

失業保険制度における現状の問題点と法改正について

江 田 茂

I は じ め に

わが国の失業保険制度は、社会保障制度の中核をなす社会保険制度の一環として、昭和 22 年に制度が発足して以来、20 余年を経たわけであるが、その間において困難な雇用失業情勢に対処してよくその機能を果たしてきた。

しかしながら、わが国経済は、昭和 30 年代後半から高度成長期に入り、求人の著しい増加、雇用労働者の大幅な増加などから雇用失業情勢は著しく改善され、労働力需給関係は急速にその均衡を失い、半労働力のみならず全般的な労働力不足が表面化し、労働力過剰の時代から労働力不足の時代を迎えるに至った。今後、失業保険制度における種々の問題は、この労働力不足という雇用失業情勢の基本的な変化に対応して検討され、この上に立った制度改善が図られるべきであろう。例えば、季節的受給者は、労働力不足の激化にもかかわらずいっこうに減少せず、その数は横ばい微増のまま推移してきており、さらに、労働力不足の結果、近代産業においてすら、農閑期を利用した新規の季節労働者に依存する傾向が強く、大量に雇用し年々その数が増大している現状である。たしかに、失業保険制度は一応順調な発展をつづけ、保険規模、充実した給付内容等先進諸外国に徴しても遜色のない制度とはなっているが、この発展の中には種々の問題が内包されていることもまた事実である。

したがって、ここであらためて失業保険制度の現状と問題点を分析するとともに、長年の懸案であった諸問題の解決を求めて、前国会に提出された失業保険法の改正に取り上げられた問題点と対策についても参考までにふれてみることにする。なお、この改正案は廃案となったが、遠からず再提案される運びとなろう。

II 現 状 と 問 題 点

(1) 適用面について 現行の失業保険制度では、5 人以上の労働者を雇用する事業主（原則として農林水産および教育、研究、調査の事業を行う事業主を除く）に雇用されている労働者は当然適用とされているが、労働者数 5 人未満事業所に雇用される労働者に適用が及んでいない。すなわち、5 人未満事業所は企業の消長が激しく、ために失業という危険の最も多い立場にある零細企業の雇用者が、当然適用されていないわけで、これは失業保険制度の最大の欠陥と考えられてきた。周知のとおり、失業保険は強制適用を原則としつつ、5 人未満事業所についてはこれを任意加入としている。この結果、失業保険の適用率は、5 人以上事業所では雇用労働者の 89% が被保険者となっているのに対し、5 人未満事業所では各種の加入促進策を講じているにもかかわらず、その適用率は 1 割強にとどまってきわめて低くなっている（表 1）。

表 1 事業所規模別失業保険の適用状況

項 目	規 模 区 分	合 計	規 模 別	
			5 人 未 満	5 人 以 上
昭和41年7月現在事業所統計調査 (全 産 業)	事 業 所 数	1,954 千所	1,169 千所	785 千所
	雇 用 者 数	22,314 千人	2,421 千人	19,893 千人
昭和43年1月現在雇用者数(推計)	雇 用 者 数	23,739 千人	2,564 千人	21,175 千人
昭和43年1月現在失業保険適用数	事 業 所 数	617 千所	146 千所	471 千所
	被 保 険 者 数	19,169 千人	323 千人	18,846 千人
適 用 率	雇 用 者 数	80.7%	12.6%	89.0%

注 昭和 43 年 1 月現在の雇用者数は、昭和 41 年 7 月の事業所統計調査を基礎に毎月勤労統計調査により推計したものである。

また、各種社会保険のうち医療保険と老齢・障害年金については、それぞれ国民健保と国民年金制度により、曲りなりにも国民皆保険が実現されているが、失業保険については、これら中小零細企業の労働者保護の見地から、全面適用は近い将来必ず実現させねばならない問題であり、各方面からの要請は強いものがある。

このような零細規模の事業所が当然適用とされない理由は、いうまでもなく、事業所の数が膨大であり消長が激しく把握が困難であること、事務処理能力が著しく低いこと、さらに、これら零細企業に就労する労働者の雇用、賃金支払関係が往々にして不明確であること等があげられる。これは、主として事務的理由であるだけに、給付面での濫用を惹起する懸念があるとしても、これをもって、零細事業所への適用拡大を否定する根拠とはなりえないわけであって、いかに速やかにこれらの困難性を排除してその適用を行うかは、多年の懸案とされてきたところである。

