

米国の失業保険制度

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

米国の失業保険制度

労働政策研究・研修機構
国際研究部

執筆担当者

氏 名

所 属

執筆章

やまざき けん
山崎 憲

労働政策研究・研修機構 主任調査員

第1章、補論

わだ かほ
和田 佳浦

労働政策研究・研修機構

第2～5章

目次

第1章 概要	1
1. 調査趣旨	1
2. 調査方法	1
3. 概要および意義	1
第2章 米国の失業状況の概観	2
第1節 失業率の推移と失業期間の長期化	2
第2節 失業補償の受給者の割合	3
第3節 失業者全体にみる就業までの期間	4
第4節 失業率と失業保険受給者における年齢の特徴	5
第3章 失業保険の財務制度	7
第1節 連邦失業税／州失業税の運用の仕組み	7
第2節 失業税の対象者	8
第3節 連邦失業税／州失業税の税率の仕組み	9
第4節 州別の財政状況と税率	10
第4章 失業保険の給付制度	14
第1節 給付の種類	14
第2節 各州の失業保険の給付制度	18
第3節 パートタイムの失業保険適用	25
第5章 失業保険とその他の社会保障	30
第1節 老齢・遺族・障害保険（OASDI）－公的年金－	31
第2節 勤労所得税額控除（EITC）	35
第3節 補足的栄養補助プログラム（SNAP）	36
第4節 補足的保障所得（SSI）	38
第5節 貧困家庭一時扶助（TANF）	39
補論 失業保険制度の改革提案－NELP	41

第1章 概要

1. 調査趣旨

本調査は、厚生労働省の要請をうけ、雇用保険制度の改正に向けて、米国の失業保険について、特に、失業税の運用や失業税率の設定などの財務制度、および、失業保険の種類や具体的な適用条件等にかかる給付制度を明らかにすることを目的に実施した。

2. 調査方法

文献、政府資料等に基づき、調査を実施した。

3. 概要および意義

米国の失業保険は、使用者と労働者が負担を折半する日本と異なり、全額が使用者負担である。使用者が負担する掛け金は失業保険税とされ、連邦政府、州政府双方が徴収する。連邦失業保険税は、その大部分が州失業保険税を期限内に納付することで控除される。

失業保険の運用や財政は州政府ごとの裁量にまかされる部分が多い。それは、失業保険料率や、失業保険予算の運用、失業保険給付の対象となる失業者の範囲にもおよぶ。失業者の増加や失業期間の長期化により、州政府の財務状況が悪化した場合、連邦政府からの助成が受けられるが、無償ではなく利息が付加された貸与となる。債務が大きな負担となる場合、連邦政府が付加する利息よりも低利の州債を発行することも可能である。

構成は、第2章で近年の米国の失業状況とその特徴を概観したのち、第3章で連邦失業税と州失業税の運用や徴収に関わる財務制度について、第4章で通常失業保険の他、延長制度を含めた失業保険制度について、補論で民間シンクタンク（National Employment Law Project: NELP）による失業保険制度改革の提案を紹介するという形になっている。第3章と第4章では、州ごとに異なる運用の具体例を紹介するものとして、カリフォルニア州とミシガン州をとりあげている。カリフォルニア州は米国でもっとも多く人口が居住する州であり、ミシガン州は2008年のリーマン・ショックで大きな影響を受けて長期失業者が多数発生した。

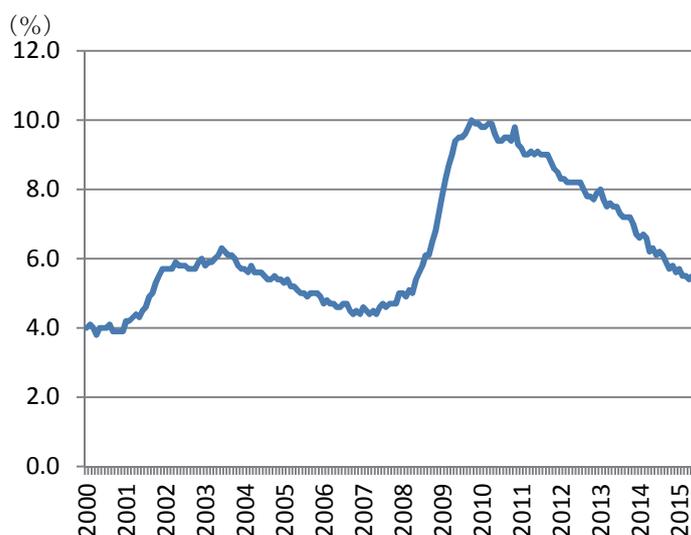
本報告書の意義、もしくは特徴は、第5章で、勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit: EITC）、補足的栄養補助プログラム（SNAP）、補足的保障所得（SSI）、貧困家庭一時扶助（TANF）、公的年金（OASDI）といった社会保障制度のなかで包括的に失業保険制度をとらえているところにある。低所得者とその家族においては、失業保険を含めて単一の社会保障制度だけでは、生活することが難しい。各種社会保障制度は支給期間に制限があるため、就労による収入で生計をたてることを目的としていても、それぞれの制度が円滑につながる必要がある。そのため、失業保険は、低賃金労働者、高齢者、就職困難者とその家族の生活を支える社会保障制度のなかで包括的に機能しているのである。補論として、民間シンクタンクによる失業保険制度改革提案の概要をまとめたが、その提案も失業保険制度を低所得者向けの包括的な社会保障制度に位置づけることを求めるものとみることができる。

第2章 米国の失業状況の概観

第1節 失業率の推移と失業期間の長期化

米国の雇用情勢は、2008年から2009年にかけて急激に悪化した（2009年10月に10%に達した）。その後は順調に回復基調を辿り、景気後退開始前の水準に戻りつつある（図表1）。2015年6月現在の失業率は5.3%である。この深刻な不況の時期には、後で確認するとおり、失業保険延長を含めた政府の支出が増大した。

図表1 失業率の推移（2000.1-2015.6）



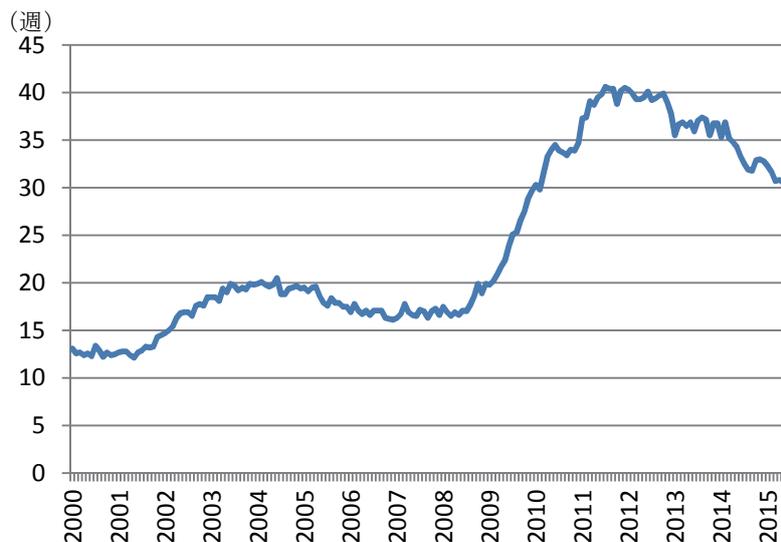
資料：Federal Reserve Bank of St. Louis. FRED® Economic Data にて作成。

近年の景気後退が引き起こした労働市場の特徴のひとつは、失業期間の長期化であった。27週¹以上の失業率は、2010年4月に4.5%とそのピークに達し、失業者のおよそ半数が長期的な失業に陥った（Mayer 2014）²。その後の2011年から2012年の間の平均失業期間は40週近く、極めて深刻な状況にあったと言える。現在、雇用情勢の回復とともに状況は改善されつつあるが、失業率ほどには解消されていない（図表2）。このことは、失業保険の受給者にも大きな影響を及ぼしている。つまり、過去の景気後退期（90年代前半、2000年代前半）には、失業者の多くが失業保険を受け取ることができたが、今回の世界的な金融危機が失業の長期化を促し、失業保険の受給期間を超えて失業している労働者の数を大幅に増加させたからである。

¹ 後述するが、26週は多くの州における失業保険の最大支給期間である。

² なお、2007年における26週以上の失業者数は、失業者全体の四分の一ほどであった。

図表2 平均失業期間（2000.1-2015.6）



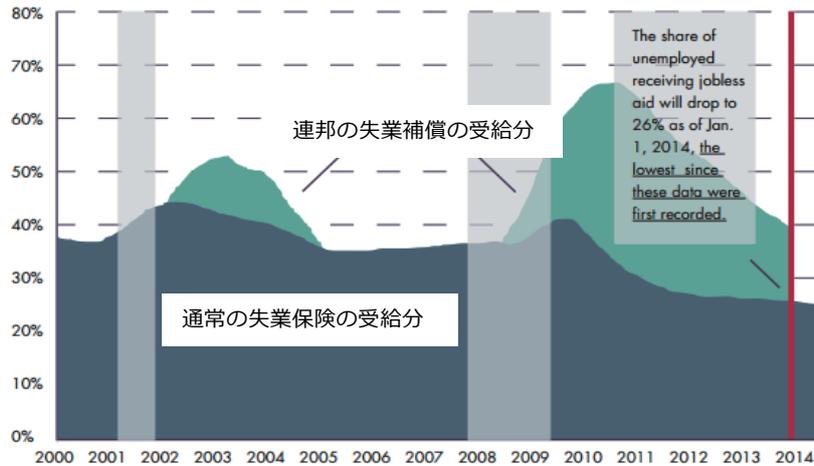
資料：Federal Reserve Bank of St. Louis. FRED® Economic Data にて作成。

第2節 失業補償の受給者の割合

図表3は、失業者全体における何らかの失業補償（通常の失業保険給付および連邦負担の延長給付）を受給している者の割合の推移である。連邦政府の失業者対策（後に述べる延長給付EUC08とEB）による恩恵が最も感じられた2010年においては、失業者のうちで失業補償を受けている者は65%にも上った。2013年にはこれが41%に減少、さらに連邦政府の延長給付プログラムがすべて打ち切られた2014年は通常の失業保険のみの受給となり、27%まで減少した（NELP 2013b、U.S. Department of Labor）。同表から明らかなように、通常の失業保険の受給者に限定しても、以前の受給率（2007年は37%）の方が高く、不況の影響が完全に脱していないにも関わらず、失業保険の対象となる失業者が大きく減少したことがわかる。

これには複数の要因が関係しているが、ひとつには、既述のように不況からの回復が遅く、失業期間が長期化しているため、当初受給していたが給付期間が終了してしまった者が多く存在することがある。また、受給率の低下には、複数の州で、失業保険の給付期間そのものを縮小したことも影響している（NELP 2013b）。

図表3 失業補償の受給率（2000-2013）

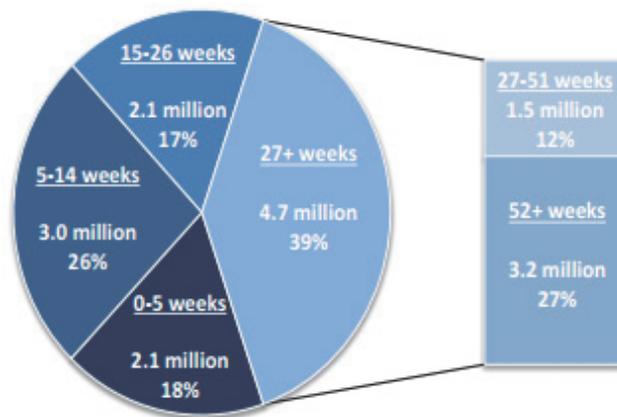


資料：NELP 2013b

第3節 失業者全体にみる就業までの期間

失業期間の長期化は、受給率の低下とともに、当然、労働者の失業から就業までの期間の長期化へとつながる。失業保険受給者の就業への移行期間については、確かなデータが得られなかったため、ここでは失業者全体における就業までの移行期間をみてみたい³。図表4は、まず、失業者全体における失業期間別の割合である。一般的な失業保険給付期間である26週を超えて失業している者は、全体の約4割に達する（2013年）。これらの人々から、就業へ移行する者、労働力から退出する者、失業が継続する者が出てくるのだが、失業期間別の労働力からの退出率は、失業期間に関係なく2割超存在する（Joint Economic Committee 2013）。

図表4 失業者の失業期間別の割合（2013年3月）



資料：Joint Economic Committee 2013.

³ ただし、失業者全体の傾向は、受給者の傾向とは異なると考えられるため、受給者について考える場合、本データはあくまで参考としてみる必要がある。

次に、失業から就業へ移行した者の失業期間別の割合を示したものが図表5である。あくまで、就業への移行ができた者における割合であるが、不況前は、27週以上の失業期間を持つ移行者が1割ほどであったのが、不況を通じて2割超にまで増加したことがわかる。また移行者の男女別データをみると、2000年において、27週から52週の失業期間を有するものが男女ともに4.9%、53週以上では男性2.4%、女性1.8%と大差はなかったが、2011年では、27-52週が男性14.1%、女性7.6%、53週以上が男性13.2%、女性2.4%であり、男女間の明確な差が生まれてきた。

図表5 失業から就業へ移行した者の失業期間と推移（2000-2011）

	失業から就業への移行者数 (千人)	移行者の失業期間(%)				
		5週間未満	5~14週	15~26週	27~52週	53週以上
2000	1,839	56.5	28.2	8.1	4.9	2.1
2001	1,952	55.7	29.0	9.2	4.6	1.6
2002	2,111	47.4	29.8	12.1	8.1	2.6
2003	2,085	44.7	29.1	12.8	9.3	4.1
2004	2,065	45.5	28.6	12.3	9.3	4.3
2005	1,985	47.3	28.7	12.0	8.0	3.9
2006	1,967	49.5	28.5	11.7	7.5	2.8
2007	1,930	49.0	29.7	11.4	7.1	2.8
2008	2,064	47.2	30.4	11.9	7.3	3.2
2009	2,402	38.9	29.1	14.9	12.1	5.1
2010	2,517	34.0	25.9	13.8	15.3	11.0
2011	2,372	35.3	24.9	13.1	13.8	12.9

資料：Ilg and Theodossiou 2012

第4節 失業率と失業保険受給者における年齢の特徴

では、年齢と失業率、年齢と失業保険の関係については、どのようなことが言えるだろうか。2014年の失業者数を年齢別にみると、まず、年齢が若い層ほど絶対的な失業者数も失業率も高いことがわかる（図表6）。2000年以降の失業率の推移をみても、45歳以上における失業率がいち最も低く（約2%）、そこからわずかな差を開けて25歳以上45歳未満の壮年層が続き（4~6%）、25歳未満の若年層で一気に高くなる（10~12%）。この傾向は、景気の変動によっても概ね変わることはない（2010年の失業率は、それぞれ7%、9%、18%）（Michaelides & Mueser 2012）。

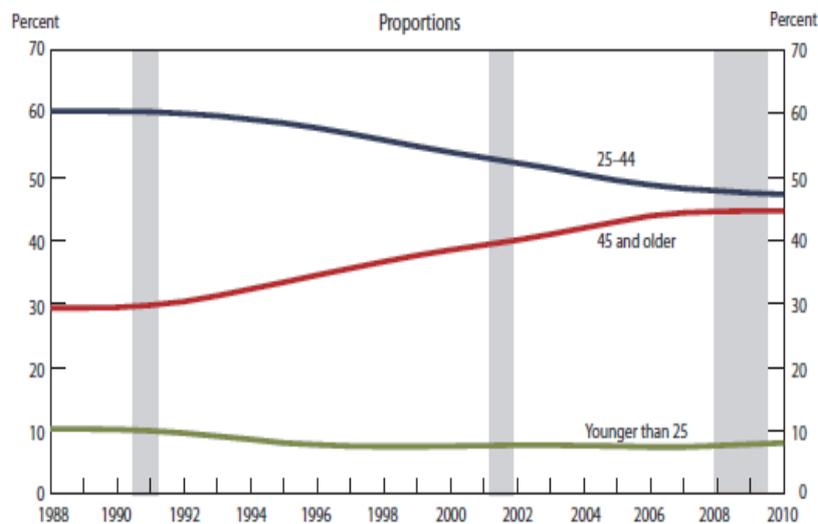
図表 6 2014年の労働力人口（年平均）

	労働人口	%	就業者数	%	失業者数	%
16歳以上	155,922	100%	146,305	100%	9,617	100%
16-24	21,295	14%	18,442	13%	2,853	30%
25-34	34,199	22%	31,975	22%	2,224	23%
35-44	32,506	21%	30,966	21%	1,539	16%
45-54	34,062	22%	32,556	22%	1,507	16%
55-64	25,502	16%	24,395	17%	1,107	12%
65歳以上	8,358	5%	7,971	5%	387	4%

資料：U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statics, c2015.

