

スペシャルトピック

失業等給付の基本手当の暫定措置では3年間の延長を提言 ——休業支援金は当面継続 労政審の雇用保険部会報告

2021年9月から雇用保険制度の見直しについて議論してきた労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会（部会長：守島基博・学習院大学教授）は1月7日、検討結果をまとめ、分科会に報告した。報告は、2021年度末を期限とする失業等給付の基本手当における暫定措置について、3年間の延長を提言。新型コロナウイルス感染症対応休業支援金については、2022年度においては当面存続させるとした。これをもとに厚生労働省は法案要綱を作成。1月14日、審議会は公労使の各委員の意見を付したうえで「おおむね妥当」と後藤茂之厚労相に答申した。今通常国会で法案が審議される。

検討の背景

新型コロナの影響で支出額が増大

雇用保険制度は、被保険者である労働者が失業した際にいわゆる失業手当（求職者給付の「基本手当」）を支給するなどの「失業等給付」と、育児休業を取得する被保険者の労働者に育児休業給付金を支給する「育児休業給付」、また、業績が悪化して休業等を行わざるを得なくなった事業主に雇用調整助成金を支給するなどの「雇用保険二事業」に大きく分かれる。失業等給付と育児休業給付については、労使折半で保険料を拠出。一方、雇用保険二事業は、事業主のみが保険料を負担している。

新型コロナウイルス感染症が拡大するなか、緊急事態宣言に伴う雇用調整

助成金の特例措置、新型コロナウイルス感染症対応休業支援金・給付金の創設や、感染症の影響で離職した者に対して基本手当の給付日数を延長する特例措置などを講じてきたことにより、雇用保険財政は支出額が増大。そのため、費用の一部を一般会計から繰り入れたり、失業等給付の積立金からの借り入れなどを行うことによって、財政運営上でも特例措置を講じてきた。

例えば、2021年11月に閣議決定された「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」と2021年度補正予算において、雇用保険臨時特例法によって設けられた任意繰り入れ規定などでは、雇用調整助成金の財源確保と雇用保険財政の安定を図るため、一般会計から労働保険特別会計雇用勘定への2.16兆円の繰り入れを実施した。

保険財政は2022年度も厳しい見通し

繰り入れ額を2021年度中の支出に充てた後も、同年度末時点で積立金は約1.3兆円を確保する見通しだが、2022年度も多額の雇用調整助成金の支出が想定され、雇用保険財政は引き続き厳しい状況となることが予想される。

これらの状況をふまえ、労働政策審議会職業安定分科会の雇用保険部会は、基本手当、雇用調整助成金の特例措置から、財政運営に至るまで、雇用保険制度の全般にわたって見直しの方向について議論した。

基本手当

基本手当の原則の水準は改正しない

報告に盛り込まれた見直しの方向について、まず、基本手当からみていくと、水準について「基本手当受給者の再就職状況等の指標について大きな変化がみられない」として、「現時点で改正を行うことはしない」と結論づけた。

本来の制度どおりの内容では、基本手当の支給額は日額と日数で定められており、日額は原則として離職前賃金の50～80%となっており、所定給付日数は、特定受給資格者（倒産や解雇などで離職した者）は90～330日、特定受給資格者以外は90～150日となっている。

暫定措置は3年間延長を提言

現在は2021年度末までの暫定措置を講じている。雇い止めなどによって離職した者については、本来、給付日数は90～150日だが、特定受給資格者と同じ90～330日に拡充している。

また、雇用情勢が悪い地域に居住し、かつ、重点的に再就職の支援が必要だと公共職業安定所長が認めた特定受給資格者などに対しては給付日数を90～330日としている「地域延長給付」について、原則としてその日数に60日間を延長している。

さらに、新型コロナウイルス感染症の影響などによって離職した者に対する「コロナ特例延長給付」の給付日数についても、通常の90～330日に加

えて原則として60日間延長している。

報告はこれらの暫定措置について、雇止めなどで離職した者の給付日数の延長や地域延長給付に関しては、もともとリーマン・ショック時に設けられた過去の経緯があることから、「厳しい雇用情勢下で設けられた暫定措置であるという経緯を考慮しつつ、現在、コロナ禍からの経済の回復途上にあることも踏まえ、3年間延長すべきである」と延長を主張した。