(2) 受給面について 昭和 30 年代におけるわが国経済は、著しい高度成長をとげ、年率にして約 10% 弱(実質)の著しい成長率を示した。

このような経済成長を背景とした国内の労働力需給関係は、昭和 36 年を境に労働力過剰の時代からいわゆる労働力不足の時代に移っていった。しかしながら、失業保険金受給者は労働力不足の激化にもかかわらずいこうに減少せず、昭和 39 年度まで経済の好、不況に関係なく一貫して増加の一途をたどり、このため昭和 39 年度の失業保険財政は年間剰余額が 18 億円と危く赤字に転ずる一歩前に近づいたのであるが、受給者は最近に至ってようやく減少傾向を示しはじめた。

最近における失業保険受給者の実態を検討すると、つ

ぎの三つの問題点があげられる。第 1 は短期循環受給者、いわゆる季節的受給者が多数存在すること、第 2 は女子受給者の比率が高いこと、第 3 は不正受給者が目立って多いことである。

① 季節的受給者

季節的受給者(1年のうち一定の期間だけ就労し、残りの期間は保険金を受給する者)は、昭和 28 年度には 11 万人、18 億円を受給していたがその後一貫して増勢をたどり、昭和 42 年度には人員で約 587,000 人(全受給者の 39%)、その受給する保険金額で約 366 億円(全保険金額の 33%)に達し漸次その比重は高まってきている。これを昭和 28 年度と比較すると人員で約 5 倍、金額で実に 21 倍になっており、季節的受給者を除く一般の受給者の伸びが人員で 1.4 倍、金額で 3.0 倍であるのに比べて異常な増大ぶりである(表 2)。

この 59 万人に及ぶ季節的受給者は、その 84% が、北海道、東北、北陸の積雪寒冷地域出身者であり、かつ、主として、農山漁村からの出稼ぎ者であり、世帯主が過半数を占め、さらに 35 歳以上の者が多くなっている。さらに、これらの季節的受給者は、その就労、受給の形態から、大きく二つに分けることができる(表 3, 4)。

一つは、夏場を北海道や地元の建設業等で働き、冬場に失業保険金を受給する型であり、他の一つは秋、冬の農閑期を利用して京浜、阪神地区その他の地域で就労し、春、夏に保険金を受給する型である。前者の冬型季節的受給者は全体の 80% を占め、最近においては漸次減少傾向にあるのに対し、後者の夏型季節的受給者は全体の 20% ではあるが年々増加していることが注目される。

冬型季節的受給者は、夏季の農繁期に他で就労し、農閑期に帰郷する形をとっていることから(世帯主が農業

表 2 季節的受給者の推移

区分 年度	(1) 季節的受給者		(2) 季節的受給者以外の 一般受給者		(3) 全受給者(1)+(2)		季節的受給者の構成比率	
	A 受給者数 (千人)	B 失業保険金 (億円)	C 受給者数 (千人)	D 失業保険金 (億円)	E 受給者数 (千人)	F 失業保険金 (億円)	受給者 (A/E×100)	失業保険金 (B/F×100)
28	116(100.0)	18(100.0)	691(100.0)	236(100.0)	807(100.0)	254(100.0)	14	7
30	143(124.1)	25(138.9)	691(100.0)	283(119.9)	834(103.4)	308(121.4)	17	8
32	156(134.7)	34(192.2)	697(100.9)	246(104.2)	853(106.2)	280(110.0)	18	12
35	277(240.0)	78(433.4)	629(91.0)	276(116.9)	906(112.3)	354(139.4)	31	22
36	342(296.0)	110(610.9)	661(95.0)	309(130.9)	1,003(124.3)	419(164.8)	34	26
37	421(364.3)	157(874.6)	925(133.9)	461(195.3)	1,346(166.8)	618(243.2)	31	25
38	518(446.6)	239(1,327.8)	1,044(151.1)	611(258.9)	1,562(193.6)	850(334.6)	33	28
39	581(500.9)	261(1,450.0)	1,073(155.3)	684(289.8)	1,654(205.0)	945(372.0)	35	28
40	580(500.0)	299(1,661.1)	1,073(155.3)	691(292.8)	1,653(204.8)	990(389.8)	35	30
41	581(500.9)	328(1,822.2)	1,023(148.0)	756(320.3)	1,604(198.8)	1,084(426.8)	35	30
42	587(506.0)	366(2,138.9)	936(135.5)	717(303.8)	1,523(188.7)	1,102(433.9)	39	33

表 3 主要都道府県別季節的受給者数 (昭和 42 年度)

