

雇用政策の推進と失業保険

——生存権・労働権保障理念の後退——

坂 本 重 雄

I 失業保障と雇用政策の相互関連性

1. 生存権・労働権保障の具体化

失業は、資本主義社会において、必然的ないしは不可避免的な社会現象である。しかしながら、労働力を売ることによってのみ生計の維持をはかる労働者にとって、失業は自らの生存を否定する現象であるが故に、労働者階級は、失業に反対し、自らにまともな就労の機会を与えよという要求をいざと同時に、失業中の生活の保障を組織的に要求する。このような要求が労働運動により強力に闘われるなかで、その要求は国家による生存権保障として結実してきた。この要求を制度化する根拠としての日本国憲法第 25 条、27 条は、国家にたいして、失業する労働者について雇用対策を充実させ職場を確保するための義務を課すると同時に、他方で、失業した労働者の生活保障を確立することを義務づけているのである。すなわち、生存権を基底にもつ労働権は、一般的にいて、雇用安定政策と、失業中の労働者に対する失業保険制度の採用を政府の責任として課するということを内包しているのである。しかも、社会保障の適用対象とされる社会的事故ないし危険のうちでも、失業は最も資本主義体制との結びつきが必然的であり、一時的短期的な所得保障のみでは失業現象の根絶には役立たないことから、政府による積極的な雇用安定対策との結合が不可欠であることが予定されているのである。

ところで、雇用機会の保障と失業中の生活維持のための所得保障が、国家の責任による体系的包括的な法制度として、生存権・労働権保障のために具体化されている今日において、雇用政策と失業保険制度とがどのように結合され、あるいは背離しているかを検討することは、生存権・労働権

保障の実効性を確認し、その理念に沿った方向を見出すために必要な作業であると考えられる。以下においては、雇用政策と失業保険の相互関連を設定した上、各々の側面の傾向をさぐり、とくに両者の背離とそれによる生存権保障理念の後退のプロセスを批判的に検討したい。

2. 失業保険と雇用政策の結合・背離

(1) 労働者階級が自己陣営内部の相互扶助とその労働条件の最低基準の定立、標準化のために、自らの統制力による労働市場への干渉により、組合員の就労の機会と失業中の所得の一部を保障しようとする組織的な努力の成果がまずあげられる。イギリスの共済組合は職業別労働組合の組織統制力と組合費による財源によりその目的を達成しようとした先駆的かつ典型的な事例である。それは労働者としての生活の最低限の確保と商品としての労働力の最低価格を定立しようとするものであり、この自主共済的失業保険は、失業問題を個人主義的に捉えるのでなく、階級的立場で捉え、これに対処しようとする意味で生存権保障要求の運動の基礎的条件ともいふべき要素を内包させているといえる。

この自主的労働保険が失業現象の慢性化、大量化を契機に財源面から破綻し、国の管掌による社会保険として扱われ、さらに保険技術のワクを越えた社会保険として発展し、失業事故に止まらず全ての社会的事故を対象とする統合的な国民保険として国家法レベルで具体化される過程でも、生存権保障の理念は基本的に踏襲されている。労働者の立場からすれば、クローズド・ショップ政策や組織統制によりできる限り労働市場を封鎖し、その中で職業紹介などにより労働力配分政策を円滑にし、失業の減少と同時に賃金の平準化を行う

ことと不可分に、さらに失業労働者に対し離職手当を支給して賃金率水準の維持をはかるのである。

(2) 労働者自主共済として出発した失業保険が、その所得保障の機能とその限界にかんがみ、それを国が干与し管掌する社会保険へと脱皮させ、さらに保険技術のワクを越えた社会保障へと発展させていく歴史的過程は、労働者階級の立場からの要求を国民一般の立場に止揚すると同時に、それを没階級的理念に解消し、具体的には「労働保険の非労働者階層への拡大により労働法の対象外の者を対象とすることがその法体系化にとってその比重のウェイトを変質していったということに起因する¹⁾」といえよう。

