

退職リスクに対する生活保障制度の基本構造と雇用システム

小西 康之

(明治大学准教授)

日本の退職リスクに対する生活保障制度の歴史は、2つの側面から考察することができる。第1は、保障事故として設定された「失業」概念の特殊性への対応である。失業保険法の制定をめぐり、失業保険制度においては濫給のおそれが高くなることが指摘されていたが、この問題は今日においても解決されていない。第2は、日本の雇用システムとの関連という側面である。雇用保険法は、その成立以降、保障の対象を「失業」に限定せずいくつかの「退職のリスク」に拡大し、解雇規制と並んで、雇用が継続される基盤を提供してきた。他方で、失業の主観性と所定給付日数の設定の仕方に起因して、無期雇用の場合にも退職に対する労働者の抵抗感を緩和する作用が実際上生じることになり、結果として雇用保険制度は、雇用システムの「柔軟化」を一定程度担保する役割を果たしてきたといえる。これらの2つの側面にどのように対応するかは今後の課題である。第一の側面に関しては、とりわけ、失業を保障事故として、それを保険技術により、独立的な制度で保護する必要があるのかを改めて問い直す必要があるだろう。第二の側面に関しては、たとえば、何を保障事故とするかとともに、保障事故に応じてどのようにそしてどの程度、生活保障制度を雇用政策にコミットさせるかが検討の対象となろう。

目次

- I はじめに
- II 第二次世界大戦終了までの動き
- III 失業保険法の成立と展開
- IV 雇用保険法の成立と展開
- V おわりに

I はじめに

2008年後半以降、厳しい雇用失業情勢が続いている。2009年7月には完全失業率は5.7%と過去最高を記録し、完全失業者数は2010年2月まで16カ月連続前年同月比で増加している¹⁾。雇用保険の受給者数も高いレベルにあり、2009年8月まで9カ月連続前年同月比で増加している²⁾。

このようななか、2009年7月から、緊急人材育成支援事業が開始され、雇用保険非受給者が一定の要件を満たしかつ訓練を受講する場合には、

訓練期間中の生活費が支給され、希望者にはさらに貸付が上乘せされる。この緊急人材育成支援事業は時限的な措置であるが、現在、それを「第2のセーフティネット」として恒久的な制度とすべきとの議論がなされている³⁾。このように失業時の生活保障制度を根本的に見直す方向で議論が行われている今日においては、いかなるリスクに対してどのような枠組みに基づいて制度設計を行うかという、失業や退職のリスク⁴⁾に対する生活保障制度そのものの基本構造を考察することの意義は一層高まっている。

退職リスクに対する生活保障制度はまた、他の政策や法制度と同様に雇用システムを形成する要素となりうることが考えられる。したがって退職リスクに対する生活保障制度を機能的に考察するためには、雇用システムとの関連についても検討する必要がある。本稿はこれらの問題意識に基づいて、退職リスクに対する生活保障制度の(1)基

本構造と(2)雇用システムとの関係を、その歴史的展開を素材として考察しようとするものである。(1)退職リスクに対する生活保障制度の基本構造に関しては、失業給付制度が「失業」を保障事故とすることに内在する問題を中心に検討する。保障事故たる「失業」は、「労働の意思と能力」という外形的に把握困難な事情の存在を前提とする⁵⁾ほか、労働者による辞職や定年・雇用契約期間の設定とその到達・満了など当事者によって作出されることが可能であるという特殊性(失業の主観性)を有することから、失業給付制度の設計にあたっては、その結果としてモラルハザードの危険性が高いことを考慮する必要があるためである⁶⁾。(2)雇用システムとの関連については、使用者に対する退職時の法規制(とりわけ解雇規制)が雇用システムの形成において重要な役割を担っていることから、主として使用者に対する退職時の法規制との関係に着目して検討を行うこととする。

II 第二次世界大戦終了までの動き

1 失業保険法案の提出⁷⁾

第1次世界大戦の終了後の恐慌により大量の失業が発生し、失業問題は深刻な社会問題となった。そのような状況のなか、失業保険制度を制定すべしとの要望が次第に高まり、1921(大正10)年、憲政会は国民党と共同して失業保険法案を議会に提出した。

この失業保険法案では、17歳以上60歳未満の職工、傭人、1年の所得額が1200円以下の事務員及び技術員が被保険者とされた。給付に関しては、離職後16日目より1年を限度として失業当時の基本給料の2分の1ないし3分の2の範囲で保険給付が支給されることとされた。給付制限に関しては、自己都合により離職した者については保険給付はなされないほか、被保険者本人の技能に適切な職業を紹介されたにもかかわらずそれを拒否した場合には、保険給付は停止されうることとされた。また同法案は、失業の概念規定を設けていなかったが、季節労働に従事する職工の季節

失業は失業と見なさず、保険給付の対象外としていた。費用に関しては、国庫および労使がそれぞれ3分の1を負担することとしていた。また、被保険者が継続して雇用されている場合には、被保険者たる労働者および使用者に対して割戻しがなされる制度を設けており、メリッ的要素を加味した設計がなされていた。

この法案は審議未了になり、翌1922(大正11)年にも再提出されたがこれについても審議未了となった。これ以降第二次世界大戦終了まで、失業保険法案が議会に提出されることはなかった⁸⁾。

