

# 求職者支援制度の創設に向けて

～ 職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案 ～

厚生労働委員会調査室 しおた こうじ 塩田 晃司

## 1. はじめに

民主党は、平成21年7月に発表した第45回衆議院議員総選挙マニフェストにおいて、「月額10万円の手当付き職業訓練制度により、求職者を支援」する求職者支援制度の創設を掲げた。その内容は、「失業給付の切れた人、雇用保険の対象外である非正規労働者、自営業を廃業した人を対象に、職業能力訓練を受けた日数に応じて、「能力開発手当」を支給する」ものである。

同年9月の政権交代により誕生した民主党、社会民主党及び国民新党による連立政権は、「連立政権樹立に当たっての政策合意」(平成21年9月9日)に職業訓練期間中に手当を支給する「求職者支援制度」の創設を掲げた。

民主党は、平成22年6月17日に発表した第22回参議院議員通常選挙マニフェストにおいても、平成22年度中の求職者支援制度の法制化を掲げ、「新成長戦略」(平成22年6月18日閣議決定)においても制度創設が盛り込まれた。その後、労働政策審議会等で議論を重ね、平成23年2月14日、第177回通常国会に「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案」(閣法第23号)(以下「法律案」という。)が提出された。

本稿では、法律案提出の背景及び経緯並びに法律案の概要を紹介するとともに、主な論点を述べる。

## 2. 法律案提出の背景及び経緯

### (1) 背景

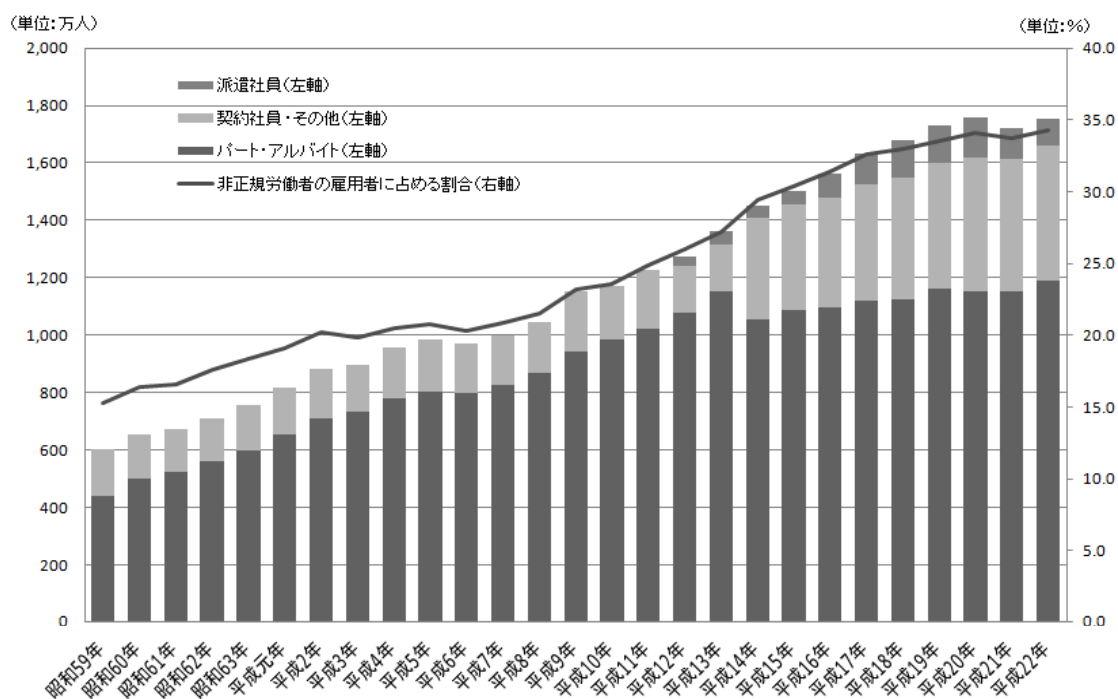
我が国では、従来より、労働者が失業して所得の源泉を喪失した場合におけるセーフティネットとして雇用保険制度が整備されており、受給資格者は、最大で330日間の失業給付を受け、必要に応じて無料の公共職業訓練を受講しながら、求職活動を行うことができる。

しかしながら、非正規労働者や自営業廃業者など雇用保険の加入要件又は受給要件を満たさない者、雇用保険の受給期間が満了してもなお再就職に至らない長期失業者などに対するセーフティネットは十分に整備されておらず、利用し得る資産、能力等のすべてを活用した上で、それでもなお困窮している場合の最後のセーフティネットとして、生活保護制度が整備されているのみであった。

一方、イギリス、フランス等の欧州諸国では、失業保険と公的扶助の間に失業扶助制度が整備されており、失業保険の受給を終了した長期失業者などに手当が支給され、その財源は原則として国庫負担により賄われている。