しかしながら、労働者階層内部もしくは労使関係のなかで形成される労働条件の最低基準の拡充、その標準化が、不断に自らのレベルアップを志向しつつも、一定の社会保障給付水準を規定する要因として、すなわち国民生活の最低基準 (National Minimum) として結実していることが見失われてはならず、その見地から労働保険の社会保障法化を理解しておかねば、失業保険の拡充をもたらす労働者階級の生存権保障要求の運動のもつ意味を見失うことになろう。労働組合運動は不断に発展し、その組織統制力の範囲 (職種別、産業別、地域別など) 内において労働条件の標準化と向上をもたらしてその最低基準の基盤を固めつつ高めていくが、その基盤に照応して国の最低賃金基準や社会保障給付水準も引上げられていくのが運動の法則の一側面であることは否定しえまい。

社会保障法という法部門の成立を肯定すると否とを問わず、失業保険や労災保険をふくむ労働保険を労働法と社会保障法の両方に帰属せしめるという「重疊的帰属説」の考え方は²⁾、その分類の実益をどこに求めるかが問題となろうが、労働保険が一面において、その発生以来内包してきた労働者の組織的活動の志向性を不断に伸長させるとともに、他面において、その成果を国家が一般国民に対して社会保障給付水準の最低限として確認

せざるをえないという二つの側面からの社会的要請が、つねに相関的に求められている点があげられよう。

(3) 国家法など公的立場からの失業対策には二つの目的があり、その一つは、労働者の立場からの要求を公共的立場から受けとめ、失業のために賃金所得が得られず生活に困窮する労働者の最低生活を保障し、失業者が肉体的に労働能力を低下させ、精神的に荒廃し、経済的自立の能力が失われるのを防止することにある。他の一つの目的は、産業構造の変化に伴う労働力再配分を円滑に行わせることにある。この目的は、資本主義体制の下では、個々の企業の立場から、一方で労働者の定着性と労働力の確保を増大させると同時に、他方で解雇と雇入れを容易にし、雇用調整を円滑にすることと、その基本的方向において一致すると推測できよう。このように判断すれば、生存権保障要求を基調とする失業保障と、労働力配分の円滑化 = 雇用調整対策とは、原理的には相互に矛盾する性格を内包しているといえよう。

産業が高度に発達し雇用水準が通常時に高い国 (イギリス、アメリカ) においては、不況克服期に雇用政策の重要性が論ぜられるものの、一般的にはその雇用から離脱した労働者のための失業保険による公共的立場からの所得保障に力点がおかれ、さらに企業独自の年間保障賃金協定や一時解雇 (Lay-off) 期間中の補足的失業補償給付³⁾が実施せられる (アメリカの事例)。これに対して、完全な雇用の機会が比較的困難で潜在失業の多い人口過密の後進的諸国においては、これらの失業者に対する失業保険を文字通り実施するのは困難でかつ支出費用も高額にのぼり、失業の可能性の最も多い階層 (零細企業労働者や農業労働者) に適用除外を認める必要性が大きく、これらの国々ではつねに雇用政策を失業保障に優先させて考慮せざるをえない⁴⁾。したがって、雇用政策と所得保障としての失業保障とは、相互に補完し合うべきものと

1) 吾妻光俊『社会保障法』, 15 頁。

2) 佐藤進『労働法と社会保障法との関連性』『学会誌労働法』24 号, 121 頁以下。

3) E. E. Witte, *Social Security Perspective*, 1962, pp. 71-72. 坂本訳「アメリカ社会保障の一般的考察(その三)」『静岡大学法経研究』17 卷 1 号, 90-1 頁。

4) E. E. Witte, *ibid*, p. 68. 坂本訳, 前掲, 16 卷 3・4 号, 164-5 頁。

されながら、それを政策として一体化させることは容易でないことが推測されよう。

(4) 雇用政策と失業保険ないし失業救済とが比較的スムーズに結合され、失業者が少いともいわれる西ドイツの事例⁵⁾についても、その公表される失業統計からみて必ずしもその政策が秀れた効果を発揮しているとはいえないようである。近年わが国における雇用政策のモデルとされがちな西ドイツ雇用促進法がどのような機能を果しているかは不明であるが、西ドイツ職業安定法(1957年)を中心とする職業紹介制度の組織と機能が注目せられよう。ドイツ労働法学は、これを労働法領域の問題とは捉えず、労働行政あるいは社会保険または社会保障の領域の問題として、限定的にしか取扱わず、理論的探究の一つの弱点ともいわれている⁶⁾。このような研究状況は他の諸国でもみられる現象であり、わが国での研究状況も決してその例外ではないといえよう。

