

# 雇用のセーフティネットの拡充

## ～ 雇用保険法等の一部を改正する法律案～

厚生労働委員会調査室 いわなみ ゆうこ  
岩波 祐子

### はじめに

我が国においては、雇用されている者が解雇・失業等により離職を余儀なくされた場合については、雇用保険の失業給付等という制度が存在する。しかし、雇用保険はすべての被用者をカバーするセーフティネットとはなっていない。基本的には週20時間以上の労働時間に加え、1年以上の雇用見込みを適用条件としている。これらの要件を満たせず、適用対象となっていない雇用者は、厚生労働省の試算によれば、1,006万人存在する<sup>1</sup>。そして、今日の100年に一度と言われる経済危機下で悪化している雇用状況において、まさにこれらのネットから漏れている者をいかに救済するかが深刻な課題となっている。

本稿は、かかるセーフティネットの拡充策の一つとして第171回国会に提出された雇用保険法等の一部を改正する法律案について、その提出に至る経緯、概要及び主要な論点について紹介しようとするものである。

なお、雇用保険制度については、平成19年に、行政改革推進法に対応し、雇用保険制度の安定的運営を確保し、直面する諸課題に対応するための改正が行われている。財政面では、失業等給付に係る国庫負担について、当分の間、本来の負担額の55%に引き下げることとされた。そして、非正規労働者の増加、労働時間の長短二極化等、働き方による格差の是正が必要であることを踏まえ、短時間労働被保険者（週所定労働時間20～30時間）とそれ以外の区分で分けていた被保険者資格を一本化し、かつ、一般求職者給付（基本手当）の受給資格要件について、倒産、解雇等による離職者（特定受給資格者）については離職の日以前1年間で被保険者期間が通算して6か月以上、それ以外の者（自己都合離職者等）については離職の日以前2年間で通算して12か月以上の被保険者期間を必要とすること等の改正がなされている。

### 1. 法律案提出の背景と経緯

#### (1) 問題の背景

平成20年9月15日の米国のいわゆるリーマンショックを契機に、世界の金融資本市場は100年に一度と言われる危機に陥っている。我が国でも雇用環境は非常に深刻な状況にあり、有効求人倍率は平成19年6月にピークを迎えた後に下降し、12月以降は連続して1倍を下回っている状況である（平成20年12月は0.72倍）。平成20年12月の失業等給付の受給者数は、58万5,619人（前年同月比9.5%増）となり、平成14年2月以来の増加幅となった。これまでの不況と大きく異なるのは、非正規労働者の占める割合が35%<sup>2</sup>にも達した一方で、彼らの多くが雇用保険というセーフティネットから漏れているという状況である。

このようなセーフティネットから漏れる労働者たちをめぐる環境は、平成20年の秋が深まるにつれて深刻化した。製造業を中心に期間工などの有期契約社員、派遣労働者等のいわゆる非正規社員について、雇止め、契約の中途解除が大規模に行われるようになり、また新卒者には採用内定取消しが相次ぎ、厚生労働省には緊急雇用対策本部が設置されるに至った。再就職の見通しがなく、さらに職とともに住居をも失うという深刻な事例も目立ち、年末には市民団体等により日比谷公園に「年越し派遣村」が開かれ、500人近くの労働者に寝場所と食事が提供され、厚生労働省の講堂が開放されるなど、話題を呼んだ。

厚生労働省は、当初は平成20年10月から21年3月までの間に3万人程度の非正規雇用者が雇用を失うものとしていたが、後に8万5千人、さらには12万5千人にと改めた（平成21年1月末現在）<sup>3</sup>。1年以上の雇用見込み等の要件を満たせず雇用保険の適用対象とならない者が多いと見込まれている。

非正規雇用を中心とする雇用状況が深刻化し、正規雇用にもその影響が波及しつつある中、雇用保険制度としても、財政の健全性を維持しつつ、非正規労働者の増大にも対応しうる雇用のセーフティネットとして有効に機能するようにするとともに、雇用失業情勢の悪化等の影響を深刻に受ける者等への支援を重点的に強化し、安定した雇用に向けて、早期再就職をより一層促進することが緊急の課題となった。

## （2）法律案提出に至る流れ～政府等の取組の状況

政府・与党は、平成20年10月30日に政府全体として生活支援策の強化を図る「生活対策」（新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）を決定した。この際、雇用保険については、セーフティネット機能の強化等と併せ、家計緊急支援対策の一環として、国民（家計と企業）の負担軽減の観点から、平成21年度限りの雇用保険料率の引下げについて、関係審議会において労使と十分協議した上で検討、結論を得ることとされた。

さらに、12月5日、派遣労働者や契約社員の雇止め、新卒者の内定取消し等現実に深刻な問題が生じていることにかんがみ、与党新雇用対策に関するプロジェクトチームが「新たな雇用対策に関する提言」を行った。再就職支援対策（雇止めに係る者の対策を含む。）では、「雇用保険のセーフティネット機能の強化、地域の実情に応じた雇用機会の開発、派遣労働者等へのワンストップによるきめ細かな相談・援助、住宅の確保、職業訓練の拡充等の対策を強化し、円滑な再就職を促進する」とし、具体的には、非正規労働者のセーフティネット機能・再就職支援機能の強化を重点に、雇用保険制度の見直し等を行うこととした。なお、雇用保険の国庫負担については、雇用対策に政府が責任を担うべきであることから、その廃止・削減を行うべきでない、とした。

