

【研究ノート】

長期失業というリスクと社会保障

——欧州における失業扶助制度をめぐって——

岡 伸 一

1 長期失業への対応

(1) 視角

「世界同時不況」が叫ばれている。「大量失業時代」と言われて久しいが、事態はいつになっても改善されないでいる。失業は大量化しつつあると同時に、長期化しつつある。社会保障としては、失業というリスクに対して、失業保険が準備されている。失業保険制度においては、一時的に職を失い、再就職するまでの間の所得保障を行うことが目指されてきた。つまり、ここでの「失業」は一時的な、短期の失業を暗黙のうちに想定していたと考えられる。しかし、何年たっても再就職を達成できないような長期失業の事態は、失業保険では想定されてこなかった。その証拠に、失業保険には通常、支給期間の制限がある。失業が続いていても、特定の支給期間で打ち切りになってしまうのが現実である。つまり、特定期間を超える失業は、失業保険の対象から除外されていることになる。

そんな中、長期失業というリスクに対応すべく、一つの社会保障制度が制度化されている国々がある。失業扶助制度である。特に欧州の特定国において、失業扶助制度が施行されている。日本には存在しない失業保障制度の一つが、この失業扶助制度である。欧州でもこの制度が存在しない国々もある。本稿は、

この失業扶助制度の存立意義について考察するものである。長期失業という社会的リスクと失業扶助制度に焦点を当てて、失業保障の再検討を試みたい。

(2) 長期失業というリスク

失業とは、言うまでもなく一つの社会的リスクであり、その対応のために失業保険が制度化されている。失業保険は、他の社会保険のリスクと異なり、支給期間が限られている。国によって規定が違うが、失業給付は数カ月から数年で支給が終了する。たとえ依然として失業中であっても、支給は特定機関で終了してしまう。医療保険でも老齢年金でも、他の社会保険においては、リスクが回避されない限り給付は続けられる。この点は、失業保険の特殊性の一つと言えよう。

つまり、失業保険は本来、長期失業には対応しない。短期の失業のみをリスクとして制度化されていることになる。しかし、長期失業とは非常に多くの人々が陥るリスクである。このリスクへの対応がないのは、社会保障にとって重要な欠陥ともみなせよう。

それでは、失業が長期化した場合は、社会保障はどのように対処するのであろうか。各国の事例を国際比較してみると、いくつかのパターンにまとめることができる。

- ① 失業扶助制度が、失業保険と公的扶助の間に介在し、橋渡しする。
- ② 失業保険がかなり長期の支給期間を認め、公的扶助までつなげる。
- ③ 失業保険給付の支給期間にかかわらず、失業保険給付が満了したら公的扶助を適用するように連携させる。
- ④ 長期失業は労働能力の喪失とみなし、障害給付に切り替える。
- ⑤ 失業保険受給満了後、保障の空白期間があり、公的扶助が対極にある。

まず、①については欧州では多くの国々がこの失業扶助制度を運営している。社会保険とは異なり、国が税金をもとにして運営する制度であり、失業保険給

付を受給満了した人は、この制度が続いて適用される。支給水準は低いが支給期間の制限がない場合が多い。失業扶助が終了するのは、公的扶助が適用されるか、老齢年金が適用される時となる。

②の場合は、失業扶助を制度化していない国の事例であり、その役割が失業保険に取り込まれている。ベルギーなどがその好事例である。失業保険自体が支給期間の制限がない。失業している間はずっと失業保険給付が支給継続される。支給額は次第に減額されていくが、失業扶助制度の介在を必要としない。ただし、原則として保険主義に準じるべき失業保険が、かくのごとき福祉的な運用を行うのはやや無理があるようにも思われる。

続いて③の場合であるが、本来、公的扶助はミーンズテストがあり、かなり厳しい審査を通過しないと適用されないはずである。昨日まで、失業保険を受給していた人が翌日に公的扶助の資格審査を通過することは困難である。だが、その際の条件を緩和することで、失業保険給付受給満了者がスムーズに公的扶助の受給者にいたることも可能である。

