

近年における雇用保険法改正の検討

—基本手当の給付体系および給付日数を中心に—

細谷 越史

はじめに

近年、雇用保険法（以下、雇保法とする）の重要な制度改正が行われてきた。失業率の上昇と雇用保険財政の厳しい状況を受けて、2000年の雇保法改正では、離職理由による区分が導入され、現在の基本手当の所定給付日数には、解雇・倒産等による離職者などの特定受給資格者、自己都合退職者や定年退職者など特定受給資格者以外の受給資格者（Ⅱ非特定受給資格者）、障害者などの就職困難な者という3つの区分が存在している（雇保法22条、23条）。この区分により、とくに非特定受給資格者は、基本手当の所定給付日数を大幅に短縮された。続く2003年雇保法改正は、多様な働き方への対応という観点から、短時間被保険者とそれ以外の被保険者との間で存在した所定給付日

数の格差を解消した。ただ、その場合に、特定受給資格者については、より所定給付日数の長い通常の被保険者の日数に合わせたのに対し、非特定受給資格者については、より所定給付日数の短い短時間被保険者の日数に合わせたため、特定受給資格者と非特定受給資格者との間で、所定給付日数の差は拡大する結果となった（「別表」基本手当の所定給付日数を参照）。これらの改正を通じ、雇用保険の目的として、早期再就職の促進がクローズアップされた。この観点から、基本手当の給付日数と給付率の変更や就職促進給付の再編が行われて給付内容は大きく変容し、また受給者の責務の明記（雇保法10条の2）や失業認定の厳格化（雇保法15条5項）、給付制限の厳格化も行われた。^①

雇保法の適用対象は、適用事業に雇用される労働者であるが（雇保法4条）、短時間就労者については、①1週間当たりの所定労働時間が20時間以上であること、②反復継続して就労するものであって、1年以上引き続き雇用されることが見込まれること、が適用要件とされてきた。しかし、近年、雇用保険の適用範囲が非正規労働者などに十分に及んでいないことが問題視されてきたことを受けて、2009年雇保法改正では、②について「6ヶ月以上雇用される見込み」があれば、2010年改正では、同じく②について「31日以上雇用される見込み」があれば、雇保法が適用されることになった。

また、基本手当の受給資格については、2007年改正により、従来の「離職前1年間に被保険者期間6ヶ月（各月14日以上）」から「離職前2年間に被保険者期間12ヶ月（各月11日以上）」と厳格化されたが、2009年改正で、「特定理由離職者」（Ⅱ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（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。））による離職者および雇保法33条1項の正当な理由がある離職者）ならびに「特定受給資格者」については、離職前1年間に6ヶ月の被保険者期間で受給資格を取得できると改められた（雇保法13条2項、3項、雇用保険法施行規則（以下、雇保則

とする) 19条の2。⁽³⁾

以上のように、近年、雇保法においては、離職理由による基本手当の所定給付日数の区分を導入することなどにより基本的に給付の抑制が図られる一方で、その後、雇保法の適用対象は非正規労働者などに拡大されてきている。この他、緊急人材育成支援事業(2009年から3年間の措置)⁽⁴⁾も開始され、これにより、雇保法と生活保護法の間の隙⁽⁵⁾が一定程度埋められることになる。このように、雇用保険の適用が拡大され、また、雇用保険を受給できない者に対する暫定的な給付が設けられる一方で、雇保法の受給資格要件を満たす者が、昨今の厳しい雇用情勢や失業の長期化傾向の中で、基本手当を受給しながら再就職を果たしうるような給付内容となっているかどうか(給付制限を伴うか否かも重要である)は、改めて検討を要する課題である。2000年雇保法改正による非特定受給資格者に対する給付日数の削減は、失業者数が増加した1990年代後半から2000年代初頭にかけての雇用保険受給者数の伸びの限定に影響を及ぼしており⁽⁶⁾、また、給付制限は、失業者に占める受給者比率の低下(2004年度では21.8%)⁽⁷⁾の大きな原因であると考えられる。さらに、雇用保険と生活保護の間隙をどのように埋めるべきかも、雇用保険の受給条件や受給期間をどのように設定すべきかと関連づけて検討すべき事柄であろう。

こうした問題意識から、本稿では、まず、雇用保険制度を支える基本的な権利や理念をめぐる議論を整理し(1)、同制度の基本的課題を確認する(2)。つぎに、こうした基本的な権利や課題に照らし合わせて、2000年の雇保法改正で導入され2003年の同法改正で引き継がれた離職理由による基本手当の給付日数の厳格な区別に再検討をくわえ(3)、こうした区別に起因する離職理由の判定をめぐる課題に言及し(4)、さらに、以上をふまえて、今後の基本手当の給付体系と給付日数および給付制限のあり方を考察する(5)。

1 雇用保険制度を支える権利ないし理念

雇用保険制度は、失業中の労働者の生活保障のための所得保障と同時に、失業中の労働者の労働能力を維持培養し、適職選択の自由を確保するという目的も持っている。このように、雇用保険制度は、生存権（憲法25条）と労働権（同27条）という2つの法理念の下に服する。^⑧以下では、さしあたり、本稿の主な検討対象である基本手当の給付体系や給付日数のあり方を規範的に導く労働権についての学説の理解を整理しておきたい。^⑨

憲法27条の労働権については、これまで限定的労働権としての理解が通説的地位を占めてきた。その代表的な学説は、①一般に労働の意思と能力とがあるものが、自己の属する社会において労働の機会の提供を要求する権利としての完全な労働権概念と、②労働の意思と能力とをもつものが、私企業等のもとでは就業しえないときに、国に対して労働の機会の提供を要求し、それが不可能なときには、相当の生活費の支払いを請求しうる権利としての限定的労働権概念とを区別して、資本主義国家における労働権保障が後者の概念枠組みによって規定されざるをえないことを確認する。また、この学説は、憲法27条にもとづき国民が国に対して機会の提供を要求しうる労働の種類としては、各国民の労働技能に相応し、かつその者の習熟した労働をなさしめるような仕事ではなく、国家で適当に決定し、普通の賃金率による日雇い労働の提供でも良く、あるいはそれも不可能な場合には日雇い労働に相応する生活費の支給の要求に限定されると説く。