一方、コロナ特例延長給付については、「コロナ禍からの経済の回復途上にあることや、感染の再拡大のリスクに備える観点から、当面は制度として存続させる必要がある」としたうえで、緊急事態措置が終了して一定期間が経過した場合は感染症の求職活動に対する影響も相当程度減少すると考えられると述べて、「緊急事態宣言の発令ごとに、各都道府県における緊急事態措置が終了してから1年経過後はコロナ延長給付を行わないこととすべき」とした。

起業失敗時の受給期間の特例を提起

基本手当ではまた、就業形態が多様化するなかでの離職後の起業へのチャレンジに配慮し、被保険者が離職して基本手当の受給資格を取得した後に、求職活動を行わずに、または求職活動を中止して起業する場合には、その後、やむを得ず廃業に至り、あらためて求職活動に入る場合にも最大4年間までは、所定給付日数の範囲で基本手当を受給できるよう、「受給期間の特例を設けるべき」と提言した。

求職者支援制度

収入要件などの緩和を延長

雇用保険を受給できない人が、月10万円の生活支援の給付金（職業訓練受

講給付金）を受給しながら無料の職業訓練を受講することができる「求職者支援制度」がある。離職して収入がない人を主な対象としているが、収入があっても一定額以下の場合には在職中に訓練を受講できるようになっている。

2022年3月末までの時限措置で、受講する際の収入要件は、本来は「月8万円以下」だが、「シフト制で働く人などは月12万円以下」となっている。世帯収入要件は、本来は「月25万円以下」だが、現在は「月40万円以下」に緩和。このほかの要件として、出席要件や訓練対象者・訓練の基準がある。

報告はこれらの特例措置について、コロナ禍からの経済の回復の途上にあることや、必要な人が受講できる環境整備に取り組んでいる途上であることを理由にあげて、「2022年度末まで延長すべき」とした。

求職者訓練も受講指示の対象に

また、現行制度では、雇用保険受給者が同訓練を受ける場合、公共職業安定所長の受講指示の対象となっていないことを根拠に、訓練延長給付（基本手当支給終了後も訓練を継続するために手当を支給）などの対象から外れていることから、求職者支援訓練についても所長の受講指示の対象とすべきと提言した。

このほかの給付関連では、教育訓練給付について、指定講座のオンライン・土日開催を進めることでの利用しやすい環境整備などを提言。2014年に創設され、2017年に現行制度に改正された、2021年度末までの暫定措置である教育訓練支援給付金（専門実践教育訓練を受講し、終了見込みの45歳未満の若年離職者に訓練期間中に支給）について、3年間延長すべきと進言した。

雇用調整助成金

現在は特例措置で助成率を引き上げ

雇用調整助成金は、事業主が労働者に休業手当などを支払う場合に、その一部を助成する制度。現在は特例措置により、助成率が引き上げられており、大企業は「解雇等を行わず雇用を維持した場合」は4分の3、「それ以外の場合」は3分の2、中小企業はそれぞれ10分の9、5分の4となっている。また、売上高などが一定以上減少している場合に適用される「業況特例」、緊急事態宣言の実施区域など地域要件を設定した「地域特例」に該当する場合は、助成率がそれぞれ10分の10、5分の4にまで高まる。

助成額の上限も引き上げられており、2022年3月には大企業・中小企業ともに1人1日あたり9,000円となり、「業況特例」「地域特例」が適用される場合には大企業・中小企業ともに1万5,000円が上限となる。

コロナ禍での対応としてはまた、雇用保険二事業では通常は実施していない、個人からの申請を可能とする休業支援金制度を創設した。コロナ感染症の影響で休業させられた労働者のうち、休業手当の支払いを受けることができなかった人が申請でき、支援金・支給金を受け取ることができる。

さらに、雇用保険の被保険者以外にも一般会計によって支援する「緊急雇用安定助成金」や「休業給付金」も創設された。

特例措置は22年度は当面の対応

報告は、これらの雇用調整助成金の特例措置について、「業種によってはいまだ厳しい状況にある企業が多いことから当面の特例措置の継続が必要で

ある」「感染状況や感染対策の内容が雇用に与える影響にも十分留意しつつ今後の特例措置の取扱いを検討すべき」との意見と、特例措置が産業の新陳代謝を遅らせている可能性が否めないなどの点があることから「経済回復のブレーキにならないよう、エビデンスに基づいて縮小を議論する段階に来ている」との意見の両方があったことを記載。

