

雇用保険制度の改定と今後の課題

小林 謙 一

I 雇用保険法改定のポイント

雇用保険法の大規模改定とその背景

1984年7月、制定されてからほぼ10年ぶりに雇用保険法はかなり大規模な改定が実施された。この改定の動機のひとつにつきのような雇用保険財政上の理由があったことは否定できない。というのは、とくに第二次石油ショック後の失業給付受給者の著増によって、失業給付費の伸びが収入の伸びを上回ってしまい、ついに82年度には200億円を超える赤字を記録し、保険料収入に対する積立金の比率が60%台に低下してしまったのである。

だが、失業給付受給者の増加や失業給付日額の上昇によって収支が逆転した経験は、第一次石油ショック後の中期停滞の局面でもみられたのであり、1978年には300億円以上の赤字を計上したが、そのときは景況の回復と失業給付のための保険料率を千分の10から千分の11に上げることによってかわしている。だが、第二次石油ショック後の事態は前回と相当異なっていた、とみななければならない。なぜなら、完全失業率は78～79年に2.20～2.03%に低下したのに対し、今回は83年から徐々に景況は回復に向かったのに完全失業率は81～82年に2.22～2.46%に上昇しており、しかもそれが低下に転ずる見通しは立てえなかったからである。事実、83年には2.65%に上昇し、さらに84年には2.72%に上昇しつづけている。このような完全失業率の傾向的上昇は、第一次石油ショック後の調整インフレとは異なり、第二次石油ショック後はコスト調整のための“減量化”が強化された¹⁾せ

いでもあるが、それだけでは説明しきれないような失業構造の独自の変化にもとづいている。

この点はまたのちに問題にするが、もうひとつ今回はおもに保険料率の上昇によって調整できない事情があった。というのは、前述のコスト調整の反映でもあるが、第二次石油ショック後は春闘賃上げ率も屈折し、賃金総額の上昇率はそれまでの5%以上から5%を下回るように鈍化しており、税・保険料金の負担感が高まってきていたので、79年のような雇用保険料率の引き上げを労使双方とも受け入れそうもなかったからである。さらに行財政改革のもとでは、一般会計による国庫負担の増加も期待できない状況にあった。保険財政の収入増によってほとんど赤字を処理できないとすれば、おもに失業給付の支出を削減するしかなかったのである。その面からも、前述のような若干の景気回復では逆に上昇するような完全失業率の傾向的上昇そのものにメスを加えねばならなかったわけである。

失業率は失業の発生率と滞留期間に分けることができる。国際的にみると日本の失業率は、失業の発生率が比較的低い半面、失業期間が比較的長い、という特色がみられるが、近年は失業の発生頻度も高まり失業期間も伸びる、という変化がみられる²⁾。さらに立ち入ってみると、①失業の発生率はとくに青年や女性において高まっており、②失業期間はとくに男性を中心として伸びてきており、③両者を比較すると、失業期間の延長の方が失業率の上昇により大きく寄与している。とくに男性高齢者の失業期間のいちじるしい伸びが大きな作用を果たしている、とみてよい。

これらのうち、①青年は以前から職業移動が激しく、職業や就職先の選択上の試行錯誤としてある程度は避けられない面もある。だが、以前はこうした選択的移動も労働力需給関係が悪化すると減少し、その面では失業の発生率が低下する傾向にあったが、近年は労働力需給関係に関係なく、職業移動が増加する傾向がみられるように変化してきている。②女性のなかでもとくに中年主婦を中心にした雇用市場への進出がいちじるしく、内職などは減少してきているが、こうした変化は近年のサービス産業の拡大とそれに対応したパートタイマーの増大に密接に関連している。そして、①とともに失業の発生率を高めているのである。③これらに対し高齢者のばあいは、定年延長などの雇用延長を進めているが、求人が少ないので、一度失業すると長期化する傾向が強い。とくにのちにも問題になるとおり、雇用保険上優遇されているので、余計、長期化する傾向が強いのである。しかも、高齢者人口そのものが著増しているので、失業給付の支出をより大規模にしているわけである³⁾。

したがって、失業給付の支出を削減するとなると、つぎのような問題を解決しなければならない。①青年や女性などの自己都合にもとづく離職をいかに少なくし、就職先に定着させるか。かりに離職してもいかに早く再就職させるか。②高齢者などの失業期間をいかに短縮し、できればいかに再就職を早めるか。③そのばあいは、失業給付の水準が再就職賃金に比して高すぎることが再就職をより遅らせているのではないか。④高齢者の失業のなかには、実は職業からの引退を予定した、いわば見せかけの失業も含まれているのではない⁴⁾。実はこうした問題には多様な接近を必要とする。例えば一部の失業者に対する給付水準が再就職賃金より高いとしても、それは実は再就職賃金の方が不当に低すぎることが問題なのかもしれないからである。だが、ここではさしあたり雇用保険制度の変革による接近が問題なのである。

雇用保険部会報告の要点

労働省は、1983年8月、中央職業安定審議会雇

用保険部会に制度上の問題点とその解決策について検討を委託した。83年末、同部会が提出した報告は、つぎのような現行制度の「問題点」とそれへの「対処の方向」をあきらかにした⁵⁾。まず、近年の「雇用失業情勢の構造的変化」が「雇用保険制度の運営」にあたえている「多大な影響」として、①「高年齢受給者の増加」、②「受給回数の増加」——とくに「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」による、③「受給者の全体的増加」——前記のほかに「雇用期間の比較的短い女子の職場進出がつづいていること、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」による、④「受給者の就職率の低下」——そのため「受給資格のない求職者との就職率の開きは年々拡大」していることが指摘された。

