

## 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

### 1. 制度導入の経緯

失業者に対する給付制度は、1911年の国民保険制度の導入に伴って作られた失業給付（Unemployment Benefit）がその基礎になっている。当初、造船業、エンジニアリング、建設業など一部の業種<sup>1</sup>の労働者に対象が限定されていたこの制度は、適用範囲が順次拡大され、48年の国民保険制度の改正に伴って労働者全般に適用されるに至った<sup>2</sup>。給付水準の設定に際しては、低賃金労働者の平均的な賃金を下回るものでなければならぬとの考え方から、定額制を通じて水準を抑制し、家族構成などに応じて追加的手当を支給する手法が採られた<sup>3</sup>。ただし、受給者世帯の貧困状況が問題となるなど、給付水準が生活の維持に必要な金額を下回っているとの議論も根強くあり、支給期間の延長や従前賃金に比例した付加的な手当の導入<sup>4</sup>など、順次拡充が図られた。

一方、保険未加入者や抛出現績が支給要件を満たさない者、失業給付の支給期間の上限を超えて失業状態にある者に対しては、救貧法に基づく低所得層向けの給付制度が適用されていたが、34年に所得調査を伴う失業扶助（Unemployment Assistance）<sup>5</sup>が導入された後、48年の制度改正により、低所得層一般を対象とする国民扶助（National Assistance）に統合された<sup>6</sup>。以降、90年代半ばに至るまで、長期失業者等に対しては、低所得者に対する所得保障制度が適用されてきた。基本部分の給付水準は失業給付よりも低く抑えられ、条件に応じて追加的手当が支給された。

79年に成立した保守党政権は、失業者の急激な増加に直面した。失業者数は84年までの5年間で143万人（失業率5.4%）から324万人（同11.8%）へと2倍を優に超える水準<sup>7</sup>に達し、失業給付を含む一連の給付制度に係る支出を削減したい政府の意向に反して、社会保障支出は増え続けた<sup>8</sup>。政府はこれに対して、給付制度の引き締め策を相次いで導入した。82年には、従前賃金に比例して最初の6カ月間支払われていた手当を廃止、次いで84年には

<sup>1</sup> Brown（1990）によれば、これらの業種は有期雇用が多かったため、「予見可能な失業期間」はあったものの、仕事は見つけやすく、賃金水準も低くはない業種であった。一方、本来的に不安定かつ低賃金な労働者は、この制度からは除外されていたという。

<sup>2</sup> 制度設計の基礎を担った「ベバリッジ報告書」（1942）は、保険制度を通じて全ての国民に最低限の所得水準を保障する（所得調査を行わない）ことを理念として掲げたが、財政的な問題などから断念された（毛利1990）。

<sup>3</sup> しかし、その後に導入された家族手当（子供の数に応じて加算）により、給付水準の調整は困難を強いられたという。

<sup>4</sup> 失業給付導入時の支給期間の上限は180日（30週）だったが、抛出現績や境遇等により延長が認められていた。労働党政府がこれを12カ月に延長（1966年）、同時に従前賃金比例の補足的給付制度を導入した。

<sup>5</sup> なお Brownによれば、失業扶助の導入に先立って、一部の地方自治体や労働組合は独自の給付制度を実施していた。失業者の扶助に関して1911年に始まった地方から中央政府への責任のシフトが、国民扶助の導入により完了した、とBrownは表現している。

<sup>6</sup> 失業給付と同様、給付水準の抑制が課題となった。このため、失業扶助制度の運用のために設置された Unemployment Assistance Board には、扶養家族の多い労働者について給付額の加算に上限を設ける（wages stop）権限が与えられた。

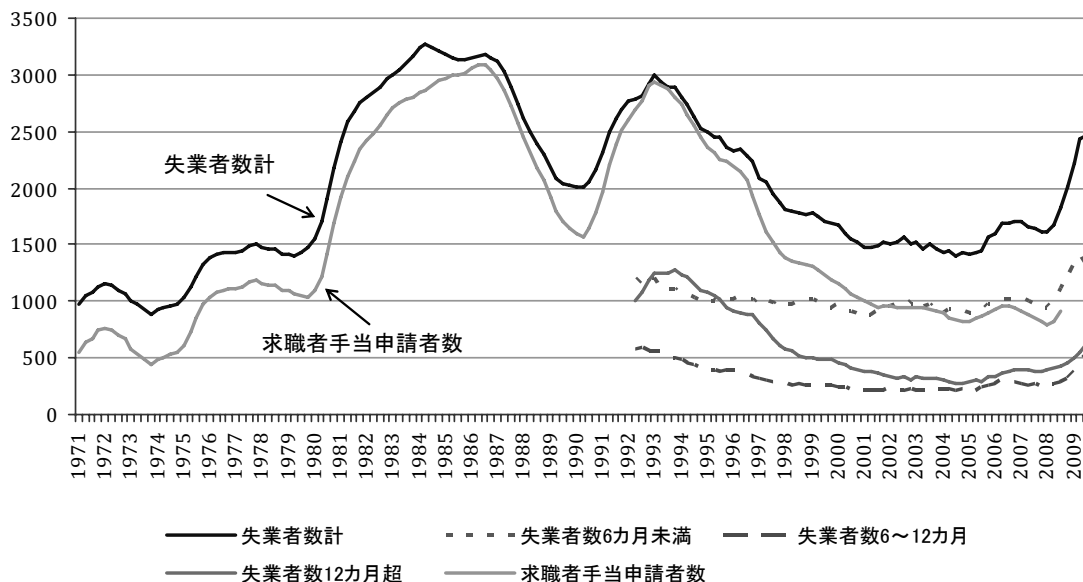
<sup>7</sup> Office for National Statistics（ONS）のデータによる。

<sup>8</sup> Levell（2009）によれば、1979年度の社会保障支出のGDP比は9.17%、84年には11.63%。

児童扶養加算手当、86年には保険料拠出条件を満たさない者に対する減額給付をそれぞれ廃止した。また支給条件についても、16～17歳層を支給対象から除外した（88年）ほか、自発的失業等を理由に受給資格が停止される期間を6週間から13週間（86年）、さらに26週間（88年）へと延長した。加えて、89年には失業給付の支給要件に「積極的に求職活動を行うこと」を追加するとともに、失業期間が1年を超える失業者に対して短期の訓練コースの受講を義務付けた。

失業者数は84年をピークに一度は減少に転じたものの、90年代前半には再び急速に増加<sup>9</sup>、特に長期失業者の比率が短期失業者を大きく上回った。

第3-1-1 図 失業者数の推移（グレートブリテン、千人）



出典：Labour Market Statistics, Office for National Statistics  
<http://www.statistics.gov.uk/StatBase/Product.asp?vlnk=1944>

96年、保守党政府は新たな失業者向け給付制度として求職者手当（Jobseeker's Allowance）を導入した<sup>10</sup>。異なる条件で運用されていた失業給付と失業者向け所得補助の2制度を統合し、①支給期間の上限を12カ月から6カ月に短縮、②25歳未満向けの額を新設、③求職者協定の締結を義務化、などの制度改正を行った。同時に、受給者が週16時間以上の仕事に就いた結果として手当が支給停止となる場合、最高で1000ポンドの一時金を支給するBack to Work Bonus制度を導入した。これには、短時間就業の奨励により就労への円滑な移行を

<sup>9</sup> 90年には205万人（失業率7.1%）に減少した後、93年までに293万人（同10.4%）に増加。なおこの間、社会保障支出のGDP比は90年度の10.02%から93年度には12.69%に達している（Levell, 2009）。

<sup>10</sup> Bryson（1995）によれば、政府は求職者手当導入に関する政策方針文書“Jobseeker's Allowance”（1994）の中で、新制度導入の目的として、①求職支援を通じた労働市場の機能の向上と受給者の支給条件への理解・実行の徹底、②運営組織の改革、金銭的補助が必要とする個人に合わせた支援の実施、復職への効果的支援体制など、費用対効果の向上、③失業者に対する簡素・明確かつ一貫性のある給付構造などを通じたサービスの向上、を挙げている。

促す意図があった。さらに、給付業務をジョブセンター（2002年よりジョブセンター・プラスに改組）に統合、実施機関のスリム化がはかられた。

## 2. 社会保障制度における位置づけ

求職者手当の導入にあたっては、「より現代的な」（導入時期の遅い）制度である所得補助制度に給付水準等が合わせられた。特に、長期失業者に適用される所得調査制求職者手当と所得補助については、基本的な支給基準は同一となっている。

第3-1-2表 主な給付制度と支給額（2009年、ポンド/週）

失業者	求職者手当	拋出制	16～24歳	50.95	
			25歳以上	64.30	
	所得調査制	单身者	16～24歳	50.95	
			25歳以上	64.30	
			カップル	両者とも16～17歳	50.95
				(特殊な場合)	76.90
				一人が16～17歳、一人が18～24歳	50.95
				一人が16～17歳、一人が25歳以上	64.30
			両者とも18歳以上	100.95	
			一人親	16～17歳	50.95
				18歳以上	64.30
			(加算金)		
	被扶養児童・若年者(20歳未満)			56.11	
	家族加算金			17.30	
	障害児童加算金			51.24	
	介護者加算金			29.50	
	重度障害者加算金			52.85	
	年金受給者加算金(カップル)			97.50	
	障害者加算金(单身者)			27.50	
" (カップル)			39.15		
重度障害者加算金(单身者)			13.40		
" (カップル)			19.30		
" (子供)			20.65		
就労困難者	就労不能給付	28週以下	67.75		
		29週以上52週以下	80.15		
		53週以上	89.80		
	所得補助(注)	单身者	16～24歳	50.95	
			25歳以上	64.30	
	雇用・生活補助手当(注)	单身者	審査期間(13週まで)25歳未満	50.95	
			" 25歳以上	64.30	
			本支給(14週以降)	64.30	
			加算:就業関連活動グループ	25.50	
			支援グループ	30.85	

