

雇用保険法の諸課題

山内久史

目次

はじめに

【I】雇用保険制度見直しの背景

- 〔1〕雇用保険法成立と日本的経営論の交錯
- 〔2〕近年の労働市場の変容と雇用保険制度の不適合

【II】雇用保険法の適用範囲の拡大

- 〔1〕「雇用される労働者」－池袋職安所長（アンカー工業）事件
- 〔2〕雇用保険法6条による適用除外者

【III】失業等給付の個別的検討

- 〔1〕基本手当
- 〔2〕就職促進給付、教育訓練給付、雇用継続給付

【IV】雇用二事業と財源問題

- 〔1〕雇用二事業
- 〔2〕財源

おわりに

はじめに

日本国憲法25条・27条における生存権・労働権の保障を受けて、労働者の失業時の所得保障と公共職業安定所の職業紹介（再就職）とを組み合わせた最初の立法である失業保険法が1947年に制定された。

1974年には、同法を大幅に改組して新たに雇用保険法が制定された。同法は、同じ社会保険方式によるものではあったが、第一次オイル・

ショック後の不況とそれに続く低経済成長を見据え、失業時の所得保障だけでなく、失業の予防・雇用機会の増大・労働者の能力の開発などの積極的雇用施策をあわせて行うなど、従来の失業保険制度からの大幅な機能拡大を目指すものであった。具体的には、不況下で事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、雇用する労働者（被保険者に限定¹）を一時的帰休などにより休業させ休業手当などを支払った場合、その2分の1ないし3分2を国が助成するという「雇用調整給付金（雇用調整助成金）」制度²などが、従来の失業保険給付に付け加えられることとなった。

それ以来、雇用保険法は、その時々の方景気の動向による雇用失業情勢に対応しつつ、数次の改正³を重ね、失業時の生活保障および失業の予防などの機能を充実化させ、ますます総合的な内容となり、現行制度に至っている。とはいえ、わが国の雇用保険制度は、基本的に、企業内の正規労働者の雇用維持を支援しつつ、それでもなお避けられない正規雇用労働者の短期的失業による家計の損失を保障（従前保障）するという特徴を持つものである。それゆえ、主として保護対象を家計維持型の正

¹ 雇用保険への加入期間を問題とせず、非正規労働者（週20時間以上）も含める形で特例的に雇用調整助成金の支給対象労働者としたのは2008年になってからのことである。もっともこの暫定措置は、2011年7月1日以降撤廃されている。

² この制度は旧西ドイツの操業短縮手当を範にして作成されたものであったが、こうした雇用保険制度の給付対象拡大については、反対意見も含めて様々な意見があった。こうした制度が失業の防止に資するとしても、失業を保険事故とする本来の雇用保険の姿からみれば、論理的には受け入れ難いとする社会保障制度審議会の意見が紹介されている。松林和夫「失業と雇用保障」1177頁。青木宗也、片岡昇、中山和久、本多淳亮、初井常喜、横井芳弘編集『労働法事典』労働旬報社（1979年）所収。

³ 主要な点を挙げれば、1984年再就職手当、1994年高年齢雇用継続給付制度、1998年年介護休業給付および教育訓練給付制度、2003年就業手当の創設、2009年、2010年の雇用保険の適用拡大など。中野育男「わが国労働市場政策の軌跡と展望」145頁以下 日本労働学会編講座『21世紀の労働法』2巻『労働市場の機構とルール』有斐閣（2000年）所収。

規労働者に限定し、受給期間も原則1年以内としてきたのである⁴。

この結果、近年の長期にわたる不況と深刻な雇用失業情勢を背景にした雇用の不安定化・流動化・多様化のうねりの前に、非正規労働者を中心に雇用保険法の保護が及ばない労働者が急増し、しばしばこの雇用保険制度が立ちすくむ状況が生じている。2008年秋の金融危機以降、加入要件の緩和や受給資格要件の緩和などの法改正によって、同法の適用範囲を拡げ、同制度のセイフティーネット機能の強化・拡充が図られてきてはいるが、それでも短時間労働者（週20時間未満の労働者は413万人、そのなかで複数の仕事を掛け持ちし週20時間以上の者も多数いる）、受給資格を満たさない労働者、受給期間を終えても再就職できない労働者、1年を超える長期失業者（平成22年平均の完全失業者334万人のうち1年以上の失業期間の者が121万人 約36%いる⁵）、65歳以上で職に就いた高年齢労働者（日本の65歳以上男女の労働力率は2009年で20.1%と諸外国に比べても極めて高い⁶）など、取り残された人々も少なくない。放置すれば、失業扶助のような制度を持たないわが国では、生活保護制度の運用とも絡むが、容易に貧困に陥り、社会の不安定化の一因ともなりかねない状態が続いている。

こうした状況を踏まえて、政府も「緊急人材育成・就職支援基金」（2009年7月 3年間の暫定措置）による訓練制度を創設し、さらにはそれを引き継ぎ、「求職者支援制度⁷」の発足を準備し始めたところである。しかし、同制度と雇用保険制度との連携および役割分担について、必ずし

⁴ 藤原稔弘「雇用保険法制の再検討—基本原理に基づく制度の再設計—」日本労働法学会誌103号 57頁。矢野昌浩「雇用社会のリスク社会化とセイフティーネット」日本労働法学会誌111号 86頁以下。

⁵ 総務省「労働力調査」

⁶ 因みに、ドイツ4.1%、フランス1.5%、アメリカ17.2%、イギリス7.8%
データブック国際労働比較 労働政策研究・研修機構 2011年 67頁以下

⁷ 労働政策審議会が平成23年1月に建議を行ったところである。 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000011fns.html>

も共通の理解があるわけではなく、若干の混乱もみられないわけではない。本論は、こうした状況を念頭に置きつつ、雇用保険制度の現在担うべき役割を、過去の経緯も踏まえて、大枠的であるが再度見直してみようとするものである。

【I】雇用保険制度見直しの背景

(1) 雇用保険法成立と日本的経営論の交錯

日本の被用者社会保険制度が、多かれ少なかれ、日本的経営と呼ばれる日本の雇用慣行と親和性をもって、発展してきたことは多くの論者の指摘するところである。雇用保険制度もその例外ではない⁸。同制度がオイル・ショック後の厳しい雇用失業問題を、外部労働市場の整備による解決よりも、終身雇用の正社員を前提とした日本の雇用慣行に依拠し、主として企業内の雇用維持・調整による解決の方を優先させたのは、労働組合運動の雇用維持（＝解雇反対）要求への配慮もあったが、当時の第1次とも言うべき日本的経営論ブーム、特に海外からのそれが背景の一つにあったように思われる。

雇用保険法が制定された70年代初め、世界では、西ドイツがアデナウアー政権の強力な指導のもとに敗戦の痛手からいち早く立ち直り「奇跡の経済復興」を遂げ、世界の注目を集めていた。しかし、一方で、日本株式会社とも呼ばれた独特の経済システムに支えられた日本の高度経済成長も注目の的であった。60年代の実質10パーセント（年平均）の経済成長、短期間での対米貿易黒字への転換は世界のエコノミストを驚かせた。彼らの関心は、その原動力となったものは何だったかに向けられた。そして、彼らは民間大企業を中心に存在した日本的経営と呼ばれ

⁸ 総論的指摘としては、加藤智章「生活保障体系における労働法」75頁以下前掲講座1巻『21世紀労働法の展望』所収。濱口桂一郎『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ』岩波新書（2009年）159頁。宮本太郎『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書（2009）55頁。大久保幸夫『日本の雇用 本当は何が問題なのか』講談社現代新書（2009年）6頁など。

る日本独特の雇用慣行にこそ、その経済成長を担保する秘密の一つがあったとし、日本的経営に注目したのであった。

日本独特の雇用慣行とは概ね次のようなものと理解されていたようである。新規学卒の若者を終身雇用の正社員として一括採用し、彼らを年功昇進・年功賃金制度（勤続年数に応じた定期昇給があり、家族の安定した暮らしを保障する生活給を前提とした）の下に置き、企業内で教育訓練を施し（OJT）、その配偶者や家族を含めて恵まれた企業内福利厚生で処遇（家族手当、住宅手当、退職手当等の支給や保養施設）しつつ、企業別組合（正社員であることが加入資格）を媒介に、労使一体の生産性向上に動員していく、こういった経営内の独特な家族主義的社会制度（慣行）であると。そして、彼らは、この存在こそが従業員のなかに類まれな企業忠誠心と帰属意識を生み出し、生産性向上や品質管理にも積極的に協力する意識の高い人材を多数生み出すことに繋がったのであり、これが高い経済成長を保証したと評したのであった⁹。こうした論調が当時の日本の経営者を勇気づけたことは想像に難くない。

