

## 論 文

# 失業給付指標の国際比較と雇用保険の論点

—日英比較を中心に—

岩 井 浩

### 要 旨

本稿は、日英を中心に、失業給付指標の国際比較を考察する。拋出制給付制のみの日本の雇用保険では、失業者に占める保険給付率の著し低さが問題となり、雇用保険の法的枠組みと現実との乖離、その論点が問題になっている。日英の失業給付指標の実態を検討し、国際比較視点からの失業時のセーフティネットの必要性をみる。

キーワード：雇用保険の適用率；拋出制給付；失業保障；失業給付指標の国際比較

### はじめに

日本の失業保険（雇用保険）は、歴史的には、高度成長期の年功序列・終身雇用の日本的雇用慣行を背景に形成されたが、長期の不況の進行による失業の増大と長期化、短時間労働、派遣労働等の非正規雇用の急速な増大によって、雇用保険の法的枠組みとその現実との乖離が進んでいる。諸外国では、失業時の所得保障として、拋出制失業給付に加えて、政府の財源による失業扶助等の失業保障の施策が整備されている。日本の雇用保険は、失業扶助制度が未整備で、失業者のセーフティネット機能を十分に果たしていないとされている。本稿は、日英比較を中心に、失業給付指標の国際比較を主題としているが、はじめに、イギリスの失業保険統計の歴史的特徴についてふれ、第二に、国際比較の前提として、日英の失業保険と指標について説明する。第三に、失業給付指標の国際比較、特に日英比較の実態を検討し、最後に、日本の雇用保険の諸論点にふれる。<sup>1)</sup>

#### 1 失業保険統計の歴史的特徴－イギリス－

イギリスの失業保険統計は、失業給付に関する政府業務の記録としての業務統計であるので、政府の社会保障政策の変化、失業関係給付の規定条件等の行政的変更にともない、失業

の規定とその範囲は、政策的に変更され、請求者登録統計の対象反映性、連続性が問題にされてきた。労働組合の失業給付事業、失業救済と失業労働者法（1905年）および職業紹介所法（1909年）、失業保険法の成立（1911年）の経緯において、失業保険と請求者登録統計の原型とその基本的概念と方法が形成された。失業保険は、当初、拠出制保険のみであったが、後の大量の失業を前にして、1921年に政府支出による「無契約給付」が開始され、世界恐慌を経緯して、長期失業者への公的扶助を制度化していった。<sup>2)</sup>

1) 19世紀末から20世紀初頭にかけて、新たな貧困救済政策として、旧来の救貧法の対象である窮民と識別される、都市の新しい貧困者すなわち労働能力者としての失業者が大量に発生した。新たな労働能力のある失業者の救済が、国家の失業救済事業として課題とされ、失業救済法と失業保険法の成立をみるにいたった。失業救済法、失業保険法の課題は、国営の職業紹介所の全国的配置により、都市に大量に発生した失業者の救済（失業時の所得保障）をおこない、労働市場における大量な、不安定な臨時労働（casual work）を救済し、恒常的な労働（定期的雇用）を作りだすことが課題とされた。そのためには、労働能力の向上をはかる初等教育の改善と職業訓練の拡充が必要とされた。

2) 失業保険法の成立と保険対象労働者の失業給付の諸条件（法制的条件）の規定は、請求者登録統計の基礎的な概念と方法をなしていた。

保険対象労働者について、一定年齢の雇用契約のある労働者（当初は肉体労働者）と一定期間の保険加入者へ限定し、①仕事無く、②求職－職業紹介所への失業登録と失業の継続の証明の規定、③働く能力があり、かつ「相応な雇用（suitable work）」に就けないという失業給付の条件・資格が「法制的」に定められた。これらの「法制的条件」は、職業紹介所等における失業登録、失業給付の請求の決定（失業手帳による失業登録、保険事務官等による審査、決定）において、審査、確認された。請求者登録統計の「基本的問題」は、失業保険行政での「失業者に算定される者を正確に規定すること」（ガーサイド、W. R）であるとされた。

3) 請求者登録統計の失業給付の諸条件の規定は、1920年代のILO等の国際関係機関における失業統計の国際基準、国際比較の基礎的な概念と方法についての論議を経て、1930年代のアメリカにおける労働力調査、労働力統計の形成の歴史的先駆をなしていた。

現行のJSA（失業手当制）では、失業給付の受給資格の適正基準として、無職、就業可能、積極的求職の条項に求職者協定の手順が加えられた。失業保険法の成立以来、請求者は「相応な」雇用（suitable employment）をみいだすことが保障されていた。職業安定所が斡旋する雇用（仕事）は、請求者が、その年齢、経験、健康、教育等の条件を考慮にいれて、「合理的に就業することが期待されるもの」の一つでなければならなかった。請求者は、斡旋さ

れた仕事が求職者に相応ではない、また拒否する正当な理由がある場合は、その仕事に就くことを拒否することができた。しかし1989年の社会保障法は、雇用の「相応性」と斡旋された仕事の拒否の正当な理由の関係事項を削除した結果、現行のJSAの就業可能の規定では、「JSAの資格として、請求者は、一般的に適性とみなされるいかなる仕事にも就業可能でなければならない」と規定された。この「相応な雇用」の規定は、日本の雇用保険の「①失業者の生活保障という生存権、②労働市場との接触を維持するという勤労権」に深く関係している。失業給付者が、みずから望む職業に就くことを可能にするようなエンプロイアビリティ保障と規定にかかわっている。

## 2 日英の失業保険（雇用保険）と指標について

はじめに、失業給付の日英指標の比較の検討はいるまえに、必要な範囲で、日英の失業保険、雇用保険と指標の特徴にふれる。

(1) 日本の失業保険制度では、戦前には公的に失業保険制度は成立せず、戦後になって1947年に創設された。それは失業給付等の失業時の所得保障保の機能を捕捉する制度であった。高度成長とその破綻に伴い、第一次オイルショック後の1975年に、雇用保険財源を、失業者給付のみならず、企業の「雇用調整」にも充当できる制度に改変し、雇用安定事業および能力開発事業を兼ね備える雇用保険制度に転換された。日本の雇用保険は、「労働者が失業し」、「雇用の継続が困難な」場合と「労働者が自ら職業に関する職業訓練を受けた場合」に必要な給付をおこなう場合の失業給付と、「失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の拡大、労働者の能力開発及び向上」等に給付される雇用保険二事業（雇用安定事業と能力開発事業）から構成されており、後者の事業が含まれているので、雇用保険法と呼称されている。

雇用保険の法制的枠組みと諸論点は、労働法学会関係の研究者によって論議されている。<sup>3)</sup>はじめに雇用保険の基本的論点にふれておく（丸谷（2008）pp.30-31）。

「雇用保険法は、失業した労働者の生活の安定と再就職の支援を目的としている（雇用保険法1条）。失業時の生活安定－(1)「被保険者に対する基本手当の支給がこの機能の中核」、(2)さらに「職業能力を保全しつつ、安心して求職活動を行い、労働力を安売りことが避けられるといたセイフティーネットとしての機能」が保持されなければならない。失業時の生活保障に関するセイフティーネットと求職者給付の規定について、次の諸点の必要性が指摘されている（同上、p.31）。

(1) 基本手当の給付水準が生活の安定に資する程度に設定されている。求職活動ないしは職業訓練を行っているにもかかわらず職につくことができない期間は、生活保障求職者給付が行われている。(2) 職業能力の維持向上を失業者の権利としてとらえた場合、みずから望む



表 1 雇用保険の基本表

事項別 年度	適用・徴収状況（日雇を除く）				一般求職者給付								
	適用 事業所数	被保険者数	1)		基本手当2)			個別延長給付3)			1) 一般 求職者給付 支給総額	4) 基本初回 受給率	4) 基本 受給率
			保険料 収納済額	離職票 交付枚数	初回 受給者数	受給者 実人員	支給額	初回 受給者数	受給者 実人員	支給額			
千所	千人	百万円	千枚	千人	千人	百万円	千人	千人	百万円	百万円	%	%	
年度平均													
1994	1,909	33,981	149,134	297	143	837	120,351	*	*	*	125,093	0.4	2.5
1995	1,942	34,199	151,462	312	142	844	123,724	*	*	*	129,773	0.4	2.5
1996	1,978	34,387	154,736	337	157	899	134,516	*	*	*	140,959	0.5	2.6
1997	1,995	34,195	154,817	349	182	1,053	160,306	*	*	*	169,237	0.5	3.1
1998	2,002	33,902	147,712	346	181	1,068	166,320	*	*	*	177,333	0.5	3.2
1999	2,018	33,905	145,656	359	175	1,029	157,742	*	*	*	167,742	0.5	3.1
2000	2,028	34,111	196,574	379	198	1,106	167,802	*	*	*	174,160	0.6	3.2
2001	2,023	33,962	203,814	373	193	1,048	161,515	*	*	*	166,407	0.6	3.0
2002	2,009	34,132	210,597	359	166	839	120,673	*	*	*	125,171	0.5	2.4
2003	2,002	34,694	213,374	354	149	682	87,499	*	*	*	91,976	0.4	2.0
2004	1,998	35,296	242,894	360	142	628	78,138	*	*	*	82,866	0.4	1.8
2005	2,006	36,138	250,602	362	134	583	71,426	*	*	*	75,499	0.4	1.6
2006	2,018	37,128	201,813	360	131	567	69,065	*	*	*	72,687	0.4	1.5
2007	2,021	37,818	203,503	402	151	607	74,062	*	*	*	77,061	0.4	1.6
2008	2,020	37,664	146,602	378	173	855	106,994	46	116	11,377	123,345	0.5	2.5
2009	*	*	1,759,219	4,538	2,073	*	1,283,926	553	*	136,529	1,480,141	*	*

- (注) 1) 年度計は決算値であり、各月分は業務統計値であるため、各月の累計は年度計に一致しない。  
 なお、保険料収納済額の各月分は、当該月までの累計である。  
 2) 延長給付及び特例訓練を除く（所定給付日数のみ）。  
 3) 個別延長給付は、平成 21 年 3 月 31 日から平成 24 年 3 月 31 日までの暫定措置である。  
 4) 基本初回受給率及び基本受給率の算定方法（21 年 4 月より算定の基礎となる分母を「全被保険者数」から「一般被保険者数」に変更している）。

$$\text{基本初回受給率} = \frac{\text{基本手当初回受給者数}}{\text{被保険者数}} \times 100 (\%)$$

$$\text{基本受給率} = \frac{\text{基本手当受給者実人員}}{\text{被保険者数} + \text{基本手当受給者実人員}} \times 100 (\%)$$

(出所) 厚生労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』

図 1 は、失業等給付の構成図である。本稿では、主として求職者給付（一般被保険者、65 歳以上の高齢者継続被保険者、短期雇用特例被保険者、日傭労働被保険者に対する求職者給付）の指標をみる。

表 1 は、雇用保険の推移を示す基本表である。雇用保険の適用事業所数は、年度平均で、1994 年の 190 万 9 千人から 2008 年の 202 万人へと微増している。被保険者数も、1994 年の 3398 万 1 千人から、2008 年の 3766 万 4 千人へ多少増大している。しかし雇用保険給付の中心をなす基本手当受給実人員（一般求職者給付）は、1994 年の 83 万 7 千人から、一時、100 万人を超えたが、その後減少している。これを受給率で見ると、基本初回受給率では、あまり変動はすくないが、基本受給率（算定方式は、表の注、参照）では、一時増加も見られたが、2002 年の 2% 台、それ以降は、さらに 1% 台と減少している（2008 年では 2.5% に