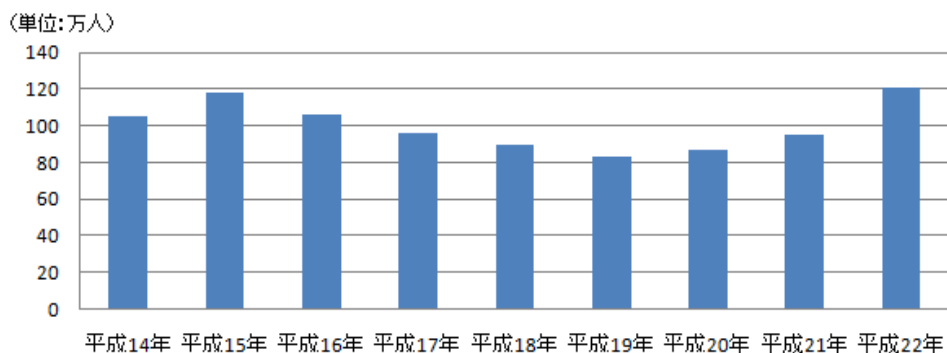
我が国においても、バブル経済崩壊後、大企業による採用抑制等により正規雇用が減少し、労働者派遣事業の規制緩和などとあいまって、非正規労働者が増加するようになる(図表1参照)と、雇用保険のセーフティネットから漏れる非正規労働者等に対して、雇用保険と生活保護の隙間を埋める第2のセーフティネットとして、新たな就労・生活支援制度の必要性が問題提起されるようになった。そして、平成20年9月のリーマンショック以降の不況下で、多くの企業で非正規労働者の解雇や雇止めが続出し、離職とともに住居まで失い生活に困窮する非正規労働者の存在が「年越し派遣村」等により社会問題化した。さらに、長期失業者が近年増加傾向にあることもあり(図表2参照)、求職者支援制度の創設へ向けた動きが加速することとなった。

図表1 非正規労働者数の推移



(出所) 総務省「労働力調査(詳細集計)」を基に筆者作成

図表2 失業期間1年以上の長期失業者数の推移



(出所) 総務省「労働力調査(詳細集計)」を基に筆者作成

## (2) 経緯

求職者支援制度創設に向けた動きは、第153回国会の平成13年11月に民主党が提出した「雇用保険の財政の安定化及び求職者等に対する能力開発支援のための緊急措置に関する法律案」に遡る。金融機関の不良債権処理に伴い離職者の発生が予想される中で、平成13年度補正予算において、一定条件の下で失業者に対する生活資金貸付制度が創設され、これに対して当時野党であった民主党が、予算措置による貸付制度ではなく法律による給付制度を創設する法律案を提出したものである。この法律案は、職業訓練受講を条件に「求職者能力開発給付」<sup>1</sup>を支給するもので、現在提出されている法律案と趣旨を同じくしていた。しかし、衆議院において否決され、その後の景気回復によりしばらく議論に上がることはなかった<sup>2</sup>。

その後、平成19年の第166回国会における雇用保険法等改正法案<sup>3</sup>の審議において「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。」とする附帯決議が同年4月10日に参議院厚生労働委員会で可決された。さらに、同年6月に日本労働組合総連合会（以下「連合」という。）が「政策・制度要求と提言」において、社会・労働保険（第1層）と生活保護（第3層）の間の第2層として長期失業者等への新たな「就労・生活支援給付」の創設を提案すると、求職者支援制度が再び議論の俎上に上ることとなった。

そして、平成20年9月のリーマンショックによる世界的な経済危機により、日本も深刻な不況に陥り、大企業で非正規労働者の解雇や雇止めが続出すると、当時の麻生内閣は、平成20年度第一次補正予算で雇用保険二事業による「訓練期間中の生活保障給付制度」（技能者育成資金制度）を創設し、同年11月4日より実施した。

同制度は、雇用保険等の受給資格を有さない者に、座学と企業実習を組み合わせた「日本版デュアルシステム」と呼ばれる職業訓練の受講を斡旋し、受講者に月額最大10万円の生活費を貸し付け、訓練を適切に修了<sup>4</sup>した上で、訓練修了後6月以内に安定就職した場合には貸付額の全額を、訓練修了後6月間積極的に求職活動した場合には貸付額の8割を、返還免除する制度として創設された。しかしながら、貸与要件<sup>5</sup>及び返還免除要件<sup>6</sup>が狭く、その後に累次の制度拡充<sup>7</sup>を行ったものの、制度の利用実績は極めて低く<sup>8</sup>、貸与制度では

1 日額3,300円を730日分を限度として支給する。

2 濱口桂一郎『労働市場のセーフティネット』（独立行政法人労働政策研究・研修機構 2010年3月）51～52頁

3 同法案は、雇用保険の失業等給付に係る国庫負担の引下げ及び保険料率引下げ、附帯事業の見直し等を内容とし、4月19日に衆議院で可決、成立した。

4 「出席率8割以上」及び「訓練の評価が一定以上」。

5 「所得が200万円以下であること」及び「委託訓練活用型デュアルシステム受講者であること」。

6 「年長フリーター（25歳～34歳）30歳代後半の不安定就労者又は母子家庭の母親であること」、「所得が150万円以下の主たる生計者であること」及び「訓練を適切に修了したこと」。