1950年代後半以降、各国において顕著にみられる急激な技術革新、そしてわが国では1960年代に入って著しい技術革新による産業構造変化とこれに対応する労働力の質的構造の変化は、問題状況を一層複雑化させ、雇用政策と失業保障とのかわりについての理論的探究をますます困難にさせていることは否定しえない。

3. わが国における相互関連の状況

まず第1に、労働条件の標準化を志向する労働組合運動の発達が遅れ、第2次大戦後によりやく労働組合が法的保障をうけたこと、および雇用構

造の戦前からの特質を反映する労働市場の閉鎖性と戦後の企業別労働組合主義の限界(市場統制力と職業紹介)によって、労働市場における労働条件の標準化がおくれ、「雇用・失業」という概念の中で当然の前提として要請される「労働条件の標準化」が欠如していること、さらに労働者の相互扶助の自主共済組織の発達がおくれ、いまだに労働者の自己陣営の物質的基盤の形成とその生活条件基準化が実現されていないことがあげられる⁷⁾。この事態と関連して指摘さるべきは、労働組合により標準化される労働条件を基準とし、労働法や社会保障法の理念を実質的に裏づける、最低賃金制や最低生活費など労働者・国民の生活の最低基準(National Minimum)の形成が、わが国では著しく遅れていることである。そのために、生存権保障の社会的基盤が弱体で、とりわけ、労働法学や社会保障法学では、法理念と法運用実態とのギャップが大きいことから、法理念論ないし法イデオロギー論の占める比重が高く、とくに失業保険法については、理論的実証的研究における盲点ともいうべき研究分野となりかねない状況である⁸⁾。

その傾向は、失業保険を雇用政策との関連で取り上げる場合には一層顕著になるように思われる。

第2に、個別資本の立場からの労働力の確保と軌を一にしがちな公的立場からの雇用調整対策は、生存権保障要求を基礎とする失業保障とは、基本的に矛盾する側面を有し、わが国の場合、この矛盾は、「失業保険に対する雇用政策の優位」により一方的に解消されようとする傾向が、1960年代以降、顕著に伺われよう。この事態は、生存権保障の理念をある程度まで社会的に定着させる労働条

5) 西ドイツにおける失業保険は、雇用関係にある被用者を強制適用の対象とし、これらの者に失業手当、賃金補償および雇用促進、職業指導、生産的失業救済、悪天候手当などの失業の予防や除去施策を行う。また失業救済は、失業保険給付の請求権が全然ない者、あるいはすでに喪失した者で、かつ生活困窮者に対し、失業扶助および失業保険と同一の失業予防、除去施策を行う。

1962年の平均失業保険受給者数は約10万人、救済受給者数は約2万人である。失業保険の財源は労使折半負担の保険料で調達され、保険料率は報酬の1.3%である。救済の費用は全額連邦政府の財政によりまかなわれる。有泉亨監修『社会保険事典』、442頁(中島康雄氏執筆部分)参照。

6) 宮島尚史「西独職業安定法(邦訳)」『学習院大学法学会・研究年報』2、213-9頁参照。

7) わが国の労働組合による自主共済組織のたちおくれは、官公労における官業共済や民間企業における福利厚生発達の対比により一層顕著であり、その意味で自己陣営への物質的・精神的依存度に限界があり、さらに自らの生活の最低基準を客観化し権利意識に支えられたものとなしえない点に階級闘争の主体性を弱める一要素を見出すことができよう。坂本重雄『公務員共済入門』、94-7頁。

8) 朝日訴訟における第二審での被控訴人(朝日茂氏)側の敗因の重要なポイントとして、第一審判決で支持された生存権保障理念の社会的正当性を、国民生活(膨大な貧困層をふくむ)水準との相対性において客観化し実証化する理論的作業の困難さがあげられよう。坂本「朝日訴訟の法社会学的検討(一)(二・完)」『民商法雑誌』59巻4号および6号所収、とくに59巻4号、26頁以下。

件の標準化やナショナル・ミニマムの形成が進展しないままに、急激な技術革新に伴う産業構造と労働力構造の質的变化を背景として、雇用調整・安定政策を推進し、失業保険をもっぱら雇用政策に従属させ、むしろ雇用政策のために利用させる方向に進んでいるとさえ批判されよう。失業保険法制自体の改定をまつまでもなく、雇用対策諸立法の推進と不可分に、同一の行政機関による行政上の運用によって失業保険制が変質していく過程の内に、前述の傾向が単的に伺えるといえよう。

