

## 最近の労働立法における若干の動向について (2)

TAKAFUJI, Akira / 高藤, 昭

---

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and labour

(巻 / Volume)

24

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

59

(終了ページ / End Page)

82

(発行年 / Year)

1978-03-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006768>

# 最近の労働立法における若干の 動向について(2)

高 藤 昭

## 目 次

はじめに

一 勤労者財産形成促進法の原理

二 労災保険法における動向

——通勤災害保障制度を中心にして——(以上二三卷三・四号)

三 失業保障の雇用保障化動向

——雇用保険法の原理と構造について——(本号)

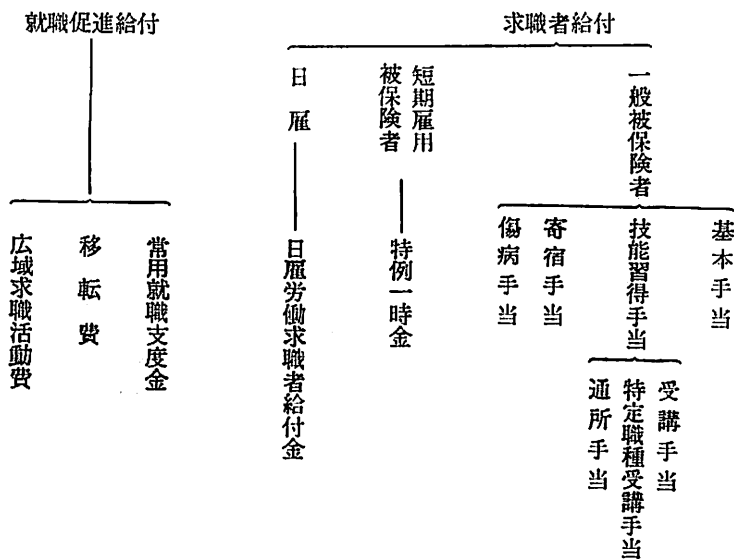
三 失業保障の雇用保障化動向

——雇用保険法の原理と構造について——

一 わが国の雇用・失業法制が、昭和三〇年代にはじまる高度経済成長政策の展開⇨労働力不足基調の定着化から生じた労働力確保、あるいは労働力流動化の要請を背景として、従来の単なる失業者の生活保障⇨失業保障から雇用

最近の労働立法における若干の動向について(2)

失 業 給 付



最近の労働立法における若干の動向について(2)

促進ないし雇用保障へと重点を移すにいたったことはすでに広く指摘されているところである。<sup>(1)</sup>失業保険法の第六次改正(昭三五)における、①公共職業訓練受講中の給付日数延長制度の創設、②広域職業紹介活動命令地域についての給付日数延長制度の創設、③就職支度金制度の創設、第二次改正(昭三八)における技能習得手当、寄宿手当制度の創設、第二六次改正(昭四四)における就職支度金、移転費を含めた福祉施設の整備、充実、これと平行した雇用促進事業団法(昭三六)、雇用対策法(昭四〇)の制定などがこれである。そして、ときあたかも高度経済成長時代の終焉と安定ないし低経済成長期への転換点に登場した雇用保険法は、この動向の一応のしめくりとしての意味が認められるのである。

本法の旧失業保険法に対比した特色は、従来は保険事業の付帯事業として行っていたにすぎない福祉施設(旧二七条の二)を、使用者のみの経費負担(資金総額の千分の三)による雇用改善事業、能力開発事業、雇用福祉事業、いわ

ゆる三事業として明確化し発展、拡充したこと、失業保険給付に關しては、①従来の失業保険金その他の保険給付を上図のように整理、体系化したこと、②従来の失業保険金にあたる基本手当の額については、原則的に賃金日額の六割としつつ、賃金日額が一、八〇〇円—三、〇〇〇円の低賃金所得者については、八割から六割の範囲内で低賃金日額者に高率の給付率を設定した(手当額の上薄下厚化、逆比例給付率の採用)こと、③基本手当の給付日数は、被保険者期間が一年未満である者に対しては一律九〇日としつつ、一年以上の者に対しては再就職の難易度(主として年齢)により九〇日から三〇〇日の日数とし、個別延長給付、訓練延長給付、広域延長給付、全国延長給付の特別の延長給付の制度を設けたこと、④扶養手当を廃止したこと、⑤短期雇用被保険者の特例制度を設け、いわゆる出稼労働者等に対しては、一般の求職者給付でなく、賃金日額の五〇日分の特例一時金を支給する制度を設けたこと、経費については、労使折半(一般千分の五ずつ、短期雇用特例被保険者を多数雇用する事業においては千分の六ずつ)であるが、六〇歳以上の一般被保険者である高齢労働者についての保険料は免除することとしたこと、などである。

ちなみに、右の三事業の具体的内容を見るとつぎのようである。<sup>2)</sup>

(1) 雇用改善事業 年齢別の雇用構造の改善事業(定年延長奨励金、高年齢者雇用奨励金)、地域的雇用構造の改善事業(地域雇用促進給付金、工業再配置移転給付金、通年雇用奨励金)、産業間の雇用構造の改善事業(特定産業離職者雇用促進給付金)、その他の雇用構造改善事業(心身障害者雇用奨励金、同対策対象地域住民雇用奨励金、寡婦等雇用奨励金、育児休業奨励金)、および景気変動による失業の予防事業としての雇用調整事業(雇用調整給付金)で、すべて事業主に対する助成金の形をとる。