しかし、失業保険の受給者を年齢別にとすると別の側面が現れる。失業保険受給者中の若年層の割合は非常に低く一定しているのに対し⁴、90年代後半から00年代後半にかけて、壮年層（25-44）の受給者減と45歳以上の層の受給者増が起こった（図表7）。これは、ベビーブーマー世代の移行が主要な要因であり、労働市場と失業保険の受給の双方において、中高年層が重要な集団となり始めたことを示している（Michaelides & Mueser, 2012）。また、近年の失業期間の長期化に関して、その影響を受けるのは、より年齢が高い層であることも指摘される。特に2年以上の長期的な失業の場合、そのうちの約半数は、45歳以上であった（2013年）（Mayer 2014）。

図表 7 失業保険受給者の年齢別割合（1988-2010）



資料：Michaelides & Mueser (2012)

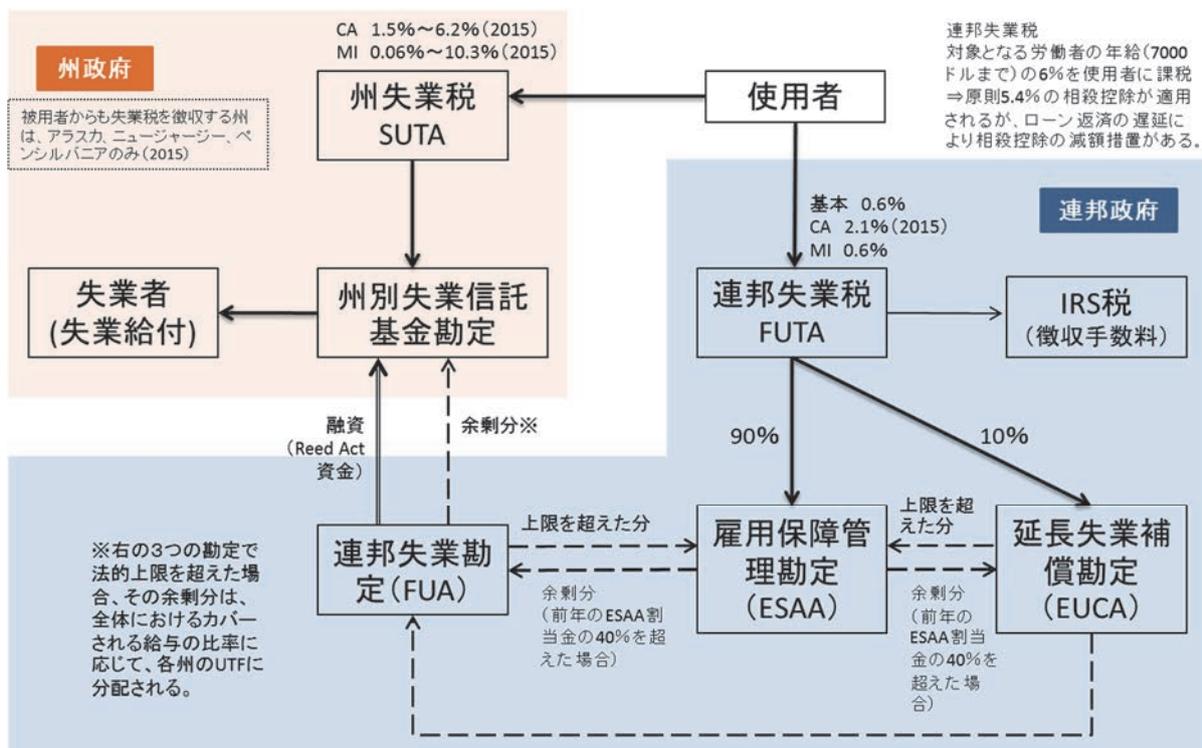
⁴ 失業率の高さに反して、失業保険受給における若年層が少ないという事実は、次のことが要因として挙げられている。彼らが、労働市場において比較的新しい、従って短期の就業経験しかもたないこと、パートタイム労働が多いこと、低賃金であること、自発的に辞職していることなどであり、それらが失業保険の受給を難しくしていると考えられる（Michaelides & Mueser, 2012）。

第3章 失業保険の財務制度

第1節 連邦失業税／州失業税の運用の仕組み

失業保険の運営・給付は、使用者から徴収する連邦失業税と州失業税⁵を財源としている。失業保険の給付は、原則として、州失業税によって賄われる。連邦失業税は、景気後退期などに行われる延長給付にかかる連邦負担分、失業保険の給付が不能となった財政的困難にある州への融資、および、連邦・州の失業保険にかかる行政費等⁶に使用される。連邦失業税および州失業税の徴収から給付までの流れは下図（図表8）のとおりである。

図表8 連邦失業税／州失業税運用の仕組み



※図のベースと IRS (国税庁) 税については、カリフォルニア州雇用開発部 (EDD) の “Unemployment Insurance Program-Business Plan 2007-2012” (p.35) を参考に作成した。フローの内容と本文の説明は、労働省の 2015 年版「州失業保険法の比較」に基づき、執筆者作成。

州失業税は、各州別に用意された失業信託基金勘定 (Unemployment Trust Fund Account)⁷ に預けられ、通常の失業保険の給付に使用される。連邦失業税は、国税庁 (IRS) の手数料を差し引き、最終的に 3 つの勘定 (雇用保障管理勘定、延長失業補償勘定、連邦失業勘定) に配分される。雇用保障管理勘定 (Employment Security Administration Account : ESAA) は、主

⁵ 州失業税はほとんどの州で使用者のみが負担するが、3 州 (アラスカ、ニュージャージー、ペンシルバニア) では、一部被雇用者が負担する。

⁶ 他、Wagner-Peyser Act による労働交換サービス、連邦法第 38 編 (退役軍人給付) 41 章による退役軍人や障害のある退役軍人のための雇用・訓練サービス、他労働市場情報プログラムの活動など。

⁷ 50 州に加え、D.C.、プエルトリコ、バージン諸島が、失業信託基金を有する。

に、連邦政府及び州政府の失業保険プログラムの管理費に向けられる(州政府の管理費も 100% 連邦負担)。延長失業補償勘定 (Extended Unemployment Compensation Account : EUCA) は、延長給付の連邦負担分を州に返済するための基金となる。また、暫定的な延長の費用をカバーすることに使用されることもある。連邦失業勘定 (Federal Unemployment Account : FUA) は、州の失業信託基金勘定が不足し、給付が困難な州に対して融資するための勘定である⁸。

すべての連邦税収は一旦、雇用保障管理勘定 (ESAA) に預託され、毎月の納税の十分の一額は自動的に延長失業補償勘定 (EUCA) に移行する。毎年 9 月 30 日に ESAA の収支が確定するが、同勘定の額が、議会による前年の割当金の 40% を超えた場合、「余剰」があるとする。この余剰は、社会保障法 (Social Security Act : SSA) に基づき、EUCA および/または FUA (連邦失業勘定) に、各勘定の法定上限を越えない限りにおいて振り替えられる⁹。ここで発生した余剰収支はこれらの勘定間で振り替えられる。これら三つの勘定が法定上限に達した場合、余剰分は、全州の保険対象となる給与総額における、各州の保険対象となる給与総額の比率に応じ、州別の失業信託基金勘定に分配される (U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration 2015)。

第 2 節 失業税の対象者

連邦失業税の対象となる事業主は①当該年または前年のいずれかの年に、1 人以上の労働者を暦年で 20 週以上雇用する事業主、または、②当該年または前年のいずれかの四半期に合計 1,500 ドル以上の賃金を支払った事業主である。ただし、農業と家事サービスにおいては、異なる指標が用いられる。農業部門では、①当該年または前年のいずれかの年に 10 人以上の労働者を暦年で 20 週以上雇用する事業主か、または、②当該年または前年のいずれかの四半期に合計 20,000 ドル以上の賃金を支払った事業主が対象となる。家事サービス部門では、当該年または前年のいずれかの四半期において 1,000 ドル以上の賃金を支払った使用者が対象となる。なお、連邦・州・地方政府で働く者、外国政府・国際機関で働く者、一部の非営利団体、インディアンの部族等は対象外とされる。

州の失業保険制度は、州・地方政府で働く者、一部の非営利団体、インディアンの部族を対象とすることを義務付けている。この他には連邦法上での規定はないが、連邦失業税の対象となる者は次節で述べるように州の失業税を支払うことで連邦税の 5.4% が控除されるため、多くの州では連邦失業税を納める事業主は州の失業保険制度の対象事業主とされている。

⁸ 連邦法に許可された例外を除いて、Reed Act (1954 年雇用保障融資法) 資金 (すなわち図表 8 の FUA からの融資) は、給付支払にのみ使用することができる。州は、法制化を通じて、一定の条件の下、連邦政府の給付を補足するものとして、失業保険プログラムやハローワーク (public employment offices) のシステムに同資金を使用することができる。

⁹ SSA は、延長失業補償勘定の収支最高額を 7 億 5,000 万ドルまたは対象となる雇用の総賃金の 0.5% のいずれかのより高い額と定めている。失業保険の対象となる雇用の増加によって、この 7 億 5 千万ドルの数値は実際時代遅れとなっている。類似のことは、連邦失業勘定 (5 億 5,000 万ドル) においても言える。

第3節 連邦失業税／州失業税の税率の仕組み

連邦失業税については、連邦失業税法（Federal Unemployment Tax Act：FUTA）が、対象となる各労働者の年給（最大7,000ドルまで）の6%¹⁰を使用者に課税すること、及び、州失業税を期日までに支払う使用者に対して5.4%までの相殺控除（credit）を付与すること——を定めている¹¹。相殺控除は、使用者の納税額とは関係なく行われる。従って、使用者は、原則として、各労働者につき0.6%（最大で年42ドル）の連邦失業税を支払えばよい。ただし、この5.4%の相殺控除は、州の失業保険基金の不足により州が連邦から融資を受け、これを2年間で完済できなかつた場合に減額される。控除の減額は、融資を受けた2年後から0.3%が発生し、融資の返済が完了するまで毎年0.3%ずつ加算される。この税収の増額分は、連邦政府に対する州のローン額を減少させる。近年では、2009年にミシガン州で控除減額が適用されたのをはじめとし、深刻な不況のなか多くの州が融資を受け、返済困難に陥つたため、最多の時期には21州（2011年）が控除減額の対象であった（Ernst & Young 2014）。2015年は9州に対してこの控除減額が行われる予定である¹²。2007年度から2014年度に連邦政府が徴収した連邦失業税の総額は図表9のとおり。

図表9 連邦失業税徴収総額（2007-2014年度）（単位：千ドル）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
徴収額	7,416,738	7,331,036	6,765,012	6,542,861	6,893,226	7,158,984	7,895,992	8,611,877

資料：Internal Revenue Service（IRS）

次に、州失業税は、各州の失業税法（State Unemployment Tax Act, SUTA）によって規定されており、州ごとに異なる算出法に基づき、各使用者の税率が定められる。納税者については、アラスカ、ニュージャージー、ペンシルバニアで一部被用者負担がみられるものの、全般的には、使用者のみの負担である。使用者は、対象となる各労働者につき、州の課税賃金基準と使用者毎の課税率を用いて算出される額を支払う。州の最大課税賃金については、ほとんどの州で連邦失業税における基準（7,000ドル）を大きく上回る設定をしており、最大40,000ドル超まで課税枠を広げている州もある。また、複数の州では、州の年間総賃金等に応じた変動制を採用している。

各使用者に対する課税率の算出には、州によって異なる「経験評価（experience rating）」の方式が採用されており、「支給を受ける失業者を創出した経験」とこれまでの納税等が勘案される。その算出方法は、労働省の「州失業保険法の比較（The Comparison of State Unemployment Insurance Laws）」の報告によれば、「蓄積率方式」（Reserve-Ratio Formula）（主に納付分と

¹⁰ 2010年から2011年6月までは、6.2%のFUTA税と5.4%の相殺控除であった。

¹¹ オバマ大統領は、2016年度予算教書にて、失業保険改革を提案している。提示された改革の内容は、主に、延長給付の制度改正、部分的就業者への給付拡大、連邦失業税増額（付加税や課税賃金枠の拡大）。

¹² 9州とは、カリフォルニア、コネチカット、インディアナ、ケンタッキー、ノースカロライナ、ニューヨーク、オハイオ、サウスカロライナ、バージン諸島。

給付分を考慮)、「給付率方式」(Benefit-Ratio Formula) (主に給付分を考慮)、「給付-賃金率方式」(Benefit-Wage-Ratio Formula) (主に受給者となった労働者の賃金分を考慮) の3つに分類することができる¹³。これらに共通するのは、①過去3年またはそれ以上の「経験」を基準に算出される、②新たな事業主には、「経験評価」を算出する条件に達するまで新規の課税レートが適用される、③失業に関する「経験」が多いほど「経験評価」の数値が高くなる一である。課税率の算出において重要なベースとなる失業に関する「経験」を課される使用者、すなわち当該労働者が失業した責任を負う使用者は、直近の事業主という規定が一般的であるが、州によっては、他の使用者(当該失業者の過去の雇用主)¹⁴とされる場合がある。また、各州では、失業信託基金勘定の財政状況や他の要素に応じて、課税レートの幅を変更するための税率スケジュール(課税率のスライド)が定められている。連邦失業税が州内の使用者に一律の税率を課すのと異なり、州失業税の場合は、各使用者の税率が異なるため、必然的に、業種によって平均的な税率が大きく異なることも特徴である¹⁵。

第4節 州別の財政状況と税率

1. カリフォルニア州のケース

カリフォルニア州では、図表10のとおり、2008年以降、失業保険の収支バランスが崩れ、2009年1月に連邦政府からの借り入れを始めた。2009年のローン額は60億ドル近かった。これが2012年末には100億ドル超まで膨らんだ(利子を含む)。2013年からは減少に向かっており、今後、2015年末に70億ドル、2016年末に50億ドルまで縮小すると予測される¹⁶。2012年以降の借金額の減少は、2012年以降の収支バランスの回復と、前項で述べた連邦失業税の納税者に対する控除の減額措置によるところが大きいと考えられる。カリフォルニア州の事業主に対する控除減額の影響は大きく、2014年は9.5億ドルに達すると言われる。同州の事業主が連邦失業税に対して通常適用される5.4%の控除は、2011年以降0.3%ずつ減り、事業主が受けられる控除は、2015年には3.9%まで減少している。現在、通常の連邦失業税率0.6%に対して、同州の使用者は2.1%の税率を課せられている(California Employment Development Department, May 2014; May 2015)。

¹³ この分類は、一般化されたものではなく、その他の分類方法も存在する。

¹⁴ 直近でなくとも、失業保険の支給額計算に用いられる「基本期間」(後述)において、もっとも総額賃金の高かった使用者になる場合など。

¹⁵ 例えばミシガン州(2010年)では、卸・小売り業で4%、建設業で9%の平均税率の差がみられる(Wolf 2011)。

¹⁶ 過去の予測値を見る限り、実際は、予測値ほど減少させることはできない。

図表 10 カリフォルニア州の失業保険給付と州失業税、ローン（単位：千ドル）（暦年）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
給付額	4,924,872	6,818,097	10,932,328	8,664,564	7,032,784	6,524,647	6,118,125	5,889,568
収入(徴収等)	5,029,570	4,854,862	4,725,433	5,420,645	6,208,853	6,437,108	6,444,627	6,225,635
ローン(累積)	0	0	5,984,689	9,454,435	9,803,253	10,254,759	9,748,437	8,602,224

注：表内の給付額は、通常の失業保険給付のみ（延長給付等含まない）。

資料：U.S. Department of Labor, Employment & Training Administration.

