

7 雇用保険・雇用対策

1. はじめに

2001年1月の審議会再編により、中央職業安定審議会は廃止され、職業安定分科会は新たに設置された労働政策審議会の下に置かれることになった。職業安定分科会のもとには雇用保険部会、雇用対策基本問題部会、労働力需給制度部会などが置かれた。雇用保険部会は毎年度12月末または1月上旬に「雇用保険部会報告書」をとりまとめることがおおよそ慣行となっている。

2000年代の雇用保険制度は、1990年代後半に深刻になった中高年リストラ問題に対処することと、少子高齢化に対応するための育児・介護給付の充実から始まった。2000年4月に雇用保険法が改正され（2001年4月実施）、「倒産・解雇等により離職した者」に対して、年齢と被保険者期間に応じて給付日数を見直し、最大で330日まで給付できるようにした。また、育児休業給付および介護給付について、給付率が20%から40%に引き上げられた。

2002年12月26日の「雇用保険部会報告書」では引き続き中高年の失業問題が課題とされた。日本的雇用慣行のもとで、従前賃金に基づいて算定される求職者給付基本手当の日額が、再就職時賃金よりも高くなる「逆転現象」が発生し、これが再就職の意欲を減退させているとの認識を示した。そこで現行の給付率の下限を60%から50%に引き下げ、また、給付額の上限も引き下げることが提案された。この他、倒産・解雇による特定受給資格者の給付日数の延長、就職促進手当の創設、各種給付の統合などを提案した。

2004年1月8日の「雇用保険部会報告書—育児休業給付制度及び介護休業給付制度の見直しについて」¹では育児・介護休業制度に関して、「当該休業が円滑に取得できなければ労働者の職業生活の円滑な継続が困難になる」との問題意識から、育児休業給付については保育園への入所が困難な場合などに子どもが1歳半になるまでの給付期間の延長が、介護休業については一人の親につき取得できる回数の緩和が提案された。

2. 雇用福祉事業の廃止

2003年8月に厚生労働省内に雇用保険基本問題研究会が設置され2年半の審議を経て2006年2月報告書『雇用保険の在り方に関する議論の整理』²が取りまとめられた。これは2005年11月財政制度等審議会、同年12月自由民主党行政改革推進本部特別会計改革委員会などの意見を受け、同年12月24日の閣議決定で、労働保険特別会計については原則として「純粋な保険給付事業に限」ることとし、付帯三事業について「廃止も含め徹底的な見直し」、失業給付事業におけ「国庫負担の在り方については、廃止を含め検討するもの」とす

¹ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/01/dl/s0112-2d.pdf> 参照。

² <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/03/dl/s0303-5b01.pdf> 参照。

」とされたこと、また、総合規制改革会議などが公共職業安定所の民営化などを検討事項として取り上げたことに対する職業安定局の対応であった。雇用保険基本問題研究会の報告書は、雇用保険制度を総合的に検討した結果として、雇用保険制度の基本骨格を維持しつつ、雇用形態の多様化や新たな雇用情勢に的確に対応する仕組みを検討することを提言したものであった。だが、当時の行政改革の潮流は強く、2006年12月27日に雇用保険部会は「雇用保険制度の見直しについて」³を取りまとめ、雇用福祉事業の廃止、保険料率の引き下げ、国庫負担率を本来負担額の55%に引き下げること、などを受け入れるとともに離職理由により資格期間を6か月と12か月に整備すること、育児休業給付の給付率を50%に引き上げることなどを答申した。雇用福祉事業は2007年4月1日に廃止されることになった。

