

離職した労働者への雇用保険給付

——離職理由による違いを中心に

高島 淳子

(京都産業大学教授)

現行の雇用保険法では、離職理由によって受給資格にかかる被保険者期間、所定給付日数の長短、給付制限の有無について大きな違いが設けられている。本稿では、離職理由による給付上の差が設けられる根拠とその妥当性、含まれる問題について検討した。倒産・解雇等を理由とする離職は所得保障のニーズが高いため、優先的に保障対象とされるべきであるが、一般の受給資格者との格差が大きく広がったことで、一般の受給資格者の保障が不十分となっている。一般の受給資格者も負担した保険料に見合った給付は保障されるべきであるし、離職理由の判定が困難であることも考慮すると、離職理由による給付上の違いは一定程度に抑えられるべきである。また、離職理由は事業主主導で決められやすく、解雇規制の予測可能性が低いため、労働者が雇用保険法上不利に扱われ、本来使用者が負担すべき解雇コストを雇用保険が担っている現状もある。解雇の効力が争われ、のちに解雇無効と確定した場合は、その間支給された基本手当は返還しなければならないが、使用者が賃金支払義務を履行しない場合にも離職者の基本手当返還義務が生じるという行政実務では、離職者への所得保障が不十分となる。返還が求められる基本手当の額は、和解の時期等にも左右されるため、基本手当と賃金請求権を調整する仕組みの導入を検討すべきである。

目次

- I はじめに
- II 雇用保険法の目的と特徴
- III 離職理由による給付上の違い
- IV 離職理由をめぐって問題が生じるケース
- V おわりに

I はじめに

雇用保険法は、労働の意思と能力を有しながら職業に就くことができないことを「失業」と定義し、失業中の生活を保障し、再就職を促進する目的を有する。この「失業」に至る契機には、労働者が職を辞する退職、使用者が一方的に労働契約を解約する解雇、労使双方が労働契約の解約に合

意する合意解約、一定の年齢に達したことを条件に雇用が終了する定年の4つがある。雇用保険法はいずれの場合も基本手当を支給するが、これらは同列に扱われるわけではない。

定年退職の場合、離職時点の年齢によって支給される給付が異なり、60～64歳で退職した者は基本手当、65歳以上で退職した場合には高年齢求職者給付金の対象となる。それ以外の離職については、離職理由によって受給資格にかかる被保険者期間、所定給付日数の長短、給付制限の有無などに大きな違いが設けられている。にもかかわらず、離職理由の判別は困難で、労使の主張が相違することもありうるし、労働者が解雇の効力を争う場合には、基本手当の支給をめぐって問題が生じやすい。

そこで本稿では、雇用保険法の目的と特徴、離職理由による給付の違いを確認したうえで、そうした相違が生じる理由とその是非について考察することとしたい。雇用保険の給付は、①失業者への給付である求職者給付、②早期の再就職を果たした者への就職促進給付、③自主的に教育訓練に取り組む者への教育訓練給付、④雇用の継続が困難な者への雇用継続給付の4種に大別されるが、失業中は①のうちの基本手当が中心的な役割を担うため、本稿では基本手当に焦点をあてる。ついで、離職理由について労使の主張が異なる場合と労働者が解雇の効力を争う場合を取り上げ、そこでの課題について考察する。最後に、本稿での検討を通じて得られた知見をまとめることとしたい。

II 雇用保険法の目的と特徴

1 雇用保険法の目的

雇用保険法の目的は、①失業中の所得保障をしつつ、再就職を支援すること、および②雇用の安定や失業の予防といった積極的な雇用施策を実施することにある（雇保1条）。雇用保険は、失業者に対して支給する求職者給付のみならず、雇用継続給付、教育訓練給付、事業主に対する各種助成金制度と、まさに雇用に関する総合的な機能を有する法制度である。

2 雇用保険法の特徴

(1) 保険システムとしての特徴

以上の目的を達成するための手段として保険システムが採用され、保険原理に即した制度の構築が要請される。保険原理は、より具体的には、保険料拠出を給付の受給要件とする拠出原則、保険給付の内容が保険料拠出に対応したものとなる比例原則、応益的な保険料負担に表れる¹⁾。

この時、雇用保険においては「失業」の特殊性への配慮が必要となる。「失業」という保険事故は、労働者の意思がかかわり、他の社会保険と比較した際の雇用保険の特徴として指摘される。すなわち、老齢や疾病といった保険事故は、客観

的・外形的にその有無や程度が判別しやすいのに対し、「労働の意思」は労働者の内心であり、「失業」という保険事故の有無が外部からは判断しにくい。そのため、雇用保険システムでは様々なレベルでモラルハザードが問題とされる²⁾。

但し、「失業」を引き起こす解雇、退職、合意解約、定年のいずれにおいても、労働者、あるいは使用者の意思がかかわり、「失業」という保険事故から故意性を完全に排除することはできず、労使ともにモラルハザードが生じうることに留意しなければならない。

(2) 雇用保険制度を支える理念

雇用保険の目的に失業中の所得保障と再就職支援の2つが含まれることから、雇用保険制度は、生存権と勤労権という2つの法理念に即したものであることが求められる³⁾。失業中の所得保障を充実させれば再就職へのインセンティブが下がるというように、2つの目的は緊張関係にあるとして理解されやすいが、労働者の自由な選択を保障しうる所得保障のあり方が検討されるべきである。そのため、保険システムの維持に必要なモラルハザードの防止策は、失業者の生活保障の観点から一定程度制約されなければならない⁴⁾。