④は少数の事例であるが、ノルウェーのように、長期失業していることは、労働能力がないのと等しいと判断され、求職活動等の義務も解除し、障害給付を適用させる国もある。本人が労働する能力と意思があると主張しても、長年、雇用機会が提供されないということは、社会は労働能力を評価していないことを意味するとみなされる。障害給付は、期限なしであり、以後は障害がなくなる限り受給が継続されることになる。

最後に、日本などは⑤の場合に相当する。失業保険を受給している長期失業者は、何も頼る保障制度は存在しない。公的扶助は、その段階では容易に適用されないであろう。つまり、社会保障制度の隙間に該当する。長期失業者は、その後かなり貧困に陥らないと公的扶助によって救済されない。

(3) 失業扶助制度の位置づけ

長期失業という社会的リスクに真正面から直接対応するのは、やはり失業扶助制度であろう。欧州で、失業扶助制度はどの程度普及しているのだろうか。EUの資料⁽¹⁾から概観していきたい。

まず、EUの28加盟国と加盟候補国等を含めた国々のうち、失業保険と失業扶助の2つの制度を併用している国は、アイルランド、スペイン、スウェーデン、イギリス、オーストリア、ドイツ、フランス、ポルトガル、エストニア、マルタの10カ国となることが確認できる。これらの国々では、法定制度として失業保険法と失業扶助法を制定し、それぞれ法律に基づいて運用している。

そのほかの国々は失業保険のみ施行している国々である。失業保険を施行せずに、失業扶助のみ運営している国は皆無であった。二つの制度を併用する国々においても、失業保障の基本は失業保険制度であり、これを補う制度として失業扶助が位置づけられていることが一般的な理解であろう。

つまり、失業扶助制度は失業保険制度を受給満了した長期失業者、また、当初より失業保険の適用除外者、適用されながらも受給要件を満たしていないために失業保険給付が受給できなかった失業者等を広く対象として救済する制度である。

2 失業保険と失業扶助が併存する事例

本稿の主なテーマは失業扶助制度にある。しかし、失業扶助制度は失業保険制度を補完するものであったり、失業保険と公的扶助の橋渡しであったり、失業保障制度の一環として位置づけられる存在である。単独で失業扶助制度を運営するものではない。

ここでは、各国における失業者の所得保障制度について、失業保険と失業扶

助制度の概略を紹介していこう。失業保険と失業扶助を併用している国として、ここでは、ドイツ、フランス、イギリス、スウェーデンの4か国の事例を検討する。ただし、各国の法律ではそれぞれ独自の名称を与えているが、内容を見る限りは失業扶助であると判断した。なお、スウェーデンは、任意の失業保険と「基礎保険」と称しているが、内容的にはスウェーデンの「基礎保険」は失業扶助に匹敵すると考えられる。

(1) ドイツの失業保障制度

ドイツでは、失業保険と失業扶助（求職者基礎保障給付）の2つの制度が失業者の保護に運営されている。失業保険は賃金労働者に強制加入され、所得比例給付が提供される。失業扶助は就労可能な求職者を対象に税金を財源とする制度で、最低限の所得保障を提供する。

失業保険

〔適用対象と受給要件〕

適用対象については、失業保険は実習生を含む65歳未満のすべての労働者に強制適用される。2006年の改正で特定のカテゴリーに該当する場合、任意加入を認めることになった。週14時間以上家族の介護をする人、週15時間以上の自営業をする人、EU加盟国以外で雇用されている人等がこの任意加入のカテゴリーに含まれる。

受給要件としては、就労する意思と能力を持つこと、求職活動に従事すること、過去24か月中に12か月間以上の拠出期間があること等となっている。職業紹介を拒否する者は受給が停止される。ミーンズテストは課されない。