都道府県	受給者数	都道府県	受給者数
○北海道	224,922	長野	9,091
○青森	88,908	岐阜	5,721
○岩手	19,049	兵庫	11,126
○宮城	8,610	徳島	3,970
○秋田	47,985	高知	5,443
○山形	32,221	鹿児島	15,019
○福島	11,364		
○新潟	25,041	東京	300
○富山	14,234	愛知	49
○石川	8,044	大阪	1,084
○福井	12,707	全国計	586,833

注 ○印小計は493,085人。

その他の家業に従事するよりも、夏季に出稼ぎをやり、冬季に失業保険金を受給した方が割がよいといわれる)、もはや農業従事者というより、半ば出稼ぎが専業化された実態にあるといえよう。また、これらの就労先は建設業が 73% を占めていること、元の事業主に再雇用される者が 80% もいることなどが注目されよう。

夏型季節的受給者は、農家出身者が 60% もいること、さらには最近の労働力不足から自動車、鉄鋼、紡績などの産業で、大量の季節労働者を雇用するようになっており、比較的富裕な農村地帯で農閑期利用という形態の就労者が増加している傾向が生じている。しかしながら、これらの就労者は農閑期利用という制約があって、受給資格期間を満たすとただちに離職する者が多いという特徴がある。

いずれにしても、このような実態からみるに、失業保険金は、冬期の積雪寒冷のための予定された失業に対する所得保障、また、農山村と他地域との間の、さらには、農業等と他産業との間の所得格差を補填する役割を担わされているといえよう。

一方、さらに保険制度として本質的な大きな問題がある。第 1 は予定された失業を繰返すということである。本来、事故の発生が予測しえないからこそ保険するので

あって、換言すれば、保険制度というものは事故の偶発性の上に成り立つものである。ところが季節的受給者については、毎年入職する際に何時離職するかがほぼ判明しており、いわば予定された失業を繰返しているのであって、本来、失業保険制度にはなじまないものといえる。第 2 は受給面における不均衡である。すなわち、季節的受給者の受給する保険金の費用負担についてふれると、6 ヶ月から 9 ヶ月就労して 90 日分の保険金を受給しているのであるが、納付される保険料額は、わずか 4 日分ないし 6 日分の保険金にしかあたらない。したがって、残りの 80 日分余りの保険金は、他の事業主、被保険者の負担により受給を繰返しているわけである。別の見方をすれば、全被保険者約 2,000 万人の約 3% にすぎないものが、全受給額の 33% を毎年きまって受給しているということであり、受給の面ではなほだしい不均衡を生じている。

したがって、失業保険が社会保障の役割を持つ制度であるとはいえ、少なくとも制度の健全、公平な運営を保つ意味合からも、季節的受給者の失業にとって、あまりにも過保護になっており、少なくとも何らかの改善をはかる必要性があるものと考えられる。

② 女子受給者

女子の雇用労働者は年々増加しており、被保険者は 42 年度 643 万人と全被保険者の約 33% を占めている。一方、受給者は 42 年度 66 万人とその増加が著しく、このため全受給者に占める割合は 44% と高く、男女半半ばするに至っており、前述の季節的受給者を除いた一般の受給者についてみれば、女子受給者は全体の 54% と男子受給者を上回り、被保険者数では 3 分の 1 に過ぎない女子が受給者では半分以上を占めるといった不均衡を生じている。

女子労働者は、男子労働者に比し一般的に雇用期間が短く、結婚および育児などによる退職者が多いと考えられるが、受給者の年齢をみると、20 歳以上 34 歳までの者が 7 割を占めており、また、これらの者の受給資格決

表 4 季節的受給者数の推移

年 度	夏 型 (4-9 月)		冬 型 (10-3 月)		合 計	
	受 給 者 数	対 前 年 比	受 給 者 数	対 前 年 比	受 給 者 数	対 前 年 比
40	109,610 人 19%		470,827 人 81%		580,437 人 100%	
41	110,220 人 19%	100.6%	471,267 人 81%	100.1%	581,487 人 100%	100.2%
42	125,029 人 21%	113.4%	461,804 人 79%	98.0%	586,833 人 100%	100.9%

定から1年を経過した後の状況を見ると、そのうち約半数が労働市場から脱落し、家事などに専念するため、非労働力となっている（男子の同年齢層で1～4%）。

したがって、女子受給者の一部には労働の意思と能力が薄弱な者、あるいは全く労働の意思がないのにもかかわらず、あたかも労働の意思と能力があるかのごとく装っている者が、かなりあるものと考えられる。これは、初回受給率（季節的受給者を除く）にも反映しており、ここ10年間に、男子の受給率は、わが国経済の高度成長による雇用情勢の好転から、ほぼ半減しているのに対し、女子の場合は近年やや低下したものの、依然として高い水準にあり、受給率は男子の2倍となっている。