2 退職積立金及退職手当法⁹⁾

(1) 成立までの経緯

議会で失業保険法案が審議未了となった後も、政府内では失業問題に対する解決方法についての検討が引き続き行われていた。1932(昭和7)年には内務省社会局内に失業対策委員会が設けられ、同委員会は翌1933(昭和8)年に、失業労働者の救済について審議を行う特別委員会を設置した。さらに特別委員会には、失業保険制度や解雇手当制度などによる金銭的救済方法の可能性について検討するための小委員会が設置され、そこではヨーロッパの主要国の失業保険制度を参考として審議がすすめられた。他方でその当時、わが国においては解雇又は退職に際して手当を支給する解雇手当や退職手当の慣行があり¹⁰⁾、これは失業保険と同様の効果を収めているので、失業保険制度は不必要であること、労働者保護の目的は相当程度普及している解雇手当及び退職手当制度の内容を合理化することにより達成すべきであるとの主張が、事業主側からなされていた。小委員会はこのような状況を考慮して、失業保険制度の構築については将来の検討課題として、検討の対象を解雇手当制度に移した。解雇手当制度に関しては次の案について検討がなされた。

第一に、法律によって事業主に解雇手当の支出義務を定めるという案である。1926(大正15)年に改正された工場法施行令は、工場主が職工を解雇する場合には14日以前に予告をするか14日分以上の予告手当を支払わなければならない旨を定めていたが、本案は、約50日程度相当額を解雇

手当として支出するというものである。しかしこの案に対しては、平時には何の準備もしていない事業主にとって、不景気になって解雇の必要がある場合に多額の解雇手当を支出することは一般的には困難であること、現行の解雇予告制度においては、解雇予告を行えば事業主は手当を支払う必要はないが、相当の日数分を解雇手当として支払うことは事業主にとって多大な負担となること、日数等の点で現行の解雇予告手当制度との変更点が少ない場合には、解雇手当制度を新たに法制化する必要がないこと、が指摘された。

第二に、解雇手当を確実に支給するために、基金を(i)事業主ごとに、または、(ii)共同して、設置する方法が考えられた。(i)事業主ごとに基金を設置する案に対しては、解雇の可能性は事業の種類ごとに大きく異なり、解雇の必要性の程度に応じて、積立金が必要以上に積み立てられる可能性や、反対に積立金が大幅に不足しうる可能性が指摘された。(ii)共同基金を設置する案については、危険分散のメリットはあるものの、事業主の都合による解雇か労働者の都合による解雇かは両当事者間で調整可能であることから、実際には労働者の都合による解雇であっても、事業主の都合による解雇として解雇手当の支払いが要求されることが予想された。当時の議論においてすでに、主観的要素を含む事柄を給付事故とすることにつき懸念が表明されていた¹¹⁾ことは興味深い。

こうした議論の結果、小委員会は、解雇手当制度を具体的に制度設計することは困難であると結論づけた上で、引き続き、事業主による解雇に限らず労働者が退職するすべての場合に手当を支給するという退職手当制度の法制化の可能性について審議した。審議の結果、退職手当制度の法制化は可能であるとの結論に達し、1935(昭和10)年6月に「退職積立金法案要綱」が決定された。

本要綱に対しては事業主団体から反対の意見が出されたため、内務省社会局は本要綱を若干修正して再度小委員会に諮問し、同年12月に小委員会は退職積立金法案要綱(修正案)を決定した。この要綱を基礎として政府は、退職積立金及退職手当法案を作成した。当該法案は衆議院で一部修正されたものの、1936(昭和11)年5月に退職積

立金及退職手当法は可決成立し、翌1937(昭和12)年1月1日から施行された。

(2)制度内容

退職積立金及び退職手当制度は、原則として、工場法の適用を受ける工場及び鉱業法の適用を受ける事業であって常時50人以上の労働者を使用する事業に適用され、その事業に使用される労働者は、原則として当該制度の適用を受ける。ただし、6カ月以内の期間を定めて雇用される者¹²⁾、日々雇い入れられる者及び季節的事业に雇用される者は適用除外とされた。

事業主は、毎月、労働者の賃金の中からその2%相当額を控除し、これを労働者の名義で退職金として積み立て、労働者が退職(解雇および死亡の場合も含む)したときは、これを支払うこととされた(退職積立金制度)。この退職積立金は実質的には労働者に対する強制貯金としての性質を有するものであった¹³⁾。

退職に際して労働者は、前述の退職積立金のほかに退職手当の支給を受けることができることとされた。この退職手当の支給のために事業主は、労働者の賃金の2%相当額を積み立て、負担能力に応じて3%の範囲内でさらに追加して積み立てることとされた(退職手当積立金制度)。積み立てられた金額は労働者別に計算され、退職手当を決定する基準となった。このように退職手当の支給予定額の全額積立が原則とされたが、事業経営が順調な場合にはその必要性も減ずることから、一定の要件のもとでは全額積立は義務づけられないこととされた。退職手当は、労働者が退職した場合一般に支払われる手当(普通手当)と、事業の都合により労働者を解雇した場合に普通手当に計算して支給される手当(特別手当)¹⁴⁾とに区別され¹⁵⁾、退職手当の支給額は、労働者の賃金、勤続年数、退職事由、事業の負担能力によって差異が設けられた。特別手当と工場法施行令に依拠して支給される解雇予告手当との関係については、両者の間には法律上直接の関係はなく、それぞれ別個の制度であるとして、両者の重複支給が可能とされた¹⁶⁾。

