

海外社会保障研究

Summer 2013

No. 183

特集：グローバル景気後退と各国の失業者支援政策

特集の趣旨	小原 美紀	2
イギリスの失業者支援政策	樋口 英夫	4
ドイツにおける失業者支援制度	中内 哲	17
スウェーデンにおける失業保険の役割	山本麻由美	26
韓国における雇用保険制度と失業者支援政策の現状	金 明中	36

投稿（論文）

デンマークにおける犯罪者の社会復帰の取り組みの動向 —我が国への示唆として—	岡部真貴子	59
---	-------	----

投稿（動向）

メキシコにおける認知症高齢者とその介護者に対する社会的支援 ～家族介護者に対する姿勢のわが国との比較を中心に～	松岡 広子 山口 英彦	71
--	----------------	----

書評

Sri Wening Handayani and Babken Babajanian 編 Social Protection for Older Persons : Social Pensions in Asia.	梶原 弘和	77
水島治郎著 『反転する福祉国家—オランダモデルの光と影』	大森 正博	81

海外社会保障研究

SUMMER 2013 No.183

国立社会保障・人口問題研究所

特集：グローバル景気後退と各国の失業者支援政策 趣 旨

失業者の増加は近年多くの国が抱える問題であり、異なる学問分野でさまざまな観点から分析されている。失業は失業者本人だけでなくその家族の経済厚生を悪化させ、健康面の問題を引き起こすといった研究成果も報告されており社会的な関心も高い。そもそも、多くの人にとって勤労所得が主な収入源であることを考えれば、勤労所得を得られない者に対する支援は、人々の厚生格差を是正する重要な社会政策といえる。

失業者支援策として考えられる第一の制度は、失業者に対する所得補助制度や失業給付制度（日本では雇用保険制度による基本手当の給付制度）である。これについては、近年多くの国で給付内容や給付条件を厳しくする傾向にある。日本でも2001年に非自発的な理由による失業をそれ以外と分けて給付制限を行う変更を行った。多くの国で経済状況の悪化による基金財政が悪化しているという事実だけでなく、給付による求職意欲喪失効果が大きいという研究成果が報告されていることが背景にある。失業者支援策として考えられる第二は、失業者の求職マッチングを高める補助策である。どの国においても、特に就職が困難な層にとって求職支援機関（日本では例えばハローワーク業務）が求職活動の重要な役割を果たしている。そしてこのマッチング補助策とも関係する第三の支援策が職業訓練制度である。

もちろんこの他にも時々々の社会経済状況に応じた様々な政策が存在する。これらの中で有効な失業支援策とは何かを考えるためには、社会が直面している労働市場とそれに対する失業者支援対策の状況を知る必要がある。たとえば、失業者が生活水準の低い者である場合には、失業給付は一定の役割を果たすと言えるかもしれない（彼らの生活費を失業給付で補てんすることが効率的であるかどうかは別である）。失業者が教育水準の低い者である場合や、労働需要を変えるような技術革新があり労働供給がそれに伴わない場合には訓練が有効かもしれない。失業者が労働市場での経歴の短い若年者である場合には訓練だけではなく求職マッチングの支援も有効かもしれない。あわせて失業者の長期化が問題である場合には長期失業者をターゲットとした直接的な政策が必要になろう。

現在日本では、若年失業率が顕著に高まっている。『労働力調査』によれば、全年齢の男性における完全失業率（2月原数値）は1997年の3.4%から2013年の4.6%に増加したのに対し、25-34歳の男性では3.7%から6.7%にまで増加している。加えて、長期失業割合も若年男性で2000年代以降増加傾向にある。しかしながら、日本における職業訓練費は他国と比べて低く、減少傾向にある。失業対策費として挙げられる職業能力開発強化費や若年者等職業能力開発支援費のGDPに占める割合も低く抑えられている。

それでは他国はどのような状況に直面し、どのような失業者支援政策を行っているのだろうか。実は、失業率の高まりは水準こそ差はあれ、本特集で取り上げるイギリス、ドイツ、スウェーデン、韓国にも共通の特徴である。本特集ではこれらの国の労働政策や社会保障政策を展望する。これらの国を取り上げることの意義は、失業率の低さからしばしば優等生として取り上げられるスウェーデンやドイツを他国と単純に比較することではないし、同じアジアで若年の高失業率に直面している韓国を日本と単純に

比較することでもない。異なる背景を持つ国の間で、失業期間の長さや失業者の多さで測られる政策効果に差があるのは当然であり、それらを単純に比較して失業者支援策の有効性を議論しても成果は得られないだろう。一方、各国が国内の景気変動に伴いどのような労働市場の変化を経験し、どのような政策を行っているのかを知ることは日本での政策の在り方を考えるうえで有意義なものとなる。たとえ低失業率の国であったとしても、労働環境の変化は人々の生活に大きな影響を与える可能性がある。その意味で、注目すべきは状況そのものよりも状況の変化といえよう。本特集から、状況の異なる海外諸国が経済変化にどう対処しているかを学び、日本がとるべき制度を考える機会になれば素晴らしい。

(小原美紀 大阪大学大学院准教授)

イギリスの失業者支援政策

樋口 英夫

■ 要約

金融危機とその後の政権交代をはさんで、新政府による大規模な歳出削減の影響が、失業者や就労困難者に対する支援策に大きな影を落としている。受給者の削減や支給額の抑制による給付予算の圧縮と、民間の就業支援プロバイダーを活用した成果ベースの就業支援策を柱とする一連の制度改革により、所得格差の一層の拡大や支援サービスの劣化を懸念する声は強い。景気回復がおぼつかず、一時的には好調と見える雇用状況も持続は困難と見られる中、新政権による給付制度改革や新たな就業支援策の妥当性が問われている。

■ キーワード

イギリス 給付制度改革 就業支援 歳出削減

I 失業給付制度の成立と変遷

イギリスでは、国民保険制度の一環として失業保険制度（「失業給付」）が1911年に導入され、対象者を順次拡大する一方で、そこから外れる失業者、すなわち保険未加入者や拠出実績が失業給付の支給要件を満たさない者、失業給付の支給期間の上限を超えて失業状態にある者に対しては、低所得層全般を対象とする公的扶助の枠内で90年代まで給付が行われていた。基本部分の給付水準は失業給付よりも低く抑えられ、家族構成などの条件に応じて追加的手当が支給された。

年金受給者の継続的な増加により、社会保障費の5割以上を占めて増え続ける公的年金支出に加え、数次の失業者の急激な増加に直面した80～90年代、当時の保守党政府は給付支出の抑制を目的とした数々の制度改革を実施している¹⁾。82年には、従前賃金に比例して最初の6カ月間支払われていた手当を廃止、また84年には児童扶養加算手

当、86年には保険料拠出条件を満たさない者に対する減額給付をそれぞれ廃止した。支給条件についても、16～17歳層を支給対象から除外した（88年）ほか、自発的失業などを理由に受給資格が停止される期間を6週間から13週間（86年）、26週間（88年）と順次延長した。加えて、89年には失業給付の支給要件に「積極的に求職活動を行うこと」を追加するとともに、失業期間が1年を超える失業者に対して短期の訓練コースの受講を義務付けた。さらに、1996年の求職者手当の導入によって、従来の保険制度による拠出制と低所得層向けの所得調査制手当を単一の制度に統合、失業扶助の受給者にも就労への移行を明確に義務付けて就業への移行を図るとともに、給付基準を公的扶助に合わせるなど、さらなる給付支出の引き締めをはかった²⁾。

続く1997年に成立した労働党政権は、「給付から就労へ」とのスローガンのもとで、給付制度に長期失業者等の就労促進の仕組みを組み込むとともに、受給が長期化しがちな障害者や一人親など

の就労困難者についても、多くを就労に振り向けるための支援策および新たな給付制度を導入した。また、民間の就業支援プロバイダーを活用し、従来より柔軟な支援の提供をはかった。さらに、給付受給に対する就労の金銭的なメリットを高める（make work pay）狙いから、低賃金で就労する低所得層に対する給付制度として就労税額控除などを導入した³⁾。

民間活用と柔軟化の方向性は、金融危機とその後の政権交代を挟んで、現在の保守・自民連立政権によりさらに強化されている。ただし、給付制度や就業支援策に関する一連の制度改正は、政府が打ち出している大規模な歳出削減策の一環としての側面が強く、形式的には類似であっても、従来の失業者支援とは内実が大きく異なる。

本稿では以下、イギリスにおける給付制度ならびに就業支援策の近年の変化を概観する。ただし、新政権による給付制度改革は未だ途上にあり、既に導入された就業支援策についても限られた情報しか提供されていない。このため、大きくは現時点での方向性を確認するにとどめる。

II 失業者・就労困難者向け給付制度の概要

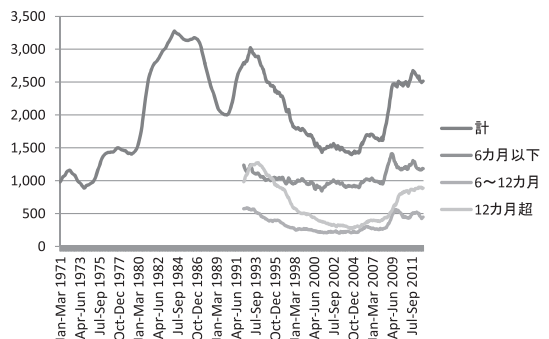
イギリスにおける金融危機の経済・雇用への影響は、政府が景気後退を公式に認めた2008年年央と前後して顕在化した。金融業のみならず、製造業、小売業、建設業などの企業が相次いで大規模な人員削減策を発表、一部では工場の操業短縮による雇用維持の取り組みも行われたが、失業者数は翌09年までに160万人から250万人へと100万人近く増加、特に若年層および成人層の失業者数が急増した。若年層の失業率は、2008年初頭の14%から20%を越えて上昇、現在も21%前後で推移している。

長期失業者の継続的な増加も特徴の一つである。失業期間6カ月未満の短期失業者が2009年前

半の141万人をピークに減少に転じる一方、12カ月を超える失業者はその後も緩やかに増加を続け、現在は90万人弱で横ばいの状態にある。この間、フルタイム就業者の大幅な減少に対してパートタイム就業者が増加⁴⁾、また被用者が減少する一方で自営業者が増加した。とりわけフルタイムの仕事が得られないことを理由とするパートタイム就業者は、2008年の70万人から2012年には140万人に達している。

その後、2011年年央以降は就業者数が再び増加に転じ、失業者数も低下傾向にあるものの、雇用の質や今後の動向をめぐっては懸念の声も多い⁵⁾。

金融危機後の多くの先進国と同様、イギリスでも2010年の総選挙により政権交代が生じた。早期の景気対策が奏功したこともあり、イギリスでは雇用状況の悪化は他国に比して小幅にとどまったものの、景気停滞や失業増に対する国民の不満が政府に向かったとみられる。同年に成立した保守党を首班とする新政権は、不況期に悪化した財政の健全化を標榜、2014年度までの5年間で総額810億ポンド（年間予算額の1割強）に及ぶ大規模な歳出削減策を打ち出し、社会保障予算でも180億ポンドを削減する方針を示した。その内容は、支給額の改定凍結や引き上げ率の抑制（給付全般）、支給上限額の設定（住宅給付など）、既存の受給者の再審査による給付停止・減額（就労不能給付、



出典：Office for National Statisticsウェブサイト
図表1 期間別失業者数の推移（千人）

障害生活手当)、支給期間の限定(拠出制雇用・生活補助手当)、一定以上の所得水準の世帯に対する支給停止(児童給付)、など多岐にわたるが、最も大きな影響を受けるのは、給付の受給により生活を支えている低所得層と見られている。これまでのところ、主要制度は維持しつつ給付条件や支給額の引き締めなどで支出抑制が進められてきたが、後述のとおり、2013年度には大幅な給付制度の統合が予定されている。

現在実施されている主要な給付制度の概要を以下にまとめる。

① 求職者手当

仕事に就いていないか、就業時間が週16時間未満の18歳(特例的に16~17歳)から年金受給開始年齢(男性65歳、女性60歳)未満の求職者に適用される制度。国民保険料の一定期間の拠出⁶⁾に基づいて定額が支給される拠出制と、拠出制手当の受給資格がない低所得層向けの所得調査制に分かれる。後者については、資産が1万6000ポンド以下で、有給の仕事に週24時間以上従事している配偶者がいないことなどの要件に基づき、受給資格が審査される。また、拠出制求職者手当の受給者についても、家族構成や資産状況が要件を満たすと認められた場合は、所得調査制手当からの追加給付が行われる。双方とも、国内在住者で、就労能力を有し、基本的には常に就労可能な状況にある(例えばフルタイムの教育訓練を受けていない)こと、また求職活動を積極的に行うことといった条件が課される。支給額は、拠出制・所得調査制とも16-24歳が週56.80ポンド、25歳以上が71.70ポンドを基本額とし、家族構成や収入等の状況により加算または減額がなされる(いずれも2013年4月現在)。

申請に際しては、ジョブセンター・プラス(公共職業紹介機関)に設置された「パーソナル・アドバイザー」との面談を通じて「求職者協定」を

作成し、これに合意することが義務付けられる。内容は、就職を希望する職種のほか、就職機会の拡大のために行う活動(週当たりの企業に対する求職の応募・訪問等の件数、新聞・業界紙の求人広告に目を通す頻度)や、就業可能な時間帯や時間数に関する制限などの条件である。受給開始以降、受給者には少なくとも2週間に一度、ジョブセンター・プラスに来所し、アドバイザーとの面談により求職活動の実施状況についてチェックを受けることが義務付けられている。アドバイザーは、履歴書の作成や面接の準備、仕事に必要な技能などについてアドバイスや、必要に応じて職業訓練コースに関する情報提供などを行う。また、就業に必要な物品の購入や交通費などを支給する場合もある⁷⁾。支援内容や義務化する求職活動について、アドバイザーには裁量権が与えられており、任意のタイミングで重点的な面談やグループセッション、政府の提供する就業体験などのプログラム⁸⁾への参加を促すことができる。

自主的な離職のほか、求職者協定に沿った活動や面談への出席、アドバイザーの指示など、求職者に課された義務が履行されなかったとアドバイザーが判断した場合、制裁措置として手当が支給停止となる。2012年10月の制度改正により内容が厳格化され、従来は1~26週間であった制裁期間について最短で4週間、最長で3年間となった(違反内容により異なる)⁹⁾。こうした制裁措置の実施件数は2012年10月時点で4万7480件、うちおよそ3分の1ずつがそれぞれ面談への不参加とワーク・プログラムへの不参加を理由とするものである。なお、制裁措置の判断に対しては異議申し立てを行うことができるほか、手当の支給停止により生活に支障をきたすとの申立てが認められた場合は、減額された手当(hardship payment)の支給を受けることができる。

なお、所定の期間(成人で12カ月、若年層で9カ月など)を超えて給付を受給している失業者に

については、外部の就業支援プロバイダーが提供する「ワーク・プログラム」（後述）への参加が義務付けられている。

② 就労不能給付

長期の疾病や障害により就労が困難になった16歳以上～年金支給年齢未満の者に対して適用される給付制度である。認定を受けた専門評価者による就労能力評価により、4日間連続の就労や7日当たり2日以上就労が難しいと認められることなどが条件となる。また、45歳より以前に就労できなくなった者には年齢に応じた加算がある。支給期間は、条件を満たす限り無期限となっていたが、2008年に導入された雇用・生活補助手当への移行に伴い、再審査が進められている。

③ 所得補助

年齢が16歳以上～年金支給年齢未満の一人親や障害者、高齢者などの介護を行う者について、週当たりの労働時間が16時間未満かつ貯蓄額が1万6000ポンド以下の場合に適用される。また、病気などで就労できなくなった者で、法定傷病手当の額が所得補助の給付額を下回る場合、本人もしくは配偶者・パートナーが育児休暇中の場合にも申請資格が認められる。支給基準等は所得調査制求職者手当と同等で、支給期間は、条件を満たす限り無期限となっている。

疾病・障害を理由とする受給者については、就労不能給付と同様、雇用・生活補助手当への移行が進められている。また、一人親の受給条件である末子年齢が段階的に引き下げられ、2008年の12歳から2012年には5歳となった。

④ 雇用・生活補助手当

就労困難者向けの新たな給付制度として、2008年10月に導入された。法定傷病手当を受給していない年金支給開始年齢未満の者で、国民保険料を

支払っていて、傷病等により就労不能となつてから4日間以上経過しており、また連続した7日間のうち2日以上就業することができない者が対象となる。前身となる就労不能給付と所得補助(疾病・障害を理由とする給付)の制度内容を引き継いで、国民保険への拠出を条件とする拠出制と、低所得層向けの所得連動制が設けられている。後者については、貯蓄額が1万6000ポンド以下であること、配偶者・パートナーの週当たり労働時間が24時間未満であることなどが条件となる。また求職者手当と同様、要件を満たせば拠出制手当の受給者も所得連動制手当による追加給付を受けることができる。

申請に際しては、就労能力評価と呼ばれる審査を受ける。就労不能給付における受給資格の審査は、健康上の問題に重点が置かれていたが、就労能力評価は就労に必要な能力の有無に焦点を絞った内容となっており、申請者は「どのような就労なら可能か」という観点から評価される。

支給基準は、就労能力評価の審査期間と本支給期間に分かれる。審査の結果、申請者は障害などの程度が比較的低い「就労関連活動グループ」と、就労に向けてより多くの支援を必要とする「支援グループ」に区分され、前者については就労に向けた面談や訓練などへの参加が義務付けられる。なお、拠出制の就労関連活動グループには、2012年4月の制度改正により12カ月の受給期間の上限が設けられ、13カ月目以降は所得連動制手当の要件を満たす場合のみ受給が可能となった。また、従来は拠出期間の足りない16～19歳（20歳になる直前に教育訓練を受けていた場合は25歳未満）の傷病等による就労困難者に対しても拠出制手当の受給が認められていたが、就労関連活動グループの受給者については廃止となった（新規の申請は不可、現在の受給者も13カ月目以降は所得調査制のみ申請可能）。支給額は、最初の13週（審査期間）が求職者手当と同等、14週目からは、就労関連活

動グループが最高で週99.15ポンド、支援グループが105.05ポンドである。

⑤ その他

低所得層向け手当の受給者には、各種の給付制度が併せて適用される。代表的なものは住宅給付と地方税給付で、前者は住宅の借料、後者は地方税（住居に対する課税）を、最高で全額支給する制度である。雇用年金省によれば、2012年5月時点の受給者数は住宅給付503万人（うち4分の3が就労可能年齢）、地方税給付592万人（同6割）となっており、週あたりの平均給付額はそれぞれ89.46ポンドと15.76ポンドであった。なお、基本的には再就職などによって収入要件を満たさなくなった場合、給付が停止されるが、所得水準によっては就業開始後も4週間まで、失業期間中と同額の支給が延長される場合がある。ただし地方税給付については、2013年4月以降、予算額を削減したうえ地方自治体へ実施が移譲されており、自治体では適用対象や額の見直しが行われている。

このほか、就業による収入が低い層に対しては、就労税額控除が適用される。25歳以上の成人で週

30時間以上の就業を4週間以上継続することが見込まれる場合、収入額や子供の数などに応じて控除を受けることができる。また子供を持つ親に対しては、児童税額控除が適用されるほか、収入・資産の額にかかわらず児童給付が支給される。

加えて、失業や疾病などで収入がなくなった国民保険の被保険者に対しては、無収入の期間の国民保険料の支払いが免除される国民保険免除の制度があり、拠出制・所得調査制給付の要件を満たさない者でも適用を受けることができる。

Ⅲ 労働党政権下での就業支援策

労働党政権による「ニューディール」は、その中核である若者および成人（25歳以上）の長期失業者向けプログラムが98年に導入されて以降、高齢者や一人親など対象別のプログラムにより対象が順次拡大された。ジョブセンター・プラスのアドバイザーが、求職者手当の受給者との面談を通じて求職活動の方針を決定、以降は参加期間に応じた各ステージにおいて、個々の求職者のニーズに応じて職業訓練や就業体験、助成付き雇用など

図表2 主要な給付制度の受給者数と支給総額の推移（千人）

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度 (予測)	2012年度支給額 (予測・百万ポンド)
求職者手当（拠出制）	155	265	351	256	226	213	639
（所得調査制）	609	695	1,072	1,069	1,207	1,226	4,625
（国民保険料免除のみ）	54	66	114	90	81	99	-
就労不能給付（拠出制）	1,413	1,346	1,177	1,054	889	525	3,222
（国民保険料免除のみ）	1,002	986	854	773	670	424	-
所得補助	2,117	2,087	1,935	1,803	1,619	1,239	5,316
雇用・生活補助手当（拠出制）	-	65	167	239	332	493	2,167
（所得調査制）	-	56	168	270	413	708	4,366
（国民保険料免除のみ）	-	16	56	69	67	132	-
住宅給付	4,036	4,166	4,547	4,798	4,932	5,046	23,838
地方税給付	5,068	5,158	5,571	5,805	5,874	5,908	4,921
障害生活手当	2,941	3,034	3,133	3,205	3,311	3,351	13,436

注：求職者手当および雇用・生活補助手当の拠出制受給者数には、所得調査（連動）制による併給を受けている者を含む。また、雇用年金省の所管外のため表中には含まれていないが、シンクタンク財政研究所の報告書によれば、就労税額控除の11年度の支出額は68億8900万ポンド、受給者数は251万6000人。

出典：Department for Work and Pensions Benefit Expenditure Tables, Institute for Fiscal Studies “Survey of the UK Benefit System” (2012)

の機会を提供した。導入から12年間で、若者向けニューディールではのべ157万人の参加者のうち94万人が、成人向けでは89万人のうち38万人が、それぞれプログラムを通じて仕事に就いた。ニューディールの導入以降、一部の高失業地域で導入された「エンプロイメント・ゾーン」や、既存のニューディール・プログラムに替えて2009年より導入が進められていた「フレキシブル・ニューディール」など、民間委託を通じてより自由度の高い支援を認める方向に、プログラムの傾向は変化していった¹⁰⁾。

若者向け・長期失業者向けニューディールの修了・離脱者（leaver）の状況について、雇用年金省が提供するデータによれば、若者向けニューディールでは離脱者のうち44%が直後に就業、多くはゲートウェイ（最初の16週間）の段階で離脱して仕事に就いている。一方、半数はプログラムの支援が就業に結びつかないまま、何らかの給付の受給に戻るか、給付自体から離脱している。また長期失業者向けでも、プログラム離脱直後に就業している32%の離脱者の多くが同様にゲートウェイ段階から仕事に就いている。離脱後に給付の受

図表3 各種ニューディールプログラム

プログラム	対象者・参加者	概要
若年失業者向け (1998年導入)	18～24歳で、求職者手当を過去6か月間申請している者(参加義務あり)	①ゲートウェイ (16週間) 就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ②オプション (13週間) 助成付き雇用、フルタイムの教育訓練、民間、非営利部門での就業体験など ③フォロースルー (16～26週間) アドバイザーによる求職活動支援、フルタイムの教育訓練
長期失業者向け (1998年導入)	25歳以上で、求職者手当を18か月間申請している者 (参加義務あり)	①ゲートウェイ (16週間) 就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ②集中活動期 (最短13週間) 助成付き雇用、就業を前提とした短期訓練、職業訓練など ③フォロースルー (6～13週間) アドバイザーによる求職活動支援、短期訓練コースの受講
一人親向け (1998年導入)	16歳未満の子供を持つ一人親で、所得補助受給者、非就労者もしくは16時間未満の就労する者 (任意参加)	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援
高齢者向け (2000年導入)	50歳以上の失業者で、過去6か月以上求職者手当などを受給している者 (任意参加)	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援
障害者向け (2001年導入)	就労不能給付受給者 (任意参加)	・就業のための面談、パーソナル・アドバイザーによる支援 ・就業準備、体調管理のサービスなど
パートナー向け (1999年導入)	求職者手当等の給付受給者のパートナー (任意参加)	・就業のための面談、アドバイザーによる支援
エンプロイメント・ゾーン (1999年導入)	高失業地域の長期失業者・若者など	①ステージ1 (28日間) アドバイザーとの面談を通じてアクション・プランを作成 ②ステージ2 (26週間) アクション・プランを実行 (就職できた場合は、13週にわたり就業上の支援を受けることができる) ③ステージ3 (22週間) オプションとしてさらに支援を継続
フレキシブル・ニューディール (2009年導入)	長期失業者・若者など	ジョブセンター・プラスの支援内容の見直しにより、求職者手当の受給開始からそれぞれ3・6・12か月目までをステージ1～3として、順次支援内容を強化。12か月を超える受給者に「フレキシブル・ニューディール」として民間プロバイダー等による1年間の支援を提供 (6か月の延長が可能)、期間終了後も仕事を得られない場合は再びジョブセンター・プラスの支援を受ける。参加当初に作成するアクションプランには、最低4週間の連続したフルタイムの仕事に関連する活動を含むことが求められる。

出典：労働政策研究・研修機構（2010）ほか

給に戻る比率（45%）は、若年向けニューディールからの離脱者に比べて高い。このほか、段階別の離脱者の状況をみると、若者向け・長期失業者向けの双方とも「助成つき雇用」からの離脱者の就業率が相対的に高い。

IV 新政権による就業支援策の改革

続く保守・自民連立政権は、前政権による「ニューディール」などの施策は硬直的かつ高コストであるとの理由により大半を廃止、支援機関に支援内容やその時期に関する裁量を認め、対象者のニーズに即したより柔軟な支援を行うとして、「ゲット・ブリテン・ワーキング」と総称される各種の施策を順次導入した。給付の受給を継続しながら企業などで一定期間就労するプログラムが軸となっており、従来からある「就業体験」¹¹⁾に加えて、エンプロイアビリティの向上のため一定

期間ボランティアに従事する「ワーク・トゥキャザー」、小売、ホスピタリティ、介護などの業種における基礎的な資格の取得を目標に、官民の教育訓練機関（継続教育カレッジや民間訓練プロバイダ等）による訓練と就業体験が提供され、終了時には実際の求人の面接機会が与えられる「業種別ワーク・アカデミー」などが新たに加えられた¹²⁾。このほか、地域組織が設置する失業者間の情報交換の場に補助を行う「ワーク・クラブ」、起業に関心のある失業者のための「エンタープライズ・クラブ」、一定の起業準備期間に支払われる「新規起業手当」などのサービスが含まれる。さらに、不況から脱した後も若年層の雇用が改善しない状況を受けて、「ユース・コントラクト」と呼ばれる政策パッケージが2011年に導入され、上記の各種就業体験やアプレントイスシップ（見習い訓練）など既存のサービスの拡充のほか、一端は廃止された助成つき雇用が再導入され、3年間で50万人

図表4 ワーク・プログラムのグループ別対象者

グループ	対象者	開始時期*	参加義務
1	失業者（求職者手当受給者）	18～24歳	9カ月後**
2		25歳以上	12カ月後**
3		非常に不利な条件から早期の参加が必要な者（大きな困難を抱える若者、ニート、犯罪歴のある者）	3カ月後
4		就労不能給付から最近移行した者	3カ月後
5	就労困難者（雇用・生活補助手当受給者）	抛出制または所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループに属するが短期的には就労が困難な者、または支援グループに属する者	随時
6		所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループ（3～6カ月のうちに就労可能になると見込まれる場合）または支援グループに属する者	随時
7		就労不能給付から最近移行した所得調査制手当の受給者で、就労関連活動グループ（3～6カ月のうちに就労可能になると見込まれる場合）または支援グループに属する者	随時
8	就労困難者（就労不能給付または所得補助受給者）	就労能力評価を受けていない者***	随時
9	元受刑者		出所直後

* 各種手当の受給開始からの期間。

** 従来のプログラムでは、若者向けニューディールが6カ月後、成人向けが18カ月後、これらを統合したフレキシブル・ニューディールが12カ月後となっていた。

*** 2014年までに求職者手当もしくは雇用・生活補助手当に移行予定。

参考：Department for Work and Pensions “The Work Programme - Invitation to Tender, Specification and Supporting Information” (2010)、“Notification to bidders on changes to requirements in work programme - 28 January” (2011)

近く支援が目指されている。

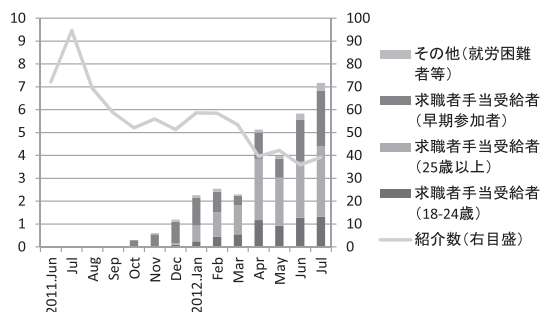
一方、旧政権による各種ニューディールや就労困難者向けの就業支援策に替わる新たな就業支援プログラムとしては、「ワーク・プログラム」が2011年6月から導入された。このプログラムは、前政権が導入した民間に対するサービス委託の手法をさらに推し進めた内容となっている。民間企業や非営利の支援組織に7年単位で支援事業を委託し、支援内容は事業者に一任する形を取る。プログラムの対象者は、参加が義務付けられている求職者手当の長期受給者のほか、就労困難の度合いにより義務または任意参加となる雇用・生活補助手当など年齢や境遇など就職が困難な度合いに応じて9グループに分けられ、ジョブセンター・プラスから地域ごとに入札によって決定される元請事業者に紹介される。各元請事業者はさらに企業・非営利団体の下請け組織を通じて支援を実施する仕組みである。参加期間は最長で104週（2年間）で、これを超えて仕事を得られずさらに給付を申請する場合は、再びジョブセンター・プラスによる支援に戻ることになる。

新たなプログラムの大きな特徴は、成果に基づいた委託費の支払い制度を新たに導入した点にある。支援内容ではなく、参加者の就職と雇用の継続に対して支払額が決定されるシステムで、対象者の参加時点、雇用の継続・累積期間が基準に達した時点および以降の雇用継続により支払額が加算され、金額はグループごとの就職の困難度に応じて異なる。若年・成人の長期失業者については、継続的な雇用（断続的な就業も合算）とみなす期間を6カ月間と設定しているが、健康上の問題などで就業が困難な層については、これを3カ月間とし、かつより高い支払額を設定することでインセンティブの向上を図っている。なお、参加時点や一定の雇用期間の達成に対する支払いは年を経るごとに減額・廃止され、継続的な雇用に支払い基準がシフトする予定である。

プログラムを通じた就業支援の実績は、導入から約一年半を経た2012年11月に初めて公表された。2011年6月から2012年7月までにジョブセンターからプロバイダーに紹介された87万7880人のうち、継続的な（6カ月または3カ月以上の）仕事に就いている参加者は3万1240人（3.6%）にとどまった¹³⁾。

この実績をうけて、議会決算委員会が2013年2月に公表した報告書は、プログラムの設計や運用、さらに結果に関する政府の説明不足を指摘し、是正を求める内容となった。同報告書によれば、委託事業者による継続的雇用の実績は、政府の当初予測に基づく水準（ジョブセンターからの紹介件数の11.9%）はもとより、委託に際して設定された最低基準（同5.5%）すら下回っている。また、継続的雇用の実績は支援の容易な層に偏っており、若者や就労困難者など支援が困難な層については極めて低い結果にとどまることから、困難度に応じたインセンティブ制度（相対的に高い報酬の設定）が機能していない可能性があるとしている。とりわけ実績が不振な事業者は、財務状況の悪化から倒産する事態も生じかねず、このため実施面での改善策と併せて、必要に応じて契約解除などの対応を行うため、事業者のモニターを行うことを雇用年金省に要請している¹⁴⁾。

プログラムを巡っては、当初から成果に基づく支払い制度の有効性を疑問視する声が強くなり、雇用



参考：DWP Work Programme Statistical Release

図表5 主要カテゴリの紹介数と月ごとの継続的雇用の達成件数（千件）

状況が未だ厳しい中で、就職や継続的雇用の実績を上げやすい参加者・地域が優先され、就職困難者や高失業地域の支援が放置される（難易度に応じた支払い条件がインセンティブにつながっていない）可能性や、支払い条件の厳しさから実際の支援にあたる下請け組織の参加が難しくなっていることなどが指摘されていた。このため、データ公表以前からこの結果は予測の範囲内であったといえる。下請け組織の中には、事業からの撤退にとどまらず、財務状況の悪化から解体するところも出ている。

V 失業者の就業への移行の実態

失業者はどのような困難に直面しているのか。Hasluck and Green (2007) は、長期失業者にみられる特徴として、①基礎的技術の不足、②給付依存・経済的困難、③薬物依存、④犯罪歴、⑤自信のなさ、努力不足、⑥モチベーション不足、⑦移動に関する困難を挙げ、失業期間が長期化する労働者には複数の要因が影響して就業の妨げとなっているケースが少なくないとしている。特に失業期間が長期にわたる者の多くは、過去に政府による就業支援や訓練プログラムに参加した経験があったが、内容の妥当性に関しては総じて評価が低いとしている。Hasluckらは、長期失業者に必要なのは自信の回復であり、このためには就業体験などを通じて実際の仕事に就かせることが肝要であると結論づけている。

ただし、Carpenter (2006) は、求職者手当の回復受給者に関する分析により、短期の仕事しか得られないことが、彼らが就業と失業を繰り返す大きな要因となっているとして、訓練や昇給・昇進などの機会は正規従業員にしか与えられない傾向にあることが、その一因であると述べている。会計検査院 (National Audit Office) が2007年に公表した報告書も、これを裏付ける結果を示している。

同報告書によれば、求職者給付から就業した人々の4割は、半年後には再び失業して受給者となっており、こうした反復受給者が毎年の新規申請者数240万件的約3分の1を占めている。失業給付の受給と就業との間を行き来する人々の割合は、1980年代から変わっていないという。こうした反復受給者の多くを占める低資格層の収入や生産性を高めるには、職場での訓練を通じた資格取得が最も効果があるとみられるが、実際にはこうした層の訓練受講の比率は平均を大きく下回っていると指摘している。

なおAdamsほか (2012) は、最近の手当離脱者に関するより詳細な状況を分析している。2011年2-3月の求職者手当からの離脱者3400人のうち、直後に有給の仕事に就いた者は全体の68% (自営業者を含む)、うち8カ月後に何らかの給付の受給に戻った比率は2割弱であった (1割弱は就労も受給もしていない)¹⁵⁾。離脱直後の仕事は、41%がフルタイム、18%がパートタイム、9%が自営業で、仕事を通じた所得額は平均で1万3800ポンド (年換算)、3割が1万ポンド未満、4割が1万~2万ポンド未満となっている¹⁶⁾。パートタイム労働者のみでみると平均7250ポンド、うち74%が1万ポンド未満である。また、離脱直後に就いた最初の仕事を辞めたと回答した者 (次の仕事を見つけた者を含む) の過半数 (52%) は、有期の仕事・雇用契約の終了を理由に挙げている (このほか、16%は他の仕事を見つけたため、9%が給与が低かった、など)¹⁷⁾。

VI さらなる給付削減策

給付制度のさらなる改正に向けて、2013年10月から、低所得層向けの各種給付制度を統合した「ユニバーサル・クレジット」の導入が予定されている¹⁸⁾。政府は、現行の給付制度はその複雑さや手続きの煩瑣さなどから受給者の就労を妨げ、結果

的に給付への依存を助長してきたと批判、制度の簡素化により、就労所得の増加に伴う給付の削減によって所得総額が減少しないことを受給者に明確に示すことで、就労促進を図るとしている。具体的には、所得調査(連動)制の求職者手当や雇用・生活補助手当のほか、住宅給付や地方税額控除などを統合、2013年の導入開始以降、旧制度の受給者を順次移行させ、2015年の完了が目指されている。政府は制度導入により、低所得層280万世帯の所得が増加し(200万世帯では所得が減少)、全世帯の平均では週29ポンドの所得増になるとの試算を示している。

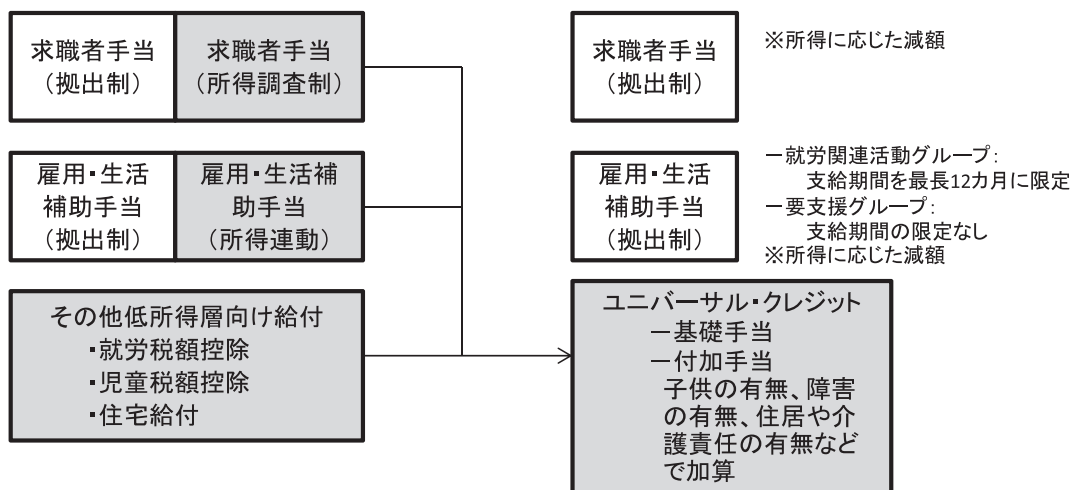
一方で、既存の給付制度に関する一層の削減策も予定されている。その一環として、世帯あたりの給付受給額の合計に年間2万6000ポンドの上限を設定する措置が2013年4月から導入された。政府の試算では、6万7000世帯が対象となると見られる。また住宅給付の関連でも、使用していないとみられる寝室相当分の給付額が削減される。このほか、財政負担の大きい障害生活手当の新制度(個人自立手当)への移行により、受給者の大幅な圧縮がはかられる見込みである。