なっているが）。

図1にみられるように、雇用保険給付の基本をなす失業等給付、一般保険者給付（主要指標は、基本手当）と高齢者給付、短期雇用者に対する特例一時的金と日傭給付からなっている。

表2 雇用保険受給者の給付別推移

（単位：人）

年度平均	一般給付		高齢者給付		一般給付		特例一時金		一般給付		日 雇		一般給付	
	受給実人員	指数	給付者数	指数	比率	給付者数	指数	比率	給付者数	指数	比率	受給実人員	指数	比率
1995	837,000	100.0%	10,093	100.0%	1.2%	34,719	100.0%	4.1%	34,000	100.0%	4.1%	34,000	100.0%	4.1%
1996	844,000	100.8%	10,507	104.1%	1.3%	34,188	98.5%	4.1%	32,000	94.1%	3.8%	32,000	94.1%	3.8%
1997	899,000	107.4%	11,489	113.8%	1.4%	32,726	94.3%	3.9%	31,000	91.2%	3.7%	31,000	91.2%	3.7%
1998	1,053,000	125.8%	12,694	125.8%	1.5%	30,248	87.1%	3.6%	29,000	85.3%	3.5%	29,000	85.3%	3.5%
1999	1,068,000	127.6%	11,791	116.8%	1.4%	29,400	84.7%	3.5%	27,000	79.4%	3.2%	27,000	79.4%	3.2%
2000	1,029,000	122.9%	10,623	105.3%	1.3%	27,425	79.0%	3.3%	27,000	79.4%	3.2%	27,000	79.4%	3.2%
2001	1,106,000	132.1%	10,988	108.9%	1.3%	26,605	76.6%	3.2%	26,000	76.5%	3.1%	26,000	76.5%	3.1%
2002	1,048,000	125.2%	11,226	111.2%	1.3%	24,425	70.4%	2.9%	24,000	70.6%	2.9%	24,000	70.6%	2.9%
2003	839,000	100.2%	10,320	102.2%	1.2%	22,996	66.2%	2.7%	22,000	64.7%	2.6%	22,000	64.7%	2.6%
2004	682,000	81.5%	9,169	90.8%	1.1%	21,159	60.9%	2.5%	19,000	55.9%	2.3%	19,000	55.9%	2.3%
2005	628,000	75.0%	9,016	89.3%	1.1%	19,612	56.5%	2.3%	17,000	50.0%	2.0%	17,000	50.0%	2.0%
2006	583,000	69.7%	9,156	90.7%	1.1%	18,376	52.9%	2.2%	15,000	44.1%	1.8%	15,000	44.1%	1.8%
2007	567,000	67.7%	9,502	94.1%	1.1%	16,626	47.9%	2.0%	14,000	41.2%	1.7%	14,000	41.2%	1.7%
2008	607,000	72.5%	11,214	111.1%	1.3%	15,160	43.7%	1.8%	14,000	41.2%	1.7%	14,000	41.2%	1.7%
2009	855,000	102.2%	13,658	135.3%	1.6%	13,332	38.4%	1.6%	12,000	35.3%	1.4%	12,000	35.3%	1.4%

（出所）『雇用保険事業年報』

表2の雇用保険受給の給付別推移（年度平均データ）をみると、一般給付の受給実人員（基本手当給付）は、表1でみたように、実数では、1995年より、一時増加傾向を示したが、2003年より、減少傾向を示し、95年基準指数でみると、2007年には、67.7%まで減少している（2009年は102.2%に回復）。これに対し、他の給付は、一般給付者に対して、高齢者給付者の比率は1%台の割合、特例一時金給付者は、4%台から1%台の割合に減少、日傭給付者も同様に、4%台から1%台の割合に減少している。高齢者給付者は、実数は少ないが、指数では、一時減少したが、2009年で136.3%と多少増加傾向がある。特例一時金給付者と日傭給付者は、実数は著しく減少しており、指数では、95年基準でみると、2009年では、前者は38.4%、後者は35.3%と大きく低下している。

雇用保険受給者は、基本指標である一般給付実人員でも、減少傾向を示しているが、労働市場における非正雇用等の短期雇用者の増大に対して、その保険適用が問題となっている。表3は、年度別計の推移を示しているが、表2の年平均データに対して、より実態に近いデータを示しており、短期雇用者への特例一時金給付者は、96年で41万254人であるが、その後、受給者は減少して、2010年では、15万8千975人で、指数では、38.8%まで減少している。短期雇用被保険者については、後に言及されるが、一週間の所定労働時間が20時間未満である者および同一の事業主の適用事業に継続して31日以上雇用されることが見込まれない者は対象外とされている。非正規の短時間雇用の多くの者が、依然として雇用保険の対象外

にあることが示されている。

表3 高齢者給付、特例一時金の給付者の推移

(単位：人)

年度計	高齢者給付		特例一時金	
	給付者数	指数	給付者数	指数
1996	126,078	100.0%	410,254	100.0%
1997	137,868	109.4%	392,713	95.7%
1998	152,324	120.8%	362,971	88.5%
1999	141,494	112.2%	352,802	86.0%
2000	127,480	101.1%	329,094	80.2%
2001	131,857	104.6%	319,257	77.8%
2002	134,714	106.8%	293,101	71.4%
2003	123,839	98.2%	275,957	67.3%
2004	110,024	87.3%	253,910	61.9%
2005	108,194	85.8%	235,339	57.4%
2006	109,877	87.2%	220,509	53.7%
2007	114,024	90.4%	199,512	48.6%
2008	134,569	106.7%	181,924	44.3%
2009	163,892	130.0%	159,986	39.0%
2010	147,771	117.2%	158,975	38.8%

(出所) 『雇用保険事業年報』

表4 規模別適用事業所数及び被保険者数

(2009年度末)

(単位：所、%、人)

規模別	適用事業所数	構成比	対前年増減比	被保険者数	構成比	対前年増減比
計	2,023,397	100.0	0.1	37,506,941	100.0	0.5
4人以下	1,217,732	60.2	0.2	2,062,539	5.5	0.5
5～29人	619,462	30.6	0.2	6,869,057	18.3	0.0
30～99人	126,342	6.2	▲0.3	6,612,797	17.6	▲0.3
100～499人	51,040	2.5	▲0.1	10,259,955	27.4	0.1
500人以上	8,821	0.4	1.0	11,702,593	31.2	1.8

(出所) 『雇用保険事業年報』

表5 規模別事業所数及び従業員数

規模別	事業所数		従業員数		2006年				2001年			
	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数	事業所数	構成比	従業員数	構成比	事業所数	構成比	従業員数	構成比
全産業(公務除く)	5,869,339	56,782,204	5,869,339	56,782,204	6,304,299	100.0%	58,280,216	100.0%	6,304,299	100.0%	58,280,216	100.0%
1～4人	3,521,944	7,556,958	3,521,944	7,556,958	3,847,528	61.0%	8,384,813	14.4%	3,847,528	61.0%	8,384,813	14.4%
5～9	1,117,797	7,287,995	1,117,797	7,287,995	1,208,300	19.2%	7,856,700	13.5%	1,208,300	19.2%	7,856,700	13.5%
10～19	647,553	8,718,450	647,553	8,718,450	671,740	10.7%	9,018,807	15.5%	671,740	10.7%	9,018,807	15.5%
20～29	226,117	5,374,227	226,117	5,374,227	229,787	3.6%	5,462,089	9.4%	229,787	3.6%	5,462,089	9.4%
30～49	166,178	6,242,820	166,178	6,242,820	168,379	2.7%	6,320,620	10.8%	168,379	2.7%	6,320,620	10.8%
50～99	100,314	6,827,839	100,314	6,827,839	99,271	1.6%	6,740,161	11.6%	99,271	1.6%	6,740,161	11.6%
100～199	37,757	5,125,740	37,757	5,125,740	37,744	0.6%	5,125,669	8.8%	37,744	0.6%	5,125,669	8.8%
200～299	10,037	2,421,357	10,037	2,421,357	9,820	0.2%	2,369,886	4.1%	9,820	0.2%	2,369,886	4.1%
300人以上	11,253	7,226,818	11,253	7,226,818	10,957	0.2%	7,001,471	12.0%	10,957	0.2%	7,001,471	12.0%
派遣・下請のみ	30,389	-	30,389	-	20,773	0.3%	-	-	20,773	0.3%	-	-

(出所) 総務省統計局 『事業所統計調査』 平成18年第2表(加工)

雇用保険事業年報の表4とセンサスの事業所統計調査の表5の規模別事業所数と従業者数の推移をみると、特徴的には、4人以下の事業所数は、2009年度で、60.2%、500人以上は0.4%にすぎないのに、被保険者数では、わずか4人以下では、5.5%にすぎず、500人以上では、31.2%を占めている。適用事業所数では、事業所統計調査の構成と比較して、同様の構成を示しているが、従業員数では、4人以下の零細事業所の従業員数が、事業所統計調査で13.3%、雇用保険事業年報では、5.5%と著しく低くなっており、小規模の零細事業所の保険適用従業員（被保険者）数が著しく過小であることが示めされている。

雇用保険の適用率と完全失業者に占める雇用保険の受給率の推移について、多少詳しくみてみる。

表6 日本の雇用保険適用率

年次	雇用保険				労働力調査			事業所統計調査			
	事業所数	指数	被保険者数	指数	雇用者	指数	適用率	従業員(公務除く)	適用人員率	事業所数 (公務除く)	適用事業所率
1995	1,909	100.0%	33,981	100.0%	52360	100.0%	64.9%				
1996	1,942	101.7%	34,199	100.6%	52630	100.5%	65.0%	57,583	59.39%	6,521	29.78%
1997	1,978	103.6%	34,387	101.2%	53220	101.6%	64.6%				
1998	1,995	104.5%	34,195	100.6%	53910	103.0%	63.4%				
1999	2,002	104.9%	33,902	99.8%	53680	102.5%	63.2%	58,281	58.17%	6,203	32.27%
2000	2,018	105.7%	33,905	99.8%	53310	101.8%	63.6%				
2001	2,028	106.2%	34,111	100.4%	53690	102.5%	63.5%	58,288	58.52%	6,304	32.17%
2002	2,023	106.0%	33,962	99.9%	53690	102.5%	63.3%				
2003	2,009	105.2%	34,132	100.4%	53310	101.8%	64.0%				
2004	2,002	104.9%	34,694	102.1%	53350	101.9%	65.0%	52,068	66.63%	5,728	34.95%
2005	1,998	104.7%	35,296	103.9%	53550	102.3%	65.9%				
2006	2,006	105.1%	36,138	106.3%	53930	103.0%	67.0%	58,782	61.48%	5,869	34.18%
2007	2,018	105.7%	37,128	109.3%	54720	104.5%	67.9%				
2008	2,021	105.9%	37,818	111.3%	55230	105.5%	68.5%				
2009	2,020	105.8%	37,664	110.8%	55240	105.5%	68.2%				

