

総合社会福祉研究

第16号 目次

特集 失業・貧困問題と社会福祉・社会保障の課題

- 失業時生活保障システムと就労援助対策の改善課題
ードイツとの比較をもとにー 布川日佐史 2
- 「一億総生活不安」下の勤労者生活 唐鎌 直義 14
- 今日の生活保護裁判の特徴と今後の課題
ー生活保護裁判勝利の国民的意義ー 尾藤 廣喜 28
- 大阪・釜ヶ崎からみた日雇労働者の「野宿」化の実態と
国・自治体の対応 海老 一郎 42

海外福祉情報

- オランダの介護保障制度のその実態
ー高齢者の保健医療と介護の一体化をめぐるー 佐藤 進 52
- ドイツの介護保障システムと介護保険法の現状 木下 秀雄 64

研究動向

- 日本型福祉国家の構造と転換
ー最近の福祉国家論の動向からー 宮本 太郎 78

書評

- 「競争社会」の構築は今日の構造失業を解決するか
ー『経済戦略会議報告ー樋口レポート』の批判的検討ー 伍賀 一道 95

研究ノート

- サービス利用者としての高齢者 北村 育子 104
- リストラ・労働争議と生活保護 可児 伸一 114

失業時生活保障システムと就労援助対策の改善課題

—ドイツとの比較をもとに—

布川 日佐史

はじめに

失業の深刻化・長期化と、雇用の不安定化の進行を前にして、雇用・失業問題に対するセーフティーネットである社会保険(雇用保険)と社会福祉制度(生活保護制度)が本来的な役割を果たせないでいる。まずその現状を確認し、長期大量失業に直面してきたドイツにおける政策展開を参考に改善方向を提起してみたい。

1. 失業時生活保障システムからの抜け落ち

(1) 雇用保険によるカバー範囲の縮小

現状の雇用情勢において、まず雇用保険制度が第1のセーフティーネットとして大きな役割を果たすはずなのに、期待とは逆にカバーする範囲は狭まり、そこから多くの人達が抜け落ちている。

<雇用保険加入者比率の低下>

雇用保険の被保険者となっているのは、雇用者のうち3分の2以下である。第1表に示したように、98年の全雇用者5,368万人中、雇用保険被保険者は3,419万人であり、1,900万人が雇用保険の適用対象外となっている⁽¹⁾。同じ労働保険である労働

災害補償保険の適用者と比べてみても、雇用保険のカバー範囲の狭いことがわかる。労災保険適用者に対する雇用保険被保険者の割合は、80年代初頭の77%台から傾向的に低下し、現在は70%ぎりぎりになっている。労災保険適用労働者4,882万人のうち、1,400万人が雇用保険から抜け落ちているのである(98年)。

この要因として、増加してきたパートタイム労働者や派遣労働者など非正規雇用労働者のほとんどが適用除外となっていることがあげられる⁽²⁾。失業に直面するリスクが高いにもかかわらず、就労中にそれに備えることのできない雇用者が増加している。

<雇用保険受給者比率の低下>

失業者の中で雇用保険から給付を受けている人の割合も低下してきた。受給者比率、すなわち完全失業者に占める雇用保険求職者給付受給者の比率は、94年の42%から99年には30%台ぎりぎりまで低下してきた。受給者の絶対数は増えたものの完全失業者の急増には追いつかず、両者のギャップが拡大した。完全失業者のうち前職のある完全失業者と比較して、雇用保険受給者の割合はやっと3分の1という水準である⁽³⁾。

受給者比率の低下を違う側面から裏付けるのが、雇用保険未加入者失業比率の急上

昇である。この指標は雇用保険の対象外のところでの失業動向を端的に示すものである(4)。90年代初頭には4.5%まで低下していた雇用保険未加入者失業比率は90年代後半に大幅に上昇し、10%に達している。これは失業しても何ら雇用保険の給付が受けられない人達の失業が深刻化していることを示している。「雇用保険の給付が失業を長引かせ失業率を高めている」との思い込みから雇用保険制度を批判する声も強いが、実際には雇用保険とは関わりのない人達の失業率が高まっているのである。