制度改正の効果に関する政府の主張とは裏腹

に、シンクタンク等からは、「ユニバーサル・クレジット」やその他の給付削減策の実施により、低所得層の一層の所得低下や貧困の深刻化を招くとの予測が相次いでいる。また、給付額の上限設定により、ロンドンなど住宅の賃貸価格の高い地域を中心に、現在の住居を追われる世帯が増加する可能性が指摘されている。低所得層向けの住宅の提供業務は地方自治体の所管となっているが、予算削減の影響から、自治体の中には住民をより賃貸価格の低い地域に移転させる動きが進んでいるほか、社会的住宅の供給不足の問題から「一次的な宿泊先」として廉価なホテルに收容される世帯が増加していることが報じられている。不況の影響もあり、イングランドではここ10年近く減少が続いていたホームレス申請者数が、2010年以降再び増加傾向にある¹⁹⁾。

VII おわりに

政権交代をはさんで、給付受給者に関する政府の言説は大きく様変わりした。受給者はほぼ常に、給付制度の悪用者(不正に受給、不当に高い給付を受給)か、給付制度により働かずに生活できる



図表6 ユニバーサル・クレジットへの再編

がゆえに、結果として働く機会を奪われた者として形容される。長期の失業や貧困は努力不足によるものであり、努力した（＝給付を受給していない）人々が彼らの給付生活を支えるのは公正なあり方ではない、と政府は主張して憚らない。

実際には、多くの給付受給者が低賃金のために就労の報酬のみでは生活を維持できない人々であり、こうした層が直面する低賃金や就業機会の乏しさ、あるいは低所得層向けに貸与される民間住宅の賃貸料の高騰に起因する給付の高額化²⁰⁾といった問題も、彼らの努力が及びうる範囲を超えているともみえる。政府による給付制度改革がそうした問題への対応を考慮することなく、ひたすら受給者の削減を目指すことの影響が懸念される。

また就業支援制度についても、労働党政権が失業者や就労困難者の属性に合わせて個別の支援プログラムを導入し、支援内容に関する一定程度の規定（いつ・何を実施するか）を設けることで質の維持を図ったのに対して、新政権はこれらを統合して外部に委託し、業績のみを評価する制度設計を行った。これまでのところ、その結果は芳しいものではない。政府自身の予測でも、雇用状況は今後数年再び停滞するとみられ、長期失業者や就労困難者は引き続き難しい状況に直面するとみられる。

注

- 1) この時期、政府は失業者数を見かけ上削減するために、当時の就労困難者向け給付であったInvalidity Benefitの受給を奨励したと言われる。受給者は80年代後半から90年代前半にかけて倍増、94年には243万人に達し、以降は緩やかな増加に転じている。現在、現政権が問題視する就労困難者向け給付受給者の多さは、大半がこの時期に生じた問題といてよい。
- 2) Bryson (1995)によれば、政府は求職者手当導入に関する政策方針文書“Jobseeker's Allowance” (1994)の中で、新制度導入の目的として①求職

支援を通じた労働市場の機能の向上と受給者の支給条件への理解・実行の徹底、②運営組織の改革、金銭的補助が必要とする個人に合わせた支援の実施、復職への効果的支援体制など、費用対効果の向上、③失業者に対する簡素・明確かつ一貫性のある給付構造などを通じたサービスの向上、を挙げている。

- 3) こうした低賃金労働者に対する給付と並行して、1999年には全国最低賃金制度も導入している。
- 4) フルタイム就業者数は2008年3-5月期（2207万7000人）をピークに、2年間で約100万人減少。この間、パートタイム就業者数は約33万人増加した。
- 5) 最近の報道によれば、政権交代以降の2年間に50万人分純増したと政府が主張する雇用のうち、統計上5分の1は政府の就業体験プログラム等の参加者であったことが指摘されている。こうしたプログラムは多くが短期間、無給で行われているもので（求職者手当等の受給は継続）、本来は雇用とは異なる。政権交代後、プログラムの参加者は顕著に増加している。
- 6) 国民保険 (National Insurance) は、失業者・就労困難者向けの給付および年金を包括した社会保障制度。求職者手当の受給には、週当たりの収入が所定額（2013年度は週109ポンドで加入資格が発生、ただし149ポンドまでは拠出は不要）を超える被用者に適用される第1種保険料率（労働者12.0%、雇用主13.8%）を、過去2年度のうちの1年分拠出していることが条件となる。
- 7) 2011年の制度改正により、こうした費用補助に係る予算が統合され、その配分に関する権限が地域レベルの統括者に委任された。結果として、従来アドバイザーの裁量により行われていた各種の費用補助（面接のための交通費やスーツの購入費用、また雇用主が提供しない仕事道具の購入費用等の支給）が制限されたとみられるが、詳細は明らかにされていない。
- 8) 例えば、2011年5月に導入された「義務的就労活動」 (Mandatory Work Activity) は、アドバイザーが受給者に対して、最長4週間・週30時間におよぶ就労を義務付けることができる。プロバイダにより仕事が紹介され、参加中の託児費用などが支給される。
- 9) 違反内容・度合いや一定期間内の違反回数などに応じて、給付停止の期間が延長される仕組みで、面談等への参加を怠るなど、違反が軽-中度的の場合は1回目が4週、2回目が13週、3回目が13週、また紹介された仕事を拒否するなど重大な違反（あるいは自己都合の離職）の場合は、13週・26週・156週となる。後述の雇用・生活補助手当について

も同様の制裁措置の導入が検討されている。

なお、受給者に対する制裁措置の適用をめぐるのは、個々のジョブセンターに対して組織的にノルマが課されている疑いも生じている。結果として英語の不得意な者や学習困難者など、立場の弱い受給者が制裁措置のターゲットになっているとの声や、受給者が求職活動や面談など義務付けられた活動を怠るように仕向けて、制裁措置の対象としているといった声も、ジョブセンター職員から聞かれるという。

- 10) なお不況期にはニューディールとは別途、追加的な雇用対策として「未来の雇用のための基金」(Future Jobs Fund)も実施された。長期失業者や若年層を主な対象とするもので、10億ポンドを投じて若年失業者などの6カ月間の雇用に対する賃金補助や、訓練または企業における就業体験等に助成を行った。Department for Work and Pensions(2012)によれば、同施策は一定の効果があつたと評価されている。
- 11) 失業期間が9カ月未満の16-24歳層の失業者が対象となる。民間企業や非営利団体が最長8週間、週25-30時間就業、この間、給付は継続されるが、就労に対する賃金は支払われない。
- 12) 一連の新たなプログラムをめぐるのは、過去の対象者が司法審査の申し立てを行っていた。原告は、直接の根拠法である2011年求職者手当(雇用・技能・企業スキーム)規則における各プログラムに関する規定内容が不十分であること、プログラムの実施に際して対象者に必要な情報提供が行われていないこと、また無給での労働を強制しており人権侵害にあたる(欧州人権条約に反する)ことなどを理由に、プログラムと2011年規則の無効を主張していた。高等法院は、運用上の問題(情報提供の不十分さ)に関する原告側の主張は認められたものの、人権侵害その他の主張は却下し、プログラムおよび2011年規則は適法であるとした。しかし、上告を受けた控訴院が2013年2月に示した判決は、根拠法に関する原告側の主張を認め、2011年規則を無効とする判決を示した。1995年求職者法は、各種プログラムに関する具体的な規定を規則に盛り込むことを定めているが、2011年規則には個別のプログラムに関する具体的な規定がなく、一次法の規定する要件を満たしていないことが理由として挙げられている。

なお、原告の一人である大卒者は、「ワーク・アカデミー」に参加、安売り店で商品陳列に従事した。制度上は任意参加にもかかわらず、参加は義務であり断れば制裁措置の対象となるとアドバイザーの説明を受けたためだが、内実は単なる労働

で、訓練の要素はほとんどなかったという。上述の義務的就労活動を含めて、プログラムが無給の労働力の調達先として企業に悪用されているとの批判もあり、2012年には複数の大手企業が不参加を表明する事態となっている。

- 13) ダンカン=スミス雇用年金相はこの結果について、プログラムは導入初期の段階にあるため、現時点での評価は尚早であると述べている。また、委託費は実績ベースで支払われるため税金は無駄になっていないこと、さらにプログラム参加者の半数以上が少なくとも1度は給付から離脱していることなどを挙げ、理解を求めている。またホーバン雇用担当大臣は、雇用実績の不振の要因として、不況の影響や、受託事業者側での支援のための資金不足、さらに政府の設定した目標値自体も高すぎたことなどが可能性として考えられるとしている。なお雇用年金省は、事業者ごとの実績に大きなばらつきがある点について、経済状況の違いによるものではなく、支援手法やマネージメントの差によるものであるとしている。
- 14) 決算委は2012年にも、受託事業者による不正なプログラム運営(支援実績を偽装した委託費の受け取りなど)への対処を要請する報告書をまとめている。直接的には、前政権下での受託事業者による不正を問題とする内容だが、こうした不正から警察当局による捜査を受けている事業者が現在実施されているプログラムの委託先となっていることに強い懸念を示している。なお2013年2月のBBCの報道は、現行のワーク・プログラムにおいても、「自営業者」または「起業家」であるとの虚偽の申告により給付から離脱すれば、より高い給付を受けられると受給者を説得して、就業実績の水増しをはかる受託事業者が複数存在すると報告している("Work advisers 'pushing jobless into self-employment'" (3 February 2013))。
- 15) 同報告書は雇用・生活補助手当および所得補助の離脱者についても同様の分析を行っている。前者では37%が離脱直後に就業、1割が給付に戻っている。また所得補助の場合、離脱直後の就業比率は28%で、給付に戻る比率は1割強。ただしいずれについても、離脱直後と8カ月後の就業比率はほぼ変わらない(直後に就業しなかった層が8カ月後に就業)点や、求職者手当からの離脱者(就業比率は直後の68%から8カ月後には50%に低下)とは異なる。
- 16) 収入に関する回答を拒否した15%を含む比率。
- 17) 自営業を含むデータが提供されていないため比較が難しいが、離脱直後に雇用された者の初職の雇用契約種別をみると、期間の定めのない雇用が45

％、1年超の有期雇用が3％、6カ月～1年未満の有期雇用が12％、6カ月未満の有期雇用が6％、臨時雇用が31％。

- 18) なお、4月から先行的に導入が予定されていた4地域のうち3地域で開始が7月に延期となった。原因は公表されていないが、システム整備の遅滞が以前から指摘されているところであり、導入後の混乱が予想されている。
- 19) 申請受理件数は2011年と2012年にそれぞれに14％と10％増加（2012年通年では53450件）。
- 20) 給付の相当部分は住宅給付が占めている。公的住宅の供給不足や、以前実施されていた賃貸料規制の廃止が一因とみられる。

参考文献

労働政策研究・研修機構 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

Adams, L., Oldfield, K., Riley, C., and A. S. James 2012. "Destinations of Jobseeker's Allowance, Income

Support and Employment and Support Allowance Leavers 2011." Department for Work and Pensions Research Report No.791.

Bryson, A. 1995. "The Jobseekers' Allowance: Help or Hindrance to the Unemployed?" *Industrial Law Journal* Vol.24, No.2.

Carpenter, H. 2006. "Repeat Jobseeker's Allowance spells." Department for Work and Pensions.

Department for Work and Pensions. 2012. "Impacts and costs and benefits of the Future Jobs Fund."

Hasluck, C. and A.E. Green 2007. "What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions." Department for Work and Pensions Research Report No.407.

National Audit Office. 2007. "Sustainable employment: supporting people to stay in work and advance."

(ひぐち・ひでお 労働政策研究・研修機構主任
調査員補佐)

特集：グローバル景気後退と各国の失業者支援政策

ドイツにおける失業者支援制度

中内 哲

■ 要約

ハルツ改革後のドイツは、2005年を境に、途中いわゆるリーマン・ショックに見舞われながらも失業率を改善させ、現在のそれは、東西統一後、最も低い水準にある。これは、堅実な経済成長の果実でもあろうが、上記改革により構築された失業者を支援する現行制度、すなわち、①失業手当I（従前の賃金を基準に算定した額・最長受給期間あり）と失業手当II（一定額・受給期間に制限なし）を中核に据え失業者に対する一定の所得保障を図る金銭給付措置と、②職業相談・訓練等を駆使し、また、1ユーロ・ジョブや僅少労働も活用しながら、できる限り速やかに失業者が具体的な職・仕事を獲得できるよう努力する就労促進措置とを有機的に機能させた成果ともいえよう。

本稿は、こうした当該制度を解説するとともに、リーマン・ショックや東日本大震災により雇用情勢がなかなか好転しないわが国で最近開始された「求職者支援」制度にも、上述のドイツとの関係が若干触れる。

■ キーワード

ハルツ改革、金銭給付措置、就労促進措置

I はじめに～本稿の目的・構成～

1991年に東西統一を成し遂げたドイツは、当初、東部地区における深刻な雇用・経済状況を抱え失業率の上昇傾向に歯止めをかけられずにいた。しかし、2005年を境にその失業率は大幅に改善する。2008年夏に発生したアメリカの名門投資銀行リーマン・ブラザーズ社の破綻をきっかけに引き起こされた世界的金融危機（いわゆるリーマン・ショック）にさらされたものの、これを早期に克服して2013年4月時点の当該数値は、東西統一後の最低水準にまで到っている¹⁾。

これは、欧州諸国で最も堅調な経済の伸びによる効果といえよう²⁾。もっとも、決してそれだけではなく、2002年夏、社会民主党ゲアハルト・シュレーダー（Gerhard Schroeder）を連邦首相とす

る中道左派連立政権下で示された労働市場改革等に関する重厚な提案に基づく、数次にわたる重要な法改正が旧来の事態を好転させ、もたらした成果（「ハルツ改革」と呼ばれる³⁾）でもあると考えられる。

そこで本稿は、こうしたハルツ改革後の「失業者を対象とした公（連邦（Bund）・地方自治体（kommunale Träger））による現行の支援態勢」を（必要に応じ当該改革以前の制度にも言及して）まず解説する⁴⁾。失業者支援という視点からすれば、その内容は大きく、①一時的ではあれ賃金を得られない失業者に対する経済面での支え（金銭給付措置）と、②当該失業者を現実に職・仕事へと導く具体的な施策（就労促進措置）とに分けて捉えることができよう。以下、Ⅱ金銭給付措置、Ⅲ就労支援措置の順に進行する。最後にⅣとして、ドイツの現行失業者支援制度に対する評価や、わ

が国の当該制度に関する近時の動向につき若干言及する。

II 金銭給付措置

これには、A・失業（Arbeitslosigkeit）が直接の給付原因（の1つ）とされ失業者を正面から支給対象者に設定するものと、B・失業を当該原因（の1つ）とするわけではないが、結果として失業者が支給対象者に含まれるものがある。本稿は、前者Aの核である失業手当Ⅰ（Arbeitslosengeld）と、後者Bの代表格としての失業手当Ⅱ（ArbeitslosengeldⅡ）を取り上げ、両手当について、少なくとも①給付水準 ②受給期間 ③受給要件 ④当該給付事業の実施主体 ⑤当該給付の財源、以上5点に着目しながら言及する。

1. 失業手当Ⅰ（Arbeitslosengeld）

本手当が法的根拠を置く社会法典第3編（Sozialgesetzbuch Drittes Buch（以下、SGBⅢ））は、2011年12月の法改正（BGBl.I S.2854）により、従前の多数の条文が移動・削除される等し、大幅に変更された内容が2012年4月1日から施行されている。

①その給付水準は、受給者が養育義務を負う子供を有する等の場合とそれ以外とに分けられ、前者は失業以前における手取り賃金（Nettoentgelt）⁵⁾

の67%、後者は当該賃金の60%とされている（SGBⅢ149条）⁶⁾。⑤これを支える主たる財源は、労働契約関係にある労使が折半して負担する保険料（Beiträge）で賄われる（同340条、346条1項1文）⁷⁾。②受給期間は、表1-1に示したように、離職前3年間における保険料納付期間（月数）と年齢を基に、最短6ヶ月から最長24ヶ月まで設けられている（同147条1項・2項）。本手当請求権の消滅時効は4年であるが（同161条2項）、受給停止期間開始から総計21週間を経過すると失効する（同条1項2号）。

もちろん、この手当は失業者への経済的支援を目指しているが、だからといって、職を失った（あるいは職に就いていない）全ての失業者に支払われるわけではない。SGBⅢは、③受給要件について、(a)一定期間の保険料納付、(b)失業の申請（Melde）、(c)実際の失業状態、以上3点を規定する（137条1項）⁸⁾。(a)一定の保険料納付期間（Anwartschaftszeit）とは、離職前2年間のうち少なくとも12ヶ月間を意味し（同142条1項、143条1項）、(b)上記申請は、通常、失業後になされるが、失業が見込まれる3ヶ月前からも可能とされている（同141条1項）。最も肝心の(c)失業状態にあるか否かの判断基準は、就業機会の喪失・当該喪失の解消へ向けた努力・職業紹介への応諾、以上3点である（SGBⅢ138条1項）。第3点・紹介される職は、原則として、本手当の受給希望者にとり「就労が期待できる（zumutbare Beschaeftigung）」ものと評価される（同140条）。このことから、職業紹介を拒否する当該希望者へは同手当の支給を一定期間停止するという制裁が

表1-1 失業手当Ⅰ（原則）

保険料納付月数（以上）	最長受給期間（月数）
12	6
16	8
20	10
24	12
＜満50歳以上の特例＞	
30（満50歳以上）	15
36（満56歳以上）	18
48（満58歳以上）	24

表1-2 失業手当Ⅰ（特例該当者）

保険料納付月数（以上）	最長受給期間（月数）
6	3
8	4
10	5

予定されているのである（同159条⁹⁾。

なお、離職前の労働契約に10週間以内の期間が付されていた者等に対しては、上述した受給要件のうち (a) が緩和され（同142条2項¹⁰⁾、表1-2にあるように、年齢に関係なく、離職前2年間における保険料納付月数に応じた本手当の最長受給期間が定められている（同147条3項）。

④この手当の給付主体は、連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur fuer Arbeit（以下、BA））である（同368条¹¹⁾。BAは、下部組織として、州（Land）を基本とした10箇所の地域統括局（Regionaldirektion）と、同局が管轄する空間をさらに細分化して設置される156箇所の事務所（Agentur fuer Arbeit（以下、AA））を擁している（同367条）。所轄AAが本手当の給付にあたる現場であり、本手当受給希望者はここに失業を申請する。

本手当の受給者数は、いわゆるリーマン・ショックに伴い雇用が悪化した2009年を除いて、2004年以降減少傾向にあり、2011年においては82万9千人（前年比約19万3千人減）であった¹²⁾。

2. 失業手当Ⅱ（ArbeitslosengeldⅡ）

社会法典第2編（以下、SGBⅡ）に法的根拠を置く本手当は、生計保障基準給付（Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts）（20条¹³⁾、当該給付に一定割合を乗じて算出される額を妊

婦・ひとり親・障がい者へ支給する超過給付（Mehrbedarfe）（21条¹⁴⁾、上記・生計保障基準給付の受給権者にその実費のみを支給する住宅・暖房費用給付（Bedarfe fuer Unterkunft und Heizung）（22条）からなり、⑤これらの財源は租税で賄われる（46条）。

本手当の中核である生計保障基準給付に着目すれば、①その給付水準は、表2に示したように、失業手当Ⅰとは異なり、受給者の類型・属性ごとに一定額を支給する旨、定められている（SGBⅡ 20条2項¹⁵⁾。③当該給付を含む本手当の受給要件は、(a) 満15歳以上65歳¹⁶⁾未満で (b) 稼得能力（Erwerbsfaehigkeit）を有するものの、(c) 扶助を必要とし（要扶助性（Hilfenbeduertigkeit））、(d) ドイツ国内を通常の居所（gewoehnliche Aufenthalt）にする者¹⁷⁾、とされる（同7条1項）。失業者は、これら4要件を充足する限り、当該給付を受給できるし、事実2011年には、本手当受給権者の43%が登録失業者であると報告された¹⁸⁾。他方、本手当に②受給期間は設けられていないため、上記4要件を満たす受給者は同手当を獲得し続ける¹⁹⁾。なお、未成年の子に対しては、表3に示した年齢の区分に従って、生計保障基準給付を基に算定された社会手当（Sozialgeld）が支給される（SGBⅡ 23条）。

受給要件にさらに踏み込むと、(b) 稼得能力とは、今後相当な期間（nicht absehbare Zeit）²⁰⁾のうちに、「疾病または障がいにより、一般労働市場の通常の条件下で少なくとも1日あたり3時間以上就労できない状態にある」²¹⁾とはいえない場

表2 失業手当Ⅲにおける「生計保障基準給付」
（2013年1月1日以降）

受給者の類型	支給額 (ユーロ/月)	比率
単身者・ひとり親・未成年（18歳未満）をパートナーとする者	382	100%
満18歳以上の2名で構成される需要共同体（各人に対して）	345	90%
稼得能力を有し需要共同体を構成する満18歳以上25歳未満の者	306	80%
稼得能力を有し需要共同体を構成する18歳未満の者	289	75%

2012年10月18日告示（BGBl.I S.2175）も参照

表3 社会手当（2013年1月1日以降）

受給する子の年齢	支給額 (ユーロ/月)	比率
満15歳～18歳未満	289	75%
満7歳～15歳未満	255	67%
7歳未満	224	60%

2012年10月18日告示（BGBl.I S.2175）も参照

合を指す(同8条1項)。(c) 要扶助性とは、本手当の受給希望者が「(実際に従事することが)期待できる仕事(zumutbare Arbeit)」の受け入れか、資力調査で考慮される収入(Einkommen)・資産(Vermögen)²²⁾によっても、自らの生計を確保することが全くまたは一部について不可能であり、かつ、必要な援助を他者から得られない場合を基本的には意味する(同9条1項)。ここにいう「実際に従事することが期待できる仕事」とは、本手当の受給希望者に紹介される職が原則として該当する(同10条1項)。それゆえ、当該職業紹介を拒否した者の本手当はまず3ヶ月にわたり30%を減額され、その拒否が重なる度に同率の減額が加わり、ついには同手当の支給廃止が予定されている(同31条・31a条・31b条)²³⁾。

上述した①給付水準における受給者の類型・属性や③受給要件の(c) 要扶助性では、「需要共同体(Bedarfgemeinschaft)」という概念が用いられている(同7条3項)。これは大要、本手当受給権者(端的に表現すれば、稼得能力を有する要扶助者)を中心に、同一家計の下で同居するそのパートナー(法律上か事実上の配偶者かだけでなく、異性が同性かも問われない)や25歳未満の未婚の子が形成する生活上の単位と表現できよう²⁴⁾。

④本手当の給付事業の実施主体は、制度発足当初、BAと地方自治体(具体的には、郡(Kreise)および郡に属さない市(kreisfreie Stadt)。SGB II 6条1項2文)とが協力して設置する協同組織(Arbeitsgemeinschaft)に担当させることを想定していた。しかしながら、連邦憲法裁判所第2法廷2007年12月20日判決(BVerfGE 119,331=NZS 2008,198)は、上記実施主体を協同組織に委ねる当時のSGB IIの該当条文を(わが国の憲法にあたる)基本法(Grundgesetz)に違反する(すなわち、違憲である)としたため、基本法改正作業が遂行され、同法に協同組織の根拠条項が挿入されるとともに(基本法現91e条)、関連法律も整えられ、

現在、当該実施主体は、協同組織(ジョブセンター(Jobcenter)と呼ばれる。SGB II 6d条、44b条以下)、あるいは地方自治体単独のいずれかである²⁵⁾。

本手当の受給者数は、2006年を境に減少し、2011年において461万5千人(前年比約37万4千人減)であった。

以上のように、失業手当I・IIは、どちらも名称に「失業手当」と冠しているものの、本稿が着目した①受給水準 ②受給期間 ③受給要件 ④給付主体 ⑤財源では、共通点がほぼ見当たらず、実質的には、それぞれ全く別個の存在であることが、あらためて確認できよう。他方、このことは、両手当が併給されることを意味し、現に2011年における両手当併給者数は約8万5千人との報告がある²⁶⁾。

なお、失業手当Iと同様、A・失業を直接の給付原因(の1つ)として支払われるものには、失業状態を解消しようと起業活動に着手した失業者等を給付対象とする起業助成金(Gruendungszuschuss・SGB III 93・94条)²⁷⁾や、社会保険加入義務が付された職に複数従事している労働者が少なくともその1つを失った際に支払われるパートタイム失業手当(Teilarbeitslosengeld・同法162条)等がある。他方、失業手当IIのように、B・失業を直接の給付原因とするわけではないが結果として失業者が支給対象者に含まれるものとして、使用者の財産に対する破産手続きが開始された場合等に、倒産前最長3ヶ月間における労働者の未払い手取り賃金を保護する破産手当(Insolvenzgeld・SGB III 165条以下)²⁸⁾などを挙げることができる。

さらに、社会法典第12編(以下、SGB XII)に基づく社会扶助(Sozialhilfe)²⁹⁾は、疾病や事故等により稼得能力を欠いた失業者を困窮者として保護することを予定している。

Ⅲ 就労促進措置

先に見たように、SGBⅢ・同Ⅱは、失業手当Ⅰ・Ⅱの受給要件に、要求（あるいは期待）可能性（Zumutbarkeit）を含めているため、その受給停止・減額・廃止を背景に、当該手当受給権者が自らに紹介される職・仕事への従事を事実上拒否できない仕組みを構築している。とはいえ、両法は、金銭給付措置と職業紹介とを単純に結びつけているわけではない。両者を有機的に機能させ失業者を具体的な職・仕事に導くための様々な施策も用意している。

1. 職業紹介支援

(Foerderung aus dem Vermittlungsbudget)

SGBⅢ44条に基づき、所轄AAが失業者等に対し、社会保険加入義務を負担する職・仕事に就くための相談（Beratung・SGBⅢ29条以下）や助成金（Beihilfe）の支給を行うことを指す。失業者と所轄AA担当者らが話し合い、当該失業者個人の需要・状態に応じて柔軟に行うとされる³⁰⁾。

2. 積極的職業統合措置 (Massnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung)

失業者らが、所轄AA等によって実施される社会保険加入義務を負担する職業の紹介や、就職・起業のノウハウを伝える場等へ参加できる機会を指す(SGBⅢ45条1項)。これらの措置の参加者は、受講費用や受講のための移動費用について、最長6週間まで助成を受領できる³¹⁾。

3. 統合協定 (Eingliederungsvereinbarung)

失業手当Ⅱの制度発足当初、その受給者の多数を長期失業者が占めるとの評価があっただけに、当該受給者の労働力の活用（＝労働市場への統合）がより強く意識された。法律上、それは、「要請の原則（Grundsatz des Forderns）」として、

「稼得能力を有する要扶助者…は、…その要扶助状態を終了または軽減するためのあらゆる可能性を駆使しなければならない。当該要扶助者は、…労働への統合のためのあらゆる措置に積極的に協力しなければならない。一般的労働市場にかける稼働が当面不可能な場合には、当該要扶助者は、（実際に従事できると）期待されて自らへ提供される労働の機会（eine ihr angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit）を受け入れなければならない」との文言（SGBⅡ2条1項）、他方、支援の原則（Grundsatz des Foerderns）」として、失業手当Ⅱの「給付主体は、稼得能力を有する要扶助者を、労働への統合という目的をもって包括的に支援する」（同法14条1文）との文言に顕れている。

これらの原則に則って、失業手当Ⅱ受給権者は、その受給にあたり、所轄AAが指定する個別相談担当者（persoenliche Ansprechpartner）と話し合い、所轄AAが提供する職業訓練・職業紹介等³²⁾の内容、それに対して当該受給権者が行うべき努力の内容・頻度、その努力を証明する方法を決め、それを書面化したもの＝統合協定を6ヶ月を限度として所轄AAとの間で取り交わす（同条2文、15条1項）³³⁾。

この協定に基づき、社会保険加入義務が生じる雇用労働または自営業への従事を受け入れた同受給権者には、入職手当（Einstiegsgeld）を獲得できる可能性が生じる（同法16b条1項）。同手当の具体的な額は、失業期間や当該受給権者の需要共同体の規模を考慮して算定され、その支給期間は最長24ヶ月とされている（同条2項）。

4. 1ユーロ・ジョブ

これは、失業手当Ⅱ受給者が従事すべき具体的な職（上述した雇用労働・自営業いずれでもよい）を探知できない場合に提供される「公益に関わる追加的就労機会（Gelegenheiten fuer im oeffentlichen Interesse ligende,zusaetzliche

Arbeiten)」である (SGB II 16d条2文)。

より具体的には、地方自治体や福祉団体における時給1~2ユーロの仕事³⁴⁾、おおむね週30時間までに制限されており、労務を提供する当該受給権者とそれを受領する地方自治体等との間に労働契約関係は生じないものの、労働保護規定(Die Vorschriften ueber den Arbeitsschutz)等が適用されるという³⁵⁾。

やや古いものの2007年1月に筆者がベルリンで実施した1ユーロ・ジョブに関する実務担当者への聞き取り調査では、就労するにあたって、時間厳守や身嗜み等といった当然の習慣を(その多くは長期失業者であろう)失業手当II受給者に思い出させる・身につけられるという点で有益である旨の積極的評価に接した経験がある。

5. 僅少労働(Geringfuegige Beschaeftigung)等

僅少労働とは、社会法典第4編(以下、SGBIV)に法的根拠を置く就労形態で、賃金月額が450ユーロ(2011年法改正により、2013年1月1日付けで400ユーロから引き上げ)以下か、最長2ヶ月(あるいは50労働日以内)の就労である(ミニ・ジョブ(Mini-Jobs)と呼ばれる)(8条)。

失業者がミニ・ジョブに従事した場合、事業主がその賃金に対する一定割合の税・社会保険料を一括納付することにより、当該失業者は、税・社会保険料を負担しない額面通りの賃金を受け取ることができる³⁶⁾。また、失業者がミディ・ジョブ(Midi-Jobs)と呼ばれる賃金月額が450ユーロを超え850ユーロ(これも2011年法改正により、2013年1月1日付けで800ユーロから引き上げ)以内の就労に従事すると(SGB II 20条2項)、当該失業者が本来負担すべき社会保険料が所得に応じて減額される³⁷⁾。

6. 職業訓練(Berufsbildung)

SGB III は、2005年に改正された職業訓練法

(Berufsbildungsgesetz)に基づく職業教育訓練(Berufsausbildung)の受講者(失業手当I・同II受給者を含む)に対して、同人が生活費や交通費などを用意できない場合に支給する職業教育訓練助成金(Berufsausbildungsbeihilfe)を用意している(56条以下)。2011年の被助成者数は約11万人との報告がある³⁸⁾。

以上の金銭給付措置・就労促進措置と職業紹介事業とが有機的に結合してきた成果なのか、2011年度第1四半期におけるドイツの労働力人口に占める長期失業者の割合(2.9%)は、統計上遡ることが可能な1993年以降で最も低い水準にあるとの分析がある³⁹⁾。

IV おわりに

以上、ドイツにおける失業者支援制度を確認してきた。こうした現行制度を生み出したハルツ改革案が提示されて10年余、ドイツでは同改革に対する評価・検証作業が進行している模様である⁴⁰⁾。

前述のように、数値だけ見れば、失業率は大幅に改善され、失業手当I・同II受給者数も減少傾向にある。その意味で、同改革への積極的な評価はもちろん可能であろう。しかしながら、貧困・所得格差の深刻化や労働者層の固定化がしばしば指摘されている⁴¹⁾。また、数値上、減少しているように見える長期失業者の問題も根が深いように思われる⁴²⁾。

翻ってわが国では、完全失業率が調査開始以来最悪の5.4%を2002年に記録して以降、徐々にではあれ改善に向かっていった。しかし、リーマン・ショックに伴う雇用悪化の影響は、2011年春に東日本大震災が発生したこともあって、現在もなお払拭できていない(2008年4.0%→2009年7月5.5%→2013年4月4.1%)。

かかる状況で、あらためて安全網の再構築が意識され、従来の雇用保険制度と生活保護制度との

間には深い溝があり、安全網としてうまく機能していないとの指摘を克服する施策が打ち出された。具体的には、2009年・2010年の雇用保険法改正により、その適用対象者の大幅な拡大が実現するとともに⁴⁴⁾、2011年5月には特定求職者就職支援法が制定された⁴⁵⁾。同法は、雇用保険受給資格者・生活保護法上の被保護者に続く第3の類型である「特定求職者」を設け（2条）、この層に対して10万円の職業訓練受講手当等を給付しつつ、これまで基本的に対象者を雇用保険受給権者に限ってきた職業訓練の機会も与えたのである。速報値によると、2012年3月までに職業訓練を修了した約1万2千人のうち就職者数が約7割、就職者のうち雇用期間に定めのない者が7割弱とのことである⁴⁶⁾。

このような制度設計は、ドイツにおいて、（単に職を失った、あるいは職に就いていないという意味での）失業者を、①社会保険給付である失業手当Ⅰを受給できる失業者、②稼得能力を有するが、職に就いていない（失業手当Ⅱを受給する可能性を有する）求職者、③稼得能力を持たず社会扶助で保護される困窮者、の3つに法律上類型化し、それぞれに一定の所得を保障して、上記①失業者だけでなく②求職者へも就労促進措置を施す態勢と相似するといえる。しかしながら、ドイツとの比較という視点も含めて、特定求職者支援制度には、すでに多くの問題点・課題が示されている⁴⁷⁾。また、ハルツ改革を10年あまりかけて推進し近時堅実な経済成長を果たしているドイツでさえ、なお検討課題とされる長期失業者問題に加え、非正規雇用の拡がりは、わが国で深刻との指摘もある⁴⁸⁾。

それだけに、貧困・所得格差・労働者層の固定化を是正し、長期失業者問題を乗り越えなければならないドイツ、他方、従来の制度から一步踏み込んで新たに生み出した安全網の型で非正規雇用のリスクに対処し、長期失業者問題へも取り組まなければならない日本、両国とも厳しい財政環境

の下で明確な処方箋はもとより存在せず、各国における経験の摂取も含む今後の関連研究の深化と具体的に打ち出される諸施策の動向・評価を注視する必要がある。

注

- 1) ドイツにおける失業率の推移については、例えば、内閣府政策統括官室編『世界の経済潮流 2011年Ⅱ』（日経印刷、2011年）72頁（表2-1-18図）のほか、労働政策研究・研修機構HP内の「主要労働統計指標」<http://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/shuyo/201306/0207.html>で示された数値等も参照。
- 2) ドイツの実質GDP成長率の推移については、厚生労働省編『世界の厚生労働2013』（正陽文庫、2013年）141頁等参照。
- 3) いわゆるハルツ改革に関する論稿は多数存在するが、さしあたり、労働政策研究報告書No.69『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—』（労働政策研究・研修機構、2006年）、同報告書No.84『ドイツ、フランスにおける労働・雇用政策と社会保障』（同機構、2007年）参照。
- 4) 本稿と同様の視点からの近時の業績として、例えば、戸田典子「失業保険と生活保護の間」リファレンス709号（2010年）7頁、渡邊絹子「ドイツ求職者基礎保障制度の展開」東海法学44号（2010年）32頁、JILPT資料シリーズNo.70『ドイツ・フランス・イギリスの失業扶助制度に関する調査』（労働政策研究・研修機構、2010年）8頁以下〔第1章ドイツ・天瀬光二執筆〕、名古屋道功「ドイツの求職者支援制度」季刊労働法232号（2011年）29頁等参照。
- 5) より具体的には、離職前における賃金の平均値から税や社会保険料を控除した値である（SGBⅢ151条～153条）。
- 6) この水準そのものは、同手当の前身でハルツ改革前における「失業手当（Arbeitslosengeld）」と同一である。渡邊・前掲注4論文31頁等参照。
- 7) 保険料以外の財源には、賦課金（Umlagen）、連邦政府からの拠出金（Mittel des Bundes）、その他の収入（sonstige Einnahmen）が含まれる（SGBⅢ340条）。保険料率は3.0%に設定されている（同341条2項）。
- 8) もっとも、いわゆる僅少労働（本文後掲）従事者や満65歳以上の者等は適用されない（同法27条、28条）。
- 9) 1回の拒否による受給停止期間（Sperrzeit）は3週間であるが、その回数が重なるにつれて6週間や12週間へ延長される。
- 10) 離職前2年間における保険料納付期間が、少なくとも

