

## 論 説

# 失業時生活保障のセーフティーネット

## －雇用保険制度改正の課題－

布 川 日 佐 史

### はじめに

現在、雇用保険改正をめざす動きが進んでいる。中央職業安定審議会専門調査委員雇用保険部会報告「雇用保険の見なおしについて（中間報告）」（1999年8月27日）をみると、最も強調されているのは「雇用保険財政の危機」である。「雇用保険が雇用面でのセーフティーネットの中核」であると述べてはいるが、失業時の生活保障の面でどれだけの役割を果たしているのかについては触れられていない。もっぱら「失業の予防、雇用の継続」が強調され、労働移動の増加に即した「職業キャリアの形成を支援する制度」に関心が向けられている。失業時の生活保障については、給付削減のみがめざされ、前職賃金の補償という雇用保険の本来的役割に照らしてどのような改善すべき課題があるのかは残念ながら論じられていない。

本稿は失業時の生活保障を改善・充実させる必要性を確認し、雇用保険法改正にあたって検討すべき課題を明らかにしたい。

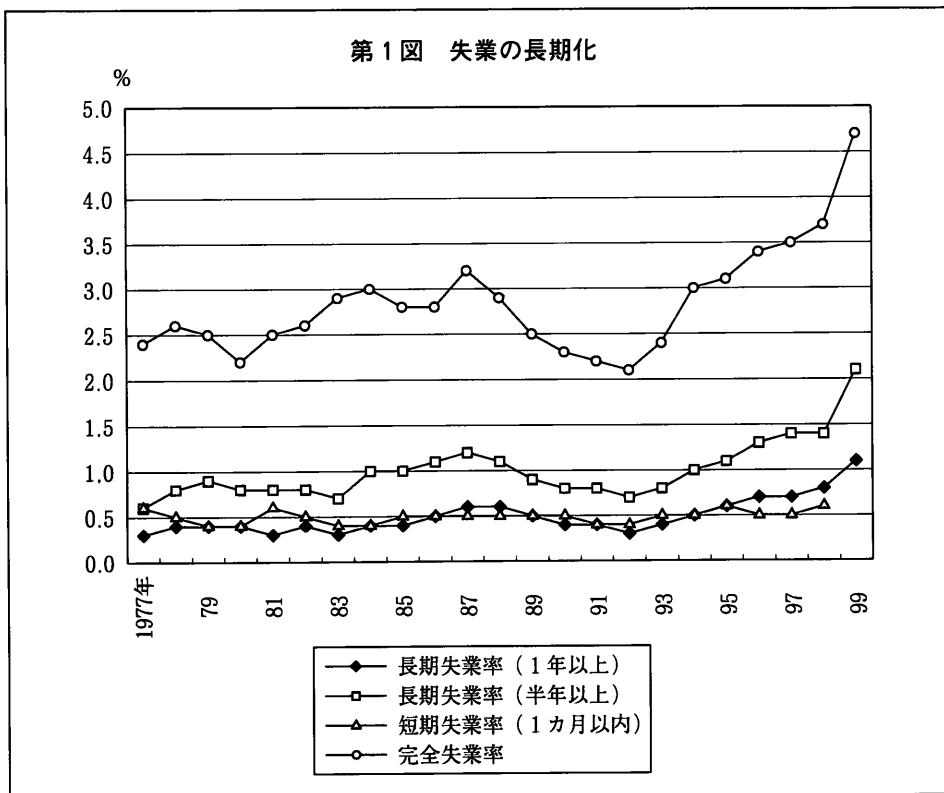
## 第1章 失業期間の長期化・深刻化

### 第1節 失業期間の長期化

労働力調査によれば、第1図に示したとおり、失業期間が1カ月以内の短期失業率は0.5%の水準で大きな変動がないのに反し、失業期間が半年以上の失業率は90年代に入って上昇しつづけてきた。1999年2月の「労働力調査特別調査」では、半年以上の長期失業率は急激に上昇し、2

%台を越えた。雇用保険の所定給付日数は最長で300日であるが、失業期間がそれよりも長い（失業期間が調査時点で1年以上の）失業者が失業者全体の四分之近く（22.4%）をしめるようになっており、失業率でみても1.2%へ急上昇している。

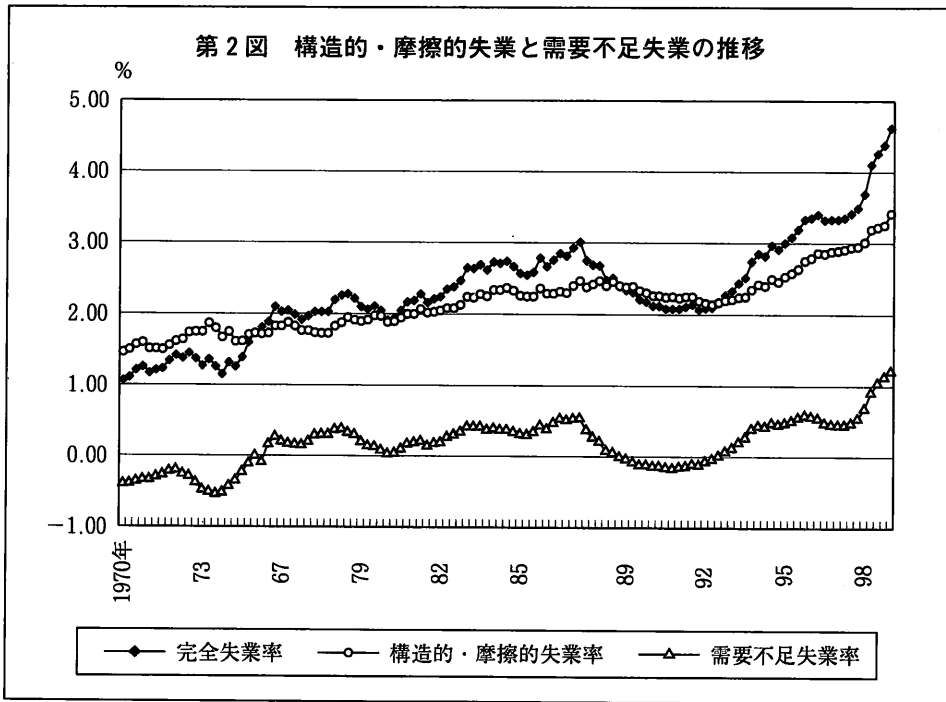
失業の構造分析からも、失業期間の長期化傾向が裏付けられる。労働省の分析によれば、失業のなかで一貫して比重を高めてきたのが構造的・摩擦的失業（均衡失業）である<sup>1</sup>。1998年平均の完全失業率4.1%のうち、需要不足失業率が0.9%なのに対し、構造的・摩擦的失業率（均衡失業率）は3.2%と推計している。全体の8割近くを、構造的・摩擦的失業がしめている（第2図）<sup>2</sup>。



出所：労働省編『平成11年版労働白書』参49、50及び総務庁「平成11年2月労働力調査特別調査結果（要約）」より作成

<sup>1</sup> 労働省『平成11年版労働白書』、日本労働研究機構、1999年7月2日、P.33 - 34。

<sup>2</sup> ここでいう、需要不足失業とは、労働力需要が総量として労働力供給を下回っている状態で存在する失業であり、国民経済全体の生産により誘発される雇用量が、すすんで働きたいと考えるすべての人々の数を下回ることによって発生する失業である。