それらにもとづく「現行雇用保険制度の問題点」として、つぎの4点が挙げられている。①「所定給付日数」はのちにもみるようにこれまで「年齢等の就職困難性に応じて決定され」被保険期間は考慮されていないので、「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」。さらに60歳以上の高齢者は保険料が免除されているので「とく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」。さらに「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り扱いについて」、高齢者の離職後のニーズは「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」という実態に対し、「現行の給付体系はフルタイム雇用を前提としており」、十分に対応していない。③「失業給付の額」は「通勤手当等の諸手当を含む」ほか「賞与等も含めて算定され」、しかも所得税なども課されないもので、前職の「手取り賃金とあまり変わらない額と

なる」のに対し、「再就職賃金はかなり低い水準にある」ため、「受給者の再就職意欲を大きく阻害している」。^④「受給者の再就職の促進について」、「援助制度がない」ため「いたずらに受給者の滞留傾向を助長している」。

こうした「問題点に対する対処の方向」として、とくに重要なのは「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」ことを強調していることである。このように「雇用対策」そのものの「整備」、「充実」によって「対処」することを確認したうえで、「運用」上「とくに見直すべき点」として、「職業指導、職業紹介」、「不正受給の防止、摘発」などの強化について強調している。そのうえで「現行雇用保険制度」の「見直すべき点」として、つぎの諸点を指摘している。

①前述の「再就職」を促進し、「安易な離職」を抑制する「措置」として、1) 早期就職手当の創設、2) 失業給付の「基本手当」の算定基礎となる「賃金の範囲」の「見直し」、「ただし賃金日額の低い者について配慮する」、3) 「所定給付日数」の決定には「被保険者期間の長短をも考慮」に入れる、「ただし、個別延長給付の要件等について改善を図る」、4) 「正当な理由のない自己都合退職者に対する現行の給付制限期間（1ヵ月）の見直し」。

②「引退過程にある高年齢労働者」の多様なニーズに対応するために、1) 「保険料免除」の「見直し」、2) 「65歳以上」に関する「被保険者資格」、「給付」の「見直し」、3) 「真に求職活動をしたときから受給」できるようにするための「定年退職者等の受給期間の見直し」。

③その他、「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ことや全体の「受給者の就職促進と企業の労働力確保に資するため」の「雇用情報事業を充実することなどを強調したのである。

このように雇用保険部会報告は、「雇用保険制度の健全な運営に努める」ために、①前述のような「雇用対策」や「雇用情報事業」の強化を前提として、②早期の再就職を推進するための手当や

安易な自己都合退職を制限すると同時に、③結局は失業給付の高額部分を切り下げることによって、支出を削減するとともに再就職賃金との格差を縮小する、④所定給付日数の決定に被保険者期間原則を復活し、短期勤続者の安易な離職を制限する、⑤とくに高齢者に対しては保険料免除を見直すと同時に、定年退職者の求職活動の現実を考慮したり、65歳以上の高齢者には一般とは異なる特別の制度を用意したり、短時間雇用などを含む「なだらかな引退」への対応も工夫している。

この雇用保険部会報告とそれにもとづいて労働省が作成した「雇用保険制度の問題点への対応についての具体的な考え方」が中央職安審議会において審議されたあと、いよいよ「雇用保険法一部改正法案要綱」が作成され、重ねて関係審議会の審議を経て、84年2月、同法案が国会に提出されたのである。この間に法案として具体化されると同時にかなりの修正が施されたが、国会でもおもに衆議院において社会党などによって若干修正された⁶⁾。それらを含めてつぎに改定の内容を具体的に検討しておこう。

II 雇用保険制度改定の検討

求職者給付基本手当と給付率の改定

法案要綱の順序によると、まず「一般被保険者の求職者給付の改善等」の「基本手当日額の引き上げ」から始まる。のちにみるように、前職賃金から賞与などが除かれるので算定基礎が小さくなっただけ基本手当も減額されることになるが、それをある程度緩和するために、①失業給付の水準を上昇させると同時に、②前職賃金に対する給付率が60～80%になる範囲を賃金労働者の半数以上をカバーするように拡大したのである。基本手当日額が36等級に分かれるのは同じだが、最低の1等級を2,140円→2,670円に約25%アップし、最高の36等級を6,670円→7,330円に約10%アップさせた。それとともに12等級以下でなければ給付率が6割を上回らなかったのを、より広く21等級以下に拡大したのである。これらの改定が失業者にとってどういう意味をもつかは一様ではないだろう

が、社会保険としての所得再分配効果が拡大し、低賃金労働者への配慮も相当増大することは疑いえない。それらと同時に、③算定基礎になる前職の賃金日額もつぎのように引き上げられた。ここでも“下厚上薄”方式が採られており、1 等級2,670→3,210円、20%アップ、36等級1万1,110円→1万2,220円、10%アップのように引き上げられた。

さきの基本手当のアップはこのような賃金日額の上昇と給付率が6割を超える範囲の拡大にもとづくわけだが、賃金日額の「自動的変更」の方法は今後一考されるべきだろう。というのは、現行方式では「毎勤」調査による平均定期給与額が「20%以上」も変動しなければ「変更」されないようでは、現実の賃金変動に対する遅れがかなり大きなものになるからである。