(3) 財政負担のあり方

雇用保険の保険料は労働者と事業主が負担し、失業の予防等を目的とする雇用保険二事業にかかる財政は事業主のみが負担する。加えて、他の社会保険に比べると割合は小さいが、国庫負担も財源の一部とされる。

労働者と事業主の双方が保険料を負担することから、事業主のみが保険料拠出義務を負うアメリカの失業保険給付にみられる失業への補償という性格は、日本の失業給付にはみられない⁵⁾。このことは、裏を返せば労働者に帰責性のある失業であっても一定程度受給権を保障する必要があることを示す。

また、失業という保険事故の発生率は、被保険者個々人の職業能力やキャリア、年齢などによって、また業種や個々の企業の経営状況等によって差があるといえる。そこで、短期雇用特例被保険

者を多く雇用する農林水産・清酒製造の事業、建設の事業には、一般の事業よりも高い保険料率が課されており、部分的にメリット制が取り入れられている⁶⁾。

(4) 雇用システムとの関係

雇用保険は、失業率の悪化時には所定給付日数を延長し、非正規雇用者の増加に対して適用対象を拡大するなど、日本の雇用システムや労働市場の状況に合わせて変化してきた。また、雇用安定事業の一つである雇用調整助成金は、解雇権濫用法理や定年制の普及と合わせて、日本の長期雇用システムを補完する役割を果たしてきた⁷⁾。

近年、平均勤続年数の短期化、賃金カーブの平坦化、年取に占めるボーナス比率の低下、非正規社員の増加など、日本型雇用システムが変容しつつあると指摘される⁸⁾。雇用保険法の目的を実現するには、雇用システムの変化に合わせて雇用保険の給付内容を変えていくことが求められる。雇用の流動化が進むのであれば、雇用保険では、労働者の主体的な転職の支援や再就職支援の強化、公共職業訓練の充実などが必要となろう。

3 基本手当の概要

(1) 基本手当の受給要件

雇用保険の被保険者は、雇用形態や年齢によって、一般被保険者、高年齢被保険者、短期雇用特例被保険者、日雇労働被保険者に分けられ、それぞれに求職者給付が用意される。基本手当は、一般被保険者を対象とする求職者給付の一つであり、失業中の生活を支え、再就職を支援するために支給される（雇保13条以下）。

基本手当は、①被保険者が離職し、失業しており、②離職前2年間に被保険者期間⁹⁾が通算して12カ月以上あり、③公共職業安定所に出頭し、求職の申し込みをし、受給資格の決定を受け、④失業認定日に公共職業安定所に出頭して失業の認定を受けた場合に受給できる（雇保13条・15条）。「離職」とは、被保険者と事業主の雇用関係が終了することである（雇保4条2項）。ここで離職理由は問われないが、後述するように、受給資格にかかる被保険者期間、所定給付日数、給付制限にお

いて、離職理由による大きな差が設けられている。

(2) 「特定受給資格者」と「特定理由離職者」

受給資格者は、離職理由によって「特定受給資格者」、「特定理由離職者」、いずれにも該当しない者（ここでは、「一般の受給資格者」と呼ぶ）に分けられる。こうした区別は、景気悪化に対応すべくなされた改正によって導入されており、「特定受給資格者」は、1990年代のバブル崩壊後に給付の重点化を図った2000年の雇用保険法改正で、「特定理由離職者」は2008年のリーマンショック後に、非正規雇用者の大量離職への対応として2009年の雇用保険法改正で採用されたという経緯がある。「特定受給資格者」は、再就職への備えをする時間的な余裕がない状態で離職することになったため、より手厚い保障が必要であるとされ、「特定理由離職者」も同様の状況にあると考えられた。他方で、一般の受給資格者は、離職後の計画を立て、離職時期を自ら選ぶことができるのであって、相対的に所得保障のニーズが小さいとして、所定給付日数等で不利に扱われることとなった。

ここで、「特定受給資格者」と「特定理由離職者」の内容を確認しておきたい。まず「特定受給資格者」とは、①離職が、その者を雇用していた事業主の事業について発生した倒産または当該適用事業の縮小もしくは廃止に伴うものである者として厚生労働省令で定める者、②解雇（自己の責めに帰すべき重大な理由によるものを除く）その他の厚生労働省令で定める理由により離職した者である（雇保23条2項、雇保則34条～36条）。具体的には、倒産・解雇による離職のほか、労働条件が労働契約締結時と著しく相違した場合や賃金不払い、賃金額の低下、長時間労働、職業生活への配慮のない配置転換、ハラスメント、退職勧奨、使用者による休業、法令違反の業務などを理由とした離職が含まれる¹⁰⁾。

続いて「特定理由離職者」とは、期間の定めのある労働契約が満了し、かつ①当該労働契約の更新を希望したにもかかわらず更新されずに離職した者、または②その他のやむを得ない理由により離職した者として厚生労働省令で定める者を指す

(雇保13条3項・33条1項, 雇保則19条の2)。行政解釈によると, 特定理由離職者①とは, 有期雇用が満了し, 更新がないいわゆる雇止めの場合が該当し, 特定理由離職者②は, 雇保33条の正当な理由のある自己都合退職者(雇保23条2項各号に該当する者以外)を指す。特定理由離職者②は, 給付制限を行う場合の「正当な理由」に係る認定基準と同様に判断され, 具体的には, 体力不足等, 妊娠, 出産, 育児, 看護等家族の事情による離職に加え, 導入された新技術への対応が困難となった場合, 希望退職による離職などがある¹¹⁾。