7 平成21年1月15日に貸付額の引上げ、離職した派遣労働者等への適用拡大及び返還免除の年齢要件撤廃を実施。平成21年2月23日にはアルバイト禁止要件の見直し等を実施。平成21年5月11日には制度対象者を広く公共職業訓練（離職者訓練）を受講する者に拡充。

8 平成21年3月13日第171回国会衆議院厚生労働委員会において、山井和則委員の質問に、舛添要一厚生労働大臣は平成21年2月24日現在の実績が8件と答弁。平成21年度末に事業が廃止されるまでの最終的な実績は、92件。

十分な政策効果は得られなかった。

こうした現状を踏まえ、社団法人日本経済団体連合会（以下「日本経団連」という。）と連合は、平成21年3月3日に「本格的な景気回復が見込まれるまでの一時的な措置として、雇用保険等の給付を受給できない者を対象に、その者が公的職業訓練を受講する期間中の生活の保障を確保するため、「就労支援給付制度（仮称）」を創設し、一般会計により財源を手当てすべき」ことを内容とする「雇用安定・創出に向けた共同提言」を取りまとめ、内閣総理大臣、内閣官房長官及び厚生労働大臣に「雇用安定・創出の実現のための労使共同要請」を提出し、これを受けて麻生内閣は新制度創設の検討に入った。

一方、民主党、社会民主党及び国民新党の野党3党は、同年3月6日に、失業給付の受給要件を「1年以上の保険加入」から「6か月以上の保険加入」に緩和すること等を内容とする政府の雇用保険法等改正法案<sup>9</sup>の対案として、雇用保険の加入要件を「1年以上の雇用見込み」から「31日以上」に緩和する雇用保険法等改正法案と、失業手当の受給が終わった失業者等が職業訓練を続ける間、最長3年にわたり月10万円を支給することを柱とする求職者支援法案（正式名称は「求職者等に対する能力開発の支援及び解雇等による離職者の医療保険に係る経済的負担の軽減のための緊急措置に関する法律案（衆第6号）」）を第171回国会に共同提出した。

同国会において、与野党間で新たな職業訓練期間中の生活支援制度の必要性について議論が進められる中、麻生内閣は、並行して労使団体との制度創設に向けた議論を進め、3月23日に、政府、日本経団連、日本商工会議所、全国中小企業団体中央会及び連合の間で、「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」が成立し、失業給付を受給できない者への職業訓練期間中の生活支援を進めることで合意した。

求職者支援法案を提出した民主党、社会民主党及び国民新党は、政府が提出した雇用保険法等改正法案の施行予定日が迫っている中で、麻生内閣も求職者支援制度の創設の検討を進めていることを斟酌し、与野党協議により「今後、雇用保険に未加入の非正規社員等及び失業給付の期間終了後においても職につけない者に対して、衆議院厚生労働委員会において審査中の「求職者支援法案」（民主、社民、国新提出）の趣旨を最大限尊重しつつ、新たに求職中の者の生活支援を含めた雇用対策について早急に検討し実施すること。」とする附帯決議を同年3月に衆参両院の厚生労働委員会で可決し、新たな制度創設を政府に求めることとした。

麻生内閣は、4月10日に「「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議」において、「「緊急人材育成・就職支援基金（仮称）」による職業訓練、再就職、生活への総合的な支援」を盛り込んだ「経済危機対策」をまとめ、5月29日に成立した平成21年度第一次補正予算における一般会計7,000億円の緊急人材育成・就職支援基金<sup>10</sup>

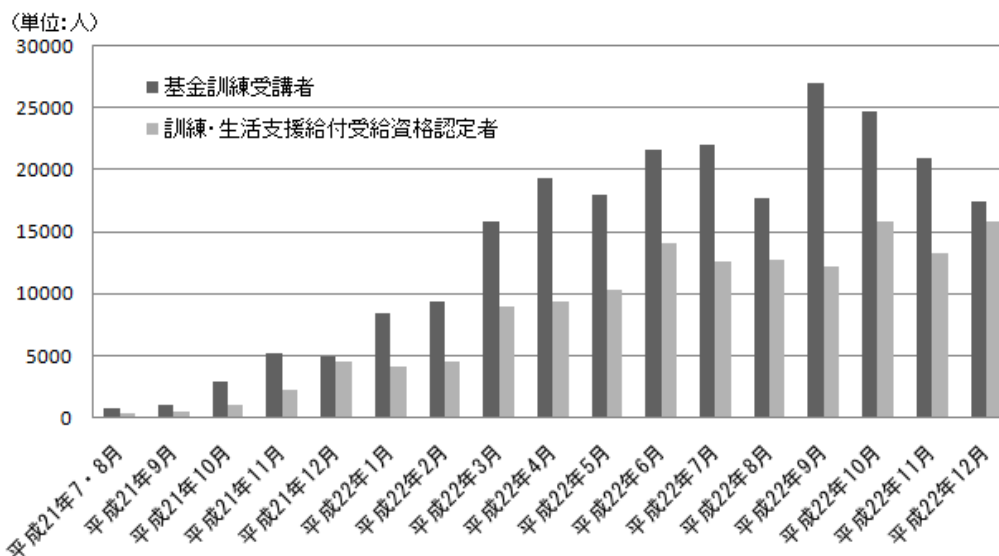
9 同法案は、多くの製造業派遣の派遣労働者が3年間の派遣制限期間の期限を迎える平成21年（2009年）3月に大量の派遣切りの発生が懸念される「2009年問題」等に対応するため、施行期日を平成21年4月1日から同年3月31日に前倒しする修正が衆議院でなされ、3月27日に参議院で可決、成立した。