出所：労働省編『平成11年版労働白書』、P.34。

需要不足失業は景気や賃金水準に左右されるものであり、日本経済が回復基調になり労働力需要が増加するか、労働市場を均衡させるまで実質賃金の水準が低下することによって改善が期待できるものである。他方、構造的・摩擦的失業は技能・資格・学歴などのミスマッチが要因となって生じるものであるが、これを引き起こす要因の中には、年齢・性など、そもそも失業者本人や行政上の対応では取り除くことのできないものも含まれている。現時点で見る限り短期間に景気が回復し需要不足失業が解消できる望みはない。加えて構造的・摩擦的失業の傾向的増加は、失業の長期化が傾向的に進むことを意味している。99年8月に「第9次雇用対策基本計画」が策定

摩擦的失業とは、働きたいと考える人が労働力需要側の求める条件を備えていながらも、求職情報が不足していたり、新しい仕事を探そうとする場合に費用がかかるなどで十分な求職活動ができないために、新しい仕事へ移行する過程で生ずる短期的失業である。

構造的失業は、労働力需要の構造的変化に労働力供給が適応できない場合に発生する失業と定義される。具体的には、地域間、産業間、年齢間等で生じる労働力需給の不適合による失業などであり、①年齢や性別のように求職者の努力による変更が不可能な理由によるミスマッチと、②技能・資格・学歴・地域など、求職者の努力と費用負担、行政による職業訓練や費用負担により解消できるミスマッチの二つからなる。(以上の定義については、前掲『労働白書』や、樋口美雄『労働経済学』東洋経済新報社、1996年、等を参照。)

なお、構造的失業と摩擦的失業をあわせたものが均衡失業である。日本においては1970年までは均衡失業＝摩擦的失業だったのが、それ以降、構造的失業が増大し、80年代には構造的失業と摩擦的失業の比率が逆転したことはすでに指摘されている。(水野朝夫『日本の失業行動』、中央大学出版部、1992年3月10日、P.132-135。)

されたが、その前提となった「雇用政策研究会報告」は、今後日本経済が一定の経済成長を遂げても 4% 台の失業率が継続していくものと予測している（第 1 表）。最長 300 日の失業給付期間では、長期化する失業には対応しきれない状況が進展しているのである。

第 1 表 2010 年完全失業率の推計

	仮 定	失業率
ア	2010 年まで国民一人あたり実質 GDP が平均して 2% 成長	4.2%
イ	2010 年まで国民一人あたり実質 GDP が平均して 1% 成長	5.1%
	アを基本ケースとして、以下の条件を想定する	
①	離職者に占める離転職者訓練の対象者割合が 5 割増になる	△ 0.4%
②	総実労働時間の短縮、パートタイム労働者の増加	△ 0.2%
③	65 歳までの継続雇用制度の完全実施。育児休業受給率 100%、保育所在児数 5 割増。派遣労働者の就業者中比率 5 割増。	△ 0.5%

出所：雇用政策研究会「労働力需給の展望と課題」1999 年 5 月。

## 第 2 節 失業の深刻化と離転職による賃金減少

失業の長期化のみならず、失業の深刻度を表す指標（非自発的失業者の急増、世帯主失業者の増加、仕事を主にする者の失業率の上昇）の悪化も、つとに指摘されているところである。

ここでは転職・再就職に伴う労働条件の低下から失業の深刻化について概観しておこう。失業率が上昇し、失業が深刻化しているにもかかわらず、一方で「求人は多い、贅沢を言わなければ仕事はある」という認識がまだまだ根強いように思われるからである。

労働大臣官房政策調査部「平成 10 年転職者総合実態調査結果（速報）」（1999 年 7 月 27 日）によれば、離転職者の移動は小さい企業（特に 5～29 人規模）への移動が多い。賃金の変動を見ると、「賃金が減少した」人が全体の 41% を占め、とりわけ 45 歳を過ぎた層の賃金減少が著しい（第 2 表）。3 割以上賃金が減少した人が転職者全体のうちにしめる割合は、45～49 歳では 15%、50～54 歳では 17%、55～59 歳では 24%、60 歳以上では 36% となっている。

日本労働研究機構が昨年 9 月に新宿公共職業安定所の求職者を対象に行なった調査は、求人側と求職者の間で職業能力・年齢・賃金のミスマッチが大きい現状を明らかにした<sup>3</sup>。調査結果が

<sup>3</sup> 日本労働研究機構研究所（労働経済・労働需給システム研究担当）「失業構造の実態調査報告（中間報告）－再就職が厳しい中高年層－」（1999 年 3 月 25 日）

第2表 性・年齢階級・離職理由、賃金の変化状況別転職者割合

性・年齢階級・離職理由	計	増加した				変わらない	減少した			
		計	1割未満	1～3割未満	3割以上		計	1割未満	1～3割未満	3割以上
計	100	30.5 (100.0)	33.6	49.7	16.7	28.3	41.2 (100.0)	26.5	47.1	26.4
男	100	27.8 (100.0)	34.3	50.7	15.0	29.2	43.0 (100.0)	23.5	46.4	30.1
女	100	35.3 (100.0)	32.6	48.2	19.2	26.8	37.8 (100.0)	32.4	48.6	19.0
19歳以下	100	51.2 (100.0)	25.2	51.8	23.0	33.9	14.9 (100.0)	68.7	18.7	12.6
20～24歳	100	33.5 (100.0)	36.2	44.4	19.4	30.1	36.5 (100.0)	37.2	43.2	19.6
25～29歳	100	34.9 (100.0)	34.8	52.0	13.2	25.6	39.5 (100.0)	28.3	54.5	17.1
30～34歳	100	28.8 (100.0)	29.5	57.1	13.4	34.3	36.9 (100.0)	29.6	47.4	23.0
35～39歳	100	32.3 (100.0)	24.8	50.6	24.5	27.0	40.7 (100.0)	25.3	51.3	23.4
40～44歳	100	36.5 (100.0)	38.8	43.5	17.7	29.0	34.6 (100.0)	22.9	51.1	26.1
45～49歳	100	25.3 (100.0)	32.9	47.6	19.5	24.0	50.7 (100.0)	24.2	44.9	30.9
50～54歳	100	23.9 (100.0)	43.5	43.9	12.6	28.1	48.0 (100.0)	18.3	45.7	36.0
55～59歳	100	12.7 (100.0)	35.3	53.8	11.0	25.6	61.6 (100.0)	15.9	44.5	39.6
60歳以上	100	17.2 (100.0)	24.7	67.7	6.5	28.3	54.6 (100.0)	8.8	24.4	66.8
離職理由										
自己都合	100	32.7 (100.0)	33.5	49.4	17.1	28.6	38.7 (100.0)	29.7	47.8	22.5
期間満了	100	40.9 (100.0)	23.6	46.8	29.6	19.9	39.2 (100.0)	20.6	35.8	43.6
定年	100	* ( *)	( *)	( *)	( *)	12.3	76.0 (100.0)	9.8	26.6	63.6
出向	100	24.1 (100.0)	57.5	36.3	6.2	53.5	22.5 (100.0)	23.8	54.4	21.7
倒産・整理解雇	100	23.2 (100.0)	38.5	51.1	10.4	29.2	47.7 (100.0)	22.0	52.6	25.5
希望退職	100	6.1 (100.0)	14.5	71.9	13.5	19.0	74.9 (100.0)	7.7	45.9	46.4

