

# 労働政策 レポート

Volume 7

THE JAPAN

サマリー

## 労働市場のセーフティネット

JILPT統括研究員/濱口 桂一郎 2010.3

INSTITUTE FOR

LABOUR POLICY AND TRAINING

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

## 労働政策レポート Vol.7 『労働市場のセーフティネット』 サマリー

近年、労働市場のセーフティネットに対する関心が高まっています。これまでは、労働研究分野では就業している間の雇用労働条件に関心が集中する一方、社会保障研究分野では年金や医療保険が主たる関心の対象で、失業時のセーフティネットにはあまり関心が寄せられませんでした。

しかしながら、2008年のリーマンショック以来の不況の中で、とりわけ派遣労働者をはじめとする非正規労働者のためのセーフティネットの不備が大きく取り上げられるようになり、雇用保険制度と生活保護制度を労働市場のセーフティネットとして一体的に捉える観点の重要性が浮かび上がってきました。2008年末から雇用保険制度と生活保護制度の間に整備されるべきいわゆる「第2層のセーフティネット」が労使団体から提起され、短期間の間に政策として形成され、2011年度には恒常的な制度として確立することとされています。

本書では、こういった領域の諸問題を考える上で有用と思われる諸制度の歴史的展開と最近の動向についての解説を行います。それらを踏まえて、今後の制度設計の議論が進められることを期待したいと思います。

### 第1部 雇用保険制度の展開

#### 1 失業保険制度の性格

失業保険制度は、社会保険制度と雇用政策手段という二つの性格を併せ有します。社会保険制度としては、これは労働者の失業による所得の喪失を保険事故と捉え、再就職するまでのその所得の補償を行うことが制度の目的です。これに対し、雇用政策手段としては、完全雇用という政策目標を実現するために、失業者ができるだけ速やかに再就職できるよう援助することが制度の目的となります。失業保険給付は、この両者の機能を一体的に担うものとして設けられているものであり、失業者が求職活動をする間の生活の安定を確保し、これを通じて求職活動を奨励しようとするものです。

しかしながら、失業保険制度の両性格は必ずしも常に整合的であるとは限りません。特に大きな問題となるのは、その生活保障のためのセーフティネットとしての性格がかえって再就職促進機能を阻害するモラルハザードとして逆機能しているのではないかという点です。これはまず何よりも、失業保険制度における保険事故たる「失業」が有する特殊性から生じます。すなわち「失業」には、労働の意思と能力という主観的要件が含まれ、とりわけ「労働の意思」は外部から客観的に判断することが困難です。これは離職後の失業状態の認定が内心の意思に関わるということだけでなく、離職そのものを任意に創出するという面も含みます。このような保険事故の主観性が、他の社会保険制度に比して濫用を容易にしている

基本的な原因です。つまり、失業保険制度は本質的にモラルハザードの危険性が高く、これを防止するために制度設計上の工夫が必要となってくるのです。

失業保険制度の歴史は、まさにモラルハザードとの戦いの歴史であったと言っても過言ではありません。

## 2 失業保険・雇用保険制度の成立と展開

戦前の日本では、野党から失業保険法案が提案されることはありましたが、制度として成立するには至りませんでした。それに代わる制度として1936年に退職積立金及退職手当法が成立しましたが、戦時中に年金制度に統合されています。

戦後、社会保険制度調査会の審議を経て失業保険法が1947年に成立しますが、この時には技術的な理由から日雇労働者は含まれませんでした。日雇失業保険制度は1949年に創設されています。

失業保険制度の歴史はモラルハザードとの戦いの歴史といえます。当初の制度は一律に6か月の被保険者期間で180日間の給付だったのですが、季節的に半年ずつ就労と失業を繰り返す人々のモラルハザードに対処するため、1955年改正により、継続雇用期間に応じた270日から90日の段階制とされました。しかし、このように給付日数を継続雇用期間にリンクさせることは、逆に失業給付を失業という事故に対する給付というより、長期勤続して払い込んだ保険料の払い戻しと考える別のモラルハザードの源泉となりかねません。

1960年代には女子結婚退職者の退職金的受給が問題となり、1974年の雇用保険法によって制度が大きく変わりました。それまでの被保険者期間に応じた仕組みから、被保険者期間1年以上の者については30歳未満の90日間から55歳以上の300日間に至るまで年齢階層別の給付日数に改めたのです。失業給付は失業という事故に対して再就職までの生活の安定を図るためのものなので、年齢による就職の難易度に応じて定めることが合理的だという考え方です。