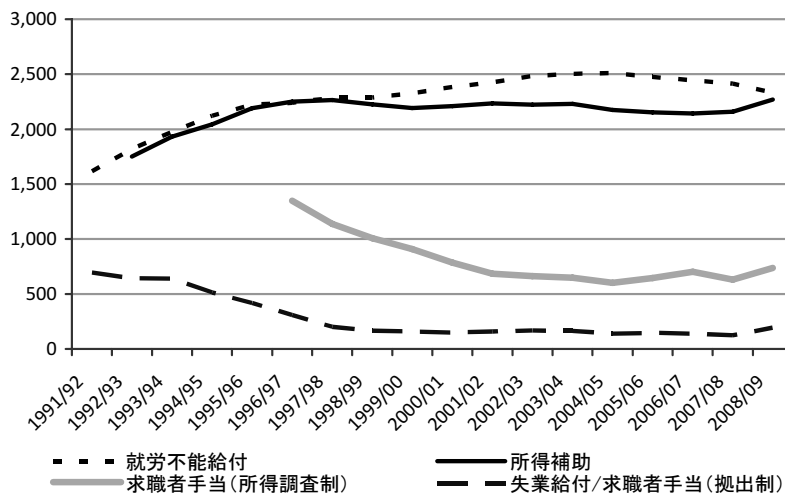
注：一人親、カップルに関する基準は、基本的に所得調査制求職者手当と同等。

出典：“Benefit and Pension Rates April 2009” DWP、directgov ウェブサイト

就労年齢層における各給付制度の受給者の推移は、第3-1-3図のとおりである。就労困難者向けの給付制度である所得補助及び就労不能給付の受給者は08年度には約460万人で、求職者手当受給者（拋出制と所得調査制の合計）の93万人の約5倍にあたる。これらの制

度の受給者は、失業者が急速に増加した90年代前半にやはり大きく増加して以降<sup>11</sup>、ほぼ同等の水準で推移している。

第3-1-3 図 各種給付受給者数（グレートブリテン、千人）

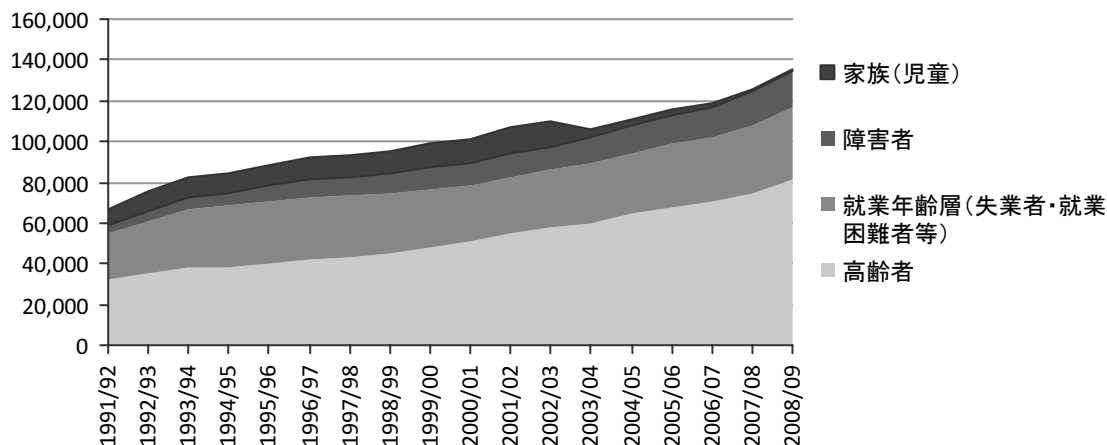


注：08年度に導入された雇用・生活補助手当は割愛。なお、就労不能給付の受給者数には、国民保険料の免除のみを受けている者を含む（2008年度時点で100万人）。

出典：Benefit Expenditure Tables, DWP ([http://research.dwp.gov.uk/asd/asd4/medium\\_term.asp](http://research.dwp.gov.uk/asd/asd4/medium_term.asp))

さらに、社会保障給付等の支出額を対象者別にみると、高齢者向け支出（主に年金）が金額、比率とも年々増加しており、08年度には全体の60%を占めている。一方、就業年齢層向けの支出は緩やかに増加しているものの、全体に占める比率は26%にとどまる。

第3-1-4 図 社会保障給付支出額の推移（グレートブリテン、100万ポンド）



出典：Benefit Expenditure Tables, DWP ([http://research.dwp.gov.uk/asd/asd4/medium\\_term.asp](http://research.dwp.gov.uk/asd/asd4/medium_term.asp))

<sup>11</sup> LSE（2006）は、低技能労働者への労働需要が70年代後半から減少し続けたことを主な原因として、受給条件が比較的緩かったことや、支給額が失業給付を上回っていたことなどから、とりわけ男性高年齢層での受給が増加したと分析している。

なお、子供のいる家庭向けの支出については、2003年以降、児童給付が雇用年金省から歳入関税庁（Her Majesty's Revenue and Customs）に移管されるとともに、児童税額控除（Child Tax Credit）の導入により、給付制度による加算から税額控除への支給方法の切り替えが行われた。このため、社会保障の一環としての支出は減少しているが、社会保障支出と税額控除の合計をみたLevell（2009）の集計によれば、総支出額の17%を占めている。対象者の区分方法や集計内容が異なるため、雇用年金省による上記の内訳との単純な比較はできないが、このほか高齢者向け支出が43%、低所得層向けが22%、障害者向けが16%などとなっており、失業者向けの支出（求職者手当など直接関連する手当のみ）は2%にとどまる。労働党政府は、とりわけ就労と関連付けた税額控除制度の拡充により、一人親や障害者などの就労を促進する意図がある<sup>12</sup>。

以下では、求職者手当を中心とする公的扶助制度を概観したうえで、長期失業者の動向や就業支援制度などを見ていく。

## 第2節 求職者手当制度（Jobseeker's Allowance）

仕事に就いていないか、週16時間未満就業している16歳以上、年金受給開始年齢（男性65歳、女性60歳）未満の者に適用される制度で、雇用年金省（Department for Work and Pensions）が管理運営し、給付業務は同省所管のジョブセンター・プラスが担当する。国民保険（National Insurance）の拠出に基づいて定額が支給される拠出制（Contribution-based）と、拠出制手当の受給資格がなく、収入額が定められた水準を下回る者に対する所得調査制（Income-based）に分かれる。双方とも、基本的には常に就労可能な状況にあること、また求職活動を積極的に行うことなど、同等の条件が課される。

申請に際しては、ジョブセンター・プラスに設置された「パーソナル・アドバイザー」<sup>13</sup>との面談を通じて、「求職者協定」（Jobseeker's Agreement）を作成し、これに合意することが義務付けられる。内容は、就職を希望する職種のほか、就職機会の拡大のために行う活動として、①企業に対して週あたり最低で何通の申込書を送付するか、②何社を訪問するか、③何社に電話をするか、④ジョブセンターに何度連絡するか、⑤どの新聞・業界紙の求人広告をどの程度の頻度でチェックするか、⑥どの職業紹介業者に登録して何度連絡するか、などがある。併せて、就業に関する条件として、就業可能な時間帯や時間数に関する制限など（通常は週40時間以上就業が可能であることが求められ、これを下回る時間に制限する場合

<sup>12</sup> Fransesほか（2004）によれば、貧困児童の問題への対応が併せて重要な課題として掲げられた。

<sup>13</sup> NAO（2006）によれば、ジョブセンター・プラスの約7万人のスタッフのうち、9300人がアドバイザーとして従事している。アドバイザー一人当たりの面談回数の平均は週28回（1日当たり5～6件）、面談1回あたりの平均的な所要時間は41分である。なお、アドバイザーには資格要件は設けられていないが、採用後は職場内訓練に加えて、NVQの‘Advice and Guidance’など関連する資格の取得が推奨されている（House of Commons, Daily Hansard for 20 July 2009による）。

は、介護責任などの理由を要する)が記載される。また、受給開始から一定期間は、それまで従事していた職種、前職の賃金額と同等の内容の仕事に求職を限定することが認められ、その期間が記載される<sup>14</sup>。もし期間内に希望する内容の仕事に就けなかった場合は、アドバイザーとの面談により希望する範囲を広げることが求められる。

パーソナル・アドバイザーはまた、履歴書の作成や面接の準備、仕事に必要な技能などについてアドバイスを行う。失業直後からの技能関連の支援内容としては、地域の雇用機会を勘案した技能評価等へのアクセスの提供、専門職あるいは特定職種向けなど多様な訓練コースに関する情報提供、英語や読み書き計算など基礎的技能の向上に関する訓練コースへのアクセスの提供、インターネット等を通じた訓練機会に関するアドバイスの提供、短時間の訓練若しくは8週までのフルタイム訓練へのアクセスの提供などがある<sup>15</sup>。このほか、必要に応じて就職のための物品の購入費等を補助する(面接のためのスーツや、雇用主が提供しない仕事道具の購入費用など)。

手当の支給開始以降、パーソナル・アドバイザーとの面談により求職活動の実施状況についてチェックを受けるため、受給者には2週間に一度、ジョブセンター・プラスに来所することが義務付けられている。また、失業から13週を経た受給者には、通常の面談とは別に実施されるレビュー・ミーティング(または‘restart interview’)と呼ばれる面談において、求職者協定を見直してより幅広い職種への求職が求められるほか、求職活動にあたっての困難(育児・介護や健康状態など)や、再訓練の必要などに関してアドバイスを受ける。レビュー・ミーティング直後の6週間は、通常の2週間毎の面談が毎週実施される。