〔給付内容〕

失業保険給付としては、従前賃金の特定比率を支給する。旧西ドイツにおいては月5,500€の上限までを支給対象とする。旧東ドイツでは、月4,800€を上

限とする。子どものいない世帯では標準報酬月額60%、子どものいる世帯では標準報酬月額67%の支給率となる。扶養家族への付加給付はない。

失業保険給付の支給期間は、拠出期間と年齢によって6か月から24か月の間で決まる。具体的には、拠出期間が12月未満では6か月間が支給期間となり、16月の拠出には8か月、20か月の拠出に10か月、24月の拠出に12か月と、拠出期間の半分の期間の支給が認められる。さらに、50歳以上の失業者は特別に延長されている。つまり、50歳以上で30年間拠出の場合に15か月間、56歳以上で36か月以上の拠出には18か月、58歳以上で48か月以上の拠出に24か月の支給が認められる。

〔財源〕

財源は労使からの拠出に依存する。拠出率は労使ともに1.5%で合計3.0%となっている。政府は失業保険の財政赤字分のみを補助する。

失業扶助

〔適用対象と受給要件〕

失業扶助は就労の意思と能力がありながら職がなく生活に困窮する人に適用される。主に、失業保険給付を満了した失業者が受給者となる。年齢15歳以上65歳未満の失業者で、週3時間以上の就労が可能な人、扶助を必要とすること、国内の居住を条件とする。ミーンズテストを前提とし、資産や所得の一定水準以上ある人は適用除外される。

〔給付内容〕

社会扶助の一環として最低生活の保障として失業扶助が支給される。賃金との関係はない。給付は定額で、単身者は374€、配偶者がいる場合は夫々337€、子どもは年齢に応じて5歳未満で219€、6～13歳で251€、14～17歳で287€、18歳以上で299€となっている。さらに、妊娠中、片親、障害、教育等の理由によって付加的な扶助がある。

〔財源〕

財源は現金の基礎給付は全額国庫負担となっている。但し、住居費、暖房費、教育給付等は地方自治体が負担し、政府も一部補助する。失業扶助の支給には期限はない。要件を満たせば、受給は維持される。但し、6か月を単位として支給されている。65歳以上は適用されない。

(2) フランスの失業保障制度

フランスでは失業保険と失業扶助の制度が併用されている。失業保険は政府が行う法定制度とは異なり、労使協定に基づいて運営される補足制度の一環となる。実際には、全労働者に強制適用で社会保険と同様の機能を果たす。労使の負担する保険料が財源となる。他方、失業扶助は税金を財源とし、ミーンズテストを前提に適用される。

失業保険

〔適用対象と受給要件〕

すべての民間部門の労働者すべてが適用対象となる。受給要件としては、年齢60歳未満を原則とし、失業以前の28か月間に4か月（122日）間以上の被保険者期間があり、非自発的失業であること等が要件となる。なお、2006年より雇用アクセス個別計画により受給者の積極的な求職活動が義務化され、これを怠ると支給停止される。

〔給付内容〕

失業保険給付の支給額は、失業以前の賃金額と勤務形態によって決まる。フルタイムの場合、2012年現在で月の報酬が1144€未満では失業給付は賃金の75%相当となる。1144€から1253€の賃金では日額28.21€の定額となる。1258€から2070ユーロの賃金の場合、報酬日額の40.4%に11.57€を加えた日額になる。賃金が2070€から12124€まででは、賃金の57.4%の支給となる。

失業保険給付の支給期間は、被保険者期間に応じて4か月から2年間の間で決められる。50歳未満の場合4か月から24か月の間で、年齢が50歳以上であれば、4か月から36か月まで支給期間が延長される。60歳以上の受給者の場合は、65歳の年金年齢まで受給継続も可能となる。

〔財源〕

財源は、労使双方からの拠出を財源とする。保険料率は事業主が4.0%、労働者が2.4%で合計6.4%となっている。国庫負担は僅かで、財源のほとんどが労使拠出で占めている。

失業扶助（特別連帯手当）

〔適用対象と受給要件〕

失業保険給付を満了した長期失業者で、依然として失業状態にある者が対象となる。受給要件としては、労働契約終了前の10年間に5年間以上の勤務実績があること。ミーンズテストを前提とする。特別連帯手当を受給するには、2012年現在で単身者1,113€, 夫婦で1,749€の所得制限がある。

