

# アメリカ合衆国における 外国人労働者の生活保障

## ——労災補償と失業保険の事例から

早川智津子

(佐賀大学教授)

アメリカ合衆国における外国人労働者の生活保障にかかわる労災補償と失業保険については、連邦法の規律もあるが、主に州法のレベルで規律されている。まず、労災補償は、多くの州において、不法就労者にも適用が認められている。しかし、一部の州では、不法就労者への適用を否定するものや、給付の性質に応じて救済の可否を決するものもある。次に、失業保険では、州法が連邦法による規律を受け、永住者など一定範囲の合法外国人にのみ受給が認められ、不法就労者は失業給付の要件である就労可能性を満たさないとして受給が認められないのが一般である。こうしたアメリカ法の状況は、外国人労働者の社会統合策としての生活保障のあり方に関する議論が進んでいないわが国にとっても参考になりうる。

### 目次

- I はじめに
- II アメリカ合衆国における外国人労働法制
- III 労災補償・失業保険と外国人労働者
- IV まとめ

礎研究として、アメリカ合衆国における労災補償及び失業保険の法制度の内容と運用状況を明らかにして、その特色を明らかにするとともに、わが国の制度への示唆を探ることを試みたい。

## I はじめに

わが国では、経済・社会のグローバル化、少子・高齢化に対応するため、外国人高度人材受入れや、外国人技能実習制度の適正化及び拡充など、外国人労働者に関する政策のあり方が昨今活発に議論されるに至っている<sup>1)</sup>。ここでは、新たな受入れ政策が議論の中心であり、受入れ後の社会統合の一環として外国人労働者等の生活保障をどのように設計していくか、という議論は、これまで十分になされてこなかった。

そこで本稿では、わが国での労災補償制度<sup>2)</sup>及び失業給付制度を中心とした生活保障面での外国人労働者の社会統合策を検討してゆくための基

## II アメリカ合衆国における外国人労働法制

### 1 移民法の法規制——就労要件

アメリカ移民法の基本法は、1952年移民及び国籍法(Immigration and Nationality Act of 1952)である。同法は、外国人のカテゴリーを、永住を予定する「移民」(immigrant)と永住を予定しない一時的滞在を目的とする「非移民」(non-immigrant)とに大別したうえで、ビザ制度によって就労の可否を決するしくみを採用している。同法には、非移民に該当しない外国人は移民とみなすとの規定<sup>3)</sup>があることから、不法入国など移民法に違反して滞在するいわゆる不法滞在外国人

も、移民法のもとでは、移民として扱われる（以下、本稿では、不法滞在外国人を「不法移民」という。また、不法移民の労働者を「不法就労者」といい、これに対し、移民法上の適法な就労資格を有する移民（合法永住者）及び非移民を併せて「合法就労者」という）。

なお、従来移民法においては、不法移民を匿うことは禁止されていたが、雇用それ自体を禁ずる規定はなかったため、不法移民の増加が社会問題となるなか、1986年移民改正管理法（Immigration Reform and Control Act of 1986: IRCA）は、一定範囲の不法移民を合法化する一方で、雇用主に対し、不法移民と知りつつ雇用することを禁止するとともに、被用者の就労資格を一定の書類で確認することを義務付けた<sup>4)</sup>。

## 2 労働法の適用——連邦法

アメリカ合衆国の労働法には連邦法と州法があり、労使関係、最低労働条件の規制、及び雇用差別については連邦法が大きな役割を果たしているが、合法就労者に対してこれらの適用があることには、とくに問題はない<sup>5)</sup>。そのため、問題になるのは、不法就労者の労働法上の法的地位であるので、本節では以下これをみていく。なお、社会保障法については、連邦法の規制もあるが、とくに、労災補償法及び失業保険法分野では、後述のように州法による規律が中心となっている。

### (1) 全国労働関係法（NLRA）

まず、労使関係法の分野では、合衆国最高裁は、IRCAの施行以前の*Sure-Tan, Inc. v. NLRB*<sup>6)</sup>において、不法就労者への全国労働関係法（National Labor Relations Act: NLRA）の適用を認めていた。しかし、次に述べるとおり、*Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. NLRB*<sup>7)</sup>（略して「Hoffman判決」という）において、合衆国最高裁は、不法就労者にNLRAの適用を認めつつも、IRCAの施行によって、移民法政策の観点から同法上の救済内容には制約が生じるとの立場を明らかにした。

#### **[1] Hoffman Plastic Compounds, Inc. v. NLRB**

本件では、雇用主が労働組合を支持した被用者4名を解雇したため、NLRB（全国労働関係局）が、復職及びバックペイを命じたところ、命令遵守手

続の過程において、そのうちの1人（Castro）が、不法就労者であることが発覚した。NLRBは、同人に対する復職の救済を取り消す一方で、雇用主が同人を不法就労者であると知った日までのバックペイの支払いを命じた。これに対し、雇用主は、IRCA施行後は不法就労者の雇用は禁止されているため、本件バックペイの命令も違法であるとして、訴えを提起した。

合衆国最高裁は、NLRA執行にあたってのNLRBの裁量は、同法以外の連邦の法や政策を侵害するおそれのある場合は制約を受けるとしたうえで、IRCAは外国人が合衆国で就労するために虚偽文書を使用することを禁じており、NLRBがCastroにバックペイの救済を与えることは、IRCAの政策に反し、NLRBの権限を越えるものとして違法であると判断した。

