

労働政策 レポート

Volume

7

THE JAPAN

労働市場のセーフティネット

JILPT統括研究員/濱口 桂一郎 2010.3

INSTITUTE FOR

LABOUR POLICY AND TRAINING

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

まえがき

近年、労働市場のセーフティネットに対する関心が高まってきています。これまでは、労働研究の分野においては、就業している間の雇用労働条件やその変更に関心が集中し、失業した際のセーフティネットのあり方についてはほとんど議論がされてきませんでした。一方、社会保障研究の分野においては、年金や医療保険、最近では介護保険といった分野が主たる関心の対象となり、やはり失業時のセーフティネットは二の次、三の次のテーマでした。実際、労働法学でも社会保障法学でも、雇用保険制度（旧失業保険制度）は、講座物の中で割り当てられた形で記述された小論がほとんどで、正面から全面的に論じた業績はあまり見当たりません。

最近になってようやく、2007年10月の日本労働法学会第114回大会において、「労働法におけるセーフティネットの再構築」が統一テーマとされるなど、この問題への関心が高まりつつあります。とはいえ、同大会でセーフティネットとして取り上げられたのは最低賃金制、雇用保険制度及びハローワークであり、生活保護制度は対象とされていません。逆に生活保護制度は社会保障法学では伝統のある分野ですが、労働市場のセーフティネットとして捉える視角はほとんど見られませんでした。一種の縦割り状態にあったといえます。

しかしながら、2008年のリーマンショック以来の不況の中で、とりわけ派遣労働者をはじめとする非正規労働者のためのセーフティネットの不備が大きく取り上げられるようになる中で、雇用保険制度と生活保護制度を労働市場のセーフティネットとして一体的に捉える観点の重要性が浮かび上がってきました。2008年末から雇用保険制度と生活保護制度の間に整備されるべきいわゆる「第2層のセーフティネット」が労使団体から提起され、短期間の間に政策として形成されていきましたが、その意味を的確に理解するためには、第1層（雇用保険制度）と第3層（生活保護制度）との関係を総合的に把握する必要があります。

本レポートでは、濱口桂一郎統括研究員が、こういった領域の諸問題を考える上で有用と思われる諸制度の歴史的展開と最近の動向についての解説を行います。それらを踏まえて、今後の制度設計の議論が進められていくことを期待したいと思います。

2010年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 稲 上 毅

目 次

第1部 雇用保険制度の展開

1	失業保険制度の性格	1
2	先進諸国における失業保険制度の成立	1
3	日本における失業保険制度への動き	2
4	退職積立金及退職手当法	5
5	失業保険法の制定	7
	(1) 社会保険制度調査会における審議	7
	(2) 失業保険法案	10
6	失業保険制度の展開	13
	(1) 日雇失業保険制度の創設等	13
	(2) 給付日数の改正	15
	(3) モラルハザードとの戦い	16
	(4) 全面適用への道	19
7	雇用保険法の制定	20
	(1) 雇用保険法の制定に向けて	20
	(2) 文脈の転換	21
	(3) 雇用保険法による失業給付	22
8	雇用保険法の展開	22
	(1) 1984年改正	23
	(2) パートタイム労働者への適用拡大：1989年改正	24
	(3) 給付と負担の抜本見直し：2000年改正	24
	(4) 2002年の運用改善	25
	(5) 給付と負担の抜本見直し：2003年改正	26
	(6) 雇用保険基本問題研究会	27
	(7) 2007年改正	28
	(8) 2009年改正	30
	(9) 野党時代の民主党の法案	31
	(10) 民主党のマニフェストにおける雇用保険制度	32
9	非正規労働者への適用問題	33
	(1) 失業保険法制定時における非正規労働者の扱い	33
	(2) 家計補助的な非正規労働者の取扱い	34
	(3) 短時間労働者の扱い	36
	(4) 派遣労働者の扱い	37

(5) 日雇派遣労働者の扱い	38
(6) 家計維持型フルタイム直用有期労働者は一貫して適用対象	39
10 政権交代後の雇用保険法改正への動き	40
(1) 労働政策審議会における審議の開始	40
(2) 非正規労働者の適用問題	41
(3) 未加入者への対応	43
(4) 財政運営	44
(5) 今後の課題	46
(6) 連合の談話	47
11 2010年改正に向けて：労働政策審議会への諮問答申と改正法案の国会提出	47
(1) 非正規労働者の適用拡大	47
(2) 未加入者への対応	49
(3) 財政運営	50

第2部 新たなセーフティネットの提案と実現

1 民主党の求職者能力開発支援給付案	51
2 欧州における失業扶助制度の紹介	52
3 連合の新たな生活保障制度の提言	52
(1) 就労・生活支援給付	53
(2) 生活保障給付	53
(3) 実施機関等	53
4 2008年末緊急雇用対策におけるワークフェア的失業扶助制度の萌芽	54
5 2009年経済危機対策におけるワークフェア的失業扶助制度の進展	55
(1) 連合と日本経団連の要請と政労使合意	55
(2) 与党の提言と経済危機対策	56
6 民主党の政策	56
(1) 住まいと仕事の確保法案	56
(2) 求職者支援法案	57
(3) 民主党のマニフェストにおける第2層セーフティネット	57
7 民主党政権成立後の動き	58
(1) 暫定措置の継続	58
(2) 求職者支援制度の創設に向けた審議の開始	59

第3部 公的扶助制度の展開

1 恤救規則	61
--------	----

2	救貧諸法案	62
	(1) 窮民救助法案	62
	(2) 恤救法案・救貧税法案	62
	(3) 窮民法案	63
	(4) 救貧法案	63
	(5) 養老法案	64
3	軍事救護法と行政体制の整備	64
4	救護法	65
5	戦時体制下の各種保護法	66
6	生活困窮者緊急生活援護事業	67
7	旧生活保護法	67
8	日本国憲法第 25 条第 1 項	69
9	新生活保護法	70
	(1) 法の目的と「自立助長」	70
	(2) 無差別平等	71
	(3) 保護の補足性	72
	(4) 生活上の義務	72
	(5) 教育扶助と生業扶助	73
10	生活保護法の推移	74
11	ワークフェア的政策志向の登場	76
12	生活保護制度の在り方に関する専門委員会	78
	(1) 基本的視点	78
	(2) 自立支援プログラム	79
	(3) 自立支援推進体制	80
	(4) 資産・能力の活用要件	81
13	生活保護受給者等就労支援事業	82
14	生活保護制度の抜本改革への動き	83
15	新たなセーフティネット検討会の提案	83
	(1) 問題意識	84
	(2) 稼働世代のための有期保護制度	84
	(3) 高齢者のための生活保障制度	85
	(4) ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度	85
	(5) 制裁の明文化	85
16	経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の第 4 次報告	85
	(1) 社会保障制度の在り方	86

(2) 現行生活保護制度の問題点	86
(3) 稼働世代に対する自立支援プログラム	87
(4) 就労困難な高齢者世帯への対応	87
(5) 稼働世代のボーダーライン層に対する保護移行防止対策	88
(6) 実施体制の整備	88
17 母子加算の廃止と復活	89
18 ナショナルミニマム研究会	89
19 生活保護制度における自立支援に向けた制度設計の必要性	90

第1部 雇用保険制度の展開

1 失業保険制度の性格

第1部では、現行雇用保険制度のうち失業給付に係る部分のみを取り上げます。この部分は雇用保険法への改正前は失業保険と呼ばれていましたし、現在でも諸外国では失業保険と呼ばれていますので、ここでは「失業保険」という用語を主として用いることにします。

失業保険制度は、社会保険制度と雇用政策手段という二つの性格を併せ有します。社会保険制度としては、これは労働者の失業による所得の喪失を保険事故と捉え、再就職するまでのその所得の補償を行うことが制度の目的です。これに対し、雇用政策手段としては、完全雇用という政策目標を実現するために、失業者ができるだけ速やかに再就職できるよう援助することが制度の目的となります。失業保険給付は、この両者の機能を一体的に担うものとして設けられているものであり、失業者が求職活動をする間の生活の安定を確保し、これを通じて求職活動を奨励しようとするものです。

しかしながら、失業保険制度の両性格は必ずしも常に整合的であるとは限りません。特に大きな問題となるのは、その生活保障のためのセーフティネットとしての性格がかえって再就職促進機能を阻害するモラルハザードとして逆機能しているのではないかという点です。モラルハザードとは保険制度に関わる用語であり、保険によって保険事故が補償されることが、被保険者のリスク回避行動を阻害するという現象を指します。例としてよく挙げられるのは自動車保険、火災保険、医療保険などですが、これらでは補償の対象となる保険事故であるか否かは明確です。これに対して、失業保険制度においては保険事故たる「失業」という概念自体に特殊性があります。すなわち「失業」には、労働の意思と能力という主観的要件が含まれ、とりわけ「労働の意思」は外部から客観的に判断することが困難です。これは離職後の失業状態の認定が内心の意思に関わるということだけでなく、離職そのものを任意に創出しようという面も含みます。このような保険事故の主観性が、他の社会保険制度に比して濫用を容易にしている基本的な原因です。つまり、失業保険制度は本質的にモラルハザードの危険性が高く、これを防止するために制度設計上の工夫が必要となってくるのです。

失業保険制度の歴史は、まさにモラルハザードとの戦いの歴史であったと言っても過言ではありません。以下にそれを見ていきましょう。

2 先進諸国における失業保険制度の成立*1

失業に対する保険を行うための制度の先駆は、19世紀半ばにヨーロッパの労働組合が共済

*1 平田隆夫『都市失業保険の成立過程』（上・下）大阪商科大学経済研究所（1934・1936年）。

活動の一環として、その所属組合員に失業給付を支給する制度です。これは労働者やその家族にとって失業時の経済的困難を軽減する上で非常に助けとなりましたが、労働者だけで全費用を負担していたために、この制度に加入することができる者の範囲を著しく狭くしました。また当時の労働組合はほとんどが熟練労働者から成り立っており、膨大な低賃金の未熟練労働者はごく僅かしか労働組合に加入していなかったため、これら労働者は遙かに失業の危険に晒されていたにもかかわらず、何らの保護の手だてもありませんでした。また、雇用の安定した労働者は加入をいやがったため、比較的失業の危険の高い者によって構成されることになり、必然的に財政難に陥ることとなりました。

一方、使用者が労働者に支払うべき賃金の一定部分を失業基金として積み立てておき、被解雇者に給付を行うという任意の失業救済制度も特にアメリカ等で発達しました。

やがて、1901年ベルギーのアントワープで設立されたものを嚆矢として、地方自治体が民間の失業基金制度に補助金を交付する動きが活発化してきました。これが欧州諸国に広がっていく中で、1905年のフランスを皮切りに、失業保険基金に国の補助金が交付されるようになっていきました。

国が管掌する強制失業保険制度は1911年にイギリスの国民保険法により創設されました。これは政労使3者が費用を負担し、基金による独立経理を行うものでした。続いてドイツでは1927年、職業紹介・失業保険法により連邦公社が運営する事業として創設されました。フランスでは1958年になって全国労使協約によって労使の運営する制度として設立されています。

3 日本における失業保険制度への動き*2

まず中央行政機構において失業保険を含む失業対策がどう位置づけられていたかを見ましょう。1917年8月に内務省地方局に「賑恤救済ニ関スル事項」を所管する救護課が設置され、1919年11月社会課と改称し、さらに1920年8月内局としての社会局が設置され「失業ノ救済及防止ニ関スル事項」が明示されました。この間、1918年6月に救済事業調査会が設置されています。一方、1920年農商務省は商工局に労働課を設置し、労働保険の調査を開始しましたが、その中には失業保険の研究も含まれていました*3。

日本では第一次大戦の終了に伴って、激しい不況による解雇者の多発のため、大量の失業が顕在化し、失業問題が深刻な社会問題となりました。これに対応するため、1918年12月10日、床次内相は救済事業調査会に諮問を行い、同調査会は1919年3月3日『失業保護ニ関スル施設要綱』を答申しました。そこでは事業主に対して「解雇者ニハ相当ノ手当金ヲ支

*2 労働省編『労働行政史第一巻』（1961年）、労働省職業安定局失業保険課編『失業保険十年史』（1960年）、『日本労働年鑑』各年版。

*3 清水玄「失業保険十年史に寄せて」（『失業保険十年史』）

給スルコト」「平素ニ於テハ成ルヘク解雇手当準備金ヲ蓄積スルコト」を求めるとともに、「労働者ノ自制ヲ促シ貯蓄ヲ奨励シ事業主ヲシテ相当援助ノ方法ヲ講セシムルコト」「共済組合ノ設置ヲ奨励シ失業保護ノ施設ニ努力セシムルコト」を提起しています。これを受けて 1920 年 4 月 21 日に発せられた内務次官通牒『失業保護ニ関スル件』（大正 9 年地発第 98 号）は、職業紹介所の設置、土木工事の施行、帰農奨励等とともに、事業主に解雇手当の支給を奨励することを求めています。

これに対して労働団体は失業防止と失業保険法制定を要求し始めました。1920 年 7 月 2 日、友愛会等からなる労働組合同盟会は『失業防止及び救済に関する要求』を決議し、その中で応急策として「失業者の生活補助金交付但し解雇手当の期間尽き尚就職し態はざる場合に限る」、永久策として「労働保険法の制定」を求めています。1921 年 7 月 7 日には、大阪失業者大会を開催し、「我等は失業保険制度の確立を期す」と決議しています。

この問題については野党の憲政会が 1918 年以來調査を進めており、1921 年 8 月に試案として失業保険眼目を公表、1921 年 10 月 28 日には国民党と共同で帝国議会に失業保険法案を提出しました*4。後者は戦前議会に提出された唯一の失業保険法案です。「政府ハ勅令ヲ以テ指定スル事業ノ経営ニ当ル傭主及ヒ職工ヲシテ一定ノ地域ニ依リ失業保険組合ヲ設ケシムルコト得」「前項ノ組合成立シタルトキハ当該地域内ニ於ケル傭主及ヒ職工ハ組合ニ加入スルコトヲ要ス」と、業種別地域別で強制加入の失業保険組合方式をとっています。被保険者となるのは「職工、傭人」と「事務員及技術員」で、「公吏及官公署雇員、傭人其ノ他国家又ハ公共団体ノ業務ニ従事スル者ニ付テハ国家又ハ公共団体ヲ以テ傭主ト看做ス」と公務部門も対象です。ただし「年齢十六年以下ノ者及見習職工」「年齢六十年以上ノ者」は適用除外で、また「其ノ受クル報償カ一年ノ所得額千二百円以下ナルコト」が要件でした。保険料は「国庫、傭主及被保険者各其ノ三分ノ一ヲ負担」しますが、「被保険者ノ負担スヘキ保険料ノ額ハ基本給料ノ千分ノ十五ヲ超エルコト」はできません。給付が行われるのは「被保険者其ノ責ニ帰スヘカラサル事由ニ依リ保険職業ヲ去リタルトキ」ですから、自己都合退職は対象外です。支給は「失業後第十六日目ヨリ開始シ、開始後一年ヲ以テ終了」します。給付額は「被保険者失業当時ノ基本給料ノ二分ノ一乃至三分ノ二ノ範囲」で勅令で定める額ですが、「前条ノ給付ニ代ヘ住宅其ノ他現品ヲ貸与又ハ給付スルコト」もできます。

モラルハザードとの関係では、「自己ノ便宜ニ依リ保険職業ヲ去リタル者」には給付はされず、また「本人ノ技能ニ適当シタル職業ヲ紹介セラレ之ヲ拒否シタル者」には失業保険組合が給付を停止することができるとされていました。さらに「季節労働ニ従事スル職工ニ在リテハ季節失業ハ失業ト看做サス」という規定もありました。

この法案は審議未了になり、翌 1922 年 12 月 28 日再度提出されましたがやはり審議未了に終わりました。その後憲政会やその後身の民政党が政権に就いてからも、失業保険法案を提

*4 いずれも『失業保険十年史』p99～に所収。

出すことはありませんでした。

この法案提出の背景には、1921年のワシントン会議における海軍軍縮協定によって、海軍工廠をはじめとして官業労働者の大量失業が見込まれていたことがあります。同年12月には官業労働総同盟が大会で「失業手当最低日収の二カ年分を支給すること」を決議し、全国的に示威運動を行いました。これを受けて1922年2月には各会派共同提案の『軍備縮小ニ基因シテ生スヘキ失業労働者ノ善後ニ関スル決議』が満場一致で可決されています。

一方、1924年6月に設立された大阪市労働共済会を皮切りに、神戸、名古屋、東京の各市において、主として日雇労働者を対象とした失業救済制度が設けられました。大阪市労働共済会の失業共済規程によると、「加入者ハ従業毎一日ニ付金貳銭以内ノ掛金ヲ従業前納付」し、失業給付は「其ノ一回ノ共済金交付一日ノ額ハ六拾銭、日数ハ三日限」でした。日雇労働者ですから加入者は失業救済票を交付され、毎日職業紹介所内の同会出張所で従業又は失業の証印を受けます。この救済票を出張所に提出して給付を請求するわけです。戦後の日雇失業保険の原型ともいえます。その後1932年6月、大阪市労働共済会は日雇労働者以外の一般労働者を対象とする失業保険制度を初めて実施しました。これは保険料に応じて日額、納付期間に応じて給付日数を増減する仕組みでした。

さて、政府部内では失業保険制度の検討が引き続き行われていました。1922年11月に諸官庁の労働行政を集約して設置された外局としての内務省社会局では、当初第二部第一課で「其ノ他失業ノ救済及防止ニ関スル事項」、保険課で「其ノ他社会保険ニ関スル事項」を所管していましたが、1927年4月の組織再編で新たに社会部職業課が設置され、「失業保険ノ調査ニ関スル事項」が官制上に明記されました。この間、内務省社会局社会部は「失業問題調査資料」として40号にわたり世界各国の失業保険制度や失業対策をまとめています。ところが1925年8月30日、水野内相は『失業労働者救済ニ関スル声明』において、「失業者ニ対シテ金品ヲ施与スルガ如キハ徒ニ懶惰ノ風ヲ助長スル弊ニ陥リ易イノデカメテ此ノ方法ヲ避ケテ失業ニ困リ生活困難ナル者ニ対シテハ出来ル限り職ヲ与フル様ニシテ然モソノ労力ヲ地方公共団体ノ事業ノ方面ニ用ヒ兼ネテ救済ノ目的ヲ達スルニ若クハナイ」と述べ、失業保険制度の導入を否定し、失業対策事業によって対処することを表明しました。

もっとも、同年6月22日に設置された社会事業調査会は1927年6月18日の『失業保護施設ニ関スル体系ニ関スル決議』において、「失業保険制度ノ確立ニ付テハ労働保険調査会等ニ於テ相当講究スヘキモノナルモ差当リ現今ノ共済組合ヲ改善シ失業救済ノ方途ヲ講スルト共ニ主要都市関係団体ヲシテ日雇労働者ニ対シテ適當ナル失業共済施設ヲ講セシメ国ハ之カ監督並ニ助成ノ方法ヲ講スルコト」を求めています。また1929年7月に設置された社会政策審議会は同年12月21日の『諮問第一号ニ対スル答申』において、「失業共済施設ノ普及発達ヲ促シ之カ適當ナル監督助成ノ方途ヲ講スルコト」、「我国情ニ適應セル失業保険制度ニ関シ調査ヲナスコト」、「失業防止ニ備フル基金（失業基金）ノ蓄積ニ関スル調査ヲナスコト」を求めています。

さらに、1926年4月に設置されていた失業防止委員会は1933年6月15日、『日雇労働者失業共済施設要綱』をまとめ、この制度を大都市を中心に普及させ、国庫もこれを補助すべきことを主張しました。これに対して経営側の全産聯は「日雇労働者の如く常習的に失業する者の失業救済施設は本質上並に経験上独立経済を立て難く・・・財政の基礎甚だ薄弱」と反対しています。

4 退職積立金及退職手当法^{*5}

その後世界大恐慌による不況により失業問題が深刻化する中で、1932年内務省社会局内に設置された失業対策委員会は失業保険制度や解雇手当制度について検討を重ねました。この間、1934年にはILO総会で「非任意的失業者に対し給付又は手当を確保する条約」（第44号）が採択されるなど、国際的にも失業保険制度確立が要請される状況にありました。これに対し経営側は、日本では解雇手当や退職手当を支給する慣行があるから失業保険を設ける必要はないと主張していました。

これを理論的に述べているのが全産聯に勤務していた森田良雄です。彼は1925年に出した『失業保険論』^{*6}では、私案として失業保険制度を提案していたのですが、1932年の『失業補償論』^{*7}では、「私は現在各企業毎に行はれつつある雇主の一方的拋出に依る解雇手当制度を一般化し、且つ被用者の手当請求権を、国家がある程度まで保障することが、差当り最善の方策であらうと考へる者である」、「一体近代的意味に於ける社会保険の最高目標は、独り保険事故に因る損失の填補といふ救済的分野に限局せらるべきでなく、更に一步を進めて、斯る保険事故の発生を未然に防止するに在ることは、今更々する迄もないことである」、「我が解雇手当制度は、欧州の失業保険が失業の責任を全体社会の上に課し、直接責任の帰属点を曖昧ならしめた結果、動もすれば折角の失業救済制度が、却て失業を増加せしむるといふやうな矛盾に逢着してゐる現状に対比し、慥かに合理的な制度と謂ふことが出来ると思ふのである」と主張しています。

失業対策委員会は失業保険制度を諦め、小委員会で3つの案を検討しました。第1の「解雇手当制度」は、事業主が被用者を解雇しようとするときは一定額以上の解雇手当を支給せねばならず、そのために事業主に基金を設け積立をさせるという案でしたが、創立以来解雇者を出していないという優良企業もあり、将来の解雇の予測は困難で積立額を的確に定めることができないと批判されました。第2の同名の「解雇手当制度」は工場法施行令の解雇予告手当を勤続年数に応じて30日ないし50日以上とするという微温的な案で、現状を改善す

^{*5} 沼越正巳『退職積立金及退職手当法釈義』有斐閣（1937年）、労働事情調査所編『退職積立金及退職手当法詳解』モナス（1936年）。

^{*6} 森田良雄『失業保険論』巖松堂書店（1925年）

^{*7} 森田良雄『失業補償論』章華社（1932年）

る効果がないと批判されました。第3の「事業主別失業手当制度」は、事業主に失業手当基金積立金を拠出させ、国が事業主別に勘定を設けて管理し、自己の責めに帰すべからざる事由で解雇され又は退職した労働者に失業手当を支給するという案で、解雇後失業するかどうかは事業主の関知するところではないと批判されました。