ところで、この日本的経営は、景気の調整弁としての非正規労働者の存在なくしてはそもそも成り立ちえないものだったが、日本的経営の積極的側面が強調されるなかで、この点が特に問題視されることはあまりなかった¹⁰。というのは、この当時の非正規労働者の主力が生計維持型の労働者ではなく、家計補助型の労働者（当初は季節的臨時工が主力だったが、後には主婦、学生などの短時間労働者が主力となった）であった

⁹ もとより、論者によって様々であり、このようにひと括りに論じることは適切でないかもしれない。あくまでも筆者の理解をまとめたものである。なお、日本的経営を紹介した外国人研究者の当時の著作として、ここでは、アベグレン 占部都美監訳『日本の経営』ダイヤモンド社（1959年）、ロバール＝ギラン 井上勇訳『第三の大国・日本』朝日新聞社（1969年）、OECD調査団 労働省訳・編『対日労働報告書』日本労働協会（1972年）を挙げておく。

¹⁰ OECD調査団 前掲書 5頁。尾高邦雄『日本の経営 その神話と現実』中公新書（1984年）17頁以下。

からである。彼らが例え離職・失業しても、多くの場合、長期安定的に雇用された一家の大黒柱（正社員の男性）の収入が彼らの生活を保障したのである¹¹。こうした雇用社会の在り方が、以後長く日本の雇用・社会政策を規定することとなったといえよう。

注目しておきたい点は、雇用保険法の制定がまさにこうした日本的経営論の渦巻く中でのことであつたということである。こうした状況からすれば、同法が必ずしも外部労働市場の整備に向かわず、企業内の労使による雇用維持・調整を支援すること（内部労働市場）に軸足を置き、雇用保障を中心に社会保障全体を構想し、そのなかに、終身雇用型の労働者の失業に対するセイフティーネットである雇用保険制度を位置づけたことは、むしろ当然であつたかもしれない。そして、このことがわが国の雇用保険制度の基本的性格を決定づけることにもなつた。

また、実際、この方式は、オイル・ショック後の不況を、極めて低い失業率（1973年1.3% 74年1.4% 75年1.9%・・・総務省「労働力調査」）で乗り切つた¹²。この成功で、益々日本的経営に対する世界的評価が高まり、この傾向を一層助長することになった。周知の通り、税制や厚生年金・健康保険などの社会保険制度もまた、こうした日本的雇用慣行を前提に組み立てられたのであつた¹³。

¹¹ こうした日本型雇用システムを濱口氏は、「いささか皮肉な言い方ですが、・・・日本のフレキシキュリティと呼ぶことができるかもしれません」と指摘されている。濱口桂一郎 前掲書 127頁。

¹² 戎野淑子『労働関係の変容と人材育成』慶應義塾大学出版会（2006年）151頁。大久保幸夫 前掲書 35頁。

¹³ 専業主婦パートの場合、労働時間が通常の労働者の4分の3未満であれば、勤め先の社会保険（健康保険・厚生年金）に加入できない一方で、年収130万円以上になると、勤め人たる夫の被扶養者および第3号被保険者でなくなり、自分で保険料を支払って国民健康保険・国民年金に加入しなければならなくなる。こういう一定収入未満の専業主婦優遇の社会保険制度の枠組みもその一つである。もっとも、この枠組みが、パート労働の低賃金の要因ともなっている。この点、朝倉むつ子、島田陽一、森誠吾『労働法』第3版（2008年）有斐閣 418頁以下。

〔2〕近年の労働市場の変容と雇用保険制度の不適合

バブル崩壊以降、企業は、国際化・IT化が進む厳しい経営環境を、人件費の削減によって乗り越えようと、労働者派遣法の改正など労働法規の規制緩和¹⁴を追い風に、正社員の採用を絞り込み、短期雇用でコストのかからない非正規労働者の雇用割合を大幅に拡大させ、人材活用の効率化を一挙に進めることになった。人件費の変動費化（年功賃金からの離脱）が進められたのである。この傾向は、景気の回復が見られた2002年以降も弱まることはなかった¹⁵。

この結果、1992（平成4）年に3,705万人いた正規の雇用労働者が2010（平成22）年には3,355万人となり、この18年間で350万人減少することになった。反対に、非正規雇用の労働者は1992年の958万人から2010年の1,755万人へと800万人増加した。今や非正規雇用労働者の割合は雇用者（役員を除く）全体の34.3%となった（総務省「労働力調査」）。

それだけではない。この非正規雇用労働者と正規労働者との処遇の格差も重要な問題となった。賃金で両者を比較してみても、一般的には、正社員の場合、年功的な生活給で定期昇給もあれば賞与もあるのに対して、非正規雇用労働者の場合、職務給となり、最低賃金ぎりぎりの水準で、勤続年数が増えてもそれが昇給することはほとんどない。この結果、

島田陽一「正社員と非正社員の格差解消に何が必要か」『世界』2008年10月号所収 173頁以下。

¹⁴ 具体的には、派遣対象業務を16から26に拡大した1996年の労働者派遣法改正、製造業など一部を除いて派遣を原則自由化した1999年の同法改正、製造業への派遣を解禁し派遣期間の制限を緩和した2003年の同法改正、有料職業紹介を原則自由化した1999年の職業安定法の改正などである。森崎嶺「新たな改革の動向と労働法制等への影響と課題」労働法律旬報1691号 6頁以下、大原社会問題研究所雑誌604、5号の「[特集]労働者派遣の現状と改革の課題」にも詳しい。

¹⁵ 竹信三恵子『ルポ 雇用劣化不況』岩波新書（2009年）に詳しい。なお、人材活用の効率化については、日本経営者団体連盟「新時代の『日本的経営』」日本経営者団体連盟（1995年）参照。

非正規労働者の賃金（月額）は平均 19 万 4600 円で、正規労働者のそれを 100 とした場合、63 の水準にとどまる。年収では、これがもっと明確となる。年収 300 万円に満たない者が非正規労働者の場合 90.5%（正規労働者では 34.8%）に達する。200 万円に満たない者も 76.5%（正規労働者では 12.8%）を占めている（総務省「労働力調査年報」平成 21 年 仕事からの収入）。しかし、そうであっても、多くの非正規労働者は、正社員となれなかった労働者であり、それからの収入により生計を維持している労働者なのである。かつての家計補助的それとは違うのである。また、転機を求めても、彼らには必要な職業教育訓練を受ける機会が極めて限定されているため、この状態から抜出すことが難しい、この点も見逃せない。

こうした非正規雇用労働者を直撃することになったのが、2008 年秋のリーマン・ブラザーズの破綻を契機とする金融危機と世界同時不況であった。輸出に依存してきた日本経済は、壊滅的打撃を受けることになった。景気の調整弁とされていた派遣労働者など非正規労働者は相次いで雇止めまたは解雇された。長引く不況で雇用失業情勢は、悪化し失業は長期化した。こうした事態は、雇用保険のセイフティーネットとしての限界を露わにすることにもなった。

完全失業者 336 万人、失業率 5.1%（09 年、10 年には 334 万人 5.1%）というなかで、完全失業者のうち基本手当を受給している者の割合は、2008 年時点でわずか 30.0%であり、一般被保険者の求職者給付の受給率は、09 年で約 25%にまで落ち込んでいる¹⁶。ILO も「日本では失業者の約 77%が失業給付（unemployment benefits）を受けていない¹⁷」

¹⁶ 2008 年の基本手当受給率 30.0%については、健康保険組合連合会編 社会保障年鑑 2009 年版 225 頁。2009 年については、雇用保険事業年報（平成 21 年度）から筆者が算出。

¹⁷ ILO, The financial and economic crisis : A Decent Work Response, at 18.11 March 2009. 因みに、失業給付を受けていない人の割合は、ドイツ 13%、フランス 18%、イギリス 40%、アメリカ 57%と各国別に報告されている。日本のそ

ことを指摘している。

雇用保険が十分機能していない原因は、加入資格の制限、受給資格の制限、受給期間の終了など様々考えられるが、生活保障と就労支援が結びついた失業扶助のような制度がない日本では、雇用保険のセイフティーネット機能の拡充を除いて、非受給者を救済する道は事実上限られてくる。それ故、国も相次ぐ法改正によって、雇用保険の適用要件、受給資格要件などを緩和し、同制度がカバーする範囲を拡大して対応しているが、必ずしも十分な成果をあげているとは言い難い。どこに問題があるのだろうか。それでは、次に、その歴史的経緯にも触れながら、雇用保険制度の枠組みに沿って個別的看着ていきたい。