### (2) 公正労働基準法（FLSA）

上記Hoffman判決により、他の連邦労働法のもとでの救済を不法就労者に認めうるかが問題となった。

そこで、まず、時間外割増賃金の支払等を規律する公正労働基準法（Fair Labor Standards Act: FLSA）のもとでの救済についてみると、たとえば、*Flores v. Albertsons, Inc.*<sup>8)</sup>では、不法就労者である原告が割増賃金の支払いを請求した事案において、連邦地裁は、本件では、原告は履行済みの労働に対する未払賃金を求めたものであり、Hoffman判決の事案のように履行されていない労働についてのバックペイを求めたものではないことから、不法就労者への支払いがIRCAに違反するとはいえないとして、原告の移民資格が明らかになる納税証明書等の書証提出を求めた被告の申立を却下した。

以上のとおり、本判決は、救済の内容に着目し、FLSAに基づく履行済みの労働に対する救済にはHoffman判決の射程が及ばないと判断した点に特徴がある。

### (3) 1964年公民権法第7編

次に、雇用差別を禁止する1964年公民権法第7編（Title VII of the Civil Rights Act of 1964. 以下、「第7編」という）については、たとえば、*Escobar v. Spartan Security Service*<sup>9)</sup>では、不法就労者

であった原告が、同人の解雇等が第7編に違反するとして雇用主を訴えた事案において、解雇後訴えの提起までの間に合法的に就労する資格を得ていたところ、連邦地裁は、Hoffman 判決に依拠し、バックペイの救済を与えることはできないとしつつも、同判決は不法就労者へのすべての救済を否定してはいないとして、本件では不法就労者がのちに合法化していたことから、復職等の救済の否定を求める被告の主張を排斥した。

本判決は、第7編のもとでのバックペイ以外の救済可能性を認め、Hoffman 判決の射程を、事案や救済の内容に応じて限定的に解したものと述べる。

#### (4) 小括

以上のとおり、合衆国最高裁の判断が待たれるものの、連邦の下級審裁判例には、不法就労者に対するNLRAに基づくバックペイの救済を否定したHoffman判決を意識しつつも、FLSAや第7編のもとでの救済をめぐる、NLRAの救済と内容の違い等に着目し、Hoffman判決の射程を限定的に解釈しようとする傾向が目立ってきている。

### Ⅲ 労災補償・失業保険と外国人労働者

#### 1 労災補償法

アメリカ合衆国の労災補償法制は、連邦公務員などについては連邦法で規律しているものの<sup>10)</sup>、多くは州法によって定められている。各州の労災補償法(各州の制定法の名称はさまざまであるが、本稿では「労災補償法」という)で、おおむね共通するのは、①医療給付(medical benefits)、②労働不能給付(disability benefits)(稼働能力の喪失が、一時的(temporary)なものか、永続的(permanently)なものか、また、一部(partial)不能か、完全(total)不能かで分けられて支給される金銭給付であり、逸失賃金(lost wages)をもとに算定される)、③職業リハビリ給付(vocational rehabilitation benefits)、④被災者が死亡した場合の一定の遺族に対する死亡給付(遺族給付及び葬祭料)を、雇用主の加入による保険制

度で実施しているということである。ほとんどの州で雇用主の加入を義務付けており、保険制度自体は、州の保険制度によるもの、民間の保険会社によるもの、これらを選択できるものなど、州によって異なるものの、補償の可否の認定は州の行政機関によって行われ、これに対する上部機関による再審査や司法審査を認めるのが通例である。

#### (1) 合法就労者

合法就労者に対し、州の労災補償法が適用になることに特段の問題はないものとみられる。とくに、合法移民(「合法永住者」ということがある)については、合衆国憲法に基づき合衆国市民との平等取扱いが要請される<sup>11)</sup>(ただし、居住を要件とする州とそうでない州とがある<sup>12)</sup>)。各州の労災補償法は、適用対象となる「被用者」(employee)の定義において、外国人を含むと明文で規定していることが多く、また、そのような明文がなくとも、明文で除外していない限り、外国人も被用者に含まれると解されている。明文で外国人一般を除外している州法はなく、少なくとも合法就労者は被用者に含まれることに異論は見当たらない。

#### (2) 不法就労者

したがって、労災補償法の適用が問題となるのは主に不法就労者であり、この点について、州制定法及びHoffman判決以降の裁判例を中心にみていくこととする。

制定法では、多くの州は不法就労者への適用を認めているものの、一部の州は明文で適用を除外している。他方、裁判例では、まず、州の労災補償法が明文で不法就労者を排除していない場合、不法就労者に適用しうるかをめぐって、不法就労者の雇用を禁ずる上記IRCA(連邦法)によって州法である労災補償法が先占(適用排除)されるか否かが問題となっている。次に、Hoffman判決の射程とも関連して、労災補償法の適用があるとしても、労災補償の給付内容に制限が加えられるか、また、労働不能給付等に関連して、その基礎となる逸失賃金の算定にあたって、不法就労者であることをとくに考慮すべきかが問題となる<sup>13)</sup>。この点については州によって立場が分かれており、以下、これらを順にみていく。

## ① 適用を肯定する州

### a. 州制定法

各州の制定法をみると、労災補償の対象となる被用者の定義において、「合法、違法の雇用を問わず」外国人を含む旨の明文規定を置くものが少なからず存在する（たとえば、コロラド州）。このような規定のもとでは、不法就労者にも州の労災補償法が適用になる<sup>14)</sup>。

また、対象となる被用者の定義に、外国人を含むことは明記しつつ、適法な雇用かどうかについて言及していない規定をもつ州がある（たとえば、テキサス州）。このような規定のもとでは、不法就労者を明文で除外していないとして、不法就労者にも労災補償法が適用されるとの解釈が導かれている<sup>15)</sup>。さらに、そもそも、外国人を含むかどうかを明記していない規定をもつ州がある。その場合は、法律中の他の条文と組み合わせて不法就労者への適用があるとの解釈がなされることがある<sup>16)</sup>。

