

第2部 新たなセーフティネットの提案と実現

雇用保険制度（第1層）と生活保護制度（第3層）の間のいわゆる第2層のセーフティネットに関する議論がされるようになったのは極めて最近のことです。現在、労働政策審議会では求職者支援制度に関する審議が進められていますが、第2部ではそうした議論の経緯、自公政権下での政策対応、そして新政権下での恒久制度化への動向を見ていきたいと思えます。

1 民主党の求職者能力開発支援給付案

時期的にはかなり以前になりますが、現在検討されている求職者支援制度の源流に位置すると思われるのが、2001年11月に民主党が提出した「雇用保険の財政の安定化及び求職者等に対する能力開発支援のための緊急措置に関する法律案」です。これは、政府が提出した「経済社会の急速な変化に対応して行う中高年齢者の円滑な再就職の促進、雇用の機会の創出等を図るための雇用保険法等の臨時の特例措置に関する法律案」に対する対案として提出されたものです。

その背景事情には、当時の小泉政権が経済構造改革を掲げ、金融機関の不良債権処理を早期・迅速に進めることを目指していたことがありました。内閣府も、不良債権処理により離職者は39～60万人、失業者は13～19万人発生すると予想していました。このため、政府は2001年9月に「総合雇用対策」を策定し、これに基づき訓練延長給付の拡充（最長2年まで）と労働者派遣の中高年齢者特例措置を内容とする上記法案を提出したのです。

この時、法律事項ではありませんが、2001年度補正予算の中で、一定の条件の失業者（自営廃業者等）に対する生活資金貸付制度が創設されました。これは、雇用保険の求職者給付期間が切れたことにより生計の維持が困難となった世帯に対するセーフティネットとして、離職の日から2年以内（技能習得している場合は3年以内）、月額20万円以内を貸し付けるという制度です。

これに対して、野党であった民主党は、貸付ではなく法律に基づく給付制度としてセーフティネットを設ける法案を提出しました。対象は求職者給付が終わった者と事業の継続が困難になった小規模企業者（特定廃業者）であって、労働者のうち雇用保険の適用対象から外れた者はまだ視野に入っていませんでした。今日の観点から見て注目すべきは、この給付が「求職者能力開発給付」と名付けられ、対象者が「能力開発訓練を受ける場合に、当該能力開発訓練を受ける期間内の日について支給する」と、職業訓練受講を条件とするワークフェア的な制度設計になっていたことです。

給付期間は3年間で、日額3300円を730日分を限度として支給するとされており、日額以外は2009年に提出された求職者支援法案と共通しています。

本法案は野党法案として否決され、その後徐々に景気が回復する中で、しばらく議論に上らなくなりました。

2 欧州における失業扶助制度の紹介

この間、日本における具体的な政策論としては登場していませんが、欧州における雇用政策の紹介という形で、それまであまり関心を持たれていなかった失業保険制度と公的扶助制度の間の失業扶助制度に関する情報が徐々に蓄積されてきています。

まず、2003年8月に厚生労働省が公表した『2002～2003年 海外情勢報告(海外情勢白書)』では、第2部で「各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策」を特集し、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン及びデンマークの6カ国の失業保険制度、補足的な失業者扶助制度、公的扶助制度等の概要を紹介するとともに、とくに「福祉から就労へ(Welfare to Work)」をめざす近年の改革を詳しく取り上げています。これらの改革は、就労可能な者についてはできる限り早く就労が可能となるよう、職業訓練への参加を要請したり、求職活動を支援し、給付を真に必要な者に限定するという共通点があると指摘し、ワークフェア的制度設計の必要性を印象づけました。

このうち、特にドイツにおける労働市場改革については、労働政策研究・研修機構が2006年9月に労働政策研究報告書No.69として『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望』を公表し、ハルツ第IV法に基づく失業扶助制度と社会扶助制度の統合—失業給付II制度の創設について詳しく紹介しました。また、2007年4月には労働政策研究報告書No.84として『ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障』を公表し、独仏両国における雇用政策と社会保障政策に関わる状況を概観しています。