受給者比率が低下してきたのは、先に述べたように雇用保険に加入している労働者の比率が低下している結果である。のみならず、失業期間が長期化していることの帰結でもある(5)。そもそも日本の雇用保険制度は短期間の失業時生活保障を基本とし、受給期間が1年を超えないことを原則としている(雇用保険法20条)。そこから給付日数は最長でも300日と限定されている。給付日数の認定状況をみても短期の受給者が過半を占めている(6)。再就職が困難な状況が進み(7)、給付日数内では仕事に就けない人が増えている。短期的対策を原則とする限り、日本の雇用保険制度は深刻化・長期化する失業問題に対処する姿勢に立てないのである。

失業の構造分析結果から、構造的失業率が高まり長期失業者が傾向的に増加していくことは避けられないと予測されている(8)。ヨーロッパで実証されてきた「履歴現象」(一度高まった失業率が高止まりし、失業期間も傾向的に長期化する)が日本でも生じることが危惧される(9)。このままでは雇用保険というセーフティーネットからますます多くの失業者が抜け落ちてしまうだろう。

(2) 生活保護からの抜け落ち

雇用保険のカバー範囲が縮小すればするほど、最後の受け皿として生活保護制度が果たすべき役割は大きくなる。95年度には88.2万人だった生活保護年間平均受給者が、雇用情勢の悪化を反映して99年度には100万人を超えるまでになっている(10)。東京都福祉局によれば、保護受給期間1年未満世帯のうち、「失業及び事業不振・倒産による収入の減少」を保護開始理由とする世帯が21.7%を占めている。また過去に生活保護を受けたことがない人が81.3%と圧倒的比重を占めている(11)。深刻な雇用情勢のもとで最後のセーフティーネットたる生活保護が新たに多くの失業者とその家族を支えている。

しかしこの背後で、失業による困窮に苦しみながらも生活保護を受給できないでいる人達が急増していることを見落としてはならない。生活難に陥り福祉事務所をたずねたものの、「就労可能」ゆえに申請に至らなかった人が、受給者増加のテンポを上回って急増している。静岡県下の自治体A市の動向を示したのが第2表である。福祉事務所の窓口で「資産の活用」「他法の活用」「家族の扶養」などが可能と判断され申請には至らなかった件数が、申請を受理された件数にほぼ匹敵している。その中で目立つのが「就労可能」のため要保護性が認められず申請が受理されないケースの倍増という事実である。林訴訟を始めとする全国の運動によって、要保護状態にある失業者に対する福祉事務所の対応が一定変化をみせているとはいえ、基本的には就労可能なら「稼働能力の活用」が求められるのみで、保護を受給できないという状況は現在も続いている。要保護状態にありながら最後のセーフティーネットからも抜け落ちてしまっている失業者世帯が増大しつつあ

る。

また、生活保護水準ぎりぎりのボーダーライン層の人達も急増している。ここでは一つの指標として、先のA市における国民健康保険保険料減免状況を示しておく（第3表）。失業者及びその家族は離職を契機にそれまでの職域健康保険から外れ、国民健康保険の被保険者へと移ることになるが、失業者家計にとって国民健康保険料は重い負担となる。こうしたことから「困窮、失業・廃業、事業不振」を理由とする国民健康保険減免申請が急増している。要保護状態との境界線に近い失業者世帯の動向をここに垣間見ることができる。またこの陰に、無保険状態になった失業者世帯が増えていることも危惧される⁽¹²⁾。

（3）雇用保険見直し論議の批判的検討

中央職業安定審議会雇用保険部会は雇用保険制度の見直し作業を続けてきたが、1999年12月に検討結果を報告書にまとめ発表した⁽¹³⁾。見直しの主要課題は雇用保険財政の赤字対策であり、財政難の根源が現行雇用保険給付体系にあるとし、それを手直しし、給付削減を図るという内容である。失業時生活保障給付の改善・拡充とは逆行するものである。

給付削減の主要対象は、自己都合離職者と高齢者（定年離職者）に置かれている。60歳代前半層への給付が雇用保険給付額全体の4割を占め大きな財政負担になっているとか、定年退職者と自己都合離職者は両者とも雇用保険からの給付に依存し、再就職の意欲に欠けている、モラルハザードを起こしているという議論が、雇用情勢の悪化と雇用保険受給者の増加に同時並行して高まってきた⁽¹⁴⁾。こうした議論が今回の雇用保険制度見直しの基底にあるように思われる。