図表 11 カリフォルニア州の連邦失業税（単位：千ドル）（年度）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
徴収額	853,830	840,100	770,349	720,477	743,432	836,886	1,087,932	1,387,204

資料：IRS

カリフォルニアの州失業税の算出法は、「蓄積率方式」に相応する。最大課税賃金は各労働者の年収 7,000 ドルに設定されている¹⁷。州の納税率は、新規の使用者に対して、（保険の対象となった時期に応じて）2年から3年の間、3.4%の画一的な納税率が課される。それ以降の使用者の納税率は、下記のとおり、各使用者の蓄積率 Reserve Ratio と州の基金残高のレベルを確定し、税率表 Tax Rate Schedule から決定される（California Employment Development Department 2014）。

■ 蓄積率

ここにおける蓄積率とは、基本的に、これまでの納税分から、当該使用者が解雇した労働者への給付分を差し引いた額を蓄積残高として、これを使用者の年平均課税賃金総額で割ったものを指す。この蓄積率は、税率表で 38 段階に分類される。

$$[\text{前年の蓄積残高}] + [\text{納税分※1}] - [\text{前労働者への給付分※2}] = \text{新規蓄積残高}$$

※1 主に納税分であるが、その他の加算要素も加わる。

※2 主に給付分であるが、その他の支出要素も加わる。

$$[\text{新規蓄積残高}] \div [\text{平均課税賃金総額}] = \text{蓄積率}$$

■ 基金残高

州の失業基金残高のレベルは、「失業保険の対象となる総賃金額（7月～6月）」に対する「失業保険基金の残高（9月末）」の比から判断され、これによって納税率のスケジュールが決定する。財政状態のもっとも良好な時のスケジュールを AA とし、もっとも悪い時のスケジュール

¹⁷ 連邦失業税と同様の基準をもつ数少ない州である。カリフォルニア州とプエルトリコのみが、7,000 ドルで固定。その他の州はそれより高い設定で、変動する州もある。

は F+15%である (California Employment Development Department, May 2015)。

If the ratio is	Use schedule
Greater than 1.8%	AA
From 1.8% to more than 1.6%	A
From 1.6% to more than 1.4%	B
From 1.4% to more than 1.2%	C
From 1.2% to more than 1.0%	D
From 1.0% to 0.8%	E
From less than 0.8% to 0.6%	F
Below 0.6%	F schedule plus 15%

使用者別に算出された蓄積率 (38 段階) と当該年のスケジュール (8 段階) に応じて、各人の納税率が確定される。スケジュール AA の時の納税率は、各使用者の蓄積率に応じて 0.1% ~5.4%が課されるが、スケジュール F+15%の時には 1.5%~6.2%が課される。現在は、使用者にとって最大の負担となる、スケジュール F+15%が適用されている。

2. ミシガン州のケース

カリフォルニア州を含め、多くの州が 2008 年以降に収支バランスを崩したが、ミシガン州はそれより 2 年も早く、赤字収支に転落していた。2007 年には連邦政府からの融資借り入れを始め、初年の 1.34 億ドルの借金は、2010 年には 37.1 億ドルまで増大した (図表 12)。使用者には、2009 年に 0.3%、2010 年に 0.6%、2011 年に 0.9%が連邦失業税の控除減額として適用された (Michigan Unemployment Insurance Agency 2011)。多額の債務に対して、2011 年、州政府は、失業者への最大給付期間の短縮 (最大 26 週から最大 20 週へ) によって支出の増大を抑えるとともに、融資返済に向けて、州債の発行を決定した。州債は、2019 年までに返済されなければならないが、連邦政府への利子と支払いスケジュールを考慮すれば、10 億ドル以上の節約とされる。これらの対策により、融資の返済が完了し、2012 年から通常の連邦失業課税率 (0.6%) に戻された。現在 (2014 年 4 月時点)、州の信用勘定は、20 億ドルを保有するという¹⁸ (The PEW Charitable Trusts 2014)。

図表 12 ミシガン州の失業保険給付と州失業税、ローン (単位: 千ドル) (暦年)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
給付額	1,849,071	2,225,042	3,771,655	2,063,575	1,553,409	1,353,535	1,149,072	979,633
収入(徴収等)	1,624,370	1,578,891	1,408,730	1,570,412	1,773,124	1,889,128	1,815,579	1,546,024
ローン(累積)	134,600	772,500	3,159,082	3,710,392	0	0	0	0

注: 表内の給付額は、通常の失業保険給付のみ (延長給付等含まない)。

資料: U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration.

¹⁸ 州債の発行と保有高に関しては The PEW Charitable Trusts の記事 (2014 年 4 月 29 日掲載) を参照。

図表 13 ミシガン州の連邦失業税（単位：千ドル）（年度）

FY	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
徴収額	221,029	213,346	192,402	232,958	299,565	313,303	182,751	195,247

資料：IRS

ミシガンの州失業税の徴収は、「給付率方式」に相応する算出方法を使用する¹⁹。最大課税賃金は9,500ドルである。最初の2年間までは画一的に、2.7%の税率が適用される。ただし、建設業については、同産業の平均税率が適用される（6.8%～8.1%）。3年目以降の算出方法は、以下のとおり（Michigan Unemployment Insurance Agency）。

◆ ビジネス開始から5年未満の使用者に対する税率の算出

- ・3年目 ⇒ $1/3$ （CBC※） + 1.8% = 州失業税率
- ・4年目 ⇒ $2/3$ （CBC※） + 1.0% = 州失業税率

※CBC：Chargeable Benefits Component

$$\text{CBC} = \frac{\text{〔過去3年の給付総額〕}}{\text{〔過去3年の課税賃金総額〕}}$$

◆ ビジネス開始から5年以上の使用者に対する税率の算出

ミシガン州の失業税率は、各使用者につき下記の3要素を加算し（①+②+③）、かつ失業保険信託基金の残高レベルを勘案して、最終的な納税率が算出される。現在の納税率の幅は、0.06%から10.3%である。

① 過去の給付に基づく要素（CBC）（算出値に関わらず最大6.3%まで）

$$\frac{\text{〔過去3年の給付総額〕}}{\text{〔過去3年の課税賃金総額〕}}$$

② 過去の給付に基づかない要素（Non Chargeable Benefits Component）（最大1.0%）

使用者の「経験」を反映しない唯一のレート。ほぼ画一的に1.0%が適用されるが、給付が極めて少ないまたは給付がない使用者はより低いレートが適用される。

③ 蓄積に基づく要素（Account Building Component）（算出値に関わらず最大3.0%まで）

$$\frac{\text{〔（必要な蓄積） - （現在の蓄積）〕} \times 0.5}{12 \text{ カ月の課税賃金総額}}$$

$$\text{必要な蓄積} = \text{（過去1年の総賃金額）} \times 3.75\%$$

$$\text{現在の蓄積} = \text{（ビジネス開始後の州失業税の納付累計）} - \text{（ビジネス開始後の給付累計）}$$

¹⁹ 労働省の「州失業保険法の比較」における分類であり、実際は、納税分を考慮した要素も加わっている。

カリフォルニア州とは異なる方法ではあるが、ミシガン州もまた、失業保険信託基金の残高レベルにより税率を下げる仕組みを有する（Across-the-Board Tax Reduction と呼ばれる）。州の失業保険信託基金が、過去 1 年の総課税賃金の 1.2%以上であれば、税率を下げるができる（3つのオプションがあり、その中で計算上より低いものが選ばれる）。

第4章 失業保険の給付制度

第1節 給付の種類

米国における失業保険には、恒久的に置かれた制度と、暫時法案を通して施行される期間限定的な制度の2つの種類がある。前者の主要なものとして、一般的な失業保険と州の失業状況に応じて適用可能な延長給付プログラム（Extended Benefit Program：EB）があり、後者の制度として、大きな景気後退期に実施される緊急失業補償プログラムが挙げられる。図表14からも明らかなように、近年の失業者の増加と長期化においては、2008年から2013年まで実施された暫定的な「緊急失業補償プログラム（Emergency Unemployment Compensation Program：EUC08）」が大規模に活用された（現在はプログラム終了）。これらの失業補償—通常の失業保険（基本26週）、EUC08（14～47週）、EB（13週または20週）—を最大限に使用した場合、ひとりの失業者は（州により）計40週から93週まで受給することが可能であった。また、2009年から2010年までは、他のすべての種類の失業保険を受給している者に週25ドルを追加給付するという「連邦追加補償（Federal Additional Compensation：FAC）」も実施されていた。他の恒久的制度としては、連邦職員や退役軍人向けの失業補償（UC benefits for federal employees（UCFE）and former military service members（UCX））や、外国からの輸入増加や工場の海外移転等で職を失った労働者に対する職業支援および手当が支給される貿易調整支援プログラムがある。以下では、主要な失業補償制度といえる、失業保険、延長給付プログラム（EB）、および、緊急失業補償プログラム（EUC08）について説明を行う。

図表14 各失業補償プログラムの給付総額（2001-2013年度）（単位：10億ドル）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^a
失業補償プログラム 計	28.1	50.9	54.3	42.5	32.6	31.5	32.7	43.0	119.7	156.3	116.8	90.4	68.0
基本的な失業保険	27.3	42.0	42.0	36.9	31.2	30.2	31.4	38.1	75.3	63.0	48.5	44.3	40.9
延長給付(EB)	b	0.16	0.32	0.16	b	0.02	0.02	0.02	4.1	8.0	11.9	4.9	0.12
緊急失業補償(EUC08)	-	7.9	11.0	4.1	-	-	-	3.6	32.7	72.1	52.7	39.6	25.7
連邦追加補償(FAC)	-	-	-	-	-	-	-	-	6.5	11.7	1.9	0.0	0.0
UCFE/UCX	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	1.0	1.3	1.6	1.4	1.1
貿易調整支援	0.3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2

注： a 2013年度は推定値

b 500万ドル以下

資料：Whittaker and Isaacs 2014

1. 失業保険

今日、米国のおよそ1億3,000万が失業保険の対象となり、失業保険の受給者数は毎週200万人から300万人に及ぶ。これら受給者の給付内容をみると、連邦平均にして、2014年第4四半期の週受給額が318ドル、受給期間が16週であった。しかし、同期間を州別でみると、平均の週受給額は202ドルから443ドル、受給期間は10.4週から21.6週と大きな開きがある。これは、本来的な労働市場の特徴や産業構造の違いにもよるが、各州が異なる給付基準を用いていることもその一因である。失業保険は、連邦法を最低のガイドラインとしながら、各州法が定める給付基準に従って、給付の対象者、給付期間、給付額が決められている²⁰。このため、53の異なる失業保険プログラムが存在することになるが、基本的な枠組みは共通している。以下、労働省が毎年行う州の失業保険法の比較を基に、米国における失業保険の概要を述べる²¹。

(1) 支給対象となる失業者

まず、全般的な失業者の定義として、該当する個人は、「自身の過失によらず職を失い」、「身体的および時間的に就業が可能で」、「積極的に求職している」ことが求められる。これらの具体的な線引きは州によって若干相違がみられる²²。これら3つの基本要件と「基本期間」中の賃金所得²³から、州政府は、それぞれの州法に照らし合わせながら、支給の可否と支給額を決定する。労働者はこの決定に基づいて失業保険を請求することになるが、わずかな例外を除いて、ほとんどすべての州において、最初の請求から1年(52週)の「給付年」(Benefit Year)が与えられており、この期間の中で、個人は失業前の就労に基づいた給付を受け取ることができる。

支給可否および支給額の算出には、「基本期間」における「賃金」または「就労期間」が用いられる。まず「基本期間」(Base Period)とは、給付額の決定に用いられる期間で、通常失業前の5四半期のうちの最初の4四半期(標準基本期間)を指す。また、これでは基準に達しない失業者のため、直前の4四半期(代替基本期間)を用いたり、さらに遡った就労期間(延長基本期間)を用いたりすることもある。そしていずれの州においても、この「基本期間」に、一定の賃金以上を得たこと、または、一定の時間以上の就労をしたこと、もしくはそれら二つの基準を満たすことが、支給の条件となる。この支給条件を満たした上で、「基本期間」の就労による所得に応じて、各人の受給額が決定される。

日本とは異なり、失業保険の年齢区分は存在せず、上述の条件を満たしている限り同様の給付を受けることができる。

²⁰ 州法に関するこれまでの主な改正は、Isaacs 2013を参照のこと。

²¹ 労働省のホームページに掲載されている「州失業保険法の比較」の2015年版を参考にする。同報告書は、2015年1月時点の各州の失業保険法を比較している。

²² 例えば、自発性と会社都合の線引き、求職はフルタイムの仕事だけかパートタイムも含まれるのか、就職面接の頻度条件など。

²³ 「基本期間」中の賃金所得額について、失業保険の対象となりうる最低所得額が設けられている。これも州ごとに異なる基準がある。

（２）受給額と受給期間

受給額として、毎週受領できる週受給額と、給付年の期間中に受給可能な受給総額が決定される。一般的に、週受給額に最大受給期間（週）をかけたものが総受給額であるが、多くの州では、基本期間の賃金との比率（３～５割程度）も考慮され、そのいずれかの低い方が選択される。受給期間は、８州を除き、最大 26 週と定められているが、基本期間の賃金に応じた最大の受給期間を設定している州がほとんどである²⁴。また、後述するカリフォルニア州の事例のように、最大受給期間（26 週）よりも決定された総受給額が重視されることも多い。同州では、他の所得があるなどの理由で週受給額の減額を受けた場合、26 週を越えても、給付年の範囲内で、総受給額に達するまで失業保険を請求することができる。

（３）給付金の減額対象（賃金所得／非賃金所得）

失業保険は、基本的には、完全な失業状態の労働者を対象としているものの、部分的な失業状態（就業時間の縮小等）に置かれた労働者や、求職中だが短期的に就労している労働者も対象に含まれる。すべての州で、部分的失業における失業保険の給付が認められており、そのうちのほとんどの州で、週給付額または週給付額プラス α の所得を部分的失業と認められる最大賃金所得額として設定している。それら賃金所得は、最初の数十ドル（州により異なる）を除き、残りの全額が給付額から減額される。また、カリフォルニアとミシガンの事例では、短期的な就業期間中には、（保険の請求手続きを行わないことによって）給付を停止でき、給付年の期間内であれば、給付の再開を申請することができる。このような対応は多くの州で行われていると考えられる。

同様に、賃金以外の所得がある場合も、決定された給付額から差引かれることがある。これについても該当する所得の種類や、差引かれる額／割合などは州ごとに異なるが、減額される可能性をもつ主な所得として、解雇補償金／解雇予告なしの解雇補償金、労災保険、休暇手当、休日賃金、バックペイ、退職金、年金等があげられる。これらの所得は、州によって、当該週は給付されない、もしくはその全部または一部を減額、減額する所得に該当しないなどの異なる取り扱いが定められている。また、年金については、公的年金（OASDI）とその他の私的年金で対応に違いがみられる。私的年金は、ほとんどの州で、「基本期間」に該当する使用者の年金負担と労働者の年金負担を考慮して、減額が行われる（具体的には、本章の第 2 節「各州の失業保険の給付制度」を参照のこと）。公的年金（OASDI）は、イリノイとミネソタの 2 州を除いて²⁵、減額の対象とはならない（NELP 2003）。

²⁴ 画一的に 26 週が適用される州は 8 州のみ。最も低い最大受給期間の設定は、概ね 10 週から 20 週の範囲にあるが、それより低い設定の州も少なからず存在する。

²⁵ ただし、10 年以上前までは、多くの州（2003 年時点で 21 州）で、公的年金の一部または全部を失業保険給付金から減額していた。

2. 延長給付プログラム (EB) ²⁶

延長給付プログラムは、1970年の連邦・州延長失業補償法によって制定された。EBプログラムは、すべての可能な失業給付プログラム（これに EUC08 など含む）を使い切った後も失業状態にある労働者に対して、州の失業状況に基づき、最大 13 週また最大 20 週まで、失業保険の延長給付を行うことを可能としている。具体的には、個別の州において、給付を受ける失業者の率（Insured Unemployment Rate : IUR）または全体の失業率（Total Unemployment Rate : TUR）が一定レベルに達した場合、延長給付プログラムが適用される。原則として、延長給付に先立つ 13 週の IUR が 5%以上かつ前 2 年間の同期間（13 週）のいずれの年の IUR の期間平均からも 120%以上高い場合、州は最大 13 週の延長期間を支払わなければならない。また、下記にある他の 2 つのオプションから、州はそのいずれか、もしくは双方を選択、もしくはいずれも選択しないことができる。州が延長給付プログラムを中止した場合、給付は即時停止される。

オプション 1	州の IUR が（前年の平均に関わらず）6%以上 ⇒ 最大 13 週の延長給付
オプション 2	① 州の TUR が 6.5%以上かつ前 2 年間の同期間（13 週）のいずれの年の期間平均からも 110%以上高い ⇒ 最大 13 週の延長給付 ② 州の TUR が 8%以上かつ前 2 年間の同期間（13 週）のいずれの年の期間平均からも 110%以上高い ⇒ 最大 20 週の延長給付

延長給付金は、連邦政府と州政府が 50%ずつ出資することを基本としているが、2009 年の米国復興・再投資法（American Recovery and Reinvestment Act）²⁷によって、連邦政府が、失業信託基金より、100%出資する改正が行われた。ただし、これは暫定的な措置であったため、2014 年より元の取り決めに戻されている。

延長給付の受給にあたっては、受給者に対し、通常の州の給付要件の他に次の付加的な要件が課される：①手順に従った継続的な職探しをする；②失業者が、紹介された相応な職を拒否した場合、給付を受けることができない；③失業者は、基本期間において、保険の対象となる 20 週以上のフルタイム労働またはそれに相当する賃金を得ていなければならない；④失業者の給付年の期間内に延長給付プログラムが始動した場合にのみ、給付が受けられる。④については、2009 年米国復興・再投資法により、暫定的に EB 要件から免除されていた。また EB の受給そのものは、当初の給付年を越えても可能である。