「特定受給資格者」の範囲をみると, 倒産・解雇だけでなく, 賃金不払いや長時間労働などを理由とする離職も含まれている。これにより, 基本手当は悪質な労働条件を回避するための転職を支える機能も有していることがわかる。また, 特定理由離職者に含まれる「導入された新技術への対応が困難となった場合」は, AIの進展などを背景に労働市場の構造変化が予想されていることから, 今後, これを理由とする離職が増加する可能性がある。スムーズな再就職を支援するため, 特定受給資格者のひとつとして, 公共職業訓練の充実化を図るなどの対応が必要だと思われる。

Ⅲ 離職理由による給付上の違い

1 2種類の被保険者期間

(1) 受給資格にかかる被保険者期間

基本手当の受給要件の一つに, 「離職前2年間に被保険者期間が通算して12カ月以上あること」がある。この受給資格にかかる被保険者期間は, 特定受給資格者と特定理由離職者に該当する場合は, 「離職前1年間に被保険者期間が通算して6カ月以上あること」に緩和される。これは, 2007年の法改正時に短時間被保険者が廃止され, 一般被保険者と一本化されたことに伴い, それまでは一般被保険者か短時間被保険者かという被保険者資格の区分によって受給要件を異にしていたものを離職理由によるものと変更したことによる¹²⁾。その後の2009年改正で「特定理由離職者」が創設されたことで, 「特定理由離職者」も「特定受

給資格者」と同様に, 緩和された被保険者期間が課されることとなった。

(2) 被保険者期間の意義

雇用保険の受給資格に一定の被保険者期間が設けられる趣旨は, 保険財政を健全に保つために, 受給に際して一定期間の保険料納付を前提とする必要があること, また労働の意思のない者の受給を予防することにある¹³⁾。前者は, 雇用保険が保険システムとして構築されていることから, 保険原理のひとつとして要請され, 後者は, 失業という保険事故の特殊性から, いわゆる労働者のモラルハザードを防止する意図だと理解できる。

特定受給資格者等に該当する者は再就職への備えをする余裕なく離職するため, 失業時の所得保障のニーズが高く, そうした者の被保険者期間を緩和した点は肯首できる。しかし, 一般の受給資格者に長い被保険者資格が課されるようになってから雇用保険の受給者数が抑制されたとの指摘がある¹⁴⁾。被保険者期間を設定すること自体は容認されるものの, モラルハザードの防止を重視するあまり, 失業中の所得保障が不十分となる事態は避けなければならない。一般の受給資格者の被保険者期間については再考の余地があるだろう。

2 所定給付日数の長短

(1) 基本手当の所定給付日数

所定給付日数は, 離職理由と就職困難度に応じて3種類に分けられる。特定受給資格者と特定理由離職者のうち有期雇用の雇止めにより離職した者(Ⅱ3(2)の特定理由離職者①)には, 90日から330日までの間で, 年齢と被保険者期間も考慮して設定されているのに対し, 上記に該当しない場合には, 全年齢共通で90日から150日の間で被保険者期間に応じて定められる。かつ, 2007年改正で被保険者期間が1年以上必要となったことから, 被保険者期間が1年未満の場合には, 基本手当は支給されなくなった。就職困難者に該当する場合は, 150日から360日の間で, 年齢と被保険者期間に応じた所定給付日数となる(表参照)。

表 基本手当の所定給付日数

1. 特定受給資格者及び一部の特定理由離職者¹⁾

被保険者期間 区分	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		120日(90日 ²⁾)	180日	210日	240日
35歳以上45歳未満		150日(90日 ²⁾)		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

注：1) 特定理由離職者のうち、「有期雇用の期間が満了し、かつ当該労働契約の更新がないことにより離職した者」に該当する場合は、受給資格にかかる離職の日が2009年3月31日から2022年3月31日までの間にある場合に限り、所定給付日数が特定受給資格者と同様となる。

2) 受給資格にかかる離職日が、2017年3月31日以前の場合の日数

2. 特定受給資格者・特定理由離職者以外の離職者(3を除く)

被保険者期間 区分	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	—	90日		120日	150日

3. 就職困難者

被保険者期間 区分	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	

出所：ハローワークインターネットサービス「基本手当の所定給付日数」を一部改変
https://www.hellowork.go.jp/insurance/insurance_benefitdays.html(2019.7.31 アクセス)

(2) 所定給付日数の変遷

所定給付日数は、たびたび変更が加えられてきた。失業保険法の時代には被保険者期間のみに応じて所定給付日数を設定していたが、季節的受給者や若年女性受給者に受給が偏り、被保険者の間で不公平感が持たれた。そこで、雇用保険法制定と同時に被保険者期間ではなく、主として年齢に応じた所定給付日数とし、再就職が困難な中高年層に厚い給付体系とした¹⁵⁾。しかし、今度は中高年層の受給者を中心に、再就職の意思が希薄であるにもかかわらず受給する者が多く見られたことから、1984年改正で年齢に加えて被保険者期間も加味することとした¹⁶⁾。

さらに、2000年改正では離職理由によって、所定給付日数に大きな区別が設けられた。バブル崩壊後の景気悪化に対応するため、定年退職者を含め離職前からあらかじめ再就職の準備ができる者への給付日数は圧縮しつつ、中高年を中心に「倒産・解雇等により離職した者」には十分な給付日数を確保することとした¹⁷⁾。次いで2003年