さらに、失業期間が26週に達した時点で再びレビュー・ミーティングが実施され、求職活動のさらなる見直しが行われる。併せて、アドバイザーは長期失業者の就業支援に関する就業準備訓練、トライアル就業、ボランティアなどのメニューから一連の活動を求職者に提案(求職者は最大で3種類の活動に参加することが求められる)、最終的に「活動計画」(Action Plan)としてまとめられる。求職者には、これに合意のうえ、計画に沿った活動を行うことが義務付けられる。活動計画に記載される主な内容は、これまで提供された支援プログラムの参加・修了状況、目標とする仕事内容と達成のためのステップ、計画見直しの時期・結果、職歴、スキル・職務経験、過去の訓練受講や資格取得実績、就業の障害となっている事柄と克服のための方法、目標の達成を確実にするために必要なステップ、求職活動の詳細などである<sup>16</sup>。

なお抛出制手当受給者については、26週が支給期間の上限である。これを超えて給付を申請する場合は、所得調査制手当に切り替わることとなり、受給の可否は所得水準などの要件

<sup>14</sup> 求職者協定の内容は、Manning (2005)で確認できる。なお、DWP (2007)によれば、求職者が求職内容に関する条件を維持出来る期間は、職種について手当の受給開始から13週間、給与水準について同6カ月間。

<sup>15</sup> Jobcentre Plus “Find your way back to work by improving your skills”

([http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/websitecontent/dev\\_016301.pdf](http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/stellent/groups/jcp/documents/websitecontent/dev_016301.pdf))による。

<sup>16</sup> Fletcherほか(2009)および“DWP Provider Guidance”( <http://www.dwp.gov.uk/supplying-dwp/what-we-buy/welfare-to-work-services/provider-guidance/>)による。

に関する審査（内容は後述）の結果による。給付が継続される場合は、6カ月に一度、同様のレビュー・ミーティングが行われる。

求職者協定に沿った活動や面談への出席など、求職者に課された義務が履行されなかった場合等については、ジョブセンター・プラスの判断により、制裁措置として手当の支給が停止される。停止措置は2種類に区分される。一つは雇用に直接関連するもので、自己都合退職、ジョブセンター・プラスの紹介した仕事の正当な理由のない拒否、不正行為など不品行による失職に対して、1～26週の間で停止期間が決定される（*varied length sanction*）。もう一つは、ジョブセンターによる支援の拒否などに関するもので、支援プログラムへの参加拒否、アドバイザーの指示の拒否、面談の欠席等について、2週間（12カ月以内に繰り返した場合は4週間、さらに12カ月以内に反復すれば26週）の停止期間が定められている（*fixed length sanction*）。このほか、申請が無効であるか、求職者協定の内容や求職活動の実施状況などが要件を満たさないと見なされた場合も、支給が停止される（問題が解消するまで無期限）。ただし、手当の支給停止により生活に支障をきたすと申請者が申立て、これが認められた場合は、減額された求職者手当の支給（*hardship payment*）を受けることができる。

以下、拋出制・所得調査制求職者手当制度の概略を示す。

## 1. 拋出制求職者手当

### ①財源

財源は、労働者・雇用主からの国民保険料による。

### ②受給対象者

原則として18歳～年金受給年齢（男性65歳、女性60歳）未満のイギリス居住者。

### ③受給条件

- ・職業に就いていないか、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
- ・過去2年間のうち1年間、保険料を拋出したとみなされること
- ・パーソナル・アドバイザー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・プラスに来所すること
- ・現在フルタイムの教育を受けていないこと（フルタイムの教育訓練：指導を受ける教育訓練と独習による体系的な教育訓練の合計が21時間を超えないこと）

### ④給付額

週当たりの給付額は、18～24歳が週50.95ポンド、25歳以上が週64.30ポンド。

### ⑤給付期間

支給期間は最長26週。

### ⑥給付実績

過去5年間の給付実績は以下の通り。



	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
受給者数（千人）	140	146	139	124	194
支出額（100万ポンド）	445	486	478	424	729

出典：Benefit Expenditure Tables, DWP

## 2. 所得調査制求職者手当

### ①概要と財源

国民保険の拠出実績が条件を満たさない者、拠出制手当の受給期間の上限である6カ月を超えて失業状態にある者は、所得調査制手当の対象となる。また、拠出制求職者手当の受給者のうち、扶養家族の有無など所得調査制手当で加算の対象となる状況にある場合にも、所得調査制手当からの追加給付が行われる。

拠出制手当が保険料によって賄われるのに対して、所得調査制求職者手当の財源には、低所得者向け所得保障制度と同様、政府の一般財源が用いられる。

### ②受給対象者

原則として18歳以上年金受給年齢（男性65歳、女性60歳）未満の求職者であるイギリス居住者。ただし、16～17歳層で、親元から離れて生活せざるを得ない、給付なしでは生活が困難であるなどの状況にある場合は、短期の受給が認められる場合がある。

### ③受給条件

- ・職業に就いていないか、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
- ・拠出制求職者給付の受給資格がないこと又は拠出制求職者給付を超える生活費を必要とすること
- ・世帯単位の資産が1万6000ポンド以下であること
- ・収入のある仕事に週24時間以上従事している配偶者がいないこと

### ④給付額

単身者に対する給付額は、拠出制求職者手当と同額だが、世帯構成等（子供、障害者、年金受給者がいる等）を要件とした加算金がある（詳細は第3-1-2表を参照）。

単身者：16～24歳 週50.95ポンド

25歳以上 週64.30ポンド

一人親：18歳未満の場合 週50.95ポンド

18歳以上の場合 週64.30ポンド

配偶者・パートナーがいる場合：週100.95ポンド

なお、収入・貯蓄額に応じて減額措置が適用される。

一申請者もしくはパートナーに就労を通じた収入がある場合：

単身の場合は週5ポンド、カップルは週10ポンド、一人親は週20ポンドを超える金額が、支給額から差し引かれる。

一世帯単位の貯蓄額が6000ポンド以上ある場合：

6000ポンドを超える250ポンド毎に、収入額として1ポンドが加算される。

#### ⑤給付期間

所得調査により低所得であることが確認され、求職者要件を満たしていれば、年金支給開始年齢（男性65歳、女性60歳）まで無制限。

#### ⑥給付実績

過去5年間の給付実績は以下の通り。

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
受給者数（千人）	601	646	704	632	737
支出額（100万ポンド）	1,616	1,801	1,950	1,815	2,129

出典：Benefit Expenditure Tables, DWP

### 3. その他の給付制度

求職者手当および後述の就労困難者に対する給付制度の受給者には、低所得者向けの各種の給付制度が併せて適用される。追加的給付は、受給期間中の生活を補助するものと、再就職後の生活への補助に大別できる。

受給期間中の生活に対する補助として代表的なものは、住宅給付（Housing Benefit）と地方税給付（Council Tax Benefit）である。いずれも所得調査制の給付制度で、前者は住宅の借料、後者は地方税額を、最高で全額支給する制度である。所得調査制給付（求職者手当、所得補助）の受給者については通例全額支給となる。給付業務はいずれも各自治体が行う<sup>17</sup>。雇用年金省によれば、就業年齢層では303万人が住宅給付を、299万人が地方税給付を受給しており、週あたりの平均給付額はそれぞれ88.33ポンドと15.44ポンドとなっている<sup>18</sup>。なお、基本的には再就職等によって収入要件を満たさなくなった場合は給付が停止されるが、所得水準によっては、就業開始後も4週間まで、失業期間中と同額の支給が延長される場合がある。

また、子供を持つ親に対しては、収入・資産の額にかかわらず、児童給付（Child Benefit）として第1子に対して週20ポンド、第2子以降に対して13.20ポンドが支給される（16歳まで）。さらに児童税額控除（Child Tax Credit）として、年収16040ポンド（週307.62ポンド）<sup>19</sup>以下で子供のいる家庭に対して、家族部分の週10.50ポンドと児童部分の週42.91ポンド／人が支給される。収入額がこれを超える場合は減額措置がある。

<sup>17</sup> 住宅給付の給付額の決定には、当該地域の賃貸価格の相場が参照される。また給付対象となる住宅については、居住者の構成に対する寝室の数などが勘案される。  
(<https://lha-direct.voa.gov.uk/Secure/Default.aspx>)

<sup>18</sup> DWP “Statistical Summary, January 2010” ([http://research.dwp.gov.uk/asd/statistical\\_summaries.asp](http://research.dwp.gov.uk/asd/statistical_summaries.asp))

<sup>19</sup> 就労税額控除と併せて申請する場合は年収6420ポンド（週123.13ポンド）。算定方法は次注のとおり。

求職者手当の受給者に対する主な給付内容として、雇用年金省は以下のとおり試算を公表している。

(ポンド/週)

	求職者 手当	住宅給付	地方税 給付	児童給付	児童税額 控除	食費補助	計
単身者 (25歳以上)	64.30	58.00	14.00	-	-	-	136.30
一人親 (18歳以上、子供1人)	64.30	64.00	16.00	20.00	53.41	3.10	220.81
カップル	100.95	58.00	19.00	-	-	-	177.95
カップル+子供1人	100.95	64.00	21.00	20.00	53.41	3.10	262.46

注：いずれも収入のない場合。なお住宅給付および地方税給付については、実費の全額補助を前提とした「仮定上の金額」。また表中の住宅給付額は公的住宅の場合を想定したもので、民間賃貸の場合の仮定上の金額は、単身・カップル世帯で130ポンド、カップルと子1人の世帯で145ポンド。実際の給付額は、居住地域や家族構成等の条件で異なるが、上限となる額等は明示されていない。

出典：“Tax Benefit Model Tables April 2009”, Department for Work and Pensions (2009)

なお、失業や疾病などで収入がなくなった被保険者に対しては、無収入の期間の国民保険料の支払いが免除される国民保険免除 (National Insurance Credit) の制度がある。歯科の受診や処方箋、学校での食費なども無料となる。このほか、出産や葬儀などの突発的な費用の補助・貸付を行う社会基金 (Social Fund) を利用することができる。

