

# 出稼労働者と雇用保険法

橋 本 宏 子

## 1. 雇用保険法の成立

雇用保険法は、1974（昭和49年）年12月25日、第74回臨時国会において成立し、翌年4月1日から全面的に施行された。これによつて、失業保険法（1947年11月制定）は廃止され、雇用保険法が雇用失業対策の中心を占めることになった。失業保険法が労働者の失業中の生活を保障することをその基本的な目的としていたのに対し、雇用保険法の目的は、労働者が失業した場合に必要な給付を行うとともに、以下の三事業、すなわち雇用改善事業、能力開発事業、雇用福祉事業を通じて、より積極的に雇用の安定、失業の防止（失業した場合の）再就職の促進をはかることにあるとされた（同法1条参照。なお後述のように、昭和52年の法改正で上述の三事業に、雇用安定事業が加えられた）。雇用保険法では、零細企業の労働者はもちろん、従来から問題になっていた農林水産業の労働者も含めてすべての労働者が適用対象とされることになった。しかし、農林水産の事業のうち、一部の事業は暫定的に任意適用事業とされ、現在に至っている（また、適用事業に雇用される労働者であっても、雇用保険法が適用されず、被保険者とならない者もある）。さらに季節、短期雇用労働者については、「給付と負担の過度の不均衡を是正し、これらの労働者の実態に即した制度とするため、失業保険金を一時金にするとともにこれらの労働者を多数雇用する業種については、特別の保険料を適用するこ

と」<sup>1)</sup>とされた。以下、まずこの短期雇用特例被保険者制度についての概要と問題点について指摘してみたい<sup>2)</sup>。

## 2. 短期雇用特例被保険者制度

雇用保険法では、被保険者のうち、①季節的に雇用される者、または、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年未満である雇用をいう）に就くことを常態とする者のいずれかに該当する者は、短期雇用特例被保険者とされ、一般被保険者とは区別して扱われる（第38条1、すなわち、雇用保険法における被保険者の種類は、①一般被保険者 ①日雇労働被保険者 ③本条の、短期雇用特例被保険者に分類される）。

この場合、短期雇用特例被保険者に該当するかどうかの確認は、労働大臣、実際にはその確認の権限の委任を受けた公共職業安定所長によって行われる。したがって、行政措置（所長の判断）によってこの範囲が、恣意的に変えられる危険性がないとはいえない。このことは、特に法案の審議過程でも「適正化」通達（出稼労働者や結婚、育児のため職をかえる女子労働者の失業保険給付を厳しくする）とのかかわりで議論となったところである。（13号33頁）

1) 参議院社会労働委員会第11号、昭和49年3月26日、31頁（長谷川国務大臣の雇用保険法についての提案理由及び内容の概要説明より）以下、本文で示す号数と頁数は、社会労働委員会議録のそれをさす。

2) 以下「短期雇用特例被保険者制度」については、関連条文の他、関英夫「新版雇用保険法の解説」ぎょうせい1978年による。

ところで、この短期雇用特例被保険者として確認されたものが失業し、しかも原則として、離職の日以前1年間に被保険者期間が通算して6カ月以上あったときに、特例一時金が支給されることになる。(第39条1. ただし、次の理由により、離職の日以前1年間に次に掲げる理由により引き続き30日以上賃金の支払を受けることができなかった者については、当該理由により、賃金の支払を受けることができなかった日数を、1年に加算した期間(4年を超えるときは、4年間)の中に、被保険者期間が6カ月以上あれば、受給要件を満たすこととなる。①疾病又は負傷、②事業所の休業、③出産、④事業主の命による外国における勤務、⑤その他公共職業安定所長がやむをえないと認められるもの)。

この特例一時金の支給を受けることができる資格を特例受給資格といい、この特例受給資格を有する者のことを、特例受給資格者という(第39条2)。

ところで、この短期特例被保険者にかかる特例一時金の支給については、一般被保険者と給付の種類が異なるだけで、失業給付制度であることにかわりはない、と理解されており、請求、事務手続きなどは、一般被保険者と同様とされる(第40条3)。すなわち、特例受給資格者が、特例一時金の支給を受けようとするときは、離職後公共職業安定所へ出頭し、求職の申し込みをしたうえ特例受給資格の決定を受けなければならない(第40条2)。

