

就業形態の多様化に対応した 雇用保険制度改革 ～ 新たな就業者政策の構築に向けて ～

1. わが国就業形態多様化の現状と問題点
2. 雇用保険制度の現状と問題点
3. 今後の雇用保険制度の在り方
～ 就業者共助制度の創設 ～

2007年12月

日本総合研究所調査部
ビジネス戦略研究センター

《本件に関するお問合せ先》

株式会社日本総合研究所 調査部 ビジネス戦略研究センター
主席研究員 持永 哲志
E-Mail : mochinaga.teteusji@jri.co.jp
Tel : 03-3288-4528

1. 最近の景気回復局面においても、わが国の非正規雇用者比率は一貫して拡大している。さらに、「自営的雇用」、「雇用的自営」といった、自営業者と雇用者の中間的領域の就業形態も増加しており、就業形態が多様化、液状化している。これは、先進各国共通の動きであり、その背景には、経済のグローバル化が進展し、企業間競争の激化による労働コスト削減圧力が高まってきていること、サービス産業の進展に伴って消費者ニーズにきめ細かく対応する必要のある職種が拡大し、時間的にも場所的にも多様な就業形態が求められるようになってきていること、女性の職場進出の拡大が仕事と家庭の両立ができる非正規雇用の需要を生み出していったこと等があげられる。

2. わが国労働市場においては、諸外国に比し、正規雇用者の労働移動率が低く、非正規との賃金格差が大きいという特徴がある。今後、流動性が低く、賃金水準は高く、能力開発、福利厚生も充実した正規労働市場と、流動性が高く、賃金水準は低く、能力開発、福利厚生も不十分な非正規労働市場への二極化は一段と進む懸念がある。正規・非正規の二極化を解消し、流動的で多極的な労働市場としていくことが必要である。

3. その際、労働政策として、就業形態の多様化に対応したものとしていく必要があるが、わが国の労働政策は、多様な就業者全体を十分的確に捉えているとは言い難く、なかでも雇用保険制度が最も対応すべき課題が多い。すなわち、わが国の雇用保険制度においては、大企業の正規雇用者を主な対象と捉え、その上で、非正規雇用等の周辺部の労働者に適用を拡大するという経緯をたどってきており、非正規雇用に対するセーフティーネットとしては不十分なものである。現に、就業形態の多様化の進展とともに、雇用者全体に占める被保険者の捕捉率が70%程度に低下するとともに、失業者に占める失業保険受給者の捕捉率も20%程度と大きく低下し、諸外国に比べ、極めて低い水準となっている。加えて、わが国の積極的雇用政策は雇用保険制度を中核として展開されてきているが、非被保険者は政策の対象とならないため、雇用保険の捕捉率が低下するに伴って、政策の対象が狭くなるという事態が生じている。また、機能面においても、事実上、積極的雇用政策の中核としての位置づけであるにもかかわらず、失業と関連する事業に限定されており、労働政策としてみると問題が多い。

