

【1983年12月27日】中央職業安定審議会専門調査委員雇用保険部会報告書

中央職業安定審議会専門調査委員雇用保険部会

昭和58年8月10日に開催された中央職業安定審議会において現行雇用保険制度が抱えている問題点とその対処の方向について当部会で検討すべきであることが了承された。これを受けて、当部会は、同年10月6日から12月24日までの間に9回にわたり、調査、検討を行ったので、その概要を別紙のとおり報告する。

昭和58年12月27日

中央職業安定審議会専門調査委員
雇用保険部会
主任委員 舟橋 尚道

中央職業安定審議会
会長 大内 力 殿

中央職業安定審議会専門調査委員雇用保険部会報告書

一 はじめに

当部会は、現行雇用保険制度の現状と問題点について、その運営状況、今後の雇用の見通し、その制度に対する影響等はもちろん、諸外国における失業保険制度及びその最近の動向等も参考にしながら慎重に論議を行った。その結果、現行雇用保険制度の抱えている問題点及びそれを是正するために何らかの対応策を講ずる必要があるという点については、概ね意見の一致をみた。しかし、具体的な対処の内容については、今後労働省において具体的成案を作成しそれに基づきさらに論議を深めていく必要があるとの合意の下に、とりあえず次のとおり論議の結果をとりまとめた。

また、今回は限られた期間に集中的に論議を行ったが、関係労使は、雇用保険制度の健全な運営についても重大な関心を持っているところであり、今後当部会においては、雇用保険の運営状況についても、常時論議を行い、必要な提言を行っていくこととした。

論議に当たっては、国庫負担金の確保について強い要請が行われたこと並びに労働側委員からは、賃金の範囲の見直しは失業者の生活保障という観点からみると大きな問題であること、また、使用者側委員からは、失業給付を現行の保険財政の枠内で賄えるよ

う制度及び運用を改正すべきであって安易な保険料率の引上げは行うべきではないこととする意見があったことを付記する。

なお、労働側委員の一人から意見書が提出されたので添付する。また、他の労働側委員の一人から高年齢者についての見直しに当たっては慎重を期する必要があるとの意見があった。

二 雇用保険制度の現状について

1 雇用失業情勢の構造的変化

昭和 49 年の雇用保険法制定以来、すでに 10 年を経過しようとしている。その間、雇用保険制度をとりまく諸情勢、とりわけ雇用失業情勢には大きな変化がみられる。すなわち、経済成長率が低下する中で産業構造の転換が進み、労働力需給の緩和と完全失業者数の増加の傾向がみられる。

これをさらに詳細にみると

年齢面では、人口の高齢化が進展し高年齢労働者が増えているが、長期的にみると今後とも本格的な高齢化が進むとみられること(第 1 表参照)

業種別では、製造業等の就業者は横ばいないし減少ぎみであるのに対し、サービス業を中心とする第三次産業において就業者の増加が著しいこと(第 2 表参照)

既婚者を中心に女子の職場進出が進んでいること(第 1 図参照)

就業形態の多様化が進むと同時に、労働者の転職意識にも変化がみられていることなどの構造的変化が進んでおり、このような状況は、今後もさらに進展していくものと考えられる。

第 1 表 高年齢労働者の増加

項目	年	昭和 50 年	昭和 57 年	昭和 65 年
労働力人口		5,323 万人	5,774 万人(8.5%増)	6,230 万人(7.9%増)
55 歳以上の労働力人口		804 万人	974 万人(21.1%増)	1,255 万人(28.9%増)

資料出所) 総理府統計局「労働力調査」 (昭和 65 年は労働省職業安定局推計)