特例受給資格の決定というのは、公共職業安定所長が離職票を提出した者について、特例一時金の受給資格者であると認定することをいう。すなわち、①離職により資格喪失の確認を受けたこと、②労働の意志および能力を有するにもかかわらず、職業につくことができない状態にあること、③原則として、離職の日以前1年間に被保険者期間が通算して6カ月以上あること、の三つの要件を満たしている者であることを認定することである。

また、同じ理由により、特例一時金は、受給資格者に対して、離職後直ちに支給されるわけではなく、一般被保険者に対する基本手当の場合と同様、離職後、公共職業安定所に出頭し、求職の申し込みを行ったあと、失業の期間が7日を経過するまでは支給されない。

しかし、特例一時金が、「基本手当と異なって、失業していることに着目して支給されるものであり、失業していたことについての後払いでも、今後失業しているであろうことに対する前払いでもない」<sup>9)</sup>とすれば、特例一時金についても基本手当の場合と同様、7日間の待期間が必要かについては、疑問が残ろう。社会労働委員会でも、議論とされた点である。

これに対し、特例一時金の受給にあたっては、上述のような、基本手当の性格からして「その支給を受けた後すぐに職業についたとしても特例一時金を返還する必要はない。また、内職収入等があった場合であっても、そのために減額されることもない」とされている。失業保険法のもとでは、短期・季節労働者についても失業状態にあることが、失業保険給付の条件とされ、また、失業中に内職その他自己の労働の収入によって収入を得た場合には、その減額が行われたことと比較し、政府が法案提出にあたり、短期雇用特例被保険者制度のメリットとして強調した点のひとつである。

しかし短期雇用特例被保険者制度が、短期・季節労働者にとって本当にメリットかどうかは、これだけでは判断できない特例一時金の額にも大きくかかわってくることになる。この特例一時金の金額について、法は、基本手当の日額の50日分に相当する額と規定している(雇用保険法40条1項参照)。

失業保険法のもとでは、失業の認定をうけ、証明された失業期間について、失業保険給付が行われていたわけであるから、失業期間の短い短期・季節労働者にとっては、「受給資格があれば、一律に50日分、一時金が支給される」雇用保険制度は、政府が指摘するように確かに有利とみるこ

ともできよう。

しかし現実には、失業保険法のもとの給付額（最高 90 日）と比べて、その給付額が大きく減額されることになった季節労働者が多数でてくることになったことは周知のとおりである。

このような特例一時金の額は、当時の季節労働者の平均受給日数や、新しい制度になる給付日数の変化による急激な変化の防止とのかかわりで決定されたと説明されているが④当時の季節労働者の生活に失業保険金が大きく組み込まれていたこと、さらには⑤季節労働者がより適切な職業や労働条件のよい仕事につく適職選択権の保障の視点から考えると問題といえよう。

しかも、特例一時金は、常に 50 日分支払われるわけではなく、特例一時金の支給を受けるための失業をしていることについての認定を受けた日から、特例受給資格に係る離職の日の翌日から起算して 6 カ月後の日までの実日数が 50 日未満であるときは、その日数分に相当する額とされる（40 条 1）。季節労働者にとって、6 カ月間に 50 日間の実日数を確保するためには、農閑期に出稼ぎに出る人たちにとっては、農繁期の始めか終わりを犠牲にしなければ、受給資格はつかないことになることが指摘されている（19 号 p.24）しかも、このように個別的にみると、保険給付額は、大きく減額されることになったにもかかわらず、建設事業等の短期雇用特例被保険者を多数雇用する事業についての雇用保険率は、前述のように、給付と負担の均衡をはかり、また、雇用保険財政の健全な運営をはかる上から、1,000 分の 15.5 と定められ、一般の事業に対する雇用保険率 1,000 分の 13.5 より、高率とされることになったのである（徴収法第 12 条第 4 項）。（ちなみに、雇用保険法の土台となった有沢委員会報告では、一時金の額をあげ、それにみあった保険料を徴収することが提案されていた。前述の規定は有沢委員会の報告を系譜とするものであろう）。