しかし、このような労働権の理解に対しては、雇用選択の自由や労働の自由を尊重する立場から、労働権の規範的内容を改めて吟味する努力を怠っているのではないかとの批判がくわえられるようになった。

(1) 人間の尊厳の理念

沼田博士は、人間の尊厳の理念を宿す労働権の保障とは何かを問い、労働権における自由の契機的重要性を強調して次のように説く。すなわち、労働権の保障自体において自由の具体的保障が再びいま前面に出てきている。雇用選択の自由は市民の職業選択の自由に含まれるものにはちがいないが、現実には労働者としての employment を選ぶ自由だといわねばならぬ。つまり、雇用主、経営者、自営業者のごとき職業を選ぶ自由を事実上ほとんど持たない労働者が、どのような労働者——職種・熟練の問題——として、どのような雇主のもとで働くかを選択する自由にはかない、と。¹¹⁾

(2) 適職選択権

こうした見解をさらに発展させたものが、適職選択権説である。この学説の主張は次のとおりである。労働権の保障は市民法において形式的価値しかもたなかった労働の自由の実質化を意味する。また同時に労働権の保障とは単なる労働の機会の保障ではなく、労働の自由の保障を前提とした生存権的基本権の保障でなければならない。労働権は生存権的基本権の1つであるから、そこには公的機関の積極的保障が要請されるが、同時に、労働の自由の具体化である側面もあるから、公的機関による積極的保障はあくまでも労働者の自発性の尊重を前提としたものであることが規範的に要請される。したがって、労働権は、労働者が公的機関の制度（職業紹介、失業給付、職業訓練、失業対策事業など）を利用して自発的に自分の好む適職を選択し、あるいはより良い労働条件の雇用を選択する権利、すなわち適職選択権あるいは適職選択の自由を、その規範的内容の指導理念としているのである、と。¹²⁾

こうして、学説においては、次第に労働権における雇用選択の自由や労働の自由の側面が重視されるようになり、

また、労働権の内容を適職選択権の理念により具体化する見解が有力に主張されるようになる。ここでは、労働者が自発的に自分の好む適職を選んだり、よりよい労働条件の仕事に上向移動しうることが規範的に要請されている。次にあげる近年の学説は、こうした議論をふまえながら、労働権保障が含意する就労機会や雇用の質および内容を一層具体化しないし明確化しようと試みる。

(3) キャリア権

諏訪教授は、キャリア権を以下のように構想することで労働権の明確化、現代化を図ろうとする。つまり、キャリアに対する権利保障は、個人の主体性と幸福追求の権利（憲法13条）に根本的な基礎をおくとともに、労働の場における社会的な役割と自己実現を確保するという観点から、憲法22条1項の職業選択の自由と同法27条1項の勤労権（労働権）の双方が浮上する。また、キャリアの準備や形成に配慮するならば、憲法25条1項（生存権）と同法26条1項・2項（学習権）とも関係する。このように、キャリア権は、生存権を基底とし、労働権を核にして、職業選択の自由と学習権とを統合した権利である、と。また、諏訪教授によれば、キャリア権は労働権の実質的な内容に読み込まれるべきものであるから、労働権が保障すべきものは、たんに量的に確保されるべき就労機会であってはならず、労働者の能力、適性、意欲を考慮した質的要素を含む就労機会でなければならない、とされている。⁽¹³⁾

(4) デイーセント・ワークの理念

和田教授は、労働権（勤労権）の内容をデーセント・ワークの理念を⁽¹⁴⁾ふまえて次のように具体化しようとする。すなわち、憲法27条1項の勤労権保障については、当然にその質も問われるべきであろう。勤労権の内容は、憲法13

条、14条1項、25条の要素を具備したものでなければならぬ。それは、ILOが提案するディーセント・ワーク、つまり適職就労、社会保障の整備、能力開発、社会的対話・参画、男女平等を内容とした労働という考え方に近い。これを敷衍すると、ディーセント・ワークは、標準的労働関係 (Normalarbeitsverhältnis) とその放射された状態を意味する。標準的労働関係の概念は、すべての労働法と社会保障法の適用、期間の定めがなく雇用の存続保護があること、フルタイム労働、定型的労働時間制、月給制を基本的なメルクマールとしている。こうした一定の理念モデルを描きながら、各雇用形態が架橋され、相互に移行が可能になるような方策を講ずることが重要である、と。¹⁵⁾

西谷教授も、近年の雇用形態の多様化、非正規雇用の増加、雇用形態間の差別などに問題を見出しながら、労働権をディーセント・ワークの観点から捉え直そうとする。いわく、憲法27条1項は、労働を、単なる生活の手段としてだけではなく、人格的利益としてもとらえ、雇用されて労働すること自体を基本的人権として保障した。労働が喜びや生きがいとなりうる条件は、労働が適切な労働条件をとめない、かつ労働者に適していることである。この意味で、労働者に保障されるべき雇用は、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）でなければならない。ある労働者がディーセント・ワークであるための要件としては、労働の価値に見合った賃金の保障、労働時間の適度な限定、職場環境の安全・快適性、職場における労働者の人格権保障が求められる。また、安定的雇用の保障は一定の労働条件や権利保障の前提となる、と。¹⁶⁾

以上、雇用保険制度を支える基本的な権利ないし理念をめぐる学説の議論を整理してきた。これをふまえて、次に、労働権や生存権などの権利や理念を具体化したり、こうした権利や理念と関連づけて論じられる雇用保険制度の基本的課題を確認する作業に移りたい。¹⁷⁾