こうして、解雇手当や失業手当の立法が困難となる中で、小委員会は結局、事業主都合の解雇だけでなく自己都合退職の場合も含めて、広く労働者が退職する場合の全てに手当を支給する退職手当制度の法制化に向かいます。こうして1935年6月に発表された退職積立金法案要綱（原案）は、10人以上規模事業場を対象として、従業者の賃金から100分の2を積み立てる（退職積立金）とともに、毎期の利益金の中から賃金の100分の3相当額を積み立て（特別退職積立金）、さらに利益金の10分の1からこれを差し引いても残りがあれば賃金の100分の1相当額を積み立てる（解雇手当準備金）というものでした。

これに対して使用者側は、「退職手当は勤労に対する慰労の表徴として情誼に基づいてする贈与であって、法律で強制すべき筋合いではない」と猛烈に反対運動を繰り広げ、対象を30人以上規模事業場に縮小した修正案にも反発し、翌1936年に法案が議会に提出された後もロビー活動を行った結果、対象は50人以上規模の工場鉱山に限定されるなど多くの修正が加えられ、ようやく成立にこぎ着けました。

結局、事業主は毎月労働者の賃金から100分の2を控除し、労働者名義で退職金として積み立て、退職時に払わなければならない（退職積立金）とともに、その負担能力に応じて行政官庁の認可を受けた額（賃金の100分の3以内）を積み立てなければならない（退職手当積立金）ことになりました。さらに、事業主が事業の都合により労働者を解雇したときは、特別手当を加算して支給しなければなりません。特別手当の額は、勤続1～3年未満で賃金20日分、勤続3年以上で35日分です。

いずれにしても、本法の制定によってそれまで任意の制度であった退職手当が法律上の義務となり、対象となった企業は一斉に退職手当規程を設けることになりました。本法の施行令では、労働者が退職を申し出た場合であっても、次に該当するときは自己都合退職とはしないとして、負傷・疾病・老衰のため業務に堪えないとき、就業規則等で定める定年に達したとき、陸海軍に召集されたとき、女子労働者が結婚するとき等が挙げられています。労働総同盟や全産聯が示した規程例でも同様で、これが多くの企業に定年制が導入されるきっかけとなりました。もっとも、実際の定年退職者はまだごく少数だったようです。

こうして作られた退職積立金及退職手当法ですが、1941年に労働者年金保険法が制定されるとともに任意制度とされ、1944年2月に同法が厚生年金保険法に改正されるとともに廃止されてしまいました。その際、解雇であるか自己都合であるか等は区別なく、全て「已ムヲ得ザル事由ニヨリ退職シタモノトミナ」され、しかもこの時点で精算されずに退職時に支給を受けるものとされました。ただ、強制的制度としては実質的に5年しか実施されなかったものですが、公的制度として失業保険よりも先に退職手当が作られてしまったことの影響は

意外に大きかったかも知れません。戦後失業保険制度が設けられてからも、特に労働者の側においてこれを失業という事故に備えるための保険というよりも、必ず訪れる退職という時点に向けて積み立てた貯蓄のように考える習性が抜けきれず、結果的に給付を最大化するために失業し続けるというモラルハザードの原因となったとも考えられます。

5 失業保険法の制定*8

(1) 社会保険制度調査会における審議

終戦後、激しいインフレと生活不安の中で失業問題が大きくクローズアップされ、失業保険制度制定に対する社会的要請も高まりを見せました。この中で、1945年12月8日、GHQは日本政府に対して「失業者及びその他の貧困者に対する食料、医療、住宅、金融的援助、厚生措置を与へるべき詳細且つ包括的計画」を提出するよう求めました。これを受ける形で、1946年3月29日、厚生省に社会保険制度調査会が設置されました。当初これを担当したのは1945年10月1日に設置された保険局庶務課でした。当時の保険局長は上山頭、庶務課長は高田浩運です。当時の厚生官僚の考え方を上山の回想から引用してみましょう。「失業保険の最大先例として、1911年創設の英国の失業保険があり、・・・財政上の大負担となったばかりでなく、惰民の養成その他各種の非難を受けた。・・・このような失業保険観が、いわゆる識者の頭には多分に焼き付けられており、失業保険の創設には十二分に慎重でなければならぬとの意見は、相当強く潜在していた。「われわれは考えた、まず、失業保険の実施は時代の要請であり、必至の勢いであろうと。しかし、保険は単なる法制の制定では終わらない、そろばんを土台にした現業であるのに、通貨価値の激変により、既存の社会保険が半身不随となっている。通貨価値の今少しの安定のない限り、新しい保険の創設ははなはだしい冒険であろう。とはいえ、当時は占領行政の初期で、毎日新しい指令や勧告がなされている。失業保険についても、いつやれといってくるかわからない。一日も早く一応の案だけは準備しておきたい。そんな気持ちで臨んでいた。」*9

もっとも、実際には失業保険法の立案はもっぱら日本政府側で進められ、職業安定法のようなGHQの介入はほとんどなかったようです。それは「司令部の担当官のレベルが、職業安定法の関係の方が高かったのです。ところが失業保険法の担当官というのは属官級なのです。ですから政策とか法律とかいうものは知らないのです」*10という背景があったということです。

*8 亀井光『失業保険法・失業手当法の逐条解説』労働通信社（1948年）、『失業保険十年史』、末高信『失業保険と完全雇用』社会保険法規研究会（1947年）、清水玄『失業保険解説』オアシス社（1947年）、菅沼隆「日本における失業保険の成立過程」（『社会科学研究』43巻2号、3号、44巻3号）。

*9 上山頭「失業保険法の生まれるまで」（『失業保険十年史』）

*10 「座談会:職業安定法・失業保険法制定当時を顧みて」における亀井光の発言（『労働時報』10巻12号）

社会保険制度調査会の正式発足までの間に、その準備のために委員候補者を集めて社会保険協議会が4回にわたって開かれました。そのうち第3回（1946年5月2日）と第4回（同年5月9日）に失業保険についての検討が行われたのですが、第3回ではそもそも失業保険が必要か否かが議論され、消極的・否定的な意見が多かったということです。第4回でも北岡寿逸が失業保険の危険性を意見書として提出するなど消極論が強かったのですが、森莊三郎や大河内一男が積極論に転じました。これは厚生官僚の主導によるものであろうとされています*11。

1946年6月14日に社会保険制度調査会の第1回総会が開かれ、「失業保険制度の創設」が研究題目として決定され、これは第三小委員会で審議されることとなりました。ここで賀川豊彦が失業保険組合方式を強く主張します。7月4日の第1回会合に提出された賀川の失業保険組合法案は、「相互救済の精神に則り職域又は地域単位の失業保険組合を設け、被傭者並に雇傭主の負担する保険料及国並に地方自治体の負担する補助金により失業者に対して失業手当を支給せんとするもの」で「危険分散の為、国が再保険する制度」です。支給条件は「労働意思及労働能力あり、自己の意思によらず失業したこと」、「毎日定刻に勤労署に出頭し、失業の認定を受けること」、「あらかじめ、勤労署に届出した本業及希望業種（三種）の斡旋を拒否したのでないこと」であり、給付額は「連続3日以上失業に対し、第1日に遡及して1日10円」、ただし「1月に21日以上給付しない」とされています。再保険制として、中央に失業保険特別会計を設け、各組合が毎年度その剰余金の半額を納入し、国の負担額と併せて、各組合の財政状態が一定限度を割る場合に再保険金が交付されます。

この案については、当時の上山局長が「今なお記憶にあざやかなのは、賀川委員が、氏自身かつて神戸で、日雇失業者を対象とする失業保険組合を作られた体験から、当時の頹廢した人心のもとでは、国営方式は乱給—不正受給が多くて困るに決まっている。組合方式により、互いに自制させなくては駄目だということを強調されていたことだ。」と回想しています。確かに、こういう組合方式は、組合員の相互扶助という性格が強くなるので、モラルハザードの危険性は弱くなりますが、「各組合は危険分散の範囲が狭いから偶然の事象が強く現れ大数の法則が現れないから保険として成り立たない」という批判を浴びることになります。さらに、賀川案は完全な任意設立方式ですから「失業の危険の多い業種にのみ出来る。従って危険分散のため再保険制をとっても保険料は極めて高く保険財政に危険が多」くなります。

これに対して厚生省から失業保険組合法要綱と国営失業保険法要綱という2つの案が提示されました。前者は賀川案に加入強制の仕組みを導入したもので、「組合員の資格を有する者の2分の1以上が組合員たる場合は地方長官の指定により組合員の資格を有する者は総て組合に加入することを要する」と、一種の労働協約の地域的拡張適用のような制度としています。

*11 菅沼隆論文 43 卷 3 号 p257~258

しかし、厚生省当局の意向は国営保険方式にありました。この案は一般失業保険制度と日傭労働者失業保険制度からなり、いずれも政府が保険者となります。一般失業保険制度では、「失業前1年間に於いて合計3月以上保険料を納付したこと」が受給資格で、支給条件は、「失業後定期的に勤労署に出頭し失業の認定を受けること、勤労署による就職斡旋を正当な理由なしに拒否したのでないこと、自己の不行跡により解雇せられたのでないこと」ですが、さらに「自己都合に基づく離職、又は争議による就業停止は失業と認めない」となっています。待機は2週間で、給付額は1人1日20円が原則ですが、「扶養家族1人に付5円を付加給付として支給する」（上限30円）と家族加算の仕組みがありました。一方日傭労働者失業保険制度では、失業日の前10日間に1日以上就業し保険料を納付したことを条件とし、定刻までに日傭勤労署の定める場所に出頭し就業できない場合に、連続3日以上失業に1日20円、1年180日を限度として支給するというものですが、一般失業保険制度と異なり加入強制ではなく任意加入制度です。

これらが審議された結果、8月15日の第3回会合で組合方式は退けられ、国営の一般失業保険で行くことが決定しました。そして、事務局が「失業保険制度要綱案」を作成し、これが12月13日の社会保険制度調査会総会で承認され、厚生大臣に答申されました。しかし、その過程では北岡寿逸の強い反対論（「失業保険ハ失業ヲ増加ス。何トナレバ、(1) 濫給多シ、(2) 保険詐欺、(3) 賃金ノ適応性ヲ失ハシム、(4) 惰民養成」^{*12}）が繰り返され、第三小委員会の審議経過報告書では「失業保険制度創設の必要性は、各委員ともこれを認めながらも、同時に、その実施を困難とするやうな諸種の事情の存することも、又認めざるを得なかった」と逡巡の跡を残しながら、「しかしながら、かかる困難とする事情については、漸次改善されるといふ見通しがついて来たやうにも考へられ、なほ、衆議院においても、失業保険制度創設の要望は生活保護法の附帯決議となって現はれ、速やかに、この制度の施行準備をなすべき段階に達したと考へられる」^{*13}となんとか推進論をもっていったようです。ちなみにこの附帯決議は、1946年8月18日に衆議院生活保護法案委員会で作られたもので、「本法を中心に社会事業法、司法保護法等の調整を図り、且つ国民健康保険組合の改善、失業保険の創設に邁進すべし」と述べています。

なお、この間8月29日に、運輸省船員局長から保険局長に対し、船員業務の特異性、失業の態様等陸上のそれとは異なるものがあるので、現行船員保険法に失業保険制度を設け、一般失業保険とは別個の体系とすることを申し入れています。

同年11月11日から14日にかけて、経営者団体、労働組合、学識経験者を招いて公聴会が開かれています。労働側が「是非共実施すべきである」だけでなく、「即時実施」（産別会議）ないし「即時準備し可及的速やかに実施」（総同盟）を要求したのに対して、使用者側は「制度の創設に着手することに賛成」（日本産業協議会）はしつつも、「我が国経済安定の見通し

*12 菅沼隆論文 43 卷 3 号 p282

*13 菅沼隆論文 43 卷 3 号 p283

確立の時実施すること」(同)と即時実施には反対でした。また、労働側が「強力な失業対策を確立し併せて実行すること」(総同盟)を要求しているのに対し、使用者側の関心が「本制度と現行退職手当制度とを合理的に調整すること」(日本産業協議会)にあるのも興味深いところです。制度設計については、労働側と使用者側、さらに一般からも「女子を任意加入とすること」が要請されています。当時の人々にとって、女子を強制加入とすることはかえって不利益と考えられていたようです。

こうして答申された失業保険制度要綱案は、一般被用者に対しては国営強制失業保険制度を創設し、日傭労務者については地方自治体が設立する特殊法人による任意失業保険制度を設けることとしていました。前者では女子も強制加入とされ、「年報酬額一定額以上の職員」「日傭労務者等臨時に使用せられる者」「季節的労務者」が適用除外とされています。受給資格は「失業前1年間に於いて合計6月以上保険料を納付したこと」で、待機は2週間、支給額は1日について標準報酬日額の100分の60、支給期間は一律に180日でした。保険料は国、雇主及び被保険者が三分で負担し、事務費は国が全額負担です。

(2) 失業保険法案

1946年12月13日に上記失業保険制度要綱案が答申されて、ボールは形の上でも厚生省の手に移りました。厚生省は保険局庶務課を中心に議会に上程すべく失業保険法案の作成を急いだようです。この頃の昭和22年度厚生省予算請求の中に「失業保険特別会計歳入歳出概計書」があり、1947年7月施行、1948年1月本格的給付開始という予算を組んでいました。当時の河合良成厚生大臣は省議の席上で、「この際社会党が考えるくらいの進歩的政策は、どしどし自分たちの手でやってしまうんだ。失業保険も一つやろうじゃないか」と気炎を上げていたそうです^{*14}。答申では実施時期が明示されていないにもかかわらず、厚生省が実施を急いだ背景として、菅沼隆氏は「多分に推測の域を出ないが、おそらく労働省設置構想が急浮上し、失業保険の労働省移管が叫ばれていたため、失業保険を厚生省に残すためであったと思われる」と推測しています^{*15}。

労働省の設置は、既に1945年11月24日に労務法制審議委員会が答申した労働組合法案の附帯決議として「政府ガ労働行政機構ヲ整備拡充シ、出来ル限り速カニ労働省ヲ創設シ之ニ勤労行政ヲ統一スベキ手續ヲ講ズル」ことが求められていました。その後、1946年5月28日、吉田内閣の閣議で「今後における労働行政の重要性に鑑み、あらたに労働省を設置する方針の下に、内閣法制局、厚生省その他関係各庁において、研究を進めることと致したい」と了解され、国会でもその旨答弁されました。しかし11月にいたって方針が変わり、厚生省内に労働総局を設ける案も考えられましたが、まもなく立ち消えになり、1947年1月から2

*14 上山頭「失業保険十年史に寄せて」

*15 菅沼隆論文44巻3号p82

月にかけては政治的な意図で労働省設置が宣伝されましたが、これも連立流産と共に見合わせになるという経緯であったようです。

結局同年4月の総選挙で社会党首班の片山内閣が成立し、公約に掲げた労働省の設置に取りかかりました。6月10日に労働省設置準備委員会が設置され、6月14日から小委員会を設けて討議が行われましたが、その中で婦人問題の所管、船員労働の所管、社会保険の所管について意見が対立しました。社会保険については、まず失業保険を労働省において所管することに意見が一致しました。失業保険以外の社会保険については、労働省移管が11名、厚生省所管が10名、保留1名という状態で、一旦は労働省移管が決定したのですが、なお政府部内で意見がまとまらず、結局片山首相の裁断で労災保険のみを労働省に移管するということでは決着が付きませんでした。この時省内でも「(三治) それは厚生省の省議で相当議論はなされたわけですか」「(吉武) いや、やりましたよ。大げんかをしたものです」*16という状態だったようです。労働行政からすれば、健康保険や厚生年金も労働者保険の一環であるわけで、労使委員ともそれに賛成していたのですが、厚生サイドが押し切った形です。いずれにしても、失業保険があまり問題なく職業安定局の所管に決まったのは、「失業保険を社会保険であると簡単に考えるのは危険で、これは一般の保険行為から切り離して職業安定局で扱うべき性質のものである」という北岡寿逸の意見によるものですが、北岡が社会保険制度調査会において失業保険制度に対する強硬な反対派であったことを考えると、いささか皮肉な感じもします。もっとも、社会保険としての失業保険はモラルハザードの原因となるから反対であり、やるべきは完全雇用政策であるという北岡の発想からすると、失業保険を組織的にも職業紹介にリンクさせなければ危険だというのは自然な考え方であったのでしょう。実際、上記失業保険制度要綱案でも、定期的な勤労署への出頭と就職斡旋拒否への給付停止が明示されていました。今ひとつ、失業保険制度の立案に携わってきた上山頭保険局長が、1947年2月に勤労局長（職業安定局長に改称）に異動したことも、この移管を促進した要因かも知れません。

これと前後して、「6月下旬招集の特別国会へ開会早々の提案を目標にし、確か7月10日までに法案を準備するようとの指示を受けたのが、6月初めのこと」だったと上山氏は証言しています。同じ頃内閣に関係各庁及び民間有識者からなる「失業保険法案及び失業手当法案起草委員会」が設置され、職業安定局庶務課が「昼夜兼行の作業を続け、一カ月そこそこで予定の7月10日頃には、一応の案をまとめ上げ」るに至りました*17。実務的な責任者は亀井光庶務課長で、担当官は不破寛昭事務官でした。

起草委員会では、立案の基本方針として、失業保険と並んで失業手当を設けることが決定されました。これは、失業保険の給付の開始はどうしても翌年4月頃となるので、それまでに経済緊急対策によって生ずる失業者に対しては、政府の一方的給付になる手当制度が必要

*16 「労働省20年の歩み—歴代事務次官は語る」（『労働行政史』第二巻に引用）

*17 上山頭「失業保険十年史に寄せて」

となったためです。その他、起草委員会で議論となった論点としては、女子を強制適用とするか、官公吏を適用除外とするかといった点がありました^{*18}。

女子については、「女子は退職の理由が主として結婚などの場合が多く、失業とは認めがたい」という理由から任意加入としていました。起草委員会の原案では、強制被保険者は「左に掲げる事業の事業所に使用される男子労働者」とし、「前項事業所の女子労働者・・・は従業員の2分の1以上が同意し、労働大臣の認可を受けたときは包括して被保険者となれる」としていたのです。しかし、提出法案では強制加入となりました。これは、「総司令部では、むしろ新憲法の男女同権の大原則といった立場から、男女同一の取扱にすべきだとの意向であり、強制適用ということに改まった」^{*19}といういきさつだったようです。

官公吏については、「官公吏は現業をも含めて恩給制度、官業共済組合、退職金等があるのでこれを除外すべきである」としていました。おそらくこれにもGHQが介入したためと思われるが、最終的な政府案では官公署に雇用される者も当然被保険者になるとしつつ、「国、都道府県、市町村その他これに準ずるものに雇用される者が離職した場合に、他の法令条例規則などに基づいて支給を受けるべき恩給、退隠料その他これらに準じる諸給与の内容が、この法律に規定する保険給付の内容を超えると認められる場合には、前条の規定にかかわらず、政令の定めるところによって、これを失業保険の被保険者としない」と、事実上ほとんどの官公吏が適用除外となるような仕組みとなりました。

一方、社会保険制度調査会の要綱までは含まれていた日傭労務者のための制度は消えてしまいました。起草委員会でも議論になっていなかったようです。法案では「日々雇い入れられる者」「二箇月以内の期間を定めて雇用される者」「季節的業務に四箇月以内の期間を定めて雇用される者」等は適用除外としていますが、その理由について解説書は「これらの労働者を除外したのは、一に保険技術上の問題による。保険料の徴収、保険給付の算定など手続き上の困難が多いためである。一部には、これらの労働者は雇用期間が短いため、その期間後は当然に失業が予想されているのであるから、除外するとの意見もある。が、本法に於ける場合は、専ら技術上の問題だとされている」^{*20}と述べ、技術上の問題が解決すれば適用すべきとの考えを示しています。

こうして、失業保険法案及び失業手当法案が1947年8月28日に第1回国会に提出され、審議の結果一部修正して11月21日に可決成立し、11月1日に遡って施行されました。

制定当時の失業保険法は現行法に比べると極めて簡素な作りでした。保険給付の受給要件は離職の日以前1年間に通算して6ヶ月以上の被保険者期間があることであり、失業保険金日額は賃金日額に応じてその40%~80%、給付日数は一律に180日でした。また保険料率は労使それぞれ1.1%ずつであり、国庫負担が3分の1でした。なお、被保険者のうち、当然

*18 労務行政研究所『逐条解説失業保険法の詳解』労務行政研究所（1948年）

*19 上山頭「失業保険十年史に寄せて」

*20 労務行政研究所『逐条解説失業保険法の詳解』

被保険者は製造業、鉱業、運輸業、サービス業、商業で労働者5人以上の事業所に雇用される者であり、それ以外は任意包括被保険者とされました。また上述のとおり、「日々雇い入れられる者」「二箇月以内の期間を定めて雇用される者」「季節的業務に四箇月以内の期間を定めて雇用される者」「十四日以内の期間試みに雇用される者」「事業所の所在地の一定しない事業に雇用される者」は適用除外です。

なお、モラルハザードの観点から興味深い点として、社会保険制度調査会の要綱では「自己の不行跡により解雇せられた場合は、保険給付の全部又は一部を停止する」「自己の便宜に基づき離職した場合には原則として保険給付を与えない」と、また起草委員会の原案では「重大な過失、自己の責めに帰すべき事由で解雇され、理由がないのに自分で離職したとき・・・は支給しない」と、大変厳しい支給条件が付されていましたが、法案では「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、又は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ときは、待機期間（＝14日）の満了後一箇月以上二箇月以内の間において公共職業安定所の定める期間は、失業保険金を支給しない」と、いわば「待てば貰える」制度としたことです。さらに、この「やむを得ない事由」の中に「定年となったことによって退職した場合」「女子が結婚するために退職した場合」といった事由が認められたため、戦前の退職積立金及退職手当法とともに、失業という事故に備えるための保険というよりも、必ず訪れる退職という時点に向けて積み立てた貯蓄のように考える習性を醸成したようにも思われます。

もちろん、「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又はその指示した職業の補導を受けることを拒んだときは、その拒んだ日から起算して一箇月間は、失業保険金を支給しない」という規定はありますが、国会審議において米窪労相が「就職の自由は認めなければならない。求人・求職の条件が相違する職業に応ぜぬからといって、直ちに失業者と認めないということとはできない。本人の自由意思を尊重することが建前である。公共職業安定所は、本人に適した職業を紹介することに努めるもので、その意思に反する職業、あるいは不適當な職業を無理に押しつけるものではない」と答弁したこともあり、失業の認定が緩やかになってしまった嫌いがあるようにも思われます。