【Ⅱ】雇用保険法の適用範囲の拡大

雇用保険法（以下雇保法とも表記）の適用範囲を広げることが、セイフティーネット機能の強化に欠かせない条件である。ところが、我が国の場合、雇用保険加入率（公務員を除く雇用者数に占める雇用保険被保険者数の割合）は、7割前後にとどまり、約3割の労働者がはじめてからこのセイフティーネットの枠外に置かれているのが現状である（健康保険組合連合会編 社会保障年鑑2009年版 225頁）。雇用者に占める雇用保険被保険者数でも2008年が約72%、2009年が約74%となっている（平成21年度雇用保険事業年報より計算）。

重要なことは、その被保険者資格のない3割のなかには、雇用形態、年齢、年収にかかわらず、その仕事の賃金を生計維持に不可欠とし、失業した場合にはたちまち生活の困窮に至る労働者も少なくないという点である。雇保法の適用が及ばない理由の多くは、雇保法6条の適用除外規定にあると言われている。しかし、雇保法4条の「雇用される労働者」規定の解釈も少なからず重要と思われるので、ここではまずこの点から検討しておきたい。

の割合77%（210万人）の高さは先進国では突出している。

〔1〕「雇用される労働者」—池袋職安所長（アンカー工業）事件

雇用保険法上、適用事業所¹⁸で「雇用される労働者」は、雇保法6条で適用が除外されている者を除いて、当然被保険者となる（同法4条1項）が、その「雇用される労働者」該当性の判断基準は必ずしも自明ではない。このため、被保険者となる労働者が限定される虞れなしとしない。この点での裁判例は必ずしも多くないが¹⁹、そのうちの一つ、池袋

¹⁸ 労働者を雇用している事業は、農林水産の個人事業（常時5人未満の労働者を雇用している法人以外の事業に限る 雇保令附則2条）を除いて、業務・規模の如何、事業主の如何を問わず、すべて当然適用事業となり、その事業が開始された日に雇用保険の保険関係が成立する（雇用保険法5条、附則2条、徴収法4条）ことになっている。しかし従業員規模などにより、労働者の被保険者資格の取得を制限することは、雇用保険法の適用範囲を出発点から狭めることになり、決して好ましいことではない。

¹⁹ この点についての判例はそれ程多くはない。所沢職安所長（飯能光機製作所）事件 浦和地判昭57・9・17 労判394号25頁、同控訴審事件 東京高判昭59・2・29 労民集35巻1号15頁。池袋職安所長（アンカー工業）事件 東京地判平16・7・15 労判880号100頁などである。所沢職安所長（飯能光機製作所）事件判決は次のようなものである。

経営コンサルタントXは、一般従業員と異なった手続きで採用され、実質的経営者の相談役・顧問役として月12日出勤し、組織・管理体制確立のための業務などに約8年間従事し、日給月給制で工場長の8割程度の報酬を受け取っていた。解雇により離職したXが雇用保険法8条に基づき被保険者資格の確認をもとめたところ、職安所長Yは、Xは同法4条1項の「適用事業に雇用される労働者」とはいえないとして、Xの被保険者資格を否認する処分を行った。このYの処分の取消しを求めた事件で、浦和地裁は、当該労務提供について事実上使用従属の関係があったとして、Xを「雇用される労働者」とみなしYの処分を取り消した。しかし、東京高裁は、Xが報酬を「事業所得」として確定申告していたなどの点を重く見て、原判決を破棄しYの処分を是認した。

なお、池袋職安所長（アンカー工業）事件の事実をやや詳細に紹介すれば、次のような事案である。

下請け会社（適用事業所）から業務委託を受けその会社の工事現場で働いていたアンカー職人Xが、当該会社から契約を解除された後、雇用保険法8条に基づいて被保険者資格の確認請求を行ったところ、池袋職安所長Yは、Xは当該下請け会社の「雇用される労働者」とは言えないとして、その請求を却下する処分を行った。この処分の取消しを求めた事件である。

職安所長（アンカー工業）事件を取り上げ、若干検討しておきたい。

同事件は、重層的な建設現場の末端でアンカー業務を請け負いその仕事に従事していた業務受託者（いわゆる一人親方のアンカー職人）の雇用保険法上の「労働者」性を争った事案であった。東京地裁は、そのアンカー職人の「労働者」性を否定し、雇用保険被保険者資格を否認した池袋職安所長の判断を、妥当として承認したが、そのなかで「雇用される労働者」の「労働者」性の一般的判断基準を次のように述べている。

雇用保険法4条1項の「労働者」というためには、「事業主との間に雇用関係が存することが必要であるところ、この雇用関係とは、民法623条による雇傭契約が締結されている場合にとどまらず」、①労働者が当該事業主の指揮監督下で労働し、②労務対償性のある報酬を受けている関係をいう。「本件におけるような労務提供の場合、①指揮監督下の労働であるか否かの判断は、仕事の依頼や業務に従事すべき旨の指示等に対する諾否の自由の有無、業務遂行上の指揮監督の有無、場所的・時間的拘束性の有無、代替性の有無を、また、②の労務対償性については報酬の性格を検討し、さらに、当該労務提供者の事業者性の有無、専属性の程度、その他の事情をも総合考慮して判断するのが相当である」。

この従属労働を重視する基準に基づき、本件事実関係の下では、原告（アンカー職人）の労働は指揮監督下のそれとは言えず、報酬も純粋労務に対する対価とは言えず、労災に一人親方として特別加入しているなど事業者性も強く、原告と下請け会社との間に雇用関係があったとは認められないとしたのである。

結論の妥当性はともかくとして、ここでの問題は「雇用される労働者」性の判断基準である。周知の通り、雇用保険法は、労働基準法などの場合と異なって、労働者の定義を置いていない。しかし、本件では、他の判決例と同じく、この「雇用される労働者」と労働基準法9条の「使用される者」とを同義に解し、労働基準法上の「労働者」性判断基準を適用して（実際には、1985年労働基準法研究会報告に依拠）、雇用保険法

上の「労働者」性を判断したものである。しかし、ここで裁判所に判断が求められているのは、労働基準法上の労働者か否かではなく、あくまでも雇用保険法上の失業給付を受けるべき被保険者資格を有していたか否かであったはずである²⁰。「雇用される労働者」であるか否か（＝雇用関係の有無）は、「雇用保険の保護を及ぼすべきか否かの観点²¹」から、さらに踏み込んで判断する必要があったと思われる。

労災保険法でも、その保険給付に当たって、労災保険法上の「労働者」性判断が求められることが多い。その多くの場合、上述した労働基準法上の「労働者」性判断基準が利用され、一般的には、それで十分であると理解されている²²。労災保険が基本的に労働基準法上の災害補償の責任保険である点を考慮すれば、契約の形式ではなく従属労働の有無に重点を置く労働基準法の「労働者」性判断基準を利用することは当然であり、頷けないわけではない。

しかし、雇用保険の場合は事情が異なる。だからこそ、雇用保険法は被保険者を「雇用される者」として、労働基準法の「使用される者」と区別したと考えられる。さらに、雇用保険法は、被保険者資格について「雇用される者」と規定し、健康保険法3条および厚生年金法9条の「被保険者」についての規定（「適用事業に使用される者」とも区別している²³。雇用保険法における被保険者（「雇用される労働者」）の判断基準は、従属労働の有無だけでなく、当該労働者の失業時の生活保障の必要性の有無をも加えた新たな基準があってもよいと思われる。具体的に

²⁰ 辻村昌昭「雇用保険法の『労働者』性とその判断基準」労働判例900号11頁。

²¹ 菅野和夫『労働法』第9版 弘文堂（平成22年）55頁。菅野氏は雇用保険法の労働者性判断は実際上は労働契約法上の労働者概念と一致するはずであるとされている。

²² 横浜南労基署長（旭紙業）事件 横浜地判平5・6・17 労判643号71頁。控訴審事件 東京高判平6・11・24 労判714号16頁。上告審事件 最一小判平8・11・28 労判714号14頁。藤沢労基署長（大工負傷）事件 横浜地判平16・3・31 労判876号41頁など。