なお、バージニア州では、州最高裁は、IRCAが不法就労者の雇用を禁止していることから、不法就労者は州労災補償法上の被用者に該当しえず、同法は適用されないと判断したが<sup>17)</sup>、州議会は、同判決を覆すため、2000年に同法を改正して、被用者の定義に外国人を含めううえで、「合法にまたは違法に雇用されたかに関わらず」(whether lawfully or unlawfully employed)との文言を追加し<sup>18)</sup>、不法就労者にも同法の適用を認めうる規定に改めた。

### b. 裁判例

不法就労者に州法を適用しうるかどうかについて、上記のとおりIRCAによる先占の有無が問題となるが、判例上先占を否定する州が多い。代表的な裁判例として、ミネソタ州の以下の判決がある（その他、フロリダ州、ジョージア州、メリーランド州、サウスカロライナ州、コロンビア特別区などでも先占を否定している<sup>19)</sup>）。

**[1]** *Correa v. Waymouth Farms, Inc.*<sup>20)</sup>（ミネソタ州）

本件では、原告が、作業中に負傷して労災補償を受けていたが、移民当局からの指摘を受けて、雇用主が同人に就労資格を証明する書類の提出を

求めたところ、同人が書類を提出しなかったため、雇用主はこれを理由に同人を解雇した。雇用主は、同人は不法就労者であるので、州の労災補償法に基づく一時的完全労働不能給付の受給に必要とされる積極的な求職活動(diligent job search)を適法にしえないとして、解雇後の労災補償の打切りを求めて訴えを提起した。

ミネソタ州最高裁は、まず、州労災補償法は、逸失賃金の補償を基本とし、同給付がその主要部分であると指摘したうえで、IRCAは労災補償給付一般または積極的な求職活動を条件とする一時的完全労働不能給付を明文では否定しておらず、また、IRCAは、主に雇用主が不法就労者を雇用することを禁止しており、就労資格を証明しようとして虚偽文書を提示することを除いて、不法移民が合衆国内で仕事を探すこと自体を禁止してはいないと判示した。

次に、裁判所は、不法就労者に対する既存の法及び連邦及び州の労働関係機関の救済権限を制約するものではない旨が示されたIRCAの立法史を引用して<sup>21)</sup>、IRCAは、州が不法就労者に労災補償を与える権限を否定してはいないと判断した。

以上のIRCAによる先占の問題とは別に、裁判例では、後述するように、失業保険法上、不法就労者が適用除外とされていることから、同法の解釈が労災補償法の解釈に影響を及ぼしうることが争われることがある。Hoffman判決以前のものであるが、労災補償と失業保険を区別して、労災補償法の適用を認めた以下の裁判例がある。

**[2]** *Mendoza v. Monmouth Recycling Corp.*<sup>22)</sup>（ニュージャージー州）

裁判所は、同州の失業保険法は、明文の規定で合法的に就労できる外国人に限り給付の適格性を認めているが、失業保険は、意に添わず一時的に就労できなくなった労働者が就労できるようになるまでの救済であるので、将来の就労を適法にしえない不法就労者は適格性を欠いているのに対し、労災補償は、コモンロー上の救済(損害賠償)の代替として、すでに被った労働災害に対する補償をするものであり、しかも、労働災害は不法就労者であるという地位のゆえに生じたものではな

いとして、不法就労者に労災補償法の適用があると判断した<sup>23)</sup>。

## ② 適用を全面否定する州

州制定法には、少数であるが、不法就労者を適用除外する規定を有するものがある。

まず、ワイオミング州の労災補償法は、対象となる被用者の定義において、被用者に含まれる外国人は、移民当局によって合衆国での就労が認められ、適法に雇用された者であることを明記している<sup>24)</sup>。そこで、Felix v. State ex rel. Wyoming Workers' Safety & Compensation Division<sup>25)</sup>において、州最高裁は、不法就労者に同法の適用はないと判断した。

また、アイダホ州の労災補償法は、外国人が、労務の提供時に合法永住者か、労務の提供を目的に適法に滞在する外国人か、労務の提供時に「法のもとで永続的滞在を認められる者」のいずれかでない場合は、給付を与えてはならない、との規定を置いている<sup>26)</sup>。

## ③ 限定的に適用する州

次に、原則として適用を認めつつも、不法就労者に関して労災補償給付の内容によっては制約を加えるものとして、以下の州制定法及び裁判例がある。

### a. 州制定法

カリフォルニア州では、州労働法<sup>27)</sup>に、連邦法が禁止する復職の救済を除いて、州内で雇用される者は移民資格に関わらず、州法に基づくすべての保護、権利、救済が与えられるとの規定が置かれている。そのため、同州では不法就労者に対する労災補償のうち、復職可能性を前提とする職業リハビリ給付は制限を受けうる（ただし、労働者の移民資格は、法的責任の問題、証拠開示を含む手続きには無関係であるとして、移民資格を尋ねないことを原則として許すものとしている<sup>28)</sup>）。

なお、複数の州につき、法案レベルであるが、雇用主が不法就労者であることを知って雇っていたことが立証できないかぎり、医療給付を除き、不法就労者に対する労災補償の給付を否定する規定を設けるなど、立法により不法就労者の給付内容を制約しようとする動きがある（ただし、これまで成立した法案はみあたらない<sup>29)</sup>）。

### b. 裁判例

裁判例では、不法就労者は、将来適法に就労できないことから、将来の雇用を促進するための給付は適用されないとするものや、一定時期以降の給付を認めないものがある。以下がその例である<sup>30)</sup>。