(出所)『雇用保険事業年報』、総務省統計局『労働力調査』、総務省統計局『事業所統計調査』(96年、99年、2001年、2004年、2006年、簡易調査、含)

雇用保険事業年報における適用事業所数は、表6にみられるように、1995年基準の指数で、2009年で105.8%で、被保険者数は、2009年で110.8%であり、増減がありながらも増加しているに過ぎない。雇用保険の適用率では、労働力調査の雇用者総数（公務を除く）に占める被保険者数の比率は、1999年で63.6%と低く、2009年で68.2%にすぎない。

また、事業所統計調査（センサス）をベースに被保険者数の適用をみると、公務を除く従業員数では、1996年の59.4%、2006年の61.5%になっており、事業所統計調査の方が低く表示されている。これを事業所数の適用率でみると、1996年の29.8%から、2004年の34.95%、2007年の34.18%と多少増えているが、その適用率は、30%台に低く表示されている。事業所統計調査の事業数には、個人経営と法人経営の区別があるが、従業員無しの、また無給の家族従業員のみ個人経営の事業所（自営業）の区分は表示されていないので、保険対象外



の零細自営業が含まれている点を考慮する必要がある。他方、従業員数では、表5（事業所調査の規模別、2006年）と表4（適用対象の規模別、2009年）との比較にみられるように、表5の1-4人の零細事業所の従業者数の比率が13.3%であるのに対して、表4の1-4人の零細な被保険者数の比率は5.5%に過ぎず。多数の零細な事業所および保険対象者が除外されていることが表示されている。

表7 完全失業者に占める雇用保険受給実人員の推移

(単位：1000人)

年次	完全失業者	指数	受給実人員	指数	割合
1968	590	100.0%	529	100.0%	89.7%
1969	570	96.6%	509	96.2%	89.3%
1970	590	100.0%	504	95.3%	85.4%
1971	640	108.5%	574	108.5%	89.7%
1972	730	123.7%	575	108.7%	78.8%
1973	680	115.3%	526	99.4%	77.4%
1974	730	123.7%	653	123.4%	89.5%
1975	1000	169.5%	877	165.8%	87.7%
1976	1080	183.1%	662	125.1%	61.3%
1977	1100	186.4%	669	126.5%	60.8%
1978	1240	210.2%	721	136.3%	58.1%
1979	1170	198.3%	669	126.5%	57.2%
1980	1140	193.2%	683	129.1%	59.9%
1981	1260	213.6%	772	145.9%	61.3%
1982	1360	230.5%	852	161.1%	62.6%
1983	1560	264.4%	897	169.6%	57.5%
1984	1610	272.9%	828	156.5%	51.4%
1985	1560	264.4%	647	122.3%	41.5%
1986	1670	283.1%	693	131.0%	41.5%
1987	1730	293.2%	675	127.6%	39.0%
1988	1550	262.7%	570	107.8%	36.8%
1989	1420	240.7%	521	98.5%	36.7%
1990	1340	227.1%	496	93.8%	37.0%
1991	1360	230.5%	507	95.8%	37.3%
1992	1420	240.7%	583	110.2%	41.1%
1993	1660	281.4%	710	134.2%	42.8%
1994	1920	325.4%	791	149.5%	41.2%
1995	2100	355.9%	857	162.0%	40.8%
1996	2250	381.4%	870	164.5%	38.7%
1997	2300	389.8%	931	176.0%	40.5%
1998	2790	472.9%	1091	206.2%	39.1%
1999	3170	537.3%	1068	201.9%	33.7%
2000	3200	542.4%	1029	194.5%	32.2%
2001	3400	576.3%	1106	209.1%	32.5%
2002	3590	608.5%	1048	198.1%	29.2%
2003	3500	593.2%	839	158.6%	24.0%
2004	3130	530.5%	682	128.9%	21.8%
2005	2940	498.3%	628	118.7%	21.4%
2006	2750	466.1%	583	110.2%	21.2%
2007	2570	435.6%	567	107.2%	22.1%
2008	2650	449.2%	608	114.9%	22.9%
2009	3360	569.5%	855	161.6%	25.4%
2010	3340	566.1%	654	123.6%	19.6%

(注) 雇用保険受給実人員は、一般求職者給付に関する数値。

(出所) 『労働力調査』、『雇用保険事業年報』

表7の完全失業者に占める雇用保険受給実人員の推移をみると、1968年基準の指数で見ると、完全失業者数、2010年で566.1%と大きく増大しているが、雇用保険受給実人員は、年次で増減があるが、2012年で123.6%にすぎない。表3でもみられたように受給実人員は減少傾向が続いている。

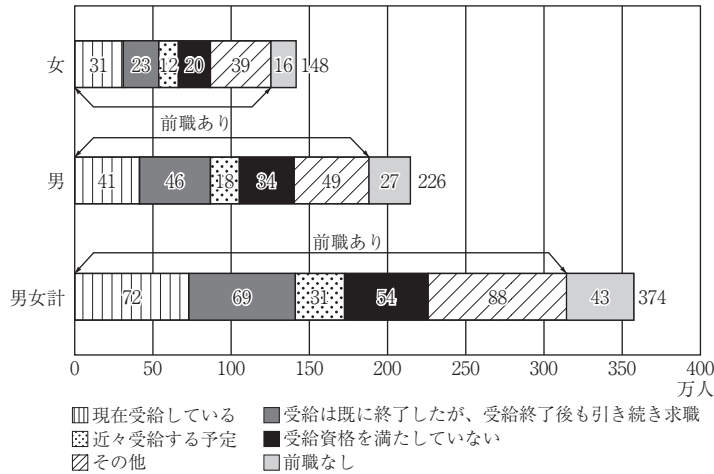
完全失業者数（労働力調査）に占める雇用保険受給者数の割合は、高度成長期の1968年から1975年では、80%以上の比率を示していたが、低成長期に入り、失業が増大し、失業の長期化と短時間就業者、非正規雇用の増大等により、保険の適用対象からの乖離が進み、次第に比率が低下し、2002年以降、20%台に減少し、2010年には、20%を割り、19.6%と著しく低い水準になっている。完全失業者において雇用保険を受給している者は、5人に1人以下となり、失業者のセイフティーネットが大きな問題となっている。

表8により、バブル崩壊以降の就業・不安定就業の諸要因の変動をみると、92年から95年にかけて、失業率は2%台から3%台に入り、97～98年の不況で、3.6%台となり、99年になると、4%台、2002年の不況では、5.4%台に増大した。失業期間が1年以上の長期失業者も、1992年の0.3%から、2003年には1.8%台に増大し、失業の長期化が進んでいる。また隠された失業とみなされる求職意欲喪失者は、92年で4.9%（女性9.8%）であったのが、98年には6%（女性は11.7%）、2000年には6.6%（女性12.7%）と増大し、特に女性がおきな比重を示しており、失業の深刻化が進んでいる。雇用形態を見ると、短時間就業、非正規雇用については、週35時間未満、不安定雇用等の指標が示されているが、雇用形態別指標としての非正規雇用では、1992年の14.4%（女性26.1%）から、一貫して増大し、2001年には、20.1%（女性36%）、2006年には、25.2%（女性42%）に達している。バブル崩壊前の2～3%台の失業率が、その後不況により、4～5%台に増大し、若年層の失業率は、平均失業率の2倍台の水準を示し、欧米型失業構造に推移したとされている。この間、雇用保険受給実人員はほとんど増大せず、近年は減少傾向を示しているので、前述のように、完全失業者に占めるその比率が20%台をわる動向をしめしているのは当然のことになる。失業時の失業扶助等の雇用保険の制度化、また雇用保険における非正規雇用や短時間就業者への雇用保険の適用の拡大の措置を一層はからなければならない。

完全失業者に占める雇用保険受給状況は、2002年に実施された総務省統計局『就業希望状況調査（平成14年4月～5月）』（この調査は一時的調査であるが）で、直接に完全失業者の失業保険の受給状態が調査されており、その実態がわかる。図2-2によると、雇用保険を受給している完全失業者は、男女総計で、20%、受給終了後も引き続き求職している者は19%、受給資格の無い者は15%となっていることが裏付けられている。

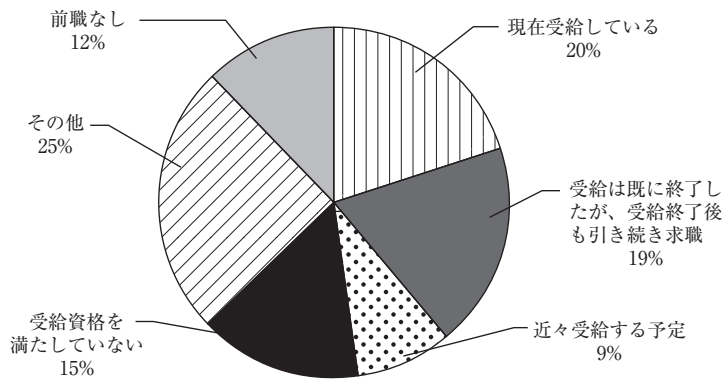


図 2-1 完全失業者における雇用保険の受給状況



(出所) 総務省統計局『就業希望状況調査』第6-1表(平成14(2002)年4月~5月)より作成 岩井(2010)p.281

図 2-2 完全失業者における雇用保険の受給状況の割合(男女計)



(注) 「前職なし」を除いた「前職あり」の完全失業者についての雇用保険受給の割合  
 (出所) 総務省統計局『就業希望状況調査』第6-1表(図2-2より作成) 同前(2010)p.282

日本の雇用保険の適用率が低い理由には、雇用保険法第6条の雇用保険適用の除外規定にあるとされ、つぎように指摘されている(山内久史(2011)、p.89)。適用事業所に雇用される者であっても、現行雇用保険法によれば、次の者は同保険の被保険者とはならない。

① 65歳に達した日以後に雇用される者(高年齢継続被保険者、短期雇用特例被保険者また

は日雇労働被保険者を除く。同法6条1号)

- ② 一週間の所定労働時間が20時間未満である者（日雇労働被保険者を除く。同条2号）
- ③ 同一の事業主の適用事業に継続して31日以上雇用されることが見込まれない者（前2カ月の各月において18日以上同一の事業主に雇用された者及び日雇労働被保険者になる者を除く。同条3号）
- ④ 季節的に雇用される者であって、4カ月以内の期間を定めて雇用される者または一週間の所定労働時間が20時間以上で厚生労働大臣の定める時間数未満である者（同条4号）
- ⑤ 昼間学生（同条5号）
- ⑥ 船員であって、1年を通じてではなく雇用される漁船乗務員（同条6号）
- ⑦ 公務員（同条4号）

公務員は、退職手当制度等の身分保障がある理由から、失業保険の適用事業所から除外されている（ただし、臨時職員等の非正規雇用は、含まれている）。

また農林水産業の従業員5人未満の零細事業所、実施の難しさから、当面、適用事業所として施行が猶予されている。イギリスでは（諸外国でも）、失業保険（JSA）の被保険者には公務員が含まれている。日本においても、この点の是正が指摘されている。

適用除外を除く被保険者が、雇用者の6割に満たない状態であるので、「雇用保険では、雇用関係における人的従属関係だけでなく、経済的従属関係」にも留意するこの必要性が指摘され、「就業形態の多様化、非典型労働、短時間労働の増大に対応とて、「一般被保険者のうち、短時間労働者と有期労働契約の被保険者類型」への更なる適用の検討が必要であるとされる（丸谷（2008）pp.34-35）。