²³ 西谷敏『労働法』日本評論社（2008年）53頁。

は、失業時に生活保障を必要とする勤労者であるか否かが重要な判断基準要素とされるべきであろう²⁴。

〔2〕雇用保険法6条による適用除外者

適用事業所に雇用される者であっても、現行雇用保険法によれば、次の者は同保険の被保険者とはならない。①65歳に達した日以後に雇用される者（高年齢継続被保険者、短期雇用特例被保険者または日雇労働被保険者を除く。同法6条1号）②一週間の所定労働時間が二十時間未満である者（日雇労働被保険者を除く。同条2号）③同一の事業主の適用事業に継続して三十一日以上雇用されることが見込まれない者（前2月の各月において18日以上同一の事業主に雇用された者及び日雇労働被保険者になる者を除く。同条3号）④季節的に雇用される者であって、4か月以内の期間を定めて雇用される者または一週間の所定労働時間が二〇時間以上で厚生労働大臣の定める時間数未満である者（同条4号）⑤昼間学生（同条5号）⑥船員であって、1年を通じてではなく雇用される漁船乗務員（同条6号）⑦公務員（同条4号）である。

この適用除外規定が雇保法の適用範囲を著しく狭め、労働者の加入資格を制限することになっている。なかには、必ずしも合理的と思われえないものも含まれている。65歳以上の高齢者および短時間労働者に対する適用除外がそれである。以下、この点について検討しておきたい。

①65歳以上の高齢者

さきの雇保法6条で明らかのように、65歳に達した日以後に雇用される者は、一定の者を除いて、適用除外となり雇用保険の被保険者となれない（1984年の改正で導入）。適用除外の理由は、65歳以上の高年齢

²⁴ 加藤智章 前掲論文 83頁。丸谷浩介「失業時の生活保障としての雇用保険」33頁 日本労働法学会編『労働法におけるセーフティーネットの再構築—最低賃金と雇用保険を中心として』日本労働法学会誌111号 法律文化社 2008年所収。

労働者は公的年金を受給できる引退過程にあるからというものである²⁵。

しかし、現実を目をやれば、この説明が的を射ていないことは明白である。実際、日本では、現行の年金制度の受給資格の難しさ（最低25年以上の加入期間が必要）、所得保障の水準の低さ、経済不況もあって、65歳以上の高齢者であっても一般的に、労働意欲は実に高く、現に失業も多数生じている。

年金制度、不況などの経済環境の違い、さらには、法的・文化的環境の相違などがあって、諸外国とは単純に比較できない面もあるが、65歳以上男女の日本の労働力率は、漸減傾向にあるとはいえ、2009年で20.1%（男性29.4%、女性13.2%）と、諸外国に比べて極めて高い（因みに、ドイツ4.1%、フランス1.5%、アメリカ17.2%、イギリス7.8%²⁶）。

これを反映して、年齢階級別失業者数を厚労省「労働統計年報」（平成21年）で見ても、65歳以上の完全失業者数は2007年で10万人（男性8万人 女性2万人）、2008年で12万人（男9万人 女性3万人）、2009年で15万人（男性12万人 女性3万人）に達する。これを完全失業者数に占める割合で見れば、2007年で3.9%、2008年で4.5%、2009年で4.5%となる。金融危機以後の厳しい雇用失業情勢が65歳以上の高齢者を直撃しているともいえる。

また、65歳以上の雇用者に限って非正規労働者の割合をみると、男性で68.6%、女性で69.4%と、他の年齢階級を大きく引き離し極めて高いことがわかる（総務省「労働力調査」）。つまり、現下の雇用失業情勢を考慮すれば、65歳以上の多くの高齢労働者が最もセイフティーネットを必要とする厳しい雇用環境に置かれているともいえよう。実際、諸外国と比較しても、日本の65歳以上の失業率は極めて高いと言ってよ

²⁵ 菅野 前掲書 54頁。

²⁶ データブック国際労働比較 労働政策研究・研修機構 2011年 67頁以下。

い（因みに、アメリカ 3.0%、イギリス 0.8%、ドイツ 0.2%、フランス 0.3%²⁷⁾。

この現状からみても、65歳以上の年金受給の高年齢者だからという理由だけで、原則雇用保険制度から除外し一律に労働権・生存権の保障の埒外に置くことは、合理性があるとは到底言えない。その個人の経済状況や仕事の内容などを顧慮することが必要であろう。一律に除外してしまうことは年齢差別に繋がる怖れもないとは言えない。因みに、厚生年金保険法は70歳未満の労働者を被保険者としている²⁸⁾。少子高齢化の進行のなかで、高齢者の労働力は重要であり、働きやすい環境は必要であろう。加入資格をとりあえず認めて、その上で受給資格あるいは給付方法・額の点で、個人の全体的所得等とのバランスを考えるべきであろう。

②短時間労働者

週の労働時間が「20時間未満」で、「31日以上雇用見込み」のない短時間労働者は、適用が除外され雇用保険の被保険者となれないとされているが、まずその経緯からみておこう。

雇用形態の多様化の下におけるパートタイム（短時間）労働者の労働の量的・質的变化に対応して、失業給付の体系のなかに「短時間労働被保険者」制度が1989（平成1）年創設された。短時間労働者（一週間の所定労働時間が、同一の適用事業に雇用される通常の労働者より短く週30時間未満の者）のうち一定範囲の者に短時間労働被保険者として雇用保険の適用拡大を図ろうとするものであった。2000年改正によって、

²⁷⁾ 同書 140頁。

²⁸⁾ 清正氏は「65歳以上の者を原則的に雇用保険制度から除外することは、年齢差別という理論的問題を内包する」と指摘され、早くから、被保険者の範囲を厚生年金保険法と同じく70歳未満の者にまで拡大すべきことを提案されている。清正寛「雇用政策と所得保障」230頁 日本社会保障法学会編『講座 社会保障法第2巻 所得保障』法律文化社 2001年 所収。

年収要件（90万円以上）と1か月の所定労働日要件（11日以上）が撤廃された結果、行政解釈上、所定労働時間が「週20時間以上」、「1年以上雇用見込み」があれば、短時間労働被保険者となることになった。2007年10月以降は、「短時間労働被保険者」という区分が廃され、一般被保険者として雇用保険法の適用を受けることとなった。

この結果、1週間の所定労働時間が通常の労働者より短く20時間未満であって、「同一の事業主に引き続き被保険者として雇用される期間が一年未満である」短期雇用を常態とする者は、被保険者としなざることとされた。雇用保険は自己の労働によって生計を維持している者を対象とするという原則から設けられたもので、時間的拘束性と継続性によってそれを判断しようとするものであった。

しかし、金融危機の2008年秋以降、雇用失業情勢は一挙に悪化した。派遣や短時間労働者など多くの非正規労働者が雇止めまたは解雇によって職を失った。しかし、「1年以上雇用見込み」がネックとなって、雇用保険に加入できず、失業給付も受け取れないという状況にあることが明らかになった。セイフティーネットである雇用保険法の適用拡大をもとめる声が強くなった。適用基準の見直し・加入要件の緩和の動きが次第に具体化するようになった。

2009年3月31日以降、「週20時間以上」という加入要件はそのままであるが、同一の事業主に「1年以上の雇用見込み」は「6カ月以上の雇用見込み」へと緩和された（これにより、適用拡大対象となった者は109万人増加）。さらに、政権交代後の2010年4月からは「同一の事業主に31日以上雇用見込み」（255万人増加）へと緩和され、行政解釈ではなくて法律上それが明記されることとなった。厚生労働省が発表した試算によれば、この一連の適用範囲の拡大によって364万人の非正規労働者に雇用保険加入が認められることになった²⁹。沿革的にみれば、短時間労働者への雇用保険法の適用拡大の流れは、不可避といえよう。

²⁹ 朝日新聞 2010年3月9日 2011年3月9日。

なお、年金一元化法案も示したように、厚生年金や健康保険のハードルも、早急に「週 20 時間以上」に揃えるべきであろう。

ここでは、検討すべき課題が 2 つ残っている。1 つは、複数の適用事業場における短時間労働の積み重ね（合計では 20 時間以上となる）で生計を維持しているいわゆるマルチ・ジョブ・ホルダーなどの加入問題である³⁰。もう一つは、413 万人いると言われる「週 20 時間未満」の非正規労働者の加入問題である。