(注) 1) 「\*」はサンプル数が10未満のものである。

2) ( ) 内はそれぞれ「増加した」、「減少した」を100とした構成比である。

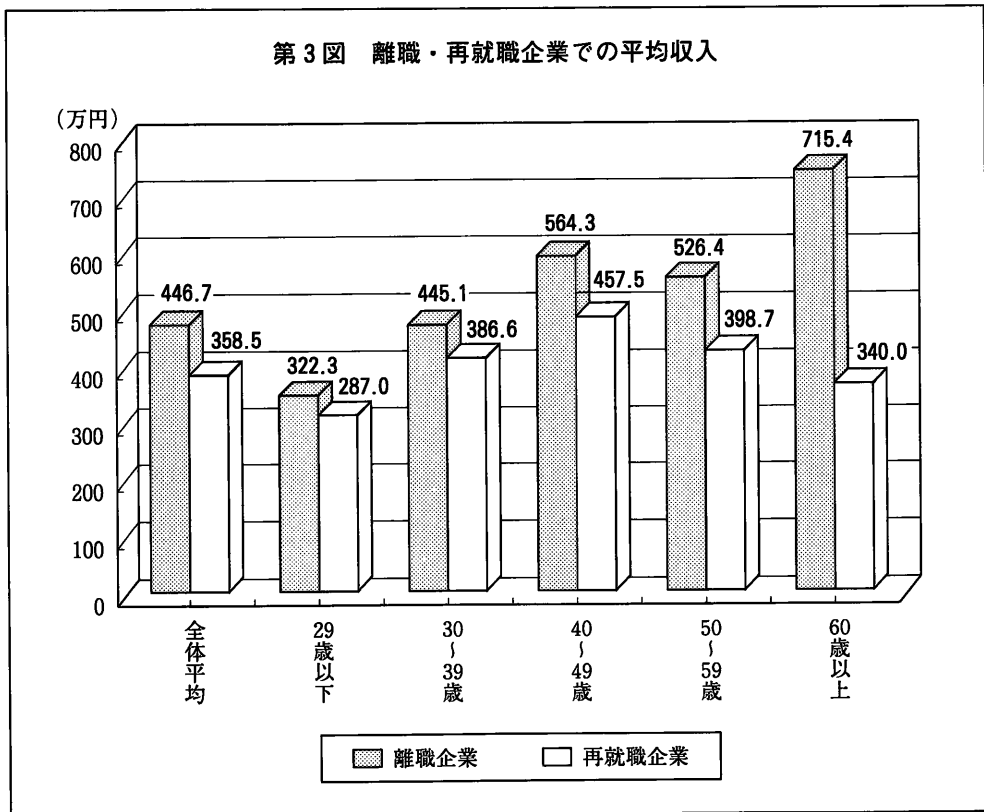
3) 離職理由の「希望退職」とは、早期退職優遇制度、退職の募集等会社の中高年対策に応じた定年前の退職をいう。

出所：労働大臣官房政策調査部「平成10年転職者総合実態調査結果速報」（平成11年7月27日）

らは、とりわけこの三つのミスマッチが重なり合う中高年ホワイトカラー失業者の再就職の困難さがうきほりになった。

すなわち、再就職した人は全体の62%、再就職までに要した日数は129日というのが平均である。収入は中高年層ほど大幅に減少し、40歳台では年収が前職564万円から約80%の457万円へ、50歳台では526万円から75%の398万円へ減少している（第3図）。うまく再就職できた人の場合でもこうした状況である。

60歳以上の人も含めれば、中高年失業者が求人条件に妥協するには前職賃金の5～6割に希望賃金を下げざるをえず、それでは生活費、住宅ローン、教育費などを積み上げた希望最低生活費を満たすことができない状態になっている。「中高年失業者の求職活動は、羅針盤の無い航海に放り出されたようなものであり、偶然が支配する不確実性の世界に陥ってしまい、希望どおりの再就職が実現する確率はきわめて低い」というのが、調査担当者のもよみの言葉である<sup>4</sup>。対応として提起されているのは「民間企業レベルでの求人年齢制限緩和」や「年功賃金から職種別に応じた仕事別賃金体系への移行」などの長期的構造的対策であり、直面する困難な状況がすぐに改善できるものでないことが示唆されている。



出所：日本労働研究機構研究所「失業構造の実態調査報告（中間報告）－再就職が厳しい中高年層－」（1999年3月25日、発表）

<sup>4</sup> 伊藤実（日本労働研究機構主任研究員）「雇用ミスマッチの解消急げ」『日本経済新聞』1999年5月25日付。

## 第2章 雇用保険によるカバー率の低下

失業が長期化・深刻化するもとの、失業時生活保障のセーフティーネットとして雇用保険制度への期待はますます大きくなっている。しかし現実には雇用保険のカバー範囲が狭まり、失業者の中で雇用保険にカバーされない人たちが増加している。それを財政面からみると、失業者が増加し失業率が上昇する比率に、雇用保険の受給者の増加比率や給付総額の伸びの比率が一致しないということでもある。

### 第1節 雇用保険加入者比率の低下

まず、雇用保険が雇用者全体のうち、どれだけの人を加入対象者としてカバーしているかを見よう（第3表、「雇用保険被保険者／雇用者」）。雇用保険被保険者が雇用者全体に占める比率を見ると、83年の63.5%から徐々に高まり90年代末に65%を超えたが、90年代に入ると急速に比率は低下し、99年3月には63%ぎりぎりの水準に戻っている。すなわち雇用者5,333万人に対し、雇用保険被保険者は3,359万人であり、雇用保険制度が雇用労働者の4割近くを適用対象外としているということである。

雇用者の中でも公務員等共済組合の被保険者は離職・失業時に雇用保険給付に代わる措置があるために雇用保険の適用除外とされている。公務員を除いて、民間雇用者中の雇用保険のカバー率を見るなら、低下傾向は一層明らかである。ここでは同じ労働保険である労働災害補償保険適用労働者と対比して、雇用保険のカバー範囲を推定してみた（第3表、「雇用保険被保険者／労災保険適用労働者」）。これを見ると比率は80年代初頭から一貫して低下しつづけている。98年末では労災保険適用労働者4,882万人に対し、雇用保険被保険者は3,420万人、比率にして70%にすぎない。傾向的には70%を割りこむ事態が予想される。実数で約1,400万人以上の大量の雇用者が雇用保険からは抜け落ちているのである。

比較対象としてドイツを見るなら、官吏・公務員・軍人を除く全雇用労働者3,032万人中、2,728万人、実に90%が失業保険に加入している。失業時生活保障システムである失業保険から抜け落ちる人を極力減らそうとする姿勢がドイツにおいては貫かれている<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 拙稿「ドイツにおける失業時生活保障」『経済』No51, 1999年12月号、P.69-79、参照。