(2) イギリスの現行の失業手当制（Jobseeker's Allowance：JSA）は国民保険（失業保険）の保険料を支払って、失業給付を受給する拠出制JSAと保険料が無拠出で、資産テストを受けて政府の失業所得扶助をうけとる所得制JSAの二つの方式からなっている。失業保険と給付は、(1) 国民保険の一環である失業保険給付による拠出制給付（拠出制JSA、資産調査なし）と(2) 失業保険の無拠出制給付（一般財源からの失業者への所得扶助、社会的扶助、資産テストあり）からなっている。失業給付では、政府の所得制給付の割合が大きく、失業時の安全ネット（セーフティネット）としての役割を果たしている。

イギリスの失業手当制（JSA）の概要は、失業給付規則の一覧表（表9）でみられる（岩井（2010）、2章、参照）。JSAの拠出制給付制と所得制給付では、ともに仕事無く、積極的に求職しており、求職者協定に加入することが義務づけられている。過去2年間の内、1年間保険料が拠出されたとみなされる者、16歳以上と年金開始年齢（男性65歳、女性60歳）

表9 JSAの給付規則の主要な論点の一覧表

	JAS（保険料）	JAS（所得ベース）			
就業可能	少なくとも週40時間就業可能。ある階層、例えば 肉体的精神的条件の在宅介護者等の者は、彼らの就業可能を、個人的環境によって、40時間以下に制限することができる。		貯 金	影響なし。	個人と配偶者の総資産の制限によって影響： 下限-£. 3000 上限-£. 8000
積極的求職	仕事への適用または雇用見通しの改善によって、総ての週に積極的求職。行動が仕事をえることを停止した時には、資格を失う。				居住介護でない者と60歳以上で、新資産の制限が以下の者： 下限-£. 10000 上限-£. 16000
求職者協定	給付条件として求職者協定に加入するか署名する。		給付へのルート	保険料-ベース 所得-ベース	居住介護/ナーシングホームの者の制限： 下限-£. 10000 上限-£. 16000
構成要素	個人的協定のみ	請求に含まれる1家族階層の全扶養者には次の者が含まれる。請求者、配偶者、児童の個人的同意：児童、障害者等の者がいる家族の保険料：抵当利子払いのような住宅費用の追加扶助。			職業年金と個人年金
裁 定	新請求の開始時の3待機日、open-endの裁定、未払い金の4夜の支払い。		労働市場不許可	就業可能/積極的求職でなく、かつ満足な求職者同意でなければ、不許可。	裁定が未決定で反対の裁定に従う特定の脆弱階層の困窮の事例では、減額された率が適用。特定の階層にない者は、JSAの資格に疑いがある場合のみ、第3週から適用される：しかし反対の裁定がなされた場合、適用されない。
期 間	同じ2税年に基づく、最大6カ月（182日）までの週7日	環境が変わらない間支払われた還給付			裁 可
年齢制限	年齢制限：60/65 60-65歳の男性は、ISとJSAの間に選択される。		収入の規制	給付は、収入の1pにつき、1p引かれる。	
配偶者の収入	以下の週あたりを無視： ：単身者5£、 特定グループ20£。	以下の週あたりを無視： ：単身者5£、夫婦10£。特定階層-1人親、救助艇乗組員等、20£。			
労働時間	収入のある仕事（平均週16時間以上）に就いてはならない。		試験中の雇用	試験中の雇用規制は、失業者を13週に拡大し、少なくとも4週以下、かつ12週間以下、仕事に就こうとしなければならない。	
			労働ボーナスへの復帰	パートタイムで働く請求者と配偶者（どちらが請求するならば）、パートタイム労働（無視の後）の収入の半分に相当する額まで増やすことができる。請求者が給付から仕事に移り、結果としてJSAからISが支払いを止める時、ボーナスは支払われる。（£. 1000迄）	

（出所）Jobseeker's Allowance Quarterly Statistical Enquiry (JSA QSE), Background paper. Annex 4.

岩井（2010）pp.63-64, 表2-4の改訂

未満のイギリス居住者を対象にしている。失業給付の就業（労働）条件は、すくなくとも週40時間以上就業可能である者に限定される。ただし失業給付期間中でも収入のある仕事に、週15時間以下の労働に就くことができる。フルタイム学生（全日制）は対象外であるが、カップルがパートタイムで、一人は扶養児童である場合は、夏期休暇中は失業給付を受給できる。パートタイム学生は、上記の条件が満たされれば、失業給付を受給している。失業給付期間は最長で26週間に限定されており、支給額は一定額に固定されている。イギリスの失業給付の適用対象には公務員も含まれている。

所得制給付では、拋出制給付の基本的要件を満たすとともに、資産（収入、貯金等）調査が義務づけられているが、要件が満たされれば、所得制給付が支給される。所得制給付では、失業時の所得保障制があり、各種の社会的扶助（地方税給付（減額）、住宅給付、家族給付、等）が付与されている（表9、参照）。

日本の雇用保険では、拋出制給付のみであり、適用対象から公務員は除外されている。失業給付（基本的給付）を受給するには、離職の日以前の2年間に、被保険者期間が通算して6カ月以上の要件を満たさなければならない。65歳以上の高齢者（高年齢継続被保険者を除く）、週労働時間が20時間未満の短時間労働者（日傭労働被保険者を除く）は対象外とされる。20時間以上の短時間労働者でも、同一の事業主の下で31日以上、継続して雇用されることが見込まれない者は、被保険者とはみなされない。20時間未満しか就業できなく、かつ同一事業主での継続雇用されない短時間労働者は、被保険者とみなされないことが問題となっている（この論点は、後にふれられる）。

イギリスの失業給付の資格別構成の推移は、表10にみられる。JSA受給者の多数は、失業保険を支払った拋出ベースの給付ではなく、所得ベースの給付の受給者であり、政府財源からの失業者への所得扶助の受給者であることが示されている。拋出ベース給付の受給者は、多少増えているが、2003年5月で18.1%、無拋出制給付（所得ベース）の受給者は69.9%である。多数は、政府財源による失業者への所得扶助からなっており、拋出制失業保険の限界を補足し、失業者への安全ネットとしての役割を果たしている。

イギリスの失業保険は、国民保険の一環として実施されており、その適用率は高率であり、労働力調査の失業者数と失業登録数（請求者登録、claimant count: CC）は、比較可能な失業指標として整備されている。2000年代の好況期では、失業者、失業率も請求者登録数も減少（失業者数の方が多少多い傾向）してきたが、世界的不況と欧州危機の進行により、近年、図4-1の失業率、図4-2の請求者登録数の推移にみられるように、急速に失業状況が悪化している。失業者数と請求者登録数（失業給付資格別数）の関係は、後で説明される。

表10 給付資格別JSA 1997-2003（構成比）

（単位：1000人）

		全請求者 (100%)	給付受給者 総数%	JSA のタイプ			JSA の 支払い無し
				拠出ベース だけ	拠出ベースと 所得ベース%	所得ベース だけ	
1997	2月	1,763.4	91.2	14.2	2.3	74.7	8.8
	5月	1,562.4	90.0	11.6	1.8	76.6	10.0
	9月	1,515.1	90.1	11.7	1.7	76.7	9.9
	11月	1,330.6	90.4	11.7	1.9	76.8	9.6
1998	2月	1,394.8	91.1	13.0	2.0	76.0	8.9
	5月	1,295.8	91.2	11.9	1.8	77.5	8.8
	9月	1,323.6	91.1	12.8	1.7	76.6	8.9
	11月	1,230.8	90.4	12.7	2.0	75.7	9.6
1999	2月	1,325.7	90.6	14.1	2.3	74.2	9.4
	5月	1,224.5	90.3	12.9	2.2	75.2	9.7
	9月	1,210.6	90.6	13.3	1.8	75.5	9.4
	11月	1,103.4	90.2	12.6	1.9	75.7	9.8
2000	2月	1,183.0	90.7	14.5	1.8	74.4	9.3
	5月	1,067.3	91.1	13.9	1.8	75.5	8.9
	9月	1,044.9	91.0	14.1	1.8	75.1	9.0
	11月	960.6	90.4	14.1	1.9	74.4	9.6
2001	2月	1,031.9	91.1	16.1	2.1	72.9	8.9
	5月	942.0	90.1	15.6	1.9	72.5	9.9
	9月	930.9	90.2	15.9	1.9	72.3	9.8
	11月	889.2	89.9	16.9	2.0	71.0	10.1
2002	2月	985.6	90.5	19.0	2.2	69.3	9.5
	5月	918.5	90.1	17.7	2.1	70.3	9.9
	9月	924.3	90.2	17.9	1.9	70.4	9.8
	11月	872.0	90.2	17.9	2.0	70.3	9.8
2003	2月	977.7	90.2	19.2	2.0	69.0	9.8
	5月	924.0	90.1	18.1	2.0	69.9	9.9

（注）500以下の数字は高い程度のサンプリング・エラーが含まれているので、使用できない。

（出所）JSA QSE, Table 1. 2.

（出所）岩井（2010）. p.61.

図 4-1 Unemployment rate

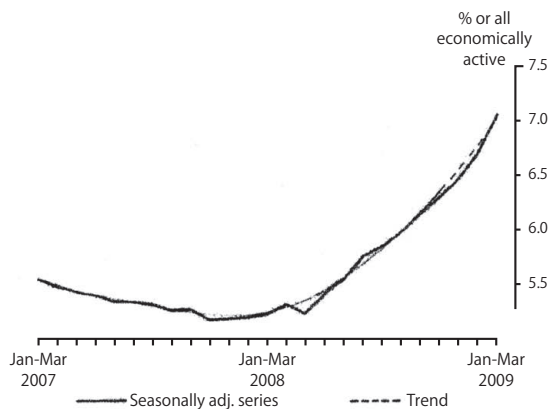
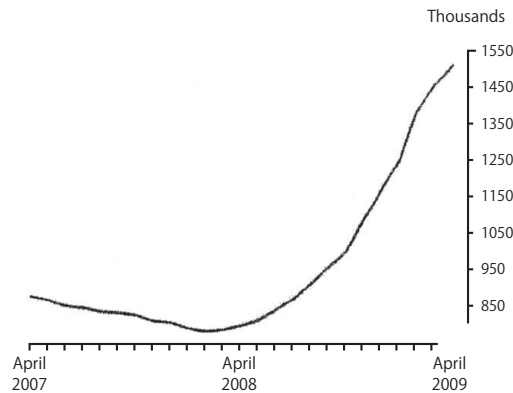
Sampling variability  $\pm 0.2\%$ 



図 4-2 Claimant count



(出所) ONS. Labour Market Statistics, May, 2009

### 3 失業給付指標の国際比較－特に日英比較－

失業給付の国際比較指標では、日本の雇用保険の受給率の低さを示す指標が論議されてきた（布川日佐史（2000）、大沢真理（2009）、参照）。ここでは、対象にされてきた若干の国際比較の試算表を吟味して、その算定方法と論点をみる。特に日英について、比較の試算表を検討し、その実態をみる。

