

# 労働保険特別会計の改革と雇用保険制度

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 674 (2010. 3. 23.)

- はじめに
- I 労働保険特別会計改革の流れ
  - 1 労働保険特別会計とは
  - 2 改革に至る経緯
  - 3 これまでの改革
- II 平成 22 年の雇用保険法改正の概要
  - 1 失業等給付の国庫負担 (閣法第 2 号)
  - 2 雇用保険二事業の財政基盤の強化 (閣法第 8 号)
  - 3 雇用保険の適用範囲の拡大 (閣法第 8 号)
- おわりに

労働保険特別会計については、施設整備の「無駄遣い」や失業等給付の国庫負担が問題とされ、改革が行われてきた。「無駄遣い」については、労働福祉事業と雇用福祉事業で行われてきた施設整備・運営が平成 17 年度までに廃止された。平成 18 年には、国庫負担の「廃止を含む検討」と雇用保険三事業の「廃止を含む見直し」が決定し、平成 19 年の法改正で、国庫負担は、当面の措置として負担率が削減された。雇用保険三事業は、そのうち雇用福祉事業が廃止され、雇用安定事業及び能力開発事業の二事業となった。

経済情勢の変化と政権交代を受け、政府の方針にも変化がみられる。第 174 回国会に政府が提出した 2 つの雇用保険法改正案には、国庫負担の復帰に向けた措置と雇用保険二事業の強化が盛り込まれている。また、非正規労働者への適用範囲拡大なども盛り込まれているが、非正規労働者やワーキングプアへの総合的な対策が課題として残される。

社会労働課

まつい ゆうじろう  
(松井 祐次郎)

調査と情報

第 674 号

## はじめに

労働保険特別会計は、一連の特別会計改革の中でも、象徴的な存在とみられてきた。行財政改革の流れの中で、雇用保険三事業（現在は雇用安定事業と能力開発事業の二事業）の「スパウザ小田原」や「私のしごと館」などが「無駄遣い」の典型例として国会審議や報道で取り上げられてきた。これまでに、多くの施設整備を行ってきた労災保険の労働福祉事業と雇用保険三事業のうちの雇用福祉事業が廃止されるなどの改革が行われてきた。

本稿は、労働保険特別会計の改革の流れを振り返るとともに、特に雇用保険制度について、第174回国会に提出された2つの雇用保険法改正案の概要と課題を整理する。雇用保険制度を含む雇用政策の今後の課題についても簡単に触れる。

## I 労働保険特別会計改革の流れ

### 1 労働保険特別会計とは

#### (1) 前身

労働保険特別会計の前身は、昭和22年に設置された労働者災害補償保険（以下「労災保険」という）特別会計と失業保険特別会計の2つの特別会計である。

労災保険特別会計は、労働基準法（昭和22年法律第49号）に定められた使用者の災害補償責任をいわば代行する機能を果たす<sup>1</sup>労災保険制度の保険経理のために、労働基準法と同日に施行された労働者災害補償保険法（昭和22年法律第50号）に基づき設置された<sup>2</sup>。

失業保険特別会計は、当時の失業保険法（昭和22年法律第146号）に基づき、被保険者である労働者が失業した場合に保険金を支給し、その生活の安定を図ることを目的とした失業保険制度において、国と事業主及び被保険者の三者で負担する保険給付に必要な費用の収支を事務費も含めて経理するために設置された。

#### (2) 設置の経緯

労働保険特別会計は、昭和47年に失業保険特別会計と労災保険特別会計を統合して、設けられた<sup>3</sup>。失業保険と労災保険の小規模事業者への適用範囲拡大<sup>4</sup>に伴い、保険料の納付事務負担の軽減と効率的な徴収を図るため、両保険の保険料の徴収を一元化することを目的としている。

この時、両保険の保険料は労働保険料に一本化され、「徴収勘定」を設けて経理することとした。徴収された労働保険料は、「徴収勘定」に収納され、そのまま労災保険にかかる部分は「労災勘定」に、失業保険にかかる部分は「失業勘定」に繰り入れられ、両勘定はこれを主財源に保険給付業務を行うこととなった。

<sup>1</sup> 「労災保険制度の現状と課題」『週刊社会保障』2006.8.14-21, p.152.

<sup>2</sup> 昭和6年に成立した「労働者災害扶助責任保険法」による保険制度の保険経理のための特別会計であった災害扶助責任保険特別会計を引き継いでいる。「6-1 労働保険特別会計財務諸表（労災勘定）（オ）注記事項（公会計貸借対照表等）」厚生労働省「平成12年「特別会計等財務書類の作成ガイドライン」に基づく特別会計財務書類」2001.5. <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/other/zaimu0105/zaimu6/5.html>>

<sup>3</sup> 「労働保険特別会計法の制定」『時の法令』(792)1972.7.23, p.1.