6 失業保険制度の展開

(1) 日雇失業保険制度の創設等*21

このように失業保険法は制定施行され、職業安定局に失業保険課が設置されました。しかし残された問題も多かったため政府はその改正を検討し、1948年10月21日には失業保険委

*21 亀井光『改正失業保険法の解説』日本労働通信社（1949年）。

員会に諮問しました。失業保険委員会は専門部会において討議することとしたのですが、その直後の12月18日にGHQから経済安定9原則が指令され、これに伴い行政整備と企業整備が行われ、新たに多数の失業者が発生するという深刻な事態に立ち至りました。そこで、政府は翌1949年3月4日、「現下の失業情勢に対処すべき失業対策に関する件」を閣議決定し、その中で給付期間の延長、適用範囲の拡大、日雇労働者に対する失業保険制度の創設が盛り込まれました。失業保険委員会は4月7日に法改正の答申を行い、これに基づき政府は4月20日に改正法案を国会に提出し、5月12日に成立に至りました。改正点は次の3点です。

第1に、従来適用除外とされていた土木建築業、映画・演劇等興業関係事業、旅館・料理店及び接客娯楽関係事業が新たに当然適用事業とされました。これに伴い、適用事業の規定ぶりがポジティブリスト方式からネガティブリスト方式に変わりました。なお適用除外されるのは、農林水産業、教育研究業、保健衛生業、非営利事業ですが、これら事業を行う法人たる事業主がその事務所で雇用する者は対象となります。

第2に、保険金日額を賃金の高低を問わず一律に賃金日額の60%にしました。旧法で保険金日額を賃金日額に応じてその40%~80%とする逡減逡増方式をとったのは「“低給者に厚く、高給者に薄く”という考え方によるものである。失業保険が、失業時の最低生活を保障するという建前である以上、これは当然の措置とされている」*22という理由ですが、改正法の解説書*23では「失業保険は、前に述べたように、失業者の離職前の生活水準（賃金）に応じた最低生活の保障をすることを目的とするのであるから、賃金の低かった失業者には、その低かった賃金に応ずる最低生活を保障し、賃金の高かった失業者には、その高かった賃金に応ずる最低生活を保障すればよいのである」と、まったく反対の考え方を示しています。これは、失業保険制度の本質をどう考えるかに直接関わる問題ですが、制度創設当時から二つの考え方があったことが窺われます。

第3が日雇失業保険制度の創設です。制定時の失業保険法は「日々雇入れられる者」「二箇月以内の期間を定めて雇用される者」を適用除外とし、ただし前者が1ヶ月を超えて、後者が2ヶ月を超えて引き続き同一の事業主に雇用されるに至ったときには適用されることとしていました。日雇労働者への失業保険の適用は法制定時からの課題でしたが、保険料徴収の仕組みがネックとなっていました。日雇労働者は毎日その雇用される事業主を異にし、支払われる賃金も異なるため、一般被保険者と同じ方法で保険料を徴収し、その受給要件を充たすかどうかを決定することは極めて困難であったからです。そこで、日雇労働者が事業主に雇用されるつど、毎日保険料を納付することができるような方法が必要でした。このために本改正で導入されたのが印紙制度（スタンプシステム）です。日雇労働者を雇用する事業主は失業保険印紙を購入し、日雇労働者に賃金を支払うつど、これを日雇労働者が所持する日雇労働被保険者手帳に貼付し、消印をしなければなりません。こうして手帳に貼付された印

*22 労務行政研究所『逐条解説失業保険法の詳解』（1949年）p75

*23 亀井(1949)

紙の数が2ヶ月間で32日分以上になると、翌月失業した際に失業保険金が支給されます。

改正当時の印紙料は、賃金額に応じて第1級が6円（事業主・労働者各3円）、第2級が5円（事業主3円、労働者2円）でした。また保険金額は第1級が1日140円、第2級が90円で、1ヶ月間に13日分から17日分までの失業保険金を支給することとされました。この定額制も、事務処理を簡易迅速に行うために採用されたものです。

日雇労働者の失業の認定は毎日公共職業安定所に出頭して行わなければなりませんから、日雇労働被保険者となるには地理的に一定の要件が課されています。それ以外の日雇労働者は適用除外のままです。ただこれは、日雇労働者が実際に特定の地域に日雇労働市場を形成している限りは、あまり問題になる要件ではありませんでした。

なお本改正の解説書^{*24}では、日雇失業保険制度について、「労働者供給事業の禁止に伴っていわゆる労働ボスの排除を徹底的に行うについても、かねて強い要請がなされていた」と述べています。これは「労働ボスに使用されていた日雇労働者は、仕事にあぶれた場合、労働ボスによってその生活の保障を受けていたのであって、労働ボスの排除によって、それから解放された日雇労働者は、自由な労働者となり賃金の搾取を受けることはないが、その反面失業時において生活の最低保障をなす措置がなければ労働ボスの排除を徹底的に行うことも困難であるから」だということです。

(2) 給付日数の改正

次の大きな改正は1955年8月に行われました。これは主として、いわゆる季節労働者による失業保険の濫給の傾向が現れ、デカンショ保険^{*25}などと批判されたため、これに対する適正化の措置が必要とされるようになったことや、失業保険の赤字が10億円に上るといった事態に対処するための改正です。

上述のように、もともと制定時の失業保険法は「季節的業務に四箇月以内の期間を定めて雇用される者」等を適用除外とし、ただし「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とき」は適用されることとしていました。1949年改正で「季節的に雇用される者」も適用除外に追加したのですが、これは「農閑期において出稼ぎに出る農業労働等は、別に農業という本職があり、季節が過ぎて事業主から離職しても、何ら失業者となる危険がない」と考えられたからです。ここで想定されていたのは、冬の間農家を離れて出稼ぎに出るというタイプでした。

ところが、現実にはまったく逆のタイプの季節労働者が増加していきました。春から秋にかけて建設業等で就労し、冬場は積雪のため就労できなくなるというタイプです。こういう

*24 亀井(1949)

*25 積雪地などで、夏場は公共事業等で働き、冬期は仕事がないため失業保険を受給することを、デカンショ節（「デカンショ、デカンショで半年暮らす、後の半年は寝て暮らす」）に引っかけたもの。

季節労働者については、季節的に雇用される者であっても4ヶ月を超えて雇用されれば季節性が阻却されるという解釈が行われるようになり、濫給がされるようになったのです。そこで、実際の雇用関係を見た場合、この区別は困難であるという理由づけで、季節的に雇用される者であっても、その雇用期間が当初より4ヶ月を超えると認められる者は適用することとしました。いわば実態を認めて譲歩したわけです。

それに対し、こうした季節労働者に対する給付額が過大にならないように、給付日数について、それまで一律に180日間であったものを、継続雇用期間に応じて270日、210日、180日、90日の4段階とし、季節労働者など短期被保険者は90日としました。失業給付の歴史はある意味でモラルハザードとの戦いの歴史でもあります。これはその第1弾ということになるでしょう。

ただ、制度設計としては、給付日数を継続雇用期間にリンクさせることは、確かに短期間に失業就職を繰り返す者のモラルハザード対策としては有効ですが、逆に失業給付を失業という事故に対する給付というよりは、長期勤続して払い込んだ保険料の退職時の払い戻しと見なし、その「全額払い戻し」を受けるまでわざと失業状態を維持しようとする別のモラルハザードの源泉ともなりかねません。これはこの後制度につねにつきまとう問題となります。

この他、不正受給に関する規定を整備するとともに、その防止を図るため被保険者資格得喪確認制度が設けられました。またこれは制度の拡充ですが、保健衛生事業及び社会福祉事業を当然適用事業としました。

(3) モラルハザードとの戦い

1960年3月の改正は、エネルギー革命に伴う炭鉱離職者対策の一環として、公共職業訓練受講中の給付日数延長制度や広域職業紹介活動命令地域に係る給付日数の延長制度(90日間)が設けられるとともに、所定給付日数を3分の2以上残して就職した者には50日分、2分の1以上残して就職した者には30日分支給するという就職支度金制度が創設されました。

本来失業中の生活保障というセーフティネット機能を果たすべき失業給付制度が、かえって再就職を阻害するモラルハザードとして逆機能してしまうというのは世界的に見られる現象ですが、日本でもここでこの問題に直面し、本来失業者が望んでいるはずの就職にわざわざ報奨金を付けることで再就職を促進するという制度の複雑化に入り込んでいくことになりました。

なお、高度経済成長の中で失業保険制度は黒字が続き、国庫負担率が3分の1から4分の1に引き下げられたほか、労使の保険料率も既に累次引き下げられていましたが、さらに各0.8%から0.7%になりました。

1963年改正では、同一事業主に継続雇用された期間の長短に応じて給付日数を定める制度を改め、離職後1年以内に被保険者資格を再取得した場合には、その前後の被保険者として

雇用された期間を通算して、その期間の長短に応じて給付日数を定めることとする等の改正を行っています。

このころ、日本の労働市場は全般的な労働力不足状態に突入していましたが、失業保険受給者はいっこうに減少せず、むしろ季節受給者や女子の受給者が急激に増加する傾向にあり、しかも再就職の意欲に乏しいことが世論の批判を浴びていました。そこで、1964年8月、職業紹介との緊密な連携の下に失業保険給付の適正化を図るため、「失業保険給付の適正化について」通達が発せられ、窓口指導が強化されました。しかしながら、「労働の意思と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」であるか否かの認定を巡って受給者とのトラブルを引き起こし、「カラスの鳴かない日はあっても、求職者の泣かない日はない」とか「職安無情」などと呼ばれる一方、受給者が実績づくりのために職業相談や職業紹介を形式的に受け、面接では意図的に不採用になるよう振る舞うなどの事態が発生し、状況の改善につながらず、挫折してしまいました。このモラルハザード問題はこの後も長く後を引くこととなります。

失業保険・雇用保険制度における所定給付日数の推移

○1947年失業保険法

一律に6か月の被保険者期間で180日の給付期間

○1955年改正

継続雇用期間（被保険者期間）により段階制

継続雇用期間 (被保険者期間)	1年未満		1年以上 5年未満	5年以上 10年未満	10年以上
	9月以下	10月以上			
給付日数	90日	180日	180日	210日	270日

○1970年改正（本文では省略）

継続雇用期間 (被保険者期間)	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
	9月以下	10月以上				
給付日数	90日	180日	180日	210日	270日	300日

○1974年雇用保険法

離職日の年齢	30歳未満	30歳以上 45歳未満	45歳以上 55歳未満	55歳以上
一般	90日	180日	240日	300日
身体障害者等就職困難者	240日			300日

○1984年改正

年齢と被保険者期間によるマトリックス

被保険者期間	年齢	30歳未満	30歳以上 45歳未満	45歳以上 55歳未満	55歳以上 65歳未満
	1年未満	90日			
1年以上5年未満	90日	90日	180日	210日	
5年以上10年未満	90日	180日	210日	240日	
10年以上	180日	210日	240日	300日	
身体障害者等就職困難者	240日			300日	

○1989年改正

労働時間、年齢と被保険者期間によるマトリックス

労働時間	被保険者期間	年齢	30歳未満	30歳以上 45歳未満	45歳以上 55歳未満	55歳以上 65歳未満
		1年未満	90日			
一般被保険者	1年以上5年未満	90日	90日	180日	210日	
	5年以上10年未満	90日	180日	210日	240日	
	10年以上	180日	210日	240日	300日	
	身体障害者等就職困難者	240日			300日	
短時間労働被保険者	1年以上5年未満	90日	90日		180日	
	5年以上10年未満	90日	180日		180日	
	10年以上	180日	180日		210日	
	身体障害者等就職困難者	180日			210日	

○2000年改正

離職理由、労働時間、年齢と被保険者期間によるマトリックス

離職理由	労働時間	被保険者 期間	年齢	30歳未満	30歳以上 45歳未満	45歳以上 60歳未満	60歳以上 65歳未満
			1年未満	90日			
倒産・解雇等による離職者	一般被保険者	1年以上5年未満	90日	90日	180日	150日	
		5年以上10年未満	120日	180日	240日	180日	
		10年以上20年未満	180日	210日	270日	210日	
		20年以上	—	240日	330日	240日	
		1年未満	90日				

	短時間労働 被保険者	1年以上5年未満	90日	90日	180日	150日
		5年以上10年未満	90日	150日	210日	150日
		10年以上20年未満	150日	180日	240日	180日
		20年以上	—	210日	300日	210日
倒産・解雇 等による離 職者	一般被保険 者	1年未満・1年以上5年未満	90日			
		5年以上10年未満	120日			
		10年以上20年未満	150日			
		20年以上	180日			
	短時間労働 被保険者	1年未満・1年以上5年未満	90日			
		5年以上10年未満	90日			
		10年以上20年未満	120日			
		20年以上	150日			

(身体障害者等就職困難者については省略)

○2003年改正

離職理由、年齢と被保険者期間によるマトリックス

離職理由	被保険者 期間	年齢				
		30歳未満	30歳以上 35歳未満	35歳以上 45歳未満	45歳以上 60歳未満	60歳以上 65歳未満
倒産・解雇 等による離 職者	1年未満	90日				
	1年以上5年未満	90日			180日	150日
	5年以上10年未満	120日	180日		240日	180日
	10年以上20年未満	180日	210日	240日	270日	210日
	20年以上	—	240日	270日	330日	240日
倒産・解雇 等による離 職者	1年未満・1年以上10年未満	90日				
	10年以上20年未満	120日				
	20年以上	150日				

(身体障害者等就職困難者については省略)

(4) 全面適用への道^{*26}

さて、日本が高度経済成長によって先進国レベルに接近するにつれ、法制定時からの課題である5人未満事業所への全面適用問題が大きく浮上してきました。1964年10月には雇用

*26 住栄作『改正失業保険法精義』日刊労働通信社(1970年)。

審議会から全面適用への意見書が出され、これを受けて労働省は失業保険とともに労災保険についても全面適用とする法案を1967年4月に国会に提出しました。しかしほとんど審議されないまま流産し、その後1969年3月にも再度全面適用法案を国会に提出するとともに、両保険の適用と保険料徴収を一元化する労働保険徴収法案を提案しました。これらは年末の臨時国会でようやく成立に至りました。

これにより、まず、5人以上事業所についてはそれまで唯一適用除外とされてきた私立学校における教育研究事業が当然適用事業となりました。ところが、私立学校はなかなか加入しようとはせず、この問題は長く尾を引くこととなります。

重要なのは5人未満事業所で、個人の農林水産業以外は当然適用事業としつつ、激変緩和のため当面製造業、建設業、運輸通信業及び電気ガス水道業のみとし、これら以外は附則で当分の間適用しないこととしました。これらが適用されるに至るのは雇用保険法制定時です。

7 雇用保険法の制定^{*27}

(1) 雇用保険法の制定に向けて

高度経済成長の末期、政策立案者の問題意識は主として、季節労働者の半ば定期的な受給と女子結婚退職者の退職金的受給が全体の7割を占めるという状態を何とかしなければならぬという点にありました。労働力不足の下で、失業保険受給者の非常に多くが給付の必要性の疑わしい層に占められるという事態に対し、使用者団体やマスコミから惰民養成との批判が相次ぎ、失業保険無用論すら論議されるに至ったのです。また、1960年に導入された就職支度金についても、支度金を受給したとたん退職するなど受給目当ての行動が増加していました。一方で、労働力不足の中でも中高年齢者の就職は困難な状態で、所定給付日数が就職の難易度と関わりなく継続雇用期間のみで決められていることが不合理と感ぜられるようになっていました。

こういった問題となお残る全面適用問題、費用負担の問題等を含め、1970年1月から中央職業安定審議会失業保険部会で審議が行われ、その中で労働者側から操業短縮手当のような予防的給付を失業保険で行えないかといった論点も出されていますが、特に給付の適正化については意見の集約に至りませんでした。一方、労働省は1973年5月学識者のみによる失業保険制度研究会を設置し、制度改革に乗り出しています。同研究会は同年12月、失業保険制度研究報告を労働大臣に提出し、失業保険制度を抜本的に改正し、雇用に関する総合的機能を持つ雇用保険制度を創設することを提言しました。

そのうち従来の失業保険に相当する失業給付事業については、一律6割から上薄下厚の給

^{*27} 遠藤政夫『雇用保険の理論』日刊労働通信社（1975年）。

付率に戻すとともに、年齢等の就職難易度に応じて給付日数を定めることとし、また農林水産業労働者及び季節的受給者については 30 日分の一時金給付とすることなどが求められています。また、新たに事業主負担で雇用改善事業、能力開発事業及び雇用福祉事業の三事業を創設することとし、その中に「経済変動に対処するための雇用調整対策」として「休業を余儀なくされた労働者に休業手当を支給した事業主に対して、交付金を支給する制度を新設する」という一節が含まれていました。

労働省は同報告に基づき雇用保険法案要綱を作成し、中央職業安定審議会等に諮問し、答申を受けて法案を作成し、1974 年 2 月国会に提出しました。

(2) 文脈の転換

雇用保険法案に対して、総評と中立労連は真っ向から反対する立場をとりました。失業給付事業については給付の切り下げや制限として認められないとしつつ、三事業についても雇用保険制度とは別建てにすべきと主張したのです。一方、同盟からは雇用保険制度の創設を前提にその改善を求める意見が出されました。国会でも、社会党や共産党は、出稼ぎ労働者や女子労働者の締め出しを凶るものだと強く反対し、雇用保険法案は与野党対決法案となりました。審議の結果、自民・民社両党の修正案にも社会・共産・公明各党が反対し、衆議院は通過しましたが参議院で審議未了廃案となってしまいました。

ところが、この時には既に第 1 次石油危機が勃発し、企業による雇用調整が発生しつつあったのです。超過勤務の規制、新規採用の中止にとどまらず、一時休業や大量解雇も行われるようになりました。この中で、労働組合の姿勢が転換してきます。同盟はもともと雇用保険法を歓迎していましたが、反対だった中立労連が雇用保険法制定に回り、総評加盟の民間労組からも制定促進の声があがりはじめ、総評もついに制度の一部は緊急に立法化すべきだと発言せざるを得なくなりました。また、日経連をはじめとする経営者団体も、特に雇用調整給付金の早期実施を求める要望を行いました。

こういう中で、政府は 1974 年 12 月再度法案を国会に提出しました。今回は超スピードで審議が行われ、自民、社会、公明、民社各党による修正が行われた上、同月末に成立に至りました。この修正により、雇用調整給付金制度だけは直ちに、1975 年 1 月 1 日から施行されることになりました。

もともと主として失業保険制度のモラルハザード対策として立案された雇用保険法が、雇用調整給付金という立案時には法政策のごく一部に過ぎなかった部分をてこにして、労働側の求める制度として実現に至ったわけです。

(3) 雇用保険法による失業給付

雇用保険の失業給付は求職者給付と就職促進給付に再編されました。求職者給付という名称に、あくまでも求職活動の奨励を図るという給付目的が示されています。その基本給付は大きく改正されました。まず、それまでの一律6割給付から、賃金日額に応じて原則の6割から低賃金層では8割に遡増する仕組みとするとともに扶養手当を廃止しました。

もっとも大きな改正は給付日数で、それまでの被保険者期間に応じた仕組みから、被保険者期間1年以上の者については30歳未満の90日間から55歳以上の300日間に至るまで年齢階層別に定めるとともに、心身障害者等就職困難者については特に手厚くしました。失業給付は失業という事故に対して再就職までの生活の安定を図るための給付を行うのですから、年齢等による就職の難易度に応じて給付日数を定めることがもっとも合理的であるという考え方です。拋出期間と給付日数をリンクさせる仕組みは私保险的として原則排除されたのですが、後に1984年改正で再度復活することになります。

問題となっていた季節労働者については、短期雇用特例被保険者という制度を設け、基本手当の50日分（国会修正で原案の30日分から延長）に相当する特例一時金を支給することとするとともに、これら労働者を多数雇用する業種（農林水産業、建設業及び清酒製造業）については保険料が労使それぞれ0.1%ずつ高く設定され、一種のメリット制が導入されました。法政策としては、季節的失業は給付の対象にしないという方式もあり得たのですが、失業保険金が受給者の生活に組み込まれているという現実に配慮して、一時金という妥協的解決が図られたわけです。

同じく濫用が指摘されていた常用就職支度金も就職困難者のみに支給されることとされ、一律に30日分とされました。これも1984年改正で再度見直されることになります。

なお、保険料率はそれまで少しずつ引き下げられて労使各0.65%ずつ折半となっていました。雇用保険法により総額は1.3%で変わらないまま、労働者側0.5%、使用者側0.8%とされました。これは0.5%ずつ求職者給付を折半し、0.3%は雇用保険三事業に充てるということです。

8 雇用保険法の展開

雇用保険法制定以後の改正には、旧失業保険法以来の失業給付に係る改正と、雇用保険法で創設された政策的給付に係る改正がありますが、本稿では前者についてのみ改正経緯を見ていきます。

(1) 1984 年改正*28

1980 年代にはいると、高齢化が進展する中で、比較的短期間で離職する高齢者にも長期間の給付が保障されることが、比較的若年の長期勤続者と比べて公平を欠くとの意見が出てくるようになり、特に通常労働市場から引退し、求人もほとんどない 65 歳以降についても同様の扱いとなっていたことが問題となってきました。また、受給者の再就職率が 1974 年度の 40% から年々低下して 1983 年度には 10% を割り、再就職意欲を喚起するための制度の必要性が感じられるようになりました。雇用保険財政も悪化し、2 年連続赤字で積立金も減少しました。

労働省は 1983 年 8 月から中央職業安定審議会雇用保険部会で審議を進め、同部会は同年 12 月に報告を取りまとめました。これを受けて労働省は法案をまとめ、諮問答申を経て 1984 年 2 月に国会に提出しました。法案は同年 7 月に成立しました。

所定給付日数は、再就職の難易度に応じて定めるという原則を維持しつつも、被保険者であった期間をも要素として決定する仕組みとなりました。これにより、1 年～5 年、5 年から 10 年、10 年以上という 3 段階制とされました。これと従来の年齢階層別及び就職困難者が組み合わさってマトリックスとなったわけです。65 歳以上の高齢者については一時金として高年齢者求職者給付金（算定期間に応じて 50 日分～150 日分）を支給することにしました。

また、正当な理由なく自己都合で退職した場合に基本手当を支給しないこととする給付制限期間をそれまでの 1 ヶ月から原則として 3 ヶ月間とし、安易な離職を防止しようとししました。さらに、受給者の再就職意欲を喚起し、失業者の滞留を防ぐため、所定給付日数を 2 分の 1 以上残して再就職した者に再就職手当（30 日分から 120 日分）を支給することとししました。ただし、かつての就職支度金制度の濫用の弊に鑑み、1 年を超えて雇用されることが見込まれるような安定した職業に就職先を限定しました。