最初の問題について結論的にいえば、セイフティーネット機能の一層の充実をはかる観点から、「同一の事業主の適用事業に継続して 31 日以上雇用見込み」という要件をすべて外すことによって適用を拡大すべきである³¹。「同一の事業主」という要件だけを外せば、マルチ・ジョブ・ホルダーの多くが適用を受けることになろうが、被保険者資格の認定の難しさという問題がある³²。これを避けるためにも、「同一の事業主の適用事業に継続して 31 日以上雇用見込み」という要件を外し、「週 20 時間以上」の要件のみに簡素化すべきであろう。これに対しては、別の視点からの提案もなされている。被保険者資格を労働時間だけで決めるのではなく、年収見込みが一定額以上ならば被保険者資格を認めるべきという提案がそれである³³。

これらの提案に対して、時間や日雇派遣のような不安定な働き方を助長することになるので、「31 日以上雇用見込み」という要件を外すべきではないとの慎重論ももとより少なくない。しかし、加入要件を緩やかにしても、受給資格、給付額、保険料の面で工夫すればモラルハザード

³⁰ 丸谷浩介 前掲書 35 頁。

³¹ 遠藤公嗣、河添誠、木下武雄、後藤道夫、小谷野毅、今野晴貴、田端博邦、布川日佐史、本田由岐『労働、社会保障政策の転換を』岩波ブックレット（2009 年）52 頁。雇用保険だけでなく、被用者社会保険の加入要件を「週の所定労働時間が 20 時間以上」として期間要件をなくすべきと提案している。

³² 清正寛 前掲書 232 頁。

³³ 丸谷浩介 前掲書 37 頁以下。

の問題は解決できるものと思われる。

2番目の問題についていえば、雇用保険は自己の労働によって生計を維持している者を対象とするセイフティーネットであるという原則からすれば、「週20時間以上」を基準にすることには妥当性がある。しかし、雇用保険の失業給付を失業時の所得代替的なものとのみ捉えるのではなく、家計補助的であってもそれなくしては生計が維持できないという関係にある場合には、失業時の生活補完的保障と理解して、もう少し柔軟に適用拡大を認めてもいいのではないかと考える。モラルハザードの問題は、受給資格等（例えば、年収）で解決できよう。

【Ⅲ】失業等給付の個別的検討

雇用保険の適用拡大は、雇用保険のセイフティーネットの機能強化の前提である。しかし、失業等給付を実際に受給するには受給要件を満たす必要があるし、これを満たしても給付内容の一層の充実がなければ、セイフティーネットの強化には結びつかない。ここでは、受給要件の緩和と具体的な給付内容の拡大を、沿革的な経緯を含めて簡単にみておきたい。

〔1〕基本手当

基本手当は、一般被保険者が失業した場合に支給されるが、これを受給するためには、失業の状態³⁴にあることおよび被保険者期間を満たし

³⁴ 失業とは、「被保険者が離職し、労働の意思および能力を有するにもかかわらず、職業に就くことができない状態にあること」（雇保法4条3項）とされており、「被保険者の離職」とは、広く被保険者資格の喪失のこととされ、「労働の意思」とは、就職しようとする積極的な意思とされ、「労働の能力」とは、労働に従事しその対価を得て自己の生活に資し得る精神的、肉体的並びに環境上の能力のこととされている。また、「職業に就くことができない状態」とは、本人や公共職業安定所の努力によっても職業につくことができない状態のことであり、そこでいう「職業に就く」とは、たとえ、現実に報酬や収益を得ていなくとも、「会社等の役員に就任した場合や自営業を始めた場合も含まれる」（岡山職安所長事件 広島高裁岡山支判昭和63・10・13 労判528号25頁）と解されることになる。

ていることが必要となる。もっとも、この受給要件を満たした受給資格者であっても、基本手当の支給が受けられる期間（受給期間）は原則として離職の日の翌日から起算して1年（妊娠、出産などの理由で引き続き30日以上職業に就くことができない場合、最大4年まで延長可能）であり、この受給期間を過ぎると基本手当はたとえ支給日数が残っていても受けられないとされている（雇保法20条1項1号、例外的に60日、30日加算される場合あり2号・3号参照）。雇用保険は短期の失業に対する所得保障を目指す制度とされているからである。

(1) 基本手当の受給資格—被保険者期間

雇用保険のセイフティーネット機能の到達度を示す指標として、加入率と並んで重要なものが、受給率（完全失業者に対する基本手当・雇用保険受給者の割合）である。既に指摘したように、2002年が29.2%、2004年が21.8%、2007年が20.8%と極めて低いレベルで止まっている。その理由は様々であろうが、ここでは、基本手当受給の要件の一つとなっている被保険者期間について考えてみたい。

従来、基本手当の受給資格要件は「離職の日以前1年間に被保険者期間が通算して6カ月以上」であったが、2007年10月1日以降、モラルハザード防止の観点から、原則として次のように改められた。つまり、離職の日以前2年間（疾病・負傷等の期間がある場合にはその期間を加算し、最大限4年間）に被保険者期間が通算して12カ月（各月に賃金支払基礎日数が11日以上あること）以上あること、特定受給資格者（離職が事業の倒産・縮小若しくは廃止に伴う者として厚生労働省令で定める者または離職の理由が解雇その他の厚生労働省令で定める理由である者 2000年法改正で導入）の場合は、離職前1年間に通算して6カ月以上あること、と変更され、要件が強化された。

その直後の2008年秋、世界同時不況に突入し雇用失業情勢はにわか

この要件は、行政解釈に委ねられる部分も多く、受給資格者を制限する方向に向かわないように注意しておく必要がある。

に厳しさを増した。多くの非正規労働者が雇止めまたは解雇により職と生活を奪われた。しかし、雇用保険のセイフティーネットは十分に機能せず、その欠陥を露わにした。一定の非正規労働者を対象に、2009年3月31日以降、特定理由離職者として、受給資格要件および所定給付日数の緩和が実施され、セイフティーネット機能の強化が図られた。

特定理由離職者とは、「期間の定めのある労働契約の期間が満了し、かつ、当該労働契約の更新がないことにより離職した者（その者が当該更新を希望したにもかかわらず、当該更新についての合意が成立するに至らなかった場合に限る）」および体力の不足、心身の障害、傷病、妊娠、出産、通勤困難その他「正当な理由のある自己都合により離職した者」（厚労省の判断基準）と定義され、この特定理由離職者については「離職の日以前1年間に被保険者期間が通算して6か月以上」あれば、受給資格を得ることができるとした。特定受給資格者とその要件を揃えたのである。そして、所定給付日数についても、特定受給資格者と同じとした。

この受給資格の要件緩和によって、雇用保険のセイフティーネット機能は相当程度強化された。しかし、受給資格要件のより一層の緩和を求める声も少なくない。確かに「離職前2年間に12か月以上の被保険者期間」あるいは「離職前1年間に6か月以上の被保険者期間」という受給資格要件は、雇用が不安定化し、失業が長期化している状況下では厳しい。さらに、離職理由（自発的退職か、非自発的退職か）によって、給付制限が置かれたり、所定給付日数に差が設けられたりしているにもかかわらず、さらに受給資格でも差を設けるという点も合理性があるとは思えない。このままでは、加入要件を緩和しても、その効果を相殺しかねない。かといって、雇用保険も社会保険である以上、被保険者期間の要件を外すというわけにはいかないであろう。一定の被保険者期間を設けることは、モラルハザードを防止し雇用保険財政を守るためにやはり必要と思われる。そこで、受給資格要件として、一律に被保険者期間を「離職日以前6か月以上」としてはどうだろうか³⁵。

(2) 基本手当の給付内容—所定給付日数と給付額

①所定給付日数

バブル崩壊以降、企業組織再編の名の下に人員整理が強行され、失業者、非正規雇用労働者が著しく増加した。1998年末から失業者数は300万人（失業率4%）を超え、2001年9月には350万人（5.3%）を超えた（2003年の完全失業者数350万人、完全失業率は5.3%とピークに達し、非正規労働者の割合は30%をはじめて超えた（総務省「労働力調査」）。こうした状況を反映して、雇用保険財政も逼迫してきた。

こうしたなか、2000年に法改正がなされた。従来、被保険者期間、年齢および失業者の就職困難度を要素にして一律に所定給付日数が定められていた³⁶が、この改正において、倒産・解雇等という離職理由による所定給付日数区分がはじめて導入され、同時に一般被保険者については所定給付日数の削減が行われた。例えば、60歳以上65歳未満で5年以上被保険者期間がある人について、給付日数が300日あったものが180日に、45歳以上60歳未満で20年以上被保険者期間がある人について300日から180日に、という具合に削減された。バブル崩壊以降、大量の失業者が溢れるという状況下で、予期せぬ倒産・解雇等で特に失業給付を必要とする者にそれを集中配分させ、セイフティーネット機能の強化を図りつつ、雇用保険財政の立て直しを図るものであった。