<sup>4</sup> それまで両保険とも労働者5人未満の事業所は適用対象外であったが、昭和44年の法改正により、以後、段階的に適用を拡大することとなった。

### (3) 付帯事業

両保険とも、保険料を徴収し、労災や失業という保険事故に伴う給付を行うために設けられた制度であったが、初期から、保険事業以外の付帯事業が行われてきた。

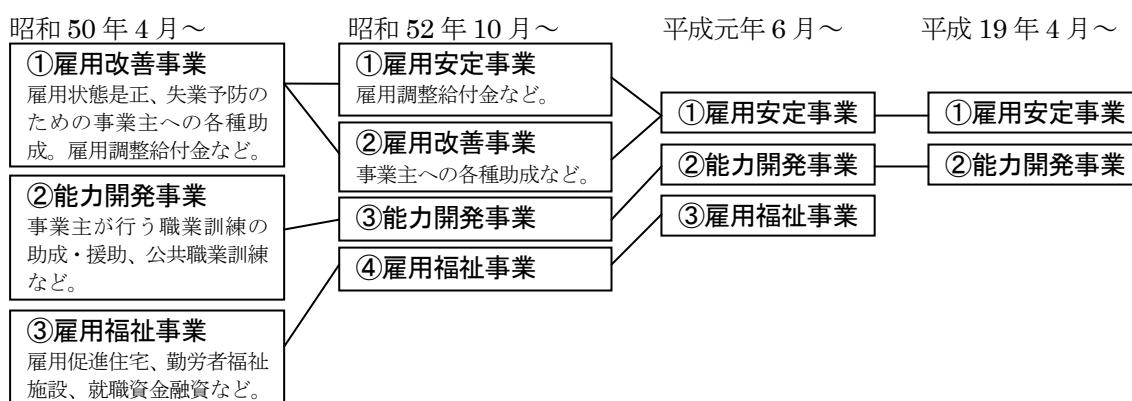
労災保険制度では、発足当初から業務災害に関して労働者のために必要な施設の設置を行っている。昭和 22 年には職場復帰のための傷痍者訓練所の設置や国立病院との外科後処置の契約締結を行い、昭和 24 年以降は全国に次々と労災病院を開設した<sup>5</sup>。

失業保険制度では、昭和 28 年から失業保険福祉施設として職業訓練所、簡易宿泊所等の設置が始まり、昭和 30 年には設置運営に関する規定も明文化された。被保険者の福祉の増進を図るとともに、失業という保険事故の発生を事前に防止し、また失業期間を短縮することによって、制度全体としての支出を減少させることが目的とされた<sup>6</sup>。

### (4) 失業保険から雇用保険へ

昭和 49 年に失業保険法が廃止され、新たに雇用保険法（昭和 49 年法律第 116 号）が制定されて、雇用保険制度が発足し、労働保険特別会計の「失業勘定」は「雇用勘定」となった。雇用保険制度では、小規模な農林水産業を除き、全産業・全業種を規模に関わらず適用対象とするとともに、事業主負担の保険料を財源にいわゆる雇用保険三事業（図 1）を行うこととされた<sup>7</sup>。失業保険制度を発展させ、単に失業者の生活保障（失業に対する事後的な保障）にとどまらず、失業の防止、早期の再就職促進、さらには雇用機会の創出・増大、労働者の能力の開発向上など、積極的な雇用政策の一翼を担うこと<sup>8</sup>を目的とするとともに、労働者の福祉の増進を図ることとしたのである。

図 1 雇用保険三事業の変遷



(注)「各事業の概要」は、事業名の追加または廃止を伴う法改正施行時の事業概要を記したものであり、その間の事業内容の変更は反映していない。

(出典) 雇用保険法各改正時の条文とともに、次の資料を参考に筆者作成。労働省職業安定局雇用保険課編著『雇用保険法』(労働法コンメンタール 6)、労務行政研究所、1978; 濱口桂一郎『労働法政策』ミネルヴァ書房、2004、pp.104-120。