10 緊急人材育成支援事業の予算は約4,820億円。緊急人材育成・就職支援基金には、中小企業等雇用創出支援事業（約1,620億円）長期失業者等支援事業（約380億円）等の他事業分も含まれる。

による緊急人材育成支援事業として具体化し、7月29日より実施した。

緊急人材育成支援事業は、ハローワークが、雇用保険を受給できない者を対象に、民間の訓練実施機関<sup>11</sup>が行う職業訓練（以下「基金訓練」という。）を斡旋し、所得制限等の一定要件<sup>12</sup>の下で、職業訓練期間中の生活保障として「訓練・生活支援給付」（単身者：月10万円、扶養家族あり：月12万円）を支給するものであるが、あくまで予算措置による平成23年度末までの時限事業として創設されたものである（図表3参照）。

図表3 基金訓練の実績



（注）訓練・生活支援給付は、基金訓練受講者分のみ計上

（出所）労働政策審議会安定分科会雇用保険部会資料を基に筆者作成

平成21年7月21日に衆議院が解散されると、民主党は「月額10万円の手当つき職業訓練制度により、求職者を支援」する求職者支援制度の創設を掲げる第45回衆議院議員総選挙マニフェストを7月27日に発表した。その内容は、「失業給付の切れた人、雇用保険の対象外である非正規労働者、自営業を廃業した人を対象に、職業能力訓練を受けた日数に応じて、「能力開発手当」を支給する」ものである。

8月30日の第45回衆議院総選挙を経て、民主党、社会民主党及び国民新党は、職業訓練期間中に手当を支給する「求職者支援制度」の創設を盛り込む「連立政権樹立に当たっての政策合意」（平成21年9月9日）を行い、9月16日に連立政権を樹立し鳩山内閣が発足

11 厚生労働省所管特別民間法人「中央職業能力開発協会」が訓練実施計画を認定し奨励金を支給する専修各種学校、教育訓練企業、職業訓練法人、社会福祉法人及び事業主。

12 「ハローワーク所長のあっせんを受けて、「基金訓練」または「公共職業訓練」を受講すること（訓練期間中から訓練終了後においてハローワークでの職業相談が必要）、「雇用保険の求職者給付、職業転換給付金の就職促進手当及び訓練手当を受給できないこと」、「世帯の主たる生計者であること（原則として申請時点の前年の状況）」、「申請時点で年収が200万円以下、かつ世帯全体の年収が300万円以下であること」、「世帯全体で保有する金融資産が800万円以下であること」、「現在住んでいるところ以外に土地・建物を所有していないこと」及び「過去3年間に不正行為により、国の給付金等の支給を受けていないこと」。

した。

鳩山内閣は、平成23年度に恒久的な求職者支援制度を創設するとして、緊急人材育成支援事業の平成23年度実施分の予算を執行停止し、緊急人材育成・就職支援基金から3,534億円を国庫返納させた<sup>13</sup>。新たな恒久的な求職者支援制度の創設については、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(12月8日閣議決定)において、「非正規労働者や長期失業者等に対し、職業訓練とその期間中の生活保障を行う求職者支援制度の創設に向けた検討」が盛り込まれた。

さらに、鳩山内閣は、非正規労働者に対するセーフティネット機能の強化を図るため、週所定労働時間20時間以上の労働者の雇用保険の適用範囲を「6か月以上雇用見込み」から「31日以上雇用見込み」に緩和する等の内容を盛り込んだ雇用保険法等改正法案を平成22年1月29日に第174回国会に提出し、同法案は3月31日に参議院で可決、成立した。

平成22年6月4日の鳩山内閣総辞職後、6月8日に発足した菅内閣においても、求職者支援制度の創設に向けて、「2011年度中に「求職者支援制度」を法制化するとともに、失業により住まいを失った人に対する支援を強化」する第22回参議院議員通常選挙マニフェストを6月17日に発表し、新成長戦略(平成22年6月18日閣議決定)でも「第二セーフティネット」の整備(求職者支援制度の創設等)が盛り込まれた。

厚生労働省では、平成21年12月28日の労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告において、今後の課題として「訓練期間中の生活を保障する制度の恒久化」が盛り込まれ、平成22年2月4日から同部会において新制度の給付、就職支援や財源を含めた制度全体の在り方について、また、4月23日より労働政策審議会職業能力開発分科会において新制度の職業訓練の在り方について検討が開始された。