第 3 表 雇用保険のカバー範囲の縮小と雇用保険未加入者失業率の上昇

年度	雇用保険 被保険者数 (万人)	受給者 実人員 (万人)	雇用者 (万人)	労災保険 適用労働者 (万人)	完全 失業者 (万人)	雇用保険 被保険者 ／雇用者	雇用保険 被保険者 ／ 労災保険 適用者	受給者比率 受給者／ 完全失業者	雇用保険 未加入者 失業率
1983	2,670.9	87.2	4,208	3,451	156	63.5%	77.4%	55.9%	4.3%
1984	2,713.5	80.7	4,265	3,520	161	63.6%	77.1%	50.1%	4.9%
1985	2,781.1	62.8	4,313	3,622	156	64.5%	76.8%	40.3%	5.7%
1986	2,821.9	67.5	4,379	3,670	167	64.4%	76.9%	40.4%	6.0%
1987	2,879.3	65.0	4,428	3,880	173	65.0%	74.2%	37.6%	6.5%
1988	2,962.6	55.0	4,538	3,972	155	65.3%	74.6%	35.5%	6.0%
1989	3,054.2	50.6	4,679	4,125	142	65.3%	74.0%	35.6%	5.3%
1990	3,156.9	48.2	4,835	4,322	134	65.3%	73.0%	36.0%	4.9%
1991	3,251.7	49.4	5,002	4,447	136	65.0%	73.1%	36.3%	4.7%
1992	3,324.6	57.1	5,119	4,583	142	64.9%	72.5%	40.2%	4.5%
1993	3,358.1	69.9	5,202	4,663	166	64.6%	72.0%	42.1%	5.0%
1994	3,381.5	78.0	5,236	4,702	192	64.6%	71.9%	40.6%	5.8%
1995	3,398.1	83.7	5,263	4,725	210	64.6%	71.9%	39.9%	6.3%
1996	3,419.9	84.4	5,322	4,790	225	64.3%	71.4%	37.5%	6.9%
1997	3,438.7	89.9	5,391	4,844	230	63.8%	71.0%	39.1%	6.7%
1998	3,419.5	105.3	5,368	4,882	279	63.7%	70.0%	37.7%	8.2%
1999.3	3,358.6	102.7	5,333	4,882	314	63.0%	68.8%	32.7%	9.7%

出所：『雇用保険事業年報』及び『労働白書』各年版をもとに作成。

この最大の要因は、雇用保険の適用除外規定が緩やかで、多くの雇用者を適用対象外としていることにある。ここでいう適用除外は、雇用保険法第 6 条に規定されているだけでなく、行政上の運用にも左右されている<sup>6</sup>。具体例を列挙するなら、①年齢が65歳以上のもの、②季節的労働者（4 カ月以内の雇用）、③公務員等、④法人の代表者、役員、⑤各種団体の役員、⑥昼間学生、

<sup>6</sup> 雇用保険法は、次のように適用除外を規定している（雇用保険法第 6 条）。

「次の各号に掲げる者については、この法律は、適用しない。

1 65歳に達した日以後に雇用される者（同一の事業主の適用事業に同日の前日から引き続いて65歳に達した日以後の日において雇用されている者及びこの法律を適用することとした場合において第38条第1項に規定する短期雇用特例被保険者又は第43条第1項に規定する日雇労働被保険者に該当することとなる者を除く。）

1の2. 短時間労働者（1週間の所定労働時間が、同一の適用事業に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間に比し短く、かつ、労働大臣の定める時間数未満である者をいう。第19条第1項第1号において同じ。）であつて、第38条第1項各号に掲げる者に該当するもの（この法律を適用することとした場合において第43条第1項に規定する日雇労働被保険者に該当することとなる者を除く。）

1の3. 第42条に規定する日雇労働者であつて、第43条第1項各号のいずれにも該当しないもの（労働省令で定めるところにより公共職業安定所長の認可を受けた者を除く。）

2 4箇月以内の期間を予定して行われる季節的事业に雇用される者

3 船員保険法（昭和14年法律第73号）第17条の規定による船員保険の被保険者

4 国、都道府県、市町村その他これらに準ずるものの事業に雇用される者のうち、離職した場合に、他の法令、条例、規則等に基づいて支給を受けるべき諸給付の内容が、求職者給付及び就職促進給付の内容を超えると認められる者であつて、労働省令で定めるもの。」



⑦外務員・外交員（事業主との委任関係）、⑧短時間就労者（パートタイム労働者）<sup>7</sup>、⑨臨時的内職的に雇用されるもの、⑩国外で就労するもの、⑪在日外国人（雇用関係の終了と同時に帰国することが明らかな者）、⑫派遣労働者（所定労働日もしくは所定労働時間が極めて少ない、または期間を限った派遣就業）である。使用者との間に雇用関係があるかどうかを基準にするだけでなく、雇用期間によっても制限され、パートタイマーでも就労が1年を超える見込みのない場合は、あらかじめ雇用保険の対象にはしないという対応をしている。派遣労働者や短期契約労働者などが適用外となる。また、昼間学生、短時間就労者、内職者など家計補助的な就労者は失業状態になっても生活保障給付を必要としないので、雇用保険の対象としないという考え方が示されている。

こうしたことから、現在不安定な雇用形態にある人たち、すなわち、失業に直面するリスクが大きい雇用形態にある人たちが、実際には雇用保険にカバーされていないという事態が生じている<sup>8</sup>。

## 第2節 受給者比率の低下

雇用保険に加入し失業というリスクに備えている人の比率が低下してきた結果、実際に失業した際に、雇用保険から給付を受けることができる人の割合も低下してきた。完全失業者と雇用保険受給者の推移を示したのが、第4図である。雇用保険の求職者給付受給者は、90年代に入って増加してきたが完全失業者の急激な増加に比べるとギャップが拡大している。第3表にも示したように、月平均の雇用保険求職者給付受給者数は大きく変動している。絶対数では90年代初頭には50万人を切った受給者が、百万人を越えるまで急増してきた。しかし、完全失業者中に占める雇用保険受給者比率をみると、80年代初頭には60%近かったのが、逆に33%を割るまで大きく低下してきた。完全失業者のうち雇用保険から給付を受けているのは三分の一の人に過ぎないのである。

ちなみに20年間長期大量失業に直面してきたドイツでは、登録失業者のうち44%が失業保険給付を受給している。さらに30%が失業扶助給付を受給している。あわせて失業者のうち四分の三が失業時の生活保障給付を受給している。いずれも受給できない失業者とその家族が困窮状態になれば、最後のセーフティーネットである公的扶助（社会扶助）から生活保障給付が支給されて

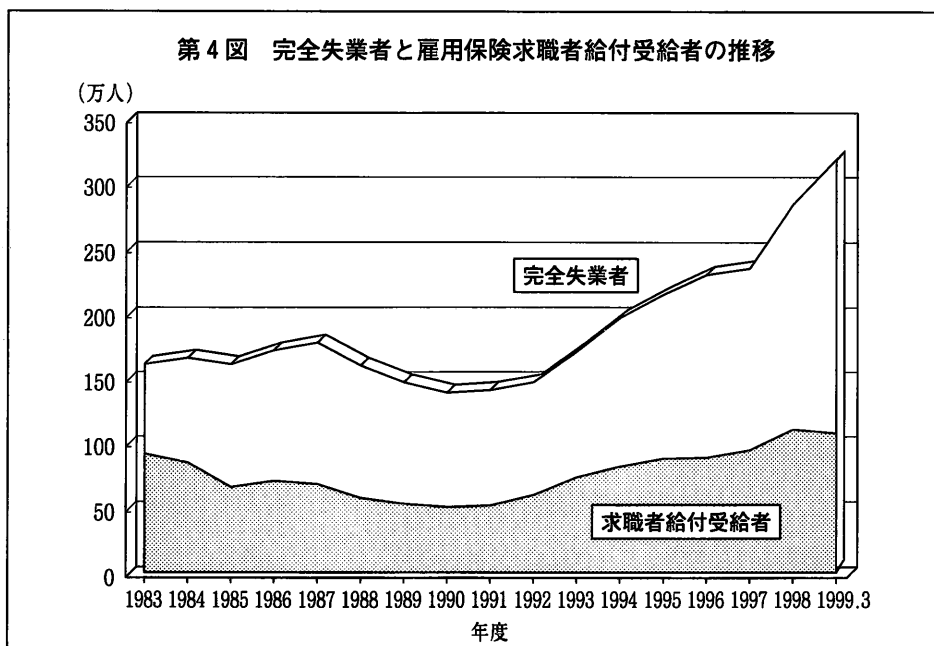
<sup>7</sup> 短時間就労者が被保険者となるのは、イ) 1週間の所定労働時間が20時間以上で、ロ) 1年以上引き続き雇用されることが見込まれ、ハ) 収入の年額が90万円以上であると見込まれる場合である。これを満たさなければ、適用対象とならない。