〔給付内容〕

支給額は世帯の所得に応じて定額で設定される。単身者の場合、月収636€未満の人は、月に477€の定額となる。月収が636€から1113€の人は、1113ユーロと実際の収入との差額相当が失業扶助として支給される。月収1113€以上では、失業扶助は支給されない。夫婦世帯の場合、月収1272€未満では1人当たり月に477€が支給される。月収1272€から1749€では1749ユーロと実際の収入の差額相当が失業扶助として支給される。月収1749€以上の世帯の失業扶助は適用除外される。

失業扶助の支給期間については、特別連帯手当は6か月を単位として何度でも更新可能。

〔財源〕

財源は全額国庫による。

(3) スウェーデンの失業保障

スウェーデンには失業扶助は存在しない。失業保険のみが運営されている。但し、失業保険については任意保険制度が中心で、任意制度に未加入の人や受給要件を満たさない失業者には、別に基礎保険が適用される。基礎保険は使用者からの拠出によって財源となし、定額の失業給付を準備している。他方、任意加入制度は使用者からの拠出と加入者からの加入費用で賄われ、所得比例給付を準備している。

失業保険（任意）

〔適用対象と受給要件〕

失業保険金庫は各職種、業種ごとに組織され、所属する労働者は労働の程度に関わらず任意に加入することができる。職種・業種を問わずに加入できる金庫もある。転職した場合は、加入期間が合算される。自営業者や公務員も加入可能である。

受給要件としては、直前の12か月以上かつ月80時間以上の就労をしたこと、あるいは連続6か月間に480時間以上で月50時間以上就労したことが要件となる。さらに、職業紹介機関に求職者登録し実際に求職活動をすること、労働能力があり、適職を受け入れること、年齢65歳未満であること、紹介機関の助言や活動計画に応じることも要件となる。

〔給付内容〕

支給額は所得比例方式を採用している。失業後の当初200日間は、標準報酬額の80%相当の支給額となる。続く100日間は70%の支給率となる。但し、1日当たりの最高支給額が78€に設定されている。家族付加やその他の付加給付

はない。

任意加入失業保険の支給期間は、通常、一律最長300日となっている。但し、子どものいる場合は450日まで延長して支給される。

〔財源〕

財源は加入者からの保険料と国からの補助金による。補助金が給付総額の約3分の2を占める。国の補助金の財源は、事業主による労働市場税である。保険料率は各失業保険基金によって異なる。

失業扶助（基礎保険）

〔適用対象と受給要件〕

20歳以上で、労働条件を満たし、任意加入制度の会員でないこと、あるいは、任意制度の会員であっても受給要件を満たせずに受給できない失業者が基本制度の適用対象となる。受給要件は任意加入制度とほぼ同様である。ミーンズテストは課されない。

〔給付内容〕

基本制度の支給額は、1日あたり37€の定額で設定されている。短時間就労者の場合は、上記のフルタイムの場合を基準にして、労働時間に応じて比例的に設定される。家族等への付加給付はない。支給期間は通常、一律最長300日となる。但し、子どものいる場合は450日まで支給される。

〔財源〕

財源は国庫となっている。

（4） イギリスの失業保障

イギリスでは国民保険制度に失業保険が統合されている。加えて、失業扶助制度もある。失業保険はすべての賃金労働者と一部の自営業者に強制適用され、労使の拠出を財源としている。失業扶助はミーンズテストに基づき、税を財源

とする。1996年、新たな求職者給付は両系列の制度を一本化した。

失業保険（拠出制求職者給付）

〔適用対象と受給要件〕

イギリスの国民保険は原則として18歳以上で年金支給開始以前の労働者を適用対象とする。但し、1977年4月以前に被保険者となることを選択しなかった既婚女性は例外的に適用除外される。また、週16時間以下の労働に従事する者も適用除外される。