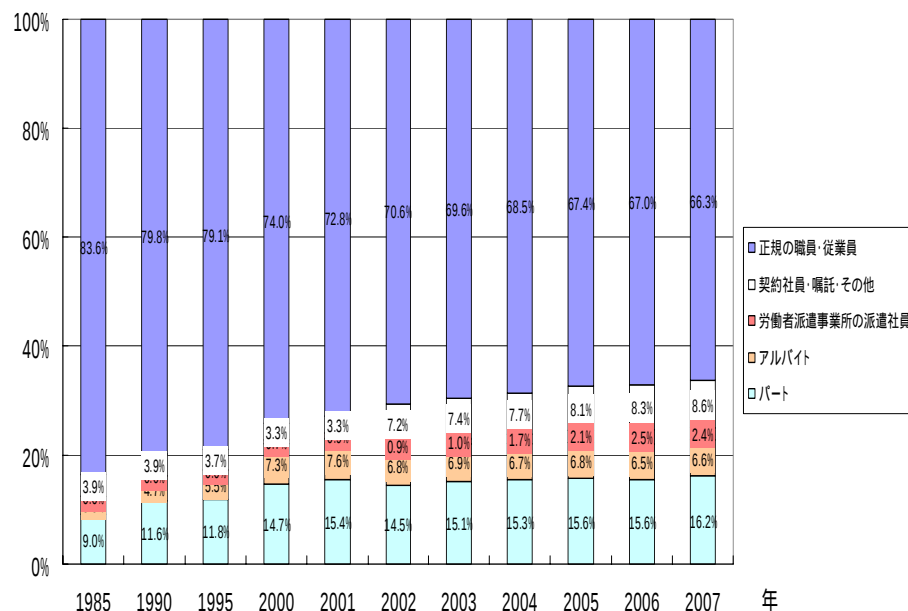
4．このため、就業形態の多様化に対応した有効な労働政策を行っていくためには、雇用保険制度について、適用対象面においては、現在対象としていない短時間労働者、役員、公務員、自営業者までを広範に含めるとともに、機能面においては、能力開発、就業環境支援等失業との直接の関連のない事業を幅広く含めた広範な機能を付与する「就業者共助制度」を創設し、労働政策において、労働者の一部しか対象としていない雇用政策から労働者（＝就業者）全体を対象とした就業者政策に転換する第一歩とすべきである。就業者共助制度の財源負担のあり方については、公務員の事業主負担については、その財源として現在雇用保険特別会計に繰り入れられている国庫負担分を財源として活用するとともに、自営業者の保険料率については、失業という事故が少ないことに着目して雇用者において労使が負担している料率よりも低い負担を求めることを考えていくべきである。このように、対象を広げることにより、保険料収入は増える一方、支出の増加は抑えられることから、保険料率を引き下げることとも可能となる。