雇用保険の個別の見直し内容として盛り込まれたものの概要は、表1のとおりである。

表1 雇用保険の個別見直しの内容

<ul style="list-style-type: none"> <li>・非正規労働者に関する適用基準である「1年以上の雇用見込み」を「6か月以上」に緩和し、適用範囲を拡大する。</li> <li>・契約更新がされなかった有期契約労働者の受給資格要件（現行1年）を6か月に緩和し、6か月以上1年未満で雇い止めされた労働者も給付の対象とするとともに、特例的に給付日数を解雇等の離職者並みに充実する。</li> <li>・年齢、地域を踏まえ、特に再就職が困難な場合についての給付日数を特例的に60日分延長する。</li> <li>・安定した再就職へのインセンティブ強化のため、早期に再就職した場合に支給される再就職手当等について特例的に給付率を引き上げるとともに、一部受給要件を撤廃する。</li> <li>・育児休業給付の暫定措置（給付率を10%引き上げ50%とする。）を継続するとともに全額を休業期間中に支給する。</li> <li>・失業給付受給中に職業訓練を受講する者に対する手当を引き上げる。</li> </ul>
---

（出所）「新たな雇用対策に関する提言」別添「新たな雇用対策」より筆者作成

ここで育児休業給付について付言すると、育児休業給付金は、育児休業期間に支給される基本給付金と、職場復帰6か月後に一括支給される職場復帰給付金とから構成されている<sup>4</sup>。

平成7年の発足当初は支給率はそれぞれ標準報酬日額の20%と5%であったが、平成13年には30%と10%に引き上げられた。平成19年改正により、少子化対策が喫緊の課題であることにかんがみ、22年3月までの暫定措置として、復帰給付金が20%（基本給付金と併せて50%）に引き上げられている<sup>5</sup>。この暫定措置の取扱いと、所得保障の観点からの支給の在り方が議論されていたが<sup>6</sup>、少子化対策の一層の推進のため、暫定措置の継続と給付金の一本化という結論となったものである。この提言内容を受けて、政府は12月9日に「新たな雇用対策」（新たな雇用対策に関する関係閣僚会合）を公表した。

さらに、年末を控え悪化する雇用と金融の対策に取り組むため、12月19日には、「生活防衛のための緊急対策」（経済対策閣僚会議）をとりまとめた。雇用対策としては1.1兆円程度を充てるとの見通しを示し、その内訳として、雇用保険料の引下げ（平成21年度の1年間に限り0.4%（労使各0.2%）の引下げ）に平成21年度で6,400億円程度、雇用保険の給付見直しに平成21年度で1,700億円程度の経費が見込まれた（表2）。なお、雇止め等により生活の基盤を失った労働者への住宅・生活支援については、約300億円が予定された<sup>7</sup>。

表2 生活防衛のための緊急対策（抜粋）

<p>1. 雇用対策（1.1兆円程度）</p> <p>雇用機会の確保と離職した人への対応に万全を期すべく、年内の住宅・生活支援に緊急に取り組むほか、雇用対策に最優先で取り組む。その際、支援を必要とする方々に支援策の情報が適切かつ迅速に伝わるよう、関係機関において最大限の努力を行う。</p> <p>雇用保険料の引下げ（21年度 6,400 億円程度）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平成21年度の1年間に限り、0.4%（労使各0.2%）の引下げ（6,400億円程度）</li> </ul> <p>雇用保険の給付見直し（21年度予算 1,700 億円程度）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・非正規労働者に対する適用範囲の拡大、受給資格要件緩和             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 適用基準を「1年以上の雇用見込み」から「6か月以上」に緩和</li> <li>- 契約更新がされなかった有期契約労働者の受給資格要件（現行1年）を6月に緩和等</li> </ul> </li> <li>・再就職が困難な場合の支援の強化等             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 年齢、地域を踏まえ、給付日数を特例的に60日分延長</li> </ul> </li> </ul>
---

（出所）「生活防衛のための緊急対策」

また、平成20年11月11日から労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会が雇用対策について検討を開始し、12月25日「労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告書」としてとりまとめ、1月7日に職業安定分科会に報告し、了承を得た。

雇用保険部会における議論は、非正規労働者を中心とした雇用状況の急激な悪化に対応するために政府・与党が打ち出した雇用対策の内容を検討する形で進められていた。報告書は、雇用保険の加入条件緩和などを盛り込んでおり、主な内容は、適用基準となる雇用見込み期間を、現行の「1年以上」から「6か月以上」に緩和すること、契約更新がされなかった有期労働者の受給資格要件を現行の被保険者期間1年から6か月に緩和すること、再就職が困難な失業者には暫定措置として、失業等給付の受給期間を60日延長すること、国民の負担軽減の観点から、平成21年度に限り雇用保険料率を現行の1.2%から0.8%まで引き下げること、育児休業給付を統合して暫定措置を継続すること等である。

厚生労働省は、同報告書の内容を踏まえ、平成21年1月7日に雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱を労働政策審議会に諮問し、14日に諮問案を是とする答申がなされた。