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会及び職業能力開発分科会での検討が進む中、菅内閣は、新たな求職者支援制度の実施に当たり、関係者への周知や訓練実施機関等における準備等に一定の期間を要することから、新制度を平成23年10月から開始するとして、平成22年11月26日に成立した平成22年度補正予算で緊急人材育成支援事業に1,000億円を追加して計上し、緊急人材育成支援事業を平成23年9月まで半年間延長した。

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では、雇用保険を受給できない者を対象とする制度であることから、雇用保険とは独立した一般会計を財源とした仕組みとして議論され、求職者支援制度に係る平成23年度予算はマニフェスト関連事項として要求額を明示しない事項要求として予算要求されていた。しかし、平成23年度予算編成作業の過程で一般会計のみによる財源確保は難航し、12月17日に国家戦略担当大臣、財務大臣、厚生労働大臣の三大臣により合意(図表4参照)がなされ、労使が拠出する雇用保険料も財源に含め平成23年度予算額として628億円(うち一般会計分は173億円)が確保された。平成23年度予算案は12月24日に閣議決定された。

---

13 国庫返納された3,534億円には、平成22年度及び平成23年度分の緊急人材育成支援事業以外の事業の予算も含まれる。

図表4 求職者支援制度についての三大臣合意（平成22年12月17日）

平成23年度予算における求職者支援制度及び雇用保険国庫負担の本則復帰の取扱いについて（抄）

1. 求職者支援制度について、以下の方針に沿って、所要額を平成23年度予算に計上するとともに、所要の法律案を次期通常国会に提出する。
  - （1）求職者支援制度は雇用保険制度の附帯事業として位置付ける。
  - （2）生活給付の額については、現行の緊急人材育成支援事業との継続性や現下の厳しい雇用失業情勢も踏まえ、制度創設時には月10万円とする。
  - （3）国庫負担は、生活給付については給付額の2分の1とする。  
職業訓練については、生活給付に係る負担割合との均衡を失しないよう配慮するものとする。
  - （4）求職者支援制度に係る国庫負担については、失業等給付に係る国庫負担の暫定措置を適用する。
  - （5）なお、仮に、緊急人材育成支援事業の終了後においては、緊急人材育成・就職支援基金に残額（当該事業の実施のためのものに限る）が生じた場合には、求職者支援制度が、実質的に当該事業を恒久化するものであることに鑑み、当該残額を求職者支援制度の財源として活用する。

（出所）厚生労働省資料より引用

三大臣合意に対し、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会は、「三大臣合意文書はこれまで審議会で議論してきたこととは違う内容となっており、審議会軽視と言わざるを得ない。」「ILOの要求する三者構成原則が軽視されており、遺憾である。」<sup>14</sup>と反発し、三大臣合意に基づく雇用保険の附帯事業とする案と、従来審議会で議論されてきた一般財源による独立した事業とする案の2案を並列で検討を進めた。

しかしながら、最終的には、国の財政事情が厳しく求職者支援制度を国が全額負担するための財源確保が困難な状況にあること、また、現下の厳しい雇用失業情勢等を踏まえれば早急に求職者支援制度を創設する必要があることから、緊急的な対応であることを前提に労使負担を取り入れた制度として検討することもやむを得ないと認め、施行後3年後の見直しの検討を法律上明記すべきとする意見を付して、平成23年1月27日に労働政策審議会職業安定分科会に部会の検討結果を報告した。

部会の報告を受けた労働政策審議会職業安定分科会は、1月31日に分科会の検討結果を労働政策審議会に報告した。求職者支援制度における新たな職業訓練の在り方を検討した

14 平成23年1月11日第73回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料「雇用保険部会（第70・71回）における財源に係る主な意見」より引用。

労働政策審議会職業能力開発分科会は、1月27日に労働政策審議会に検討結果を報告した。労働政策審議会は、両分科会からの報告を踏まえ、1月31日に厚生労働大臣に対し建議した。

厚生労働大臣は、建議を踏まえ、2月1日に「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案要綱」を労働政策審議会に対し諮問し、同日付でおおむね妥当と認める答申がなされ、法律案は2月10日の閣議決定を経て同月14日に国会（衆議院）に提出された（図表5参照）。

なお、本法律案は、賃金日額の引上げ等の失業等給付の充実などを内容とする「雇用保険法及び労働保険の保険料の徴収等に関する法律の一部を改正する法律案」と同日付で労働政策審議会の諮問・答申、閣議決定、法案提出などが進められている。

### 3. 法律案の概要

#### (1) 趣旨

非正規労働者や長期失業者が増加する中で、求職者に対するセーフティネットを整備し、その早期の就職を支援することの重要性が増大していることから、雇用保険を受給できない求職者に対し、職業訓練を実施するとともに、職業訓練を受けることを容易にするための給付金を支給すること等を通じ、その就職を支援することを目的とする。