同部会報告は、「早期再就職を促進する

ための給付体系の整備」として、失業者を「離職を余儀なくされた者」（倒産、解雇、人員整理などによる離職者）と、「離職前から予め再就職の準備ができる者」（自己都合離職者と定年退職者）にわけ、前者に「十分な給付日数を確保」し、後者の給付日数は圧縮（短縮）することを提起している。現在、給付日数は「再就職の困難さ（具体的尺度は年齢）」と「従前の雇用保険拠出期間」の2つの基準をもとに決定されている。新たに「離職理由」を基準に加え、定年や自己都合などによる失業者（「離職を余儀なくされた者」以外の失業者）には、給付日数削減という一種の制裁を科するというものである。

ほとんどの自己都合離職失業者は、今でも給付開始を遅らせる「3カ月の給付制限」という制裁を受けている⁽¹⁵⁾。「給付制限」だけでなく「給付日数の短縮」を加えた二重の制裁が科せられることになる。さらに事業主都合離職である定年離職者も「予め再就職の準備ができる」との理由から、制裁として給付期間が短縮されてしまう⁽¹⁶⁾。ここには、自己都合離職者と定年退職者に給付日数短縮の制裁を科すことで、財政問題とモラルハザードの二つの問題へ同時に対処しようという立案者達の意図が透けて見える⁽¹⁷⁾。他方で同報告は「離職を余儀なくされた者」へ給付改善をと言っているが、提案されている手直しの範囲では失業の長期化に対応するのに十分な日数は保障できない⁽¹⁸⁾。

そもそも、日本の雇用保険給付はOECD諸国の中で給付額および給付日数ともに最低水準であり、それがモラルハザードや失業の長期化を引き起こしているとは立証されていない⁽¹⁹⁾。給付期間短縮が早期再就職を促進するとは言えないのである。早期再就職の促進は本来、雇用政策の課題である。給付面では対応するための制度としては既に「再就職手当」が実施されている⁽²⁰⁾。

それにも関わらず、給付削減によって早期再就職を促すというのは「労働力の窮迫販売」を強制する以外の何ものでもない。実際、中高年失業者が求人賃金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のが一般的である(21)。失業者世帯の経済状態と再就職が困難な実態を踏まえずに給付日数を短縮すれば、困窮に直面する世帯を生み出すだけに終わってしまう。

2. ドイツにおける失業時生活保障システムと就労援助対策

過去20年間ドイツは大量長期失業に直面してきた。現在失業率は10%台、失業者は400万人を超える状況にある。失業によるコストは膨大な額に及んでいるが、失業時の生活保障の面から見ると、失業によって生活難に陥った人がそのまま放置されるなどということはない。社会保険(失業保険)と公的扶助(社会扶助)によって「失業の結果からの保護」が極力保障されているのである(22)。同時に、社会保険(失業保険)と公的扶助(社会扶助)は失業者のために多様な就労援助対策を提供している。

(1) 失業時の生活保障給付システム

ドイツにおける失業時生活保障のセーフティーネットは3段階構えになっている。第1段が失業保険であり、日本の雇用保険にあたるものである。第2段が失業扶助であり、社会保険と公的扶助の性格をあわせ持った日本にない制度である。失業保険の給付日数が満了してしまった人、もしくは失業保険給付を受給するには不十分だが一定期間以上は失業保険保険料を拠出していた人に、資力調査を経て、租税を財源にこの失

業扶助が支給されてきた。この二つが労働政策としての失業時生活保障システムであり、あわせて失業者全体の75%、320万人をカバーしている(97年)。さらに第3段目に日本の生活保障にあたる社会扶助が最後のセーフティーネットとして、120万人近い就労可能な要扶助者に生活扶助を支給している(97年)。日本と対照的な点を要約すれば、次の通りである。

① 失業保険のカバー範囲が広い。

(全雇用者中の失業保険加入率が90%を超えている。失業者の44%が失業保険給付を受給している。)

② 長期失業に対応できる。

(失業保険給付期間が最長32カ月と長い。)

③ さらに長期失業に対応できる。

(失業給付が満了した失業者は、失業扶助制度に引き継がれる。失業による生活難が長期化しても失業扶助給付は継続する。失業者の30%が失業扶助を受給している。)