これを受けて、1月20日に雇用保険法等の一部を改正する法律案が閣議決定され、同日衆議院に提出された（閣法第5号）。

一方、国会においては、民主党・新緑風会・国民新・日本及び社会民主党・護憲連合は、平成20年12月15日、参議院に、内定取消しの規制等のための労働契約法の一部を改正する法律案（参第7号）、派遣労働者等の解雇の防止に関する緊急措置法案（参第8号）、雇用保険法の一部を改正する法律案（参第9号）及び期間の定めのある労働契約の規制等のための労働契約法の一部を改正する法律案（参第10号）を提出し<sup>8</sup>、議院運営委員会において多数をもって付託が決められ、厚生労働委員会に付託された。委員会においては、今回の法律案の効果及び政府の雇用対策との相違点、採用内定取消しを法律で規制する意義、派遣労働者等への雇用保険の適用の在り方、有期労働契約に対する規制の在り方等について質疑が行われ、18日に多数をもって原案どおり可決された。19日に本会議で可決され、衆議院に送付されたが、衆議院では24日に否決された。

その後、第171回国会の平成21年1月7日に、参議院本会議において、「雇用と住居など国民生活の安定を確保する緊急決議案<sup>9</sup>」が全会一致をもって可決されている。

## 2. 法律案の概要

### (1) 雇用保険法の一部改正

ア 非正規労働者に対するセーフティネット機能の強化～基本手当の受給資格の改正等  
雇用保険は、解雇・倒産等により離職した者を特定受給資格者として、被保険者期間、基本手当の給付日数について、一般の離職者よりも手厚く取り扱っているところ、新たに解雇・倒産以外で有期契約の期間を満了し更新がないことその他の理由のある離職者を「特定理由離職者」と扱うこととする。そして、受給資格に係る離職の日が平成21年4月1日から平成24年3月31日までの間である「特定理由離職者」については、当該受給資格者を特定受給資格者とみなして、離職の日以前1年間に被保険者期

間が通算して6か月以上で基本手当の受給資格を得られるものとする。

雇用失業情勢の悪化の影響として、有期雇用者の雇止めなどの雇用調整の動きが拡大する中で、雇用保険制度のセーフティネット機能をより強化することが必要であること、受給資格要件として、安易な離職を防止する等の観点から、被保険者期間12か月（解雇、倒産等の場合は6か月）を必要としているが、希望に反して雇止めとなった有期雇用者については、被保険者期間が短い者（1年未満）であっても、必要な給付を受けられるようにすることが必要であるとの認識に基づき、受給資格要件の緩和、給付日数の暫定的な充実を行う。併せて要領（行政手引）改正により、短時間労働者についての雇用保険の適用の基準である「1年以上雇用見込み」について、「6か月以上雇用見込み」に緩和することとしている。

これは、解雇等により離職を余儀なくされた「特定受給資格者」並みの取扱いとする趣旨である。特定受給資格者の具体的な要件は省令以下で規定されており、雇止めのケースについても既に規定はある。この点、特定受給資格者の一類型として追加する考え方もあるが、新たに「特定理由離職者」として規定したのは、突然解雇されてしまうケースと、雇用が継続されない可能性が予期できたケースとの差異を考慮したことによるとも説明されている<sup>10</sup>。

失業等給付の支給額は、被保険者であった期間、離職時の年齢等に応じて、日額及び日数として定められている。基本手当日額は離職前賃金の原則80～50%であり、所定給付日数は、定年退職者を含め離職前からあらかじめ再就職の準備ができるような一般の離職者に対しては90～150日、倒産・解雇等により再就職の準備をする時間的余裕なく離職を余儀なくされた者（特定受給資格者）に対しては90～330日となっている。

特定理由離職者は、必要な被保険者期間及び所定給付日数について特定受給資格者と同様の取扱いとなり、一般受給者より手厚く保護されることとなるが、所定給付日数の加算は3年間の暫定措置とされている<sup>11</sup>。

#### イ 再就職が困難な場合の支援の強化～給付日数の延長に関する暫定措置

受給資格に係る離職の日又は所定給付日数に相当する日数分の基本手当の支給を受け終わる日が平成21年4月1日から平成24年3月31日までの間である就職困難者（45歳未満又は雇用機会不足地域として省令で定める地域の居住者）及び再就職のための支援を計画的に行う必要があると認めた者に該当する受給資格者には、受給期間内の失業している日について、所定給付日数を超えて基本手当を支給することができるものとする。

雇用失業情勢が急速に悪化しつつある中、基本手当の支給が終了するまでに再就職できない場合が増えることが想定されている。特に、倒産・解雇等により離職を余儀なくされた特定受給資格者や、契約の更新を希望したにもかかわらず、契約が更新されなかったために離職した有期雇用者については、個別に重点的な支援が必要であることから、3年間の暫定措置として、離職者の年齢や雇用失業情勢の地域差等を考慮し、特に再就職が困難な場合について60日間、給付日数を延長する。ただし、被保険

者期間が20年以上で、35歳以上60歳未満である場合には、所定給付日数に60日間を加えると、同一年齢区分にある障害者等よりも給付日数が30日分多くなることもあり、延長の限度日数は30日間とされている。

#### ウ 安定した再就職へのインセンティブ強化～就業促進手当に関する暫定措置

今後の離職者の増加が予想される中で、必要な雇用機会の創出と併せて、安定した職業への再就職に向けてのインセンティブを強化することが必要であることから、3年間に限り、再就職手当、常用就職支度手当の支給要件を緩和し、かつ、給付率を引き上げる。