3. 雇用・能力開発機構の廃止、職業能力開発総合大学校等の大幅な縮小

既に1990年代から政府特殊法人の整理合理化が進展し、雇用促進事業団は1999年に雇用・能力開発機構に再編されていた。さらに、同機構は行政改革の波に洗われ、2004年には独立行政法人に改組された。2000年代に入り、規制緩和・行政改革の政治的圧力が強まり、2001年からの総合規制改革会議、2004年からの規制改革・民間開放推進会議、2007年からの規制改革会議などが設置され、また2000年に設置された経済財政諮問会議も規制改革を推進する機構として機能した。すでに規制改革・民間開放推進会議の提唱で2005年に公共職業安定所（ハローワーク）にいわゆる「市場化テスト」が導入されるなど、職業安定行政は規制改革の重要な対象のひとつとみなされていた。2007年6月19日閣議決定「経済財政改革の基本方針2007」において独立行政法人の整理合理化計画を策定することが決定され、「行政減量・効率化有識者会議」が設置され、審議がおこなわれた。同年8月10日「独立行政法人整理合理化計画の策定に係る基本方針」が閣議決定された。そして同年12月24日「独立行政法人整理合理化計画」⁴が閣議決定された。そこにおいて雇用・能力開発機構は組織の大幅な縮小と再編が提案された。さらに、2008年9月17日「行政減量・効率化有識者会議」は雇用・能力開発機構の廃止を提言した。

厚生省職業安定局は2008年3月13日「雇用・能力開発機構のあり方検討会」を設置し、善後措置について検討し、同年12月4日報告書「今後の雇用・能力開発機構のあり方について（最終報告）」⁵をとりまとめた。そこでは「雇用のセーフティーネットとしての職業訓練や日本の国際競争力の維持に重要な役割を果たしている基幹産業を支えるものづくり分野の職業訓練について国が果たすべき役割は極めて大きい」と述べ、職業訓練業務に特化することで、同機構の維持存続を主張した。「私のしごと館」「アビリティーガーデン」の廃止、職業能力開発促進センター（ポリテクセンター）の削減、職業能力開発短期大学校の都道府

³ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/01/dl/s0110-6e.pdf> 参照。

⁴ <http://www8.cao.go.jp/hyouka/dokuritsu/iinkai/027/shiryou1.pdf> 参照。

⁵ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/12/dl/s1204-5a.pdf> 参照。

県移管、職業能力開発大学校の課程の大幅削減などが提言された。だが、同年12月24日「雇用・能力開発機構の廃止について」⁶が閣議決定され、同機構の廃止が決定された。職業能力開発大学校など職業能力開発業務は、整理縮小して独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構に移管されることになった。

4. リーマンショック後の非正規労働問題の顕在化

2008年9月リーマンショック後、派遣労働者・請負契約の期間満了や中途解除、有期契約の非正規労働者の期間満了、正規労働者の解雇が激増し、雇用情勢は急激に悪化した。雇用保険未加入の非正規労働者が雇用保険のセーフティネットで救済されないことが深刻な社会問題とみなされた。また、リーマンショック後6カ月を経過する2009年3月末に雇用保険の求職者給付期間が終了する受給者が増大することが予想され、雇用保険をめぐる情勢は急展開を見た。2009年1月雇用保険部会「雇用保険制度の見直しについて」⁷では、非正規労働者に対する適用拡大、有期雇用労働者に対しても特定受給資格者と同様の6か月での受給資格期間とすること、特に正規・非正規を問わず雇用保険の適用を6か月以上引き続き雇用が見込まれる者に短縮すること、など適用条件を大幅に緩和する措置を提案した。こうして2009年3月に雇用保険法の改正がなされ、同月31日より実施された。また、政府の「経済危機対策」の一環として雇用対策として2009年度に2.5兆円の大型補正予算が生まれ、雇用保険を受給していない者を対象に「緊急人材育成・就職支援基金」7000億円、雇用調整助成金の拡充など雇用維持対策として6066億円、緊急雇用創出事業（基金）の3000億円積み増しなどがなされた。

5. 非正規雇用問題の深刻化と求職者支援制度の制定

のように適用条件を緩和したにもかかわらず、「6か月以上引き続き雇用が見込まれる」という適用条件を満たさない非正規労働者が雇用保険に加入できない問題が残された。民主党政権誕生後の2009年12月25日「雇用保険部会報告書」⁸では、適用条件を「31日以上引き続き雇用が見込まれる」者と緩和した。また、2011年3月末で終了する「緊急人材育成支援事業」に代わりうる「恒久的な制度」が必要であることを提言した。こうして2010年2月より雇用保険部会において「求職者支援制度」の検討が開始された。頻回の部会開催を経て、2011年1月27日の第74回雇用保険部会において報告書「求職者支援制度について」⁹をまとめ、そこで「雇用保険と生活保護の間にあるセーフティネットが必要であり、…（中略）求職者支援制度を創設することとすべきである」と提言した。また、同日にまと