1. わが国就業形態多様化の現状と問題点



- 最近の景気回復にもかかわらず、わが国非正規雇用比率は上昇。
- 先進各国共通の動きとして、今後とも、非正規雇用比率は上昇する見込み。

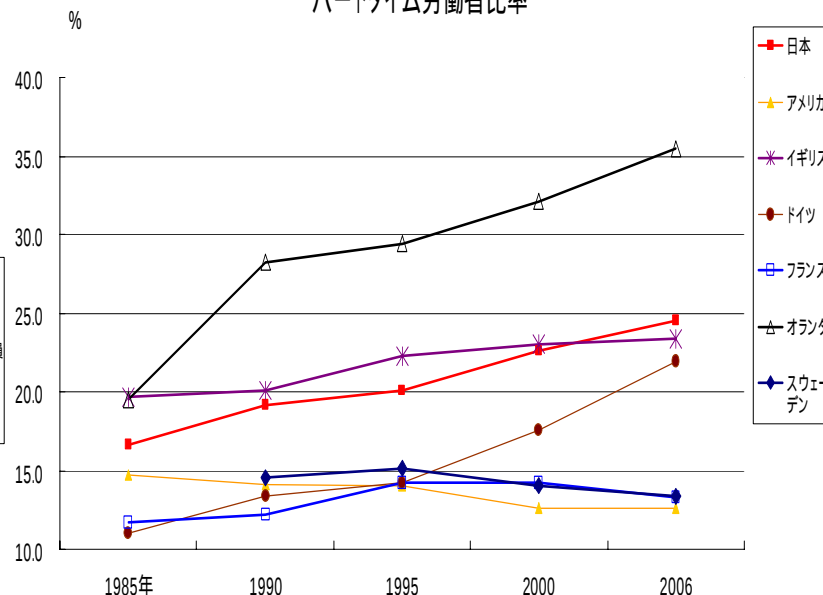
役員を除く雇用者の形態別シェアの推移



(資料) 総務省「労働力調査」

(注) 1995年～2001年は2月、2002年～6年は年平均、2007年は1～3月平均。

パートタイム労働者比率



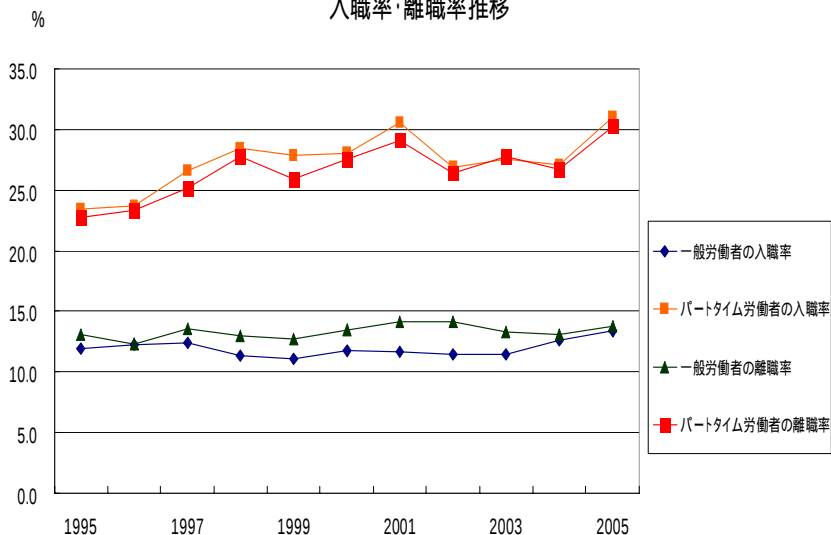
(資料) OECD統計



1.わが国就業形態多様化の現状と問題点

- わが国労働市場は、正規雇用市場においては流動性が低い一方、非正規雇用市場は流動性が高い。
- また、他の先進諸国に比し、正規・非正規の賃金格差が大きい。
- このため、流動性が低く、賃金水準等が高い正規雇用市場と、流動性が高く、賃金水準等が低い非正規雇用市場に二極化するおそれ。

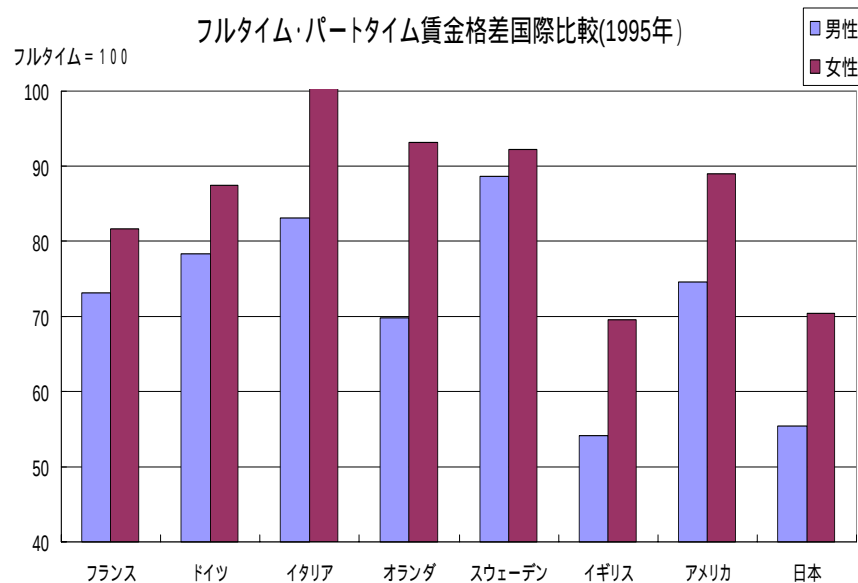
入職率・離職率推移



(資料)厚生労働省「雇用動向調査」

フルタイム・パートタイム賃金格差国際比較(1995年)