(2) 能力開発事業 労働者の技術、技能を向上させ、産業構造の変化や技術革新に主体的に対応し、その能力を発

揮できる体制の整備を図るもので、(イ)事業主等の行う職業訓練に対する助成、援助(職業訓練活動を行う団体に対する職業訓練推進事業費補助金、中小企業に対する職業訓練の助成・援助を行う都道府県に対する認定訓練助成事業費補助金、(ロ)公共職業訓練施設の直接的な設置、運営と、これを設置・運営する都道府県に対する経費補助、(ハ)求職者および退職予定者に対する職業講習として、定年退職前職業講習(受講者に対しては職業訓練等受講奨励補助金、派遣する事業主に対しては職業訓練派遣奨励等給付金の支給を含む)、職場適応訓練の実施、(ニ)有給教育訓練休暇の普及奨励(労働者に有給教育訓練休暇を与える事業主に対する有給教育訓練休暇奨励給付金)(ホ)在職労働者に対する教育訓練として、離職前の職業訓練等(定年退職前職業訓練、工業再配置離職前職業訓練、大量雇用変動離職前職業訓練、事業転換訓練)および在職労働者に対する公共職業訓練等(認定職業訓練、受託訓練等)の受講の奨励(労働者に対する職業訓練等受講給付金、事業主に対する職業訓練派遣奨励等給付金、(ヘ)技能検定の実施、などである。

(3) 雇用福祉事業 被保険者および被保険者であった者に関し、職業生活上の環境整備、就職の援助その他の福祉増進を図るもので、(イ)雇用促進住宅の設置、運営、(ロ)心身障害者職業センターの設置等の就職援助対策、(ハ)福利厚生対策と余暇対策の充実、(ニ)就職資金の貸付けなどの就職の援助、(ホ)職業に関する調査研究、などである。

(1) 比較的最近におけるわが国の雇用・失業法制の変遷については、法学者の文献としては、清正・林「戦後の雇用保障法の展開」(林他著「雇用保障法研究序説」所収)、松林和夫「戦後「雇用保障」法の展開と労働権保障」(学会誌労働法四五号所収)、片岡「労働権の理念と課題」(季刊労働法一〇〇号所収)、青木・佐藤・野村、座談会「労働権と雇用保障」(法律時報四六卷一〇号)、荒木「雇用保障の法的課題」(有泉古稀記念「労働法の解釈理論」所収)、佐藤「戦後日本における失業保険の法と行政分析」(社会政策学会年報二二集、「日本経済と雇用・失業問題」所収)など参照。

(2) 関英夫「雇用保険法の解説」二五九頁以下による。

二 本法のうち、まず三事業をみるに、その前身であつた旧法時代における福祉施設は、昭和二八年に総合職業訓練所、簡易宿泊所、共同作業所を設置したことはじまり、雇用保険法成立直前にはすでにかなりの規模に達してゐた。<sup>(1)</sup>施設の内容としては物的施設（職業訓練施設、雇用促進住宅など）と給付金（就職支度金、移転費、季節受給者通年雇用奨励金など）とがあり、また機能的には失業予防、就職促進と、被保険者または被保険者であつた者の福祉の増進の二つがあつた。<sup>(2)</sup>三事業はこれを基礎として、雇用調整給付金制度に典型的にみられるような新たな手法（労基法上の休業手当の補助）による事業を追加し、また従来はそのときどきの必要性に依じて無自覚的に發展してきた事業内容を意識的に整理し、三事業に系統化したという意味において發展的承継をなしたとみることができるといふ。三事業が実際上どの程度の所期の効果を發揮しうるか否かはともかくとして、これを外見的制度内容から私なりにみた場合、雇用改善事業は、前述の雇用調整給付金、定年延長奨励金、工業再配置移転給付金、通年雇用奨励金などに典型的にみられる失業予防的性格のものと、高齢者雇用奨励金、特定産業離職者雇用促進給付金、心身障害者雇用奨励金、同和対策対象地域住民雇用奨励金、寡婦等雇用奨励金のごとき雇用の促進たる性格のものがある。能力開発事業は、事業内容は労働者に対する職業訓練受講の促進であるが、そのなかには、前記(1)のような、就職促進としての就職前の一般的職業訓練のみならず、(イ)、(ロ)のように在職者に対する受講促進が図られており、これは現実の雇用関係を離れて、労働者に資本制社会に不可避な産業構造の変化や技術革新による雇用状況の不安定性に対する抵抗力に適應能力を付与する形で、失業防止ないし雇用確保を圖つたものとみられる。また雇用福祉事業は、

最近の労働立法における若干の動向について(2)

雇用促進住宅の設置、運営、就職資金の貸付けなどのように労使関係の外部から間接的に就職の援助をなす雇用促進的な性格のものほか、福利厚生対策と余暇対策事業が行われ、雇用関係の存在を前提として、労働者の人間的側面の充実・向上が図られていることが特長的である。

このようにして、三事業に担わせられた機能を概括すれば、失業の予防、雇用の確保ないし促進、さらに労働者の人間的側面の充実である。この最後のものは本来的な雇用・失業対策の域を越えた側面をもつのであるが、三事業全体としては徹々たる存在にすぎず、中心は失業の予防、雇用の促進にあるとみられる。そしてこれを根底において指導する基本原理は、労働者に生活の手段としての雇用の場所を確保させようとする雇用保障の原理であり、またそうであればならない。この点、失業予防についてはほとんど問題はなからうが、雇用の促進は産業における労働力確保＝労働力調達という産業政策的原理に立つことも可能である。雇用促進という結果は同じでも、このいずれの原理に立つかによって、制度の細目から運用面にいたるまで大きな差異の生ずることはあきらかである。雇用保険法は、その一条において労働者の福祉の増進をうたっているものであり、また旧失業保険法の発展形態であって、労働法ないし社会保険法の一環としての性格をもつことは疑のないところであるから、この三事業の基本原理も、労働法原理としての雇用保障としてとらえなければならぬのである。