こういった改正は、失業給付制度を巡るモラルハザードが、あちらを解消しようとするればこちらで増大するというなかなか困難な性質があることを示しています。被保険者期間で差を付ければ就職の容易な長期勤続者にモラルハザードが発生し、年齢で差を付ければ短期勤続の高齢者にモラルハザードが発生します。早期就職者に報償を付ければ就職の容易な者に真に就職するつもりのない企業に形だけ就職して手当を受給するというモラルハザードが発生し、付けなければ満額受給し終わるまで受給し続けるという形でモラルハザードが発生します。全てに対応しようとするれば制度は限りなく複雑化してゆくことになります。

*28 加藤孝『改正雇用保険の理論』財形福祉協会（1985 年）。

(2) パートタイム労働者への適用拡大：1989年改正^{*29}

1989年改正は、社会保険制度の中で先駆的にパートタイム労働者を適用対象に含めた改正であり、非正規労働者に係る法政策としても重要な意味を持っています。

これにより雇用保険制度に短時間労働被保険者という概念が導入されました。これは「1週間の所定労働時間が、同一の適用事業に雇用される通常の労働者の1週間の所定労働時間に比し短く、かつ、労働大臣の定める時間数（33時間）未満である者」と定義されました。週33時間というのは、この時労働基準法の段階的改正による労働時間短縮の途中であり、法定労働時間が週44時間であったことからその4分の3としたものです。なお、適用対象となるのは法定労働時間の2分の1の週22時間以上の者です。

短時間労働被保険者については、受給要件としての被保険者期間について一般の6ヶ月より長い12ヶ月とするほか、一般被保険者よりも最大90日分短い給付期間のマトリックスを定められました。これは短時間労働者は離職率が高いこと、求人倍率はフルタイム労働者の3倍程度と高い水準にあり就職が容易な状況にあること等が理由とされていますが、この後パートタイム労働者に対する均等待遇問題が政策課題として意識されてくると疑問が感じられるようになり、2000年改正でかなり改善され、2003年改正で完全統一されました。また2007年改正では受給に必要な被保険者期間も統一されました。

(3) 給付と負担の抜本見直し：2000年改正

雇用保険制度は2000年、2003年と引き続いて失業給付制度について大きな改正を行いました。その主たる原因は失業者の急増に伴う雇用保険財政の急激な悪化にありました。失業等給付関係収支でみると、1994年度から支出が収入を上回るようになり、5兆円近くに達していた積立金が急激に減って1999年度には2兆円を割り込み、2001年度にはマイナスになると見込まれました。そこで、真に必要な者に給付を重点化するとともに保険料負担を引き上げる改正が行われたのです。

労働省は1999年6月から中央職業安定審議会雇用保険部会で制度の見直しに向けて検討を開始しました。同部会は8月に「雇用保険の見直しについて（中間報告）」を報告し、雇用保険制度が雇用面におけるセーフティネットの中核として引き続き安定的に十分な役割を果たしていくことができるよう、早急に制度の再構築を図る必要があるという認識を示し、いくつかの論点を提示しました。その後さらに検討が行われ、同年12月に「雇用保険制度の再構築について」と題する部会報告を取りまとめました。ここでは「再就職の難易度を年齢によって画一的に決定することとなっている現行の給付日数の体系を見直し、真に必要な者

^{*29} 若林之矩『新版雇用保険の理論』財形福祉協会（1991年）。

に対する給付の重点化を図る必要がある」として、「定年退職者を含め、離職前から予め再就職の準備ができるような者に対する給付日数は圧縮する一方で、中高年層を中心に倒産・解雇等により離職を余儀なくされた者には十分な給付日数が確保されるようにする必要がある」と、離職理由によって給付日数に差を付ける方向性が打ち出されています。

労働省はこれを受けて法案を作成し、2000年2月に国会に提出、同年5月に成立しました。この改正によって、所定給付日数のマトリックスは被保険者期間と年齢に加え、倒産・解雇による離職者か自己都合等による離職者かという区分が設けられました。パートタイム労働者か否か就職困難者か否かの区分も残されたため、大変複雑です。象徴的な例を示せば、20年以上勤続の通常の倒産・解雇離職者は概ね30日分ずつ増えて210日分～330日分となったのに対し、自己都合等離職者は一律180日分となり最大120日分減りました。これに伴い、パートタイム労働者に対する所定給付日数も倒産・解雇離職者と自己都合等離職者で差がつけられ、それぞれおおむねフルタイム労働者よりも30日分短い水準に設定されました。微妙な差を付けたものですが、完全に均等扱いとなるのは2003年改正においてです。

これと併せて、1993年以来労働者0.4%、使用者0.75%という低水準のまま据え置かれていた雇用保険料率が、労働者0.6%、使用者0.95%に引き上げられました。同じく、求職者給付について本来4分の1である国庫負担額が14%に下げられていたのを元に戻しました。これで雇用保険財政は改善に向かうはずでした。

(4) 2002年の運用改善

ところが、そうは行かなかったのです。2001年以降も失業率は依然として上昇を続け、しかも小泉内閣の構造改革政策によって、金融機関の不良債権処理等雇用失業情勢への影響がますます深刻化しました。雇用保険財政も、収入も増えたが支出がそれを上回って増加し、積立金は減り続けました。こうして、2000年改正法が2001年4月に施行されてからわずか1年後の2002年4月、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会において制度の在り方の検討が始められました。

同部会は同年7月に「雇用保険制度の見直しについて（中間報告）」を報告し、給付が再就職を阻害することがあってはならず、この趣旨にそぐわない事態が生じているのであれば見直しは必要だといった考え方が示されましたが、特に法改正を待たずに実施すべき事項として、再就職の促進や給付の適正化のため、失業認定の厳格化や給付制限の適用基準の見直しが唱われ、また弾力条項を使って雇用保険料率を労使各0.1%ずつ引き上げることが求められました。

厚生労働省はこれを受けて早速同年10月から保険料率を労働者0.7%、使用者1.05%に引き上げるとともに、9月から失業認定の厳格化や給付制限の積極的適用に乗り出しました。通達「失業認定のあり方を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) は、認定日の間の期間に求職活動実績が原則 2 回以上あることを確認して失業認定を行うとし、単なる職業紹介機関への登録、知人への依頼、新聞・インターネット等での求人情報の閲覧だけでは求職活動に該当しないと、1%程度のサンプリングで問い合わせを行い、申告が虚偽であれば不正受給として処理するとしています。また、安定所に紹介されたのに事業所の面接で故意に不採用になるような言動をした等の場合にも紹介拒否と解して給付制限を行うとしています。

これは 1964 年に行われたモラルハザードに対する給付適正化通達の再現という面がありますが、前回の失敗に学んで改善されたところもあります。

(5) 給付と負担の抜本見直し：2003 年改正*30

その後、雇用保険部会は審議を続け、2002 年 11 月に厚生労働省が提示した議論の叩き台をもとに、12 月に報告を取りまとめました。

求職者給付の関係では、まず雇用保険法制定以来の給付率 6 割～8 割を 5 割～8 割とし、基本手当日額の上限額を引き下げることが打ち出されました。これは、「高賃金・高給付層の中に基本手当日額が再就職時賃金を上回る者が多く見られる」ことへの対応ですが、報告には労働者委員から削減を行うべきでないという意見書が添付されるという形になっています。所定給付日数については 2000 年改正の方向性を徹底し、倒産・解雇による離職者はパートタイム労働者も含めて給付を手厚くし、自己都合等による離職者はフルタイム労働者を含めて給付期間を短くし、パートタイム労働者とフルタイム労働者の給付を一本化することが求められました。また、再就職手当を就業促進手当と改称し、それまでは常用就職した場合のみ再就職手当を支給していたものを、常用就職以外の形態で就職した場合にも就業促進手当を支給することも盛り込まれています。

その他、各種給付の見直しなどもありますが、法政策として興味深いのは保険料率の引き上げをめぐる政治過程です。厚生労働省が 11 月に提示した議論の叩き台では、労働者 0.8%、使用者 1.15%に引き上げるとともに、弾力条項による変更幅を±0.3～0.4%とすることも検討するとしていました。そして、一旦は労働政策審議会の結論として、労使の反対意見を添付しつつ、雇用保険制度の安定的運営を確保するために必要な負担としてやむを得ないと書き込む寸前までいったのです。ところが、この案がまとまる予定の直前に、塩川財務相が経済財政諮問会議で「給付を見直して保険料を上げずにすむようにすべき」と発言し、これを受けて坂口厚労相が「一般財源から国庫負担をいただけるのであれば、保険料率の引き上げは行わなくてもよくなる」と発言し、両省の事務当局は大混乱に陥ったと伝えられています。

このため保険料率引き上げは凍結され、その後与党間で政治レベルの話し合いが行われ、

*30 濱口桂一郎「労働基準法、労働者派遣法・職業安定法及び雇用保険法各改正案の論点」(『季刊労働法』202号)

補正予算で基金を設ける案が浮上し、2500億円の早期再就職者支援基金を2004年度までの時限事業として創設することでまとまりました。これは雇用保険における就業促進手当を代替するようなもので、正面から雇用保険財政に一般会計からの国庫負担を入れる代わりに再就職促進という名目で財政援助を行うものといえます。

こういったいきさつを経て、厚生労働省は2003年1月法案を国会に提出し、4月に成立して5月から施行されました。内容は上述の通りですが、このうち就業促進手当については、1984年改正で導入された再就職手当が1年以上の雇用が見込まれる安定した雇用に就職先を限定していたのを、常用就職以外の形態で就職した場合にも対象を広げており、雇用就業形態の多様化に対応した形となっています。

(6) 雇用保険基本問題研究会

2003年改正法が施行された直後の2003年8月から、厚生労働省は雇用保険基本問題研究会を開催し、雇用保険制度全般にわたる検討を行い、2006年2月に「雇用保険制度の在り方に係る議論の整理」という形でとりまとめました。これは、まさに「議論の整理」であって、一定の政策方向を打ち出しているというわけでは必ずしもありませんが、議論の大枠についての一定の設定はされています。

どういった人々に適用すべきかという問題については、前回改正の際から公務員への適用問題が論点になり、また公務員制度改革の関係で、能力主義の導入や労働基本権問題などとも絡めて議論がされていますが、ここでは「公務員制度の在り方に係る議論、諸外国の法制度をふまえて、将来に向けて検討していくべき課題ではないか」とやや距離を置いた姿勢になっています。

それよりもむしろ興味深いのは、(1)非正規労働者（週所定労働時間20時間未満又は雇用見込み期間1年未満）への適用拡大、(2)いわゆるマルチジョブホルダー（個々の就業では適用要件を充たさない者）、(3)非雇用の働き方（テレワーク、在宅就業、請負契約で就業する者）、(4)65歳以上の者・・・といったこれまで制度的に対象外にしていた者について、適用対象にするか、するとすれば、何を以て「失業」と捉えるのか、「離職前賃金」「被保険者資格取得」は何か、労使折半の保険料負担はどうするのか、等々といったかなり本質的な議論の出発点になる論点を示していることです。いずれも大きな議論になりうるものです。

基本手当の在り方については、生活の安定と再就職促進という2つの目的を両立させるという問題設定から、定率制だけでも定額制だけでもまずいという正当な結論を維持しています。従前賃金に応じた定率制では生活の安定は図れますが、再就職賃金との落差が大きくなり再就職を阻害する危険性がありますし、従前賃金に関わりない定額制では再就職への誘因にはなりますが、従前の生活水準を維持することが困難になるからです。そこで、支給期間が一定期間を超えた場合に給付率を逡減させる案や、給付制限をもっと厳しくすることなど

が提示されています。英独仏のような手厚い失業扶助は難しいと、先回りして釘を刺していますが、これはむしろ生活保護制度との関係で論じるべきことでしょう。

その他各種手当についても論点が示されていますが、特別会計改革との関係でもっとも重要なのは、財政運営の在り方と雇用保険三事業に関するところです。2005年11月の財政制度等審議会による平成18年度予算編成に関する建議においては、「雇用保険制度の根幹である失業等給付が労使の共同連帯による保険制度であることや、諸外国における国庫負担率の比較をふまえ、雇用保険制度全体についても、国庫負担の在り方を含め見直しを検討する必要がある」と指摘され、2005年12月24日の閣議決定「行政改革の重要方針」においては、「労働保険特別会計については、原則として純粋な保険給付事業に限り本特別会計にて経理するものとし、労働福祉事業及び雇用保険三事業については、廃止も含め徹底的な見直しを行うものとする。また、失業給付事業における国庫負担の在り方については、廃止を含め検討するものとする」と書かれていただけに、これにどう対応するかというのが重要な課題になるわけです。

この論点整理では、「保険料負担は労使の共同連帯による保険制度として引き続き労使折半とすることが適当」とした上で、「国庫負担は原則として廃止し、雇用保険では労使が共同連帯で負担すべき範囲を定め、それ以上の負担については、国庫負担を行うという考え方もあるが、どうか」と提起しています。例えば、「雇用が急激に悪化し、労使の保険料だけでは給付ができなくなった場合、国庫が負担するという考え方はどうか」というわけです。

(7) 2007年改正

この論点整理を踏まえて、2006年3月から労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会で、雇用保険制度の見直しについての審議が開始されました。

8月に中間報告がなされましたが、ここでは短時間労働被保険者の被保険者資格区分をなくし、一般被保険者として一本化するとともに、その受給資格要件を一本化することを提起しています。また、マルチジョブホルダー等就業形態の多様化に対応した雇用保険の適用範囲や、65歳以降の対処について検討する必要性を述べています。各種手当についても言及していますが、重要なのは財政運営の在り方についてです。まず総論として「雇用保険が将来にわたり雇用のセーフティーネットとして安定的に機能するよう制度の健全な運営を確保することが何よりも重要ではないか」と明確に述べた上で、国庫負担についての部会での議論を紹介しています。それは、「雇用については国にも責任があるということから国庫負担を入れているのは明確であり、国庫負担の全廃は国の雇用対策に係る責任放棄につながり、不適切ではないか」「諸外国との比較を行うのであれば、雇用（失業）保険の他に国庫による失業扶助制度を考慮すべきではないか」「労使と国がそれぞれ応分の負担を行う観点からは、国庫負担を1/3とすることが本来あるべき姿ではないか」「自発的離職者に対する基本手当等各種

給付の国庫負担の在り方について、検討すべきではないか」「経済の不確定性が高まる中、セーフティネットとして国庫負担の必要性は高まるのではないか」「緊急時にむやみに国庫負担の割合を高めると、モラルハザードが起きないか」「積立金は保険料の剰余が積み上がったものであり、国庫負担とは本来関連性はないのではないか」等といったもので、財務省サイドの議論に対して否定的な色彩が強く出ています。

雇用保険三事業については「雇用福祉事業の廃止等雇用保険三事業の在り方を検討すべき」と、雇用福祉事業の廃止を示しています。またその保険料率について、保険料負担者の負担軽減をより機動的に図る等の観点から、弾力条項の発動基準等の在り方について検討すべきではないか」としています。

その後翌2007年1月に報告が取りまとめられました。適用関係では短時間労働者の被保険者区分をなくし、一般被保険者として一本化するとともに、これに伴い受給資格要件（この時、一般は6ヶ月以上、短時間は12ヶ月以上）も一本化しますが、その際循環的な受給や安易な給付を未然に防ぐ観点から、倒産・解雇等による離職の場合には6ヶ月、自己都合離職や期間満了の場合には12ヶ月と、離職理由で差をつける方向性を示しました。なお、被保険者期間1年未満で雇い止めによって離職した者の扱いを適切に見直すべきとしています。

財政運営については中間報告を引き継ぎ、「雇用保険は必要不可欠なセーフティネットであり、将来にわたり安定的に機能するよう制度の健全な運営を確保することが何よりも重要である。その上で行政改革推進法等で指摘された課題に対応する必要がある」と、基本的な考え方を鮮明にした上で、「雇用保険制度の前身である失業保険法時代より国庫も失業等給付に係る費用の一部を負担しているのは、雇用保険制度におけるもっとも主たる保険事故である失業は、政府の経済政策、雇用対策と無縁ではなく、政府もその責任の一端を担うべきとの考え方によるものである。このような経緯や雇用保険の被保険者等の期待等を勘案すると、失業等給付に係る国庫負担の制度を全廃することは、国の雇用対策に係る責任放棄につながり、適当ではない」と、明確にこれを否定しています。

ただし、行政改革推進法の趣旨を踏まえ、かつ、現在の雇用保険財政の状況や従前実施した国庫負担率の縮減方法等にかんがみ、雇用保険制度の安定的運営を確保できることを前提に、①高年齢雇用継続給付に係る国庫負担の廃止、②当分の間、国庫負担を本来の負担額の55%に引き下げ、という措置を執ることもやむを得ないとしています。また、保険料率については、現在の財政状況だけから見れば大幅な引き下げが可能とも考え得るが、今後の経済情勢の動きによって給付が大幅に増加することも十分予想されるとして、弾力条項による変動幅を±0.4%として毎年状況を反映させるべきとしています。

同年2月に雇用保険法改正案が国会に提出され、4月に成立に至りました。なおこの際、船員保険法の再編に伴い、船員保険の失業部門が雇用保険に統合されています。

また、改正法の施行に伴い、雇用保険法施行規則が改正され、1年未満の有期労働契約の締結に際し、契約の更新があることが明示されていた場合で、契約の更新がなされなかった

場合には、倒産・解雇等による離職者として取り扱い、受給資格要件は6ヶ月とされました。さらに、正当な理由により自己都合で離職した場合も、当分の間、倒産・解雇等による離職者として扱うこととされました。

(8) 2009年改正

その後2008年11月から、労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会では急遽雇用保険制度の見直しの議論が始められました。これは、この秋から世界的に金融危機による景気後退が進んでいたことへの対応という面とともに、その直前の10月末に決定された追加経済対策において、「国民の負担軽減の観点から、雇用保険料率について、2001年度に限り0.4%までの幅で引き下げるについて検討、結論を得ること」とされたことへの対応という面もあります。新聞報道^{*31}によれば、これは雇用保険への国庫負担をやめたい財務省が、積立金が余っているならばまずは保険料を引き下げるのが筋で、国庫負担だけをやめるわけにはいかないことから、麻生首相に景気対策の一環として雇用保険料の引き下げを進言したことによるということです。ところが、折からの雇用情勢の悪化により国庫負担の廃止は実現には至らず、結局保険料の一時的引き下げだけが残された形となりました。雇用情勢がこれから悪化しようというときに、その対策の原資となるべき雇用保険料を引き下げるといふ、顛倒した雇用政策となってしまったわけです。同部会では労使双方から保険料率の引き下げに対する疑念が示されましたが、事務局は政府の追加経済対策で決まったことを踏まえ理解を求めました。

部会に示された検討課題の第一は「セーフティネット機能の強化」で、とりわけ非正規労働者に対するセーフティネット機能の強化が中心論点でした。その一つは、今後想定される離職者の増加等に備え、セーフティネットに万全を期す観点からの給付の見直しであり、具体的には契約更新がなされなかったため離職した有期雇用者等に対する受給資格要件等の取扱いについて、いわゆる倒産・解雇等による離職者（特定受給資格者）の扱いを勘案し、どう考えるかが提起されました。二つ目は雇用のセーフティネットとしてカバーする労働者の範囲の見直しであり、具体的には現在、雇用保険の適用については、「週所定労働時間20時間以上、1年以上の雇用見込み」という基準が設けられていることについて、どう考えるか。特に、1年未満の有期雇用者の中には、「1年以上の雇用見込み」の要件のために適用が受けられない者がいるが、こうした者に対するセーフティネットをどのように考えるかが提起されました。

その後、事務局から報告案が示され、翌2009年1月7日、おおむねその線で報告がとりまとめられました。そこではまず非正規労働者に対するセーフティネット機能の強化について、

*31 産経新聞 2008年12月27日付け「【経済深層】大失業時代 雇用保険料引き下げの“陰謀”」

次の2点が示されています。第1に、倒産・解雇による離職者（特定離職者）に当たらない雇い止めによる非正規労働からの離職者についても、受給資格を得るのに必要な被保険者期間を1年間から6か月とすること（恒常的措置）と、その場合の所定給付日数について、被保険者期間1年以上で雇い止めされた者について暫定的に（3年間）倒産・解雇による離職者と同じ扱いにすることです。なお、労働契約の更新が明示されていたにもかかわらず更新されずに雇い止めされた者は被保険者期間が1年未満でも特定離職者として扱われます。これは給付面からの拡大拡充です。

第2に、適用面からの拡大ですが、「1年以上の雇用見込み」を「6か月以上の雇用見込み」に改めるべきとしています。これは法律事項ではなく運用基準に基づくものです。

その他の改正事項として、特定離職者や上記被保険者期間1年以上で雇い止めされた者でなくても、所定給付日数が短い年齢層や雇用失業情勢の悪い地域の求職者について、暫定的に、個別に60日間延長給付することができること（ただし、職業紹介を拒否する場合は対象にせず、打ち切る）、再就職手当の受給要件を「所定給付日数の3分の1」の残日数で足り、「45日以上」を不要とし、また給付率を残日数3分の2以上の場合には50%、3分の1以上の場合には40%に引き上げるなどが示されています。

大きな問題であった雇用保険料率については、「雇用保険財政の過去の経験や本来の保険制度の趣旨等からすれば、現在のように雇用失業情勢が急速に悪化しつつある時期には保険事故である失業が増加することが容易に予想される中で、雇用保険料率の引き下げについては、本来これを行うべきではなく、慎重に対処する必要があるが、一方で、国民の負担軽減についての政府全体としての強い要請があること等を勘案すると、特例的に平成21年度に限って、失業等給付に係る雇用保険料について、弾力条項による引き下げ幅を超えて0.4%引き下げることにすることも、やむを得ないものとする」という苦渋に満ちた表現となっています。

その後、労政審に対する法案要綱の諮問答申を経て、1月20日に雇用保険法改正案が国会に提出され、同年3月27日に成立しました。国会では民主党等の野党から対案が提示されましたが、結局施行日を同年4月1日から3月31日に1日前倒しするという修正を加えただけで、内容には修正のないまま成立に至りました。

(9) 野党時代の民主党の法案

この2009年改正に対しては、当時野党であった民主党と社会民主党、国民新党が対案を提出しました。その内容は、以下のように政府提出法案よりも合理的な面がありました。