このような実態に対しては、法の趣旨を正しく理解して納得してもらうことが必要であるが、これら就職意思のない女子が、保険料を納めた以上は給付を受けるのは当然であり、結婚、妊娠、育児等のため労働戦線を退く場合の掛捨てに納得しない風潮は一般に根強いものがあり、女子受給者に対する対策はまことに困難である。

③ 不正受給者

失業保険における不正受給は、近年著しく増加しており、一般失業保険のみについてみても、昭和42年度には、約29,000件、金額で約56,000万円に達している。これを昭和38年度と比較してみると、件数で1.8倍、金額で2.6倍である。なかでも就職支度金の不正受給の増加が目立ち、金額では昭和38年度2,800万円であったものが昭和42年度には7,800万円と2.8倍になっている。しかも、これは発見し得たもののみの数字であって、いわば氷山の一角であり、実際にはさらに相当数多くの不正が行われていると考えられる（表5）。

制度の利用が高まれば、ある程度こうしたものが増加することはやむを得ないこととはいええるが、とくに不正

受給の傾向が悪質化していることは問題である。すなわち、最近の労働力不足が進行するにつれ、労使共謀といえる被保険者期間や賃金の水増しの例が増加していることは看過し得ぬ問題である。しかしながら現行制度では、これに対処する方策が十分とはいえない。

現在では、不正による受給額を返納させる制度があり、さらには、告発して刑事事件として処理することなどもできるとされているが、「バレてもともと」などと考える悪質な受給者や事業主に対しては、それほどの効果もなく、また、数多く発生する不正受給を告発するには、その手続きが繁雑にすぎるわけである。さらには、1人1人にすればその不正額はそれほど多くないのが普通であり、こうした人達をただちに詐欺罪として告発するということは、やはり問題があると考えざるを得ない。つまり、現行制度が効果ある制度とはいえない難点に、不正受給の増加傾向に対処し得ない問題点があるといえよう。

社会連帯、相互扶助の理念の上に成立つ社会保険制度にあっては、多くの善良な被保険者や事業主の利益を守り、制度自らを防衛するために、現在以上に効果的な、また、ある程度予防効果があり得るような行政上何らかの適切な措置を講ずる必要があると考えられる。

III 法改正について

(1) 法改正案の審議経過について

失業保険制度は、さきに述べた様に種々の問題点を内包しているが、これらの諸問題の解決を図るべく、政府は、第61回国会に「失業保険法及び労災保険法の一部を改正する法律案」を昭和44年3月4日提出した。

これより先、労働省では、昭和43年10月末に失業保険法改正に当たっての考え方の骨子を新聞発表し、中央職業安定審議会において説明したのをはじめ、関係各方面

表5 失業保険給付の不正受給状況

年 度	区 分	不正受給件数	不正受給金額
昭和38年度	一般失業保険	17,310件(106.4)	218,460,490円(114.0)
	日雇失業保険	1,580	2,678,745
39	一般失業保険	22,249(128.5)	363,809,272(166.5)
	日雇失業保険	1,147(72.6)	2,121,140(79.2)
40	一般失業保険	24,960(112.2)	459,805,738(126.4)
	日雇失業保険	789(68.8)	1,652,220(77.9)
41	一般失業保険	28,469(114.1)	521,828,406(113.5)
	日雇失業保険	1,024(129.8)	3,192,212(193.2)
42	一般失業保険	28,877(101.4)	562,918,813(107.9)
	日雇失業保険	911(89.0)	3,557,550(111.4)

注 () 内の数は対前年度比である。

の意見を求め、これらの意見等をも十分考慮して諮問案を作成し、昭和44年1月8日に中央職業安定審議会に正式に諮問した。さらに、1月25日には保険料率の引下げなどを追加諮問し、昨年以來本審議会13回、部会4回にわたる慎重な審議の結果、2月28日に諮問案をおおむね妥当とする答申を得た。

社会保障制度審議会には、昭和44年2月6日に中央職業安定審議会と併行して諮問が行われ、5回にわたる審議の結果、3月3日に諮問案をおおむね妥当とする答申を得たのである。

国会に3月4日提出された「失保、労災法改正案」は、衆参両議院本会議で趣旨説明が行われ、4月3日衆議院社会労働委員会に付託され、同委員会において6回の活発な審議が行われ、7月1日に原案を一部修正して可決し、7月3日の本会議の可決を経て、参議院に送付された。