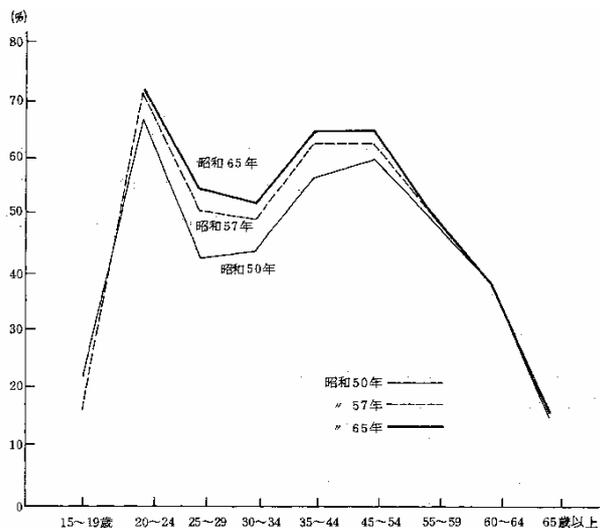
第 2 表 第三次産業の拡大

[単位: %]

項目	年	昭和 50 年	昭和 57 年	昭和 65 年
構成比	第一次産業	12.7	9.7	7
	第二次産業(製造業)	35.2(25.8)	34.2(24.5)	33(24)
	第三次産業(サービス)	51.9(20.1)	55.8(22.3)	60(26)

資料出所) 総理府統計局「労働力調査」 (昭和 65 年は労働省職業安定局推計)

第1図 女子の職場進出
女子年齢別労働力率の推移



資料出所)

総理府統計局「労働力調査」

(昭和65年は
労働省職業安定局推計)

2 最近の雇用保険制度の運営の特徴

1 で述べた雇用失業情勢の変化は雇用保険制度の運営面にも多大な影響を与えている。

高年齢受給者の増加

全体的に受給者が増加しているなかで、労働力人口の高齢化の進展とともに高年齢受給者が増加している(第3表参照)。

受給回数の増加

失業頻度の高いサービス業を中心とした第三次産業の進展は、被保険者一人一人の受給回数の増加に結びついている。

受給者の全体的増加

雇用期間の比較的短い女子の職場進出が続いていること、若年層を中心にして転職意識に変化がみられ、容易に転職を重ねる傾向が強いこと等が、全体的な受給者増となって現われている。

受給者の就職率の低下

受給者の再就職率は年々低下を続け、受給資格の無い求職者との就職率の開きは年々拡大しており、受給者の滞留傾向が目立っている(第4表参照)。

これらの動きを基本手当の受給者実人員でみると、年度平均で、54年度64万5千人、55年度66万3千人と60万人台で推移してきたが、56年度には75万1千人と前年度と比較して8万8千人(13.3%)の大幅増加となり、さらに、57年度には、82万7千人で前年度と比較して7万6千人(10.1%)と引き続き増加傾向にある。この傾向は58年度に入っても継続しており、11月までの平均で89万5千人と前年同期と比較して5万3千人(6.3%)の増加となっている(第2図参照)。

また、離職者のうち事業主都合による解雇者の割合は基調として低下傾向にあり、受給者の増減は、景気の変動によるものというよりも上述のような構造変化によるものが大きいとみられるが、このような状況は今後も続くと思われる。

第3表 高年齢受給者の増加

項目年度	昭和51年度	昭和57年度
初回受給者数	129.5万人	172.8万人(33%増)
55歳以上の初回受給者数	27.5万人	39.6万人(44%増)