2 雇用保険制度の基本的課題

(1) セーフティネット機能

雇用保険は、まず、失業者の生活保障を目的とする点で、いわゆるセーフティネット機能を十分に果たすことが期待されている。こうしたセーフティネット機能の充実、生存権（憲法25条）や労働権（同27条）にもとづき要請される⁽¹⁸⁾。失業時の生活保障に関するセーフティネットには、基本手当の給付水準が生活の安定に資する程度に設定されていること、求職活動や職業訓練を行っているにもかかわらず職に就くことができない状態にある期間、生活保障給付が行われること、自らが望む職業に就くことを可能にするエンプロイアビリティ保障の観点から、労働力の安売りを避け、外部労働市場における交渉力を維持強化することができるような給付水準と所定給付日数が設定されていることなどが肝要である⁽¹⁹⁾。また、雇用保険は、失業者が再び職業生活に入ることを支援、促進するという機能を内包している。

このように、雇保法は、失業した労働者の生活の安定と再就職の支援を目的としている（1条）。失業時の生活保障と再就職支援との間には緊張関係が存在しうるが、労働権の保障が、単なる労働の機会の保障ではなく、労働者によって自由に選択されたものであることが規範的に要請される限りは、生活保障目的が就職の促進よりも規範的に優先することになると解される⁽²⁰⁾。

なお、失業という保険事故は、本質的に人為的な要素（被保険者の意思にもとづいた保険事故の発生）によって発生することから、労使双方の失業に関するモラルハザードが不可避免的に内包されている。したがって、これを最小限

度におさえ、利己的な離職と安易な解雇を抑制するような給付体系にすることが重要となろう。⁽²²⁾しかし、制度の例外的な悪用に過ぎないモラルハザードの防止を理由に、雇用保険にもとづく給付の水準を現行より引き下げ、その本来の機能を抑止することには疑問がある。⁽²³⁾

(2) 失業防止およびエンプロイアビリティ強化の支援

雇用保険制度には、失業を防止し雇用を確保するために、積極的雇用政策の機能をもつ措置を展開することも期待されている。失業防止には、特定企業での雇用の確保のみならず、特定企業での雇用を喪失しても失業を経ないで再就職をスムーズに行い得ることが重要である。⁽²⁴⁾エンプロイアビリティ（雇用可能性）の強化への支援（労働者個人に対する経済的支援など）は、とくにキャリア権の保障（1つの企業に依拠した職務や雇用保障の終焉に伴い労働移動が活発化する中で、個人の職業キャリアを中断なく円滑に発展させること）にとり重要である。⁽²⁵⁾

(3) 財政維持

上述のように、労働権や適職選択権などの保障という観点からは、労働者の能力、適性、意欲に応じた雇用または一定水準の労働条件を満たす雇用に就くことができない状態にある期間には生活保障給付が行われることが要請される。保険財政を破綻させないという制約があることは否定できないとしても、労働権の保障という憲法上の要請と雇用保険制度の財政維持の要請とは利益衡量的に調整されるべき問題ではないと考えられる。⁽²⁶⁾

なお、雇用保険においても収支相当の原則は妥当するがゆえ、保険料収入と給付との均衡が問題となるが、それだけでなく、労働権や生存権保障主体としての政府の財政責任や政府の経済政策・産業政策責任などにもとづく国庫

負担が一定の重要な役割を果たすことが求められる。⁽²⁷⁾

3 基本手当の所定給付日数の離職理由による区分とその問題点

(1) 所定給付日数の離職理由による区分の導入

雇保法2000年改正以前の基本手当の給付体系は、本来、基本手当を中心とする求職者給付が、失業者の再就職までの間の生活の安定を図るために支給されるものであることから、その者の再就職の難易度に応じて支給されるべきであるという考え方にもとづき、労働市場の状況に鑑み、主として受給資格者の年齢別に、さらに、給付と負担の過度な不均衡がある程度は正するため、その者の被保険者であった期間を加味して所定給付日数を決定するものとされていた。⁽²⁸⁾

しかし、先述のように、雇保法2000年改正では、離職理由による区分が導入され、現在の所定給付日数には、倒産・解雇等による離職者である特定受給資格者、それ以外の非特定受給資格者、障害者等の就職困難な者という3つの区分が存在している(雇保法22条、23条)【別表】基本手当の所定給付日数を参照)。雇保法2000年および2003年改正は、中高年リストラ層への求職者給付の重点化を意図し、改正前と比べて(以下、雇保法2000年改正以前の短時間労働被保険者以外の者との比較による)、特定受給資格者のうち、とくに35歳以上45歳未満の年齢区分に給付日数を延長し(90日から270日)、45歳以上60歳未満の年齢区分に給付日数を延長している(90日から330日)。しかし、特定受給資格者であっても60歳以上65歳未満の年齢区分については給付日数がかなり短縮されている(90日から240日)。⁽²⁹⁾

他方で、非特定受給資格者の所定給付日数は、雇保法2000年改正により、自己都合退職や定年退職などの場合は離職前に再就職準備ができていたことを理由に、従来(90日から300日)に比べて大幅に短縮された(90日から180日)。続く2003年改正により、非特定受給資格者については、一般被保険者の給付日数を短時間労働被保険者のそれに合わせる形で、さらに給付日数が短縮された(90日から150日)。こうして、非特定受給資格者の場合、2000年改正以前と比べて、一般に再就職が困難である高年齢層(60歳以上65歳未満)については、被保険者期間が1年未満の場合を除き、150日から210日分給付日数を引き下げられ(給付日数は改正前の30%から50%に短縮され)、中高年齢層(45歳以上60歳未満)については、被保険者期間が1年未満の場合を除き、90日から150日分給付日数を引き下げられることとなった(給付日数は改正前の約43%から50%に短縮された)。一般に職業経験がそれほど長くなく再就職が必ずしも容易でない比較的若年の層(30歳未満および45歳未満)については、被保険者期間が比較的長い者の場合、60日から90日分給付日数を引き下げられることとなった(給付日数は改正前の50%から約71%に短縮された)。なお、障害者等の就職困難な者の所定給付日数は、雇保法2000年改正などで一定程度延長されており、現行の所定給付日数は、被保険者期間が1年未満の場合は150日、被保険者期間が1年以上の場合、45歳未満の受給資格者については300日、45歳以上65歳未満の受給資格者については360日とされている。