参議院社会労働委員会では3回にわたる審議の結果、7月17日に可決され本会議での議決を待つのみとなっていたわけであるが、大学法の審議のあおりを受け、8月5日廃案となり、失業保険制度の諸問題の解決は将来に持ちこされることとなった。

(2) 改正の主要内容について

① 今国会（第61回）に提出された改正案の内容は、イ 労働者5人未満の事業所に雇用される労働者の福祉向上を図るため、5人未満事業所への適用範囲の拡大を行うこと（労災保険も同様）

ロ 各種給付の改善を図ること

ハ 保険料率を引き下げること

ニ 制度の健全化を図るため、短期循環的に多数の離職者を発生させる事業主からの特別保険料の徴収、被保険者期間の計算方法の合理化、不正受給に対する納付命令制度の創設等を行うこと

を主要内容とするものである。

② 今回の改正案は、一昨年廃案となった旧改正案と比較すると、新しい構想に基き立案された部分がきわめて多く、むしろ質的には全く新しい案ともいえる。旧改正案と比較すると、

イ ほとんど全ての種類の給付にわたって、給付内容の改善を図っていること

ロ 保険料率の引下げにより、労使の負担の軽減を図っていること

ハ 制度の健全化についても、旧改正案においては、季節的受給者対策として、季節的受給者の給付日数を半減していたのを取り止め、季節的失業そのもの

の減少と雇用の安定を目的とした前向きの改正を図っていること

等の諸点において、格段の改善が図られているところであって、旧改正案と質的にも異なったものとなっている。

(3) 改正案の具体的内容と問題点

① 適用範囲の拡大

現在、当然適用とされていないもののうち、5人未満事業所に対し失業保険を適用拡大することとしている。

5人未満事業所に対し適用拡大を求める声は、社会保障の充実という見地から、今までにも数多くの要請が行われてきたところである。しかも制度の適用を最も必要とする労働者が当然適用とされない理由は、問題点の分析に当たっても述べたように適用技術上の障害など主として事務的理由によるものであるだけに、いかに困難であろうとも、適用拡大を図る必要がある。単に零細企業に働く労働者に適用を拡大し、その福祉の増進を図るということに止まらず、労働不足経済へと移行するわが国経済情勢の下において、社会開発を通じて福祉国家へという理想を実現するためにも、適用拡大を実現する必要がある。

しかしながら、何分にも100万に及ぶ5人未満事業所を一挙に把握することは、事実上不可能に近いことから、当面は製造業、運輸通信業、電気・ガス・水道業、建設業等の業種を当然適用することとし、段階的に適用拡大を行うこととしている。

なお、今回の改正に当たっては、小規模事業主の事務能力を補完し、円滑なる適用、納付事務の遂行の簡便化などを図るため、失業保険と労災保険との適用および徴収事務を一元化すること、さらに失業保険と労災保険との事務組合の統合を行うこととし、これらを実現するための法律案も同時に提出した（失業保険法の改正法案とともに廃案となった）。

今後、この5人未満事業所への適用が、段階的に拡大される結果、農林水産業が任意適用として残されることとなるが、これらの産業は、産業自体に季節性が強いこと、雇用関係、賃金支払関係が不明瞭な場合が多いことなどのため、今回は当然適用とされるに至らなかった。しかしながら、これらの産業に対する適用拡大については強い要請があり、衆議院において、「政府は、農林水産業等を当然適用とするための適切な方策について調査研究を行い、6年以内に必要な措置を講ずるものとする」旨の修正がなされたが、これが実現するためには、何よりも適用基盤が整備される必要があり、今後、これら農林水産業における季節性の克服、雇用関係の近代化の促

進のための努力がなされる必要がある。

② 保険給付の改善

失業保険の保険給付は、制度発足当初は失業保険金と移転費の2種類であったが、その後逐次改善が加えられ、給付の種類、内容とも充実したものとなっている。しかしながら、今回さらに一層失業者の生活の安定を図るために、給付全般にわたって、次のとおり改善を図ることとしている。

イ 低等級者（1～20 等級）の保険金日額を各 10 円引上げるとともに、配偶者にかかわる扶養手当の日額を 10 円引上げること。失業保険の基本給付率を前職賃金の 6 割としていることは、諸外国の制度に比しても遜色がないが、さらにより一層低所得者の失業時における生活の安定をはかるため、6 割給付という現行制度の基本的立場は維持しつつ、実質的な給付改善を行うこととしている。その結果標準受給者（配偶者と子 2 人）の給付率は平均（20 等級）で、前職賃金の 66%、最高（1 等級）では 74% となり、実質的には相当の給付率の引上げとなっている。