<sup>5</sup> 「第 2 編第 3 章第 6 節 労働者災害補償制度」労働省編『労働省史』厚生労働省、2001、pp.107-111。

<sup>6</sup> 「第 2 編第 5 章第 7 節 失業保険」同上、pp.130-134。

<sup>7</sup> 「第 4 編第 5 章第 8 節第 2 項 雇用保険制度の内容（失業保険法時代と異なる部分を中心に）」同上、pp.581-585。

<sup>8</sup> 西村健一郎「労働保険の課題と将来」『週刊社会保障』2006.8.14-21、p.157。

## 2 改革に至る経緯

### (1) 施設整備の意義

労働保険特別会計の改革に至るきっかけの1つに、施設整備に対する批判があった。そのような整備が許されてきた背景を、雇用福祉事業の勤労者福祉施設を例に考えてみたい。

勤労者福祉施設の意義は、企業間、特に大企業と中小企業間の福利厚生格差是正にあると説明されていた<sup>9</sup>。

「個々の中小企業では実施困難な福祉施設・制度については、その共同化、共通化などの方法により中小企業全体における労働者福祉の向上を図ることが望まれる。」<sup>10</sup>との指摘もあり、勤労者福祉施設には、雇用保険料の事業主負担分によって「全体の9割を占める中小企業サラリーマンに、格安で心と体を癒やす機会を提供する」<sup>11</sup>という意義があった。

また、長時間労働や過労死が問題とされた1980年代には、内需拡大の政策意図も相まって労働時間短縮が国政の重要課題<sup>12</sup>となり、余暇生活の充実の必要性が指摘される中で「勤労者の福祉施設の整備」が閣議決定<sup>13</sup>された。労働省が各界の有識者<sup>14</sup>を集めて開催した労働時間短縮政策会議の提言<sup>15</sup>においても「国民が安い費用で利用できる余暇・レジャー、学習施設の整備」の必要性が指摘された。

### (2) 施設整備への批判

労働保険特別会計の問題点として、労災勘定の労働福祉事業における労災病院やリハビリテーション関係施設および雇用勘定の雇用保険三事業（当時）における勤労者福祉施設等の施設整備への批判が強まったきっかけは、バブル期に計画された豪華施設で、バブル崩壊後の平成10年に営業開始した勤労者福祉施設「スパウザ小田原」であった。

勤労者福祉施設は平成17年度末までに全て譲渡又は廃止されたが、例えば、スパウザ小田原は、455億円の整備費が投じられながら、売却額が8億5000万円に留まるなど<sup>16</sup>、「たたき売り状態」<sup>17</sup>でこれまでの「無駄遣い」が強調される結果となった。

<sup>9</sup> 高梨昌「勤労者福祉施設 中小企業労働者には必要」『朝日新聞』2003.9.6. 労働省「平成6年 労働者福祉施設・制度等調査」によると、平成6年の時点で、従業員1,000人以上の企業では96.2%が「体育・余暇施設」を保有していたが、100～299人では67.4%、30～99人では41.8%しか保有していなかった。（労働省『平成8年版 労働経済の分析』pp.289-290.）平成19年の時点では、「余暇施設（運動施設、保養所）」を保有していたのは、従業員1,000人以上の企業でも63.2%と減少したが、100～299人では35.8%、30～99人では22.4%と、企業規模間の格差は依然として大きい。（厚生労働省大臣官房統計情報部『平成19年 就労条件総合調査報告』p.36.）

<sup>10</sup> 労働省『平成8年版 労働経済の分析』p.289.

<sup>11</sup> 高梨 前掲注9

<sup>12</sup> 濱口桂一郎『労働法政策』ミネルヴァ書房、2004、p.254.

<sup>13</sup> 「第6次雇用対策基本計画」1988.6.17閣議決定。その以前の数次の雇用対策基本計画にも勤労者福祉施設の整備が盛り込まれていたが、労働時間短縮や余暇の充実との関連で盛り込まれた点が異なる。

<sup>14</sup> 労働時間短縮政策会議のメンバーは、産業界、労働界、地方自治体の首長、研究者、報道関係者など、各分野から幅広く参集した。

<sup>15</sup> 労働省編『労働時間短縮に関する提言—労働時間短縮政策会議報告』大蔵省印刷局、1989.3.

<sup>16</sup> 独立行政法人雇用・能力開発機構「勤労者福祉施設(2070施設)の譲渡の終了について」

<[http://www.ehdo.go.jp/profile/jouto\\_05.html](http://www.ehdo.go.jp/profile/jouto_05.html)>;「勤労者福祉施設処分終了 建設4406億、売却は127億円 売れ残り92施設」『読売新聞』2006.4.9.

<sup>17</sup> 池富仁ほか「特別会計を解体せよ!」『週刊ダイヤモンド』2006.3.4、p.143.