この時に私保险的だとして排除された拠出期間と給付日数をリンクさせる仕組みが、1984年改正で再度導入されました。高齢化が進展する中で、比較的短期間で離職する高齢者にも長期間の給付を保障するのは、比較的若年の長期勤続者と比べて公平を欠くという批判が出てきたからです。こうして、給付日数は年齢階層別と被保険者期間を組み合わせたマトリックスによって定められることとなりました。

こういった改正は、失業保険制度をめぐるモラルハザードが、あちらを解消しようとすればこちらで増大するというなかなか困難な性質があることを示しています。被保険者期間で差をつければ就職の容易な長期勤続者にモラルハザードが発生し、年齢で差をつければ短期勤続の高齢者にモラルハザードが発生します。早期退職者に褒美をつければ就職の容易な者にモラルハザードは発生し、付けなければ満額受給するまで居座るという形でモラルハザ

ードが発生します。すべてに対応しようとするれば制度は限りなく複雑化してゆくことになります。

1989年改正ではパート労働者について一般被保険者より最大90日短い給付日数のマトリックスが作られました。その理由は、パートタイマーは離職率が高く、求人倍率が高いからというのですが、次第に疑問が呈されるようになり、2003年改正で統一されました。

一方、この間解雇や倒産による離職か自己都合退職かで給付日数に差はつけられていなかったのですが(1984年改正で自己都合退職には3か月の待機期間が設けられた。)、2000年改正で両者に大きな差がつけられることになりました。年齢、被保険者期間、パートか一般か、離職理由という4次元のマトリックスで大変複雑です。

また2002年には運用改善として、再就職の促進や失業認定の厳格化が行われました。月2回以上の求職活動実績を確認し、サンプリングで問い合わせを行い、虚偽であれば不正受給として処理するとか、安定所に紹介されたのに事業所の面接で故意に不採用になるような言動をした場合にも紹介拒否とみなして給付制限を行う、などです。これらは、制度が不可避的に生み出すモラルハザードを現場レベルで抑止しようとする試みといえましょう。

近年の改正の論点の一つは財政運営です。2007年改正では、財政当局が原則4分の1の国庫負担の廃止を求めたことが論点となり、原則論として反発しつつも、当分の間本来の負担額の55%に引き下げることとされました。また2009年改正では、財政当局が国庫負担の廃止を目的に進言したため、追加経済政策で雇用保険料の0.4%引き下げが決定されてしまいました。ちょうど2009年秋から、世界的に金融危機による景気後退が進んでおり、雇用情勢がこれから急速に悪化しようというときに、その対策の原資となるべき雇用保険料を引き下げるという顛倒した雇用政策が強制されてしまったわけです。これには審議会で労使双方から疑念が示されましたが、政府中枢ですでに決定されてしまったこともあり、「本来これを行うべきでなく」と批判しつつ「やむを得ない」と認めました。

### 3 非正規労働者への適用問題

2009年改正のもう一つの論点は非正規労働者への適用問題でした。失業保険法制定以来のその経緯は次の通りです。

もともと1947年に失業保険法が制定された時には、非正規労働者を適用除外する仕組みにはなっていませんでした。技術的理由から日雇労働者は除外されましたが1949年に日雇失業保険制度が設けられています。モラルハザードの観点から一定の季節労働者は適用除外されましたが、当時臨時工とか社外工と呼ばれた通常の非正規労働者は当然適用されていたのです。そして、この点は今日に至るまで変わっていません。フルタイム直接有期雇用の非正規労働者は現在まで一貫して雇用保険の適用対象です。

今日の非正規労働者への適用問題の出発点は、1950年の「臨時内職的に雇用される者に対

する失業保険法の適用に関する件」という通達です。ここでは「臨時内職的に雇用される者、例へば家庭の婦女子、アルバイト学生等であつて」「その者の受ける賃金を以て家計費或は学資の主たる部分を賄わない者、即ち家計補助的、又は学資の一部を賄うに過ぎないもの」「反復継続して就労しない者であつて、臨時内職的に就労するに過ぎないもの」は、「労働者と認めがたく、又失業者となるおそれがな」いので、「失業保険の被保険者とししないこと」と指示していました。

これは法条文上に根拠があるわけでもなく、「労働者と認め難い」などという表現は労働法上ありえないものです。本来は季節労働者と同様、法律上明確に要件を定めて適用除外すべきであつたはずですが、今日に至るまで「臨時内職的」の適用除外は業務取扱要領上に維持されてきました。