ロ 被保険者であった期間が通算して 20 年以上である長期の被保険者の所定給付日数を現行の 270 日から 300 日に改める。

失業保険は、短期保険であるため、受給期間は 1 年、給付日数は最高 270 日であるが、被保険者であった期間が 20 年以上の受給者に対しては、所定給付日数が、保険料納付日数に比し均衡を欠くこと、また、一般的に中高年齢に達しているため、再就職が他に比し困難であること等にかんがみ所定給付日数を 300 日に引上げることとしたものである。

ハ 死亡した者、業務災害を受けた者について、失業保険金の受給要件を緩和する。

ニ 日雇失業保険金の日額を現行の第 1 級 500 円、第 2 級 330 円からそれぞれ第 1 級 760 円、第 2 級 500 円に引上げ、保険料の日額を現行の第 1 級 24 円、第 2 級 16 円から、それぞれ第 1 級 36 円、第 2 級 24 円に改め、支払われた賃金の日額が 1,000 円以上の場合には第 1 級、1,000 円未満の場合は第 2 級とする。

さらに、今後賃金の水準の上昇、等級別構成比の不均衡、その他の状況の変化に応じて迅速に給付の改善を図られるよう自動的変更規定を創設する。

また、日雇失業保険金の日額の等級決定要件を緩和し普通給付については、現行の前 2 月間における

保険料納付状況が、第 1 級保険料 28 日分以上の場合第 1 級とされていたものを改め、納付された保険料のうち、第 1 級保険料が 24 日分以上あるときは第 1 級の保険金を支給する制度に改める。

ホ 訓練受講者の実費の上昇にかんがみ、技能習得手当の日額を平均 210 円から 240 円に引上げる。

ヘ 就職支度金および移転費を保険給付から福祉施設に移すこととし、その内容を改善する。

これは、最近の雇用失業情勢のもとで、失業保険受給者の再就職を促進する必要があるが、保険給付は、本来被保険者が失業した場合に、失業中の生活の安定を図るために給付を行うためのものであり、就職支度金および移転費は、いずれも被保険者が再就職した場合に支給されるものであって、他の保険給付とは性格を異にするものである。また、失業保険の目的からいっても、本来の給付である保険給付とは異なる福祉施設として取扱うほうが適切であるからである。

就職支度金の改善については、就職するに至った日の前日における支給残日数が 150 日以上である受給資格者に対しては現行の就職支度金の額（失業保険金および扶養手当の 30 日分または 50 日分に相当する額）に、別に 20 日分に相当する額を加算して支給することとする。また、移転費の改善については、着後手当を新設し、単身者に 3,200 円、扶養親族のある者に 6,400 円を、移転料、交通費の他に支給することとしている。

なお、現在、失業保険財政が好調であることから、給付改善に対する要請は強く、国会の審議過程においても、①失業保険金の最低日額の引上げ、②低等級者に対する給付率の引上げ、③日雇失業保険における扶養加算制度の創設、④船員保険と失業保険との通算、⑤結婚退職者等に対する脱退給付金の支給、⑥内職収入がある場合の失業保険金の減額の基準緩和等が要望されている。しかしながら、失業保険は、失業中の生活を保障しようとするものであるから、その給付改善が失業者をして過度に失業保険制度に依存せしめ、再就職の意欲を阻害することのないよう、必要な限度において行うべきであり、単に失業保険財政が好調であることのみをもって行われるべきではないと考える。

③ 保険料率の引下げ

保険料率は、現行の 1,000 分の 14 から 1,000 分の 13 に引下げることとし、この結果、労使が 1,000 分の 6.5 ずつを負担することになる。その引下げによって 44 年度において平年度換算すると約 132 億円程度の負担減となるわけである。

失業保険財政は、昭和 38, 39 年度は労働移動の活発化および季節的受給者の著しい増加等の要因によって、急速な悪化傾向をたどり、その剰余額は昭和 38 年度約 44 億円、昭和 39 年度約 18 億円となり赤字の危険にさらされたが、昭和 40 年度においては労働移動の沈静化があり、また、季節的受給者の横ばい傾向等がみられ幾分回復し、剰余額 124 億円をみるに至った。その後は本格的景気上昇に伴い、一般受給者の減少、賃金の上昇などにより急速に回復し、昭和 42 年度には約 323 億円の剰余を生じるに至った。なお、昭和 43 年度においても前年を上回る剰余を生ずる見込みであり、また、最近の雇用失業情勢からみて、相当の剰余を生ずるような傾向が当分続くものと考えられたため、9 年ぶりに保険料率の引下げを行うこととしたものである。