同法における退職積立金及び退職手当は、退職

労働者の再就職が問題となる「失業」を保障事故とし保険技術を用いて給付を行うものではなく、「退職」に着目しかつ事業ごとの積立金制度に基づき給付を行うものであった。そのため、本制度の利用に際してモラルハザードの生じる余地は少なかった。また本制度においては、事業に起因する解雇以外の理由により労働者が退職する場合には、使用者は特別手当の支給を免れる。そのため、当時は使用者による解雇につきその理由を一般的に制約する法規制は存しなかったものの、同法による退職手当制度は使用者が解雇を抑制しようとする方向に作用するものであったと考えられる。

(3) 戦時体制と制度の廃止¹⁷⁾

戦時下において生産力の増強と国民生活の安定を図るという見地から、労働者年金保険法の制定が議論されるようになった。労働者の長期勤続に対しては養老年金が支給され¹⁸⁾、退職時には脱退手当金を支給するとの内容を有する労働者年金保険制度は、労働者の退職に際し勤続期間に応じて給付を行う退職積立金及退職手当法に基づく制度と類似の性質を有すると解される。そのため、退職積立金制度及び退職手当制度を労働者年金保険制度に吸収すべきであるとの意見が一部で有力になされた。しかし、退職積立金制度及び退職手当制度が労務管理上果たす役割や失業対策的效果がなお重要であるとの理由から、1941（昭和16）年に労働者年金保険法が成立した後も当該制度は存続することとされた。ただし、労働者年金保険の被保険者たる労働者の半分超により積立を行わない旨の申出がなされた場合には、積立を行う必要がない（任意積立）こととされた。

退職積立金及び退職手当制度と労働者年金制度との統合についての議論はその後ますます活発になされるようになり、1944（昭和19）年に労働者年金保険法が厚生年金保険法に改称される際に、退職積立金及退職手当法は廃止されることとなった¹⁹⁾。

Ⅲ 失業保険法の成立と展開

1 失業保険法の成立

第二次世界大戦終了後、復員軍人や海外からの引揚者の多くは職に就くことができず、わが国の雇用失業情勢は、きわめて深刻な状況にあった。こうしたなか政府は1946（昭和21）年に社会保険制度調査会を設置し、同調査会のもとに設けられた第三小委員会は、失業保険制度の創設についての調査研究を行った。同調査会は、同年12月、政府に失業保険制度要綱を答申し、国営強制失業保険制度を創設することを示した。また、同年8月には生活保護法の制定に際し衆議院において、失業保険の創設に邁進すべし旨が付帯決議された²⁰⁾。これらの状況下で政府は、1947（昭和22）年8月に失業保険法案及び失業手当法案を国会に提出した。そこでの審議の結果一部修正がなされた後、同年11月に失業保険法及び失業手当法²¹⁾は可決成立した²²⁾。

2 制度の内容

失業保険法は、失業の意義について、「被保険者が離職し、労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、職業に就くことができない状態にあること」と規定する。「労働の意思」とは、自己の労働力に相応した一定の労働条件の下で労働しようという意思をいうものと解され、受給資格者が公共職業安定所に求職の申込みをすることによって受給資格者に労働の意思があるものとしている。また、「労働の能力」があるとは、労働無能力者でないことの意味と解され、離職前1年間に6カ月以上被保険者であることを必要とする失業保険給付の要件をみだすことは、受給資格者の労働能力を証明する一手段であると理解されていた²³⁾。給付日数については、被保険者期間が6カ月以上あった者について、離職の日の翌日から1年間（「受給期間」という）のうち²⁴⁾一律180日を限度として保険金が支給され²⁵⁾、被保険者期間や年齢等による給付日数の区分は設けられていなかった。給付制限については、受給資格者がやむを得ない事由がないと認められるにもかかわらず自己の都

合によって退職した場合等については、一定期間失業保険金は支払われないが、受給権が剥奪されることとはされていない²⁶⁾。

失業保険金、失業手当金と事業主の支給する退職手当との関係については、退職手当は労働者の在職年限に応じて支給される等独特の意義があることから、雇用保険法の施行によってもこれが変更されるようなことはないとの政府答弁がなされた²⁷⁾。

3 失業保険法の展開

(1) 失業概念の特殊性と給付・負担の不均衡への対応

失業保険法の施行後、季節的労働者²⁸⁾等による失業保険給付の濫給の傾向がみられるようになった。成立時の失業保険制度では被保険者期間にかかわらず所定給付日数が180日と統一的に設定されているところ、退職労働者が「失業」しているか否かの判断は困難であることから、所定給付日数の限度まで失業給付を受給する者が増加してきたのである。かかる状況は特に、負担と給付との間の不均衡が相対的に大きくなる被保険者期間が短い者について問題とされた。このような状況に加えて、1953(昭和28)年以來の緊縮政策に伴って失業情勢も悪化し、1954(昭和29)年度末には、失業保険制度において約10億円の赤字が予想されるに至った。そこで1955(昭和30)年の第8次改正は、被保険者期間に応じて給付日数を4段階に区別し、長期間被保険者であった者に対する所定給付日数を増加する一方で²⁹⁾、季節的労働者等短期被保険者に対する給付日数を減少することとした。この制度改正は、失業保険給付の保険事故である「失業」の存否を的確に判断することが困難であることを前提とした上で、特に短期被保険者によるモラルハザードを抑制すべく、負担(被保険者期間)と給付(所定給付日数)との均衡を図ろうとしたものであった³⁰⁾。

しかし、当該改正後、日本経済が高度成長期に入り全般的には労働力不足の状況にあった昭和30年代後半以降も、失業保険金受給者数は減少せず、季節的受給者や女子受給者に至っては急激に増加する傾向にあった。そこで1964(昭和39)