#### (1) 失業代替率の国際比較

OECD は、報告 Benefit systems and work incentives（1998）において、失業給付の国際比較をおこない、各国の失業給付に関する年課税／給付の状況を視点に置いて、失業時の純所得（手取り所得）の代替率（Net Replace Rate: NRR）の国際比較を試算している。

失業代替率（NRR）とは、就業時の手取り所得に対する失業時の手取り所得の割合を表示しており、税引き後の純失業給付額の国際比較の試算をおこなっている。失業時の手取り所得は、 $((\text{失業保険} \cdot \text{失業扶助} + \text{家族手当} + \text{住宅手当}) - \text{所得税})$ 、就業時の手取り所得は、 $((\text{総家督所得} + \text{家族給付} + \text{住宅給付} - \text{所得税}) + \text{社会的扶助})$ であり、後者に対する前者の比率で、NRR が算定される。

1) 失業の代替率の国際比較指標の検討に入るまえに、失業給付と失業扶助の例示として、イギリスにおける失業者への求職者手当（拠出制給付と所得制給付）と失業者への各種扶助の状態を示す表 11 の失業者に対する求職者手当と各種の加算金の概要にふれておく（2009-2010 年海外情勢報告（2010）、第 3 章、p.85）。

表11 イギリスの主な給付制度と支給額（2009年、ポンド／週）（例示）

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

(注) 一人親、カップルに関する基準は、基本的に所得調査制求職者手当と同等

(出展) "Benefit and Pension Rates April 2009" DWP, directgov ウェブサイト

(出所) 2009-2010年海外労働報告(2010) p.85

失業手当制(JSA)における拠出制失業給付と所得制失業給付に加えて、失業者に対する各種加算金があり、以下の項目がある。被扶養児童・若年者(20歳未満、家族加算金、障害児童加算金、介護者加算金、重度障害者加算金、年金受給者加算金(カップル)、障害者加算金(単身者)、同上(カップル)、重度障害者加算金(単者)、同上(カップル)。また求職者手当および就労貧困者に対する給付制度の受給者には、低所得者向けの各種の給付制度が適用されている。それには、以下の項目がある。住宅給付(Housing Benefit)と地方税給付(Council Tax Benefit)、児童給付(Child Benefit)、児童税額控(Child Tax Credit)、国民保険免除(National Insurance Credit)がある。また受給者が就業に復帰した場合で

も各種の給付制度が適用される。また①就労困難者向けの扶助制度として、就労不能給付（Incapacity Benefit）、所得補助（Income Support）、③雇用・生活補助手当（Employment and Support Allowance）また就労困難者向けの扶助制度として、就労不能給付（Incapacity Benefit）、所得補助（Income Support）、雇用・生活補助手当（Employment and Support Allowance）がある。

以上のように、失業給付の国際比較では、より詳細には、各国の失業時の失業給付、失業扶助、各種の社会的扶助、減税、減額置等を考慮にいたした検討が必要になる。

2) 失業の代替率の国際比較指標は、表12の給付受給後の1ヶ月での単身失業者の純給付所得の構成、表13の給付受給後の1ヶ月での子供二人の稼得失業夫婦の純給付所得の構成を表示しておく。また表12、表13に関連して、このテーマの先行研究をおこなった布川日佐史（2000）が作成した表14の失業の代替指標の要約表を掲載しておく。

表12 失業給付受給後の1ヶ月での単身失業者の純給付所得の構成

	Income components					Net incomes		
	Unemployment insurance	Unemployment assistance	Social assistance	Family benefits	Housing benefits	Income taxes	Out of work	In work
Australia	-	81	-	0	19	0	100	270
Austria	100	0	0	0	0	0	100	175
Belgium	100	0	0	0	0	0	100	154
Canada	124	0	0	0	0	-24	100	164
Czech Republic	100	-	0	0	-	0	100	185
Denmark	156	0	0	0	0	-56	100	154
Finland	124	-	0	0	7	-31	100	147
France	105	0	0	0	4	-9	100	132
Germany	99	0	0	0	1	0	100	143
Hungary	118	-	0	0	0	-18	100	149
Iceland	90	0	0	0	14	-4	100	181
Ireland	100	0	0	0	0	0	100	303
Italy	115	0	0	0	0	-15	100	280
Japan	100	0	0	0	0	0	100	158
Korea	100	-	0	-	-	0	100	182
Luxembourg	126	0	0	0	0	-26	100	116
Netherlands	158	0	0	0	0	-58	100	133
New Zealand	0	78	0	0	33	-11	100	270
Norway	134	0	0	0	0	-34	100	152
Poland	111	0	0	0	0	-11	100	294
Portugal	100	0	0	0	0	0	100	227
Spain	115	0	0	0	-	-15	100	137
Sweden	152	0	0	0	0	-52	100	133
Switzerland	116	-	0	0	-	-16	100	130
United Kingdom	44	0	0	0	56	0	100	194
United States	116	-	0	0	0	-16	100	172

（注）待機期間は一致するとされている。

(-)：これらの給付は、この国にはない。

（出所）OECD. (1998). p.34.

表13 失業給付受給後の1ヶ月での子供二人の稼得失業夫婦の純給付所得の構成

	Income components					Net incomes		
	Unemployment insurance	Unemployment assistance	Social assistance	Family benefits	Housing benefits	Income taxes	Out of work	In work
Australia	-	69	-	21	10	0	100	139
Austria	79	0	0	21	0	0	100	145
Belgium	80	0	0	20	0	0	100	167
Canada	95	0	0	13	0	-8	100	147
Czech Republic	84	-	0	12	-	0	100	130
Denmark	98	0	0	13	15	-26	100	130
Finland	88	0	0	22	14	-24	100	150
France	76	0	0	9	19	-4	100	127
Germany	83	0	0	7	10	0	100	125
Hungary	83	-	0	30	0	-13	100	135
Iceland	81	0	0	24	17	-22	100	169
Ireland	94	0	0	6	0	0	100	156
Italy	78	-	-	23	-	-1	100	213
Japan	100	0	0	0	0	0	100	169
Korea	100	-	0	-	-	0	100	185
Luxembourg	96	0	0	12	0	-8	100	111
Netherlands	124	0	0	9	6	-39	100	122
New Zealand	0	80	0	11	21	-12	100	156
Norway	103	0	0	16	-	-19	100	137
Poland	89	0	0	15	0	-4	100	238
Portugal	93	0	0	7	0	0	100	130
Spain	102	0	0	3	-	-5	100	132
Sweden	112	0	0	15	12	-39	100	118
Switzerland	101	-	0	9	-	-10	100	114
United Kingdom	50	0	0	12	38	0	100	149
United States	104	-	0	0	0	-4	100	169

(注) 待機期間は一致するとされている。

(-) : これらの給付は、この国にはない。

(出所) OECD. (1998). p.35.

表14 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

(注) OECD, *Benefit Systems and Work Incentives*, 1998, pp.30-35 をもとに作成。

(出所) 布川日佐史 (2000) p.36

表12、表13、表14から、失業代替率は、イギリスでは、単身世帯で0.52%、4人世帯で0.67%、日本では、単身世帯で0.63%、4人世帯で0.59%と表示されている。単身世帯では、イギリスよりも日本の方が高く表示されている（これは、イギリスの失業給付が一定額に限定されていることも要因となっている）。

OECDの各国別失業代替率算定の補足資料（OECD報告では、各国別の失業代替率の算定資料は収録されていない）によって、イギリスと日本の試算の詳細をみる（OECDの失業代替率の国際比較表に関する各国別補足説明資料、参照。OECDのwebに収録）。イギリスの失業給付では、失業給付は課税対象とされているが、地方税は減額されている。また失業時の生活給付として、非課税の地方税給付と住宅給付（子供二人の失業夫婦には、さらに非課税の所得給付と家族給付）が扶助されている。

表15 単身失業者の年課税/給付の構成（ポンド）1997年

	Unemployment benefit: 52 weeks	Income Support: from the 53rd week
<b>A. Taxable benefits</b>		
<b>Means-tested benefits</b>		
Income Support		2,556
<b>Non-means tested benefits</b>		
Unemployment benefits	2,556	0
<b>Total taxable benefits</b>	<b>2,556</b>	<b>2,556</b>
<b>B. Income tax and social security contributions</b>		
Income tax allowances	4,045	4,045
Taxable income	0	0
Income tax	0	0
Tax credits	0	0
Local tax	673	673
Social security contributions	0	0
<b>Total income tax and social security contributions</b>	<b>673</b>	<b>673</b>
<b>C. Non-taxable benefits</b>		
<b>Means-tested benefits</b>		
Income Support	0	0
Council Tax Benefit	673	673
Housing benefits	3,352	3,352
<b>Non-means tested benefits</b>		
Unemployment benefits	0	0
<b>Total non-taxable benefits</b>	<b>4,025</b>	<b>4,025</b>
<b>D. Net income out of work (A-B+C)</b>	<b>5,908</b>	<b>5,908</b>
<b>E. Net income in work</b>	<b>11,867</b>	<b>11,867</b>
<b>F. Net replacement rate (D/E) (per cent)</b>	<b>50</b>	<b>50</b>

(出所) OECD (1998) p.34.

表 15 の単身失業者の年課税 / 給付（ポンド）（1999 年）によると、イギリスの単身失業者の失業代替率は、以下のように算定される。

- ① 週 52 週までは、拋出制失業給付、週 35 週以降は、所得制失業給付が支給されるが、単身失業者の失業給付額は 2556 ポンドである。
- ② 失業給付額の課税額 2556 ポンドから地方税を引いた 1883 ポンドが純失業給付額である（A - 地方税）。
- ③ 失業時の生活給付として地方税給付（673）と住宅給付（3352）の合計（4025）が、非課税給付として支給される（C）。
- ④ 失業時の純所得は、② + ③の 5908 ポンドである（A+B+C）。
- ⑤ 労働時の純所得 11867 ポンド（E）にしめる失業時の純所得（D）は、50%になる。

表 16 子供二人の失業夫婦の年課税/給付の構成（ポンド）1997

	Unemployment benefit: 52 weeks	Income Support: from the 53rd week
<b>A. Taxable benefits</b>		
<b>Means-tested benefits</b>		
Income Support		2,556
<b>Non-means tested benefits</b>		
Unemployment benefits	2,556	0
<b>Total taxable benefits</b>	<b>2,556</b>	<b>2,556</b>
<b>B. Income tax and social security contributions</b>		
Income tax allowances	4,045	4,045
Taxable income	0	0
Income tax	0	0
Tax credits	0	0
Local tax	673	673
Social security contributions	0	0
<b>Total income tax and social security contributions</b>	<b>673</b>	<b>673</b>
<b>C. Non-taxable benefits</b>		
<b>Means-tested benefits</b>		
Income Support	0	2,732
Council Tax Benefit	673	673
Housing benefits	3,352	3,352
<b>Non-means tested benefits</b>		
Unemployment benefits	1,490	
Family benefits	1,043	1,043
<b>Total non-taxable benefits</b>	<b>6,558</b>	<b>7,800</b>
<b>D. Net income out of work (A-B+C)</b>	<b>8,440</b>	<b>9,683</b>
<b>E. Net income in work</b>	<b>13,184</b>	<b>13,184</b>
<b>F. Net replacement rate (D/E) (per cent)</b>	<b>64</b>	<b>73</b>