従来の制度における、年齢や就職困難な者という要素は就職困難度にもとづくといえるが、新しく導入された倒産・解雇等の離職理由という要素は就職困難度とはやや異なる側面を持つ。たしかに、倒産・解雇等による離職の場合は再就職の準備ができておらず、就職困難度が高いと判断できる面を持っているものの、再就職の難易は求職者の年齢、職業経験と能力によるところが大きく、離職理由にそれほどの寄与度はないように思われる。それゆえ、離職理由を重視して、これに即して所定給付日数を上述のように厳格に区別することに正当性があるかについては疑問が残る。⁽³⁰⁾

これに対して、退職・離職にあらかじめ備えることができたかどうかにより、離職後、再就職先を探すのに必要な期間に差が生じるのは当然で、離職理由は再就職困難度に影響することが大であるから、離職理由による所定給付日数の区分は合理的である、との見方もある。³¹⁾ こうした見方については、そうした再就職の準備期間の確保はむしろ、他の雇用保障立法の整備により図られるべきことではないか、との疑問が示されている。³²⁾ また、解雇予告期間（労働基準法20条）や解雇権濫用法理（労働契約法16条）などの規制の存在、労働関係の実態等を考慮すると、非特定受給資格者は特定受給資格者と比べて、上述の法改正による給付日数の格差ほど、實際上再就職の準備を行うことができ、それゆえ、再就職に要する期間に差が生じるのかは定かでない。さらに、年齢が再就職困難度と密接に関係するにもかかわらず、非特定受給資格者について、年齢による給付日数の区別が完全に撤廃された点も再検討を要する。

（2）非特定受給資格者の所定給付日数の短縮

雇保法2000年および2003年改正は、非特定受給資格者の給付日数を上述のように短縮することにより、その労働権や適職選択権などを大幅に制約するものである。³³⁾ もともと雇保法は、保険事故である失業の中に自己の意思による転職のような自発的失業も含めている。また、雇用の流動化、労働移動の増加が進む中、自己の意思による転職等については所定給付日数を短いものとする給付体系の見直しは、求職者給付に期待されるポジティブな効果（人々のリスクへの挑戦を動機づけ、敗者復活のための糧となり、労働力の適正配置に寄与するなど）を減殺するものである。³⁴⁾ 十分な期間が保障されないときには、労働移動は下降移動とならざるを得ないからである。この改正においては、³⁵⁾ 実際上、失業者の生活・雇用安定よりも雇用保険財政の維持と労働移動・再就職の促進が重視されているのである。

労働権の法的性格については、通説にしたがい、プログラム規定的に理解しながらも、立法者は雇用保険制度の法

制度設計に際し、完全な裁量権を持つわけではなく、既存の雇用関係法の保障（給付）水準を引き下げるとき等には、合理的理由を要し、合理性のない給付水準の引き下げは違憲評価を受けると解し得るとして、この場合、違憲審査基準としては、立法者に一定の裁量の余地を認める合理性の基準が適用される、と説く見解がある。³⁷⁾しかし、労働権は人間の尊厳、幸福追求、自己実現といった精神的自由とも密接に結びついた面をもつ社会権としての性格を有し、また、先述の学説の議論などにより、労働権の保障内容はかなり明確化、具体化されていることに鑑みると、労働権をプログラム規定的に理解して合理性の基準により審査をするにとどまらず、これを法的権利と解して、より厳格な基準により基本手当の給付体系や給付日数に審査、検討をくわえるべきである。³⁸⁾

基本手当の給付日数を中高年リストラ層に重点化するという目的が基本的に正当なものであるとしても、再就職の困難さに応じて給付日数を決定するという雇保法の基本的な考え方には変わりはないのであるから、離職理由により給付日数を厳格に区分することに正当性があるかについてはやはり疑問が残る。かりに離職理由により再就職困難に一定の違いが生じるとしても、非特定受給資格者について全年齢共通で90日から150日にまで給付日数を短縮した2003年雇保法改正は、労働者の能力、適性、意欲に応じた雇用または一定水準の労働条件を満たす雇用に就くことができない状態にある期間は生活保障給付を行うという雇用保険の基本的機能を大きく後退させ、非特定受給資格者の労働権や適職選択権などを重大に制約するものである。かりに、基本手当全体の枠組みの中で、非特定受給資格者の権利を一定範囲で制約する必要があるとしても、非特定受給資格者の労働権や適職選択権などをより緩やかに制約するにとどまる給付体系や給付日数が設定されるべきであると考えられる。それゆえ、非特定受給資格者について大幅に所定給付日数を削減した現行の給付水準は憲法27条に違反する可能性が高い。労働権や適職選択権保障の観点からすると、非特定受給資格者については、削減された所定給付日数を少なくとも一定程度回復させることが必要で

あろう。

さて、2000年および2003年雇保法改正を給付と負担の均衡という観点から見るとどうであろうか。2001年の雇保法改正で保険料率はそれ以前の1.15%（失業等給付分は0.8%）から1.55%（失業等給付分は1.2%）に引き上げられ、2002年には弾力条項（労働保険徴収法12条5項）の発動により保険料率は1.75%（失業等給付分は1.4%）に引き上げられ、2003年の雇保法改正では労働保険徴収法12条4項の定める本来的な保険料率は1.95%（失業等給付分は1.6%）に引き上げられる一方で、この間、非特定受給資格者に対する所定給付日数は相対的に削減されており、これは理論的に整合しないのではないかと思われる。⁽⁴⁾