一方、受給者が就業に復帰した場合にも、各種の給付制度の適用がある。まず、就職に先立つ26週にわたって給付を受けていた失業者が、週16時間以上の仕事に就いた (又はパートナーが週24時間以上の仕事に就いた) ことにより、受給停止となった場合、就職補助金 (Job Grant) として100ポンド (子供を持つ親の場合は250ポンド) を申請することができる (前述のBack to Work Bonusに替えて、2004年より導入)。

また、一人親が週16時間以上の仕事に就く場合、In Work Creditとして最長で52週にわたり週40ポンド (ロンドンでは60ポンド、また地域によっては一人親に限らず16歳未満の子供を持つ親に適用される) が支給される。同様に、障害者に対して支給されるReturn to Work Creditは、週16時間以上で5週間以上継続する仕事で、年間の収入額が1万5000ポンドを下回る場合、週当たり40ポンドを同じく最長52週支給する。

加えて、就業による収入が低い層に対しては、就労税額控除 (Working Tax Credit) が適用される。25歳以上の成人で週30時間以上 (16歳以上で、子どもがいる (一人親を含む) か障害者等の場合は16時間以上) の就業を4週間以上継続することが見込まれる場合、収入額や子供の数などに応じて<sup>20</sup> 控除を受けることができる。

<sup>20</sup> 年収6420ポンド (週123.13ポンド) までは、基本部分として週36.26ポンド、カップル又は一人親に対する加算として週35.70ポンド、30時間以上働く場合は週14.91ポンドが控除されるほか、子供の数によって加算がある。年収がこれを超える場合は減額措置がある。なお、就労税額控除と前述の児童税額控除は連動している。前掲の“Tax Benefit Model Tables April 2009”による試算を以下に示す。

※カップル、子供2人、週30労働時間未満で、週150ポンドの収入がある場合

就労税額控除の上限額 = 基本部分36.26 + カップル加算35.70 = 71.96ポンド/週

児童税額控除 // = 基本部分10.50 + 児童加算42.91 × 2人 = 96.32ポンド/週

控除額 = (71.96 + 96.32) - (150.00 - 123.13) × 収入による減額率 39% = 157.80ポンド/週

主な給付に対する所得税の課税の有無は、以下の通りである。

課税対象となる給付	非課税となる給付
<ul style="list-style-type: none"> <li>・求職者給付（抛出处・所得調査制とも）</li> <li>・所得補助（失業者登録をしている場合）</li> <li>・就労不能給付（最初の28週を除く）</li> <li>・雇用・生活補助手当（抛出处）</li> <li>・介護手当（育児加算部分を除く）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・就労不能給付（最初の28週）</li> <li>・所得補助（ストライキ中の労働者を除く）</li> <li>・雇用・生活補助手当（所得調査制）</li> <li>・再就職手当</li> <li>・就労税額控除</li> <li>・社会基金（低所得者に対する出産、葬儀などの給付や貸付）</li> <li>・住宅給付</li> <li>・地方税給付</li> <li>・児童給付</li> <li>・児童税額控除</li> </ul>
※主な税率・社会保険料率 所得税率：年6476～43875ポンド（週124.53～843.75ポンド）…20% 年43875ポンド（週843.75ポンド）以上…40% 国民保険料率： 加入条件となる収入の下限額～抛出が必要となる収入額未満：週95～110ポンド…0% 抛出が必要となる収入額～上限額：週110.01～844ポンド…11% 上限額以上の収入：1%	

出典：Directgov、歳入関税庁ウェブサイト

### 第3節 就労困難者向け扶助制度

次に、わが国の労災保険又は生活保護に相当する、長期疾病や障害、介護、育児などの理由で就労できない層を対象とした扶助制度の概要を以下に示す。いずれも、就労可能性・就労能力の審査により受給資格の有無を決定するもので、給付業務はジョブセンター・プラスが担っている。

なお、以下の諸制度についても、資産額等の条件を満たす場合は、前節で述べた住宅給付や地方税給付などの低所得者向け扶助制度が適用される。

#### 1. 就労不能給付（Incapacity Benefit）

長期の疾病や障害により就労が困難になった16歳以上～年金支給年齢未満の者に対して適用される給付制度である。認定を受けた専門評価者による就労能力評価（personal capability assessment）により、4日間連続の就労や7日当たり2日以上就労が難しいと認められることなどが条件となる。基本的には国民保険の抛出者が対象だが、16～20歳（20歳になる直前の3カ月間に教育・訓練を受けていた場合は25歳）までの若年者については、就労できない期間が28週以上継続していることなどを条件に申請資格が認められる。支給額は、最初の28週が67.75ポンド、29～52週までが80.15ポンド、53週以上の長期が89.80ポンド。45歳より以前に就労できなくなった者には年齢に応じた加算がある。支給期間は、条件を満たす限り無期限となっている。再評価の頻度については、医師等の診断により判断される。

なお、2008年10月より新たに導入された雇用・生活補助手当（下記3）によって置き換えられることが決まっており、新規の申請はできない。既存の就労不能給付受給者についても

2009年から2013年までの期間で段階的に移行する予定である。

過去5年間の給付実績は以下の通り。

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
受給者数(千人)	1,543	1,500	1,456	1,413	1,346
国民保険料免除のみ(千人)	967	975	987	1,002	986
支出額(100万ポンド)	6,662	6,650	6,566	6,657	6,521

出典：Benefit Expenditure Tables, DWP

## 2. 所得補助 (Income Support)

年齢が16～59歳の一人親や障害者、高齢者等の介護を行う者について、週当たりの労働時間が16時間未満かつ貯蓄額が1万6000ポンド以下の場合に適用される。また、病気などで就労できなくなった者で、法定傷病手当の額が所得補助の給付額を下回る場合、本人又は配偶者・パートナーが育児休暇中の場合にも申請資格が認められる。支給額は本人、配偶者・パートナーの年齢や状況などにより異なるが、基本額(16～24歳が週50.95ポンド、25歳以上が週64.30ポンド)をはじめ支給基準等は所得調査制求職者手当と同等(前掲、第3-1-2表参照)である。支給期間は、条件を満たす限り無期限。

疾病・障害を理由とする受給者については、就労不能給付と同様、雇用・生活補助手当への移行が決まっている。また、一人親の受給条件である末子年齢の段階的な引き下げプロセスが進められており、2009年10月には10歳未満となった。さらに2010年には、7歳未満への引き下げが予定されている。

なお、過去5年間の給付実績は以下の通り。

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
受給者数(千人)	2,175	2,152	2,144	2,157	2,271
支出額(100万ポンド)	6,751	6,624	6,788	7,181	7,122

出典：Benefit Expenditure Tables, DWP

## 3. 雇用・生活補助手当 (Employment and Support Allowance)

就労不能給付と所得補助(疾病・障害を理由とする給付)に替わる制度として、2008年10月に導入された。従来より厳格な就労能力等の審査による受給者の就労への移行促進を目的としている。当面は新規申請者に対して適用される。

下記ア及びイの条件を満たし、かつウ又はエの条件を満たした場合に受給資格を得る(20歳未満の者については特例あり)。

- ア. 法定傷病手当(Statutory Sick Pay)の受給期間が終了したか又は法定傷病手当を受けられない。
- イ. 傷病にかかったとき年金支給開始年齢に達していない。
- ウ. 国民保険の保険料を支払っていて、疾病又は障害により就労不能となってから少なくとも4日間(週末や祝日を含む)が経過している。また連続した7日間のうち2日以上就業することができない。

エ. 16歳以上20歳未満の場合、疾病又は障害により就労不能となつてから少なくとも28週間が経過している（20歳になる直前に3カ月以上教育訓練を受けていた場合は25歳未満）。

前身となる就労不能給付と所得補助の両制度の給付条件を引き継いで、国民保険への拠出を条件とする拠出制（contribution-based）と、低所得者向けの所得調査制（income-related）が設けられている。後者については、貯蓄額が1万6000ポンド以下であること、配偶者・パートナーの週当たり労働時間が24時間未満であることなどが条件となる。

支給額は、就労能力評価（work capability assessment）の審査期間にあたる最初の13週が、25歳未満50.95ポンド、25歳以上64.30ポンド。以降は、審査結果により障害等の程度が比較的低い「就労関連活動グループ」（work related activity group）と、就労に向けてより多くの支援を必要とする「支援グループ」（support group）に区分され、前者に対する支給額が週89.80ポンド、後者が週95.15ポンドとなる。なお所得調査制手当の受給者には、週当たり16時間未満、収入額で92ポンドまでの就労（permitted work）が認められている。

08年度の給付実績および今後2年度に関する雇用年金省の予測は以下の通り。

	2008年度	2009年度（予測）	2010年度（予測）
（拠出制）受給者数(千人)	59	196	317
支出額（100万ポンド）	64	897	1,539
（所得調査制）受給者数(千人)	56	195	313
支出額（100万ポンド）	63	864	1,518

出典：Benefit Expenditure Tables, DWP

## 第4節 最近の動向と課題

### 1. 長期失業者の実態等

長期失業者数は90年代をピークに年々減少してきたが、近年の不況の影響により再び増加傾向にある。直近の09年9-11月の雇用関連統計によれば、失業者数246万人のうち、失業期間が6カ月以上の失業者数は49%にあたる119万人で、前年同期比の38%から比率が高まっている。この増加には、08年の雇用・生活補助手当の導入に伴い、従来なら就労不能給付を受給していたであろう（失業が長期化しやすい）層が求職者として計上されているようになったことの影響もあるとみられる。

所得調査制手当の失業期間別申請者数を年齢別にみたのが第3-4-1表である。失業期間が半年以上の層は中年齢層を中心にほぼ全般的にみられるが、若年層では6カ月までの申請者数が他の年齢層に比して顕著に多いものの、特に1年を境に急速に減少しているのに対して、年齢を重ねるにしたがって失業期間も長期化している状況がうかがえる。