④ 失業保険拠出期間の短い失業者にも対応してきた。

(失業保険は受給できなくても、失業扶助制度を受給できた。)

⑤ 失業保険から抜け落ちる人が増えないように規制している。

(適用外である「超短時間就労」に対する規制が強化された。)

⑥ 社会扶助が失業保険・失業扶助から抜け落ちてきた失業者をしっかり受け止めている。

(就労可能な失業者への生活扶助給付は当然認められている。)

簡単に補足をしておくと、第1段階のセーフティーネットである失業保険制度がそもそも労働者のほとんどを加入対象としている(23)。それでも社会保険原理に基づく限り抜け落ちる人が出るのは避けられないが、抜け落ちる人を極力ださないよう「適

用除外」となる「超短時間就労者」の増加を抑制するという対策を実施している(24)。さらに最後のセーフティーネットである社会扶助は、現実に困窮しているなら就労可能であろうと要扶助性を認め、生活扶助費を支給している。こうして3段階のセーフティーネットが実際に機能し、ほとんどの失業者をカバーしている。なお、これらの受給者は決して制度に依存した怠惰な人々ではなく、ダイナミックな動態を示していることを念のため付記しておく(25)。

(2) 失業者に対する就労援助対策

失業者に生活保障金銭給付をしている一方で、ドイツにおいては失業者の再就職を支援するため、金銭給付ではなく、就労そのものを創出し失業者に提供するという積極政策が大規模に実施されている。この政策もやはり重層構造である。第1段が、失業保険を財源とする雇用創出措置(ABM)であり、第2段が社会扶助法にもとづく就労扶助(Hilfe zur Arbeit)である。雇用創出措置は失業保険・失業扶助受給者に就労先を提供するが、そこから抜け落ちた要扶助状態にある失業者を対象とするのが就労扶助である。社会扶助実施主体である自治体は義務として就労扶助を実施しなければならない。失業の長期化と深刻化のもとで就労扶助の果たす役割が高まり、現在稼働能力のある扶助受給者100万人中20万人近くが就労扶助に従事している。この就労扶助の概要は以下の通りである。

自治体の福祉部局は、失業している社会扶助受給者を稼働活動にインテグレートするために一人ひとりの可能性に応じて、就労扶助として労働の機会と雇用のチャンスを提供している。この就労扶助には、一般労働市場での就職が可能な人のための、労働協約通りの賃金と社会保険加入義務がある「労働協約型」就労扶助と、短時間の単

純作業で、社会保険加入義務のない「プレミア型」就労扶助がある。前者の就労先は、非営利民間団体が中心であり、一般企業の営利活動と競合しないという条件のもと、環境・社会サービス分野などでの仕事に最長2年間の期限つきで就労する。専門能力の習得と職業経験を積むことで、一般労働市場での就職可能性を高めることができる。後者は、公法上の就労関係であり、公園や道路の清掃作業などの単純作業に従事するものである。長期失業者で多様な困難を抱えた人にとっては職業リハビリの機能を果たしうる。

強制ではなく、本人の自主性の尊重がポイントとなる。就労扶助担当機関のソーシャルワーカーが面談し就労内容を本人と共同決定するという手続きをとる自治体が多い。ソーシャルワーカーは就労中も相談等ケアを行ない、就労を妨げる要因を取り除く援助をしている。

就労扶助の効果としては、職業能力の向上や再就職の促進効果のみならず、当事者からは社会から排除されたという意識を癒し精神的安定が得られたとの声も多い。

最長2年間という期限付の就労であるが、「労働協約型」就労扶助に従事すれば、その間の失業保険拠出によって、たとえその後失業状態に戻っても今度は失業保険の受給が可能となるし、労働政策上の職業訓練制度も受講できる。この橋渡し効果も見逃せない(26)。

3. 日本の失業時生活保障システム及び就労支援政策の改善

以上、第1章で日本の現状を整理し、それと対比して第2章でドイツの特徴をまとめてみた。これらをもとに現代日本の失業時生活保障システムのあり方を考えた時、今後の改善にとって検討が必要と思われる