まず、雇用保険料率の0.4%引き下げという政策については、「厳しい雇用失業情勢にあつて、保険料率の引き下げは不可解」という批判を浴びせ、「料率引き下げは行わない」としています。また、国の雇用責任を明確にすべきとして「国庫負担を維持し、本則の1/4に戻す」としています。これは積極的に評価されるというよりも、厳しい雇用情勢の中ではむしろ合

理的、常識的な政策というべきでしょう。

政府提出法案ともっとも鋭く対比されるべき点は、適用要件に1年であれ6ヶ月であれ一定の雇用見込み期間を要求することなく、「雇用される者は原則被保険者」という立場を明確にしたことでしょう。その理由について「セーフティネットに穴があいてはならない」と明確に述べています。もっとも、上述のようにこれは法律事項ではなく運用基準によるものなので、これを法案上に規定するやり方は大変技巧的になっていました。具体的には第4条の「被保険者」の定義において、「労働者」のあとに「派遣労働者及び短時間労働者を含む」という括弧書きを挿入することとしています。現在の支給要領が、雇用見込み1年未満のこれらの者を「労働者ではない」という解釈で適用除外していることに立脚した規定です。この点については、次節でその歴史的経緯に遡って詳しく解説したいと思います。

受給資格要件については、政府提出法案を2点で拡大していました。まず、2007年改正で（それまでの一般とパートの差別的取扱いに代えて）導入された倒産・解雇等による特定離職者とそれ以外の離職者の異なる取扱いについて、受給に必要な被保険者期間を一律に6ヶ月とすることとしていました。政府提出法案では、雇い止めによる非正規労働からの離職者についてのみ6ヶ月に短縮することとしていましたが、雇い止めではない純粋な自己都合退職についても同様の取扱いをしようとするものです。

第二に、政府提出法案では雇い止め離職者について所定給付日数を倒産・解雇等による特定離職者並みに扱う措置を3年間の暫定措置としているのに対し、「政府案は暫定措置である必要が不明」として、恒常的措置としていました。

最後に、野党法案では給付日額について、賃金日額4060円以下は給付率を100%にするという規定が盛り込まれていました。その理由は「4060円の80%では最賃にも満たない」ということですが、働いていたときとまったく同額の失業給付というのは、失業給付のあり方として議論のあるところでしょう。

上述のように、この時点では野党の対案はまったく国会修正に盛り込まれることもなく廃案となりました。

(10) 民主党のマニフェストにおける雇用保険制度

2009年8月の衆議院総選挙に向けて、民主党は『マニフェスト』とそれを詳細にした『INDEX2009』を公表しました。

まず、『マニフェスト』においては、「5 雇用・経済」という大項目の中に「38 雇用保険を全ての労働者に適用する」という項目が掲げられ、「[政策目的] ○セーフティネットを強化して、国民の安心感を高める、○雇用保険の財政基盤を強化するとともに、雇用形態の多様化に対応する」という政策目的の下、「[具体策] ○全ての労働者を雇用保険の被保険者とする、○雇用保険における国庫負担を、法律の本則である1/4に戻す」といった事項が並ん

でいます。

さらに『INDEX2009』においては、「労働」という大項目の中の「求職者支援など雇用のセーフティネットの拡充」という項目の中に、本書の最後で述べる雇用保険と生活保護の間の「第2のセーフティネット」と並んで、雇用保険制度について次のように記述されています。

「雇用の第1のセーフティネットである雇用保険制度の安定した財政運営を確保するとともに、雇用政策における国の責任を明確にします。現在、雇用保険の被保険者となることができるのは、原則として6月以上の雇用の見込みがある場合ですが、31日以上雇用期間がある全ての労働者を原則として、雇用保険の一般被保険者とすることとし、雇用のセーフティネットから排除されてきた非正規労働者のセーフティネットを拡充します。」

8月の総選挙で民主党が勝利を収め、9月に民主党、社会民主党及び国民新党の3党連立政権が誕生したことにより、このマニフェストが実現に向けて動き出すこととなります。しかし、その動きを見る前に、ここで問題となっている非正規労働者への適用問題について、その経緯を過去に遡って検証しておきたいと思います。それは、この問題をきちんと考える上で不可欠な準備作業であるからです。

9 非正規労働者への適用問題

(1) 失業保険法制定時における非正規労働者の扱い

まず始めに、意外に思われるかも知れませんが、日本に失業保険法が制定された1947年の時点では、現在のように非正規労働者を適用除外するような仕組みにはなっていなかったということを確認しておく必要があります。

前述のように、失業保険法制定に当たっては一般失業保険制度と日傭労働者失業保険制度の二本立ての仕組みが検討され、保険技術上の問題から当面日雇労働者は適用除外となりましたが、法制定の2年後の1949年には早速改正が行われ、日雇失業保険制度が創設されています。制定時の法律上の適用除外は、「日々雇入れられる者」（「一箇月を超えて引き続き同一事業主に雇用されるに至ったとき」は適用となる）、「二箇月以内の期間を定めて雇用される者」及び「季節的業務に四箇月以内の期間を定めて雇用される者」（いずれも「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とき」は適用となる）等でした。これが1949年改正により日雇労働被保険者が対象となるとともに、「日雇労働者であって第三十八条の三第一項各号の一に該当しないもの」（「第三十八条の三第一項各号の一に該当するに至った場合若しくは二月の各月において一八日以上若しくは六月において通算して六十日以上同一事業主に雇用されるに至った場合」は適用となる）及び「季節的業務に四箇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」（「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」は適用となる)等となりました。なお、この改正で「日雇労働者」とは「日々雇用される者」及び「一月において三十日以内の期間を定めて雇用される者」(「前二月の各月において十八日以上又は前六月において通算して六十日以上同一事業主に雇用された者」は除く)と定義されています。^{*32}

つまり 1949 年改正の段階において、非正規労働者のうち法律の条文上失業保険の適用対象にならないことが明確であったものは、日雇労働被保険者の要件に該当しない一か月以下の期間労働者を除けば、季節労働者だけであったのです。この「季節的に雇用される者」の意義については、「法令の疑義解釈に関する件」(昭和 24 年 9 月 26 日職発第 1255 号)において、「いわゆる「季節的に雇用される者」とは毎年一定の季節を限って雇用される者をいい、例えば、雪国の農業労働者が冬期間他の事業に雇用される場合をいう」と解説し、「但し、農繁期においても他の業務に従事する労働者は季節的に雇用される者とは認め難い」と述べていました。つまり、農繁期、農閑期といった季節的状况に関わらない短期労働者は、原則的に全て失業保険の適用対象であったのです。

これは考えてみれば当たり前のことです。そもそも失業保険制度とは失業という労働市場リスクを集団的に保障するものですから、失業のリスクの高い非正規労働者ほど適用対象にする必要性が高くなるはずです。ただ一方で、冒頭に述べたように、失業保険制度の保険事故たる「失業」には「労働の意思」という主観的要件が含まれるためモラルハザードの危険性がつきまとい、とりわけ短期労働者が制度を一種の休業手当的に利用することが不可避免的に生じてしまうことから、類型的に特定の短期労働者を除外する必要性が生じてくるわけです。初期の失業保険制度は、季節労働という類型をこのモラルハザードの可能性が高い類型として法律上括りだし、適用除外としました。逆に言えば、季節的ではない期間労働者は失業のリスクを重視して制度を適用するというのが当時の政策判断であったのです。

(2) 家計補助的な非正規労働者の取扱い

では、今日非正規労働者のかなりの部分に雇用保険が適用されないという状況はどこから生じてきたのでしょうか。それは、法令の規定にはよらない通達レベルの取扱いとして始まったのです。

最初にこの問題が取り上げられたのは「失業保険法適用上の疑義に関する件」(昭和 24 年 8 月 13 日失保発第 197 号)です。ここでは、「学生アルバイト」の適用について、「アルバイトに従事する学生と当該事業主との間に明確な雇用関係が存在する限り適用するものとする。但し、休暇中のみ稼働する者は、法第十条第二号にいう季節労働者とみなし適用しないものとする」と指示していました。この判断は当時の法令の規定に照らして何ら問題はなく、適

*32 亀井 (1949)

切なものであるといえます。就学期間中も学業以外の時間に就労しているアルバイト学生は適用対象とするが、夏休み期間中だけアルバイト就労するような学生は適用しないというのが出発点でした。

ところが翌1950年、この考え方を転換するような通達が発出されています。「臨時内職的に雇用される者に対する失業保険法の適用に関する件」（昭和25年1月17日職発第49号）は、次のように指示しています。

「臨時内職的に雇用される者、例へば家庭の婦女子、アルバイト学生等であつて、次の各号のすべてに該当する者は、法第六条第一項の「労働者」とは認めがたく、又失業者となるおそれがなく、従つて本法の保護を受け得る可能性も少ないので、法第十条但書第二号中の「季節的に雇用される者」に準じ失業保険の被保険者としなすこと。

なお、これは家庭の婦女子、アルバイト学生等であれば、すべて適用を除外する意味ではなく、その者の労働の実態により判断すべきものであるから、念のため申し添える。

- 一、その者の受ける賃金を以て家計費或いは学資の主たる部分を賄わない者、即ち家計補助的、又は学資の一部を賄うに過ぎないもの。
- 二、反復継続して就労しない者であつて、臨時内職的に就労するに過ぎないもの。」

これは法条文上に根拠があるわけでもありませんし、なぜ家計補助的であれば失業保険の対象となる労働者と認められないのか、法制的に言えば大変疑問のある扱いであつたと言えるでしょう。いうまでもなく労働基準法や労災保険法は家計補助的だからといって適用除外などしていません。もしどうしても家計補助的な労働者に適用したくないのであれば、法律上明確に要件を定めて適用除外するしかなかつたはずで、季節労働者のように、就労中労災事故に遭えば補償される労働者であるけれども、失業しても失業給付は出ない労働者である、とするというのであればこれは政策判断の問題です。しかし、労災に遭えば補償される労働者であるのに失業保険法上は労働者ではなくなるというような取扱いを正当化するような根拠規定は、現在に至るまで法令上に存在していません。この「臨時内職的」の適用除外は現在も業務取扱要領上に維持されています。

そもそも、「臨時内職的」という形容詞が奇妙です。「内職」とは雇用関係のない請負による家内労働のことですから、その意味における「内職」であるなら初めから失業保険の対象外です。また「臨時」というのが法律上適用除外される短期就労であるなら、やはりわざわざ通達で排除する必要はないはずで、雇用関係のあるかなり長期間の就労でありながら、家計を支える労働者ではないから対象としないという扱いですから、明らかに法律の文言には反します。

しかしながら、現実には誰もこの扱いに疑問を持たなかつたことから分かるように、失業保険が対象とする失業は家計を支える労働者の失業であるというのが世間の常識であつたということなのでしょう。

(3) 短時間労働者の扱い

この常識を初めて修正したのが、1968年6月に出された失業保険課長通知による短時間労働者の適用基準で、次のように指示しました。

「次の各号に該当する短時間就労者であって、その者の労働時間、賃金その他の労働条件が就業規則において明確に定められていると認められる場合には、失業保険法第六条、第八条又は第九条の規定による被保険者として取り扱うこと。なお、上記に該当しない短時間就労者については、原則として、手引（臨時内職的に雇用される者）に定める基準に該当する者として取り扱うこと。

イ、所定労働日が、通常の労働者のそれと同様であること。

ロ、一日の所定労働時間が、原則として、おおむね、六時間以上であること。

ハ、常用労働者として雇用される見込みの者であること。

ニ、賃金の月額が、扶養加算の支給基準年額に十二分の一を乗じた額以上であること。

ホ、労働時間及び賃金を除くその他の労働条件が、当該事業所の通常の労働者のそれと、おおむね同様であること。

へ、他の社会保険において被保険者として取り扱われていること。」

こうした条件を満たす者は、労働時間は短くても「臨時内職的」ではないというわけです。「1日6時間」という形でいわゆる「4分の3要件」が導入されましたが、その他にも「家計を支える」と認められるためには厳しい要件が課せられていました。

この基準は、1975年に雇用保険法が施行される際に若干修正されました。所定労働時間要件が「一週の所定労働時間が、当該事業において同種の業務に従事する通常の労働者の所定労働時間のおおむね四分の三以上であり、かつ二十二時間以上であること」となり、労働日の少ないパートタイマーも対象となりうることとなるとともに、「一年未満の期間を定めて雇用される者はこれに該当しない」と、有期契約労働者は排除されました。また賃金額は人事院規則の扶養手当支給要件にリンクされました。

その後、上述の1989年改正によって短時間労働者の適用要件は週所定労働時間の2分の1にまで引き下げられ、週所定労働時間が2分の1から4分の3の範囲の者が短時間労働被保険者というカテゴリーに含められました。週所定労働時間が4分の3以上の者は一般被保険者です。ただし、週所定労働時間が2分の1から4分の3の範囲の者であれ、週所定労働時間が4分の3以上の者であれ、週所定労働時間が通常の労働者よりも少しでも短い限り、その者は短時間労働者として「臨時内職的」という推定が働いてしまい、1年以上の雇用見込みがなければ適用要件から排除されてしまいます。つまり、労働時間が通常の労働者と同じである限り、雇用契約の期間の定めは適用要件に影響を及ぼさないのですが、労働時間がちょっとでも短ければ、途端に有期労働者には適用されなくなるということです。

その後、2001年に年収要件が廃止され、短時間労働者が「臨時内職的」かそうでないかを

判断する基準は1年以上の雇用見込みがあるか否かという点だけになりました。そして、2007年改正で「短時間労働被保険者」という概念がなくなり、週所定労働時間が2分の1からフルタイム未満に至るまでのすべての短時間労働者が、1年以上の雇用見込みがあれば一般被保険者になり、なければ適用されないというオール・オア・ナッシングの状態になったのです。

このような状況を正当化する論理は、60年前の「臨時内職的」が未だに生き延びているからという以外にないように思われます。1989年改正時の解説書^{*33}では、「短時間労働被保険者については、濫給防止や一般被保険者との均衡の観点から、受給資格を取得するのに1年間の被保険者期間を要することとしているが、これと1年未満の短期雇用の概念とは矛盾する」と説明していましたが、この論理であればフルタイム労働者であっても、当時は6か月の被保険者資格を要求していましたから、6か月未満の短期雇用であればやはり矛盾するはずです。しかし、フルタイム労働者である限り、6か月未満の短期労働者であっても原則適用されるという点は、失業保険法制定以来何ら変わっていません。

(4) 派遣労働者の扱い

これよりも問題を孕んでいるのが派遣労働者の扱いです。上記短時間労働者の扱いは、労働時間が通常の労働者よりも短いことを「臨時内職的」の現れととらえていたわけですが、登録型派遣労働者については、通常の労働者と同じ労働時間就労するフルタイム派遣労働者であっても「反復継続して派遣就業する者であること」が要件とされているのです。

具体的には、登録型派遣労働者の場合、「一の派遣元事業主に一年以上引き続き雇用されることが見込まれるとき」又は「一の派遣元事業主との間の雇用契約が一年未満で一に当たらない場合であっても雇用契約と次の契約の間隔が短く、その状態が一年以上続く見込みがあるとき（この場合、雇用契約については派遣先が変わっても差し支えない）」にのみ、適用されるという扱いになっています。後者の例として、「雇用契約期間が二か月程度以上の派遣就業を一か月程度以内の間隔で繰り返し行うこととなっている者」や「雇用契約期間一か月以内の派遣就業を数日以内の間隔で繰り返し行うこととなっている者」が示されています。

この取扱いの源泉は、上述の1950年通達の「反復継続して就労しない者であつて、臨時内職的に就労するに過ぎないもの」にあるわけですが、「家庭の婦女子、アルバイト学生」をもっぱら想定してこの要件を設定していた当時の状況に比べれば、現在のフルタイム登録型派遣労働者の大部分はまさに「その者の受ける賃金を以て家計費の主たる部分を賄う存在になっているのですから、あまりにも実態に合わない運用になってしまっているといえましよう。

*33 若林之矩『新版雇用保険の理論』財形福祉協会（1991年）

しかし、実はこの扱いは「派遣労働者は家計補助的」という時代遅れの発想に基づくもの
とばかり言えない面もあります。それは、登録型派遣という仕組みに内在する問題です。登
録型派遣においては、雇用契約は派遣契約と運命を共にします。派遣契約が切れれば雇用契
約も終了します。派遣契約が再開すれば雇用契約も再開します。つまり、派遣会社が派遣労
働者を派遣して賃金を支払う状態におくか、それとも派遣されていない登録中の状態におく
かは、派遣会社がコントロールすることができるのです。登録中は雇用されていないので
から、失業状態であることは間違いありません。しかしながらこの「失業」は、派遣労働者
本人ではなく、派遣会社がその期間をコントロールできる失業です。

労働者に就職と退職の自由がある限り、失業保険制度において就労期間と受給期間を調整
しようとする労働者の行動を完全に規制することは不可能です。しかしながら、ある労働者
を解雇する企業と採用する企業が別である限り、企業側が就労期間と受給期間を調整して利
益を最大化しようとすることは考えられません。

ところが、登録型派遣事業というのは、労働者が派遣されていない期間も雇用関係が継続
するために休業手当を払わなければならない常用型派遣事業との対比で考えると、失業給付
が支給される登録状態を最大化することによって、賃金コストを最大限に雇用保険財政で賄
うことが企業行動によって可能な業態です。家計補助的とはいえないフルタイム登録型派遣
労働者について、短時間労働者と同様の適用制限をかけている実質的な理由は、この使用者
によるモラルハザードへの懸念に求められるように思われます。とすれば、この問題の真の
解決も、登録型派遣事業の在り方を見直すことの中に求められるべきでしょう。

(5) 日雇派遣労働者の扱い

この問題が意外な形で露呈したのが、2007年に社会的関心を呼んだ日雇派遣への日雇雇用
保険適用をめぐる問題です。同年2月、日雇派遣労働者でつくる派遣ユニオンが日雇派遣大
手のフルキャストとの間に「日雇労働保険適用事業所の申請を行う」旨の協定を結び、同社
が厚生労働省に申請したのですが、同省雇用保険課が「スポット派遣は雇用保険法制定時
には想定外だった。就労業務が生活の糧で、仕事探しが難航していることが失業給付の前
提だが、スポット派遣は片手間の就労である可能性もあり、実態調査の後、判断する」と
して申請を保留していることについて、同ユニオンが批判しているという形で記事になり
ました^{*34}。

結局厚生労働省は同年9月には日雇派遣労働者にも日雇雇用保険の支給を決めました。
これは、日雇派遣事業を行っている派遣元が使用者として失業保険印紙を購入し、日雇
派遣労働者に賃金を払うつど日雇労働被保険者手帳に貼付するという仕組みをそのまま用
いていますので、まさに使用者によるモラルハザードがありうる形になっています。日雇
派遣に日雇

*34 東京新聞 2007年7月28日

雇用保険を適用したくなかった実質的な理由も、「片手間」云々という表面的な説明よりも、実はこのモラルハザードへの懸念であったのではないのでしょうか。もっとも現在は日雇派遣に対する社会的批判が極めて強い中なので、日雇雇用保険を事実上休業手当に使うような行為は控える可能性はあります。

この矛盾は、労働者派遣法制定時に登録型派遣においてもつばら派遣先のみが使用者であると制度設計したことに淵源すると言えます。なぜなら、労働者派遣法制定以前には、この業態は労働者供給事業としてほとんど全面的に禁止されていましたが、例外的に認められていた労働組合による労働者供給事業については、「労働者供給事業によって就労する日雇労働者に対する失業保険法の適用に関する件」（昭和24年11月5日失保発第257号）によって、次のような取扱いがされていたからです。

「一、職業安定法第四十五条によって、労働組合が労働者供給事業を行っている場合、これによって供給されている日雇労働者の失業保険における雇用関係は、供給事業を行っている労働組合に存在するものではなく、直接の使用関係を有する供給先の事業主に存在するものであるから、若しも、供給先の事業主が失業保険の適用事業主であれば、当然その事業主が失業保険印紙の貼付、その他の失業保険法に規定する届出及び報告の義務を有するのである。

二、供給先の事業主に対しては、一による趣旨を十分徹底させ、賃金が供給事業を行う労働組合を通じて支払われる場合であっても、供給先の適用事業主が供給によって就労する個々の労働者の賃金を不明確にし、印紙の貼付等に支障を及ぼすことにならないように指導監督をすることが必要である。」

このように、日雇供給事業においては、供給先を使用者と見なして日雇雇用保険を適用することによって、(労働者のモラルハザードは防げませんが) 使用者のモラルハザードは防ぐことができていたのです。

(6) 家計維持型フルタイム直用有期労働者は一貫して適用対象

さて、以上の経緯からわかるように、世上よく言われる「非正規労働者への雇用保険の適用問題」には大きな見落としがあります。すなわち、家計維持型の非季節型フルタイム直用有期契約労働者は、失業保険法制定当時から一貫して適用対象であり続けてきたのであり、現在に至るまでその点には何の変化もないということです。

ここで、やや細かい点ですが、1974年の雇用保険法によって導入された短期雇用特例被保険者について見ておきます。このときに「季節的に雇用される者」と併せて「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一年未満である雇用をいう。)に就くことを常態とする者」も短期特例被保険者とされ、失業時に特例一時金が支給されることになったからです。これは具体的には、「過去の相当期間において、一年未満の雇用に就くこと

を繰り返し、かつ、新たな雇用も一年未満の雇用である者」をいいます。ただし、「①その者の新たな雇用に係る事業が期間を限って行われるものでないこと、②当該地域において、その者と同種の業務に従事する労働者が年間を通じて雇用されることが一般的であること」に該当する者であって、「一年未満の期間を限って雇用される事情が特にあると認められない者」は除かれます。

日雇労働被保険者は資格取得手続が一般被保険者と異なるのでいいのですが、短期雇用特例被保険者は入口が同じですので、被保険者になる時点で労働大臣（公共職業安定所長に委任）が過去の就労実績等を考慮して確認を行うことになっています。いずれにせよ、1 か月以上の雇用期間の家計維持型のフルタイム直用有期労働者は、その就労実績に応じて、一般被保険者になるか短期特例被保険者になるかのいずれかなのであって、適用されないということはありません。そして、上の基準からして、更新を繰り返して同一の事業に長期間就労しているフルタイム直用有期労働者は短期雇用特例被保険者ではなく一般被保険者になります。

この点は「非正規労働者への雇用保険の適用問題」を論ずる上では極めて重要なポイントであるはずですが、なぜかここ数年間の議論では取り上げられることがありませんでした。

10 政権交代後の雇用保険法改正への動き

(1) 労働政策審議会における審議の開始

労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会において 2009 年に雇用保険法の見直しが始まったのは、総選挙に 1 か月先立つ 7 月 30 日でした。この時以後提示された資料では、当面の検討課題として適用範囲と財政運営が挙げられています。