算定基礎からの賞与などの除外

つぎの求職者給付の改定は前職の「賃金日額の算定方法の変更」である。これまでは離職前の1年間の被保険者期間中最後の6ヵ月間の賃金総額、つまり賞与などの臨時給与を含む総額を算定基礎として、前述の前職「賃金日額」を算出していたのを、今度は賞与などの臨時給与を算定基礎から除外することになった。その理由は、前述のように失業給付には税金なども掛けられないために前職の「手取り」とも大差ないだけでなく、再就職賃金にくらべてかなり高いために、再就職の意欲を阻害していた、とみられるためである。改定前の基本手当の手取り賃金に対する比率を他の社会保険と比較したある試算によると、表1のとおり健康保険の「傷病手当金」などは70%台に止まっているのに対し、雇用保険のばあいは90%以上にも達していた。もっともこの比較は、表注のとおり比較的低所得の世帯をモデルにしているので、より一層、基本手当の実際の給付率が高くなっている。また、他の社会保険などの比較も十分ではないかもしれないが、求職者基本手当の水準が社会保険としてやや高すぎたことは否定できないだろう。そうなれば、所得再分配が過大なため資源配分のミスが問題になりかねないのである。

さらに賞与が算定基礎に算入されていた点につ

表1 社会保険などによる給付額・率の比較

制 度	①基礎となる収入 (円)	②給付額 (円)	③給付率 (②/①) (%)	④手取り 収入に対 する割合 (%)
雇 用 保 険 (基本手当)	291,329	178,200	61.2	91.2
健 康 保 険 (傷病手当金)	240,000	144,000	60.0	73.7
労働者災害補償 保険 (休業補償給付)	235,676	141,405	60.0	72.4
生活保護 { 1 級 地	0	148,649	—	76.1
3 級 地	0	121,893	—	62.4

(注) 加藤孝『改正雇用保険の理論』138-139頁による。総理府「家計調査」82年の「標準世帯第Ⅱ分位」階層、つまり夫婦と子供2人の世帯で世帯主だけが就業している世帯をモデルとする。①の収入について健保と労災がより低額なのは、賞与を算入しないことなどによる。手取り収入は、①から税金などの非消費支出と通勤交通費を除く。なお生活保護には②のほかに住宅・教育扶助が加わる。

いても、すでにつぎのような指摘がなされていた。つまり、まえにも触れたように賞与は、大企業と中小企業の差や好不況業種の差があるうえに、賞与の支払いが算定期間に含まれるかどうかによっても、基本手当が異なっていた、というのである。なるほど、賞与はしだいに一般化し固定化する傾向にあるとはいえ、企業規模や好不況によって、あるいは年齢階層などでも定期給与に対する支給率に差があるだけでなく、支給企業の比率にも違いがある。こうした実態は「毎勤」特別集計や人事院、国税庁の調査でもあきらかである。したがって今回の改定は中小企業や不況業種などのとくに低所得者に対し比較的有利な効果をもつ、と評価してよい。しかも保険料の負担の方は、いままでどおり賞与などを含む賃金総額を算定基礎としているのだから、社会保険としての所得再分配効果はより大きくなる、とみてよい。

しかしながら、前述のように再就職賃金との差を縮めて再就職意欲を刺激しようという観点からみれば、きわめて消極的な措置である。なぜなら、再就職賃金がなにゆえ低いのかについてより積極的な取り組みも必要だからである。その点については、中央職安審議会に設けられる雇用対策小委員会でも検討されるだろうから、さしあたりその成果に期待することにしよう。

定年退職者などの支給期間の延長

前述のような基本手当は、受給資格を得てから1年間が受給期間ということになっているが、病気のほか、妊娠、出産、育児などで求職できないばあい、4年まで支給期間を延長し、受給開始を遅らせることができることになっている。この制度を定年退職者などにも適用しようというわけである。というのは、定年退職や定年後の勤務延長や再雇用を終えたばあい、高齢者のなかにはそこで一息入れて休養をとるなり、その後の生活設計を考え直すケースが多い。そこでいままでは形式上は求職行動をとっていることになってはいるが、実際は職安側の職業紹介にほとんど応ずることもなく半年なり1年近くも過ごしてしまい、受給期間の終了間近になってから、あるいは終了してしまってから、あわてて求職活動を開始したり引退してしまったりするケースも多かった⁷⁾。これでは求職期間中の所得を保障しようとする雇用保険の目的に十分に適合しているとはいえない。

そこで今度は、本来の1年間の受給期間のほかに、実際に求職の申し込みをするまでの一定期間（1年が限度）まで受給期間を延長できるように改定した。これによって雇用保険の趣旨が生かされると同時に、これまでのようにむやみに給付期間が長びくことも少なくなるだろう。ただし今度は、高齢者個々に本当にいつから求職行動を始めるかが問われることになるわけだから、高齢者自身がいかなる生活設計や行動プランをもつのか、できるだけ定年退職や雇用延長の終了以前から用意するようなプログラムが一般化しなければならないだろう。

所定給付日数の短縮と個別延長の充実

求職者給付の改定としてより大きいのが、つぎのような所定給付日数の変更である。これまでは表2のように年齢階層と心身障害などの就職困難度に応じて給付日数の上限が決められていた。このうち、年齢も就職困難度の代理変数と考え、いずれも就職困難度を原則としていた。たしかに年齢は就職困難度の変数とみてよいが、例えば就職困難である高齢者が就職の困難さや健康度や価値