早期再就職を促進するための再就職手当は、現在、所定給付日数の3分の1以上、かつ、45日以上残して早期に安定的な職業（1年以上の継続した雇用見込みがあるもの）に再就職した場合、支給残日数の30%に基本手当日額を乗じた額の一時金を支給しているが、これを、残日数が3分の1以上の場合には40%を乗じ、3分の2以上の場合は50%を乗じることとする。常用就職支度手当は、身体障害者その他就職が困難な者が安定的な職業に再就職した場合、支給残日数の30%に基本手当日額を乗じた一時金を支給するものだが、この支給対象に40歳未満の者（年長フリーター層）を加え、かつ、給付率を40%に引き上げる。

さらに、省令改正により、訓練メニューを充実し、受講を訓練延長給付によって支援するとともに、職業訓練を受講する者に対する受講手当の額を現在の日額500円から700円に3年間に限り引き上げることとしている。

#### エ 育児休業給付の見直し～育児休業給付の改正

雇用の継続の観点と、少子化対策としての要請も踏まえ、育児休業を取得しやすくすることが必要であること、平成22年3月31日までの暫定措置として、給付率を引き上げている措置を延長する必要があることから、現在は育児休業基本給付金と育児休業者職場復帰給付金からなっている育児休業給付を統合し、かつ、平成22年3月31日までとされている給付率引上げの暫定措置（現在、基本給付金と職場復帰給付金を合わせて50%となっている。）を当分の間延長する。

### （2）労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部改正～雇用保険料率の引下げ

失業等給付に係る雇用保険料率（労使折半）を平成21年度に限り0.4%引き下げ、0.8%とする。

雇用保険料率は原則は一般の事業については19.5/1,000（失業等給付分16.0/1,000（労使折半）雇用保険二事業（雇用安定事業及び能力開発事業）分3.5/1,000（事業主負担））であるが、財政状況に照らして一定の要件<sup>12</sup>を満たす場合には、厚生労働大臣は労働政策審議会の意見を聴いて1年以内の期間を定め、15.5/1,000から23.5/1,000の範囲内で雇用保険料率を変更することができる（いわゆる「弾力条項」。労働保険の保険料の徴収等に関する法律第12条第4項）。失業等給付分は12.0/1,000まで、雇用保険二事業については、3.0/1,000までの引下げが可能とされており<sup>13</sup>、平成20年度は最下限である12.0/1,000と3.0/1,000（建設業は4.0/1,000）が適用されている。

今回の改正案は、平成21年度における雇用保険率を、法律上11.5 / 1,000 (うち失業等給付に係る率8.0 / 1,000) (農林水産業及び清酒製造業については13.5 / 1,000 (同10.0 / 1,000)、建設業については14.5 / 1,000 (同10.0 / 1,000)) とするものだが、実際には二事業では平成19年度決算を受けて3.0 / 1,000が適用されることから、平成21年度に適用される雇用保険率は11.0 / 1,000 (農林水産業及び清酒製造業については13.0 / 1,000、建設業については14.0 / 1,000) となることになる。

### (3) 施行期日

平成21年4月1日である。ただし、育児休業給付の改正は22年4月1日である。

## 3. 主要な論点

### (1) 適用基準の規定の在り方

雇用保険の適用基準等の実際の要件については、例えば週労働時間が20時間未満の者は適用の対象外であり20時間以上40時間未満の者には1年間以上の雇用見込みが必要であるというような要件については通達レベル(行政手引)で、特定受給資格者の実際の資格要件については省令レベル(雇用保険法施行規則)で規定されている。このような要件を法律で規定しない理由としては、機動的に運用するためとされている。確かに通達・省令は、法律に比べ制定手続が簡素であり、迅速な改正が可能である一方で、受給資格を限定するといった重要な権利にかかわる内容も含まれているため、適用基準等については法律で明確に規定した方がよいのではないかという議論もある。

### (2) 6か月未満の雇用者等に対するセーフティネットの在り方

現在、雇用保険に未加入と見られる雇用者は1,006万人であるが、雇用見込み期間を緩和することによって適用対象となる労働者は、148万人にとどまると予想されていることから、一層の要件緩和が必要とする声がある一方で、実際に適用対象となっていない者のうち主たる生計維持者である者の割合は低く、保険の対象にする必要性が低いのではないかという声もある。

雇用保険は一定程度継続して雇用される者を対象としており、厚生労働省は、6か月未満の者については、ほかの雇用施策でカバーすべきものとの立場であると解される。また、6か月とする合理性、論拠については、従来は生活のために継続的に働くということで1年を目安にしていたが、昨今の事情により、短縮すべきと考えられたためとされる。

被保険者として加入対象となるかどうかは、契約当初の雇用条件により決定されている。しかし、実態としては、まず短期で契約を結び、その後更新を重ねるうちに期間の定めのない雇用あるいは長期間の契約となっていくという例もあり、また、結果として長期間になるという例もある。しかるに現在の運用では、当初加入資格がなく雇用され、その後要件を満たすに至った場合には、その時から加入するとされている<sup>14</sup>。

なお、日雇被保険者以外は基本的に一般被保険者資格を認めるという考え方もあるが、

対応して受給資格要件を緩和しない限りは、給付を受ける可能性がないままに保険料のみを徴収される被保険者が出てくる可能性を否定できないという指摘もある。

### (3) 雇用保険率の引下げの是非

平成20年10月30日の「生活対策」で、雇用保険の失業等給付分の保険料については、平成21年度の1年間に限り、0.4%の範囲内の幅（現行1.2%）で引き下げることについて、セーフティネット機能の強化等と併せ、関係審議会において労使と十分協議した上で検討、結論を得るとされていたところ、負担軽減の観点から、特例的に、平成21年度の失業等給付に係る雇用保険率を0.8%とすることとされたものである。