#### 【1】Tarango v. State Industrial Insurance System<sup>31)</sup>（ネバダ州）

ネバダ州の労災補償法は、対象となる被用者の定義を「適法か違法かを問わず、明示ないし黙示の、口頭ないし書面の合意ないし契約に基づき、雇用主に労務提供するすべての者」としており、就労資格の有無を問わないとしても、不法就労者にすべての給付を与えうるか否かが問題となった。

州最高裁は、同法に基づく労災補償のうち、永続的一部労働不能給付の支給を肯定しつつも、合衆国内での将来の雇用を促進するための職業リハビリ給付については、適法に働きうる者であったならば同給付が認められずに仕事に戻ることが求められることがある一方で、不法就労者は仕事に戻らずに同給付を受給できるとするならば、適法な就労者を差別的に扱うこととなり、合衆国憲法第14修正（法の下での平等取扱い条項）にも反することになるとして、同給付に関する規定はIRCAによって先占されると判断した<sup>32)</sup>。

#### 【2】Sanchez v. Eagle Alloy, Inc.<sup>33)</sup>（ミシガン州）

本件で、原告は、被告に雇われる際に就労資格に関する虚偽文書を提示しており、そのことを、労災事故発生後に被告が知るところとなった。原告のなした労災申請につき、原告が不法就労者であることを被告が知るまでの間の逸失賃金のみ給付が認められたが、これに対する原告の不服申立てに基づき、全期間の逸失賃金に対する給付が認められ、労災補償再審査局もこれを承認したことから、被告が上訴した。

州控訴裁判所は、州労災補償法の被用者の定義には外国人が含まれており、明文上適法就労かどうかの区別がなされていない以上、不法就労者も被用者に含まれると解されるとした。そのうえで、同法は、「犯罪」(crime)に関与して働くことができない場合には、逸失賃金の支払いを停止でき

ると規定しており、原告がIRCAに違反して虚偽文書を提示して雇用されていたことは、州労災補償法のもとでの「犯罪」に当たると判断し、労災補償再審査局が雇用主に命じた全期間に対する逸失賃金に基づく給付の支払い命令のうち、原告が不法就労者であると判明した時点以降の部分を破棄した。

(不法就労)外国人に関してどのような政策を採用しているかが明らかでないミシガン州法のもとで、本判決は、雇用主が不法就労の事実を知った時点以降の逸失賃金に基づく給付の一部不支給を肯定したが、このような扱いは、犯罪に関与した者を補償の対象から除く規定を手がかりに補償を一部限定しているものの、不法就労の事実を雇用主が事後的に認識した事実に着目した取扱いをした点で、雇用主の認識は特に問題としていないHoffman判決の本判決への影響は限定的なものといえる。

以上みてきたとおり、不法就労者に労災補償法の適用を認めつつも、給付の内容に制限を加える立法の動きと裁判例がみられる。裁判例では、軽作業に従事できる程度まで回復した段階で、雇用主側は労働不能給付の停止を求めると判断したもの<sup>34)</sup>もみられる<sup>35)</sup>。

#### ④ 逸失賃金の算定

次に、労働不能給付や死亡給付、損害賠償の基礎となる逸失賃金(労災がなければ得たであろう賃金)の算定につき、不法就労であることがいかなる影響を及ぼしうるかをみていく。制定法でこの点について明確にしているものはみあたらないが、裁判例においては、不法就労者であることを逸失賃金の額の判断要素とするものがみられる<sup>36)</sup>。

【1】Balbuena v. IDR Realty LLC<sup>37)</sup>(ニューヨーク州)

本件では、建設現場での転落事故で障害を負った不法就労者が、建設現場の所有者及び雇用主を相手に逸失賃金の賠償を求めた(本件は、雇用主でない建物所有者も相手方となった州労働法に基づく人身損害賠償訴訟である)。

州最高裁は、陪審は逸失賃金の算定にあたり就労資格の有無を判断要素となしうると判示した。

すなわち、被告は、原告には就労資格がないため将来にわたる賃金相当額の賠償を認めることは適切ではないとの主張をなしうる一方、原告は、就労資格を取得しえたとして合衆国国内での就労によって賃金を得られたであろうとの主張・立証をすることができるとした。

本判決は、逸失賃金の算定にあたって、不法就労者であることや合法就労への転換の可能性を判断要素としうるとの見解を示したものである<sup>38)</sup>。

## 2 失業保険法

アメリカ合衆国における失業保険制度<sup>39)</sup>は、連邦法がガイドラインを定めたくえ<sup>40)</sup>、その具体的内容は、州の失業保険法(制定法の名称は各州さまざまであるが、本稿ではまとめて「失業保険法」という)に規定され、州ごとに失業保険制度が運営されている。各州は、連邦法の基準に従って、受給資格、給付内容、給付期間等につき、独自の要件を法律で定めることができる。

また、労働者にも保険税の負担を求める一部の州(アラスカ州、ニュージャージー州、ペンシルバニア州)を除いて、雇用主のみが保険税の拠出を求められ、保険税については、解雇の実施状況(解雇率)を反映させるいわゆるメリット制が採られている<sup>41)</sup>。

州が徴収した失業保険税は、連邦が管理する失業保険信託基金の州の口座に預託されて、州の失業給付の支給に限って用いられ、連邦失業保険税は、州の失業保険制度の管理運営のための交付金その他に充てられる<sup>42)</sup>。

州法の内容や州の制度が連邦法の示す基準に適合していることが認定されると、州は連邦から上記の交付金を受けることができ、雇用主は州に納める失業保険税に応じて、連邦失業保険税の一部控除を受けることができる。

失業給付の受給資格については、申請者は、失業前に一定期間以上雇用されて、賃金を支払われていたことに加え、働く能力を有し(able to work)、就労可能であり(available for work)、実際に求職活動をしていること(actively seeking work)が求められるのが一般である。これに対し、正当事由のない自主退職や、職務上の非違行