フルタイム=100



(資料)日本以外:OECD「Economic Outlook」

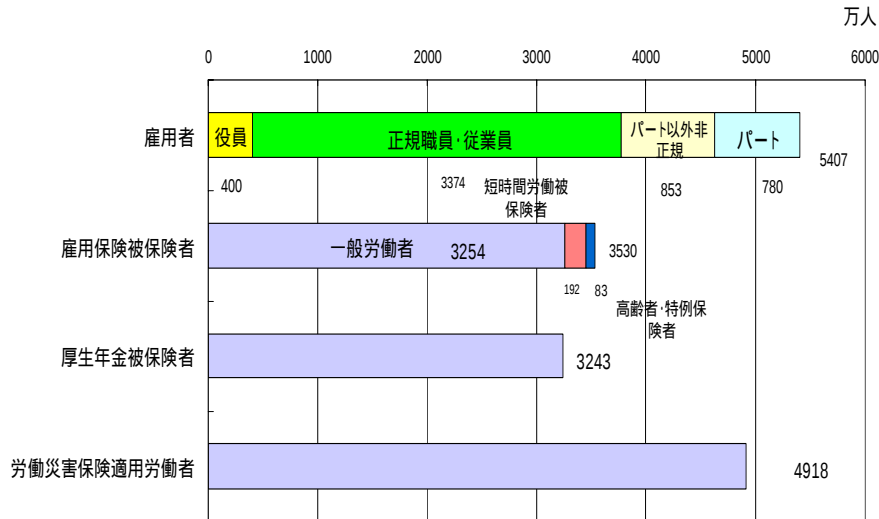
日本:厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

2.雇用保険制度の現状と問題点

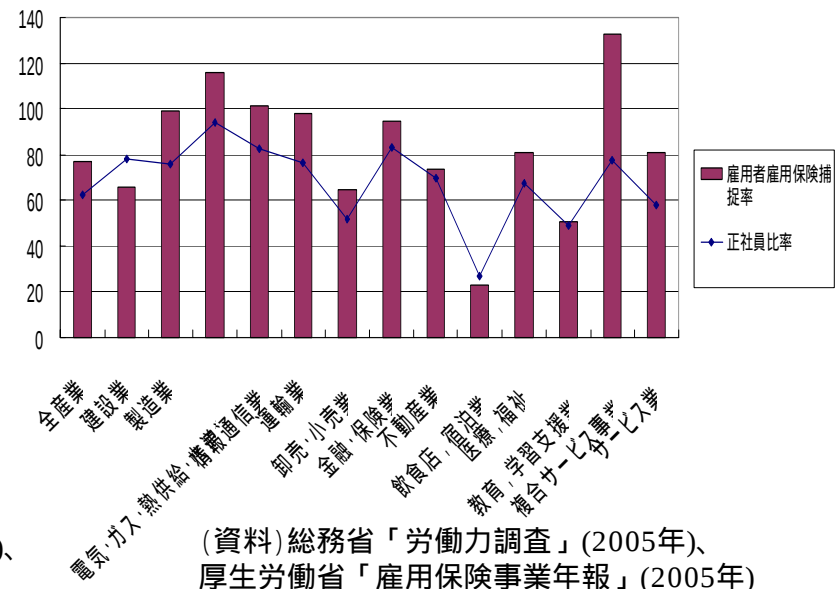


- 雇用保険制度は、被保険者数が雇用者の7割弱の捕捉率。公務員(400万人)、役員(400万人)等制度的除外を除いても相当数が適用を受けていない。
- 捕捉率が低い業種は、卸・小売業、飲食店・宿泊業、サービス業等であり、これら業種においては、非正規雇用比率が高い。