この結果、基本手当の所定給付日数は、倒産・解雇などによる離職者（特定受給資格者）、それ以外の一般離職者および就職困難な者という3つの区分を基本として、特定受給資格者および就職困難者についてはさらにそれを被保険者期間と年齢によって細分化し、一般離職者についてはさらにそれを被保険者期間のみによって細分化し、それによって所定

³⁵ 理由は異なるが、「離職日以前6カ月」という提案をしている。遠藤公嗣、河添誠、木下武雄、後藤道夫、小谷野毅、今野晴貴、田端博邦、布川日佐史、本田由岐 前掲書 54頁。

³⁶ 雇用保険法は、当初においては、受給資格者の離職の日における年齢および失業者の就職困難度により所定給付日数を定めていた。

給付日数を決定するという新しい体系となった。2003年にも所定給付日数についての削減が行われた。

2008年秋の世界同時不況による雇用失業情勢の悪化は、新たな見直しを必要とした。2009年3月31日以降、特定受給資格者という従来の所定給付日数の区分の導入に続いて、暫定的措置ではあるが、特定理由離職者（離職日が2009年3月31日から2012年3月31日までの間にある場合に限る 雇保附則4条）という所定給付日数区分が導入された。そして、これには、特定受給資格者と同じ給付日数が適用されることになった（表I参照）。加えて、特定受給資格者や特定理由離職者で、再就職が地域・年齢などにより困難だと公共職業安定所長が認めるとき、給付日数がさらに60日分延長できるとした（暫定的措置 同附則5条）。

以上の沿革を踏まえて、結論的に言えば、離職理由による所定給付日数区分の導入によって、財源を節約しつつセイフティーネット機能を当面そこに集中配分しようとした政策は、必ずしも成功しているようには思われない。というのは、失業率の高止まりと受給率の漸減傾向とを合わせて理解すれば、不況が長期化する中で一般被保険者の給付日数の削減によって、受給期間が終了しても再就職できない層が逆に増加しているのではないかと危惧されるのである。一般被保険者に対する給付日数はやはり短すぎよう。適職選択権を事実上奪う結果にもなりかねない。

所定給付日数は、基本手当の趣旨（再就職までの所得保障）からしても再就職困難度に応じて決定されるべきであり、それが基本であろう。突然職を失うことになる特定受給資格者や特定理由離職者には、退職を予想し得る定年退職者や自己都合退職者よりも給付日数を相対的に手厚くすることそれ自体は、その限りで一定の合理性がある（離職理由による所定給付日数の区分）。就職困難者（障害者雇用促進法に規定する身体障害者など 雇保則32条）や年齢を加味して中高年になるほど給付日数を手厚くすることも必要であろう。問題は、そこに、再就職困難度とは直接関係ない被保険者期間（算定基礎期間）による所定給付日数の区分を加えることの当否である³⁷。しかし、負担と給付のバランスを

とるためにも、また、安易な離職を減らし長期就労を促すためにも、被保険者期間の要素を一定加えることは必要であろう。長期就労を促進するという点については、結果的に、労働市場の硬直化を招くことになるとの批判も強いが、とりあえず外部労働市場が未整備である現状のもとでは、企業の安易な解雇を抑制する一つの方法としても必要であろうと考える。

不況の長期化にともなって失業が長期化していることは既に述べたとおりである。平成 22 年平均の完全失業者 334 万人のうち、1 年以上の長期失業者が 121 万人（約 36%を占める）もいて、しかも 25 歳から 34 歳の働き盛りの層に最も多く、その数は 32 万人に上っている（総務省「労働力調査」）。この現状からみても、所定給付日数の延長の検討³⁷とともに、再就職を促すための新しい制度が焦眉の課題となっている。現在、長期失業者、学卒未就職者、自営廃業者を含めて雇用保険給付が受給できない人を対象に、職業訓練とその間の生活保障をセットにした「求職者支援制度」（給付期間原則 1 年）が、提案審議されている。きめ細かな対応を前提としたワークフェア的ものになるであろうが、長期失業者に対して有効なものとなれば、外部労働市場の形成にも重要な役割を果たすことになるであろう。

もっとも、現行制度においても、このような事態に備えて、訓練延長給付（雇保法 24 条）、広域延長給付（同法 25 条）、全国延長給付（同法 27 条）を規定して、所定給付日数の延長が認められている。これらの

³⁷ 所定給付日数は再就職の困難度によって決すべきで、被保険者期間と所定給付日数とのリンクは断ち切るべきという主張がある。藤原稔弘 前掲論文 59 頁以下。

³⁸ ドイツやフランスの制度が参考になろう。一般に、日本は給付日数が短い。ドイツでは 55 歳以上の場合、被保険者期間 36 カ月で、18 か月の受給期間となっている（失業給付 I）。田畑洋一「ドイツ労働市場改革と最低生活保障給付の再編—失業扶助と社会扶助の統合—」鹿兒島国際大学 福祉社会学部論集 24 巻 4 号 9 頁。

効果的活用を期待する声もあるが、広域延長給付と全国延長給付は個別の再就職可能性とは無関係に設定されるものであり、訓練延長給付はそれを受ける失業者の要求と必ずしも一致していないということで、長期失業対策としては不十分であるとの指摘も少なくない³⁹。

②給付額

基本手当の日額は、年齢、賃金日額の区分に応じ、一定の割合で決められる。大まかに言えば、60歳未満で賃金日額の50～80%（2003年の改正前は60～80%）、60歳以上65歳未満で45～80%（50～80%）で、賃金の低い者ほど高率となっている（同法16条）。所得の再配分ということになる。賃金日額と基本手当日額は、年齢区分ごとに上限額が定められている（同法17条4項）。賃金日額とは、被保険者期間の最後の6か月間に支払われた賃金（臨時に支払われる賃金および賞与を除く）の総額を180で除して得た額である。

一般的に言えば、再就職を促すため、基本手当日額は低く抑えられる傾向にある。基本手当日額の方が再就職時賃金日額よりも高い（逆転現象）と失業者の再就職意欲を損ねることになるからというのがその理由である。しかし、再就職の動機としては賃金ばかりではなく、仕事のやりがいなども重要である。所定給付日数とあわせて、この給付水準は改善の余地があろう。もっとも、問題は再就職先の賃金が低すぎることにあり、最低賃金額を含めた構造的な問題の解決が重要になろう。また、財源の問題としても、給付の水準を考えておく必要がある。

〔2〕 就職促進給付・教育訓練給付・雇用継続給付

（1）就職促進給付—就職促進手当

就職促進給付の中では、離職後早期に職業または安定した職業に就い

³⁹ 丸谷浩介 前掲論文 40頁。公共職業訓練などを受けている期間給付日数を延長して基本手当を支給する訓練延長給付を長期失業者について有効であると評価している。藤原稔弘 前掲論文 62頁以下。

た場合および就職困難な者が安定した職業に就いた場合に支給される就業促進手当（雇保法 56 条の 3）が、その要であるといってよい⁴⁰。それは、再就職にあたっての雇用（就業）形態の多様化を背景に、2003 年改正で就業手当を創設した際、設けられたものである。同手当は、基本手当のスパイク効果（失業保険給付期間の終了間際になると急に失業から離脱する確立が高くなる）を抑制し、失業給付受給者に早期再就職へのインセンティブを与えつつ、雇用保険財源の安定を図るために設けられたものである。しかし、その効果について適切に評価することは難しい。というのは、適職にめぐりあえたか否か、あるいはそこでの基本手当の額に対する再就職時の賃金日額の代替率が、再就職に当たってやはり大きく関係してくると思われるからである。同手当に関しては、その機能を強化するために、2008 年秋以降の雇用失業情勢に対応していくための暫定措置が講じられているが、それは適職に就けるような細かい配慮・サービスと並行するものでなければならない。長期的にみて、このことは重要である。

就職促進手当には、就業手当、再就職手当および常用就職支度手当があるもので、それらを簡単に説明しておく。

①就業手当

受給資格者が、常用雇用等以外の形態で就業した場合（次の②の再就職手当の支給対象とならない場合）で、就業日の前日までの基本手当の支給残日数が所定給付日数の 3 分の 1 以上かつ 45 日以上あるとき、一定の要件（離職前の事業主に再び雇用されたものでないことなど）の下に、支給される。支給額は、受給期間内において現に職業に就いている日につき、基本手当日額の 30%（上限あり）が支給される。