以下の受給要件がある。非自発的失業であること。16時間以上の労働に従事していないこと。労働能力と意欲があること。求職者協定を結ぶこと。イギリス在住であること。加えて、過去2年間に週最低拠出額の26倍以上の拠出実績が1年満たすこと。両年に週最低拠出額の50倍以上の拠出期間と免除期間の合計があること。

〔給付内容〕

失業保険給付は年齢に応じて定額で設定されている。25歳以上では週あたり84€（2012年現在、以下同じ）、18歳から24歳では56.80€となっている。扶養者への付加給付はない。

支給期間は、各求職者給付とも182日間に固定されている。182日を超えて失業状態である場合は、所得調査求職者給付の適用対象となる。求職者協定に従い求職活動や面接等に応じなかった場合は、制裁措置として、支給期間内であっても支給停止される。

〔財源〕

財源は労使拠出による。国民保険の保険料は2011年現在で事業主13.8%、労働者12.0%と設定されている。これは他の社会保険の保険料と統合されているもので、失業保険部分の保険料は明示されていない。国庫負担は原則なしとされている。

失業扶助（所得調査制求職者給付）

〔適用対象と受給要件〕

適用対象は国民保険の拠出条件を満たさない者で、拠出制求職者給付と同様に18歳以上年金支給前の失業者が対象となる。受給要件としてミーンズテストを伴い、資産が16,000ポンド（18,679€）以下であること、すべての所得合計が最低基準を下回る者が適用対象となる。所得調査制求職者給付では国民保険への拠出実績は受給要件ではないが、イギリス国内への通常での居住が条件となる。

〔給付内容〕

失業扶助の支給額は、家族状況と所得に応じて決められる。単身者においては、拠出制求職者給付と同様に、25歳以上では週あたり84€（2012年現在、以下同じ）、18歳から24歳では56.80€の定額となっている。加えて、夫婦で18歳未満の場合は週あたり100€、夫婦とも18以上の場合は週131€と家族要因を考慮している。

なお、その他の給付として、所得調査制求職者給付の受給者には、他にも福祉的な側面から給付が準備されている。住宅給付は家賃を、地方税給付は税額控除を補填する。原則全額支給となる。子どものいる家族には、児童給付や児童税額控除も適用される。

支給期間の制限はない。要件を満たせば、年52週間で年金年齢まで支給が可能となる。

〔財源〕

この給付は、国庫を財源とする。

3 失業保険のみ施行する国の失業保障

次に、失業扶助制度は存在しないで、失業保険制度のみ運用している国を取

り上げ、失業保険制度の施行内容を概観してみよう。前述の10カ国以外の EU 加盟国には、すべて失業扶助が存在しない。失業保険が長期失業に対応しているベルギーと公的扶助が長期失業者に対応しているデンマークを取り上げよう。

(1) ベルギーの失業保障制度

ベルギーの失業保険は、すべての被用者を適用対象とする。受給要件としては、過去21か月間に312日の労働日があり、かつ、過去42か月間に624労働日があることとなっている。

支給額は、失業後の時期と家族構成によって異なる。失業保険給付の支給期間の制限はない。まず、失業から最初の12か月間は、単身者では55%、夫婦世帯で扶養者を伴う失業者は60%、扶養者のいない失業者は40%が支給される。対象となる標準報酬には上限額が設定されている。

以後24か月間には、4段階に渡って、支給率が削減されていく。48か月後以降は、支給額は定額となる。単身者は最高支給額は60.46€ から37.47€ までの定額となる。最低支給額は35.94€ となる。扶養者を伴う失業者には、最高支給額は60.46€ から43.95€ まで削減されていく。最低支給額は42.79€ となる。扶養者のいない失業者には、60.46€ から21.67€ まで引き下げられていく。最低支給額は26.94€ から20.58€ まで引き下げられる。