そしてこの三事業は、内容的には旧失業保険における福祉施設における発展的承継とみうることは前述のとおりであるが、ただひとつ、財源が福祉施設における労使折半から三事業における事業主単独負担にきりかえられたことは制度の本質にもかかわる重要性をもつのであって、この点については後に詳論する。

つぎに本体である失業給付についてみるに、これも旧法時代から法改正のたびにじよじよに形成されてきた動向の集大成としての性格が濃厚にみられる。前述のごとく、旧法時代には、当初は失業保険金一本であったものに、職業訓練受講中および広域就職活動中の給付日数延長制度、就職支度金、傷病手当金、技能習得手当、宿舍手当、移転費などが付加されてきたところであるが、これを意識的に整理、体系化したものが雇用保険の失業給付体系である。図で示したように、この新体系は、名称も「失業保険金」が消滅して、かわりに「求職者給付」、「就職促進給付」の二大体系となり、内容的にも、一般被保険者に対するものについては、基本手当と傷病手当金を除けばすべて就職促進的性格のものとなり、失業保険時代と対比して就職促進的要素 $\parallel$ 雇用保障的要素を強めたことはあきらかに看取されるところである。

そして、このような全体としての給付体系の原理的变化のもとにおいて、従来の失業保険金にあたる基本手当も、低賃金労働者に対する手当額の給付率の引き上げのような生活保障的要素の強化の面があるにもせよ、給付日数について、その求職者あるいはそのときどきの雇用状況に応じた延長制度を設定したうえで、再就職の難易度基準の導入という結果をもたらしたものであった。このことは、後述のように、給付日数における雇用保障原理の濃厚化、反面での生活保障原理の希薄化を意味し、それが扶養手当制度の廃止にもつながったとみられるのである。

以上のようにして、当初の失業保険に対比した場合の雇用保険の原理的特質は、前者が生活保障一本であるのに対し、後者は雇用保障を濃厚化した（あるいは、雇用福祉事業にみられるように、それをこえた労働者の人間的側面の保障的性格さえも打ちだした）ところにある。もちろん、雇用保険においても生活保障原理が消滅したものではないが、そのうえに、雇用保障原理が重なり、これがかなりののていどまで優越化するにいたったとみることができる。そして、このよ



うな生活保障と雇用保障の原理的混在を内包するにいたった失業保険法から雇用保険法への発展を憲法条項との関連でとらえた場合、従来の憲法二五条中心に社会保険法から二七条に労働法への重点の移行を示すものである。そこでまず、一体失業法制において、この両原理がはたして両立しうるものか、あるいは両立しうるとして、両者はいかなる関係に立つのかがあらためて吟味されなければならないところと思われる<sup>(3)</sup>。

(1) 福祉施設の詳細については、遠藤政夫「雇用保険の理論」一二三頁以下参照。

(2) 遠藤前掲一二四頁。

(3) 雇用保険については、賛否ともごもの立場から、すでに多くの論評がなされている。ジェリスト五五八号(雇用保険構想の検討課題「特集」、法律時報四六卷一〇号(特集「労働権と雇用保障」)所収の各論文・座談会のほか、同上法律時報所収川越重任「雇用保険法案の問題点」で各文献が整理、紹介されている(同二四頁下段注(1))。本誌関係では、大野喜実「積極的労働力政策と雇用保険法構想」(二二卷三・四号)がある。これらひとつひとつを引用、注記することを避けるが、本稿はこれらをふまえて私なりの問題視角から私なりの意見を述べるものである。

三 労働権に雇用保障と生存権に生活保障とは、それぞれの具体的立法化において若干の面で対抗的、排他的関係があることはさきにもうかがいえた。しかし、労働権の内容についての現在の支配的理解は、まず国家に対し労働の機会の提供を求め、それが不可能な場合には、「それに代るものとしての適当な生活費の支払を請求する権利」<sup>(1)</sup>であり、このあとの生活保障請求権である点において両原理は一応共通の場をもつことになる。もともと労働権も、憲法上、生存権的基本権に属するものである。ただし、そのあるべき生活保障の額は両原理によって微妙な差を生ず

る。生存権Ⅱ社会保障法としての失業保険給付額は、私見によれば従前の賃金額Ⅱ従前の生活水準維持に必要な額であるが、労働権による場合は労働代替物として、あるいは「労働即応の能力の維持」を目的として、「就業労働者の最低賃金額」が基準となることになる。

しかし労働権が労働権たるゆえんは、それが「労働者」という特殊な階層を対象として、第一義的には就労機会の提供を内容とすることにある。この点において、労働権は同じ生存権でありながら国民一般を対象として、その生活事故について金銭給付を中心に生活保障をなすことを内容とする狭義の生存権Ⅱ社会保障法を一般とする特別の關係に立ち、後者より一段上の次元にある。また実際的にも、およそ労働者の生活保障としては、何よりも就労の機会の付与によることも本態的な姿である。労働者が労働することなく生活保障給付を受けるということは仮象にすぎない。さらに、失業者に対する生活保障給付制度は、財源的にも受給者がやがては就労することを前提としてかなりたぢえない。このような観点から、雇用・失業法制においては、就労機会確保に第一義的使命をもつ労働権原理Ⅱ雇用保障が優先すべきことはむしろ当然ともみられるのである。したがって、雇用保険にみられたこの雇用保障強化の傾向は肯定されるというよりは、基本的にはより促進されてしかるべきものがある。駐留軍関係や炭鉱において、占領政策の転換、あるいは構造不況に起因して、一般の対応では不可能な一時、大量の離職者の発生に対しては、特別の雇用保障立法（駐留軍関係離職者等臨時措置法（昭三三））、炭鉱離職者臨時措置法（昭三四））をもって臨んだことの正当性もこのようなところにみいだされる。