一方、2004年3月に公表した労働政策研究報告書No.3『先進諸国の雇用戦略に関する研究』では、OECDとEUの雇用戦略の動きを踏まえつつ、欧米諸国の雇用戦略の転換の諸相を紹介し、「失業の罠」「貧困の罠」を防止して「福祉から就労へ」を実現するために、失業者に対して徹底した職業訓練を行うという政策を強化していることが指摘されています。

これらは、性質上、公表時点で直ちに具体的な政策に結びつくものではありませんでしたが、政労使の労働関係者の間にこの問題に関する考え方の共通の土台を作り、その後の政策立案、制度設計の基礎となっていく面があると思われます。

3 連合の新たな生活保障制度の提言

政労使の労働関係者の中で、初めてこの問題を政策課題として打ち出したのは日本労働組合総連合会(連合)でした。連合は2007年6月に公表した「政策・制度要求と提言」の中で、雇用政策と生活保護制度をつなぐ新たな社会的セーフティネットを構築することを提言しま

した。

これは、一言で言うと、現在の生活保護制度と雇用保険制度をベースに、積極的な雇用労働政策と連動した社会保険・労働保険制度の機能強化（第1層）、就労・生活支援のための、生活保護制度とは別の新たな給付制度（第2層）、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障するための「最後の砦」としての給付制度（第3層）による3層構造のセーフティネットに再構築しようとするものです。

(1) 就労・生活支援給付

この提言の中心は、第2層として「就労・生活支援給付」の創設を訴えるところにあります。

これは、生活に困窮するすべての居住者（雇用保険の被保険者であった者は、雇用保険の求職者給付の給付日数を超えてなお失業状態にある者）が受給することができ、現金給付、職業訓練（現物給付および現金給付）、生活支援（現物給付）からなります。受給するには、各人の年齢、能力、経験、健康状態、環境等に即して適切に策定する就労・自立支援プログラム（雇用保険の「教育訓練給付」の指定教育訓練講座や公共職業訓練を含む。）に参加することが要件となります。また、給付期間は最長5年で、1年ごとに申請手続を行うという制度設計になっています。この考え方には、第3部で見る生活保護制度の見直しに向けた新たなセーフティネット検討会の報告書の内容が反映されています。

(2) 生活保障給付

この第2層の下に、第3層として、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障するための「最後の砦」としての給付制度としての「生活保障給付」が設けられます。こちらは高齢者世帯に限ることなく、すべての居住者が受給できるとしていますが、現行よりも緩和するとしつつも、補足性の原理を適用し、給付要件の適合状況や用途の厳格なチェックを行うということです。

(3) 実施機関等

連合の提言では、就労・生活支援給付と生活保障給付のいずれも、申請受理、調査、ケースワークは、現行の生活保護制度における福祉事務所（都道府県、市、特別区）が担い、現物給付としての職業訓練と生活支援は、国、都道府県、現行の生活保護制度における福祉事務所をおく自治体の共同出資機関が担うとされています。この「共同出資機関」というのが目新しいところです。

ケースごとに福祉事務所、共同出資機関、公共職業安定所、生活支援に必要な専門的なサービスを提供する機関や専門職等の役割を定め、これらの連携を確実なものとするとしています。

費用負担については、「就労・生活支援給付」（就労支援に係る現金給付、職業訓練および生活支援に係る現物給付を除く。）と「生活保障給付」に要する費用は、国と地方が負担し、「就労・生活支援給付」の就労支援に係る現金給付、職業訓練および生活支援に係る現物給付に要する費用は、雇用保険財源、国および地方が負担するとしています。これは、第2層の給付を雇用政策の一環として位置づけていることを示しています。

4 2008 年末緊急雇用対策におけるワークフェア的失業扶助制度の萌芽

さて、アメリカのサブプライム問題に端を発した世界的な金融危機の中で、2008 年秋以来多くの企業で「派遣切り」「非正規切り」と呼ばれる非正規労働者の解雇や雇い止めが続出しました。低賃金のため貯蓄もあまりなく、雇用保険の適用を受けられないまま派遣村に流れ込んだ人々の姿は世間に衝撃を与えました。これに対して、連合は同年 11 月 13 日、厚生労働省に対し「非正規労働者等の緊急雇用対策」について要請を行いました。その中には「ヨーロッパ諸国の失業扶助制度も参考に、未就業者や長期失業者等を対象とした職業訓練中の生活保障制度の抜本拡充を図る」という項目が盛り込まれていました。これに対し、当時の太田職業安定局長は「基本的にできることはすべてやりたいと考えている」と答えました。

