

スウェーデンの失業者・生活困窮者に対する所得保障制度(1)

中 野 妙 子

はじめに ― 本稿の問題関心

1. 失業保険による給付

- (1) 失業保険制度の概要
- (2) 受給要件
- (3) 給付水準
- (4) 支給制限
- (5) 支給日数
- (6) 失業保険の財源
- (7) スウェーデンの失業保険制度の特徴

2. 労働市場政策による現金給付

- (1) 活動手当
- (2) 発展給付
- (3) 活動手当および発展給付の財源
- (4) 失業保険給付および生計扶助との相互関係（以上本号）

3. 社会サービス法に基づく生計扶助

おわりに

はじめに ― 本稿の問題関心

わが国では、1990年代半ばのバブル経済崩壊以降、人口の高齢化、失業率・離婚率の上昇、非正規労働者人口の増加などの就業構造の変化等を反映して、生活保護の保護率および受給者数が増加し続けている。とりわけ2008年のリーマン・ショック後は厳しい雇用情勢が続き、2010年の平均完全失業率は5.1%、完全失業者数は約334万人と高い数値を記録

した¹⁾。これに伴って生活保護受給世帯・受給者数も急増し、2010年12月時点での生活保護受給世帯数は約143万人、受給者数は約199万人となった²⁾。受給者数の増加に伴う保護費の増大は、国・地方公共団体の財政にとって重い負担となり、生活保護のあり方の見直しも議論されてきている。実際、老齢加算が2004年度から、母子加算が2005年度から、相次いで段階的に減額・廃止され、これらの加算の廃止の合憲性を問う訴訟も全国で提起された³⁾。母子加算は政権交代によって2009年末から再度支給されるようになり、訴訟も取り下げられたが、老齢加算については訴訟が継続中である。現在も、2011年5月末より開始された「生活保護制度に関する国と地方の協議」において、受給者に対する就労支援の強化のみならず、給付水準の削減も視野に入れた話し合いが行われている。

一方、雇用保険においては、雇用状況の悪化を背景に、非正規労働者に対する適用の拡大や雇用調整助成金の拡充などの改革が行われ、雇用によって生計を維持する者のほとんどをカバーしうようになった。しかし、それでもなお雇用保険の受給者資格を満たさない者（自営業の廃業者、いわゆるフリーターなどの短期かつ細切れの就労を繰り返す者、新卒未就職者など）や、長期失業によって雇用保険による求職者給付の受給期間を満了しても再就職できない者について、労働市場への参入をどのように支援するかが問われている⁴⁾。2009年より、これらの者に対する緊急的な支援として、緊急人材育成支援事業による職業訓練（基金訓練）および訓練・生活支援給付が実施されてきた。これは、雇用保険を受給できない者等に対し、職業訓練を受けることを前提に、単身者には月10万円、扶養家族を有する者には月12万円を支給するものである。基金訓練および訓練・生活支援給付は、一定の効果を上げていると評価される反面、公共職業紹介所と訓練実施機関との機能連携の不十分さなどの問題も指摘されている⁵⁾。

1) 総務省「労働力調査（基本集計）」平成22年平均（速報）結果。

2) 厚生労働省「福祉行政報告例」平成22年12月分概数。

3) 福岡高判平成22・6・14判時2085号76頁、東京高判平成22・5・27判時2085号43頁、広島地判平成20・12・25賃社1485号49頁など。

4) 野川忍「雇用保険と求職者支援制度の課題と展望」季刊労働法232号2頁以下。

5) 野川・前掲注(4)10頁。

このように、現在、生活に困窮する者に対する最後のセーフティネットである生活保護の意義、その保障すべき水準を改めて考える時期に来ているといえる。同時に、若年者・非正規労働者等の失業に関しては、雇用保険の受給要件を満たさず、生活保護を受給するための補足性の要件（資産・能力の活用など）を満たすこともできず、いずれの給付も受給することができない者への保障が必要とされている。上述した基金訓練および訓練・生活支援給付は、雇用保険と生活保護の中間に位置する「第2のセーフティネット」として注目され、2011年度中に恒久化することが検討されている⁶⁾。生活保護制度のあり方を考える上で、雇用保険との役割分担、そしてこれら2つの制度の狭間にある者に対する第2のセーフティネットの構築の必要性は、重要な論点の1つである。加えて、これらの給付を受給する者の再就労への誘導という観点からは、受給者の就労インセンティブを削がない給付設計も重要な検討課題となる。

本稿は、以上のようなわが国の問題状況に対して比較法的観点から示唆を得るために、スウェーデンにおける失業者・生活困窮者に対する所得保障制度のあり方を検討するものである。本稿の最終的な目的は生活困窮者に対する最低所得保障制度のあり方を考察することであり、その意味では失業者に限らず高齢者や傷病・障害者も検討対象となる。しかし、上述のようにわが国において特に若年者・非正規労働者の失業への対応が喫緊の課題となっていることから、主に被用者の失業の場面を念頭に置き、失業から困窮へという流れに沿って制度をたどることとした。具体的には、失業保険による給付、労働市場政策による現金給付、そして社会サービスによる生計扶助という順で、スウェーデンの制度の概要を紹介し、その特徴の検討を行う。そして、各制度間の連携や役割分担、給付水準の相互関係、受給者の就労インセンティブへの配慮のあり方などを明らかにすることを目指す⁷⁾。

6) 厚生労働省『平成22年版厚生労働白書』246頁。

7) 本稿は、2008年から2011年にかけて、ルンド市社会福祉事務所、マルメ市セードラ・インナーシュターデン区労働市場政策局、マルメ市ヒリエ区社会福祉課、ルンド市公共職業紹介所、コミュニナリス失業保険金庫ルンド事務所およびマルメ地方行政裁判所において行った聞き取り調査の内容を踏まえたものである。なお、スウェーデンの法律用語を和訳するに当たっては、萩原金美『スウェーデン法律用語辞典』（中央大学出版部、2007年）を参照した。

1. 失業保険による給付

(1) 失業保険制度の概要

(a) 現行の失業保険法の概要

スウェーデンでは、19世紀末から、失業した組合員に求職活動のための費用を支給するために、労働組合が失業保険金庫を設立するようになった。当初は組合員から徴収する保険料のみで金庫の運営を賄っていたが、金庫の財政力の脆弱さから給付水準も低く留まっていた。そのため、国家による援助が求められるようになり、1934年に失業保険令が制定され、国庫補助付きの任意保険としての失業保険制度が1935年より施行された。同政令は、1973年に旧・失業保険法が施行されたことにより、廃止された⁸⁾。

現行の失業保険法 (Lag (SFS1997:238) om arbetslöshetsförsäkring、ALFと省略される) は、1997年に制定され、1998年に施行されたものである。当時、全労働力人口の90%以上が失業保険金庫に加入していたが、失業保険給付を受給する者が全失業者に占める割合は75%程度に留まった。すなわち、失業保険金庫に未加入であったために、あるいは加入していても受給要件を満たさなかったために、失業保険給付を受給できない者が、一定程度存在したのである⁹⁾。そこで、失業保険を労働市場に対して一定の結び付きを有する全ての者に給付を行う一般的かつ団結的な保険にすることを目指して、現行法制定により、所得比例給付の受給要件を満たさない者に給付を行う基礎保険が導入された。また、同時に現行の失業保険金庫法 (Lag (SFS1997:239) om arbetslöshetskassor、LAKと省略される) が制定され、補完的な金庫であるアルファ金庫 (Alfa-kassan) が設立された¹⁰⁾。

こうして成立した現在の失業保険制度 (Arbetslöshetsförsäkringen) は、

8) SO (Arbetslöshetskassornas Samorganisation), Historik över Arbetslöshetsförsäkringen från 1885, 2008, s 1-3. (<http://www.samorg.org/so/filer.aspx?typ=dokument&id=-16343000414985>)

9) 1997年以前は、失業保険給付の受給要件を満たさない者に対しては、「労働市場支援のための金銭給付に関する法律」(Lagen om kontant arbetsmarknadsstöd, KAS) による給付が行われた。失業者の約8%がKASによる給付を受給していた。Prop. 1996/97:107, s 84f.

10) SO, supra note 8, s 9; Prop. 1996/97:107, s 89.

被用者のみでなく事業主をも対象とし（ALF1条）、基礎保険と任意加入の所得比例保険との2つの部分により構成される（ALF4条）。失業保険の運営は、失業保険金庫法（LAK）に基づき設立される法人である失業保険金庫（arbetslöshetskassa、a-kassaと省略される）が行う（ALF5条）。失業保険金庫に対する監督を行う行政機関として、失業保険監督庁（Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen、IAFと省略される）が設置されている（LAK89条）。失業保険監督庁は、法令の解釈の詳細について、失業保険金庫および公共職業紹介所に対して法的拘束力を伴う命令を発する権限を有する（ALF3条2段等）。

2006年に成立した保守連立政権は、当時のスウェーデン経済が回復基調であったにもかかわらず、失業者数が改善しないのは、寛容すぎる失業保険制度が就労意欲を削いでいることに一因があると考えた。同政権は、失業保険が労働市場における「転換」のための保険であることを明確にする必要があるとして、2007年に失業保険法（ALF）を大きく改正した¹¹⁾。2007年改正は、失業保険給付の受給要件の厳格化、長期受給者に対する給付水準の引下げ、支給期間の短縮、加入者が負担する保険料の引上げなどを内容とするものであり、失業保険金庫および労働組合から強い批判を受けた。以下では、同改正を経た現行法の規定に基づき、失業保険制度の仕組みについて概観していく。

（b）失業保険金庫とその加入資格

スウェーデン全土に、2011年3月時点で、32の失業保険金庫が存在する。失業保険金庫への加入は任意であり、全国で約330万人が加入している。加入者数は、保守連立政権下での失業保険制度の引締めの影響により、2000年代前半よりも減少している¹²⁾。

11) Prop. 2006/07:15, s 16f.

12) 2007年の失業保険法（ALF）改正により、給付水準の引下げや保険料の引上げが行われたことを受けて、2007年には約38万人、2008年には約8万人が失業保険金庫を脱退した。2008年末以降、不況の影響や、長期的な疾病により傷病手当の受給期間を満了した者に対し失業保険給付を支給する特例を設けた（3年間の時限立法（SFS2009:1597）による）ことなどから、加入者数は増加傾向に転じている。それでも、依然として、2006年以前の加入者数（約380万人）を大きく下回ったままである。Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 37; IAF, Arbetslöshetsförsäkringen i siffror 2010, 2010, s 13. (<http://www.iaf.se/Global/statistik/Arbetsloshetsforsakringen2010.pdf>)

失業保険金庫は、一定の職種・業種またはこれに類するものを事業の範囲とすることとされており (LAK1条2段)、失業保険金庫への加入資格はその者の職業によって定まる。失業保険金庫は多くの場合に労働組合が母体となって設立されており、労働組合の組合員は同時に失業保険金庫に加入することが多い。ただし、労働組合への加入と失業保険金庫への加入が同時に行われる必要はない。例えば、コミュニナルス失業保険金庫は、コミュニン¹³⁾ およびランスティング¹⁴⁾ やその公社等に雇用される者 (病院や保育所、消防署の職員など) を対象とする産業組合である、コミュニナルを母体とする。コミュニナルには50万人以上の組合員がいるが、労働組合には加入せずに失業保険金庫にのみ加入する者も多く、コミュニナルス失業保険金庫の加入者数は52万人を超えている (2010年度末時点)¹⁵⁾。