雇用保険の財政面については、労働保険特別会計の積立金残高は、好景気の時は潤沢となり、景気の悪化に伴い残高が減少するところ、既に述べた弾力条項を活用し保険料の料率改定を行うことで調整が図られるという仕組みとなっている。平成19年までの雇用失業情勢の改善傾向及びこれまでの制度改正等を受け、平成19年度決算では失業等給付の収入は2兆2,214億円、支出は1兆4,917億円と7,297億円の黒字となっており、積立金残高は4兆8,832億円という状況である。雇用失業情勢の更なる悪化が見込まれる中で、今後支出が大幅に増加することも予想されるところではあったが、弾力条項の幅を超えた引下げが政治的決断により決せられたところである。

もっとも、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会で平成20年11月11日に提示されたシミュレーションによると、料率を21年度に0.8%に引き下げた場合、過去最悪の支出となった平成11年度と同額の支出（2兆7,806億円）が続くとすれば、平成21年度から収支は赤字に転落する。平成22年度に料率を1.2%に戻し、平成23年度に1.6%に引き上げたとしても、赤字は容易には解消せず積立金（平成14年度末は4,064億円まで減少）を取り崩す状態が続くと見込まれている。

既に述べた弾力条項により料率を変更する場合にも、厚生労働大臣は、被保険者の雇用及び失業の状況その他の事情を考慮し、雇用保険の事業に係る失業等給付の支給に支障が生じないようにするために必要な額の積立金を保有しつつ、雇用保険の事業に係る財政の均衡を保つことができるよう、配慮するものと規定されている。今回の法案では弾力条項を超えた改正を行うものであり、このような配慮がより強く求められよう。法案を含む政府の一連の雇用対策は、雇用保険の適用対象・給付対象及び額を大幅に増加しようとするものでもあり、保険料収入の増加はあろうが、より支出が膨らむ可能性は否定できない。

この点、早期再就職支援・雇用創出策を打ち出していることから総額として失業等給付は膨らまないという見方もできるものの、なお効果は未知数である。また、雇用保険の二事業面で財政状況が悪化する可能性もあろう。厚生労働省の調査による平成21年3月末までに雇用を失う非正規労働者数が、当初の3万人から12万5千人にまで増えたことから、当初の予想を超えて深刻な事態となっていることは明らかである。

生活負担の軽減という趣旨は決して否定されるべきではないが、改めて今、このタイミングで保険料を引き下げることが将来的に妥当なものか、その是非が議論となろう。

#### (4) 雇用保険の国庫負担の在り方

本則では失業等給付の給付額の4分の1を国庫が負担するとされているところ、平成19年改正により、現在はその100分の55の負担となっている。我が国では一部に国庫負担廃止論も存在する一方で、雇用対策は国の責務であることを明確化するという観点から、本則の4分の1負担に戻すべきとの主張もなされているところ、今回の法案では触れられていない。不況時には一般的に失業等給付の額が増加することに加え、今回の法案は適用対象・給付対象及び額を大幅に増加しようとするものでもあり、今後の雇用保険の財源負担については、どのようにあるべきか、改めて議論する必要がある。なお、諸外国の失業保険の例を見ると、負担割合は様々であり、ドイツのように国庫負担は給付額が大幅に増加したときに限られる場合<sup>15</sup>、アメリカのように労働者の拠出がない場合<sup>16</sup>等もある。

#### (5) 就業促進手当

再就職手当等の就業促進手当は、基本手当を満額受給してから求職活動をしようという指向を防ぎ、早期再就職を促進するために、残りの給付額のうち一定割合をいわば奨励金として支給する制度である。今回の法案では、支給のための要件が大幅に緩和され、支給率も拡充されている。しかし、今回のような非常に深刻な不況の下では、基本手当を満額受給しなければいわば損であるという理由で求職活動を熱心に行わないという事例が多数発生するとは考えにくい。所期の効果が得られるのか、十分な検証が求められよう。

#### (6) 育児休業給付金制度統合に伴う問題点

育児休業者職場復帰給付金は、特に職場復帰・就業継続へのインセンティブを促進しようとする色彩の濃い制度であった。女性の育児休業取得率は、既に9割近くに達しているが<sup>17</sup>、これは就労を継続している女性の数が分母となっている。実際には、第一子出産をきっかけに働く女性の7割が職を離れるという割合には、この20年間ほとんど変化がなく<sup>18</sup>、職場復帰給付金制度の効果は限定的なものであると考えられ、所得保障の面からも一括支給への改正が求められていた。また、少子化対策の重要性が一層増す中、50%の給付水準を維持する必要性も認められていたところである。この点、実際には復帰を予定していない者についても全額が支給されるというモラルハザードを懸念する向きもあるため、周囲の理解を得つつ就業継続意欲を維持させることが何よりも求められる。