### （３）天下り批判

同時に、労災勘定の労働福祉事業と合わせて約 3600 億円（平成 17 年度予算）の、所管の法人への補助金も批判された。これらの法人へは労働省・厚生労働省 OB が再就職しているが、天下り批判と合わせて業務の非効率性や無駄が指摘された<sup>18</sup>。

例えば、スパウザ小田原の運営委託を受けていた財団法人勤労者リフレッシュ事業振興財団は、施設が営業開始した平成 10 年の 4 月 1 日現在で常勤役員 3 名全員が労働省 OB であった<sup>19</sup>。この財団は、施設の譲渡完了に伴い、平成 16 年 3 月末に解散した。

## 3 これまでの改革

### （１）改革の基本方針

現在行われている特別会計改革の基本方針を定めた法律は、平成 18 年 6 月 2 日に施行された「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成 18 年法律第 47 号。以下「行革推進法」という。）である。同法第 23 条に定められた労働保険特別会計の見直しの要点は次のとおりである。

- ① 労働保険特別会計において経理される事業は、労災保険の保険給付に係る事業及び雇用保険の失業等給付に係る事業に限ることを基本とする。
- ② 労災保険の労働福祉事業および雇用保険三事業は、廃止を含めた見直しを行う。
- ③ 失業等給付の国庫負担のあり方については、廃止を含めて検討する。

以上 3 項目のうち、①と②は、施設整備等、保険事業以外の事業への批判を受け、これらの事業の廃止を含めた見直しを行うことによって、労働保険特別会計において行う事業を、基本的に保険事業に限るとするものであり、③は、財政再建と「官から民へ」の流れの中で、失業等給付は労使の保険料負担のみに拠るべきという考え方もあることから、諸外国の国庫負担のあり方も踏まえ、国庫負担の廃止を含めて検討するというものである<sup>20</sup>。

### （２）平成 19 年の改革

平成 19 年に行われた雇用保険法等の改正（平成 19 年法律第 30 号）は、行革推進法において示された特別会計改革の基本方針に沿った見直しを含むものであった。具体的には、①雇用福祉事業を労災保険の労働福祉事業とともに廃止し、雇用保険三事業を二事業とする見直し、②国庫負担の引き下げ、が行われた。国庫負担の改正内容は、失業等給付のうち高年齢雇用継続給付に係る国庫負担を廃止するとともに、当分の間、失業等給付に係る国庫負担を、本則に定められている負担割合 25%の 55%である 13.75%<sup>21</sup>に引き下げるものである。

<sup>18</sup> 同上, pp.142-143.

<sup>19</sup> 第 142 回国会衆議院労働委員会議録第 11 号 平成 10 年 4 月 28 日 p.6. 川内博史衆議院議員の質疑と伊吹文明労働大臣及び政府委員の答弁。

<sup>20</sup> 行革推進法に盛り込まれた特別会計の見直し方針には、財政制度等審議会が財務大臣に報告した「特別会計の見直しについて－制度の再点検と改革の方向性－」2005.11.21.

<[http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia171121/zaiseia171121c\\_01.pdf](http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia171121/zaiseia171121c_01.pdf)> の内容が反映されている。この方針は、主に平成 17 年度の財政制度等審議会における議論を受けたものである。財務省「財政制度等審議会 歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同部会 議事要旨等」参照。

<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/zaisei3.htm>>

<sup>21</sup> 本則に定められた国庫負担割合は、金額的に失業等給付のほとんどを占める一般求職者給付の場合、給付額の 1/4、すなわち 25%である。平成 19 年の改正後は 25%の 55%、つまり、 $25\% \times 55\% = 13.75\%$ となった。

### (3) 独立行政法人雇用・能力開発機構の改革

平成 19 年までの改革によって、雇用福祉事業は廃止されたが、その後、能力開発事業において独立行政法人雇用・能力開発機構が運営する公共職業能力開発施設に対する批判が高まった。特に、青少年向けの職業体験などを行う「私のしごと館」と職業能力開発の指導員養成などを行う「職業能力開発総合大学校」が批判の対象となった。

私のしごと館は、関西文化学術研究都市に設置され、平成 15 年 10 月に全面開館した。土地の購入費等を含めた建設費は 581 億円、平成 16 年度から平成 19 年度までの各年度の運営費は 14.6～19.8 億円であった。それに対し、各年度の入館料等の自己収入は 1.1～1.7 億円であり、大幅な「赤字垂れ流し」と批判された<sup>22</sup>。

平成 19 年 12 月に閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画」<sup>23</sup>において、私のしごと館は、「運営を包括的に民間に委託し、第三者委員会による外部評価を実施し、その結果を踏まえて、1 年以内に存廃を含めその在り方について検討を行う。」とされた。これを受けて、平成 20 年 7 月に包括的民間委託に係る一般競争入札が行われ、民間受託者が決定し、同年 9 月から 2 年間の契約で民間委託が開始されるとともに、政府の行政改革推進本部長決定に基づく行政減量・効率化有識者会議（以下「行政減量会議」という）や厚生労働省職業能力開発局長が開催した「私のしごと館のあり方検討会」で検討が行われた。