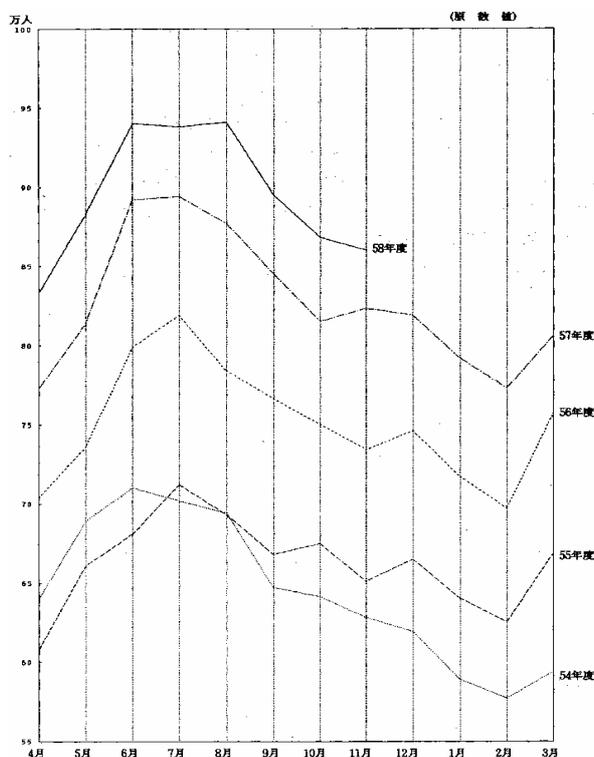
資料出所) 「雇用保険事業年報」

第4表 就職率の低下 (公共職業安定所紹介)

年度	項目	一般求職者就職率	雇用保険受給者就職率
昭和49年度		39.9%	41.2%
昭和51年度		40.1%	22.0%
昭和53年度		41.7%	13.2%
昭和55年度		42.1%	11.3%
昭和57年度		39.0%	9.7%

資料出所) 「労働市場年報」

第2図 受給者実人員の月別推移



3 雇用保険財政に与える影響

前述の受給者実人員の増加に伴い、保険給付総額も年々増加し、昭和 57 年度においては、収入(保険料収入及び国庫負担等)を上回る状況となっている。

また、積立金の額は、57 年度までは約 5,700 億円であり、保険料収入に対する積立金の比率は 1 ないし 2 とすることが適当であるとされているにもかかわらず 0.6 程度となっており、4 ないし 5 ヶ月程度の保険給付に必要な額にしかっていない。

今後も引き続きこのような受給者の増加が予想され、このまま推移するとすれば、給付に要する費用も逐次増大し、昭和 60 年度ごろには、年度当初の保険給付にも支障を生ずる事態の発生が予想される程度にまで積立金の額が減少すると思われる(年度当初の約 2 ヶ月間は保険料が収納されないので、その間は積立金で保険給付を行っている。)

第 5 表 失業給付事業の収支状況及び収支見込 [単位:億円]

区分		年度	57	58	59
失業給付費	収入	保険料収入	8,878	9,430	9,973
		一般会計より受入	3,226	3,709 (2,895)	4,511 (2,895)
	計	12,104	13,139	14,484	
	支出	12,321	13,365	14,717	
	差引	217	226 (1,040)	233 (1,849)	
	積立金累計	5,748	5,522(4,708)	5,289(2,859)	
保険料収入に対する積立金の割合			0.647	0.586(0.499)	0.530(0.287)

- (注) 1) 57 年度は実績
 2) 58、59 年度は 58 年 4 月から 8 月までの実績をもとに推計
 3) 58 年度の国庫負担金は閣議了解に基づき前年度予算額と同額とされており(いわゆるゼロ・シーリング)、59 年度についても同様の閣議了解が行われている。()内は、これらの閣議了解に基づいて措置された場合の状況である。

三 現行雇用保険制度の問題点

前述のような雇用保険制度の運営の状況をみると、現行雇用保険制度には次のような問題点があると思われる。

1 所定給付日数について

所定給付日数は、年齢等の就職困難性に応じて決定され、原則として保険料納付期間である勤続期間の長短を考慮しないこととされているほか、60 歳以上の高年齢者層

については保険料が免除されている。

したがって、高年齢者については比較的短期の雇用でも長期の給付が保障される一方、一般的に離職後の再就職が困難とみられる長期勤続者であっても、45歳未満の者は180日以下の比較的短い給付日数しか保障されていない。その結果、特に給付日数の長い受給者について、給付と負担の極端な不均衡をもたらしている。また、自己都合退職者に対する給付制限期間が1ヵ月と短いことから、安易な離職をさそう結果ともなっている。