3. 緊急失業補償プログラム (EUC08) (現在終了)

G.ブッシュ政権下の 2008 年補足的充当法（Supplemental Appropriations Act: EUC08）により、期間限定的な失業給付プログラムが創設された。この EUC08 で、議会が連邦政府の

²⁶ 第 2 項、第 3 項は、Whittaker and Isaacs 2014 を基本資料として作成。

²⁷ オバマ政権が 2009 年に導入した景気刺激策。

暫定延長給付プログラムを承認したのは8回目になる²⁸。同プログラムの給付は、2013年末にすでに終了した。EUC08 プログラムは、当初、連邦の失業信託基金内の資金を利用していましたが、米国復興・再投資法により、連邦政府が、一般財源から資金の100%を出資することとなった。EUC08 プログラムは、2008年に承認されてから11回の改正が行われ、プログラムの適用基準や期間に変更が加わっている。下表が、2013年末まで有効であった給付の適用基準である（ノースカロライナ州は含まれない²⁹）。第1層から第4層まで段階的に適用され、第4層まで進んだ場合、州は最大47週まで延長給付を行うことが可能であった。

層別の最大給付期間		適用基準
第1層	最大 14 週	全州に適用
第2層	最大 14 週	TUR が 6%以上の州に適用
第3層	最大 9 週	TUR が 7%以上または IUR が 4%以上の州に適用
第4層	最大 10 週	TUR が 9%以上または IUR が 5%以上の州に適用

2013年12月末まで有効であったEUC08の付加的な適用要件は次のとおり。①通常の失業保険の給付年が、2007年5月6日の週以降に終了していること、②通常の失業保険給付が満了していること、③失業者は、基本期間において、保険の対象となる20週以上のフルタイム労働またはそれに相当する賃金を得ていること、④再就職支援と受給資格確認の面接（Reemployment and Eligibility Assessment: REA）³⁰を受けること—の4つの要件が課されていた。

民間シンクタンクNELPの2013年11月時点の予測では、緊急失業補償プログラムの終了によって、200万人超の失業者が受給中もしくは受給予定であるEUCを失うだろうとしている（NELP 2013a）。

第2節 各州の失業保険の給付制度

1. カリフォルニア州のケース

カリフォルニア州の失業保険は、その週給付額が40ドルから450ドルの間で設定されてお

²⁸ 議会は、1958、1961、1971、1974、1982、1991、2002年に類似の暫定プログラムを施行している。

²⁹ ノースカロライナは、EUC08の「減額不可ルール」に触れたため、2013年7月以降、同プログラムの給付対象から外された。EUC08は、州が通常の失業保険の週給付額を減額することを禁じた。いくつかの州では、同ルールに触れることなく間接的に週給付額の減額を行ったが、ノースカロライナ州は、直接その措置を行ったため、ルール違反とみなされた。

³⁰ 2012年3月23日以降に第1層の受給を開始した者、または第1層から第2層に移行した者は、アメリカンジョブセンターを訪れ、REAを受けなければならない。REAは、一部の受給者を対象とした面談で、給付の受給資格の確認、職業訓練など他のプログラムの紹介、就職活動に役立つ労働市場情報の提供を行い、再就職を促進するサービスである。指定日に来なかったり、求職活動を怠った場合、給付が停止したり、受給資格の喪失にもつながる。（村田 et al., 2014）

り³¹、最大 26 週分の給付を受けることができる。一度の給付認定によって与えられる請求可能な期間 (claim year) は、52 週間である。例えば、この間に一時的な就業で収入を得るなどして、決定された給付額からの減額支給が行われた場合、または一時的な就業等で給付を受けない時期があるとしても、この期間内については、必要な条件を満たせば、決定された総額に達するまで、請求を繰り返し行うことができることを意味する。また、26 週分を受給し終えた者は、claim year の残りの期間が経過するまで、次の請求を行うことはできない。

以下では、同州の雇用開発部 (Employment Development Department : EDD) のウェブサイト情報³²に基づき、州の失業保険の支給制度を説明する。

失業給付を受けるためには、まず基本的な対象者要件 (非自発的失業、就業可能、積極的な求職) を満たさなければならない。この要件は、給付を申請するときだけでなく、実際に EDD から給付を受ける前の認可段階の時点でも満たされている必要がある。自己都合退職または解雇された場合は、電話面接が設定され、給付可否が決定される。失業者が、EDD に失業保険の申請を行うと、EDD は、既述の基本要件とともに、当該失業者の収入履歴から、給付および給付額の決定を行う。

収入基準

失業保険を受給するために必要な過去の収入基準として、①「基本期間」内のひとつの四半期に少なくとも 1,300 ドルの収入があること、または、②最も高い給与の四半期で少なくとも 900 ドルの収入があり、かつ「基本期間」の総収入が最高収入の四半期の 1.25 倍 (つまり 1,125 ドル以上) あること——が求められる。他の要件とともに、①または②のいずれかの基準をクリアして初めて失業給付を受けることが可能となる。

週給付額の決定

カリフォルニア州における週給付額は、次に述べる「基本期間」の収入 (最も高い四半期の収入計) に応じて、最低 40 ドル (収入が四半期計 900 ドルの場合) から最高 450 ドル (収入が四半期計 11,674 ドル以上の場合) の間で決定される (四半期の収入に対応する給付額の表がある)。扶養家族は考慮されない。給付額の決定には、2 タイプの「基本期間」を用いることができる。「基本期間」は、暦年の四半期に分割され、最も高い収入を得た四半期の収入額が、各人の週給付額を決定する。なお、請求者が受け取ることのできる最大の総給付額は、週給付額の 26 倍、または、請求者の基本期間賃金の半分の額のいずれか低い方である。

³¹ 州の失業保険の週支給平均額は、2014 年時点で 302 ドル。

³² 主に <http://www.edd.ca.gov/Unemployment/Eligibility.htm> および http://www.edd.ca.gov/Unemployment/Forms_and_Publications.htm の“A Guide to Benefits and Employment Services”の Publication, DE1275A.

標準基本期間（Standard Base Period）

標準基本期間は、失業保険の請求開始日に先んずる 5 四半期のうちの最初の 4 四半期である。下表右の白地部分の月に請求が始まった場合、その前の網掛けされた 4 四半期が基本期間となる。

10月	1月	4月	7月		1月				
11月	2月	5月	8月		2月	←	請求開始月		
12月	3月	6月	9月		3月				
	1月	4月	7月	10月		4月			
	2月	5月	8月	11月		5月	←		
	3月	6月	9月	12月		6月			
		4月	7月	10月	1月		7月		
		5月	8月	11月	2月		8月	←	
		6月	9月	12月	3月		9月		
			7月	10月	1月	4月		10月	
			8月	11月	2月	5月		11月	←
			9月	12月	3月	6月		12月	

代替基本期間（Alternative Base Period）

標準基本期間に請求するだけの十分な賃金がない場合、EDD は、代替基本期間を使って請求を登録できるかを検討する。代替基本期間は、標準基本期間において有効な社会保険請求を登録するだけの十分な収入がない場合に限り、請求を登録するのに用いることができる。代替基本期間は、請求開始月の四半期の直前の 4 四半期からなる（上の表と同様の四半期区分を用いる）。代替基本期間（ABP）は、2012 年 4 月に導入された。

EDD は、給付・給付額を決定すると、失業者に対して社会保険給付通知を行う。別途、最初の継続請求フォーム（Continued Claim Form）が郵送される。給付の決定以後は、以下の要件の下、支給が行われる。

待機期間

カリフォルニア州の失業保険法は、支払いのない 1 週間の待機期間を定めている。最大 52 週の請求可能な期間（Claim year）に、一度の待機期間が含まれる。待機する週は、通常、給付期間の最初の週である。（支給を開始させるために必要な）待機期間を開始するためには、オンライン査定（EDD Web-Cert）（⇒2015 年春より UI Online に代わる）、電話査定（EDD Tele-Cert）、または用紙記入（Continued Claim Form, DE 4581CTO）が必要となる。

週給付額の減額

指定された期間（通常直近の過去 2 週間）に、就労による収入やその他なんらかの収入が発生した場合は、報告義務が課せられる。パートタイム就労、および、一時的完全就労不能給付（Temporary Total Disability）／回復・職業訓練中の所得補償（労災補償）（Vocational Rehabilitation Maintenance Allowance）、私的年金（pension）（特定の条件に当てはまる場合のみ）は、その同額が失業保険から減額されることが明記されている。私的年金との相殺につ

いて、受給者向けの資料では、「EDD がそのように判断した場合」とのみ記されているが、州法において、①失業保険の適用に用いられる「基本期間」の使用者と年金を納めている使用者が同じ場合、かつ②基本期間中の就労が年金給付の受給権に関わる場合または年金給付額の増額に関わる場合、かつ③失業者が年金にいずれの負担もしていない場合—に減額が行われると定められている。公的年金（OASDI）に対する減額は行われない。

- ・パートタイムで働き、25 ドル以上 100 ドル以下の収入がある場合、週給付額は 25 ドル以上の収入から減額される。その場合、受け取ることができない減額された給付分は、給付年が終了するまで時期を変更して使用することができる。
- ・週収入が 100 ドル以上の場合、最初の 25%を除き、残りの収入額は、週給付額から差し引かれて支払われる。その場合、受け取ることができない減額された給付分は、給付年が終了するまで時期を変更して使用することができる。
- ・一時的完全就労不能給付または回復・職業訓練中の所得補償は、その同額が週給付額から差し引かれる。
- ・私的年金は（EDD がそのように判断すれば）、その同額が週給付額から差し引かれる。

次の収入が報告しなければならない例として挙げられているが、それらすべてにおいて減額が行われるのか否かの記述はない。また、パートタイム労働については、週給付額よりも高い賃金を得た場合でも、部分的な失業給付を受けられることがあるとする。

遡及賃金	陪審費用	離職(退職)手当
ボーナス	有給病気休暇	ストライキ補償
手数料	私的年金	チップ
休日給与	出来高払いの仕事	休暇手当
アイドルタイム賃金	残余所得	証言者費用
予告なし解雇補償金	自営業	労災補償

◇カリフォルニア州の失業状況と失業保険支給◇

州の失業者数（失業率）は、2010 年ピーク時の 220 万人超（12.4%）から、2012 年 193 万人（10.5%）、2013 年 166 万人（8.9%）、2014 年 140 万人（7.4%）と縮小へ向かっている。図表 15 は、州の通常の失業保険、緊急補償（EUC08）、および延長給付（EB）の給付額の推移である。図表 16 は、通常の失業保険給付（基本プログラム）と延長給付（EB、EUC08）等のその他のプログラムの受給者数である。なお、2008 年に施行された 100%連邦出資の連邦・州延長失業補償（FED-ED）（一般的には延長給付（EB）と呼ばれる）は 2012 年 5 月 12 日に、緊急失業補償（EUC）は 2013 年 12 月 28 日に終了した。カリフォルニア州雇用開発部の失業保険基金予測（各年 5 月発表）によれば、EUC と FED-ED を合わせて、2014 年の支払いは

15.8 百万ドル、2015 年の支払いは 23.1 万ドル、とされる³³。最後に、図表 17 では、通常の失業保険の平均支給期間を示した。

図表 15 カリフォルニア州の失業保険、緊急補償、延長給付（単位：千ドル）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
失業保険	4,924,872	6,818,097	10,932,328	8,664,564	7,032,784	6,524,647	6,118,125	5,889,568
緊急補償(EUC08)	---	1,093,711	6,466,830	10,867,449	7,873,493	6,396,193	4,298,703	---
延長給付(EB)	---	---	1,258,603	1,544,472	1,911,430	541,789	168	---

注：失業保険の数値は、第 2 節 4(1)表から再掲。EUC08 と EB は、下記資料による。

資料：U.S. Department of Labor, Employment & Training Administration³⁴

図表 16 カリフォルニア州の失業保険受給者数（単位：千人）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
基本プログラム	379.8	509.0	784.7	665.2	556.1	511.7	471.7	448.0
その他プログラム	0.0	65.9	463.0	766.1	620.6	454.5	300.4	11.0
受給者計	379.8	574.9	1,247.7	1,431.3	1,176.7	966.2	772.1	459.0

注：基本プログラムには、失業保険および連邦政府職員向け／退役軍人向け失業給付（UCFE／UCX）を含む。

資料：U.S. Department of Labor, Employment & Training Administration

図表 17 カリフォルニア州失業保険の平均支給期間（単位：週）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
カリフォルニア	16.2	15.3	17.2	17.9	18.3	17.4	17.0	16.8	16.7	18.6	20.8	19.2	18.8	18.2	18.2
連邦全体	14.1	13.5	15.7	16.3	16.5	15.6	15.4	15.2	15.2	16.8	19.6	17.9	17.3	16.8	16.6

注：四半期毎の数値を用い、年平均を算出（加重平均ではない）。

資料：U.S. Department of Labor, Employment & Training Administration

2. ミシガン州のケース

ミシガン州の失業保険では、週給付額の限度が、最低 117 ドル³⁵から最高 362 ドル、給付期間中の支給総額が最大 20 週分（最少 14 週）、保険の請求が可能な給付年（Benefit year）が 52 週（1 年）、と設定されている。一時的な就業によって失業保険を一時的に受給せず、かつ、その最大支給期間（14～20 週）に達していない場合、再度失業状態に戻れば、給付年内において残りの週の請求が可能である。以下、2015 年 3 月発行の、失業者向けハンドブックに基づき、ミシガン州の失業保険を説明する。

³³ EUC、FED-ED とともに、(規定上は) プログラムの終了とともに給付自体も終了するとの説明がある。こうした説明と実際の支払いの数値との矛盾については、確認が必要。ミシガン州についても同様。

³⁴ <<http://www.oui.doleta.gov/unemploy/euc.asp>> 州別の月別給付額の他に、給付週数、平均週給付額等のデータも記載あり。

³⁵ 最高支給額は、失業者向けのガイドブックによるが、最低額は労働省の州失業保険法の比較報告書による。

失業保険の対象となるための最低賃金基準

失業前の5四半期のうちの最初の4四半期（標準基本期間）において、次の条件を満たさなければならない。なお、標準基本期間で条件に満たない場合、直近の4四半期（代替基本期間）において下記条件を満たせばよい。

- 2四半期以上で賃金を得ていること。
- 最も高い賃金の四半期において、総賃金は2,871ドル以上であること。
- 基本期間の全4四半期の総賃金は、最も高い賃金の四半期における総賃金の1.5倍以上であること。

さらに、これら二つの基本期間を用いても基準に達しない場合、以下の二つの条件（代替的な賃金基準（Alternate Earnings Qualifier））を適用することができる。

- 基本期間で少なくとも2四半期以上で賃金収入があること。
- 基本期間の賃金が、州の平均週賃金（毎年更新される）の20倍以上あること。

週給付額の決定

週給付額は、下記の算定式を用いる。特定の条件を満たした扶養者については、若干の加算がされる。（算出値に関わらず）最大支給額は362ドルとする。

$$\left(\text{最も高い四半期の総賃金} \times 4.1\% \right) + \left(6 \text{ドル} \times \text{扶養者数 (5人まで)} \right)$$

給付期間（週）

ミシガン州では、最大給付期間が20週、最低給付期間が14週と定められており、各人の給付期間は、基本期間の総賃金を勘案して算出される。算定式は、下記のとおり。

$$\left(\text{基本期間の総賃金} \times 43\% \right) \div \text{週給付額} \quad \text{(四捨五入)}$$

週給付額からの減額

ミシガン州においては、失業保険受給中の就業は可能であるが、その所得の一部または全額が週給付額から減額される。また、賃金所得の限度は、週給付額の1.6倍と定められており、それを超える場合、給付は行われ³⁶ない。賃金所得が週給付額の1.6倍未満の場合は、以下の方式で、減額が行われる。

³⁶ ただし、フレキシブル・ウィーク給付と呼ばれるシステムがあり、連続する2週間において、賃金所得が週給付額の1.6倍以上だが、連続する7日間以上賃金所得がない場合、同給付を受給できるとする。

○ 賃金所得が週給付額の 1.6 倍未満で、かつ、週給付額以上の場合。
(規定の週給付額 × 1.6) - 賃金所得 = 実際の週給付額

○ 賃金所得が週給付額以下の場合。
規定の週給付額 - (賃金所得 × 0.4) = 実際の週給付額
※賃金所得 1 ドルに対して 40 セントの減額。

なお、可能な給付分をすべて受給する前に、一時的な仕事に就いた場合、残りの給付期間（週）を後で利用することができる。カリフォルニア州では、定められた総給付額に対する残額であるが、ミシガン州では残りの期間（週）という違いがみられる。ただし、残りの給付期間（週）を有効に活用するため、減額された少額の失業保険を受け取らずに、給付期間の残高を維持するという選択も可能である。

給付額から減額される非賃金所得としては、休日給与、休暇手当、離職（退職）手当、給料継続支払保険、その他の賃金継続、退職給付（年金）等が挙げられている。ただし、減額方法についての言及はない。労働省の「州失業保険法の比較」によれば、その他、解雇にかかる支払いも減額の対象となる。私的年金は減額される場合があり、公的年金の減額はない。

私的年金（retirement benefit/pension）の減額については、下記のとおり規定されている。

- 使用者が退職給付（retirement benefit）の積立をすべて負担した場合、週給付額からその全額が減額される。
- 失業者本人が退職給付の積立を、何らかの割合で（ただし半分未満）負担した場合、週給付額から、その半額が減額される。
- 失業者本人が退職給付の積立を、半分以上負担した場合、週給付額からの減額は行われない。

◇ミシガン州の失業保険状況と失業保険支給◇

州の失業者は、2008 年以降の景気後退で一気に倍増したが、現在は、まだ高い失業レベルにあるものの、2000 年代の半ばの状態までは回復している。失業者数は、2007 年の 35 万人から、2009 年には 67 万人に拡大、失業率は、同期間に 7%から 13.7%に上昇した（2014 年は 7.3%）。2014 年は、失業者数 34.8 万人、失業率 7.3%である。図表 18 は、州の通常の失業保険、緊急補償（EUC08）、および延長給付（EB）の給付額の推移である。図表 19 は、通常の失業保険給付（基本プログラム）と延長給付等（EB、EUC08）のその他のプログラムの受給者数である。また図表 20 は、通常の失業保険の平均支給期間を示している。

図表 18 ミシガン州の失業保険、緊急補償、延長給付（単位：千ドル）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
給付額	1,849,071	2,225,042	3,771,655	2,063,575	1,553,409	1,353,535	1,149,072	979,633
緊急補償(EUC08)	---	477,631	2,380,097	3,163,653	1,759,435	1,266,087	769,898	---
延長給付(EB)	---	---	446,774	512,363	434,600	52,326	70	---

注：失業保険の数値は、第2節4(2)表から再掲。EUC08とEBは、下記資料による。

資料：U.S. Department of Labor, Employment & Training Administration.