為に基づく解雇、および、失業期間中の適格な就職の拒否は、欠格事由となる<sup>43)</sup>。

(1) 合法就労者

① 連邦法の規制

a. 1976年法・1977年法に基づく受給資格の範囲  
アメリカ合衆国では、増大する不法移民問題を背景に、不法移民に対する失業保険の支給の是非が連邦議会で問題となった。そこで、連邦議会は、失業保険制度から不法移民を排除するため、連邦法である1976年失業補償修正法(Unemployment Compensation Amendments of 1976)(以下、「1976年法」という)を成立させ、失業保険を受給できる外国人の範囲を、①合法永住者、及び、②法のもとで永続的滞在を認められる者(たとえば、難民、庇護者(asylum)などが該当する)に限定した<sup>44)</sup>。同規定により、不法就労者と一時的滞在を目的とする非移民は、失業保険の受給から排除されることとなったが、その後、1977年緊急失業補償拡張法(Emergency Unemployment Compensation Extension Act of 1977)(以下、「1977年法」という)により、③「合法的に労務を提供しうる合法的滞在外国人」に対し、失業保険の受給が認められた<sup>45)</sup>。

1976年法及び1977年法は、連邦失業税法の改正法と位置付けられており、受給資格をもつ外国人が上記の3つのカテゴリーに限定されていることは、連邦労働長官が州の失業保険法が連邦失業税法に適合していることを認定する際の要件の一つとなっている<sup>46)</sup>。この要件については、州の失業保険法で3つのカテゴリーすべてを含まなければならないものではないとされる一方、州法によって適格性のある外国人の範囲を拡大してはならないと解されている<sup>47) 48)</sup>。

また、1977年法の「合法的に労務を提供しうる合法的滞在外国人」の文言については、連邦労働省は、「就労許可を受けているすべての外国人」と解しており、この解釈によれば、就労資格を有する一定の非移民は、失業保険を受給できることとなるが、同解釈によらずにより限定的にとらえようとする州もある<sup>49)</sup>。

b. 1996年法による連邦の公的給付の制限

クリントン政権下で成立した1996年個人責任

及び雇用機会調和法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996: PRWORA)(以下、「1996年法」という)によって、緊急医療等を除き、同法が規定する適格性のある外国人(qualified alien)<sup>50)</sup>以外の外国人は、原則として連邦の公的給付(federal public benefit)を受ける資格がないと規定された<sup>51)</sup>。同法にいう適格性のある外国人とは、合法永住者や、難民、庇護者などをいう<sup>52)</sup>。したがって、同法のもとでは、不法就労者のみならず、合法就労者であっても、一時的滞在を目的とする非移民は、外国との互惠条約によって給付を約束している場合などを除き、原則として、以下の連邦の公的給付を受ける適格性をもたないことになる。

この連邦の公的給付には、老齢、福祉、健康、障害、住宅扶助、中等後教育(postsecondary education)、給食(food assistance)等に係る給付のほか、失業給付も含まれている<sup>53)</sup>。

失業保険については、上述のとおり、不法就労者は、1976年法によってすでに失業保険から排除されているので、1996年法の影響を受けるのは、主に1977年法によって受給資格を認められた、就労資格を有する非移民ということとなる。

他方、同法は、上記の連邦と同様の範囲の州または他の地方自治体の公的給付については、上記適格性のある外国人及び移民法上の非移民以外の外国人は受給資格を持たないと規定しており<sup>54)</sup>、州の失業保険給付については非移民を排除してはいないものの、州がその受給資格の範囲を策定することを認めている。連邦と州の共同のプログラムの場合、非移民に対しては連邦からの補助がないので、同法施行以前のプログラムを州が維持する場合には、州はその部分を独自に予算措置しなければならない<sup>55)</sup>。

しかし、在留期間に制限がある非移民について、各州で実際にどの程度失業保険を受給できているかの実態は必ずしも明らかにはされていない(非移民は失業すると原則として移民法上の就労資格を維持することが困難になるので<sup>56)</sup>、アメリカ合衆国に留まって失業給付を受給する例、特に係争事例はあまりないのではないかと推測される)。

## (2) 不法就労者

上記のとおり、1976年法によって、不法就労者は連邦法の規定により失業保険から排除されている。ただし、1976年法のもとで「法のもとで永続的滞在を認められる者」として、当初、不法な入国をしていたとしても、のちに庇護者など適格性のある外国人として認められた場合には、失業保険受給の余地がわずかながら残されている。

州の失業保険法をみると、上述の連邦法（1976年法）による規制もあり、不法就労者に対する失業給付を明文化したものは見当たらず<sup>57)</sup>、現在の州法で不法就労者を対象に失業給付を行っている州はない。むしろ、州の失業保険法上も、不法就労者は、保険給付の要件とされる就労可能性（available for work）を欠くことから、受給資格を認められていないようである。

裁判例をみると、1976年法以前の判決として、以下のものがある。

### 【1】Alonso v. State<sup>58)</sup>（カリフォルニア州）

原告は、失業給付の申請手続きにおいて、自らが外国人であることは認めつつも、本人の入国が合法であったかどうかは、就労可能性がある（available for work）ことと無関係であると主張して、合衆国での移民資格を明らかにすることを拒否したことから、失業給付の申請が却下された。これに対する再審査においても同人には失業保険法に基づく就労可能性がないものとされたため、同決定の取消を求めて訴えを提起した。そこで本件では、州雇用局は、失業給付の判断に当たり、申請者に移民法上の資格を有することの立証を求めうるかが争点となった。