しかしながら、このことによつて失業法制から狭義の生存権Ⅱ社会保障法原理が抹消され、完全に労働権Ⅱ労働法原理の単独支配領域に置かれること、換言すれば失業法制の社会保障法から労働法への離脱を認めることはできない。

い。およそ国民に何らかの生活事故が生じた場合に、国家責任によってまずその生活保障を図るのが狭義の生存権<sup>11</sup>。社会保障法の憲法上の使命であり、失業もその社会保障法によって保障されるべき生活事故の一にすぎない。労働者が失業した場合、なにをおいてもまずその生活保障がなされることが第一次的に要請されるのであり、これに対応するのが社会保障であるべきことは不動である。さきにもふれたごとく、労働権は狭義の生存権よりも一段高次の次元に立つものであるが、それだけにその実現は第二次的となる。失業法制は、労働権保障の以前に狭義の生存権保障であるべきで、この生存権原理を基底として、その上に労働権原理が積上げられるべきである。<sup>(4)</sup>そして、その過程において場合によっては狭義の生存権<sup>12</sup>社会保障法原理を修正することもありうる。(その場合にも、社会保障法原理を決定的に否定することは許されない)。これが失業法制における両原理のあるべき基本的関係と解するのである。

このような立場からすれば、雇用保険法については、まず第一次的に、それが生存権<sup>13</sup>社会保障法原理にてらした場合満足なものであるかどうか、そしてつぎに、労働権<sup>14</sup>雇用保障原理にてらした場合どうか、の二面的な検討を要することになる。この検討を雇用保険法の全面においてなすことは別の機会に譲り、とりあえずさきにあげた雇用保険法の失業保険法に対比した特長点を中心にして、論ずることとしたい。

- (1) 石井「労働法総論」(法律学全集)二九六頁。
- (2) 拙稿「社会保障法の法体系試論」(社会労働研究二三卷一・二合併号所収)参照。
- (3) 松林和夫「雇用保障法制の理論課題」(労法誌労働法四五号)九六頁。
- (4) 雇用保険における社会保障的要素の後退については多くの論者が指摘するところであるが、とくに失業給付における社会

保障原理の重要性が説かれているものとして、荒木前掲五一六頁以下がある。

四　まず生存権Ⅱ社会保障法的観点からみることにする。最初に基本手当の給付率について、これを原則的に六割とし、低賃金所得者については最高八割までの逆比例率を採用したことは雇用保障原理とは無関係で、もっぱら社会保障法原理からでたものと認められる。そもそも社会保障において、その社会保険形式での給付額に所得（賃金）比例制をとることは、社会保障給付にまで賃金の不平等をもちこむという欠陥があるにもかかわらず、世界的趨勢で、イギリスのように当初は均一制をとった国においても今日では所得比例部分を上乘せしている。<sup>①</sup>失業保険時代からひきつづき雇用保険においてもこの形態をとっていることについては是認することができる。問題はその所得比例率を何割とすべきかである。この点については私は何度も論じたので、<sup>②</sup>ここでは結論のみをいうと、所得比例制は、均一制と異り、事故発生前の生活水準を維持する原理に立つもので、その給付率は十割であることを最終目標とするものである。そしてこの十割確保の要請は、事故発生の予測性がなく、かつ短期給付である失業保険、傷病手当金に比べて強い。<sup>③</sup>そしてこのことからすれば、本来一律の給付率引上げが望ましいのである。しかしそれを一挙に達成することが困難であるとすれば、次善の策として低賃金労働者に高率の給付率を設定すること（その結果として均一制に近づくことになる）は妥当である。結局低賃金労働者の生活保障を強めたものとして、社会保障原理からみた場合に、一の前進であると評価できるであらう。

つぎに、給付日数への再就職難易度基準の導入であるが、これは、給付日数を再就職までの平均的期間に対応させるものとして、失業給付体系の雇用保障化と一体の関係があるものとみられる。原案のもととなった失業保険制度研

研究会報告書では、この点を「現行制度においては、就職の困難な中高年齢者も、就職の容易な若年者も区別なく、機械的に被保険者であった期間の長短に応じて定める方式をとっているが、これは、前述のように労働市場の現実に即しておらず、不合理といわざるをえない」としている。このような理由から難易度基準を採用し、他方特殊な場合には延長給付制度を配した構造は一見合理的なようにみえる。しかしこれは旧法時代の給付日数構造を前提として、社会保障法的観点からみた場合には問題がある。

もとより旧法時代の被保険者期間別給付日数制に合理性ありとしてこれに固執するものではない。社会保険においては給付・反対給付均等の原則は破られるべきものであり、給付日数を被保険者期間に対応させることの合理性はない。この点からは、むしろ難易度基準の方がより合理的といえる。しかし、社会保障法原理にたらした場合、そもそも失業の保障期間はその全期間に及ばなければならぬものである。それが難易度という、平均的な再就職期間によって受給者すべてが区分され、個人差を無視して平均以上に再就職期間を要した者を給付から排除してしまうところに問題がある。それは単に給付の排除のみでなく、すべての失業者を法によって区分された平均的期間内に就労強制する機能をおびるといふ危険性をも生ずる。