#### (7) 雇用保険と生活保護をつなぐ公的支援の在り方

雇用保険の失業等給付の支給日数には、被保険者期間、離職時の年齢及び離職の理由に応じて上限が設定されている。教育訓練を受ける等の事情があれば一定程度の延長は可能であるが、それらの制度を利用した場合でも、必ず失権する日が到来する。そして、その後のセーフティネットは生活保護になり、その間の公的支援策は十分には機能していない。この点、ドイツの失業給付<sup>19</sup>、フランスの特定連帯手当や訓練継続手当<sup>20</sup>など、非拠出制の失業扶助制度を採用している国もあり、資産要件や就業努力義務等を課しつつも、ネットから漏れる者が出ないように配慮されている。支給額については、失業手当や生活保護

に準ずる額となっており、教育訓練等を受けつつ、求職活動に専念できるような設計となっている。なお、我が国においても、雇用保険二事業について、より積極的・直接的に失業者を支援する制度となるよう見直しを行うべきとの議論もあるが、他国の状況も踏まえつつ、この問題について幅広く検討する必要がある<sup>21</sup>。

#### (8) 雇用調整助成金の活用

雇用調整助成金とは、雇用保険二事業のうち雇用安定事業の一つであり、景気の変動、産業構造の変化等に伴う経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされ、休業等（休業及び教育訓練）又は出向を行った事業主に対して、休業手当、賃金又は出向労働者に係る賃金負担額の一部を助成するもので、失業の予防を目的としている。

「生活対策」以降、事業活動縮小に係る要件が緩和され、また、対象労働者が拡充され、雇用保険被保険者は新規学卒者を含み期間を問わず全員、被保険者以外の者は雇用期間が6か月以上あれば対象となることになった。助成率も引き上げられ、大企業は賃金・休業手当等につき3分の2、中小企業は5分の4、教育訓練費は大企業は1,200円、中小企業は6,000円となっている（平成21年2月6日現在）<sup>22</sup>。さらに、手続面の簡素化等も進められている<sup>23</sup>。

雇用調整助成金を支給された後に対象となった労働者の雇用はどうなったのか等の効果については、実態を知る手段が限られている<sup>24</sup>。雇用維持の観点から、より効率的・効果的な制度の在り方を検討する必要がある。

#### (9) ワークシェアリングの導入の検討

雇用の維持・創出を目的として、雇用機会・労働時間・賃金という3要素の組合せの変化により、一定の雇用量をより多くの労働者の間で分け合うというワークシェアリングの考え方があり、オランダのワッセナー合意<sup>25</sup>等が知られている。その目的・対象者に応じて、雇用維持型、雇用創出型、多様就業対応型等に類型化される。我が国でも平成不況時に調査研究が進められ、平成14年3月29日には政府、日本経営者団体連盟及び日本労働組合総連合会の間で「ワークシェアリングに関する政労使合意」がなされた。しかし、景気が回復したため、普及するには至らなかった。雇用維持型のうち緊急避難型<sup>26</sup>について、緊急対応型ワークシェアリングとして一定の要件の下、奨励金が支給されたものの実績は上がらなかったが、多様就業対応型<sup>27</sup>については、現在でも短時間正社員雇用の推進等の施策に引き継がれている。

今日、改めてワークシェアリングに注目する動きがあるが、我が国で普及しなかった理由について、緊急避難型については、日本の労働時間の実態が導入を阻害していること<sup>28</sup>、また、多様就業対応型については、日本では同一労働同一賃金、均等処遇が実現できているとは言えないこと<sup>29</sup>などが指摘されている。

#### (10) マルチジョブホルダーである登録型派遣労働者等の取扱い

派遣労働者の雇用保険加入手続は、派遣元事業主（派遣会社）で行われるが、いわゆる

登録型の派遣労働者は、一つの事業所において週20時間以上就労し、1年以上の雇用見込みがある場合のみ、雇用保険の適用対象となっている。実際には複数の会社に登録している例もあるところ、現在の運用では、複数の事業所における労働時間数を通算して加入するという扱いはなされていない。このため、実際には週20時間以上労働している場合であっても、いずれの事業所においても保険加入を認められないケースが生じうるが、この点への対処を検討する必要がある。

おわりに

雇用保険は、基本的には労働により生活の糧を得ているすべての者が加入可能な制度として設計されるべきものであろう。しかし、現実には雇用者の5分の1が漏れているなど、十分に機能していない実態が見受けられることから、厳しい雇用情勢の中で、早急な見直しが求められる。

当初は予定されていなかった非正規雇用により生活の糧を常態として得る層の出現については、労働者保護の観点から、規制の在り方の見直しや、セーフティネットの充実など、何らかの対処をする必要がある。これは雇用保険の制度設計にとどまらない問題であり、日本の将来を見据えた大所高所からの議論が望まれる。

雇用対策について、当面の生活保障はもちろん重要であるが、やはり将来につながる雇用を創出することが最重要である<sup>30</sup>。製造業では人員整理が進められる一方で、農林水産業やサービス業では慢性的に人手は不足しており、またグリーンジョブなど、環境分野での雇用創出も求められている。さらに、介護・保育・医療等の分野では人材の確保が喫緊の課題となっている。製造業と介護等では職業適性が異なる点に加え、介護等には一定の資格が要求されることが多く、簡単にシフトすることはできないが、生活保障を伴う職業能力開発の充実を図り、専門性の高い安定した雇用につなげるための施策の一層の推進が望まれよう<sup>31</sup>。