- も6ヶ月とされる(但し、2014年12月末日まで)。これは、いわゆるリーマン・ショックに対応する措置という。渡邊・前掲注4論文31頁脚註5等参照。
- 11) ハルツ改革以前における連邦雇用庁(Bundesanstalt fuer Arbeit)が大幅に改変されて誕生した当該機関は、連邦から独立して3名の理事により運営される公法上の法人である(SGB III 367条1項)。
 - 12) 2004年から2010年における同手当受給者数の推移は、名古屋・前掲注4論文35頁(表3)参照。2011年の当該数値は以下を参照。Vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur fuer Arbeit, 59. JAHRGANG, SONDERNUMMER 2, Arbeitsmarkt 2011, S. 53.
 - 13) これには、食費・被服費・暖房費を除く光熱費・文化的活動費用等を含むとされる(同条1項1文)。
 - 14) 受給者の類型・属性とそれぞれに適用される具体的な乗率については、厚生労働省編・前掲注2)書153頁(表3-1-6)参照。
 - 15) この給付水準の額・算定方法について、従前のそれは連邦憲法裁判所第1法廷2010年2月9日判決(BverfGE 125,175=NJW 2010,505)により、(わが国の憲法にあたる)基本法(Grundgesetz)に違反する(=違憲である)旨判断されたため、2011年3月に制定された新法「社会法典第12編(SGB XII) 28条に基づく生計保障基準給付算定法」(BGBl. I S. 453)が、連邦統計庁が5年ごとに実施する所得・消費抽出調査の数値を基に算定する際の諸準則を整備した。
これに基づき決定される当該給付は、SGB XIIが射程とする稼働能力のない困窮者に支給される「生計扶助(Hilfe zum Lebensunterhalt)」の核をなすものであるが(同法27条以下)、その水準は、SGB IIにおける生計保障基準給付にも適用される(SGB II 20条5項2文)。以下の文献も参照。Vgl. Lenze in Muender (Hrsg.), LPK-SGB II, 4. Aufl., 2011, Anh § 20. Rdnr. 1f.
上述した従前の給付水準の算定については、嶋田佳広「ドイツ求職者基礎保障における保護水準」賃金と社会保障1489号(2009年)4頁(とりわけ10頁以下)、戸田典子・前掲論文25頁等参照。上記連邦憲法裁判所判決については、名古屋・前掲注4論文37頁等参照。
 - 16) 公的高齢年金の支給開始年齢引き上げに対応して、2012年から2029年までに段階的に67歳へ引き上げられる(同法7a条)。
 - 17) 外国人であっても、これら4要件に該当する限り当該手当を受給できるが、滞在当初の3ヶ月間については受給できない等、いくつかの制約は存在する(7条1項、8条2項)。
 - 18) Vgl. a.a.O. (Fn. 12), S. 22.
 - 19) 名古屋・前掲注4論文33頁等参照。なお、当該受給者は、疾病保険・介護保険・年金保険に加入する義務を負うものの(SGB V 5条1項2a号、SGB XI 20条1項2a号、SGB VI 3条1文3a号)、その保険料はBAが負担する(SGB II 26条、SGB VI 166条1項2a号)。天瀬・前掲JILPT資料シリーズ18頁、ヨハネス・ミュンダー(翻訳・原俊之)「ドイツにおける求職者のための基礎保障」日独労働法協会会報10号(2010年)35頁(とくに39頁)等参照。
 - 20) これは、6ヶ月以内と解されているようである。Vgl. Armbrorst in Muender (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 19), § 8 Rdnr. 17. 中内哲「ドイツにおける失業保険制度」労働法律旬報1684号(2008年)29頁(とくに32頁、36頁脚註17)等参照。
 - 21) この状態は、SGB VI 43条2項2文にいう「完全な稼働能力の減退」概念に依拠しているという。渡邊・前掲注4論文29頁脚註9およびミュンダー・前掲論文37頁などのほか、以下の文献も参照。Vgl. Armbrorst in Muender (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), § 8 Rdnr. 20.
 - 22) ここにいう収入・資産は、現金または金銭的価値を有するすべての収入(11条1項)、換価可能な財産物を指すが(12条1項)、税や社会保険料、年齢に応じた金額(3100~9750ユーロ)、未成年の子のための貯蓄(限度額3100ユーロ)等は考慮対象から除外される(11a条、11b条、12条2項・3項)。渡邊・前掲注4論文28頁等参照。
 - 23) 聞き取り調査によれば、この制裁が発動「されることは極めて少な」という。渡邊・前掲注4論文24頁参照。
 - 24) 需要共同体に関するより具体的な解説は、渡邊・前掲注4論文28頁等のほか、以下の文献も参照。Vgl. Thie/Schoch in Muender (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), § 7 Rdnr. 38ff.
 - 25) 協同組織に関するこうした基本法改正の経緯等については、名古屋・前掲注4論文39頁以下、武田公子「ドイツ社会保険制度における政府間関係」本誌180号(2012年)28頁(とくに31頁以下)等のほか、以下の文献も参照。Vgl. Lenze in Muender (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), S. 21.
 - 26) Vgl. a.a.O. (Fn. 12), S. 21.
 - 27) 本助成金を受給するためには、当該失業者は、少なくとも150日分の失業手当Iの受給期間を有している必要がある。2011年の本助成金受給者は約13万6千人であった。厚生労働省編・前掲注2書144頁等参照。
 - 28) 企業倒産を理由に失業に陥った者は、本手当を受給できる可能性を有する。2011年の当該受給者は約24万3千人と報告された。厚生労働省編・前掲注

- 2書143頁等参照。
- 29) 本扶助は、生計扶助 (Hilfen zur Lebensunterhalt)・医療扶助 (Hilfen zur Gesundheit)・介護扶助 (Hilfen zur Pflege) 等、稼働能力のない困窮者を対象とする7つのサービスを内容とし (8条各号、27条1項)、その給付の主体は、基本的に地方自治体である (3条2項)。失業者が疾病や事故等で稼働能力を喪失した場合、本扶助を受給する可能性が生じる。
- 核たる存在は金銭による生計扶助である。その給付水準は、SGB II に法的根拠を置く失業手当 II のそれと同一に設定される一方 (SGB II 20条5項2文)、社会扶助と手当とは相互に排他的である (SGB II 5条2項、SGB XII 21条1文)。ハルツ改革以前は、SGB XII の前身たる連邦社会扶助法に基づく「社会扶助 (Sozialhilfe)」が、稼働能力の有無にかかわらず、「『すべての人』」に対する最低生活保障の最後の受け皿として機能していたとされる。木下秀雄「ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて」賃金と社会保障1408号 (2005年) 4頁 (とくに6頁) 等を参照。
- 30) 厚生労働省編・前掲注2書143頁以下等参照。なお、失業者等に支援の必要性が認められると、仕事への応募や就労に必要な諸経費等が支給される。Vgl. Hessel in Brand (Hrsg.), SGB III, 6. Aufl., 2012, § 44 Rdnr. 11 ff.
- 31) 厚生労働省編・前掲注2書146頁以下等参照。
- 32) これらは、SGB III 29条以下に基づいて実施される (SGB II 16条1項)。
- 33) 渡邊・前掲注4論文26頁では、聞き取り調査の結果として、当該受給権者1名に対して2名の個別相談担当者が割り当てられており、統合協定の内容は、受給権者個々人の具体的状況に応じて千差万別である旨、記されている。
- なお、SB II は、所轄 AA と受給権者との合意が成立しない場合、統合協定が行政行為 (Verwaltungsakt) として形成されることを想定する (15条1項6文)。
- 34) もっとも、この仕事に従事して得る金銭は、賃金 (Lohn) ではなく、「補償金 (Entschädigung fuer Mehraufwendungen)」と説明される。戸田・前掲注4論文23頁等のほか、以下の文献も参照。Vgl. Thie in Muender (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), § 16d Rdnr. 29.
- 35) Vgl. Thie, a.a.O. (Fn. 15), § 16d Rdnr. 19.
- 36) 厚生労働省編・前掲注2書142頁等参照。
- 37) 厚生労働省編・前掲注1) 書142頁以下等参照。
- 38) 厚生労働省編・前掲注1) 書156頁以下等参照。
- 39) 内閣政策統括官室編・前掲注1書72頁等参照。
- 40) その一端は、「分かれるハルツ改革の評価」最近の海外労働情報 (労働政策研究・研修機構) 2012年10月) http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012_10/german_01.htm を参照されたい。
- 41) 前者・貧困や所得格差の深刻化に関する近時の研究として、嵯峨嘉子「ドイツにおける貧困の現状と対策の課題」本誌177号 (2011年) 31頁、上田真理「ドイツ求職者基礎保障法 (社会法典2編) の動向」東洋法学55巻3号 (2012年) 1頁 (とくに11頁以下) 等のほか、「低賃金労働者が10年で約2割増」最近の海外労働情報 (労働政策研究・研修機構、2012年8月) http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012_8/german_01.htm も参照。
- 後者・労働者層の固定化とは、例えば、僅少労働従事者は、次に就職の機会を得ても僅少労働従事者のままで、正規の労働者にはなかなかないことを指す。そのデータにつき、JILPT資料シリーズNo.79『欧米における非典型雇用の現状と課題』(労働政策研究・研修機構、2010年) 46頁 [浅尾裕執筆] 等参照。
- 42) 前掲注40文書は、当時の所管大臣による「今後は長期失業の根本的要因をさらに深める抜本的原因がある」とのコメントを紹介している。
- 43) 例えば、小園英俊=久野克人「求職者支援制度の創設」時の法令1892号 (2011年) 4頁、丸谷浩介「職業訓練の実施等における特定求職者の就職の支援に関する法律」ジュリスト1430号 (2011年) 45頁参照。
- 44) 2009年・2010年の同法改正については、丸谷浩介「2009年雇用保険法改正によるセーフティネットの再構築」季刊労働法227号 (2009年) 26頁、小西康之「雇用保険法等の一部改正」ジュリスト1410号 (2010年) 48頁等参照。
- 45) 同法の解説として、小園=久野・前掲注43論文4頁、丸谷・前掲注43論文45頁、米村優季「職業訓練の実施等における特定求職者の就職の支援に関する法律」自由と正義62巻12号 (2011年) 82頁等参照。
- なお実質的な意味で、後述する第3類型は、2009年7月から実施されていた「緊急人材育成支援事業」の中で認められていた。
- 46) <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200002mj8x-att/2r985200002mjae.pdf> を参照。
- 47) 丸谷・前掲注43論文50頁以下、河村直樹「求職者支援制度に関する提言の背景と今後の課題」労働法律旬報1748号 (2011年) 18頁、高橋賢司「日本における求職者支援のあり方と職業訓練受講給付金制度」季刊労働法232号 (2011年) 15頁 (とくに27頁以下) 等のほか、ドイツ法との比較の観点から、木下秀雄「求職者支援法の検討」労働法律旬報1748号 (2011年) 6頁 (とくに10頁以下) 参照。
- 48) 丸谷・前掲注43論文45頁等参照。

(なかうち・さとし 熊本大学教授)

スウェーデンにおける失業保険の役割

山本 麻由美

■ 要約

スウェーデンでは、職域別の失業保険金庫に任意で加入するゲント式の失業保険が運営されている。29ある保険者の大部分が労働組合と結びついているが、給付に関わる手続きはすべて国が定めた法律に則って実施されており、労働者による自助組織を国庫補助で支えるという形は残しつつも、保険者の独自性は確認できない。また、未加入者でも失業してから給付を受けられるような対応策が講じられている。

失業保険の給付は再就職を強く促す要件を備えていたが、1970年代に高齢失業者の早期退職の入り口としての役割が加えられ、90年代半ばから労働市場プログラムへの参加と失業保険の受給を繰り返す回転ドアの片方の役割を果たすようになった。しかし、2001年の改正により、失業保険は前職から再就職あるいは労働市場プログラムまでの移行期間中の所得保障を行う役割に戻された。さらに、失業期間中を通じた所得保障の計算基準となっている。

■ キーワード

失業保険、ゲント式、雇用政策、スウェーデン

I はじめに

スウェーデンの失業保険は日本とは異なり、任意加入の失業保険金庫 (arbetslöshetskassorna: 略称a-kassa) に国庫補助金を出すゲント式(ガン式)によって運営されている。スウェーデンは90年代に入ってそれまでの低失業率の状態を離れ、2013年4月の時点での失業率は約9%であった。この間、失業者向けの雇用政策には変更が重ねられ、その影響は失業保険にも及んだが、ゲント式の枠組みは今のところ変わっていない。

本稿ではスウェーデンにおいて失業保険に期待されている役割に着目し、近年の雇用政策の変化を理解する一端をつかむことを目的としたい。そこで、具体的には次の2つの問いを切り口として失業保険を見ていく。まずは、なぜゲント式の

ままなのか、すなわちゲント式の仕組みでいることの意味について考察したい。そして、なぜ政府資料で失業保険を「移行時の給付 (transitional benefit)」と説明するのか、その理由について背景を明らかにする。

今年2月に筆者は2つの失業保険金庫にヒアリングをする機会を得た。1つはIFMetal失業保険金庫である。機械、化学、繊維、鉄鋼、建築資材などの業界で働く約30万人が加入しており、ブルーカラー労働者が加入する金庫としては2番目の規模である。そしてホワイトカラー労働組合の中で最大規模であるUnionenの失業保険金庫でも話を伺った。2008年に労働組合同士が合併したことを受けて失業保険金庫も合併し、現在の規模になっているとのことである。ここは加入者が約55万人おり、金庫全体の中で大卒者失業保険金庫に次ぐ大きさである。今回、ヒアリング件数としては数が

少なく、また大規模で比較的恵まれていると思われる金庫にしか話を聞いていないため、この結果をそのまま普遍して議論することはできないが、筆者の考察に影響していることから、冒頭にそのことを記しておきたい。

II 失業保険の現在の状況

1. 失業保険金庫

スウェーデンでは現在29の失業保険金庫が運営されており、28の金庫が労働組合と連携している。労働組合とは別に独自の理事会を持っているため、労働組合が金庫を運営しているという形ではない。労働組合が職種及び業種によって組織されていることから、失業保険金庫も例えば地方自治体のブルーカラー労働者、製造業のブルーカラー労働者、ホワイトカラー労働者など労働組合の区割りと同様の集団を対象としている。

ただし、失業保険金庫への加入は労働組合への加入を要件とはしておらず、たとえばIFMetalの失業保険金庫では加入者のうち3万人が労働組合に入っていないとのことであった¹⁾。転職をして他の労働組合に入るべき職に就いた人がそのままIFMetalの失業保険基金に残っているケースがあるためである。Unionenの失業保険金庫でも14万人の加入者が労働組合員ではないとのことであった。そのほか、業種に関係ない失業保険金庫として大学卒業者が加入できる失業保険金庫（Akademikernas a-kassa）と、労働組合と関係のないAlfa失業保険金庫がある。ちなみに2013年2月での前者の加入者数は約65万人と最多であり、後者は約8万人であった（Swedish Unemployment Insurance Board 2013）。また、自営業者が加入できる金庫もいくつかある。

加入は先述のように任意であるため、全労働力人口に対する加入率は100%になったことがない。スウェーデン中央統計局（Statistic Sweden:

Statistiska centralbyrån）の統計年鑑および失業保険監督庁（Swedish Unemployment Insurance Board: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen以下、IAFと略記）の統計資料によると、2011年の労働力人口は502万人で失業保険加入者は340万人であったことから加入率は67%であり、失業保険の受給者は失業者38万人のうち29万人と76%程度であった。

失業保険の実務を各金庫が行うが、保険の仕組み自体は法律で決まっており、後述の制度の仕組みの改正に関しては国が主導権を持っている。

2. 給付内容²⁾

加入者が失業した時に給付を受けるには、いくつかの条件がある。まず、地元の雇用局（Arbetsförmedlingen: Swedish Public Employment Service）に求職者として登録し、職員とともに就労復帰計画を立てて、それに基づいて求職活動を行うことが求められる。そして、1日最低3時間、平均して週17時間は働けなくてはならない。裏を返すと、これに当てはまらない場合は治療など他のことに専念する。さらに、受給期間中に適当な求人があれば応じなくてはならない。どのような仕事ができないかを就労復帰計画を作成する段階で申告して了承を得ておかななくてはならず、それに該当しない仕事であれば基本的に職種や地域を問わず国内にある求人が「適当な求人」となって就労の可能性が検討される。再就職後の賃金は失業保険の受給額の90%を下回らなければ良い。このような条件のもとで積極的に求職活動をしているにもかかわらず、まだ失業中の人が失業保険を受給することになる。

受給するには加入期間として1年間が必要であり、失業前に少なくとも80時間働いた月が6カ月あるか、6か月の間少なくとも480時間かつ一月当たり50時間以上働いていけばよい。したがって、パートタイムで働いた人も受給できる。

給付期間は週5日で計算して基本的に300日間だが、18歳未満の子供がいる場合にのみ450日間と長くなる。待機期間は5日間で、自発的失業の場合は45日間となっている。

そして給付は基本給付と所得比例給付の2種類がある。基本給付は、就労時間に関わる要件は満たすものの加入期間が1年に満たない人が受け取り、1日320クローナ³⁾の定額である。ただし20歳以上でなくてはならない。また、1年どころかそれまで加入していなかった人であっても就労時間に関わる要件を満たしている場合、失業してから自分が加入できる金庫に加入すれば基本給付を受け取ることができる。少なくともAlfa失業保険金庫は業種を限定しないため、前職に拘わらずだれでも加入して給付につなげることができる。

加入期間と就労時間の両要件を満たす人は所得比例給付を受け取る。最初の200日間は従前所得の80%、その後100日間は70%、それ以降に給付がある場合も70%である。若者向けの職業訓練プログラムの参加者には減額のタイミングが100日早く設定されており、100日後から従前所得の70%、200日後からは同65%となっている。これには若者に求職活動を熱心にさせて早く就職させる意図が込められている。

給付額の上限は1日680クローナと定められているため、所得が高かった人はずっと上限額の680クローナになることもある。なお、この上限は1993年の改正によって物価に連動しなくなり、本来ならばもっと高くなっているべきとの批判がある(Sjöberg 2012:221-3)。例えば、2011年の平均受給額は1日611クローナと高く、少ない人が上限額を受け取っていることをうかがわせる。

一方、所得比例給付の最低額は基本給付と同じ1日320クローナに定められており、加入していればいずれにせよ基本給付と同額は保障されるということになる。ただし、基本給付は失業前にフルタイムで働いていた場合に320クローナとされて

いるため、パートタイム勤務だった人の受給額はこれよりも低くなる。

また、失業によって非自発的に以前よりも労働時間が短い仕事に再就職した場合、部分失業として失業保険を部分的に受給することができる。たとえば、フルタイムで働いていた人がフルタイムでの再就職がかなわず短時間勤務の仕事に就いた場合が当てはまる。このような部分受給は75日分について可能である。これはフルタイム換算の日数である。それまで週40時間働いていた人が週20時間だけの仕事に就いたら週20時間失業していることになる。週40時間就労から全くの失業になると週5日の失業保険の給付を受け取るため、この場合は半分の2.5日分の給付を受け取る。この日数が部分受給できる75日から引かれていく。就労時間が短くなってしまっても、失業保険の前述の受給要件を再び満たすことが可能な場合もある。Unionen失業保険金庫では部分受給をする人はいても、これを繰り返さずに再就職先を見つけるとのことであった。しかし、業種の違いを反映して金庫ごとに状況は異なると考えられる。

3. 受給者の義務

先述のように、失業保険の受給者は積極的に求職することが求められる。これは近年のアクティベーションの議論の中では「制裁」として取り上げられるものだが、スウェーデンでは新しいことではなく、管見の限りでは1950年代に出版された資料の中で、積極的に求職しない場合は給付を停止することが書かれていた。Björklund and Holmlund (1991:106)は、スウェーデンの失業保険の給付水準が高く、かつ国庫補助金により保険料が低く抑えられていたにもかかわらず、受給者にモラルハザードが起きずに給付が適正であった理由として、この給付停止の条件があったことを指摘している。

現在、この「制裁」に関しては細かく規定され

ている。受給者は雇用局から2週に1度送られてくる失業給付カードに状況を記入して返送し、雇用局がチェックをする。そして、約束した時間に来なかったり届け出た電話番号が繋がらなかったりすると、取り消し勧告（cancellation notice）が受給者の失業保険金庫に送られ、受給者が雇用局に再登録しない限り給付が保留されることになる。また、受給の前段階にある就労復帰計画の作成の段階でも、受給希望者が非協力的な場合は失業保険金庫に連絡が行き受給資格の可否が検討されるし、採用の話を通ったり雇用局が適当だと判断する仕事を探そうとしなかったりした場合も同様である。また、仕事に限らず参加を勧められた労働市場プログラム（labour market programme）を断った場合でも同様である。

仕事を断った場合、1回目は40日間（8週間）給付が25%減らされ、2回目だとまた40日間だが給付は50%減り、3回目になると受給資格を失う。プログラム参加中に明確な理由なしにやめようと、給付が最長45日間保留され、3回目で受給資格を失う。また、本人の参加態度が悪ければ60日間受給権を失う。なお、25歳未満の失業者が若者向け職業訓練への参加を勧められて断った場合、その若年失業者の失業保険受給資格はなくなってしまう。受給できない間でも謹慎処分になっているわけではないため、求職活動は続けなくてはならない。そして、300日（450日）の受給期間を使いきるかその途中で受給資格を失うと、再び受給するためには前述のように就労時間の要件を満たす必要がある。

このように失業者の動向を把握するのは雇用局だが、そこではもっぱらサービスの提供を行っており、失業保険の受給に関する業務は失業保険金庫が雇用局からの情報に基づいて行う。そのため、実際に取り消し等の事務を行うのは失業保険金庫である。いわば身内に対してそんな厳しい対応をできるのだろうか。この質問をヒアリングの

際にしたところ、雇用局からの連絡を受けて独自調査をしたうえで法律に則って対処しているとの返事であった。雇用局には連絡された内容への対応を報告しなくてはいけないこと、さらに失業保険金庫は補助金によって多くの財源が賄われていること、失業保険金庫はIAFによって監査を受けるとともに金庫の理事会にIAFから職員が派遣されていることなど、身内に手心を加えられない事情が多々あるためである。

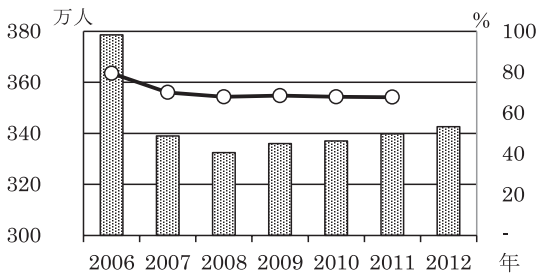
4. 財源

失業保険金庫の財源は加入者の保険料と国庫補助金によって支えられており、雇用主の保険料は定められていないが、1974年から賃金税（pay-roll tax）として負担したものが国庫補助金に充てられている。形としては、労働者の自助組織である失業保険金庫を国庫補助で支えるという1935年に制度が発足した当初の枠組を維持していると言える。国庫補助金は戦後大幅に増加されて、ピーク時には財源の9割を占めるまでになっていた。なお、業種別に構成されている失業保険金庫間で失業者の発生状況がばらつくと考えられるが、失業リスクを金庫内で分散できていなくても多額の国庫補助金によって、その影響が緩和されているという指摘がある（Björklund and Holmlund 1991:175）。

国庫補助金は財源の定率と定められているわけではなく、各失業保険金庫は、給付実績に基づいて国に補助金の請求を行う。ヒアリングした際、IFMetal失業保険金庫では財源の67%が補助金によって賄われたとのことであった。2006年の改正ではそれぞれの金庫における失業率を反映させて失業の多い金庫の保険料を引き上げた。Sjöberg（2012:214）によると平均的な保険料は2006年から2007年の間で3倍以上上がり、金庫間での保険料の差は1990年と2007年を比べると6倍以上にも広がった。現在たとえば、Unionen失業保険金庫

は月140クローナ、IFMetal失業保険金は月267クローナであるが、失業者の少ない大卒者失業保険金庫は月90クローナと幅がある。失業中であっても給付を受け取るために加入を継続しなくてはならず、保険料を払う。ただし、失業者向けの保険料は低く設定されている。また、2006年改正の目的の一つが国庫補助金の引き下げであったため、いずれの金庫でも保険料が上がり、加入率の低下を招くこととなった。グラフ1はIAFの統計からいずれも年末時点での失業保険加入者数を拾ったものである。特に、2006年と07年の間で約50万人減っており、改正の影響の大きさが分かる。

(グラフ1) 失業保険加入者数と労働力人口に占める割合の推移



(筆者作成)

5. 失業保険金庫であることの利点

失業保険金庫は受給者への対応を法律に則って進めていることは前述のとおりだが、財源も国庫負担の方が多く、労働者による労働者のための組織という色合いは薄い。さらに、給付についても金庫ごとに上乘せ給付をしているなどということはなく、法定どおりである。では、労働組合が失業保険金庫を持つメリットはどこにあるのだろうか。

労働組合の側から見ると、組合員への加入メリットの一つとして失業保険金庫を位置付けることができるだろう。ただし、あくまで法定の給付しかしないものであり、失業時のサポートは労働組合が別に用意をしている。たとえば失業保険への上乗せ給付や、労使協約による再就職支援などが

ある。

今回のヒアリングでは、リストラが労使間で合意された場合に、労働組合から金庫に連絡が来てすぐ金庫の職員が失業保険の給付申請の手続きの説明をするなどのサポートができる点をメリットとして挙げていた。自助組織の名残と言えなくもない。政府の機関が対応するよりも、同じ業種にいる者同士なので的確に対応できるとの指摘もあった。ただし、労働者の連帯が強固に残っているかということ、疑問がある。Unionen失業保険金庫が2012年に加入者6000人程度の劇場関係者の失業保険金庫を吸収した際の理由が、保険料が月400クローナと高額になったために規模の大きなUnionenの失業保険金庫に入って保険料を下げたいというものであったそうだ。ホワイトカラーとブルーカラーでは事情が違うかもしれないが、ここでは連帯よりも規模の効率性がそれに優先していると思われる。

III 失業保険の歴史と役割

1. 第2次世界大戦までの状況

失業保険金庫自体ができたのはスウェーデンで産業化が本格化した19世紀末であった。1884年に印刷工の労働組合が組合員向けに作ったのが始まりと言われている。しかし、20世紀初頭の国会は保守党と自由党の勢力が強く、自助の色合いが濃いゲント式の法案であってもなかなか国会を通過できなかった。そして、第1次大戦後に深刻な不況を経験してしまう。すでに失業者が発生している状況では失業保険は効果的ではないとして失業保険の議論は進まず、結局、労働組合が自前で行う形が続いた (Hecló1974:70-78)。

そして、世界恐慌の影響を受けた30年代初頭の不況の中、1932年に社民党が政権をとった。この時に掲げられていたのは財政出動による景気対策であり、そこから失業保険制度は外されていた。

1934年になって、宮本（1999:56）が「社会相メッレルによって執拗に追求され」た成果であると説明したように、不況が落ち着いてからやっと成立の機会を得たのであった。

ところが加入者の保険料を主体にした財源で行っていた給付内容は、見栄えのいいものではなかった。Hecló（1974:128-9）によると、国が失業対策として行う諸事業で保障される収入が物価に合わせて上がる一方で、労働組合は失業保険の給付が取り残されることに不満を持っていたという。このような状況では失業保険に加入するインセンティブは小さかったと推測される。いずれにせよ、ようやくゲント式の失業保険が法制化されたものの、国が主導する失業対策が展開される中で、失業保険は大きな役割を果たしていなかったと言える。

2. 給付の引き上げと新しい機能

失業保険の給付水準が引き上げられるのは、第二次大戦後に国庫補助金が増えてからのことであった。給付に占める国庫補助金の割合は1935年から39年の間は39%であったが、給付の引き上げに伴ってさらに増加し、70年代末からは90%前後で推移した（Björklund and Holmlund 1991:113）。

この間、失業対策が完全雇用政策へと転換していく中で、失業保険の役割も変化した。50年代は好景気で完全雇用状態が出現していたが、60年頃に戦後初の不況を経験した後は、従来の失業対策ではなく連帯賃金と積極的労働市場政策を組み合わせ、いわゆるレーン・メイドナーモデルを実践していくこととなった。企業別の生産性に関わらず同一労働同一賃金を適用することで生産性の低い企業が淘汰されるが、そこから排出された労働者を積極的労働市場政策によって生産性の高い企業に再就職させて完全雇用を目指し、これにより産業構造の変化を促して統制のとれた経済成長をしようという政策である。国が雇用局を通して

行う労働市場プログラムは教育訓練手当など失業保険の給付に匹敵する現金給付を含むため、失業保険の支出は他の失業者向け支出に比べて相対的に縮小していった（Olsson 1986:21-22, Björklund and Holmlund 1991:135）。

それでも失業保険の給付日数は1950年に120日間であったものが数度の変更を経て1967年には150日になり、同年60歳以上の失業者には300日へとさらに延長された。1974年にはさらに延長されて一般の失業者は300日に、55歳以上の失業者は450日になった。給付水準は従前所得の50～60%程度で推移していたが、1974年に同90%を目指す方針が出されて意欲的に引き上げられ、1988年に実現した（Olsson 1986:38-39, appendix 18-19）。また、失業保険の給付は課税対象の所得となり、他の社会保険の給付と同様に収入として年金の計算にも組み込まれることとなった。

そして新たな展開として、1974年には失業を理由に障害年金を60歳から受給できるようになった。この場合、失業保険あるいは失業手当の給付を受給しきっている必要があったが、実態としては、この給付期間を計算に入れて58歳3か月から引退生活に入れると認識された。上記で見たように強力な労働市場プログラムがある中で、失業保険は高齢失業者を年金受給につなぐ早期退職の入り口として機能し始めたのである。

3. 制度の再構成

給付水準の引き上げにより失業時への備えとして実力をつけたものの、任意の制度であることには変わりなく、所得保障の仕組みとしては普遍性を担保するものではなかった。Björklund and Holmlund（1991:111）では加入率について、具体的に70年、75年、80年の数字を挙げて、それぞれ56%、64%、72%と上昇しており、執筆当時は78%であったことを紹介している。ここで注目したいのは、70年における失業保険の加入率の低さ

である。この点に関して60年代後半から検討が進められた結果、解決策として選ばれたのは強制保険化ではなく、新たな現金給付の創設であった。それが1974年にできた失業手当 (Kontant Arbetsmarknadsstöd: KAS) である。

この失業手当は、失業保険に加入していない人、加入していても1年間の加入要件を満たしていない人、あるいは失業保険を上限日数まで受給しきってしまった60歳以上の人に給付された。失業手当は失業保険の給付と同様、課税対象になり、また受給者には積極的に求職活動することを求める条件がついていた。給付は定額で、150日間まで受け取ることができた。また、55歳から60歳未満の失業者に対しては300日、60歳以上には上限がなかった⁴⁾。

そして1989年には、失業手当か失業保険を受給するには労働市場プログラムへの参加が必須となった。したがって、プログラムに付随する現金給付がない期間をこれらの給付がつなぐ役割を強めたと考えられる。

次に大きく変化したのが1994年であった。失業手当を受給するためには失業保険に加入しなくてはならなくなったのである。これにより失業手当は失業保険の加入者のうち、加入期間が不十分な人か60歳以上の人への補助的な給付になった (Lindquist and Wadensjö 2006:32-35)。しかしこれは続かず、95年から失業手当と失業保険は再び分離し、98年に改編された。すなわち、失業保険の給付が現行の2種類の構成になり、基本給付ができたことで失業手当がなくなった。そして、就労経験はあるが失業保険に未加入だった失業者への基本給付を確実なものとするために、新しくAlfa失業保険金庫を用意した。財源と給付の関係をみると、94年に失業手当がいわゆる社会手当から社会保険の一部へと変質した結果を、Alfa失業保険金庫を使って確定させたと言える。そこで節を改めて今日の失業保険の役割を確認することとしたい。

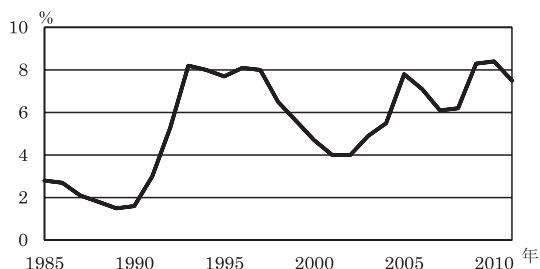
IV 雇用政策の中の失業保険

1. 90年代における雇用政策の変化

スウェーデンにおいて失業保険は社会保険の一つとしてではなく、雇用政策の中で所得保障を行う手段の一つとして位置づけられている。長らく完全雇用の実現を目指してきた中で、失業保険は既にみたように「つなぎ」の給付として補助的な役割を果たしてきたと言える。ところが、1991年にこの完全雇用の旗が降ろされた (Notermans 2000:196)。背景には80年代から連帯賃金が個別業種における上乗せ交渉によって形骸化し、賃金が高騰したことがある。スウェーデンは海外市場への依存度が高く、インフレの抑制は常に重要課題であり、連帯賃金も当初はそれを意識したものであった (宮本 1999:125)。しかし、インフレ抑制と連帯賃金を組み込んだ完全雇用政策が両立できなくなったことから、90年代初頭に深刻な不況を経験しても、失業を解消するための対策は打ち出されなかった。結果として、失業率はかつての水準まで下がっていない。グラフ2は1987年と2005年で計算方法が変更となったため注意して読む必要があるが、公的に把握されている失業率が高いままである状況を確認できる。失業保険にかかわる90年代の変更もこの状況を踏まえて理解する必要がある。

1991年は政権が社民党から中道右派の連立政権

(グラフ2) スウェーデンにおける失業率の推移



(Statistik årsbokより筆者作成)

に交代した時であった。しかし完全雇用政策の放棄は社民党時代に行われており、94年に社民党が復帰してからも変わらなかった。ちなみに2006年からは再び中道右派政権に代わっている。

このように政権が交代する中で、一貫して失業保険の給付内容の引き締めが実施された⁵⁾。早期の再就職を促して賃金の上昇を抑制するためである。また、保険料に金庫ごとの失業率を反映させたのも、労働組合に失業のコストを意識させて、失業につながりかねない賃上げ要求をさせない狙いがあった (Sjöberg 2012:211, 214)。先述の98年の失業保険改正についても、基本給付を受けるために保険料の拠出を求めるようになった点で、失業のコストを意識させたと考えられる。

ただし、社民党は公的に雇用を増やして完全雇用を維持することを選択肢から外したものの、労働市場プログラムに失業者を抱え込むようにその機能を変えていった。その中で失業保険はいわゆる回転ドアの片方を担当した。1986年に失業保険の受給に関わる就労要件が変更され、職業訓練などのプログラムを修了した場合、その種類を問わず失業保険の受給資格を得ることができることになっていた (Björklund and Holmlund 1991:137)。失業保険をいったん受給しきってしまった失業者でも、これにより本人は失業したまま新たに受給資格を獲得できる。特に90年代半ばは、受給資格の更新を目的としてプログラムが使われたため、再就職を促す効果は弱まってしまった (Sjöberg 2012:225)。同プログラムは失業者の減少にあまり寄与しなかったのである (Forslund and Kruger 2010:161)。

このような問題を受けて、2001年に失業保険の就労要件からプログラムの参加が外された。再び失業保険を受給するには就労をはさまなくてはならない。2007年からは未成年の子どもがいる場合を除いて給付期間は300日にそろえられた。すでに97年には失業を理由に障害年金を受給すること

ができなくなっていることから、これで高齢失業者への優遇はなくなったと言える。むしろ99年に成立した新しい公的年金制度のもとで高齢者の就労を促進する政策が展開されている。

以上のことから、失業保険が改めて「移行期の給付」と説明される背景には、そうではない使われ方をされた経緯があるためと考えられる。すなわち、高齢者の就労から引退までの期間を支え、もうひとつは90年代にプログラムからプログラムまでの期間を支えるという使われ方である。これらをなくし、就労から次の就労あるいはプログラムまでの間の所得を保障するという役割が残った。もちろん、高齢失業者は結果として失業保険を受給して年金生活に移ることはあるだろう。しかし、失業保険は再就職に向けた現金給付の姿に戻ったと言える。

2. 失業者への支援と失業保険の現在の関係

2001年の改正で失業保険が本来の姿に戻った際に、あわせて失業保険を上限の300日間受け取った後の人を対象にした就労支援プログラムが用意された。そこで、失業者への制度的な対応を失業保険だけではなく雇用局が提供する労働市場プログラム⁶⁾もあわせて概観し、改めて失業保険の役割を確認することとしたい。

先述のように失業者はまず雇用局に求職者として登録し、条件に当てはまれば失業後300日間は失業保険を受け取る。その間は再就職に向けた活動をするのだが、雇用局の労働市場プログラムに参加すると、失業保険ではなく活動手当 (aktivitetsstöd: activity grant) を社会保険庁から受け取る。ただし、25歳未満の失業者には給付期間を短くし、また別に定額の給付 (utvecklingsersättning: development allowance) を設けるなど、ここでも早く職を見つけさせようという設計になっている。かつての教育訓練給付が再編されたものであり、社会保険庁からの給付ではある

が社会保険ではなく、全額国費による手当である。

失業保険の受給資格がある場合、活動手当の最低額と最高額は失業保険の給付と同じだが、その間の金額は失業保険の受給日の200日目までにプログラムに参加したら給付⁷⁾の80%である。そして201日目から300日目までは給付の70%、301日目以降は同65%と逡減していく。失業保険の受給資格がない人には1日定額223クローナが給付される。このように失業保険の受給資格は後まで影響してくるため、この受給資格を得られるよう就労時間を獲得することが一つのインセンティブになっている。

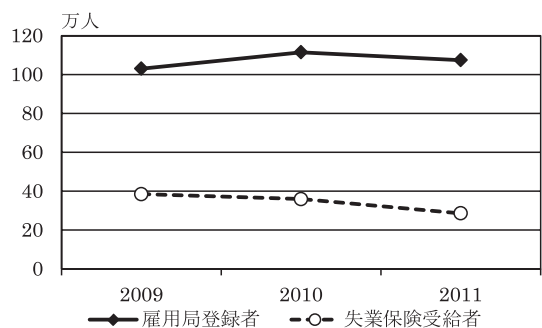
2001年までは活動手当を受け取っている間に停止される失業保険の残りの受給期間を留保できていたが、同年以降、労働市場プログラムに参加して活動手当を受け取っても失業保険の給付は失業してから300日間となっている。また2000年以降、雇用局の支援がマッチング重視となっている (Forslund and Krueger 2010:183, Sjöberg 2012:225-6)。したがって、まずは本人の現状のスキルで再就職の可能性を探るものと考えられる。公的なプログラムに参加せず、例えば民間の再就職支援会社や労使協約で契約している支援団体を活用する人も少なくないようだ。