改正では、引き続き厳しい保険財政を前に、多様な働き方の増加に対応するため、通常労働者とパートタイム労働者の給付内容を一本化した。その際、特定受給資格者のうち被保険者期間が10年以上で35歳以上45歳未満の者の所定給付日数を30日上乗せしつつ、一般の被保険者の所定給付日数は、通常労働者より30日短く設定されていたパートタイム労働者の所定給付日数に合わせる形で設定した。そのため、倒産・解雇等により離職した者への給付は厚く、そうではない者への給付は圧縮するという2000年改正の考え方を徹底させることとなった¹⁸⁾。

特定理由離職者には、2017年3月31日まで特定受給資格者とみなすという暫定措置が講じられていたが、2017年改正により、この暫定措置は一部のみ継続されることとなった。有期雇用の雇止めにより離職した特定理由離職者(Ⅱ3(2)の特定理由離職者①)については、初回受給者数が2009年には12万4838人だったものが2015年には5万7732人と減少したものの一定程度存在し

ていることから、暫定措置は2022年3月31日まで延長されることとなった¹⁹⁾。他方で、特定理由離職者のうち、正当な理由のある自己都合退職者(Ⅱ3(2)の特定理由離職者②)は、初回受給者数が2009年の7550人から2015年には1万2112人と増加しているにもかかわらず、暫定措置は終了となった。その結果、正当な理由のある自己都合退職者で離職日が2017年3月31日より後である場合は特定受給資格者とみなされず、自己都合退職者の所定給付日数は、正当な理由の有無にかかわらず、一般の受給資格者と同様となる(表の2)²⁰⁾。

加えて、2017年改正では、特定受給資格者のうち、被保険者期間が1年以上5年未満で30歳以上35歳未満の者については90日から120日に、35歳以上45歳未満の者については90日から150日へと、所定給付日数が拡充された。その理由は、所定給付日数が終了するまでの就職率を比較すると、特定受給資格者全体では53.3%であったのに対し、被保険者期間が1年以上5年未満で30歳以上45歳未満の特定受給資格者の場合は約40%と、他の層に比べて就職率が低かったため、この層への失業時の生活保障を強化することであった²¹⁾。2017年改正は、倒産・解雇を理由とする離職と有期雇用の雇止めによる離職の場合のみ手厚い所定給付日数とする内容であったため、会社都合による退職か自己都合退職かを峻別し、前者への給付を重点化するという近年の方向性がより一層強められたといえる。

(3) 所定給付日数の決定要素

雇用保険は失業中の生活保障を目的とするものの、失業中のすべての期間を保障するわけではない。保険システム全体での負担と給付のバランスを図るため、所定給付日数を設定して、所得保障ニーズの高い者、すなわち再就職が困難である者に重点的に給付してきた。問題は、再就職の困難さを何に基づいて判断するかである。

被保険者期間を所定給付日数の判断基準とすることは、労働者に長期雇用へのインセンティブを与えることになり、長期雇用維持という政策意図を実現するための誘導策として積極的に評価する

意見があるが²²⁾、長期雇用維持の効果が明らかでなく、むしろ不本意な雇用状態にある労働者が離職しづらい効果をもちうるとの指摘がある²³⁾。また、保険財政への貢献が貯金ないし年金類似の役割を担うことになって妥当ではない²⁴⁾、あるいは被保険者期間に応じて給付日数を定めることの合理性は薄く、有期雇用などの非正規労働者への保護を重視するためにも就職困難度に応じて所定給付日数を決定すべき²⁵⁾との批判もある。雇用保険法がいったんは被保険者期間を所定給付日数の考慮要素から外しつつも、改めて加味した経緯をみても、保険財政への貢献度の高さを給付の多寡にかからせることは、保険原理から要請されるといえる。個々の被保険者の負担と給付のバランスを図るために、被保険者期間を所定給付日数に関連付けることは肯定できよう。

離職理由を判断基準とすることには、再就職の困難さは離職理由よりも労働者の年齢・技能・職歴などに左右されるとの指摘がある²⁶⁾。他方で、個別的な再就職困難性の判断が難しいことから、離職理由による給付日数の重点化に合理性を認める見解もある²⁷⁾。確かに、倒産、解雇、雇止めによる離職は、事業主の都合によるものであり、労働者がこれらの離職にあらかじめ備えることは難しい。しかしながら、離職理由の判定には困難が伴うこと、かつ、一般の受給資格者の所定給付日数が90～150日と短いことから、雇用保険の失業時の生活保障機能が著しく低下したとの指摘もある²⁸⁾。

最後に、年齢を所定給付日数の考慮要素とすることは、長期雇用システムが一般的で、外部労働市場が未発達ななかでは、中高年層の再就職は相対的に困難だと考えられ、一定程度合理性があるといえる。しかしながら、長期雇用システムが変容しつつあり、若年層の雇用の不安定化が指摘される現在では、これまで通り考慮要素としての合理性が維持できるか疑問を感じる。労働市場の状況に合わせ、再考が必要であろう。

3 給付制限の有無

(1) 基本手当の給付制限

基本手当は、①受給資格者が公共職業安定所の紹介する職業に就くことや公共職業安定所長の指

示した公共職業訓練等の受講を拒否した場合（雇保32条1項）、②被保険者が自己の責めに帰すべき重大な理由によって解雇され、また正当な理由なく自己都合によって退職した場合（雇保33条1項）には、一定期間支給されない。給付が制限される期間は、①は1カ月、②の場合は1～3カ月の間で公共職業安定所長が決定する。また、公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受ける期間、及び受講後の期間は、給付制限は課されない。正当な理由のある自己都合退職と認められる者は、特定受給資格者・特定離職理由者に該当する場合とほぼ一致している。そこで、ここでは②の「正当な理由なく自己都合によって退職した場合」の給付制限を取り上げる。