とはいえ、失業保険方式による場合、いずれの国でも保障期間を一定のところまで打ちきり、短期保険としているのが通例である。それは結局、「失業」なる保険事故が、「老齢」などと異なり、その発生率が予測不可能で、経済事情の変動からいつ大量、長期の失業者が発生するともかぎらない。そこで保険制度をとること自体、本来は困難なところで、それをあえてして、さらに完全保障制度とするならば過度に高率の保険料設定か給付額の低下を招かざるをえないところに理由がある。<sup>(4)</sup>したがって失業保険が短期保険となるのは宿命的なものがあり、何らかの保障期間のカッ

トが免れがたいことは確かである。このカットの方式として、わが国にあらわれたものは、昭和三〇年の改正前の一律制、それ以後の被保険者期間別制、今回の難易度別制である。この三者のなかでいずれがもっとも妥当なものであるのかにはわかには断じがたい。三者択一ではなく、いろいろの要素をミックスさせる方法も考えられよう。しかし、雇用保険においては、従前の被保険者期間別制から難易度別制へのドラスチックな切り替えの仕方に問題がある。従来<sup>(1)</sup>の最高日数三〇〇日をそのまま再就職最困難者の日数とし、再就職平均期間の短い者の日数を従来より引下げたと、換言すれば、若年者等の犠牲のうゑに難易度制を確立したことは、たとえ個別延長給付が設けられたといえ、大きな抵抗が感ぜられるのである。従来の日数を前提としてその上に必要日数を追加する形で——たとえば中高年齢者特別延長給付制など——難易度を導入できなかったか。若年者等の給付日数削減が、それに対する生活保障の後退をもたらし、さらにその分だけの就労強制的要素の強化、真の雇用保障にあらざる労働力調達原理につながるだけに、問題があつたといわざるをえない。若年者の再就職所要日数が平均的に少ないということは当然に給付日数の削減に結びつくものではなく、ここに社会保障原理の後退がみられるのである。

扶養手当の廃止についても、社会保障原理の後退である。この廃止の理由として、わが国の賃金にはすでに家族手当が含まれており、二重の給付となること、および給付率の上薄下厚化によって扶養手当を設けた趣旨(定額を積み<sup>(2)</sup>ことによって下厚の給付率化が図られたこと)が制度的に全うされたことがあげられている。逆比例率の設定とからんでいる点で、この廃止措置も雇用保障化とまったく無縁ではない。

一体、扶養加算が社会保障法上いかなる性格と位置をしめるかであるが、給付が均一制をとる場合には、受給者の扶養家族数に応じて扶養加算を積み上げることができ、均一制は最低生活原則に立

ち)<sup>6</sup>、当該受給者家族の最低生活が確保されなければならないからである。しかし、賃金比例制の場合は、さきにも述べたごとく、従前の生活水準維持を目的とするもので、したがって、従前の賃金の十割保障が最終的目標である。そこで、この場合、理論的には、扶養加算の要請は均一制におけるほど強いものでないことはたしかである。とくにわが国の賃金構造が家族手当制、年功加算制をとるときには扶養加算の必要性は弱いといえるであらう。

しかし、この扶養加算が完全に不要となるのは、その賃金比例給付額が最終目標である十割を達成したときである。それ以前の六割—八割の段階においては、十割との差額を補てんする意味においてやはり必要となる。そこで、雇用保険においても、六割給付が原則とされているかぎり、扶養加算は依然廃止すべきものではないのである。八割給付の低賃金労働者についても同様である<sup>7</sup>。ただ、扶養加算によって総給付額が十割をこえることとなれば、その限度内で額を減額すれば足りる。わが国の賃金構造が前述のごとくであるとしても、それは慣行上のもので、法的基礎を有するものでないことを考えあわせれば、扶養手当存置の必要性は強いのである。

短期雇用被保険者特例制度—特例一時金制度の創設については、雇用保険法成立過程でもっとも批判の集中したところである。短期雇用の労使に特別に高率の保険料を設定するとともに、従来<sup>8</sup>の九〇日の失業保険金支給にかえて、五〇日分の特例一時金にかえたものであるが、その主な理由とされるところは、①この短期特例制度の対象たる季節的失業は、いわば予定された失業で、事故の偶発性を前提とする保険原理からみて問題があること、②シーズン・オフ中の休業という性格が強いこと、③全被保険者のなかの三%ていどの人々が全受給者の約三八%をしめ、給付と負担の不均衡が大きいこと、などである<sup>8</sup>。

ともかく、特例一時金は、離職以後の求職活動や就労の事実の有無にかかわらず支給されるものであるから、それ

は「失業」保険金ではなく、生活保障的性格のものにはちがいないが、労使負担による退職一時金制度にきりかえられたとみられるものである。そして、全受給者の三八%のひとたちが本来的失業保険制度から閉めだされて一時金にうつされることとなった。いずれの制度が受給者にとってよいのかはともかくとして、立案者の意図は右の立法理由にも示されているように、短期雇用者を、保険原理あるいは給付と負担の不均衡などの観点から、ともかく従来の制度から排除することに意が注がれ、一時金制度は姑息の手段としてとられた観が強い(当初の政府案では三〇日分しかすぎなかった)。そして、私もこのような措置をとるにいたった理論ないし発想自体に対しては、反対せざるをえない。