#### (2) 職業訓練実施計画の策定、職業訓練の認定等

厚生労働大臣は、雇用保険の失業等給付を受給することができない特定求職者に対する職業訓練の実施目標等の重要な事項を定めた職業訓練実施計画を策定する。

また、厚生労働大臣は、職業訓練実施計画に照らして適切なものであること、特定求職者の職業能力の開発及び向上を図るために効果的なものであること等の要件に適合するものであることの認定をし、この認定を受けた認定職業訓練を行う者に対して、必要な助成を行うことができる。この認定に関する事務については、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構に行わせる。

#### (3) 職業訓練受講給付金の支給

国は、職業訓練受講中の生活を支援し、職業訓練を受けることを容易にするため、特定求職者に対して、職業訓練受講給付金<sup>15</sup>を支給する。なお、偽りその他不正の行為により給付金の支給を受けた者に対しては、支給した給付金の全部又は一部を返還すること、また、一定の場合には、その2倍に相当する額以下の金額を納付することを命ずることができる。

---

15 支給に関し必要な基準は厚生労働省令で定めることとされているが、労働政策審議会の建議では、月10万円の生活支援給付と訓練実施場所までの交通費を支給すべきとされている。



図表5 法律案提出までの主な動き（年表）

年 月 日	概 要
平成20年 11月 4日	「訓練期間中の生活保障給付制度」（技能者育成資金制度）実施
平成21年 7月 21日	衆議院解散
7月 27日	求職者支援制度の創設を盛り込む「民主党の政権政策Manifesto2009」（第45回衆議院議員総選挙マニフェスト）発表
7月 29日	平成23年度までの時限措置として「緊急人材育成支援事業」実施
8月 30日	第45回衆議院議員総選挙
9月 9日	求職者支援制度の創設を盛り込む「三党連立政権合意書」（民主党、社会民主党及び国民新党）作成
9月 16日	民主党、社会民主党及び国民新党による連立政権樹立
10月 6日	「緊急人材育成支援事業」の平成23年度分予算執行停止
12月 28日	労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告において「訓練期間中の生活を保障する制度の恒久化」提言
平成22年 2月 4日	労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会において給付、就職支援、財源を含めた求職者支援制度全体の在り方について検討開始
4月 23日	労働政策審議会職業能力開発分科会において求職者支援制度の職業訓練の在り方について検討開始
6月 17日	平成23年度中の求職者支援制度の法制化を盛り込む「民主党の政権政策Manifesto2010」（第22回参議院議員通常選挙マニフェスト）発表
6月 18日	求職者支援制度の創設を盛り込む「新成長戦略」閣議決定
7月 11日	第22回参議院議員通常選挙
11月 26日	「緊急人材育成支援事業」の実施期間を平成23年9月まで延長（予算を1,000億円補正計上）
12月 17日	求職者支援制度の取扱いに係る三大臣合意成立
12月 24日	平成23年度予算閣議決定
平成23年 1月 27日	労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会が労働政策審議会職業安定分科会に対し検討結果報告 労働政策審議会職業能力開発分科会が労働政策審議会に対し検討結果報告
1月 31日	労働政策審議会職業安定分科会が労働政策審議会に対し検討結果報告 労働政策審議会が厚生労働大臣に対し建議
2月 1日	厚生労働大臣が労働政策審議会に対し「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案要綱」諮問 上記諮問に対し労働政策審議会がおおむね妥当と認める旨答申
2月 10日	「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案」閣議決定
2月 14日	「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律案」国会に提出

（出所）筆者作成

#### (4) 就職支援の実施等

公共職業安定所長は、特定求職者の就職を容易にするため、職業指導及び職業紹介等の就職支援措置を効果的に実施するための就職支援計画を個別に作成し、その措置を受けることを特定求職者に指示する。

また、職業安定機関、認定職業訓練を行う者等の関係者は、特定求職者の就職の支援について、相互に密接に連絡し、協力するように努めなければならないほか、公共職業安定所長の指示を受けた特定求職者は、その指示に従うとともに、自ら進んで、速やかに職業に就くように努めなければならない。

#### (5) 国庫負担

認定職業訓練を行う者に対する助成及び職業訓練受講給付金の支給については、現行の事業主のみが負担する雇用保険二事業とは別の雇用保険法の附帯事業（就職支援法事業）として行うこととし、国庫は職業訓練受講給付金に要する費用の2分の1を負担する。なお、国庫負担については、雇用保険法附則第13条により、暫定措置（当分の間、国庫が負担すべきこととされている額の100分の55に相当する額を負担）が適用される。

国庫は、上記のほか、予算の範囲内において、就職支援法事業に要する費用を負担する。

#### (6) 検討規定

政府は、この法律の施行後3年を目途として、この法律の施行状況等を勘案し、特定求職者の就職に関する支援施策の在り方について総合的に検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずる。

#### (7) 施行期日

一部を除き平成23年10月1日から施行する。

### 4. 主な論点

#### (1) 求職者のモラルハザードの懸念について

求職者支援制度は、職業訓練中の求職者に対し職業訓練の実施を容易にする目的で生活費を支給する制度であるが、本来の目的である職業訓練の受講よりも、生活費の受給を主たる目的として制度を利用するモラルハザードが懸念される。