第3-4-1表 所得調査制求職者手当申請者数（グレートブリテン、09年5月、千人）

	18歳未満	18-24	25-34	35-44	45-54	55-59	60-64	計
3カ月未満	5.2	163.8	70.2	54.9	36.2	9.6	0.7	340.7
3～6カ月未満	1.7	111.3	56.6	41.6	28.1	8.2	0.6	248.2
6カ月～1年未満	0.3	68.8	65.8	53.6	41.0	13.1	0.7	243.2
1年～2年未満	-	11.9	28.7	27.0	23.3	8.9	0.4	100.1
2年～5年未満	-	3.2	8.5	12.6	13.2	5.9	0.2	43.6
5年以上	-	0.1	1.3	3.2	4.1	3.5	0.2	12.4

出典：DWP, Information Directorate, 5% sample

なお雇用年金省によれば、求職者手当（拋出制及び所得調査制）の受給者のうち、3カ月を経て残るのは全体の44%、6カ月では22%で、1年を経てなお受給しているのは全体の8%に留まるといふ<sup>21</sup>。Office for National Statistics（2004）によれば、資格水準が低い失業者ほど失業期間は長期化する傾向にある。無資格者の失業者は、失業期間が6カ月を超える者が5割近くに達するが、高等教育資格の保有者では3割弱となっている。また、障害の有無も失業期間の長期化に影響する。障害を持つ失業者の5割は6カ月を超えて失業しており（6～12カ月が17%、12カ月超が34%）、障害のない失業者（それぞれ14%、20%）に比べて長期の滞留者の比率が高い傾向にある。

Hasluckほか（2007）は、長期失業者にみられる特徴として、①基礎的技能の不足、②給付依存・経済的困難、③薬物依存、④犯罪歴、⑤自信のなさ、努力不足、⑥モチベーション不足、⑦移動に関する困難を挙げており、失業期間が長期化する労働者には、複数の要因が影響して就業の妨げとなっているケースが少なくないとしている。

## 2. 就業促進策<sup>22</sup>

長期失業者に対する就業支援プログラムである「ニューディール」は、その中核である若者及び成人向けのプログラムが98年に導入されて以降、高齢者や一人親など対象別のプログラムが相次いで導入され、対象を拡大してきた。若者と長期失業者については、参加が義務化されているが、それ以外については基本的に任意参加である<sup>23</sup>。

また、政府の指定する一部の高失業地域では、ジョブセンター・プラスによるニューディールの提供と並行して、特に就業が困難な層に対するより柔軟な就業支援プログラムである「エンプロイメント・ゾーン」が、民間企業への委託により実施されている。アドバイザーによる支援や、就業計画の作成・実行など、プログラムの基本的な構成はニューディールと

<sup>21</sup> “DWP’s Commissioning Strategy and the Flexible New Deal”, House of Commons Work and Pensions Committee (2009)

<sup>22</sup> なお前述のとおり、求職者手当の受給には「常に就業が可能」である必要があることから、フルタイムの教育訓練の受講者には受給資格が認められない（長期失業者向けプログラムを通じたものを除く）。このため、教育訓練政策については割愛する。イギリスにおける訓練政策の詳細は、『欧米諸国における公共職業訓練制度と実態 一仏・独・英・米4カ国比較調査—』労働政策研究研修機構（2009）、第3章を参照。

<sup>23</sup> 障害者向けの支援策についてもここでは触れないが、障害の程度や就業までの段階などに応じて、複数のプログラムが提供されている。

同様だが、受託事業者にはより広い範囲で裁量権が認められている。

第3-4-2表 各種ニューディールおよびエンプロイメント・ゾーン

プログラム	対象者・参加者	概要
若年失業者向け (1998年～)	18～24歳で、求職者手当を過去6カ月間申請している者（強制参加）	①ゲートウェイ（16週間） 就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ②オプション（13週間） 助成付き雇用、フルタイムの教育訓練、民間、非営利部門での就業体験など ③フォロースルー（16～26週間） アドバイザーによる求職活動支援、フルタイムの教育訓練
長期失業者向け (1998年～)	25歳以上で、求職者手当を18カ月間申請している者（強制参加）	①ゲートウェイ（16週間） 就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ②集中活動期（最短13週間） 就業を前提とした短期訓練、職業訓練など ③フォロースルー（6～13週間） アドバイザーによる求職活動支援、短期訓練コースの受講
一人親向け (1998年～)	16歳未満の子供を持つ一人親で、所得補助受給者、非就労者もしくは16時間未満の就労する者（任意参加）	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援
高齢者向け (2000年～)	50歳以上の失業者で、過去6か月以上求職者手当などを受給している者（任意参加）	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援
障害者向け (2001年～)	就労不能給付受給者（任意参加）	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ・就業準備、体調管理のサービスなど
パートナー向け (1999年～)	求職者手当等の福祉給付受給者のパートナー（任意参加）	・就業のための面談、アドバイザーによる支援
エンプロイメント・ゾーン (1999年～)	高失業地域の長期失業者・若者など	①ステージ1（28日間） アドバイザーとの面談を通じてアクション・プランを作成 ②ステージ2（26週間） アクション・プランを実行（就職できた場合は、13週にわたり就業上の支援を受けることができる） ③ステージ3（22週間） オプションとしてさらに支援を継続

出典：directgov ウェブサイト

これらの就業支援プログラムの参加者及びこれを通じた就職者数は、第3-4-3表の通りである（求職者手当の受給の有無については不明）。累計では、若年失業者向けプログラムの参加者で61%、長期失業者で44%が、エンプロイメント・ゾーンについては49%が、プログラムを通じて就職している。

第3-4-3表 各プログラムの参加者数・就職者数（千人）

	累計参加者数	参加者数 (09年8月時点)	累計就職者数
若年失業者向け	1,510.59	89.73	915.65
長期失業者向け	849.32	38.67	373.51
一人親向け	1002.05	94.58	647.65
高齢者向け	109.43	-	97.74
障害者向け	340.91	-	209.73
パートナー向け	12.75	4.3	6.46
エンプロイメントゾーン	235.6	16.69	116.26

注：ニューディールについては、累計参加者数は2009年11月まで（累計開始時点はプログラム毎に異なり、若者向けが98年1月、長期失業者向けが同7月、一人親向けが同10月、高齢者向けが01年7月、障害者向けが03年4月、パートナー向けが04年4月）、累計就職者数は2009年8月時点のデータ（高齢者向けおよび障害者向けニューディールの参加者数は提供されていない）。また、エンプロイメントゾーンについては、累計参加者数が2000年4月～09年10月、現在の参加者数・累計就職者数は09年10月時点のデータ。

出典：Department for Work and Pensions, Information Directorate（DWP Tabulation Tools）



次表は、このうち若者向け・長期失業者向けニューディールについて、各ステージ別の参加者数と、プログラムからの修了・離脱者（leaver）の離脱時点および直後の状況についてみたものである。

第3-4-4表 若者向け・長期失業者向けニューディールの離脱者数と直後の状況（千人）

	参加者数 (2009年 8月末時 点)	修了・離脱 者数 (2009年 8月まで)	就業		給付受給					
			就業	就業(併せて 給付を受給)	求職者 手当	所得 補助	就労不能給付/ 雇用・生活補助 手当	その他 ・不明	その他	給付から離 脱/不明
若者向け 合計	89.73	1,427.42	589.25	37.01	150.89	43.93	124.02	33.67	96.21	352.43
ゲートウェイ以前		165.8	56.96	2.82	17.48	5.24	8.02	3.08	10.46	61.74
ゲートウェイ	53.72	819.32	350.81	17.75	44.88	30.71	82.15	23.04	69.16	200.84
オプション										
助成付き雇用	0.91	49.93	34.55	1.3	0.78	0.15	0.84	0.48	0.52	11.32
フルタイム教育訓練	11.47	77.44	36.43	1.35	3.53	1.71	9.26	0.64	1.83	22.69
非営利部門での就業	6.29	50.37	25.34	0.94	2.35	1.11	6.41	0.58	0.43	13.21
環境保護関連の就業体験	2.59	29.92	15.53	0.64	1.08	0.28	4.05	0.37	0.25	7.72
フォロースルー	14.76									
助成付き雇用		19.87	8.84	1.43	4.59	0.31	0.88	0.35	0.76	2.7
教育訓練		107.57	30.57	5.11	37.73	2.33	5.7	2.61	7.08	16.46
非営利部門での就業		66.17	18.37	3.34	24.3	1.68	3.77	1.64	3.68	9.4
環境保護関連の就業体験		41.02	11.87	2.33	14.19	0.42	2.95	0.88	2.03	6.36
長期失業者向け 合計	38.67	637.45	187.09	14.08	157.52	12.59	96.01	21.05	42.53	106.59
ゲートウェイ以前		27.87	8.4	0.57	2.6	0.63	3.64	1.31	2.11	8.61
ゲートウェイ	17.62	363.01	119.51	7.36	49.65	9.77	69.68	15.94	33.45	57.65
集中活動期										
助成付き雇用	0.27	15.32	9.04	0.19	0.21	0.07	0.43	0.06	0.05	5.27
基礎的教育訓練	1.47	11.41	3.52	0.14	0.73	0.25	3.03	0.12	0.26	3.37
起業支援	1.18	3.07	1.88	0.06	0.03	0.02	0.12	-	0.03	0.92
教育訓練機会の提供	0.64	3.32	1.23	0.05	0.26	0.06	0.64	0.02	0.05	1.02
就業体験	4.87	31.18	12.54	0.38	2.3	0.4	6.51	0.17	0.23	8.65
集中活動訓練	4.73	23.07	9.21	0.31	1.83	0.35	4.39	0.17	0.34	6.46
その他	0.03	0.61	0.18	0.02	0.14	0.01	0.09	-	0.03	0.15
フォロースルー	7.87									
助成付き雇用		3.95	1.11	0.27	1.73	0.02	0.25	0.08	0.13	0.36
基礎的教育訓練		20.13	2.13	0.56	12.08	0.21	1.45	0.54	1.08	2.09
起業支援		7.46	1.7	0.23	3.46	0.05	0.29	0.14	0.35	1.24
教育訓練機会の提供		7.86	1	0.24	5.1	0.05	0.29	0.15	0.34	0.69
就業体験		66.73	8.46	2	43.82	0.39	2.97	1.31	2.27	5.52
集中活動訓練		51.6	7.05	1.66	33.09	0.3	2.2	1.02	1.75	4.51
その他		0.84	0.12	0.03	0.49	0.01	0.05	0.02	0.04	0.08