「正当な理由」があるかどうかは、公共職業安定所長が厚生労働大臣の定める基準に従って認定する（雇保33条2項）。この「正当な理由」とは、被保険者の状況（健康状態、家庭の状況等）、事業所の状況（労働条件、雇用管理の状況、経営状況等）その他からみて、その退職が真にやむを得ないものであることが客観的に認められる場合をいうのであって、被保険者の主観的判断は考慮されない。具体的な認定基準は「雇用保険に関する業務取扱要領（令和元年6月1日以降）」52203（3）に示されるが、ここではⅡ3（2）の内容に譲る。なお、2017年3月31日より後に離職した「特定理由離職者②」は、所定給付日数は一般の受給資格者と同様であるが、「正当な理由のある自己都合退職者」には該当し、給付制限は課されない。

（2）給付制限の意義

自己都合退職をした場合に給付制限が課されるのは、離職時には労働の意思がないか又は希薄と考えられるが、時間の経過とともに労働の意思が回復して「失業」と認められれば保障の必要性が生じることから、一律不支給とするのではなく、基本手当の支給を遅らせるという調整的な方法を採用したことによる²⁹⁾。

給付制限は、失業保険法の当時から存在し、重責解雇と正当な理由のない自己都合退職の場合には、1～2カ月間の給付制限が規定されていた（失業3条）³⁰⁾。これが雇用保険法にも引き継がれ、

1984年改正で給付制限期間が1～3カ月に延長された。その理由は、当時の運用では給付制限期間が1カ月とされていたところ、基本手当受給者の6割以上が正当な理由のない自己都合退職者で、特に若年層に著しい増加傾向がみられたため、安易な離職が懸念された。そこで、離職に対する慎重な判断と離職後の早期の再就職を促すために、給付制限期間を運用上原則3カ月に延長したのである。

給付制限は、雇用保険以外の社会保険にも設けられており、その根拠は、給付を受けるべき者に帰責性があること、すなわち、被保険者が保険事故を故意に生じさせた、故意の犯罪行為、重大な過失、闘争・泥酔・著しい不行跡により保険事故を招致したことにある（国年69～71条、厚年73～74条・76条、国保60～61条、健保116～117条、介保64条、労災12条の2の2等）。従来、雇用保険の給付制限の根拠は、離職時に「労働の意思」が希薄となったことと説明されてきたが、むしろ、故意に保険事故を招いたことに求めたほうが妥当だという指摘がある³¹⁾。給付制限の期間については、7日の待期期間とさらに1カ月後の失業認定を経たうえで3カ月の給付制限が課されるため、失業時の所得保障としては不十分で、その間の生活費を用意できない者は不安定雇用でも就労せざるを得なくなるとの批判がある³²⁾。自発的失業者にも一定程度保障を及ぼす必要があり、今後雇用の流動化が進展することも考慮すると、労働者の自主的な転職を支援するために自発的離職者に対する給付制限期間は短縮すべきであろう。

Ⅳ 離職理由をめぐる問題が生じるケース

1 事業主と労働者間で離職理由に相違がある場合

（1）離職理由の判定の困難さ

特定受給資格者の確認や正当な理由のある自己都合退職の認定は、労働者の住居所管轄安定所が行うが、離職理由は離職証明書に記載された内容に基づいて判断される。事業主と労働者とで主張が異なる場合には、事業所管轄安定所長の判断に加

え、労働者に離職理由を証明する客観的資料等を提示させ、労働者の申立も聴いたうえで認定する³³⁾。

離職理由の認定に重要な意味を持つ離職証明書は、事業主が作成して事業所管轄安定所に提出する。離職証明書に解雇等と記載すると、雇い入れ助成金などの支給に支障をきたすことから、事業主が自らの利益のために離職理由を書き換える可能性がある。それに対して離職者が異議を申し立てる機会も設けられているが、離職証明書は事業主と事業所管轄安定所との間でやり取りされるため、離職者の主張が通りにくい構造となっている³⁴⁾。他方で、特定受給資格者に該当すれば所定給付日数は長くなり、給付制限も課されないため、リストラを進めたい事業主が雇用保険法上の優遇措置を利用して労働者と交渉し、離職理由を会社都合とすることも考えられる³⁵⁾。このように、雇用保険法において離職理由は、離職者にとって決定的に重要であるにもかかわらず、事業主の関与が強く、事業主によるモラルハザードが生じやすいことがわかる。

(2) 事業主による意図的な離職への対応

事業主による意図的な離職には、メリット制で対処すべきという意見がある³⁶⁾。確かに、事業主都合の離職が増えると雇用保険の支出が増大するため、そのコストを帰責性のある事業主に負わせることは適切なように思われる。しかし、事業主の意図を客観的に把握することはできず、どの事業主に高率の保険料を課すかの判断も困難である。日本の雇用保険給付には使用者による失業補償という性格を見出しにくいことから、メリット制の導入には慎重にならざるを得ない³⁷⁾。