年8月には、「失業保険給付の適正化について」都道府県知事あて通達が出された。また、1969(昭和44)年の第26次改正においては、季節的失業を減少させ、雇用の安定を図るという見地から、短期循環的に離職者を発生させる事業主から全額事業主負担により特別保険料を徴収し、これを通年雇用対策費に充当する制度を創設した。この制度も多額の失業給付の受給を招来する事業主に特別な負担を課すという点ではメリットの要素を有するものであり、給付と負担との均衡を考慮したものであった。

(2) 雇用システムとの関係

(i) 解雇制限法構想と解雇権濫用法理の形成

戦後に制定された労働法規においては、解雇予告制度など解雇についての手続的な規制や一定の場面における使用者による解雇の制限についての定めは置かれていたが、一般的に解雇理由を制限する規定は設けられていなかった。このようななか、1954(昭和29)年8月、小坂労相は「新労働基本政策」を発表した。それは、解雇制限法を制定して、法律で定める社会的に正当な理由に基づかない解雇は無効とし、裁判所に対する救済手段の方途を講ずるという構想を含むものであった³¹⁾。この構想は各方面の注目を集めたが、それに基づき実際に解雇制限法が立法化されるまでには至らなかった。

しかしその当時、使用者による解雇を制限する動きは司法レベルで進展していた。多数の裁判例の積み重ねにより、使用者による解雇を制約する法理が形成されつつあったのである。そして1975(昭和50)年には、最高裁は「客観的に合理的な理由を欠き社会通念上相当として是認することができない場合には、権利の濫用として無効となる」と判示し³²⁾、解雇権濫用法理が判例上確立するに至った³³⁾。

(ii) 失業保険制度と雇用継続の方向性

このように使用者による解雇を制約しようとの動きがみられるなか、失業保険制度においても雇用継続に関連する展開があった。

1954(昭和29)年の緊縮政策の結果による雇用失業情勢の悪化に対し、大量の失業者が発生する

ことを避け、解雇をめぐる労使の紛争を緩和するため、政府は、同年7月16日に「一時帰休制度による失業保険の取扱について」という通達を発し、失業保険制度の運営において一時帰休制度を採用することとした。この制度は、3カ月の帰休期間について、労働協約又は労使協定で再雇用の合意が得られた場合に、帰休労働者に対し失業保険金を支給するというものであった³⁴⁾。この制度は、再雇用されることを条件として帰休労働者の離職期間中に失業給付を行うもので、法的な意味において雇用関係が継続される場合を対象とするものではなかったが、同一使用者のもとでの雇用が実質的に継続されることに対する助成として機能するものであった。

このほか雇用継続の方向性との関連では、被保険者期間にかかわらず180日に統一されていた所定給付日数を被保険者期間に応じて4段階に区分することとした1955（昭和30）年の第8次改正にも言及する必要がある。保険事故である「失業」状態にあるか否かが的確に判断することが困難な状況では、被保険者期間の長短に関係なく所定給付日数が統一されていることは、労働契約当事者を、就業期間を短期にしつつできるだけ長期間失業給付を受給しようとする方向に誘導する作用を持つこととなる。これに対し、第8次改正は、被保険者期間に応じて所定給付日数を区分することにより、改正前に比して労働者に就労継続に対するインセンティブを与えるものであった。濫給に対する失業保険制度上のこの時期の対応は、結果的には、前述の裁判例の蓄積による解雇規制法理の形成と並行して、長期雇用に向けた日本の雇用システムの方向性を側面支援するものであったといえる。

IV 雇用保険法の成立と展開

1 雇用保険法の成立

失業保険制度が法定されてから20年以上経過するなかで、経済社会は大きく変貌し、失業保険制度の運営にあたっての様々な問題点がうかびあがってきた。なかでも失業保険給付の対象が季節

的受給者³⁵⁾や若年女子受給者³⁶⁾に偏っており、その結果、一般の被保険者においては保険料の掛捨て感とも相まって制度への不信感が増大していた³⁷⁾。このような状況に対処するため、労働省内に設置された失業保険制度研究会は、現行失業保険制度の問題点や制度の抜本的改革について検討を行い、1973（昭和48）年12月に「失業保険制度研究報告」を労働大臣に提出した。本報告は、現行の失業保険制度には給付面において不均衡がみられることや、年齢別労働力需給の不均衡に失業保険給付が対応していないことなどを指摘し、雇用に関する総合的機能を有する雇用保険制度の創設を提言した。失業時の生活保障については、給付と負担の過度の不均衡を是正することなどにより、その強化を図ることが必要であるとしていた。

この失業保険制度研究会の報告に基づいて作成された雇用保険法案は、1974（昭和49）年2月に国会に提出され、衆議院においては一部修正の上可決されたが、参議院では審議未了の結果、廃案に至った。

しかし、その後の第1次石油ショックの影響により、雇用失業情勢は厳しさを増し、一時休業や解雇等の雇用調整を行う企業が続発した。ここに至って、中高年齢者等就職の困難な者に対する失業時の生活保障機能を拡充するとともに、失業の予防対策などの積極的な対策を盛り込んでいた雇用保険法案がにわかにクローズアップされ、各方面から早期成立・実施を求める要望が相次いだ。そこで政府は1974（昭和49）年12月14日に雇用保険法案を再提出し、国会での集中的な審議の後、同年12月25日に雇用保険法は成立した。