4 離職理由の判定とその問題点

2000年の雇保法改正により、離職者が特定受給資格者かどうかを明らかにする必要があることを契機として、離職理由をより正確に判定するために、雇用保険被保険者離職証明書の様式が変更された。すなわち、2001年4月1日以降は、離職証明書の半分を占める離職理由欄のチェックボックスに印をつけ、さらに離職理由に関して具体的事情を記載することが必要になった。しかし、離職証明書は事業主の主導で記載、作成、提出されることから、事業主側に離職理由に関する専断の余地が存在する。とくに、離職者に解雇と同視されるような退職強要を主張され、それが公共職業安定所に認められると、雇入れ助成金等の支給に支障をきたすリスクがあることから、事業主はそうした離職者の主張を妨害するおそれがある。⁽⁵⁾

このように、離職理由による基本手当の所定給付日数の区分の導入に伴い、離職者が事業主の選択・記載した離職

理由についての異議申立を妨げられたりすることから、離職理由の判定が適切になされず、離職者が給付日数について不利益を受けるおそれが生じている。行政には、事業主側の離職理由の決定プロセスという内部問題に関心を払い、また、証拠の提出や事情聴取を通じて離職理由を慎重に判定することが求められる⁽⁴³⁾。

また、特定受給資格者の所定給付日数に厚みがつけられたことにより、離職理由の判定の困難さを利用して、リストラを進めたい企業が、労働者に辞めてもらう取引材料として、会社都合の給付期間の長い失業給付を活用することも考えられる。こうした使用者側のモラルハザード的な行動に対処する仕組みとしては、保険料率についてのメリツト制の導入が検討に値するであろう⁽⁴⁴⁾。

5 今後の基本手当の給付体系と給付日数および給付制限のあり方

先述のように、2000年雇保法改正で「特定受給資格者」制度が導入され、2009年には「特定理由離職者」制度が作られたため、離職に際して「正当な理由」があるか否かは、基本手当支給開始日が先延ばしになるかどうか（給付制限の有無）だけの問題ではなく、給付日数の長短を決定することにもなっており、雇用保険が失業者の生活保障において果たすべき役割に重大な関係がある問題となっている⁽⁴⁵⁾。そこで、今後の基本手当の給付体系と給付日数そして給付制限のあり方を考察する前提として、まず、基本手当の給付日数の長い特定受給資格者の範囲と給付制限を免除する正当な理由の範囲について確認しておきたい。

雇保法23条の「特定受給資格者」の範囲については、①倒産等により離職した者として、倒産、雇用対策法27条1項による離職に係る大量雇用変動の場合の届出、事業所の移転による通勤困難のため離職した者などがあげられる（雇

保則34条)。また、②解雇等により離職した者として、解雇(重責解雇を除く)、労働契約の締結に際し明示された労働条件が事実と著しく相違したこと、賃金(退職手当を除く)の3分の1を上回る額が引き続き2ヶ月以上支払期日までに支払われなかったこと、賃金が85%未満に低下したこと、事業主が職種転換等に際して労働者の職業生活の継続のための配慮を行っていないこと、期間付きの労働契約の更新により3年以上引き続き雇用されるに至った場合の契約の不更新、退職勧奨により離職した者などがあげられている(雇保則35条)。

一方、1ヶ月以上3ヶ月以内の給付制限を定める雇保法33条1項(給付制限は運用上3ヶ月とされている)の自己の都合による退職について「正当な理由」があると認定される場合としては、基本的に先述の特定受給資格者のケースがあげられるだけでなく、さらに、妊娠、出産、育児等により退職し、受給期間延長措置を90日以上受けた場合のほか、次のような理由により退職した場合があげられる。すなわち、①体力不足、心身の障害、疾病、負傷、視力・聴力・触覚の減退等、②父・母を扶養するために退職を余儀なくされた場合など家庭の事情の急変、③配偶者又は扶養すべき親族との別居生活の継続の困難、④結婚に伴う住所の変更、保育所等の利用又は親族等への保育の依頼、鉄道等の運輸機関の廃止又は運行時間の変更等、(配偶者の)事業主の命による転勤又は出向に伴う別居の回避のための通勤不可能又は困難などである(行政手引52203)。

このように、特定受給資格者としての倒産・解雇等による離職者(雇保法23条)の範囲は、正当な理由のある自己都合退職(雇保法33条1項)の範囲に基本的に含まれており、また、後者は前者よりも一定程度広いという関係にある。こうしたことから、特定受給資格者は雇保法33条1項の給付制限を受けないが、非特定受給資格者のうち、正当な理由のない自己都合退職とみなされる者は、給付制限を受けるだけでなく、2000年および2003年雇保法改正により短縮された給付日数分しか基本手当を受給することができないという意味で、二重の不利なないし制裁を被

ることになる。⁽⁴⁵⁾

先述のように、離職理由による給付日数の厳格な区別に正当性があるかどうかについては疑問がある。かりに、こうした区分を前提に考えるとしても、2000年および2003年雇保法改正による特定受給資格者への所定給付日数の重点化と、自己都合退職に正当な理由がある場合の給付制限の免除（雇保法33条1項⁽⁴⁶⁾）は、非任意的な失業についてとはとくに保護の必要性が高いという共通の趣旨にもとづくものであると解されることがからして、所定給付日数が比較的長く設定される特定受給資格者の範囲を雇保法33条1項の正当な理由の範囲を考慮して拡大することが必要であると思われる。すでに法改正により、「特定理由離職者」（Ⅱ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（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。）による離職者および雇保法33条1項の正当な理由がある離職者）については、「特定受給資格者」としての受給期間が設定されることになっている。これは離職の日が2012年3月31日までの離職者についての暫定措置とされているが（雇保法附則4条）、むしろ、その期限以降も、特定受給資格者の範囲を雇保法33条1項の正当な理由の範囲を含めて拡大すべきである。