II 雇用政策の推進と雇用対策法

1. 雇用安定・失業保障関係法制の推移

雇用安定と失業保障とを包含する、広義の職業安定法制に関する戦後 20 数年の歩みは、わが国の戦後経済の推移に対応して変遷している。広義の職業安定は、憲法 25 条および 27 条を軸として、失業という体制に固有な社会的事故に対する所得保障の措置に加えて、経済体制内部の構造的変化に対応する、狭義の職業安定策に当る公的職業紹介制度の整備・強化、職業技能訓練を媒介とする雇用安定をその内容としている。

昭和 22 年失業保険法（昭和 24 年日雇失業保険法も同様）は、職業紹介、公共事業、職業指導事業などの「失業対策」のほかに、やむをえず失業した労働者の生活安定のために制定されたのであった。さらにこれと一体化して進められた職業安定行政は、昭和 22 年職業安定法（大正 10 年職業紹介法、昭和 13 年職業紹介法修正を経る）ならびに、昭和 24 年緊急失業対策法を法制の軸として、就業の機会の創出と確保とその安定化が図られた。戦前からの農村の過剰労働力供給、不完全就業者の存在を前提としていたことから、失業労働者の生活保障の緊急性もさることながら、公的職業紹介機構の補足的役割と応急失業対策事業の創設が不可欠とされた¹⁾。しかしながら昭和 20 年代後半における雇用状況の下では、職業安定政策もそれほど役割を期待できず、むしろ、失業保険法制

をめぐる問題点への改善が徐々に進められたことが注目せられる。

昭和 30 年以降の「高度経済成長」政策の推進は、労働力（とくに技術労働力）不足といわれる現象をもたらし、わが国の経済構造と技術変化に伴う公的機構を通じての技術再訓練を要請し、昭和 33 年職業訓練法を制定せしめた。地域から広域への労働力対策のための諸立法²⁾に加えて、昭和 38 年 7 月の職安法および緊急失業対策法の改正が、戦前・戦後を通じてのわが国の失対事業の遺制的性格に加えた抜本的修正が注目せられる。それは、「失対事業」が一時的に失業者の生活を支え再就職までの労働力保全という本来的目的を離れて、就労者の恒常的定職と化した状態を、労働力不足の今日では是正すべきだとの政策的認識により、(a)失業対策事業の非効率化、(b)失対事業の運営面での弊害、(c)失対事業費の膨張と地方自治体の財政圧迫のたち切りを通じて、ここに定職化しているものを一応、オープンの労働市場に流動させることを狙いとした³⁾。この法案に対する総評はじめ全日自労の激しい反対をうけて本法は成立したが、これを契機として、わが国の職業安定行政は、「失業対策」から「雇用安定対策」に移行し、これに即して法制の整備が進められていく。

高度成長経済体制の下での独占資本による人的資源の開発への要請にこたえて、労働力の供給源の開発、その全国的配置のための「労働力流動化」政策が推進されていく。昭和 38 年職安法改正は、他地への職業紹介を一般化し、中高齢労働者の雇用を（実質的には低賃金水準の中小零細企業へと）促進すべき規定を追加し、他方、昭和 36 年の農業基本法ならびにそれに基づく一連の農業立法も、農業人口を都市の企業に排出・集中する役割を演じたといえよう。以上の立法措置とそれに沿った行政措置を体系化し、労働力流動化政策のもとに全国的に労働力を把握し支配する総仕上げとして、昭和 41 年雇用対策法が制定されたのである。

1) 職業安定に内包される雇用安定と失業保障の二側面につき戦後 20 年の推移と問題点を簡潔に指摘するものとして、佐藤進「職業安定制度」『ジュリスト』361 号特集・戦後法制度の二〇年、260-3 頁がある。

2) 昭和 34 年駐留軍関係離職者臨時措置法、昭和 36 年炭鉱離職者臨時措置法、昭和 35 年身体障害者雇用促進法、昭和 36 年雇用促進事業団法などがあげられる。