注：「直後の状況」：プログラム離脱から2週間以内の状況。「ゲートウェイ以前」（pre-gateway）：求職者協定の合意に至らなかったなどの理由による、プログラム参加以前の段階での離脱。「集中活動訓練」：13週にわたる基礎的訓練で、履歴書や求職申込書の書き方、面接の受け方などを含む講座を受講。「基礎的教育訓練」（Basic Employability Training/Basic Skills）：読み書き計算やコミュニケーション等の講座を受講。なお、長期失業者の修了・離脱者数は2009年4月からの累計。

出典：Department for Work and Pensions, Information Directorate（DWP Tabulation Tools）

若者向けニューディールでは離脱者のうち44%が直後に就業しており、多くはゲートウェイ（最初の16週、求職活動や履歴書・求人への応募書類の作成などを支援）の段階で仕事に就いている。一方、半数はプログラムの支援が就業に結びつかないまま、何らかの給付の受給に戻るか、給付自体から離脱している。また長期失業者向けでも、プログラム離脱直後に就業している32%の離脱者の多くが、同様にゲートウェイ段階から仕事に就いている。離脱後に給付の受給に戻る比率（45%）は若年層に比べて高い。双方とも、助成つき雇用からの離脱者のうち就業している者の比率が、他のオプションに比べて相対的に高い傾向にあることがうかがえる。

雇用年金省の統計によれば、こうした就業支援・訓練プログラムへの参加義務の不履行などにより、受給期間6カ月以上の受給者に対して求職者手当の支給停止（2週、4週又は26週）が実施された件数は、2000年4月から2009年10月までの累計で約11万件。うち73%は欠席による一時的な停止だが、参加放棄・拒否あるいは不品行による除籍に伴う支給停止も10%にのぼる。なお、支給停止の対象者の62%を18-24歳層が占める。

なお、Hasluckほか（前出）によれば、長期失業者向け就業支援や訓練プログラムの参加者に対する既存の調査結果は、こうしたプログラムの内容に関する参加者の評価が総じて低いことを示している。過去に参加したプログラムが、エンプロイアビリティや就業機会の向上につながらなかったこと、参加者のニーズを考慮していないプログラムへの参加を強制されることなどが、回答者の挙げる主な理由であるという。Hasluckは、長期失業者に必要なのは自信の回復であり、そのためには訓練よりも就業体験などを通じて実際の仕事に就かせることが肝要であると結論づけている。また、Goldstone（2008）のジョブセンター・プラス利用者に対する聞き取り調査の結果でも、ニューディールの訓練コースに対する不満として、質・レベルの低さが挙げられている。また同時に、就業体験は継続的な雇用に繋がらなかった、などの批判も見られる<sup>24</sup>。

求職者手当の反復受給者に関するCarpenter（2006）の分析によれば、彼らが就業と失業（求職者手当の受給）を繰り返す大きな要因は、短期の仕事以外の就業機会を得にくいことにあり、その一因は、訓練や昇給・昇進などの機会が正規従業員にしか与えられない傾向にある。現行制度は、こうした反復受給者を就業に振り向ける機能は果たしているが、技能やエンプロイアビリティの向上、経済的自立などの長期的な問題への対応には成功しているとはいえない、とCarpenterは指摘している。

会計検査院（National Audit Office）が2007年に公表した報告書の内容も、これを裏付けている。同報告書によれば、求職者手当の受給を経て就業した者の4割は、半年後には再び失業して受給者となっており、こうした反復受給者が毎年の新規申請者数240万件的約3分の

<sup>24</sup> この他、訓練受講の支援を受けるには失業期間が長期化（調査時点では若者が6カ月、成人が18カ月）するまで待たなければならない、結果として再就職がより困難になっていることや、フルタイムの訓練を受講しようとすれば求職者手当が支給されず、生活が成り立たないことなどが挙げられている。

1を占めている。また、失業給付の受給と就業との間を行き来する人々の割合は、1980年代から変わっておらず、ここ10年間で失業者数自体は減少したものの、継続的な就業には結びついてこなかったという。さらに、こうした反復受給者の多くを占める低資格層<sup>25</sup>については、初級の職業資格を取得しても賃金額の向上には繋がりにくい。資格取得を通じた収入や生産性の向上には、職場での訓練が最も効果があるとみられるが、こうした層の企業における訓練受講の比率は、平均を大きく下回っている<sup>26</sup>。

なお2009年10月からは、若年失業者及び長期失業者向けニューディール、エンプロイメント・ゾーン等に替わる新たな就業支援制度である「フレキシブル・ニューディール」が、一部の地域で導入されている。年齢区分を廃して、成人の長期失業者のプログラム参加時期を大幅に早めた（失業期間18カ月から6カ月へ）ほか、より個々の参加者のニーズに即した就業支援を実施することを目指して、失業から1年を経た求職者向けのプログラムの実施に民間企業・非営利組織などのサービス・プロバイダーを参加させる。また、ジョブセンター・プラスの業務にもこれまでより裁量を与える。2010年10月には、全国での実施が予定されている。

この他、長期失業者向けの就業支援策として政府が推進している施策の一つが、2007年に導入した地域雇用パートナーシップ（Local Employment Partnership）である。ジョブセンター・プラスが地元企業の間で長期失業者の受入協定を締結、候補者を選定し、必要に応じて基本的な教育訓練を実施する。2009年9月までに、全国で2万6000社以上が参加、25万人以上がこれを通じて就業している。政府は、2010年4月までに25万人の就業を支援するという当初の目標は既に達成されたとして、この3倍にあたる75万人を2010年末までに就業に結びつけるとの新たな目標を示している。

また、不況による失業者の増加を受けて、長期失業者を中心に就業支援策の拡充が順次図られている（第3-4-5表参照）。そのひとつが、09年4月に導入された「Six Month Offer」である。受給期間が6カ月を超える求職者手当の受給者に対して、①雇用助成金（Recruitment Subsidy）、②起業支援（Self Employment）、③ボランティア又は④仕事のための訓練（Work Focused Training）を提供する。また09年10月には、18-24歳層の失業者を対象とした支援策として、6カ月を超える失業者向けの「Young Persons' Guarantee」が新たに導入されている<sup>27</sup>。

<sup>25</sup> 同調査では、回答者の23%が無資格、また17%は読み書き計算能力に問題があると回答している。

<sup>26</sup> “Education and Training Statistics for the United Kingdom 2005”（ONS）によれば、企業の雇用者のうち、調査時点までの4週間に何らかの訓練を受けた者の割合は平均で16.1%だが、無資格層では5.1%。

<sup>27</sup> なお09年7月には、若年失業者を主な対象に「Backing Young Britain」キャンペーンが開始された。主な内容は、失業期間6カ月未満の層への就業体験、6カ月以上の層へのインターンシップの機会の提供など。このほか、非就業者や貧困層など対象を絞ったプログラムが地域ごとに実施されている場合も多い。