<sup>8</sup> 雇用保険のカバー率が低下している要因として、業績不振や労働コストの重さを理由に、雇用保険の手続きを怠っている企業が増加していることもあげられよう。これがどの程度存在するかを示す資料はないが、企業が負担の重さを理由にして雇用保険を始めとする社会保険保険料を拠出しないているのに対し、監督官庁が「理解ある対応」をしているという話は良く聞くところである。

いる<sup>9</sup>。これと比べると、日本ではそもそも雇用保険給付を受給している人の割合が低く、しかもそれを補完する他の給付は機能していない。最後のセーフティーネットである生活保護において、法の主旨に反し、稼働能力を有する失業者に対し補足性原理をたてにして給付を認めないという運用がされているのは周知の事態である。

失業率が高まり、失業が長期化・深刻化するもとで、雇用保険が失業者及びその家族の生活を保障するカバー範囲は、期待に反して低下してきているのである。

このことは、前掲第 3 表の「雇用保険未加入者失業率」が急上昇していることから裏付けられる。この指標は、雇用保険の対象外のところで失業が増加している日本の現状を的確に示すものである<sup>10</sup>。90年代初頭には4.5%まで低下していたこの雇用保険未加入者失業率は、90年代後半に急上昇し、10%に達しようとしている。雇用保険制度が失業に直面した労働者及びその家族の生活を保障する制度としては、その役割を縮小させてきていることがここに明らかである。



出所：『雇用保険事業年報』及び『労働白書』各年版をもとに作成。

<sup>9</sup> 前掲拙稿、参照。

<sup>10</sup> 雇用保険未加入失業率 = (完全失業者 - 受給者) ÷ [(雇用人 - 被保険者) + (完全失業者 - 受給者)]

この指標については、大竹文雄「失業と雇用保険制度」『季刊理論経済学』第37巻第3号、および、水野朝夫『日本の失業行動』中央大学出版、1992年、P.284、を参照。

### 第3節 給付制限

完全失業者に占める雇用保険受給者の比率が低下しているが、さらに指摘しておかなければならないのは、受給資格があったとしても、失業してからすぐに受給ができるわけではないという現状である。いわゆる自己都合離職者への「給付制限」の問題である<sup>11</sup>。正当な理由なく自己の都合で離職した場合、就労の意思が弱いとみなされ、制裁として1カ月もしくは3カ月、支給開始が先延ばしにされる。

ここで確認しておくべきは、自己都合退職なら全てこの制裁を受けるのではなく、「正当な理由」のある自己都合離職は制裁の対象とならないことである。「正当な理由」の事例は以下のようなものである。

- ① 結婚に伴う住所移転のため、通勤が困難になった。
- ② 育児を親族に依頼するため、事業所への通勤が困難になった。
- ③ 親族の疾病のため、本人の看護が必要になった。
- ④ 採用条件と実際の労働条件が著しく異なる。
- ⑤ 賃金の未払い、遅配が続いた。
- ⑥ 賃金が安い（同種での75%以下）など、19項目。

会社側の問題が理由で退職したにもかかわらず、形式上は自己都合という形を取らざるを得ない例は決して少なくない。また、育児や介護は社会的に必要なものとの認識も高まっている。にもかかわらず「正当な理由」は限定されたまま運用されてきた。こうしたことから、3カ月の給付制限の件数は非常に多い（第4表、第5表）。

99年3月をとれば、受給資格が認定された件数が21万件、当月の初回受給者が16.6万人（第6表）に対し、給付制限（3カ月）の件数は9.7万件という多さである。実務を見るなら、給付制限期間が1カ月という事例は少なく、ほとんどが給付制限3カ月となっている。給付を制限するとしても、期間を短縮するよう、基準要件を再検討することがのぞまれる。

---

<sup>11</sup> これは雇用保険法第33条にもとづく。

「被保険者が自己の責めに帰すべき重大な理由によって解雇され、又は正当な理由がなく自己の都合によって退職した場合には、第21条の規定による期間の満了後1箇月以上3箇月以内の間で公共職業安定所長の定める期間は、基本手当を支給しない。ただし、公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受ける期間及び当該公共職業訓練等を受け終わった日後の期間については、この限りでない。」

第 4 表 給付制限状況（短時間を含む）

（平成 9 年度、単位：件）

一般	1,077,264
自己都合退職	1,075,743
うち一カ月	10,322
重責解雇	1,319
うち一カ月	24
就職拒否	1
職業訓練拒否	200
職業指導拒否	1
高年齢	2,887
自己都合退職	2,878
うち一カ月	5
重責解雇	9
うち一カ月	0
その他	0
特例	1,078
自己都合退職	1,078
うち一カ月	79
重責解雇	0
うち一カ月	0
その他	0

出所：『雇用保険事業年報（9年）』、P.37

第 5 表 （一般十短時間）給付制限（短時間高齢を除く）平成 11 年 3 月

計	97,538
自己都合退職	97,357
重責解雇	154
就職拒否	1
職業訓練拒否	25
離職表提出	222,502
受給資格決定	219,117

出所：『雇用保険事業月報』（平成 11 年 3 月）、P.32、  
P44より作成

第 6 表 平成 11 年 3 月給付状況〔一般十短時間（短時間高齢者を除く）〕

初回受給者	165,796
受給実人員	1,084,931

資料出所：『雇用保険事業月報』（平成 11 年 3 月）、  
P.34

### 第3章 雇用保険給付の構造

#### 第1節 失業等給付の構造

雇用保険制度における給付の構造は第5図に示したとおりである。失業の予防や失業を経ない労働力移動などを目的とするいわゆる「三事業」の検討は別の機会に譲り、ここでは失業時の生活保障セーフティーネットの基本である「失業等給付」を見ておこう。

失業等給付の中心は求職者給付であり、「労使の雇用関係を前提に、一時的にその雇用関係から外れた（＝離職）労働者が、再び雇用関係に入ろうとする意思能力を有するにもかかわらず就職できない場合（＝失業）に、必要な給付を行い、その生活の安定を図りつつ再就職を援助しようというものである」<sup>12</sup>。

第5図に示したように求職者給付は対象の特性に応じて一般、高年齢、短期雇用、日雇の4本の柱からなっているが、予算額から見てそのほとんどをしめているのが一般求職者給付（基本手当）である。月平均の受給者実人員は増加してきており、95年度では83万人だったのが、98年6月には100万人を超えた。支給額は月額で1,700億円、年間2兆円規模に達した。99年度一般求職者給付予算は約2兆円であり、雇用保険予算総額3.3兆円の6割をしめている。（第7表、第8表）