点をまとめておこう。

（１）雇用保険制度の改善

＜雇用保険によるカバー範囲の拡大＞

① 適用除外規定の改定

日本のセーフティーネットは２段構えである。それを実際に機能させるには、まず第１段の雇用保険から抜け落ちる人が出ないようにしなければならない。そのために適用除外規定を改定し、多様な形態をとっている非正規雇用の人達を雇用保険の枠内に囲い込むことが第１の課題となる。雇用保険部会報告の中で、「短時間労働者、登録型派遣労働者に係る適用基準の改正」が提起されてはいるが、それではまだ不十分である。

確かに部会報告は短時間労働者について「年収要件に係る基準を廃止する」としている。しかし、先に示したように短時間雇用の適用については年収要件だけでなく「雇用が１年以上見込まれる」という要件も妨げとなっている。短時間労働の特性はあくまで週所定労働時間の短さであって、雇用期間の短さにあるのではない。「雇用が１年以上見込まれる」という条件もあわせて撤廃する必要がある。

登録型派遣労働者について同部会報告は、「同一の派遣先での就業が１年を超えない短期のもの」であっても「雇用保険の適用があることが明確になるよう、適用基準を改正する」と述べている。適用の拡大を図るという位置付けではあるが、どのような規定として具体化されるのであろうか。ここで念頭に置くべきは、「就業が１年を超えない短期のもの」はなにも派遣労働だけに当てはまるのではないということである。季節的雇用や短期契約の短時間雇用など、多様な形態の短期雇用が広がっている。現在季節雇用に対する雇用保険の適用については４カ月の雇用期間が要件になっている。

派遣労働者や有期契約雇用などの雇用期間がますます短期化している現状に対応するには、雇用期間２カ月を要件とし、その要件を短期雇用全般に適用すべきである。なお、期間が３０日以内なら、日雇雇用保険の適用を活用すべきである。

② 適用除外となる雇用への規制強化

それでも適用除外となる雇用は残らざるを得ない。そこに対しては使用者サイドに社会保険料負担を科すなどして、社会保険負担を回避する「不公正な雇用」が増加するのを歯止めをかけなければならない。

＜長期失業への対応＞

１年を超えて求職者給付日数を延長するには、雇用保険法第２０条を改正し、雇用保険制度は長期的失業から失業者を守る制度でもあると性格の変更を明言する必要がある。その上で、「再就職の困難度」と「拠出期間」の二つの基準にもとづく現行の給付日数決定方式を基本として、最長１年以上の給付日数を定めれば良い。（繰り返しになるが「離職理由」を新たな基準として加え、自己都合離職者や定年退職者の給付日数を短縮せよとの雇用保険部会報告提案は、弊害を引き起こすのみである。）

（２）生活保護制度の改善

２段目でしかも最後のセーフティーネットである日本の生活保護制度は、ドイツで社会扶助が果たしている以上の役割を引き受けなければならない。雇用情勢が悪化し就職が困難なもとで、求職活動をすれば仕事は見つかるはずだとして、要保護者の申請を却下できる状況ではなくなっている。まず生活保護給付を認定し生活を保障するのが当然である。

要保護者に対して補足性原則をもとに稼働能力の活用を求めるなら、生活保障給付を支給した上で、保護実施主体である自治

体が、稼働能力を活用できる場そのものを提供する義務を負わねばならない。就労支援対策の拡充と雇用の場の創出が現実の課題となっている。

(3) 就労支援対策の改善方向

雇用情勢が悪化し失業が顕在化し始めた98年以来、経済政策の柱として次々に緊急雇用対策が打ち出されてきた(27)。雇用保険の見直し論議では財政難が強調され、給付削減が最大の関心事になっているのと同様に、雇用創出を掲げた数次にわたる緊急対策には膨大な予算が組まれてきた。

その政策の柱として、一般財源または雇用保険を財源に補助金(奨励金)を給付し、賃金の一定部分を肩代わりすることによって民間の雇用を促進する対策が多様に展開している。この政策効果の実証分析は今後の課題に残さざるを得ないが、OECDが先進各国の経験をまとめた比較研究成果を見るなら(28)、賃金の一定部分を肩代わりすることによって民間の雇用を促進するこうした対策が効果的とは言えないのである。