図表 19 ミシガン州の失業保険受給者数（単位：千人）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
基本プログラム	141.9	165.0	263.7	161.8	126.8	110.5	94.1	84.0
その他プログラム	0.0	26.5	191.7	258.9	148.8	97.7	62.1	0.8
受給者計	141.9	191.5	455.4	420.7	275.6	208.2	156.2	84.8

注：基本プログラムには、失業保険および連邦政府職員向け／退役軍人向け失業給付（UCFE／UCX）を含む。

資料：U.S. Department of Labor, Employment & Training Administration.

図表 20 ミシガン州失業保険の平均支給期間（単位：週）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ミシガン	11.1	11.2	14.0	14.3	14.5	14.3	14.5	14.9	14.8	17.2	20.3	16.7	15.4	13.9	13.2
連邦全体	14.1	13.5	15.7	16.3	16.5	15.6	15.4	15.2	15.2	16.8	19.6	17.9	17.3	16.8	16.6

注：四半期毎数値を用い、年平均を算出（加重平均ではない）。

資料：U.S. Department of Labor, Employment & Training Administration.

第3節 パートタイムの失業保険適用

パートタイム労働者の失業保険適用については、以前から問題が指摘されてきた。2004年の「パートタイム労働者と失業保険」というタイトルのNELP報告³⁷の冒頭では、次のように述べられている。「失業者のおよそ半数は失業保険を受け取っていない。低い受給率の理由は州ごとに異なるものの、重要な一つの理由は、州の失業保険プログラムが、今日の変わりゆく労働市場と労働力に対応することができていない、ということによる。恐らく他のどのグループよりも、パートタイム労働者は、この時代遅れの失業保険適用ルール犠牲者である。数百万人がパートタイムで働いているときに、ほとんどの州でパートタイム労働者の失業保険給付に対する制限が存在する。この失業保険プログラムからの排除は、失業前の失業保険税や給与の額が州の金銭上の適用ルールを満たしていたとしても起こるのである。過去においては、多くの州がパートタイムの仕事だけを探す人々を労働力とのつながりが不十分であるとして、失業者には、フルタイム労働につくことが可能でありかつフルタイム労働を求職していることを失業給付の要件として求めている。これらのルールは、パートタイム労働が我が国の経済の重要な

³⁷ <http://www.nelp.org/content/uploads/2015/03/parttimeui0304.pdf>

一部であると言う今日の現実を無視しているものである」。すなわち、米国でパートタイム労働者が失業保険を受給できないという問題は、失業前のパートタイム労働が原因となるのではなく³⁸、主に求職要件に関連して、フルタイムでなくパートタイムを求職することによって生じる。米国におけるパートタイムの失業保険を考える際には、これを前提とする必要がある。

上記資料では、2001年に6州でパートタイム労働者へ何らかの形で適用が広げられたという進展が報告されている。報告からほぼ10年経った現在では、さらに多くの州で、パートタイム労働者への適用が拡大されている。例えば、州失業法比較（2015）では、何らかの制限があるとしても（ない場合を含め）パートタイムを認めている州として、38州を挙げている³⁹。また、最新の資料（非営利組織 AARP が 2015 年 4 月に発表した“Access to Unemployment Insurance Benefits for Family Caregivers”）によれば、パートタイムは、何らかの制限があるとしても 30 州において認められるとしている（図表 21（Ben-Ishai et al. 2015））。

州によってパートタイムへの異なる対応があるわけだが、それを大きく分類すると、①いずれの理由であってもパートタイムの求職可、②しかるべき理由（介護や病気等）がある場合のみ、パートタイムの求職可、③過去にパートタイム就労の経験があれば、パートタイムの求職可、④パートタイムの求職不可（フルタイムのみ）—がある。上記 AARP 資料（2015）によれば、現在、パートタイムの求職が認められているのは 10 州（①+②）、過去のパートタイム職歴に基づきパートタイムの求職が可能な州は 20 州（③）、フルタイムワークのみが対象の州は 21 州（④）ある⁴⁰。ただし、パートタイムを認めている州においても、ほとんどの場合⁴¹、週 20 時間未満の労働者には失業保険が給付されない。NELP の政策提言（Mckenna 2015: 1）からわかるように、パートタイム労働者に対する失業保険適用を週 20 時間以上の労働者に制限することは妥当だとみなされている。

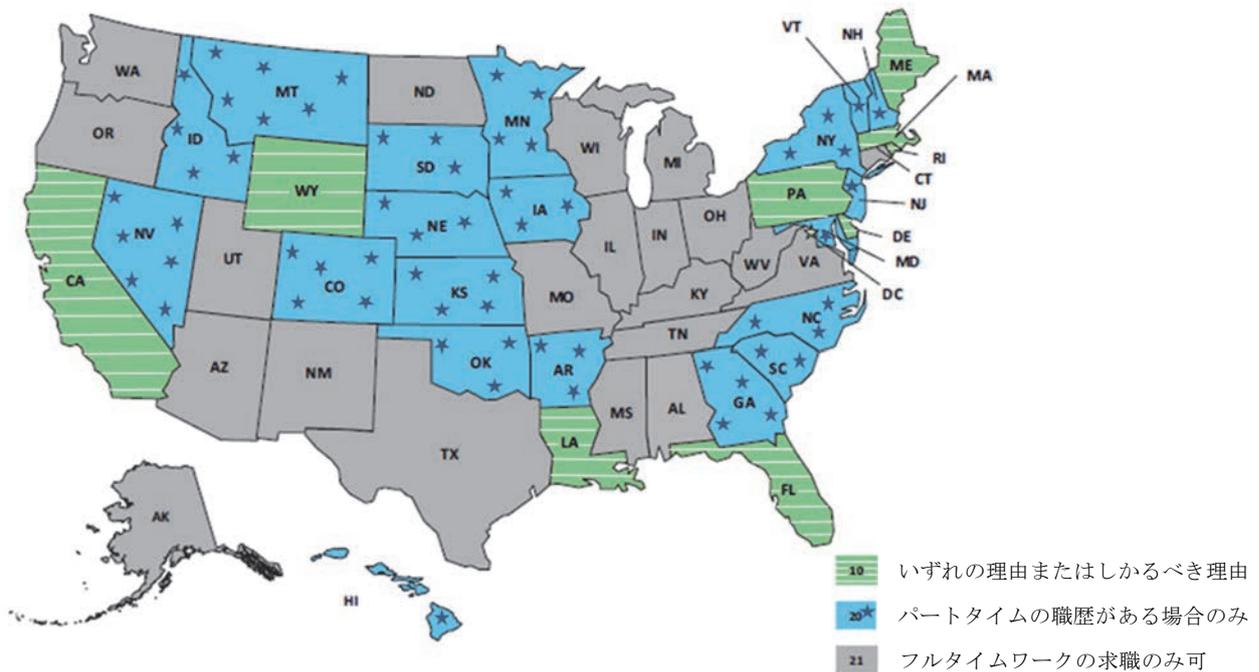
³⁸ 連邦労働省の州失業保険法の比較（2015）によれば、ほぼすべての州において、定められた賃金所得（州により、約 280 ドル～4,700 ドル／4 四半期）を得ていれば、失業前の就労要件をクリアすることができる。いくつかの州ではこれに基本期間における雇用された期間や就業時間数の最低限度の定めが加えられている。また場合によっては基本期間の中で最大の所得を得た四半期における所得の最低基準も定められている。しかしいずれの場合も、極めて低い基準設定であり、フルタイムとパートタイムを区別する内容とはいえない。

³⁹ 同報告書には、「ほとんどの州法では、個人がフルタイムかパートタイムかの就業が可能かどうかを規定していないので、記載の表は注意してみる必要がある」と書かれている。非営利組織 AARP の資料も同様に、完全に正確なデータとみなすことはできないだろう。

⁴⁰ ただし表の注にみられるように、それら数字には何らかの誤りがある可能性は否めない。

⁴¹ AARP 資料では、①と②に分類された 10 州すべてで、20 時間の制限があると記載されているが、後述するように、カリフォルニア州では 4 時間が適用制限であるため、「ほとんどの州」とした。

図表 21 パートタイムの求職に関する規則別（2014年9月時点）



資料：“Access to unemployment insurance benefits for family caregivers: an analysis of state rules and practices”, AARP.

注：ただし、図には誤りも見られる。例えばニューメキシコ（NM）は、いずれの理由でもパートタイム可であるが、上記図では不可となっている。

このように、パートタイム労働者に対する各州の失業保険の対応が緩和されたのは、2009年失業保険現代化法（Unemployment Insurance Modernization Act of 2009: UIMA⁴²）によるところが大きい。UIMAは、オバマ政権の景気刺激策である2009年米国復興・再投資法のキーコンポーネントであり、五つの施策からなる。すでに述べた「代替基本期間（Alternative Base Period）」の導入もその一つであるが、パートタイム労働者を適用対象に拡大することも含んでいる。パートタイムに関して条文では、「基本的には、州法によって基本期間の大半にパートタイムが含まれていない場合にその個人を対象から排除する場合を除き、パートタイムを求職するというだけで失業保険を拒否されてはならない」としている。これが背景となり、パートタイムの職歴がある場合にパートタイムの求職を認めるという条件付きの適用が一般的になったと推測される。

カリフォルニア州は、パートタイム労働に対して早くから対応してきた州のひとつであり、以下のような規定をもつ⁴³。

まず、週4時間以下の就労を求職している場合には、適用外である。その上で、2002年1月

⁴² 五つの施策の内容は、代替基本期間の導入、パートタイム労働者への適用拡大、訓練中の失業給付の拡大、家庭環境による離職に対する給付、扶養者手当。州失業保険法でそれら修正を行った場合に、州政府は基金を獲得することができる。

⁴³ California Employment Development Dept. Able and Available AA5. (http://www.edd.ca.gov/uibd/Able_and_Available_AA_5.htm)

1 日発効の失業保険法セクション 1253.8 は、失業給付の申請者がパートタイムのみを求職することを次の条件を満たす場合に認めている。

- a) 申請者はパートタイム就労に基づく
- b) 申請者は、失業保険の基本期間と同様の条件の下で働くことが可能であり、それを希望する。
- c) 申請者は、その他の制限をもたず、彼／彼女が提供するパートタイム業務を必要とする労働市場にいる。

ここにおいて、パートタイムとは、週 40 時間未満の就業であることを定めている。項目 a の「パートタイム就労に基づく」とは、就労した週の 50% 以上はパートタイム労働であることを指す。項目 b の「基本期間と同様の条件」とは、基本期間における週労働時間数または労働時間の範囲が同じであることを指す。

カリフォルニア州では、州失業保険法の中で過去のパートタイム就労に基づくパートタイム求職を認めているが、判例に基づき「しかるべき理由 (good cause)」によるパートタイム求職も認めている。

その他、内容が確認できた州として、ニューメキシコとメリーランドは、パートタイムの求職は可能だが、20 時間未満は対象とならないとしている。ミシガン州は先の図にもあるとおり、フルタイムの求職のみ可能である。

補足：アメリカにおけるパートタイムの定義

アメリカの企業においては、一般的に 40 時間がフルタイム／パートタイムの区分である。また労働省は、統計目的において、フルタイムを週 35 時間以上、パートタイムを週 1～34 時間労働とみなして集計している。しかし法律上、フルタイムとパートタイムの定義について、明確で一貫した区分けは存在しない。一般的に、連邦法や各州法において両者の区分は定められておらず、雇用主に一任されている。例えば、最低賃金や残業代などを定めている連邦法の「公正労働基準法（Fair Labor Standards Act：FLSA）」において、フルタイムとパートタイムの定義は行われていない。社会保障局（Social Security Administration：SSA）や国税庁（IRS）では「その職務（position）で通常必要とされる時間が、企業のその他職務で通常求められる時間よりも少ない場合に、パートタイムである」との定義を行っている。さらに社会保障局は、パートタイム雇用の定義として一般的でかつ受け入れられるものとして、①通常、週 20 時間未満の職務、②暦年で、通常月 50 時間以上のサービスを必要としない職務、③年 600 時間以上の実質的なパフォーマンスを必要としない職務（にいる従業員による行われたサービス）一を挙げている。

パートタイムの定義としてではないが、年金や医療保険等の社会保障に関わる法律の中では、一定の時間以上を働いている労働者に対してフルタイム労働者と同等の扱いを義務付けている。内国歳入法（IRC）のセクション 410 においては、年間 1,000 時間以上の就労を行った被雇用者を、フルタイム労働者と同様の適用から排除することはできないと定めている。従業員退職所得保障法（The Employee Retirement Income Security Act of 1974：ERISA）においても、ひとつの企業で 1,000 時間以上労働した被雇用者は、退職金対象としてフルタイム従業員とまったく同じ形で扱われる、と定めている。また、数少ないフルタイム労働者の定義を行っている法律に、患者保護並びに医療費負担適正化法（Patient Protection and Affordable Care Act：PPACA、通称 Affordable Care Act（ACA）、オバマケア）（IRC セクション 4980H）が挙げられ、同法において、フルタイムとは週平均 30 時間以上雇用されたものとしている。

第5章 失業保険とその他の社会保障

失業保険の最大の意義が、事業主側の経済的な理由によって職を失った労働者の生活の困窮を救うことであるならば、低所得者・貧困世帯において給付される失業保険がより大きな意味をもつことは明らかである。失業保険はセーフティネットのひとつであり、失業保険の給付がない場合、その家族を含めた500万人が貧困ラインを下回ると推計される（2010年）⁴⁴。

図表 22 義務的歳出の内訳（2014年度）

カテゴリー	歳出額 (単位 10億ドル)	義務的歳出に 占める割合	GDPに 占める割合
年金(OASDI)	845	35.6%	4.9%
主要な医療制度	926	39.0%	5.4%
Medicare	600	25.3%	3.5%
Medicaid	301	12.7%	1.7%
ObamaCareおよび関連支出	15	0.6%	0.1%
こども医療保険制度	9	0.4%	0.1%
所得補償	311	13.1%	1.8%
EITC、その他税額控除	86	3.6%	0.5%
SNAP(食料補助)	76	3.2%	0.4%
SSI(補足的保障所得)	54	2.3%	0.3%
失業補償	44	1.9%	0.3%
家族支援および里親制度	31	1.3%	0.2%
こども栄養プログラム	20	0.8%	0.1%
連邦職員／軍人の退職	164	6.91%	0.95%
退役軍人(Veterans)	87	3.7%	0.5%
その他プログラム	40	1.7%	0.2%
義務的歳出計(受取金相殺前)	2,373	100.0%	13.8%