また、先述のように、非特定受給資格者については、2000年雇保法改正などにより大幅に短縮された給付日数を少なくとも一定程度回復させることが必要であると考ええる。かりに離職理由による現行の給付日数が維持されるとしても、非特定受給資格者に対する二重の不利益を緩和して、積極的意思をもって転職活動を行う者に対するサポートを行うべく、給付制限を緩和するといった対応が必要となろう。⁽⁴⁷⁾ さもなければ、正当な理由の認められない非特定受給資格者の労働権や適職選択権などは重大に制約されたままとなる。

なお、この間、完全失業率が5%前後で高止まりする状況にあり、また、2009年度は保険料率が引き下げられ

た（経済対策により2009年度に限り失業等給付分は0.8%とされた）ことなどから、2009年度に続き、2010年度も単年度赤字となりそうであるが、それでも2010年度（予算）の積立金残高は約3兆9800億円になるとされている（同年度の失業等給付費の支出は約2兆6800億円とされている）⁽⁴⁸⁾。2010年度から雇用保険料率（失業等給付分）が1.2%に引き上げられており、また、国庫負担率が現在の13.75%から法律の本則の25%に返されるなどすれば、上述の解釈や制度改正は、雇用保険の財政維持の観点からも実現可能であると思われる。

まとめにかえて

以上、近年の雇保法改正による、基本手当の給付日数の離職理由による厳格な区別の導入に、雇保法を支える基本的な権利などに照らし合わせて再検討をくわえ、また、今後の基本手当の給付体系や給付日数および給付制限のあり方を考察してきた。たしかに、失業率が高止まりする昨今の状況下で、特定受給資格者への給付の重点化や雇用保険の財政維持の要請が強まることは理解できる。しかし、特定受給資格者以外の離職者が求職活動などを行っているにもかかわらず職に就くことができない状態にある期間の生活保障を行うことも雇保法の役割に含まれている。また、雇用の流動化が進み労働移動が増加する傾向にある中、とりわけ自発的離職者にとって、その生存権や労働権の保障は一層重要な意味をもつようになっていく。さらに、労働権の保障内容は、適職選択権もしくはキャリア権またはデューセント・ワークの理念などによりかなり明確化、具体化されてきている。こうした権利や理念に依拠して現行の基本手当の給付体系や給付日数などを再検討するならば、離職理由により所定給付日数を厳格に区別することに正当性があるかについては疑問がある。さらに、基本手当制度全体の中で、非特定受給資格者の労働権ないし適職選択権

を一定範囲で制約する必要があるとしても、こうした権利をより緩やかに制約するにとどまる基本手当の給付体系や給付日数そして給付制限が設定されるべきである。

なお、近年の長期失業者の増加に対応して、延長給付の活用可能性や雇用保険と生活保護の間隙を埋めるべき失業扶助を⁽⁵⁰⁾どのように構築するべきかという論点が重要性を増している。本稿の主な検討対象である、基本手当の給付体系や給付日数の問題と密接に関連するこのような論点の考察は今後の課題としたい。

(1) 2000年および2003年雇保法改正の内容については、中窪裕也「雇用保険法の改正―財政危機下の制度再編―」

季刊労働法203号(2003年)148頁以下参照。なお、最近の給付制限の厳格化としては、2002年の職業安定局長の通達(職発0902001号)が、たとえば、雇保法32条1項3号の「就職先の賃金が、同一地域における同種の業務及び同程度の技能に係る一般の賃金水準に比べて、不当に低いとき」の認定基準を「就職先の賃金がその地域の同種の産業の同職種の職業に同程度の年齢の者が就いた場合に受ける平均的な賃金のおおむね100分の80よりも低い場合」と改めた(従来の基準は100分の100であった)。また、職業指導拒否の場合の1ヶ月以内の給付制限(雇保法32条2項)について、運用上1ヶ月の給付制限と改められた(従来の運用では給付制限は2週間であった)。

(2) 布川日佐史「雇用保障政策と生活保障政策の交錯」社会保障法15号(2000年)208頁以下参照。

(3) 2009年雇保法改正の内容については、木下秀雄「失業労働者の生活保障と雇用保険法」労働法律旬報1697号(2009年)56頁以下参照。

(4) これは、失業給付を受給できない人が、専修・各種学校や企業などで職業訓練を受講しながら、訓練期間中の生活費を10万から12万円受給する仕組みである。職業訓練には、ITスキル等を習得するための3ヶ月の訓練、および医療、介護・福祉、農林水産業などの訓練を3ヶ月から1年受けるものがある(<http://www.mhlw.go.jp/bunya/houryoku/>)

training/index.html 参照)。

- (5) この問題点については、脇田滋「雇用崩壊・不安定化と社会保障法の課題——雇用保険と公的扶助の連携を中心に——」
社会保障法15号(2000年) 227頁以下参照。

- (6) 木下・前掲(注3) 55頁。

- (7) 丸谷浩介「失業時の生活保障としての雇用保険」日本労働法学会誌111号(2008年) 32頁。なお、木下・前掲(注3) 61頁は、給付制限を課された場合には、離職時に4ヶ月あまりの生活費(7日の待期間+給付制限期間3ヶ月+改めて失業認定を受ける4週間+基本手当が振り込まれるのに必要な日数)をあらかじめ蓄えていなければ、雇用保険給付を利用できず、これは、手持ち金が少ない生活困難に直面した失業者をより劣悪な就労に追いやることにつながる、と指摘する。