12 月に入り、雇用失業情勢がますます悪化する中で、政府は 12 月 19 日、「生活防衛のための緊急対策」をとりまとめ、その中に大変興味深い制度が盛り込まれました。まず「生活安定資金融資」は、雇用保険でカバーされていなかった失業者に対し、生活・就職活動費として 15 万円×6 か月＝90 万円、家賃補助費として 6 万円×6 か月＝36 万円を融資し、6 か月以内に就職すれば一部返済免除になるという制度です。いわば、就職することを条件にした無拋出の失業扶助ともいえます。

もう一つ、訓練期間中の生活保障給付制度として、所得 200 万円以下の者に対し、10 万円（扶養家族があれば 12 万円）を貸し付け、年長フリーター、母子家庭の母、中高年者、若年者など就職困難者が訓練を適切に修了すれば返済を免除するという制度も設けられました。これらは、2008 年度の第 1 次補正予算に盛り込まれ、実施されました。

これら制度は緊急対策として臨時的に設けられたものであり、返済免除も予定されているとはいえあくまでも貸付制度であるという限界はありますが、連合の要求してきた第 2 層のセーフティネットの萌芽的な第一歩がここに構築されたと見ることもできます。

5 2009年経済危機対策におけるワークフェア的失業扶助制度の進展

(1) 連合と日本経団連の要請と政労使合意

翌2009年は年頭からワークシェアリングをめぐる議論が沸騰し、そのさなかの1月15日、連合と日本経団連は、「雇用安定・創出に向けた労使共同宣言」を確認し、同日舛添厚生労働大臣に要請しました。この共同宣言には別紙として「政府に求められる雇用対策」が添付されており、「雇用のセーフティネットの拡充」という項目はありましたが、ワークフェア的失業扶助は明記されていません。この時点では経営側はまだそこまで舵を切っていなかったようです。

1月29日、連合は雇用の創出とセーフティネットを求める緊急集会を開催し、そこで採択された集会アピールにおいて「政府は、…長期失業者に対する「就労・生活支援制度（仮称）」の創設…を、ただちに実行すべきである。」と要求しています。

その後労使の間で協議が行われたものと思われませんが、3月3日、連合と日本経団連は厚生労働省に対して「雇用安定・創出の実現のための労使共同要請」を行いました。この中には、「雇用保険等の給付を受給できない者が職業訓練を受講する際の生活安定を確保するため、「就労支援給付制度（仮称）」を暫定的に創設し、一般会計により拠出すること。」が明記されています。

同日公表された「雇用安定・創出に向けた共同提言」においては、この制度の必要性が次のように述べられています。「職業訓練の充実と同時に、訓練受講中の生活基盤を安定させることが不可欠となる。現行の雇用保険制度においては、職業訓練の受講期間中であれば、失業給付の基本手当終了後も最大2年間の「訓練延長給付」の受講が可能である。しかしながら、雇用保険の基本手当を受給できない就職困難者に対しては、対応できる給付制度がないことから、本格的な景気回復が見込まれるまでの一時的な措置として、雇用保険等の給付を受給できない者を対象に、その者が公的職業訓練を受講する期間中の生活の保障を確保するため、「就労支援給付制度（仮称）」を創設し、一般会計により財源を手当てすべきである。給付水準などについては、08年度の1次補正予算で導入された訓練期間中の生活費の貸付制度を参考にすべきである。」このように、経営側としては恒久的な制度としてではなく、あくまでも暫定的な制度であることを条件として、労働組合側とともに要求していくことを決心しました。

この後、政労使の間で協議が進められ、3月23日、政府、連合、日本経団連、日本商工会議所、全国中央会の5者により「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」がなされました。ここでは、「失業給付を受給できない者への支援が求められている」と述べた上で、「年長フリーターや母子家庭の母等のうち、失業給付を受給できない者への職業訓練期間中の生活支援、離職に伴い住居を失った者への住居や生活の支援、失業給付の支給が終了したもの