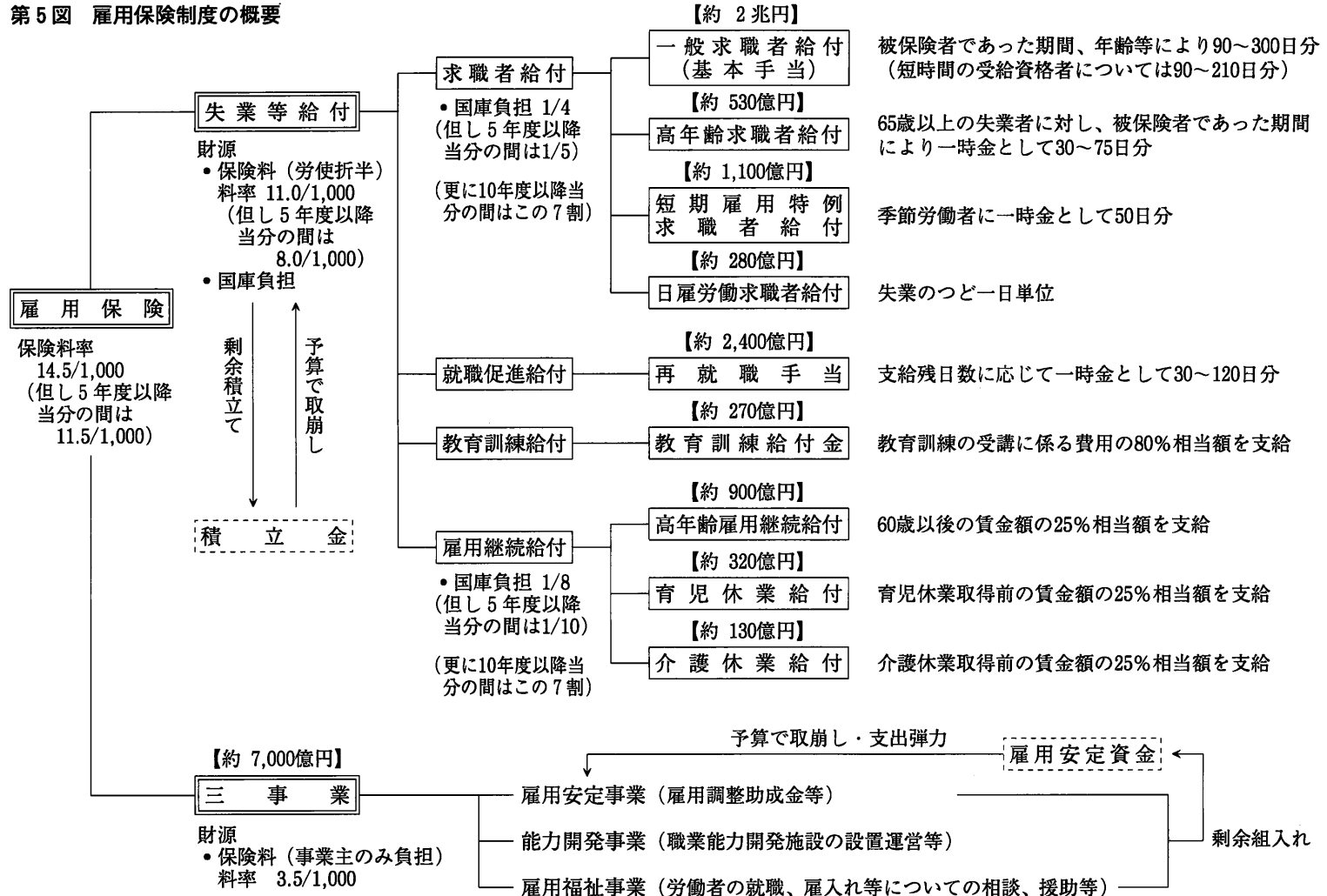
失業者各自にとっての給付総額は、給付日数と給付額（日額）で決まってくる。

給付日数は離職時における「年齢」と「被保険者であった期間（算定基礎期間）」に応じて、90～300日の間となる。この受給期間が満了しても失業状態が継続している場合には、延長給付制度として、個別延長給付、訓練延長給付、広域延長給付及び全国延長給付が設けられている。ただし、その運用実態は第7表に示したように広域延長給付の適用は皆無であり、個別延長給付でも年間総数で15万人ほど、月平均でみると3万人という少なさである。

給付額（給付日額）は、離職前6カ月間の賃金の合計（ボーナス除く）を180で除した額（賃金日額）に、その賃金日額に応じた率（60歳未満なら60～80%、60歳以上65歳未満なら50～80%）を乗じた額となる。前職の賃金が低い場合には乗じる率が80%、高賃金だった場合には60%というように、前職賃金の多寡によって、給付日額が調整される。また、給付日額には上限が設定されているが、単身生活が想定される30歳未満では上限額を低くし、年齢からして被扶養家族を多く抱えている世代であろう45歳～60歳未満層の上限額が一番高く設定されている。

<sup>12</sup> 中央職業安定審議会専門調査委員雇用保険部会報告「雇用保険の見なおしについて（中間報告）」、1999年8月27日より。

第 5 図 雇用保険制度の概要



(注) 【金額】は11年度予算額。

第7表 求職者給付の支給状況

(単位：人、千円)

	初 回 受 給 者			受 給 者 実 人 員			支 給 総 額		
	95年度	96年度	97年度	95年度	96年度	97年度	95年度	96年度	97年度
基本手当									
基本分	1,717,302	1,705,895	1,881,073	836,587	843,985	898,980	1,488,888,634	1,544,813,704	1,678,941,571
個別延長給付	78,471	134,036	154,902	17,749	27,330	34,511	1,444,172,024	1,481,145,819	1,600,537,905
訓練延長給付	35,169	34,807	36,680	11,266	11,198	11,743	23,278,975	42,275,365	55,776,254
広域延長給付	0	0	0	0	0	0	20,908,546	20,884,272	22,068,219
特例訓練給付	641	619	661	265	258	271	0	0	0
技能習得手当							529,089	508,248	559,192
受講手当	42,730	42,467	44,516	19,693	19,730	20,845	4,749,514	4,766,962	5,043,812
特定職種受講手当	2,784	2,658	2,972	1,672	1,569	1,730	2,606,801	2,595,950	2,730,311
通所手当	40,198	39,966	41,981	18,464	18,534	19,603	40,499	38,504	42,061
寄宿手当	105	82	64	72	59	45	2,102,214	2,132,508	2,271,440
傷病手当	16,930	16,698	16,636	3,605	3,624	3,493	8,811	7,231	5,716
							7,470,359	7,683,115	7,518,843

出所：『雇用保険事業年報』（平成9年度）、P.11

第8表 一般求職者給付（基本手当）受給者の推移

	初回受給者(千人)	受給者実人員(千人)	支給額(百万円)
1998年3月	153	920	141,049
4月	210	939	142,688
5月	227	983	139,904
6月	183	1,045	162,752
7月	201	1,094	171,004
8月	181	1,107	162,798
9月	176	1,110	174,457
10月	166	1,100	169,655
11月	164	1,065	159,128
12月	163	1,063	159,289
1999年1月	160	1,052	168,548
2月	182	1,046	147,860
3月	166	1,027	165,585

出所：『雇用保険事業月報』（平11年3月）、P.2

## 第 2 節 求職者給付の給付水準

日本の雇用保険給付については、「すべての視点（給付額、給付期間、家族形態）を考慮に入れて総合的に判断すると、OECD諸国の中でわが国の失業保険制度の手厚さは最低である」との橋木氏による厳しい批判がある<sup>13</sup>。氏は低さの要因として、日本の雇用保険制度はボーナスを保険料拠出の算定には入れるが、給付額決定の際の前職賃金の中には算入していないことをあげ、日本の雇用保険の置き換え率が約30%に過ぎないと結論している。また最長で300日という失業給付給付日数は、他の国と比較したとき極端に短いことを指摘している。