これはコインの裏表のようなもので、雇用局の労働市場プログラムは長期失業者の支援に重点を移している。というのも、2001年から失業保険はいわば通過するものになったため、その受け皿を労働市場プログラムが提供しているのである。失業保険は300日間だが週5日の計算であるため60週の受給となり、1年2カ月くらいに相当する。雇用局の年次報告書によると、2011年に雇用局に登録した人は107万人おり、そのうち45%が労働市場プログラムに参加していた。失業期間別にみると、12~24か月失業している人の参加率は59%、24か月以上失業している人では82%であった (Arbetsförmedlingen 2012:27)。したがって、失

業保険の受給資格が切れた人たちへの対応をプログラムが引き受けていると言いかえることができる。そのような人たちは低額の活動手当を受け取ることになるが、受給額が不足する場合は公的扶助で補われる。そして、この段階のプログラムでは失業者に就労能力をつける支援が提供される。

また、上記の登録者数の107万人は統計年鑑 (Statistik årsbok 2013) に出てくる失業者数の38万人を2倍以上も上回っている。さらに失業保険からの給付を受けている人は、その人数に対して少なく、2011年では29万人と登録者数の3割に届かない (グラフ3参照)。ここで統計の性格について吟味しないが、就労に向けた支援を必要とする人の中に占める失業保険受給者は少なく、雇用局を実施機関として展開されている雇用政策が、より多くの人を対象として展開されていると言える。しかし、先述のように失業保険は失業して最初に受け取る給付として雇用政策の中に組み込まれている点で、失業保険が初期にそうだったように独立したあるいは添え物の給付ではないことが重要な変化である。

(グラフ3) 雇用局登録者数と失業保険受給者数の推移



(ArbetsförmedlingenおよびIAFより筆者作成)

V おわりに

以上で見てきたように、まず、スウェーデンの失業保険がゲント式で運営され続けていることに

関しては、積極的な意義を見出すことは難しいと思われる。財源を国庫補助金に頼っているため、労働者同士の助け合いの要素は薄いと言えよう。しかし、任意加入の仕組みをAlfa失業保険金庫によって補完していることから、喫緊で制度にほころびが生じることはないと考えられる。

そして失業保険の給付は、積極的に求職活動を行うことが受給の停止につながる条件として制度的に確立されていること、および活動手当の計算基準になることに、その特徴を見出せる。これにより、失業期間をできるだけ短くし、就労期間が長くなるよう誘導できる。その上で失業保険は、一定の就労経験のある人が失業してから次の段階に移るまでの300日間に限って、所得を保障しているのである。

ただし、失業保険について強制加入化も含めた検討が現在進められている。必ずしも、高失業下における失業保険と関連施策を組み合わせた失業者向けシステムが完成しているとは言えないことを最後に付記したい。

本稿は、平成24～26年度科学研究費補助金「社会政策の変容に関する研究－欧州4か国の長期失業者に対する政策から」（基盤研究C課題番号24602003）の助成による研究成果の一部である。

注

- 1) IFMetalでのヒアリングでは、現在、労働組合員に同組合の失業保険金庫への加入を義務付けているのはIFMetalの他に一つしかないとのことであった。
- 2) 特に断らない限り、本節と次節の記述はArbetsförmedlingen (2010) に基づいている。
- 3) 1クローナは約15円である（2013年4月現在）。ただし最近の為替変動の状況を考えると、日本円に換算しても現地での価格の感覚とは必ずしも相関しないのではないと思われる。スウェーデン中央統計局によると2011年の平均賃金は月29,000クローナであった。こちらをあわせて参考にされたい。
- 4) その後1984年に450日の制限が付いた。
- 5) 具体的な内容はSjöberg (2012:229-231) に一覧で整理されていてわかりやすいので参照されたい。

- 6) 公的扶助を給付する地方自治体（コミューン）がその受給者で失業中の人向けにも独自プログラムを用意して就労を促しているが、国の方針としてはまず国の労働市場プログラムへの参加を優先させるとのことであるため、本稿では後者のみに言及する。（Forslund and Krueger 2010:182-3, Sjöberg 2012:226-7）
- 7) 活動手当の給付額の算定方法を従前所得に対する比率として記述している文献があるが、Socialförsäkringskassan (2012) では「失業保険に加入している場合」の項目の中で、活動手当は「給付」の日額に対する比率で説明がされていたことから、ここでは「失業保険の給付」を基準として活動手当を計算すると理解した。

参考文献

- Arbetsförmedlingen (2010), *Financial support for jobseekers, Sweden*
- Arbetsförmedlingen (2012), *Annual Report of the Swedish Public Employment Service 2011, Sweden*
- Anders Björklund and Bertil Holmlund (1991), *The Economics of Unemployment Insurance: The Case of Sweden*, in Anders Björklund, Robert Haveman, Robinson Hollister and Bertil Holmlund, *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, United States
- Anders Forslund and Alan Krueger (2010), *Did Active Labor Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s?*, in Richard B. Freeman, Birgitta Swedenborg and Roert H. Topel eds., *Reforming the Welfare State*, United States
- Gabriella Sjögren Lindquist and Eskil Wadensjö (2006), *National Social Insurance - not the whole picture* (Report for ESS), Sweden
- Hugh Heclö (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, United States
- Inspektionen för arbetlöshetsförsäkringen, *Statistics from website* (2013-04-25) : <http://www.iaf.se/Statistik/>
- Ola Sjöberg (2012), *Sweden: ambivalent adjustment*, in Jochen Clasen and Daniel Clegg eds., *Regulating the Risk of Unemployment*, United States
- Socialförsäkringskassan (2012), *Development allowance and activity grant* (updated on 2012-07-17, from website)
- Statistiska centralbyrån, *Årsbok 1992, 2008, 2013*
- Ton Notermans (2000), *Money, Markets and the State*, United States
- 宮本太郎 (1999) 『福祉国家という戦略』法律文化社

(やまもと・まゆみ 北翔大学准教授)

韓国における雇用保険制度と失業者支援政策の現状

金 明中

■ 要約

韓国では雇用のセーフティネットとして1995年から雇用保険制度（以下、雇用保険）が施行されているが、被保険者の対就業者比と対賃金労働者比は2011年現在それぞれ46.5%と63.8%であり、まだ雇用保険の恩恵が受けられない者が多い。また、求職給付の受給率やそして賃金代替率が低く、雇用のセーフティネットとして十分な役割をしていない状況である。

韓国政府の代表的な失業者支援政策として就業成功パッケージや希望リボンプロジェクトが挙げられる。また、ネイルベウムカード制（職業能力開発口座制）、HRD-Net、ワークネット、希望キウム通帳、ネイルキウム通帳なども失業者の労働市場進入を促進する制度として実施されている。

最近韓国では雇用のセーフティネットを広げるために失業給付の受給資格がない者のための「韓国型失業扶助制度」の導入が議論されている。また、政府は今後5年間で238万の雇用を創出し、雇用率をOECD平均の70%まで引き上げるという計画を発表した。最近は定年延長法の改正案が国会で成立され、300人以上の事業所の場合は2016年から、300人未満の事業所は2017年から60歳定年が義務化されることになった。

雇用創出を最大の国政課題の一つとして考えている朴槿恵政権が今後どのような雇用関連政策や失業者支援政策を行うかその動きが注目されることである。

■ キーワード

雇用保険、求職給付、賃金代替率、雇用安全網、失業者支援、就業成功パッケージ、希望リボンプロジェクト

I はじめに

韓国社会における若者の就職難や所得格差の拡大がますます深刻になっている。2011年現在の韓国の大卒就職率は54.5%に過ぎず、およそ大卒者2人のうち1人は就職ができないという状況に追い込まれている。大卒者の労働市場は供給過剰状態であり、さらに大卒者が就職を希望する企業や職種、そして地域には偏りがあり、そのため雇用のミスマッチが生じている。また、定年年齢も低くまだ働く能力が十分にある中高年齢者が労働市場から離脱する状況が続いている。それで、現在韓

国では労働市場に進入できなかった者や労働市場から離脱した者に雇用のセーフティネットをいかに提供するかが重要な課題になっている。

韓国では雇用のセーフティネットとして1995年から雇用保険制度（以下、雇用保険）が施行されているが、被保険者の対就業者比と対賃金労働者比は2011年現在それぞれ46.5%と63.8%であり、まだ雇用保険の恩恵が受けられない者が多い。また、求職給付¹⁾の受給率や賃金代替率が低く、雇用のセーフティネットとして十分な役割をしていない状況である。

韓国政府はワークフェア（workfare）政策を中心に、労働市場から離脱した者や働く貧困層がよ

り労働市場に参加できるように誘導しており、その代表的な制度が「就業成功パッケージ」や「希望リボンプロジェクト」、そして勤労奨励税制（EITC: Earned Income Tax Credit）である。

本稿ではまず韓国における最近の雇用動向を紹介してから、雇用のセーフティネットの役割を担っている雇用保険制度や求職給付の概要と現状を述べる。そして最後に韓国政府が実施している最近の主な失業者支援政策について紹介したい。

Ⅱ 韓国における雇用動向

2013年3月現在の生産可能人口及び労働力人口は、前年同月と比べてそれぞれ54.6万人（1.3%）と18.7万人（0.7%）増加した4,196.1万人と2,539.7万人である。労働力率は60.5%で前年同月と比べて0.4ポイント下落した。男女別には男性が72.5%で0.4ポイント下落し、女性は49.1%で0.3ポイント下落した²⁾。

就業者数は2010年1月以後継続的に増加し、2013年3月の就業者数は前年同月と比べて24.9万人増加した2,451.4万人であった（男性は1,433.9万人で44ヶ月連続増加、女性は1,017.6万人で26ヶ月連続増加）。年齢階級別就業者数は50代が21.3万人、60代が19.1万人増加した一方で、20代や30代はそれぞれ12.4万人や0.1万人が減少するなど、若者の就職難が続いていた。

対前年同月比の産業別就業者数は、「保健業及び社会福祉サービス業（14.7万人、10.7%）」、「製造業（12.4万人、3.1%）」、「事業施設管理及び事業支援サービス（9.3万人、8.5%）」、「協会及び団体・修理及びその他の個人サービス業（5.9万人、4.7%）」、「専門・科学及び技術サービス業（4.8万人、4.9%）」などで増加した反面、卸小売業（-8.9万人、-2.4%）、建設業（-5.1万人、-2.9%）、芸術・スポーツ・レジャー関連サービス業（-5.0万人、-12.0%）などでは減少した。

対前年同月比の従業上地位別就業者数の増減を見ると、賃金労働者は1,774.3万人で32.2万人増加（1.8%）し、そのうち常用労働者は61.1万人増加したことと比べて、臨時労働者は22.8万人（-4.6%）、日雇い労働者は6.1万人（-4.0%）が減少した。一方、非賃金労働者は677.1万人で7.3万人（-1.1%）減少し、そのうち自営業者は4.8万人（-0.8%）、無給家族従業者は2.5万人（-2.2%）減少した。

2013年3月の失業者数は88.3万人で前年同月と比べて6.2万人（-6.6%）減少した。性別には男性が53.4万人で同期間に4.2万人（-7.3%）減少し、女性は34.9万人で2万人（-5.4%）減少した。失業率は3.5%で前年同月の3.7%より0.2ポイント下落した。男女別には男性が3.6%、女性が3.3%で前年同月と比べてそれぞれ0.3ポイントと0.2ポイントが下落した。年齢階級別の失業率は、15～29歳の失業率が8.6%で、30～39歳の3.2%、40～49歳の2.3%、50～59歳の2.2%より高かった。

最近、韓国における労働市場の特徴の一つは55歳以上の人口増加や彼らの労働市場参加の増加により、労働市場の高齢化が進んでいることである。韓国の生産可能人口は2011年の4,105.2万人から2012年には4,158.2万人に53万人が増加しているが、年齢階級別の生産可能人口の増減数を見ると、29歳以下が7.2万人減少し、30～54歳が1.4万人増加したことと比べて55歳以上は58.8万人も増加し、生産可能人口の主な増加が55歳以上の増加によることが分かる。また、同期間における29歳以下の若年層の就業者数は3.6万人減少しているが、55歳以上の就業者数は38.9万人も増加した。

2番目の特徴は、賃金労働者のうち、低賃金労働者が増加していることである。「低賃金労働者」とは、賃金水準が平均賃金の3分の2未満の労働者を指しており、2012年3月には対前年同月比25.9万人も増加した。これは同時期の賃金労働者の増加数35.6万人の72.8%を占める数値である。その結果、全賃金労働者に占める低賃金労働者の割合

は常に20%を上回っている。

バクジンヒ他(2013)は、統計庁の「経済活動人口調査付加調査」を利用して分析を行い、55歳以上の就業者が増加している産業で低賃金労働者の割合が高く現れていると推計している。特に、低賃金労働者は55歳以上の就業者が増えた「卸小売業」、「宿泊及び飲食店」、「保健及び社会福祉サービス業」、「協会及び団体、修理及びその他の個人サービス業」で増加していることが分かる。

Ⅲ 韓国における雇用保険制度の現状

1. 雇用保険制度の概要

韓国における雇用保険制度は1979年の第2次オイルショックや政治的混乱によって1980年に失業率が急上昇すると、その導入が議論され始めた。その後、韓国政府は1993年12月に雇用保険法を制定し、1995年7月1日から同制度を施行している。

雇用保険制度の適用対象は、導入初期には失業給付が従業員数30人以上、雇用安定や職業能力開発が従業員数70人以上であったが、徐々に適用対象が拡大され、1998年からは一人以上の従業員を使用しているすべての事業所に適用されることになった(表1)³⁾。

1999年からは1ヶ月の労働時間が80時間以上の短時間労働者に対しても雇用保険制度が適用され始め、2000年からは公務員を除き、国家や地方団体に働く労働者も雇用保険制度の適用対象者とし

て含まれることになった。2001年には育児求職給付及び産前産後給付が新設され、2003年から1ヶ月の労働時間が60時間以上の労働者まで雇用保険が拡大・適用された。また、2004年からは日雇い労働者にも失業給付が適用されることになった。但し、次の場合にはその加入から除外される。

- 65歳以上の者(雇用安定事業、そして職業能力開発事業は適用対象)
- 1ヶ月の労働時間が60時間未満である短時間労働者(1週間の労働時間が15時間未満である短時間労働者を含む)
- 公務員(別定職(日本の特別職)、契約職公務員は2008年9月22日から任意加入が可能になった)
- 私立学校教職員年金法の適用者
- 別定郵便局(日本の特定郵便局)の職員
- 不法就労外国人労働者

2006年には雇用安定事業と職業能力開発事業が統合され、65歳以上の高齢者にも両事業が適用されることになった。また、同年から自営業者も雇用保険制度(雇用安定事業と職業能力開発事業)に任意加入することが可能になった。2008年には定年延長奨励金の新設され、2009年には低所得層に対する生計費の貸付も実施された。さらに2011年からは育児期の労働時間短縮給付制度が施行されることになった。韓国における雇用保険制度の

表1 雇用保険制度の適用対象の拡大

区分	適用対象						
	95.7.1	97.7.1	98.1.1	98.3.1	98.7.1	98.10.1	04.1.1
失業給付	30人以上	30人以上	10人以上	5人以上	5人以上	1人以上	1人以上
雇用安定・職業能力開発	70人以上	70人以上	50人以上	50人以上	5人以上	1人以上	1人以上
建設業の総工事金額 (単位:韓国ウォン)	40億	44億	34億	34億	3億4千万	3億4千万	2千万

出所:雇用労働部(2012)『2011雇用保険統計年報』

主な沿革は表2の通りである。

雇用保険制度の保険料率は、導入時の0.30%（失業給付事業、労使折半）、0.20%（雇用安定事業、事業主負担）、0.10%～0.50%（職業能力開発事業、事業主負担）から徐々に引き上げられ、現在は0.55%（失業給付事業）、0.25%～0.85%（雇用安定事業、職業能力開発事業）が適用されている（表3）。保険料の徴収は2010年までは労災保険の徴収業務を担当していた勤労福祉公団が担当していたが、2011年からは4大社会保険⁴⁾の徴収業務が健康保険公団に統合されたことにより、建設業

と伐木業を除いたすべての業種の保険料を健康保険公団で徴収することになった。

2. 雇用保険制度の構造

韓国における雇用保険制度は、大きく失業者の生計支援及び再就職を促進するための①失業給付事業、失業の予防や再就職の促進、そして雇用の安定のための②雇用安定事業、労働者の生涯における職業能力の開発を支援するための③職業能力開発事業、④母性保護及び仕事と家庭の両立支援事業に区分することができる（図1）。

表2 韓国における雇用保険制度の主な沿革

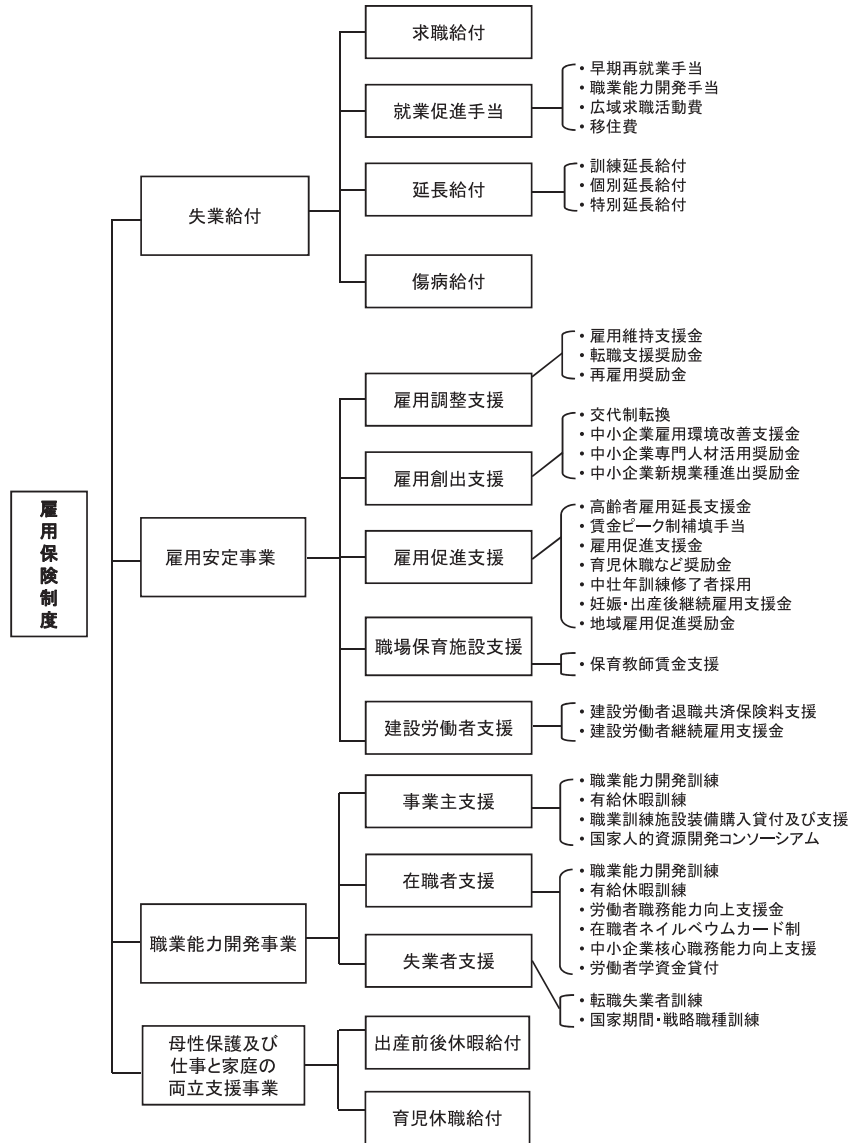
実施年	主な内容	実施年	主な内容	実施年	主な内容
1995年以前	雇用保険制度の導入のための議論	2000年	雇用保険の適用拡大→国家や地方団体に働く労働者（公務員は除外）	2006年	雇用安定事業・職業能力開発事業を統合・運営
1995年	雇用保険制度の施行	2001年	育児休職給付及び産前産後休暇給付を新設	2007年	育児休職給付の引き上げ（40万ウォン→50万ウォン）
1996年	失業給付（基本手当）をはじめ支給	2002年	育児休職給付額の引き上げ（20万ウォン→30万ウォン）	2008年	定年延長奨励金を新設、不正受給申告者への褒賞金を引上げ
1997年	採用奨励金、適応訓練支援金、再雇用奨励金を事業主に支給	2003年	1ヶ月の労働時間が60時間以上の短時間労働者まで拡大・適用	2009年	低所得階層に対する生計費の貸付を実施
1998年	従業員1人以上の事業所まで拡大・適用	2004年	日雇い労働者まで失業給付事業を適用、育児休職給付の引き上げ（30万ウォン→40万ウォン）	2010年	雇用保険の被保険者数1,000万人突破
1999年	1ヶ月の労働時間が80時間以上の短時間労働者まで拡大・適用	2005年	雇用・労災保険の保険料を一括徴収する保険料徴収法を制定	2011年	育児期の労働時間短縮給付制度を施行

出所：雇用労働部（2012）『2011雇用保険統計年報』を参考に筆者作成

表3 韓国における雇用保険制度の保険料率の動向

	～1998		1999.1～2002.12		2003.1～2005.12		2006.1～2011.3		2011.4～	
	労働者	事業主	労働者	事業主	労働者	事業主	労働者	事業主	労働者	事業主
失業給付（基本手当）	0.30	0.30	0.5	0.5	0.45	0.45	0.45	0.45	0.55	0.55
雇用安定		0.20		0.3		0.15	職業能力開発と同一			
職業能力開発	150人未満企業		-	0.10		0.1	-	0.25		0.25
	150人以上 （優先支援対象企業）		-	0.30		0.3	-	0.45		0.45
	150人以上～1000人未満企業 （優先支援対象企業除外）		-	0.50		0.5	-	0.65		0.65
	1000人以上企業及び国家、 地方自治団体が直接行う事業		-	0.50		0.7	-	0.85		0.85

出所：雇用労働部（2012）『2011雇用保険統計年報』



出所：雇用労働部（2012）『2011雇用保険統計年報』を参考に筆者作成

図1 韓国における雇用保険制度の仕組み

(1) 失業給付

まず、失業給付は、働く意志や能力があるにもかかわらず、職を失った労働者に一定期間の間、失業給付を支給することにより失業者の生活安定を図り、求職活動を容易にするための制度である。失業給付は、求職給付と就業促進手当、延長給付、傷病給付に区分することができる。求職給

付は、受給資格者の生活安定のために支給される給付で、日本の失業手当の基本手当に当たる。一方、就業促進手当は言葉通り、就業を促進させるために支給される手当であり、早期再就業手当、職業能力開発手当、広域求職活動費、移住費に区分される。延長給付は、所定給付日数分の求職給付の支給後も引き続き一定期間給付を行うことに

より、再就職を支援する制度であり、訓練延長給付、個別延長給付、特別延長給付が設けられている。傷病給付は、求職給付を受給している求職者が求職活動中、突然の疾病、負傷、出産により求職活動が難しく、失業の認定が認められない場合、求職者の生活安定のために求職給付の代わりに支給される給付である。

(2) 雇用安定事業

雇用安定事業は、大きく雇用創出支援事業、雇用調整支援事業、高齢者など雇用促進支援事業などに区別して運営されてきた。それぞれの事業内容は次の通りである。

雇用創出支援事業は、2004年10月から施行された事業で、中小企業の人材不足の解消や雇用創出を目的としており、中小企業勤労時間短縮支援金、交代制転換支援金、中小企業雇用環境改善支援金、中小企業専門人材活用奨励金が支給されている。

雇用調整支援事業は、雇用保険制度の導入時から実施されており、景気の変動、産業構造の変化などによる事業規模の縮小、廃業、事業転換によって、雇用調整が避けられない事業主が、労働者に対する休業、職業転換に必要な職業能力開発訓練、人材の再配置などを行ったり、その他の雇用安定のための措置を行った場合に事業主に必要な支援をする事業である。代表的な支援制度として雇用維持支援金と転職支援奨励金がある。まず、雇用維持支援金は、経営上の理由により構造調整が避けられない事業主が、勤労者を減らすことなく、臨時休業、訓練、労働時間の短縮、人材の再配置などの雇用維持措置を実施し、雇用を維持した場合、支給された賃金の2/3～3/4と訓練費を180日の範囲内（人材の再配置の場合は1年）で支給する制度である。また、転職支援奨励金は、経営上の理由による構造調整により離職を余儀なくされた（される）労働者や転職のための支援を実施する企業に対し、助成金を支給する制度であり、

所要費用の2/3～全額が12ヶ月限度内（一人当たり300万ウォンが限度）で支給される。

高齢者など雇用促進支援事業は、労働市場で就業が難しい者（例えば高齢者、障害者、女性世帯主、長期失業者など）の雇用を促進するために高齢者などを新しく雇用したり、雇用安定に必要な措置を行う事業主あるいは事業主が行う雇用安定措置に該当する労働者に必要な支援をする事業である。高齢者など雇用促進支援事業には高齢者雇用促進奨励金、新規雇用促進奨励金、地域雇用促進奨励金、育児求職奨励金、賃金ピーク制補填手当、代替人材採用奨励金、妊娠・出産後の継続雇用支援金がある。

その他の雇用促進支援事業としては、雇用管理診断支援、長期失業者など創業促進支援、高齢者ニュースタートプログラム支援、高齢者など雇用環境改善支援、職場保育施設設置・運営費支援、建設労働者雇用安定支援金支援が実施されている。

(3) 職業能力開発事業

職業能力開発事業は、企業あるいは労働者自らが職業能力を開発できるように支援する在職者訓練と転職者・失業者の再就業を促進し、労働移動が円滑にできるように支援する失業者訓練に区分できる。事業所に対する支援制度は、雇用保険制度に加入している事業主が在職労働者を対象に職業能力開発訓練を行う時に発生する費用を支援する仕組みで、職業能力開発訓練、有給休暇訓練、職業訓練施設設備購入貸付及び支援、国家的資源開発コンソーシアム⁵⁾を事業所が行った場合、支援金が支給される。また、在職労働者に対する支援制度としては職業能力開発訓練、有給休暇訓練、勤労者職務能力向上支援金、在職者ネイル⁶⁾ベウム⁷⁾カード制、中小企業核心職務能力向上支援、勤労者学資金貸付が行われている。一方、失業者に対する支援制度としては転職失業者訓練や

国家機関・戦略職種訓練がある。

(4) 母性保護及び仕事と家庭の両立支援

母性保護及び仕事と家庭の両立支援は、妊娠や出産による労働市場からの離脱を防ぎ、仕事と家庭の両立に対する支援を拡大するための制度であり、その一環として2001年に出産前後休暇や育児求職給付が導入された。出産前後休暇の実施により、雇用保険制度に180日以上加入した被保険者が勤労基準法による出産前後休暇を利用する場合、優先支援対象企業は90日分が、大手企業は30日分⁸⁾が出産前後休暇給付⁹⁾として雇用保険から支給される¹⁰⁾。また、育児求職給付は満6歳以下の子どもを養育する働くママの育児休業中の生活をサポートするための制度で、子どもが6歳以下であればいつでも1ヶ月から1年までの期間内で育児休業を取得することができる。育児求職給付の支給額は、原則として休業開始時の毎月賃金の40%が支給され、給付の15%は、職場に復帰してから6ヶ月後に合算し一時金として支給される¹¹⁾。これは育児休業の直後に離職することを防止するための措置である。

3. 雇用保険制度の現状

韓国における雇用保険の被保険者数や適用事業所数は引き続き増加しているところである。2011年12月末現在の雇用保険の被保険者数は、1,067.5万人で前年同月と比べて5.4%も増加した。被保険者の男女割合は男性が2010年より0.8%ポイン

ト減少した61.5%であることに比べて、女性は0.8%ポイント上昇した38.5%で、最近では女性被保険者の増加が目立っている。

一方、同時点における雇用保険の適用事業所数は、150.8万事業所で前年同月と比べて7.2%が増加した。事業所規模別には5人未満の事業所が71.9%で最も多い一方、300~999人、1000人未満の事業所の割合は0.2%と0.1%に過ぎなかった。産業別には建設業が24.0%で最も高い割合を占め、次に卸小売業(19.2%)、製造業(16.3%)の順であった。

雇用保険支出額の事業別割合は、「失業給付事業」が67.7%で最も高く、次に「職業能力開発事業(17.7%)」、「母性保護事業(9.7%)」、「雇用安定事業(4.9%)」の順であったが、「母性保護事業」を除き、三つの事業における受給者数や支出額は2010年より減少した。失業給付の支出額を項目別に見ると、日本の失業給付(基本手当)に当たる「求職給付」への支出額が93.7%で最も多かった。

失業給付の受給資格認定者を男女別に見ると、男性が53.6%で、女性の46.4%より高く現れた。また、年齢階級別には30代の割合が26.0%で最も高く、次に50代(23.4%)、40代(22.6%)の順であった。

産業別の失業給付受給資格認定者の割合は「製造業」が17.8%で最も高く、次に「建設業(17.1%)」、「事業施設管理及び事業支援サービス業(9.8%)」、「卸小売業(9.7%)」の順であった。

失業給付の受給資格認定者のうち、非自発的理

表4 求職給付の所定給付日数

	1999年12月31日まで					2000年1月1日以後				
	被保険者期間					被保険者期間				
	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上	1年未満	1年以上 3年未満	3年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上
30歳未満	60	60	90	120	150	90	90	120	150	180
30歳以上~50歳未満	60	90	120	150	180	90	120	150	180	210
50歳以上、障害者	60	120	150	180	210	90	150	180	210	240

出所：雇用労働部(2012)『2011雇用保険統計年報』

由により失業した者の割合は、2010年に86.0%で2010年より1.3%ポイント上昇した。一方、自発的理由により失業した者の割合は、2.0%で前年と同一であった（その他12.0%）¹²⁾。

失業給付受給資格申請者が離職後に失業給付を申請するまでの平均所要時間は、30.8日で、離職してから1ヶ月以内に申請する者の割合は67.0%、2ヶ月以内に申請する者の割合は86.8%であった。

4. 求職給付の現状

求職給付は、失業給付のうち、最も基本的で重要な給付であり、被保険者の失業期間中の生活安定を支援するために支給する現金給付である。求職給付を受給するためには離職する前の雇用保険適用事業所で基準期間18ヶ月のうち、通算被保険者期間が180日以上であること、働く意思や能力があるにも関わらず、職に就いていないこと、受給資格の資格要件を満たしていること、再就業のために積極的に努力していることが前提条件となっている。

韓国では長期間の賃金滞納や休業などの正当な理由がある場合を除き、転職や開業などのために自ら職場をやめる「自発的失業」に対しては特別

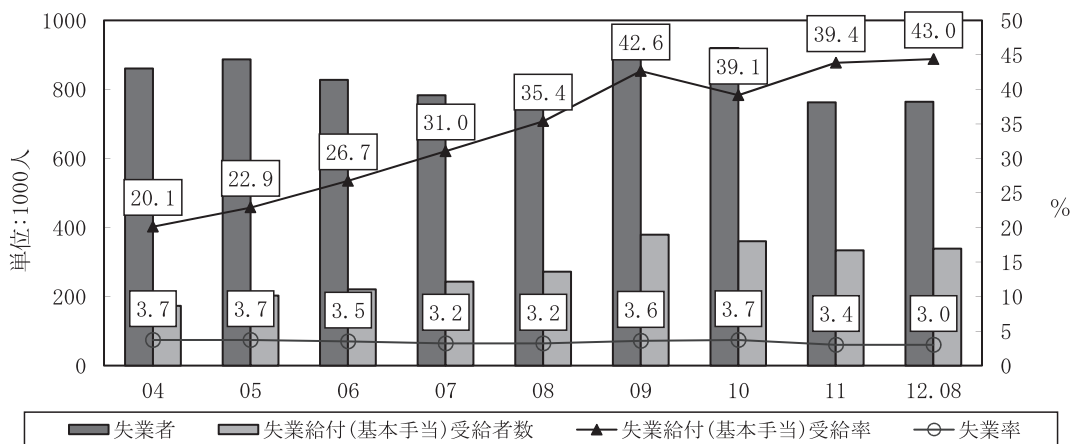
な事情がある場合を除いて失業手当が支給されない。

求職給付の所定給付日数は、年齢と被保険者期間によって異なり、制度の導入当時には30日～210日であったのが、1998年3月1日からは60日～210日に、さらに2000年1月1日からは90日～240日までに拡大された（表4）。

求職給付を受給するためには1～4週ごとに1回ずつ公共職業安定所¹³⁾に出席し、失業の認定を受ける必要があり、求職給付は認定された失業日数に対して支給される。求職給付は、離職者の「賃金日額¹⁴⁾」に基づいて「求職給付日額」を算定している。「求職給付日額」は、原則的に賃金日額に100分の50をかけた金額で上限額は4万ウォン、下限額は最低賃金の90%が設定されている。

韓国における求職給付は、先進国と比べて相対的に賃金代替率や受給率が低く、失業給付の寛大性が最も低い国として分類される¹⁵⁾。失業給付の受給率は1年間の失業給付の受給者総数を失業者総数で割って計算する。雇用保険制度の導入初期である1997年には1.8%に過ぎなかった受給率は、2012年8月には43.0%まで上昇した（図2）。

なぜ韓国の受給率は他の先進国と比べて低いのか



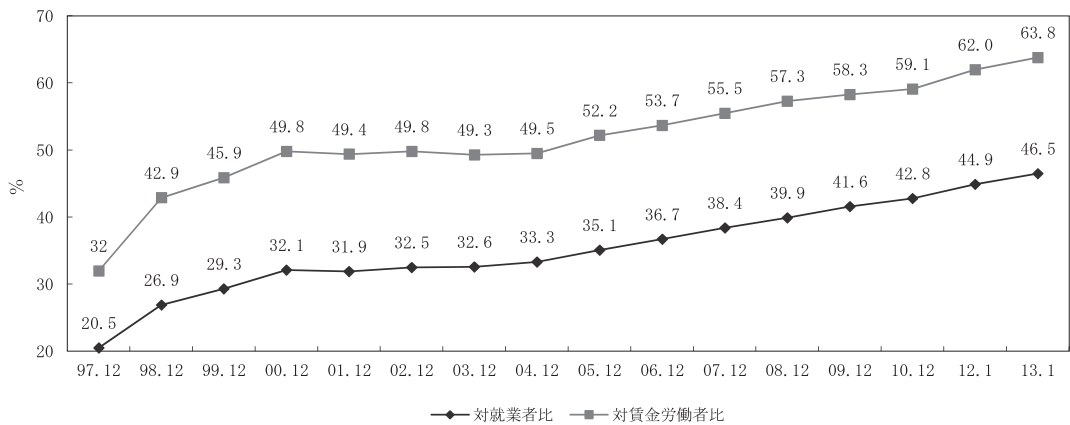
出所：雇用労働部（2012）『2011雇用保険統計年報』、韓国雇用情報院（2013）「雇用動向ブリーフ」2012年9月号より筆者作成

図2 失業者と求職給付受給率の動向

だろうか。韓国雇用労働部はその原因として次の三点を挙げている。まず、一番目の原因は、すでに言及した通り全就業者に占める被保険者の割合が低いことである。2013年1月現在における対就業者比被保険者の割合は46.5%にすぎない。その原因として2012年8月現在、全就業者の33.3%を占めている非正規労働者に対する雇用管理が円滑に行われておらず、特に低賃金、臨時労働者の加入率が低いことが挙げられる。統計庁(2012)による2012年8月時点の雇用保険の加入率は、正規職が78.9%であることに比べて、非正規職は43.3

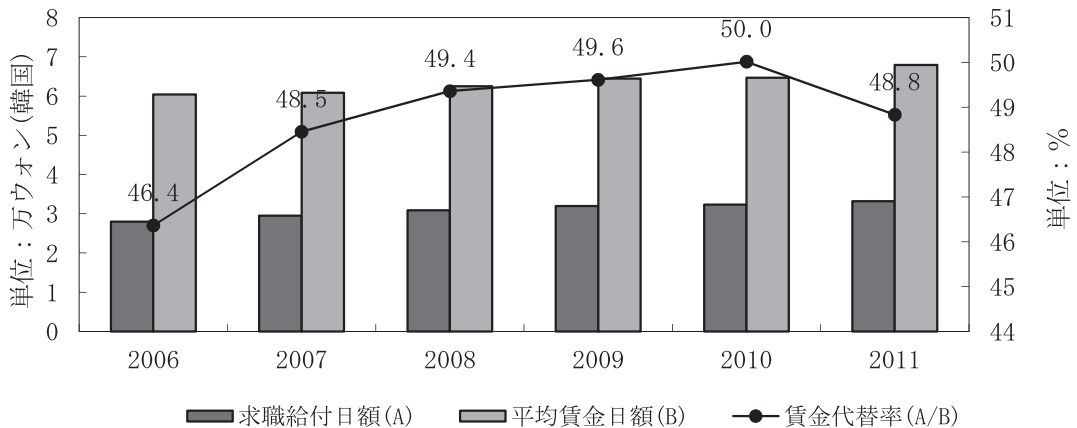
%に過ぎず正規職の加入率が非正規職より大きく高かった。さらに非典型労働者や時間制労働者¹⁶⁾の加入率はそれぞれ29.9%と15.0%で低かった。