適用範囲に関する論点は二つ、非正規労働者に対するセーフティネットの強化と雇用保険に未加入であった者への対応です。それぞれ次のように述べられています。

前者については、「現在、短時間労働者について、「週所定労働時間 20 時間以上、6 か月以上の雇用見込み」という適用基準が設けられているが、これについてどのように考えるか。特に、「6 か月以上の雇用見込み」要件のために適用が受けられない者がいるが、こうした者に対するセーフティネットをどのように考えるか。その際、離職しても受給資格を得られない層や離職と受給を繰り返す層の発生、事業主の事務負担の増加、雇用保険財政への影響、短期雇用特例被保険者や日雇労働被保険者との関係について、どのように考えるか」というのが「検討の視点」です。

後者については、「事業主が被保険者資格取得の届出を行わなかったことにより、雇用保険に未加入となっていた者について、被保険者であったことが確認された日から 2 年前まで遡及して適用できることになっていることについて、どのように考えるか。特に、2 年以上前

の期間において、事業主から雇用保険料を控除されていたことが確認された場合について、どのように考えるか」と述べています。

財政運営については、2009年改正で雇用保険料率を引き下げられたことに加え、国庫負担割合が本則の55%とされていることも問題として提起されています。また、「その他」として、雇用保険基本問題研究会以来の課題として引きずっているマルチジョブホルダーへの対応、65歳以降への対処など諸論点が「引き続き検討していくこととすることについて、どう考えるか」として提示されています。

(2) 非正規労働者の適用問題

総選挙後の9月16日から本格的な審議が始まりました。この時提出された「雇用保険の適用範囲に関する論点（案）」では、「カバーする非正規労働者の範囲」として、次のような諸論点が挙げられていました。

「○現行制度で対象となっていない労働者はどのような労働者なのか

○短時間労働者等の適用にあたり、6か月以上雇用見込みを必要としていることについてどう考えるか

○1週間の所定労働時間が20時間未満である労働者についてどう考えるか

○適用拡大した場合において、適用対象となっても、離職したときに受給資格を得られない者（いわゆる掛け捨てとなるケース）が生じる恐れがあることについてどう考えるか

○適用拡大した場合において、離職と受給を繰り返す層が生じる恐れがあることについて、どう考えるか

○適用拡大した場合において、事業主の事務負担や財政への影響について、どう考えるか」

上述した失業保険法、雇用保険法の歴史からわかるように、「離職したときに受給資格を得られない者（いわゆる掛け捨てとなるケース）が生じる恐れ」や「離職と受給を繰り返す層が生じる恐れ」は、まさに法制定以来の問題です。そして、短時間労働者や派遣労働者ではないフルタイム直用有期労働者は、まさにこういう問題がありながらも、雇用見込み要件などは必要とされず、適用対象となってきていたわけです。

上述のように、短時間労働者や派遣労働者がフルタイム直用有期労働者とは異なり1年以上（2009年度からは6か月以上）の雇用見込みを適用要件として要求されていたのは、掛け捨ての恐れや離職と受給を繰り返す恐れというよりも、1950年の通達に由来する家計補助的な労働者には適用する必要がないという発想に基づくものであったことは、この時に示された「適用関係資料」の中にはっきり書かれています。すなわち、「雇用保険は、自らの労働により賃金を得て生計を立てている労働者が失業した場合の生活の安定等を図る制度であり、その趣旨にかんがみ、保護の対象とする労働者を一定の範囲に限っている。一般に保険とは、同種類の偶発的な事故による危険にさらされている人々がこの危険の分散を図るために危険

集団を構成するものであるが、雇用保険制度においては、この同種類の危険にさらされている人々の範囲を考慮し、上記の取扱いとしている。」

そして、「週 20 時間以上の雇用者のうち、6 か月未満雇用見込みの者のイメージ」として、わざわざ次のような例示をしています。

「<例 1>主たる生計者ではないが、配偶者とともに家計を支えているパート

<例 2>親と同居し、職業的自立を目指すフリーター等の若者

<例 3>自分で自由に使えるお金を得るために働くパート・アルバイト

<例 4>たまたま短期間就労したが、普段仕事をしていない者」

これは、まさに 1950 年通達の「臨時内職的に雇用される者」のイメージを現代風に再構成して見せたものといえます。就労働機がこのような労働者は確かに相当数いるでしょう。しかしながら、なぜそれが「週 20 時間以上の雇用者のうち、6 か月未満雇用見込みの者」と符合するのかという理由は示されていません。「週 20 時間以上の雇用者のうち、6 か月未満雇用見込みの者」であっても家計維持的に就労する者はたくさんいますし、フルタイム無期雇用であっても就労働機が家計補助的な者も少なくないでしょう。

「自らの労働により賃金を得て生計を立てている労働者」だけを適用対象にするというのであれば、労働時間や雇用見込み期間とは関わりなく、当該労働者の就労働機でもって適用するかしないかを決定しなければなりません。しかし、いうまでもなくそのようなことは不可能です。とすれば、非正規であっても「自らの労働により賃金を得て生計を立てている労働者」が適用対象から排除されることのないようにするためには、家計補助的な者も適用対象に入れることを認める以外にやりようはないはずです。

結局、12 月 9 日に提示された「雇用保険制度について（検討のたたき台）」においては、次のような記述になっています。

「現在、短時間労働者について、「週所定労働時間 20 時間以上、6 か月以上の雇用見込み」という適用基準が設けられているが、特に、「6 か月以上の雇用見込み」要件のために適用が受けられない者がいる。こうした者に対しても雇用のセーフティネットが必要であり、離職しても受給資格を得られない層の発生は懸念されるものの、「週所定労働時間 20 時間以上、31 日以上雇用見込み」の者については、雇用保険の適用対象にすべきではないか。その際、離職と受給を繰り返す層の発生の防止や雇用保険財政への影響を考慮し、現行の受給資格要件は維持することとすべきではないか。また、被保険者資格の取得の手続について、事業主の事務負担が増加することを考慮し、手続の簡素化を検討すべきではないか。なお、一般被保険者の範囲が拡大することに伴い、短期雇用特例被保険者や日雇労働被保険者との関係について必要な整理を行うべきではないか。」

この叩き台は、明確にそれまでの非正規労働者は家計補助的だから適用除外という発想を放棄し、フルタイム直用有期労働者と同じ土俵に載せることを決めたものとして重要な意義を有します。2009 年改正時の野党時代の民主党の法案や民主党のマニフェストに示された

「セーフティネットに穴があいてはならない」という考え方が、ようやく政府法案の基本に据えられたのです。

さらに、12月18日に提示された「雇用保険部会報告(案)」では、以上の記述のうしろに、さらにこのような記述がされています。

「○なお、一般被保険者の範囲が拡大することに伴い、短期雇用特例被保険者や日雇労働被保険者との関係について必要な整理を行うため、①短期雇用特例被保険者のうち1年未満の雇用に就くことを常態とする者(短期常態)については、季節的に雇用される者に該当し短期雇用特例被保険者となる場合を除いて、一般被保険者として適用すること ②日雇労働被保険者が同一の事業主に31日以上継続して雇用された場合は、原則として一般被保険者へ切り替えることとすることとすべきである。」

これは、1974年雇用保険法によってそれまで一般被保険者であった短期常態者が季節労働者とともに短期雇用特例被保険者にされてしまったのを、その部分についてだけ元に戻す改正といえます。そもそも、雇用保険法に向けた議論の中では、季節労働者に対する濫給をどうするかというのが主たる問題関心であり、季節的でなくとも短期の就業と受給を繰り返す者も季節労働者と同様の扱いをすべきということから短期常態者というカテゴリーが創出されたという経緯からしても、妥当な考え方というべきでしょう。

さらに、これに続いて、

「○さらに、現在、業務取扱要領で定めている適用基準については、国民にとってわかりやすいものとする観点から、可能な限り法律に規定すべきである。このため、「31日以上雇用見込み」の者を適用対象にする旨のほか、「週所定労働時間20時間未満の者」、「昼間学生アルバイト」や「4か月以内の期間を定めて季節的に雇用される者」を適用除外とする旨は、法律に規定することとすべきである。」

という記述があります。これまでは雇用保険法上の「労働者」の意義の解釈として行われてきたものですが、実質的には創設的な適用除外としての性格があったものですから、法律上に明記するのは当然のことといえます。

これらの記述はそのままの形で同年12月25日の雇用保険部会報告書に盛り込まれました。

(3) 未加入者への対応

未加入者への対応については、12月9日に提示された「雇用保険制度について(検討のたたき台)」において、「事業主が被保険者資格取得の届出を行わなかったことにより、雇用保険に未加入となっていた者について、被保険者であったことが確認された日から2年前まで遡及して適用できることになっているが、2年以上前の期間において、事業主から雇用保険料を控除されていたことが確認された場合については、2年を超えて遡及して適用できることとしてはどうか。また、2年を超える遡及適用の対象となった労働者を雇用していた事業

主のうち、事業所全体として保険関係成立届を提出しておらず、保険料を納付していないことが明らかな場合には、保険料の納付に関し、事業主に対して一定の措置を講ずることを検討すべきではないかさらに、遡及適用を行うケースが発生することを防止するため、事業主を通じて被保険者である労働者に雇用被保険者証を交付することを確実に履行するとともに、労働者がこれを保有しているか自ら確認することを促すなど、雇用保険の適用手続について運用面での必要な改善を図るべきではないか。」と述べています。

この叩き台で「一定の措置を検討」とされていた点について、12月18日に提示された「雇用保険部会報告（案）」では、「保険料の徴収時効である2年経過後でも納付できる仕組みとすべきである」と具体的な措置が明記されています。これらもほぼそのままの形で12月25日の雇用保険部会報告に盛り込まれました。

(4) 財政運営

財政運営については、前述のように失業者が増大するまっただ中で雇用保険料を引き下げるといふ政策がとられてしまったこともあり、それを是正することがまず何よりも先決事項でした。それとともに、民主党のマニフェストにおいて、「雇用保険における国庫負担を、法律の本則である1/4に戻す」と明記され、2009年8月の総選挙でその民主党が勝利したことで、その方向へのドライブも働き始めました。

この問題については10月28日に「雇用保険の財政運営に関する論点について（案）」が提示され、次のような論点が示されました。

「○厳しさを増している雇用失業情勢の中、失業等給付費が増加している現状について、どのように考えるか

○失業等給付積立金の今後の推移について、どのように考えるか

○弾力条項により引き下げが可能である平成22年度の失業等給付に係る保険料率について、どのように考えるか

○平成19年の雇用保険法改正により暫定的に引き下げられている失業等給付に係る国庫負担割合について、どのように考えるか」

この問題については、政労使の間に意見の対立があるわけではなく、財政当局との関係が主たる問題点ですから、政府の緊急経済政策の閣議決定とほぼ同時期にたたき台が示されています。すなわち、12月8日に「明日の安心と成長のための緊急経済政策」が閣議決定され、その中の「雇用・生活保障システムの確立」の「雇用保険制度の機能強化」の中に、

「・雇用調整助成金の要件緩和にあわせ、平成22年度からの失業等給付に係る国庫負担の引上げについては、雇用保険制度の安定的運営を確保するため、平成21年度第2次補正予算において対応する。

・平成23年度以降については、平成23年度予算編成過程において検討し、安定財源を確

保した上で、国庫負担を本則（25％）に戻す。これを雇用保険法の改正に盛り込む。」と明記されたのを受け、翌12月9日に雇用保険部会に提示された「雇用保険制度について（検討のたたき台）」においては、「雇用保険の保険事故である失業については、政府の経済対策、雇用対策と関係が深く、政府もその責任を担うべきであり、失業等給付に係る国庫負担割合は、法律の本則である1/4とすべきではないか」と述べられています。

一方、雇用保険料率については、「平成22年度の失業等給付に係る保険料率については、厳しい雇用失業情勢が続くことが懸念される中で、失業等給付に係る収支の悪化は懸念されるものの、平成21年度の保険料率が8/1000となっていることや、積立金の状況を勘案し、弾力条項により0.4%引き下げることとしてはどうか」と、原則の16/1000ではなく12/1000とする激変緩和的な考え方を示しています。

なお、ここで本稿の対象である失業等給付に直接関わる問題ではありませんが、雇用保険二事業の財政運営問題がからんできますので、ごく簡単に見ておきます。雇用失業情勢が悪化の一途をたどる中で、連合は11月2日、厚生労働省と財務省に対して、雇用調整助成金制度の支給要件緩和等を要請しました。そして、上記12月8日の緊急経済対策において、「雇用調整助成金の「生産量要件」について、現行要件に加え、赤字の企業については企業規模にかかわらず、「前前年比10%以上減」の場合も支給対象とすることとし、本年12月から実施する」と明記されました。

これを受けて、翌12月9日の「雇用保険制度について（検討のたたき台）」では、「雇用保険二事業の財源不足を解消するための方策を検討することが必要となっている」と述べ、失業等給付に係る積立金残高が平成22年度末で約4兆4千億円と見込まれるという数字を示して「こうした状況も勘案し、雇用保険二事業の財源不足を補うため、どのような方策が考えられるか」「また、平成22年度の雇用保険二事業にかかる保険料率について、どのように考えるか」と問いかけています。

こうした経緯を経て、12月18日の「雇用保険部会報告（案）」では、それぞれの論点について次のようにまとめられています。

まず失業等給付に係る国庫負担については、
「雇用保険の保険事故である失業については、政府の経済政策、雇用対策と関係が深く、政府もその責任を担うべきであり、失業等給付に係る国庫負担割合は、法律の本則である1/4とするのが本来である」と、明確に断定した上で、

「国の厳しい財政状況を勘案すると、平成21年度において一般財源を投入すること、及び、平成23年度から国庫負担を法律の本則である1/4に戻すことが明確にされたことでやむを得ないものとするが、これを確実に実現していくべきである」と釘を刺しています。

また、失業等給付に係る保険料率については、
「平成22年度の失業等給付に係る保険料率については、厳しい雇用失業情勢が続くことが懸念される中で、失業等給付に係る収支の悪化は懸念されるものの、積立金の状況を勘案し、

原則 16/1000 であるところ、弾力条項により 12/1000 に引き下げることとすべきである」としています。

一方、雇用保険二事業の安定的な運営確保については、

「こうした状況や国の厳しい財政状況を勘案すると、雇用保険二事業の財源不足の解消に当たっては、暫定的な特例措置として、雇用調整助成金等のために必要な額について、失業等給付に係る積立金から借入れを行うことはやむを得ないものとする」と述べた上で、

「その上で、雇用保険二事業に積立金から借入れを行うのであれば、平成 22 年度の雇用保険二事業に係る保険料率については、特例的に弾力条項を発動しないこととし、3.5/1000 とすることが適当である」としています。

これらはほぼそのまま、12 月 25 日の雇用保険部会報告に盛り込まれました。

(5) 今後の課題

以上が今回の法改正に直接関わる論点で、それ以外の論点は最初からずっと「引き続き検討」という扱いです。もっとも、以上の論点だけでも大きな改正ですし、それ以外の論点は政策的な方向性を出すのに時間がかかることが予想されますから、このように分けるのは当然といえます。最終的に雇用保険部会報告に列挙された「今後の課題」は次の通りです。

- 「①マルチジョブホルダーへの対応については、これらの者の就業の実態を可能な限り把握した上で議論すべき
- ②65 歳以降への対処については、雇用保険制度の課題としてだけでなく、65 歳以降の企業における働き方や年金との関係を含めた全体的な議論の中で考えるべき
- ③基本手当については、労働市場の変化や雇用就業形態の多様化に対応した基本手当日額の上限下限額、給付率、給付日数等のあり方について、上記 1 及び 2 の緊急に対応すべき課題とは別に改めて議論すべき
- ④高年齢雇用継続給付については、平成 19 年 1 月 9 日の雇用保険部会報告において、改正高年齢者雇用安定法等を踏まえ、原則として平成 24 年度までの措置とすべきこととされているが、60 歳代前半層の雇用の状況を踏まえ、平成 25 年度以降のあり方を改めて検討すべき
- ⑤教育訓練給付については、効果的な実施が図られているかとの観点から、制度の活用状況を十分に把握すべき」

(6) 連合の談話

雇用保険部会報告がとりまとめられた12月25日、連合は事務局長談話として「部会報告」は雇用の安定化をはかるという意味で、概ね評価できるものである」と述べる一方で、「失業等給付における国庫負担に関しては、雇用に対する国の姿勢を明示するためにも、早期かつ確実に本則（1/4）に戻すべきである。また雇用保険二事業の財源不足の解消にあたっては、本来は特別会計からの借入れではなく、一般財源を投入すべきであり、今回の対応は失業等給付に係る財政の安定的運営と早期返済を前提とした、緊急的かつ例外的な暫定措置としなければならない。連合は、これらの考え方の重要性を引き続き主張していく」と、釘を刺しています。

11 2010年改正に向けて：労働政策審議会への諮問答申と改正法案の国会提出

年が明けた2010年1月12日、厚生労働省は労働政策審議会に対し、「雇用保険法の一部を改正する法律案要綱」及び「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」を諮問し、翌日の1月13日に答申を得ました。

この二つは「等」の字があるかないかだけですが、前者は国庫負担に関する改正案、後者は非正規労働者の適用と未加入者への対応など実体的な内容の改正案で、この二つを別々の法案にしたわけです。

答申を受けた厚生労働省は直ちに改正法案をとりまとめ、前者（国庫負担関係の法案）は1月18日に、後者（実体改正関係の法案）は1月29日に、それぞれ閣議決定し、国会に提出しました。以下、改正法案の条文に則して見ていきます。

(1) 非正規労働者の適用拡大

雇用保険部会報告書で「現在、業務取扱要領で定めている適用基準については、国民にとってわかりやすいものとする観点から、可能な限り法律に規定すべきである」とされたことを受け、ようやく適用除外は法律に明記するという本来あるべき姿となっています。

まず、第6条の適用除外の規定が、次のように明確化されています（以下は条文通りではありません）。

- ①一週間の所定労働時間が20時間未満である者（日雇労働被保険者に該当する者を除く。）
（第2号）
- ②同一の事業主の適用事業に継続して31日以上雇用されることが見込まれない者（前2月の各月において18日以上同一の事業主の適用事業に雇用された者（＝第42条のこ書き該当者）、日雇労働被保険者に該当する者、厚生労働省令で定めるところにより

公共職業安定所長の認可を受けた者（＝第43条第2項）を除く。）（第3号）

③季節的に雇用される者のうち、短期雇用特例被保険者に該当しない者（＝4か月以内の期間を定めて雇用される者と1週間の所定労働時間が厚生労働大臣の定める時間数未満の者）（第4号）

④学校教育法第1条（＝幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校）、第124条（＝専修学校）、第134条（＝各種学校）の学校の学生・生徒であって、①～③に準ずるものとして厚生労働省令で定める者（第5号）

①はこれまでも雇用見込み期間が1年ないし6か月以上あっても適用対象とはされていなかった極めて短時間のパートタイム労働者です。これまでの取扱いの不合理性は、20時間以上の短時間労働者にのみ1年ないし6か月以上の雇用見込みを要求していた点にあるのですから、週20時間未満については扱いは変わりません。ただ、そもそも論としては、週20時間未満の者を適用除外する根拠は何かにも答える必要があるでしょう。とりあえずの答としては、そのような極めて短時間の就労によっては家計を維持している可能性が低いと推定されるからということになると思われまふ。少なくとも、雇用見込み期間によって家計補助性を推定することの不合理さに比べれば、かなり合理的な基準といえるでしょう。ただし、これまでも日雇労働者についてはそのような週労働時間による限定をしてこなかったことから、かっこ書きでその部分を除いています。この点をあえて説明すれば、日雇の場合にはあぶれ現象が発生しえまふから、生計を維持していても週20時間を割り込む可能性が高いという説明になるでしょう。

②は日雇労働者のうち現行法でも被保険者にならない者です。今回の改正では日雇雇用保険制度の構造自体には実質的な変更はありませんが、①の改正にともなうて、日雇労働者の定義が修正されています。すなわち、これまでは日々雇用される者又は30日以内の期間を定めて雇用される者であって、前2月の各月において18日以上同一の事業主の適用事業に雇用された者を除いていましたが、それに加えて、「同一の事業主の適用事業に継続して31日以上雇用された者」も除かれます（第42条）。事前的においても、事後的においても、31日継続雇用を基準として、それより短いか長いかによって、日雇雇用保険と一般雇用保険のどちらかに振り分けられるようになるわけです。

③は、今回の改正に伴うて季節労働者に関する適用のあり方をかなり大幅に見直したことに伴うものです。すなわち、「四か月以内の期間を予定して行われる季節的事業に雇用される者」という事業期間に着目した適用除外を廃止し、「四か月以内の期間を定めて雇用される」等の季節労働者を適用除外するという形に変えています。それ以外の季節労働者は短期雇用特例被保険者になります。

これまでは「季節的に雇用される者」と並んで「短期の雇用に就くことを常態とする者」も短期雇用特例被保険者となると規定されており、一般の有期契約労働者もこちらに含まれるかのような誤解も一部にありました。いうまでもなく、この「短期の雇用に就くことを常

態とする」とは、ある季節に就労し、その季節が終われば就労しなくなるという風に季節ごとに就労と不就労を繰り返す季節労働者というわけではないが、時期的に就労と不就労を繰り返す者を指しているので、雇用期間は有期でも恒常的に就労する者を対象にするものでは本来ありません。31日継続雇用を基準にそれより長ければ一般被保険者という原則が設けられた以上、今回の改正では「短期の雇用に就くことを常態とする者」を削除することとされました。

しかしながら、本来の季節労働者の失業行動は、これまでの記述からもわかるように、失業保険制度時代以来のモラルハザードの一つの中心であったわけですから、適切なモラルハザード対策を講じておく必要があります。そこで、短期雇用特例被保険者の規定（第38条）において、「季節的に雇用される者のうち次の各号のいずれにも該当しない者」に特例一時金を支給するものとし、その「次の各号」として、4か月以内の期間を定めて雇用される者、1週間の所定労働時間が20時間以上であって厚生労働大臣の定める時間数未満である者、を挙げています。

いずれにしても、今回の改正によりその趣旨と適用関係がやや曖昧であった短期就労型の労働者について、季節的でなければ一般被保険者に、季節的で雇用期間4か月超であれば短期雇用特例被保険者に、それ以下であれば適用除外に、と、かなり明確化されたこととなります。