失業保険金庫に加入するためには、当該失業保険金庫の対象となる職種・業種等で働いていること、または、加入の時点で就労していない場合には直近の仕事が対象職種・業種等に該当することが必要である。就労の程度についての条件はないため、パートタイム労働者であるかフルタイム労働者であるかは問われない¹⁶⁾。同時に2つの失業保険金庫に加入することはできず、64歳に達すると失業保険金庫への加入資格を失う (LAK34条1段)。また、既に参加している者も、65歳¹⁷⁾ に達すると加入者資格を喪失する (同条2段)。

職種・業種を問わず加入することができる補完的な金庫として、前述のアルファ金庫が、失業保険金庫の連合組織であるSO (Arbetslöshets-

13) コミュニン (kommun) は、スウェーデンの地方自治制度における基礎的自治体であり、社会サービス (高齢者福祉、障害者福祉、生計扶助等)、教育、都市計画、住宅政策、電力・ガス・上下水道など住民に身近なサービスを提供する責務を負っている。

14) 広域自治体であるランスティング (landsting) は、保健医療サービス、地域・交通計画、高等・専門教育など、広域的な視野からの施策展開を必要とする業務を所管している。コミュニンとランスティングは、わが国の市町村と都道府県との関係とは異なり、上下関係にはない。藤井威『スウェーデン・スベシヤル(Ⅲ)福祉国家における地方自治』(新評論、2003年) 8-10頁参照。

15) <http://www.iaf.se/Statistik/Medlemsutveckling/>

16) SO, Bra att veta om arbetslöshetsförsäkringen, 2011, s. 5. (<http://www.samorg.org/so/filer.aspx?typ=dokument&id=-16343338318007>)

17) これは、老齢年金制度における最低保障年金の支給開始年齢に一致する。

kassornas Samorganisation) によって設立されている。アルファ金庫は、労働組合を母体としないため、職種・業種を問わず全ての者が加入することができる。同金庫は、加入者に対して基礎保険および所得比例保険を提供する他、失業保険金庫に加入していない者に対して基礎保険の給付を行う役割を担う。2010年末の時点で、約73,000人がアルファ金庫に加入している¹⁸⁾。

(2) 受給要件

(a) 「失業」の概念

現行の失業保険法 (ALF) は、「失業」の概念について定義規定を設けていない。しかし、1973年の旧法制定時の法律案によれば、報酬が支払われる労働を他者のために遂行しておらず、かつ自身のための利益追求目的での労働もしていないことが、「失業」であると定義付けられている¹⁹⁾。そして、この概念が現行法の下でも継承されていると考えられる。したがって、休暇中、解雇予告期間中あるいはレイオフ中などで、使用者から賃金を支払われている者は、失業しているとはみなされない。また、休業中の労働者も、休業期間中の賃金の支払いの有無を問わず、失業者とはみなされない (レイオフ、休業等を給付対象から除外するALF10条も参照)²⁰⁾。裁判例には、4ヶ月間の免許停止を受け、その間、雇用契約は継続しているものの就労することができず無給となったタクシー運転手につき、失業保険の受給権を認めるべき例外的事情は存在しないとしたものがある (行政最高裁判所2004年10月28日判決、RÅ 2004 Not 188)。

また、失業保険法 (ALF) が保障対象とする「失業」は、いわゆる「完全失業」(労働時間がゼロとなり、雇用が100%失われた状況)のみでなく、「部分的失業」すなわち労働時間の減少をも含んでいる。このことは、後述するように、失業保険給付を受給する者が部分的に就労する場合に、一週間のうち失業しているとみなされる日数についてのみ保

18) *supra* note 15.

19) Prop.1973:56, s 174.

20) 失業保険監督庁 (IAF) が、破産した企業の被用者に対し国による賃金支払い保証がなされる場合などの失業概念の解釈適用について、命令を定めている (IAFFS2009:1)。

険給付が行われることから明らかである(1.(5)参照)。したがって、例えばフルタイム労働者が、雇用条件を変更されてパートタイム労働者として雇用を継続される場合、減少した労働時間分は失業とみなされ、保険給付の対象となる。ただし、判例では、同一の使用者の下で労働条件を変更し、労働時間を短縮して雇用を継続されることが、労働者の意思によるものであることが明確である場合には、減少した労働時間分を失業保険法(ALF)にいう失業とみなすことはできないとされている(行政最高裁判所2006年3月8日判決、RÅ 2006 ref. 6)。すなわち、労働時間の短縮が労働者自身の意思によるものである場合には、失業とはみなされない。

(b) 基本的要件

失業保険からの給付を受けるためには、まず、基本的要件(*grundvillkor*)といわれる一定の要件を満たさなくてはならない。失業保険法(ALF)9条1段によれば、失業に対する給付は、申請者が、①1日3時間、週平均17時間以上の労働を行うことができ、行う意欲があること、②「適切な仕事」(*lämpligt arbete*)の紹介を受けることができ、かつ受ける意欲があり、働くことに支障がないこと、③公共職業紹介所(*Arbetsförmedlingen*)に求職者としての登録をしていること、④公共職業紹介所の助言の下で個別行動計画書(*individuell handlingsplan*)を作成していること、⑤「適切な仕事」を積極的に探しているが、そのような仕事が見つからないこと、といった一連の条件を満たす場合に、支給される。すなわち、受給を希望する者は、単なる失業者(*arbetslös*)ではなく、積極的に仕事を探している求職者(*arbetssökande*)でなければならない。これは、失業保険が労働市場における「転換」のための保険であることに基づく²¹⁾。

基本的要件の②に挙げた「働くことに支障がない」という要件については、給付申請者が未成年の児童を家で養育している場合が問題になる。家庭以外での児童の保育環境が整えられていない場合は、その者は就労を妨げられているとみなされ、失業保険給付の受給権を得られない。し

21) Prop. 1996/97:107, s 83.

かし、児童の保育環境が遅滞なく整えられるならば、受給要件を満たすものとされる。旧法の下での事案であるが、以前にパートタイム労働をしており、同様の労働時間の就労をするための保育環境を整えた者について、働くことに支障はなく、失業保険給付の受給権を有するとした判例がある（社会保険上級裁判所1989年6月8日判決、FÖD 1989:43）²²⁾。

また、基本的要件の②および⑤にあるように、申請者は、「適切な仕事」を積極的に探さなくてはならず、公共職業紹介所から「適切な仕事」を紹介された場合には、これを承諾しなければならない。「適切な仕事」の概念は、失業保険法（ALF）11条に定義付けられている。失業保険は従前の職業を保障する職業保険（yrkesförsäkring）ではない²³⁾。ため、求職活動を行う職種や地域を限定することは認められない²⁴⁾。ただし、公共職業紹介所は、求職者の従前の職業、経験、通勤や単身赴任の可能性その他の個人的な事情に対する合理的な配慮を行ったうえで、「適切な仕事」を紹介する（ALF11条1号）。したがって、受給者が自ら求職活動を地理的・職种的に限定することは現行法上認められないが、公共職業紹介所が「適切な仕事」の判断に際して求職者の個人的な事情に配慮することは認められる²⁵⁾。実務では、例えば、配偶者の就労状況、同居する親や幼児の介護・養育といった家庭の事情に基づき、求職活動の地理的範囲を限定することは認められている（IAFFS2004:3, 11条）。子供が継続的な監護を必要としない年齢に達した場合には、一方の親は他の地域での就労を受け入れなければならない。その場合でも、週に一

22) 親族等の介護に関しては、義母と父親の介護者としてコミュニケーションに雇用されていたが、義母の入院によって義母の介護（月60時間）に相当する分の賃金を支払われなくなった者について、父親の介護（月20時間）に差し支えない程度に就労する意思があり、かつ父親の介護は働くことへの支障に当たるとはみなされないとして、失業保険給付の受給権を認めた社会保険上級裁判所1990年8月27日判決（FÖD1990:31）がある。

23) Prop. 1996/97:107, s 83.

24) 失業保険法（ALF）の2007年改正以前は、失業保険給付の受給開始後最初の100日間について、受給者が求職活動の範囲を自身の従前の職種および現住の地域に限定して行う権利が、明文規定をもって認められていた（2007年改正前ALF9a条）。しかし、保守連立政権は、失業保険の目的は新しい就労への「転換」を行う短期間のあいだ給付を支給することにより、このような限定を付すことが柔軟な求職活動を妨げているとして、当該規定を廃止した。Prop. 2006/07:89, s 55.

25) Prop. 2006/07:89, s 56.

度は家に帰ることができる(すなわち、週末型単身赴任が可能な)距離での就労に限定される。

判例は、ノルウェーとの国境近くに住む求職者に対してノルウェー国内の仕事が紹介された事例において、言語・環境の類似性や週末型単身赴任の可能性なども考慮したうえで、他国での仕事であるというだけで「適切な仕事」に当たらないとはいえないとしており(行政最高裁判所2008年6月5日判決、RÅ 2008 ref. 45)、時には国外での就労も求められることになる。他方で、従業員が2名しかいない小規模企業を使用者との関係悪化のために辞職した労働者にとって、同企業への復職は「適切な仕事」には当たらないとされる(社会保険上級裁判所1991年10月31日判決、FÖD1991:35)。

「適切な仕事」の判断にあたっては、この他に、紹介する仕事において労働協約に従った賃金が支払われていること(ALF11条2号)、労働争議が起こっていないこと(同条3号)、労働環境法令が遵守されていること(同条4号)などの事情も考慮される。具体的な考慮要素は、失業保険監督庁の命令に定められている(IAFFS2004:3)。

さらに、失業保険法(ALF)9条2段により、公共職業紹介所が行う「若者のための就職保証」(jobbgarantin för ungdomar)(詳細は2.(1)で後述)への参加を勧められたにもかかわらずこれを拒否した者は、当該失業期間中、失業保険による給付を受けることはできない。これは、「若者のための就職保証」への参加を拒否した者に失業保険給付を支給することは、早期就労を目指す同プログラムの目的に反するためである²⁶⁾。

(c) 就労要件

失業保険給付を受給するためには、基本的要件に加えて、以下に述べる就労要件(arbetsvillkor)も満たす必要がある。

就労要件については、失業保険法(ALF)12条が規定している。同条によれば、失業保険給付の受給権を得るためには、給付申請者が失業の直前12ヶ月の間に、①6ヶ月以上かつ月80時間以上の就労をしたこと、または、②①を満たさないときには、連続した6ヶ月の間に計480

26) Prop. 2006/07:118, s 29.

時間以上、月50時間以上の就労をしたことが、要求される。ここでいう就労期間・時間の算定には、有給休暇を取得した期間も含まれる（ALF 13条）。また、兵役に従事した期間および親手当を受給した期間も、2ヶ月を限度として就労した期間とみなされる（ALF13a条）。

原則として6ヶ月以上の就労を要求する現在の就労要件は、1997年の現行法制定時に導入されたものである。それ以前の旧・失業保険法の下でも、失業前直近12ヶ月の間に一定程度の有償労働をしていたことを受給要件としていた。しかし、旧法による就労要件は非常に緩やかで、失業保険給付を受けるためには5ヶ月以内に3時間以上の就労をした日が80日以上あることが要求されるに過ぎなかった²⁷⁾。現行法制定時の政府提出法案では、失業保険給付の受給権は労働市場に対する確固とした結び付きに基づくものでなければならず、旧法が定める就労要件は不十分であると述べられている²⁸⁾。したがって、直前12ヶ月間に6ヶ月以上の就労を要求する現在の規定は、歴史的に見ると厳格化された要件を定めるものであるといえる。

さて、上述した就労要件は、通常の場合、申請者が公共職業紹介所に失業を申請した（求職者として登録した）月の前月までの12ヶ月間を対象として認定される（認定対象期間、ramtid、ALF 15a条）。ただし、傷病、2歳未満の子供（養子の場合は養子縁組後2年以内の子供）の養育（養育のための不就労の直前に、就労要件を満たす程度の就労がある場合には、子が3歳になるまで（養子については養子縁組後3年以内まで）延長される）、親族等介護手当を受給しての介護などの理由によって就労を阻害されていた場合、その期間は就労要件の認定から除かれる（ALF16条）。すなわち、これらの事情により就労できなかった期間があると、その分、失業の直近12ヶ月よりも以前の期間に遡って就労要件を判断することになる。25歳以上の者がフルタイム教育を修了する期間（ALF16b条）や、親手当を受給した期間（ALF17条）なども、同様に取

27) 前掲注(9)で述べたように、当時、失業保険給付の受給要件を満たさない者に対しては「労働市場支援のための金銭給付に関する法律」(KAS)により給付が行われていた。同法による就労要件は旧失業保険法よりは厳格であったが、現行法よりは緩やかであり、失業前12ヶ月間に月75時間以上の就労を5ヶ月以上行っていれば足りた。

28) Prop. 1996/97:107, s 97.