また、被保険者の対賃金労働者比も1997年の32.0%から、2013年1月には2倍弱の63.8%まで上昇しているが、賃金労働者の3割以上がまだに多様な理由で雇用保険制度に加入していない(図3)。ユギョンジュン(2013)は、労使の雇用保険制度に対する認識が足りないことや零細事業所や脆弱階層の労働者が保険料に対して負担を感じていることをその原因として挙げている。また、雇



出所：雇用労働部(2012)『2011雇用保険統計年報』、韓国雇用情報院(2013)「雇用動向ブリーフ」2013年3月号より筆者作成

図3 被保険者の割合の動向



出所：雇用労働部(2012)『2011雇用保険統計年報』より筆者作成

図4 失業給付受給資格認定者の賃金代替率の動向

用保険制度の問題点を改善するために1ヶ月の労働時間が60時間未満である短時間労働者に雇用保険を適用することや自営業者や低所得層に対して就業成功パッケージを拡大・実施することを提案している。

被保険者の割合が低い二番目の理由として、失業給付の審査基準が他の国と比べて厳しいことが挙げられる。特に離職理由に対する審査基準が厳しく、正当な理由がない自発的離職や懲戒解雇である場合には失業給付を受け取ることができない。

そして、三番目の理由は、年齢及び被保険期間により失業給付の受給期間が異なり、給付日数が短いことが挙げられる。韓国の雇用保険の給付日数は2000年に90日から240日まで拡大された以後、13年間変わっていない。

次は求職給付の賃金代替率を見てみよう。求職給付の賃金代替率（以下、賃金代替率）とは、求職給付が失業者の生活の安定のためにどのぐら

い支給されているのかを判断する指標であり、平均賃金日額に対する求職給付日額の割合である。2011年の平均求職給付日額33,186円や平均賃金額67,955円を用いて求めた2011年の賃金代替率は48.8%で、2010年の50.0%と比べて少し減少した（図4）。

韓国の求職給付の法定賃金代替率は離職前の平均賃金の50%であり、求職給付日額には上限額と下限額が定められている。つまり、賃金日額の50%水準が上限額（1日4万ウォン）より高い場合は、上限額が支給され、一方、下限額（最低賃金の90%）より低い場合には下限額が支給される。その結果、平均賃金日額が高い産業である程、求職給付日額の上限額の適用を受けることになり、賃金代替率は低くなる。

例えば、表5は産業別賃金代替率を示しているが、平均賃金月額が相対的に低い「公共行政・国防及び社会保障行政（73.9%）」、「事業施設管理及び事業支援サービス業（60.5%）」、「宿泊及び

表5 産業別賃金代替率

	平均求職給付日額(A)	平均賃金日額(B)	賃金代替率(A/B)
全産業平均	33,503	69,686	48.1
農林水産業	32,757	83,619	39.2
鉱業	37,183	102,833	36.2
製造業	34,612	79,760	43.4
電気・ガス・蒸気・水道事業	35,577	156,450	22.7
下水・廃棄物処理・原料再生及び環境復元業	33,918	72,620	46.7
建設業	35,099	82,948	42.3
卸小売業	33,511	69,436	48.3
運輸業	35,372	93,554	37.8
宿泊及び飲食業	32,323	54,171	59.7
出版・映像・放送通信及び情報サービス業	35,070	89,218	39.3
金融及び保険業	35,352	128,327	27.5
不動産業及び賃貸業	32,894	63,606	51.7
専門科学及び技術サービス業	34,336	77,926	44.1
事業施設管理及び事業支援サービス業	31,898	52,723	60.5
公共行政・国防及び社会保障行政	31,177	42,190	73.9
教育サービス業	33,070	59,923	55.2
保健業及び社会福祉サービス業	32,183	54,161	59.4
芸術・スポーツ及びレジャー関連サービス業	32,686	62,351	52.4
協会及び団体、修理及びその他の個人サービス業	32,922	61,695	53.4
その他の産業	32,598	50,370	64.7

出所：雇用労働部（2012）『2011雇用保険統計年報』

飲食業（59.7%）」で賃金代替率が高く、平均賃金月額が相対的に高い「電気・ガス・蒸気・水道事業（22.7%）」、「金融及び保険業（27.5%）」、「鉱業（36.2%）」で賃金代替率が低いことが確認できる。

事業所規模別には、従業員の数が多い事業所程、賃金代替率が低くなる傾向が強かった。例えば、従業員数5人未満や5～9人の事業所の場合、賃金代替率が60.5%と51.0%であったことに比べて、従業員数500～999人や1000人以上の事業所の賃金代替率は41.4%と37.8%で最も低かった。

IV 韓国政府の失業者支援政策

本節では最近韓国で実施されている失業者支援政策のうち、比較的評価が高かったと言える「就業成功パッケージ」を中心に韓国の失業者支援政策を紹介する。

1. 就業成功パッケージ

(1) 就業成功パッケージの導入過程

1997年のアジア経済危機以後、韓国社会は労働力の非正規化が進み、中間層が減るなど格差や貧困が拡大されることになった。また、グローバル化の影響を受け大企業の工場が海外に移転することによる「雇用なき成長」が現れ始めた。製造業の雇用減少を相殺する程サービス産業は発展せず、雇用不安を抱える者と低賃金労働者が増加し始めた。また、労働力の非正規化が拡大されることにより働く貧困層も増加することになった。

韓国政府は、2000年に「国民基礎生活保障制度（以下、基礎生活保障）」を導入するとともに、基礎生活保障の受給者のうち、働く能力がある受給者の就業促進とモラル・ハザードを防止する目的で「自活支援事業」を実施した。既存の自活支援事業は、勤労能力がある低所得層（受給者及び次上位階層等）が自ら自活できるように支援する制度であり、金大中政権時における「生産的福祉」の重要な事業である。自活支援事業は、基礎生活保障を制定することにより勤労貧困層に対する所得保障は強化されたが、それにより福祉への依存度やモラル・ハザードの問題が深刻になることを予防するために制度化されたワークフェア政策の一種であると言える。しかしながら自活支援事業は、事業推進体系の不安定性、初期相談及び専門職業相談の機能不全、就業斡旋のための支援体系の不足、職業訓練プログラムの需要不足、創業支援プログラムの実績低迷等が問題点として指摘され、数回にわたって改正の必要性が要求されてきた。また、雇用保険未加入者、求職給付の受給期間終了者、自発的離職者、新規失業者、零細自営業者など雇用保険制度と国民基礎生活保障制度の自活事業ではカバーできない死角地帯が存在しており、彼らに対する対策が必要になった。

従って、韓国政府は、就業活動が進まずに苦しんでいる求職者を対象に求職意欲の強化と就業計画の作成、能力及び職場での適応力の増進、集中就業斡旋に至る体系的な個人別総合就業支援サービスを提供し、雇用可能性を高めて就業や創業を促進する目的で、2009年12月から「就業成功パッ

表6 世帯員数別の健康保険料の賦課限度額（月）：次次上位階層

単位：韓国ウォン

区分	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	
2013年最低生活費	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	2,118,566	
150%	所得	858,252	1,461,347	1,890,473	2,319,599	2,748,723	3,177,849
	保険料	25,276	43,037	55,674	68,312	80,950	93,588

注：1) 7人以上世帯の最低生活費は1人が増加する毎に286,084ウォンずつ増加

2) 次次上位階層とは、世帯の所得水準が最低生活費の150%以下である潜在貧困層

出所：雇用労働部就業成功パッケージホームページ

ケース事業（以下、就業成功パッケージ）」を実施することになった。

(2) 就業成功パッケージの概要

① 就業成功パッケージの参加対象

就業成功パッケージは、貧困世帯の就業や転職希望者に対する統合的な雇用支援サービス政策である。就業成功パッケージの参加対象は、就業成功パッケージⅠと就業成功パッケージⅡに区分される。

(a) 就業成功パッケージⅠの参加対象（満18～64歳）

- 基礎生活保障の受給者のうち、条件付き受給者（自活支援事業への参加を前提に基礎生活保障の生計給付を受給している受給者）
- 世帯単位の所得認定額が最低生活費の120%以下である世帯（次上位階層¹⁷⁾）、150%以下である世帯（次次上位階層）の構成員（所得認定額が最低生活費の150%以下であるかどうかは世帯員数別の健康保険料の納入額により確認、表6）
- ホームレス、脱北者、出所（予定）者、女性世帯主¹⁸⁾、零細自営業者（年間売上が8千万ウォン未満である事業主）、障がい者、結婚による移民者、建設現場の日雇い職¹⁹⁾、FTAによる失業者²⁰⁾等の脆弱階層は所得水準と関係なく参加が可能。

(b) 就業成功パッケージⅡの参加対象（青壮年層）

○青年層

- 高卒以下の卒業者のうち、非進学未就業青年

- 大学（短大を含む）卒業以後6ヶ月以上経過した者のうち、未就業者
- 最近2年間に教育や訓練を受けておらず、働いてもないニート
- 零細自営業者（年間売上が8千万ウォン以上1億5千万ウォン未満の者）

○中壮年層（表7）

- 中壮年層の場合は、満30～64歳で世帯収入が最低生活費の250%以下である世帯の世帯員で次の条件の一つに該当する者
 - ・ 失業給付の受給が終わった未就業者
 - ・ 雇用保険への加入経歴はあるが、受給要件を満たしていない未就業者
 - ・ 雇用保険への加入経歴もなく、申込日を基準に6ヶ月以上継続して失職状態にある者
 - ・ 零細自営業者（年間売上が8千万ウォン以上1億5千万ウォン未満の者）

② 段階別主な内容

「就業成功パッケージ」事業は、最長1年という期間内で支援対象者に段階別・統合的な就業支援プログラムを提供することになっている。

- (a) 1段階（診断・経路設定）：個人別就業活動計画を作成する1段階では、集中相談及び職業心理検査などを通じて、個人の就業能力、求職意欲及び適性などを正確に診断し、これに基づいて個人別就業支援経路を設定する。
- (b) 2段階（意欲・能力増進）：支援対象者の実質的な就業能力の高揚を目的とする2段階で

表7 世帯員数別の健康保険料の賦課限度額（月）：中壮年層

単位：韓国ウォン

区分	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人世帯	
最低生活費（A）	572,168	974,231	1,260,315	1,546,399	1,832,482	2,118,566	
150%	所得認定額 (B=A×2.5)	1,430,420	2,435,578	3,150,788	3,865,998	4,581,205	5,296,415
	保険料 (B×0.02945)	54,764	93,246	120,628	148,010	175,391	202,773

出所：雇用労働部就業成功パッケージホームページ

は個人別就業活動計画を作成した次の日から個人別就業活動計画に基づいて集団相談、職業訓練、仕事経験支援プログラム（短期的な仕事）の提供、創業支援など個人の能力を増進させるための細部プログラムを実施する。

- (c) 3段階（集中就業斡旋）：原則的に3ヶ月という期間の間に同行面接を実施するなど支援対象者の労働市場参加の促進のための積極的で実質的な就業斡旋を行う。

③ 手当（表8）

- (a) 参加手当：「就業成功パッケージ」事業の1段階過程を修了した者に参加手当を支給する。食費及び交通費という概念の手当。
- (b) 訓練参加支援手当：2段階プログラムへの参加者のうち、職業訓練及び創業教育の参加者に1ヶ月最大40万ウォン（訓練参加支援手当28.4万ウォン+訓練奨励金11.6万ウォン）まで支給する。生計支援という概念の手当。
- (c) 就業成功手当：「就業成功パッケージ」事業の参加者であり、同事業を通じて就業及び創業に成功した者に対して一定の条件を前提に就業インセンティブとして就業成功手当を支給する（最大100万ウォン）。成果インセンティブという概念の手当。

④ 就業支援の終了・中断・猶予・移管

- (a) 就業支援の終了
 - 「就業成功パッケージ」事業の1～3段階に参

加している間に就業あるいは創業をした場合
- 最初の相談日を基準に原則的に1年という就業支援期間が満了した場合

- (b) 就業支援の中断
 - 支援対象者の条件を満たしていない場合
 - 職業心理検査や就業支援計画の作成に非協力的である場合
 - 細部就業支援プログラムに正当な理由なしで参加しなかった場合
 - 就業斡旋を正当な理由なしで3回以上拒否するなど積極的な求職意志がない場合
 - 入隊、6ヶ月以上の長期間の海外滞在により就業支援プログラムへの参加が現実的に難しいと判断される場合
 - 形式的にプログラムへ参加するなど就業支援に意味がないと判断される場合
 - 2段階、3段階のプログラムに参加している間に求職活動の内容を確認するために4週ごとにセンターを訪問する義務を正当な理由なしで履行しなかった場合
 - 他の機関で支援する職業訓練などの就業支援サービスプログラムに参加している場合
- ※就業支援が中断された者は、中断された日から1年間プログラムへの参加が制限される。

- (c) 就業支援の猶予
 - 本人及び世帯員の疾病及び負傷等で一定期間の間にプログラムへの参加が難しい場合には一定期間就業支援を猶予する。
 - 猶予期間は最大6ヶ月まで許容するが、本人の妊娠・出産が理由である場合には最大8ヶ

表8 就業成功パッケージの段階別手当

段階	手当		
	1段階	2段階	3段階
金額	集団相談への参加：20万ウォン支給	職業訓練への参加：月最大40万ウォン（訓練参加支援手当28.4万ウォン+訓練奨励金11.6万ウォン）	就業に成功した以後、持続期間により1ヵ月 20万ウォン,3ヵ月 30万ウォン,6ヵ月 50万ウォン,合計 最大 100万ウォンを支給

出所：雇用労働部就業成功パッケージホームページ

月まで延長できる。

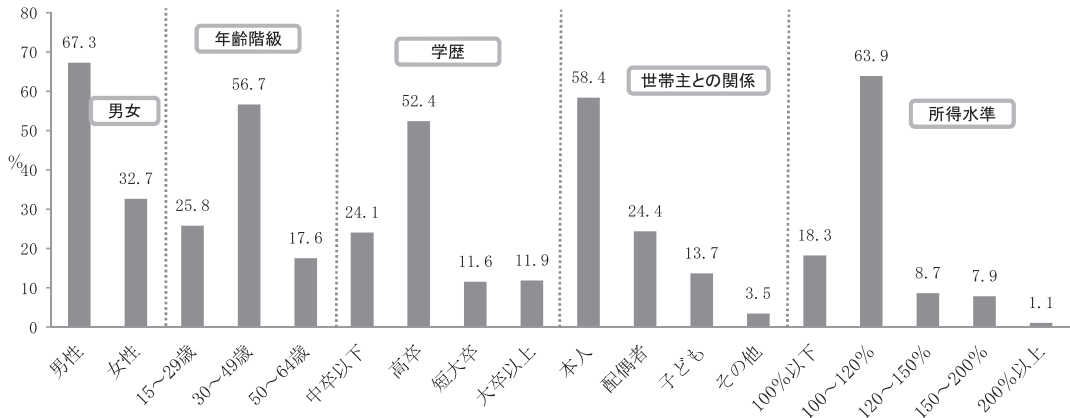
(d) 就業支援の移管

- 就業成功パッケージ事業への参加者が居住地を変更した場合、新しい居住地の雇用センターから継続的に就業支援が受けられる。

(3) 就業成功パッケージ事業の実施状況や成果
就業成功パッケージ事業の参加者数は、2009年

の9,916人から2010年25,716人、2011年41,518人、2012年7月までが35,354人で、継続して増加している傾向である。

2011年における申請者の特徴を見ると、女性が67.3%で男性の32.7%を大きく上回った。年齢階級別には30～49歳が56.7%で最も高く、次に15～29歳（25.8%）、50～64歳（17.6%）の順であった。申請者と世帯主との関係を見ると、世帯主本人の



出所：韓神大校産学協力団（2012）「就業成功パッケージ成果分析及び改善方案」2012年12月15日、26頁を参考に筆者作成

図5 就業成功パッケージの参加者の特性

表9 参加類型別就業能力評価等級（2011年、%、人）

単位：%、人

	構成比					参加者数				
	A等級	B等級	C等級	D等級	合計	A等級	B等級	C等級	D等級	合計
合計	35.9	27.0	27.2	9.9	100.0	31,549	23,737	23,870	8,710	87,866
当然対象者（依頼者）	66.4	16.8	12.5	4.3	100.0	10,514	2,661	1,983	679	15,837
確認対象者（次次上位）	17.1	32.7	35.9	14.3	100.0	8,570	16,376	17,953	7,137	50,036
給付基礎賃金日額5万ウォン以下	0.8	0.9	92.7	5.5	100.0	13	14	1,427	85	1,539
脱北者	65.0	14.8	14.5	5.7	100.0	251	57	56	22	386
結婚による移民者	64.1	20.9	12.4	2.6	100.0	4,319	1,409	838	177	6,743
出所（予定）者	85.0	11.8	3.2	0.0	100.0	4,660	646	178	1	5,485
ホームレス	94.4	2.3	1.7	1.7	100.0	167	4	3	3	177
信用回復支援者	58.3	24.4	11.6	5.8	100.0	969	405	192	96	1,662
危機青少年	88.0	8.7	1.7	1.6	100.0	1,033	102	20	19	1,174
非住宅居住者	60.9	27.8	10.4	0.9	100.0	70	32	12	1	115
建設日雇い職	28.3	50.3	21.1	0.3	100.0	430	764	320	5	1,519
女性世帯主	20.6	42.4	22.3	14.6	100.0	441	907	477	313	2,138
零細自営業者	10.6	34.2	38.9	16.2	100.0	112	360	410	171	1,053

注：1) 欠損値を除く

2) A等級：就業能力が非常に低い、B等級：就業能力が低い、C等級：就業能力が普通、D等級：就業能力が高い
出所：韓神大校産学協力団（2012）「就業成功パッケージ成果分析及び改善方案」2012年12月15日、35頁を再集計

割合は2009年の69.7%から2011年には58.4%に大きく減少したことに比べて、配偶者や子どもの割合はそれぞれ17.6%と10.3%から24.4%と13.7%に増加した。学歴別には高卒者が52.4%で最も多かった(図5)。

健康保険料の納付額を基準に計算した世帯所得水準別申請者の割合は、所得水準が最低生活費の100~120%である次上位階層が63.9%で最も高く、次に100%以下(18.3%)、120~150%(8.7%)の順であった。基礎生活保護や失業給付の受給者割合は2009年の72.3%や7.2%から2011年には20.1%や3.4%に減少した。

表9は、就業成功パッケージ参加者の2011年における参加類型別就業能力評価等級を示している。全体的にはA等級(就業能力が非常に低い)が35.9%で最も高く、B等級(就業能力が低い)が27.0%、C等級(就業能力が普通)が27.2%、D等級(就業能力が高い)が9.9%であり、同プログラムには相対的に就業能力が低い者がより参加していることが分かった。世帯所得水準別には、所得水準が最低生活費の100%以下が26.1%で最も高く、150~200%が11.7%で最も低かった。

参加者の中途脱落率は2009年の30.0%から2011

年には16.5%まで低下した。2011年の中途脱落率を男女別に見ると、男性が17.6%で女性の16.0%より少し高かった。年齢階級別には15~29歳が24.3%で最も高い反面、50~64歳は10.6%で最も低かった。学歴別には中卒以下が13.1%で最も高く、世帯主との関係は世帯主の子供が20.0%で最も高いという結果となった。所得水準別には男性、15~29歳年齢階級、中卒以下、世帯主の子ども、最低生活費の100%以下の所得階層、失業給付未受給者、地域健康保険加入者、危機青少年の方で相対的に高く現れた。

参加者が参加するプログラムは、職業訓練が66.2%で最も高く、次に「集団相談(26.7%)」、「短期就業特講(5.2%)」の順であった。但し、「給付基礎賃金額5万円以下」の参加者の場合は、「集団相談」プログラムへの参加率が75.0%で他のプログラムより高く表れた(表10)。

就業成功パッケージのデータベースによる就業率は、平均62.3%で、男女別には男性62.1%、女性62.4%で大きな差はなかった。年齢階級別には20代が58.4%、30代が63.2%、40代が64.1%で、40代までは就業率が高くなり、50代からは就業率が低下した(50代62.1%、60代以上62.5%)。また、

表10 参加類型別参加プログラム(2011年、%、人)

単位：%、人

	構成比							参加者数						
	集団相談	職業訓練	踏み石仕事	短期就業特講	その他	社会福祉サービス連携	合計	集団相談	職業訓練	踏み石仕事	短期就業特講	その他	社会福祉サービス連携	合計
合計	26.7	66.2	1.2	5.2	0.5	0.2	100.0	9967	24729	455	1935	196	63	37345
当然対象者(依頼者)	24.8	66.5	0.7	7.2	0.5	0.3	100.0	1946	5227	55	566	38	27	7859
確認対象者(次次上位)	27.6	65.5	1.4	5.3	0.1	0.1	100.0	6315	15016	314	1212	33	24	22914
給付基礎賃金額5万円以下	75.0	19.3	0.2	5.5	0.0	0.0	100.0	493	127	1	36	0	0	657
脱北者	18.7	79.1	0.7	0.7	0.7	0.0	100.0	26	110	1	1	1	0	139
結婚による移民者	21.3	74.3	2.1	2.1	0.2	0.0	100.0	650	2269	63	64	6	1	3053
出所(予定)者	33.6	60.0	0.2	2.1	1.7	2.4	100.0	142	253	1	9	7	10	422
ホームレス	16.3	81.4	2.3	0.0	0.0	0.0	100.0	7	35	1	0	0	0	43
信用回復支援者	16.8	78.8	0.7	3.8	0.0	0.0	100.0	76	357	3	17	0	0	453
危機青少年	24.9	72.9	0.6	1.2	0.0	0.3	100.0	82	240	2	4	0	1	329
非住宅居住者	35.7	57.1	0.0	7.1	0.0	0.0	100.0	5	8	0	1	0	0	14
建設日雇い職	13.1	50.0	0.0	1.0	35.9	0.0	100.0	40	153	0	3	110	0	306
女性世帯主	14.0	82.4	1.5	2.2	0.0	0.0	100.0	103	608	11	16	0	0	738
零細自営業者	15.9	81.6	0.8	1.5	0.3	0.0	100.0	63	323	3	6	1	0	396

注：欠損値を除く

出所：韓神大大学院産学協力団(2012)「就業成功パッケージ成果分析及び改善方案」2012年12月15日、35頁を再集計

失業給付を受給した経験がある者の就業率は73.8%で、受給経験がない者の59.5%より高く表れた。また、就業成功パッケージの効果を分析によると、就業成功パッケージを申請してから1年6ヶ月が経過した参加者の就業確率は約62%で、比較対象である就業成功パッケージの未選定者の就業確率54%より8%ポイントも高いという結果が出た。

2. 希望リボンプロジェクト事業

(1) 希望リボンプロジェクト事業の主な内容

希望リボンプロジェクト事業（以下、希望リボンプロジェクト）は、低所得・就業弱者層の就業や創業支援及び受給からの脱却率を高めることを目標に2009年からモデル事業を始め、現在に至っている。同事業は1対1の個別サービスを提供するプロジェクトで、実施機関には事業成果によって予算が支援される。希望リボンプロジェクトは、「新しく生まれた（Re-born）あなたを応援します」という意味を持つ福祉や雇用連携の成果中心型自活モデル事業で、2009年に京畿と釜山地域で2,000人を対象にスタートした。その後2010年には全羅北道と仁川が、そして2011年には光州、大丘、江原道が追加的に加わって7つの地域で4,000人を対象に実施されてきた。さらに2013年からは今までの成果が評価され実施地域が全国に拡大されることになった。

希望リボンプロジェクトを主管する保健福祉部は、年間計画を作成し、指針の適用状況や事業運営の適切性に対する解釈、モニタリング及び評価を担当しており、自治体は担当機関の選定及び実

施状況の点検、担当機関の事業運営に対する指導・点検への責任を持つ。

希望リボンプロジェクトの主な参加対象は、国民基礎生活保障法施行令第7条の勤労能力がある国民基礎生活保障制度の受給者で、就業敵性検査の評価点数が70点未満である者、所得認定額が最低生活費の120%以下である者である。勤労能力や自活欲求が十分ではない者あるいは家族の介護を担当している者等、家庭の事情によりすぐ就職することは困難であるが、ケースマネジメントを通じた福祉サービスの提供や実力の養成等により就業の可能性がある者は優先的に選抜される。

参加者の確定は、自治体が担当しており、自治体は参加者の年齢、教育水準、健康状態、失業期間、労働時間及び実施機関との接近性等を考慮し、参加者を確定するように規定している。委託された参加者は委託時点から2週間以内に実施機関で基礎相談を受ける義務がある。参加が確定された以後、参加者は自然脱落以外にサービス不満足等による中途脱落は原則的に認められていない。

参加者に対しては、密着事例管理及び保健福祉サービス連携、職業訓練等仕事や自活のためのサービス供給、交通費、食費などで1年間一人当たり最大60万ウォンまでが支給される。また、希望リボンプロジェクトの参加による就業などで脱受給する場合には最大2年間、移行給与を特例として認めたり、「希望育ち通帳事業」に連携・支援する。

希望リボンプロジェクトの実施機関は、参加者が経済的に自立できるように基礎相談、働く環境

表11 参加者一人当たりに対する実施機関への予算支援額

単位：万（韓国ウォン）

最大支援金 (基本給+ 成果給)	基本給	自活成果給	経済活動維持成果給					脱受給 成果給
			1カ月	2カ月	3カ月	4カ月	5カ月	
430	150	55	25	25	25	25	25	100

出所：リュウキラック（2012）「就業成功パッケージ希望リボンプロジェクト統合・調整のための運営成果評価及び改善方案」経済・人文社会研究会ヒューマンニューデイル総合研究叢書12-03-02

の整備・改善、勤労能力の開発、就職支援及び事後管理等のサービスを1年間担当・提供する。実施機関は、参加者を委託してから2週以内に対面相談等を通じて参加者の目標及び欲求、そして就職への障害要因等を把握し、参加者個人に適切なサービス提供計画（Individual Service Plan: ISP）を樹立する義務がある。また、実施機関は、就職後の6ヶ月まで定期的に事後管理を行わなければならない。

実施機関に対する支援は、基本給と成果給がある。成果給は、自活成果給（1次成果給で最低賃金以上を支給する事業所に就職して1ヶ月になった場合に支給）、経済活動維持成果給（最低賃金以上を支給する事業所で6ヶ月以上勤めた場合に支給）、脱受給成果給に区分される（表11）。

参加者に対する個別サービスは、ケースマネー

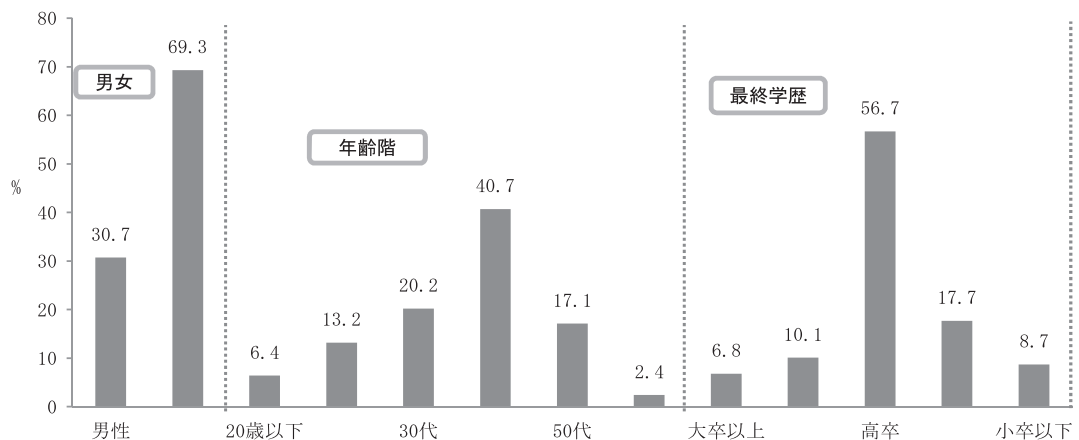
ジメント、勤労意欲増進サービス、勤労環境整備や改善を支援するための保健福祉サービス（養育、看病、社会適応等）、自活支援のための職業訓練、仕事への連携等が提供されており、その詳細は次の通りである（表12）。

- 基礎相談：対象者が確定されてから、対面相談を通じて対象者の条件や欲求を把握して個人別の活動計画を作成
- 個別就業準備：経済活動への参加欲求が強くなるように、職業意識、職業教育など就業準備教育を実施、地域のネットワークを通じて保育、介護、家事、信用回復等に必要なサービスを連携
- 個別就業斡旋：求人先の発掘、個人別に就業斡旋、面接教育など直接的な支援サービスを提供
- 事後管理：一定期間の間、雇用が安定できるよ

表12 支援過程や内容の一例

1カ月目	3カ月以内	4～5カ月	6カ月以内	7～12カ月
基礎相談	働く環境を助成	働く能力を強化	就職支援	事後管理
個人別計画樹立/サービス計画	社会サービスを連携/計画の評価	社会適応プログラム/就職準備教育/職業訓練/インターンシップ過程	個人別の就職斡旋/面接教育/求人先の斡旋	職業適応相談/勤労維持期間の確認等

出所：リュウキラック（2012）「就業成功パッケージ希望リボンプロジェクト統合・調整のための運営成果評価及び改善方案」経済・人文社会研究会ヒューマンニューデイル総合研究叢書12-03-02



出所：リュウキラック（2012）「就業成功パッケージ希望リボンプロジェクト統合・調整のための運営成果評価及び改善方案」経済・人文社会研究会ヒューマンニューデイル総合研究叢書12-03-02

図6 男女・年齢階級・学歴別参加者の割合

うに職業への適応に関する相談、経済自立モニタリング等事後サービスの提供（就業・創業してから6ヶ月間）

(2) 参加者の特性

過去3年間における参加者の特性を見ると、男女別には女性が69.3%（2011年）で男性30.7%を大きく上回った。年齢階級別には40代の割合が40.7%（2011年）で最も高く、その次は30代（20.2%）、50代（17.1%）の順であった。学歴別には高卒者の割合が56.7%で高く、中卒者（17.7%）や短大卒（10.1%）がその次の順であった。また、参加者の92.0%が世帯主であり、平均世帯員数は2.86人であった。

プロジェクト参加者を保護類型別にみると、一般受給者²¹⁾の割合は2009年の19.9%から2011年には41.4%まで増加していることに比べて、条件付き受給者²²⁾の割合は56.9%から37.4%に減少した。一方、次上位階層の割合は2009年の22.7%から2011年には20.1%に少し減少した。

参加類型別（2011年）には第2類型（勤労与件不足）が31.3%で最も高い割合を占めており、その次が、第1類型（勤労働機不足、29.6%）、第3類型（勤労能力不足、27.9%）、第4類型（支持体

系不足、10.1%）の順であった。また、自発的参加者の割合は2009年の79.1%から2011年には89.7%まで上昇した。

(3) 事業の主な成果

プロジェクト参加者のうち、就業及び創業に成功した者の割合は、2009年の44.9%から、2010年には57.7%に、そして2011年には62.4%に毎年上昇している。就業者のうち、最低賃金以上を支給している事業所に就職した者の割合は、2009年の37.8%から、2010年には53.1%、そして2011年には56.5%まで上昇した。

1次成果給達成者（最低賃金以上の給料をもらうと同時に30日以上就業や創業を維持した者）の割合は2009年の34.3%から2010年には48.4%、そして2011年には51.0%に持続的に増加している。2次成果給達成者（最低賃金以上の給料をもらうと同時に6ヶ月以上の就業や創業を維持した者）の割合は2009年の27.9%から2010年には38.5%まで増加したが、2011年には31.4%に減少した。また、脱受給者の割合は2009年の9.0%から2010年には18.1%まで増加したが、2011年には5.0%まで減少した（表13）。

受給類型別の就業及び創業者の割合は、自活特

表13 希望リボンプロジェクトの成果

単位：人数、%

区分	2009	2010	2011
就業及び創業者	898 (44.9)	1,880 (57.7)	2,782 (62.4)
最低賃金以上の就業及び創業者	757 (37.8)	1,730 (53.1)	2,472 (56.5)
1次成果給達成者（最低賃金以上の給料をもらうと同時に30日以上就業や創業を維持した者）	686 (34.3)	1,578 (48.4)	2,230 (51.0)
2次成果給達成者（最低賃金以上の給料をもらうと同時に6ヶ月以上の就業や創業を維持した者）	558 (27.9)	1,254 (38.5)	1,372 (31.4)
脱受給者	181 (9.0)	592 (18.1)	220 (5.0)
合計	2,000 (100.0)	3,261 (100.0)	4,376 (100.0)

注：最低賃金の判定基準

-2009年度：週40時間基準：836,000ウォン（時給4,000ウォン）適用

-2010年度：週40時間基準：858,990ウォン（時給4,110ウォン）適用

-2011年度：週40時間基準：902,880ウォン（時給4,320ウォン）適用

出所：リュウキラック（2012）「就業成功パッケージ希望リボンプロジェクト統合・調整のための運営成果評価及び改善方案」経済・人文社会研究会ヒューマンニューデイル総合研究叢書12-03-02

例受給者の割合が71.4%で最も高く、次に条件付き受給者（67.3%）、次上位階層受給者（65.5%）、一般受給者（60.3%）であることが明らかになった。

参加者の就業までの期間は2009年の129.23日から2010年には140.94日に、2011年には146.22日に増加した。就業が決まった業種は製造業が621人（22.8%）で最も多く、その次が卸・小売業が401人（14.7%）、事業施設管理及び事業支援サービス業338人（12.4%）の順であった。就業及び創業に成功した参加者の雇用形態（2011年）を見ると、正規職（32.6%）より非正規職の割合（67.4%）が高く、特に非正規職（常用職）の割合が32.6%で最も高い割合を占めた。正規職の割合は、2009年の27.8%から2010年には25.2%に低下したが、2011年には32.6%に上昇しており、雇用の質的側面が多少改善されているという点から肯定的な評価が出ている（表14）。就業及び創業に成功した

参加者の賃金水準は、2009年には100万ウォン以下が66.3%で最も多かったが、その後徐々に低下し2011年には100～200万ウォン未満をもらっている者の割合が51.1%で最も高い割合を占めた（表15）。

雇用労働部が担当している就業成功パッケージや保健福祉部が担当している希望リボンプロジェクトは、低所得の就業弱者層の就業や創業への支援を通じて経済的自立を目指している点では類似であるが、事業の性格や対象、実施主体においては多少異なる点がある。詳細は表16を参考にしてほしい。

3. その他の支援制度

(1) 青年職場体験プログラム

青年職場体験プログラムは、15歳以上29歳以下の大学及び高校の在学生²³⁾が職場体験を通じて

表14 雇用形態別就業及び創業に成功した参加者数と割合
単位：人数、%

区分	2009	2010	2011
非正規職（常用職）	398 (45.5)	1,108 (59.9)	1,556 (58.0)
非正規職（日雇職）	63 (7.2)	123 (6.7)	121 (4.5)
非正規職（臨時職）	170 (19.5)	152 (8.2)	133 (5.0)
正規職	243 (27.8)	466 (25.2)	875 (32.6)
合計	874 (100.0)	1,849 (100.0)	2,685 (100.0)

表15 賃金水準別就業及び創業に成功した参加者数と割合
単位：人数、%

区分	2009	2010	2011
100万ウォン未満	595 (66.3)	1,039 (55.3)	1,317 (48.3)
100～200万ウォン未満	289 (32.2)	829 (44.1)	1,395 (51.1)
200万ウォン以上	14 (1.6)	12 (0.6)	16 (0.6)
合計	898 (100.0)	1,880 (100.0)	2,728 (100.0)

注：2009年の平均賃金は113万5,169ウォン
2010年の平均賃金は107万6,169ウォン
2011年の平均賃金は107万6,378ウォン

出所：リュウキラック（2012）「就業成功パッケージ希望リボンプロジェクト統合・調整のための運営成果評価及び改善方案」経済・人文社会研究会ヒューマンニューデイル総合研究叢書12-03-02

表16 就業成功パッケージと希望リボンプロジェクトの比較

項目	就業成功パッケージ	希望リボンプロジェクト
担当	雇用労働部/雇用センター	保健福祉部/自治体
実施年度	2009年	2009年
参加対象	低所得の就業弱者層（長期失業者、青年失業者、高齢者、一人親家庭、障害者、ホームレス、建設現場の日雇職、結婚による移民者、危機青少年等）	低所得の就業弱者層（対象は就業成功パッケージと類似しているが、国民基礎生活保障制度の受給者の割合が高い）
実施機関	公的機関と民間企業が共同で担当、81カ所の PES と政府から委託を受けた245カ所の民間企業（2011年基準）	民間企業だけが担当、広域単位の自活事業実施機関及び民間企業

出所：リュウキラック（2012）「就業成功パッケージ希望リボンプロジェクト統合・調整のための運営成果評価及び改善方案」経済・人文社会研究会ヒューマンニューデイル総合研究叢書12-03-02

多様な職業を探索したり、現場経験に対する欲求を充足させることにより進路選択の機会を提供するための研修プログラムである。

本プログラムの研修期間は、公的機関及び教育機関は1ヶ月以上2ヶ月以下、社会团体（非営利団体）及び民間企業は1ヶ月から4ヶ月になっている。研修手当は、交通費や昼食費等を含めて月40万ウォン以下であり、研修修了者には「研修認定書」が発給され、就業時に経歴として活用することが可能である。また、大学に在学しながら青年職場体験プログラムに参加した者は研修学点を取得することもできる。