2 制度の内容

失業保険制度では所定給付日数は被保険者期間の長さに応じて定められていたのに対し、雇用保険法では、所定給付日数は年齢や心身の障害、社会的事情による就職の難易度に応じて90日から300日の範囲で定められた。また雇用保険法は、①季節的に雇用される者、②短期の雇用（同一の事業主に引き続き被保険者として雇用される期間が1年未満の雇用）に就くことを常態とする者を短期雇用特例被保険者として、彼らが失業した場合に

は基本手当の50日分に相当する特例一時金を支給することとし、短期雇用特例被保険者を多数雇用する業種の保険料率は、給付と負担の均衡を図るため、一般よりも高く設定された。このように雇用保険制度においても、メリッ特的要素を加味した制度設計がなされている。

雇用保険法は、失業給付制度を整備するほか、雇用保険の保険事故である失業を予防し減少させるという目的のために³⁸⁾、新たに雇用改善事業、能力開発事業及び雇用福祉事業を設けた。なかでも注目されるのは、雇用改善事業の一つとして実施される雇用調整助成金である。これは、経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主に対して、被保険者の失業の予防を図るために交付金を支給するという制度であり、西ドイツの操業短縮手当制度がその制度設計にあたって参考とされた。この雇用調整助成金制度は、失業に対しては事後的な対策によって対処しようとする従来の政策の方向性を大きく変えるものであった。雇用保険制度が設けられた1970年代には、解雇権濫用法理が確立し、企業実務においては定年制の普及が一層進展していった時期でもある³⁹⁾。このような時期に新設された雇用調整助成金制度は、わが国において形成されてきた長期雇用システムとともに、またそれを補完するかたちで、雇用を継続させる役割を担うものであった⁴⁰⁾。

3 雇用保険制度の展開

(1) 失業概念の特殊性と給付・負担の不均衡への対応

1974(昭和49)年の成立後も雇用保険法は、失業概念の特殊性と給付と負担の不均衡な状態に対応すべく、改正を重ねてきた。成立当初の雇用保険制度は、所定給付日数につき、再就職の困難性に着目して主として年齢によって決定してきたが、この決定方法については、給付と負担の過度の不均衡をもたらす等の問題点が指摘された。すなわち、失業保険法改正の議論においても問題とされたように、離職労働者が「失業」状態にあるかどうかは的確に判断できないことから、実際には労働の意思を有さず「失業」状態にない者であっても、失業給付を受給し続ける傾向が見られたので

ある。そこで1984(昭和59)年の第6次改正においては、所定給付日数は、受給資格者の年齢のほか、被保険者期間も考慮して決定されることとなった。失業を保険事故とする給付制度においては、「失業」のみに着目し、被保険者期間の長短に影響されずに失業状態にあった期間につき保障を行うことが本来的な趣旨からは求められているのであるが、本改正は、失業概念の特殊性ゆえに被保険者期間の長短が失業給付制度の設計において非常に大きな役割を担わざるをえないという逆説的な状況を克服することの難しさを示すものであった。

所定給付日数についてはその後、2000(平成12)年の第29次改正において給付と負担の観点から見直されることとなった。従来の制度のもとでは、離職の態様によりその後の再就職に要する期間が異なる傾向がみられた。そこで本改正では、所定給付日数は離職理由を加味して決定されることとなった。具体的には、倒産や解雇等により再就職の準備をする余裕なく離職した者については、それ以外の者(定年退職者等)に比べて所定給付日数が手厚くなるように制度設計された。

このほか失業概念の特殊性への対応として、厚生労働省は、2002(平成14)年9月2日に「失業認定の在り方の見直し及び雇用保険受給資格者の早期再就職の促進について」(職発第0902001号)を発し、失業認定の対象となる期間に求職活動実績が2回以上あることを確認できた場合に失業認定を行うこと、循環的離職者については労働の意思の確認を慎重に行うこと、給付制限を一層的確に運用することとした。

(2) 雇用システムとの関係

事業活動が縮小される場合に事業主に雇用調整助成金を給付することにより雇用の継続を図る仕組みが雇用保険法の成立により設けられていたが、1994(平成6)年の第17次改正においても被保険者の雇用継続を図る制度が新設された(雇用継続給付(高年齢雇用継続給付及び育児休業給付⁴¹⁾)。この制度は、高齢期における労働能力の低下や通常勤務の困難化等に伴う賃金収入の低下、あるいは育児休業の取得に伴う賃金収入の全部又は一部

の喪失は、そのまま放置すればさらに深刻な保険事故である「失業」に結びつきかねないことに着目して、このような「雇用の継続が困難となる状態」を、「失業」に準じた職業生活上の事故ととらえ、この事故が生じた労働者に対し、職業生活の円滑な継続を援助、促進することにより失業を回避することを目的として設けられた⁴²⁾。雇用保険制度は、単に「失業」のみを保険給付の対象にするのではなく、より広く、「退職のリスク」が認められる一定の場合にも保険給付を行うこととなったのである⁴³⁾。

