

JILPT 資料シリーズ

No. 70 2010年 5 月

ドイツ・フランス・イギリスの 失業扶助制度に関する調査



独立行政法人 労働政策研究・研修機構
The Japan Institute for Labour Policy and Training

ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

失業扶助制度とは、概念的には、失業保険制度と生活保護制度の中間に位置する公的扶助制度を指す。こうした制度の導入が議論されるようになった背景には、わが国で非正規労働者が増加し、特に派遣労働者などを中心とした雇用問題への関心が高まったことがある。非正規労働者の拡大についてはここ数年の新しい現象ではないが、2008年秋以降の景気後退による労働市場の冷え込みがこの議論に拍車をかけた。つまり、この問題は貧困問題と同義で語られるようになり、この層へのセーフティネットに議論が集中した。

一方、欧州で失業扶助制度が導入された契機は日本とは異なるアプローチからであった。欧州において「失業の罨」「福祉の罨」が社会問題として論じられるようになったのは1980年代以降のことである。失業者を社会福祉制度の上に安住させず、就労に結びつける仕組みが模索された。こうして登場したのが失業扶助制度という新しいセーフティネットである。すなわち、厚すぎるネットを薄くするとともにバネをつけ、失業者を労働市場に返すトランポリン型のネットに生まれ変わらせようという試みであった。そしてこの制度の導入は生活保護等他の制度の改編も促していく。

本報告書では、ドイツ、フランス、イギリスにおける失業扶助制度に焦点を当て、その仕組み（対象者、受給要件、給付内容、財源、生活保護との住み分け等）と実態（受給者数、支出状況、課題等）を明らかにした。ワークフェアという考え方に沿って導入された各国の制度は随所に共通点も見られるが、基本的には当該国における他制度との共存を図っているためそれぞれ別個の制度となっている。

本報告書が、今後の制度構築に関する議論を行う際の一助となれば幸いである。

2010年5月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 稲 上 毅

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	担当	
あませ みつじ 天瀬 光二	労働政策研究・研修機構	主任調査員	序章・第1章
まちだ あつこ 町田 敦子	労働政策研究・研修機構	主任調査員補佐	第2章
ひぐち ひでお 樋口 英夫	労働政策研究・研修機構	主任調査員補佐	第3章

※所属は2010年3月時点。

目 次

まえがき

序章 欧州諸国における失業扶助制度 1

第1章 ドイツ

第1節 ドイツの労働市場政策 9

第2節 失業保険制度 10

第3節 求職者基礎保障制度 13

第4節 現状及び課題 27

第2章 フランス

第1節 失業保険制度と連帯制度 49

第2節 失業保険制度 (Régime d'assurance chômage) 50

第3節 連帯制度 (Régime de solidarité) における公的生活支援 55

第4節 連帯制度における生活支援制度の現状と課題 71

第3章 イギリス

第1節 失業者、低所得者向け公的扶助制度の概要 83

第2節 求職者手当制度 (Jobseeker's Allowance) 87

第3節 就労困難者向け扶助制度 93

第4節 最近の動向と課題 95

序章 欧州諸国における失業扶助制度

2008年秋の経済危機以降、雇用対策の重要性が高まっている。わが国では、特に派遣労働者などいわゆる非正規労働者の雇用問題に関心が集まっている。本来離職者の生活を支える制度は失業保険だが、非正規労働者に対する失業保険の加入要件が十分でないことに加え、失業が長期化し受給期間が終了してしまうなどの問題が顕在化した。「派遣切り」、「雇止め」などの見出しが新聞紙面に躍り、住居さえ確保できない失業者の姿が連日テレビ画面に映し出された。報道の中にはいささか誇張に過ぎる表現のものも少なくなかったが、こうした状況に対応すべく、前自民党政権下において「緊急人材育成・就職支援基金」が策定され、経済危機対策が動き始めた。

その後、2009年8月の総選挙で政権与党が敗北、民主党、社会民主党及び国民新党による連立政権が発足したことによりその一部は執行を停止された。新政権は、雇用保険の適用を拡大するなど法律の一部を改正するとともに、恒久的な求職者支援制度の導入を打ち出した。制度導入に向けての議論はすでに開始されている。

以上の点を踏まえ、当機構ではドイツ、フランス、イギリスの失業扶助制度についての調査を行った。調査は、制度（対象者、受給資格要件、給付内容、給付実績、財源、生活保護制度とのすみ分け等）、実態（受給者数、受給期間、支出状況等）、課題（運用面での課題等）、最近の動きを明らかにすることを目的に実施した。特に、制度対象者の要件を正確に把握し、給付額や給付期間、受給者数等のデータを可能な限り収集することに腐心した。

