

労働市場のセーフティネット

—雇用保険制度等の展開と課題

JILPT 統括研究員 濱口桂一郎

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る。これまでは、労働法学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、社会保障法学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てこなかった。

しかしながら、二〇〇八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た。二〇〇八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「第二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、二〇一一年度には恒常的な制度として確立することとされている。

本稿では、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う。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。

1 雇用保険制度の展開

・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する。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ある。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

に再就職できるよう援助することが制度の目的となる。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おり、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ある。

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らない。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ある。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ずる。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ある。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しようという面も含む。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原因である。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。

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ない。

・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つたが、制度として成立するには至らなかった。それに代わる制度として一九三六年に退職積立金及退職手当法が成立したが、戦時中に年金制度に統合されている。

戦後、社会保険制度調査会の審議を経て失業保険法が一九四七年に成立するが、この時には技術的な理由から日雇労働者は含まれなかった。日雇失業保険制度は一九四九年に創設されている。

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る。当初の制度は一律に六カ月の被保険者期間で一八〇日間の給付であったが、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、一九五五年改正により、継続雇用期間に応じた二七〇日から九〇日の段階制とされた。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ない。

一九六〇年代には女子結婚退職者の退職金の受給が問題となり、一九七四年の雇用保険法によって制度が大きく変わった。それまでの被保険者期間に応じた仕組みから、被保険者期間一年以上の者については三〇歳未満の九〇日間から五五歳以上の三〇〇日間に至るまで年齢階層別の給付日数に改めたのである。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ある。

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、一九八四年改正で再度導入された。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ある。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った。

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る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る。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する。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する。すべてに対応しようすれば制度は限りなく複雑化してゆくことになる。

一九八九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九〇日短い給付日数のマトリックスが作られた。その理由は、パートタイムは離職率が高く、求人倍率が高いからというのであるが、次第に疑問が呈されるようになり、二〇〇三年改正で統一された。

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が（一九八四年改正で自己都合退職には三カ月の待機期間が設けられた）、二〇〇〇年改正で両者に大きな差がつけられることになった。年齢、被保険者期間、パートか一般か、離職理由という四次元のマトリックスで大変複雑である。

また二〇〇二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た。月二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、などである。これらは、制度が不可避免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よう。

近年の改正の論点の一つは財政運営である。二〇〇七年改正では、財政当局が原則四分の一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五五%に引き下げることとされた。また二〇〇九年改正では、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〇・四%引き下げが決定されてしまった。ちょうど二〇〇八年秋から、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ふ顛倒した雇用政策が強制されてしまったわけである。これには審議会が労使双方から疑念が示されたが、政府中枢ですら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」と認めた。

・非正規労働者への適用問題

二〇〇九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あった。失業保険法制定以来のその経緯は次の通りである。

もともと一九四七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ない。技術的理由から日雇労働者は除外されたが一九四九年に日雇失業保険制度が設けられている。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ある。そして、この点は今日に至るまで変わっていない。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ある。

今日の非正規労働者への適用問題の

出発点は、一九五〇年の「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」という通達である。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なさい」と指示していた。

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ある。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ったはずであるが、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ったが、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）一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た。また、登録型派遣労働者についても一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た。

この扱ひ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」にあるが、「家庭の婦女子、アルバイト学生等」をもつば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る。彼らを経済補助的と片付けることはもはや困難になりつつある。

この状況下で二〇〇八年末に制度の見直しが審議されたが、その時には労働側から疑問が提示されながらも、「一年以上の雇用見込み」を「六カ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、二〇〇九年改正として成立した。一方、当時野党であった民主党等は対案を提出し、その中で国庫負担を本則の四分の一に戻すとともに、「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った。

二〇〇九年夏の総選挙では、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た。

・二〇一〇年改正

総選挙に前後して審議会で雇用保険の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、財政運営の三点について、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、二〇一〇年一月に法案が国会に提出された。

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週所定労働時間二〇時間未満の者、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た。逆に言えば、これらに該当しない限り週所定労働時間二〇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ある。

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、二年以上前に遡って適用できることとされている。また、財政運営については、保険料を元に戻すとともに、国庫負担を二〇一一年度から四分の一に戻すことが明記された。

2 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（第一層）と生活保護制度（第二層）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た。

その源流に位置するのが二〇〇一年一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た。

同案が否決された後、具体的な政策論は登場していないが、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く。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、制度設計の基盤となっていった面がある。

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）である。連合は、二〇〇七年の政策・制度要求の中で、雇用政策と生活保護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た。ここで提起された「第二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、生活支援からなる。支給するには、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る。給付期間は最長五年である。

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る。

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、二〇〇八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った。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、二〇〇八年度第一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た。