なお、料率をこれ以上引下げることについては、今回の法改正による 5 人未満事業所への適用拡大、給付改善等の支出増加要因を考慮するならば、その結果をみたくえであらためて検討すべきこととされた。

④ 制度の健全化

イ 特別保険料の徴収

3 年連続して短期離職者（雇用期間が 6 ヶ月以上 9 ヶ月以下の者で自己退職者を除く）を各事業所の被保険者の 10% かつ 5 名以上発生させた事業主から、その一定数をこえる人数について一定額（現行の保険料の 1 倍から 2 倍以内）の特別保険料を徴収し、これを通年雇用対策費に充てることとしている。

現在の失業保険では、問題点でもふれたように季節的受給者に対する対策の必要性に迫られているが、冬型季節的受給者については、昭和 42 年の旧改正案のように給付を制限するよりも、通年雇用によって季節的失業の発生そのものを防止し、雇用の安定を図ることが根本的解決策になるとの観点によったものである。

また、全受給者の 4 割近くに達する 59 万人の季節的受給者の収支面についてみると、納付保険料は約 22 億円にすぎず、国庫負担約 90 億円を除く約 250 億円の赤字は関係産業以外の産業が負担していることとなる（表 6）。

42 年度における短期循環受給者の離職先産業をみると、建設業が 66% と圧倒的に多く、ついで食料品製造業が 12% となっている外はいずれも少数の受給者を発生させているにすぎない（表 7）。したがって、この制度が一般産業に大きな影響を与えることはないものと考えられるが、さらに事業主にとって酷なものとならないように各種の配慮がなされている。すなわち、この制度は季節的失業の予防、通年雇用の促進等を図るためのものであるから、不況等による倒産や事業縮小によって、一時に離職者を多数発生させるなど偶然性に基く離職者が影響しないよう、3 年継続して短期離職者を 10% 以上発生させることを要件とし、しかも任意退職者を除外すること、対象者を雇用期間 6 ヶ月以上 9 ヶ月以下の者に限ること等十分配慮している。さらに、特に中小零細事業主の負担を軽減するため、仮に 10% を越えても、5 人までは徴収を免れる基礎控除数を設けるなど、特別の配慮を加えている。

なお、通年雇用は事業主にとっても、労働力の定着を促進し、人手不足対策としても、また、資本の遊休を防止するなど企業基盤の強化に資するとともに、一方、労働者にとっても生活の安定につながるもので、一石二鳥の効果を生ずるものといえる。

ロ 被保険者期間の計算方法の合理化

被保険者期間の計算の基礎となる単位期間については、現行の賃金支払の基礎となった日数が 1 暦月中に 11 日以上あれば、これを 1 月として計算する方式を改め、被保険者資格の喪失の日から 1 ヶ月ごとに被保険者であっ

表 6 主要産業別失業保険収支（一般失業保険 42 年度）

産業別	項目	A 保険料 納付額	B 国庫負担 額 (D/4)	C 収入総額 (A + B)	D 保険給 付額	E Dのうち 季節労働 者分	F 差引収支 (C - D)	F 差引収支 (A - D)	G D/A
農 林・水 産 業		606	573	1,179	2,292	1,416	△ 1,113	△ 1,686	3.8
鉱 業		2,180	1,034	3,214	4,135		△ 921	△ 1,955	1.9
建 設 業		12,315	9,061	21,376	36,245	25,997	△ 14,869	△ 23,930	2.9
製 造 業		64,159	9,525	73,684	38,101		35,583	26,058	0.6
食 料 品 製 造 業		4,692	1,762	6,454	7,050	3,473	△ 596	△ 2,358	1.5
窯業・土石製品製造業		2,960	570	3,530	2,279	704	1,253	681	0.8
卸・小 売 業		22,219	3,796	26,015	15,183		10,832	7,036	0.7
運 輸 通 信 業		15,636	2,289	17,925	9,157	599	8,768	6,479	0.6
電気・ガス・水道業		2,238	209	2,447	835		1,612	1,403	0.4
サ ー ビ ス 業		14,370	2,774	17,144	11,098		6,546	3,272	0.6