2 引退過程にある者の取扱いについて

高年齢者の離職後の雇用ニーズは、必ずしもフルタイム雇用だけではなく、短時間の就労や趣味、経験等を生かした自由な就業など多様化しており、また再就職することなく労働生活から引退する者もある。しかしながら、現行の給付体系はフルタイム雇用を前提としており、若年者と同一の給付の仕組みとなっている。このためこれらの者の引退志向や多様な就業ニーズに対応できない結果となっている。

3 失業給付の額について

失業給付の額は、通勤手当等の諸手当を含む毎月の賃金のほか賞与等も含めて算定され、かつ、所得税等の公租公課も課されないこととなっているので、就労中の手取賃金とあまり変わらない額となる(第6表参照)。一方、現在の労働市場の状況からみると、再就職賃金はかなり低い水準にある。このため、給付額が通常の求人賃金とくらべてかけ離れたものとなっており(第3図参照)、受給者の再就職意欲を大きく阻害している。

第6表 標準世帯に対する失業給付

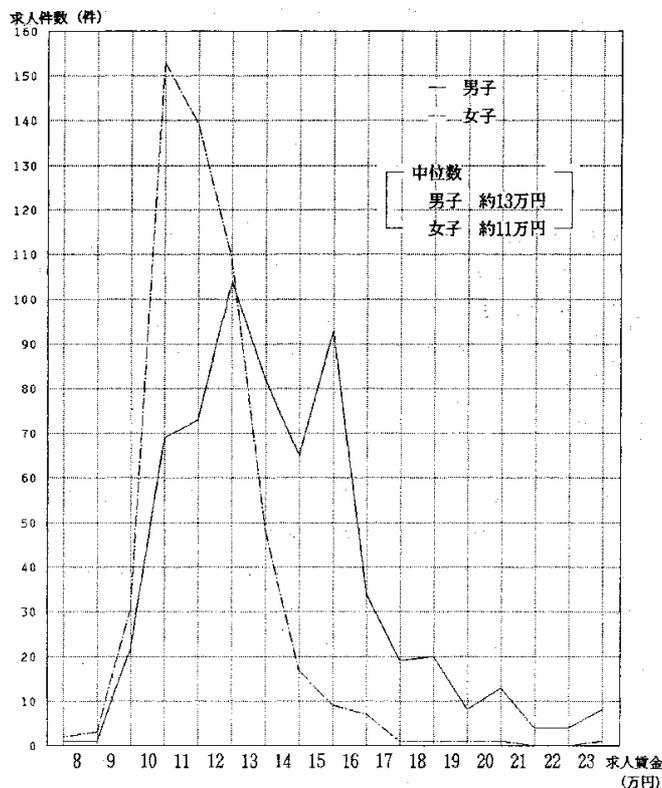
世帯主の収入(円)	手取収入(円)	給付額(円)	手取収入に対する給付額の割合(%)
291,329 (定期収入 235,676 賞与 55,653)	195,412	178,200	91.2

(注) 1) 世帯主の収入欄の額は、総理府統計局調査による「家計調査」から、「標準世帯の第 分位階級」をとったものである。

「標準世帯の第 分位階級」とは、夫婦と子供2人の世帯で世帯主のみが有業者である世帯(標準世帯)を年間収入の高低に応じて5等分した場合の低い方から2番目に位置する階級であり、この階級の定期収入が「賃金構造基本統計調査」(57年)の「きまって支給する現金給与」平均額(211,800円)にほぼ見合っている。

- 2) 手取収入欄の額は、上記調査による定期収入から税その他非消費支出及び通勤交通費を控除した額である。

第3図 求人賃金の状況



(注) 男女とも、10月1日から20日までの飯田橋職業安定所における新規求人の賃金分布

4 受給者の再就職の促進について

受給者の再就職意欲を喚起するための援助制度がない。このことは、給付額が比較的高いこととあいまって、受給者にとっては再就職の機会があってもすぐに就職しないで給付を受け続けた方が有利であるような状態をかもしだしており、いたずらに受給者の滞留傾向を助長している。