### 3. 出稼労働者に対する政策対応

雇用保険法では、季節労働者に対し、保険給付の引き下げが行われ、保険料の引き上げがなされたと批判されるのは、要約、以上のような制度の構造に帰因するものであろう。加えて、法案の審議過程では、雇用保険法は「保険給付の実質的な引き下げ、保険料の引き上げを通じて、季節労働者を保険制度からしめ出し、保険財政の健全化をはかるだけでなく、季節労働者を失業保険からしめ出すことによって、ますます低賃金労働者として企業が収奪する、これを強めていくものである」との批判も展開されている（13 号, p.24）。事実雇用保険法においては、「特例受給資格者が、特例一時金の支給を受ける前に、公共職業安定所長の指示した公共職業訓練等を受ける場合には、特例一時金は、支給されず、その代わりに、当該訓練等を受け終わる日までのあいだに限り、一般の受給資格者と同様に、基本手当、技能習得手当等が支給される。」（第 41 条）ことや、一時金の制度をとること自体が、「就労の機会増大を期待することにある」と説明されていることを考えると出稼労働者への対応が、「失業中の生活の保障」とともに、就職の促進にウエイトをおこうとする雇用保険法の全体の流れの中に位置づけられていることは、いなめない。

周知のように、出稼労働者の増加は、高度経済成長期を通じて、重化学工業中心の産業再編成が行われ、そのことが、一方で、建設業の建設現場にみるように、産業基盤の育成に関連した多量の労働者を必要としてきたこと、他方で、農業の切り捨て、炭鉱閉山を結果し、大量の失業者や農林漁業だけでは生活できない人々を増加させてきたことによっている。すでに季節的受給者については、失業保険制度のもとでも「毎年予定された失業を繰り返すとか、その給付に要する費用の多くが、一般の労働者や事業主の納付する保険料によっている」これらを理由に、昭和 30 年の法改正の折以来、昭和 40 年代を通じてその再検討が提

起されてきている（ちなみに、1974年の雇用保険法の審議過程での、政府説明によれば、失業保険の被保険者中、季節出稼労働者は、人数で約3%、この人たちの納める保険料は、全体の2%、また、この人たちが年間受けとる保険金の額は、全体の約35%）。

雇用保険法における「短期雇用特例被保険者制度」の創設も、このような過去の検討結果をふまえたものであることはいうまでもない。しかし、同時に労働者への政策対応は、「雇用保険法と、それ以前では大きく異なっている」とするのが政府側の主張である。すなわち「昭和42年、44年の改正では、出稼の季節短期受給者については、本来、失業保険制度と矛盾する制度であり、これをどうやって規制するか、いかにして合理化するかということを基本において考えられていたのに対し、雇用保険法では、「確かに本質的には失業給付という制度になじまないものでありながらも、従来の制度の中で、この出稼の人に対する失業保険給付というものが、生活の中に深く組み込まれてしまっている現状の実態を、そのまま受けとめてこれを新しい雇用保険制度の中に定着させようとする」ものであり、42年・44年の失業保険法改正の時とは全く違った考え方をとるものである、と説明されている（13号p.25）。

こうした政府見解に対し、法案の審議過程では、「昭和44年に出された時には、資格取得制限については、昭和44年の修正案ならびに附帯決議にみるように、全面適用の拡大と合わせて出されたのに対し、雇用保険法においては、全面適用がおくれ、資格取得制限だけが先にきている」（すなわち、雇用保険法からの出稼労働者のしめ出しである）との批判がなされていることは注目に値しよう（13号p.50）。

#### 4. 雇用保険法の背景

ところで以上ふれてきたような雇用保険法の性格をより明確化する上で、無視できないのは法制定の背景となる雇用情勢に対する政府の認識であ

る。すなわち政府は、昭和49年現在のわが国では、失業保険制定当時のような、失業多発時代から、質量面における完全雇用の実現が問題になってきていると認識し、失業保険法にまつわるさまざまな矛盾を解決する段階にきていると分析している（13号p.2）。

具体的には、1973年（昭和48年）の物価値上がりに対し、政府がとってきた緊縮財政、金融引き締め等による総需要抑制政策が、49年になり効果をあらわしたこと、また、エネルギー危機の影響での操業短縮、企業の倒産・一時帰休・解雇が現実化してきていることを重視しながらも長期的には若年労働力不足は、続くものと予測する。ただ、その中でわが国の人口構造の高齢化からみて、高齢者を地域的・産業的にどう吸収していくか、あるいは、エネルギー問題を契機に、産業構造が一段と資源節約型、知識集約型に移行していることや、国際環境の変化の中での経済面の急激な変化にともなう雇用政策の変化（一時帰休や、全国的不況）が予測され、それへの対応が必要となってくると分析している（22号p.29）。