結論として、私のしごと館は、遅くとも平成 22 年 8 月までに廃止し、建物の有効活用に向けた検討を行うことなどが閣議決定<sup>24</sup>された。厚生労働省は、これを受け、民間委託契約が終了する平成 22 年 8 月に廃止する方針であったが、その後、政府予算の縮減などを背景に予定を前倒しし、同年 3 月に廃止することを決めた<sup>25</sup>。

職業能力開発総合大学校については、会計検査院が平成 18 年度決算の検査報告<sup>26</sup>において、職業訓練指導員の養成が設置目的であるにもかかわらず、「就職対象者の 90%以上は職業訓練指導とは関連のない民間企業に就職している」と指摘した。行政減量会議が平成 20 年 9 月に決定した方針<sup>27</sup>で、指導員養成業務の廃止を打ち出した。長妻昭厚生労働大臣が平成 22 年 1 月に職業能力開発総合大学校の本校（神奈川県相模原市）を視察した後、本校の校地を売却し、東京校（東京都小平市）に集約する方針を固めている<sup>28</sup>。

なお、行政減量会議は、雇用・能力開発機構の存廃についても議論し、法人自体を廃止する方針を決定している。

<sup>22</sup> 厚生労働省 私のしごと館のあり方検討会「今後の『私のしごと館』のあり方について（私のしごと館のあり方検討会報告書）」2008.12.<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/12/dl/s1210-5a.pdf>>;批判的な報道の例としては、「雇用保険料が消えていく…『私のしごと館』と NHK 関連会社の妙な関係 建設費 580 億円、収入 1 億円なのに運営費 15 億円 設計 9 億円共同受注、ビデオ制作 5 億に人件費も」『東京新聞』2005.12.18.

<sup>23</sup> 「独立行政法人整理合理化計画（閣議決定）」2007.12.24, p.47.

<[http://www.gyokaku.go.jp/siryoutokusyuh191224/gourika\\_zentai.pdf](http://www.gyokaku.go.jp/siryoutokusyuh191224/gourika_zentai.pdf)>

<sup>24</sup> 「雇用・能力開発機構の廃止について（閣議決定）」2008.12.24.

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

<sup>25</sup> 厚生労働省「第 3 回私のしごと館に係る建物等の有効活用検討会議事録」2009.11.26.

<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/11/txt/s1126-8.txt>>; 独立行政法人雇用・能力開発機構「『私のしごと館』の早期閉館について」2009.11. <[http://www.ehdo.go.jp/new/n\\_2009/pdf/shigotokan.pdf](http://www.ehdo.go.jp/new/n_2009/pdf/shigotokan.pdf)>

<sup>26</sup> 会計検査院「特殊法人等から移行した独立行政法人の業務運営の状況について」（平成 18 年度 会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書）2007.9.

<<http://report.jbaudit.go.jp/org/h18/ZUIJI1/2006-h18-3048-0.htm>>

<sup>27</sup> 行政減量・効率化有識者会議「雇用・能力開発機構の存廃についての方針（大綱）」2008.9.17.

<<http://www.gyokaku.go.jp/genryoukourituka/dai56/shiryu1-1.pdf>>

<sup>28</sup> 「職業能力大学校 本校売却へ 厚労相が方針 「事業仕分け」の際に批判集中」『朝日新聞』2010.1.30.

## Ⅱ 平成 22 年の雇用保険法改正の概要

政府は、第 174 回通常国会に、雇用保険法の改正法案を 2 本提出した。雇用保険法の一部を改正する法律案（閣法第 2 号、平成 22 年 1 月成立、平成 22 年法律第 2 号）と、続けて提出された雇用保険法等の一部を改正する法律案（閣法第 8 号）である。前者は平成 21 年度第 2 次補正予算関連であり、後者は平成 22 年度予算案関連である。

なお、労働保険特別会計の失業等給付及び雇用保険二事業の収支状況と雇用保険料率の推移については、**巻末別表**を参照されたい。

### 1 失業等給付の国庫負担（閣法第 2 号）

失業等給付の国庫負担は、平成 19 年の改革で 13.75%に引き下げられた<sup>29</sup>が、平成 21 年の雇用保険法改正（平成 21 年法律第 5 号）の際、衆参両院で「4 分の 1 に戻すことを検討すること」との附帯決議が全会一致で附された<sup>30</sup>。民主党は平成 21 年 8 月の総選挙のマニフェストで「雇用保険における国庫負担を、法律の本則である 1/4 に戻す。」と公約した。政権交代後の同年 10 月、厚生労働省は平成 22 年度予算の概算要求にこれを盛り込んだ<sup>31</sup>。