そのうえで、2021年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2021」が、特例措置を「雇用情勢を見極めながら段階的に縮減していく」などとしたことをふまえて実施することが「適当である」としつつも、当面の措置として、2022年度においては、①雇用調整助成金の活用が困難な企業に対する支援策として創設された休業支援金についても、制度としては存続させつつ、雇用調整助成金の特例措置の取り扱い等の対応に合わせて制度のあり方を検討する②雇用保険法臨時特例法により設けられた中小企業の基本手当日額の上限を超える部分について一般会計により負担する仕組みを延長する——との対応をとるべきと主張した。

また、雇用保険二事業に積立金から借り入れることができる仕組みについては、「3年間継続することとすべき」とした。

財政運営

現在は弾力条項で2/1,000

財政運営については、まず失業等給付についての保険料率について言及した。

失業等給付の保険料率は、2016年の雇用保険法改正時に、当時の過去10年平均の受給者実人員である61万

人に単年度で対応できる率として8/1,000を原則に設定した。雇用情勢が良好だったことや積立金残高の水準が高かったことから、2017年度～2021年度まで、法律上の措置を講じたうえで暫定的に2/1,000引き下げたうえで、弾力倍率が2を超えていたことを踏まえて、弾力条項にもとづき、さらに4/1,000引き下げ、2/1,000とした。

なお、弾力条項とは、積立金残高と差引剰余の合計が失業等給付費の2倍を超える場合は保険料率を最大4/1,000引き下げ可能とし、失業等給付費の1倍を下回る場合は最大4/1,000引き上げ可能とする仕組みだ。

10月からは、6/1,000とすべき

報告は、「雇用情勢が良好な時期と悪化した時期における受給者実人員の水準等にかんがみると、原則の保険料率8/1,000は引き続き妥当な水準であると考えられる」との考えを示した。保険料率は、2020年度の弾力倍率が1.85であることや、暫定措置が2021年度末で終了することから、このままいけば、原則である8/1,000に戻ることになる。

しかし、報告は、「全体的に回復途上にあるものの、新型コロナウイルス感染症の経済への影響も未だ残っている」と言及。こうした状況をかんがみ、労使の負担感も踏まえた激変緩和措置として、保険料率は、2022年度においては22年4月～9月までは2/1,000、同年10月～23年3月までは6/1,000とすべきであると提言した。

育児休業給付についての保険料率については「4/1,000のままとすべき」とした。雇用調整助成金などの雇用保険二事業についての保険料率については、原則は3.5/1,000で2021年度ま

では弾力条項によって3/1,000に設定しているが、2020年度の弾力倍率（マイナス7.65）などを根拠に「原則の3.5/1,000に戻ることが適当」と主張した。

機動的な国庫繰り入れを常設に

失業等給付、育児休業給付、求職者支援制度それぞれについての原則的な国庫負担の割合は、雇用保険法第66条で規定している。2017年度から2021年度までの間は、原則的な負担割合の10%水準とされてきた。報告は、国庫負担のあり方について、失業等給付、育児休業給付、求職者支援制度それぞれにつき個別に整理して言及した。

まず、失業等給付からみると、今般のコロナ禍での財政運営で、雇用保険臨時特例法にもとづき、約1.7兆円の国庫負担の繰り入れが行われたことに触れたうえで、「同法に基づく機動的な国庫の繰入は初めて行われたものであるが、機動的に国庫を繰り入れる制度は、今後における雇用情勢の急激な変動による財政悪化等に備えるための枠組みとしても有効と考えられる」として、「常設的な仕組みとして雇用保険法に位置づけるべきである」と提言した。

新たな国庫負担の仕組みを提言

そのうえで、負担割合について「本来、現行制度の原則的な負担割合である1/4に戻すべき」と述べる一方で、雇用保険財政を安定させるため、「新たな国庫負担の仕組みとすることもやむを得ない状況であると認識する」と指摘。