3) 佐藤進、前掲論文、263 頁。

2. 雇用対策法の意図・骨子と問題点

産業構造の高度化と工業生産規模の拡大を内包する高度経済成長政策の展開を国家の政策の支柱とする国民所得倍増計画（昭和35年11月）を実現していくために、一方で、地域開発による産業の地方進出（コンビナート形成や新産業都市の建設）に見合った労働力確保のための労働力流動化が必要であり、石油、運輸（特に自動車）、電力、鉄鋼の四大産業部門を中心に、その拡充発展に適合した労働力の獲得のために、産業間の労働力流動化が要請される。さらに他方で、産業構造の高度化による技術革新の推進は、高度の技術を把握し合理化による労働強化、周密化に耐えうる、しかも低賃金でまかなえる若年労働力の雇用促進を強力に要請する。しかし現実には、新規学卒労働者の供給不足の増大が予測せられ、他方農業の「近代化」により生ずる労働力と前記の四大産業など大企業の合理化に伴い排除される失業労働力とくに中高齢労働者の適正配置を策定せざるをえなくなる。

このような労働力流動化政策の実現のためには、経済発展と地域開発を中心とする一連の経済計画と密接不可分な関係における地域間、産業間、企業間の労働力流動化のための適正な労働力配置が必要であり、そのためには、総合的な計画の策定が必要であり（雇用対策法4条）、法的根拠とそれに基づく事実上の強制力が不可欠となる。雇用状況動向の的確な把握のための情報の収集、整理を労働大臣に義務づけ（6条①）、流動化を職業紹介機関の指導により実現しようとし（8, 9条）、大企業からはみ出た中高齢労働力を中小企業に投入できるように、中高齢者または身体障害者の割合が一定率以上になるよう事業主は義務づけられる（法19条①）。さらに、流動化政策を阻害するような雇用慣行（例えば終身雇用制、年功序列型賃金制、定年制など）を是正する配慮（3条②）や労働者住宅の充実・不安定雇用状態（臨時工、季節労働者など）の是正に必要な施策を、国に対し義務づけている（3条）⁴⁾。

この法律については法案段階で総評はじめ労働

4) 雇用対策法案の本質的性格とその狙いについては、三宅史郎「労働力流動化政策と雇用対策法案（上）（下）」『賃金と社会保障』380・382号、青木宗也『個別的労働関係法』、255頁以下参照。

組合側の反対が強く、前述した本法の政策的意図を明確に把握してこれを批判し、さらに労働組合としての立場からは、「真の完全雇用実現のためには、最低賃金制確立、不完全雇用の解消、失業者の生活保障を含む社会保障の拡充などの措置が不可欠」であるが、炭鉱、駐留軍などでの離職者対策、失対事業の打ち切り、失業保険金支給制限などの職安行政措置は、完全雇用の趣旨とは逆行しており、法案が「雇用機会の着実な増大」をうたっても今後実効性のある政府の措置を期待することはできない、と批判された⁵⁾。ここで留意すべきは、最賃制や社会保障制による国民・労働者生活の最低基準の確立を前提に雇用対策を進めるべきだという一貫した主張である。その主張に逆行して、失業保険が最低限なしの、ときには失業保険金給付額を下回る賃金水準の職場に労働者を配置する政策と不可分に結合され、失業保険財政を黒字の増大を期待してそれを雇用対策費に流用するなど、雇用対策の優位と、その目的に奉仕させるための失業保険制度の逆行的な運用が行政レベルで推進せられ、他方このような運用実績に基く失業保険法「改正」が最近数年間毎国会で企図せられてきているのである。以下では、失業保険の側からこの問題を検討してみよう。

III 失業保険法制の雇用政策への従属

1. 失業保険法の制度上の問題点

わが国の社会保障法体系のなかで、「失業」という社会的事故を社会保険方式によってカバーしている失業保険法は、昭和22年片山内閣の経済緊急対策の一環として制定されて以来、幾度かの修正を経て発展し今日に至っている（昭和24年5月の日雇失業保険法も同様）。1961年のILO条約・勧告適用専門家委員会は、その102号が定める失業給付に関する最低基準に照らして、その事故の定義、適用範囲、給付水準、給付資格要件を検討