このような認識は、雇用保険法の制定に直接、間接の影響を与えた、雇用政策調査研究会（馬場啓之助会長）報告、さらに、この報告をもとにして、閣議決定された第二次雇用対策基本計画また雇用保険制度の直接の基礎となった失業保険制度研究会（有沢広己会長）においても、基本となっている。すなわち雇用保険法が、（1）労働者が失業した場合の生活の安定とともに、より積極的に雇用の安定、失業の防止・（失業した場合の）再就職の促進をはかることを目的としていることや（2）給付日数を、失業保険法のもとでの「被保険者期間の長短」から「年齢等の事情による就職の難易度によって定めることとしたこと、あるいは（3）従来、前払賃金の6割としていた点を改め、上薄下厚の方向をとることによって、若干労働力の創出を担保するとともに、①高齢者の保険料を免除し、また、②失業保険法のもとでの就職支度金にかえて、一定の常用就職の困難な人々の

常用就職を促進するための、常用就職支度金を支給することによって、中高年齢者や、障害者に一定の保護を与えていること、さらには、(③)失業情勢が悪化した場合の給付日数の延長を制定していることとは、いずれも、前述の計画において提起された個別的計画を具体化するものといわれている。

ところで雇用保険法の労働省原案に、直接的な影響を与えた「有沢研究会報告」では、「出稼労働者は、保険になじまないものであり、これをうちきり、保険とは関係のない方向でとり扱うべき」ことが示唆されていたことは無視できない。また、日経連タイムスも、「失業保険制度がともすると、惰民を養成し、労働力活用を阻害する弊を伴うことも考えられる」と述べている。確かに、季節労働者にとって、基本的に重要なのは、農業政策、雇用政策であることはいうまでもない。しかしこの期に制定された工業再配置促進法、農村地域工業導入促進法がいずれも「日本列島改造論」と密接な関連をもつものとして位置づけられていたことは、別の意味で検討すべき点を含んでいたといわなければならない(13号 p.44, p.46)。

このようにみえてくると、「雇用保険法における季節労働者の扱いは、定着労働者の失業化が予測される中で保険制度を、その受皿とするための整備である」とする審議会での指摘(13号 p.22, 23)が、あらためて意味をもってくることになる。(ちなみに、政府は、法制定により保険収支全体で250億の増加を予定していた)。

## 5. 雇用保険法の展開

ところで、雇用保険法の制定に際し、政府は、これはひとつの出発点にすぎず、ポスト雇用保険法を相言葉に新しい時代にふさわしい積極的な雇用政策を進めなければならない」との立場を示したが、その具体的な政策形態は、1975年(昭和50年)12月「昭和50年代の雇用政策＝減速経済下における完全雇用を目指して」となる<sup>3)</sup>。

そこでの最も重要な指摘は、景気の振幅、あるいは不況期間の長期化に対処する雇用安定化対策であった。この報告の主張は、第三次雇用基本計画に反映され、ひいては、昭和52年5月、雇用保険法等の一部を改正する法律案の可決により、雇用安定資金制度が実現されることになった。こうした動向や、雇用保険法により実施された雇用調整給付金制度が、予想以上に活用されている事実は、近年の雇用失業情勢がきわめて厳しくなっていることを示している。

そこでは、不安定労働者の問題もさることながら、定着労働者の失業問題への対応自体が、政策的関心とならざるをえないことが示唆されている。法案審議の過程で指摘されていたように、女子労働者・季節労働者のしめ出しによって、健全化が担保された保険制度は、まさに「不況期に雇用安定のための経費を、機動的・集中的に支出しうる基本的な制度」の一環としての意味を深めつつあるといえよう。