表2 所定給付日数の改定

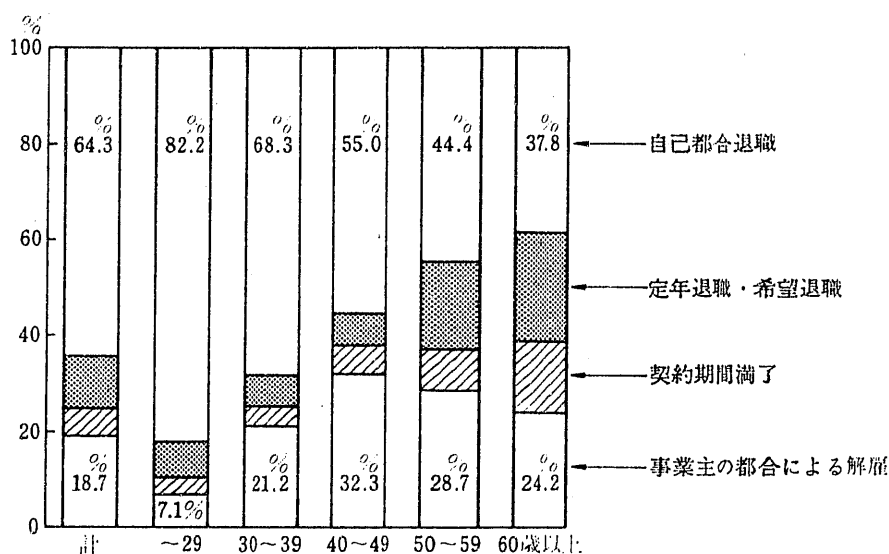
		(日)			
年齢など	被保険者期間	0.5～1年	1～5年	5～10年	10年以上
30歳未満		90→90	90→90	90→90	90→180
30～45		90→90	180→90	180→180	180→210
45～55		90→90	240→180	240→210	240→240
55～65		90→90	300→210	300→240	300→300
就職困難者	55歳未満	90→90	240→240		
	55～65	90→90	300→300		

(注) 矢印は今回の変更を示す。

志向などによって、すべて同じような求職行動をとる保証はどこにもない。引退志向の強い高齢者もおれば、そうでなくても病弱のため就業できない高齢者もいるし、またフルタイムの雇用を志向しない高齢者もいるのである⁸⁾。

さらに前述のように今回の改正にはとくに高齢者などの「給付と負担の極端な不均衡」という理由も指摘されている。というのは、55歳以上の高齢者のばあい1年以上保険料を負担しておれば、一律に300日まで受給することができ、さらに60歳以上になると保険料の負担まで免除されていたのである。勢い高齢者のばあい、女性の受給者とともに所定給付日数を満了する比率がきわめて高く、ほとんど求職活動もせず300日間をまるまる受給するケースがきわめて多かった。これは制度を逆利用するモラルハザードの一種にほかならない。そこで今回は被保険者期間を表2のように三分割し、心身障害者など以外のばあい5年未満や10年未満についてかなり給付日数が短縮されることになったのである。

ただし、不況業種などの離職者で再就職が困難と認定された求職者に対しては、今回の改定によって給付日数が短縮した分を個別延長給付によってつぎのように保障することになった。ここでも年齢と被保険者期間によって異なるが、30～90日間の個別延長が付け加えられることになった。すでにこれまでも心身障害者などの就職困難な求職者には60日間の延長が認められていたほかに、40歳以上の「特定不況業種・地域」の離職者には特例として90日間の延長が認められていた。そのうえに新しく今回、「特定個別延長給付」の対象



(資料) 労働省職安局, 1981年9月~82年8月の調査による。

図1 年齢階層別受給資格決定件数の離職理由別構成

として「特定不況業種・地域」の離職者をはじめ、企業の倒産や事業所の閉鎖や移転によって離職を余儀なくされたケースも付け加えられることになった。こうした特定個別延長によって今回の改定による給付日数の短縮をカバーし、そのうえで従来の個別延長が追加されることになっている。

このような個別の木目の細かい配慮はきわめて望ましいことではあるが、単に所得保障の配慮だけで事足りる、ということにはならないはずである。というのは、失業保障の基本問題にかかることだが、生活上再就職することが緊急の問題であり、再就職が困難であるばあい、その困難な原因に働きかけることなしに真に失業を保障することにはならないからである。その点については、前節の雇用保険部会報告や労働省の「具体的な考え方」にもある程度触れられていたように、近年は産業構造の変動や技術革新などの影響で職業別の質的な労働力のミスマッチが非常に増大している。こうした事態に対処するためには、単に失業時の所得保障に止まらず、職業訓練延長や地域移動などのサービスの給付との関係も要請されていることを銘記しておかねばならぬだろう。

離職理由による給付制限期間の延長

求職者給付改定の最後に「給付制限期間の延

長」についてみておこう。もともと失業保険は人員整理などによる非自発的な失業を給付の対象としていたが、自発的な失業との識別がかならずしも明確でないうえに自発的な労働力移動や失業を保障することは、労働力再配置にとってもマクロ経済などにとってもそれなりに意義のあることなので、「自己の責めに帰すべき重大な理由」による解雇や「正当な理由のない」自己都合退職も給付の対象とされることになっている。だが、安易な離職を少なくするために、これまで1週間の待機後、1~2ヵ月間、基本手当を制限する期間を設けていた。運用上は「重責解雇」の方は1.5~2ヵ月、「正当な理由のない」自己都合退職の方は1ヵ月だったのを、今度は原則として1週間の待機後、3ヵ月に延長されることになったのである。