り扱われる。就労要件の認定対象から除かれる期間 (överhoppningsbar tid) は、5年間を超えることはできない (ALF17a条)。したがって、最長で、過去6年間に遡って就労要件の充足を判断することになる。

(d) 受給手続き

(b)で述べたように、失業保険給付の受給を申請しようとする者は、まず、公共職業紹介所に失業を申請し、求職者として登録しなければならない。申請者は、公共職業紹介所に登録した時点から失業しているものとみなされる。公共職業紹介所への登録方法については、失業保険監督庁 (IAF) の命令において詳細が定められている (IAFFS2009:4)。公共職業紹介所と各失業保険金庫とはコンピューターネットワークで繋がれており、登録された求職者の情報はネットワークを通じて失業保険金庫へ通知される²⁹⁾。

給付申請者は、失業保険金庫に対し、給付申請書および失業前の就労状況の証明書 (被用者の場合は使用者が記入する) を送付しなければならない (ALF47条)。給付申請書には、従前の就労とその程度 (雇用、自営業、就学などの別)、失業の理由、副業の有無、週何時間の就労が可能か、などの情報を記入する。これらの情報は、受給権の有無や支給額の判断に用いられる。給付の申請から受給開始までにかかる期間は、全失業保険金庫の2010年時点の平均で、基礎保険の給付について12週間、所得比例保険の給付では7週間となっている³⁰⁾。また、受給開始後は、受給者が2週間ごとに金庫カード (kassakort) を提出することによって、受給者の失業、就労、傷病や育児の状況などを失業保険金庫に申告する。

(3) 給付水準

失業保険からの給付は日当の形式で支払われる (ALF19条)。給付の額は、大まかに述べると、従前の就労時間、従前の賃金 (所得比例保険

29) 公共職業紹介所のみならず、社会保険事務所、中央学生援助委員会 (Centrala studiestödsnämnden, CSN) およびコミューンの社会福祉事務所ともネットワークを共有しており、必要な情報の交換が容易にできるようになっているとのことである。これらの行政機関相互間での情報提供義務については、失業保険法 (AFL) 48a条以下に規定がある。

30) IAF, *supra* note 12, s 10.

についてのみ)、週何時間の就労を希望しているか、週何時間の失業状態にあるか、によって定まる。なお、以下に述べるのは、フルタイム労働を希望する求職者に対する給付の仕組みである。パートタイム労働を希望する者に対しては、基礎給付、所得比例給付ともに、支給額が割合的に引き下げられるようになっている（ALF38条）。

(a) 基礎保険

失業保険金庫に加入していない者、または失業保険金庫に加入しているが所得比例保険からの給付を受給する資格を得ていない者に対しては、基礎保険（grundförsäkringen）から給付が行われる（ALF6条）。すなわち、上述した基本的要件および就労要件を充足しているが、後述する加入者要件を満たしていない者が、基礎保険の対象となる。なお、20歳未満の者は、基礎保険からの給付を受給することはできない（同条2段）³¹⁾。

受給者がいずれかの失業保険金庫に加入している場合、基礎保険の給付は当該失業保険金庫が行う。いずれの失業保険金庫にも加入していない者に対しては、アルファ金庫が給付を行う。2009年には約47,000人（全失業保険給付受給者の約12%）が基礎給付のみを受給したが、そのうち約25,000人が金庫未加入者であり、アルファ金庫による給付を受給していた³²⁾。

基礎保険による給付（基礎給付、grundbelopp）の支給額は、政令で定める額をもとに、申請者の従前の就労時間に比例して算定される（ALF24条）。すなわち、基礎給付は、受給者の従前の所得とは関連性を有しない。12ヶ月の認定対象期間（ramtid）を通してフルタイム労働をしていた者に対しては、日額320krが支給される。基礎給付の額は、基礎的な保障を与え、かつ積極的な求職活動を行う意欲を削がない水準として設計されている³³⁾。フルタイム労働をしていなかった、あるいは就

31) 18歳以上20歳未満で失業保険の受給要件を満たさない者は、一定要件の下で、後述する発展給付を受給することができる（2.(2)参照）。

32) Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 100.

33) Prop. 1996/97:107, s 115. 基礎給付の額は、1990年代は日額240krで据え置かれていたが、賃金の上昇を反映するために2001年および2002年に段階的に引き上げられて、現在の日額320krとなった。Prop. 1999/2000:139, s 73f.

労期間が12ヶ月よりも短い者に対する給付は、就労時間の不足に応じて320krから減額される(失業保険に関する政令(SFS1997:835)3条1段)。

(b) 所得比例保険

所得比例保険からの給付(所得比例給付、*inkomstrelaterad ersättning*)を受け取るためには、基本的要件・就労要件の充足の他に、失業保険金庫への加入期間が12ヶ月以上あること(加入者要件、*medlemsvillkor*)が要求される。所得比例給付の受給には年齢の下限はない。

所得比例給付の支給額は、受給者が失業前に得ていた平均賃金日額と、失業している労働時間数に応じて算定される(ALF25条)。原則として、支給開始後最初の200日間は従前の平均賃金日額の80%、その後は70%が保障される。既受給日数の算定に際しては、後述する活動手当(*aktivitetsstöd*)を受給した日も失業保険給付を受給した日と同視される(ALF26条)。支給水準は、2007年改正以前は、全支給期間について同一(80%)であった。しかし、求職者および公共職業紹介所の双方に対して早期の再就職を目指す動機付けを行うために、2007年改正によって、受給期間の長さに応じて給付水準を逡減する仕組みが導入された³⁴⁾。

ただし、政令によって、所得比例給付の支給額の上限および下限が定められている。現在の上限額は、日額680krである。また、最低支給額は、認定対象期間を通してフルタイム労働をしていた者について日額320krであり、就労時間の不足に応じてこの額が引き下げられる(失業保険に関する政令4条1段)。

2009年には、全受給者の約88%、すなわち約35万人が所得比例給付を受給した。また、2010年の所得比例給付の平均支給額は日額607krである³⁵⁾。

34) Prop. 2006/07:15, s 25.

35) IAF, *supra* note 12, s 6. したがって、所得比例給付受給者の多くが、失業保険による保障の上限を超える所得を有し、上限額の給付を受給していると推測される。月額18,700kr(30万円弱)の賃金を得ていた場合に80%の支給がなされる期間の受給額が日額680krとなることから、上限額の設定はそれほど高くないといえる。失業保険による給付の上限を超える所得については、労働組合が団体協約に基づく補足的な保険を提供している。協約保険による補足的な所得保障は、失業だけでなく傷病等のさまざまな要保障事故をカバーしており、労働組合への加入率を高める重要な要因の一つとなっている。

(4) 支給制限

(a) 自己都合退職等

給付申請者が正当な理由なく退職した場合、または、不適切な行動を理由に解雇された場合には、失業保険給付の受給権を部分的に失う（ALF 43条）。自己都合退職の場合には最長45日分、解雇の原因となる行為が申請者にあった場合には最長60日分の受給権を失う。これらの制限は、それぞれ、112日間または168日間のあいだに受けなければならない（ALF 法44条）。また、同一の支給期間内に3度目の自己都合退職または不適切な行動を理由とする解雇が生じた場合には、受給者は当該支給期間の残り日数について給付受給権を失う（ALF 45条2段）。これらは、保障対象となるリスクを自ら引き起こした者は受給権を制限されなければならないという、保険の一般的な原則に基づく規定である³⁶⁾。

失業の理由は失業保険金庫に提出する給付申請書に記入することとなっており、当該書面への記述をもとに失業保険金庫が給付制限事由への該当性を判断する。自己都合退職の取り扱いは非常に厳格であり、自ら退職した失業者が給付制限を免れるためには、退職を正当化する非常に強い事由が必要とされる。実務では、健康上の理由による退職であっても、退職前に医師の診察を受け、その使用者の下でのいかなる労務に就労することも不適切であるとの診断書を得、かつ配置転換の努力が退職前になされなければ、正当なものとは認められないとされている³⁷⁾。判例では、事実婚の配偶者の転勤に伴う引越しを理由とする退職（社会保険上級裁判所1987年10月27日判決、FÖD1987:58）、使用者が労働組合との団体交渉において、特定の労働組合員の退職か12人の同僚労働者の整理解雇かの選択を迫ったことを受けてなされた、当該組合員の退職（社会保険上級裁判所1991年10月10日、FÖD1991:31）、試用の後に無期雇用に移行すると信じてなした、新しい職場での試用開始のための退職（行政最高裁判所2009年6月9日、RÅ2009 ref. 32）などが、正当な理由によるものと認められている。

36) Prop. 1999/2000:139, s 56.

37) SO, supra note 16, s 10.

(b) 積極的な求職活動の懈怠

既に述べたように、積極的な求職活動を行うことが、失業保険給付を受給するための基本的な要件となっている。具体的には、公共職業紹介所に定期的に通い、労働市場政策による職業訓練や指導などのプログラムに参加することが求められる。また、公共職業紹介所から「適切な仕事」の紹介を受けた場合には、これを承諾しなければならない。「適切な仕事」の意味については、(2)(b)で述べたとおりである。

労働市場政策プログラムへの不参加や紹介された「適切な仕事」の拒否などの、求職活動の懈怠は、コンピューターネットワークを通じて公共職業紹介所から失業保険金庫に通知される³⁸⁾。受給者が紹介された「適切な仕事」を正当な理由なく拒否した場合、または、明確に拒否したわけではないがその行動によって雇用の成立を明らかに妨げた場合には、1回目は25%の給付減額が40日間、2回目は50%の減額が40日間行われる³⁹⁾。同一の支給期間中に3度目の懈怠があると、受給権が剥奪される(ALF 45a条)。この規定は、活動手当の支給対象となる労働市場政策プログラムにも準用される(ALF 46条)ので、労働市場政策プログラムへの参加の拒否に正当な理由がない場合も、同様に給付額が減額される。

実務上、「適切な仕事」の拒否に正当な理由があると認められる第一の場合は、他の仕事への就職が決まっているときである。この場合、職業紹介の時点で他の使用者の下での雇用が書面をもって約束されており、当該雇用が迅速に(原則として14日以内に)開始され、かつ、紹介された仕事よりも既に約束された仕事の方が適切であるとみなされなければならない(IAFFS2004:3, 16条)。判例では、雇用機会の限られている地

38) 求職活動の懈怠を含め、失業保険給付の不正受給に関する公共職業紹介所から失業保険金庫への通知は、2009年は3584件、2010年には3725件あった。受給者1000人当たりの件数はそれぞれ9.3件または10.4件となる。IAF, *supra* note 12, s 7-8.