表 7 季節的受給者の産業別保険金額の推移

項 目	産 業	合 計	農 林・ 水 産 業	建 設 業	食 料 品 製 造 業	繊維工業	窯業・土石 製品製造業	運 輸 業	そ の 他
受給者数	40年度 (千人)	580	29	359	77	11	15	11	78
	(%)	(100.0)	(5.0)	(61.9)	(13.3)	(1.9)	(2.6)	(1.9)	(13.4)
	41年度 (千人)	581	25	371	71	10	14	10	77
	(%)	(100.0)	(4.3)	(64.4)	(12.2)	(1.7)	(2.4)	(1.7)	(13.3)
	42年度 (千人)	587	23	385	70	9	14	9	77
	(%)	(100.0)	(3.9)	(65.6)	(11.9)	(1.5)	(2.3)	(1.6)	(13.2)
保険金支給額	40年度 (百万円)	29,922	1,457	20,709	3,061	362	643	503	3,184
	(%)	(100.0)	(4.9)	(69.2)	(10.2)	(1.2)	(2.1)	(1.7)	(9.7)
	41年度 (百万円)	32,846	1,403	23,158	3,266	375	656	544	3,444
	(%)	(100.0)	(4.3)	(70.5)	(9.9)	(1.1)	(2.0)	(1.7)	(10.5)
	42年度 (百万円)	36,624	1,416	25,997	3,473	411	704	599	4,024
	(%)	(100.0)	(3.9)	(71.0)	(9.5)	(1.1)	(1.9)	(1.6)	(11.0)

た期間を遡って区切り、その1ヵ月の各期間における賃金支払基礎日数が、14日以上あるものを1ヵ月の被保険者期間として計算することとし、他の期間は、被保険者期間に算入しないこととしている。ただし1ヵ月に満たない端数の期間が生じた場合において、当該期間の日数が15日以上であり、かつ、当該期間における賃金支払基礎日数が14日以上であるときは、その期間を2分の1ヵ月の被保険者として計算することとしている。

夏型季節的受給者については、農閑期利用の制約を受け、受給要件は法律上6ヵ月とされていながら、被保険者期間の計算方法が暦月11日の稼働日数をもって1ヵ月とする変則的なものであることから、最低4ヵ月22日で資格を得ると、事業主がさらにその後も継続して雇用を希望するにもかかわらず離職する者が多い。したがって、通常の労働者に期待し得る1年の半分に当たる満6ヵ月の雇用期間を受給要件とするよう、被保険者期間の計算方法を改めることとしている。しかしながら、夏型季節的受給者の就労の実態からみて、出稼ぎ先の事業所のみで4ヵ月22日の要件を満たすよう無理な就労や雇用を行っていることもあり、今回の改正では、離職して帰郷した後地元で就労した場合には、被保険者期間を通算して、資格を得ることが容易になるよう、端数の期間の処理については、0.5ヵ月として計算できることにした。

しかしながら、国会において、なお、この改正については大きな議論的となり、農村からの出稼ぎ者に対し、その就労および生活の実態を早急に改めることは困難であること、前述の被保険者期間の通算は、失業保険の適用範囲の拡大がなされた後に実益があがることなどから、

衆議院において、「被保険者期間の計算方法については、6年間、4ヵ月22日の雇用期間があれば、6ヵ月の雇用期間があったものとみなすこととする」の修正がなされ、6年間凍結されることとなった。

ハ 不正受給者等に対する納付命令制度の創設

詐欺その他不正の行為によって保険給付の支給を受けた者がある場合には、現行の不正受給金の返還命令制度に加え、労働大臣が中央職業安定審議会の意見を聞いて定めた基準により、その不正受給者に対して、当該不正受給金額と同額以下の金額の納付を命ずる制度を創設した。

その理由は、失業保険制度においては、保険事故の性質上、他の老齢、疾病等を保険事故としている社会保険制度に比し、保険給付を行うに当たって事実を客観的に確認しがたく、受給者等からの事実の申告に依存する面が大きいことから、真実な申告を担保しておく必要があること。最近の不正受給が、他の社会保険とは比較にならないほど発生件数が多く、年々著しく増加しており、かつ悪質化していること、さらに、現行の返還命令制度、詐欺罪等の刑罰規定が十分な予防効果を発揮できないこと等にかんがみ、不正受給の防止を図るため、一種の行政上の秩序罰として、この制度を創設するものである。

なお、この制度が失業者に対して過酷なものとならないよう、次のような配慮を加えている。すなわち、納付金の額を不正受給金額と同額以下としたこと、運用基準は、中央職業安定審議会の意見を聞いて定めることとしたこと、事業主にも連帯納付命令ができることとしたこと、の3点である。