雇用問題の深刻化を背景に、公的雇用創出としては一歩踏み込んだ政策が実施されている。30万人分の雇用機会創出を目標とする「緊急地域雇用特別交付金」制度である。ただし創出される雇用の内容を見ると、あくまで雇用期間を6カ月未満に限定した一次的臨時的雇用でしかない。この対策の性格そのものも応急対策とされ、中長期的継続は予定されていない。緊急対策としての臨時的雇用は、短期・低賃金雇用であり、失業者の生活を保障できない。就労しても再就職の可能性を高めることにもならない。臨時的性格が大前提であり、そもそも失業者の生活保障や再就職支援の効果は期待されていないのである。極言するなら、高い失業率が不安材料となって景気回復の足を引っ張ることに対する恐れから実施された

「景気対策としての雇用対策」にすぎないのである。どのような効果が労働市場に現れてくるかより、とにかく何か失業対策をやっていることが優先されたのである。

こうした現状に対し、ドイツで行なわれている就職支援のための雇用創出の事例を参考とするなら、ポイントとして次の点をあげることができる。

- ① 臨時対策でなく、恒常的制度とする。生活保護担当機関は労働行政と連携し、就労先の開拓や、就労斡旋のための体制を確保する。就労可能な人へ就労の機会を提供できるようにしなければならない。
- ② 能力を生かせるか、新たな能力が獲得でき、再就職の可能性を高められる就労内容とする。それには、期限付であっても、1年以上、最長2年までの就労を保障する。
- ③ 同様の仕事に就く一般的雇用者に準じた収入を保障する。
- ④ 労災・雇用保険はもとより、年金・健康・介護保険の適用対象とする。就労を終えた後に、雇用保険からの諸給付と職業訓練が受けられるようにする。
- ⑤ 強制でなく、自主性を尊重し、就労前、就労中の相談にこたえるための援助体制を確保する。

制度を具体化していくには解決すべき課題が多いが、上記の点を念頭において検討を進めていくことが求められている。

おわりに

雇用保険制度見直しの議論を批判しつつ、失業時の生活保障給付のあり方について検討してみた。生活保障給付を制限することで早期再就職を促進するという基本姿勢にたって雇用保険と生活保障を考えるのではなく、まずは生活保障給付の改善を進めなければならない。それとあわせて就労支援対

策の充実が両者の改善課題である。この視点から今後検討を進めたい。

(ふかわひさし・静岡大学教授)

【注】

(1)雇用されて働いている人のうち、①年齢が65歳以上、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、⑥外務員・外交員(事業主との委任関係)、⑦短時間就労者(パートタイム労働者)、⑧臨時的内職的に雇用される、⑨国外で就労している人、⑩在日外国人(雇用関係の終了と同時に帰国する人)、⑪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)は雇用保険の一般被保険者になれない。

短時間就労(パートタイム労働者)について補足すると、①週所定労働時間が20時間未満、②1年以上雇用継続が見込まれない、③家計補助的な年収(年額90万円以下)しか見込まれないのうち、いずれか一つでも該当すれば雇用保険の適用対象外となる。(2)正規の職員・従業員が減少する一方でパート・アルバイト、派遣・嘱託・その他の雇用者が増加し、99年8月にはこれら非正規雇用者総数が1,270万人、役員を除く雇用者全体の26%に達した(総務庁「平成11年8月労働力調査特別調査結果(要約)」)。他方で雇用保険の短時間労働被保険者の数は84万人にすぎない(『雇用保険事業月報』1999年6月)。

(3)完全失業者320万人のうち前職のある完全失業者が291万人である。(総務庁「平成11年8月労働力調査特別調査結果(要約)」)

(4)水野朝夫『日本の失業行動』中央大学出版、1992年、P.284。

(5)失業期間が1年を超える長期失業者は完全失業者320万人中71万人、22%を占める

にいたっている。(総務庁「平成11年8月労働力調査特別調査結果(要約)」)

(6)1998年の雇用保険初回受給者92.3万人のうち、給付日数90日(38.8%)と180日(13.3%)とで過半を占めている(『平成9年度雇用保険事業年報』)。

(7)日本労働研究機構が新宿公共職業安定所で行なった調査によれば、再就職できた人は全体の62%にすぎず、再就職できた人でさえそれまでに平均129日を要している。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)ー再就職が厳しい中高年層ー」1999年3月25日。

(8)労働省編『平成11年版労働白書』日本労働研究機構、1999年、P.34。

(9)ドイツにおける「履歴現象」(Hysteresephänomen)については、Martin Setzer, u. a., "Langzeitarbeitslose und Erster Arbeitsmarkt", Peter Lang, Frankfurt am Main, 1999。