二〇〇九年三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た。これを受けて、当時の与党で検討が行われ、三年間の期間限定の暫定措

置としてはあるが、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、二〇〇九年度第一次補正予算で実現した。

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あった。これは二〇〇九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二のセーフティネットを創設する」として盛り込まれた。

政権交代が三年間の暫定措置の一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たが、結局二〇一一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、二〇一〇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った。求職者支援制度の創設に向けた審議は、二〇一〇年二月に始まった。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ある。

3 公的扶助制度の展開

失業者の生活保障という点では、今日の生活保障に連なる公的扶助制度も重要な意味を持つている。今回の雇用保険法の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

重要である。

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ルツ改革など、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る。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たのである。

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るが、終戦直後の一九四六年に旧生活保護法が、一九五〇年に現行の生活保護法が成立している。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あるが、長らくそのような発想は見られなかった。

ようやく二〇〇〇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った。具体的には二〇〇三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、二〇〇四年の報告で「利用しやすく自立しやすしい制度へ」という基本的視点を立って、自立支援プログラムが提起された。

これを受けて、二〇〇五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ている。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

意味を持つ。

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二〇〇六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」と題する報告である。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五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る。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る。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ある。二〇〇八年には、経済財政諮問会議の労働市場改革専門調査会も、同様の報告をしている。

その後、生活保護をめぐる社会的関心は二〇〇九年三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たが、二〇〇九年一月、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る。

・総合的な制度設計の必要性

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る。第一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、今回の改正でほぼ解決のめどが立つに至ったといつてよいが、第二層として現在検討されている求職者支援制度と第三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る。

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ある。

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あるが、稼働世代であるということ、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、大きな落差がある。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ぬ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ない。

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ある。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る。

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る。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る。

二〇一〇年二月二十五日、大阪市の平松邦夫市長は「生活保護の現状に鑑み緊急対策について」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たないが、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ない。

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二〇〇五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、二〇〇九年三月）の中で、「生活保護制度が利用しやすく、自立しやすいい制度になり、生活困窮状態の人をしつかり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ぬ」と論じている。

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たものが、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ある。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だろう。こういった制度設計には、諸外国の経験が参考になる。

労働政策研究・研修機構においては、本稿で取り上げた三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る。

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る。

《プロフィール》

はまぐち・けいいちろう/JIL
PT労使関係・労使コミュニケーション
シヨソ部門統括研究員。
一九八三年労働省入省、EU日本
政府代表部、東京大学客員教授、
政策研究大学院大学教授を経て、
現職。主著作に「労働法政策」(ミ
ネルヴァ書房)、「新しい労働社
会」(岩波新書) など。

日本労働研究雑誌

B5判●定価895円(税込)

年刊購読料10,740円
(〒サービス)

No.597 Apr. 2010
4 特集=初学者に語る労働問題

【エッセイ】

- マクロ経済環境と労働問題
1990年代以降の労働市場と失業率の上昇
雇用調整
社会的排除—ワーキングプアを中心に
大学の就職支援・キャリア形成支援
●労働政策
賃金カーブと生産性
最低賃金引き上げのインパクト
●制度的環境(法、規制、監督)
ヒマからクビへ—法と経済の視点から解雇を考える
労働者とは誰のことか
労働時間
労働基準監督署は何をすところか
●内部労働市場
雇用区分の多様化
パートタイマーの基幹労働力化
派遣のメリット・デメリット
日本企業のコア人材のキャリア形成
均等処遇と女性人材の活用
日本企業のリストラと心理的契約
社員格付制度の変容

照山博司
太田聡一
岩田正美
上西充子

児玉直美・小滝一彦
安部由起子

神林龍
大内伸哉・内藤忍
荒本尚志
小畑史子

今野浩一郎
本田一成
島貫智行
金井壽宏
大内藤子
服部泰宏
平野光俊

●労使関係

労働組合の役割——組織率の向上について
「春闘」の意味と役割、今後の課題

村杉靖男
久谷四郎

【論文(投稿)】

介護期の退職と介護休業——連続休暇の必要性和退職の規定要因

池田心豪

【書評】

中村二郎・内藤久裕・神林龍・川口大司・町北朋洋著『日本の外国人労働力』
石田光男・樋口純平著『人事制度の日米比較』

澤田康幸
梅崎修

【論文 Today】

「自然災害は地域労働市場にどのような影響を与えるのか?」
——フロリダ州におけるハリケーンの影響

鈴木俊光

【フィールド・アイ】

ケニアの労使関係

西浦昭雄

お問い合わせ先

独立行政法人 労働政策研究・研修機構 研究調整部成果普及課
Tel : 03-5903-6263 Fax : 03-5903-6115 E-mail book@jil.go.jp