（出所）OECD（1997）p.35

表 16 の子供二人の失業夫婦の年課税 / 給付の構成（ポンド）（1997 年）によると、イギリスの子供二人の失業夫婦の失業代替率は、以下のようになる。52 週以前と以後の二つの試算がなされている。

< 52 週以前 >

- ① 週 52 週までは、拋出制失業給付、週 52 週以降は、所得制失業給付が支給されるが、家族子供二人の夫婦の失業者では、単身失業者と同様に、同一の失業給付額で、2556 ポンドである。
- ② 失業給付額の課税額 2556 ポンドから地方税を引いた 1883 ポンドが純失業給付額（A - 地方税）。
- ③ 52 週以前の失業給付では、地方税給付（673）、住宅給付（3352）、所得給付（1490）、家族給付（1043）の合計（6558）（C）が非課税給付として給付される。
- ④ 失業時の純所得（D）は、②+③の 8440 ポンドである（A+B+C）。
- ⑤ 労働時の純所得（E）13184 ポンドにしめる失業時の純所得（D）は、64%になる。

< 53 週以後 >

- ① 週 52 週までは、拋出制失業給付、週 52 週以降は、所得制失業給付が支給されるが、家族子供二人の夫婦の失業者では、単身失業者と同様に、同一の失業給付額で、2556 ポンドである。
- ② 失業給付額の課税額 2556 ポンドから地方税を引いた 1883 ポンドが純失業給付額である（A - 地方税）。
- ③ 53 週以後の失業給付では、所得扶助（2732）、地方税給付（673）、住宅給付（3352）、家族給付（1043）の合計 9683 ポンド（C）が非課税給付として給付される。
- ④ 失業時の純所得（D）は、②+③の 9683 ポンドである（A+B+C）。
- ⑤ 労働時の純所得（E）13184 ポンドにしめる失業時の純所得（D）は、73%になる。

日本の失業者の年課税 / 給付（1997 年）については、表 17 と表 18 で試算されている。

日本の失業給付（雇用保険給付）は、拋出制失業給付しかない。OECD の国際比較では、日本の生活保護を、失業時の社会的扶助（生活扶助）と見なして処置している。また減税、そのたの社会的扶助もないので、表 17 から、単身者の失業保険の失業代替率は 59%、失業扶助の失業代替率 32%とされている。表 18 から、二人の子供のいる夫婦二人の失業保険の代替率は 56%、社会的扶助の代替率は 65%となっている。

ここで、日本の生活保護を失業時の生活扶助と見なしているのは妥当ではない。イギリスでは、前述のように、拋出制給付と所得制給付が失業給付制として定められており、35 週

表17 単身失業者の年課税/給付の構成（円）1997年

	Unemployment insurance	Social assistance
<b>A. Taxable benefits</b>		
Means-tested benefits		
Non-means tested benefits		
<b>Total taxable benefits</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>B. Income tax and social security contributions</b>		
<b>Total income tax and social security contributions</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>C. Non-taxable benefits</b>		
Means-tested benefits		
Social assistance	0	1,152,480
Non-means tested benefits		
Unemployment insurance	2,150,480	0
<b>Total non-taxable benefits</b>	<b>2,150,480</b>	<b>1,152,480</b>
<b>D. Net income out of work (A-B+C)</b>	<b>2,150,480</b>	<b>1,152,480</b>
<b>E. Net income in work</b>	<b>3,630,609</b>	<b>3,630,609</b>
<b>F. Net replacement rate (D/E) (per cent)</b>	<b>59</b>	<b>32</b>

(出所) OECD (1997) p.11

表18 子供二人の失業夫婦の年課税/給付の構成（円）1997

	Unemployment insurance	Social assistance
<b>A. Taxable benefits</b>		
Means-tested benefits		
Non-means tested benefits		
<b>Total taxable benefits</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>B. Income tax and social security contributions</b>		
<b>Total income tax and social security contributions</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>C. Non-taxable benefits</b>		
Means-tested benefits		
Child benefits	0	0
Social assistance	0	2,515,200
Non-means tested benefits		
Unemployment insurance	2,150,480	0
<b>Total non-taxable benefits</b>	<b>2,150,480</b>	<b>2,515,200</b>
<b>D. Net income out of work (A-B+C)</b>	<b>2,150,480</b>	<b>2,515,200</b>
<b>E. Net income in work</b>	<b>3,864,600</b>	<b>3,864,600</b>
<b>F. Net replacement rate (D/E) (per cent)</b>	<b>56</b>	<b>65</b>

(出所) OECD (1997) p.12

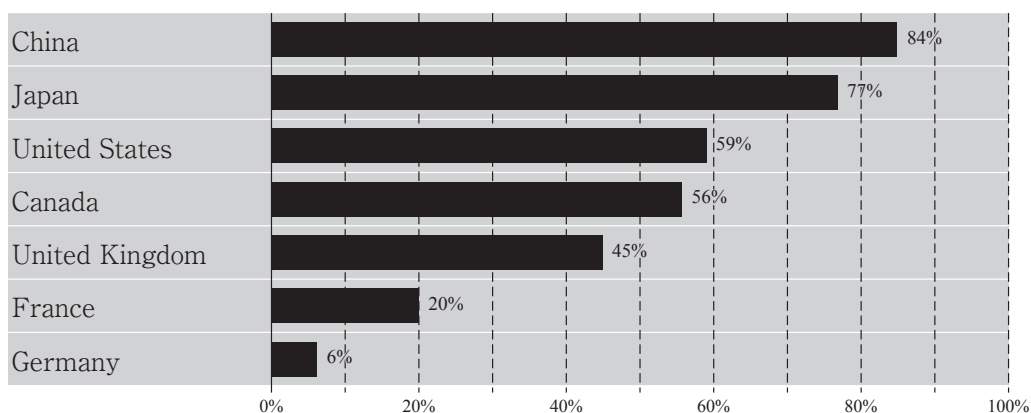


以前は、拋出制給付、36週以後は、所得制給付があり、両給付からなる統一的な失業手当制（Jobseeker's Allowance）が制定されている。さらに失業時の各種の加算金、就労貧困者への種々の給付金、手当金が付加されている。日本の生活保護は、国民の最低生活保障の政府の施策（給付の窓口は地方自治体の福祉課）であり、失業保険制度、失業給付（窓口は職業安定所＝ハローワーク）とは、一体化されたシステムではない。失職し、求職している世帯は、就労可能な世帯として、多くは生活保護世帯として認定されない。生活保護制度を、欧米のように、失業時の扶助制度と同一に扱うのは問題であるといえよう。

## (2) 失業給付の国際比較（失業給付における非受給者の割合の国際比較）

ILOは、報告 The financial and economic crisis: A decent work response (2009) において、2007年の世界金融恐慌以来の社会経済状況を分析し、雇用・失業指標として、図3の「失業給付を受給していない失業労働者の割合」の国際比較の試算表を提示している。

図3 失業給付を受給していない失業労働者の割合



（註）数値は、拋出制失業給付と失業扶助の両形態を考慮にいれている。

（資料）各国の指数は、利用可能な各国の資料を使って、給付平均率の推定に基づいている。中国では、カバレッジは、総失業の配分として、失業給付受給者として算定されている（2005年；総失業は雇用の都市／農村の配分に基づいて推定）。日本では、2006年度平均の総失業者に占める失業給付受給者（65歳以上の高齢継続被保険者、短期雇用特例被保険者、日傭労働被保険者の総計を含む）の割合。アメリカでは、2008年12月の失業者数の割合として、2008年12月20日に終わる週の失業保険受給者。カナダでは、失業者の配分として、定期EI給付（2008年12月）。イギリスでは2008年12月の失業者の配分として、総請求者登録（Jobseeker's Allowance: 給付に関する総失業給付請求者）（2008年Q4）。フランスでは、失業者（ILO定義、2008年Q4）の配分として、失業給付受給者（Assurance chômage, 2008年12月）。ドイツでは、失業者の配分として、失業保険と失業扶助（2008年10月）。

（出所）ILO（1999）、p.16

ILO の報告において、「多くの先進国では、離職者は、失業給付の資格をもっていない場合が多い。OECD 諸国の半数の国々は、失業者の 50%以上が失業給付を受給していない（非受給者が社会的扶助給付の資格をもっていることが多いが）。フランスやイギリスの国々でも、カバレッチが平均以上でも、多くの労働者は失業給付を受給していない（図 3、参照）」（同上、p.17）ことが指摘されている。

図 3 の算定に利用された統計資料は、図の注に掲載されているが、算定方法の詳しい説明は付記されていない。ここでは、他の資料によって、英日比較を中心に、その実態について、検討する。

図 3 によると、失業給付を受給していない失業者の割合は、日本は 77%、イギリス 45% であるが、フランスは 20%、ドイツは 6% の低さを示している。

イギリスの算定資料は、労働力調査の失業者総数（労働力調査、2008 年 12 月）に占める請求者登録総数（失業関連給付の請求者総数、2008 年第四半期）の割合である。日本の算定資料は、労働力調査の完全失業者総数に占める雇用保険受給者総数（65 歳以上の高齢者給付、短期雇用特例給付、日雇給付を含む）の割合である（2006 年平均）。

イギリスの失業手当制（JSA）は、（1）国民保険の一環である失業保険給付による拠出制給付（拠出制 JSA、資産調査なし）と（2）失業保険の無拠出制給付（一般財源からの失業者への所得扶助、社会的扶助、資産テストあり）からなっている。失業者が失業保険を支払う拠出制給付の他に、失業時の安全ネット（セーフティネット）として、資産調査での一定の条件がチェックされるが、政府の負担による失業者への所得制給付があり、失業給付の大きな割合を占めている。

表19-1 JSAの給付資格別構成と失業者

（単位：1000 人）

年次	総請求者	拠出制ベース	所得制ベース	失業者
1997	1763	251	1317	2045.0
1998	1395	181	1060	1716.4
1999	1326	187	984	1705.1
2000	1183	172	880	1703.5
2001	1032	166	748	1729.2
2002	986	188	683	1730.5
2003	978	188	675	1735.3
2004	978	131	555	1748.9
2005	867	140	575	1762.6
2006	958	135	665	1678.0
2007	896	114	605	1635.0
2008	1032	128	577	1883.0
2009	1513	342	940	2215.0
2010	1608	205	1011	2465.0

表19-2 JSAの給付資格別構成比

(単位：%)

年次	総請求者	拠出制ベース	所得制ベース
1997	100.00%	14.24%	74.70%
1998	100.00%	12.97%	75.99%
1999	100.00%	14.10%	74.21%
2000	100.00%	14.54%	74.39%
2001	100.00%	16.09%	72.48%
2002	100.00%	19.07%	69.27%
2003	100.00%	19.22%	69.02%
2004	100.00%	13.39%	56.75%
2005	100.00%	16.15%	66.32%
2006	100.00%	14.09%	69.42%
2007	100.00%	12.72%	67.52%
2008	100.00%	12.40%	55.91%
2009	100.00%	22.60%	62.13%
2010	100.00%	12.75%	62.87%

表19-3 失業者に占めるJSA給付資格別割合

(単位：%)