州控訴裁判所は、同州の失業保険法は、失業給付の受給要件として就労可能性を求めているが、この就労可能性には、適法に就労しうる可能性（legal availability）も含まれており、それを判断するために、本人の移民資格を尋ねることは必要であるなどとして、申請者が外国人である場合に、移民当局によって滞在が認められているかどうかの立証を本人にさせることは適法であると判断した。そのうえで、カリフォルニア州が失業保険制度について連邦の補助を受けるためには、連邦法の要求に適合する必要がある、連邦法上の適格性

（eligibility）を維持するために、州雇用局が移民資格を尋ね、不法移民の失業給付を否定したことは適法であるとした。さらに、膨大な不法移民の流入は、カリフォルニア州民の安定した生活に対する破滅的影響をもたらすおそれがあるなどとして、原告の主張を排斥した。

## IV まとめ

まず、アメリカの労災補償法は、多くの州において、合衆国市民か外国人かを問わず、また移民法上の就労資格の有無を問わず、適用が認められている。もっとも、一部の州では、制定法や裁判例上、不法就労者への適用を否定したり、将来の就労にかかわる給付など給付の内容に応じて救済の可否を決することがあり、また逸失賃金の算定にあたって不法就労者であることを考慮するものがあり、NLRAに関する判例であるHoffman判決の影響もうかがわれる。

他方、アメリカの失業保険制度のもとでは、不法就労者は、連邦法が定めるガイドラインに基づき、州法による失業給付の受給が認められないのが一般である。合法就労者については、1977年法で適格性が認められた就労資格のある一定の非移民に対し、1996年法が連邦からの給付の対象から除外しているが、州法に基づく給付に関しては、州の裁量が認められている。財政難を背景に州が給付対象となりうる外国人の範囲を狭めようとする傾向があるなか、この点については、各州の今後の動きを見守っていく必要がある。

アメリカの労災補償と失業保険とでこのような差異が生じる理由を考えると、労災補償と失業保険は、労災や失業のために労働者が働くことができなくなることに對し、保険制度でそのリスクをカバーする点で共通している点もあるが、労災補償は、第一義的には、過去に発生した労災事故による労働能力の一部ないし全部の喪失に対する補償を目的としており、将来に向けた就労可能性があることを前提としていないのに対し、失業保険は、失業状態の認定に当たり将来に向けた求職活動を要求し、将来に向けた就労可能性があることを要求している点で違いがあると考え<sup>59)</sup>

(ただし、労災補償のうち、職業リハビリ給付は、将来の就労を促進するための給付であることから、就労可能性の有無が問題になるといえ、不法就労者について給付を制約する例があるのはそのことの反映であると考えられる)。

また、不法就労者に労災補償法を適用しないとすると、雇用主が不法就労者を雇用しようとするインセンティブが高まるものと考えられるが、労災補償法を不法就労者にも適用することは、そのような雇用主側のインセンティブを抑制することになる(ただし、職業リハビリ給付に制限を加えることは、将来の不法就労を抑制する機能を持ちうるものであり、移民法政策にも適格的である)。

以上のように、アメリカ合衆国の労災補償制度と失業保険制度においては、制度ないし給付の種類と機能に応じて、移民法政策を考慮しながら、外国人(とくに不法就労者)への適用を具体的に考えていくアプローチが取られているといえることができる。

そこで、わが国の制度をみると、まず、わが国においては、労災保険法は適法就労者のみならず不法就労者にも適用されると解されている。一方、不法行為や安全配慮義務違反に基づく損害賠償請求については、逸失利益の算定において不法就労の事実が考慮されているものの<sup>60)</sup>、不法就労の抑制という入管法政策が明確に考慮されているとはいいいにくい<sup>61)</sup>。雇用保険法上の失業等給付については、運用上不法就労者には適用されていないとみられるものの、理論的な検討は詰められていない状況にある<sup>62)</sup>。

そのため、上記のようなアメリカ法のアプローチは、わが国にとっても参考になると思われる。ただし、その際には、日米の制度や背景の違いを考慮に入れる必要があるだろう。

たとえば、わが国の労災保険法における保険給付には、将来の就労促進を明示的に目的としたものは見当たらない(労災保険給付そのものではないが、労災保険制度のなかで実施されている社会復帰促進等事業の一部は、就労促進という政策目的を有するといえそうである<sup>63)</sup>)。

他方、わが国の雇用保険法における失業給付は、労働者本人にも保険料負担を求めているため、ア

メリカのように、就労資格をもつ者の一部まで外国人であることに着目して対象から除外するのは困難であろう。これに対し、不法就労者については、失業等給付のなかには、失業時の所得保障以外に、再就職を支援する内容の給付や、失業を予防するための給付も含まれており<sup>64)</sup>、また、失業者が求職者給付を受けるに当たっては、求職活動を行うことが要求されており、この点ではアメリカと共通の状況が認められる。もっとも、日本国憲法においては、アメリカ合衆国憲法にはない勤労権(27条)が認められており、不法就労者に失業保険制度の適用を否定するに当たっては、外国人の人権という憲法上の観点からの検討を行う必要もある<sup>65)</sup>。