⁶ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/081224honbun.pdf> 参照。

⁷ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/01/dl/h0107-1a.pdf> 参照。

⁸ <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/01/dl/s0112-3c.pdf> 参照

⁹ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001189z-att/2r985200000118bg.pdf> 参照。

められた「雇用保険部会報告書」¹⁰では、求職者給付基本手当の給付額を引き上げること、再就職手当の給付率を引き上げること、国庫負担額を本則に戻すこと、雇用保険料率を引き下げること、などを提案した（ただし、国庫負担額の本則適用は、その後見送られた）。求職者支援制度については労働政策審議会能力開発分科会において職業訓練の内容について検討を行い2011年1月27日「求職者支援制度における新たな職業訓練の在り方について」¹¹をまとめた。求職者支援制度は2011年2月10日閣議決定、同月14日法案提出し、5月13日成立し、同月20日に公布され、10月1日より施行された。

2011年3月11日の東日本大震災に対する緊急雇用労働対策は3月31日の職業安定分科会で「東北地方太平洋沖地震における緊急の雇用労働対策」¹²として報告された。雇用保険では、休業および一時離職者に対して求職者給付を特例で給付、避難先での雇用保険の受給手続きを可能とする対策を行った。この他職業安定局管轄の雇用対策として、雇用調整助成金の活用、新卒者に対する特別の配慮、雇用促進住宅の活用などを実施した。

リーマンショック後の経済危機対策で採用された暫定的な措置として個別延長給付、有期契約労働者への給付日数の充実、40歳未満の者に対する常用就職支度手当、受講手当額の一時的引上げがなされていた。これらの存廃が課題となった。2012年1月6日の「雇用保険部会報告書」¹³では、個別延長給付につき留保条件をつけつつ、これらの暫定措置の2年間延長を提案した。同報告では、この他、雇用保険付帯2事業の雇用調整助成金の運用についてリーマンショックと東日本大震災により支給要件の緩和を行ってきたが、これをリーマンショック以前の要件に戻すべきことを提案している。

2010年12月に完全失業率は5.0%を下回るようになり、雇用情勢は徐々に改善傾向を示していた。雇用保険財政も失業等給付の単年度収支において、2010～2011年度の2年間、各1800億円程度の剰余（黒字）を計上した。2012年1月の「雇用保険部会報告書」¹⁴では、これを受けて弾力条項を発動して保険料率を法定下限の0.1%に引き下げることが提案した。他方で、同報告は非正規労働者に対する個別延長給付や有期契約労働者の給付日数の充実、受講手当額の引き上げなど3年間の暫定措置の期限を2年間延長することを提案した。また、この当時の雇用保険部会では求職者支援制度の検証とともに「マルチジョブホルダーへの対応」と「65歳以上の者への対応」がしばしば議題に上がっている。

¹⁰ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001189z-att/2r985200000118lt.pdf>
参照。

¹¹ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r985200000115uv-att/2r985200000115wc.pdf>
参照。

¹² <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000018st0-att/2r98520000018suh.pdf>
参照。

¹³ http://www.mhlw.go.jp/file.jsp?id=148460&name=2r98520000032rkl_1.pdf 参照。

¹⁴ <http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000026112-att/2r985200000261p5.pdf>
参照。