なるほど季節的労働者は予定された失業であり、実体としてはシーズン・オフ中の休業の観があるが、社会保障法的観点からは歴然たる失業者にほかならない。保険制度の対象として問題とされるが、社会保険は私保険と異り、固有の保険原則はきわめて大幅な修正を受けるべきものである。そこには私保険原理にかわって国家責任、労働者相互間、労使間、国民各層間の連帯関係(社会保障法原理)が代置されているのであつて、もし私保険原理がそのまま貫かれうるものであれば社会保険は不必要である。そして、失業保険にはとくにこの保険原理が他の社会保険に比して希薄である。とくに雇用保険法は、逆比例給付率、難易度別給付日数基準、老齢労働者の保険料免除制を採用して、より積極的に保険原理を希薄化した。反面、問題の中心である出稼労働者は、好んで短期雇用を選んだわけではなく、農業構造の変化の過程ではじき出された、もつとも保護に値する不安定就労層<sup>9)</sup>である。この要保護性の強い層にこそ国民連帯の立場からの救済が望まれるのである。そしてまた、かりに保険原理にあわな<sup>9)</sup>いとしても、国家の雇用・失業政策としてまずなすべきことは、保険の対象から排除することではなくて、その出稼労働ないし季節労働の



廃棄、通年雇用化の促進であるべきであったのである。ただ、一時金の日数が三〇日分から五〇日分に修正されたのがせめてもの救いであった。

最後に、老齢労働者についての保険料免除制度について。労使ともに免除されるもので、この制度の趣旨は高年齢者の雇用促進と福祉の増進とされる<sup>10)</sup>。使用者側の免除はとくに老齢労働者の雇用促進に結びつき、雇用促進 $\parallel$ 雇用保障原理の発露とみられるが、この結果として、高年齢者に対する給付費は他の中若年者、およびその雇用する事業主の負担となる意味において前述の社会保障法原理を推進したことをも意味する。雇用保障、社会保障両面での進展をみせた、きわめて妥当な措置であった。

(1) イギリスを筆頭として何故このような改革がなされたか、それがいかなる意義をもつものであったかについては、拙稿

「近年における社会保障法の進展と生存権原理の発展」(社会労働研究一八卷二号)参照。

(2) 前注拙稿のほか、「社会保障法の法体系試論」(社会労働研究二三卷一・二号)参照。

(3) 政府関係者において、いまだに失業給付は失業者の最低生活保障を目的とするといった理解が行なわれている(遊藤前掲書三九二頁、関前掲書一一六頁)のはきわめて残念であるが、現実の雇用保険法上も、四、五〇〇円の上限定定はあるが、全体としてそのような構造はとられていない。ちなみに、フランスでは失業手当と失業保険金の合計の上限は前賃金の九〇%とされている。なお、両著において、基本手当を賃金を基準として定めた理由を「失業給付が失業者の最低生活を保障し、併せてその労働力の維持、保全を図ることを目的としている見地から、労働者個人の所得能力即ちその者の有していた労働の価値、換言すれば賃金を基準とすることとしている」としているが、これは論理的に不可解である。

(4) この点の国際的な理解は、失業率が低いときは、普通、失業期間は短期ですみ、例外的に長期化するような場合は、その失業者の身体的・精神的その他個人的理由によることが多く、これは他の社会保険でカバーすべきこと、期間に限定のない

ときは、経費の關係で他の労働者の給付額低下か保険料率の引上げかを招くことになり、各加入者の利益のバランスを考慮に入れる必要があること、また失業期間が当然に長期化する大量失業時代においては、職業紹介による失業の認定が多くの受給者に対して困難となり、受給者の継続的怠惰による道德的荒廢と、経費増による財政的破綻を招くことなどである。

(ILO, "Unemployment Insurance Schemes" pp. 172-174)。

- (5) 遠藤、前掲書三八〇頁。
- (6) 均一制社会保険が最低生活原則に立つものであることについては、拙稿前掲「近年における社会保障の發展と生存権原理の進展」参照。
- (7) 雇用保険における給付の算定の基礎となる賃金が、賞与等を含めた総賃金であり、この点が他の社会保険給付より有利な面とされるが（遠藤、前掲書三六〇頁）、賃金比例制社会保険給付は本来こうあるべきで、他の社会保険が悪いのである。
- (8) 遠藤、前掲書三六四頁。
- (9) この実態に関しては、たとえば伊藤博義「出稼ぎ労働者と失業保険」（法律時報四六卷一〇号所収）など参照。
- (10) 遠藤、前掲書三七二頁。

五 つぎに、雇用保障原理の観点から、そのもつとも顕著ならわれである三事業を中心に検討してみたい。

真正の労働者保護原理たる雇用保障が推進されるべきこと、したがってその原理に立脚した三事業も同様に積極的に評価すべきことは前述のとおりである。ところで、三事業と、従来の福祉施設とは、事業内容においては前者が後者の発展的承継であったが、基本的な差異は、前にふれたごとく、その財源負担が、後者は労使折半の保険料で賄われていたのが、前者では事業主の単独負担となったことである。従来の労使負担による福祉施設については、本来労働者福祉事業として国家の直接的な事業であるべきところをそれに肩代りさせたものとして、とかくの批判があつ

た。このような関係からみた場合、三事業はどのように評価されるべきものであるか、また雇用保険法上の三事業と、国家として直接なさなければならぬ労働者福祉行政とはどのような関係に立ち、両者はどのように関連づけられるべきかがとりあえずの関心となる。以下、このよな点にしぼって論ずることとする。

まず明白なことは、労働者の労働権は、生存権的基本権の一として、その法的性格についてはともかく、その名宛人は国家であることである。そしてその第一義的な内容は失業者に対する就労機会の提供である。そこで、この労働権によって、国家はみずから積極的に雇用の促進＝雇用保障をなすべき責務を負う。