ここでは、失業世帯の実質可処分所得ベースによりちかづけた検討をするため、失業保険の前職賃金の置き換え率に加えて、税負担、社会的給付（公的扶助、住宅手当、児童手当）を組み込んだOECDの研究成果をもとに、日本の失業時生活保障給付の代替率を検討しておこう（第9表）。これによると日本では平均的賃金を得ていた40歳単身男性が失業に陥った場合、生活保障給付として雇用保険からだけ給付を受け、それに対する課税はなく、結局、前職賃金の63%が保障されることになる。四人家族（40歳男性で平均賃金を得ていた夫が失業、妻は専業主婦、子供2人）の場合は、代替率は若干低下し59%となっている。

国際的にみて失業時の生活保障水準としては可処分所得ベースで70~80%の代替率を保障することが目標とされている状況からすると、十分な水準にあるとは言えない。第9表に示されているように、日本は家族扶助や住宅扶助など雇用保険を補完する失業時所得保障給付を持たない。雇用保険の給付水準の引き上げが失業者の生活を支える唯一の手段なのである。

なお可処分所得ベースという点では、このOECDの分析はまだ不十分である。社会保険料負担が検討されていないからである。例えばドイツでは失業者が失業保険もしくは失業扶助を受給している間、公的医療保険等の社会保険料は国及び連邦雇用庁が肩代わりしていることに着目しなければならない。日本と異なり、社会保険料支払いが失業者の家計を圧迫することはなく、その分だけ可処分所得を引き上げ失業者の家計を楽にしている。ドイツにおける可処分所得ベースの代替率はこの表に示された数値より高いものと評価できる。ひるがえって日本では離職した場合、被用者健康保険の任意継続被保険者となるか、国民健康保険に加入することになるが、いずれにしても保険料は全額本人負担である。「雇用情勢の悪化で失業したサラリーマンが企業の健康保険から国保に移る事態が進んでいる」（『日本経済新聞』1999年11月2日付）が、保険料は前年収

<sup>13</sup> 橋木俊詔「失業時の所得保障制度の役割とその経済効果」、『日本労働研究雑誌』、No.466、1999年5月号、P.43。



入を基礎に算定されるため、失業世帯は高い医療保険料を雇用保険給付やそれまでの蓄えの中から工面しなければならず、生活が大きく圧迫されてしまうのが現実である。失業の深刻化によって保険料が拠出できない層が増加し、無保険者が増加することが危惧される。

以上は失業して1カ月後で、雇用保険を受給できている世帯を前提にした生活保障水準である。先の事例の40歳男性は最長210日間しか雇用保険を受給できない。日本の雇用保険の給付日数が世界的に見て短く限定されていることは、橋木氏が強調しているとおりでである。失業が長期化するなら様相は一変し、貧困に直面することになる。

そもそも雇用保険を受給できるという前提が完全失業者の三分の一にしかあてはまらないことは先に見たとおりである。給付日数が短いことも日本の特徴である。しかし、雇用保険に加入していなかった失業者、加入期間が受給要件に満たない失業者、雇用保険の給付日数が満了しても仕事に就けない失業者に対して、日本では労働政策として次なる所得保障のセーフティーネットを用意していない。これらの失業者及びその家族が困窮に直面した場合、生活保護制度が最後のセーフティーネットとしてその世帯の文化的社会的生活を保障することにはなっている。ただし、良く知られていることであるが、稼働能力を有する人が生活保護の申請のために福祉事務所を訪れても、「就労可能」ということで申請もなかなかできないのが日本の生活保護の運用実態である。雇用保険の枠から外れた失業者とその家族に対してどの程度の水準で生活保障がなされているのかは、制度の建前をもとにするのではなく、こうした運用実態を踏まえて検討しなければならない。

雇用保険制度の見直しにあたって、「年功賃金体系のもとで、直前の賃金水準だけを基に失業給付額を決定していると、中高年は生産性以上の賃金の職を求め続け、長期失業を経験することになる。この問題を解消するためには、失業給付をより長期の賃金から算定するか、定額制度とすることである。社会保険の役割として、失業直前の生活保障が重要であるという意見もある。たしかに、流動性制約に直面している場合には、重要である。その意味では、失職直後の2,3カ月は、失職直前の賃金を基に算定することも意味がある。しかし、長期の給付をその水準で行う合理的理由にはならない」という見解がある<sup>14</sup>。このように前職賃金保障の原則は3カ月までとし、それをすぎれば「長期の給付」となるので、「給付額を逡減させる」というのは以上の現状を踏まえれば、今でさえ代替率が低い失業者世帯に大幅な給付削減をもたらすものであり、極論といわざるをえない。

---

<sup>14</sup> 大竹文雄「高失業率時代における雇用政策」『日本労働研究雑誌』No.466、1999年5月号、P.23.

第 9 表 失業時生活保障給付（失業 1 ヶ月目）の構成比と代替率

		単 身 失 業 者 (40歳男性)								代替率
		生活保障給付の内訳(構成比)						賃金との格差		
		失業保険	失業扶助	公的扶助	家族扶助	住宅扶助	所得税	失業時	就労時	
ベルギー	単身失業者世帯	100	0	0	0	0	0	100	154	0.65
	4人家族世帯	80	0	0	20	0	0	100	167	0.60
デンマーク	単身失業者世帯	156	0	0	0	0	-56	100	154	0.65
	4人家族世帯	98	0	0	13	15	-26	100	130	0.77
ドイツ	単身失業者世帯	99	0	0	0	1	0	100	143	0.70
	4人家族世帯	83	0	0	7	10	0	100	125	0.80
日本	単身失業者世帯	100	0	0	0	0	0	100	158	0.63
	4人家族世帯	100	0	0	0	0	0	100	169	0.59
韓国	単身失業者世帯	100	-	0	-	-	0	100	182	0.55
	4人家族世帯	100	-	0	-	-	0	100	185	0.54
スウェーデン	単身失業者世帯	152	0	0	0	0	-52	100	133	0.75
	4人家族世帯	112	0	0	15	12	-39	100	118	0.85
イギリス	単身失業者世帯	44	0	0	0	56	0	100	194	0.52
	4人家族世帯	50	0	0	12	38	0	100	149	0.67
アメリカ	単身失業者世帯	116	-	0	0	0	-16	100	172	0.58
	4人家族世帯	104	-	0	0	0	-4	100	169	0.59

出所：OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1998, P.30-35をもとに作成

### 第3節 積極的労働力政策としての金銭給付

日本の雇用保険制度においては、失業時の生活保障給付は制限的に運用されてきたが、他方で、積極的に運用が図られてきたのが、①再就職手当、②雇用継続給付、③教育訓練給付である。これらは制度上「失業等給付」の枠内にあるが、失業時の生活保障給付（求職者給付）の事後的受動的な性格とは性格を異にしている。OECDの分類によれば、これらは積極的労働市場政策（Active Labour Market Policies、ALMPs）に位置付けられるものであり<sup>15</sup>、失業の予防や失業者の早期就職をうながす対策である。

再就職手当とは、就職促進給付のひとつの柱であり、所定給付日数を三分の一以上（所定給付日数が90日の場合は、残日数が45日以上）を残したまま再就職した人に対し、職業安定所所長が必要と認めた場合に支給されるものである。雇用保険受給者が受給期間途中で職についた場合、受給し残した額の一定部分をボーナスとして給付するものである。雇用保険の「スパイク効果」、すなわち「早期に就職すると“もらい損”となるので給付期間の満了が近づいてから仕事をさがす受給者が多い」という認識のもと、それを回避するために導入された制度である。

97年度の再就職手当支給総額は1,772億円であり、求職者給付基本手当支給総額に対して10分の1である。支給総人員は39.6万人であり、初回受給者総数188万人と比べると5分の1となる。雇用保険給付が失業期間を長期化させるかどうかを論じるには、この就職促進給付の効果を検討

第10表 就職促進給付

（平成9年度、単位：人、千円）

就職促進給付	支給総額	180,192,803
常用就職支度金	支給人員	15,464
	支給金額	2,909,064
再就職手当	支給人員	396,004
	支給金額	177,218,008
移転費	支給人員	516
	支給金額	63,275
広域求職活動費	支給人員	58
	支給金額	2,456

出所：『雇用保険事業年報』（平成9年版）、P.38

<sup>15</sup> OECDは再就職手当を日本の積極的労働市場政策の主要な柱と位置付けている。

John P. Martin, "WHAT WORKS AMONG ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES", LABOUR MARKET AND SOCIAL POLICY-OCCASIONAL PAPER No.35, OECD, 1998.P.18-.