研修プログラムへの参加を希望する者は、雇用労働部が運営するインターネット求人・休職サイト「ワークネット」に会員登録してから研修登録と研修申請をすると、運用機関から選抜されるまで研修する機関を斡旋してくれる。選抜の通知もらった者は研修約定を締結してから当該機関に行き研修を受けることになっている。

研修プログラムへ参加できる機関は、①国家機関及び地方公共団体等の行政機関、公企業及び準政府機関、②雇用保険に加入した被保険者5人以上の事業所で企業、研究所、社会团体等、③国公立幼稚園、小中高校（教職員数5人以上）、大学等である。

青年職場体験プログラムに参加している研修生に対する満足度調査²⁴⁾によると、男性の満足度が86.3%で女性の78.4%より高いという結果となった。一方、「満足していない」と答えた研修生を対象とした不満足の原因に対する分析の結果、「単純業務ばかりさせるから」が50.0%で最も高い理由であり、次に「勤務条件及び作業環境が良くないから（20.0%）」、「仕事が適性に合わないから（13.3%）」の順であった。

(2) 深層相談専担制

「深層相談専担制」は、求職者が相談員から5分

程度相談を受ける既存の失業相談とは異なり、別途に設けられた相談室で30分から1時間程度相談を受ける制度で、求職者の就業意欲、能力診断、就業目標の設定及び個人別就業活動計画の樹立をサポートするなどセンターの就業支援サービスを体系的に提供することにより就業に繋ぐプログラムであり、ある程度効果があったと評価されている。

(3) ネイルベウムカード制(職業能力開発口座制)

ネイルベウムカード制とは、政府が職業訓練を望む求職者に一定の金額を支援して、その範囲内で自己主導的に職業能力開発訓練に参加できるようにして、訓練履歴などを個人別に統合・管理する制度である。参加する訓練費の一部が支給され、上限額は200万ウォンである。また、一定基準を満たしている訓練対象者には一定金額の訓練奨励金が支給される。

→1日訓練時間が5時間未満である場合：

1日基準額2,500ウォン（最大5万ウォン）

→1日訓練時間が5時間以上である場合：

1日基準額5,800ウォン（最大11.6万ウォン）

(4) HRD-Net

HRD-Netは、雇用労働部と韓国雇用情報院で運営する職業能力開発訓練情報網である。ホームページでは在職労働者および失業者のための「職業訓練課程」と求職者が職業能力開発訓練時に一定金額の支援を受けることができる「ネイルベウムカード制」などを紹介する。但し、「就業成功パッケージ事業」への参加者がネイルベウムカード制による職業訓練を受けた場合には訓練費用の全額を支援する。

(5) ワークネット

ワークネットは、採用情報、人材情報など就業関連情報と就業相談、就業資料など多様な就業支

援サービスを求人企業および求職者に速かに提供するために構築された就業ポータルサイトである。その他にも円滑な国家人材需給のために、ワークネットと関連した需要者特性別（青少年、高齢者、アルバイト、女性）情報サイトを構築し、関連情報を総合的に提供している（<http://work.go.kr/>）。

(6) 希望キウム²⁵⁾ 通帳

希望キウム通帳は、所得が最低生活費の60%以下である基礎生活保障の受給者世帯が3年以内に基礎生活保障の受給者から脱却した場合、本人の貯蓄額に政府支援金と民間の支援金を加えて支給し、低所得層の資産形成を支援する制度である。参加者が月10万ウォンを3年間貯蓄し、基礎生活保障の受給者から脱却すると、最大2,400万ウォンが支給される。

(7) ネイルキウム通帳

ネイルキウム通帳は、自活支援事業へ参加する低所得層が自立できるように資産形成を支援する事業である。加入対象は政府の自活勤労事業団に3ヶ月以上参加した低所得層であり、参加者は、月5万ウォンあるいは10万ウォンのうち一つを選択し貯蓄すると政府が個人の貯蓄額の100%あるいは50%を支援し、さらに自活支援センターが追加的に平均8万ウォンを支援する。例えば、市場進入型の自活支援事業の参加者が月10万円ずつ3年間貯蓄すると元金（360万ウォン）の3.6倍に該当する1,300万ウォンが支給される。但し、政府支援金と地域自活センターの支援金をもらうためには3年以内に政府の自活事業から離れて一般の職場に就職するか創業することが条件になっている。

V 結論

本稿では韓国における労働市場の現状と雇用安

全網の一つである雇用保険制度や求職給付の概要、そして最近における失業者支援制度について論じた。

韓国の雇用保険制度は今年で導入から18年目を迎えているが、まだ加入率や受給率が低く、雇用安全網として十分な役割をしていないという問題を抱えており、今後加入率や受給率を引き上げることが一つの課題として残されている。また、最近韓国では雇用のセーフティネットを広げるために失業給付の受給資格がない者のための「韓国型失業扶助制度」の導入が議論されている。「韓国型失業扶助制度」は、基礎生活保障の対象でもなく、失業給付が受給できない青年失業者や長期失業者、そして退職した高齢者等の勤労貧困層に職業訓練の機会や生活を支援する制度である。本文で紹介した就業成功パッケージや希望リボンプロジェクトなどと繋げて実施することも検討されている。また、研究者の間では就業成功パッケージや希望リボンプロジェクト事業を統合して一つの政策として実施することが効率的であるという意見もあり、統合を含めた制度の改正も議論中である。

2013年2月に誕生した朴槿恵政権の最大の国政課題の一つは雇用創出であり、その雇用政策は「ヌルジオ」政策に要約される。ヌルジオとは、新しい雇用を「増やし」、既存の雇用を「守り」、雇用の質を「高める」という意味の韓国語の頭文字からとったものである。その影響を受けたのか、韓国の雇用労働部は、3月29日に毎年47万6千の雇用を作り、朴槿恵政権5年間で238万の雇用を創出し、雇用率をOECD平均の70%まで引き上げるという計画を発表した。また、4月30日には定年延長法の改正案が国会で成立され、300人以上の事業所の場合は2016年から、300人未満の事業所は2017年から60歳定年が義務化されることになった。つまり、新しい雇用を増やすことや既存の雇用を守ることに対する計画図が作成されたといえるだろ

う。問題はどのような方法で雇用の量を増やし、またどのような方法で雇用の質を改善するかである。今後、朴槿恵政権がどのような雇用関連政策や失業者支援政策を行うかその動きが注目されるところである²⁶⁾。

注

- 1) 日本の失業給付の基本手当に当たる。
- 2) 2013年3月の日本の労働力率は58.9%（男性70.3%、女性48.2%）
- 3) 実際に求職給付が支給されたのは施行から1年後の1996年7月1日からである。
- 4) 国民年金、国民健康保険、雇用保険、産業災害補償保険（日本の労災保険に当たる）。
- 5) 中小企業のための無料研修院。
- 6) 「ネイル」には明日と私の仕事という二つの意味がある。
- 7) 「学ぶ」という意味。
- 8) 大企業は最初の60日分は事業主が負担し、残りの30日分が雇用保険から支給される。
- 9) 産前産後休業給付金。
- 10) 30日分の給付上限額は135万ウォン、給付下限額は賃金が最低賃金を下回る場合には最低賃金を支給。
- 11) 30日分の給付上限額は100万ウォン、給付下限額は50万ウォン。
- 12) 失業給付は、非自発的理由により失業した者に限って支給するのが原則であるが、個人にとって特別な事情がある場合には例外的に失業給付を支給する。
- 13) 韓国語では「職業安定機関」。
- 14) 離職した日の直前の3ヶ月に毎月決まって支払われた賃金から算出した金額、韓国語では「給与基礎賃金日額」。
- 15) キムドンホン(2010)「韓国の求職給付の寛大性」『労働政策研究』第10巻第1号pp.69～87。
- 16) 「時間制労働者」は職場で同種業務に従事する通常労働者より所定労働時間の短い労働者である。
- 17) 韓国語では「チャサンウィ階層」。「次上位階層」とは、所得水準が政府が決めた最低生活費を若干上回るため、国民基礎生活保護制度の受給者から排除された潜在貧困層を意味する。韓国政府は、最低生活費から最低生活費の120%までの所得階層を「チャサンウィ階層」と区分し、経済的支援などを実施している。
- 18) 家族あるいは同居人を扶養している女性世帯主
- 19) 就業成功パッケージ事業に参加する直前の180日のうち、30日以上を建設現場の日雇い職として働いた労働者

- 20) FTAが原因で生産量や売上が減少し失職した者
- 21) 一般受給者とは、扶養義務者がいないあるいは扶養義務者がいても扶養能力がなく、扶養が受けられない者で、年齢及び勤労能力の有無に関係なく個別世帯の所得評価額が最低生活費以下で財産基準が受給基準の適合した者である。
- 22) 自活支援事業への参加が条件で生計給付を受給している者。
- 23) 兵役の義務が終わった者は31歳まで可能
- 24) キムウンソック(2013)「青年職場体験プログラム満足度分析」『雇用イシュー』第6巻第1号』調査時期：2012年10月、調査対象：2012年1月から9月の間に青年職場体験プログラムを修了した研修生1,500人
- 25) 「キウム」には育てるという意味がある。
- 26) 本稿では紙面の制限もあり、勤労奨励税制に対する説明は省略した。韓国における勤労奨励税制の詳細は、金 明中(2011)「韓国における勤労奨励税制(EITC)の現況」『ニッセイ基礎研REPORT』2011年11月号を参照すること。

参考文献

- 韓神大学校産学協力団(2012)「就業成功パッケージ成果分析及び改善案」2012年12月15日
- 韓国雇用情報院(2012)「雇用動向ブリーフ」2012年9月
- (2013)「雇用動向ブリーフ」2013年3月号
- キムウンソック(2013)「青年職場体験プログラム満足度分析」『雇用イシュー』第6巻第1号』
- キムドンホン(2010)「韓国の求職給付の寛大性」『労働政策研究』第10巻第1号pp.69～87
- Kim, M., and Sakai, T., (2012), “Trends in Receipt of Unemployment Insurance Benefit in Japan and Korea”, mimeo
- Kim Myoung Jung (2010) “Employment insurance system in Korea and recent revision” PECC International Workshop on Social Resilience Project
- 金 明中(2011)「韓国における勤労奨励税制(EITC)の現況」『ニッセイ基礎研REPORT』2011年11月号 pp.28～41
- (2012)「韓国の失業率は本当に低いのか？－非労働力人口の割合などが高いのが原因－」『ニッセイ基礎研REPORT』2012年2月号pp.2～3
- (2012)「大学進学率は高ければ良い訳ではない－日韓の進学率や就業率の比較を通じて」研究員の眼、2012年8月13日
- (2013)「女性大統領の誕生は女性の雇用拡大や地位向上につながるのか！」研究員の眼、2013

年1月28日

———— (2013)「韓国における積極的雇用改善措置制度の効果－女性の雇用改善や地位向上に与えた影響－」研究員の眼、2013年2月14日

雇用労働部 (2012)『2011雇用保険統計年報』

———— (2012)『2012年版雇用保険白書』

バクジンヒ、その他 (2013)「2012年雇用動向の特徴と

2013年雇用見通し」『雇用イシュー』第6巻第1号

ユギョンジュン (2013)「雇用安全網死角地帯の現況

と政策方向－制度的死角地帯を中心に」KDIFocus

2013年2月20日

リュウキラック (2012)「就業成功パッケージ希望リボンプロジェクト統合・調整のための運営成果評価及び改善方案」経済・人文社会研究会ヒューマンニューデイル総合研究叢書12-03-02

(キム・ミョンジュン ニッセイ基礎研究所)

論文

デンマークにおける犯罪者の社会復帰の取り組みの動向

—我が国への示唆として—

岡部 眞貴子

■ 要約

近年、我が国では刑事司法改革が行われ、「刑事収容施設および被収容者等の処遇に関する法律」¹⁾ や「更生保護法」²⁾ が制定されている。その背景には、犯罪の複雑化や凶悪化、再犯の増加等があり、司法としての対応が迫られてきたことがある。課題として、刑務所内の処遇や社会内の保護観察の在り方、犯罪者の社会復帰支援の不足等が指摘され、現在、新たな政策づくりの取り組みが行われている。

犯罪者の社会復帰について、寛容政策を基本として独自の取り組みを行っているのが、北欧諸国である。特に、デンマークでは、歴史的な福祉政策を基に、犯罪者と国民の共生社会を目指した取り組みが行われている。成熟した民主主義を基本に、リスクと安全のバランスを、国民の合意を得ながら現実的な方法に基づいて保ち、取り組みを進めている。

本稿では、デンマークの犯罪者の社会復帰の動向を、刑務所における開放処遇とコミュニティ・サービス・オーダー（社会奉仕命令）³⁾ の実際を調査することによって、現在、我が国が取り組んでいる犯罪者の社会復帰施策への示唆としたい。

■ キーワード

デンマーク・犯罪者・社会復帰・開放処遇・社会奉仕命令・共生

I はじめに

1. 研究の背景

近年、罪を犯した人の社会復帰や再犯防止が社会的課題になっている。⁴⁾ その背景として、凶悪事件の発生や再犯者の増加によって、社会の不安感が増大していることがあげられる。政府は、それらを緊急的課題ととらえ、「再犯防止のための取り組みと、効果的かつ具体的な施策を講ずる」と議論を始めている。⁵⁾ 同時に、法務省においても刑事司法改革が行われ、2006年には、明治以来刑務所管理の根拠法であった「監獄法」が改正された。また、2005年7月には、「更生保護のあり方を考える有識者会議」⁶⁾ を設置し、更生保護制度の過去・現在を検証し、今後の在り方や方向

性を検討した。その結果、2008年には、犯罪者予防更生法と執行猶予者保護観察法とを整理統合した、「更生保護法」が制定された。最終報告書では、「現状の社会復帰の課題として、矯正施設から社会復帰に至るまでの一貫性のある計画的な処遇がないこと」が指摘され、社会復帰に重点をおいた、矯正処遇の重要性と出所後の支援の必要性が言及された。2006年9月には、法制審議会「被収容人員適正化方策に関する部会」⁷⁾ において、「施設内処遇と社会内処遇を適切に連携させて、再犯防止・社会復帰を一層促進させる」という観点から、さまざまな制度が検討された（森本：2011）。その中では、刑の一部執行猶予制度が提案された。

一方、国際的にみると、1990年に国連で社会内処遇の在り方が議論され、犯罪者の再社会化において、非拘禁的措置の促進が目ざされた。結果と

して、社会内処遇の国連最低基準規則が採択された。(東京ルールズ)⁸⁾

このような国際的動向の中で、2009年に法務省は、「施設内処遇と社会内処遇の連携という観点から、改善・更生の見込みのある者は、刑務所から社会内処遇へ早めに移行することも考慮すべきである」とした。だが、刑務所からの早期出所は課題も多く、「社会の安全と犯罪者の改善更生」を実際にどのように運用するかということについては、はっきりした方向性は見えていない。

寛容政策という独自の方針で、刑務所の開放処遇や社会内処遇に重点をおき、犯罪者の社会復帰に先駆的に取り組んでいるのが、北欧諸国である。特に、デンマークでは歴史的に成熟させてきた福祉政策を基に、市民としての社会生活保障の一貫として、犯罪者の社会復帰政策に取り組んでいる。刑罰を刑務所でという一面的観念でとらえず、オルタナティブな方策を実験的に取り込みながら進めている。

そこで、本稿では、犯罪者の社会復帰の促進という観点から、現在我が国で議論されている社会内処遇(社会奉仕命令・刑の一部執行猶予⁹⁾)や刑務所開放政策(刑務所から外部通勤作業、外出等)という新しい取り組みに示唆を得るべく、これらに先駆的に取り組んでいるデンマークの実際や課題を報告する。

2. 調査概要

期間：2012年1月29日から2月6日(9日間)

内容：開放刑務所と保護観察所の実態や課題等を把握する目的で視察を行い、担当者からのヒアリング調査を実施した。

- (a) 開放刑務所：デンマークの首都地域にあるホルセルド刑務所(Statsfængslet vend Horserød)で、事務官・ソーシャルワーカー(Susie.Kjaer)・教員(Anina In-hye Kruge)・3名の受刑者にヒアリ

ング調査を行った。(2012年2月2日)

- (b) 保護観察所：Direktoratet for Kriminalforsorgen Straffuldbyrdseskontoret コペンハーゲン市内の事務所を訪問し、事務局長Susanne Clausenと弁護士Julie Bergholt Anderssonからコミュニティ・サービスの実施状況についてのヒアリングを行い、事務局長作成資料を入手し、分析の資料とした。(2012年2月3日)

II デンマークの基本情報と司法制度の概要

デンマークは、ヨーロッパの北西に位置する人口551万(2011年現在)、面積4,300km²の小国である。自治権を有するグリーンランドとフェロー諸島とともに、デンマーク王国を構成し、国王を元首とする立憲君主制国家である。国王は国際関係において王国を代表し、神聖不可侵とされる。

デンマークの政治体制において三権分立がとられたのは、1849年の絶対君主制から立憲君主制に変わり、自由主義憲法が制定されてからである。これにより、司法権は行政権、立法権から独立し、裁判所が担うことになった。政策においては、比較的強い福祉志向によって特徴づけられる。平等主義の精神を維持し、経済的・社会的平等の理念を保持している。

隣国のノルウェー、スウェーデンとは、北方ゲルマン系のスカンジナビア人という共通の先祖を持ち、類似の歴史・文化的背景を持ち、法制度においても重なる部分が多いと言われている。デンマーク法は、バイキング時代(7世紀～11世紀)に始まる口頭伝承による慣習法であった古スカンジナビア法に始まる。当時バイキングとして征服したイギリスを含めた近隣諸国を植民し、その国の法に与えた影響も大きいと言われている。国家レベルでの本格的な法典編纂は、1241年のユラ

ン法であり、それまでの慣習法を成文化したものであった。それは、その実効性においては不十分であったが、犯罪がそれまでの私権から刑罰制度の対象になるという契機になり、復讐の観念が変化した。1683年には、絶対王政の確立により、デンマーク最初の統一法典「クリスチャン5世のデンマーク法」が制定された。現行デンマーク憲法は1849年に発効し、その後、社会情勢の変化によって1866年、1915年、1920年、1953年に憲法改正が行われている。

法体系の最高法規は憲法である。通常の裁判は、地方裁判所・高等裁判所・最高裁判所の三段階で、原則として二審制で行われている。地方裁判所は全国に24カ所あり、第一審裁判所である。取り扱う事件は、民事事件と軽微な刑事事件、および自白事件である。高等裁判所はデンマークの東西二カ所にあり、重罪事件（求刑4年以上）の第一審と地方裁判所からの控訴事件を所管している。最高裁判所は通常、高等裁判所が第一審（陪審事件）として扱った民、刑事事件についての上訴を扱うが、量刑変更のみであり、有罪・無罪の判定の変更はしない。その他、特別裁判所として、海事・商事裁判所、特別再審査裁判所、国事裁判所がある。

裁判の原則は、(a)当事者主義 (b)公開主義 (c)口頭主義 (d)弁論主義、である。デンマークでは、刑事裁判において参審制と陪審制を併用している。参審制は、地方裁判所で職業裁判官と任期制の民間人により、求刑が4年未満の軽罪の否認事件において行われる。また、控訴による二審が、高等裁判所において参審制によって行われる。陪審制は、求刑が4年以上の重い刑の時に、高等裁判所の一審で行われる。

Ⅲ デンマークの刑事司法

1. 刑法と刑事政策

刑事司法は公法の一部門であり法務省が管轄し

ているが、裁判所は独立している。法務省の管理下には警察・検察・矯正保護局がある。

デンマークの最初の刑法は1866年に発布されたが、その後の大きな改正は、現行刑法のもとになっている1930年刑法と1973年改正法である。1930年には身体刑や死刑、過酷な労働の廃止が明記された。1973年改正法では、それまでの矯正処遇や保安処分が見直された。1973年改正法以降の厳罰化により、1980年代からは刑務所の過剰収容が問題になり、早期釈放や社会内処遇が取り込まれるようになった。

刑事司法が処遇原則としているのが、「欧州条約」の人権および基本的自由の保護や欧州評議会の「国連・犯罪防止と犯罪者処遇に関する会議」で採択された受刑者の保護の規定である。それらの処遇原則をもとに、寛容政策を実施しているのだが、その基本原則としては、次の6点にまとめられる。(a)ノーマライゼーション (b)開放的な処遇 (c)犯罪者の責任意識の涵養 (d)コミュニティと犯罪者の安全確保 (e)最小限の介入 (f)社会資源の最大限の活用。¹⁰⁾

デンマークは我が国と同様に、比較的治安が良く刑罰は軽い。刑罰の種類は、罰金刑、電子タグ付き在宅拘禁、保護観察付社会奉仕命令、7日～30日の社会復帰を目的とした刑務所収容、1カ月から16年の禁固刑、殺人や重大犯罪に対する終身刑等である。複数の犯罪を行った場合は刑罰の重い刑が採用され、暴力や性犯罪は、ほとんどが刑務所に収容される。通常犯罪者は刑期の3分の2を過ぎると、仮釈放の対象になる。終身刑は、12年が仮釈放の目安になっている。

最近の刑務所に収容される期間は下記のようになっている。

2. デンマークの矯正保護サービス (Prison and Probation Service)

デンマークの矯正保護局は、刑務所と保護観察

所が一体となっている法務省の一機関であり、処遇の目標を共有している。サービスの目的は犯罪を減らすことであり、これは警察・検察・裁判所と共有する。その考え方の特徴は、「刑務所は最後に行く所であり、受刑期間は出来るだけ短期間にする」「社会復帰を目標に多様な方策を用いる」というものである。¹¹⁾

組織は下記のようになっている。

デンマークの刑務所はすべて国が管轄し、矯正保護局が管理している。開放刑務所は1933年、少年受刑者のために労働に重点をおき実施された。その後、1940年～47年の過剰収容対応として拡大

された。2011年時点の一日当たり平均受刑者は、約4,100名である。(刑務所2,500名・拘置所1,400名・女性170名・少年20名)¹²⁾

裁判所により有罪の判決を受けると、一般には、開放刑務所に入るが、凶悪犯とされている性犯罪・薬物常習・強盗・殺人・放火等や、過去に開放刑務所から逃亡経験のある者は、閉鎖刑務所に隔離される。性犯罪者は、数は少ないが厳しく処罰される。常習性犯罪者や薬物常習者は、コペンハーゲンにあるヘルステッドバスター刑務所に収容され、改善処遇プログラムを受けることが義務づけられ、その後の状態を注意深く観察される。

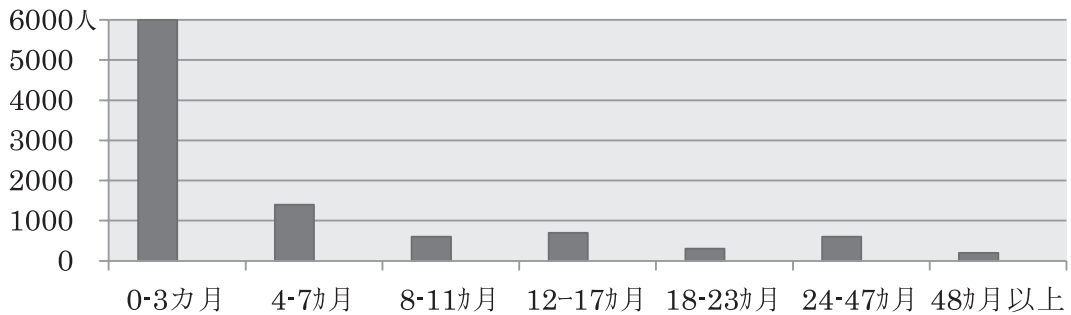
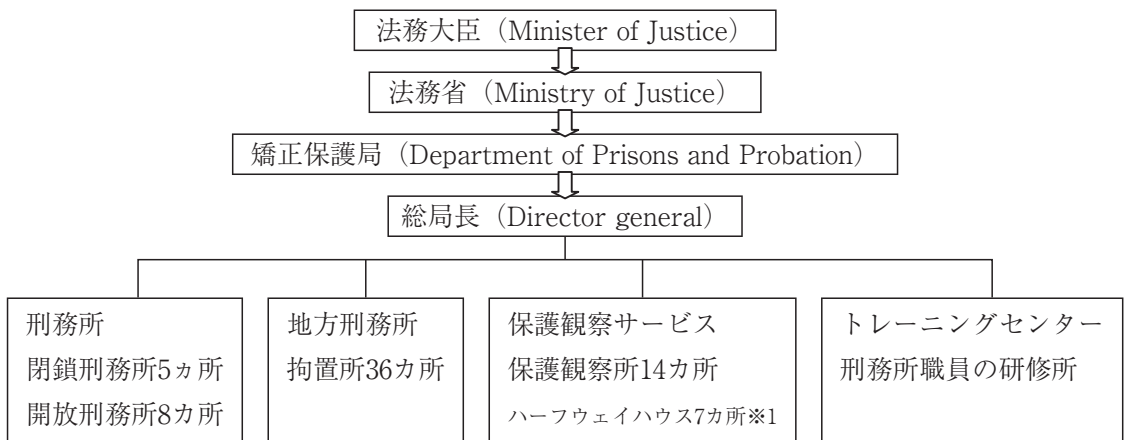


図1 刑務所収容期間と人数



出典：KRIMINAL FORSORGEN 「The Danish Prison and Probation Service 2011」

※1ハーフウェイハウス：犯罪者が出所後社会復帰を目標に一時的に居住する施設。出所後有期で社会復帰プログラムを受ける場合や任意で居住を希望する場合がある。開放刑務所の次に行く場であり、遅い帰宅時間や家族が泊れる等ルールが緩い。

図2 矯正保護局組織図

IV 開放刑務所の処遇実態—ホルセルド開放刑務所 (Statsfængslet ved Horserød) 視察を通して—

1. 刑務所概要

ホルセルド開放刑務所は、デンマークの首都コペンハーゲンから北に約30km、人口約46万人のヘルシンゲア（Helsingør）という移民の多い町にある。歴史的には、1917年にドイツから連れてこられたロシア人捕虜収容所として、最初に建てられた。第一次大戦後は、ドイツからの抑留者や孤児の収容所となったが、1943年には不可侵条約を結んでいたドイツ軍によって占領された。第二次大戦後の1947年に、法律で刑務所として位置づけられた。

現在、男女混合開放刑務所であり、外観は、門も塀もなく平屋の建物が点在しており、大きな農場のようである。3km²の敷地内には、開放棟（house of opened）・性犯罪者用の閉鎖棟（house of closed）・未決収容棟（house of remand）・作業棟・教育棟・管理棟・教会等がある。受刑者収容室は223あり、すべて個室である。全室禁煙、禁酒である。

収容者選択基準は、①刑期 ②過去の服役中における逃走の有無 ③開放施設での精神的プレッシャーに耐えうる能力（いつでも出れる開放施設の方が、常時の自己コントロールが必要であり、ストレスがかかる）である。具体的には、比較的軽微な犯罪者・初犯者・刑期が4カ月から6カ月の累犯者、あるいは、近隣に家族がおり、出所近くになり移送されてきた者等である。女性は薬物中毒者が多く、半開放棟に収容される。

職員数は現在、管理者4名、刑務官93名、事務員8名、教師4名、職業指導員22名、看護師2名、医者1名、心理士1名、ソーシャルワーカー7名である。開放刑務所の職員数は閉鎖刑務所の職員数の2分の1である。

2. 処遇

ホルセルド開放刑務所は社会復帰を目的に、前述した国の基本処遇方針に沿い、(a)ノーマライゼーション理念の実現 (b)収容者の自己管理の促進 (c)早期釈放とアフターケア、に重点を置いた運営を行っている。

(1) ノーマライゼーション理念の実現

デンマークでは、社会理念の一つであるノーマライゼーションの考え方が、犯罪者にも適用されている。犯罪者を社会的ニーズのある一市民ととらえ、社会の中で普通に生活し、活動出来ることが、彼らの本来あるべき姿であるという考え方である。したがって、刑務所収容者を可能な範囲で社会生活に近付け、外部社会との接触を保つようにし、スムーズな社会復帰に繋がるようにする。同時に、刑務所内は、出来るだけ一般社会の環境に近いように配慮される。

各収容者の部屋には、一般社会と同様に、ベッド・洋服ダンス・机・本棚・洗面台等が備品として備え付けられている。私物としての衣類や趣味の物等の持ち込みも可能である。各棟には、数人が集まって食事ができるキッチンがあり、収容者同士が調理をしたり、飲食をともにしたりできるようになっている。個人の部屋は施錠はされないため、自由にトイレやシャワー室、キッチンに行くことができる。（夜間は棟の施錠は行われる。）

デンマークの開放刑務所の実態と日本の刑務所を比べると、社会との関係を維持する処遇において大きく異なる。デンマークでは、家族関係や社会関係の継続を重要視し、週末外出や面会時間等において、柔軟に対応している。例えば、個人面会室と家族面会室を用意し、家族面会室にはゆったりとしたソファ等が設置され、リビングルームのように、家族がくつろげるように配慮されている。面会時には、子どものおもちゃや菓子・軽食・飲み物等の持ち込みができ、飲食をしながら

の面会が可能である。通常面会は週5時間許可され、特別な場合を除き、立会人がつかない。3歳までの子どもは、希望すれば、収容されている親と生活をともにできるようになっており、家族部屋、子どものプレイルーム等も設置されている。外部との関係保持のために、手紙やコイン式電話も許可されている。

我が国では、刑務所内は閉鎖的処遇が中心になっており、外部との接触は制限されている。家族も例外ではなく、長期の刑務所生活により、有用な社会資源である家族・友人・職業・住居等が失われるという実情がある。

(2) 自立に向けての処遇

収容者は、出所後のための生活訓練として、生活を自分でコントロールするように働きかけられる。日々の生活の自己管理として、食品や必要雑貨等を自分で購入し、金銭管理訓練を行う。また、調理は、ダイニングキッチンで受刑者同士（4、5人）が協働で料理を教え合う。加えて、受刑者は、病気でないかぎり仕事か教育を自分で選ばなければならない。ソーシャルワーカーと相談しながら、関心のある作業か教育を選び、継続していく。職員は、彼らが自立した生活能力が身につくように、教育的処遇を行う。教育プログラムは、教師が職員として配置され、一般教科（算数、読み書き）、言語教育（デンマーク語、英語、フランス語）、コンピューター操作等を行っている。治療プログラムとしては、(a)女性受刑者へのアルコールと薬物プログラム (b)一般的な薬物プログラム (c)認知行動療法 (d)ストレスマネジメントプログラム (e)暴力抑止プログラム等が、外部から専門家が来て行われている。

一般に、刑務所生活によって、依存的態度になりやすいのは各国共通である。日本では調理・洗濯・掃除等は、それぞれ刑務所のルールに基づき、受刑者が役割を分担して行っている。作業につい

ては、与えられた仕事を真面目に行うことが良い受刑者と評価される。したがって、刑務所生活が長くなると、出所後、生活力・自立心・判断力・責任感・自尊心が低下し、社会復帰が困難になる。

(3) 早期釈放支援

社会復帰支援担当者として、刑務所内にはソーシャルワーカーがいる。その業務は受刑態度を評価し、社会復帰に向かって更生プログラムの種類・外出時間・仕事探しの時期等を本人と相談しながら決定する。その際、人間的な接触と同時に、社会や本人のリスクの評価をする。また、外部の社会資源（就労・福祉・保健・医療）との調整等を行い、出所後の生活の道筋をつける。そのため、刑務所のソーシャルワーカーは、地域との連携を保つコーディネーターの役割をも担っている。担当地域は、全国98自治体をそれぞれ分割して受け持つ。

早期釈放において重要なのが就労である。刑務所内の作業は、社会に出て職業に就くための労働教育を行う。例えば、技術習得を目的とした家具製造・板金・大工・営繕・洗濯等の作業が、月曜日から金曜日までである。一週間に37時間は働かなければならず、仕事の選択は本人とソーシャルワーカーで決める。また、グループになって、地域に仕事（ガーデニング・大工・配達・掃除）に出かけ、賃金を得て出所後の生活資金にする。職業訓練や教育の目的ならば、日中に外出が許可される。外出時は、足首に電子タグをつけ、刑務所内監視センターが行き先を把握する。受刑者からは、社会復帰へのイメージづくりとして、元受刑者とのミーティングや相談等が有効であると言われている。

3. 課題

開放刑務所の課題として、外出時のリスクがあげられる。2011年のホルセルド開放刑務所の統計によると、外出が許可された受刑者のうち、約

0.1%が外で暴力を行い、2.8%が門限を守らずに、飲酒や薬物を使用して戻ってきている。また、開放刑務所内の犯罪としては、薬物の売買・売春・暴力等が発生し、課題となっている。マリファナの使用は、人目につかないところで日常的に行われている。また、作業を嫌がる受刑者も多い。視察中に、喫煙室で数名の受刑者が座り込んで話しをし、職員に仕事に戻るように注意されている光景が見られた。

職員が受刑者から危害を受けることもある。職員のリスクについて、ソーシャルワーカー Susie Kjaerと教師のAnina In-hye Krügeにヒアリングを行った。身の危険を感じることはないそうだが、職務の基本的態度として次のように述べていた。「厳格さと柔軟さのバランスが大事である。受刑者と良い関係を持つように努力しながら、他方で規則を守ることには、厳格な態度を示す」。刑務所全体で、支援と保安のバランスを微妙に保ちながら、日々、実験的に開放刑務所の運営を行っていることが、今回の視察で確認された。これは、現在我が国で取り組まれている刑務所の処遇改革に、少なからず示唆を与えるものと考えられる。

V デンマークの社会奉仕命令 (コミュニティ・サービス・オーダー)

1. コミュニティ・サービス・オーダーの取り組み概要

コミュニティ・サービスとは「新しい処遇形態としての社会内処遇の一形態として、犯罪者を一般社会の中で通常の社会生活をさせながら、行動の自由に一定の制限を加える遵守事項を課し、定期的なコントロールを加え、犯罪を起ささない生活に導くものである。」(立岩:1987)

デンマークのコミュニティ・サービスは1992年に、「コミュニティ・サービス・オーダー」として刑法(第8章62条～67条)に規定された。¹³⁾ 導入の背景としては、イギリスの影響が大きい。コ

ミュニティ・サービスは、1972年にイギリスで初めてを導入され、その後、欧米諸国に拡大していった。そのような中でデンマークも、刑務所の隔離政策のオルタナティブな政策として、1982年にデンマークの一部の地域で、パイロット事業として実験的に実施した。結果的に大きな問題が起きなかったことから制度化された。導入理由のひとつとして、犯罪者の刑務所過剰収容に伴う処遇改善問題と、その費用の増加があったと言われている。

コミュニティ・サービス・オーダーは拘禁刑の代替手段であり、刑罰の一形態である。具体的には、4ヶ月から2年の間に30時間から240時間、地域の公共機関(教会・福祉施設・図書館等)で、無報酬の奉仕作業(掃除・営繕・整理作業等)を余暇時間に行うものである。裁判所は、コミュニティ・サービス・オーダーを条件に執行猶予をつける。コミュニティ・サービス・オーダーの期間は、保護観察官の監督・指導・支援が行われ、定期面会や再犯防止カウンセリング、奉仕場所への訪問等がある。継続的に決められたルールを守ることが大切だと考えられているため、決められた期間の2/3以内で終わることはできない。その間、遅刻や休みがあると、保護観察官から指導が入り、ルールが守られない場合は、コミュニティ・サービス・オーダーを取り消され、刑務所で受刑しなければならない。

1997年に適用範囲の拡大があり、現在は暴力犯罪者も対象になり、人数が増加している。さらに、2000年からは、飲酒運転の交通事犯に1週間程の拘禁刑とコミュニティ・サービス・オーダーを併用した判決が、裁判所から出されている。現在、非拘禁措置の政策から、その対象者は軽微な犯罪からより重い犯罪に拡大している。近年、毎年、年間約11,000人が有罪となり、そのうち、約4,000人がコミュニティ・サービス・オーダーを宣言されている。

2. コミュニティ・サービス・オーダーの評価

保護観察所調査室のSusanne Clausenはコミュニティ・サービス・オーダーの評価結果を次のように説明する。¹⁴⁾「再犯率の増減だけで、はっきりと成功か失敗かは言えない。だが、明らかなことは、コミュニティ・サービス・オーダーが刑務所に入るより人道的であり、少なくとも犯罪者にとって、不利な面は出てきていない。加えて、大事なことは国民がコミュニティ・サービス・オーダーを支持している点がある。国民がコミュニティ・サービス・オーダーを受け入れた原因としては、10年間のパイロット事業が良かったのではないか、国民の合意を得ながらゆっくりと進めた経緯がある。」と述べている。(Susanne:2007)

3. 我が国の社会奉仕命令の取り組み

我が国では、法務省法制審議会の「被収容者人員適正化方策に関する部会」で、社会奉仕命令(わが国では「社会貢献活動」とされる。以下同じ。)を遵守事項の一手段として、更生保護法(第51条2号)に導入することが提案された。しかし、社会奉仕命令の導入には、賛否両論があり慎重論も多い。

社会奉仕命令の利点としては(a)職場や家族、友人という社会関係を継続しながら犯した罪を

償える。(b)無償の社会奉仕により社会に役立つという有用感が得られる。(c)地域住民から感謝され、更生意欲が高まる。(d)犯罪者に対する地域住民の理解が深まる。(e)定期的な労働により、社会的ルールが身につく等、があげられる。