「福祉から就労へ」という大きな流れの中で導入ないし改善されてきた失業扶助制度であるが、各国の歴史的背景、社会経済情勢、他制度との関係などにより、制度内容はそれぞれ異なるものとなっている。

ドイツの失業扶助制度に当たる求職者基礎保障制度は、労働市場改革の一環として社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）を根拠法として導入された。従来の失業扶助と社会扶助を統合・再編し、一方で、失業保険の給付期間を制限し、受給要件を狭めることによって長期失業者を移行させ、他方で、我が国の生活保護に相当する社会扶助から就労可能な者を出来るだけ切り出すことによって第2層のセーフティネットを形成している。今回調査した3カ国の中では受給者数、支給総額からみて最も規模の大きい制度となっている。財源は失業保険が労使拠出であるのに対し、求職者基礎保障制度は国（住宅手当など一部については自治体）の一般財源が当てられる。

フランスの失業扶助制度としては連帯制度があり、失業保険（ARE）の受給期間を終了した長期失業者や受給権のない者を対象とする。連帯制度の手当には長期失業者を対象とする特別連帯手当（ASS）と政治難民等失業保険制度でカバーされない者を対象とした待機一時

手当（ATA）に加え、社会的、経済的に困難な状況にある者を対象とした積極的連帯所得手当（RSA）がある。財源は失業保険制度（ARE）が労使拠出制であるのに対し、連帯手当は全額国庫負担となっている。

イギリスの失業扶助制度に相当する所得調査制求職者手当（Income-based Jobseeker's Allowance）は、1995年の求職者手当法を根拠法とし、制度的には失業保険制度に当たる拠出制求職者手当（Contribution-based Jobseeker's Allowance）と同じ枠組みにある。両制度は、求職者拠出手当が労使拠出制によるため保険料を納めていることが受給条件となる一方で、所得調査制求職者手当は拠出制求職者手当の受給資格を持たない者を対象とする点において区分される。財源は前者が拠出された財源のみで運用されるのに対し、後者には国の一般財源が投じられる。

共通するのは、第一に、3カ国の制度とも第1層の失業保険制度が労使による拠出制の財源であるのに対し、第2層の失業扶助制度には一般財源が充てられている点である。従って受給対象には失業保険の受給資格を失った長期失業者だけではなく、失業保険加入実績のない若年者等も範囲に含まれる。

第二に、これは日本との対比において特徴的な点だが、移民層が第2層の重要な政策ターゲットとなっていることである。今回とりあげた対象国はそれぞれ過去に大量の移民を受け入れた歴史を持つ。現在における欧州主要国の移民受け入れ制度は域内を除き一様に厳格化されているが、滞留した移民の2世または3世の世代が社会の中で一定の層を形成し社会問題となっている。つまり、この層は親の経済状況から、概して教育水準が低く職業スキルが不足しているために労働市場の弱者となっている。1990年代後半頃から欧州主要各国はこうした状況の認識を深め、これに対応するため社会統合政策を進めてきた¹。すなわちこのグループの持つ特性が描く円と、失業扶助制度の「失業保険の受給資格を持たず」「貧困により要扶助状態にある」という受給資格要件の円は大きな重なりを持つため、両政策は密接に連携しながら展開されている。

第三にあげられるのが実施体制の共通性。失業扶助制度の実施機関は同様に、イギリスではジョブセンター・プラス、フランスでは雇用局、ドイツでは雇用エージェンシー（一部自治体と共同運営）という日本のハローワークに当たる機関であり、要扶助者個々のケースに応じた相談体制が整備されている。そこでは呼称はそれぞれ異なるもののいわゆる個別相談員がマンツーマンで要扶助者の申請相談、就労に至るまでのプランの策定、就職斡旋などの業務にあたっている。

以上が3カ国の特徴または共通点であるが、各国の制度概要は、別表「諸外国の失業扶助

¹ 欧州諸国における移民の社会統合政策に関しては、JILPT 労働政策研究報告書No.59『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査』（2006）およびJILPT資料シリーズNo.46『諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態2008』（2008）を参照されたい。

制度比較表」にまとめてある。各制度の内容、実態および課題等については第1章以下をお読みいただきたい。欧州における失業扶助制度は、導入の契機となったワークフェアという考え方を反映し随所に共通する点も見られるが、基本的にはそれぞれの社会に適合させるため異なる制度内容を持つことがお解りいただけると思う。