#### 【参考文献】

OECD編著・日本労働組合総連合会総合政策局訳『図表でみる世界の最低生活保障』明石書店、2008年7月

厚生労働省『雇用保険事業年報』『労働問題のしおり』（各年度版）

財団法人厚生統計協会『平成20年度社会保障・人口問題基礎講座資料』（平成20年10月）

1 雇用者5,561万人のうち、雇用保険被保険者は3,685万人、会社役員386万人、65歳以上の者128万人、公務員356万人であり、その他雇用保険が適用されない雇用者は1,006万人とされている。

2 労働市場においては、雇用されている労働者のうち派遣労働者、パートタイム労働者、契約社員等のいわゆる非正規労働者が占める割合は平成11年には約25%であったが、その後10年間を経て約35%を占めるに至った（平成20年7～9月の第3四半期で34.5%。総務省労働力調査）。派遣労働者数は、厚生労働省によ

ると、平成19年度には前年度比20%増の約381万人（常用換算174万人）となり、過去最多を更新した。派遣事業所数、年間売上高も前年度より約2割増となっている。もっとも、平成20年10～12月期の日本人材派遣協会の調査によると、人材派遣市場の停滞が加速し、派遣スタッフ実稼働数は初の前年同期比割れとなり、料金も3か月連続で下落し最低水準となっている（『日本経済新聞』平成21年2月10日）。

- 3 厚生労働省の調査による。平成20年10月から平成21年3月までに雇止め等で離職を余儀なくされる非正規労働者の数は、11月25日時点で3万67人、内定取消し者の数は331人とされていたが、12月19日時点ではそれぞれ8万5,012人、769人に、1月30日発表では、それぞれ12万4,802人、1,215人と激増した。
- 4 国家公務員等は共済組合から手当を受ける。
- 5 暫定措置が講じられた理由は、合計特殊出生率が1.25と過去最低を記録する中で少子化対策は我が国の最重要課題であり、育児休業の取得促進はこうした少子化に歯止めをかける上で有効な施策であること、育児休業の取得の促進のためには、職場の理解の促進と育児休業期間中の所得の確保が課題であること、「子ども・子育て応援プラン」に掲げる具体的施策に係る計画期間にかんがみ、団塊ジュニアの女性が出産適齢期にある時期に集中的な施策を講ずることが必要であること等によるものであった。基本手当と職場復帰手当を合わせた額が50%とされたのは、一般求職者給付との均衡（給付率は50%が基本）、被保険者間の公平性に配慮したためであった。
- 6 参議院厚生労働委員会では、第166回国会の雇用保険法の一部を改正する法律案の附帯決議（平成19年4月10日）において、政府に対し、「育児休業給付の給付率の引上げについて、その在り方（育児休業基本給付金と育児休業者職場復帰給付金の在り方を含む。）を検討する」ことを求めている。
- 7 住宅・生活支援の資金貸付けや、雇止め、解雇を行った派遣労働者等に対して引き続き住宅を無償で提供する事業主への助成など、300億円程度が盛り込まれた。
- 8 参第7号から第10号までの4法律案の内容については、第170回国会参議院審議概要参照（参議院ウェブサイト[http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset\\_h01\\_01.htm](http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset_h01_01.htm)）。
- 9 全文は以下のとおりである。

「現在、世界の金融市場は百年に一度とも言われている危機に陥っている。とりわけ非正規雇用者を中心に失業者が急増しつつあり、国民の雇用不安が広がっている。今後、正規雇用者を含む大量失業者の発生が憂慮される。政府は、このような事態に鑑み、離職者の住居など生活の安定の確保、円滑な再就職、職業訓練の実施など必要な支援を機動的に行うとともに、生活保護制度等の活用について緊急に全力で取り組むべきである。企業は安易な解雇や内定取り消しにはしる事なく、雇用の維持、確保に全力で取り組み、政府は、企業に対し雇用維持のための十分な支援を行うべきである。

右決議する。」
- 10 解雇・倒産等による離職の場合は「特定受給資格者」として比較的短期間の被保険者要件で受給資格が認められている。解雇には、派遣契約の中途解除も含まれる。雇止めの場合に受給資格が認められるのは、省令により、「期間の定めのある労働契約の更新により3年以上引き続き雇用されるに至った場合において当該労働契約が更新されないこととなったこと」と「期間の定めのある労働契約（当該労働契約が更新されることが明示された場合において当該労働契約が更新されないこととなったこと（1年以上引き続き同一の事業主の適用事業に雇用されるに至った場合を除く。）」の場合に限定され、雇用期間が1年以上3年未満である場合が空白となっていた。今回特定理由離職者という区分を新たに設けることに伴い、この空白も手当される見通しである。さらに、更新の有無が明示されていなかった場合に当該契約が更新されないこととなったケースも新たに対象となると解される。
- 11 雇用保険法施行規則附則第3条は、正当理由のある自己都合離職（事業場の移転により通勤が困難になった場合等）について特定受給資格者並みの取扱いとしていたが、今回の改正後は、基本的には特定理由離職者と同様の扱いになる見通しである。
- 12 失業等給付相当部分については、毎会計年度末における労働保険特別会計の雇用勘定の積立金の額が、失業等給付額の2倍に相当する額を超え、又は失業等給付額に相当する額を下回った場合において、必要があると認めるときである。
- 13 厚生労働大臣は、毎会計年度において、二事業費の保険料収入と費用との差額を当該会計年度末における当該雇用安定資金に加減した額を二事業に係る保険料収入で除した値が1.5を超えるに至った場合には、雇用保険率を1年間、0.5/1,000だけ引き下げる。
- 14 現在の雇用保険の適用に当たっては、事業主が雇用保険の被保険者適用の届出を怠った場合であっても、遡及して加入できる期間は2年間に限定されている。
- 15 ドイツでは賃金支払総額の3.3%の保険料を労使が折半し、連邦政府は支出が収入及び予備金で賄えない時に限り不足分を負担する。フランスでは、被用者2.4%、使用者4.0%で拠出される保険料により9割以