その後、累次の通達や業務取扱要領の改正により、一定のパート労働者に適用されるようになりましたが、適用されるためには（フルタイム労働者には要求されない）1年以上の雇用見込みが要求され、事実上常用パートでなければ適用されないという状況が続いてきました。また、登録型派遣労働者についても1年以上の雇用見込み等が要求され、フルタイムであっても適用されないという状況が生み出されました。

この扱いの源泉は上記通達の「反復継続して就労しない者であつて、臨時内職的に就労するに過ぎないもの」にあります。が、「家庭の婦女子、アルバイト学生等」をもつぱら想定していた当時の状況とは、現在のパート労働者や派遣労働者の状況は大きく変わっています。彼らを家計補助的と片付けることはもはや困難になりつつありました。

この状況下で2008年末に制度の見直しが審議されましたが、その時には労働側から疑問が提示されながらも、「1年以上の雇用見込み」を「6か月以上の雇用見込み」に改めるという改正案で一応決着し、2009年改正として成立しました。一方、当時野党であつた民主党等は対案を提出し、その中で国庫負担を本則の4分の1に戻すとともに、「セーフティネットに穴が空いてはならない」として、適用要件に雇用見込み期間を要求しないこととしていましたが、まったく国会修正に盛り込まれることもなく廃案となりました。

2009年夏の総選挙では、民主党の『マニフェスト』に「雇用保険をすべての労働者に適用する」という項目が掲げられ、民主党を中心とする連立政権が誕生したことにより、これが実現に向かい始めました。

#### 4 2010年改正

総選挙に前後して審議会で雇用保険法見直しの審議が始まり、非正規労働者の適用問題、未加入者への対応、財政運営の3点について、ほぼ『マニフェスト』の方向で議論が進み、年末に報告が出され、2010年1月に法案が国会に提出されました。

ここでは、これまで業務運営要領で定めていた適用基準を可能な限り法律に規定すべきと

いう原則が示され、①週所定労働時間 20 時間未満の者、②日雇労働被保険者にならない日雇労働者、③短期特例被保険者にならない季節労働者、④学生アルバイト（省令で夜間学生は除く予定）が適用除外と明示されました。逆に言えば、これらに該当しない限り週所定労働時間 20 時間以上の非正規労働者は雇用保険の適用対象となるわけです。

その他、事業主が雇用保険料を天引きしながら届出をしなかったため未加入となってしまう労働者について、2 年以上前に遡って適用できることとされています。また、財政運営については、保険料を元に戻すとともに、国庫負担を 2011 年度から 1/4 に戻すことが明記されました。

## 第 2 部 新たなセーフティネットの提案と実現

近年、雇用保険制度（第 1 層）と生活保護制度（第 3 層）の間に新たなセーフティネットを創設すべきだという議論が浮かび上がってきました。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。

その源流に位置するのが 2001 年 11 月に民主党が提出した法案で、その中で雇用保険を受け終わった者と小規模廃業者を対象に、職業訓練受講を条件とする能力開発支援給付を行うこととしていました。

同案が否決された後、具体的な政策論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いきます。その中で、欧州諸国の雇用戦略が「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方向に向かっていることが指摘されました。これが、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ります。

政労使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）です。連合は 2007 年の政策・制度要求の中で、雇用政策制度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の構築を提言しました。ここで提起された「第 2 層のセーフティネット」は「就労・生活支援給付」と呼ばれ、現金給付、職業訓練、生活支援からなります。受給するには、公共職業訓練を含む就労・自立支援プログラムに参加することが要件となります。給付期間は最長 5 年です。

この後の政策動向は、基本的にこの連合の考え方が徐々に実現していく過程であったといえます。

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 年秋以来非正規労働者の解雇や雇い止めが続出し、彼らに対するセーフティネットの欠乏が社会問題となりました。連合は政府に職業訓練中の生活保障制度の抜本拡充を要請し、年末の緊急対策に盛り込まれ、2008 年度第 1 次補正予算において訓練受講中の貸付金（一定要件で返済免除）と

いう形で萌芽的に実現しました。

2009年3月には連合と日本経団連が労使共同要請を行い、雇用保険を受給できない者に職業訓練受講中の就労支援給付制度を設けることを要求しました。これを受けて、当時の与党で検討が行われ、3年間の期間限定の暫定措置としてではありますが、緊急人材育成・就職支援基金を造成し、そこから訓練・生活支援給付を支給することを提言し、政府の経済危機対策に盛り込まれ、2009年度第1次補正予算で実現しました。