以上のような日米の違いがあるとはいえ、わが国における検討に当たって、アメリカ法の状況は参考になりうるものである。

※本稿は、日本学術振興会(JSPS)科研費(基盤研究(C)、研究課題番号24530055)の研究成果を公表するものである。

- 1) 早川智津子「外国人労働をめぐる法政策の展開と今後の課題」日本労働研究雑誌No.662(2015年)63-75頁。
- 2) ここでは、労災保険法上の保険給付の他に、民法上の損害賠償による対応も含みうる。
- 3) 8 U.S.C.S. § 1101 (a) (15) (2015).
- 4) 同法の検討として、早川智津子・外国人労働の法政策(信山社、2008年)参照。
- 5) 1964年公民権法第7編は、国籍差別を直接禁止してはいないものの、一定要件のもとで外国人に対する差別を同法が禁じる出身国差別として扱っている。早川智津子「アメリカ合衆国における外国人労働者の統合政策と日本法への示唆」季刊労働法236号(2012年)137-153頁参照。なお、州法の私法的規律については、いわゆる準拠法選択の問題が生じうるが、本稿ではとりあげないこととする。
- 6) 467 U.S. 883 (1984).
- 7) 535 U.S. 137 (2002).
- 8) 2002 U.S. Dist. LEXIS 6171 (C.D. Cal. 2002).
- 9) 281 F. Supp. 2d 895 (S.D. Tex. 2003).
- 10) アメリカの労災補償については、中窪裕也・アメリカ労働法[第2版](弘文堂、2010年)290-297頁参照。
- 11) See 5-66 Larson's Workers' Compensation Law § 66.03 [1] (2014).
- 12) See HOOD, JACK B. ET AL., WORKERS' COMPENSATION AND EMPLOYMENT PROTECTION LAWS IN A NUTSHELL 97 (5th ed. West 2011).
- 13) See Beatty, Oliver T., Comment: *Workers' Compensation and Hoffman Plastic: Pandora's Undocumented Box*, 55 St. Louis U. L.J. 1211 (2011).
- 14) See *supra* note 11, at § 66.03 [2].
- 15) *Id.*
- 16) *Id.*
- 17) *Granados v. Windson Development Corp.*, 257 Va. 103

- (1999).
- 18) V.A. CODE ANN. § 65.2-101 (2015).
- 19) See *Safeharbor Employer Services I, Inc. v. Cinto Velazquez*, 860 So. 2d 984 (Fla. Dist. Ct. App. 2003); *Wet Walls, Inc. v. Ledezma*, 598 S. E. 2d 60 (Ga. Ct. App. 2004); *Design Kitchen & Baths v. Lagos*, 388 Md. 718 (Md. 2005); *Curiel v. Environmental Management Services*, 655 S.E.2d 482 (S.C. 2007) (労災補償を認めなければ、雇用主に労災保険を掛けずに済ませるといった不当な利益を与え、不法就労者の雇用を促すことになるという実質的理由を述べて、IRCAの先占を否定); *Asylum Co. v. D.C. Department of Employment Services*, 10 A.3d 619 (D.C. 2010).
- 20) 664 N.W.2d 324 (Minn. 2003).
- 21) H.R. Rep. No. 99-682 (I), at 58, as reprinted in 1986 U.S.C.C.A.N. 5649, 5662.
- 22) 672 A.2d 221 (N.J. Super. Ct. App. Div. 1996).
- 23) 学説のなかでこの分析を支持するものとして、Harbeck, Dorothy A. et al., Article: *Emerging from the Jungle: New Jersey Workers' Compensation and Workers Without Lawful Immigration Status*, 37 SETON HALL LEGIS. J. 261, 275 (2013).
- 24) WYO. STAT. ANN. § 27-14-102 (a) (vii) (2015).
- 25) 986 P. 2d 161 (Wyo. 1999).
- 26) IDAHO CODE ANN. § 72-1366 (19) (a) (2015).
- 27) CAL. LABOR CODE § 117L.5 (a) (2015).
- 28) *Id.* at (b).
- 29) モンタナ州, ジョージア州, ニューハンブシャー州, サウスカロライナ州でそのような動きがあった (See Torrey, David B., *Foreign and Undocumented Workers: Eligibility, Law Addressing Return to Work, and Related Issues* (Apr. 9, 2011) at 2 & n.6, available at <http://www.davetorrey.info/files/ABA.Boston.UndocumentedEmployees.pdf> (last visited Dec. 21, 2015)).
- 30) ニューヨーク州で同様の結論を示す裁判例がある (See *Ramroop v. Flexo-Craft Printing, Inc.*, 11 N.Y.3d 160 (2008)).
- 31) 117 Nev. 444 (Nev. 2001).
- 32) See also, *Ortiz v. Cement Products, Inc.*, 270 Neb. 787 (Neb. 2005); *Del Taco v. Workers' Comp. Appeals Bd.*, 79 Cal. App. 4th 1437 (Cal. Ct. App. 2000).
- 33) 254 Mich. App. 651 (Mich. Ct. App. 2003), *leave to appeal granted*, 469 Mich. 955 (Mich. 2003), *leave to appeal vacated*, 471 Mich. 851 (Mich. 2004).
- 34) See *Martines v. Worley & Sons Construction*, 628 S.E.2d 113 (Ga. Ct. App. 2006); *Gayton v. Gage Carolina Metals, Inc.*, 149 N.C. App. 346 (N.C. Ct. App. 2002). なお、ミシガン州とペンシルバニア州でも同様の措置が採られている (See Torrey, *supra* note 29, at 22).
- 35) これに対する批判として、Holdsworth, Paul, Comment: *America's (not so) Golden Door. Advocating for Awarding Full Workplace Injury Recovery to Undocumented Workers*, 48 U. RICH L. REV. 1369 (2014).
- 36) ネブラスカ州では、本人が帰国した場合は母国住所を基準として逸失賃金が算定されるが、母国の賃金水準が認定できない場合には災害発生地での賃金水準で算定することを認めた判決として、*Visoso v. Cargill Meat Solutions*, 826 N.W.2d 845 (Neb. 2013) がある。
- 37) 845 N.E.2d 1246 (N.Y. 2006).
- 38) See also, *Republic Waste Services, Ltd. v. Martinez*, 335 S.W.3d 401 (Tex. App. 2011).
- 39) アメリカ合衆国の失業保険制度については、中窪裕也「アメリカの失業保険制度」労旬 1684号 (2008年) 37-46頁、地神亮佑「アメリカの失業保険制度における連邦法の役割 (一)」阪大法学 62巻 6号 (2013年) 235-260頁及び「同 (二)」同 63巻 1号 (2013年) 149-172頁、及び、柳澤武「カリフォルニア州失業保険制度の現状と課題」名城 58巻 1=2号 (2008年) 25-42頁参照。
- 40) 連邦法としては、1935年社会保障法 (Social Security Act of 1935) が基本法であり、ほかに、連邦保険税徴収に係る連邦失業税法 (Federal Unemployment Tax Act) などがある。
- 41) 地神・前掲注 39) 論文参照。
- 42) 中窪・前掲注 10) 書 324-325頁参照。
- 43) このように、失業給付の支給事由は、原則として、雇用の解雇 (労働者に帰責あるものを除く) に限られており、雇用のみが保険税を負担すること及び解雇率に応じたメリット制とも相まって、アメリカの失業保険制度は、解雇に対し雇用主に経済的負担を課すことを通じたコントロールを行っていると同様に評価されている (中窪・前掲注 39) 論文参照。ただし、同論文はメリット制が実際に解雇を抑制する効果をもつかは明らかではないとしている)。
- 44) 26 U.S.C.S. § 3304 (a) (14) (A) (2015).
- 45) *Id.*
- 46) *Id.*
- 47) US DOL, Unemployment Insurance Program Letter No. 1-86, Change 1, 56 Fed. Reg. 29719 (1991).
- 48) 1976年法以降の受給制限をめぐる裁判例は少ないが、同法の趣旨に沿ったものとして、*United States v. Vasquez*, 673 F.3d 680 (7th Cir. 2012) は、不法就労者を合衆国市民と偽り失業保険の受給を手助けして手数料を得ていた被告人に対する一審有罪判決を支持するにあたり、イリノイ州の失業保険の受給者は同州住民でなくともよいが、合衆国市民または合法に就労できる者でなければならずと述べている。
- 49) たとえば、メキシコやカナダの住民である合衆国内への通勤者とするなど (See Hildebrand, Gerard, Part III: *Federal Standards and Enforcement: Federal Law Requirements for the Federal-State Unemployment Compensation System: Interpretation and Application*, 29 U. MICH. J.L. REFORM 527 (1995)).
- 50) 8 U.S.C.S. §§ 1641 (b)-(c) (2015).
- 51) *Id.* at § 1611 (a).
- 52) 適格性のある外国人に対する公的扶助 (生活保護) の受給要件は給付の種類ごとに別途定められ、合衆国市民にはない待期年数や勤続期間による制限などが定められている。
- 53) See *supra* note 50, at § 1611 (c) (B). 他方、1996年法上、労災補償を制約する明文の規定はない。
- 54) *Id.* at § 1621 (a).
- 55) See Wurzburg, David, Article: *Legalized Discrimination? Not in My State: State-Court Challenges to the Discriminatory Provisions of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996*, 21 GEO. J. ON POVERTY L. & POL'Y 251 (2014). なお、外国人の社会保障法上の地位を検討するものとして、*SECURING THE FUTURE* (Michael Fix ed., Migration Policy Institute 2007) 及び *IMMIGRANTS AND WELFARE* (Michael E. Fix ed., Migration Policy Institute 2009) がある。
- 56) See U.S. Citizenship and Immigration Services, *Practical Immigration Consequences for Foreign Workers in a Slowing Economy*, available at <http://www.uscis.gov/tools/ombudsman-liaison/practical-immigration-consequences-foreign-workers-slowng-economy> (last visited Dec. 21, 2015).