年次	総請求者	拠出制ベース	所得制ベース	失業者
1997	86.21%	12.27%	64.40%	100.0
1998	81.27%	10.55%	61.76%	100.0
1999	77.77%	10.97%	57.71%	100.0
2000	69.45%	10.10%	51.66%	100.0
2001	59.68%	9.60%	43.26%	100.0
2002	56.98%	10.86%	39.47%	100.0
2003	56.36%	10.83%	38.90%	100.0
2004	55.92%	7.49%	31.73%	100.0
2005	49.19%	7.94%	32.62%	100.0
2006	57.09%	8.05%	39.63%	100.0
2007	54.80%	6.97%	37.00%	100.0
2008	54.81%	6.80%	30.64%	100.0
2009	68.31%	15.44%	42.44%	100.0
2010	65.23%	8.32%	41.01%	100.0

(注) 給付資格別データは、季節データを統一していませんので、概数である。

(出所) DWP JSA QSE (Quarterly Statistical Enquiry) and other data, ONS Monthly Labour Market Statistics から作成 (表 19-1、表 19-2 も同前)。

表 19-2 の JSA の失業給付資格別割合をみると、総請求者に占める請求者登録総数の割合は、2007 年で、拠出制給付の割合は、12.8%、所得制給付の割合は 67.5% になっている。不況により失業者が急増する中、2009 年で、前者は 22.6%、後者は 62.1% と増加している。

表 19-3 の失業者に占める資格給付別割合の推移をみると、不況にともない、2009 年で、請求者総数では、68.3% に増大し、その内、拠出制失業手当の受給者の割合は 15.4% に増え、所得制失業手当の受給者は、42.4% にいたっている。2010 年では、総数は 65.2%、前者は 8.32%、後者は 41.0% へと変動している。イギリスでは、景気の変動により、失業給付の資格別変動

がみられるが、全体の傾向としては、失業者に占める請求者登録総数の割合は、6割強であり、その内、拠出制ベースの給付は、約10%、所得制ベースの給付は、約40%を占めており、政府の失業扶助が大きな役割を示している。

図3のILOの失業給付の非受給者の割合では、1999年の労働力調査による失業者総数に対して、失業給付を受給していない者の割合は、イギリスが45%、日本は77%であることが示めされている。表19-3によると、1999年のイギリスの失業者に占める拠出制手当受給者の割合は10.97%であり、拠出制での失業給付を受給していない者の割合は89.03%となり、日本より低い比率を示している。所得制失業給付の割合は57.71%であり、両給付を含めた失業手当受給総数は77.8%になっている。従ってイギリスでの失業者総数（労働力調査）に占める失業給付を受給していない者の割合は、32.2%となっている。失業が急増した2010年では、拠出制は8.3%、所得制は41.01%、総失業給付受給者は65.23%となっている。

イギリスでは、拠出制失業給付の割合が低く、所得制失業給付の割合が大きい。失業者総数（労働力調査）に占める拠出制失業給付の割合は、日本と比較しても低い結果になっているが、政府の財源による失業時の所得制給付（所得扶助）を合算すると、大きな割合を示しており、失業時のセーフティーネットとしての失業扶助が大きな役割を果たしていることがわかる。

#### 4 雇用保険の論点と指標

国際的には、イギリスの事例等でみたように、失業保険給付は、失業保険の支払いによる拠出制給付制とともに、所得制給付等の失業時生活扶助によるセーフティーネット制によって捕捉されている。日本では、拠出制失業給付の雇用保険の枠組みにとどまっているが、労働法研究の分野で、生活保障の視点から、雇用保険の基本的論点の検討が加えられている（労働法学会の参考文献、参照）。最後に、その代表的論点と指標にふれておく。

はじめに、この問題の最初の提起をおこなった藤原稔弘（2004）は、次のように述べている（同上、pp.52-54）。

「雇用保険は、労働者の失業時の生活保障を目的とする拠出制社会保障制度の特質をもつものである」。「第一に、失業者の生活保障を目的とする点で、雇用保険は、いわゆるセーフティーネット機能を十分に果たすことが期待される」。

「失業給付は、労働能力の喪失あるいは減退による所得の喪失を補うことのみを目的とする他の所得保障（障害年金や老齢年金等）と異なり、失業者が再び職業生活に入ることを支援、促進するという機能を内包」おり、「再就職促進機能の強化も、セーフティーネットの充実という観点から重視」しされなければならない。「雇用保障制度には、失業を防止し雇

用を確保するために、積極的雇用政策の機能を持つ措置を展開することが期待される」。セイフティーネット機能の充実すなわち「憲法 25 条の生存権、27 条の勤労権（労働権、適職選択権を含む）にもとづき、セイフティーネット機能の充実が要請される」。

さらに丸谷浩介（2008）は、「失業時の生活保障としての雇用保険」について、論点の一層の展開をおこなっている（同上、pp.32-35）。

「雇用保険法は、失業した労働者の生活の安定と再就職の支援を目的としている（雇用保険法 1 条）。失業時の生活安定には、(1) 「被保険者に対する基本手当の支給がこの機能の中核」にあり、(2) さらに「職業能力を保全しつつ、安心して求職活動を行い、労働力を安売りすることが避けられるというセイフティーネットとしての機能」がある。失業時のセイフティーネットについて、次の諸論点が提起されている。

①基本手当の給付水準が生活の安定に資する程度に設定されている。求職活動ないしは職業訓練を行っているにもかかわらず職につくことができない期間は、生活保障求職者給付が行われている。③職業能力の維持向上を失業者の権利としてとらえた場合、みずから望む職業に就くことを可能にするようなエンプロイアビリティ保障の観点から、労働力の安売りを避け、外部労働市場における交渉力を維持強化することができるような給付水準と所定給付日数が設定されている。④職歴や前職の労働契約上の地位にかかわらず、これらが保障されていることが肝要である。就業希望のエンプロイアビリティの規定は、イギリスの「相応な雇用」(suitable employment) との関係で、重要な論点である。

「基本手当に関する権利の構造は、二面的権利構造 - (1) 失業者の生活保障という生存権、(2) 労働市場との接触を維持するという勤労権」からなっている。完全失業者に占める基本手当受給者の比率は低下の一途をたどっているが、失業時のセイフティーネット機能の低下の原因には、以下の諸点があるとされる。

(1) 雇用保険法所定の失業状態に該当しない場合がある、(2) 受給資格条件を満たさない失業者の増加、(3) 待機中あるいは給付制限を受けている、(4) 基本手当の受給期間ないし所定給付日数を経過してもなお再就職できない長期失業者の増大、(5) 雇用保険では、雇用関係における人的従属関係だけでなく、経済的従属関係にも留意する必要がある。

就業形態の多様化、非典型労働、短時間労働の増大の中、「一般被保険者のうち、短時間労働者と有期労働契約の被保険者類の検討が必要とされる」（丸谷（2008）pp.34-37）。短時間労働者は、雇用保険、パートタイム労働者の一定の適用拡大を進めてきた所定労働時間が 60 時間以上の者、「20 時間から 30 時間未満で同一適用事業に 1 年以上（現行では、31 日以上に短縮）雇用される見込まれる者」とされる。

被保険者の資格は、労働時間のみでなく、その賃金収入による生計維持の判断も含まれる

ので、「所定労働時間のみによって被保険者資格を決定する現行制度に問題」ある。マルチジョブホルダー（multiple Jobholder）の問題がある。したがって、「所用労働時間が一定以上であるか、また年収見込みが一定額以上の場合であれば被保険者資格を認める方策で被保険者の範囲を拡大すべきであろう」。雇用保険の被保険者は、自己都合の労働によって得た賃金によって生活している者と把握され、その範囲は収入ではなく時間的拘束性と雇用の継続性によって決定されるとされる。同一の事業所で引き続き被保険者として雇用される期間が1年未満（現行、31日未満）であるによって判断される。有期労働契約、非典型労働、短時間労働の被保険者の規定では、「同一の事業主」の要件は必要なく、さらに1年要件も派遣法との関係で再考の余地がある」とされている。

さらに最近の研究では、山内久史（2010）が、現行の雇用保険法の基本問題を体系的に詳細に検討している。ここでは、65歳以上の高齢者と短時間労働者の被保険者の規定の問題についてふれるにとどめる（同上、pp.89-94）。

#### ① 65歳以上の高齢者

65歳以上の高齢者について、「雇保法6条で明らかなように、65歳に達した日以後に雇用される者は、一定の者を除いて、適用除外となり雇用保険の被保険者となれない（1984年の改正で導入）」。適用除外の理由は、「65歳以上の高年齢労働者は公的年金を受給できる引退過程にあるからというものである。…実際、日本では、現行の年金制度の受給資格の難しさ（最低25年以上の加入期間が必要）、所得保障の水準の低さ、経済不況もあって、65歳以上の高齢者であっても一般的に、労働意欲は実に高く、現に失業も多数生じている」ので、検討が必要とされている。

#### ② 短時間労働者

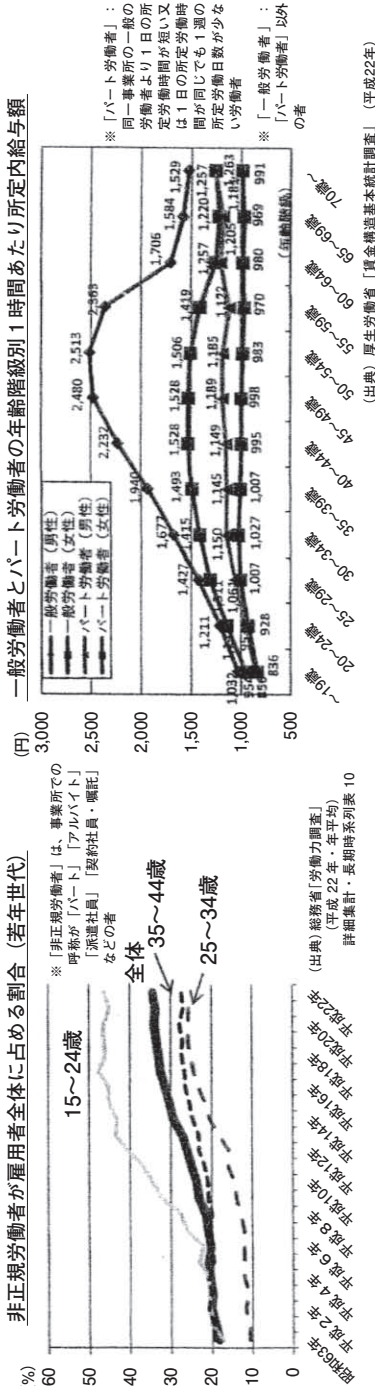
短時間労働者の内、週の労働時間が「20時間未満」で、「31日以上雇用見込み」のない短時間労働者は、適用が除外され雇用保険の被保険者となれないと規定されている。

短時間労働者の適用規定の「検討すべき課題は2つある」とされ、以下の諸点が論じられている。①「複数の適用事業場における短時間労働の積み重ね（合計では20時間以上となる）で生計を維持しているいわゆるマルチ・ジョブ・ホルダーなどの加入問題」であり、②「413万人いると言われる週20時間未満の非正規労働者の加入問題」がある。結論として、「セイフティーネット機能の一層の充実をはかる観点から、「同一の事業主の適用事業に継続して31日以上雇用見込み」という要件をすべて外すことによって適用を拡大すべきである。「同一の事業主」という要件だけを外せば、マルチ・ジョブ・ホルダーの多くが適用を受けることになろうが、被保険者資格の認定の難しさという問題がある。これを避けるためにも、「同一の事業主の適用事業に継続して31日以上雇用見込み」という要件を外し、「週20時間以上」