5) 現実にその実態をみても、(a)炭鉱離職者を初めとする中高齢者層の再就職は容易でなく、(b)地域的にみて既成工業地帯の労働力不足と中高齢者層の求職過剰傾向、(c)産業別・地域別の労働力需給の不均衡は、労働力不足の中の過剰現象という様相を示し、広域職業紹介機構の拡充はみられるが、いまだその現象を解消するような役割を果たすには至っていない、といえよう。

し、わが国の現行失業保険法は ILO 102 号条約に適合している旨をのべており、国際的な最低基準は充していると評価されている。

たしかに昭和 22 年失業保険法制定以降、数次の改正を経て、その人的適用範囲の拡大、受給資格要件の改善、給付の日数・金額、さらに労働力流動化政策に伴う職業訓練手当、扶養家族に対する扶養加算の創設など、制度の形態としては一応国際的基準に達したとみることができよう。しかしながら、「高度経済成長」政策による著しい技術革新の進行は、労働力不足とともに失業率 5% を下回る、見かけの上での完全状態を現出しているとはいえ、制度の上だけからみても、現行の失業保険制度は早急に是正すべき以下のような問題点をかかえている¹⁾。

(1) 雇用機会の増大とはいえ、大企業での減少と中小企業での増大という事実、そして労働移動がその中小企業の部門で行われている事実からみると、5人以上の中小零細企業での強制適用もれ、あるいは5人未満事業所の労働者に対する適用の強制に関する立法改正が急務とされること。

(2) 「完全雇用」に近い状態（実は完全就労）といわれながらも、法定支給期間満了までの受給者がかかなり多いことは、雇用機会が必ずしも十分に得られていないことを意味し、それはさらに、既存状態よりも一層、中高齢者層の低賃金分野への労働力流動をもたらし可能性が大きいこと。また、物価上昇により、現行の給付金額（低額の賃金スライド給付と扶養加算、職業訓練手当）が妥当かどうかにつきつねに検討を必要とすること。

(3) 被保険者期間の長さによって受給日数を増加させる段階式給付日数制は、失業保険制の計画的意識的利用による失業保険基金の運営阻害を抑制するためとはいえ、拠出＝給付を収支相当原則によって支えようとする点で明らかに被保険者負担の私保険制度への後退とみるべきで、受給金額の引上げの外観を示しつつも、社会保障制度の後退を意味するものであり、近年の法改正の内でもつねにその危険性が伺われる点である。

これらの問題点をめぐり、昭和 42 年 3 月、失業保険法改正が政府によって提議され、不成立の

まま、三たび、44 年 3 月に改正案が国会（第 61 国会）に上程せられたが、まだ成立には至っていないが、その内容は後述するとおりである。

2. 失業保険法の運用上の問題点

このような法改正の動きに先立って、労働行政レベルでの失業保険法運用の傾向が注目されねばならない。失業者に「失業保険金を支給してその生活の安定を図ることを目的」として創設された失業保険法（第 1 条参照）は、その給付内容などの点でその不十分さをつねに指摘されながらも、その受給権自体についてはそれほど批判もうけてはいなかったが、昭和 39 年通達による方針以降、失業者の生活の安定が第一義ではなくて、「まずもって予備労働力のプール形成の材料として機能」させられるようになってきた²⁾。すなわち、昭和 39 年 8 月 28 日付通達「失業保険給付の適正化について」、および 39 年 9 月 1 日付通達「失業保険受給資格者の就職促進及び給付の適正化について」に基いて、季節労働者（とくに農村からの出稼労働者）や女子退職者に対する失保法適用制限、受給資格決定権や職業安定所の職業紹介権とその紹介を拒否した者に対する給付制限条項を武器に、季節的出稼労働者を中心としつつ、全失業者に対する給付の引きしめという形で現れてきた。

そのような方向への、いわば行政指導とそれに基く法運用による失業保険法の「空洞化」が進行する過程において、失業保険給付の手続、要件、内容の各側面で立法趣旨や条文に即しない運用実態が形成されていく。このような法運用を進めるため、(a)公共職業安定所内部機構の改組による受給者の就職促進を図る紹介体制の強化、(b)離職票交付の拒否や離職証明書の交付拒否、(c)労働の意

1) 失業保険法の法制度上（運用をふくめた）の問題点については、佐藤進、前掲論文、261-2 頁参照。なお、経済的側面からの、理論的実際的な今日の問題点については、江口英一「失業保険—社会保険の諸形態」大河内ほか編『現代労働問題講座』第 8 巻、39 頁以下、および氏原正治郎「失業保険の問題点」有泉亨監修『社会保険事典』、408 頁以下。前者は、失業保険の制度・機能への批判的考察として、後者は、制度・機能への実証的検討として示唆ぶかい。