「雇用保険事業年報」によると、雇用保険の受給資格者の離職理由中、「事業主の都合による解雇」の比率は80年頃までは25%を上回っていたが、近年は10%台に低下してきている。その反面、自己都合の離職が増加してきており、とくに青年層において多くなっている。図1によると、1年間だけの調査データにすぎないが、中年層のばあいは「事業主の都合による解雇」のシェアが大きく、30%を超えているのに対し、高齢者のばあいは定

年や希望退職や契約満了による退職が多く、30～40%近くに達している。それだけ中高齢者では自己都合退職が少ないのに反し、30歳代以下の青年層では70～80%前後が自己都合退職によって占められているのである。このような受給資格決定件数中「正当な理由がない」と認定された自己都合退職は60%近くにも達しており、とくに女性のばあい70%近くに及んでいる。このような状況を招いた大きな理由として、「正当な理由のない」自己都合退職の受給制限期間が1ヵ月しかなかったことが指摘されていた。

こうしたモラルハザードは、今回3ヵ月に制限期間が延長されることによってしだいに減少するだろう。ただし、「重責解雇」の方は、刑事罰とか労働協約や就業規則の違反とか、その責任は比較的明確だが、「正当な理由のない」自己都合退職の認定の方は不明確になるケースが多いだろう。その点は国会でも社会党議員などによって質問されていたとおりである。そのなかで、単身赴任などによる離職ならこれまでも「正当」と認められただろうが、MEなどの技術革新への不適応による離職のケースはこれまでになかった新しい事例かもしれない。このような新しい事態などについては、具体的に詰められねばならぬだろう。だが、受給制限期間が長ければよいというものでもない。一度失業してしまったら、あとは再就職を急ぐべきである。そのために、後述の再就職手当は受給制限期間中でも受給できるように配慮されている。さらに、当然、受給制限によって所定給付日数が短縮されることもないように配慮されているのである。

高年齢求職者給付金の新設と65歳以上対策

つぎに「高年齢求職者給付金制度の創設」についてみておかなければならない。今回の大きい改定として、①65歳前からそれ以後も継続して雇用されている高齢者を「高年齢継続被保険者」とし、②失業したばあいはこれまでのような基本手当ではなく「高年齢求職者給付金」という1回限りの一時金を給付する、③被保険者期間に応じて、1年未満50日分、1～5年100日分、5～10年120

日分、そして10年以上150日分が給付される、④一般の求職者のようにフルタイムの雇用への就職だけを前提とするのではなく、短時間雇用や高齢者事業団などを通じての任意就業などを含めた幅広い求職活動ができるようになる、⑤ただし「高年齢継続被保険者」でも、65歳定年などで退職し求職するばあいは一時金ではなく、これまでどおり表2のような給付日数の基本手当が特例として支給される、⑥65歳以上になると、新しく雇用されても一般の被保険者になることはできない、だが、短期雇用や日雇労働の被保険者として加入するか、向こう3年間だけ認可されれば任意加入することはできる、⑦これまでは60歳以上になると保険料が免除されたが、それを64歳の一般被保険者だけとし、任意加入の高齢継続被保険者は免除されないと同時に、任意加入者の失業給付は基本手当の50日分だけ、というように改定された。

このように、今回は60歳以上、とくに65歳以上の高齢者について大幅に改定された。その基本的な考え方は、すでに前述のように65歳以上の高齢者はフルタイム雇用から「引退過程」にあると位置づけ、引退のほか、短時間雇用や任意就業などを志向することを前提としている。だから、65歳以上の新規雇用については一般保険から「適用除外」され、短期雇用などの雇用保険にしか加入できないように改定されたのである。さらに、引き続き65歳以後まで雇用が継続した高齢者でも、失業したばあい高齢求職者給付の一時金しか受給できないのも、同じ考え方にもとづくのだろう。ただし、同じ高齢継続被保険者でも定年退職者などの雇用延長者にはこれまでどおり基本手当が支給されることになったのは、奇異に感じられるかもしれない。この特例は衆議院における修正にもとづくが、高齢継続被保険者には常用雇用への求職を前提とする基本手当を支給しない、という原則と矛盾する。だが、この特例がなければ64歳以下で基本手当を受給するケースがふえ、65歳やそれ以上への定年延長や雇用延長が阻害されるかもしれない。さらに、この特例でも被保険者期間による給付日数の決定という原則が生かされている、とみることができよう。そのほか、65歳以上の任

意加入は、これも衆議院における修正によって今回の大幅改定を緩和するために今後3ヵ年だけ実施されることになっているが、今後の65歳以上の高齢者政策を考えたときにはたしてそれでよいのかは、65歳以上の扱い方とともに、またのちに検討することにしよう。

早期再就職手当制度の新設

最後に、早期再就職を促進するための「再就職手当制度」の新設についてみておこう。この制度は、再就職した前日の基本手当支給残日数が所定給付日数の2分の1以上のばあい、表3のように50～120日分支給されることになっている。これをみると、被保険者期間が1年未満や1年以上でも30歳未満のように所定給付日数が90日間の受給資格者の早期再就職をとくに刺激しようとしていることがわかるが、そのほかほぼ所定給付日数と支給残日数に応じて再就職手当の日数が決められている、とみてよい。この再就職手当は、つぎのような給付制限中でも支給されることになっている。

表3 再就職手当の基本手当給付日数

所定給付日数	支給残日数	再就職手当日数
90日	45～90日	90日分
180	90～119	50
	120～180	80
210	105～139	50
	140～210	85
240	120～159	50
	160～240	90
300	150～199	70
	200～300	120