雇用者数と被保険者数の比較



雇用保険捕捉率、正社員比率産業間比較

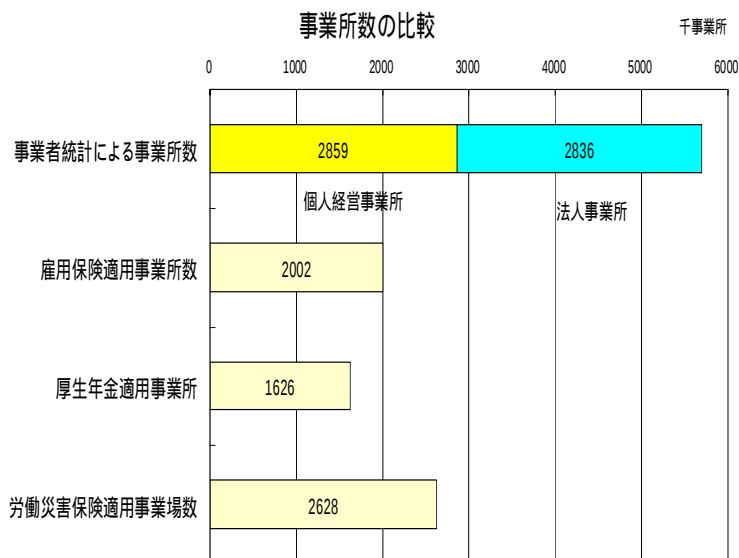


(資料)雇用者：総務省「労働力調査」(2005年)、
雇用保険被保険者：厚生労働省「雇用保険事業年報」(2005年)、
厚生年金被保険者：社会保険庁事業年報(2004年)
労働災害保険適用労働者：労災保険事業年報(2005年)

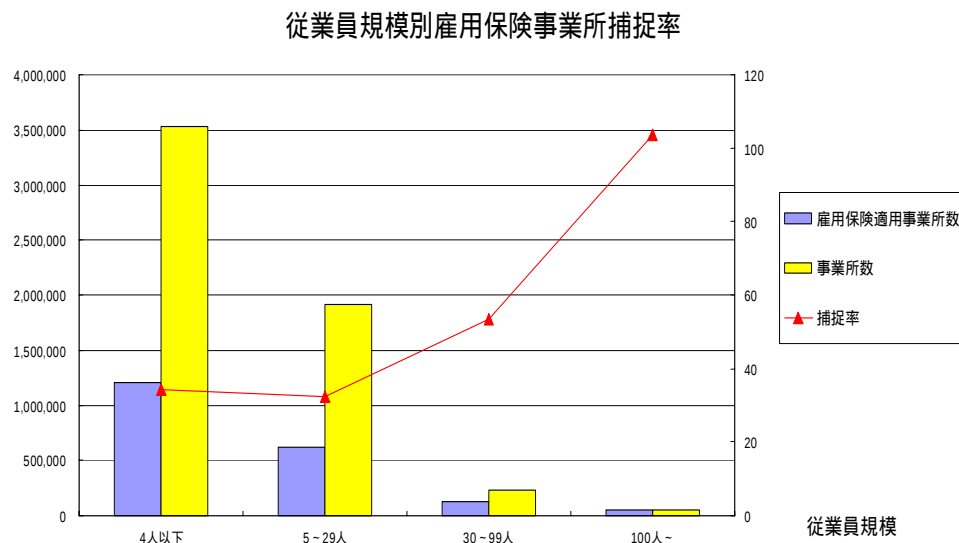
2.雇用保険制度の現状と問題点



- 事業所の捕捉率も7割程度。
(下のグラフから、本社で一括納付する支社等(最大約90万、0人事業所(160万)を考慮)
- 小規模事業所ほど捕捉率は低い。



(資料)総務省「事業所統計」、
厚生労働省「雇用保険事業年報」、
「社会保険庁事業年報」、「労災事業年報」
(いずれも、2004年度)



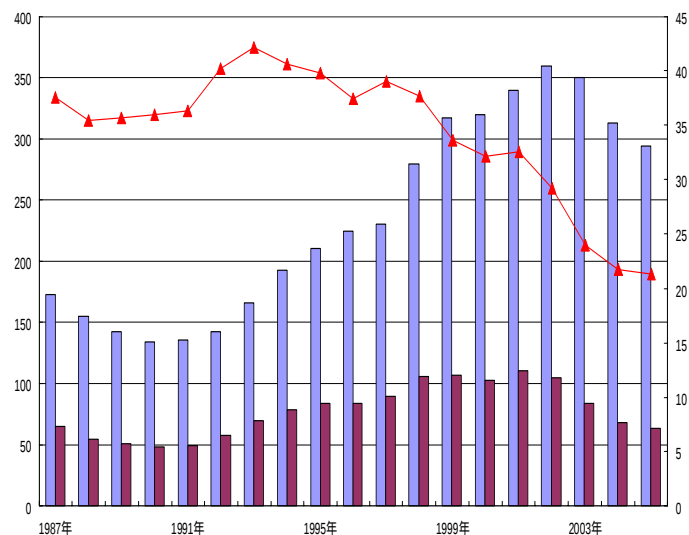
(資料)総務省「事業所統計」、
厚生労働省「雇用保険事業年報」
(いずれも、2004年度)