四 問題点に対する対処の方向

雇用保険制度が失業者の生活の安定、労働市場の調整、一般的な労働条件の確保等に果たしてきた役割には大きなものがあるが、今後の雇用構造の変化の中においても、雇用保険制度はその役割を十分に果たしていかなければならない。そのためには、絶えず制度本来の機能を維持し、かつ、健全な運営を確保していく必要がある。

現行制度について、その背景となる雇用構造の変化とそれが制度運営に及ぼしてきた影響を調査してきたところであるが、その結果、制度運営及び制度そのものについて先に指摘したような改善すべき問題点があるとの結論に達した。

労働省としては、以上の検討結果に鑑み、進行しつつある雇用構造の変化に的確に対応できるよう、早急に、次に示す方向で、制度の運用について反省を加えるとともに、現行制度の見直しを行うべきである。

この際、留意すべきことは、第5次雇用対策基本計画で指摘しているように、今後の急速な高齢化、産業構造の転換等に伴い、労働力需給のミスマッチが拡大し、失業者が増大するおそれ強いことである。これに的確に対応するためには、単に雇用保険制度の見直しにとどまらず、必要な雇用対策を整備充実していかなければならない。労働省においては、このための具体的な検討を早急に開始すべきであり、このことを強く希望するものである。また、今回論議が行われなかった特例一時金制度についても、今後論議を深めていくべきである。

1 今後の運用面において特に見直すべき点

(1) 受給者に対する職業指導、職業紹介等について

労働者の失業中の生活の安定及び就職の促進という雇用保険法の目的に鑑み、受給者の再就職の促進を図ることが肝要である。このため、求職者とりわけ受給者に対して公共職業安定所が行う職業指導、職業紹介等の方法及びその体制のあり方について見直しを行う。

また、あわせて、職業相談、職業指導等の結果、受給者が公共職業安定所の紹介する職業に就くこと、公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受けること又は公共職業安定所が行う再就職を促進するために必要な職業指導を受けること等を拒んだ場合には、給付制限が有効に機能するようその基準について見直しを行う。

(2) 不正受給の防止、摘発等について

不正受給の増加は、雇用保険制度そのものへの信頼に関わる問題であり、事業主、受給者等に対して雇用保険制度の周知徹底を図るとともに、不正受給の効果的な防止摘発を行うため、公共職業安定所における不正受給防止、摘発活動のあり方及びその体制について見直しを行う。

また、納付命令制度の趣旨に沿った活用が行われるようその基準についても見直しを行う。

(3) 被保険者資格の取得の確認について

パートタイマー等の短時間就労者については、被保険者の要件に該当する者についてはさらに一層の適用促進を図る必要があるが、短時間就労者の中には、その要件に該当しない者も多いので、そのための事務処理の方法及び体制の見直しを行う。

2 現行雇用保険制度について見直すべき点

(1) 現行の給付の仕組みが受給者の再就職を遅らせている面があること、安易な離職を助長している面があること等に鑑み次の措置を講ずる。

早期に就職した一般受給資格者に対し、一定の手当を支給する制度を創設する。基本手当の日額等の算定の基礎となる賃金の範囲について見直しを行う。ただし賃金日額の低い者について配慮する。

所定給付日数は、年齢等就職の難易度に応じて定められるという原則は維持しつつも、被保険者期間の長短をも考慮に入れて見直しを行う。ただし、個別延長給付の要件等について改善を図る。