39) 1999年改正以前の失業保険法(ALF)では、求職活動の懈怠も自己都合退職と同様に受給権を喪失する事由とされていた。しかし、求職活動の懈怠に該当するかの判断が各公共職業紹介所によって異なっていたために、法的安定性が損なわれていることが問題視された。また、受給権を喪失した失業者が社会サービスによる生計扶助を頼るため、社会全体でのコストは変わらなかった。これらの事情を背景に、1999年改正によって、求職活動の懈怠は減額事由へと変更された。Prop. 1999/2000:139, s 56f.

域では、衣類の他に避妊具等を販売する店での販売員の仕事を宗教（キリスト教ペンテコステ派）上の理由で断ることは、正当な理由によるものとは認められないとされる（社会保険上級裁判所1984年2月8日判決、FÖD1984:24）。他方で、使用者が労働協約を下回る条件での通勤手当の支給を雇用の条件としたために当該雇用を拒否すること⁴⁰⁾（社会保険上級裁判所1985年6月3日判決、FÖD 1985:21）や、休暇中の代替要員の職の紹介を、子供との面会権の行使として以前から予定していた自身の休暇と期間が重複することを理由に断ること（社会保険上級裁判所1987年11月12日判決、FÖD 1987:61）、喉の粘膜が弱いことを理由にタバコの煙との接触がある仕事（成人教育施設の受付）を断ること（社会保険上級裁判所1988年7月14日判決、FÖD1988:41）などは、正当な理由に基づくものとされている。

(5) 支給日数

連続する12ヶ月間のうち7日間は待機日とされ、失業していても給付は行われない（ALF21条）。

失業保険からの給付は日当の形式で支払われ、1週間の支給日数は5日を越えることはできない（ALF19条、20条）。受給者は、金庫カードを2週間ごとに提出し、過去14日間の失業、就労、傷病や育児の状況などを失業保険金庫に申告する。受給者が失業保険給付を受給しながら部分的に就労した場合には、一週間のうち失業に相当する部分についてのみ保険給付が支給される（ALF 38a条）。ただし、この場合、失業保険給付を受けられる日数に制限が付される⁴¹⁾。また、社会保険事務所から傷病手当や親手当が支給される日については、失業保険からの給付は行われない。

受給者が新しい仕事を得了場合には、たとえ失業前よりも収入の低い

40) もっとも、当該事業所に適用される労働協約を下回る水準での雇用契約の締結は違法であり、このような仕事はそもそも失業保険法（AFL）11条の定義に基づく「適切な仕事」に該当しないものと考えられる。

41) 失業保険に関する政令7条により、週のあいだにパートタイム就労をしながら失業保険給付を受給することができるのは、同一の失業期間につき計75日間までとされる。支給期間のうちの残りの支給日数については、就労が全くなされなかった週にのみ給付がなされる。

仕事であっても、失業保険給付の受給権を失う。他方で、失業前にフルタイムで働いていた者がパートタイムの仕事に就いた場合は、従前との労働時間の差分について引き続き失業しているものと扱われる。パートタイム労働をしていた者が、従前より労働時間の短いパートタイム労働に就労した場合も同様である。

保険給付の支給期間は最長300日である。ただし、300日の支給期間の満了時点で受給者に18歳未満の子供がいる場合は、150日間の延長がなされる(合計450日間)。既受給日数の算定に際しては、後述する活動手当を受給した日も失業保険給付を受給した日と同視される(ALF22条)。失業保険給付のみについて見ると、1人当たりの平均受給日数は2009年時点で89日である⁴²⁾。ただし、これは活動手当の受給日数を含まない数字である。実際には、求職者の多くが労働市場政策プログラムに参加し、失業保険給付の代わりに活動手当を受給している。公共職業紹介所の統計によれば、300日間の支給期間を満了してもなお失業状態にある者が相当数存在することが指摘できる⁴³⁾。

300日の支給期間を満了しても失業状態が止んでいない場合、受給者が就労要件を新規に充足していれば、再度の待機日の適用を踏まえたうえで、300日間の支給日数が新しく起算される(ALF23条3項)。一般に、支給期間の残日数が約50日になった時点で、失業保険金庫が就労要件の充足の審査を行う⁴⁴⁾。コミューナルス失業保険金庫の場合は、多くの受給者が失業保険給付を受給しながらパートタイムの就労をしており、300日の支給期間の満了時には新たな就労要件を充足できるとのことである。

42) IAF, Antal ersättningsdagar per ersättningstagare åren 1974-2009, hela riket. (<http://www.iaf.se/Global/statistik/ersdagar/dagarerstagare1974-2009.pdf>)

43) 公共職業紹介所に暦日で420日以上(すなわち、300日の失業保険給付の支給期間を超えて)730日未満登録している求職者の数は2010年に約7万人、730日以上登録している長期登録者は約10万人となっており、いずれも増加傾向にある。Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens Årsredovisning 2010, 2011, s 22.

44) SO, supra note 16, s 17.

(6) 失業保険の財源

(a) 加入者負担保険料

失業保険金庫は、その加入者から、失業保険金庫の事務費ならびに失業保険金庫が国に支払う負担金（財政負担金（finansieringsavgift）および失業負担金（arbetslöshetsavgift））を賄うために、加入者負担保険料（medlemsavgifter）を徴収することができる（LAK 41条1段）。

財政負担金とは、各失業保険金庫の加入者に対して支払われた保険給付について国にかかった費用を賄うために、各失業保険金庫が国に対して毎月負担するものである。財政負担金の額は、ある失業保険金庫の加入者に対して1ヶ月の間に所得比例保険から支払われた給付の平均日額を12で割った額の、131パーセントと算定される（LAK 48条）。すなわち、ある失業保険金庫が負担する財政負担金の額は、当該金庫の加入者数と当該金庫が支給した所得比例給付の平均日額とによって決まる。

これに対し、失業負担金の額は、各失業保険金庫が支払った所得比例給付の額および失業していない（就労中の）加入者の数によって定まる。すなわち、失業負担金は、1ヶ月に支払われた所得比例給付の総額の33%に相当する額から、失業していない加入者1人につき50krを差し引いた額とされる（LAK 48a条1段、2段）。失業保険金庫は、失業負担金にかかる費用を、失業中の加入者から徴収することはできない（LAK 41条2段1号）⁴⁵⁾。したがって、失業中の加入者が負担する保険料は、多くの場合、それ以外の加入者よりも低額となる。一方、失業していない加入者が負担する保険料についても、失業負担金にかかる負担分は、1人当たり月額300krを超えてはならないとされている（同段2号）。

つまり、国が、失業保険金庫に対する国庫補助の費用の一部を失業保険金庫から負担金として徴収し、さらに、失業保険金庫は負担金の支払いにかかる費用を加入者から保険料として徴収するという仕組みになっている。財政負担金と失業保険金を合わせた額は、最高でも、1ヶ月間に失業保険金庫が支払った所得比例給付の総額に等しいものとされる（LAK 48b条）。これらの負担金制度を通じて、金庫の加入者に失業者数

45) 同号が規定する「失業中の加入者」とは、失業保険給付を受給している者の他、社会保険事務所から活動手当、傷病手当、リハビリテーション手当等の給付を受給する者も含まれる（LAK 41a条1段）。

が占める割合が高ければ、加入者が負担する保険料も高くなる仕組みとなっている。この仕組みは、2007年の失業保険金庫法(LAK)改正によって導入されたものである。保守連立政権は、2007年改正前の失業保険の給付費用が国庫補助によってほぼ賄われ、失業の増大が労使にとっての費用増大に直接的には繋がらなかった状況が、失業者の速やかな再就労に向けた労使の意欲を削ぐものであると考えた。そこで、失業保険に対する国庫補助を減らし、加入者の費用負担を増すことによって、失業保険の保険としての性格を強めることを目的として、これらの負担金が導入された⁴⁶⁾。

失業保険金庫が定める加入者負担保険料の額は、失業保険監督庁(IAF)による認可を受けなければならない(LAK 43条)。実際の加入者負担保険料の額は、加入する金庫や加入者の所得によって異なる。コミューナルス失業保険金庫の場合、母体の労働組合であるコミューナルの組合費と失業保険の加入者負担保険料を合わせた平均額は、月額601krである。

なお、一般の失業保険金庫に加入していなかった者に対しては、既に述べたように、アルファ金庫から基礎給付が支給される。アルファ金庫は、このような受給者から、月額24kr(2010年7月現在)の保険料を徴収する。保険料は、基礎給付から天引きされる。

(b) 労働市場保険料

使用者および自営業者は、社会保険料法(Socialavgiftslag (SFS2000:980))の規定に基づき、各種の社会保険料を負担する。そのうちの1つが労働市場保険料(arbetsmarknadsavgifter)であり、2011年の保険料率は、使用者につき2.91%、自営業者につき0.37%である(社会保険料法2章26条、3章13条)。労働市場保険料率は、2011年予算案により、前年の4.65%(使用者負担)または2.11%(自営業者負担)から上述の割合へと引き下げられた。これは、失業保険金庫に対する国庫補助の額が、次に述べ

46) Prop. 2006/07:15, s 33. この改正によって失業保険の加入者負担保険料が大きく引き上げられたことは、前掲注12で述べたように、2007年から2008年にかけて失業保険金庫からの脱退が多発した一因となった。

るように、2011年は前年よりも少なくなると見込まれたためである⁴⁷⁾。

労働市場保険料の算定基礎となるのは、使用者負担保険料の場合は支払った賃金等の総額であり（社会保険料法2章10条、24条）、自営業者が負担する個人保険料については課税対象となる事業収益等の総額である。また、労働市場保険料は、他の社会保険料および租税とあわせて徴収される。そのため、使用者が雇用する労働者または自営業者自身が失業保険に加入していない場合であっても、労働市場保険料の負担を免れることはできない。さらに、保険料額の算定に際して、失業保険への加入の有無は考慮されない。

労働市場保険料は国庫に入り、次に述べる国庫補助金を通じて、失業保険の給付および監督にかかる費用を賄う他、後述する活動手当の給付費用や、賃金支払い保証制度にかかる費用などに当てられる（社会保険料の分配に関する法律（SFS2000:981）9条）。スウェーデンでは社会保険料と租税を区別する意識が弱く、社会保険料収入は、国庫のその他の収入から区別されない⁴⁸⁾。失業保険においても、労働市場保険料の負担と失業保険による給付との間の直接的な関係性は欠如しているといえる。労働市場保険料は、保険給付の反対給付としての性格よりも、失業保険その他の労働市場政策にかかる費用を賄うための目的税に近い性格を有しているということができよう。

（c）国庫補助

失業保険金庫は、失業保険給付の費用を賄うために、国庫補助を求めることができる（LAK 93条）。

スウェーデンでは、2008年末のリーマン・ショックの影響により、雇用状況が悪化している⁴⁹⁾。失業保険の給付総額も、2007年改正による制

47) Prop. 2010/11:1, s 138.