こうした流れの中では、季節労働者に対する雇用保険の制度的対応は、希薄化されることがあるとはいえ、その充実は、きわめて厳しい状況にある、といっても過言ではなからう。昭和40年代なかばを境に季節労働者は減少傾向にあるといわれるが、これらの人々への雇用保障が依然として重要な政策課題であることにはかわりはない。その場合、やはり重視されなければならないのは、逆説的なようではあるが、雇用保険法が、従来の失業保険法と比べ、雇用の促進によりウェイトをおきはじめてきたことであり、さらにいえば雇用政策が単なる有効需要の創出だけではだめで、質量面での完全雇用への対応をそれなりに考えざるをえなくなってきたことであろう。なぜなら、そのことは、わが国の失業保険が真のいみでの雇用保障へと動き始める現実的可能性をもちはじめていることをも示しているからである。雇用保険法では、法の建前上、一応、全労働者への適用の方向がとられたこと、あるいは失業保険の給付日数が、被保険者期間の長短から就職の難易度できめ

3) 以下の政策の推移についての記述は、「前掲書」はしがきによる。



られるようになったこと、賃金との関係で決められていた給付額は、対象者の特性によって、低所得層に対し、高率になったこと等も、同様の契機を含むものと思われる。

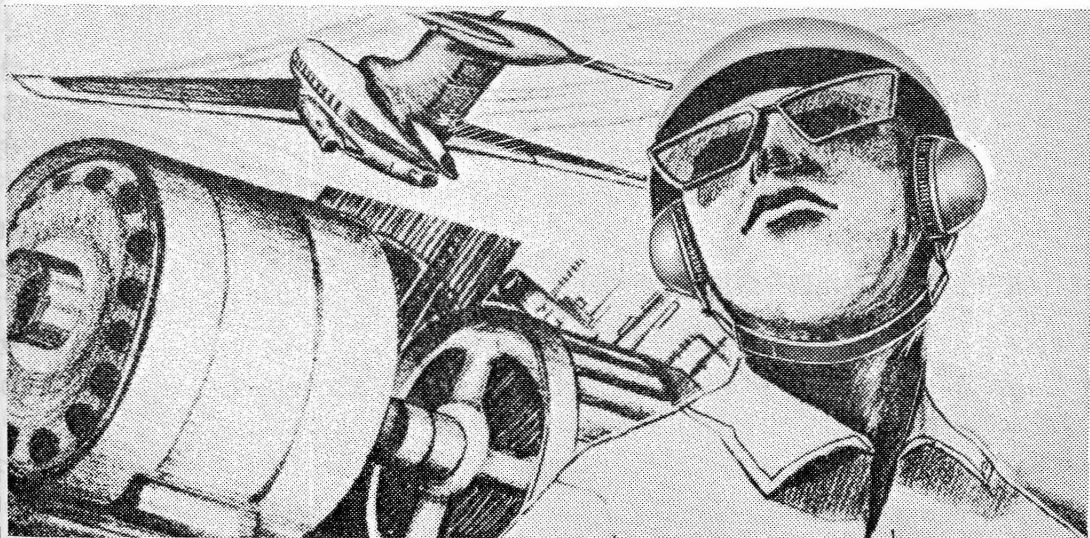
それだけに、これらの潜在的可能性を、顕在化させていくためには、失業保険による生活の保障の程度が、雇用情勢や、保険財政によって外側からだけきめられるものではなく、一人一人の労働者に、職業選択の自由を保障していく前提条件としての意味をもつものでありまた、職業訓練は、職業選択の自由を、実質的に保障していくものであることが必要となってくる。さらに、季節労働者の場合には、これらに先立ち、まず、季節労働者をなくす農業政策や地域開発、地域での通年雇

用政策の展開が、検討されなければならない。

その一段階として、地域における農業政策や、雇用政策に、農民の意向を反映していくための制度的保障—たとえば、関連計画の実現過程への地域住民の参加、これらを住民が主体的に決定していくための行政側からの必要な資料提供、専門家のアドバイスや教育機会の提供—雇用保険法についていえば、その不明瞭さが指摘されている雇用保険財政の管理・運営への労働者参加や、受給決定手続きや、関連する規則制定手続きへの労働者参加、受給決定に関するヒアリングのとり入れ等が、地道に検討されなければならないのではなかろうか。

(はしもと・ひろこ＝神奈川大学助教授・法学部)

## 労研式イヤーマフ（防音耳覆） 騒音をシャットアウト



**タリ** 立巳物産株式会社

本社 東京都千代田区麹町3-2 TEL (261) 4281(代)  
支店 大阪市南区南船場1-12-11 TEL (271) 6531(代)