補足：米国政府の歳出は、裁量的歳出 (*Discretionary Spending*) —主に軍事費—と義務的歳出 (*Mandatory Spending*) に分けられる。裁量的歳出の多くは軍事費に占められる。義務的歳出とは、主に法律によって政府の支払いが義務付けられたプログラムに対する支出を指し、多くの社会保障制度がこれにより維持されている（裁量的歳出に属す福祉プログラムもある）。義務的歳出は、連邦歳出全体の6割を占めている（2014年度）⁴⁵。

資料：Levit et al. 2015

⁴⁴ 2010年の貧困者数は、人口の14.8%にあたる4,500万人とされるが、失業保険がない場合、貧困者は5,000万人にのぼると推測される（2015年5月11日掲載のCenter on Budget and Policy Priorities記事）

⁴⁵ 1935年に年金や失業補償を定める社会保障法が制定されて以降、とりわけ70年代以降大幅に拡大し、義務的歳出は連邦政府の歳出全体の大きな部分を占めるようになった。70年代に3割から4割台に増加、その後90年代半ばから、連邦歳出の5割（受取金相殺後）を占めるようになり、今日まで拡大している（CRS Report for Congress 2015a）。

しかし、米国には、連邦政府による 80 超の低所得者向けの福祉プログラムがあり⁴⁶、これらの労働者が失業した場合に彼らとその家族が利用可能な社会保障として、失業保険（およびその延長給付）のみが想定されているわけではなく、複数の福祉プログラムの組み合わせによって個人や家族の生活補償が行われている⁴⁷。また、高齢者が失業した場合には、失業保険の受給だけでなく、年金も同時に受給することが可能である。

米国政府の歳出から社会保障制度を見た場合（図表 22）、医療にかかるプログラムが大きな比重を占めているものの、ここでは失業者の所得補償となる年金およびその他の所得補償プログラムに注目する。本節では、最初に、低所得／貧困の高齢者の失業を想定して、公的年金（OASDI）について述べ、その後、福祉プログラムの中から、重要性が高いと思われる、勤労所得税額控除（EITC）、食料補助（SNAP）、補足的保障所得（SSI）、貧困家庭一時扶助（TANF）を順に取り挙げ、失業者および失業保険との関係を考察する。

第 1 節 老齢・遺族・障害保険（OASDI）－公的年金－

米国の公的年金制度は、「老齢・遺族・障害保険（Old-Age, Survivors, and Disability Insurance、以下 OASDI）」と呼ばれる。2014 年末の OASDI 受給者は約 5,900 万人にのぼる。うち退職者及びその家族が 71%、遺族が 10%、障害者およびその家族が 19%を構成する。米国では、企業年金等の私的年金が「年金（pension）」と呼ばれるのに対し、公的年金（OASDI）にはたびたび「社会保障（Social Security）」という呼称が用いられる。このことは、米国の公的年金（OASDI）が、個々の受給者の観点からも、制度設計上も、低所得者層を中心に置いた制度であることをよく表している。

1. 低所得者にとっての公的年金の重要性

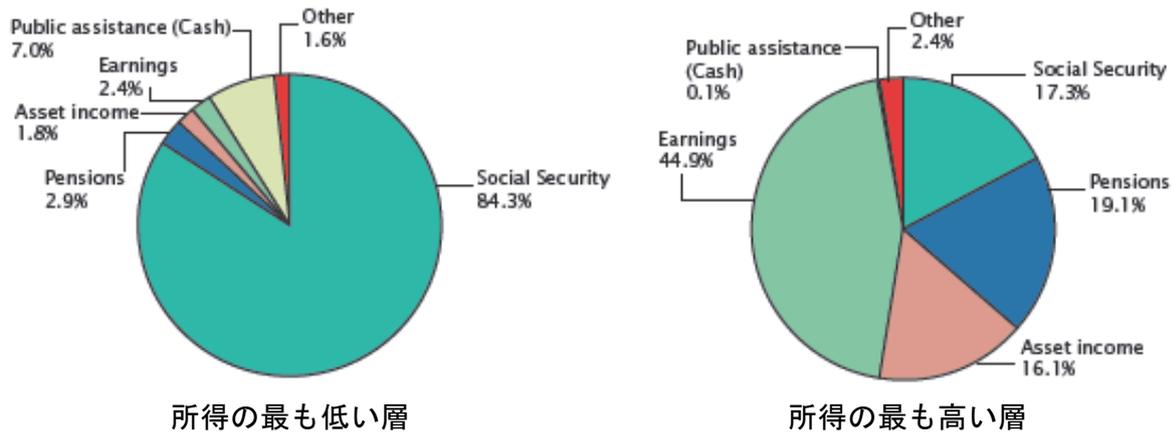
2010 年の Current Population Survey に基づくレポート（図表 23 資料）によれば、65 歳以上人口で、公的年金（OASDI）を受給している人の割合は、86.3%にのぼる。公的年金の次に、多くの人所得源としているのが、資産収入（51.9%）、私的年金（39.7%）、就労に基づく収入（26.3%）と続く。また公的扶助（非現金給付）は高齢者の 11.8%が、現金給付は高齢者の 3.7%が受給している。同資料によれば、65 歳以上人口の所得階級別（五分位）において、最下層の全所得に占める公的年金の割合は非常に高く、逆に最上層では非常に低い。所得の最も低い層では、主要な収入が公的年金（84.3%）にほぼ限定され、その他の主な収入として公的扶助（現金給付）（7%）が挙げられる程度である。これとは対照的に、所得の最も高い層にお

⁴⁶ 2012 年 10 月に Congressional Research Service が議会に提出した資料によれば、2011 年度の連邦政府の低所得者向けの福祉プログラムは 83 に上る。基本的には、ひとつのプログラムが特定の給付／サービス内容に対応するが、例外として、TANF のような包括的なプログラムの場合、現金給付、育児支援、職業訓練などを、それぞれ異なるプログラムとしてカウントしている。

⁴⁷ TANF の前身である AFDC（Aid to Families with Dependent Children）は、プログラムが創設された 60 年代初頭において、連邦の公的扶助経費のほぼ 100%を占めていた。今日の TANF の規模は、連邦の公的扶助経費の 5%にも満たない。半世紀を経て、米国の福祉制度は大きな変化を遂げた。

る公的年金の割合は17%で、これよりも私的年金(企業年金等)の割合が高くなっている(19%)。さらに、彼らの主要な所得源は、就労による収入であり、所得のおよそ半分を占める。65歳以上の就業者の内訳から、男女ともに、低学歴よりも高学歴者が労働市場に多く残る傾向が示されており、高所得者における継続的な就業を裏付けるものである。

図表 23 65歳以上人口(五分位別)における各所得の総所得における割合



資料 : U.S. Department of Commerce, Census Bureau 2014

2. OASDI の制度

年金受給の権利を得るためには、一定以上の保険料納付期間および就労所得が必要とされる。OASDI 税の納付は、被用者の場合、使用者と折半して支払われ、自営業者は全額負担となる。OASDI 税は、Medicare 税とともに徴収され、税率は1990年以降現在まで変更されていない。労働者は、その所得から、OASDI 税として6.2%、Medicare 税として1.45%の計7.65%を納付する(自営業者はその倍)。課税対象となる所得範囲は2015年に引き上げられ、現行118,500ドル(年)までが課税所得とみなされる。退職者向けの老齢年金を受給するためには、最低でも10年の納付期間が必要である。2015年を例にとると、所得1,220ドル⁴⁸毎に1クレジットが加算され、年間で4クレジットまで積み立てることができ、積算40クレジット以上で、年金受給の権利が発生する。年金額の算出においては、低所得者層が手厚い保護を受けるように設計されており⁴⁹、各労働者の平均標準報酬月額(AIME)⁵⁰のうち、現行では、826ドルまでのAIMEに対して90%、827ドルから4,980ドルまでのAIMEに対して32%、4,981ドル以上のAIMEに対して15%がかけられ、これらを総和したものが年金支給額となる(Meyerson

⁴⁸ 1クレジットに必要な所得は、毎年の平均賃金の上昇に伴い、上昇していく。

⁴⁹ 納付期間に応じた最低給付額(Special Minimum Primary Insurance Amount)が設定されており(毎年更新)、これを下回る受給者には、設定された最低給付額が支給される制度がある。2010年には、7.6万人が同制度を利用した。設定額の低さなどから、年々制度利用者は減少しており、2017年には、この制度が給付額を増加させる効果はなくなると推測されている。(CSRレポート(2012)“Social Security: The Minimum Benefit Provision”)

⁵⁰ AIME: Average Indexed Monthly Earnings。物価上昇を考慮に入れた平均。詳細は、CRSレポート(2015)の「How social security benefits are computed: in brief」を参照のこと。

2015)。2015年5月時点の老齢年金の平均受給額は、1,288ドルであった。

連邦政府による公的年金制度が発足した1935年以来、公的年金の支給開始年齢は65歳に設定されていたが、レーガン改革により支給開始年齢の引き上げが決定された。現在の基本支給開始年齢は66歳（1943年から1954年生まれ）で、今後段階的に67歳まで引き上げられる。また早期支給開始年齢は、56歳と61歳の改正によって、男女ともに62歳と設定された。支給開始を、66歳以上70歳まで繰り上げることも可能で、その場合は、早期支給とは反対に、基本支給額から増額される（図表24）。

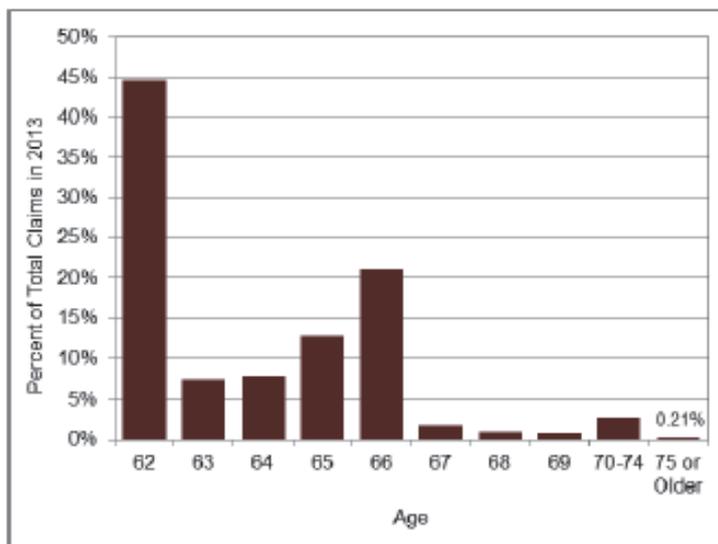
図表24 支給開始年齢と基本受給額比

開始年齢	基本受給額比	開始年齢	基本受給額比	開始年齢	基本受給額比
62	75.0%	65	93.3%	68	116.0%
63	80.0%	66	100.0%	69	124.0%
64	86.7%	67	108.0%	70	132.0%

資料：Meyerson 2015

米国では、伝統的に基本開始年齢より前に受給するケースが多かったが、近年は、早期支給の割合が減少している（2011年には、新規受給者の50%が62歳、65歳未満は計68%を占めていた）。それでもなお、年金受給者の6割ほどが65歳未満で受給を開始している（図表25）。

図表25 年金申請者（benefit claims）の年齢別割合（2013）



資料：Sidor 2015

3. 失業保険と公的年金

米国では、特殊な職種や業種を除き、原則、定年制度は存在しない。それ故、高齢の労働者についても、退職は、自発的な離職か、非自発的な解雇かに分かれる。これに対応するように、

失業保険の上限年齢や、日本のような高齢層を区別した失業保険制度も存在しない。連邦労働省の「州失業保険法の比較（2015年版）」によれば、2州の例外を除き、公的年金が失業保険の受給額から減額されることはない。その例外⁵¹のイリノイ州とミネソタ州では、公的年金受給額の50%が失業保険から減額される。また、ミネソタでは、失業保険の「基本期間」の所得が、公的年金受給権の発生前に得られた場合減額する、という条件が加わる。なお、企業年金等の私的年金には、別のルールが適用され、多くの州では、①失業保険の「基本期間」の使用者と同様の場合、②労働者が年金の負担をしていない場合、③「基本期間」中の就労が年金給付に関わる場合—のいずれかもしくはすべてを考慮して、減額を行っている⁵²。

では、失業保険が、実際にどれだけの高齢者もしくは年金受給対象者と関係があるのか、若干の考察を行う。2002年データに基づくものであるが、労働力、失業者、失業保険受給者における年齢別の割合は次のとおりである（図表26）。

図表 26 労働力、失業者、失業保険受給者の年齢別割合 2002年

	Total	<=24	25-34	35-44	45-54	55-64	>=65
Labor Force ^a (thousands)	144,863	22,366	32,196	36,926	32,597	16,309	4,469
Percent of the Labor Force		15.4	22.2	25.5	22.5	11.3	3.1
Total Unemployed ^b (thousands)	8,378	2,683	1,890	1,691	1,315	635	163
Percent of Total Unemployed		32.0	22.6	20.2	15.7	7.6	1.9
Percent of Insured Unemployed ^c		9.7	23.6	26.6	24.0	12.6	2.9

資料：U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, 2006.

公的年金受給者の年齢と重なる《55-64歳》と《65歳以上》の年齢層について、労働力人口は、それぞれが全体の11.3%と3.1%を占めており、失業者に占める割合では、各7.6%と1.9%を占める。若年層との比較からも明らかなように、これらの層の失業率が相対的に低いことがわかる。さらに失業保険受給者に占める割合（Percent of Insured Unemployed）の比較から、（特に《55-64歳》の層で顕著であるが）《55-64歳》と《65歳以上》の労働者が失業した場合に、失業保険を受けられる割合が高いことが推察される。この傾向は、ベビーブーマー世代の高齢化にともない⁵³、失業保険受給者における高齢層の割合は今後とも上昇を続けると考えられる。

⁵¹ ただし、2002年の時点では、21州で減額ルールが適用されており（州により45%～100%）、近年まで、それらは“例外”というよりは、一般的な制度として存在していた。これは、連邦失業税法が改正され、退職金や公的・私的年金に関する所得の減額規則が導入された1976年以降のことである。

⁵² カリフォルニア州の場合、次の条件を満たした場合、私的年金または離職手当（Pension / Retirement Pay）は失業保険から減額される：①個人の失業前の職に基づいている、②「基本期間」の使用によって維持または貢献した年金プランである、③「基本期間」の開始後の就労が年金受給の受給権に影響する、または年金額の増額に影響する、④労働者は年金基金になんら支払いを行っていない。

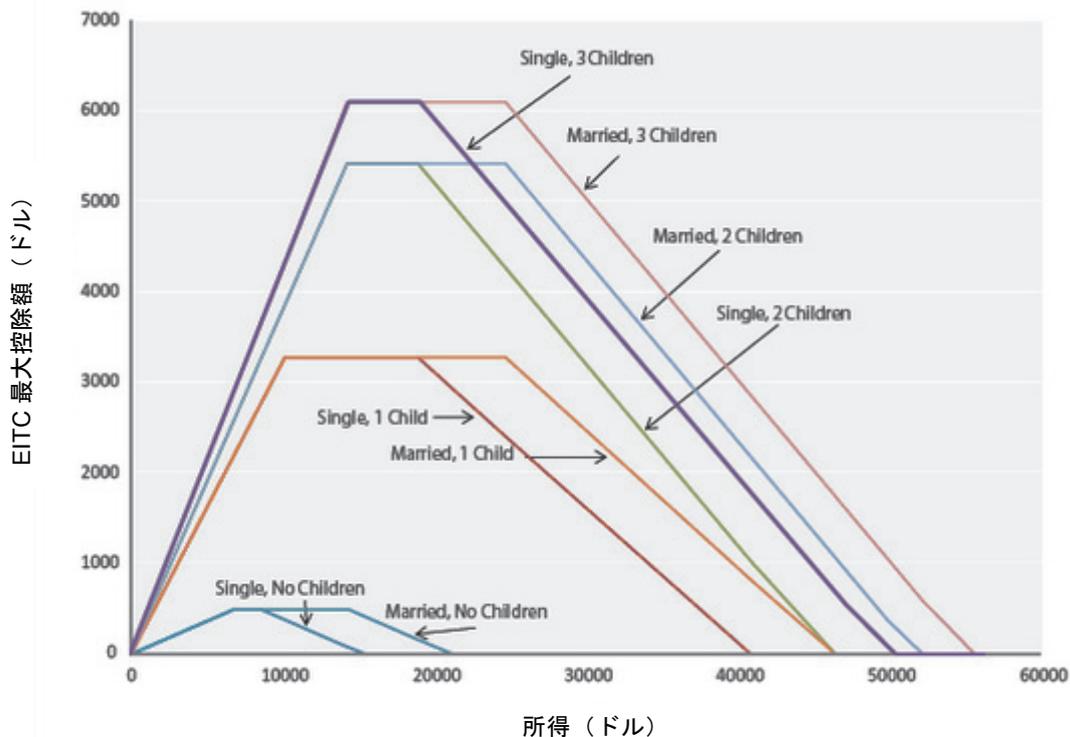
⁵³ 年齢別の人口規模の変化とともに、就業状況も変化している。65歳以上の労働参加率は、2000年時点では、男性17.7%、女性9.4%であったが、2010年には、男性22.1%、女性13.8%へ上昇した。これは若年の労働参加率の低下とは対照的である（同期間について、25-34歳人口の労働参加率は、男性93.4%から89.7%、女性が