48) 中野妙子『疾病時所得保障制度の理念と構造』（有斐閣、2004年）144頁。

49) 中央統計局（Statistiska centralbyrån, SCB）の労働力調査によれば、全労働力年齢層（15歳以上74歳以下）の失業者数は、2009年には前年よりも10万人以上増えて約40万8000人となり、2010年には約41万6000人となった。失業率はそれぞれ、8.3%（2009年、対前年比2.1%増）、8.4%（2010年）となっている。15歳以上25歳未満の若年者層の失業率は他の年齢層に比べて高く、2008年の20.2%から25.0%（2009年）、25.2%（2010年）へと伸びた。SCB, Arbetskraftsundersökningarna 2009, AM12 SM1001, s 6ff; SCB, Arbetskraftsundersökningarna 2010, AM12 SM1101, s 5ff. なお、SCBの統計では2005年から労

度引締め的前後で大きく減少した(約269億kr(2006年)から約136億kr(2008年)へ)が、2009年には前年を大きく上回り約196億krとなった⁵⁰⁾。2010年に入って雇用状況は回復の兆しを見せたものの、同年の失業保険給付費用の総額は約200億krになると見込まれている。2011年以降は、失業者数は減少し、失業保険金庫に対する国庫補助額も減少していくと見込まれており、2011年の予算案では約186億krが失業保険の給付費用に対する補助金として計上された⁵¹⁾。

また、国は、給付費用以外の目的のために国庫補助を行うことを決定することができる(LAK 93a条)。国は、この規定に基づき、小規模な失業保険金庫に対して、その事務費の増加を賄うために2009年には約1000万kr、2010年には約1100万krの補助を行ってきている⁵²⁾。この他、補完的な失業保険金庫であるアルファ金庫の運営費に対し、5200万krから5300万krの国庫補助が行われている⁵³⁾。

このように、失業保険金庫に対しては多額の国庫補助が行われており、特に給付にかかる費用の90%以上が国庫補助によって賄われていることとなる。ただし、失業保険金庫に対する国庫補助の主たる財源は、上述した使用者等が負担する労働市場保険料である⁵⁴⁾。また、国は、失業保険に対して支払った費用を賄うために失業保険金庫からも負担金を徴収しており、その負担金は上述した加入者負担保険料によって賄われる。

働力人口として集計する年齢の範囲および失業の定義が変更されたため、それ以前の統計データとは比較ができない。また、15歳以上25歳未満の失業者にはフルタイムの就学をしながら求職活動をする学生が含まれており、このような学生が同年齢層の失業者数の約40%を占めることに注意する必要がある。

50) SCB, Statistisk årsbok för Sverige 2011, 2011, s 300.

51) Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 89ff.

52) Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 90.

53) Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 100.

54) 1935年に国庫補助付きの任意保険として失業保険制度が整備された当初は、国庫補助は給付費用の約3分の1を賄うに過ぎなかった。しかし、失業保険の拡充とともに国庫補助が給付費用に占める割合も大きくなり、1980年代には給付費用の90%が国庫補助に拠るようになった。そして、1970年代までは失業保険に対する国庫補助は租税財源によって賄われていたが、1974年に労働市場保険料が導入され、1980年代には失業保険に対する国庫補助の費用はおおむね労働市場保険料をもって賄われるようになった。SOU 1996:150, s 278ff. 2011年の予算案では、失業保険給付および活動手当・発展給付等に対する国庫補助の総額369億3632万5000krに対し、労働市場保険料による国庫収入は計362億453万krと見込まれており、支出額の大半を保険料収入で賄うことができている。Prop. 2010/11:1, Biraga 1, s 11ff.

したがって、失業保険に対する国庫補助の大部分は労使の負担によって賄われており、一般の租税財源の投入の程度はそれほど高くないものと推測される。

(7) スウェーデンの失業保険制度の特徴

以上にスウェーデンの失業保険制度の大まかな仕組みを述べたが、ここで小括として、同国の制度の特徴を簡単に考察したい。

(a) 国家による規制・補助を受けた任意保険

第一に、スウェーデンの失業保険制度の最大の特徴は、保険給付の主要部分である所得比例給付が任意保険であるということであろう。すなわち、失業保険金庫への加入は任意であり、一定の加入期間の要件を満たさなければ所得比例給付を受けることはできない。金庫に加入していない者や、加入しているが加入者要件を満たさない者には、定額かつ低額の基礎的な給付のみが行われる。基礎保険による給付は事前の拠出を要件としないが、支給額がかなり低く設定されているため、モラル・ハザード、すなわち基礎保険の存在が失業保険金庫への加入意欲の妨げになる恐れは低いと実務では評価されている。しかし、2007年改正の影響による失業保険金庫組合員数の減少と、その後の不況による失業者数の増加とがあいまって、アルファ金庫から基礎給付を受給する者の数が増加していることは指摘できよう。

そして、任意加入である所得比例保険において、支給要件・支給額・支給日数は全て法令に規定されており、金庫への加入資格も職種・業種によって決まる仕組みになっている。そのため、失業保険金庫間で加入者を獲得するための競争は、基本的には生じない。金庫間の差別化は、加入者の失業率の高さによる保険料の差や、職員が提供するサービスの質の面でのみ、図られることになる。しかも、求職活動に関する支援は公共職業紹介所の職務であるため、失業保険金庫が受給者に対し受給期間の短縮や受給額の抑制のための何らかの積極的な働きかけを行うことはない。保険料の引下げのために金庫が行う直接的な努力は、事務の効率化等に限られている。このように、失業保険は任意保険であるにもかかわらず、その制度のあり方は国家によって強く規制されている。

また、国家は、失業保険に対し、多額の国庫補助を行うことによって、財政面でも大きな役割を負っている。失業保険に対する国庫補助は、失業保険が労働市場全体をカバーし、長期間にわたって失われた所得に対する十分な補償を提供するためには、その費用の一定部分が公的資金によって賄われなければならないとの考えに基づく⁵⁵⁾。

ただし、前述したように、国庫補助の財源の大部分は、使用者・自営業者が負担する労働市場保険料によって賄われている（上記6(c)参照）。国庫補助の財源を保険料に求めることについては、以下のように説明されている。すなわち、失業保険は、労働市場に一定の繋がりを持つ者のみを適用対象とし、かつ、積極的な求職活動が受給権を得るための要件となっている。このことが、失業保険を疾病保険のような社会保険から区別する要因であり、失業保険に対する国庫補助が労働者から徴収される保険料をもって賄われることを肯定するとされる。使用者が支払う労働市場保険料は、労働コストとして賃金交渉に反映されることにより、実際には使用者および労働者の双方が負担していると考えられる⁵⁶⁾。そして、今日では、財政負担金および失業負担金を通じた加入者負担保険料の引上げにより、労働者側の負担が従前よりも強められている（上記6(a)参照）。

したがって、スウェーデンの失業保険は、国庫補助にかかる費用が労働市場保険料や各負担金を通じて労使に転嫁されることを通じて、失業に対する救済や雇用状況の改善に対する責任を原則として労使に負わせる仕組みになっていると考えられる。国家が失業保険の財政面で果たす役割は、直接的な費用負担よりもむしろ、労使から徴収した保険料や負担金を失業保険金庫間の財政力の差に配慮して分配することにあるといえよう。このように考えると、国庫負担割合の低さを特徴とするわが国の雇用保険と、国庫補助の割合が非常に高いスウェーデンの失業保険とが、実際には労働市場に対して国家が負う責任について同じ考え方を共有するものであることが指摘できる⁵⁷⁾。

55) SOU 1996:150, s 288.

56) SOU 1996:150, s 294.

57) 野川・前掲注(4)5頁参照。

(b) 保障対象とするリスクとモラル・ハザードの予防

スウェーデンの失業保険制度の特徴として指摘できる第二の点は、保障の対象が「失業」に限定されていることである。わが国の雇用保険法は、純粋な「失業」のみならず、「失業」に結びつきかねない「退職のリスク」をも保障の対象とし、非失業者に対してもその雇用継続を図るための一定の給付を行う（雇用継続給付）⁵⁸⁾。これに対し、スウェーデンの失業保険制度が保障対象とするのは「失業」のみである。育児や介護のための休業に対する所得保障は、社会保険制度の一環として提供されており⁵⁹⁾、失業保険とは別の制度となっている。言い換えれば、スウェーデンにおいては歴史的に、「失業」のリスクが、社会保険制度を通じて国家が保障を提供すべき要保障事由とは区別されてきたといえる。

失業保険が保障対象とする「失業」のリスクは、労働者による辞職など当事者によって作出されうるため、失業保険給付の受給にはモラル・ハザードの高い危険性が伴う⁶⁰⁾。この点について、わが国の雇用保険法では、自己都合退職と、解雇、倒産、有期契約の更新拒絶等による失業とを、基本手当の受給資格を得るために必要となる被保険者期間の長さを後者について緩和する（雇用保険法13条2項）とともに、基本手当の所定給付日数を後者に対して長くする（同法23条）という形で区別する。これに対し、スウェーデンの失業保険法（ALF）は、受給資格を得るための就労要件については、自己都合退職とその他の退職事由（解雇等）との間で区別を設けていない。しかし、(4)(a)で述べたように、自己都合退職の場合や解雇の理由が自らの不適切な行為にある場合は一定日数について受給権を失うこととされており、厳格な給付制限が行われている。

58) 小西康之「退職リスクに対する生活保障制度の基本構造と雇用システム」日本労働研究雑誌598号24-25頁。

59) 育児や介護のための休業に対する所得保障は、従来は、国民保険法（Lag (SFS 1962:381) om allmän försäkring, 2011年1月1日廃止）に基づく親保険によって、あるいは親族等介護法（Lag (SFS 1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård, 2010年改正後の名称はLag om ledighet för närståendevård）により、国家による社会保険制度の一環として提供されてきた。2010年に、それまで個々の法律に分立していた社会保険給付が単一の社会保険法典（Socialförsäkringsbalk (SFS 2010:110)）にまとめられた。これにより、現在では、同法典12章に育児休業中の親手当が、同47章に親族等介護手当が、それぞれ規定されている。

60) 小西・前掲注58)19頁。

このように、被保険者の責めに帰すべきでない失業に対して支給日数が長くなるという点では、両国の制度は類似性を有する。だが、スウェーデンの失業保険法は、わが国の雇用保険法よりも、失業のリスクを自ら惹起した者に対する制裁の意図を明確に示しているといえよう。

また、失業保険においては、受給開始後のモラルのコントロール、すなわち、受給者に対する就労インセンティブの付与も重要となる。わが国の雇用保険法は、受給者に対して誠実かつ熱心な求職活動を行うよう求める(雇用保険法10条の2)とともに、公共職業安定所が4週間ごとに行う失業の認定に際して、受給資格者が実際に求職活動を行ったことを確認することを定めている(同法15条5項)。そして、受給資格者が、公共職業安定所の紹介する職業に就くことまたは公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受けることを拒んだときは、一定期間、保険給付の支給が制限される(同法32条等)。スウェーデンの失業保険法においても、同様に、積極的な求職活動を保険給付受給の基本的要件とし(上記2(b)参照)、求職活動の懈怠に対しては給付制限を行っている(上記4(b)参照)。同国では、さらに、受給日数に応じて所得比例給付の支給水準が逓減する仕組みが導入されており(上記3(b)参照)、受給者に対して失業保険給付の長期受給よりも早期の就職を促す経済的インセンティブを付与することが試みられている。

(c) 2008年の世界金融危機による影響

スウェーデンにおいても、(6)(c)で述べたように、2008年以降、全国的に失業者数が増加している⁶¹⁾。しかし、2008年の世界的な金融危機を直接の原因とする大きな制度改革が行われていないことを、スウェーデンの失業保険制度のもう一つの特徴として指摘することができよう。

わが国の雇用保険制度と比較して述べると、就労要件をはじめ、失業保険給付を受給するための要件を非正規労働者のために緩和するといった法改正は、特には行われていない。既にみたように、原則として失業

61) なお、コミュニナルス失業保険金庫での聞き取り調査によれば、同金庫は、地方自治体のサービスで就労する者、すなわち比較的安定的な雇用を得ている者を加入対象者とするため、2008年以前以後を比較して受給者数に大きな変動は生じていないとのことであった。

の直前12ヶ月間に6ヶ月以上の就労を要求するという就労要件は、1997年に導入されたものである（上記(2)(c)参照）。これは歴史的に見ると厳格化された要件であるが、それでも、わが国の雇用保険法における特定理由離職者や特定受給資格者（雇用保険法13条2項参照）と同程度の就労期間が要求されるに過ぎない。また、わが国の雇用保険がいわゆる「完全失業」のみを保障対象とするのに対し、スウェーデンの失業保険は労働時間の減少、すなわちいわゆる「部分的失業」に対しても保障を行う（上記(2)(a)参照）⁶²⁾。さらに、スウェーデンの失業保険法（ALF）は、わが国の雇用保険法と異なり、失業前の雇用期間の長さによって保険給付の支給日数が変化する仕組みを取っていない。そのため、失業前の雇用の程度に関わらず、全ての受給資格者が同一の支給期間を享受することができる（上記(5)参照）⁶³⁾。