第 3-4-5 表 失業者等への主なサービス

雇用主向け	整理解雇対象(予定)者	失業6カ月未満	失業6カ月以上
<p><b>Nextstepサービス</b>                      ・情報提供・アドバイス・ガイダンス (IAG) : 技能、資格、雇用に関するアドバイスを全ての人に提供。ニーズに応じてより個別的なサービスの提供も行う。                      ・‘SkillsHealthCheck’: 求職者手当受給者に対する技能評価(一部地域で実施)。</p>	<p><b>迅速対応サービス (Rapid Response Service)</b>                      (ジョブセンタープラスが実施)                      ・整理解雇から13週までの労働者に提供                      ・求職活動支援-履歴書作成、ウェブサイトからの求人への応募、職業紹介など                      ・失業者および就業者向け給付に関するオリエンテーション                      ・必要な技能訓練に関する分析と就職のための訓練 (job focused training) の実施</p>	<p><b>新たな失業者向けサービス</b>                      新たな失業者に対する支援-1時間のグループセッションまたは外部での1日講習  <b>アドバイザーによる追加的支援</b>-通常の求職状況レビューと並行して希望者向けに実施  <b>専門職等への支援</b>-外部組織による実施  <b>Backing Young Britain</b> (若者向け支援策)  <b>Support Contract</b>-求職者手当受給者、一人親、介護者などに対する求職・訓練支援、求職のための設備の提供など  <b>障害者雇用アドバイザーによる追加的支援</b>                      一人親、パートナー向けニューディール  <b>Progress to Work/LinkUp</b>-薬物・アルコール中毒歴、犯罪歴のある者に対する支援  <b>Fast-Tracking to Six Month Support</b>-特に長期失業リスクが高い者に前倒しで支援を提供</p>	<p><b>Young Persons' Guarantee</b>  <b>Future Jobs Fund</b>                      ・自治体、非営利組織などによる若者向け雇用創出策に助成  <b>Routes into Work</b>-小売業、宿泊・旅行・観光業、介護業、警備業、施設管理などの職業紹介、その他の業種を含む訓練機会の提供  <b>Work Focused Training</b>-3-6カ月のフルタイム技能訓練  <b>コミュニティ・タスクフォース</b>-コミュニティ向けの奉仕活動への参加</p>
<p><b>Train To Gain</b>                      ・読み書き計算の訓練を助成                      ・NQFレベル2の初回取得者の取得を助成(特定業種では既得者も対象とする)                      ・19~25歳層の初回レベル3・4の取得を助成(これ以外の年齢層については、レベル2を持たない者に限定)</p>	<p><b>Response to Redundancy</b>                      整理解雇に直面しているか、最近整理解雇をうけた者、新たな失業者に対する支援                      ・マンツーマンによる情報提供およびアドバイス                      ・ソフトスキル・ワークショップ-履歴書作成、面接に関するアドバイス                      ・エンプロイアビリティ向上のための助成つき技能訓練(レベル2の取得にかかる費用を全額助成、すでにレベル3の資格を保有する者に対して他のレベル3資格の取得費用を一部助成、など)                      ・その他企業向けサポート</p>	<p><b>Six Months Offer</b>  <b>アドバイザーによる支援</b>                      ・パーソナル・アドバイザーによる平均3時間の支援を通じた活動計画の作成                      ・6週間連続の求職状況レビュー(一部地域)  <b>起業支援</b>                      ・Business Link(企業向け情報提供サービス)を通じたアドバイス                      ・事業を開始した者に16週にわたり週50ポンドを支給  <b>ボランティア</b>                      ・提携する非営利組織を通じたボランティアの機会の提供  <b>雇用助成金(前掲)</b></p>	<p><b>Work Focused Training</b>                      Six Month Offerの一部として、ジョブセンタープラスなどが継続教育カレッジを通じて実施。                      ・8週間のフルタイム訓練もしくはパートタイム訓練                      ・オプションとして、地域雇用パートナーシップへの参加</p>
<p><b>地域雇用パートナーシップ</b>                      (現在は失業初日の失業者から対象)                      ・トライアル就業                      ・就業前訓練、修了者に職業紹介                      ・採用プロセスを見直して排除を防止                      ・柔軟な働き方などで仕事に就き易くする                      ・現役の就業者に、再就職希望者に対するメンターの機会を提供</p>	<p><b>仕事のための技能 (Skills for Jobs)</b>                      地域の労働市場に合わせた、個人向けの柔軟な技能訓練。19歳以上の失業者が対象。就業前訓練、地域雇用パートナーシップへの参加を含む。</p>	<p><b>エンプロイアビリティのための技能訓練プログラム (Employability Skills Programme)</b>                      読み書き計算、ESOL、エンプロイアビリティ技能訓練。基礎的技能の訓練が必要なジョブセンタープラスの利用者向け。</p>	<p><b>フレキシブル・ニューディール</b>                      ※既存の若者・成人向けニューディールに替えて、09年10月より一部地域で開始、10年10月には全国で実施。失業から12カ月までのジョブセンタープラスを通じた支援によって就職できなかった失業者に対して、就業支援プロバイダー等が再就職のためのサービスを提供。個々人のニーズに合わせた柔軟なサービスを行う。</p>
<p><b>雇用助成金</b>                      ・求職者手当を6カ月以上受給する失業者に26週以上・平均週16時間以上の雇用機会を提供した雇用者に£1,000を支給                      ・上記採用者のTrain to Gainを通じた訓練に最高で£1,500を助成</p>	<p><b>Flexible Routeways/Intermediate Labour Market</b>                      疾病、育児などで労働市場から離れている層向けの就業支援サービス(ジョブセンタープラスを通じてプロバイダなどが実施)</p>	<p><b>障害者向け支援</b>                      就業中もしくは求職中の障害者向け支援 : Pathways to Work、障害者向けニューディール、Workstep、WorkPrepなどのプログラムを含む。</p>	
<p><b>トライアル就業</b>                      ・雇用主に対して最長30日間、採用可能性のある労働者の試用機会を提供                      ・試用期間中、雇用主には費用負担を課さず、参加者にも給付を継続・週16時間以上、最低3カ月の継続を前提とするほぼ全ての仕事を対象とする</p>			
<p><b>全国アプレントイスサービス</b>                      ・OJT, Off-JTを通じた訓練により、全国的に認知された資格取得を目指す                      ・訓練機会(企業による受け入れ)に関する情報を専用ウェブサイトで収集・提供                      ・成人・若者のいずれも対象とする</p>			
<p><b>移民労働者への英語訓練</b>                      在職の移民労働者にPre-ESOL訓練(英語を母国語としない人々への就業向け英語訓練)</p>			

出典: East of England LSCのKatie Mackenzie氏による図(2010年1月時点)をもとに作成。  
 (http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/EastofEngland/A3\_provision\_available\_from\_unemployment\_through\_to\_employment.pdf)

### 3. 濫給防止措置

失業者への就業支援の強化、就労困難者に対する就労能力の再評価を通じた就業への移行支援などとならんで、不正受給の排除は重要な課題として認識されている。

雇用年金省は、濫給（不正受給及び手続き上の過誤による支給の過不足）に関する推計データを公表している<sup>28</sup>。これによれば、08年度の不正受給又は誤給による過剰支給額は給付全体の2.2%にあたる30億ポンド、うち不正受給は11億ポンド（0.8%）と推計されている。給付制度別には、求職者手当で1.6億ポンド（うち不正受給は8000万ポンド、2.8%）、就労不能給付2.2億ポンド（同7000万ポンド、1%）、所得補助4.8億ポンド（同2.5億ポンド、2.9%）、住宅給付8.4億ポンド（同2.6億ポンド、1.5%）などとなっている。うち、求職者手当に関して支出額に占める比率の高い不正受給の方法は、給与所得に関する虚偽の報告（4300万ポンドに相当）で、このほか配偶者・パートナーに関する虚偽の報告（1500万ポンド）、現住所に関する虚偽の報告（900万ポンド）などと続く<sup>29</sup>。

既に見た通り、失業者・就労困難者に対する主要な給付制度である求職者手当、就労不能給付、所得補助及び雇用・生活補助手当あるいは関連する手当の多くについては、ジョブセンター・プラスが申請受付から給付までを実施している。申請は、電話や雇用年金省のウェブサイト<sup>30</sup>のほか、郵送によって行うことができ、求職者手当以外の給付についてはウェブサイト上で申請書及び提出を要する書類に関する情報が提供されている。一方、求職者手当については、申請に際して所管のジョブセンター・プラスでのアドバイザーとの面談を要し、申請書・提出書類等の詳細はウェブサイトでは明示されていない。ただし、長期失業者に適用される所得調査制求職者手当については、所得・資産等の支給要件がほぼ同内容である所得補助の申請に関する情報から、提出書類等に関する要件を類推することができる<sup>31</sup>。なお、一連の審査を受けて受給を開始した後、仕事・訓練を開始した場合や、収入・貯蓄額あるいは配偶者・パートナーなど同居者に関する変化があった場合、病気などですぐに仕事に就けなくなった場合など、受給要件に関連する境遇が変化した場合は、ジョブセンター・プラスに速やかに報告することが求められている。

<sup>28</sup> DWP “Fraud and Error Statistics” ([http://research.dwp.gov.uk/asd/asd2/fraud\\_error\\_arc.asp](http://research.dwp.gov.uk/asd/asd2/fraud_error_arc.asp))

<sup>29</sup> 一方、所得補助の不正受給については、配偶者・パートナーに関する虚偽報告（9300万ポンド）、給与所得（3200万ポンド）、扶養家族（2200万ポンド）など。住宅給付では、給与所得に関する虚偽報告（2.31億ポンド）、居住に関する虚偽報告（1.41億ポンド）、税額控除の受給に関する虚偽報告（1.25億ポンド）などとなっている。なお、申請者・行政による手続き上の過誤に伴う支給不足額も推計値が公表されており、全体で12億ポンド（0.9%）となっている。

<sup>30</sup> <http://www.dwp.gov.uk/eservice/>

<sup>31</sup> Jobcentre Plus, “Income Support” ([http://www.dwp.gov.uk/advisers/claimforms/a1\\_print.pdf](http://www.dwp.gov.uk/advisers/claimforms/a1_print.pdf))

所得補助申請時に提出を要する書類

- ・配偶者が働いているか病気休暇中の場合は、過去2カ月(週払いの場合は5週間)の給与票
- ・整理解雇手当・一時金に関する書類
- ・5500ポンドを超える貯蓄に関する書類
- ・証券、株券
- ・申請に際して報告した年金に関する書類
- ・他の現金収入に関する書類(ジョブセンタープラスが要請した場合)
- ・信用保険制度からの支払いに関する書類
- ・戦争遺族年金に関する書類
- ・パスポート、入国管理に関する書類(ジョブセンタープラスが要請した場合)
- ・申請者もしくはパートナーの難民申請に関する書類