上の支出が賄われ、国庫負担は限定的とされる。労働政策研究・研修機構『データブック国際労働比較』（各年度版）『労働法律旬報』（2008年11月下旬号、旬報社）『世界の労働』（2008年12月号、日本ILO協会）参照。

- 16 各州により制度に差異はあるが、基本的には財源は事業主から徴収する連邦失業税（実質0.8%。課税対象となる賃金に上限があり、労働者1人当たりの最高負担額は56ドル）と州税（課税対象となる賃金額を基準にすれば約2.6%。賃金総額に対しては約0.7%）であり、アラスカなど一部の州を除き被用者負担はない。通常の失業給付には州税が充てられる。厚生労働省『2007～2008年海外情勢報告』（<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/h1224-3.html>）
- 17 厚生労働省「平成19年度雇用均等基本調査」によると、平成19年度は女性89.7%、男性1.56%、平成17年度は女性72.3%、男性0.50%であった。
- 18 厚生労働省「第1回21世紀出生児縦断調査結果」（平成14年）国立社会保障・人口問題研究所「第13回出生動向基本調査」（夫婦調査）による。
- 19 税金を財源とし、就労不能な要扶助者（失業保険の給付終了後なお失業している生活困窮者等）を対象にした、職業紹介・雇用促進と生活保障を結合させた制度である。要扶助者は雇用エージェンシーと再就職に向けた6か月間の統合契約を締結する。基本手当額は月額351ユーロ（2008年。他に扶養手当もある）。エージェンシーの職業紹介を正当な理由なしに拒否した場合、給付が減額されるなど、強い就業努力義務が課せられる（前掲『労働法律旬報』、『世界の労働』等）。
- 20 いずれも保険料の拠出によらず、国庫収入が財源となる「連帯手当」である。特定連帯手当とは、失業保険の給付を受給できない者又は受給期間が切れた者に対する手当であり、10年間で5年間の就労が条件である。支給期間は6か月で更新可であり、月額14.74ユーロ（2008年）。資産要件がある。訓練継続手当は、受給終了後、所定の訓練活動を行った者に支給されるものであり、失業保険給付日額と同額である（前掲『労働法律旬報』、『世界の労働』等）。
- 21 参議院厚生労働委員会では、前掲附帯決議（平成19年4月10日）において、政府に対し、「長期失業者等に対する諸外国における公費による補足的失業扶助制度について調査を行うこと」を求めている。
- 22 中小企業については、平成20年12月1日に創設された中小企業緊急雇用安定助成金による。
- 23 与党プロジェクトチームでは雇用創出に活用する方向性も検討されているとの報道がある（『日本経済新聞』平成21年2月14日）。
- 24 独立行政法人労働政策研究・研修機構『雇用調整助成金受給事業所の経営と雇用』（2005年10月）では、助成金を支給された事業所814か所のアンケート調査の結果から、一時的な離職者の発生や景気回復時の人材確保のためのコスト抑制に対する貢献が示唆されているが、その後の雇用が維持されなかった者も4分の1程度は存在している。
- 25 パートタイム労働者の就労促進等の施策により社会の働き方を変え、失業を解消しようというものである。1982年に政労使三者間で、労働者は賃金抑制、使用者は雇用の維持、政府は社会保障の維持という3者がそれぞれ痛みを分かち合う形で合意がなされた。1984年に12%だった失業率は2000年には3%にまで低下した（小倉一哉「ワークシェアリングは雇用促進に有効だったか」『日本労働研究雑誌』（2008年4月号）労働政策研究・研修機構）。
- 26 一時的な景況の悪化を乗り越えるため、緊急避難措置として、従業員1人あたりの所定内労働時間を短縮し、社内でより多くの雇用を維持するものである。
- 27 短時間勤務を導入するなど勤務の仕方を多様化し、女性や高齢者をはじめとして、より多くの労働者に雇用機会を与えるものである。
- 28 欧州では賃金には諸手当はなく、あまり残業をせず、所得より余暇の増加を指向しているが、日本では割増率の低い残業、サービス残業、年次有給休暇未消化という実態があり、労働時間を短縮しても雇用の増加には直結しないとの指摘がある。前掲小倉参照。
- 29 オランダではフルタイムとパートタイムの時間給の差が少なく均等処遇が浸透しているところ、日本では賃金の格差が大きく、しかも拡大傾向にあるという差異がある。前掲小倉参照。
- 30 地方公共団体が相次いで臨時職員採用等の支援策を打ち出したが、業務内容が単純作業であったり雇用期間が短期にとどまったりしており、キャリアアップにつながらず将来への見通しが立たないとの理由により、応募・採用状況は低調である（『産経新聞』平成21年1月20日、『日本経済新聞』平成21年1月31日等）。
- 31 厚生労働省が雇用対策の1つとして、保育経験のない者の一時雇用を想定するとともに、保育士養成のための専門学校などに通うための支援も行うなどして、全国の認可保育所において失業者を職員として採用する制度の検討を開始したとの報道がある（『読売新聞』平成21年1月27日）。