こうして、およそ雇用保障たる就職促進は、憲法規範上、優先的な国家の必要的業務であり、国家がその一般財源によりみずからの事業としてなされるべきことを本義とする。このことは、国家のその事業を補足する意味で国家以外の者が雇用保障事業をなすことを排除するものではないが、少なくとも、本来その事業による被救済者である労働者の負担によってなされるべきものではない。このような意味から、旧法時代における福祉施設のあり方には私も否定的な考えをもってきたところである。そのような財源があれば、本来の失業給付の内容の改善に廻すべきであつた。

今回の三事業は、財源を事業主の単独負担化したかぎりでその問題を解決した。残る問題は、ではその三事業は、本来の国家事業としての雇用保障事業との関係で、いかなる性格と位置あるいは内容が与えられたものか、あるいは与えられるべきものかである。この三事業の基本的性格を理解する手がかりは、それが三事業率という保険料の事業主単独負担であるということに一応求められる。この事業主の単独保険料負担はいろいろの意味でとらえる。一は、名称は保険料であるが、実質は雇用保障を目的とした目的税としての雇用的性格のものとしてであり、他は事

業主に何らかの共同的事业をなさせることを前提としたその経費（賦課金）としてである。この両者はしかく截然と区別できるものではないのであるが、前者のものにとれば、目的税ではあるが税にはかわりなく、それによって営まれる事業はあくまでも国家の直接的事业とみることが容易となる。その場合、国家の本来の一般的な雇用保障事業と三事業との区別が不明となり、三事業を切り離れたのはきわめて便宜のものにすぎないことになる。しかし、三事業保険料を雇用税の性格のものともみても、目的税であり、またそうみざるをえないところに力点をおけば、それによつてなされる事業は国家の一般的雇用保障事業とは何らかの性格なり内容上の区別を迫るであろう。この点は、三事業保険料を事業主の共同的事业の経費負担<sup>①</sup> 賦課金とみる場合には、本来の国家事業以外の事業であることはあきらからか、問題は本来の国家事業以外に要請される事業主負担の事業がありうるのか、ありえたとしたらいかなる内容のものとなるのかという形で提起される。そこで、問題は、保険料が雇用税の性格のものであると経費負担<sup>②</sup> 賦課金であろうと、事業主単独負担による雇用保障事業の客観的、合理的な存立理由ないし存立基盤と内容は何であるかに帰着してゆく<sup>①</sup>。

ところで立案者側は、この単独負担とした根拠として、①三事業の対象とする雇用上の諸問題が賃金慣行その他の企業のビヘービアーに起因するところが多いこと、および、②三事業の実施によつて企業が一定の利益を受けること、にもとめ、他方、三事業が雇用保険の一環として行われることからの制度上の制約として、①対象が雇用保険の被保険者または被保険者であつたものに限定される、②財源的な面から、雇用政策のうちでも事業主の共同連帯によつて処理していくにふさわしい事業が対象となる（国民全体の共同連帯によつて対処すべき事項は、租税を財源とする雇用政策の対象）、ことをあげている<sup>③</sup>。このうち、事業主負担の根拠としての②については、事業主に対する拠出

要請の脱得力としては強いであろうが、われわれとしてはそのまま肯定することはできない。三事業からの事業主の受益が、労働者の就職促進によって労働者の不安を解消し、それが体制維持的機能をはたすという意味のものであるならともかく、より具体的かつ卑近に、たとえば能力開発事業における職業訓練助長がとりもなおさず技術の絶えざる革新を図る全体としての企業の利益につながるという意味のものであれば、それは三事業を労働者の雇用保障ではなく、事業主の利便のための労働力調達事業へと導く危険性を感じるからである。そしてまた、三事業の外観をみただかりでは、能力開発事業においては事業主の受益関係は多分に存在するとみられるものの、他の二事業においては労働者の雇用促進的要素が強く、それが当然である。いやしくも労働者保護法としての雇用保険法上の事業主の（拠出）義務は、他の労働保護法がそうであるように、社会的弱者としての労働者の利益のために事業者が一方的に不利益を甘受する建前のものであるべきである。

このようにして、雇用保険法において創設された三事業の事業主負担は、労働者の雇用保障のために、国家によって新たに課された事業主の義務として理解されなければならない。そしてそれは、外形的にはあくまで一種の国家事業であるが、実質的には事業主の共同事業であり、しかも、拠出金は各事業主の均等割ではなく、賃金総額に三事業率を乗じたものとして、すなわち、概していえば企業規模比例負担（一種の応能負担）として、その意味でも強い事業主間の連帯性原理に立脚したものである。本来的国家雇用保障事業に対比した三事業の基本的性格はこのようなどころに見出されるべきであり、その本来的国家事業に対する内容上の独自性の基礎もここに求められなければならないと思われる。すなわち、本来的国家事業に対する三事業の内容は右のような性格の事業にふさわしいものでなければならぬ。

このような観点にたった場合、三事業の内容として浮びあがるのは、やはり、立案者もふれているように、企業の内部的ビヘービアーの雇用保障への誘導であろう。もちろん、この部面に本来的国家雇用保障事業が入っていけないわけではなく、従来からも、雇用対策法上の求人者に対する指導（九条）、事業主に対する職業転換給付金の支給（一三条）、中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法による求人者に対する指導・援助（五条）、選定職種への雇用の誘導（七―九条）、雇用率の設定（二〇―二一条の三）、身体障害者雇用促進法による身体障害者雇用調整金の支給等の雇用促進措置（一八条）などの中高年齢者に対する以上の措置、駐留軍離職者や炭鉱離職者を雇用する事業主に対する雇用奨励金の支給（駐留軍離職者等臨時措置法一八条三号、炭鉱離職者臨時措置法二三条一号の三）など、事業主に対する労働者の雇用誘導措置はとられてきた。また、このような間接的誘導措置をこえて、罰則つきのたとえば定年延長法ないし廃止法、あるいは特定失業者の雇用率の強行法的維持立法の制定も立法政策としては考えられるところである。