職安が紹介した就職や指示した公共職業訓練を拒んだばあい、1ヵ月間、給付が制限される。また、前述のとおり「重責解雇」や「正当な理由のない」自己都合退職のばあい、3ヵ月間制限される。こうした制限中でも支給されるが、「重責解雇」や「正当な理由のない」自己都合退職のばあい、初めの2ヵ月間は職安の紹介を要件とし、あとの1ヵ月は自分で職を見つけてもよいことになっている。このような要件を設けているのは、見せかけの再就職などで、この制度が濫用されるの

を防止しようとしているのだろう。というのは、かつて失業保険時代にも「就職支度金」制度があり、ほぼ同様に早期の再就職を促進した経験があるが、半年くらいの就職で離職・再就職を繰り返して濫用されたことがあるからである。そこで今回の再制度化では、「1年を超えて雇用されるのが確実」と認められるばあいだけに支給が限定され、しかも今回の「支度金」が受給されてから3年以内は離職前の事業主に再雇用されたばあいは支給されないことになっている。

表4 一般求職者と雇用保険受給者の再就職率の差
(%, 倍)

年度	項目	一般求職者	雇用保険受給者	有効求人倍率
1974		39.9	41.2	0.98
76		40.1	22.0	0.64
78		41.7	13.2	0.59
80		42.1	11.3	0.73
82		39.0	9.7	0.60

(注) 労働省「労働市場年報」による。就職率は職安紹介による就職について示す。

こうした措置によって、制度の濫用も少なくなり、とくに表4のように雇用保険を受給しない求職者の就職率との差が拡大してきていた受給者の再就職を促進することになるだろう。だが、早期の再就職の促進そのものについては、なによりも職業紹介などの強化によって進められるべきだろう。所定給付日数をまるまる満了する比率は、とくに女性や高齢者において高くなっているのだから、その実態に即した対応が必要である。それとの関係で、前述のような安易な離職を少なくする措置をはじめとして、基本手当の水準の調整や高齢者給付に対するさまざまな改定などが一体となってその効果を発揮することになるのだろう。さらにそれらとの関連で、今回、定年退職者などの短時間雇用などの再就職を受け入れた事業主に新しい助成金も支給されることになったが、それらについてはまたのちに触れるとおりである。

III 雇用保険制度の今後の課題

雇用保険法改定の評価と意義

これまで今回の改定の中心となった一般求職者

について、主要な改定点を具体的にみてきた。総じていえば、今回の改定は失業給付の削減や制限とそれによる安易な離職の減少を目的としており、それによって「雇用保険制度の健全な運営に努める」と同時に、本稿の初めにも触れたような失業の構造的増大に対処しようとしている。とくに失業給付の減少が顕著なのは、①基本手当の算定基礎からの賞与などの除外、②被保険者期間の比較的短い受給者に対する所定給付日数の短縮、③65歳以上の高齢者に対する「適用除外」と一時給付金の支給、④「重責解雇」と「正当な理由のない」自己都合退職に対する「給付制限期間の延長」や定年退職者などに対する一種の給付制限のうち、とくに①～③が大きな効果を発揮するだろう。しかも、こうした対策による失業給付の減少は、同時に安易に離職し雇用保険の受給に依存しようとする求職者の行動を減少させ、「再就職手当」とともに早期の再就職を促進することになるだろう。

だが、その半面ではこれまでせっかく充実してきた公的失業保障の機能を縮小させることは否定できない。しかし、すでに注意深くみてきたように今回の改定には低所得者に対する所得保障機能をできるだけ保持するために非常に木目の細かな配慮も施されており、それによって社会保険としての所得再分配機能を強化している。このことは、①失業給付の算定基礎からは賞与などが除外されたが、保険料の算定基礎にはこれまでどおり算入されている、②賃金の範囲は縮小したが、算定基礎の賃金日額がアップされると同時に60～80%の給付率の範囲が拡大し、賃金水準の低い方から雇用のほぼ半分以上をカバーするように配慮されている、③所定給付日数が前述のように短縮される効果を緩和するために、特定不況業種・地域などの雇用調整の対象者など、就職の緊急度と困難度の高いケースに対し「個別延長」を充実させている、④65歳以上の高齢者には一般の保険から「適用除外」されるなどの改定が加えられたが、その影響を緩和するために今度3年間の「任意加入」も認められている、⑤「再就職手当」では1年にも達しない短期勤続者に比較的有利な手当を支給し再就職を促進しようとしているのである。

雇用政策そのものの重点的強化

しかしながら、所得保障さえ得られればそれでよい、ということでは全然ない。前掲の雇用保険部会の報告でも示唆されていたように、できるだけ失業を予防し、やむなく失業してもできるだけ早期に再就職することが望ましい。というのは、それによって単に失業給付などが少なくて済むから、ということだけではない。労働者の労働意思・能力も実は“生き物”であり、失業して労働から離れていれば、それだけで摩損しかねないのである。労働の意思と能力は適度の労働・生活条件で使われていることが望ましいのである。労働能力の消費は他の物の消費とは異なった側面をもっており、労働ながらその仕方などについてより高い能力を生産しうるのである。

このように労働の意思と能力を維持し開発するために失業を予防し、失業しても早期に再就職できるようにするには、すでに前述のように今回のような雇用保険制度の改定だけでなく、雇用政策そのものの充実が要請されるのである。その点については中央職安審議会に雇用対策小委員会が設けられ検討されることになっており、それに関連して労働省では新しい総合的雇用情報システムが開発されることになっている。さらにそれに関連して、国会の「附帯決議」でも、①高齢者などの「雇用就業対策の充実」、「雇用保険法に基づく四事業の一層効果的な運営」、②「パートタイム労働者対策の充実」、③MEなどの「技術革新の進展に対応」した「雇用の安定、職業能力の開発向上、労働安全衛生の確保、労働時間の短縮」などの「対策の充実強化」、④公共「職業紹介機能」などの充実とともに「就職情報誌」などへの対応、「指導」の強化などが強調されている。