6. 教育訓練給付の拡充

2012年12月、発足したばかりの安倍政権は日本経済再生本部を設置し、そのもとに2013年1月産業競争力会議が設置された。同会議では雇用制度改革、人材力強化などについても検討され（第4回、第7回）、6月5日「成長戦略（案）」¹⁵をとりまとめた。そこでは「行き過ぎた雇用維持型から労働移動支援型への政策転換（失業なき労働移動の実現）」「民間人材ビジネスの活用によるマッチング機能の強化」「多様な働き方の実現」「女性の活躍推進」「若者・高齢者等の活躍推進」「大学改革」「グローバル化等に対応する人材力の強化」「高度外国人材の活用」などが掲げられていた。特に「社会人の学び直しを促進するために雇用保険制度を見直す」という文言が含まれていた。これらの内容は同月14日閣議決定「日本再興戦略」¹⁶にほぼそのまま盛り込まれた。安倍政権は同年2月に「若者・女性活躍推進フォーラム」も設置し、同フォーラムは5月19日「我が国の若者・女性の活躍推進のための提言」¹⁷をまとめている。さらに、安倍政権で復活した経済財政諮問会議は6月13日「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」¹⁸をまとめ、そこにおいて多様な雇用のあり方を肯定しつつも、非正規労働者の増大が雇用者所得の減少の一因であることを指摘した。また、「頑張るものが報われ、何度でも挑戦できる社会、やり直し・学びなおしがきく社会」「多様な雇用が拡大し、労働生産性に見合った賃金上昇等を通じて、豊かで、満足度の高い生活水準が確保される社会」を目指すべきことを提案した。さらに、2013年8月6日「社会保障制度改革国民会議報告書」¹⁹が公表された。そこでは非正規労働者が社会保険に適用されない問題や「日本的雇用システム」の機能不全を指摘し、「非正規雇用の労働者の雇用の安定・処遇の改善を図ること」が強調されていた。

これらの安倍政権の動きは雇用保険制度の議論にも影響を与えた。雇用保険部会の開催の度に内閣直属・周辺の会議の報告書・資料および議事内容が吟味された。雇用保険部会は安倍政権が在職者・離職者を問わず職業訓練・人材育成を重視していると思われ、雇用保険に関連する職業訓練制度全般を再吟味した。2013年12月26日「雇用保険部会報告書」²⁰では「中長期的なキャリア形成支援措置について」という章を設け、教育訓練給付の拡充（受講料の40%給付）や上乗せ給付、受給要件の緩和、対象訓練の適正な選定、キャリア・コンサルティングの奨励などを提案した。また、男性の育児休業取得率の向上を図ることを目的の一つとして当初6カ月の育児休業給付の給付率を67%にすることも提案した。これらを盛り込んだ法案は3月28日に成立した。

¹⁵ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/dai12/siryou1-1.pdf> 参照。

¹⁶ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf 参照。

¹⁷ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ywforum/pdf/teigen.pdf> 参照。

¹⁸ http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2013/0613/shiryo_03.pdf 参照。

¹⁹ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokuminkaigi/pdf/houkokusyo.pdf> 参照

²⁰ http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Roudouseisakutantou/0000034836.pdf 参照。

7. 65歳以上への適用拡大、女性の就業促進

その後、2015年度は6月30日「日本再興戦略改定2015」、また、内閣改造後の安倍政権の「新・三本の矢」として「一億総活躍社会」が掲げられ、担当大臣がおかれ、10月29日「一億総活躍国民会議」が設置された。同会議は11月26日「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策－成長と分配の好循環の形成に向けて－」²¹を取りまとめた。ここでは「若者の雇用・経済的基盤を改善するため、若者の円滑な就職支援や非正規雇用労働者の正社員転換・待遇改善の推進、被用者保険の更なる適用拡大の検討」「仕事と家庭の両立ができる環境づくり」「長時間労働を是正し、テレワークやフレックスタイム制などによる多様で柔軟な働き方を推進」「男性の意識・行動改革」「学び直しになどを通じて男女がキャリアを伸ばせるような環境の整備」が掲げられた。2016年1月の「雇用保険制度部会報告」²²では、65歳以上の者の雇用保険の適用について、近年「65歳以上の新規求職者が...大幅に増加しており」「雇用保険制度においてフルタイムとパートタイムの給付条件に差異がない」ことからみて、65歳以上の労働者にも雇用保険を適用するべきである、と提言した。また、教育訓練給付で受講した労働者がキャリア・コンサルティングを利用した場合、その費用も一般教育訓練給付の対象とするべきであると提案した。さらに、育児・介護休業給付にについて、介護離職を抑制するためにも、介護休業給付の給付水準と育児休業給付と同じ67%に引き上げることが提案された。これを盛り込んだ雇用保険改正法案は2016年3月29日成立した。

(菅沼 隆)

²¹ http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/kinkyu_taisaku/hontai.pdf 参照。

²² http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12602000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Roudouseisakutantou/0000109583.pdf 参照。