⁴⁰ その他に、受給資格者等が公共職業安定所の紹介によって移転就職する場合あるいは移転して公共職業訓練等を受講する場合に支給される移転費（雇保法 58 条）、および受給資格者等が公共職業安定所の紹介により広範囲の地域にわたる求職活動をする場合に支給される広域求職活動費（同法 59 条）がある。

②再就職手当

失業給付財政安定させるために、1984年に導入された。受給資格者であって、職業に就いた日の前日における基本手当の支給残日数が所定給付日数の3分の1以上（所定給付日数が90日または120日の場合3分の1以上かつ45日以上という要件があったが、暫定的に緩和されている 同法附則9条）ある者が、安定した職業に就いた場合（1年を超えて引き続き雇用されることが確実な職業または自立することができる 公共職業安定所長が認めた職業に就くこと 雇保規則82条の2）、一定の要件（離職前の事業主に再び雇用されたものでないことなど）の下に、支給される。支給額は、基本手当日額に支給残日数に相当する日数を乗じて得た額の40%（支給残日数が所定給付日数の3分の2以上あるとき50%）が支給される。2009年3月31日以降、暫定的措置として30%が40%に、40%が50%に引き上げられたものである。

③常用就職支度手当

受給資格者等で就職が困難な者が、安定した職業に就いた場合、一定の要件（離職前の事業主に再び雇用されたものでないことなど）のもとに、支給される。この常用就職支度手当は、基本手当受給資格者についていえば、安定した職業に就いたが、基本手当の支給残日数が不足し（所定給付日数の3分の1未満または45日未満）、再就職手当の要件を満たさない、こういう場合に支給されるものである。額は受給資格者の区分に応じてまちまちであるが、給付率は40%（暫定的措置）。

(2) 教育訓練給付

現行の教育訓練給付（雇保法60条の2）は、一般被保険者または一般被保険者であった者が、雇用の安定と就職の促進に役立つと厚生労働大臣が認めた教育訓練を受けて終了した場合に、その教育訓練費用の2割（上限10万円）を教育訓練給付金として支給するというものである。ただし、3年以上（当分の間、初回に限り1年以上 附則11条）の被保険者期間が必要である。

1998年導入された教育訓練給付は、当初被保険者期間5年以上の場

合 30 万円を上限に 80% を支給するというものであったが、次第に被保険者期間の受給要件を緩和しながら、支給額を減額してきた。しかし、それは、失業を要件とせず、しかも賃金水準とは無関係に一律に、労働者個人に給付されるということで、企業内訓練 OJT とは違って、労働者自身による自発的能力開発が期待できるものとして評価は高い。確かに、外部労働市場の整備、労働移動の促進に役立つ制度であり、失業等給付のなかにあって異彩を放つものである。

しかし、他方で、高齢継続被保険者や短期雇用特例被保険者など、企業内の職業訓練の機会に恵まれておらず、それを最も必要とするはずの労働者とその支給対象から除かれていることなど、今後の課題も少なくない⁴¹。また、受給資格が 3 年以上（初回に限り 1 年以上）ということになると、非正規労働者が利用することは事実上困難である。セイフティーネットの強化・拡充を図るためには、より一層の受給資格の緩和が必要であろう。

(3) 雇用継続給付

雇用継続給付は、高齢再就職給付金を除き、離職を要件とせず雇用継続中の労働者に対してなされるものである。失業していなくとも、「雇用の継続が困難となる事由が生じた場合」、具体的には、60 歳以上の高齢者が引き続き雇用され賃金が著しく低下する場合および育児・介護休業する場合を、保険事故として失業給付をすることで失業を防止し、結果として失業給付の節約を達成しようとしたものである。この雇用継続給付の功罪については、議論が多い⁴²が、確かに雇用保険制度の枠内で

⁴¹ 清正寛 前掲論文 233 頁。

⁴² 雇用継続給付は、「職業生活の円滑な継続を困難にする」事由を保険事故と捉えて、雇用保険を給付するものであるが、「こうした事由の発生は 60 歳以上の高齢者層が引き続き雇用される場合や育児・介護休業をする場合に限定されない」。(例えば傷病) それゆえ被保険者間で不公平を生じている。この理由から、雇用継続制度を廃止し、別の制度への移行を主張する見解もある。藤原松弘 前掲論文 65 頁以下。

はなく、純粹に国家レベルでの公的支出の問題として扱った方が相応しいかもしれない。しかし、公的支出の実現可能性の少ない現状では、雇用保険制度のセイフティーネット機能の拡充・強化として論じていくべきであろう。雇用継続給付には、高年齢雇用継続給付、育児休業給付および介護休業給付の3種類がある。以下、簡単に触れておきたい。

①高年齢雇用継続給付

高年齢雇用継続給付には高年齢雇用継続基本給付金（雇保法 61 条）と高年齢再就職給付金（同条の 2）とがある。

(a) 高年齢雇用継続基本給付金

適用事業に雇用されている被保険者（被保険者期間が5年以上あり、基本手当を受給していない）が、60歳に達した日以降に受け取る賃金額が、みなし賃金日額（60歳に達した日に離職したとみなした場合の賃金日額）に30を乗じて得た額の100分の75を下回る場合、60歳以後の賃金の最大15%が65歳に達するまで支給される。これは、公的年金の支給開始年齢（65歳）に合せ、1994年の改正で導入されたものである。高年齢者雇用安定法が65歳までの継続雇用を義務化した（2004年改正）が、60歳以降の賃金は大きく減少するのが現状である。それでも、65歳まで意欲を持って雇用を継続してもらい、離職を防止するため設けられた制度といえよう。

(b) 高年齢再就職給付金

被保険者期間が5年以上であり、離職して基本手当を受給中の受給資格者が、60歳に達した日後安定した職業に就き被保険者となった場合の賃金が、基本手当日額の算定の基礎となった賃金日額に30を乗じて得た額の100分の75を下回るに至った場合で、支給残日数が200日以上（100日～199日以下）あるとき、賃金の最大15%が2年間（1年間）支給される。高齢の求職者に、広く就労意欲をもってもらうためであるが、適職選択のための配慮も重要である。

②育児休業給付（雇保法 61 条の 4）

育児休業給付は、育児休業中の育児休業基本給付金と職場復帰後の育

児休業者職場復帰給付金に分けて支給されてきたが、2010（平成22）年4月1日以降この2つを統合して、全額育児休業中に育児休業給付金として支給されることになった。

その育児休業給付金は、被保険者（高年齢継続被保険者、短期雇用特別被保険者、および日雇労働被保険者を除く）が1歳（一定の場合1歳6カ月）に満たない子を養育するための休業を開始した日前2年間にみなし被保険者期間が通算して12カ月以上（休業を開始した日を被保険者でなくなった日とみなして計算。1か月に賃金支払基礎日数が11日以上必要）あったとき、支給される。支給額は、休業開始時の賃金日額に支給日数を乗じて得た額の40%（当分の間50% 附則12条）である。なお、事業主が賃金を支払い支給額との合計が休業開始時賃金日額の80%以上の場合、支給額は調整される。賃金が休業開始時賃金日額の80%以上の場合、育児休業給付は支給されない。

また、平成22年6月に施行されたパパ・ママ育休プラス制度を利用した場合は、子が1歳2カ月に達する日の前日までの間に最大1年まで支給される。

セイフティーネット機能の強化・拡充の観点から、育児休業給付については、第一に、その額が休業前賃金によって、所得保障とは程遠い支給率で決まるため男女の賃金格差を反映しやすく、女性の取得が事実上強制されるという点で、第二に、賃金との併給が禁止されている点で、第三に、一般被保険者に限定されている点で従来から批判が多い。

支給額について、健康保険のかつての傷病手当金並みに従前賃金の60%を休業期間中支給すべきだという意見は傾聴に値する⁴³。これらに加えて、非正規労働者も容易に取得できるよう受給要件の緩和が必要で

⁴³ 清正寛「少子・高齢社会と労働法の課題」104頁 講座『21世紀の労働法』1巻所収。水島郁子「育児・介護・休業給付」267頁 日本社会保障法学会編『講座社会保障法』2巻『所得保障』（2001年）所収。根岸忠「雇用保険」97頁 本沢巳代子・新田秀樹編著『トピック社会保障法』第3版 不磨書房（2009年）所収。