の、就職できない長期失業者へのカウンセリング等を組み合わせた就職支援など、就職と生活の支援を進める」と書かれています。

(2) 与党の提言と経済危機対策

これより先、3月10日、当時与党であった自由民主党の雇用・生活調査会は、「さらなる緊急雇用対策について～雇用・生活調査会中間とりまとめ～」を公表し、3月19日には「さらなる緊急雇用対策に関する提言～100年に一度の経済危機への対応～」として提言をまとめました。そこでは、「緊急人材育成・就職支援基金（仮称）を造成し、ハローワークが中心となって、雇用保険の受給資格のない者に重点を置いて、職業訓練、再就職、生活への支援を総合的に推進する」と述べています。

具体的な制度設計は、「雇用保険を受給していない者（雇用保険の受給資格がない者、受給が終了した者、自営廃業者等）を対象に、職業訓練を抜本的に拡充」し、「訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付（仮称）」を支給する」となっています。

これを受ける形で、4月10日、「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議は経済危機対策をとりまとめました。そこでは、具体的施策の一番最初に「非正規労働者等に対する新たなセーフティネット（就労訓練型生活支援）の構築」という項目が上がっています。具体的施策の説明は、「若者・母子家庭の母など、雇用保険を受給していない者を対象に職業訓練を抜本的に拡充し、訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付（仮称）」を支給するとともに、訓練の受入枠の確保等を図るため人材育成機関への支援を実施」となっています。

これは2009年度の第一次補正予算に盛り込まれ、7000億円の予算がつけられました。給付の金額は単身者月10万円、扶養家族を有する者月12万円とされ、併せて貸し付けについても単身者は月5万円まで、扶養家族を有するものは月8万円までとされました。

6 民主党の政策

(1) 住まいと仕事の確保法案

一方、野党時代の民主党も2008年末から非正規雇用対策プロジェクトチームにおいて不況下の緊急就労支援策を検討し始めました。そして12月10日、緊急雇用対策4法案の骨子案を公表し、15日には法案の形で国会に提出しました。4法案は、採用内定取消規制法案、非正規労働者も雇用調整助成金の対象にする派遣労働者等解雇防止特別措置法案、派遣労働者等の就労支援のための住まいと生活を支援する住まいと仕事の確保法案及び雇用保険法改正案、そして有期労働契約の締結、更新、終了のルールを明らかにする有期労働契約遵守法案

です。

このうち、「住まいと仕事の確保法案」は、雇用保険法の雇用安定事業として、「解雇等に伴い雇用主又は労働者派遣の役務の提供を受ける者から提供されていた住宅からの退去を余儀なくされる派遣労働者、失業等給付を受給することができず生活に困窮している失業者等に対して、再就職のための職業紹介及び職業指導、公営住宅への入居における特別の配慮等住宅への入居の支援、生活上の支援その他必要な援助を一体的に行うこと」を付け加えるというもので、必ずしも明確に第2層のセーフティネットを設けるとまでは言っていません。雇用保険2事業として行うことも含め、セーフティネットのあり方構想としてはまだ生煮え段階であったといえます。

(2) 求職者支援法案

その後民主党の緊急雇用対策本部は、2月17日に連合の長谷川裕子総合労働局長と小島茂総合政策局長からヒアリングを行いました。その場で長谷川局長は、ヨーロッパの失業扶助制度を参考に失業給付だけでなく職業訓練中の生活保障制度の拡充、失業給付期間の延長が必要になるとの考えを述べました。

これを受けた形で2月26日、民主党の「次の内閣」閣議は「求職者支援法案」を了承しました。この時の資料には、第1ネットとして雇用保険の適用拡大、第3ネットとして生活保護制度の見直しが描かれ、その中間に第2ネットとして「求職者支援法案（新規）」が、「長期失業者等に、職業教育訓練を受けている間、手当を支給」、「一般会計で実施」という説明とともに描かれており、まさに連合が主張する「就労・生活支援給付」の制度化であることがわかります。