(2) デンマークの失業保障制度

デンマークでは、失業保険は任意加入であり、失業扶助は存在しない。しかし、公的扶助が長期失業者を保護するように運営されている(2)。デンマークでは、無拠出の国民年金が全ての高齢者に保証され、医療も原則無償で、障害者給付も充実しており、公的扶助の対象は現役世代の長期失業者が主になっている。

公的扶助の受給要件として、求職活動が義務付けられ、適職は受けいれなければならない。職業訓練や教育にも応じなければならない。2014年より、30歳未満の対象者は公的扶助は適用除外され、教育訓練扶助が別途適用されることになった。この状況は、ほぼ失業保険と同様の内容である。

デンマークの失業保険の支給率は所得の90%と高い水準を確保している。公的扶助はというと、子供ありの世帯では失業保険給付の80%、子供無しでは60%となる。つまり従前所得の72%、54%となる。この公的扶助の支給水準は他の国々の失業保険給付より高いか同等の水準に匹敵する。

4 総括と考察

本稿では欧州諸国の事例から長期失業に対応すべく失業保障制度を概観してきた。失業扶助制度は、失業保険制度を補完し、長期失業者の保護に貢献している。失業保険のカバーしない長期失業者を広く保護しており、重要な救済策となっている。本人負担なしで、公的財源によってまかなわれ、支給期限もないことから、失業者の救済としての役割は絶大なものがある。

失業扶助制度を施行する国々では、長期失業というリスクは完全に対応されている。また、失業扶助がない国々においても、失業保険が長期間支給されたり、延長給付が適用されたり、職業訓練と併用で所得保障したり、なんらかの対応が展開されている。詳細な事例は本稿では触れられなかったが、その努力は明確に確認できる。

失業保険という制度は、なぜ長期失業というリスクを扱わないのだろう。一つには、リスクの期間が不明確であるからという理由が想定できる。しかし、健康保険や老齢年金、障害給付や遺族給付等においても、リスクの期間は不確かである。老齢年金等においては本人が死亡するまで終身の保障を提供している。健康保険においても、どのような病気であろうと、完治するまで支給停止

になることはない。支給期間の限度は存在しない。なぜ、失業保険は支給期間を限定するのであろう。

ベルギーのように、失業保険給付に関して支給期限を設けないで運用している国も存在するが、むしろ例外的である。失業扶助制度のない多くの国々は、公的扶助を失業保険と連動させることで長期失業に対応していると言える。公的扶助は、理由を問わず経済的な生活困難者に対して適用される。そこでは、失業によるものか、病気によるものか、その他の理由によるものかは一切問わない。

長期失業者自身にとってみれば、適用される制度がどの制度であるかは大きな問題ではない。それより、いくら保障されるかが最大の関心事であろう。失業扶助であろうが、公的扶助だろうが、障害給付であろうが、何らかの保護が適用されることが重要である。問題は、何の制度もカバーしない状況であろう。

最後に、日本は長期失業のリスクに対応する保護制度は存在しない。生活保護も失業保険と連携していない。実際に、日本では失業保険も生活保護も、他の社会保障制度も適用されない失業者が多数存在する。社会保障制度間の狭間に陥ってしまう問題である。これまで長期失業への対応が空白であった日本も、長期失業への対応について本格的な検討を始めるべきであろう。

注

- (1) 本稿において欧州各国の失業保障制度に関する情報は、EU の MISSOC, Comparative Tables Database, 2013. の情報に基づいた。

参考文献

- 岡伸一『失業保障制度の国際比較』学文社、2005年
労働政策研究・研修構編『ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査』JILPT 資料シリーズ, No.70, 2010年
菅沼隆「デンマークの失業保険:失業金庫とフレキシキュリティ」『立教経済学研究』64巻・3号, 2011年, pp.1-21.
中野妙子「スウェーデンの失業者・生活困窮者に対する所得保障制度(1)(2)」『名古

長期失業というリスクと社会保障

屋大学法政論集』241号, 2011年, 249号, 2013年

労働政策研究・研修構編『失業保険制度の国際比較——デンマーク, フランス, ドイツ,
スウェーデン』JILPT 資料シリーズ, No.143, 2014年