(別表) 諸外国の失業扶助制度比較表

2010 JILPT

	ドイツ	フランス	イギリス
制度名	求職者基礎保障給付 (Grundsicherung für Arbeitsuchende)	特別連帯手当 (ASS : Allocation de solidarité spécifique)	所得調査制求職者手当 (Income-based Jobseeker's Allowance)
根拠法	社会法典第II編 (SGB II)	労働法典第L.351条	1995年求職者手当法 (Jobseeker's Act 1995)
対象者	働くことはできるが仕事がなく生活に困窮している者	原則失業給付 (雇用復帰支援手当 : ARE) の受給期間を満了した長期失業者。自発的にASSの受給を選択した50歳以上のARE対象者	拋出制求職者手当の受給資格をもたない求職者 (原則として18歳以上年金受給年齢 (男性65歳、女性60歳) 未満の失業者でイギリス居住者)
受給要件	<ul style="list-style-type: none"> ○15歳以上65歳未満であること ○1日3時間以上は就労できる者であること ○適当な仕事に就き、資産や収入を利用しても自身の生計を十分に確保できない状態にある者またはそのパートナーであること ○世帯資産の保有に関しては、現金は対象者及び対象者の配偶者 (内縁を含む) それぞれが、年齢1歳ごとに150ユーロ (最低3,100ユーロ～最高9,750ユーロ) が認められる 	<ul style="list-style-type: none"> ○離職前10年間に5年以上就業していたこと (ただし、子どもを育てるために休業していた場合は、3年を上限として子ども一人につき1年、就業年数の条件を軽減できる) ○実際に求職活動を行っていること (ただし、55歳以上の者については免除される) ○手当申請時点で、家族扶養手当及び住宅手当を除く世帯月収が、一定額 (単身者1,059.80ユーロ、配偶者がいる場合1,665.40ユーロ) に満たないこと 	<ul style="list-style-type: none"> ○職業に就いていない又は収入のある仕事に週平均16時間以上従事していないこと ○就労を行う能力を有し、求職活動を積極的に行い、かつ直ちに就職し得ること ○パーソナル・アドバイザー (個別相談員) との間で求職者協定を締結し、2週間に一度ジョブセンター・プラス (公共職業紹介及び各種給付サービス機関) に来所すること ○現在フルタイムの教育・職業訓練を受けていないこと ○世帯資産が16,000ポンド以下であること ○収入ある仕事に週24時間以上従事している配偶者がいないこと

<p>給付水準</p>	<p>単身者の場合 359ユーロ／月 (2009年7月現在)</p> <p>※1 満18歳以上のパートナーには基準月額90%、満14歳以上満25歳未満の子供及び未成年のパートナーには基準月額80%、満6歳以上満14歳未満の子供には基準月額70%、満6歳未満の子供には基準月額60%が別途支給される。</p> <p>※2 一定の所得と財産があるときは、給付は部分的にまたは完全に減額される。</p> <p>※3 別途、地方自治体の一般財源により受給者に対して住居・暖房費を支給</p>	<p>単身者の場合 世帯月収605.60ユーロ未満： 454.20ユーロ／月 世帯月収605.60～1,059.80ユーロ未満： 1,059.80ユーロと収入の差額／月 世帯月収1,059.80ユーロ以上：給付ゼロ (2010年1月1日現在)</p> <p>※1 給付額は世帯構成に応じて異なる。 配偶者がいる場合 世帯月収1,211.20ユーロ未満： 454.20ユーロ／月 世帯月収1,211.20～1,665.40未満： 1,665.60ユーロと収入の差額／月 世帯月収1,665.40ユーロ以上：給付ゼロ</p> <p>※2 世帯月収が一定水準以上を超過すると給付が減額される。</p>	<p>単身者の場合 25歳未満 50.95ポンド／週 25歳以上 64.30ポンド／週 (2009年8月現在)</p> <p>※1 給付額は世帯構成に応じて異なる。 一人親の場合 18歳以上 64.30ポンド／週 配偶者がいる場合 100.95ポンド／週</p> <p>※2 各世帯の事情（障害者、年金受給者がいる等）を要件とした加算金がある。</p> <p>※3 世帯の収入・資産が一定水準以上を超過すると給付が減額される。</p>
<p>給付期間</p>	<p>原則6カ月だが、更新可能で65歳まで実質無期限。</p>	<p>原則6カ月だが、更新可能で60歳まで実質無期限。</p>	<p>年金受給開始年齢（男性65歳、女性60歳）まで無期限</p>
<p>財源</p>	<p>国の一般財源（ただし、受給者に対する住居費及び暖房費は地方自治体の一般財源）</p>	<p>国の一般財源</p>	<p>国の一般財源</p>
<p>給付実績</p>	<p>受給者 477万人（2008年12月） 支給総額 424億ユーロ（2008年）</p>	<p>受給者 32万4000人（2007年12月） 支給総額 20億ユーロ（2007年）</p>	<p>受給者 73万7000人 支給総額 21.3億ポンド (いずれも2008年度)</p>