④はこれまで長らく通達上雇用保険法上の「労働者」ではないとされてきた学生アルバイトについて、当然のことながら労働者であることを認めた上で、法律上適用除外とするものです。ここで「厚生労働省令で定める」と書かれている点について、労働政策審議会に諮問された法案要綱では「夜間において授業を受ける者で適用事業に雇用され主として昼間に当該事業に従事する者その他適用事業に専ら従事する者と認められる者であって厚生労働省令で定めるものを除く」というかっこ書きが示されており、この基準が定められるものと思われれます。

(2) 未加入者への対応

雇用保険部会報告に従い、被保険者期間については、法第14条第2項で「前項の規定により被保険者期間を計算する場合において、次の各号に掲げる期間は、同項に規定する被保険者期間に含めない」とされている第2号目の「第九条の規定による被保険者となったことの確認があった日の二年前の日前における被保険者であった期間」の「二年前の日」の後に、かっこ書きで「第二十二條第五項に規定する者にあつては同項第二号に規定する被保険者の負担すべき額がそのものに支払われた賃金から控除されていたことが明らかである時期のうち最も古い時期として厚生労働省令で定める日」を挿入しています。つまり、2年前より遡及して被保険者期間を計算するということです。

所定給付日数については、法第 22 条に第 5 項を設け、その者に係る被保険者に関する届出（第 7 条）がされておらず、被保険者となったことの確認（第 9 条）があった日の 2 年前の日より前にその者の賃金から被保険者の負担すべき保険料が控除されていたことが明らかである時期がある場合（特例対象者）には、「被保険者の負担すべき保険料が控除されていたことが明らかである時期のうち最も古い時期として厚生労働省令で定める日に被保険者になったものとみなして、所定給付日数に係る算定基礎期間を算定する」こととしています。被保険者期間が長く計算される分だけ所定給付日数が長くなるということです。ただし、届出がされていなかったことを労働者自身が知っていた場合は、特例対象者になりません。

これは雇用保険法の改正部分ですが、これに対応して労働保険徴収法についても、特例対象者を雇用していたにもかかわらず保険関係の成立の届出をしていなかった場合に、特例保険料として一般保険料相当額に厚生労働省令で定める額を上乗せして納付する仕組みが設けられています（第 26 条）。

(3) 財政運営

財政運営については、上述のように国庫負担関係の法案と実体改正関係の法案に分けられ、保険料率については後者に規定されています。

国庫負担関係法案では、国庫負担の暫定措置を規定した雇用保険法原始附則第 13 条の「国庫は、第六十六条第一項及び第六十七条前段の規定による国庫の負担については、当分の間、これらの規定にかかわらず、これらの規定による国庫の負担額の百分の五十五に相当する額を負担する」を削除せず、とりあえずこのままにしておいた上で、附則第 14 条として「国庫は、平成二十一年度における第六十六条第一項に規定する求職者給付及び雇用継続給付並びに第六十七条に規定する求職者給付に要する費用の一部に充てるため、前条第一項に規定する額のほか、三千五百億円を負担する」（第 1 項）、「平成二十一年度における前条第三項の規定の適用については、同項中「附則第十三条第一項」とあるのは、「附則第十三条第一項及び第十四条第一項」とする」（第 2 項）と規定し、第 15 条に「雇用保険の国庫負担については、平成二十二年度中に検討し、平成二十三年度において、安定した財源を確保した上で附則第十三条に規定する国庫負担に関する暫定措置を廃止するものとする」と、その廃止を明言しています。

保険料率については、実体改正法案の中で、労働保険徴収法原始附則第 11 条の平成 21 年度に係る引き下げ規定を削除し、その代わりに平成 22 年度について雇用保険 2 事業の弾力条項の規定を適用しない旨の規定が置かれています。

また、特別会計に関する法律（平成 19 年法律第 23 号）の附則第 20 条の 3 として、雇用勘定における積立金の使用の特例が規定されています。

第2部 新たなセーフティネットの提案と実現

雇用保険制度（第1層）と生活保護制度（第3層）の間のいわゆる第2層のセーフティネットに関する議論がされるようになったのは極めて最近のことです。現在、労働政策審議会では求職者支援制度に関する審議が進められていますが、第2部ではそうした議論の経緯、自公政権下での政策対応、そして新政権下での恒久制度化への動向を見ていきたいと思えます。

1 民主党の求職者能力開発支援給付案

時期的にはかなり以前になりますが、現在検討されている求職者支援制度の源流に位置すると思われるのが、2001年11月に民主党が提出した「雇用保険の財政の安定化及び求職者等に対する能力開発支援のための緊急措置に関する法律案」です。これは、政府が提出した「経済社会の急速な変化に対応して行う中高年齢者の円滑な再就職の促進、雇用の機会の創出等を図るための雇用保険法等の臨時の特例措置に関する法律案」に対する対案として提出されたものです。

その背景事情には、当時の小泉政権が経済構造改革を掲げ、金融機関の不良債権処理を早期・迅速に進めることを目指していたことがありました。内閣府も、不良債権処理により離職者は39～60万人、失業者は13～19万人発生すると予想していました。このため、政府は2001年9月に「総合雇用対策」を策定し、これに基づき訓練延長給付の拡充（最長2年まで）と労働者派遣の中高年齢者特例措置を内容とする上記法案を提出したのです。

この時、法律事項ではありませんが、2001年度補正予算の中で、一定の条件の失業者（自営廃業者等）に対する生活資金貸付制度が創設されました。これは、雇用保険の求職者給付期間が切れたことにより生計の維持が困難となった世帯に対するセーフティネットとして、離職の日から2年以内（技能習得している場合は3年以内）、月額20万円以内を貸し付けるという制度です。

これに対して、野党であった民主党は、貸付ではなく法律に基づく給付制度としてセーフティネットを設ける法案を提出しました。対象は求職者給付が終わった者と事業の継続が困難になった小規模企業者（特定廃業者）であって、労働者のうち雇用保険の適用対象から外れた者はまだ視野に入っていませんでした。今日の観点から見て注目すべきは、この給付が「求職者能力開発給付」と名付けられ、対象者が「能力開発訓練を受ける場合に、当該能力開発訓練を受ける期間内の日について支給する」と、職業訓練受講を条件とするワークフェア的な制度設計になっていたことです。

給付期間は3年間で、日額3300円を730日分を限度として支給するとされており、日額以外は2009年に提出された求職者支援法案と共通しています。

本法案は野党法案として否決され、その後徐々に景気が回復する中で、しばらく議論に上らなくなりました。

2 欧州における失業扶助制度の紹介

この間、日本における具体的な政策論としては登場していませんが、欧州における雇用政策の紹介という形で、それまであまり関心を持たれていなかった失業保険制度と公的扶助制度の間の失業扶助制度に関する情報が徐々に蓄積されてきています。

まず、2003年8月に厚生労働省が公表した『2002～2003年 海外情勢報告(海外情勢白書)』では、第2部で「各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策」を特集し、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン及びデンマークの6カ国の失業保険制度、補足的な失業者扶助制度、公的扶助制度等の概要を紹介するとともに、とくに「福祉から就労へ(Welfare to Work)」をめざす近年の改革を詳しく取り上げています。これらの改革は、就労可能な者についてはできる限り早く就労が可能となるよう、職業訓練への参加を要請したり、求職活動を支援し、給付を真に必要な者に限定するという共通点があると指摘し、ワークフェア的制度設計の必要性を印象づけました。

このうち、特にドイツにおける労働市場改革については、労働政策研究・研修機構が2006年9月に労働政策研究報告書No.69として『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望』を公表し、ハルツ第IV法に基づく失業扶助制度と社会扶助制度の統合—失業給付II制度の創設について詳しく紹介しました。また、2007年4月には労働政策研究報告書No.84として『ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障』を公表し、独仏両国における雇用政策と社会保障政策に関わる状況を概観しています。

一方、2004年3月に公表した労働政策研究報告書No.3『先進諸国の雇用戦略に関する研究』では、OECDとEUの雇用戦略の動きを踏まえつつ、欧米諸国の雇用戦略の転換の諸相を紹介し、「失業の罠」「貧困の罠」を防止して「福祉から就労へ」を実現するために、失業者に対して徹底した職業訓練を行うという政策を強化していることが指摘されています。

これらは、性質上、公表時点で直ちに具体的な政策に結びつくものではありませんでしたが、政労使の労働関係者の間にこの問題に関する考え方の共通の土台を作り、その後の政策立案、制度設計の基礎となっていた面があると思われます。

3 連合の新たな生活保障制度の提言

政労使の労働関係者の中で、初めてこの問題を政策課題として打ち出したのは日本労働組合総連合会(連合)でした。連合は2007年6月に公表した「政策・制度要求と提言」の中で、雇用政策と生活保護制度をつなぐ新たな社会的セーフティネットを構築することを提言しま

した。

これは、一言で言うと、現在の生活保護制度と雇用保険制度をベースに、積極的な雇用労働政策と連動した社会保険・労働保険制度の機能強化（第1層）、就労・生活支援のための、生活保護制度とは別の新たな給付制度（第2層）、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障するための「最後の砦」としての給付制度（第3層）による3層構造のセーフティネットに再構築しようとするものです。

(1) 就労・生活支援給付

この提言の中心は、第2層として「就労・生活支援給付」の創設を訴えるところにあります。

これは、生活に困窮するすべての居住者（雇用保険の被保険者であった者は、雇用保険の求職者給付の給付日数を超えてなお失業状態にある者）が受給することができ、現金給付、職業訓練（現物給付および現金給付）、生活支援（現物給付）からなります。受給するには、各人の年齢、能力、経験、健康状態、環境等に即して適切に策定する就労・自立支援プログラム（雇用保険の「教育訓練給付」の指定教育訓練講座や公共職業訓練を含む。）に参加することが要件となります。また、給付期間は最長5年で、1年ごとに申請手続を行うという制度設計になっています。この考え方には、第3部で見る生活保護制度の見直しに向けた新たなセーフティネット検討会の報告書の内容が反映されています。

(2) 生活保障給付

この第2層の下に、第3層として、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障するための「最後の砦」としての給付制度としての「生活保障給付」が設けられます。こちらは高齢者世帯に限ることなく、すべての居住者が受給できるとしていますが、現行よりも緩和するとしつつも、補足性の原理を適用し、給付要件の適合状況や用途の厳格なチェックを行うということです。

(3) 実施機関等

連合の提言では、就労・生活支援給付と生活保障給付のいずれも、申請受理、調査、ケースワークは、現行の生活保護制度における福祉事務所（都道府県、市、特別区）が担い、現物給付としての職業訓練と生活支援は、国、都道府県、現行の生活保護制度における福祉事務所をおく自治体の共同出資機関が担うとされています。この「共同出資機関」というのが目新しいところです。

ケースごとに福祉事務所、共同出資機関、公共職業安定所、生活支援に必要な専門的なサービスを提供する機関や専門職等の役割を定め、これらの連携を確実なものとするとしています。

費用負担については、「就労・生活支援給付」（就労支援に係る現金給付、職業訓練および生活支援に係る現物給付を除く。）と「生活保障給付」に要する費用は、国と地方が負担し、「就労・生活支援給付」の就労支援に係る現金給付、職業訓練および生活支援に係る現物給付に要する費用は、雇用保険財源、国および地方が負担するとしています。これは、第2層の給付を雇用政策の一環として位置づけていることを示しています。

4 2008 年末緊急雇用対策におけるワークフェア的失業扶助制度の萌芽

さて、アメリカのサブプライム問題に端を発した世界的な金融危機の中で、2008 年秋以来多くの企業で「派遣切り」「非正規切り」と呼ばれる非正規労働者の解雇や雇い止めが続出しました。低賃金のため貯蓄もあまりなく、雇用保険の適用を受けられないまま派遣村に流れ込んだ人々の姿は世間に衝撃を与えました。これに対して、連合は同年 11 月 13 日、厚生労働省に対し「非正規労働者等の緊急雇用対策」について要請を行いました。その中には「ヨーロッパ諸国の失業扶助制度も参考に、未就業者や長期失業者等を対象とした職業訓練中の生活保障制度の抜本拡充を図る」という項目が盛り込まれていました。これに対し、当時の太田職業安定局長は「基本的にできることはすべてやりたいと考えている」と答えました。

12 月に入り、雇用失業情勢がますます悪化する中で、政府は 12 月 19 日、「生活防衛のための緊急対策」をとりまとめ、その中に大変興味深い制度が盛り込まれました。まず「生活安定資金融資」は、雇用保険でカバーされていなかった失業者に対し、生活・就職活動費として 15 万円×6 か月＝90 万円、家賃補助費として 6 万円×6 か月＝36 万円を融資し、6 か月以内に就職すれば一部返済免除になるという制度です。いわば、就職することを条件にした無拋出の失業扶助ともいえます。

もう一つ、訓練期間中の生活保障給付制度として、所得 200 万円以下の者に対し、10 万円（扶養家族があれば 12 万円）を貸し付け、年長フリーター、母子家庭の母、中高年者、若年者など就職困難者が訓練を適切に修了すれば返済を免除するという制度も設けられました。これらは、2008 年度の第 1 次補正予算に盛り込まれ、実施されました。

これら制度は緊急対策として臨時的に設けられたものであり、返済免除も予定されているとはいえあくまでも貸付制度であるという限界はありますが、連合の要求してきた第 2 層のセーフティネットの萌芽的な第一歩がここに構築されたと見ることもできます。

5 2009年経済危機対策におけるワークフェア的失業扶助制度の進展

(1) 連合と日本経団連の要請と政労使合意

翌2009年は年頭からワークシェアリングをめぐる議論が沸騰し、そのさなかの1月15日、連合と日本経団連は、「雇用安定・創出に向けた労使共同宣言」を確認し、同日舛添厚生労働大臣に要請しました。この共同宣言には別紙として「政府に求められる雇用対策」が添付されており、「雇用のセーフティネットの拡充」という項目はありましたが、ワークフェア的失業扶助は明記されていません。この時点では経営側はまだそこまで舵を切っていなかったようです。

1月29日、連合は雇用の創出とセーフティネットを求める緊急集会を開催し、そこで採択された集会アピールにおいて「政府は、…長期失業者に対する「就労・生活支援制度（仮称）」の創設…を、ただちに実行すべきである。」と要求しています。

その後労使の間で協議が行われたものと思われませんが、3月3日、連合と日本経団連は厚生労働省に対して「雇用安定・創出の実現のための労使共同要請」を行いました。この中には、「雇用保険等の給付を受給できない者が職業訓練を受講する際の生活安定を確保するため、「就労支援給付制度（仮称）」を暫定的に創設し、一般会計により拠出すること。」が明記されています。

同日公表された「雇用安定・創出に向けた共同提言」においては、この制度の必要性が次のように述べられています。「職業訓練の充実と同時に、訓練受講中の生活基盤を安定させることが不可欠となる。現行の雇用保険制度においては、職業訓練の受講期間中であれば、失業給付の基本手当終了後も最大2年間の「訓練延長給付」の受講が可能である。しかしながら、雇用保険の基本手当を受給できない就職困難者に対しては、対応できる給付制度がないことから、本格的な景気回復が見込まれるまでの一時的な措置として、雇用保険等の給付を受給できない者を対象に、その者が公的職業訓練を受講する期間中の生活の保障を確保するため、「就労支援給付制度（仮称）」を創設し、一般会計により財源を手当てすべきである。給付水準などについては、08年度の1次補正予算で導入された訓練期間中の生活費の貸付制度を参考にすべきである。」このように、経営側としては恒久的な制度としてではなく、あくまでも暫定的な制度であることを条件として、労働組合側とともに要求していくことを決心しました。

この後、政労使の間で協議が進められ、3月23日、政府、連合、日本経団連、日本商工会議所、全国中央会の5者により「雇用安定・創出の実現に向けた政労使合意」がなされました。ここでは、「失業給付を受給できない者への支援が求められている」と述べた上で、「年長フリーターや母子家庭の母等のうち、失業給付を受給できない者への職業訓練期間中の生活支援、離職に伴い住居を失った者への住居や生活の支援、失業給付の支給が終了したもの

の、就職できない長期失業者へのカウンセリング等を組み合わせた就職支援など、就職と生活の支援を進める」と書かれています。

(2) 与党の提言と経済危機対策

これより先、3月10日、当時与党であった自由民主党の雇用・生活調査会は、「さらなる緊急雇用対策について～雇用・生活調査会中間とりまとめ～」を公表し、3月19日には「さらなる緊急雇用対策に関する提言～100年に一度の経済危機への対応～」として提言をまとめました。そこでは、「緊急人材育成・就職支援基金（仮称）を造成し、ハローワークが中心となって、雇用保険の受給資格のない者に重点を置いて、職業訓練、再就職、生活への支援を総合的に推進する」と述べています。

具体的な制度設計は、「雇用保険を受給していない者（雇用保険の受給資格がない者、受給が終了した者、自営廃業者等）を対象に、職業訓練を抜本的に拡充」し、「訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付（仮称）」を支給する」となっています。

これを受ける形で、4月10日、「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議は経済危機対策をとりまとめました。そこでは、具体的施策の一番最初に「非正規労働者等に対する新たなセーフティネット（就労訓練型生活支援）の構築」という項目が上がっています。具体的施策の説明は、「若者・母子家庭の母など、雇用保険を受給していない者を対象に職業訓練を抜本的に拡充し、訓練期間中の生活保障のための「訓練・生活支援給付（仮称）」を支給するとともに、訓練の受入枠の確保等を図るため人材育成機関への支援を実施」となっています。

これは2009年度の第一次補正予算に盛り込まれ、7000億円の予算がつけられました。給付の金額は単身者月10万円、扶養家族を有する者月12万円とされ、併せて貸し付けについても単身者は月5万円まで、扶養家族を有するものは月8万円までとされました。

6 民主党の政策

(1) 住まいと仕事の確保法案

一方、野党時代の民主党も2008年末から非正規雇用対策プロジェクトチームにおいて不況下の緊急就労支援策を検討し始めました。そして12月10日、緊急雇用対策4法案の骨子案を公表し、15日には法案の形で国会に提出しました。4法案は、採用内定取消規制法案、非正規労働者も雇用調整助成金の対象にする派遣労働者等解雇防止特別措置法案、派遣労働者等の就労支援のための住まいと生活を支援する住まいと仕事の確保法案及び雇用保険法改正案、そして有期労働契約の締結、更新、終了のルールを明らかにする有期労働契約遵守法案

です。

このうち、「住まいと仕事の確保法案」は、雇用保険法の雇用安定事業として、「解雇等に伴い雇用主又は労働者派遣の役務の提供を受ける者から提供されていた住宅からの退去を余儀なくされる派遣労働者、失業等給付を受給することができず生活に困窮している失業者等に対して、再就職のための職業紹介及び職業指導、公営住宅への入居における特別の配慮等住宅への入居の支援、生活上の支援その他必要な援助を一体的に行うこと」を付け加えるというもので、必ずしも明確に第2層のセーフティネットを設けるとまでは言っていません。雇用保険2事業として行うことも含め、セーフティネットのあり方構想としてはまだ生煮え段階であったといえます。

(2) 求職者支援法案

その後民主党の緊急雇用対策本部は、2月17日に連合の長谷川裕子総合労働局長と小島茂総合政策局長からヒアリングを行いました。その場で長谷川局長は、ヨーロッパの失業扶助制度を参考に失業給付だけでなく職業訓練中の生活保障制度の拡充、失業給付期間の延長が必要になるとの考えを述べました。

これを受けた形で2月26日、民主党の「次の内閣」閣議は「求職者支援法案」を了承しました。この時の資料には、第1ネットとして雇用保険の適用拡大、第3ネットとして生活保護制度の見直しが描かれ、その中間に第2ネットとして「求職者支援法案（新規）」が、「長期失業者等に、職業教育訓練を受けている間、手当を支給」、「一般会計で実施」という説明とともに描かれており、まさに連合が主張する「就労・生活支援給付」の制度化であることがわかります。

この求職者支援法案は、第1部で見た雇用保険法改正案及び内定取消規制のための労働契約法改正案とともに、3月6日社会民主党及び国民新党とともに国会に提出されています。そこでは、雇用保険法による求職者給付が終わった求職者、失業している廃業者等に対して、就職及び新たな事業の開始を促進するための能力開発を支援する求職者等能力開発給付を行うこととされています。受給するにはハローワークで失業と能力開発訓練の認定を受けることが必要で、能力開発給付の支給期間は最長3年間、730日分が上限とされています。金額は法律上には書かれていませんが、1日5000円と説明されました。

(3) 民主党のマニフェストにおける第2層セーフティネット

2009年8月の衆議院総選挙に向けて民主党が作成した『マニフェスト』と『INDEX2009』においては、この第2層のセーフティネットの構築が次のように示されています。

まず『マニフェスト』においては、「5 雇用・経済」という大項目の中に「37 月額10

万円の手当つき職業訓練制度により、求職者を支援します」という項目が掲げられ、「[政策目的]○雇用保険と生活保護の間に「第2のセーフティネット」を創設する、○期間中に手当を支給することで、職業訓練を受けやすくする」という政策目的の下、「[具体策]○失業給付の切れた人、雇用保険の対象外である非正規労働者、自営業を廃業した人を対象に、職業能力訓練を受けた日数に応じて「能力開発手当」を支給する」と書かれています。

さらに『INDEX2009』においては、「労働」という大項目の中の「求職者支援など雇用のセーフティネットの拡充」という項目の中に、第1部でみた雇用保険制度と並んで、次のように記述されています。

「すべての労働者が、雇用保険や社会保険、生活保護などのセーフティネットに支えられ、社会的に排除されることのない仕組みを再構築します。雇用保険と生活保護との間をつなぐ第2のセーフティネットを整備します。「求職者支援法」を制定し、失業給付が終了した人や、自営業を廃業した人に、職業能力訓練を受けた日数に応じて能力開発手当を支給します。」

8月の総選挙で民主党が勝利を収め、9月に民主党、社会民主党及び国民新党の3党連立政権が誕生しました。

7 民主党政権成立後の動き

(1) 暫定措置の継続

上述の経緯からもわかるように、2008年末からの政府の動きも民主党の動きも基本的には連合の主張する第2層のセーフティネットの考え方に影響を受ける形で進んできたものです。2008年末の緊急雇用対策では、貸付制度という萌芽的な形で、2009年4月の経済危機対策では、3年間の暫定措置ながら給付制度という形で、そして民主党の法案やマニフェストでは恒久的な給付制度として、ワークフェア的失業扶助制度が構想されてきているのです。

政権交代がこの3年間の暫定措置の1年目の途中に起こったことで、政権交代直後に若干の混乱が生じました。すなわち、新政権は子ども手当や高校授業料無償化などマニフェストの公約を実現するための財源として、自公政権時に成立し既に執行され始めていた2009年度補正予算の一部執行停止を行うこととし、その中で上記緊急人材育成・就職支援基金も執行停止の対象とされることとなりました。その際には、事業の執行が中央職業能力開発協会に委託されていることを問題とする向きもありました。