ところが、平成 22 年度予算案には反映されず<sup>32</sup>、平成 21 年 12 月に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策（以下「緊急経済対策」という）」<sup>33</sup>に基づき、平成 21 年度第 2 次補正予算案に国庫負担として 3500 億円が計上された。同予算案は平成 22 年 1 月 28 日に成立した。これを受け、閣法第 2 号において、平成 21 年度における失業等給付費の一部に充てるため、国庫は「3500 億円を負担する」（雇用保険法附則第 14 条）と定められた。3500 億円の根拠は、「22 年 1 月から 3 月及び 22 年度の国庫負担復帰相当分」<sup>34</sup>と説明されており、15 か月間限定で国庫負担が本則に戻されたに等しい金額が措置されたことになる。

一方で、恒久的な国庫負担のあり方については、閣法第 2 号において、「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ものとする」（雇用保険法附則第 15 条）と定められ、議論が先送りされている。結果として、補正予算による緊急対策という性格と恒久的な国庫負担引き上げに向けた暫定的な措置という性格を併せ持つ曖昧な措置となった。

<sup>29</sup> 4 頁参照。雇用保険法の本則の国庫負担率は改正せず、附則により当分の間の措置として本則の 55%に引き下げた。

<sup>30</sup> 第 171 回国会衆議院厚生労働委員会議録第 4 号 平成 21 年 3 月 18 日 p.25; 同参議院厚生労働委員会会議録第 5 号 平成 21 年 3 月 27 日 pp.1-2.

<sup>31</sup> 厚生労働省「平成 22 年度予算概算要求について」2009.10.15.  
<<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/kaigi/2009/10/dl/k1019-1h.pdf>>

<sup>32</sup> 「将来にわたる支出増につながる」として財務省が難色を示したと報道されている。「失業手当強化へ 給付向けに 3 千億円」『朝日新聞』2009.12.3.

<sup>33</sup> 「明日の安心と成長のための緊急経済対策」2009.12.8 閣議決定。  
<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1208kinkyuukeizaitaisaku.pdf>>

<sup>34</sup> 「第 7 回厚生労働省政策会議 議事要旨」2010.1.14.  
<<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/kaigi/2010/01/k0114-2.html>>

## 2 雇用保険二事業の財政基盤の強化（閣法第 8 号）

### （1）失業等給付の積立金からの借入れ

閣法第 8 号には、雇用保険二事業の財源不足を補うため、特別会計に関する法律（平成 19 年法律第 23 号）を改正し、平成 22 年度および平成 23 年度限りの暫定的な措置として、失業等給付の積立金から借り入れる仕組みを導入することが盛り込まれている。緊急経済対策により雇用調整助成金の支給要件が緩和されたことにより、雇用保険二事業の支出が増加し、雇用安定資金を大幅に取り崩さなければならない見込みとなったことがその背景にある<sup>35</sup>。

この仕組みは、先に緊急対策として 3500 億円の国庫負担が投入されたばかりの失業等給付から、財政の逼迫がより懸念される雇用保険二事業に資金を貸し出すことを可能とするものである。平成 22 年度予算案では 4400 億円が計上されている。

この仕組みは、全額事業主負担が原則である雇用保険二事業の資金不足を、労使折半の保険料と国庫負担が投入されている失業等給付の資金を貸し出すという形で労働者と国庫に一部負担させるものと捉えることもできる。過去の「無駄遣い」がこの資金不足の一因であるとすれば、労働者と国庫に余分な負担を強いることになるのではないかと、といった議論に発展する可能性がある。

### （2）弾力条項の発動停止

雇用保険二事業の保険料率について、弾力条項（労働保険の保険料の徴収等に関する法律（昭和 44 年法律第 84 号。以下「徴収法」という。）第 12 条第 8 項）の発動を停止する措置が盛り込まれている（徴収法改正附則第 11 条）。弾力条項とは、法改正に拠らず財政状況によって自動的に保険料率を改定する仕組みである。結果として、平成 22 年度の保険料率は、現行規定のままだと 3.0/1000 のところ、改正案（閣法第 8 号）では 3.5/1000 となる。

## 3 雇用保険の適用範囲の拡大（閣法第 8 号）

### （1）非正規労働者に対する適用範囲の拡大

閣法第 8 号では、非正規労働者に対する適用範囲の拡大を図ろうとしている。短時間労働者の適用基準について「6 か月以上の雇用見込み」と厚生労働省職業安定局長による通達として発せられている業務取扱要領に規定されているところを 31 日以上に緩和し、雇用形態を問わず「31 日以上雇用されることが見込まれない者」を適用除外（雇用保険法改正第 6 条）する形で法律に明文化しようとするものである。