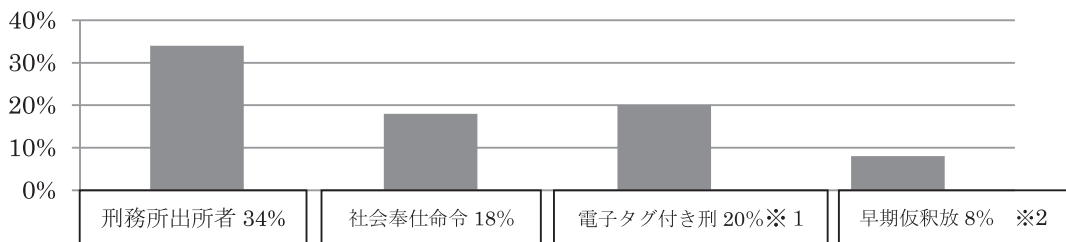
一方で、問題と考えられる点としては、社会奉仕命令が一般社会で行われるため、(a)社会へのみせしめにならないか。(b)地域住民の理解が得られ、受入れ先が確保できるか。(c)今迄の社会奉仕(ボランティア)の意味付けが変わるのではないか。(d)社会奉仕命令違反への心理的圧力が、人権侵害にならないか。(e)保護観察を通じた監視の強化になるのではないか等、である。その実施に際しては、今後、さまざまな角度から議論があることが予想される。諸外国で先行的に実践されている取り組みの検証・分析等により、我が国の社会にあった運営が求められる。

VI 犯罪者の社会復帰政策

ーデンマークと日本の現状からー

1. 社会保障

社会保障政策(生活保護・年金・失業給付・職業訓練等)は、犯罪要因や犯罪者の社会復帰に、少なからず影響があると言われている。¹⁵⁾ 福祉



KRIMINAL FORSORGEN「The Danish Prison and Probation Service 2011」の資料を基に筆者作成

※1「電子タグ付き刑」とはおおよそ3ヶ月以下の判決で電子タグを足首につけ自宅で刑を受ける。夜間外出禁止等がある。

※2「早期仮釈放」とは自発的に14日間の薬物やアルコール治療プログラムを受ける代わりに刑期より前に釈放出来ることである。「give and take」ともいう。

図3 刑罰の種類による再犯率比較 [2011年]

国家であるデンマークは、手厚い社会保障と柔軟な労働市場（フレキシキュリティ）を特徴としている。高福祉のリスクを「リスク・シェアリング」として、社会的に分ち合う仕組みを作り、高い経済成長を維持している。犯罪者の出所後の経済問題・就労問題に対しては、所得保障と就労支援をセットにした制度で対応している。例えば、受刑中に資格取得や就労準備のために、外部の職業訓練校へ通学する。あるいは、出所後に一般市民と同様に、所得保障を得ながら長期間の職業訓練を経て、就労を目指す。犯罪者の社会復帰に特化した就労支援としては、企業の社会貢献に基づいた、犯罪者の雇用促進の取り組みがある。¹⁶⁾

一方、我が国の犯罪者の社会復帰政策については、2012年度の犯罪白書で、次のようにその重要性が述べられている。「日本では、大多数の人が再犯時に就労・住居・経済的困窮・対人関係等の問題を抱えており、出所後の支援がなければ犯罪の悪循環から出られない」。これらの状況に対して、法務省と厚生労働省では、2006年から連携して、就労支援・住居支援・福祉支援の各対策を開始した。例えば、就労支援として、ハローワーク職員が刑務所に出向き、受刑者へ就労相談・情報提供・就労プログラム等の提供を行っている。また、更生保護就労支援では、受刑経験を知った上での雇用促進を目的とした、協力雇用主と出所者のマッチングをする施策を実施している。だが、一般社会の経済状態の悪化や社会の偏見等により、受刑経験者の雇用確保は、現実的には困難な状況である。特に、職業知識や経験の少ない出所者においては、不安定雇用が主であり、生活を維持するだけの収入を得ることが難しい。刑務所内の職業訓練は、受刑者約7万人に対して訓練定員が4,559人である。「2007年版矯正統計年報」によれば、2007年の新受刑者の64.9%は無職であった。

同様に、現在我が国で問題になっているのが、住居の問題である。生活基盤のない出所者の再

犯が多い。2006年の満期出所者の約半分である7,000人程度は、帰住予定地がなく、再犯率は、釈放後5年以内で約60%である。刑務所の隔離政策により、社会関係や家族関係が受刑中に断たれ、身寄りがなくなった人は、保証人確保の困難等で、ホームレスや再犯者になってしまう。社会保障受給の手続きは、一般的に住所地での申請を基本としているため、住所地がないことによって経済保障、医療保障等が受けられないことがある。行き場のない出所者のための更生緊急保護は、その受入れ施設が少なく、期間も限定されているため、社会復帰に役立つ社会資源としては不十分である。¹⁷⁾

さらに、再犯者の多くが、福祉的支援の必要な高齢者や障害者であるという実態から、犯罪者の社会復帰における社会保障の役割は、今後さらに重要になると考えられる。

2. 社会復帰政策における連携と一貫した支援

我が国とデンマークの犯罪者の社会復帰政策の違いとして、制度間の連携の問題がある。デンマークでは、受刑から社会復帰まで、矯正保護局という一機関が担当している。処遇目標や社会復帰支援方針が、刑務所と保護観察所で共有され、社会生活を見据えた継続した支援が行われている。

一方、我が国では、矯正局と保護局が分割されており、縦割り行政によって犯罪者の社会復帰支援がスムーズに行われていない。その結果、制度の狭間に落ち、再犯を繰り返す人が少なくない。例えば、福祉制度・就労支援制度・住宅制度・医療制度等の利用には、出所者自らが出所後、各機関を回り利用を開始しなければならない。犯罪者の中にはこれら煩雑な制度を利用できない人もいる。

これらの問題に対処するべく、2006年から犯罪者の社会復帰に特化した施策が取り組まれている。厚生労働省と法務省が連携した「地域生活定着促進事業」¹⁸⁾では、受刑者が収容中に、出所後の経済保障や居住場所確保等の福祉的支援が行わ

れている。しかし、対象者が高齢者や障害者に限定されており、一般の出所者の社会復帰支援には繋がっていない。

Ⅶ 我が国への示唆

デンマークの犯罪者の社会復帰の動向を、刑務所の開放処遇と社会奉仕命令に焦点をあて、今後の我が国への示唆を考察した。結果として、次の二点にまとめられると考えられる。(a)ノーマライゼーション理念による共生への取り組み (b)安全とリスクのバランスによる社会実験、である。文化や歴史、法制度が違うデンマークと我が国を、単純に比較することは出来ない。しかし、安全な社会と国民が安心して生活できることに関わる、犯罪者の社会復帰への取り組みは、現在、両国の共通した課題である。

1. ノーマライゼーション理念による共生への取り組み

デンマークでは犯罪に対して、刑事司法の目的である社会の安全を目指しながら、長い歴史の中で培われた個人の人権や尊厳を大切にしたい、共生社会の実現を目指す取り組みを行っていることが明らかになった。デンマーク国民の犯罪者の社会復帰への基本的な考え方は、福祉的理念としてのノーマライゼーション理念に基づいた、「共生」・「統合」という価値観や人間観が中心になっている。「受刑者は罪を償った後、社会に帰ってくる。いずれ彼らと共生しなければならない。社会の一員として役割が果たせるようにして戻ってきてもらいたい。犯罪者を社会の負担としない。」という共通認識がある。自由と責任という言葉キーワードに、犯罪者を「排除するのではなく、社会生活をともにする」と言う考え方である。犯罪という個人が個人に行った害悪を、社会の問題としてとらえ、その中で、被害者個人への謝罪と同時に社会へ謝罪をするという、社会の一員としての責任

の取り方を、犯罪者に求めている。

今後の我が国の罪を犯した人の社会復帰政策は、罪を犯した人と社会がどのように共存していくかを、双方で考えていかなければならないのではないだろうか。デンマークの取り組みについては、犯罪者の社会への再統合施策の実践例として、さらに研究を深める必要があると考えられる。

2. 安全とリスクのバランスによる社会的実験

デンマークの矯正保護局の犯罪者の処遇に対する実践的規準として「厳格さと柔軟さ」がある。リスクと安全のバランスを微妙に取りながら、新しい取り組みを実験的に進めて行く方針である。それは、開放刑務所の中で、小さな犯罪は日々起きているが、修正をかけながら問題に対処していることや、社会奉仕命令で社会生活の保障と同時に厳密に規則を守らせるという指導からも明らかである。

我が国でも現在、社会内処遇は議論の俎上にのせられている問題である。その運用には試行錯誤の可能性はある。問題は、犯罪というリスクと当事者の尊厳のバランスを、どのようにとるかである。小長井は、現代社会の特徴として「人々の多様性を認めながらも、一方で、規律や秩序を維持しなければならないという、方向性の異なる課題を同時にかかえることになった」と指摘し、犯罪者処遇の現状を、「これらベクトルの異なる社会的要請に、同時に答える中で取り組まれている。犯罪者処遇の中で、刑事政策（統制）と社会政策（支援）の機能分担が、多くの国で見られる。」（小長井:2011）と述べている。

デンマークの犯罪者の社会復帰における安全とリスクのバランスは、現在、我が国が直面している、犯罪者の社会内での罪の償いという問題への、ひとつの示唆になると考えられる。

投稿受理（平成24年6月）

採用決定（平成25年3月）

注

- 1) 「監獄法」は明治41年に制定されたものであるが、被収容者の権利義務関係や職員の権限が法律上明記されていないなどの不十分な内容があった。2007年6月に「刑事収容施設および被収容者等の処遇に関する法律」として施行された。改正の重点項目のひとつに「受刑者の社会復帰に向けた処遇の充実」があった。
- 2) 2008年6月に「犯罪者予防更生法」と「執行猶予者保護観察法」が整理統合され、「更生保護法」が制定された。再犯防止のための規範性や生活環境調整・就労支援等が強化された。
- 3) 刑罰の一種であり、社会内で一定の時間・期間、無償労働を行う。作業内容は、掃除・公共施設の修理・介護補助等である。
- 4) 2011年度犯罪白書によると、2010年における、一般刑法犯検挙人員に占める再犯者の比率は43%、刑務所の入所受刑者に占める再入所者の比率は56%であり、いずれも近年において上昇傾向が続いている。
- 5) 刑務所出所者等の再犯防止と改善更生は、我が国の刑事政策における現下の最重要課題であるとし、2012年7月に、「刑務所出所者等の再犯防止に向けた当面の取り組み」として、「5年間に再犯者を20%削減」という数値目標を発表した。
- 6) 法務省は2005年7月、保護観察対象者による重大再犯事件が相次いだことを契機として、「国民の期待に応える更生保護を実現するために」と、「更生保護のあり方を考える有識者会議を立ち上げた。審議会は、合計17回の会議を開催した後、2006年6月に最終報告書を提出した。
- 7) 法務省法制審議会において、2006年から2009年まで26回審議し、「被収容者人員の適正化を図るとともに、犯罪者の再犯防止・社会復帰を促進するという観点から、刑事施設に収容しないで行う処遇の在り方等について」議論した。
- 8) 1990年8月、ハバナで開催された第8回「犯罪防止・犯罪者処遇国連会議」において、「被拘禁措置に関する国連最低基準規則（東京ルールズ）が採択された。その後、世界各国で、重要な施策であるとの認識により、社会内処遇や非施設処遇の分野における国際的ガイドラインになっている。
- 9) 現在、その導入が議論になっている。社会内処遇と施設内処遇とを結び付ける制度のひとつである。その内容は、「刑務所初入者や薬物使用等の罪を犯した者の再犯防止・更生を目的として、裁判所が3年以下の懲役・禁錮判決を言い渡す者を対象に、一定期間を刑務所で服役させ、その後、残る期間の執行を1年以上5年以下の期間、猶予できる制度

である。出所後の猶予期間中は保護観察を受ける」というものである。これは、現在、満期釈放者の問題とされている、刑期終了時点で保護観察がつかず、いきなり社会に出され、再び罪を犯す人が多いという実情を考慮したものである。

- 10) KRIMINAL FORSORGEN The Danish Prison and Probation Service 2011 -A brief overview- <http://www.kriminalforsorgen.dk/>・http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/Danish_Prison_and_Probation_Service_-_In_Brief.pdf.
- 11) 同10
- 12) 同10
- 13) Lars Bo Langsted, Peter Garde, Vagn Greve “Criminal Law In Denmark” p106
- 14) Susanne, Clausen “Samfundstjeneste-viker det” (コミュニティ・サービスの機能)
- 15) 「平成21年度版犯罪白書」では、窃盗は経済的な問題が再犯要因に影響し、窃盗犯に無職者の割合が多いことを指摘している。窃盗で再犯を重ねる人ほど、無職の割合が高くなると報告している。
- 16) 「High:Five」。政府の融資・労働省の支援・王室の後援を得て、2006年に事業を開始した。一般企業に、出所後の犯罪者の雇用促進や就労継続支援を行っている。主に若者を中心に、受刑中から就職後の支援まで、多くの関係機関と連携しながら事業を行っている。再犯者の減少と、一人当たり約2,000万円の経費削減があるということで、各国から関心が持たれている。
- 17) 更生緊急保護では、刑務所出所者に当面の宿泊所・食事・医療や療養等の提供がある。2010年の更生保護施設の受け入れ人数は6,393人である。年間出所者、約27,000人（うち、満期出所者約15,000人）という現状から、その数の少なさが課題となっている。
- 18) 2009年7月より、高齢・障害のために福祉的支援を必要とする矯正施設出所者について、出所後直ちに福祉サービス等が利用できるように、矯正施設入所中から支援を行う。同年、刑務所に社会福祉士が配置され、矯正施設内と社会内支援の連携がとられるようになった。

参考・引用文献

- 相澤育郎「中間処遇について－法制審議会・更生保護施設検討会を中心に－」
 龍谷法学 第43巻1号（2010）pp147-175
 加藤久雄『改善処分の研究－社会治療処分を中心として－』慶応通信（1981）pp262-303
 木下毅「大陸法系－ロマン法族・ドイツ法族・スカンジナビア法族」法学新報第108巻5・6号（2001）

pp1-21
小長井賀典「更生保護の視点から犯罪者処遇を考える
- 犯罪者の地域への再統合 -」法學新法 第117巻
7/8号 (2011) pp.297-328
齊藤寿「資料デンマーク憲法」『法学論集』駒沢大学8
号 (1971) pp76-99
佐藤博史「北欧の『当事者主義の参審制』に学べ」
財団法人日弁連法務研究財団 [http://www.jlf.or.jp/
jlfnews/vol9_4.shtml](http://www.jlf.or.jp/jlfnews/vol9_4.shtml) (2001)
社会福祉士養成講座編集委員会『更生保護制度』中央
法規 (2011)
Georg K. Storup 小沢禧一訳『異常犯罪者の社会復帰』
東京大学出版会 (1973)
Susanne Clausen. “Samfundstjeneste-viker det” (コミュニ
ティ・サービスの機能) Jurist-og Okonomforbundet
Forlag (弁護士・エコノミスト協会) (2007)
鈴木優美『デンマークの光と影』リベルタ出版 (2010)
繁田實造「受刑者と一般社会-施設内処遇と社会内処
遇における接点の問題」刑法雑誌 第20巻3・4号
(1975) pp397-416
立岩真也「FOUCAULTの場所へ-監視と処遇:監獄の誕
生を読む」社会心理学評論第6巻 (1987) pp91-108
塚本重頼「デンマークの裁判制度」法の支配 第36号
(1978) pp111-114
刑事立法研究会編『非拘禁的措置と社会内処遇の課題
と展望』現代人文社 (2012)
中島隆信『刑務所の経済学』PHP研究所 (2011)
刑事立法研究会『更生保護制度改革のゆくえ』現代人
文社 (2007)
日本司法福祉学会『司法福祉』生活書院 (2012)
日本弁護士連合会司法改革推進センター『デンマーク
の陪審制・参審制:なぜ併存しているのか』現代人
文社 (1998)
ニルス・クリスティ 平松毅・寺澤比奈子訳『人が人
を裁く時』有信社 (2007)
浜井浩一・津島昌寛「社会調査(世論調査)の理論と
仕組み - Trust in Justiceの調査結果から -」季刊刑
事弁護No70 (2012)
藤本哲也「海外の社会内処遇の変遷について」更生保
護と犯罪予防 第43巻第152号 (2010) pp.7-28
藤乘一道「更生保護機能の充実強化~更生保護法案~」
立法と調査 第4号 (2007) pp9-13
「更生保護のあり方を考える有識者会議」報告書(2006)
「矯正統計年報」(2007)
犯罪白書 (2006年度~2012年度)
松澤伸『機能主義刑法学の理論-デンマーク刑法学の
思想-』信山社 (2001)

松澤伸「デンマークの刑事裁判と陪審制・参審制」立
教法学55号 (2000) pp309~347
村井誠人編『デンマークを知るための68章』明石書房
(2009)
森田洋司他『犯罪からの社会復帰とソーシャルインク
ルーション』現代人文社 (2009)
森本正彦「刑の一部執行猶予制度・社会貢献活動の導
入に向けて」立法と調査 No.318 (2011)
山岡規雄「デンマーク憲法概説」レファレンス59巻2号
(2009) pp49-59
Lars Bo Langsted, Peter Garde, Vagn Greve: Criminal Law
In Denmark.
Third Revised Edition, Wolters Kluwer, 2011
若林章孝「デンマーク型社会経済モデルと交渉・信頼
による調整 -デンマークという問い-」『ソーシャ
ル・キャピタルと市民参加』関西大学経済・政治
研究所 (2010) pp.95-119

ウェブサイト

Folketinget “How should we punish crimes”
[http://www.ft.dk/demokrati/partier/partiernespolitik/
detMenerPartierneOM/Ret_svaesen_%20og_%
20domstole/Hvordan_%20skal_%20vi_%20straffe_%
20forbrydelser.aspx](http://www.ft.dk/demokrati/partier/partiernespolitik/detMenerPartierneOM/Ret_svaesen_%20og_%20domstole/Hvordan_%20skal_%20vi_%20straffe_%20forbrydelser.aspx) (2012年5月10日)
KRIMINAL FORSORGEN “The Danish Prison and
Probation Service 2011 -A brief overview-”
<http://www.kriminalforsorgen.dk/>, [http://www.
globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/
Danish_Prison_and_Probation_Service_-_In_Brief.pdf](http://www.globaldetentionproject.org/fileadmin/docs/Danish_Prison_and_Probation_Service_-_In_Brief.pdf)
(2012年3月8日)
The Danish Ministry of Justice, JUSTISTMINISTRY [http://
www.justitsministeriet.dk/](http://www.justitsministeriet.dk/) (2012年5月6日)
KRIMINAL FORSORGEN “A Program of Principles for
Prison and Probation Work in Denmark”
[http://www.google.co.jp/search?sourceid=navclient&hl=
ja&ie=UTF-8&rlz=1T4SKPB_jaJP359JP359&q=32.+A+
Program+of+Principles+for+Prison+and+Probation+Wo
rk+in+Denmark](http://www.google.co.jp/search?sourceid=navclient&hl=ja&ie=UTF-8&rlz=1T4SKPB_jaJP359JP359&q=32.+A+Program+of+Principles+for+Prison+and+Probation+Work+in+Denmark) (2012年5月6日)
DANMARK STATISTIK [http://www.dst.dk/da/Statistik.
aspx](http://www.dst.dk/da/Statistik.aspx) (2012年8月15日)
HighFive <http://www.highfive.net> (2012年11月30日)
Ministry of Justice “A Program of Principles for Prison
and Probation Work in Denmark” [http://www.
justitsministerier.dk](http://www.justitsministerier.dk) (2012年8月15日)

(おかべ・まきこ 東洋大学大学院社会福祉学
専攻博士後期課程)

動 向

メキシコにおける認知症高齢者とその介護者に対する社会的支援

～家族介護者に対する姿勢のわが国との比較を中心に～

松岡 広子 山口 英彦

はじめに

アルツハイマー病、血管性認知症、レビー小体型認知症、前頭側頭型認知症などは現在のところ有効な治療法のない退行性の疾患である。認知症は多くの場合、原因疾患や病前のパーソナリティによる個人差が大きいものの、認知機能の低下以外に、ときにはそれよりも目立って、妄想、幻覚、興奮・攻撃性、抑うつ、不安、多幸、アパシー、脱抑制、易刺激性・動揺、異常行動、睡眠障害、食行動変化 (Cummings, et al. 1994; Cummings 1997) といった行動・心理症状 (behavioral and psychological symptoms of dementia: BPSD) を伴う。BPSDは患者本人を苦しめるだけではなく、直接患者の介護に携わる介護者や患者を家族の一員として抱える家族に大きな感情的負担をもたらす。とりわけ、全く容赦のない暴言や暴力、絶え間のない徘徊、介護者を波状攻撃する物盗られ妄想、相手を選ばない性的逸脱行為、弄便食糞などは、実際に関わった者には大変な苦悩を、周囲の者には誤解と猜疑心を生じさせる。患者と介護者、家族には専門的な社会的支援が必要である。

高齢者人口の急増に伴い、認知症患者の数も急増する。世界の患者数は2010年3,560万人、2030年6,570万人、2050年1億1,540万人というように、20年毎にほぼ倍増すると見積もられている。そのうち、低中所得国の住民の占める割合は2010

年57.7%、2030年63.4%、2050年70.5%と予測されている (WHO 2012)。メキシコも社会保障制度の拡充がままならないなか、人口の急速な高齢化に見舞われている国の一つである¹⁾。65歳以上 (60歳以上) の人口は2010年約640万人 (約940万人) から、2030年約1,430万人 (約2,070万人)、2050年約2,590万人 (約3,380万人) に増加すると予測されている (CONAPO 2006)。メキシコの認知症患者の正確な数は不明であるが、65歳以上の有病率を都市部で7.4%、農村部で7.3% (Llibre Rodriguez, et al. 2008)、60歳以上全体の有病率を6.1% (Mejia-Arango & Gutierrez 2011) とする調査結果がある²⁾。他の推測では全国の患者数は50万人から70万人であるとされている (Navarrete & Rodríguez-Leyva 2003)。

メキシコでも患者数は高齢者人口に比例して増加しつつあるが、認知症に関してどのような社会的支援が展開されているのだろうか。開発途上国の認知症に関する情報はほとんどなく、本稿はメキシコにおける社会的支援の概観を示す。また、社会的支援に従事する者 (支援者) の家族介護者 (家族のなかで患者の介護に主たる責任を有する者) に対する姿勢に着目して、わが国との比較を行い、わが国におけるこれまであまり議論されてこなかった問題点を指摘する。メキシコの現状はメキシコアルツハイマー連盟 (Federación Mexicana de Alzheimer: FEDMA) の関係者からの聞き取りをもとにしている。わが国の実情は、認

知症ケアに関する研究の動向および筆者が行った在宅介護経験者でとりわけBPSDの対応に苦労した20名に対するインタビューによるものである³⁾。

I メキシコにおける社会的支援の現状

現在、メキシコには政府の認知症対策プログラムというものがないが (SSA 2007; WHO 2012)、民間の支援組織が全国に点在する。その取りまとめをしているのがFEDMAである。同国における認知症に関する社会的支援は家族会とデイセンターが提供するサービスにほぼ集約されるといっても過言ではない。

1. 家族会

家族会 (grupo de apoyo) は認知症患者を介護している家族 (ときに友人) が参加する互助組織である。家族会の最大の利点は、家族介護者が語る事例にもとづく相互学習にある。家族を悩ませるBPSDは個別性及反復性が高く、介護者ではない単なる有識者が提唱する画一的な対応や完全解決を目指す姿勢は患者の反発を生み、介護者を追い込むことがあり、しばしば不適切である。家族会への参加を通じて、家族介護者が自らの在宅介護にそれぞれの工夫を加えることが目指されている。

また、家族会は家族介護者のストレスを軽減させる目的を有している。たとえ質の高い介護であっても、それは介護者側の多大なストレスの上に成り立っている。このことを本当に理解しているのは家族介護者や当事者意識が高い者だけである。家族会は患者との日々の関係、毎日直面する困難な課題について、批判されることなく率直に話せる場である。患者のBPSDに対する怒りや恥ずかしさといった感情と経験を他の参加者と共有することで、参加者同士の連帯感は強まる。家族介護者の社会的孤立を防ぐ狙いが家族会にはあ

る。

互助組織に過ぎないにもかかわらず、家族会の存在は州都や主要都市に限られている。メキシコでは未だに、身内の者が認知症に罹患した場合に家族がそのことを他人に隠して、家庭内に患者を閉じ込める傾向が根強い。認知症という病気の受け入れを拒否する家族も少なくない。認知症についての理解不足とそれにもとづく患者への偏見が解消されれば、家族会のネットワークはさらに拡充すると思われる。

2. デイセンター

デイセンターで提供されるデイケアの目的は次の二つである。患者の自立機能をできる限り長期間維持して、入院・入所といった事態を回避することと、患者を平日の日中預かることで家族介護者に自由時間を与えて、家族関係の崩壊や患者への虐待を防ぐことである。受け入れの対象は認知症の進行が中等度までの患者であり、人数は1か所あたり30名から40名である。基本的なデイケアの内容は健康管理、認知機能訓練、身体的リハビリテーション、作業療法、社会性維持、昼食、送迎である。

費用に関しては、参加者には支払い能力に応じた自己負担が求められるが、経済的に困窮した者も多く受け入れられている。デイセンターの人材は退職者を含むボランティアと大学で看護学、心理学、社会福祉学などを専攻する実習生に大きく依存している。文房具や清掃用品などの物資も寄付に少なからず頼っている。

デイセンターを運営しているのはアルツハイマー協会やアルツハイマー財団などの非営利の民間団体である。これらは患者家族や医師が中心となって設立されており、軽度の認知症高齢者を対象とした機能訓練コースや一般の高齢者を対象とした認知症予防コースの設置、介護者の研修や在宅介護の相談、啓発活動なども行っている。協会や

財団の運営は福祉財団や市民団体、個人、民間企業、行政機関、大学をはじめとする教育機関からの寄付金で成り立っている。資金と人材の不足により、デイセンターの数は家族会よりもさらに少ない。デイセンターの増設には公的支援が求められている。

II 家族介護者に対する姿勢

認知症のケアを家族だけに背負わせることは、BPSDに対処し続けなければならないというその特質から、家族関係の崩壊や患者への虐待に結びつきやすい。上記の家族会やデイケアは最低限必要な社会的支援であり、メキシコでは今後まずはその量的な拡大が望まれる。そして、同国における認知症高齢者とその介護者に対する社会的支援の特徴は、明らかに後者の主力である家族介護者に重点が置かれているということである。公的支援がほとんどない一方、民間支援組織の多くを主導するのは患者家族やかつてそうであった人々、実際に患者と家族に向き合っている医療関係者である。すべての社会的支援は患者と介護者の生活の質（quality of life: QOL）の向上を目的としているが、後者のQOL向上なくして前者のQOL向上はあり得ないという考えが支援者の間で徹底されている。

そのような姿勢は現在のわが国の認知症ケアにおいて失われつつある。介護保険が導入されて、痴呆が認知症に置き換わり、認知症患者が“認知症の人”と呼ばれるにしたがって、家族介護者へのケアは非常に軽視されるようになってきた。かつて家族介護者の大きな支えであった家族の会の多くは、専門職の監督下に置かれるようになり、もはや家族介護者が本音を語れる場ではない。BPSDへの対応に関して、当事者意識が低い専門職が覚えたての知識を振りかざして、家族介護者を公然と非難することもわが国の医療・介護現場

では稀ではない。患者本人のパーソナリティ（松岡・山口 2013）をブラックボックス化して、家族の対応（環境）が悪い（小西 2010）からBPSDが現れるのだという行動分析学にもとづく考え方がかなり普及して、家族を苦しめている。その結果、家族による介護が実際は可能であっても専門職にすべてまかせればよいという考えが強化されて、入所・入院の需要をさらに高めているという側面があることは否定できない。さらに皮肉なことに、患者が一度入所できても、結局専門職がBPSDに手を焼き、退所を命じられることも少なくない（五十嵐ほか 2011; 松岡 2012）。家族による介護はゴミ箱的扱いを受けているのである。メキシコでは家族による介護ができる限り守るべきケアのあり方であり、支援者がその認識のもと家族介護者への対応に細心の注意を払っている。このことを実践できているわが国のケア従事者が一体何割いるのか、多くの在宅介護経験者が潜在的に抱く専門職に対する不信感（小西 2010 表3）の大きさに接する度に、問い直さざるを得ない。

III 入所選択の特殊性と家族による介護の維持

本稿はメキシコと日本の相対的な傾向の違いを示すに過ぎないが、その違いの背景に公的社会保障の差があるのは確かである。メキシコの大多数の認知症高齢者とその介護者にとって、施設入所の選択は現実的ではなく、家族による在宅介護がほぼ唯一の選択肢である。高齢者入所施設の多くは身寄りがいないか、いても支援が得られない困窮者を対象とした保護施設である。費用はほとんどの場合無料であるが、公的施設は非常に数が限られており⁴⁾、慈善団体が運営する施設は多くの場合、財源や人員の不足から適切で十分なケアが提供されているとはいえず（Salinas-Martínez & Banda-Arévalo 1991; Banda-Arévalo & Salinas-Martínez 1992）、認知症高齢者に対応していない。

一部の民間施設は高額な入所費が掛かり、主に富裕層や米国人向けである。また、メキシコの高齢者とその家族の多くには、たとえ認知症という問題を抱えていても、入所には家族に見捨てられた、家族を見捨てたという解釈を伴う抵抗感が今でも強くある。わが国では、入所施設の量的拡大に伴ってそのような抵抗感もほぼ消失しつつある（松岡 2008）。

また、メキシコの保健医療システムはわが国のような高齢者を優遇したアクセスを有しておらず、複数の慢性疾患を抱えて、治療は長期化しやすく、しばしば再発するといった高齢者の医療需要に応えるものではない⁵⁾。そのために、平均余命の伸びや高齢者死亡率の減少が近年鈍化している（CONAPO 2006）。進行した認知症患者に対する積極的な医療行為はあり得ず⁶⁾、平均的な介護期間はわが国と比べてずっと短期であると推測されて、家族による在宅介護が全うされやすいと思われる。

メキシコの不十分な公的社会保障は、家族介護者の絶対的重要性を社会的支援の従事者（支援者）に強く認識させており、多くの場合、専門職の介入に依存せざるを得ない状況に至る前に家族による介護を完遂させているといえる。メキシコの認知症に関する社会的支援は、特に量的・物質的側面において、わが国よりかなり劣る部分がほとんどである。しかし、そこにはかつてのわが国の認知症ケアの姿—偏見に悩まされながらも強い当事者意識をもった支援者—を見出すことができる。

おわりに

メキシコにおける認知症高齢者とその介護者に対する支援に関する政策資料や統計は現在のところない。今後それらにもとづいた研究が必要なのはいうまでもない。本稿はメキシコとわが国の支援の現場における家族介護者に対する「温度差」

を論じた。患者やその家族にとっては大きな問題となる「温度差」は政策資料や統計で示されるとは限らない。

わが国の認知症ケア研究は、欧州先進国の一部の国における一部の施策や手法を横断的に切り取って理想化することに終始している。残念なことに、わが国に合った独自のケアのあり方を未だに提示できておらず、ましてやメキシコをはじめとする開発途上国に進むべき道標さえ与えていない。他方、財政上の制約から、認知症ケアの力点を病院・施設ではなく地域・家庭に置かざるを得ない状況に今後ますますなる。家族介護者の果たし得る役割を適切に再評価しなければならないが、認知症ケアに関わる専門職の家族介護者に対する姿勢がそれを妨げている可能性がある。本稿はメキシコとの比較を通じてわが国の現状を批判的にみて、職能集団内ではタブー視されている問題点を指摘した。

謝 辞

本稿の作成にあたり、2008年から2010年のFEDMA会長でモンテレイアルツハイマー協会（ヌエボレオン州）のFederico Ortiz-Moreno氏の協力がとりわけ欠かせなかった。同氏および筆者を信じて体験を語って下さった方々に対して、ここに感謝の意を表します。

投稿受理（平成24年10月）

採用決定（平成25年4月）

注

- 1) メキシコの医療制度については山口・松岡（2004）、高齢者支援の動きに関しては山口・松岡（2006）、山口・松岡（2008）を参照されたい。
- 2) これまで農村部や開発途上地域では有病率が低いと考えられてきたが、それは比較的軽度の認知症が見逃されてきたためである。日常的に高齢者を支えることによって認知機能の低下が気付かれなかったり、症状の申告がためらわれたり、症状を通常老化の一部であると理解されてしまったりすることなどが背景にある（Libre Rodriguez, et al. 2008; WHO 2012）。
- 3) インタビュー調査に関しては、対象者に研究の趣旨、個人情報の保護、参加の自由などについて説

- 明して、文書による同意を得た。なお、調査の結果の一部は第13回日本認知症ケア学会大会にて発表した(松岡2012)。
- 4) 低中所得国には、費用が掛かる施設ケアに依存しすぎることになってしまったという高所得国の誤りを繰り返さない機会が残されている(WHO 2012)。
 - 5) 2004年から健康人民保険(Seguro Popular de Salud)が導入されて(山口・松岡2004)、現在では社会保険未加入者の多くをカバーするに至っているが、財政上の制約から高齢期の疾患に対応できていない(Ham Chande 2011)。
 - 6) メキシコでは次の言葉が関係者からはっきりと述べられた。認知症患者に尊厳をもって人生を終える機会を与えることが家族の真の希望である。

参考文献

- Banda-Arévalo, J.P. y Salinas-Martínez, R. 1992. Problemas identificados mediante la evaluación geriátrica en un asilo. *Salud Pública de México*, 34 (5), 546-553.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2006. *Proyecciones de la población de México 2005-2050*. CONAPO.
- Cummings, J.L. 1997. The Neuropsychiatric Inventory: Assessing psychopathology in dementia patients. *Neurology*, 48 (Suppl.6), S10-S16.
- Cummings, J.L., Mega, M., Gray, K., et al. 1994. The Neuropsychiatric Inventory: Comprehensive assessment of psychopathology in dementia. *Neurology*, 44, 2308-2314.
- Ham Chande, R. 2011. Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México, en *La situación demográfica de México 2011*, editado por CONAPO. CONAPO.
- Llibre Rodríguez, J.J., Ferri, C.P., Acosta, D., et al. 2008. Prevalence of dementia in Latin America, India, and China: A population-based cross-sectional survey. *Lancet*, 372, 464-474.
- Mejia-Arango, S. and Gutierrez, L.M. 2011. Prevalence and incidence rates of dementia and cognitive impairment no dementia in the Mexican population: Data from the Mexican Health and Aging Study. *Journal of Aging and Health*, 23 (7), 1050-1074.
- Navarrete, H. y Rodriguez-Leyva, I. 2003. La demencia: ¿Subdiagnosticada o ignorada? *Revista Mexicana de Neurociencia*, 4 (1), 11-12.
- Salinas-Martínez, R. y Banda-Arévalo, J.P. 1991. Asilos de ancianos en el estado de Nuevo León. *Salud Pública de México*, 33 (1), 56-69.
- SSA (Secretaría de Salud). 2007. *Programa Nacional de Salud 2007-2012*. SSA.
- WHO (World Health Organization). 2012. *Dementia: A public health priority*. WHO Press.
- 五十嵐裕・佐古泰司・飯島裕一ほか 2011「認知症介護長野県内施設アンケートの結果から」『日本認知症ケア学会誌』第10巻第3号 pp. 379-384.
- 小西慶二 2010「認知症ケアにおける医療福祉従事者と家族介護者の問題認識:家族介護者に対する訪問看護師の支援を通じて」『北海道医学雑誌』第85巻第1号 pp. 67-78.
- 松岡広子 2008「晩年同居の経験をもつ高齢女性の老親としての役割意識と施設生活の受け入れ」『老年看護学』第13巻第1号 pp. 65-72.
- 松岡広子 2012「BPSDがある認知症患者を介護する家族の苦悩～家族が体験した専門職者による冷遇～」『日本認知症ケア学会誌』第11巻第1号 p. 234.
- 松岡広子・山口英彦 2013「パーソナリティ障害と認知症」『臨床精神医学』第42巻第1号 pp. 129-135.
- 山口英彦・松岡広子 2004「メキシコにおける分断された保健医療システム」『海外社会保障研究』第148号 pp. 68-77.
- 2006「メキシコにおける高齢者政策の限界と可能性」『海外社会保障研究』第155号 pp. 58-74.
- 2008「メキシコにおける高齢者金銭給付プログラムの展開」『海外社会保障研究』第163号 pp. 109-119.
- (まつおか・ひろこ 愛知県立大学准教授)
(やまぐち・ひでひこ 市民団体トランス
パシフィコ代表)

書 評

Sri Wening Handayani and Babken Babajanian 編
Social Protection for Older Persons : Social Pensions in Asia.

(Asian Development Bank, 2012.)