- 57) *See supra* note 50, at § 1621 (d).
- 58) 50 Cal. App. 3d 242 (Cal. Ct. App. 1975).
- 59) アメリカにおいてこうした分析が学説等で明示されているわけではないが、前掲注 22) 判決において、同様の考え方が示されている。
- 60) 改進黨事件・最三小判平成 9・1・28 民集 51 卷 1 号 78 頁参照。この点については早川・前掲注 4) 書 68-79 頁参照。
- 61) 上記改進黨事件判決は、外国人の日本での就労期間の判断に当たって「規範的要素」を挙げるが、その内容は明確にされておらず、解釈に混乱がみられる(山川隆一・判批・ジュリ臨増 1135 号 [平成 9 年度重要判例解説] 297-298 頁(被災労働者保護を規範的要素と見る立場と、入管法違反ゆえに帰国せざるを得ないこと(不法就労を抑制する発想を含むといえる)を規範的要素と見る立場があるとする)。川神裕・判解・最判解民事平成 9 年度(上) 50-91 頁(2000 年)では後者とみられる見解が述べられている。このような見解の相違については、早川・前掲注 4) 書 74 頁注 161 参照)。
- 62) 不法就労者への雇用保険の適用の有無及び給付の有無については、不明な点が多い(手塚和彰・外国人と法 [第 3 版](有斐閣, 2005 年)) 296-299 頁及び 376-377 頁、菊池馨実編・ブリッジブック社会保障法(信山社, 2014 年) 300-301 頁(中益陽子執筆部分) 参照)。
- 63) また、わが国の労災保険制度の課題として、被災労働者の復職支援が挙げられている(菊池編・同上書 122 頁(高島淳子執筆部分))。
- 64) 同上書 125-126 頁(高島淳子執筆部分)。
- 65) アメリカの失業保険制度が一種の解雇規制の機能を有することもみられること(前掲注 43) との関係については、なお検討を要する)。
- はやかわ・ちつこ 佐賀大学経済学部教授。主な著作に『外国人労働の法政策』(信山社, 2008 年)、「外国人労働をめぐる法政策の展開と今後の課題」日本労働研究雑誌 No.662 (2015 年) 63-75 頁。労働法専攻。