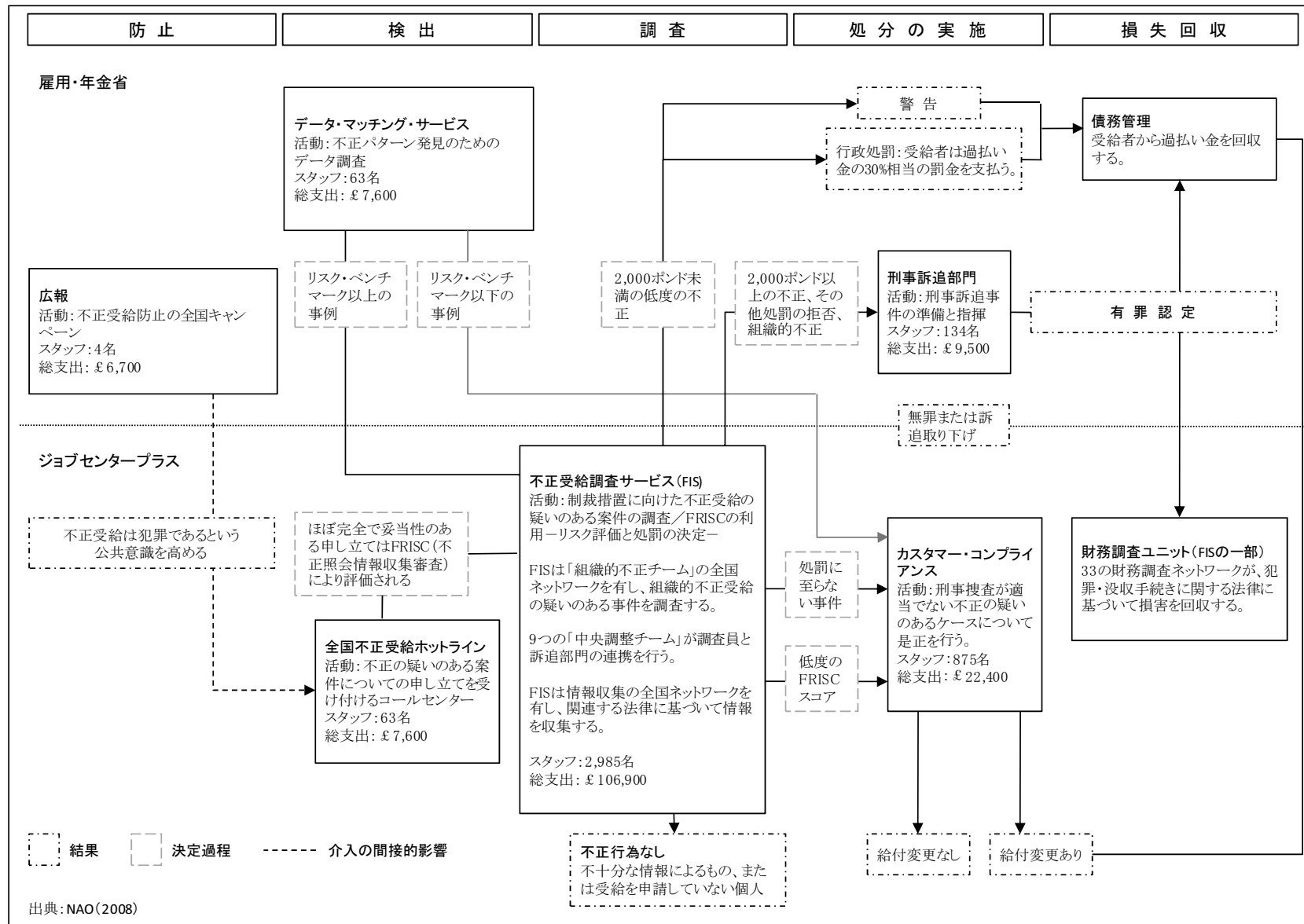
会計検査院の濫給防止措置に関する評価報告書<sup>32</sup>によれば、求職者手当に関する不正受給対策の体制は以下のとおりである。

- ①防止：不正受給防止のキャンペーンを実施。
- ②検出：雇用年金省に設置されたデータマッチング部門が、個々の受給者についてDWPによる給付や歳入関税庁などから得た納税額・税額控除・貯蓄額等のデータを照合し、不正受給の可能性のある受給者を検出。また、ジョブセンター・プラスの設置するコールセンター（「全国不正受給ホットライン」）への一般からの通報を受け付ける。
- ③調査：不正受給の疑いの強いケースについて、ジョブセンター・プラスの不正受給調査部門（**Fraud Intelligence Service**）が情報を収集する。内容は、受給者の信用状態、公共料金の支払い状況など。3000人近くの人員と1億ポンドの予算が割かれており、これには組織的な不正に関する調査チームも含まれる。
- ④処罰：2000ポンド未満の不正受給については警告又は過給額の30%の罰金が課され、これを超える不正受給に対しては、雇用年金省の訴追部門が刑事訴追を行う。
- ⑤損失回収

一方、地方自治体は住宅給付と地方税給付の支給に関して申請受付・給付業務を所管するとともに、独自の取締権限が与えられており、それぞれ不正受給の起訴や制裁に関する方針を公表している。雇用年金省は、自治体の給付支払いに関して直接的な管理は行わないが、不正受給及び誤給付の削減を支援するため、地方自治体と連携している。具体的には、不正受給防止パートナーシップ協定（**Fraud Partnership Agreement**）に基づき、自治体からの求めに応じて必要なデータの提供などを行うほか、雇用年金省の訴追部門は、サービス・レベル協定（**Service Level Agreement**）を交わした地方自治体に代わり、不正受給のケースを訴追することができる。

<sup>32</sup> National Audit Office (2008)

第 3-4-6 図 不正受給防止体制（2006年度）



#### 4. 制度改革の動き

就労を通じた貧困からの脱却という観点からも、あるいは社会保障支出の抑制という目的からも、就業年齢層の社会保障給付の受給者に対する就業又は就業に向けた活動への圧力は強まっているといえる。

政府は、08年7月に発表した政策文書<sup>33</sup>において、将来的には所得補助を廃止して、求職者手当制度と雇用・生活補助手当の2制度に収斂させる方針を示している。雇用・生活補助手当は、就労不能給付の受給者のうち100万人を求職者手当に移行させることを目標に、新たな就労能力の評価基準を用いて、「どのような就労なら可能か」という観点から評価しなおす<sup>34</sup>。

また、09年に成立した福祉改革法により、3歳以上の子供を持つ一人親、給付受給者のパートナーに対して、就労に向けた活動（就業のためのインタビュー）が義務化される予定である。併せて、長期受給者に対する新たな就業支援プログラムの導入も盛り込まれている。“work for your benefit”と呼ばれるこのプログラムは、失業期間が2年を超える長期失業者に対して、最長6カ月のフルタイムの就業体験や教育訓練への参加を義務付ける。プログラムは、10年10月より2年間、国内4地域でのパイロット実施が予定されている<sup>35</sup>。

さらに、6か月を超える全ての受給者に対しては、就業を通じた収入が福祉による受給額を週40ポンド上回ることを保障する給付制度（Better off in Work Credit）が、2011年1月を目途に導入される見込みである<sup>36</sup>。併せて、受給者の多くが併給を受けている住宅給付、地方税給付について、就業への移行から3か月間は就業開始前と同額を保障するなどの制度改革が検討されている。

給付業務についても一層の効率化が図られる。政府は、ジョブセンター・プラスが受給者の失業・就業に関する情報を一括管理して、必要に応じて歳入関税庁と自治体に提供する体制を構築し、住宅給付や地方税給付の支給開始・停止の円滑な実施を支援するプラン（In and Out of Work）を10年3月からパイロット施行する方針を固めている<sup>37</sup>。

一方、主要な給付制度の給付水準等に関しては、今のところ大幅な変更の見込みはない。近年の失業者の急増をうけて、労使からは求職者手当の増額や支給条件の緩和、雇用継続の助成制度の導入等の提案が示されていたが<sup>38</sup>、政府は否定的な立場を示している。

<sup>33</sup> DWP (2008)

<sup>34</sup> 関連して、フレキシブル・ニューディールと障害者向け就業支援プログラム（Pathways to Work）の統合が検討されている。

<sup>35</sup> 雇用年金省の2009年7月31日の発表による。

<sup>36</sup> 白書は、給付期間の上限について明言していないが、同様の制度がパイロット実施された際には、週25ポンドの保障額で最長26週間支給されたとしている。

<sup>37</sup> DWP (2009)

<sup>38</sup> TUC (2009)。なお、TUCの試算によれば、失業者向けの給付額の平均賃金に対する比率は、70年の19%から2008年には10%に低下しているという（<http://www.tuc.org.uk/welfare/tuc-16902-f0.cfm>）。



[参考資料]

- Brown, J. (1990) “Victims or Villains? Social Security Benefits in Unemployment”, Policy Studies Institute
- Bryson, A. (1995) ‘The Jobseekers’ Allowance: Help or Hindrance to the Unemployed?’, “Industrial Law Journal” Vol.24, No.2
- Carpenter, H. (2006) “Repeat Jobseeker's Allowance spells” Department for Work and Pensions
- Department for Work and Pensions (2007) “In work, better off: next steps to full employment”
- Department for Work and Pensions (2008) “No one written off: reforming welfare to reward responsibility”
- Department for Work and Pensions (2009) “Building Britain’s Recovery”
- Fletcher, D.R.ほか (2009) “Qualitative evaluation of the Jobseeker Mandatory Activity (JMA)”
- Franses A. and A.Thomas (2004) “Jobcentre Plus’ delivery of New Tax Credit policy Report of qualitative findings”
- Goldstone, C. (2008) “A ‘User Voice’ study: Jobcentre Plus customers’ perspective on DWP/DIUS strategy for skills”
- Hasluck, C. and A.E. Green (2007) “What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions”
- Levell, P. (2009), “A Survey of the UK Benefit System”, Institute of Fiscal Studies
- London School of Economics (2006) “Incapacity Benefit Reform: Tackling the Rise in Labour Market Inactivity” CEP Policy Analysis
- National Audit Office (2006) “Jobcentre Plus - Delivering effective services through Personal Advisers”
- National Audit Office (2007) “Sustainable employment: supporting people to stay in work and advance”
- National Audit Office (2008) “Department for Work and Pensions - Progress in tackling benefit fraud”
- Office for National Statistics (2004) ‘Characteristics of the short-term and long-term unemployed’, “Labour Market Trends”
- Trades Union Congress (2009) “A TUC and FSB proposal for a short-term working subsidy”
- 毛利健三 (1990) 『イギリス福祉国家の研究 社会保障発達の諸画期』 東京大学出版会
- ウェブサイト
- Directgov (<http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>)
- The National Archives (<http://www.nationalarchives.gov.uk/default.htm>)
- Office for National Statistics (<http://www.statistics.gov.uk/default.asp>)

Department for Work and Pension (<http://www.dwp.gov.uk/>)

Jobcentre Plus (<http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/index.html>)

HM Revenue and Customs (<http://www.hmrc.gov.uk/index.htm>)

---

JILPT 資料シリーズ No. 70

ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査

発行年月日 2010年5月17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

国際研究部 TEL: 03-5991-6321

印刷・製本 株式会社相模プリント

---

©2010 JILPT

\* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



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