このように、スウェーデンでは従前より、長期雇用を制度の前提とせず、非正規労働者であっても受給資格を得やすい制度設計がなされてきたといえる。ただし、非正規雇用の場合は、フルタイム労働に比較した就労時間の不足に応じて支給額が引き下げられる仕組みとなっている。そのため、非正規労働者でも失業保険給付を受給することができるとはいえ、受給額は低額に留まることが多い。

むしろ、近年の失業保険法（ALF）の改正では、失業保険制度は労働市場における「転換」のための保険であるとの考えに基づき、適正化・厳格化の方向性が貫かれている⁶⁴⁾。この傾向は、もちろん、現在の保守連立政権の政策的指向に大いに基づくものである。しかし、厳格化が進められる背景には、(b)でも触れたように、失業保険による給付が失業時の所得保障に純化されていることがあろう。すなわち、失業保険の枠組み内では、給付水準・給付期間の設計に際して受給者の就労意欲に配慮することを超えて、失業の防止や失業の増加の抑制のために何らかの積

62) わが国の雇用保険においても部分的失業に対応する必要性を指摘する文獻として、岡伸一「大量失業時代の失業保障制度」週刊社会保障2543号49頁。

63) したがって、失業前に加入者負担保険料を拠出した期間の長さは、失業後に保険給付を受給する期間の長さに反映されない。この点でも、スウェーデンの失業保険は、保険の給付反対給付均等の原則を大きく緩和しているといえよう。

64) Prop.2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 34.

極的な措置を講じることは困難である。失業問題に対するより積極的な対応は、労働市場政策による職業訓練や職業紹介の強化によって図られるべきだと考えられているのである。

なお、現在、議会の超党派の社会保険委員会において、疾病および失業にかかる社会保険制度の包括的な見直しが検討されている。同委員会に対する政府の指令では、疾病保険と失業保険の持続可能性を高めるために、これら2つの保険の相互関係、またこれらの保険と後述する活動手当や社会サービスによる生計扶助との相互関係を明確化することが、委員会の任務とされている。また、失業保険については、所得比例部分の義務付け、すなわち有償労働に従事し、かつ就労要件を満たす者は全て、所得比例給付の受給権を得るようにするための改正の検討が命じられている。私法上の団体に対する保険料抛出の義務付けは憲法上の団結の自由の保障に抵触するおそれもあるため、将来的に失業保険を強制保険化することも検討の範囲に含まれている。社会保険委員会による最終的な報告は、2013年5月に提出される予定である⁶⁵⁾。同委員会における検討の結果によっては、長年にわたり任意保険として運営されてきたスウェーデンの失業保険制度に大きな転換が起こりうる。

2. 労働市場政策による現金給付

失業者に対する所得保障としては、ここまで述べてきた失業保険制度による給付が第一次的な保障となる。しかし、求職者が一定の労働市場政策プログラム⁶⁶⁾に参加した場合には、社会保険事務所から活動手当等の現金給付が支給され、失業保険金庫からの給付は行われない。そこで次に、求職者に対して労働市場政策により支給される現金給付について概観する。

65) Kommittédirektiv, Hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet, Dir. 2010:48.

66) スウェーデンの労働市場政策を紹介する比較的最近の文献として、小川章弘「スウェーデンの若年者失業問題」NIRA研究報告書『就職氷河期世代のきわどさ』、2008年、104頁以下。

(1) 活動手当

(a) 支給対象プログラム

「労働市場政策プログラムに関する法律」(Lag (SFS2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program) 4条1段は、失業保険給付の受給権を有する者が「若者のための就職保証」に参加する場合、活動手当(aktivitetsstöd)を支給する旨を定める。活動手当の支給要件・支給額等の詳細は、「活動手当に関する政令」(SFS1996:1100)に定められている。

同政令によれば、実際には、「若者のための就職保証」以外にも各種の労働市場政策プログラムが支給対象とされている。すなわち、活動手当は、以下に挙げる労働市場政策プログラムのうちいずれかに参加する者に対し、生計に対する経済的援助として支給される。政令には、①就職・発展保証(jobb- och utvecklingsgarantin、詳細は後述)、②労働市場教育(労働市場の現状と今後の求職状況の見通しに基づく、求職者の就職可能性を高めるための職業教育)、③就労体験(職場で就労を体験し、適性の判断や実務能力の発展を図る)、④事業を始めるための援助、⑤若年者向け措置、⑥準備的な措置(労働生活を目指すためのリハビリテーション、適職の分析、職業紹介、求職活動の方法の教育等)、⑦労働生活へのイントロダクション(長期疾病者のための求職活動支援)、⑧公共職業紹介所が企業やコミュニンなどの他機関と共同して行う労働市場政策に関わるプロジェクト、が挙げられている(同政令4条1段)。「若者のための就職保証」は、⑤の若年者向け措置に含まれる。なお、「若者のための就職保証」をはじめ、一定のプログラムについては、参加者が失業保険給付の受給権を有することまたは25歳以上であることが、活動手当の支給要件となる(同条2段)。

「若者のための就職保証」は、2007年に導入された比較的新しい施策である。スウェーデンでは、1990年代半ばから若年失業者の増加が問題となり、労働市場政策の一環として若年者向けの職業訓練プログラムが実施されてきた(20歳未満の者のための「コミュニン若年者プログラム」(Kommunala ungdomsprogram (KUP)、1995年導入)、および20歳以上25歳未満の者を対象とする「若者のための保証」(Ungdomsgarantin (UG)、1998年導入))。しかし、2000年代に入ってから16歳以上25歳未満の年齢層における失業率の増加が続き、若年失業者に対する就労支援を公共職業紹介所ではなくコミュニンに委ねる既存のプログラムの効

果が疑問視されるようになった。そこで、保守連立政権は、2007年にKUPおよびUGを廃止し、代わって現在の「若者のための就職保証」を導入した⁶⁷⁾。

同プログラムは、若年者に対して失業の早い段階で、積極的な措置を、公共職業紹介所が提供する点に特徴がある⁶⁸⁾。すなわち、若年者に対し早い段階で特別な労働市場政策上の措置を提供することにより、できる限り早期に自身の労働能力に即した仕事に就労させること、あるいは、活動手当または後述する発展給付 (utvecklingsersättning) の支給を受けない教育課程に就学または復学させることが、プログラムの目的である (若者のための就職保証に関する政令 (SFS2007:813) 1条2段)。プログラムの対象となるのは、16歳以上25歳未満の若年者で、4ヶ月の間に90日以上失業を公共職業紹介所に届け出た者である (同政令5条)。

具体的な措置の内容について見ると、プログラムの参加者に対しては、通常の個別行動計画の作成に加えて、労働市場における立場を強めるためにどのような措置が必要かを明らかにするために、より深いマッピングが行われる (同政令2条)。また、プログラム参加者は、公共職業紹介所への登録後、通常は3ヶ月間の間に、マッピングに加えて、就学または就職のガイダンス (適職の分析など)、コーチによる求職活動の指導 (求職活動の方法、履歴書の書き方や面接の受け方、求人情報収集のためのパソコンの使い方、服装や行動の指導など) を受ける。3ヶ月経過後は、就労体験や職業教育などによる積極的なマッチング・サービスが加わる (同政令6条)⁶⁹⁾。

このプログラムには、求職者が、フルタイムの就労、就学、育児休暇または疾病のために、30日以上プログラムへの参加ができなくなるまで、参加することができる。ただし、参加期間の上限は15ヶ月である (同政令10条)。15ヶ月間の参加期間を満了してもなお失業状態にある者

67) Prop. 2006/07:118, s 14ff.

68) Prop. 2006/07:118, s 21.

69) 2008年9月に公共職業紹介所で行った聞き取り調査では、プログラム参加者の多くが最初の3ヶ月以内に短期または有期雇用に就労できるということであった。また、若年者が就労の経験を得て労働市場に慣れるために、有期・短期雇用での就労経験は有用であるとの考えから、むしろ積極的に有期・短期雇用へのマッチングが行われていた。

は、次に述べる長期失業者向けの就職・発展保証に参加することができる。また、プログラム参加者が、(ア)プログラム内の活動およびその他の労働市場政策上の措置を拒否する、紹介された「適切な仕事」を正当な理由なく拒否する、または自身の求職活動について情報提供をしないとき、(イ)自己管理をしない、またはプログラムの実施を妨害するとき、あるいは(ウ)失業保険給付を受給するための就労要件を満たすことができたときは、参加が取り消される（同政令12条）。

①に挙げた就職・発展保証も、2007年に導入された新しい施策であるので言及しておきたい。スウェーデンでは、やはり1990年代から、不況の影響で労働市場政策と失業保険給付の間を行き来する長期失業者の存在が問題となり、2000年より、長期失業のおそれがある者に就労または就職を目指すフルタイムの活動を提供する活動保証（aktivitetsgaranti）が実施されていた⁷⁰⁾。しかし、保守連立政権は、期待された役割を果たせていないとして活動保証を廃止し、失業保険給付を300日間受給した新たな就労要件を満たせていない全ての者を対象に、現行の就職・発展保証を導入した⁷¹⁾。このプログラムの目的は、長期失業者に個別的な措置を提供することで、できるだけ早期の就労を目指すことにある（就職・発展保証に関する政令（SFS2007:414）1条2段）。プログラムの対象となるのは、公共職業紹介所に登録している失業者で、(ア)失業保険給付を300日間受給した⁷²⁾が新たな支給要件を満たしていない者、(イ)18歳未満の子供と同居する一人親で、パートタイム就労をしながら失業保険給付を75日間受給した者、(ウ)失業保険の受給権を持たず、18ヶ月以上、失業状態にあったまたは労働市場政策プログラムに参加した者⁷³⁾、(エ)「若者のための就職保証」に15ヶ月間参加した者、などである（同政令5条）。

70) Prop. 1999/2000:98, s 54ff

71) Prop. 2006/07:89, s 48f.

72) 受給者に18歳未満の子がいる場合は最長450日まで失業保険給付が支給されるが、その場合であっても、他の失業者と同様に失業保険給付を300日間受給した後は就職・発展保証に参加することができる。これは、失業に対する措置ができるだけ早い段階で取られることが重要と考えられるためである。Prop. 2006/07:89, s 50.

73) 具体的には、刑事施設に入所していた者が念頭に置かれている。Prop. 2006/07:89, s 50.