あろう。

③介護休業給付（雇保法 61 条の 6）

被保険者（高齢継続被保険者、短期雇用特例被保険者、および日雇労働被保険者を除く）が対象家族（被保険者の配偶者、父母および子ならびに一般被保険者が同居し扶養している祖父母、兄弟姉妹、孫および配偶者の父母）を介護するため休業を開始した日前 2 年間に、みなし被保険者期間が 12 ヶ月以上（1 か月に賃金支払基礎日数が 11 日以上必要）あったときに支給される。支給額は休業を開始した日の前日を離職した日とみなして算定される賃金日額に相当する額に 30 を乗じて得た額の 100 分の 40 に相当する額である。支給期間は支給対象家族 1 人につき、最大 93 日が認められる。支給期間中、事業主から賃金が支払われた場合、その支給金額は育児休業給付のときとほぼ同じように調整される。

セイフティーネットの強化・拡充の観点から、介護休業給付についても批判が少なくない。第一に、高齢継続被保険者を給付対象から除外している点である⁴⁴。高齢社会が進むなか、介護保険サービスの限界もあって、65 歳以上の高齢労働者が在宅介護の担い手とならざるを得ない家庭も多いからである。第二に、給付額の低さ、期間 1 回の短さである。受給資格要件の緩和も必要であろう。

【IV】雇用二事業と財源問題

〔1〕雇用二事業

雇用保険制度では、失業等給付のほかに雇用安定事業および能力開発事業のいわゆる雇用保険二事業が行われている（雇保法 62 条、63 条）。総じて言えば、被保険者、被保険者であった者、被保険者になろうとする者に関し、失業の予防、雇用の維持・拡大・創出、職業訓練等に努力する事業主に対して助成金を出し、こうした事業主を支援・奨励する事業である。2007 年 4 月より、若年未就職者あるいは非正規労働者など

⁴⁴ 清正寛 前掲論文「雇用政策と所得保障」 234 頁。

のキャリア形成に配慮して、「被保険者になろうとする者」が二事業の対象範囲に加えられたが、セイフティーネットを拡充するという点で、この意義は大きい。

雇用安定事業の代表的なものとして、雇用調整助成金がある（雇保則102条の3）。これは、事業活動の縮小を余儀なくされ、雇用する被保険者に休業手当・賃金などを支払った事業主に対して、その手当、賃金などの一部（その3分の2、中小事業主4分の3）を支給するもので、失業の予防・雇用維持を目的としている。当初は、雇用調整助成金が指定業種においてそれらがなされる場合のみ支給される（業種指定方式）とか、一定の被保険者期間がある対象被保険者に対してそれらがなされる場合にのみ支給される（対象労働者の限定）とか、いろいろと制約も多かったが、次第に緩和され自由度が高くなったといわれている（前者は2001年、後者は2008年に緩和）。不況時に、この支出が多くなるのは当然であるが、金融危機後の2009年には、総額で6000億円近い規模になったと言われている⁴⁵。しかし、一方で、雇用調整助成金については、労働移動を抑制することになり、産業構造の転換を妨げるとの批判も根強い。この批判の方向性は理解できるものの、労働移動が一般的ではない現状では、この制度が失業の予防に一定程度有効な役割を果たしていることを重視すべきであろう。

能力開発事業は、労働者が職業生活の全期間を通じてその職業に必要な能力を開発・向上させることができるように、公共・企業内双方の職業訓練実施体制の整備を進め、労働者の教育訓練受講の助成・援助を行うことを目的としている。公的職業訓練は独立行政法人である雇用・能力開発機構（2008年の閣議で廃止されることが決まっている）が主として担うことになるが、職業訓練は雇用保険制度と並んで雇用政策の二本柱である。従来公的職業訓練は敬遠されることも多かったが、被保険者等が公的職業訓練を通じてエンプロイアビリティ（雇用可能性）を高

⁴⁵ 大久保幸夫 前掲書 142頁。

めることは、外部労働市場の整備および雇用保険法の目的である再就職の促進にとっても、不可欠と言えよう。

[2] 財源

雇用保険の財源は保険料⁴⁶と公費負担⁴⁷で賄われている。しかし、雇用保険財政は2008年秋からの大不況のなか、厳しい局面を迎えている。2008年秋の金融危機以来の不況のなか、2009年から失業率は2年連続の5.1%、330万人以上の失業者が続いているためである。

2010年から雇用保険料を引き上げて対応しているが、失業等給付関係の収支状況も、雇用保険2事業のそれをみても、極めて厳しい状況にある。厚生労働白書（平成22年版）によれば、失業等給付は、09年度に4443億円、2010年度に7201億の赤字を計上している。積立金も急速に減少している。雇用保険2事業も、主として雇用安定事業（雇用調整助成金など）の支出に影響されて、三年連続で赤字を計上しているし、あまり好ましくはないが、積立金からの借入れを必要するほど、安定資金も減少している。

雇用保険の適用範囲を拡大し、セイフティーネット機能を強化すればそれだけ、支出が増えるのは当然であり、雇用保険財政はその分厳しくなる。しかし、社会不安定化を防ぐためにも、雇用保険制度を破綻させるわけにはいかない。雇用保険制度は、今のところ、労働権・生存権を

⁴⁶ 因みに、2010年度の保険料について言えば、給与やボーナスの15.5/1000（一般事業）が保険料となる。このうち失業等給付に当てる分は12/1000で労使折半の負担となるが、2事業に当てる分は3.5/1000で事業主のみの負担となる。雇用保険の保険料は、事業主が本人分を給料から天引きし、事業主負担分と合わせて、都道府県労働局に労働保険料として一括納入することになっている（雇保法68条 徴収法10条以下参照）。

⁴⁷ 国庫は求職者給付（高年齢求職者給付を除く）および雇用継続給付の一部を負担する。日雇労働求職者給付を除いて求職者給付については原則1/4が国庫負担となる（日雇労働求職者給付については1/3）。雇用継続給付については原則1/8。広域延長給付については原則1/3が国庫負担となる（雇保法66,67条）。しかし、当分の間それらの率の100分の55の率となっている（同法附則13条）。

保障するための不可欠な国の制度であり、その維持は国が負担すべき義務であるといえよう。

おわりに

日本の経済成長を支えてきた雇用保険というセイフティーネットの仕組みが、雇用環境の変化の前に十分機能しなくなっているといつてよい。述べてきたように、雇用保険のセイフティーネット機能の思い切った強化・拡充と外部労働市場の整備のための新しい制度が必要となっている。

わが国の相対的貧困率（平均的所得の半分以下の所得しかない人の割合）は、極めて高く「OECD加盟30か国中下から4番目⁴⁸」の27位である。この相対的貧困率の高さの一つの要因が、年収200万円未満の者が約75%を占める不安定な非正規雇用労働者（1755万人で雇用者の34.3%を占める）の存在である（平成22年総務省「労働力調査」）。彼らは、失職即貧困という危険と背中合せの状態におかれている。正社員の採用抑制によって非正規労働で生計を維持せざるを得なくなったこうした労働者に、雇用保険を適用し、給付内容を拡大し、適切に保護することが、現在とりわけ重要となっている。

しかし、それで問題が解決するわけではない。雇用保険に加入していても受給要件を満たさない者、失業給付の受給期間を終えても再就職できなかった者など、すべてを雇用保険でカバーすることはできない。だとすれば、それらの人々と廃業した自営業者や学卒未就職者を包括する、生活保障と就労支援をセットにした失業扶助のような雇用保険から独立した新しい制度が必要となろう。いま進められている「求職者支援制度」がこれに代わり得るかもしれない。しかし、これについての検討はまた別の機会に譲りたい。

⁴⁸ 厚生労働白書（平成22年版）171頁。

〔追記〕本稿で論及した「求職者支援制度」が、本稿脱稿後の平成23年5月13日に「職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律」（求職者支援法）として、参議院で決・成立した（10月1日施行）。本稿で論じた内容と異なる点もあるが、同法については機会を改めて論じることとする。

表 I（2010年10月現在）

①一般受給資格者（雇用保険法22条1項）

算定基礎期間 （被保険者であった期間）	10年未満	10年以上 20年未満	20年以上
全年齢（65歳未満）	90日	120日	150日

②特定受給資格者・特定理由離職者（同法23条1項、同法附則4条）

算定基礎 期 間	1年未満	1年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上 20年未満	20年以上
60歳以上 65歳未満	90日	150日	180日	210日	240日
45歳以上 60歳未満	90日	180日	240日	270日	330日
35歳以上 45歳未満	90日	90日	180日	240日	270日
30歳以上 35歳未満	90日	90日	180日	210日	240日
30歳未満	90日	90日	120日	180日	—

③就職困難者（同法22条2項）

算定基礎期間	1年未満	1年以上
45歳以上65歳未満	150日	360日
45歳未満	150日	300日

（筆者作成）