解雇規制との関係では、退職事由に応じて所定給付日数を区分する第29次改正に言及する必要がある。わが国においては解雇規制が存在しており、使用者による解雇が客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合には、無効となる（労働契約法16条）。しかし、被解雇労働者によって常に解雇無効の主張がなされるわけではなく、実態としては、客観的に合理的な理由を欠き社会通念上相当でない解雇がなされた場合であっても、労働者が結果としてそのような解雇を受忍するケースは少なくないと思われる。この傾向は、使用者が当該労働者に対して、会社都合による解雇の場合に自己都合退職の場合に比して多額の退職金を提供することとしている場合には強まると考えられるが、同様の事情は、雇用保険制度において、定年や契約期間満了といった場合に比して事業主の倒産や解雇の場合に所定給付日数が長期に設定されていることによってのみ認められるであろう。失業保険給付は理論的には「失業」を保険事故として「失業」状態にある労働者に対して支給されることとなっているが、離職労働者が「失業」状態にあるか否かを判別することは困難で、厳密には「失業」状態になくても失業給付が支給されることも少なくない。また、被保険者たる労働者においては、「失業給付は貯蓄の一種」との意識が残存していることも予想される。このような実態においては、被解雇労働者にとっては、解雇等による離職の場合には所定給付日数が相対的に長期に設定されることは、「退職時の給付の割増」と認識され、その結果、使用者による解雇が不当であっても黙認する傾向が強

められることが予想されるからである。さらに、給付日数の優遇を受けるべく、使用者と労働者が通謀して「解雇」を作出することも考えられる⁴⁴⁾。こうした事情に鑑みると、現行の失業保険給付は、妥当性は別として、実態としては、厳格な解雇規制に対する「バイパス」として機能し、雇用システムの「柔軟化」に寄与する側面があるとの評価も可能であろう。

V おわりに

以上の検討から、わが国の退職リスクに対する生活保障制度の歴史は、2つの側面を有していたことが明らかになる。

第一は、保障事故として設定された「失業」概念の特殊性への対応という側面である。失業保険法の制定をめぐり、失業保険制度においては、濫給のおそれが高くなることが指摘されていた⁴⁵⁾が、この問題は現在においても解決されていない。失業概念の特殊性に関する議論は、失業という保障事故に対して、保険技術を用いて給付を行う失業保険制度だけでなく、扶助方式によって給付を行う失業扶助制度においても妥当する。しかし、保険制度は一般的に客観的な事象に対して給付を行うものであることからすると、前者の場合に問題はより深刻になる。

第二は、わが国の雇用システムとの関連という側面である。雇用保険法は、その成立以降、保障の対象を「失業」に限定せずいくつかの「退職のリスク」に拡大し、解雇規制と並んで、雇用が継続される基盤を提供してきた。他方で、失業の主観性と所定給付日数の設定の仕方起因して、無期雇用の場合にも退職に対する労働者の抵抗感を緩和する作用が実際上生じることになり、結果として雇用保険制度は、雇用システムの「柔軟化」を一定程度担保する役割も果たしてきたといえる。

これら2つの側面にどのように対応するかは、今後の課題である。第一の側面に関しては、とりわけ、失業を保障事故として⁴⁶⁾、保険技術により、独立的な制度で保護する必要があるのか⁴⁷⁾を改めて問い直す必要があるだろう。そこでは職業紹介との関係も議論の対象となろう。雇用保険の非受給者

が受給可能な失業給付制度（「第2のセーフティネット」）が新設されるならば、従来雇用保険制度が担ってきた「第1のセーフティネット」のあり方が変わることも考えられる。第二の側面に関しては、たとえば、第一の側面とも関連して何を保障事故とするかとともに、保障事故に応じて、どのようにそしてどの程度、生活保障制度を雇用政策にコミットさせるかが検討の対象となろう。

- 1) 総務省『労働力調査』平成22年2月分（速報）。
- 2) 第49回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料1, 11頁。
- 3) 第54回労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会資料1, 6頁以下。
- 4) 本稿においては、「退職（の）リスク」という表現を、「退職それ自体と、退職のおそれがある状態」を指すものとして使用する。
- 5) 雇用保険法上、「失業」とは、被保険者が離職し、労働の意思及び能力を有するにもかかわらず、職業に就くことができない状態をいう（4条3項）。
- 6) わが国の失業保険制度の歴史をモラルハザードの観点から考察したものとして、濱口桂一郎「失業と生活保障の法政策」季刊労働法221号（2008年）187頁以下。
- 7) 労働省職業安定局失業保険課編『失業保険十年史』（1960年）98頁以下参照。
- 8) 大阪、神戸、名古屋、東京といった大都市のレベルでは、1920年代後半から1930年代前半にかけて失業救済制度が設けられた。
- 9) 赤松小寅『退職積立金法案の意義とその内容』（1936年）、労働事情調査所編『退職積立金及退職手当法詳解』（1936年）、沼越正己『退職積立金及退職手当法釈義』（1937年）、荒川健三『退職積立金及退職手当法実務提要』（1939年）、労働省編『労働行政史 第一巻』（1961年）310頁以下参照。
- 10) 1935年の内務省社会局労働部の調査によると、30人以上の労働者を使っている工場、鉱山の3割以上においては、退職手当の規定及び慣行があったとされている。退職（解雇）手当の勤続年数別の平均支給日数については、事業上の都合による解雇の場合には、勤続1年以上で27日、10年以上で194日、20年以上で433日、30年以上で897日、労働者の都合による退職の場合には、勤続1年以上で12日、10年以上で144日、20年以上で353日、30年以上で651日であった。当時の退職手当制度の慣行の実態については、沼越・注9）書36頁以下、赤松・注9）書6頁以下及び47頁以下。
- 11) 赤松・注9）書5頁。
- 12) ただし、契約期間の更新等でこの期間を超えて引き続き雇用される場合には、その時点から、本制度の適用を受ける。なお、解雇予告手当について定めた工場法施行令27条の2は、解釈通達では、有期契約が更新される場合にも適用されることと解されていた（昭和5年6月3日取労第85号）。
- 13) 退職積立金は、労働者の退職以前に途中で払い戻すことは禁止された。
- 14) 特別手当の支給日数は、勤続1年以上3年未満の者について