30 日以内の期間を定めて雇用される者および日々雇用される者は、日雇労働被保険者として適用を受ける可能性がある（雇用保険法第 42～43 条）ため、これまで適用範囲の穴となっていた「31 日以上 6 か月未満の雇用見込み」に該当する部分が埋まり、労働時間<sup>36</sup>等の条件を満たした全ての労働者に雇用保険適用への道が開かれることになる。

ただし、適用対象者であっても勤続期間が短いために受給要件を満たさず受給できない

<sup>35</sup> 「労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告書」2009.12.28, pp.4-5.  
<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000003hce-img/2r98520000003hdw.pdf>>

<sup>36</sup> 日雇労働被保険者を除き、週 20 時間以上。雇用保険法改正第 6 条。



者や、受給期間が満了した長期失業者などもいる。こうした者への生活支援や就労支援が課題として残される。

## （２）遡及適用期間の改善

閣法第 8 号には、適用範囲の拡大に関してこのほかに、事業主が被保険者資格取得の届出を行わなかったため雇用保険に未加入とされた者に対して、現行の遡及適用期間である 2 年を超えて遡及適用する措置が盛り込まれている（雇用保険法改正第 14 条第 2 項第 2 号・第 22 条第 5 項）。

遡及適用については、平成 11 年に、通算して 20 年以上雇用保険料を納付してきた労働者が、退職時まで事業主が被保険者資格取得届を公共職業安定所に提出することを失念していた事例についての行政相談があった。この例では、法定の遡及適用期間である 2 年しか遡及されず、本来 210 日分の受給資格があるにもかかわらず、90 日分しか受給できなかった。これを受けて総務庁行政監察局（当時）は、遡及適用期間の改善などを図るよう労働省（当時）にあっせんした<sup>37</sup>。

雇用保険料の納付先（労働基準監督署）と資格取得届の届出先（公共職業安定所）が異なるため、収納システムと個々の労働者のデータが別管理となっており<sup>38</sup>、保険料を納付しているにもかかわらず、資格取得が漏れている事例は「珍しい話ではない」と指摘されている<sup>39</sup>。

## おわりに

雇用保険制度は、保険事業と職業訓練や雇用調整助成金などを含む雇用保険二事業によって成り立っている。日本では雇用政策のほとんどを雇用保険制度の枠内で行っており、失業等給付の国庫負担と不況時の緊急対策を除くと一般会計による雇用政策が極めて少ない<sup>40</sup>。国庫負担と雇用保険二事業の事業主負担のあり方を議論する際には、雇用政策全体をみて、その負担のあり方を検討する必要がある。

例えば、失業等給付の国庫負担に関する過去の財政制度等審議会の議論の中でも、「国庫負担の廃止等をするなら、国庫による失業扶助制度を検討すべき」との意見もあった<sup>41</sup>。失業扶助とは、雇用保険を受給できない失業者に対して、国が現金を支給する制度であり、欧州の多くの国で採用されている。受給要件を満たさない者や受給期間が満了した長期失

<sup>37</sup> 総務庁行政監察局「事業主が雇用保険被保険者資格取得届の提出を失念したため不利益を被った被保険者に係る失業等給付の基本手当の所定給付日数の算定（あっせん）」1999.7.13.

<[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/daijinkanbou/990713\\_a.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/daijinkanbou/990713_a.pdf)>

<sup>38</sup> 第 156 回 国会参議院厚生労働委員会会議録 第 10 号 平成 15 年 4 月 24 日 p.28. 西川きよし参議院議員の質疑に対する青木豊厚生労働大臣官房審議官（当時）の答弁。

<sup>39</sup> 北見昌朗「労務管理の怖い落とし穴 2 雇用保険の資格取得に漏れはないか!」『ベンチャー・リンク』2001.7, pp.66-67.

<sup>40</sup> 財団法人日本経済団体連合会（日本経団連）「官民協力による若年者雇用対策の充実について―労働市場のマッチング機能強化に向けて―」2007.4.17, p.13. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/030.pdf>> 日本経団連は、「事業主の相互扶助である雇用保険二事業の無原則な拡大は行うべきではなく、事業を絶えず精査し、事業主拠出の雇用保険料で負担することが説明できない施策については、一般会計による負担も検討していくべきである。」と主張している。

<sup>41</sup> 財務省「財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出合理化部会及び財政構造改革部会 合同部会〔議事要旨〕」<<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/gijiyosi/zaiseic/zaiseic181031.htm>>

業者、または、雇用保険の適用を受けない自営業者が廃業した場合や職業経験のない若者が職に就けない場合などが対象となる。

類似の制度として、平成 21 年度一般会計第 1 次補正予算による緊急対策として現在行われている緊急人材育成支援事業がある。雇用保険を受給できない失業者が職業訓練を受講する場合に、生活費を支援する制度である。この事業は平成 22 年度までの予定だが、現在、恒久的な制度創設に向け、労働政策審議会<sup>42</sup>等で検討が始まっている。