労働政策審議会の平成23年1月31日の建議では、生活を支援するための給付として月10万円と訓練実施場所への交通費の支給を提言しているが、最低賃金が低い地域では月に20日間フルタイム(1日8時間)で働いても10万円強程度の収入にしかならない場合もあり、大差がない。

現在実施されている緊急人材育成支援事業においても、ネイルアーティストの専門学校に中高年男性が行列をなしたという事例<sup>16</sup>や、ホームレス保護施設に入所する年配男性が

---

16 『日本経済新聞』(平23.2.10)

エステシヤンの訓練を受講したいとハローワークに相談に来たという事例<sup>17</sup>など、職業能力形成というよりも生活費が目当てと疑われる事例が報道されている。

職業訓練受講給付金の支給に関し必要な基準は厚生労働省令で定めることとされているが、労働政策審議会は建議で、病気等欠席せざるを得ない場合を除き訓練に全て（病気等の正当な理由がある場合の出席は8割以上）出席することを要件とすること、支給期間は原則1年（例外的に1年を超える訓練が必要なものは2年）とすること、循環的受給を防止するため、受給開始時点から6年の期間に1回（複数受講の場合は2回）給付が受けられる仕組みとすること、及びハローワークでの就職支援を拒む場合に一定期間給付が受けられないようにすることを提言しており、今後、モラルハザードの懸念を払拭する制度設計が必要となる。

## （2）認定職業訓練における訓練の質の確保について

求職者支援制度は、民間の専門学校等を活用して求職者に職業訓練を実施する制度であるが、上記（1）と同様に、訓練実施機関も訓練奨励金目当てで認定を受け、実際には熱心に職業訓練に取り組まないというモラルハザードを生ずる懸念がある。

現在実施されている緊急人材育成支援事業では、訓練実施機関に対し、訓練コースを新たに認定した場合に最大400万円の新規訓練設定奨励金<sup>18</sup>が支給され、訓練実施期間中も受講者一人当たり月額6万円又は10万円の訓練奨励金が支給されるが、こうした訓練奨励金目当ての事業参入が相次ぎ、訓練の質が確保されていないと指摘されている。

厚生労働省は、平成22年8月に緊急人材育成支援事業の訓練認定基準を改正<sup>19</sup>し、就職率が30%以下である訓練実施機関や訓練受講者からの苦情等を踏まえ改善が必要とされる訓練実施機関などに対し、同種のコースの訓練計画の認定申請（2回目の申請）を行う場合に改善計画の提出を求めることとした。さらに、平成23年2月にも認定基準を改正<sup>20</sup>し、認定申請の前年及び前々年に税金、社会保険料又は労働保険料の未納がないこと、IT関係の訓練コースを担当する講師に1年以上の指導経験があることなど新たな要件を導入する等、認定基準を厳格化し、訓練の質の向上を図っている。

労働政策審議会の建議では、訓練実施機関にカリキュラムを積極的に改善する取組を促すため、就職実績に応じた財政的支援を行う仕組みを提言しているが、求職者支援制度の創設に当たり、訓練実施機関にインセンティブを与えるような仕組みとすることが必要である。

## （3）不正受給の防止について

現在実施されている緊急人材育成支援事業について、栃木県の社団法人職業訓練教育協

17 『朝日新聞』（平23.2.11）

18 平成23年1月18日現在で16,000余りのコースが認定され一定量の訓練コースが確保されていることを踏まえ、新規訓練設定奨励金は平成22年度末をもって廃止された。

19 平成22年8月30日施行。

20 平成23年4月1日施行。

会が事業費の水増し請求により290万円を不正受給したという初の不正事案が報道<sup>21</sup>された。報道によると、同協会は訓練現場で正確に付けられていた出席簿の出席数を水増しして作り直して申請し、13人分の訓練奨励金130万円と5人分の2～6か月間の訓練・生活支援給付160万円の計290万円を不正受給していたとされる。同報道によると、正確な出席簿と水増しされた出席簿を照合すれば不正受給を防止できたが、訓練状況のチェックを委託されている独立行政法人雇用・能力開発機構は、「そんなチェックはしていない。厚生労働省などからそういう指示を受けていないし、時間的余裕もない」としているという。

独立行政法人雇用・能力開発機構は、現在参議院で継続審議されている「独立行政法人雇用・能力開発機構を廃止する法律案」(第176回国会閣法第9号)により平成23年度に独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構と統合し、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構に移行することとされているが、法律案では訓練実施機関の認定を新法人に行わせることとしている。

厚生労働省は、平成23年2月25日に、独立行政法人雇用・能力開発機構に対し、全国の各訓練実施機関を訪問し、出席状況と出席状況を提出した名簿の突き合わせを集中的に実施するよう通知を発出した。

法律案では、偽りその他不正の行為により訓練給付金を受給した場合には、受給額の3倍に相当する金額の返還・納付を命ずるほか、認定職業訓練機関に対する連帯責任についても定めているが、不正受給が発覚した場合の厳正な対処はもちろんのこと、厳正な審査体制を構築し、不正受給を未然に防止する措置を講じることも課題である。