梶原 弘和

国連の人口統計によると世界人口は1950年に25.32億人であったが2010年に70.01億人、2.76倍に増加した。総人口に占める年齢構成比率は1950年は0～14歳34.32%、15～64歳60.53%、65歳以上5.15%、2010年は0～14歳26.38%、15～64歳64.63%、65歳以上8.99%であった。子供の比率が減少し、働く人口と老人の比率が増加している。老人人口比率増加は先進国で著しいが開発途上国でも増加傾向にある。65歳以上人口比率は先進国では1950年の7.88%から2010年19.40%、開発途上国は同期間に3.86%から6.65%、アジアは4.07%から7.75%であった。また2010年の65歳以上人口比率は東アジア9.5%、南・中央アジア4.8%、東南アジア5.6%、西アジア4.7%であった。これまで開発経済学では経済発展に伴って人口動態が生じ、少子高齢化は先進国の問題と考えてきた。しかし乳幼児死亡率の低下、平均余命の伸長などにより開発途上国でも少子高齢化問題が新たな人口問題として浮上してきた。貧困人口を抱える開発途上国で貧しい老人が増加すると予想されている。特に急速に経済発展し、人口動態も急激に変化したアジアではこれまで先進国が経験したことがない急速な老人比率増加が生じている。老人が少ない時代は、老人を大人数の家族や地域社会で支えることができた。しかし都市化による核家族化、高い都市生活費が一般的になり、老人が各家庭に存在するようになると伝統的な方法だけでは老人を支えることができない。家族がそのコストを含む

負担を負えない。そのために公的年金などの手段を必要とする時代になってきたのである。

アジアを含む開発途上国の人口・老人問題に関するこうした推移を受けて、この問題に対する分析が近年、多く出されてきた。ここで紹介する著書もその有力なひとつであり、アジアにおける老人比率急増という人口学的実態から、いかに公的年金制度を導入・実施し、その過程における問題点や政策含意を分析することを目的に編集された。全体は11章で構成され、第1章から第5章が公的年金制度の考え方などをマクロ的に分析する。第6章から第10章は公的年金制度導入、実施、改革に関するケーススタディであり、タイ、ベトナム、バングラデシュ、ネパール、中央アジア・南コーカサス、を対象にして公的年金制度の実施、内容などを検討する。第11章は以上の分析を踏まえ、まとめとして開発途上国全体を包含できる新たな公的年金制度へ移行する政策・実行などの含意を考える。

以下、各章の主要分析内容とその視点である。

第1章 公的年金改革の政治経済学

急速に経済発展して世界的な市場になってきたアジアは、多くの貧困人口を抱える地域である。経済成長に伴い格差問題が生じ、都市農村、男女間などの格差に加えて人口動態から老人人口が増加し、老人問題が新たな格差問題として大きくなってきた。老人問題はアジアだけでなく開発途上

国の21世紀における開発課題となるといわれている。こうした問題意識から、なぜアジア諸国は公的年金制度を導入したのか、導入に際して影響した要因は何か、を明らかにする。つまり公的年金導入に至る政治過程を検討する。理解を容易にするためにアジアをラテンアメリカ、アフリカと比較し、公的年金導入、実施過程を貧困問題、社会開発などへの影響を考慮しながら分析する。また公的年金はそれぞれの国における開発や福祉問題と関係しており、公的年金改革の実現可能性や結果に影響した内外要因を明らかにする。予算や計画の中にさまざまな考えを織り込む政治制度や政治過程は開発途上国の公的年金制度改革の可能性や制約を考える上で重要であるからである。つまり多くの貧困人口を抱えるアジアで老人に対する公的年金制度実施の経済的余力は小さい。これを開発、福祉、格差などと関連付けて解決することが必要であり、その政治プロセスは開発問題すべてに関係する重要な事柄である、と主張している。出来ないではなく、できるようにするには、どうしたらいいのかを考えるプロセスであるともいえる。

第2章 アジアの公的年金制度:財政負担と金融手段

公的年金制度は老人貧困問題を軽減する重要な手段となる、とみなされている。したがってこの章では公的年金の長期、短期の財政負担、財政支出を拡大させる要因を分析する。3～5年の中期に関する財政支出はGDPの1～1.5%、長期には2～2.5%が必要だとみなしている。公的年金の長期財政負担は人口動態の推移、政治経済状況、国民の願望や期待などに影響される。本章では必要な公的年金負担はより良い計画・実施・管理により急増させなくてすむとみなしている。また財政支出増加には歳出入の再配分や新たな財源などが必要になる。しかしアジアの経験は、老人貧困問題を軽減できる公的年金制度の有効な運用により開

発と財政支出の均衡が可能である、と分析している。

第3章 公的年金制度の計画と実施

アジアの11カ国（低、中低所得国）における公的年金の計画と実施から得られた経験から開発途上国の公的年金制度実現に向けた教訓を導き出すのが本章の目的である。アジアの公的年金に対する評価は低い、アフリカやラテンアメリカと比較した場合、公的年金がもたらした貧困削減や開発結果に対する評価は高い。公的年金が老人の貧困問題を緩和し、老人の社会的地位を引き上げて社会を安定させ、さらに開発にプラス効果をもたらした。しかしアジアの公的年金制度を効率化させるには年金登録制度、支払制度、モニタリングや評価の手法などを改善しなければならない、と分析している。これが公的年金制度自体から得られたアジアの教訓である。

第4章 女性の労働問題と公的年金制度拡充

開発途上国における人口動態に関する国連予測は今後、老人の増加、中でも女性の老人人口比率が増加することを示している。また開発途上国の女性は長時間家事労働をはじめとして低賃金労働に従事している。したがって女性の公的年金制度の充実だけでなく労働市場における改善（賃金や労働時間など）などが求められる。

第5章 老人の社会保障制度に関するILOの視点

長期雇用期間の後に退職して年金を受給するという制度だけでなく、開発途上国の年金問題は広く社会保障制度という観点が必要だというのがILOの視点である。例えば老人基礎年金、身体障害者年金、子供手当、失病保障、雇用保障手当などである。老人、子供を持つ家庭、失業者、身体障害者などに対する社会保障制度は短期的にすべてを実施できないとしても、一つ一つの積み重ね

は貧困緩和、貧困層に対する成長などをもたらす。こうした社会保障制度に前向きな国は多くの社会保障制度を徐々に実現でき、これがもたらす経済開発の成果から社会保障制度の改善をもたらすことができる、とILOはみなしている。これを実行する費用の予測を行っているが、老人基礎年金と身体障害者年金では、2010年の予測結果ではバングラデシュ、インドなどでGDPの1%以下であった。

第6章 タイにおける老人手当制度の展開

：問題点と政策含意

タイでは老人手当制度を1993年から導入した。老人手当が受給できるには資産保有高調査に基づき資格者を決定していた。しかしこの方法の不明確性や困難性などから2010年からこれに代えて60歳以上老人（公的老人ホームに入居していない、恒久的な所得や収入がない）すべてに手当支給するように変更した。この変更により制度の充実が図られ、また老人を含む貧困者の生活改善をもたらした。タイの老人手当制度は500バーツ年金制度ともいわれ、老人の貧困軽減に貢献してきた。例えば2009年の推計では貧困線以下の家庭比率8.28%（老人手当がないならば9.6%）、貧困線以下の独居老人比率2.48%（老人手当がないならば5.8%）、貧困線以下の老人夫婦10.19%（老人手当がないならば16.2%）であった。また財政負担予測では2030年に関して月500バーツで予算に占める比率は1.6%、月1000バーツに引き上げた場合3.2%、1500バーツで4.7%であった。同制度が老人貧困問題へ貢献してきたこと、財政負担は大きくないことを示している。

第7章 ベトナムにおける公的年金

低所得国であるベトナムでは2000年に公的年金制度が創られ、2002年から実施された。年金対象者は少なく、負担はGDPの0.05%であった。しかし低額を広く配分することで貧困緩和効果が高

かったと利益者のインタビューから明らかになった。このため対象者の拡大が図られ、当初の90歳以上から2007年に85歳以上、2010年には80歳以上になった。また2010年の年金額は12万ドン（7.5米ドル）から18万ドン（9.5米ドル）に引き上げられた。少ない額であるが農村の貧困老人などの貧困緩和に大きく貢献している。例えば2009年のベトナムの所得分配の不平等度を示すジニ係数は全体で0.370、60歳以上では0.364であった。またこの制度がより一般的な社会保障制度拡充への一里塚になるとみなしている。将来、ベトナムでは受給年齢の引き下げや各種社会保障手当の拡充に向けて変化する、と予想している。

第8章 バングラデシュの老人手当

バングラデシュの総人口に占める60歳以上人口比率は1961年の5.2%から2010年5.8%で推移したが、予測では2030年11.1%、2050年20.0%、2100年26.4%になる。老人手当は1997/98年から実施され、当初は65歳以上を対象としたが2010/11年から女性は62歳以上となった。手当は1997/98年の月あたり100タカから2006/7年200タカ、2009/10年300タカになった。2010/11年の対象者は247.5万人、手当総額のGDP比率は0.129%であった。老人手当は4米ドルを上回る程度の小額であるが、貧しいバングラデシュの家庭では老人を持つ家庭の食糧支出を支え、栄養状態や健康状態の改善に貢献した。老人手当のこうした家庭内での貢献は、老人の家庭内や地域における社会的地位ないし威厳を改善し、老人と家族の関係を強化した。このことは男性よりも長寿である女性の支給年齢を引き下げたことにより、より女性老人にプラスのインパクトをもたらした。成果の一方で支払方法や資格審査などに多くの非効率、不法性などが存在し、その改善に努力しなければならない、と分析している。

第9章 ネパールの老人手当：低所得国における すべての老人を対象とした老人手当

1995年から実施された老人手当は、当初は75歳以上男性や60歳上の未亡人などを対象にした。これが次第に一般化され、70歳以上のすべての老人を対象にするように変わった。給付額は当初の月100ネパールルピーから物価上昇により2006年200ネパールルピー、2011年現在は500ネパールルピー（2011年為替レートで約6米ドル）に引き上げられた。2011年現在、70歳上老人は75.7万人、総人口の2.6%を占める。これが2050年には350万人、総人口の約8%を占めると予想されている。予想される2050年までの経済的負担は、70歳上を対象とし、経済成長率が2%ならばGDPの0.6%、5%成長ならGDPの0.2%である。また対象年齢を60歳以上にした場合、経済成長率2%でGDPの1%、経済成長率5%なら0.4%であると予想されている。財政に占める比率は1~7%の範囲に収まると予想されている。老人手当は貧しい家庭の現金収入を増加させ、食糧、医療などの改善に寄与した。改善すべき点は多いが、ネパールの老人手当が開発途上国へ示したメッセージは、低所得国でもすべての老人を対処とした手当給付を実施できること、これが老人を含む貧困家庭の生活改善に貢献できること、経済負担は大きくないこと、などである。

第10章 中央アジアと南コーカサスの公的年金制度

中央アジアと南コーカサスはソビエト時代に社会主義のもとでの社会保障制度が存在した。男性60歳、女性55歳定年制で年金も固定収入に年齢、雇用期間、子供、その他の特殊要因などを勘案してこれに付加されて支給されていた。大部分の労働者が国営企業ないし集団農業などの従事者であったことからすべての人々に支給される一般化された年金制度であった。少数民族に対しても年金受給資格が不十分でも最低賃金程度の支払いが行

われていた。しかしソビエト崩壊に伴い1990-95年間に1人当たりGDPが半減した。その後の成長によりソビエト時代の水準を回復した国（カザフスタンなど）、以前として回復していない国（タジキスタンは54%）などがある。また高インフレ、若い労働者の海外移動、などからソビエト時代の社会保障、年金制度が維持できなくなった。2000年初期の統計では公的年金のはほぼ90~100%（カザフスタンは76%）受け取っていた。この金額は高インフレなどから平均賃金の1/3から1/4にすぎなかった。また年齢の引き上げ（グルジアでは男性70歳、女性65歳）、収入調査などの制限手段の導入、被雇用者年金拠出比率の引き下げ（キルギスでは33%から21%）、労働者年金拠出比率引き上げ（キルギス2.5%~8.0%）、などにより公的年金は改善を求められていた。

中央アジアの人口構造は少子高齢化に向かっており、最も老人人口比率が高いグルジアでは60歳以上人口比率は2010年19%、2030年27%、2050年32%と予測されている。また最も低いタジキスタンで2010年5%、2050年16%と予測されている。こうした老人人口比率増加に備えて公的年金制度の再生が求められている。経済問題からソビエト時代のようなすべての老人を対象とした公的年金制度にいかに近似させることができるかが大きな課題である、と主張している。

第11章 公的年金制度実現への変遷

アジアでは経済開発により多くの人々に雇用機会を提供し、貧困状態から抜け出せるようにする政策が重視されており、老人を含む社会的セーフティネット形成へのコンセンサスは十分に形成されていない。しかし人口動態は老人比率の急増を予想しており、老人年金を含む社会保障制度の確立が求められている。特に働けない貧しい老人急増は社会的問題であり、公的年金制度の導入が望まれる。そのために老人に対する社会的拠出制度

を確立する必要がある。アジアでは家族や地域社会が老人をケアする伝統的価値観があるが、今後の老人急増は伝統的なやり方だけでは解決できないかもしれない。そのために社会的負担という視点が不可欠であるだろう。資金源、その規模、対象年齢、年金額、支払方法、モニタリングなどの

決定しなければならないことが多くある。しかし結論的には社会的拠出により、老人年金問題を解決するという方向性をまず決めることが重要である、と主張している。

(かじわら・ひろかず 拓殖大学教授)

論文

水島治郎著 『反転する福祉国家－オランダモデルの光と影』

(岩波書店、2012年)

大森 正博

オランダは、ヨーロッパの北部に位置する人口、面積ともに日本の7分の1程度の国家である。江戸時代に日本が鎖国をしている時期には、日本にとってほぼ唯一の海外との窓口であったことも周知の事であり、日本にとってはなじみのある国である。また、最近では、1990年代のヨーロッパの長期不況の中で、パートタイム労働の待遇を拡充し、ワークシェアリングを行いながら、失業率を抑え、経済成長を達成したことが、オランダモデルとして取り上げられた。¹⁾ また、筆者が関心を持っている医療・介護セクターにおいても、興味深い制度改革を行っている。1968年には、国民皆保険の公的介護保険を施行しており、1980年代の終わりには、デッカー・プラン (Plan-Dekker) に始まる、医療・介護制度への「規制された競争 (Regulated Competition)」の導入を試み、現在では、実際に、健康保険制度 (“Compartment 2”) と呼ぶ。に導入が行われている。²⁾ その他、我が国の医療・介護制度改革の議論の中で話題になった、公的介護保険における現金給付、医療保険における免責控除制度、保険料の減免制度等が実際に導入されるなど、我が国の医療・介護制度改革を考える上で示唆に富んだ政策を行っている。ここで、もう一つ興味深いことは、「規制された競争」、医療保険における免責控除制度、保険料の減免制度等、医療制度に関わる主体から反対が生じ、政治的に実現することが容易ではないと思われる施策が次々と導入されていることである。この点は、筆者

がオランダの医療・介護制度に関心を持って、ケーススタディをする中でしばしば質問され、私自身も疑問に思っていた点であった。本書は、この疑問に対して直接的な解答を試みるものではないが、特に第3章で展開されるオランダの政治に関する解説は、問題に対する解答に一定の示唆を与えてくれるものである。

この様に様々な観点から関心を引くオランダであるが、なぜか、その政治、経済、社会に関して日本語で書かれた専門的な文献は限られているのが現状である。そうした中で本書『反転する福祉国家』は、特に、著者の専門とするオランダの政治を中心にして、オランダの福祉国家の変容をテーマにしなが、今日のオランダ社会の有り様について、バランスよく紹介をしている点で優れており、オランダという国を理解する上で大変有益である。また、著者が、本書で主たるテーマとして取り上げた福祉国家における「包摂」と「排除」の問題は、オランダのみの問題ではなく、日本を含めた多くの国々の直面する問題であるといえよう。その意味で、本書は、今日の福祉国家が抱える普遍的問題を、オランダの事例を取り上げながら考えることのできる良書ともいえる。

それでは、以下、簡単に各章の紹介をしよう。「光と影の舞台」と題された第1章では、本書を読むにあたって前提となるオランダの成立の歴史について紹介し、福祉国家の観点から、オランダ社会の有り様を説明しており、オランダを全く知

らない人でも、オランダの国の成り立ち、社会、政治の有り様が理解できるようになっている。後の本書の展開を考える上で、本章で重要なのは、オランダにおける「柱状社会」に関する解説である。オランダは、19世紀後半に入ってから、1960年代に至るまでカルヴァン派とカトリック派の各宗派で、それぞれ宗派ごとに社会を組織し、「自前の政党、新聞、学校をはじめとして経営者団体から労働組合・中間層団体・農民団体、さらには女性団体や青年団体・高齢者団体、余暇サークルまで、信徒を広く集めた系列組織の結成を進めて行った。」³⁾ 筆者は、「柱」の最盛期である20世紀前半には、信徒はその社会生活のほとんどをこの「柱」の中で過ごすことができたと言われている。」としている。雇用・福祉においても、その担い手、利害関係者である経営者団体、労働組合、農民団体、保険者などが柱状社会の中にあっただけであり、「柱状社会」の影響を受けることになる。そして、雇用・福祉制度のあり方を決定する政治にも、「柱状社会」は影響を及ぼす。具体的には、「柱」に属する各団体が、選挙の際に系列政党の候補者名簿に団体推薦の代表を並べることになる。その結果、オランダでは、カルヴァン派政党、カトリック政党というキリスト教系の政党がキリスト教民主主義勢力として中道勢力を構成し、自由主義政党、社会民主主義政党との間で状況に応じて、連立内閣を構成していた。

この様な社会状況を受け、エスピン＝アンデルセンの分類によれば、オランダは、「保守主義型福祉国家」あるいは「大陸型福祉国家」に分類される。この分類に属する国の特徴は、カトリックの影響力が強く、職能団体を重視するコーポラティズム的遺制が残っていることである。³⁾ これらの国々では、キリスト教民主主義政党が最大与党として政権の中枢を占め、社会主義に対抗する関係から、階級協調と温情的な福祉政策を行う傾向にある。また、キリスト教民主主義は3つの特徴

を持っている。第一の特徴は、家族を社会の基本単位と考える社会観を持っており、そうした中で、福祉の基本単位として男性稼得者モデルの家族を想定することである。そして、キリスト教民主主義の第二の特徴は、福祉に関する国家の役割を限定し、個人の帰属する社会集団が主体を担う分権性である。このことは、宗派系の出自を持つ民間非営利団体が発達し、医療機関、介護サービスの提供者が重要な役割を果たしているところに反映されている。キリスト教民主主義の第三の特徴は、福祉給付の偏重と就労促進政策の欠如であるとされる。著者は、さらにこれらの特徴を、オランダの現実の雇用・福祉制度の歴史的展開に関係づけて説明しており、非常に興味深い。著者のオランダの福祉国家の特徴付けにおける洞察は興味深い。この第三の特徴がどうして生じたのかは、これ自体が解くに値するパズルである様にも感じられる。

著者は、このような三つの特徴を持ったオランダの福祉国家が、二度にわたる石油危機の中で転換を迫られた結果生まれた、「オランダモデル」の内容を、「第2章 オランダモデルの光」において展開する。オランダでは、二度の石油危機による景気低迷により、雇用が縮小し、失業が問題となり、財政悪化により、社会保障負担が問題になってきた。こうした環境下で、伝統的なオランダの福祉国家は変革を余儀なくされる。変革の最初の契機となったのが、1982年に政府、使用者団体、労働組合の三者が包括的合意を行った「ワセナル協定」である。この協定は、賃金の抑制、個々の労働者の労働時間の短縮によるワークシェアリングにより失業を抑制することに貢献し、企業の業績回復に貢献したとされている。著者は、ワセナル協定後のルベルス、コック、バルケネンデ政権下の施策について詳細に検討し、従来の「大陸型福祉国家」が重視してきた給付重視の姿勢から、就労重視（“Welfare to Work”）へと福祉国家

が変容していく様子を描き出している。オランダの雇用・福祉制度は、福祉の給付を行うことによって所得を保障するモデルから脱却し、就労による社会参加を促す制度へと変化していったのである。読者からすると、それを可能にした条件について関心が持たれる。オランダでは、政労使による中央協議制が様々な社会経済問題の解決に寄与してきたと言われている。著者は、福祉国家改革の中で労組、福祉受給者の大きな抵抗が見られたことから考えて、中央協議制は、問題の所在を明らかにする役割は果たしたが、むしろ、「政治の優位」を確保することによって、既存の制度から利益を得てきた労使の拘束を離れた政策決定が可能になったとする。そして、その背景では、「柱状社会」の「柱」の弱体化による政党と支持基盤の緩みと政党の自律性、ルベルス、コックのような国民的信任を得た政治家の存在が重要な役割を果たしたとしている。

第2章で、著者は、オランダのパートタイム労働の歴史、制度についても詳細に検討している。オランダでは、パートタイム労働者が、今や全労働者の約半数に迫っているほど、ポピュラーな存在であるが、ワセナル協定締結以前は、パートタイム労働は、伝統的性別役割分業の考え方が支配する下で、女性が担う少数派の労働であった。男性が所得を稼ぎ、女性は家庭で家事育児を行うというのが、1960年代から1980年代にかけてのオランダ社会の価値意識であったが、女性が働くことに対する社会意識の変化を伴いながら、ワセナル協定を契機に、パートタイム労働の役割が確立することになる。労働者がワークシェアリングのために労働時間短縮、すなわちパートタイム労働をすることから考えて、パートタイム労働がフルタイム労働よりも著しく賃金等の待遇面で劣れば、労働者のワセナル協定への同意を得ることは難しくなる。したがって、ワセナル協定後は、パートタイム労働など「非典型労働」の正規化の

ための施策が進められていくことになった。1996年の「労働時間差別禁止法」により、労働時間の違いに基づく労働者間の差別を禁止した。そして、1999年には「フレキシリティ法」を制定し、派遣労働者に対して、正規労働者に準ずる保護を行った。2000年7月には、「労働時間調整法」により、労働者に労働時間の短縮・延長を求める権利を認めた。その結果、オランダは、パートタイム労働者が全労働者の約半数に迫るパートタイム社会へと変化していった。⁴⁾ パートタイム労働の増加にもかかわらず、オランダは格差が比較的小さな国である。OECDの調査によれば、2000年代半ばでジニ係数0.27は、OECD30カ国中、低い方から8番目にあたっている。この不平等度の低さは、オランダのパートタイム労働等の非典型的労働の正規化の施策の結果に他ならない。

著者は、この様なオランダの福祉国家を「ポスト保守主義型国家」と位置づける。主たる所得稼得者への所得保障中心の制度から就労促進を目的とした制度への移行は、一見、北欧型福祉国家に接近している様に見える。しかし、筆者は、北欧は、夫婦がフルタイムで共働きをし、育児については公的保育サービスの利用を行っているのに対して、オランダは、女性就業率の上昇はパートタイム労働によるものであり、公的な支援による保育サービスは、北欧諸国に比べて低い水準にあるという相違を指摘する。この相違の背後には、オランダにおける女性のフルタイム就労を否定的に考える人の数の多さが作用している。2006年の調査では、女性の約4割が就学時を持つ母親のフルタイム労働を否定的に捉えているとされる。

その一方で、著者は、就労が困難なマイノリティの人々にとって、このオランダにおける雇用・福祉改革がどのような意味を持っているかを問いかけ、「第3章 オランダモデルの影」では、近年のオランダにおける抑制的な移民政策の動きとその

解釈について言及している。オランダは、2002年までは、移民難民を積極的に受け入れる寛容な移民政策を採用する国家であり、21世紀初頭には、人口に占める外国系市民の比率は約18%になった。「多文化主義」の旗印の下で、移民は、オランダ語のみならず、母国語で教育を受けることさえできた。その背後には、移民の文化的アイデンティティの保持が自己イメージを高め、社会的統合を促進するという考え方があった。しかし、この移民政策は、2002年に第二次コック政権が総選挙で敗れ、第一次バルケネンデ政権が成立した後、大きく方向転換を遂げる。新しい移民政策は、移民に対して、オランダの市民たること、オランダ社会に「参加」することを要求する。その背景には、マイノリティの人々が失業する確率が高いこと、マイノリティの人々の居住する地域における犯罪の多発など多様な問題が発生したことも背景にあると思われる。オランダ社会への「参加」とは、福祉の受給者にのみ甘んじるのではなく、「労働」して、オランダの社会に貢献することを意味し、オランダの「価値規範」を受け入れることも要求する。移民希望者に対して、オランダ語のみならずオランダ社会に関する知識の試験も行い、コミュニティへの融合を働きかけるなど、「多文化主義」の時代とは異なる移民政策が採用されている。

現代のオランダの政治を理解できるという意味でも、本章は価値がある。オランダの移民政策の変化の背景には、脱工業化社会において政治的対立軸として従来の左右の軸が有効性を減少させ、社民政権が中道に近づき、左右主要政党の政策的距離が接近する結果、既成政党に対する国民の信任が低下すること、オランダが多数の政党が連立を組む形で政権を維持していることがある。その結果、左右の政党のいずれかが、政権を維持するために、移民抑制を主張する新右翼政党と結びつく余地が出てくる。しかし、その背後には、新右

翼政党を支持する素地が国民の間に広がっていることも否定できないと筆者は考える。政治における左右の軸が有効性を減少させるという政治的構図は、オランダ以外の国々でも見ることができ、筆者は、第3章における著者の分析はオランダに限らず、他の国々の政治分析への示唆にも富んでいると考える。

著者は、「第4章 光と影の交差」において、本書における議論をまとめている。著者のオランダの雇用・福祉制度の変容と政治の果たした役割に関する分析は、説得的であり、示唆に富んでおり、オランダの雇用・福祉に関心のある方はもちろんのこと社会保障制度改革に関心のある方には是非一読をおすすめしたい。その一方で、マイノリティとして、移民を取り上げてはいるが、我々が注視しなければならない障がい者等の人々に関する議論がなされていないことに、やや物足りなさを感じた。働くという形での「参加」が要請される政策の流れの中で、障がい者の「参加」はオランダにおいて、どの様に考えられているのか、著者の次の著作に大いに期待したいところである。

注

- 1) 長坂寿久『オランダモデル—制度疲労なき成熟社会』日本経済新聞社 2000年
- 2) オランダの医療・介護保険は、長期療養・介護をカバーする“Compartment 1”、短期医療をカバーする“Compartment 2”、自由診療をカバーする“Compartment 3”から成る。大森正博「オランダにおける公的医療保険制度の適用範囲を巡る政策動向」『健保連海外医療保障』No.95 pp.17-28 2012年9月、大森正博「オランダの介護保障制度」『リファレンス』No.725. pp.51-73 2011年6月 国立国会図書館 を参照。
- 3) Gosta Esping-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. 1990を参照。
- 4) オランダにおけるパートタイム労働は、週あたりの労働時間が35時間未満の労働である。

(おおもり・まさひろ お茶の水女子大学准教授)

『海外社会保障研究』執筆要領

1. 原稿の長さ

原稿の長さは以下の限度内とします。(図表1つにつき、200字で換算してください)

- (1) 論文：16,000字（図表を含む）
本文のほかに要約文（400字程度）およびキーワード（3～5語）を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字（図表を含む）
- (3) 動向：8,000字（図表を含む）
- (4) 書評：6,000字

2. 原稿の構成

必要に応じて、ⅠⅡⅢ…→123…→(1)(2)(3)…→①②③…の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a)(b)(c) または・などを使用してください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

3. 引用

本文中の引用の際は、出典（発行所、発行年）を明記してください。

4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に（ ）入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

- (例) <表1>受給者数の変化
<図1>社会保障支出の変化

6. 敬称

敬称は略してください。

- (例) 宮澤健一教授は → 宮澤は 貝塚氏は → 貝塚は

7. 注

注を付す語の右肩に1) 2) …の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

- (例) 1) 天川によると、集権・分権の軸に分離・融合の軸を…。

8. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997「企業内福祉と課税の中立性－退職金課税について」藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会

Ashford, Douglas E.1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell. Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." *In The Development of Welfare State*, edited by P.Flor and H.Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie,Roger. 1998. " Pension Systems and prospects in Asia and the pacific." *International Social security review*,Vol.58, No.3, 63-87.

樫原朗 1998「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp.56-72

新藤宗幸 1998「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp.260-267

インターネット掲載ページの場合は、そのページのタイトルとURL、ダウンロード日を明記してください。

UN (2009) Human Development Report 2009,Human development indicators,
<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/> (2010年6月3日)

9. 原稿の提出方法

編集作業はDTP (Desk Top Publishing) にて行いますので、以下の点についてできるだけご協力頂ければ幸いです。

- (1) 原稿はデジタルで提出してください。基本はメールに添付ファイルで結構ですが、ファイルの読み込みが困難な場合はCDなどのメディアに記録したものをご提出いただく場合もあります。
- (2) テキスト形式だけでは、欧文のアクセント、ウムラウト等や和文の記号や特殊文字などが消えたり、正しく保存されなかったりする場合がありますので、紙による完成原稿の提出も併せてお願いする場合があります。事務局からご連絡いたしますのでその際にはご協力ください。
- (3) 図表についても、デジタルデータでご提出ください。デジタルデータが無い場合は手書きまたはコピーなどの完成原稿でご提出ください。その際OS (Windows、Macintosh など)、アプリケーション名 (Excel、Lotusなど)、バージョン名 (2.0など) を提出する際に明記してください。

海外社会保障研究

第184号 2013年9月発行予定 特集：介護者支援の国際比較：要介護者と家族を支える取り組みの多様性

バックナンバー

- 第183号 2013年6月発行…… 特集：グローバル景気後退と各国の失業者支援政策
第182号 2013年3月発行…… 特集：精神障害者地域生活支援の国際比較
第181号 2012年12月発行…… 特集：公的年金の支給開始年齢の引き上げと高齢者の所得保障
第180号 2012年9月発行…… 特集：海外の社会保障制度における国と地方の関係
第179号 2012年6月発行…… 特集：社会保障における財源論—税と社会保険料の役割分担—
第178号 2012年3月発行…… 特集：スウェーデンの社会保障
第177号 2011年12月発行…… 特集：貧困への視座と対策のフロンティア
第176号 2011年9月発行…… 特集：若年就業と諸外国の社会保障政策—労働市場政策を中心として—
第175号 2011年6月発行…… 特集：高齢女性の所得保障：年金を中心に
第174号 2011年3月発行…… 特集：医師・看護師の養成と役割分担に関する国際比較
第173号 2010年12月発行…… 特集：諸外国の就学前教育・保育サービス
—子どもの「育ち」を保障する社会のしくみ—
第172号 2010年9月発行…… 特集：社会保障制度における財源徴収と情報管理の国際比較
第171号 2010年6月発行…… 特集：アメリカの社会保障
第170号 2010年3月発行…… 特集：ケア労働の国際比較—新しい福祉国家論からのアプローチ—
第169号 2009年12月発行…… 特集：イギリスの社会保障—ニューレイバーの10年
第168号 2009年9月発行…… 特集：諸外国における高齢者への終末期ケアの現状と課題

海外社会保障研究 投稿規程

『海外社会保障研究』は、諸外国の社会保障及びその関連領域に関する理論的・実証的研究、諸外国の社会保障に関する研究動向、諸外国の社会保障制度改革の動向等を迅速かつ的確に収録することを目的とします。

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」、及び「動向」の3種類です。投稿の際には、この中からひとつを選択し、原稿の最初に明示してください。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に投稿する論文等はいずれも他に未投稿・未発表のものに限ります。「論文」、「研究ノート」および「動向」は独創性（分析テーマ、内容、そして手法が、すでに発表されたり知られたりしていることから容易に導き出せるものではないこと）、有用性（内容がわが国の社会保障政策のあり方に重要な問題を提起する内容を含んでいること）を基本に、おおむね以下のようなものとします。
「論文」：独創性や有用性があり、結果の信頼度が高く、かつ学術論文としての体裁も整っているもの（図表、参考文献などを含む文字数上限：16,000字）。
「研究ノート」：独創性や有用性は、「論文」には及ばないが、今後の発展が期待できる水準に達しているもの。併せて、結果の信頼度も相当に高く、学術論文としての体裁も整っているもの（同：12,000字）。
「動向」：「論文」や「研究ノート」に該当しないもので、有用性に優れ、諸外国の社会保障の動向などを政策資料、統計等をもとに的確にまとめているもの。併せて、内容の信頼度もあり、学術論文としての体裁も整っているもの（同：8,000字）。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付して下さい。採用の決まったものは、デジタルファイルも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」、及び「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。
6. 掲載された論文等は、他の雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には、国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受けることを必要とします。なお、掲載号の刊行後に、国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。
7. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-3
日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
電話 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

研究の窓

第17回厚生政策セミナー

「地域の多様性と社会保障の持続可能性」……………伊藤善典

第17回厚生政策セミナー

テーマ 地域の多様性と社会保障の持続可能性

基調講演1 地域経済視点からの社会保障支出とその将来見通し

……………西村周三

基調講演2 先進国に相応しい安定感ある社会の構築

—多様な主体の参加による地域づくり—……………奥野信宏

問題提起1 人口構造変化からみた地域の社会保障……………佐々井司

問題提起2 都会と地方それぞれにおける収入、資産、消費……………暮石渉

問題提起3 都市部と郡部における在宅医療・介護サービス提供体制

構築上の課題 —福岡県を事例として—……………川越雅弘

問題提起4 震災を契機としたコンパクトシティ化

—陸前高田市の挑戦—……………山本克也

パネル討論1

「地域再生におけるソーシャル・キャピタルの役割」……………山内直人

超高齢社会の居住環境論

—居住のセーフティネットの視点から—……………園田真理子

医療・介護資源の空間的偏在と地域住民のインセンティブ……………野口晴子

パネル討論2

ディスカッション……………奥野信宏，山内直人，園田真理子，野口晴子，
西村周三，伊藤善典（司会）

投稿（研究ノート）

老人福祉センターにおける自主サークル化講座の効果と基盤

—健康関連QOLに着目して—……………小笠原浩太，米澤旦，伊瀬卓

公的年金制度の一元化の政治過程

—農林年金と厚生年金の統合を中心に—……………宮田研志

判例研究

社会保障法判例……………島崎謙治

書評

山村りつ著

『精神障害者のための効果的就労支援モデルと制度

—モデルに基づく制度のあり方—……………相澤欽一

樋口美雄・宮内環・C.R.McKenzie 慶応義塾大学パネルデータ

設計・解析センター（編）

『親子関係と家計行動のダイナミズム

—財政危機下の教育・健康・就業—……………安井健悟

編集後記 各国の失業支援策を特集した今号では、失業保険等の設計が、国ごとの経緯から大きく異なることが明らかにされましたが、同時に各国が現在までに試行錯誤を繰り返して来ている様子も浮かび上がりました。パッチワークのような失業支援策における個々のプログラムの本来の目的とその実際の機能を冷静に問い直し続けることは、いずれの国でも必要な作業なのかもしれません。

さて、本号には2本の投稿論文も掲載されています。昨年1年の間に受領し、採否の出た投稿論文の採択率は75%、採択までの最長期間は277日、最短期間は112日でした。今後とも奮ってご投稿ください。

(T. S.)

【お詫びと訂正】

海外社会保障研究第182号のP.60に誤りがありましたので、お詫びし訂正いたします。
右24行目 **【誤】** 採用決定（平成24年7月） **【正】** 採用決定（平成24年11月）

編集委員長

西村 周三（国立社会保障・人口問題研究所長）

編集委員

井伊 雅子（一橋大学教授）
江口 隆裕（神奈川大学教授）
落合恵美子（京都大学教授）
加藤 淳子（東京大学教授）
駒村 康平（慶應義塾大学教授）
高橋 紘士（国際医療福祉大学教授）
廣瀬真理子（東海大学教授）
金子 隆一（国立社会保障・人口問題研究所・副所長）
藤原 朋子（同研究所・企画部長）

林 玲子（同研究所・国際関係部長）
勝又 幸子（同研究所・情報調査分析部長）
金子 能宏（同研究所・社会保障基礎理論研究部長）
阿部 彩（同研究所・社会保障応用分析研究部長）

編集幹事

西森 和寛（同研究所・企画部第2室長）
竹沢 純子（同研究所・企画部第3室長）
小島 克久（同研究所・国際関係部第2室長）
泉田 信行（同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長）
白瀬由美香（同研究所・社会保障応用分析研究部第3室長）
酒井 正（同研究所・社会保障基礎理論研究部第2室長）
暮石 渉（同研究所・社会保障基礎理論研究部第3室長）

海外社会保障研究 No. 183

平成 25 年 6 月 25 日 発 行

編 集 国立社会保障・人口問題研究所
〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号
日比谷国際ビル6階
Tel: 03-3595-2984
homepage: <http://www.ipss.go.jp>

印 刷 株式会社 弘 文 社
〒272-0033 市川市市川南2丁目7番2号
Tel: 047-324-5977

ISSN 1344-3062

●本誌に掲載されている個人名による論文等の内容は、すべて執筆者の個人的見解であり、国立社会保障・人口問題研究所の見解を示すものではありません。

THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH (KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

Summer 2013 No. 183

Special Issue: The Global Recession and Policies of Support for the Unemployed in Four Countries

Foreword Miki Kohara

Policies to Support Unemployed People in the UK Hideo Higuchi

Support Systems for the Unemployed in Germany Satoshi Nakauchi

The Role of Unemployment Insurance in Sweden Mayumi Yamamoto

The Employment Insurance System and Policies to Support Unemployed People in Korea
..... Myoungjung Kim

Article

Trends in Rehabilitation for Offenders in Denmark: a Suggestion to Japan Makiko Okabe

Report and Statistics

Social support for older people with dementia and their caregivers in Mexico: a comparison with Japan
in regard to attitudes toward family caregivers.....Hiroko Matsuoka and Hidehiko Yamaguchi

Book Review

Sri Wening Handayani and Babken Babajanian (eds.)

Social Protection for Older Persons: Social Pensions in Asia Hirokazu Kajiwara

Jiro Mizushima

Reversed Welfare State: The Light and Shadow of the Dutch Model Masahiro Omori