この求職者支援法案は、第1部で見た雇用保険法改正案及び内定取消規制のための労働契約法改正案とともに、3月6日社会民主党及び国民新党とともに国会に提出されています。そこでは、雇用保険法による求職者給付が終わった求職者、失業している廃業者等に対して、就職及び新たな事業の開始を促進するための能力開発を支援する求職者等能力開発給付を行うこととされています。受給するにはハローワークで失業と能力開発訓練の認定を受けることが必要で、能力開発給付の支給期間は最長3年間、730日分が上限とされています。金額は法律上には書かれていませんが、1日5000円と説明されました。

(3) 民主党のマニフェストにおける第2層セーフティネット

2009年8月の衆議院総選挙に向けて民主党が作成した『マニフェスト』と『INDEX2009』においては、この第2層のセーフティネットの構築が次のように示されています。

まず『マニフェスト』においては、「5 雇用・経済」という大項目の中に「37 月額10

万円の手当つき職業訓練制度により、求職者を支援します」という項目が掲げられ、「[政策目的]○雇用保険と生活保護の間に「第2のセーフティネット」を創設する、○期間中に手当を支給することで、職業訓練を受けやすくする」という政策目的の下、「[具体策]○失業給付の切れた人、雇用保険の対象外である非正規労働者、自営業を廃業した人を対象に、職業能力訓練を受けた日数に応じて「能力開発手当」を支給する」と書かれています。

さらに『INDEX2009』においては、「労働」という大項目の中の「求職者支援など雇用のセーフティネットの拡充」という項目の中に、第1部でみた雇用保険制度と並んで、次のように記述されています。

「すべての労働者が、雇用保険や社会保険、生活保護などのセーフティネットに支えられ、社会的に排除されることのない仕組みを再構築します。雇用保険と生活保護との間をつなぐ第2のセーフティネットを整備します。「求職者支援法」を制定し、失業給付が終了した人や、自営業を廃業した人に、職業能力訓練を受けた日数に応じて能力開発手当を支給します。」

8月の総選挙で民主党が勝利を収め、9月に民主党、社会民主党及び国民新党の3党連立政権が誕生しました。

7 民主党政権成立後の動き

(1) 暫定措置の継続

上述の経緯からもわかるように、2008年末からの政府の動きも民主党の動きも基本的には連合の主張する第2層のセーフティネットの考え方に影響を受ける形で進んできたものです。2008年末の緊急雇用対策では、貸付制度という萌芽的な形で、2009年4月の経済危機対策では、3年間の暫定措置ながら給付制度という形で、そして民主党の法案やマニフェストでは恒久的な給付制度として、ワークフェア的失業扶助制度が構想されてきているのです。

政権交代がこの3年間の暫定措置の1年目の途中に起こったことで、政権交代直後に若干の混乱が生じました。すなわち、新政権は子ども手当や高校授業料無償化などマニフェストの公約を実現するための財源として、自公政権時に成立し既に執行され始めていた2009年度補正予算の一部執行停止を行うこととし、その中で上記緊急人材育成・就職支援基金も執行停止の対象とされることとなりました。その際には、事業の執行が中央職業能力開発協会に委託されていることを問題とする向きもありました。

しかしながら、もともと連合の主張で作られた制度であり、また9月17日の政労会見において、連合から示された「当面の雇用対策の強化に向けた要請書」において、「国民の安心感を高める社会的セーフティネットの機能強化」の冒頭に、「本年7月から実施された、非正規労働者や長期失業者等に対する職業訓練、再就職、生活への支援を行う「訓練・生活支援給

付制度」の拡充と恒久化を図る」と書かれていたこともあり、制度の恒久化に向けた形で決着がつけられました。

すなわち、2011年度に恒久的制度としての求職者支援制度を創設することとし、基金のうち緊急人材育成支援事業については2011年度分を執行停止するということになりました。2010年度分までは自公政権下で設けられた暫定措置として実施するということになります。

(2) 求職者支援制度の創設に向けた審議の開始

第1部の最後で述べた2009年12月28日の雇用保険部会報告書は、その最後の部分で「緊急人材育成支援事業として現在実施している訓練期間中の生活保障については、雇用保険を受給できない者に対する「第2のセーフティネット」として必要な施策であることから、平成23年度以降は恒久的な制度とすべきである」と述べた上で、「このため、給付対象者の範囲、給付の内容をはじめとする制度の基本的な仕組みについて、雇用保険の適用範囲との関係も考慮しつつ、現行事業の実施状況を十分に把握した上で、当部会において、早期に具体的な検討を進めていくべきである」と、連合が要求し、民主党がマニフェストで公約した求職者支援制度の具体化を求めました。