しかし、右のような本来的国家事業における雇用誘導措置は、冒頭に述べた失業保障から雇用保障への大きな動向の一環として最近とくととられてきたもので、伝統的には企業の外部における失業者の就職指導や職業訓練などの就職援助措置を中心とするものであった。<sup>(4)</sup>そしてまた、本来的国家事業による事業主に対する雇用誘導措置にも限界がある。とくに雇用奨励金など事業主に対する金銭の支給の形の雇用促進措置については、いかに失業者の救済になるとはいえ、国家財源が直接事業主のもとに流れるということにはわりきりがたい抵抗感がある。これが過度に行われることにはおそらく国民的合意はえられまい（すくなくとも私は反対である）。さらに、右の立法措置による強行法的措置にも場合によっては弊害をともなうこともある。

ここに直接的な国家雇用保障事業とは別の事業主連帯による雇用保障事業の存立理由ないし基盤がみいだされるところにも、その事業内容は全体としての企業の内部的な雇用保障誘導体制の確立がもつとも適したものと考えられる。その好適な例は雇用調整給付金制度にみられる。これは個々の企業が負う労基法二六条の休業手当支給の責任を（全額ではないが）全体としての企業が実質的には肩代りして負担し、その不支給の危険を回避するとともに、休業手当の支給を容易にすることによって解雇し失業を防止させようとするものであり、労基法上の使用者責任の集団責任化として、事業主連帯がきわめて適切で、それがよく面目を発揮する場面である。しかも、事業主連帯は、単にこのように適切であることをこえて、一定の雇用保障体制への企業ビヘービアーの誘導にとつて不可欠である場合もある。たとえば定年延長、中高年労働者や身障者の雇用、職業訓練休暇制度の促進などに関しては、法による強制や労働組合による強い作用がないかぎり、企業間の競争社会においては自生的には実現不可能である。競争関係のもとでは、慈善事業はありえないからである。これらは全事業主の連帯によってのみ達成されるのである。

三事業のあるべき基本的性格、その存立根拠、あるべき事業内容はおよそ以上のようなところに求められるが、このような観点から現実の三事業の具体的内容をみると、まず雇用改善事は、事業主に対する各種給付金、奨励金を支給することが中心で、三事業としてもっとも最適で、また三事業としてはじめて大幅に可能とされる事業と認められる。おそらくこれが三事業の中心として発展させられるべきものである。能力開発事業については、前述、(二)、(三)は、あきらかに適切なものであるが、(一)は事業主の行なう職業訓練への助成として、その事業での技術革新への労働者の対応化、したがって事業主の利益のための事業としての要素も強い点に懸念がもたれる。さらに(四)の公共職業訓練施設の設置、運営等は、雇用保障の基本をなすものとして、本来、本来的な国家事業としてなされるべきもの

であろう。とくに、立案者側も指摘するごとく、雇用保険法上の三事業の対象は被保険者または被保険者であった者に限定されるとすればなおのことである。雇用福祉事業については、雇用改善事業ほどに事業主の連帯事業とすべき必然的要素は希薄である。むしろ本来的国家事業として推進されるべき内容のもので、これを三事業として行うとすれば、さきほどと同じように、事業主本位の制度と化する危険性が感ぜられるのである。

(1) 舟橋教授は、「保険にしても、あるいは雇用税、賦課金にしても、職業訓練その他のために使用者が共同連帯で作り出す基金としての性格において共通するものがあり、保険にするか目的税にするかは本質的な違いはないのである」とされる。

(舟橋「雇用保険法案の背景と課題」(ジュリスト五五八号六一頁))

(2) 遠藤、前掲書、三五六頁。

(3) 同右、三六八頁。

(4) 私の知るところでは、事業主への金銭の給付による雇用誘導措置がとられたのは炭鉱離職者臨時措置法による雇用奨励金の支給が最初である(駐留軍離職者法はこれをならったものである)。この意味で炭鉱離職者法は雇用保障法上画期的な手法を採用したものといえる。

六 「まとめ」 以上において、失業保障から雇用保障への動向の一応の終着点としての雇用保険法を、その動向を基本的に肯定する立場のもとに、社会保障法原理および雇用保障法原理それぞれの角度から分析・検討した。雇用保険法における労働権、雇用保障原理の進展は、方向として是認できるが、それは雇用・失業法制の第一義的な原理である狭義の生存権、社会保障法、生活保障原理をそこなうものであつてはならない。むしろ失業者の生活安定こそそ



の適職への就労促進の捷徑であることを忘れてはならない。

また雇用保障原理の発現としての三事業は、本来的国家雇用保障事業との関係において、適切な位置づけと職務分担がなされなければならない。さらに、雇用保障原理は就職促進を介して、ともすればそれとは似て非なる労働力調達原理に通ずる危険性をつねにもっている。雇用保険法の労働者保護法としての基本的性格にてらし、真の意味の雇用保障原理が貫かれるよう立法、運用がなされるべきである。とくに法の運用いかんはそれが雇用保障か労働力調達かいずれの方向に機能するかを決する鍵であること、ひとつ誤れば後者に転化し、いわゆる「鬼の職安」＝就労強制となるおそれのあることに十分注意しなければならない。

〔追記〕 昭和五二年五月、雇用保険法が改正され、三事業に雇用安定事業が加わって四事業とされることとなった。時間的關係でこれを考慮のほかにおかざるをえなかつたが、本稿の基本に修正を加える必要は感じない。