2. 雇用保険制度の現状と問題点



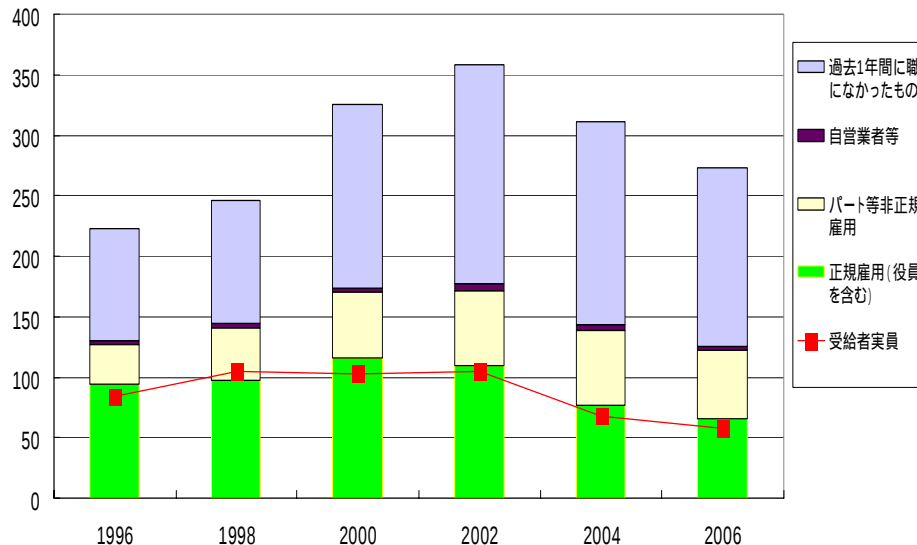
- 失業者のうち、失業保険の給付を受けている受給者の比率は、近年低下傾向。
- これは、非正規雇用の進展、1年超失業者の増加（失業期間の長期化）の影響によるものと考えられる。