表20 短時間労働者への社会保険の適用拡大の必要性

《現状①：非正規労働者が増えている》

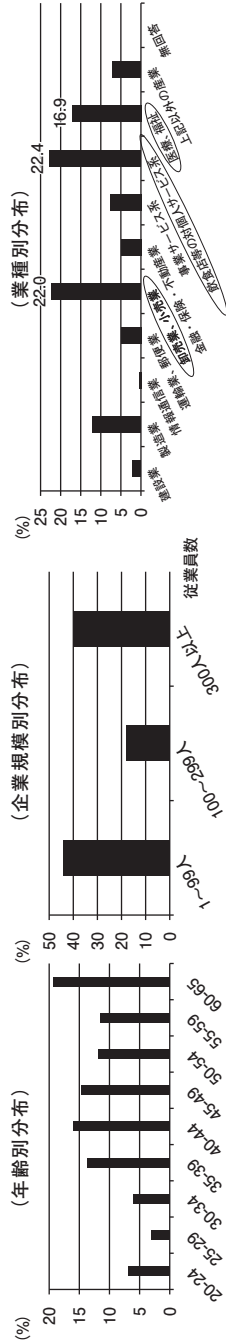
- 企業間の競争激化を背景に、若年者を中心に非正規労働者が増加する一方で、正規労働者への転換は進んでいない。
- 非正規労働者は、一般労働者に比べて賃金が低くなる（年齢が上がっても給与は上がらない）傾向にある。



《現状③：週労働時間30時間未満の非正規労働者は社会保険が適用されていない》

- 短時間労働者は約1400万人。うち週の所定労働時間が30時間以上の者は既に厚生年金・健康保険に加入。
- （※）雇用保険では、週の所定労働時間が20時間以上の者も雇用保険に加入。
- 週の所定労働時間が20時間～30時間の者は約400万人。企業規模や業種により偏りがある。

労働時間が20～30時間の労働者の分布



女性：30代後半から40代に、男性は60代前半に多い。

100人未満の中小企業と、300人以上の比較的大規模な企業に二極化している。

「卸売・小売」「飲食店」などの対個人サービス「医療・福祉」の3業種に集中している。

（出所）『社会保険の税』（一体改革大綱（平成24年2月17日）閣議決定（抄））pp. 10-11.（抜粋）

の要件のみに簡素化すべきであろう」と提案されている。

表 20 は、短時間労働者への社会保険適用に関する資料（政府資料）であるが、非正規の短時間労働者の増大（若年層の増）と一般労働者とパート労働者の年齢別賃金（時間当たり所定内給与）の格差の拡大が示しめされている。週労働時間 30 時間未満の非正規労働者への社会保険の適用が問題となっているが、20 時間～30 時間の者は、約 400 万人おり、企業規模や業種により格差があることが示されている。雇用保険では、20 時間以上の者が対象（20 時間未満は除外）とされているが、さらに前述の表 2、表 3（雇用保険受給者の給付別推移）にふれたように、同一の事業主の適用事業に継続して 31 日以上雇用されることが見込まれない者は対象外とされており、非正規の短時間雇用の多数の者が、依然として雇用保険の対象外にあることが示されている。労働法学者の問題提起のように、失業時の雇用保険のセーフティーネットの保障の観点から、「同一の事業主の適用事業に継続して 31 日以上雇用見込み」の要件は削除することが要望される。

本論でみたように、諸外国の失業保険制度では、失業時のセーフティーネットの保障の観点から、拋出制失業給付にとどまらず、政府負担による失業時の所得保障の諸制度（所得制失業給付、各種の失業扶助）が整備されている。日本の雇用保険制度は、拋出制失業給付の雇用保険給付制にとどまっており、失業保険給付指標の国際比較とその実態について考察したように、失業時の手取り所得（税引きの後の純失業給付額）の国際比較、また失業給付の国際比較（失業給付における非受給者の国際比較）にみられるように、日本の失業時のセーフティーネットは、著しく低い水準にあることが明示されている。

また拋出制失業給付制の日本の雇用保険の若干の実態を考察したように、雇用保険事業年報による雇用保険の適用率は 6 割強であり、これをセンサスである事業所統計調査による規模別雇用保険の適用率でみると、さらに低い適用実態がみられる。完全失業者に占める保険者実人員の割合は、低成長期、長期不況期に入り低下の一途であり、2010 年には 19.6% 台を示し、失業者の中で雇用保険を受給している者は 5 人に 1 人となり、失業時の生活保障、セーフティーネットは厳しい状態に陥っている。失業時の安全ネットの充実の観点から、現行の雇用保険の基本的枠組みと諸規定の改善策が提案されているが、短時間雇用者への保険適用のように、雇用保険指標からみた実態からみると、雇用保険の法的枠組みと諸規定と現実との乖離はさらに進んでいるといえよう。



（註）

- 1) 本稿は、岩井浩（2012）「失業給付の国際比較指標について－日英比較－」、経済統計学会『労働統計研究部会報』NO.16（2012年7月31日）web版をベースに、訂正・加筆したものである。
- 2) イギリスの失業保険と求職登録統計（請求者登録統計）の原型とその基本的概念と方法が形成の詳細については、岩井浩（2010）『雇用・失業指標と不安定就業の研究』（関西大学出版部）第1部第1章、参照。なお、イギリスのClaimant Account（CC）は、求職登録統計とか失業登録統計と訳される場合が多い。失業保険の加入者が否か（失業給付の資格の有無）によって、職業紹介所での失業給の申請か職業紹介の登録によって、CCは作成される。CCには、求職していないCCも含まれているので、本稿では、請求者登録統計の用語を使用する。
- 3) 参考文献の日本労働法学会編の著書、関係文献、参照。
- 4) 被保険者の雇用保険の申請・受給状態に関する統計としては、厚生省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』（各年版）が最も詳細な統計である。それは保険事業の業務記録から作成された統計なので、被保険者数、一般求職者給付（この給付のみ、年齢別被保険者期間、就職困難1年未満・1年以上の区分）、高齢者給付、特例一時金、日雇、別求職者給付の人員、給付額の表示があり、また適用事業所（産業別）、就職促進給付、教育訓練給付、雇用継続給付などの雇用保険事業の組織としての事業実態（給付と職業紹介）が表示されている。『年報』の地域区分は都道府県別までしか表示されていないが、都道府県労働局（厚生省出先機関）の職業安定統計、雇用保険事業報告では、地域のハローワーク別の表示までである。ただしその業務統計の表示内容、表示形式は都道府県労働局レベルで統一されておらず、その表示内容、形式も不揃いである。この点、地域の雇用・失業指標の整備の視点から、検討が必要と思われる。
- 5) 適用事業所の表で公務が掲載されているのは、正規の公務員（退職手当制などの身分保障あり）は除かれているが、臨時職員（非正規雇用）等の公務員は、適用対象とされ、掲載されているからである。

（参考文献）

岩井浩（2010）『雇用・失業指標と不安定就業の研究』関西大学出版部

岩井浩（2012）「失業給付の国際比較指標について－日英比較－」、経済統計学会『労働統計研究部会報』NO.16（2012年7月31日）web版

OECD（1998）Benefit systems and work incentives, 1998 Edition.

- ILO (2009) The financial and economic crisis: A decent work response, International Institute for Labor Studies.
- 布川日佐史 (2000) 「失業時生活保障のセイフティーネット－雇用保険制度改正の課題－」  
静岡大学『経済研究』4巻3号
- 大沢真理 (2009) 「失業給付を受けない失業者－日本の比率は主要国で最高レベル－」『学術の動向』2009.6
- 林 迪廣、他 (1974) 『雇用保障法研究序説』法律文化社
- 日本労働法学会編 (2000) 講座 21 世紀の労働法 第 1 巻『21 世紀労働法の展望』有斐閣
- －土田道夫 (2000) 「日本型雇用制度の変化と法」第 2 章
- －加藤知章 (2000) 「生活保障体系における労働法」第 4 章
- 日本労働法学会編 (2000) 講座 21 世紀の労働法 第 2 巻『労働市場の機構とルール』有斐閣
- －鎌田耕一 (2000) 「公共職業安定機関の役割と課題－新たな労働市場機構をふまえて－」  
第 4 章
- －中野育男 (2000) 「わが国労働市場政策の奇跡と展望」第 8 章
- －小西康之 (2000) 「長期失業に対する失業給付制度の展開と課題」第 14 章
- 日本労働法学会誌 103 号 (2004) 『雇用政策法の基本原理－能力開発、雇用保険、公務員制度を手がかりに－』法律文化社
- －藤原稔弘 (2004) 「雇用保険制の再検討－基本原理に基づく制度の再検討－」
- －(シンポジウムの記録) 雇用政策法の基本原理－能力開発、雇用保険、公務員制度を手がかりに－
- 日本労働法学会誌 111 号 (2008) 『労働法におけるセイフティーネットの再構築－最低賃金と雇用保険を中心として－』法律文化社
- －丸谷浩介 (2008) 「失業時の生活保障としての雇用保険」
- －山下 昇 (2008) 「雇用保険給付の政策目的とその役割」
- －中西 哲 (2008) 「再就職支援に果たすハローワークの役割－失業認定・職業紹介の現状と課題－」
- －矢野昌浩 (2008) 「雇用社会のリスク社会化とセイフティーネット」
- －(シンポジウムの記録) 労働法におけるセイフティーネットの再構築－最低賃金と雇用保険を中心として－
- 山内久史 (2011) 「雇用保険法の諸課題」『帝京法学』第 27 巻第 2 号
- 濱口桂一郎 (2009) 『新しい労働社会－雇用システムの再構築へ』岩波書店

濱口桂一郎（2011）『日本の雇用と労働法』 日本経済新聞社出版部

橋木俊昭（1999）「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』466号、  
日本労働研究機構

橋木俊昭（2000）『セイフティーネットの経済学』 日本経済新聞社

唐鎌直道（2012）『脱貧困の社会保障』 旬報社

労働政策研究・研究機構（2011）『データブック国際労働比較 2011』

2009-2010年海外情勢報告（2010）「欧米における失業時の生活保障制度及び就労促進に関  
わる助成制度等」

柳沢綾子、井田敦彦（2004）資料「OECD諸国における失業時の生活保障関連『給付』一覧」  
『レファリンス』 2004.4

檜原 朗（2001）「イギリス社会保険の動向と現在」『大原社会問題研究所雑誌』、No.517  
特集 社会保障と社会保障研究の動向－1980～2000年（1）

日本労働研究機構（2010）『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5月

健康保険組合連合会（2009）『社会保障年鑑 2009年版』、東洋経済新報社  
『雇用保険法』web版

『雇用保険の実務手引（平成21年度版）』（2010）労務行政

『改正わかりやすい雇用保険制度の実務解説』（2009）労働新聞社

厚生労働省職業安定局雇用保険課『雇用保険事業年報』各年版

『雇用保険事業年報』各年版（年報の要約版）厚生労働省web

Jones, K. (2003) Unemployment benefits in the United Kingdom, Report for The Korea  
Labor Institute, July 2003.