- (8) 清正寛「失業給付の法的構造」『現代の生存権：法理と制度・荒木誠之先生還暦祝賀論文集』(1986年、法律文化社) 320頁以下参照。

- (9) 労働権論の展開過程を詳細に整理・検討したものととして、野村晃「労働権論」梶井常喜編『戦後労働法学説史』(1996年、旬報社) 594頁以下参照。

- (10) 石井照久『労働法総論』(1957年、有斐閣) 288頁以下。

- (11) 沼田稲次郎『社会法理論の総括』(1975年、勁草書房) 31頁以下。

- (12) 松林和夫『労働権と雇用保障法』(1991年、日本評論社) 3頁以下。

- (13) 諏訪康雄「労働市場法の理念と体系」日本労働法学会編『講座21世紀の労働法第2巻 労働市場の機構とルール』(2000年、有斐閣) 16頁以下。

- (14) ディーセント・ワークについては、ILO『ディーセントワーク：働く価値のある仕事の実現をめざして』(2000年、ILO東京支局) 1頁以下、ILO『ディーセント・ワークとインフォーマル経済』(2003年、ILO東京支局) 1頁以下、柳川和夫監修・吾郷眞一編著『ILOのあらまし』[第5版](2005年、日本ILO協会) 12頁、黒田兼一・

- (15) 守屋貴司・今村寛治編著『人間らしい「働き方」・「働かせ方」——人事労務管理の今とこれから——』（2009年、ミネルヴァ書房）1頁以下、牛久保秀樹『労働の人間化とディーセント・ワーク—ILO「発見」の旅』（2007年、かもがわ出版）137頁以下参照。
- (16) 和田肇『人権保障と労働法』（2008年、日本評論社）282頁以下。なお、ここで和田教授は、諏訪教授のキャリア権論が前提とする雇用の流動化という考え方に基づく政策が、雇用とそれが支える人間の尊厳や自己決定権を破壊しているのではないか、むしろキャリア権論はセーフティネット論と深く結びつくことによりその機能を十全に発揮できると指摘する。
- (17) 西谷敏「雇用危機と労働法——雇用保障政策の基本的視点」労働法律旬報1697号（2009年）10頁以下。また、西谷・同12頁によれば、ある雇用がディーセント・ワークであるかは、ある程度まで客観的に決まるが、労働者の仕事についての適性や好みは異なりうるので、いかなる仕事につくかという次元では、労働者の自己決定・選択を尊重することが必要となる（適職選択権）、つまり、ディーセント・ワークの理念は適職選択権を含むと理解されている。なお、西谷敏『人権としてのディーセント・ワーク——働きがいのある人間らしい仕事』（2011年、旬報社）40頁以下も参照。
- (18) この点については、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（2004年）53頁以下参照。
- (19) 藤原・前掲（注17）53頁および55頁。
- (20) 丸谷・前掲（注7）31頁。西谷・前掲（注16）論文10頁も、失業者は、一定期間の一定額の失業給付を保障されてはじめて、ある程度の余裕をもって次の職を探すことができるというように、雇用保険制度の整備や失業給付の充実が、良質の雇用機会を増やすことになる、と指摘する。
- (21) 丸谷・前掲（注7）30頁。
- (22) 松林・前掲（注12）146頁および151頁。
- (23) 丸谷・前掲論文（注7）32頁。

- (23) 藤原・前掲(注17) 54頁。
- (24) 藤原・前掲(注17) 54頁以下。
- (25) 藤原・前掲(注17) 56頁。
- (26) 松林和夫「雇用保障法制の理論課題」日本労働法学会誌45号(1975年)100頁。他方で、セーフティネット機能には、失業者の増加に伴う社会的不安を取り除くことも含まれるとすれば、制度の財政的維持自体も憲法27条等にもとづく法的要請である、との見解(藤原・前掲(注17) 56頁)もある。
- (27) 丸谷浩介「雇用保険の財政責任」週刊社会保障2446号(2007年)52頁以下参照。
- (28) 労働省職業安定局雇用保険課編著『三訂新版雇用保険法』(1991年、労務行政研究所)99頁および295頁、丸谷・前掲(注7)38頁参照。
- (29) この点について、清正寛「雇用政策と所得保障」日本社会保険法学会編『講座社会保険法第2巻 所得保障法』(2001年、法律文化社)238頁以下は、65歳までの雇用確保が雇用政策上の重要な課題であり、60歳代前半層の雇用状況は厳しい現状にあることから、この削減幅は高年齢層を社会的引退に誘導することにもなりかねず、雇用政策との不整合が懸念される、と指摘する。
- (30) 清正・前掲(注29)239頁、有田謙司「失業と雇用保障の法」『失業と雇用をめぐる法と経済』(2003年、成文堂)162頁。なお、丸谷・前掲(注7)39頁は、再就職困難性は離職理由よりはむしろ労働者の年齢・技能・職歴などに左右されることが多いから、本来、被保険者期間に応じた所定給付日数を設定して、失業者個々に再就職困難性を判断することが適切であるとしつつ、その実務上の困難さから、離職理由により給付を集中化させる現行の特定受給資格者制度が合理的であろうとする。
- (31) 藤原・前掲(注17)59頁以下。
- (32) 有田謙司「雇用保険法の改正」日本労働法学会誌97号(2001年)262頁は、解雇予告期間を勤続期間の長さに応じて3ヶ月まで延ばすこと、解雇制限立法の中で、とくに、整理解雇の場合の事前の予告と説明・協議の手續の整備、再