万人 わが国失業者数と受給者数及び捕捉率推移



失業者の過去1年間の就業形態別推移

万人

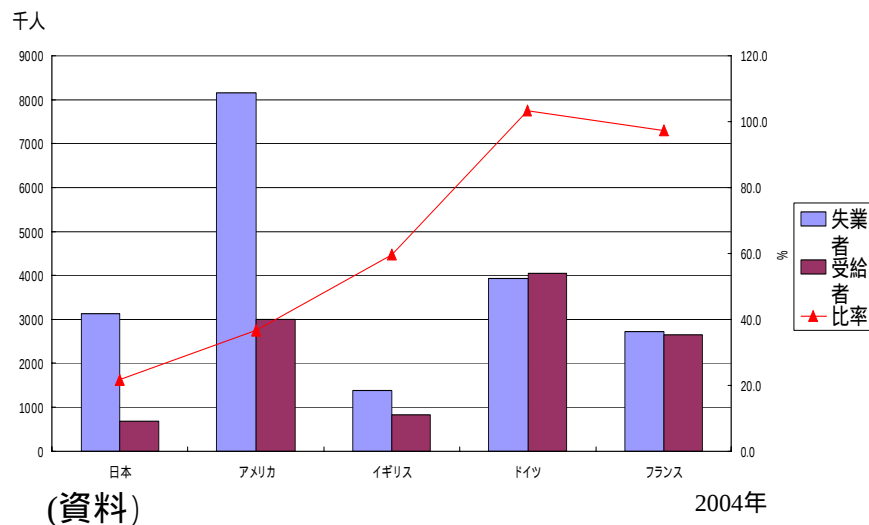


(資料) 総務省「労働力調査」、厚生労働省「雇用保険事業年報」

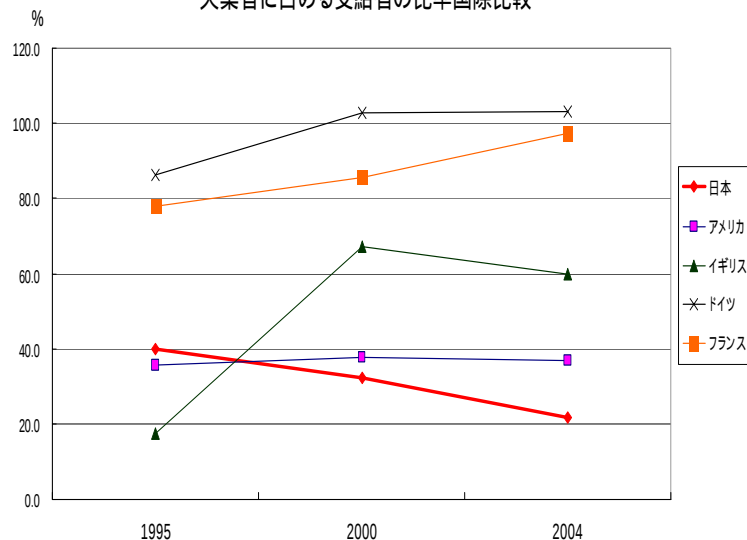
2. 雇用保険制度の現状と問題点

○失業者に対する失業保険受給者の比率は、諸外国に比し低く、近年、諸外国における比率は上昇しているのに対して、わが国のみ比率を下げ、先進各国で最も低い水準。

失業者数と失業保険受給者およびその比率の国際比較



失業者に占める受給者の比率国際比較



国立社会保障・人口問題研究所編「平成17年版社会保障統計年報」(2006)

G.P.O. “2006 Economic Report of the President” (2006)

国家統計局 “Annual Abstract of Statistics 2006” (2006)

連邦労働社会省 “Statistisches Taschenbuch” (2006)

UNEDIC(全国商工業雇用協会連合) “Bénéficiaires en fin de mois” (2006)

(注) フランス、ドイツにおいては、失業保険受給者数に長期失業のために失業保険の対象とならなくなった者に対する失業扶助制度の対象者も加えられているために、高い捕捉率となっている。

フランスにおいては、就業しながら休職している場合にも失業給付が支給されることもあるなど、単純な比較はできない点に注意が必要

3. 今後の雇用保険制度の在り方 ～ 就業者共助制度の創設～



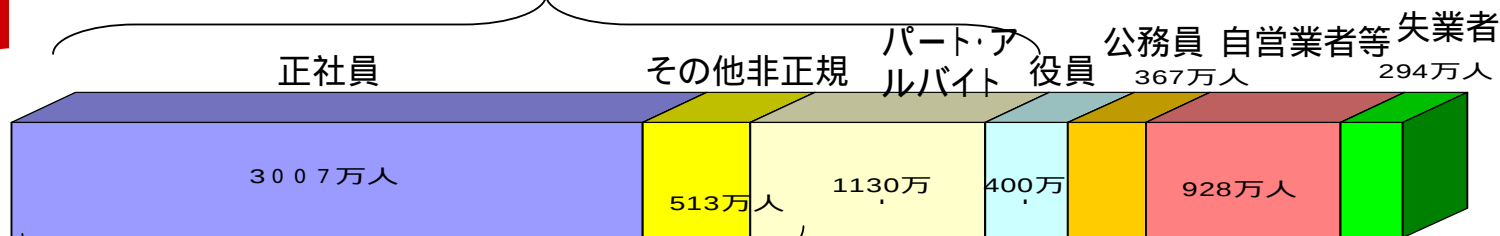
(1) 適用対象面

○ わが国雇用保険制度において、雇用者に対する被保険者の捕捉率、失業者に占める受給者比率が低下しているのは、制度の対象が狭く、最近の就業形態の多様化に対応していないことが大きな要因。

わが国労働力構造

労働基準法適用

総計 = 6637万人



雇用保険適用(一部抜けあり)

被用者年金適用(一部抜けあり)