正当な理由の無い自己都合退職者に対する現行の給付制限期間(1 ヶ月間)の見直しを行う。

- (2) 引退過程にある高年齢労働者の引退志向や多様な就業ニーズに対応するよう次の措置を講ずる。

高年齢被保険者の保険料免除について見直しを行う。

65歳以上の者に関する被保険者資格及び給付の仕組みについて見直しを行う。

真に求職活動をしたときから受給することができるようにするため、定年退職者等の受給期間の見直しを行う。

- (3) 高年齢者の職業生活からのなだらかな引退を可能とするための施策を充実する。
- (4) 受給者の再就職の促進を図るための施策を充実する。
- (5) 受給者の就職促進と企業の労働力確保に資するため、雇用に関する情報の提供機能を強化するための雇用情報事業を充実する。
- (6) 以上の運用及び制度自体の見直しにより、雇用保険制度の健全な運営に努めることとするが、さらに、当面予想される雇用保険の財政事情を考慮しつつ、必要かつ最小の範囲内において現行の一般保険料率の見直しを行う。

意見書

労働側委員
馬谷 佳克

- 1 現状の厳しい雇用失業情勢に対応し、大きな役割を果たしている雇用保険制度の改革は、その社会的影響が大きいだけに、関係者の合意が不可欠の要件であると考え。また、雇用保険制度自体、国の経済政策はもちろん、他の関連する諸制度と独立して存立しうるものでもないことを考えると、雇用保険制度にかかわる諸条件についての見直しを含め十分な検討がなされなければならない。
- 2 10月6日以降、雇用保険制度をめぐるいくつかの問題について雇用保険部会での検討がすすめられてきた。しかし、具体的な対処の方向に関して、制度の見直しに直結する内容についてまで十分論議がつくされ結論を得たとはいえない。

- 3 今回の制度検討の直接の契機は、財政事情であるが、財政事情に合せた保険給付総額削減を中心とする制度の見直しのみでなく、現行制度の機能維持、健全な運営の確保のためにどのような方策があるかについての検討が十分なされる必要がある。そうでないと、結果として、一時しのぎの制度改革に終り、ごく近い将来において、再び制度見直しが必要となる事態をまねくおそれのあることを指摘せざるをえない。
- 4 さらに、現行雇用保険制度の改革をめぐる主要な意見、問題点をあげると以下の通りである。 保険給付総額の増大を抑えるためには、離職者(失業者)を減らすことをまず考えるべきであり、そのための雇用政策の検討と策定が先行される必要があること、第五次雇用対策基本計画との関連を明確にし、今後の雇用情勢、景気動向などに対応できる中長期的展望に立った雇用保険制度の見直しに着手する必要があること、 財政事情から急に問題が提起されてきた事実経過からすると財政運営に労使が関与してないことが制度上の問題であること、 労働者の責に帰すべき理由によって受給者が増大しているわけではなく、制度の主旨に反する受給者が多数存在するという認識で制度見直しを行うとすれば見通しをあやまること、 高齢化社会への対応を考慮して現行雇用保険制度へ移行した経緯も十分ふまえ、今後の制度のあり方を考えるべきこと、 求職者の生活保障の必要を考えると賃金の範囲を見直すのは大問題であること、 労働者の引退年齢には個人差が大きく、65歳を引退年齢と深めることはできないこと。
- 5 雇用保険制度の現状をみると、何らかの現実的対処が必要であると考え。当面、現行法制度のもとで可能な最大限の対応策を講じ、それと平行して雇用保険制度のあり方についての識議を深め、関係者の合意形成につとめることが必要である。

中央職業安定審議会専門調査委員雇用保険部会委員名簿

(公益委員)	中島 寧綱	日本職業協会常務理事財団法人雇用開発センター専務理事
	西川 俊作	慶応義塾大学商学部教授
	舟橋 尚道	法政大学法学部教授
(雇用主側委員)	浦川 浩	日産車体(株) 代表取締役社長
	有田 正三	(株)中村自工代表取締役社長
	高木 保彦	川崎製鉄(株)千葉製鉄所副所長
(労働側委員)	芦田 甚之助	ゼンセン同盟書記長
	馬谷 佳克	日本労働組合総評議会労働対策部長
	堤 英生	中立労働組合連絡会議雇用対策委員会中央執行委員

主任委員