それだけでなく、女性を含む青年層に、雇用の安定や労働諸条件の高さではかならずしもなく、“恰好のいい、あるいはナウい職業”に向けての転職が多いというような実態の解明を踏まえた、より木目の細かな雇用政策も開発されねばならぬだろう。その点では「就職情報誌」や民間の職業紹介機能などを「指導」するのではなく、それに学び、体系化し、臨調の『基本答申』ではないが、

表5 産業別被保険者数の変化

産業	年度	1976	1982	増減(率, %)
総数		23,384,781人	26,362,245人	2,977,464人 (12.7)
第一次産業		58,652	108,667	50,015 (85.3)
第二次産業		11,892,009	12,505,330	613,321 (5.2)
うち製造業		9,801,802	9,998,315	196,513 (2.0)
第三次産業		11,374,370	13,743,677	2,369,307 (20.8)
うち卸売・小売業		4,626,929	5,368,744	741,815 (16.0)
うちサービス業		3,219,664	4,430,916	1,211,252 (37.6)
分類不能の産業		59,750	4,573	△ 55,177 (△92.3)

(注) 労働省「雇用保険事業年報」により、年度末の数値を示す。増減のかつこ内は76～82年度間の増減率を示す。

「方向づけ、調整、補完」するような行政的アプローチが要望されるだろう。それらとの関連で雇用保険制度がいかなる役割を果たすかが今後の第一の課題となるだろう。

適用拡大とパートタイム労働対策

実はつぎの問題も国会の「附帯決議」に触れているが、従業員「5人未満事業所等の未適用労働者」と「一般労働者と同様の状態にあるパートタイム労働者の加入促進」、つまり適用拡大の問題である。もともと失業保険法の時代から、とくに日本では“遅れてきた”社会保険だけに、他の社会保険とは異なり民間雇用のほぼ一元的制度として発達してきた。したがって「労使連帯」の範囲も格段に広く、前述のような所得再分配効果もそれだけ大きいのである。とくに雇用保険法に転換してから、農林水産業の零細企業を除いて民間部門で「皆保険」化し「保険集団」としてより大きく組織されてきている。

事実、表5のように1976～82年の7年間に被保険者数は13%も増加しており、雇用全体の伸びを大きく上回る伸びを示している。これを産業別にみても、規模の小さい第一次産業は別として、第二次産業の伸びはすでに停滞しているのに反し、第三次産業とりわけサービス業においていちじるしい増大をみせている。それは保険統計上「分類不能」の整理が進んだせいでもあろうが、それと同時に現代の産業構造の転換をかなり誇張して示す結果となっている。こうしたサービス業などの拡大にともなって、それまで任意適用だった常用従業員4人以下の零細企業における適用拡大がと

くにいちじるしくなっている。それにもかかわらず、同じ労働保険の労災保険に比較して被保険者ベースで20%以上も少なくなっている。もちろん両保険には負担方式をはじめさまざまな差異があるから、単純に比較はできないが、各地域の事業所把握率自体に相当な差異があるように思われる。

そこで、零細企業を中心とした適用拡大が問題になってきているのだろうが、こうした零細企業、とくにそのなかでも数の多いサービス業ではとりわけ雇用関係が不明確であり、“雇われマダム”といわれながら実は請負業者であるような実態にある。これをはたして終身雇用などの長期勤続型雇用と同一の「危険集団」とみなしうるかどうか疑問になるだろう。それと同様な問題をもつのがパートタイマーの適用拡大である。近年の雇用拡大は、“サービス経済化”との関連でパートタイマーの増加を中心としており、雇用保険上いかに扱うかが大きな問題になってきている。そこで「一般労働者と同様の状態」をいかにおさえるかが問題になるが、従来は所定労働時間が通常勤務の4分の3以上でなければ社会保険に加入できないように「次官通達」によって規制されてきた。日本のパートタイマーの労働時間は長いから、表5の被保険者のなかでもパートタイマーが増加してきているに違いない。

それでも東京労働基準局『パートタイマー・その実態と意識』84年によれば、中小企業では他の社会保険よりも低く労働者ベースでみて10%をも下回る程度の適用率に止まっている。このような適用率を向上させるためには、前述のような事業所の把握率を高めるとともに、つぎのような政策

を考慮すべきだろう。というのは、今回の改定とともに60～64歳の高齢者が通常勤務の所定労働時間の2分の1以上の短時間勤務を対象としてその雇用を奨励するために、雇用主に対し定年延長奨励金などの半額の助成金が支給されることになった。現在、常用型のパートの労働対策が進められつつあるが⁹⁾、そのばあい通常労働時間の4分の3未満はすべて適用外とするのではなく、せめて2分の1以上には適用されるべきだろう。そのばあい、現行の短期雇用保険は1年以内の季節雇用に限定されているが、この枠組みを改定し、パートタイマーにも適用されるべきではないか。このような適用拡大を進めるなかで、雇用関係の不明確さや不安定な点や労働・福利条件の遅れなども改善されねばならぬのである。