適用対象を広範(短時間労働者、役員、公務員、自営業者)に捉え、問題がある場合には、給付制限で対応する制度とすべき。

3.今後の雇用保険制度の在り方 ～ 就業者共助制度の創設～

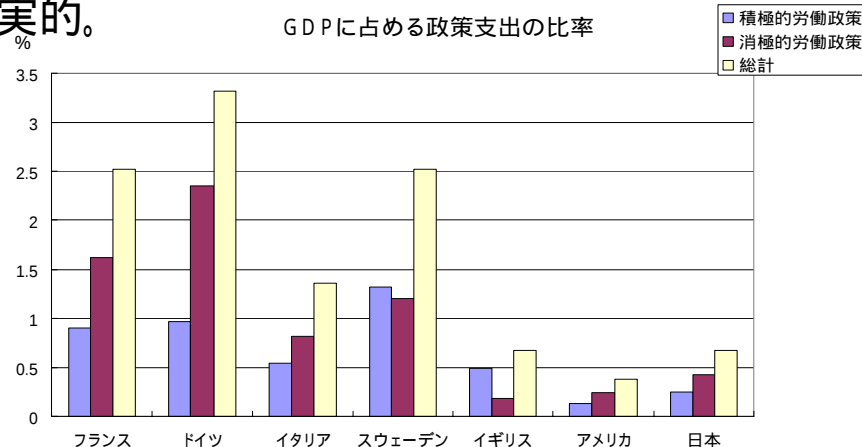
(2)機能面

○雇用保険制度は、失業給付以外に、教育訓練給付、雇用保険二事業等を相当規模で行っているものの、失業に関連する事業という制約が存在。一方、広範な雇用対策を行う一般会計における事業は、これに比し、圧倒的に小規模。

○わが国積極的雇用政策は、他の先進国に比し小規模であり、今後とも充実させていくべきであるが、厳しい一般会計財政状況を踏まえると雇用保険特別会計の事業を中心に拡充していくことが現実的。

平成19年度予算

雇用保険特別会計		
	失業給付事業	12,829億円
	雇用継続給付（育児期、介護期、高齢者への給付）	2,532億円
	教育訓練給付	118億円
	雇用保険三事業	3,563億円
一般会計		
	雇用対策費 （雇用保険特別会計に対する国庫負担を除く）	376億円



(資料)OECD統計

雇用保険制度の各種事業について、失業に関連する事業という制約を脱却し、積極的雇用政策全般の機能を担うべき。

3. 今後の雇用保険制度の在り方 ～ 就業者共助制度の創設 ～



(3) 今後の検討課題

○ 自営業者の保険料徴収方法

将来的には保険料徴収と税金の徴収を一元的に実施し、捕捉を高めることが適当であるが、その実現には困難も想定されることから、少なくとも厚生労働省が徴収する年金保険等の社会保険との徴収を、社会保険庁を廃止して創設される新法人において 名実ともに一元的に実施し、的確に捕捉していくべき。

○ 自営業者の保険料負担(事業主負担)

自営業者の事故率(失業)は雇用者に比べて極めて低いことから、雇用者より低廉な保険料率を設定。

○ 役員の保険料負担

厚生年金保険に導入しているような保険料負担の上限を設定。

○ 公務員の保険料負担

本人負担分は、給与水準で調整し、事業主負担分については、現在、雇用保険特別会計に繰り入れている一般財源を財源とすべき。

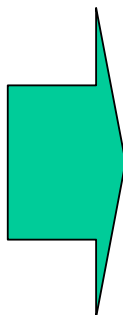
3. 今後の雇用保険制度の在り方 ～ 就業者共助制度の創設 ～



雇用保険制度から就業者共助へ

対象：雇用者の一部、大企業、正規社員を中心

機能：失業に関連した事業



対象：短時間労働者、役員、自営業者、公務員までを含め就業者全体

機能：失業のみならず、就業能力の向上等就業者対策全般に関わる事業



機能面を充実させても、対象を拡大することにより、雇用保険財政は好転し、既存の保険料を引き下げること
も可能