(10)『日本経済新聞』(1999年12月4日)

(11)『日本経済新聞』(1999年12月21日)。

(12)失業時の医療・年金保険料負担に対する公的援助のあり方については、布川日佐史「失業時生活保障のセーフティーネットー雇用保険制度改正の課題ー」経済研究(静岡大学)第4巻3号、2000年、P.159、参照。

(13)中央職業安定審議会専門調査委員雇用保険部会報告書「雇用保険制度の再構築について」(1999年12月10日発表)

(14)代表的なものとして、八代尚宏・二上香織「雇用保険制度改革と高齢者就業」八田達夫・八代尚宏編著『社会保険改革』日本経済新聞社、1998年、P.127-。

(15)例えば昨年3月の雇用保険受給資格認定件数が21万件、当月初回受給者17万人に対し、給付制限(3カ月)の件数は10万件となっている。(『雇用保険事業月報』1999年3月)

(16)ここでは定年退職者と自己都合離職者だけを「予め再就職の準備ができる」離職者だと限定的に理解した。しかし、短期契約雇用、登録型派遣労働などの期限付雇用からの離職者も解釈次第でそこに含まれる。

(17)高年齢者に関する給付削減策としては、さらに高年齢求職者給付金を将来的には廃止すること、高年齢雇用継続給付は縮小の方向で見なおすことの二つが提起されている。

(18)改正案の具体的内容は現時点では明らかでないが、日数を1年を超えて延長するというものでないのは確かである。なぜなら雇用保険法第20条が受給期間は1年末満と規定しており、雇用保険はあくまで短期的失業対策を基本とするものと解釈されているからである。

(19)橋本俊詔「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. 41-。

(20)再就職手当は、就職促進給付のひとつの柱であり、所定給付日数を3分の1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」

(早期に就職すると“もらい損”となるので給付期間満了が近づいてから仕事を捜す)を回避するために導入された制度である。

(21)先にあげた労働研究機構の調査(注7)によれば、再就職できても収入は中高年層ほど大幅に減少し、平均して40歳台では年収が前職の約80%、50歳台では75%となっている。首尾良く再就職できた人の場合でもこうした状況である。

(22)以下詳しくは、布川日佐史「ドイツにおける失業時生活保障」『経済』No. 51、1

999年12月、P. 69 -、を参照。

(23)就労時間が週15時間を越えるか、賃金が月630マルク(約4万円)を越え、かつ就労日数が1年間に2カ月もしくは合計50日を越えるなら、失業保険に強制加入となり、労使に保険料拠出が義務付けられる。この基準は、失業保険だけでなく、年金・医療・介護の各社会保険への加入義務が生じる共通基準でもある。日本と比べると社会保険加入義務の要件ははるかに低く、低賃金・短時間労働者も含めほとんどの雇用労働者に社会保険加入が義務付けられている。官吏・公務員・軍人を除く一般雇用労働者3,032万人のうち2,728万人、実に90%が実際に社会保険制度に加入しているのである(1998年)。

(24)上記の社会保険加入義務以下の条件で雇用される「超短時間就労」への規制が強化された。99年4月に施行された改正法は、「超短時間就労者」を従来通り社会保険の強制適用対象外としてはいるが、それを雇用する使用者は年金保険料と医療保険料を通常の労使折半分よりも高い料率で拠出しなければならないとした。使用者側に社会保険料コスト負担を義務づけ、「超短時間就労」の抑制をねらったものである。

(25)ハンナ・ブリュックナー(ドイツ社会福祉法研究会訳)「ドイツにおける貧困・下」、『賃金と社会保障』、No. 1213、1997年11月上旬号、P. 34-35。

(26)布川日佐史「ドイツ社会扶助法『就労扶助』による自治体財政削減効果」『経済研究(静岡大学)』第1巻3・4号、1997年、P. 195-。

(27)1998年4月:「総合経済対策」(16兆円、98年度第1次補正予算)における「緊急雇用開発プログラム」(500億円)によって、雇用関連補助金の給付額が上積みされた。

1998年11月:「緊急経済対策」(20兆円、100万人規模の雇用創出を掲げる)の「雇