65歳以上の高齢者雇用政策に向けて

さきの短時間雇用助成金は、今回の改定によって定年退職者などの雇用促進助成金とともに新設されたのだが、いずれも雇用保険の雇用対策四事業の一環として雇用主の負担によって実施されている。定年延長や定年後の雇用延長に対する奨励金や助成金は失業の予防まで一種の「保険事故」として取り込んだ、新しい保険事業として注目されてきたが、今回の短時間雇用助成金などは再就職を促進し、それだけ失業給付を軽減する政策として位置づけられる。それと同時に、60～64歳の高齢者の多様なニーズへの対応としても有意義な政策である、といってよい。というのは、労働省の60歳代前半雇用対策研究会が提言しているように、ここ当分は60歳代前半層がいちじるしく増加し、しかもこの世代は年金受給者も多くなり、半引退のような状態で任意就業を希望する高齢者まで含めてその生活行動は非常に多様化するからである。

それに対し65歳以上の高齢者が一般の保険から適用除外となったのは、現状では理解できないことではない。だが、1980年代の後半になると、第二次大戦で命を失わずに済んだ高齢者が大量に65歳以上にラダーアップする。そのことを考えると、今回の改定のように65歳以上をあまりに一律に

「引退過程にある」と前提するのは問題を残すだろう。高齢者によってはれっきとした常用雇用への就職を希望し、また社会的にも必要な労働能力をもっているばあい、その雇用を保障しないのは社会的に損失であるばかりでなく、高齢者自身の生きがいも充足しないことになる。したがって65歳以上の一般保険への任意加入は、前述のように今後3年間に止めるのではなく、れっきとした制度として定着させるべきだろう。そして、常用雇用を求職するのに適格な高齢失業者には、今回の改定のように定年退職者などと同様に一般保険の基本手当が支給されるべきである。

このような高齢者の常用雇用化によって、もし年金給付を節約できるとしたら、年金財政の逼迫を緩和するためにどれだけ寄与するかわからない。現行制度では在職老齢年金制度がこうした機能を發揮しているが、現状で賃金と合算して取得できる所得水準がそれほど高くないために勤労意欲がそがれるという声も少なくない。この点はぜひ改善されねばならぬ。さらに現行の低報酬在職年金では低賃金雇用を固定してしまう傾向もないとはいえない。賞与の支給で一概にはいえないが、いずれにせよより基本的に高齢者の雇用を拡大するためには、実際に雇用してみても雇う方も雇われる方も高齢者の経験や能力などの發揮の仕方についてノウハウをだしあう経験の蓄積が必要である。前述の雇用助成金などにもそうした“呼び水効果”こそが期待されるのである。さらに、かなりの年金受給を前提としてみても、今後65歳以上の就業は年平均2%以上も増加すると予測できるのに、今回の年金改革ではなにゆえか65歳以上の在職年金は廃止されてしまった¹⁰⁾。これはぜひ復活し、前掲の短時間雇用も対象に含め、厚生年金以外にも広げられるべきだろう。さらに今回の改定でも問題にはならなかったが、合わせれば月額40万円にもなるケースさえ多くなっている年金と雇用保険の併給問題にも今後検討のメスを加えねばならないだろう。

最 後 に

以上、今回の雇用保険制度改定について検討し、

今後の課題のいくつかを指摘してきた。だが、これらの作業をもっと詰めてみるためには、少なくとも3年や4年の実績を見つめてみなければならない。もっともこの種の実績には制度そのものの以外の影響も加わるから、制度そのものの効果を見極めることは容易なことではない。それにしても、制度が定着したらしたで、あたかも制度に寄生するようなモラルハザードも発生してくるうえに、想定した条件の設定にも思わぬ変化を来すだろうから、適当な時期に全般的に見直す機会をもたねばならぬだろう。

(注)

- 1) 大企業を中心とした減量化と雇用調整については、拙稿「第二次減量化と労働市場の展望」『経済評論』83年8月号をみよ。
- 2) 『労働白書』83年版をみよ。
- 3) このような失業構造については、小池和男編『現代の失業』同文館、84年、水野朝夫・谷弘一編『先進国失業の構造』有斐閣、83年、および拙稿「二重構造論争と雇用・失業状況」舟橋尚道編『現代の経済構造と労使関係』総合労研、84年などをみよ。
- 4) こうした疑問については、拙稿「高齢者の雇用と

そのための公共政策」法政大学大原社研編『現代の高齢者対策』総合労研、85年もみよ。

- 5) 中央職安審や国会における審議の概要については、加藤孝『改正雇用保険の理論』財形福祉協会、85年をみよ。
- 6) それらの主要な修正点などについては、前掲、加藤『改正雇用保険の理論』159頁以下をみよ。
- 7) 職安サイドなどからみた高齢者のさまざまな行動については、今村肇・島田晴雄「高齢化社会と雇用政策——雇用保険制度の改正をめぐって」『現代経済』84年春季号、拙稿「高齢者職業政策の現状と課題」『日本労働協会雑誌』82年3月号をみよ。
- 8) その実態や要因については、拙著『高齢者の雇用保障』御茶の水書房、83年、注4)、7)の拙稿をみよ。
- 9) その問題点については、拙稿「パートタイマーの増加とその問題点——パートタイム労働対策要綱の検討」東京都労働経済局『経済と労働』84年をみよ。
- 10) これらの点については、拙稿「高齢者雇用はふえないのか——年金財政再計算への疑問」『エコノミスト』85年1月29日号、拙稿「高齢者雇用と在職老齢年金の将来」『現代社会保険』85年6月号、さらにより具体的な事例などについては、森隆男「注目すべき在職老齢年金の機能」『総合社会保障』84年10月号をみよ。

(こばやし・けんいち 法政大学教授)