事業主がイニシアティブをとって、解雇事由があるにもかかわらず離職理由を解雇以外の自己都合退職とする、あるいは解雇事由がないにもかかわらず離職理由を解雇とするといった事態が生じるのは、日本の解雇規制の予測可能性が低く³⁸⁾、訴訟等の法的紛争になりにくいことが背景にあると思われる。解雇規制の予測可能性が低いため、前者の場合は労働者が雇用保険法上の不利益を被り、後者については雇用保険が過度の財政負担を負っているといえる。解雇規制の予測可能性

を高めることこそが、問題の解決にとって重要だと考える。

2 解雇の効力に争いがある場合の基本手当

(1) 行政実務での取り扱い

では、離職理由が法的紛争となった場合、基本手当の支給はどうなるだろうか。労働者が解雇の無効を裁判所に提訴する³⁹⁾などして解雇の効力を争う場合、解雇無効が確定すると基本手当を返還するとの条件付きで支給される。このような基本手当を条件付給付と呼ぶ。条件付給付は、公共職業安定所で解雇の効力を判定することは困難であるが、他方で労働者保護の必要性が高いことを考慮して、公共職業安定所長の判断で行うものである。判決が確定して解雇時に遡及して賃金が支払われるまでの暫定的取扱いであり、これらの事実が発生した場合には、既に支払われた基本手当を返還させる旨を支給時に説明し、労働者は確約書への署名が求められる。

離職理由について争いがある場合、離職票に記載された離職理由をもとに給付制限の有無や特定受給資格者該当性が判断される。のちに、判決で解雇は正当であるが、解雇理由は会社都合であるなど、給付制限が免除され、特定受給資格者に該当するものであることが確定した場合には、給付制限にかかる期間の基本手当は一括して認定して支給され、所定給付日数も変更されて不足分の基本手当が支給される。

(2) 裁判所の判断

解雇が無効となれば当初から雇用契約は存続し、「失業」状態はなかったことになる。この場合、行政実務上は条件付給付として支給された基本手当を全額返還しなければならないとするが、裁判例での判断は分かれている。

キャンプ淵野辺失業保険金事件（東京高判昭和35・3・9労民集11巻4号711頁）は、中央労働委員会が解雇を不当労働行為と判定し、救済命令を出したものの、実際には労働者は賃金相当額の支払いを受けなかったことに対して、「これは救済命令の履行に関する問題であり、右失業保険金返還義務の履行とは別個の問題である」として、失

業保険金全額を返還しなければならないと判示した。また、使用者との間で解雇の撤回と組合の立ち上がり資金を支払う旨の合意が成立し、立ち上がり資金の一部の支払いを受けた事案である金沢地判昭和48・4・27（労民集24巻6号535頁）も、使用者との雇用契約が継続している場合、使用者から賃金を支給されなかったとしても、それは労働者の使用者に対する賃金請求権の行使の問題だとして既払いの失業保険金の返還義務を容認した（但し、立ち上がり資金の大部分を未払い賃金の支給と認定している）。

他方で、天田製作所失業保険金事件（東京地判昭和42・12・21判時510号55頁）は、使用者が解雇を撤回し、解雇時からの賃金を遡及して支払う旨の和解が成立し、労働者が原職に復帰し、解雇時からの賃金遡及払いを受けた事案で、「解雇時からの賃金を遡及して、しかも確定的に支払うときは、就労できなかったという事実の原状回復は性質上不可能であっても、賃金を得られないという意味における失業状態は、遡って解消したと同視すべき状態となる」として、賃金の遡及払いを失業保険金の返還義務発生の要件と解している。

基本手当は、失業時の所得保障を目的とするのであるから、雇用関係が遡及的に復活するとしても賃金が実際に支払われない場合には、失業と同様の所得保障のニーズがあるとして、基本手当の返還義務は生じないと解すべきである。

この点、「就職」（雇保4条3項）の認定について、雇用関係その他常時労務を提供する地位が認められれば現実の収入がなくとも「就職」と認定されることや、経営不振等で賃金不払いとなる場合には、雇用契約が存続しているとして基本手当は支給されないことと比較して、「離職」についてのみ現実の賃金の支払いを必要とすることに疑問を呈する意見もある⁴⁰⁾。しかし、解雇の効力について争いがある場合は雇用契約の存続そのものに疑義があるのに対し、「就職」した場合や経営不振で賃金不払いが生じるケースでは、雇用関係が存続することには疑いがない。そこで、両者を区別し、雇用契約の存続に疑義がある前者は「失業」に準じるとして基本手当を支給し、賃金等の支払いがない場合には基本手当の返還は不要と解すべ

きだと考える。

このように解した場合、使用者が自身の賃金支払義務を履行せずに、雇用保険がそのコストを引き受ける点、また使用者が金銭を支払ったもののその額が賃金相当額に満たない場合の扱いが問題となる。

(3) 和解との関係

解雇の効力について労働者が使用者と和解し、雇用契約が解消された場合も、行政実務上は雇用契約が解消された時点までの条件付給付を返還しなければならないとする。こうした和解においては、以下の2点が問題となる。

まず、いつの時点で雇用契約が終了したと合意するかによって、返還すべき基本手当の内容に違いが生じる点である。解雇が言い渡された時点で雇用契約が終了すると合意すれば、その時点から「離職」したことになり、条件付給付として支給されていた基本手当は返還不要となる。しかし、例えば和解が成立した時点で雇用契約が終了したと合意した場合には、その時点まで雇用契約は継続したことになり、和解が成立した時点までの基本手当は返還しなければならない。また、和解する際には使用者から労働者に対して補償金等が支払われることが多いが、その額は賃金相当額とは限らず、低額で合意することもあれば、金銭の支払いを伴わずに和解が成立することも考えられる。