就職・発展保証は3段階のプログラムとなっている。第1段階は主としてマッピング、コーチ付きの求職活動、準備的な措置を内容とし、最長150日間である。第2段階では、第1段階の内容に加えて、就労体験や職業訓練を行う。公共職業紹介所の実務では、自己分析、適職分析、求職活動の方法の指導、長期失業の背景にある社会的問題の分析、適切な労働能力開発のための指導などに重点が置かれている。就職・発展保証に参加して450日を経過しても再就職できない場合には、第3段階に移行し、オーガナイザー（協力企業）のもとで働くことになる⁷⁴⁾。第3段階への参加には期間の制限はないが、1度の労働は最長2年間を単位とし、期間を満了するごとに更新していく仕組みとなっている。公共職業紹介所は、定期的にオーガナイザーおよび求職者と連絡を取り、雇用契約への移行が可能かを検討しなければならない（同政令7条）。

就職・発展保証には、求職者が、フルタイムの就労、就学、育児休暇または疾病のために、30日以上プログラムに出席できなくなるまで、参加することができる（同政令13条）。また、プログラム参加者が、(ア)プログラム内の活動およびその他の労働市場政策上の措置を拒否する、紹介された「適切な仕事」を正当な理由なく拒否する、自身の求職活動について情報提供をしない、または公共職業紹介所の担当者と定期的に連絡を取らないとき、(イ)自己管理をしない、またはプログラムの実施を妨害するとき、あるいは(ウ)失業保険給付を受給するための就労要件を満たすことができたときは、参加が取り消される（同政令15条）。

2009年には、「若者のための就職保証」を終えた者のうち、プログラム離脱後30日の時点で就職していた者の割合は50%、就学していた者の割合が17%であった⁷⁵⁾。公共職業紹介所の統計によれば、就職・発展保証においても、参加者のうち40%が第1段階で、70%が第2段階で同プログラムを終了している⁷⁶⁾。また、同プログラムの終了後30日の時点

74) オーガナイザーとして求職者を受け入れる使用者には、賃金や社会保険料の負担は生じず、公共職業紹介所から補助金が支給される（就職・発展保証に関する政令18条）。

75) Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 48.

76) Arbetsförmedlingen, Jobb- och utvecklingsgarantin, En studie av sannolikheten att få jobb under programtiden, 2011, s 11.

で就職している者は、プログラムを終了した者の約60%となっている⁷⁷⁾。両プログラムはそれぞれ、若年者・長期失業者の就労支援策として一定の効果を上げているといえる。一方、就職・発展保証の第3段階については、障害者、長期失業者、高齢者等の就労困難な者がこの段階に集中しており、第3段階から雇用への復帰が困難であることが指摘されている。さらに、第3段階に参加する求職者が正規就労に結びつかない無意味な労働を強いられている、あるいは企業がプログラム参加者に正規雇用の代替的な労働をさせているといった批判も強い⁷⁸⁾。

(b) 支給額・期間

(a)に挙げた各種の労働市場政策プログラムに参加する者に対しては、その生計に対する援助として活動手当が支給される。

支給額は、失業保険給付の受給要件を満たす者については、その者が失業保険から受けうる給付の額（最初の200日間は従前の平均賃金日額の80%、その後は70%。上記1.(3)参照）と同額であり、日額320krが最低額となる。18歳未満の子供と同居する一人親で、パートタイム就労をしながら失業保険給付を75日間受給した者が、就職・発展保証に参加する場合も同様である。失業保険給付の最長支給期間（原則として300日）を満了した者に対しては、その者の失業保険給付の算定基礎となった賃金日額の65%（ただし日額320krを最低支給）が、活動手当として支給される（活動手当に関する政令5条）。したがって、就職・発展保証に参加する長期失業者が受ける活動手当の給付水準は、失業保険給付の水準よりも低くなる。これは、長期失業者に対し、就職・発展保証から安定した就労への移行を目指す経済的インセンティブを与えるためとされている⁷⁹⁾。なお、受給日数の算定に際しては、活動手当を受給した日は

77) もっとも、同じ統計からは、プログラム終了者の17%が半年後には就職・発展保証に再登録されていることも指摘できる。Arbetsförmedlingen, *supra* note 76, s 19f.

78) Dagens Nyheter, Reinfeldt pressas om fas 3, 2011-05-10, s 8. 左派連合（社会民主党、環境党、左党）は、この問題について極右のスウェーデン民主党の協力を得て、国会内で多数派を形成している。国会の労働市場委員会は、2011年5月19日、就職・発展保証の第3段階への長期失業者の新規登録を停止するよう政府に求めるとともに、政府に代替措置の検討を求める議決を国会が行うことを提案する報告書を提出した（2010/11:AU11）。

79) Prop. 2006/07:89, s 52.

失業保険給付を受給した日と同視されるため、活動手当を受給している間に失業保険給付の最長支給期間を満了し、活動手当の支給水準が引き下げられることも起こりうる。

一方、失業保険給付の受給要件を満たさず、後述する発展給付が支給されない者に対しては、日額223krの定額の活動手当が支給される(同政令5a条)。定額の活動手当を受給する者が就職・発展保証の参加者である場合、支給期間は最長450日となる。すなわち、就職・発展保証の第1・第2段階に参加する間、活動手当が支給される。450日を経過した後は、コミュニティの社会サービスによる生計扶助によって生計を賄うことが予定されている⁸⁰⁾。

「若者のための就職保証」の参加者に対する活動手当の支給額については、特別の規定がある(同政令5c条)。すなわち、同プログラムの参加者または高校中退者に対する特別なプログラムに参加する者で、失業保険給付の受給要件を満たす者に対しては、失業保険給付の算定基礎となる従前の賃金日額の、①受給開始後最初の100日間は80%、②続く100日間は70%、③その後の期間は65%が、活動手当として支給される(ただし、日額320krを最低支給)⁸¹⁾。受給日数の算定に際しては、失業保険給付を既に受給した日も含めて算定される。若年者に対する活動手当が失業保険の所得比例給付よりも早いペースで逓減するのは、若年者に対し就職または進学の強い経済的インセンティブを与えるためであると説明されている⁸²⁾。給付水準の逓減のペースは、上述した「若者のための就職保証」の措置内容の展開のペースと、ほぼ一致するようになっている。

受給者が、疾病、子供の監護、重大な個人的事情(近親者の重病、死亡、葬儀など)、親族等の介護、感染症への罹患、または公共職業紹介所の了解を取ったその他の事情のために、労働市場政策プログラムを一

80) Prop. 2006/07:89, s 52. 現在、就職・発展保証の第3段階に参加する者の約10%が、活動手当の受給権を有さず、コミュニティによる生計扶助を受けているとされる。この点については、連立政権に参加するキリスト教民主党から、国による労働市場政策に包含される者の生計をコミュニティが負担することは正当性を欠くとの批判がなされている。Dagens Nyheter, Svaga grupper fastnar i jobbgarantin, DN.se 2011-02-14.

81) なお、18歳未満の子を持つ親である参加者に対しては、例外規定がある。

82) Prop. 2006/07:118, s 26.

時的に欠席する場合は、欠席中も活動手当を受給することができる（同政令8条。疾病や育児、親族等の介護について社会保険給付が支払われる場合は、併給調整がなされる）。しかし、それ以外の事情による欠席に際しては、活動手当は支給されない。

(2) 発展給付

「若者のための就職保証」や高校中退者のための特別なプログラムに参加する者が、18歳以上25歳未満で、かつ失業保険の受給権を有していない場合には、上述した活動手当ではなく発展給付が支給される（活動手当に関する政令2条）。プログラムは16歳以上25歳未満の者を対象者とするが、16・17歳の者に対しては、親が扶養義務を果たすべきであるとの考えから、給付は行われない⁸³⁾。

発展給付の額は、プログラム参加者に進学よりも失業を選ぶ経済的インセンティブを与えないようにするために、高等教育において受ける給付制の奨学金（studiebidrag）⁸⁴⁾と同額とされている⁸⁵⁾（同政令3条。2011年の支給額は日額136kr）。プログラム欠席時の取扱いは、活動手当における場合と同様である。

(3) 活動手当および発展給付の財源

活動手当および発展給付にかかる費用は、国庫から支出される。ただし、その主たる財源は、使用者および自営業者が負担する労働市場保険料によって賄われている（上記1.(6)(b)参照）⁸⁶⁾。

2008年末の世界的な金融危機の影響による雇用状況の悪化⁸⁷⁾が一因となって、活動手当の支給対象となるプログラムへの参加者数（月平均）は、2008年の約70,800人から2009年には約120,700人へと増加した。特に上で取り上げた2つのプログラムの参加者数が著しく伸びており、2009

83) Prop. 2006/07:118, s 26.

84) 2011年春学期において、中央学生援助委員会（CSN）により支給される給付制奨学金の支給額は、フルタイムの高等教育に就学する者について月2,720krである。高等教育過程で学ぶ学生は、給付制の奨学金の他、貸与制の奨学金（studilån）を受けることができる。

85) Prop. 2006/07:118, s 25.

86) 前掲注64も参照。

87) 失業者数の動向については前掲注49参照。

年の「若者のための就職保証」の参加者数(月平均)は約34,700人(対前年比23,700人増)、就職・発展保証への参加者数(月平均)は約57,200人(対前年比15,900人増)であった。これらのプログラムへの参加者は、労働市場政策プログラムへの全参加者の72%を占める⁸⁸⁾。2010年に入って雇用状況は回復の兆しを見せているが、労働市場政策プログラムへの参加者数は2011年も増加傾向が続くと見込まれている。

労働市場政策プログラムへの参加者数の増加に伴い、活動手当および発展給付の受給者数も、2009年には月平均105,000人に上った(対前年比43,000人増)。活動手当および発展給付の支給総額は、2009年に102億7千万kr(対前年比35億8800万kr増)に上り、2010年は165億500万krになると見込まれている。ただし、2011年以降は、失業者数、労働市場政策プログラムの参加者数ともに減少すると見込まれている。そのため、2011年の予算案では、活動手当および発展給付の費用として、前年より少ない計157億1300万krが計上された⁸⁹⁾。

(4) 失業保険給付および生計扶助との相互関係

以上に労働市場政策プログラムの参加者に対する現金給付の概要を見たが、ここで、労働市場政策による給付が失業保険給付および社会サービスによる生計扶助とどのような関係にあるのかを検討したい。

(a) 失業保険給付との緊密な連携関係

失業保険給付の受給権者が労働市場政策プログラムに参加する場合は、同時に活動手当の受給権が発生することになる。失業保険給付と活動手当の併給調整について明文をもって定める規定はないが、「若者のための就職保証」に関する政府提出法案では、同プログラムへの参加に際して失業保険給付が活動手当の支給に「移行する」と述べられている⁹⁰⁾。社会保険事務所のウェブサイトなどでも、労働市場政策プログラムに参加する者に対しては失業保険給付に代わって活動手当が支給されると説

88) SCB, *supra* note 50, s 298; Prop.2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 28.

89) Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 14, s 90f.

90) Prop. 2006/07:118, s 26.