第2節 勤労所得税額控除（EITC）

給付付きの税額控除である、勤労所得税額控除（Earned Income Tax Credit：EITC）は、低所得の就業者家庭を補助の対象としている。EITC は、確定申告時に所得税額から控除され、税額を超過する分は給付される。同プログラムは、1975年の減税法における暫定措置として導入され、1978年の歳入法によって恒久的な制度となった。その後、クリントン政権下で、福祉受給者の就労を促すため、福祉受給の制限と合わせて EITC が大幅に拡充された。従って、EITC の本来の目的は、就業者に対するものであり失業者を想定してはいないものの、年内に就業と失業を経験している場合は一年を通じた所得が下がることで、その対象となりうる。EITC とともに重要な税額控除に、児童税額控除（Child Tax Credit：CTC）があり、こちらは子一人当たり最大 1,000 ドルの税額控除が与えられる。ウェブ上では失業者に対するアドバイスとして EITC や CTC の申請を促すものが多く見られ、EITC と失業との関係にかかる研究も散見される。EITC は、長期的な失業者向けではないが、実質的には失業者への一時的な所得補助としても機能しているといえる。

図表 27 は、EITC の対象となる所得と対応する控除額を表にしたものである。子なしのシングル・カップルへの補助は少額（最大 496 ドル）で、子ありのシングル・カップルに対する支援（子 1 人で 3,305 ドル、子 3 人以上で 6,143 ドル）がメインであることがわかる。

図表 27 扶養する子の数とシングル／カップル別の EITC・所得額（2014）

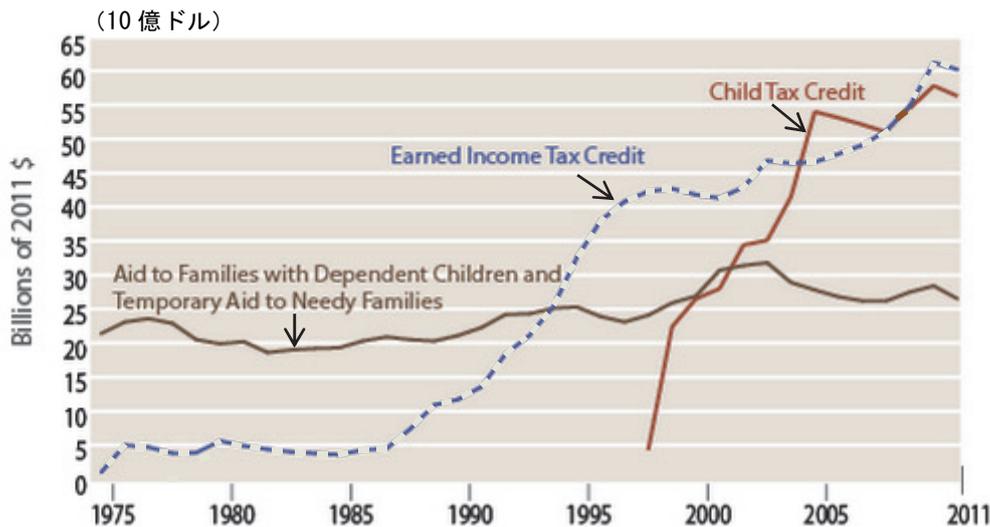


資料：Tax Policy Center, The Tax Policy Briefing Book

76.1%から 74.7%へ減少)。(米国商務省報告書”65+ in the United States: 2010”)

連邦政府のセーフティネットとしては、年金の次に、EITC と CTC の税額控除が多くの人を貧困ラインから引き上げていると言われ、EITC 単体で見た場合には、SNAP の次に大きな所得補償プログラムとなっている。図表 28 のとおり、この 20 年間における給付全体の増加は著しく、TANF などのいわゆる福祉プログラムにとって代わり、低所得・貧困者政策の軸をなすまでに成長した⁵⁴。

図表 28 EITC、CTC、その他の子育て家庭向け福祉に対する連邦支出（1975-2011）



資料：Tax Policy Center, The Tax Policy Briefing Book

なお、失業保険の受給によって、EITC 給付額から直に減額されることはないが、失業給付は調整後総所得⁵⁵ (Adjusted Gross Income: AGI) に含まれ、また失業給付へは課税できることから、EITC の受給有無や受給額には影響する。

第 3 節 補足的栄養補助プログラム (SNAP)

フードスタンプを前身とする SNAP (Supplemental Nutrition Assistance Program) は、今や人口の 7 人に 1 人が享受する、広範な影響をもつ福祉プログラムである。2014 年度のプログラム参加者は月平均 4,600 万人にのぼり、1 人当たりの平均支給額 (月) は 125 ドルであった⁵⁶。食料補助を目的とするプログラムは他にも存在するが、SNAP が最大規模のものである。

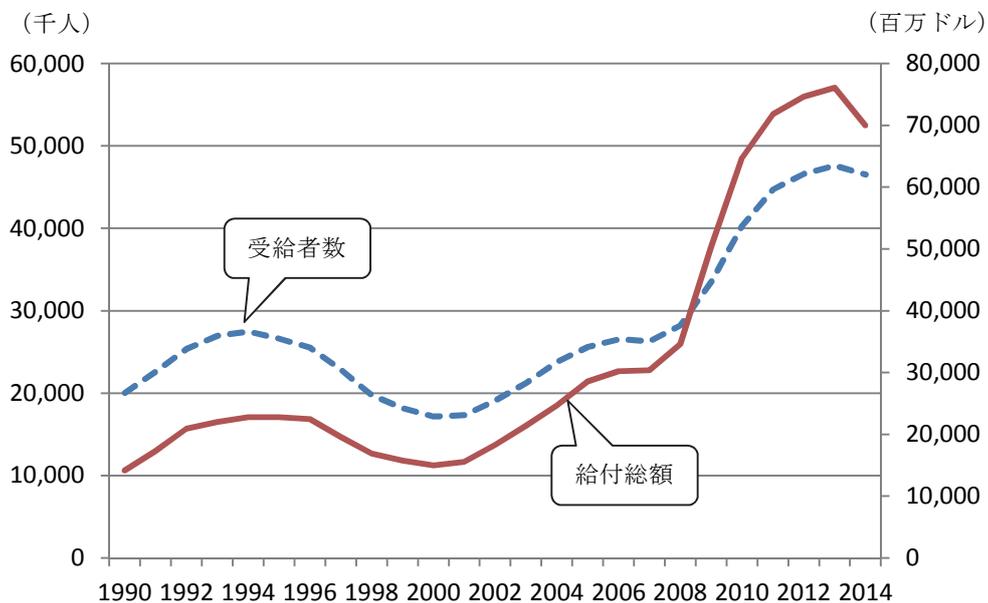
⁵⁴ ただし、複数の問題も指摘されている。例えば、EITC は「所得がある＝就業していること」を前提としているため、シングルマザーのような就業が困難な家庭には補助が届きにくく、一方が失業していても他方が就業していれば所得が認められるカップルに優位に働くことが、実態調査から明らかにされている。後に述べる TANF と同様に、就業が給付の条件となる場合に、これらの“セーフティネット”から排除される集団があることを十分理解する必要がある。

⁵⁵ EITC を受けるための所得限度額は、勤労所得および AGI の双方を対象としている (そのいずれにおいても所得限度額を超えてはならない)。

⁵⁶ SNAP は世帯単位での支給であり、2014 年度の連邦平均給付額 (推測値) は、1 人世帯で月 140 ドル、二人世帯で 247 ドル、三人世帯で 367 ドルであった。全国で 25 万超の店舗で使用可能な EBT カード (Electronic Benefit Transfer card) が配布され、受給者は電子システムによって支払いを行う。

図表 29 にみるとおり 2008 年以降の不況に対応して、大幅にプログラム規模が拡大されており、失業者の貧困対策という側面ももつ。2009 年には、失業保険受給者の一割強が、ある時点においては SNAP も受給していたというが、失業者全般を含めればこの割合がさらに高まるのは明らかである。ただし、2013 年に上下院で SNAP 削減の法案が通過したため、今後は減少が予測される。SNAP プログラムは、連邦政府（農務省）が給付金の 100% を財政的に負担し、州政府が管理と給付を行っている（管理費は 50% 近くを連邦が負担）。2021 年から、ブロックグラント（一括補助金制度）が導入され、連邦政府からの補助金について、州政府の用途の自由度が増し、財政支援が制限されることで、これまでに果たされてきた貧困支援の役割が弱まると懸念されている（Rosenbaum and Keith-Jennings 2015）。

図表 29 SNAP の受給者数と給付総額の推移（1990-2014）



資料：U.S. Department of Agriculture, SNAP, National Level Annual Summary.

州や郡レベルで詳細の規定が異なるものの、SNAP には、次の原則が適用される。SNAP 受給者となりうるのは、低賃金労働者もしくはパートタイム労働者、失業者、他の公的扶助の受給者、低所得の高齢者・障害者、ホームレスの人々であり、給付は世帯単位で行われる。給付額の算出のための世帯人員数として、対象となる個人に加え、18 歳未満の子も含まれる。世帯全体の所得制限が設けられているが、公的扶助等の特定の所得は対象外とされる。18 歳から 50 歳までの障害のない成人には、就労要件が課され、週 20 時間以上就労すること、もしくは就労・訓練プログラムに参加することが求められる。子を扶養している場合はこの義務が免除される。就労もしくは就労・訓練プログラムへの参加の要件を満たさない場合、受給期間は 3 年間で 3 か月までと制限される⁵⁷。

⁵⁷ 1996 年の福祉改革（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act）によって、付加された条件。

この3か月の給付期間制限は、1996年の福祉改革（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act）によって付加された条件であるが、同法は、不況時の高失業率が継続する場合には、この期間制限を一時的に停止することも同様に定めている。このため、今回の不況では、多くの州で暫定的に期間制限の停止を発動していたが、雇用情勢が回復している現在、2016年までにはほとんどの州でこの期間制限が復活する。これにより、子を扶養しない約100万人の失業者がSNAP給付を失うと予想される（Bolen 2015）。

第4節 補足的保障所得（SSI）

補足的保障所得（Supplemental Security Income）制度は、低所得者／無所得者に対する連邦の現金給付制度であり、65歳以上の高齢者又は障害者のうち資産及び所得に関する受給資格要件を満たす者が対象となる。2015年の連邦が定めた最大SSI給付額（月）は、個人対象者に733ドル、夫婦二人が対象者の場合に1,100ドルである。多くの州では、この連邦が保障する所得に州独自の上乗せ支給を行っている。なお、実際の給付額算出においては、賃金収入がある場合は、65ドル以上は全額減額、公的年金（OASDI）などの非賃金所得についても、20ドル以上は全額減額される。こうした減額制度があるものの、2015年5月時点で、OASDIとSSIを同時に受給している者は、276万人に上り、65歳以上に限定した場合、119万人がそれにあたる。また65歳以上のSSI受給者の半数以上が公的年金受給者である（図表30）。

図表30 年齢別、OASDI・SSI受給者数（2015.5）（千人）

	OASDIのみ	SSIのみ	OASDIとSSI	計
全年齢	56,355	5,564	2,766	64,685
65歳以上	41,268	946	1,188	43,402
障害者、65歳未満	8,054	4,618	1,578	14,250
その他※	7,033	---	---	7,033

※高齢者、障害者以外の、早期退職者および若い遺族等。

資料：Social Security Administration, Monthly Statistical Snapshot, May 2015.

また、SSIとスタンプフード（現SNAP）の同時受給に関する調査⁵⁸によれば、64歳以上のSSIとスタンプフード同時受給者のうち、57%がOASDIも受給しており、その平均受給額は、OASDIが254ドル、SSIが383ドル、スタンプフードが83ドルであった（2004年度データに基づく）（Trenkamp and Wiseman 2007:79）。つまり、公的年金の不足を、SSIで補足し、さらに他の補助を受けている人口が少なからず存在することを示している。

失業保険との同時受給については、SSIの対象範囲（障害者もしくは65歳以上）からも、また、SSIからその全額が減額されるという規則からも、その数が多いとは考えにくいですが、失業

⁵⁸ 全サンプル数14,150のうち、64歳以上は3,487。ただし、カリフォルニア州のケースのように、現行ではSSIとSNAPの同時受給ができない州もある。

保険の受給額が低額もしくは対象とならないなどの場合に、高齢の失業者が SSI を受給することは可能である。

第5節 貧困家庭一時扶助（TANF）

「貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance of Needy Families : TANF）」は、1996年の福祉改革法によって創設され、その前身である「要扶養児童家庭扶助（Aid to Families with Dependent Children、AFDC）」から大きく性格を変えた。前身の AFDC は、就労可能でありながら就労できない人々—失業者—を対象とした雇用政策に対して、明らかにその対象とならない「就労不可能な」人々に対して行う公的扶助の位置づけであった。しかし、就労を想定あるいは強要した TANF の導入によって、それまで「就労困難」であることが前提となっていた受給者を「就労可能」な者と位置づけ直したという点で、大きな転換がなされた（西村 2006）。

受給者は、受給を開始してから2年以内に就業機会を獲得する、あるいは州の定めた基準に沿ったかたちでの職業訓練および求職活動への参加が義務づけられており、それらの機会を獲得することに失敗した場合、あるいはそれらを「拒否」したとみなされる場合には、給付が減額されるか打ち切られる場合がある。さらに、一生のうちで TANF を利用することができるのは、(州により異なるが⁵⁹) 通算5年間(60カ月)までという厳しい受給期間の制限が設けられた（西村 2006）。例えば、カリフォルニア州のケースでは、生涯の最大受給期間は48カ月と規定されており、「就業可能者」に対しては、シングルで6歳以上の子を扶養している場合、週30時間以上の就労義務、シングルで6歳未満の子を扶養している場合、週20時間以上の就労義務が課されている。

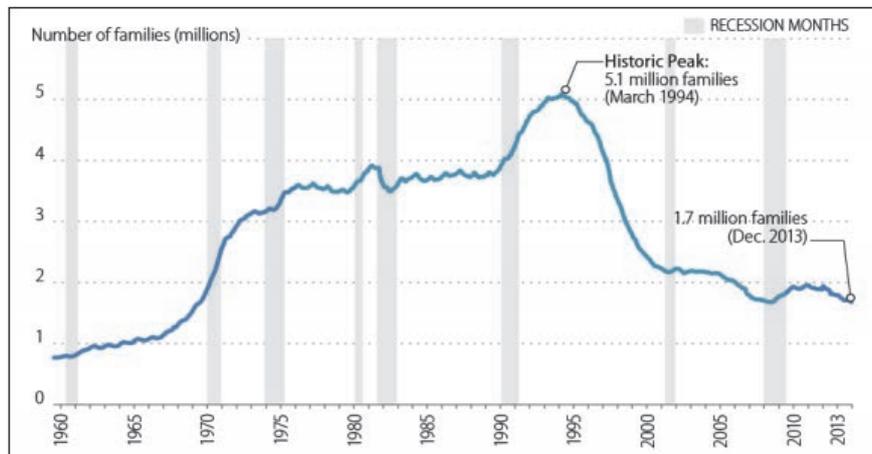
こうした厳格な条件が盛り込まれた結果、受給者は以前よりも自発的もしくは強制的に TANF プログラムから退出せざるを得ない状況に置かれている。実際、TANF 受給者は、95年の創設から確実に減少を続けている。さらに、TANF 資金の用途にも急速な変化がみられる。当初、その支出の84%が現金給付に、残りの16%が職業支援に充てられていたが、2001年にはすでに現金給付は39%、職業支援⁶⁰に36%、その他サービスに25%が費やされるようになった。今日では、TANF の現金給付は、プログラム全体の3割ほどに縮小し、多くの TANF 資金は、その他のサービスに向けられている。次の図表31は、TANF（前身 AFDC 含む）の現金給付受給世帯数を示したもののだが、上述の要因が重なり、所得補助としての役割は TANF 全体よりもさらに小さくなった。また、下表は、TANF が失業保険や SNAP とは異なり、景気に連動した支援とならなかったことを示している⁶¹。

⁵⁹ 多くの州で60カ月を採用しているが、少なくない州でより短期(21カ月～)が設定されている。

⁶⁰ 職業支援の約半分は、両親が就業、訓練、求職するための、子供のケアに対する補助である。

⁶¹ 2010年にわずかな緊急基金が投入されたため若干の増加がみられる。

図表 31 AFDC/TANF 現金給付受給世帯数（1959–2013）（単位：百万）



資料：Falk 2014.