- (33) 就職援助措置の法定化、剰員整理手当制度の創設をまずなすべきである、と説く。
名古屋道功「失業克服のための法政策」労働法律旬報1495・96号(2001年)17頁は、給付期間の短縮は、自己に適した職業を求めることを困難にし、雇用を流動化させる機能を果たすと考えられるが、いずれにしても憲法の保障する生存権や労働権を保障する視点が重要である、と指摘する。
- (34) 有田・前掲(注32) 263頁。
- (35) 脇田・前掲(注5) 228頁。
- (36) 労働権の法的性格に関する議論を整理するものとして、芦部信喜編『憲法Ⅲ人権(2)』(1981年、有斐閣)(中村睦男)431頁以下および松林・前掲(注12)11頁以下参照。
- (37) 藤原・前掲(注17) 55頁。
- (38) 労働権を法的権利とみなして、労働権を制限する立法について、より厳格な審査基準を適用する見解として、沼田稲次郎『団結権擁護論』(1952年、勁草書房)120頁、松林・前掲(注12)14頁以下がある。なお、同じく社会権としての生存権に関わる立法の合憲性審査に際して、「厳格な合理性」の基準に準じる実質的な審査の必要性を説く見解(芦部信喜『憲法Ⅱ人権総論』(1987年、有斐閣)241頁、「厳格な合理性」の基準を採用する見解(芦部信喜編『講座憲法訴訟(第2巻)』(1987年、有斐閣)(横田)195頁)、また、労働基本権などの社会権の制限にLRA(より制限的でない他の選ぶる手段)の基準の適用可能性を肯定する見解(芦部編・前掲書(右崎)227頁)も参照。
- (39) 労務行政研究所編『新版雇用保険法』(2004年、労務行政)484頁。
- (40) 丸谷・前掲(注27) 54頁、有田・前掲(注32) 264頁。なお、この間の雇用保険の保険料率などの推移については、中窪・前掲(注1)148頁以下が詳しい。
- (41) 紺屋博昭「雇用保険被保険者離職証明書等の離職理由をめぐる判定手続過程と法的諸問題」労働法律旬報1531号(2002年)31頁以下。
- (42) 紺屋・前掲(注41) 37頁。

- (43) 藤原・前掲(注17) 61頁、有田・前掲(注32) 264頁以下。
- (44) 木下・前掲(注3) 61頁。
- (45) 布川・前掲(注2) 213頁。
- (46) 雇保法33条1項のもとでは、基本手当が支給されるためには、失業が非任意的なものであると社会的に是認され、それに対する保護の必要性が社会的に要求されるべきものであることが必要とされる(労務行政研究所編・前掲(注39) 545頁)。
- (47) 小西康之「自己の都合による退職——新宿職安所長(京王交通)事件」西村健一郎・岩村正彦編『社会保障判例百選(第4版)』(2008年、有斐閣) 157頁は、雇用政策全体の枠組みのなかで積極的意思をもち転職活動を行う者に対するサポートが必要であり、特定受給資格者制度により所定給付日数を区別した現在では、正当な理由のない自発的離職者に対する給付制限の意義を改めて問う必要がある、と指摘する。
- (48) 厚生労働省編『厚生労働白書(平成22年度版)』(2010年、ぎょうせい)(資料編) 153頁。なお、現行法では、積立金残高が年間失業等給付費の1倍を下回る場合には弾力条項によって保険料率を引き上げ、2倍を超える場合には保険料率を引き下げることができることから、年間失業等給付費の1倍以上2倍以内が積立金の適正水準であると考えうる(とすれば(丸谷・前掲(注27) 55頁参照)、2010年度(予算)において積立金残高(約3兆9800億円)は失業等給付費(約2兆6800億円)の約1.5倍であり適正水準の枠内にあるとみなすことができる)。
- (49) たとえば、訓練延長給付は、失業の長期化に一定の有効性をもつが、職業訓練を必要とする失業者のニーズに量的・質的に応えていないといった問題点などが指摘されている(中内哲「再就職支援に果たすハローワークの役割—失業認定・職業紹介の現状と課題—」日本労働法学会誌11号(2008年) 77頁以下、沼田雅之「職業紹介・教育訓練と法制度—『雇用される力(エンプロイアビリティ)』という視点から」労働法律旬報1697号(2009年) 72頁、藤原・前掲(注17) 63頁、丸谷・前掲論文(注7) 40頁参照)。
- (50) 失業扶助の導入の必要性を説く見解として、松林・前掲(注26) 100頁、脇田・前掲(注5) 228頁以下、藤原・前掲(注17) 64頁以下がある。

【別表】基本手当の所定給付日数

〈雇用保険法 2000 年改正前〉

年齢 \ 被保険者であった期間	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
30歳未満	90日 (90日)	90日 (90日)	90日 (90日)	180日 (180日)	—
30歳以上45歳未満		90日 (90日)	180日 (180日)	210日 (180日)	210日 (210日)
45歳以上60歳未満		180日 (90日)	210日 (180日)	240日 (180日)	300日 (210日)
60歳以上65歳未満		240日 (210日)	300日 (210日)	300日 (210日)	300日 (210日)

※ () は短時間労働被保険者

〈雇用保険法 2000 年改正後〉

①特定受給資格者以外の者

年齢 \ 被保険者であった期間	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
全年齢共通	90日 (90日)	90日 (90日)	120日 (90日)	150日 (120日)	180日 (150日)

②特定受給資格者（倒産・解雇等による離職者）

年齢 \ 被保険者であった期間	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
30歳未満	90日 (90日)	90日 (90日)	120日 (90日)	180日 (150日)	—
30歳以上45歳未満		90日 (90日)	180日 (150日)	210日 (180日)	240日 (210日)
45歳以上60歳未満		180日 (180日)	240日 (210日)	270日 (240日)	330日 (300日)
60歳以上65歳未満		150日 (150日)	180日 (150日)	210日 (180日)	240日 (210日)

※ () は短時間労働被保険者

〈雇用保険法 2003 年改正後〉

①特定受給資格者以外の者

年齢 \ 被保険者であった期間	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
全年齢共通	90日	90日	90日	120日	150日

②特定受給資格者（倒産・解雇等による離職者）

年齢 \ 被保険者であった期間	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
30歳未満	90日	90日	120日	180日	—
30歳以上35歳未満		90日	180日	210日	240日
35歳以上45歳未満		90日	180日	240日	270日
45歳以上60歳未満		180日	240日	270日	330日
60歳以上65歳未満		150日	180日	210日	240日

③就職困難な者

年齢 \ 被保険者であった期間	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
45歳未満	150日	300日			
45歳以上65歳未満		360日			

〔注〕 2003 年改正前については、就職困難な者の所定給付日数を省略した。