一方、当時野党であった民主党は連合の要請を受け、求職者支援法案を国会に提出しましたが、その内容は連合が主張する就労・生活支援給付とまったく同じものでした。これは2009年総選挙における民主党の『マニフェスト』に「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」として盛り込まれました。

政権交代が3年間の暫定措置の1年目の途中に起こったため、政権交代直後に若干の混乱が生じましたが、結局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、2010年度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ことになりました。

求職者支援制度の創設に向けた審議は、2010年2月に始まりました。恒久的制度となれば長期的な持続可能性など総合的な観点からじっくり検討することが必要です。

### 第3部 公的扶助制度の展開

失業者の生活保障という点では、今日の生活保護に連なる公的扶助制度も重要な意味を持っています。今回の雇用保険法改正により非正規労働者の多くが雇用保険制度の適用を受けることになり、また新たに求職者支援制度の創設に向けた審議が始まりつつあるところとはいえ、最後のセーフティネットとしての公的扶助制度を労働法政策の観点から考察することはなお極めて重要です。

近年のヨーロッパでは、イギリスのニューディール政策やドイツのハartz改革など、失業給付や公的扶助など福祉受給者を労働市場に連れ戻して就労させようというワークフェア政策が大きな柱になってきつつあります。公的扶助を労働市場機構の一環として考えていくことが必要となってきているのです。

日本の生活保護制度は戦前の恤救規則や救護法以来の歴史がありますが、終戦直後の1946年に旧生活保護法が、1950年に現行の生活保護法が成立しています。その精神は「自立助長」と「無差別平等」にあり、本来ワークフェア的な思想と親和的なものであったはずですが、長らくそのような発想は見られませんでした。

ようやく2000年代になって日本にもアクティベーションやソーシャル・インクルージョンといった政策思想が紹介されるようになり、生活保護制度の運用の見直しが始まりました。具体的には2003年に社会保障審議会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設けられ、2004年の報告で「利用しやすく自立しやすい制度へ」という基本的視点に立って、自立

支援プログラムが提起されました。

これを受けて、2005年度から自立支援プログラムが開始され、特にハローワークと連携して行う生活保護受給者等就労支援事業が取り組まれました。これは、「日本で初めて福祉から雇用へ」という課題に正面から取り組み、国と自治体という行政組織の違いを超えて実施される事業として重要な意味を持ちます。

近年の生活保護制度の抜本改革への動きとして注目すべきは、全国知事会と全国市長会が2006年に設置した新たなセーフティネット検討会の「新たなセーフティネットの提案―「保護する制度」から「再チャレンジする人に手をさしのべる制度」へ」と題する報告です。

この報告は、高齢者には救済的な金銭給付が中心にならざるを得ないが、稼働世代には就労自立を目指すことが重要で、そのため稼働世代には5年間の有期保護制度とし、貧困から抜け出すため生活訓練や職業訓練など働くことを基本とするプログラムを労働部門との連携で実施すべきだとしています。またボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止するために、職業訓練により就労支援することとしています。このように、ワークフェア的観点を前面に出して生活保護制度を抜本的に再構築しようとする意欲的な提言です。

この後、内閣府経済財政諮問会議の労働市場改革専門調査会も、2008年の第4次報告で非正規労働者問題とともに生活保護制度の改革を提起しました。その内容は、新たなセーフティネット検討会報告とほとんど同じで、稼働世代向けに5年間の有期保護制度を提唱しています。

その後、生活保護をめぐる社会的関心は2009年3月に廃止された母子加算の復活に集中し、生活保護制度の中の就労支援はやや忘れられた課題となっていました。2009年12月、厚生労働省にナショナルミニマム研究会が設置され、中長期的な課題について議論が進められています。

今日、労働市場のセーフティネットをめぐる議論はやや錯綜した状況にあります。第1層の雇用保険制度については、積み残しの問題もいくつかあるとはいえ、今回の改正ではほぼ解決のめどが立つに至ったといえるでしょうが、第2層として現在検討されている求職者支援制度と第3層の生活保護制度の関係については、議論の方向を再度整理し直す必要がありそうです。

なにより考えるべきは、新たなセーフティネット検討会や経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の報告書が提起した稼働世代のための有期保護制度を、生活保護制度の枠の中で再度きちんと検討することでしょう。