TANF を受給する成人の労働状況は、2011 年データでは、就業者 22.3%、失業者 47.8%、非労働力人口 29.9%、であった。この比率は、ここ数年変化をしていない。TANF 受給者は、失業保険を受給することも可能だが（全額減給）、統計上非賃金収入（失業保険、年金等）を得ている TANF 受給者の割合は非常に低い。このことは、TANF が、失業保険でカバーされない実質的な失業者を多く含んでいることを示唆している。またその一方で、就業要件の厳しさから、シングルマザーが子の養育と仕事の板挟みになっている事実は多く報告されており、彼女たちのように、規定上は“就業可能者”に含まれていても何らかの問題を抱えて就業不能な人々が同制度から排除されていく可能性は高い。

ここまで、TANF は失業保険の対象とならない失業者を包摂する可能性とともに、期間の制限と厳格な就業要件から多くの人々を制度の枠外に押し出す可能性もあることを指摘してきた。この後者の視点から、TANF プログラム退出者の失業保険利用に関する研究がいくつか行われている（O’Leary and Kline 2008）。これらの研究からわかることは、まず、TANF 受給者が雇用を理由に TANF プログラムから退出した場合、その多くが数年のうちに失業を経験するが、彼らが失業保険を受給するにはいくつかの障害があることである。賃金基準は多くがクリアするものの、その他の基準で受給対象とならないことが多い。すなわち、自発的失業、フルタイムワークの不可能性、インフォーマルな職の割合が高いことなどが前 TANF 受給者に多いとされる。それでもなお、前 TANF 受給者で失業した者のうち、1 割から 3 割ほどが失業保険を実質的に受け取ることができていることから、一定のセーフティネットとなり得るとの推測ができる。なお、前 TANF 受給者が失業保険を受け、その後、再度 TANF に戻る比率は非常に低いことから、失業保険の受給そのものが労働市場との強い紐帯を示しているようである。

補論 失業保険制度の改革提案—NELP

2008年のリーマン・ショックを契機とする長期間の経済不況は、アメリカに多くの失業者をうみだした。6ヶ月を超える長期間の失業も珍しくなくなり、連邦政府は2013年末で打ち切るまで、26週の失業手当給付期間を暫定的に延長してきた。

景気が回復基調になり、失業率が低下傾向をみせるようになるなかで明らかになったのは、従来のような安定した雇用ではなく、雇用期間が短い低賃金の労働や雇われずに働く請負労働者のような形態が増えたことである。こうした景気変動や働き方の変化に対応して、失業保険制度を改革するべきだとする報告書が、民間シンクタンク NELP (National Employment Law Project) より出された。

四つの提案

NELP は労働弁護士を中心とする法律、経済関係のリベラル系シンクタンクである。NELP によれば、失業率は2014年9月に6%を切ったものの、職探しをあきらめた約600万人の人が再び求職活動に転じれば、失業率は9%を超えるという。その意味では、雇用状況が良くなっているとは言いがたい。とりわけ、25歳から54歳までの働き盛りの男性 (prime-age men) の就業率が回復していないことを問題視する。

また、企業側による柔軟な雇用に対する要請から、自分の意志によらずにパートタイムや期間契約労働を選ばざるを得ない人の数が増えているが、そのことが、労働市場の底辺にいる労働者にとって、労働条件や経済地位を弱体化させているとする。そのため、仕事を失っている期間と自らの能力を下回る仕事に従事せざるを得ない不完全雇用 (underemployment) の期間が長期化する傾向が強まっていると指摘する。

NELP の報告書は、こうした状況に、失業保険制度が対応できていないとして、四つの改革案を提示したものである。

1. 失業の長期化の防止

ひとつめの提案は失業の長期化を防止するための施策である。そのために四つの方策を呈示している。

- ① 連邦政府による失業対策予算の削減傾向が続くなかで、予算配分を再雇用向けサービスに集中させること。具体的には、キャリア・カウンセラーの数を増やすことと、失業保険の長期受給者の実像を明らかにする精度を高めるための予算を増やすことである。
- ② フルタイムの仕事を探している求職者が部分的に失業保険の給付を受けながらパートタイム労働に従事して収入を得ることができるような法改正を行うこと。
- ③ 現行で29州およびコロンビア特別区にあるワークシェアリング法を他の州にも拡大し、景気後退期にワークシェアリングを活用して失業を防ぐこと。
- ④ 失業者に対する採用差別を禁止すること。

2. 低賃金労働者への対象の拡大

二つ目の提案は、これまで失業保険給付の対象となっていなかったか、もしくは現行制度のもとでも例外的に認めてきた対象に対する適用を拡大するための施策であり、次の四つをあげる。

- ① 現行の基準を拡大してパートタイム労働者も失業保険の受給を可能にすること。
- ② 部分的失業に対する保険適用の規則を強化して、不完全雇用の状態にある労働者が人間らしい生活を保障するための所得補助を行うこと。
- ③ 期間契約労働者による失業保険給付申請における恣意的な資格剥奪をやめさせること。
- ④ 現在の法制度の下では給付対象とされない自発的失業であっても、個別の事案を勘案して給付対象とするように、正当な事由を拡大すること。

3. 長期失業の状態にある求職者に対する支援の拡大

三つ目は、現行で 26 週を上限とする失業保険給付期間を確保し続けるとともに、給付期間が切れた長期失業者とその家族に対する支援の拡大のための施策であり、四つをあげている。

- ① 失業保険の給付期間が切れた労働者を含め、長期失業にある求職者が民間、NPO、公共機関で臨時的職に就いて賃金を得られるようにするための基金を創設すること。
- ② 最大 26 週間の追加的職業訓練機会の提供。
- ③ 長期失業者とその家族に対する政府支援プログラムへの円滑な接続。
- ④ 失業保険給付期間を短縮しようとする政治的な圧力に対抗して、26 週間の給付期間のための予算を確保すること。

4. 失業保険インフラの強化

最後は、「失業保険インフラの強化」と題して、安定した財政基盤やどのような求職者であっても利用しやすくする制度を実現するための施策として、次の三つをあげている。

- ① 政治情勢によって額が上下し、現在は低下傾向にある予算額を安定的なものとして、来るべき次の景気後退に向けた準備を確保するための信頼できる財政基準の採用すること。
- ② 連邦予算額の下に影響を受けずに効率的に資源が保証されるように、安定的な税財源を維持すること。
- ③ 低賃金労働者や言語および知識上の制限をもつ労働者が失業保険制度を利用するうえでの障壁を減らすこと。

5. 長期失業と不安定雇用に対する多面的な取り組み

冒頭にあげたように、NELP の問題意識は、柔軟な雇用の活用が進むなかで、失業が長期化するだけでなく、不完全雇用や低賃金労働が拡大する状況で、求職者とその家族が安定した生活を送るためのセーフティネットを充実させることにある。同時に、こうした変化は不可逆的に進展するとの予測のもとで、低くとどまる賃金を引き上げるための運動も支援するなど多面

的に取り組んでいる。

【参考資料】

McKenna, Claire, 2015, The Job Ahead: Advancing Opportunity for Unemployment Workers,
National Employment Law Project.

[参考資料]

《日本語文献》

- 有森 美木 (2007) 「先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策」 海外社会保障研究 Spring 2007, No.158.
- 鎌倉 治子 (2010) 「諸外国の給付付き税額控除の概要」 調査と情報 第 678 号, 国立国会図書館.
- 西村 貴直 (2006) 「アメリカ合衆国の公的扶助」 『長崎国際大学論叢』 6 : 169-177.
- 村田 弘美、杉田 万起、長岡 久美子、藤江 真木子、井上 英己 (2014) 「米・英・仏・独の労働政策と人材ビジネス 2014」 リクルートワークス研究所.
- 山本 克也 (2012) 「支給開始年齢からみたアメリカの年金制度」 海外社会保障研究 Winter, No.181.

《英語文献》

- Ben-Ishai, Lis, Rick McHugh, and Kathleen Ujvari, 2015, *Access to Unemployment Insurance Benefits for Family Givers: An Analysis of State Rules and Practices*, AARP Public Policy Institute.
- Bolen, Ed, 2015, “Approximately 1 million Unemployed Childless Adults will Lose SNAP Benefits in 2016 as State Waivers Expire”, Center on Budget and Policy Priorities, < <http://www.cbpp.org/research> >.
- California Employment Development Department, 2007, “Unemployment Insurance Program–Business Plan 2007-2012-“, <<http://www.edd.ca.gov>>.
- , 2014, “Explanation of the notice of contribution rates and statement of UI reserve account (DE 2088) for the period of January 1, 2015, to December 31, 2015”, < <http://www.edd.ca.gov>>.
- , May 2014, “Unemployment Insurance (UI) Fund Forecast”, < <http://www.edd.ca.gov>>.
- , May 2015, “Unemployment Insurance (UI) Fund Forecast”, < <http://www.edd.ca.gov>>.
- Ernst & Young LLP's, 2014, *Guide to unemployment insurance in 2014*.
- Falk, Gene, 2014, “Temporary Assistance for Needy Families (TANF): Size and Characteristics of the Cash Assistance Caseload”, Report for Congress, Congressional Research Service.
- Federal Reserve Bank of St. Louis, <<https://research.stlouisfed.org/fred2/tags/series?t=unemployment>>.
- Ilg, Randy E. and Eleni Theodossiou, 2012, “Job search of the unemployed by duration of

unemployment”, *Monthly Labor Review*, March 2012.

Internal Revenue Service (IRS), *SOI Tax Stats - Gross Collections, by Type of Tax and State, Fiscal Year*; <[http://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats-Gross-Collections, -by-Type-of-Tax-and-State,-Fiscal-Year-IRS-Data-Book-Table-5](http://www.irs.gov/uac/SOI-Tax-Stats-Gross-Collections,-by-Type-of-Tax-and-State,-Fiscal-Year-IRS-Data-Book-Table-5)> (連邦失業税)

Isaacs, Katelin P., 2013, “Unemployment Insurance : consequences of changes in state unemployment compensation law”, Report for Congress, Congressional Research Service.

Joint Economic Committee, 2013, “Long-term unemployment in the United States”, United States Congress.

Levit, Mindy R.; D.Andrew Austin ; Jeffrey M.Stupak, 2015, “Mandatory spending since 1962”, Report for Congress, Congressional Research Service.

McKenna, Claire, 2015, *The Job Ahead: Advancing Opportunity for Unemployment Workers*, National Employment Law Project.

Mayer, Gerald, 2014, “The trend in long-term unemployment and characteristics of workers unemployed for two years or more”, Report for Congress, Congressional Research Service.

Meyerson, Noah P. 2015, “How social security benefits are computed : in brief”, Report for Congress, Congressional Research Service.

Michaelides, Marios and Peter R. Mueser, 2012, “Recent trends in the characteristics of unemployment insurance recipients”, *Monthly Labor Review*, July.

Michigan Unemployment Insurance Agency, May 2011 “Changes to federal unemployment taxes”, *Fact Sheet #126*. <[www.michigan.gov.uia](http://www.michigan.gov/uia)>

-----, May 2011, ”2012 FUTA credit reduction”, *Fact Sheet #143*, < www.michigan.gov.uia >.

-----, Nov. 2011, ”Reminder : 2010 FUTA tax credit reduction”, *Fact Sheet #133*, < www.michigan.gov.uia >.

-----, Jul. 2012, “Unemployment Benefits in Michigan : important information about employer filed claims ”, <www.michigan.gov>.

-----, Jan.2014, “Michigan Employment Security Act”, < https://www.michigan.gov/documents/uia_mesact_76382_7.pdf >

-----, Mar. 2015, “Unemployment Benefits in Michigan : a handbook for unemployed workers ”, <www.michigan.gov>.

-----, “About UIA and Unemployment Insurance in Michigan”, <<http://www.michigan.gov/uia/0,4680,7-118-1328-137908--,00.html> >

-----, “How is the unemployment tax rate computed”, < http://www.michigan.gov/uia/0,4680,7-118-26898_27193-78833--,00.html>

-----, “Unemployment Insurance Taxes”, < http://www.michigan.gov/uia/0,4680,7-118-26898_27193--,00.html >

National Employment Law Project (NELP), 2003, “Unemployment Insurance and Social Security Retirement Offsets”.

-----, 2013a, “More than two million unemployed workers will lose jobless aid by early 2014 if congress allow federal benefits to shut down at year’s end”, <<http://www.nelp.org/content/uploads/2015/03/Issue-Brief-Two-Million-Unemployed-Lose-Federal-Jobless-Aid-Shut-Down.pdf>>.

-----, 2013b, “Share of unemployed receiving jobless aid will hit record low if congress fails to renew federal unemployment insurance”, <<http://www.nelp.org/content/uploads/2015/03/Issue-Brief-Record-Low-Share-Unemployed-Receiving-Jobless-Aid-Renew-EUC.pdf>>.

O’Leary, Christopher J. and Kenneth J. Kline 2008, “UI as a safety net for former TANF recipients”, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

The Pew Charitable Trusts, 2014, “Why state unemployment trust fund debt matters”, Apr.29, 2014. < <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2014/04/29/why-state-unemployment-trust-fund-debt-matters> >

Rosenbaum, Dorothy and Brynne Keith-Jennings, 2015, “House Budget Would Slash SNAP by \$125 Billion Over Ten Years”, Center on Budget and Policy Priorities.

Schott, Liz and Ladonna Pavetti, 2011, “Many states cutting TANF benefits harshly despite high unemployment and unprecedented need”, Center on Budget and Policy Priorities, < <http://www.cbpp.org/research> >.

Shelton, Alison M., 2012, “Social security : the minimum benefit provision”, Report for Congress, Congressional Research Service.

Sherman, Arloc and Danilo Trisi, 2015, “Safety Net for Poorest Weakened After Welfare Law But Regained Strength in Great Recession, at Least Temporarily”, Center on Budget and Policy Priorities, < <http://www.cbpp.org/research> >.

Sidor, Gary 2015, “The social security retirement age : in brief”, Report for Congress, Congressional Research Service.

Social Security Administration, 2015, *Monthly Statistical Snapshot, May 2015*, < http://www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/stat_snapshot/2015-03.pdf >.

Tax Policy Center, “Taxation and the Family: What is the Earned Income Tax Credit?”, *The Tax Policy Briefing Book*, < <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/key-elements/family/eitc.cfm> >.

Trenkamp, Brad and Michale Wiseman, 2007, “The Food Stamp Program and Supplemental Security Income”, Social Security Bulletin Vol.67, No.4.

U.S. Department of Agriculture, SNAP, National Level Annual Summary: participation and Costs, 1969-2014, < <http://www.fns.usda.gov/pd/supplemental-nutrition-assistance->

program-snap>.

U.S. Department of Commerce, Census Bureau, 2014, *65+ in the United States: 2010*, <<https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2014/demo/p23-212.pdf>>.

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statics, c2015, “HOUSEHOLD DATA ANNUAL AVERAGES, 3. Employment status of the civilian noninstitutional population by age, sex, and race”, <<http://www.bls.gov/cps/cpsaat03.pdf>> (労働力人口)

U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, 2006, “Unemployment Insurance and Reemployment among Older Workers”, Employment and Training Administration Occasional Paper 2006-09.

-----, 2015, *The Comparison of State Unemployment Insurance Laws*, <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/comparison2015.asp> (州失業法)

-----, “Emergency Unemployment Compensation 2008 (EUC08) and Federal-State Extended Benefit (EB) Summary data for State Programs”, <<http://www.oui.doleta.gov/unemploy/euc.asp>>. (EUC08、EB の給付データ)

-----, “Unemployment Insurance Data Summary”, <<http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/content/data.asp>>. (失業保険給付額、失業税、ローン)

Whittaker, Julie M. and Katelin P. Isaacs, 2014, “Unemployment Insurance : Programs and Benefits”, Report for Congress, Congressional Research Service.

Wolf, Mark, 2011, “Memorandum: Unemployment Insurance Solvency Issues and Interest Liability – UPDATED”, House Fiscal Agency, Jan. 07, 2011, <http://www.house.mi.gov/hfa/PDF/LARA/Title12_InterestLiabilityMemo2011.pdf>

米国の失業保険制度

発行年月日 2016年 5月 31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
印刷・製本 有限会社 太平印刷