ては標準賃金の20日分、勤続3年以上の者には35日分が基準とされるが、積立金額が前記基準での支払いに十分でない場合には、特別手当の支給は積立金の存する限度でのみ認められる。

- 15) 雇用期間の満了による自然退職の場合や定年に達したときは普通手当が全額支給されるが、特別手当の支給の対象とはならない。ただし、当事者が期間満了の際に契約の更新が予想される場合には、形式上雇用期間の定めがある場合であっても、労働関係はその期間の満了によって終了するものではなく、特別手当の支給対象となりえた。沼越・注9）書564頁以下。
- 16) 荒川・注9）書66頁。
- 17) 厚生省保険局編『厚生年金保険十五年史』（1958年）44頁及び71頁以下、労働省編・注9）書682頁及び1037頁以下参照。
- 18) 養老年金は、20年以上被保険者であった者が資格喪失後55歳を超えまたは55歳を超えて資格を喪失したときに支給され、基礎年金額は被保険者であった全期間の平均標準報酬年額の4分の1であり、被保険者期間が20年以上である者については、被保険者期間が1年増加するごとに1%が加算される（上限は平均標準報酬年額の2分の1）ものとされた。
- 19) 厚生年金保険制度への統合に際して、退職積立金及退職手当法の廃止後の取扱いとして、(1)同法の適用を受けていた労働者は同法廃止規定の施行日の前日をもって、やむを得ざる事由により退職したものとみなされ、(2)それに伴う退職積立金および退職手当の支払いは、当該労働者が現実に退職する場合になされることとされ、事業主はこの間年4分の利子をつけることとされた。
- 20) 衆議院での議論においては、生活保護制度による財政負担が膨大であり、失業者の生活保障については、生活保護によらずに社会保険的給付によって行うことの必要性が主張されていた。菅沼隆「日本における失業保険の成立過程（二）」社会科学研究43巻2号（1991年）292頁以下参照。
- 21) 失業手当法に基づく失業手当制度は、失業保険法に基づく保険給付が開始されるまでの期間について、国の負担によって失業手当金を支給するものである。第三小委員会委員長であった清水玄は、当時、生活保護法によるべしとの議論もあったが、勤労者が勤労の権利として受給できる手当を法定することは勤労者の地位と誇りを保つ所以であるとの考えが容れられた結果として、失業手当制度が設けられるに至ったと述べている（「失業保険十年史に寄せて」労働省職業安定局失業保険課編・注7）書12頁）。
- 22) 失業保険法及び失業手当法の制定事務に当初から従事した労働省事務官による解説書である不破寛昭『再版 失業保険法・失業手当法 解説と手続』（1948年）25頁によると、失業者の生活維持対策としては、(1)労働者自らによる貯蓄、(2)事業主による退職給付、(3)国の生活保護による救済が考えられるが、(1)労働者が貯蓄を行うことは、当時の賃金の状況では極めて困難であること、(2)退職給付は、労働者の勤続年数等に応じて支給されるものであり、事業主の恩恵的性格が強く、その金額も必ずしも失業者の生活の維持に十分ではないこと、(3)失業者を老廃傷病者等と同様に、生活無能力者としての国の一方的救済にのみ委ねることは、労働者の自主性を尊重する見地から適当でないとし、労働者の生活の脅威である「失業」を保険事故とし、危険を分散する失業保険制度のもとで失業保険給付を行う必要があるとしている。米窪労働大臣における同法の提案理由説明においては、職業紹介機関の運営と密接不可分の関係を保たせることによ