2) 江口英一「日本における社会保障の課題」『経済学全集』22 巻別冊、25 頁。

思と能力を問題とする受給資格の制限・否認の決定、(d)失業保険金の支給方法（口座振込制）、(e)受給資格決定後、その受給資格者に対する給付制限処分が顕著になってきており、それらが失業保険法の諸規定とその趣旨に照らしてきびしく批判せられている³⁾。これらの内でも、失業保険行政で失業者に対して最も威力を発揮しているのが、受給資格の否認決定(c)と給付制限処分(e)であり、それが向けられる対象は、とりわけ季節労働者とよばれる農村からの出稼労働者と女子退職者（法案でいう「短期循環受給者」）であることが注目される。そしてすでに国会に三たび上程された失業保険法改正においても、この季節労働者への受給制限が、最大の改正の趣旨であり、実質的にみて最大の争点であることは否定しえない。

3. 失業保険法「改正」の意図と問題点

昭和44年3月4日の閣議で、政府は「失業保険法案」をまとめ、ただちに国会に提出した。この改正案はこれまで2度国会に上程されたが、野党と労働組合の側からの強い反対にあって廃案となった内容と、基本的には同じものを骨子としている。この改正法の内容のうち、改善とよびうるものとその問題点は以下のとおりである。

(1) 法律の適用範囲を拡大し、従業員5人未満の事業所にも強制適用することになっている。適用範囲の拡大は年来の課題であり評価されようが、当面は5人未満事業所の3分の1程度の適用に限られ、農林・水産業は除かれ、その拡充には限界がある。

(2) 保険給付を、(a)20年以上の長期被保険者への給付日数を現在の270日から300日にふやす。(b)20等級（日額680円）以下の失業保険金の日額を10円ずつ引上げる。(c)日雇失業保険金の日額を1級は500円から760円に、2級は330円から500円にそれぞれ引上げることにしている。失業保険会計が毎年300億円近い黒字を出し、すでに

43年度末において2,000億円を越える累積の積立金をもつ現状において、保険給付の現行6割給付から8割への引上げを求める多くの労働組合の期待には応えられていない。

(3) 保険料率を現行の1,000分の14からわずかに引下げ、1,000分の13とする。現在の失業保険会計の安定した黒字状況からみれば、国庫負担率（法28条）を上げることが先決であり、また可能であるといえよう。

以上のような若干の改善とよびうるものと引きかえに、制度の「健全化」と称して、全面的な改悪、生存権保障の観点からは逆行以外の何ものでもない規定が、以下のようにもりこまれている。

(1) 短期間で離職するものを3年間つづけて多発させた事業主からは一定の特別保険料を徴収し、この特別保険料は労働者が年間を通じて雇われるようにするための通年雇用対策費にあてられる。事業主による失業保険制度の計画的意識的な濫用に対する措置であろうが、失保法第1条に照らして違反の疑いが強い。

今回の改正については、労働省はこれまでの改悪内容を一歩進め、いわゆる「積極的雇用政策」を導入し、西ドイツ雇用促進法にならい、失業保険財源の雇用促進政策、失業予防政策への投入を意図していることが注目される。それは職安審議会において労働者側のみならず使用者側からも反対せられ、失保法第1条「目的」規定の改正、つまり失業保険金給付以外の支出をその「目的」に含める修正は断念せざるをえなかったのである。しかし、現行法でも福祉施設への支出という名目（法27条の二）での支出が可能であるため、すでに400億円以上が職業訓練費や業務運営費に投ぜられ、給付総額の3割近くが国庫で当然負担すべき内容の支出に流用されていることになる。このような措置への批判は特別保険料の徴収、その通年雇用対策費への充当についても妥当しよう。

(2) 失業保険金の受給資格を得るのに必要な期間は、4ヵ月プラス22日で6ヵ月働いたことになる現行の方式を、実質6ヵ月（180日）に改める

3) 小川政亮「失業労働者保護一とくに失業保険法運用の現状」『新労働法講座』8巻、とくに310頁以下参照。その他失保法運用の実態への批判として、公文昭夫「失業保険窓口規制の現状と問題点」『労働法律旬報』357号、6頁以下など参照。