明されている⁹¹⁾。したがって、労働市場政策プログラムへの参加者が活動手当を受給する間は、失業保険給付は支給停止となるというのが、立法者および行政実務の理解であるといえよう。支給期間の算定について、活動手当を受給した日は失業保険給付の支給日と同視されると定める法令の規定（失業保険法（ALF）22条2段、活動手当に関する政令5条3段等）も、両給付の関係に関するこのような考えに基づくものと解される。

また、失業保険給付を満期受給した長期失業者が就職・発展保証に参加する場合を除き、失業保険給付と活動手当との間には、どちらを先に利用すべきかという優先順位があるわけではない。個々の求職者について公共職業紹介所がどのような行動計画を定めるか、すなわち、活動手当の支給対象となるプログラムへの参加を公共職業紹介所が決定するかどうかによって、利用する給付が定まる。そして、失業保険給付と活動手当の支給要件・給付水準・支給期間は相互に関連付けられているため、失業保険給付の受給要件を満たす者にとっては、いずれの給付を受給しても同水準の給付が保障される仕組みになっている。ただし、「若者のための就職保証」の参加者については、失業保険給付よりも活動手当の方が給付水準が低くなるため、失業保険法（AFL）は同プログラムへの参加を拒否する者に対して強いサンクションを用意している（上記1.(2)(b)参照）。この背景には、若年失業者に対しては、特に積極的に、失業状態にあって社会的な給付を受給するよりも就労または進学を選択するインセンティブを付与する必要があるとの考えがある。

受給者のモラル・ハザードに対する対応についても、両制度は緊密に連携している。すなわち、受給者の求職活動・プログラムへの参加の懈怠に対するサンクションは、活動手当に関する政令には直接定められていない。しかし、失業保険給付の受給要件を満たす者については、求職活動・プログラムへの参加の懈怠が受給しうる失業保険給付の減額を導くため（上記1.(4)(b)参照）、これに伴って活動手当も減額されることになる。また、求職活動の懈怠は「若者のための就職保証」などの労働市

91) Försäkringskassan, Faktablad Aktivitetsstöd, 2011. (http://www.forsakringskassan.se/irj/go/km/docs/fk_publishing/Dokument/Publikationer/Faktablad/as_4052a_aktivitetsstod.pdf)

場政策プログラムへの参加の取消し事由となり、プログラムへの参加が取り消されれば活動手当の受給権も消滅する。活動手当の受給権を失った者が失業保険給付を代わりに受給することができるかは、失業保険法(AFL)上の支給制限事由への該当性の判断によることになる。

このように、活動手当・発展給付は、失業保険給付との緊密な連携関係をもって制度設計されている。そして、失業保険の受給権を有する者に対する活動手当は、失業保険給付と相互に代替する関係にあるということができる。

(b) 活動手当・発展給付の給付水準の設計意図

失業保険給付の受給権を有する者に対する活動手当が失業保険給付と代替関係にあるのに対し、失業保険給付を満期受給した者や失業保険給付の受給要件を満たさない者に対して支給される活動手当・発展給付は、失業保険給付を補完するものであるといえる。後者の者らに支給される活動手当・発展給付は、職業訓練を受けることを条件として一定の現金給付を行う、失業保険と生計扶助の中間に位置する仕組みであるという点で、わが国の緊急人材育成支援事業による訓練・生活支援給付に類似している。

しかし、失業保険の受給権を有していた者に対しては、失業保険の満期受給後も従前賃金の65%が保障されるのに対し、失業保険の受給権を有しない者が受ける活動手当・発展給付は非常に低い額に留まる。すなわち、失業保険給付の受給権を有しない者に対する活動手当の支給額(日額223kr)は、失業保険による最低支給額(日額320kr)を下回る。生計扶助と比較すると、日額223krは、単身者に支給される生計扶助の生計費(2011年は月額3720kr)を一応は上回る額である。しかし、活動手当が課税対象所得であるのに対し生計扶助は非課税であるため、活動手当の課税後の手取り額は生計扶助に近づくことになる。受給者に未成年の子供がいる場合には、生計扶助の支給額が活動手当を上回る(生計扶助の支給額については3.で後述)。そのため、失業保険給付の受給権を有しない活動手当の受給者は、しばしば、生計扶助によってその生計を補完せざるをえない。日額136krとさらに低額な発展給付の受給者については、なおさらである。

このように給付水準に着目すると、失業保険の受給要件を満たさない者に対する活動手当・発展給付は、失業保険と生計扶助の中間に位置するとはいいがたい。そこで、活動手当の最低支給額および発展給付の支給額が何故これほどに低額に設定されてきたのかを、検討することにした⁹²⁾。

スウェーデンでは、古くから、労働市場教育等の労働市場政策プログラムに参加する求職者に対し、国庫負担による教育手当 (utbildningsbidrag) が支給されてきた。さまざまな法令に分散していた教育手当に関する規定をまとめたのが、現行の「活動手当に関する政令」である⁹³⁾。同政令が制定された当初の活動手当は、教育手当の名称で支給され⁹⁴⁾、失業保険から支給される手当と同額 (ただし日額230krを最低支給) とされていた。

その後、1997年の補正予算により、失業保険給付の受給権を有しない者に対する教育手当の最低支給額が、月額2275kr (日額103kr) に引き下げられた。これは、課税後の手取り額が、当時の給付制奨学金の支給額 (月額1967kr) に相当するよう定められた水準であった。支給水準の引下げは、それまで参加するプログラムの種類によって教育手当の支給額が異なっていたものを統一すると同時に、労働市場政策プログラムへの参加が通常の学校教育過程での就学よりも経済的に有利としないようにするためであると説明された。また、この年に制定された現行の失業保険法 (AFL) によって基礎保険が導入されたため、これにかかる新たな費用を捻出するために国庫支出を抑制する意図もあった⁹⁵⁾。

現行の「若者のための就職保証」の前身である「若者のための保証」(導入当初の名称は「発展保証」(utvecklingsgarantin)) が1998年に導入

92) 活動手当および発展給付はともに支給根拠が政令にあるため、法律に基づく他の社会保障給付と異なり、その支給水準等にかかる議論の詳細を遡って調査することが難しい。そのため、以下は、両給付に対する予算措置を巡り予算案などに現れた限りの議論に基づく検討である。なお、本項については、 Lund 大学法学部の Per Norberg 講師に多くの助言を頂いた。記して謝意を表したい。

93) Prop. 1995/96:222, s.7, 21f.

94) 教育手当は教育的な措置以外のプログラムの参加者に対しても支給されていたため、2001年より活動手当の名称が統一的に用いられることになった。

Prop. 2000/2001:1 Utgiftsområde 13, s.31.

95) Prop. 1996/97:150, s.148f; 1996/97:FiU20, s.179f.

された際の政府提出予算案では、20歳以上25歳未満の若年失業者の増加の問題への対応として、デンマークの制度が参考として挙げられている⁹⁶⁾。ただし、当時のデンマークではアクティベーションの参加者に対し社会扶助を上回る現金給付が行われていたが、この点は発展保証における所得保障には反映されなかった。すなわち、発展保証の参加者のうち、失業保険の受給権者には失業保険給付と同額の教育手当を国が、社会扶助（現在の生計扶助）の受給権者には社会扶助と同額の発展給付をコミューンが、そしていずれの受給権も有しない者に対しては月1967krの非課税の発展給付をコミューンが、それぞれ支給するものとされた⁹⁷⁾。月1967krの発展給付は、課税後の教育手当の最低支給額と等しい額（したがって、給付制奨学金と同額）であったが、当時の社会扶助の支給額よりも低い額であった。

1999年には、社会省の「社会扶助への依存に関する委員会」が若年者に対するのと同様の措置を長期失業者に対しても講じるべきだと提案する報告書を出した⁹⁸⁾ ことが1つの契機となって、現在の就職・発展保証の前身である活動保証が導入された。この報告書では、1990年代に失業を理由とする長期的な社会扶助受給者が増加したことが、最後のセーフティネットとしての社会扶助の目的に反しているという問題意識に基づき⁹⁹⁾、これらの者の労働市場への復帰を容易にするための措置が検討されている。1998年当時、社会扶助受給世帯（約367,300世帯）の約半数が失業を受給の理由としており、その中でも失業保険未加入者が大半を占めていた¹⁰⁰⁾。報告書では、失業保険給付の受給権を有しない者に対す

96) Prop. 1997/98:1 Utgiftsområde 14, s 42ff.

97) 失業保険と社会扶助のいずれの受給権をも有しない者に対する発展給付はコミューンが支給したが、コミューンに生じる費用負担については国庫補助がなされたため、実質的には国が費用負担をした。Prop. 1997/98:1 Utgiftsområde 14, s 44. 後の調査によれば、発展保証の参加者のうち、34%が社会扶助と同額の発展給付をコミューンから受給し、39%が失業保険給付と同額の教育手当を受給していた。そして、27%が、非課税の発展給付を受給する者、すなわち失業保険と社会扶助のいずれの受給権も持たない者であった。Ds 1999:54, s 92.

98) Socialdepartementet, Samverkan för färre bidrag och fler i jobb, Ds 1999:54.

99) この問題の背景にはさらに、失業者に対する経済的保障を、失業保険給付を通じて国が行うのか、それともコミューンが社会扶助を通じて負担するのかという、国とコミューンの間での役割分担の議論も存在した。Ds 1999:54, s 9f.

100) Ds 1999:54, s 37ff.

る教育手当の最低支給額が引き下げられてきたことが、これらの者が社会扶助によって生計を補填する必要性を高める要因になったと分析されている¹⁰¹⁾。そこで、委員会は、発展保証の拡大とともに、労働市場政策プログラムの参加者が社会扶助を受給する必要性が小さくなるよう、教育手当の最低支給額を単身者に対する社会扶助支給額を上回る程度に引き上げることを提案した¹⁰²⁾。しかし、活動保証の導入時には、プログラム参加者に対して支給される手当の最低支給額は日額103krのままに据え置かれた。

数年遅れて、活動手当の最低支給額が不当に低く、失業保険の基礎給付の水準に近づけられるべきだとの考えが、予算案等で述べられるようになる¹⁰³⁾。これを受けて、失業保険給付の受給権を有しない者に対する活動手当の支給額は、2001年から2003年にかけて段階的に引き上げられ、現行の日額223krとなった。この引き上げにより、活動手当の最低支給額が発展給付の支給額から切り離されたといえる。その後、2007年に保守連立政権が就職・発展保証を導入した際のレミス手続きでは、活動手当の最低支給額を失業保険の基礎給付と同額（日額320kr）にするよう、LO（ブルーカラー労働者の労働組合の全国組織）が主張した¹⁰⁴⁾。しかし、支給額の引上げはなされず、現在に至っている。

以上の歴史的検討から、活動手当の最低支給額および発展給付の支給額を設定するに当たって、必ずしも生計扶助の水準は参考にされてきてこなかったことが分かる。むしろ、制度設計に際して意識されてきたのは、失業保険の基礎給付および学生に支給される給付制奨学金とのバランスである。すなわち、失業保険の受給権を有しない者に対する活動手当・発展給付の支給額は、失業保険の基礎給付を参考にしつつもこれを下回る額とされ、かつ、若年者に就学よりも失業を選択する経済的インセンティブを与えないように設定されてきたといえる。失業保険給付の受給権を有する者と有しない者との間での差別化については、明記された理由を見つけることができなかったが、失業保険の受給要件（特に就

101) Ds 1999:54, s 106.

102) Ds 1999:54, s 115f.

103) Prop. 1999/2000:100, s 182; bet. 2000/01:AU1, s 55; Prop. 2000/2001:1 Utgiftsområde 13, s 32.

104) Prop.2006/08:89, s52.

労要件)を満たすような働き方へと誘導する目的があると推測される。そして、このように低く抑えられた給付水準は、活動手当・発展給付の受給者が生計扶助によって生計を補完することを当然の前提としている。すなわち、最低支給額の活動手当および発展給付には、失業保険の受給権を有しない失業者の生計扶助への依存を防ぐという目的は伴われていないといえる。

もっとも、1999年の「社会扶助への依存に関する委員会」報告書に見られるように、活動手当の最低支給額が生計扶助を下回り、失業者の多くが活動手当を受給してもなお生計扶助を頼らざるを得ない状況が、望ましいと考えられているわけではない。しかし、現在のところ、活動手当の最低支給額は2002年から据え置かれたままであり、これを引き上げるといふ政治的議論もなされていないようである。

また、社会扶助を上回る給付を行うことで失業者に労働市場政策プログラムに参加するインセンティブを与えるという役割を、現在の活動手当および発展給付は負っていないことも、以上の検討から指摘できる。社会扶助受給者に生じうる就労モラルの問題は、次(3.)に述べるように、社会扶助を受給するための能力活用要件を厳格に要求することでコントロールされているのである。

〔付記〕本稿は、平成20～22年度厚生労働科学研究費補助金「最低所得保障制度の再構成」(主任研究者・岩村正彦)、平成20～23年度科学研究費補助金「日本・スウェーデンの社会福祉争訟の比較法研究」(若手研究(B) 課題番号20730039) および平成22・23年度最先端研究開発戦略的強化費補助金(頭脳循環を活性化する若手研究者海外派遣プログラム)「法整備支援研究の世界的結節点をめざして」の助成による研究成果の一部である。