- て、失業者に就業の機会を与えようとする積極的な意味を持っていることと説明されている。労働省職業安定局失業保険課編・注7)書262頁。
- 23) 不破・注22)書56頁以下。
- 24) 1年の受給期間が設けられている理由については、当初、失業保険は、受給資格者の離職から再就職までの間の生活保障と労働力の保全を目的とするものであって、この期間は通常の状態においては長期間を必要としないこと、権利行使期間を無制限にすることは受給資格や受給権の証明が困難になること等があげられていた。不破・注22)書128頁、亀井光『改正失業保険法の解説』(1949年)191頁以下。ただし、その後の所轄部署の解説書によると、失業給付は本来短期的な失業の保護を目的としており、長期的恒久的失業への対策は雇用政策の推進に委ねるべきことから、失業給付の受給期間は原則1年であるとの説明がなされている。労働省職業安定局失業保険課編著『失業保険法』(1970年)194頁以下参照。
- 25) 支給日数については、失業保険法案国会提出時の提案理由において米窪労働大臣は、当時の離職、就業の状況及び各国の失業保険の実情に照らして決定されたと説明している。労働省職業安定局失業保険課編・注7)書263頁。
- 26) 1946(昭和21)年12月に社会保障制度調査会が答申した失業保険制度要綱及び1947(昭和22)年7月の失業保険法要綱案においては、理由なく自分で退職した場合には、保険給付は支給されないこととされていた。
- 27) 労働省職業安定局失業保険課編・注7)書280頁以下、285頁。
- 28) 当時の失業保険法においては、被保険者から除外される者の一つとして、季節的業務に4カ月以内の期間を定めて雇用される者又は季節的に雇用される者(ただし、季節的業務に雇用される者が所定の期間を超えて引き続き同一事業主に雇用されるに至った場合を除く。「季節的に雇用される者」については、1949(昭和24)年の第1次改正において追加)があげられていたが、「季節的に雇用される者」についての解釈およびそれに基づく取扱につき統一を欠いていた。労働省職業安定局失業保険課編・注7)書658頁。
- 29) 国会での提案理由の説明においては、長期間同一事業主に雇用された者は離職した場合において速やかに再就職することが比較的困難である場合が多いこと、またこれらの者は長期間保険経済に貢献していることが、長期間被保険者に対する給付日数の延長理由として述べられている。労働省職業安定局失業保険課編・注7)書652頁。
- 30) 国会での討議でも、被保険者期間の長短により保険給付期間を調節するという、いわばメリットの要素が加味されている旨が述べられている。なお、本失業保険法改正にあたっての中央職業安定審議会の労働大臣宛答申(1955(昭和30)年5月3日)は、長期被保険者に対する給付日数の延長に対して、将来保険給付のメリット制を採用する含みをもって保険給付を短期間延長することは認めつつ、保険経済に余裕がある場合には更に長期被保険者について保険給付の延長を考慮することも差支えないが、この点については特に慎重に処理することとしている。労働省職業安定局失業保険課編・注7)書645頁、659頁。
- 31) 小坂芳相の基本構想の内容については、労働省編『労働行政史 第三巻』(1982年)14頁以下。
- 32) 日本食塩製造事件・最二小判昭和50年4月25日民集29巻4号456頁。
- 33) その後、解雇権濫用法理は依然として立法化されないままであったが、2003(平成15)年の労働基準法改正によって、
- 同法に「解雇は、客観的に合理的な理由を欠き、社会通念上相当であると認められない場合は、その権利を濫用したものとして、無効とする」との規定が置かれた(18条の2)。2007(平成19)年の労働契約法の制定に伴い、同条は労働契約法16条に移行され、現在に至っている。
- 34) 労働省編・注31)書17頁以下、労働省職業安定局失業保険課編・注7)書660頁以下。いわゆる一時帰休制度は、1952(昭和27)年の綿紡績業の操業短縮時に行われていたが、1954(昭和29)年の一時帰休については全産業が適用対象とされた。
- 35) 全被保険者数の2.7%に相当する者が約40%の失業給付金を毎年繰り返して受給し、季節的受給者は自己の負担する保険料は、受給する失業保険金の2、3日分であるのに対し、平均50日分程度を受給していると考えられる。遠藤政夫『雇用保険の理論』(1975年)102頁以下。
- 36) 1973(昭和48)年度においては、被保険者数では女子受給者は3分の1を下回る程度であったのに対し、一般受給者に占める割合は51%であった。また、受給資格決定から1年後の状況については、女子受給者の29.1%が非労働力化しており(男子受給者は5.7%)、しかも保険金支給終了直後に非労働力化する者が多かった。遠藤・注35)書98頁以下。
- 37) 遠藤・注35)書4頁。
- 38) 雇用保険法1条においては、雇用保険は、失業給付による労働者の生活の安定と再就職の促進とあわせて、「労働者の職業の安定に資するため、雇用構造の改善、労働者の能力の開発向上その他労働者の福祉の増進を図ることを目的とする」と規定されている。
- 39) 荻原勝『定年制の歴史』(1984年)224頁以下。
- 40) 遠藤・注35)書459頁参照。
- 41) 介護休業給付制度については、育児休業給付制度と同様の趣旨から、1998(平成10)年の第23次改正において設けられた。
- 42) 労働省職業安定局雇用保険課編著『改正 雇用保険制度の理論』(1995年)144頁以下。
- 43) その後、1998(平成10)年の第23次改正においては、雇用保険制度に教育訓練給付が創設された。この教育訓練給付は、労働者の雇用の安定及び就職の促進を図る上で、労働者自らが主体的に職業能力開発に取り組むことが重要となる中で、その際の費用負担が広く労働者共通のリスクとなっていることを考慮して設けられた制度である。渡邊信編著『改正 雇用保険制度の理論』(1999年)147頁参照。当該改正は、雇用保険制度が「退職のリスク」にとどまらず、広く「労働生活上のリスク」をも保険給付の対象としたものとして理解できるが、その理論的根拠は、当該改正が議論された当時雇用保険部会主任委員であった諏訪康雄教授が提唱する「キャリア権」構想(諏訪康雄「キャリア権の構想をめぐる一試論」日本労働研究雑誌468号(1999年)54頁以下参照)にあると思われる。
- 44) ただし、雇用保険実務においては、事業主と労働者が共謀し、離職事由を偽って受給手続を行うことは、不正受給として取り扱われる。厚生労働省職業安定局雇用保険課編『改正雇用保険法の早わかり』(2001年)43頁。
- 45) 菅沼・注20)論文43巻4号282頁以下、北岡壽逸『完全雇傭政策と失業保険』(1948年)76頁以下参照。
- 46) 退職や離職を保障事故とする制度も考えられないわけではない。本稿II2参照。比較法的にも、たとえばイタリアでは、労働者が退職の際に退職手当を受領する権利を有することが

法律で定められている（民法典 2120 条）。
47) 本稿Ⅱ2(3)参照。

こにし・やすゆき 明治大学法学部准教授。主な著作に「長期失業に対する失業給付制度の展開と課題」日本労働法学会編『講座 21 世紀の労働法 第 2 巻』（2000 年）242 頁以下。労働法専攻。