職業訓練受講を条件とする求職者支援制度がその必要性の一部について受け皿となりうることは確かですが、稼働世代であるということと、職業訓練を受講すれば直ちに就労可能であるということの間には、大きな落差があります。有期保護制度が想定している稼働世代の人々への「働くことを基本とするプログラム」には、基本的な生活訓練や各種のセラピーとい

った、まさに福祉事務所のケースワーカーがその専門性を駆使して対応しなければならない活動も含まれており、これらは労働市場の状況や技能不足等のために就職できない求職者を相手にするハローワークのみで対応しうるものではありません。

つまり、稼働世代の者のうち、そのままでは直ちに就労可能ではなく、生活訓練や各種のセラピーをきめ細かく実施することによって労働市場の入口にまで連れて行くこと自体が課題である人々については、福祉事務所とハローワークの密接な連携のもとで、彼らにふさわしい支援サービスとその間の生活を維持するための給付を提供していくという制度設計が必要なのです。日々の生活訓練が必要な人々に、それを抜きにしていきなり実践的な職業訓練の受講を命じてみても、効果を発揮しないどころか、逆効果になる危険性すらあります。

むしろ、生活訓練等により労働市場で十分就労可能になった人々を、スムーズに職業訓練の受講に受け入れていき、安定した雇用機会につなげていくといった、きめ細かな受け渡しの仕組みが求められます。この意味で、全国知事会・全国市長会の新たなセーフティネット検討会報告書や経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の第4次報告書がいうように、関係機関と連携した支援を行うべく生活保護部門が全体を結ぶコーディネーターの役割を果たすために、国と地方が連携・協力して自立支援を推進する体制を築き上げる必要があります。

2010年2月25日、大阪市の平松邦夫市長は「生活保護の現状に鑑みた緊急対策について」と題する要望を行い、生活保護受給者の急増によって地方自治体の財政が大きく圧迫されている実情を訴えた上で、「過度に生活保護制度に依存することは制度の本旨ではなく、また、国民の勤労意欲をも阻害する恐れがある極めて大きな問題を内包しており、社会のあり方にも関わる問題」と述べ、「喫緊の課題として、個人の能力に応じ、働ける方には働ける環境の整備として、現行の「訓練・生活支援給付」制度の規模・内容の拡充を行い、生活保護制度に優先する仕組みを作る」ことを求めました。働ける人には働ける環境整備を行っていくことが重要であることは言うを待ちませんが、地方自治体の財政問題を理由に生活保護制度の責任を縮小し、稼働世代への支援を職業訓練を前提とする求職者支援制度に全面的に依存することは、現実の稼働世代の人々の多様性を考えるといささか問題なしとしません。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会の委員として2005年度からの運用の見直しをリードした静岡大学の布川日佐史教授は、その近著『生活保護の論点』（山吹書店、2009年3月）の中で、「生活保護制度が利用しやすく、自立しやすい制度になり、生活困窮状態の人をしっかりとカバーすることになれば、重層的社会保障制度の土台が固まり、各制度それぞれの機能を強化することになるし、全体の機能を強化することにもなる」、「本書は、社会保障制度全体を改革するには、土台である生活保護をもっと活用せよと主張している。・・・生活保護でここまで引き受けることが、その上の諸制度を改善し、さらに新制度を創設する土台になる、社会保障改革を進める土台になる、との主張である。貧困対策を社会保障改革の重点課題とするには、生活保護改革を社会保障改革の土台として論じはじめなければならない」と論じています。

今考えるべきことは、適用拡大された雇用保険制度と、職業訓練受講を前提とする求職者支援制度と、さまざまな生活訓練やセラピーなど自立支援を伴った生活保護制度を組み合わせながら、誰も落ちこぼれることのない切れ目のないセーフティネットを構築することです。その際には、行政窓口をどのように設計するかという問題も併せて検討する必要があるでしょう。こういった制度設計には、諸外国の経験が参考になります。

労働政策研究・研修機構においては、本報告書の取り上げた3分野の全体にわたって、イギリス、フランス、ドイツといった先進諸国の制度とその実態を調査し、『諸外国における失業扶助制度』として発表することとしています。今後政労使その他の関係者が制度の在り方を検討して行くに当たり、参考にされることが期待されます。

---

労働政策レポート Vol.7 サマリー  
労働市場のセーフティネット

発行年月日 2010年 3月 30日  
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23  
研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104  
印刷・製本 有限会社 太平印刷

---

©2010 JILPT

\*労働政策レポート全文はホームページで提供しております。  
(URL:<http://www.jil.go.jp/>)