日本の現在の制度でも、欧州の失業扶助制度でも、生活費の支援は、職業訓練などの就労支援とセットで行われている。働かずに給付を受けることが「得」にならないようにし、モラルハザードを防ぐ仕組みといえる。しかし、最低賃金<sup>43</sup>で 1 日 8 時間、月 20 日働いても、現在の給付金額 12 万円（被扶養者を有する者）に満たないため、働くよりも働かずに職業訓練を受けている方が「得」になってしまうという問題もある。働くことが「得」になるようにするには、同時に、ワーキングプア対策、働く人の劣悪な労働条件への対策も行う必要がある。雇用の安心を確保する総合的な政策が求められている。

---

<sup>42</sup> 厚生労働省「第 56 回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会 資料」2010.2.4.

<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2010/02/s0204-3.html>>

<sup>43</sup> 平成 21 年度地域別最低賃金全国加重平均額 713 円×8 時間×20 日＝114,080 円。厚生労働省「平成 21 年度地域別最低賃金改定状況」<<http://www2.mhlw.go.jp/topics/seido/kijunkyouku/minimum/minimum-02.htm>>

別表 労働保険特別会計雇用勘定の収支状況と雇用保険料率の推移

(億円)

	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度(2次補正後)	22年度(予算案)	
失業等給付	収入	17,397	17,317	16,239	23,830	25,886	25,321	25,377	28,978	28,764	22,214	22,896	20,165	22,258
	うち保険料収入	12,929	12,335	12,164	18,251	19,211	20,242	20,435	23,856	24,528	19,402	19,664	13,697	(20,408)
	うち失業等給付に係る国庫負担金	3,078	4,012	3,354	4,884	6,417	4,494	4,267	3,462	1,953	1,190	1,604	5,887	3,002
	支出	27,018	27,806	26,660	27,275	26,820	21,321	17,416	16,972	15,261	14,917	15,907	24,608	29,459
	うち失業等給付費	25,762	26,550	25,138	26,007	25,292	19,618	14,672	13,772	12,803	12,598	13,496	22,605	26,790
	差引剰余	-9,621	-10,489	-10,421	-3,445	-934	4,000	7,962	12,006	13,503	7,297	6,989	-4,443	-7,201
	積立金残高	29,354	18,865	8,443	4,998	4,064	8,064	16,026	28,032	41,535	48,832	55,821	51,400	39,799
雇用保険三事業	収入	5,660	5,399	5,324	5,346	5,255	5,123	5,193	5,254	5,401	5,168	5,230	5,199	10,039
	支出	4,680	5,392	6,015	5,839	4,853	4,124	3,892	3,683	3,578	3,195	5,649	11,992	12,350
	雇用安定事業						1,689	1,557	1,481	1,448	1,846	4,362		
	能力開発事業						1,509	1,432	1,395	1,345	1,294	1,262		
	雇用福祉事業						917	893	798	773	—	—	—	—
	差引剰余	980	7	-691	-493	402	999	1,301	1,571	1,823	1,972	-419	-6,793	-2,311
雇用安定資金残高	3,786	3,793	3,102	2,609	3,011	4,010	5,312	6,883	8,706	10,679	10,260	3,467	1,155	
失業等給付保険料率(労使折半)	8/1000			→ 12/1000	14/1000			→ 16/1000		→ 12/1000		→ 8/1000	12/1000	
二(三)事業保険料率(使用者負担)	3.5/1000									→ 3/1000			→ 3.5/1000	
国庫負担率(基本手当)	14.00%			→ 25.00%								→ 13.75%		

(注) 空欄は不明。平成21年度第2次補正後予算の失業等給付収入の「うち失業等給付に係る国庫負担金」には、第2次補正予算に計上された3,500億円の国庫負担が含まれている(本文Ⅱ1参照)。平成22年度予算案の失業等給付収入の「うち保険料収入」は概算要求額、積立金残高と雇用保険三事業の収入には、4,400億円の賃借が反映されている(本文Ⅱ2(1)参照)。財政運営関係資料に掲載されていない数値については、実績評価書及び予算書・決算書から読み取れる範囲で記載した。計算上、端数処理の都合で誤差が生ずる場合がある。雇用福祉事業廃止後も経過措置で7～51億円/年度の予算が計上されている。

(出典) 労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会配付資料「財政運営関係資料」(第50回部会, 2009.10.28. <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/10/dl/s1028-5a.pdf>> など); 厚生労働省「平成14年度実績評価書(4-4-I)」<<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyuu/02jisseki/dl/4-4-1.pdf>>; 財務省「予算書・決算書」を基に筆者作成。