4) 坂本重雄「季節労働者—特殊勤務者の法律問題」『季刊労働法』60号、153頁以下。

とともに、1ヵ月に実際に働く日数(賃金支払い基礎日数)も現行の11日から14日にふやし、また6ヵ月間引続き働いていなくても1年間に通算して6ヵ月働いていれば、受給資格が得られるようにする。

失保法改正を各方面の反対にもかかわらず三たび政府・労働省が法案を上程した意図は、「労働力流動化」「農業近代化」政策の犠牲者でもある短期雇用者すなわち季節的労働に従事する人々が、「6ヵ月間(実質は4ヵ月+22日)働いて、90日分の失業保険で遊んでいる」のは不当だから、そのような給付(いわゆるデカンショ保険、その受給者は約58万人)を阻止し(失保からの閉めだしは約2割の13万人程度)、働ける者は労働力の不足している都会などで引続き働かせるのが当然だという点にある。

農村からの出稼による季節労働者への失業保険金給付が全体の給付の約3分の1をしめるという現状はアンバランスであり、これを一般労働者の保険料負担による失保会計でまかなうこと自体に不合理はあるにせよ、(a)彼らは東北・北海道などの地域開発政策の放棄による犠牲者であり、(b)解雇予告手当の適用除外(労基法21条)など労働法上の保護もないことから⁴⁾、これに対する特別の措置を講じない限り、このような早急な切捨て政策は生存権保障の趣旨や政治の理念にも反するといわざるをえず、さらに、一見、一般労働者を納得できるような論理でこの点に関する修正を行いつつ、失業保険制度全体の構造と機能を「労働力流動化政策」にひたすら従属させていく傾向を看過することはできない。

(3) 不正受給者に対しては、現行の不正受給返還命令制度(法23条の二)のほかに、不正受給額と同額を限度として納付金を納入させる制度を新設する。これは同じく不正受給の摘発で問題となっている生活保護をはじめ、社会保障制度全体に罰金制度が適用されていく突破口になる危険性を多分にもつものと批判されよう。

以上のような「改正」内容をふくむ改正法案は、第61国会でも健保法改正と大学運営臨時措置法制定の強行のあおりで、またも不成立に終わったが、

この改正法案は一部に改善点をふくみ、また改悪も季節労働者だけへのしわよせの問題と考えられ、一部の労働組合の内に賛成・妥協の態度を示すものもあるだけに、早晩その成立を予測せざるをえないといえよう。

むすびにかえて

労働組合の団結力や統制力が弱く、「労働条件の標準化」、生活・労働条件の社会規範化のおくれているわが国においては、雇用や失業の概念もその客観化が困難なため、とりわけそれらの問題に対する法学的アプローチにおいては、法理念にてらしての制度・実態批判や法イデオロギー論の占める役割が大きいことは否定しえない。

ところで、生存権・労働権保障の法理念を基礎として形成せられた第2次大戦後のわが国における職業安定制度(失業保障と雇用安定を主柱とする)は、1960年代に入って大きく変化し、「労働力流動化政策」をスローガンとする雇用政策がもっぱら推進せられ、失業保険はそれに従属し、その根底にある生存権保障の理念に逆行する方向をたどっていると考えざるをえない。

近年、三たびにわたって国会に上程された失業保険法改正法案は、単に、季節労働者への法適用の排除をめざすに止まらず、独占資本の高度成長を維持するために、低賃金労働力を確保することが主眼となっているといえる。さらに、「受益者負担」の名目により、社会保険を私保険化し、余裕財源の一層の増大により雇用対策費に流用するのみならず、その積立金を財政投融资の資金源とする可能性がきわめて大きい。

雇用政策のみに偏重し、失業保険制度をもこれに従属させていく政策の批判は、現段階においてとくに必要・不可欠であると考えられる。そのような批判を有効にする社会的な力は、(1)現今の雇用政策優先とこれへの失業保険の従属化の現象を、労働組合の労働市場統制力のみならず、その組織基盤をも切り崩すものとして把握する労働組合陣営の科学的認識と、(2)失業保険給付基準や最低賃金基準をかちとるためには組織をあげて取り組んでいく闘争の実践であるといわざるをえない。