しなければならない。これによって日本ではスパイク効果が減少しているはずである。逆に、雇用保険財政にとっては、失業者が早期に就職しても財政負担が楽にならないというジレンマをもたらしている。

教育訓練給付は、主体的な能力開発の取り組みを支援し、雇用の安定と再就職の促進を図るという目的で、98年12月に創設された。雇用保険の一般被保険者である在職者または被保険者であった離職者が、労働大臣の指定する教育訓練講座を受講し修了した場合、教育訓練経費の80%に相当する額を上限20万円までの範囲で給付している。支給対象者は、在職者の場合、受講を開始した日において被保険者期間が5年以上ある人、また離職者の場合は受講を開始した時点で被保険者期間が5年以上ありかつ離職後1年以内に受講を開始する人（失業給付等の受給の有無は問わない）としている。ここでいう労働大臣の指定する教育訓練講座とは、税務・簿記関係、旅行関係の資格取得、宅建主任資格や、コンピュータ、語学の習得など幅広いものが対象となっている。

この制度の導入にあたっては、従来の能力開発政策がOJTを中心に人事管理の一環として行なわれる企業内教育訓練への助成という性格だったものと比べ、労働者個人の自己決定で選択できる点がメリットとして強調された。その意義を全面的に否定するものではないが、従業員の能力開発に対する企業責任・企業負担をなくし、「エンプロイアビリティ」を高めるのは従業員の個人責任・個人負担（金銭・時間）の枠内で、ということになりかねないことが危惧される。なによりこの制度は、成果をはかる尺度や効果が現れる時間をどう設定するかなどの点から、導入による政策効果を分析するのが困難なものである。進展を注意深く見守る必要がある。

## 終章 雇用保険制度改正における検討課題

雇用保険制度は制定以降なし崩し的に手直しされてきた。それを反映して雇用保険法第1条の目的規定はこの制度の目的や諸手段を論理的に説明できないものとなっている<sup>16</sup>。先に雇用継続給付制度の実施に伴い失業給付が「失業等給付」と名称を変えたが、そこにこの教育訓練給付制

---

<sup>16</sup> 雇用保険法の目的

第1条 雇用保険は、労働者が失業した場合及び労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合に必要給付を行うほか、労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要給付を行うことにより、労働者の生活及び雇用の安定を図るとともに、求職活動を容易にする等その就職を促進し、あわせて、労働者の職業の安定に資するため、失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図ることを目的とする。

度まで位置付けるとするのは、あまりにも非論理的な状況を示す端的な例である。

現在の雇用保険制度は、保険料拠出のあり方で制度を二分している。すなわち、労使折半保険料を財源とするものは全て「失業等給付」にくぐられ、使用者側だけの保険料を財源とする「三事業」が並立している。そうではなく、政策の目的と性格から分類しなおすのが望ましい。第1の柱として、雇用保険制度は失業者の生活を保障するための制度であると原則を明言し、そのための措置として求職者給付をしっかり位置付ける必要がある。第2の柱として、積極的労働市場政策を掲げ、その中に、三事業、再就職手当、雇用継続給付、教育訓練給付を位置付け、目的・課題ごとに整理するほうが論理的であろう。

### （求職者給付の改善）

ここでは、ここまでの検討をもとに、雇用保険の第1の柱となるべき失業時の生活保障給付において改善が必要な点を指摘しておく。

#### ① 雇用保険の対象カバー範囲を広げる

雇用保険の適用除外となる労働者が多いことは先に見たとおりである。被保険者が労働災害保険適用労働者よりも1,400万人も少ないという状況は改善しなければならない。その際、適用除外を規定する考え方を改めねばならない。

#### ② 受給資格の改善

失業時の生活保障制度としては雇用保険しか持たないわが国において、雇用保険に加入していたにもかかわらず、日数が足りずに雇用保険給付が受給できないという失業者をフォローする制度はない。また、受給資格が生じない短期の雇用契約の場合、「掛け捨てになるから」ということでそもそも雇用保険加入義務がはずされている。

例えば離職前3年間にさかのぼって加入日数を数えるという規定にし、短期雇用を反復する人などにも受給権が生じやすいようにし、あわせて加入対象者を拡大することが必要である。

#### ③ 日額の改善

日額の算定にあたっては、ボーナスも算入し年収ベースにすることが必要である。なお、公的医療保険・介護保険・年金保険などの社会保険料負担を何らかのかたちで補助することも検討する必要がある。

#### ④ 給付日数の長期化

失業の長期化に応じた給付日数の長期化が早急に求められている。

#### ⑤ 給付日数延長認定条件の緩和

労働行政として、失業者の生活を支えるためにすぐに可能なのは、この運用条件を改め、必要な人へ広く給付日数延長を行なうことである。

⑥「受給期間 1 年間」規定の廃止

給付日数の延長を行なう上では、受給期間を限る規定を廃止しなければならない。

⑦ 給付制限の緩和

会社都合による離・退職が「自己都合退職」とされるようなことをなくしつつ、「正当な理由のある自己都合」要件を拡大することが求められている。また制限期間を 1 カ月とする運用改定も必要である。

（「日本型コンビニ賃金」の導入）

さらに、失業時生活保障給付の補足として、「日本型コンビニ賃金の導入」というべきものの導入の可否も検討されてよい。すなわち、失業を経て再就職した際に前職から所得が大幅に低下した場合、雇用保険による賃金上乘せ給付（前職賃金代替）を雇用継続給付のひとつのバリエーション（失業に準じた状態への金銭給付）と位置付けて導入できるはずである。

具体的には、8 割以下での転職・再就職に際して、期限付きで賃金割増給付を行なうというものである。例えば、3 年間、ボーナスを含む前職賃金 8 割までを保障するものである。給付総額としては再就職手当よりも労働者に有利にするという水準で設計すべきである。低下した賃金と雇用保険からの賃金割増給付とのコンビネーションで、生活水準の悪化を防ぐことが可能となる。

（雇用保険給付と公的扶助給付の交錯）

雇用保険給付の対象から外れた失業者の生活保障は、まず既存の職業転換給付金制度を拡充して対応すべきである。さらに、要保護状態になった失業者世帯の生活を保障するのは、生活保護制度の役割である。金銭給付だけでなく、就労指導、職業紹介をケースワークとして充実させ、失業者の自立計画（社会への算入計画）を共同決定していくような体制作りがのぞまれる。また、生活保護法上、困窮に陥る可能性のある人を困窮に陥ることから予防するための施策として位置付けられている「生業扶助」を活用することが求められている。生活保護制度が機能するには、申請者の手続き的権利や人権をも侵害するような資産・扶養調査の運用を改める必要があることはいままでもない。