#### (4) 職業訓練修了後の就職率の向上について

緊急人材育成支援事業は平成21年7月から実施されているが、総務省が平成23年2月21日に発表した平成22年(平均)の労働力調査(詳細集計)によると、非正規労働者の全労働者に占める割合は34.3%、失業期間1年以上の長期失業者は121万人と、比較可能な統計開始以降、いずれも過去最多となっており、非正規労働者及び長期失業者の増加に歯止めがかからない状況が続いている(図表1及び2参照)。

緊急人材育成支援事業実施後の就職実績は7割弱<sup>22</sup>であるが、求職者支援制度では、訓練内容等を改善し、就職率を向上させることが不可欠である。

労働政策審議会の建議では、労使、教育訓練機関等の意見を聞いて職業訓練実施計画を取りまとめる仕組みや、新成長戦略で掲げる医療、介護等の成長分野や地域の産業動向を踏まえた訓練コースの認定、ジョブ・カードを活用して求職者の適性等を見極めて適切な訓練に誘導するキャリア・コンサルティング等が提言されているが、こうした提言を踏まえ求職者の安定した就労に結びつく実効性の高い職業訓練等を実施することが必要である。

21 『朝日新聞』(平23.2.21)

22 平成22年9月修了者の就職率は67.5%。

#### (5) 財源問題について

三大臣合意(図表4参照)では、求職者支援制度を雇用保険制度の附帯事業と位置付けているが、同制度は、学卒未就職者や自営業廃業者など雇用保険の適用対象ではなかった者、雇用保険の受給終了者及び受給資格要件を満たさなかった者を対象としていることから、本来は、給付や負担の関係が明確な雇用保険制度の枠外の制度として、国が費用を全額負担すべきとの指摘もある。現に、緊急人材育成支援事業では費用は全額国庫で賄われており、欧州諸国で導入されている失業扶助制度も原則として国庫負担で賄われている。

労働政策審議会の平成23年1月31日の建議では、国の厳しい財政状況下において財源確保が困難である一方、厳しい雇用失業情勢等を踏まえ早急に求職者支援制度を創設することも必要であることから、緊急的な対応として労使負担を取り入れた制度として行うこともやむを得ないとしつつも、同時に、施行後3年を経過した時点で雇用保険制度とは切り離し、財源も全額一般財源で措置する制度に見直す検討の必要性を指摘しており、法律案の附則にも検討条項が設けられたところである。

「社会保障改革の推進について」(平成22年12月14日閣議決定)において、社会保障改革に係る基本方針として、「必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表と併せ、23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」とされ、「社会保障改革に関する集中検討会議」で現在議論がなされているところであるが、求職者支援制度の恒久財源の確保も課題である。

なお、法律案では、国庫は職業訓練受講給付金に要する費用の2分の1を負担することとされているが、雇用保険法附則第13条により、暫定措置(当分の間、国庫が負担すべきこととされている額の100分の55に相当する額を負担)が適用される。雇用保険法における国庫負担に関する暫定措置は、平成22年1月28日に成立した雇用保険法等改正法において「平成22年度中に検討し、平成23年度において、安定した財源を確保した上で附則第13条に規定する国庫負担に関する暫定措置を廃止する」と規定されたが、12月17日の三大臣合意において「雇用保険国庫負担の本則復帰については、平成23年度においては実施しないが、引き続き検討を行い、できるだけ速やかに、安定した財源を確保した上で国庫負担に関する暫定措置を廃止するものとする。」とされており、暫定措置廃止のための財源確保も今後の課題である<sup>23</sup>。

## 5. むすび

求職者支援制度は、訓練期間中の求職者を支援するために現金を給付する事業であるため、生活費目当てのモラルハザードや不正受給の懸念が付いて回るが、モラルハザードや不正受給が散見されると、多額の公費が投入される事業として国民の理解が得られない。

---

23 法律案と同日付で国会に提出された「雇用保険法及び労働保険徴収法の一部を改正する法律案」において「雇用保険の国庫負担については、引き続き検討を行い、できるだけ速やかに、安定した財源を確保した上で附則第13条に規定する国庫負担に関する暫定措置を廃止する」と規定されている。

厳格かつ慎重な制度の設計や運用が求められる。

しかし一方で、従来の雇用保険制度や生活保護制度は、労働者の3割以上を占める非正規労働者や100万人を超える長期失業者に対して必ずしも十分なセーフティネットとは言えず、民主党が「求職者能力開発給付」に係る法律案を提出した平成13年以降、長い期間をかけてその必要性が議論され、貸付から給付へ、時限措置から恒久制度へ、その内容を充実させていったものである。モラルハザードや不正受給を懸念するあまり、過度に厳格で慎重な制度設計や運用となって、制度を真に必要とする者に対し機能しないセーフティネットとなってはならない。

求職者支援制度の創設及びその後の運用に当たっては、相反しかねない上記の2つの課題を克服し、一旦失業しても求職者が労働市場に再参入できるような実効性あるセーフティネットとすることが求められる。