確かに、和解は当事者の自由意思によるので、雇用契約の終了時点や補償金の支払いの有無、その額は当事者の交渉に委ねられる。しかし、その結果、補償金等の支払いがないままに基本手当の返還が命じられれば、上述の解雇の効力について争いがある場合と同様に、失業者の生活保障は不十分なものとなる。民事訴訟での和解のみならず、都道府県労働局などでのあっせんによる和解の機会も増加しており、それゆえ、こうした問題が生じる可能性も高まっているといえよう。

(4) 調整の仕組みの必要性

(2)(3)で挙げた問題は、立法論として、基本手当と賃金請求権を調整する仕組みを導入することで解消される⁴¹⁾。ドイツでは、離職者に対し

て基本手当の返還請求をするのではなく、離職者の有する賃金請求権を雇用保険の保険者に移転させ、基本手当と調整する仕組みを用意している。

ドイツでも、失業者が賃金請求権を有する期間は失業手当 (Arbeitslosengeld) の支給は停止される (社会法典第3編157条1項)。しかし、使用者が賃金支払義務を履行しない場合は、失業手当が支給される (社会法典第3編157条3項1号)。この場合、使用者に対する失業者の賃金請求権は、支給された失業手当の額を限度に、失業手当を支給した連邦雇用エージェンシー (Bundesagentur für Arbeit) に移転する (社会法典第10編第115条1項)。賃金請求権の移転は、連邦雇用エージェンシーが失業手当を支給することで生じる。権利が移転したにもかかわらず、使用者が失業者に賃金を支払った場合には、失業者は受領した賃金相当額の失業手当を返還しなければならない (社会法典第3編157条3項2号)。失業手当の支給前に使用者が労働者に賃金を支払った場合は、失業手当支給の法的根拠を欠くため、連邦雇用エージェンシーは失業者に償還請求をすることができる (社会法典第10編45, 50条)⁴²⁾。

このようにすれば、失業者の生活保障を重視しつつ、本来使用者が支払うべき賃金分を雇用保険が引き受けるという事態も避けることができる。

V おわりに

以上、雇用保険給付を離職理由に着目して検討してきた。その結果、雇用保険給付は「失業」の特殊性からモラルハザードの防止が必要となるが、同時に失業中の所得保障と再就職支援という目的を達成するため、生存権と勤労権からの要請に沿うものでなければならず、保険システムの維持のために必要となるモラルハザードの防止は一定程度制約されなければならないこと、基本手当は倒産・解雇等を理由とする離職者にたいして重点的に支給されるが、離職理由の判定は困難で、離職に際し紛争が生じた場合の保障も不十分であることが分かった。

倒産・解雇等を理由とする離職は所得保障のニーズが高いため、優先的に保障対象とされるべ

きであるが、一般の受給資格者との格差が大きく広がったことで、一般の受給資格者の保障が不十分となっている。一般の受給資格者も負担した保険料に見合った給付は保障されるべきであるし、離職理由の判定が困難であることも考慮すると、離職理由による給付上の違いは縮小されるべきであろう。また、解雇規制の予測可能性が低いため、労働者が雇用保険法上不利に扱われ、本来使用者が負担すべき解雇コストを雇用保険が担っている状況も確認できた。

雇用保険は雇用システムの変化に合わせて改正が重ねられてきたが、長期雇用システムの変容に伴い、さらなる変化が必要である。新たに被保険者に加えられた65歳以上の労働者や定年退職の雇用保険法上の位置づけ、週の労働時間が20時間未満の非正規雇用への適用の是非など、雇用システムの変化を前提とした検討については、今後の課題としたい。

- 1) 江口隆裕 (2008) 『変貌する世界と日本の年金』 (法律文化社) 180頁。
- 2) 濱口桂一郎 (2010) 「労働市場のセーフティネット」 Business Labor Trend 2010.4, 25頁。
- 3) 清正寛 (1986) 「失業給付の法的構造」高藤昭ほか『現代の生存権』 (法律文化社) 320頁、雇用保険制度を支える権利ないし理論の詳細について、細谷越史 (2011) 「近年における雇用保険法改正の検討」『大阪経済法科大学法学論集』69号, 242頁。
- 4) 藤原稔弘 (2004) 「雇用保険法制の再検討」『日本労働法学会誌』No.103, 54頁、細谷・前掲注3) 246頁。
- 5) アメリカの失業保険制度と給付の性格については、地神亮佑 (2013) 「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, 235-260頁、地神亮佑 (2013) 「アメリカの失業保険制度における連邦法の役割 (二)」阪大法学63巻1号, 149-172頁を参照。
- 6) 小西康之 (2010) 「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」『日本労働研究雑誌』598号, 24頁、水島郁子 (2012) 「長期失業・貧困と社会保険」菊池馨実編『社会保険の法原理』第11章, 法律文化社, 216頁。
- 7) 小西・前掲注6) 24頁。
- 8) 大内伸哉・川口大司 (2018) 「なぜ金銭解決ルールが必要なのか」大内伸哉・川口大司編著『解雇規制を問直す』第1章, 有斐閣, 17頁。
- 9) 雇用保険の被保険者であった期間のうち、離職日から1カ月ごとに区切っていた期間に賃金支払いの基礎となった日数が11日以上ある月を1カ月とする (雇保14条)。
- 10) 厚生労働省「雇用保険に関する業務取扱要領 (令和元年6月1日以降)」50305 (5) 特定受給資格者の範囲 https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koyouhoken/data/toriatsukai_youryou.html (2019年7月31日アクセス)。
- 11) 厚生労働省・前掲注10) 50305-2 (5-2) 特定理由離職者