この審議は、雇用保険法改正案が国会に提出されて間もない2010年2月4日に、雇用保険部会で早速開始されました。同部会に提示された「求職者支援制度の創設に係る論点(素案)」は、次のようないくつかの論点を提示しています。

まず、制度の位置づけです。「雇用保険制度における給付は個人に着目した給付となっている。一方、生活保護制度における給付は世帯に着目した給付となっている」と述べています。求職者支援制度が、一方では雇用保険からこぼれ落ちた人々に対する補完的な給付という労働政策としての性格を基本的に持ちながら、他方では以上述べてきた経緯からもわかるように、生活保護制度の中における稼働世代への制度として検討されてきたという性格もあることから、大変根源的な問題ですが、この位置づけ論をきちんと論じておく必要があるわけです。

次に、ワークフェア的な制度設計の担保である訓練の範囲です。「現行の緊急人材育成支援事業では、公共職業訓練や基金訓練（民間の教育訓練機関を認定）を給付の対象となる訓練としている」と述べています。ここは、訓練の質の確保という観点からはあまり拡大したくないところですが、一方でセーフティネットとしての普遍性を確保するという観点からは、過度に対象を絞ることは問題となります。また、「必要となる訓練の量・種類の確保、訓練寮について地域差が少なくなるような実施体制」をどう考えるかも、主としては職業能力開発政策サイドで検討すべき問題ですが、やはりセーフティネットの制度設計に関わってきますので、検討課題とされています。

最も重要なのは給付についてです。まず、給付対象者について、「現行の緊急人材育成支援

事業は、雇用保険の適用がなかった者、雇用保険の受給が終了した者、自営廃業者等を制度の主たる対象者としている」と述べています。これら以外に対象として考えられるのは、失業状態の前に何らかの就業状態がなかった者、たとえば学卒無業者や、労働市場から退出して再参入してきた者などが挙げられます。不況のため就職できなかった学卒無業者などは労働政策の対象にふさわしいともいえますが、今まで非労働力化していた者が急に訓練を受けたいと言い出した場合でもすべて給付を行うのかというのは、制度の位置づけともからむ大きな問題です。

給付要件については、「現行の緊急人材育成支援事業における給付要件は、公共職業安定所長に指示された訓練に8割以上出席していることに加え、

- ・世帯の主たる生計者であること
- ・個人の年収が200万円以下であり、かつ世帯全体の年収が300万円以下であること、
- ・世帯全体で保有する金融資産が800万円以下であること、
- ・現在住んでいる土地・建物以外に、土地・建物を所有していない者であること

などとしている」と述べています。これは、冒頭の制度の位置づけと直接関わる問題ですが、個人に着目する労働政策と世帯に着目する福祉政策の中間的性格を持つこの制度を、どのように整合的に設計していくかが問われることとなります。

給付額（現行制度では、単身者1か月10万円、被扶養者を有する者1か月12万円）や、給付期間（現行制度では訓練受講期間のうち2年分）についても、制度の位置づけ如何によって、設計のあり方が変わってくる可能性があります。

最後に「その他」として2点指摘されています。まず「適正な給付のための措置についてどう考えるか」と、モラルハザード問題が提起されています。「緊急人材育成支援事業は3年間の暫定措置として実施することとされていたため、多年にわたり繰り返し受給するような者を防止する措置は特設設けられていない」というのですが、そもそも訓練受講を給付の要件としていることが、野放図になりかねない失業扶助制度に対する歯止めとして設計されているという点を踏まえた上でいえば、訓練を修了したにもかかわらず就職しない者に対して、どのような対応をすべきかという問題設定になるでしょう。

また、「その他」の2点目として、「新たに安定的な財源を確保することが必要となるがどのように考えるか」が指摘されています。今回の雇用保険法改正案によって2011年度から雇用保険への国庫負担を4分の1に戻すこととされましたが、労働市場のセーフティネット全体の中で財源をどのように考えていくべきかが議論の焦点になりそうです。