新たな仕組みとして、具体的に、①雇用情勢および雇用保険の財政状況が悪化している場合には1/4とする②それ以外の場合には1/40とする③さ

らに、一定の要件の下、これらとは別枠で機動的に国庫からの繰入ができる新たな国庫繰入制度を導入する——を示した。

「新たな国庫繰入制度」を導入する際に、雇用情勢・雇用保険財政の状況が悪化しているかどうかを判断する基準としては、「雇用情勢については前々年度の各月の受給者実人員の平均が70万人に達しているか否か」、かつ「雇用保険の財政状況については、保険料率と同じ方法により弾力倍率を計算して1を下回っているか否か」とすることが適当であるとした。

「一定の要件」については、機動的に財政運営できるようにするため、保険料率が8/1,000以上もしくは翌年度に8/1,000になる見込み（前年度の弾力倍率が2以下）または積立金の状況や雇用保険財政の状況に照らして必要と認める場合（前年度の弾力倍率が2を超える場合で当該年度の雇用情勢等が急速に悪化している場合）とすることが適当だとした。

新たな制度の運用方法も提起

報告は、この「新たな国庫繰入制度」の実効性を担保するための運用の仕方、あわせて提起した。

具体的には、受給者実人員の平均が70万人を下回るが、弾力倍率が1未満であって、かつ、積立金の残高が不足しているなどにより、失業等給付の支払いに支障が生ずるおそれがある場合に、機動的な対応として当面必要な国庫繰入を行うべき——など4つの方法を提示。

報告は、4つの状況に該当する場合（該当するおそれがある場合）には、決算確定などの時点を問わず、まずは雇用保険部会に財政の状況を報告し、部会で議論を行い、その意見をふまえ、

必要な対応をとるべきであると言及した。

求職支援では55%に引き上げ

育児休業給付と介護休業給付での国庫負担については、報告は、「2024年度まで、原則的な負担割合の10%水準とする暫定措置を継続することもやむを得ない」などとし、特例法によって設けられた育児休業給付について失業等給付の積立金から借入れを可能とする仕組みについて、「2024年度まで継続することとすべき」とした。

求職者支援制度については、「まずは、2024年度までの暫定措置を終了し、原則的な負担割合の55%水準に引き上げることが適当である」などと主張した。

雇用安定資金にも積立を

コロナ禍で、特例法により創設された財政運営の特例措置について報告は、特に雇用安定事業の雇用調整助成金の特例などに要する経費についての失業等給付の積立金からの借入れについて、「今後も更に増加することが見込まれる」と指摘。しかし、現行制度では、雇用保険二事業の収支に剰余が生じた場合には、借入額の全額を積立金に返済することになっており、それによって雇用安定資金のほうで積立ができなくなり、機動的な雇用対策ができなくなるおそれがある。

こうした理由から報告は、「当面、雇用保険二事業収支の剰余の1/2の範囲内で雇用安定資金にも積立ができるようにするとともに、二事業への貸出原資である積立金に労使が拠出した保険料が含まれていることも踏まえた上で、雇用保険財政の状況や雇用保険二事業の実施の状況を勘案して、返済必要額から控除することができるよう

にすべき」と提言。

そのうえで、雇用安定資金に積み立てた金額を含む借入額の返済のあり方について「2024年度までを目途に、改めて検討することを法律上明記すべき」と主張した。

労働側は本則戻しを主張

雇用保険部会での議論では、労使から多くの意見が出され、それをうけ報告は、労働者代表委員と使用者側代表委員からの意見も明記した。

コロナ禍での一連の特例措置による支出に関して、「労働者代表委員及び使用者代表委員から、国の緊急事態措置などに伴う休業要請によるものであることから、雇用調整助成金等に要した費用は、国の感染症対策に係る経費として一般会計により負担することが適当ではないかとの意見があった」と記載。今後の失業等給付の保険料率については「使用者代表委員から、年度途中での料率の変動に事業主が円滑に対応できるよう、丁寧な周知をはじめとしたきめ細かな方策を行うべきとの意見があった」と記した。

国庫負担では、失業等給付についての部分で、「労働者代表委員からは、雇用情勢及び雇用保険の財政状況が悪化している場合以外の国庫負担割合を1/40とすることに関して、合理的かつ十分な説明が求められるとの意見があった」と付記した。

コロナ禍での財政運営に関して、雇用安定資金に積み立てた金額を含む借入額の返済のあり方の検討については、「受益者全体で負担すべきであって、借入額の返済を、全額使用者負担である雇用保険二事業の剰余のみ負担するのは不適當」などとする使用者代表委員の意見を併記した。

（調査部）