- の範囲。
- 12) 脇田滋 (2014)「雇用保険法上の諸給付」, 脇田滋・矢野昌浩・木下秀雄『常態化する失業と労働・社会保障』第1章, 日本評論社, 220頁。
 - 13) (財) 労務行政研究所編 (2004)『新版雇用保険法 (コンメンタール)』労務行政, 402頁。
 - 14) 木下秀雄 (2009)「失業労働者の生活保障と雇用保険法」『労働法律旬報』No.1697, 54頁。
 - 15) 小西・前掲注6) 23頁。
 - 16) 濱口・前掲注2) 23頁。
 - 17) 石垣健彦 (2000)「雇用保険法等の一部を改正する法律について」『ジュリスト』1185号, 72頁。
 - 18) (財) 労務行政研究所編・前掲注13) 203頁。
 - 19) 紺野佑希 (2017)「失業等給付の見直し, 育児休業期間の延長及び職業紹介事業等の機能強化」『立法と調査』386号, 9頁。
 - 20) 厚生労働省・前掲注10) 50309 (9) 特定理由離職者及び特定受給資格者に係る暫定措置等の整理。
 なお, 正当な理由のある自己都合退職者が特定理由離職者から外された理由は, 明確には示されていない。しかし, 2017年の雇用保険法改正を議論した労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会での議論をみると, 第117回 (平成28年10月17日) に示された資料4「雇用保険受給者の実態に関するアンケート調査について」のなかで, 自己都合で離職した者は, 会社都合で離職した者に比べて再就職の緊要度が低く, 就業していない割合も高いことが示されている。また, 第115回から第121回の雇用保険部会での議論をみても, 特定理由離職者のうち, 有期雇用の雇止めによる離職者は特定受給資格者に含めるべき等の議論がなされていたが, 正当な理由のある自己都合退職者に関しては, 原則通りの90日~150日という所定給付日数を全体として伸ばす必要性は指摘されたものの, 暫定措置の対象外として自己都合退職者に一本化し, 一般の受給資格者向けの所定給付日数とすることに異論は示されていない。
 - 21) 稜野・前掲注19) 10頁。
 - 22) 小西康之 (2000)「長期失業者に対する失業給付制度の展開と課題」, 253頁, 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』第14章, 有斐閣。
 - 23) 丸谷浩介 (2008)「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, 38頁。
 - 24) 八代尚宏 (1998)「高齢者就業と雇用保険制度の役割」『日本労働研究雑誌』456号, 25頁。
 - 25) 脇田・前掲注12) 231頁。
 - 26) 清正寛 (2001)「雇用政策と所得保障」日本社会保障法学会編『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』第3部第2章, 法律文化社, 235頁, 有田謙司 (2003)「失業と雇用保障の法」有田謙司ほか『失業と雇用をめぐる法と経済』第6章, 成文堂, 162頁。
 - 27) 丸谷・前掲注23) 39頁。
 - 28) 脇田・前掲注12) 216頁。
 - 29) (財) 労務行政研究所編・前掲注13) 545頁。
 - 30) (財) 労務行政研究所編・前掲注13) 54頁。
 - 31) 地神亮佑 (2018)「雇用保険法理論の再構成 (一)」『阪大法学』68巻, 866頁。
 - 32) 木下・前掲注14) 61頁。
 - 33) 厚生労働省・前掲注10) 52201 (1) 概要。
 - 34) 紺屋博昭 (2002)「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』No.1531, 31頁, 細谷・前掲注3) 252頁。
 - 35) 小西・前掲注6) 25頁, 細谷・前掲注3) 253頁。
 - 36) 藤原・前掲注4) 61頁, 有田謙司 (2001)『日本労働法学会誌』No.97, 264頁, 細谷・前掲注3), 253頁, 大内・川口編著・前掲注8) 川田恵介・川口大司 (2018)「望ましい金銭補償の決定に向けて」249頁。
 - 37) アメリカの失業保険でメリット制が取り入れられる大きな論拠に「使用者の解雇自由原則」があることを前提に, 日本には解雇規制が存在することから, メリット制を導入する場合にはさらなる法的根拠を検討する必要があると指摘するものに, 地神亮佑 (2016)「使用者の雇用保障責任と失業保険」『彦根論叢』No.407, 106頁。
 - 38) 大内・川口編著・前掲注8) 20頁。
 - 39) 裁判所への提訴のほか, 労働委員会, 労働基準監督機関に申立, または地位保全もしくは賃金支払いの仮処分の申請, または申告をしている場合があるが, 解雇に不服を示すなど事実上の争いになっているにすぎない場合は含まれない。
 - 40) 石橋敏郎 (2008)「解雇撤回と失業保険金返還義務」『社会保障判例百選 (第4版)』, 有斐閣, 157頁。
 - 41) 西村健一郎 (2003)『社会保障法』有斐閣, 398頁。
 - 42) Minou Banafsche et al. (2015) “Sozialgesetzbuch III” Nomos, 640頁。

たかはた・じゅんこ 京都産業大学法学部教授。最近の主な著作に「就職できない若者」村中孝史ほか編『労働者像の多様化と労働法・社会保障法』(有斐閣, 2015年)。社会保障法・労働法専攻。