しかしながら、もともと連合の主張で作られた制度であり、また9月17日の政労会見において、連合から示された「当面の雇用対策の強化に向けた要請書」において、「国民の安心感を高める社会的セーフティネットの機能強化」の冒頭に、「本年7月から実施された、非正規労働者や長期失業者等に対する職業訓練、再就職、生活への支援を行う「訓練・生活支援給

付制度」の拡充と恒久化を図る」と書かれていたこともあり、制度の恒久化に向けた形で決着がつけられました。

すなわち、2011年度に恒久的制度としての求職者支援制度を創設することとし、基金のうち緊急人材育成支援事業については2011年度分を執行停止するということになりました。2010年度分までは自公政権下で設けられた暫定措置として実施するということになります。

(2) 求職者支援制度の創設に向けた審議の開始

第1部の最後で述べた2009年12月28日の雇用保険部会報告書は、その最後の部分で「緊急人材育成支援事業として現在実施している訓練期間中の生活保障については、雇用保険を受給できない者に対する「第2のセーフティネット」として必要な施策であることから、平成23年度以降は恒久的な制度とすべきである」と述べた上で、「このため、給付対象者の範囲、給付の内容をはじめとする制度の基本的な仕組みについて、雇用保険の適用範囲との関係も考慮しつつ、現行事業の実施状況を十分に把握した上で、当部会において、早期に具体的な検討を進めていくべきである」と、連合が要求し、民主党がマニフェストで公約した求職者支援制度の具体化を求めました。

この審議は、雇用保険法改正案が国会に提出されて間もない2010年2月4日に、雇用保険部会で早速開始されました。同部会に提示された「求職者支援制度の創設に係る論点(素案)」は、次のようないくつかの論点を提示しています。

まず、制度の位置づけです。「雇用保険制度における給付は個人に着目した給付となっている。一方、生活保護制度における給付は世帯に着目した給付となっている」と述べています。求職者支援制度が、一方では雇用保険からこぼれ落ちた人々に対する補完的な給付という労働政策としての性格を基本的に持ちながら、他方では以上述べてきた経緯からもわかるように、生活保護制度の中における稼働世代への制度として検討されてきたという性格もあることから、大変根源的な問題ですが、この位置づけ論をきちんと論じておく必要があるわけです。

次に、ワークフェア的な制度設計の担保である訓練の範囲です。「現行の緊急人材育成支援事業では、公共職業訓練や基金訓練（民間の教育訓練機関を認定）を給付の対象となる訓練としている」と述べています。ここは、訓練の質の確保という観点からはあまり拡大したくないところですが、一方でセーフティネットとしての普遍性を確保するという観点からは、過度に対象を絞ることは問題となります。また、「必要となる訓練の量・種類の確保、訓練寮について地域差が少なくなるような実施体制」をどう考えるかも、主としては職業能力開発政策サイドで検討すべき問題ですが、やはりセーフティネットの制度設計に関わってきますので、検討課題とされています。

最も重要なのは給付についてです。まず、給付対象者について、「現行の緊急人材育成支援

事業は、雇用保険の適用がなかった者、雇用保険の受給が終了した者、自営廃業者等を制度の主たる対象者としている」と述べています。これら以外に対象として考えられるのは、失業状態の前に何らかの就業状態がなかった者、たとえば学卒無業者や、労働市場から退出して再参入してきた者などが挙げられます。不況のため就職できなかった学卒無業者などは労働政策の対象にふさわしいともいえますが、今まで非労働力化していた者が急に訓練を受けたいと言い出した場合でもすべて給付を行うのかというのは、制度の位置づけともからむ大きな問題です。

給付要件については、「現行の緊急人材育成支援事業における給付要件は、公共職業安定所長に指示された訓練に8割以上出席していることに加え、

- ・世帯の主たる生計者であること
- ・個人の年収が200万円以下であり、かつ世帯全体の年収が300万円以下であること、
- ・世帯全体で保有する金融資産が800万円以下であること、
- ・現在住んでいる土地・建物以外に、土地・建物を所有していない者であること

などとしている」と述べています。これは、冒頭の制度の位置づけと直接関わる問題ですが、個人に着目する労働政策と世帯に着目する福祉政策の中間的性格を持つこの制度を、どのように整合的に設計していくかが問われることとなります。

給付額（現行制度では、単身者1か月10万円、被扶養者を有する者1か月12万円）や、給付期間（現行制度では訓練受講期間のうち2年分）についても、制度の位置づけ如何によって、設計のあり方が変わってくる可能性があります。

最後に「その他」として2点指摘されています。まず「適正な給付のための措置についてどう考えるか」と、モラルハザード問題が提起されています。「緊急人材育成支援事業は3年間の暫定措置として実施することとされていたため、多年にわたり繰り返し受給するような者を防止する措置は特設設けられていない」というのですが、そもそも訓練受講を給付の要件としていることが、野放図になりかねない失業扶助制度に対する歯止めとして設計されているという点を踏まえた上でいえば、訓練を修了したにもかかわらず就職しない者に対して、どのような対応をすべきかという問題設定になるでしょう。

また、「その他」の2点目として、「新たに安定的な財源を確保することが必要となるがどのように考えるか」が指摘されています。今回の雇用保険法改正案によって2011年度から雇用保険への国庫負担を4分の1に戻すこととされましたが、労働市場のセーフティネット全体の中で財源をどのように考えていくべきかが議論の焦点になりそうです。

第3部 公的扶助制度の展開

失業者の生活保障という点では、今日的生活保護に連なる公的扶助制度も重要な意味を持っています。今回の雇用保険法改正により非正規労働者の多くが雇用保険制度の適用を受けることになり、また新たに求職者支援制度の創設に向けた審議が始まりつつあるところとはいえ、最後のセーフティネットとしての公的扶助制度を労働法政策の観点から考察することはなお極めて重要です。

この点について、近年のヨーロッパでは、イギリスのニューディール政策やドイツのハルツ改革など、失業給付や公的扶助など福祉受給者を労働市場に連れ戻して就労させようというワークフェア政策が大きな柱になってきつつあります。公的扶助を労働市場機構の一環として考えていくことが必要となってきたのです。しかし、これは「ワークフェア」という言葉の定義にもよりますが、福祉政策において就労を重視するワークフェア的な考え方は、もともと日本の公的扶助制度の歴史においてかなり強いものでした。

第3部では、明治初期以来の日本における公的扶助の歴史を概観しつつ、これからのワークフェア政策への含意を汲み取っていきたいと思います*35。

1 ^{じゆつきゆう} 恤救規則

日本最初の公的扶助法令は、1874年12月8日太政官達第162号として発布された恤救規則でした。大変時代がかった文章ですが全文を挙げておきます。

濟貧恤窮ハ人民相互ノ情誼ニ因テ其方法ヲ設クヘキ筈ニ候得共目下難差置無告ノ窮民ハ自今各地ノ遠近ニヨリ五十日以内ノ分左ノ規則ニ照シ取計置委曲内務省ヘ可伺出此旨相達候事

恤救規則

一 極貧ノ者独身ニテ癱疾ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米一石八斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身癱疾ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 同独身ニテ七十年以上ノ者重病或ハ老衰シテ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一ケ年米一石八斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身重病或ハ老衰シテ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 同独身ニテ疾病ニ罹リ産業ヲ営ム能ハサル者ニハ一日米男ハ三合女ハ二合ノ割ヲ以

*35 厚生省社会局保護課編『生活保護三十年史』社会福祉調査会、小川政亮「社会保障法」（『講座日本近代法発達史』第1巻、勁草書房）、日本社会事業大学救貧制度研究会編『日本の救貧制度』勁草書房、菊池正治・清水教恵・田中和男・永岡正己・室田保夫『日本社会福祉の歴史』ミネルヴァ書房、等に基づく。

テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身病ニ罹リ窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 同独身ニテ十三年以下ノ者ニハ一ケ年米七斗ノ積ヲ以テ給与スヘシ

但独身ニ非スト雖モ余ノ家人七十年以上十五年以下ニテ其身窮迫ノ者ハ本文ニ準シ給与スヘシ

一 救助米ハ該地前月ノ下米相場ヲ以テ石代下ケ渡スヘキ事

このように、極貧労働不能の癱疾疾病老衰年少が対象で、しかも原則として独身のもののみが対象となる仕組みでした。これは、家族の中に労働能力のある者がいる限り原則的に恤救規則による救護を受けることはできず、親族扶養が優先されるということです。この規則が 1931 年に救護法が成立するまでの半世紀間、公的扶助に関する唯一の国家法でした。

2 救貧諸法案

(1) 窮民救助法案

ただ、その間に政府や議員から何回か救貧に関わる法案が提出されています。まず、1890 年 12 月 6 日の帝国議会に政府から窮民救助法案が提出されました。同法案は救済対象を「不具癱疾長病不治ノ疾病重傷老衰其ノ他災厄ノ為メ自活ノ力ナク飢餓ニ迫ル者」と「養育者ナキ孤児及引受人ナキ棄児迷児」とし、限定付きですが労働能力ある者も対象としています。被救助者の資格は市町村内に 1 年以上滞在している者で、救助の主体は市町村ないし郡府県、救助内容は「雨露ヲ凌クヘキ居所並生存ニ必要ナル衣食ヲ給与シ疾病アレハ医療ヲ施ス」ことに加え、「其ノ死亡ノ時ハ相当ノ埋葬ヲ為ス」ことも規定されていました。興味深いのは「窮民ニシテ労役ニ堪ユル者ハ成ルヘク相当ノ労役ニ就カシムヘシ労役ヨリ生スル賃銭ハ救助費用ヲ負担スヘキ府県郡市町村ニ収入シ本人ノ救助費ヲ控除シ猶剰余アルトキハ救助ヲ止ムルノ除之ヲ本人ニ交付スヘシ」と、労働優先主義をとっている点です。「救助ヲ受クル児童ニハ成ルヘク相当ノ職業ヲ教習セシムヘシ」という規定もあります。ワークフェア思想と言えましょう。ところが、議会では濫給の虞があるとして廃案と修正の両論が出され、いったん委員会では労働能力ある者は災厄があっても救助しない等という修正がなされた後、本会議で廃案とされました。

(2) 恤救法案・救貧税法案

1897 年 2 月には、進歩党の大竹貫一ら 4 議員より恤救法案と救貧税法案が提出されました。その提案理由には「唯低廉ノ労銀ヲ給シテ労働者ヲ使役セントスルハ資本家ノ常情ナルヲ以

テ、今ニシテ、貧富ノ融和ヲ図リ、他日ノ禍害ヲ予メ杜絶スルハ独り貧者ノ為メニスルニアラサルヲ確信ス」と、産業資本確立期に労働問題が大きな社会問題になりつつあった状況が背景にあることが窺われます。これは、元来、当時内務省衛生局長だった後藤新平の構想に発すると言われていています。彼が、日清戦争の償金の中から明治恤救基金を設け、社会施設の端緒を作ろうとする建白書を提出したが採用されなかったので、第二の方策として上層階級の寄附及び課税、国及び自治体の負担並びに一般国民に対する賦課の三者を財源とする構想を立てて、議会有力者を説得して帝国議会に提出させたものだというのです*36。

救助対象は貧困無告の老幼傷病の者で、労働能力ある者は対象としていませんが、独身は要件とせず、家族があっても差し支えないとしています。その財源は政府の配賦金、慈善家の義捐金、毎月一戸一銭ずつの均分戸税で、政府配付金の財源として救貧税という目的税と設けることとしています。これは華族からは所得税額と同額、一般納税者からは納税額の半額を徴収し、日銀利益金の一部と国庫補助を加えるというものです。しかし、この法案は一度も審議されることなく、廃案になってしまいました。

(3) 窮民法案

翌 1898 年、大隈内閣の板垣内相は恤救規則に代わる窮民法案を企図しました。内容は 1890 年の窮民救助法案とほぼ同じですが、労働能力ある者も災厄のため自活不能であれば「飢餓ニ迫ル」状況でなくとも救助の対象とされています。興味深いのは、窮民の救助のための施設を府県市町村だけでなく労働者を使用する事業者に命じて設置させることができるとか、強制保険について命令で定めるといった労働政策に関わる規定が盛り込まれていることです。ところが、この法案は内務省で草案を作成したものの、政府提案として帝国議会に提出されることはありませんでした。

(4) 救貧法案

1902 年 3 月、立憲政友会の安藤亀太郎他 2 名より「貧民救助労働者及借地人保護ニ関スル建議案」が提出され、「速ニ政府ハ貧民ノ救助法ヲ設ケルノガ相当ノ義務デアル」と訴え、政府も同意して可決されました。そして翌 3 月、安藤議員より救貧法案が提出されました。これは上の窮民法案にわずかな修正を加えたもので内容はほとんど同じです。提案理由説明や委員会審議のやりとりを見ると、ワークフェア的な考え方が強く示されています。「茲ニ貧民ヲ救助スル一定ノ法律ヲ設ケ不具癈疾等ニシテ實際生活ノ方法ナキ者ハ之ヲ救助シ一方ニ於テ惰民浮浪ノ徒ヲシテ自主独立ノ途ヲ得セシムト云フガ本案大体ノ精神」であり、換言すれ

*36 鶴見祐輔『決定版 正伝 後藤新平 2 衛生局長時代』藤原書店

ば「一定ノ法律ヲ設ケ窮民ヲ救助シ貧民ヲシテ一定ノ職業ヲ得セシム」ということにその目的があるのです。「早く法律ヲ立テテ此貧民ハ貧民デナク公平ノ権利ヲ得テ生活ノ出来ルヤウ」にしようというわけです。

ところが政府委員として出席した内務省書記官井上友一は、「若シ此ノ如クセハ最モ恐ルヘキ弊害即チ義務救助ノ結果惰民ヲ助長養生シ非常ニ貧民ノ数ヲ増シ遂ニ国費ノ乱用ヲ来スノ弊ヲ生ズル」と真っ向から反対し、本法案は結局審議未了のまま葬り去られてしまいました。

(5) 養老法案

一方高齢者に向けた特別の法律として、1912年3月、立憲国民党の福本誠議員より養老法案が提出されました。これは「帝国臣民ニシテ年齢満七十歳ニ達シ無資産無収入ニシテ且保護者ナキ者ニハ一日ニ養老金十銭ヲ給与ス」というもので、「貧民ノ親族ハ概ネ貧民ナリ何ノ余力アリテカ族類窮老ノ扶持ニ及バムヤ・・・窮老者ノ餓死自殺日ニ相次ケル所以ナリ」とその問題意識を語っています。ところが「七十歳以上ノ無資産・無収入ノ者ハ普通ノ考カラ云ヘバ其原因ハ其人間ノ過失ニアルと云フコトハ明カ」といった反対が相次ぎ、結局不成立に終わりました。

3 軍事救護法と行政体制の整備

このように一般の救貧立法は遅々として進みませんでした。軍事関係の扶助立法は一定の進展を見せていきます。1904年に日露戦争が開始されると、同年4月2日下士兵卒家族救助令が公布され、召集された下士兵卒の家族でそのために「生活スルコト能ハサル者」に対して国費をもって救助することとされました。

1914年に日本が第一次大戦に参戦して青島に出兵すると、鐘紡社長の武藤山治は廢兵及戦死者遺族出征軍人家族救護法など4法案とその趣意書を発表し、熱心な運動を開始しました。武藤は弟を日露戦争で失い、その遺族扶助料が最低生活以下であることから、彼らを救護しなければならないと考えていたようです。その趣意書に「彼等戦死者ハ国家ノ為メ身体ヲ捧ゲタルモノ其遺族ハ当然国家ノ救護ヲ要求スルノ権利アルモノナリ」とその権利性を明記しています。翌1915年、議員立法で法案が提出され、陸軍は反対しましたが衆議院を通過し、貴族院で審議未了となりました。1916年再提出された法案が再び廃案となった後、1917年6月には政府から軍事救護法案として提出されました。この時の内相は後藤新平で、「寺内内閣唯一ノ善政」と評されたそうです。今回は異議なく両院を通過し、成立に至りました。

本法は、「現役兵ノ入営、下士兵卒ノ応召傷病若ハ死亡又ハ傷病兵ノ死亡ノ為生活スルコト能ハサル」「傷病兵、其ノ家族若ハ遺族又ハ下士兵卒ノ家族若ハ遺族」に対し「生活ニ必要ナル限度」の救護すると定めたものです。救護の種類は生業扶助、医療、現品供与及び現金供

与とされました。「本法ニ依ル救護ハ他ノ法令ノ適用ニ付テハ貧困ノタメニスル公費ノ救護ニ非ザルモノト看做ス」とわざわざ規定して、一般の貧民救済とは別のものだと強調していますが、一定の権利性をもった救貧法制の出発点であるといってもよいでしょう。

軍事救護法の制定を機に、中央官庁における行政体制の整備が始まります。それまでは、内務省地方局府県課に救済事業の嘱託2,3名を置くに過ぎなかったのですが、1917年8月、軍事救護法施行のため内務省地方局に救護課が設けられました。所管事項は「賑恤救済ニ関スル事項」「軍事救護ニ関スル事項」等です。後藤内相は救済局を設置したかったようです。

1918年には全国的に米騒動が発生し、本格的な社会政策の必要性が痛感されました。政府は同年6月に救済事業調査会を設置し、窮民救済事業、児童保護事業、衛生事業、労働保護事業など多方面にわたる問題を審議しました。「失業保護ニ関スル施設要綱」や、労働組合結成を認めるべきとする「資本ト労働トノ調和ニ関スル施設要綱」はその成果ですが、救貧政策には直ちに結びつきませんでした。ただ、1919年12月に救護課が社会課と改称されました。これが「社会」という文字が中央官庁の官制に現れた最初でしょう。そして、1920年8月にはこれが社会局（内局）に昇格しました。救護課設置からわずか3年で内局になったわけです。さらに、1922年10月にはそれまで農商務省で所管していた労働保護や健康保険なども移管され、内務省の外局としての社会局が設置されました。戦前期社会政策の中核たる内務省社会局の誕生です。窮民救済は職業紹介等と共に第二部第一課の所管となりました。1925年4月に組織改称により社会部保護課となっています。

4 救護法

こういう中で恤救規則改正への機運が高まってきました。社会局社会部保護課において救貧法に関する調査立案を進め、1926年設置された社会事業調査会に濱口内相から「社会事業体系ニ関スル件」を諮問しました。翌1927年6月に「一般救護ニ関スル体系」として答申された救貧制度の大綱は、「癱疾、老衰、疾病、幼弱者ヲ以テ救貧ノ客体トシ其ノ資格範囲ヲ拡張スルコト」とし、「老年、疾病、癱疾者ニ付キテハ漸次社会保険制度ヲ確立シ又ハ拡張スルコト」と社会保険化を展望するとともに、「失業者労働忌避者等労働能力アル者ハ前各項ニヨル救貧制度ヨリ除外シ特別ナル方法ヲ講ズルコト」としています。これは、並行して社会事業調査会において失業保険制度や失業対策事業について審議されていたことから判るように、両政策分野がそれぞれ自律的に動き出していたことを物語っています。

これをもとに立案された救護法案は、1928年3月に帝国議会に提出され、貴衆両院とも満場一致で可決成立しました。第1条に掲げる被救護者は、①六十五歳以上ノ老衰者、②十三歳以下ノ幼者、③妊産婦、④不具癱疾、疾病、傷痍其ノ他精神又ハ身体ノ障碍ニ依リ労務ヲ行フニ故障アル者、の4種類で、労働能力のある者は除かれています。これについて内務省社会局は「濫給の弊、惰民養成の害」を防ぐためだと説明しており、上記救貧諸法案にあっ

た労働能力ある者も対象にするとともに就労を義務づけるワークフェア的考え方が影を潜めています。これは、ちょうどこの時期が金融恐慌から世界恐慌に突入し、膨大な失業者が溢れだした時期であったことと無関係ではないでしょう。救護法自体の施行も緊縮財政のため延期され、方面委員^{*37}たちが天皇への請願上奏という手段に訴えてようやく競馬の益金の一部を財源に充てて実施されたのです。

救護の種類は、生活扶助、医療、助産、生業扶助の4種で、恤救規則の米穀支給は廃止されました。救護費用は原則として被救護者が1年以上居住している市町村が負担し、それ以外の場合は道府県が負担します。国は市町村、道府県の負担の2分の1を、道府県は市町村の負担の4分の1を補助することとされ、結局国2対道府県1対市町村1の負担割合となります。生業扶助という形で、被救護者の経済的自立を視野に入れたことも注目されます。

5 戦時体制下の各種保護法

その後戦時体制下になるにつれ、特定の対象や特定分野に絞った保護立法がいくつかなされました。まず、1937年に母子保護法が制定されています。その趣旨は母子保護法要綱案に「母ニヨル養育ハ其子女ニトツテ絶対ニ必要ナルガ故ニ、又国家及社会ノ単位ナル家庭ノ保全ハ尊重スベキガ故ニ、生活支持者ヲ失ヘル母ト其子ヲ経済上ノ理由ノミヲ以テ別ツ事ヲ得ズ。生活支持者ヲ失ヒタル母ノ過重負担ヲ軽減シ該母子ヲ貧窮ニ転落セシメザル為、国家ハ左ノ規定ニヨリ之ヲ保護スルモノトス」と明確に示されています。対象となるのは、「十三歳以下ノ子ヲ擁スル母貧困ノ為生活スルコト能ハズ又ハ其ノ子ヲ養育スルコト能ハザルトキ」で、「母ニ配偶者アル場合」は精神・身体障碍、行方不明、母子遺棄等でない限り対象になりません。扶助の種類は生活扶助、生業扶助、医療の他に養育扶助があります。

1941年には医療保護法が制定されました。これは救護法、母子保護法等の医療保護を統合したもので、「貧困ノ為生活困難ニシテ医療又ハ助産ヲ受クルコト能ハザル者ニ対シ医療券ヲ発行シテ医療又ハ助産ヲ受ケシムル」事業を定めたものです。

一方、軍事関係では既に独立の軍事救護法がありましたが、これが1937年に軍事扶助法に改正されています。傷病兵や遺族の範囲が拡大されていますが、重要なのはそれまで「生活スルコト能ハザル者」だけが対象であったのが「生活スルコト困難ナル者」にまで緩和されたことです。これは、一般救貧とその根本精神が異なるからだと説明されています。

なお行政組織としては、1937年12月に厚生省が設置され、救護法等を所管していた旧内務省社会局社会部が厚生省社会局となりました。これに併せ、母子保護法施行に伴い児童課が設置されました。この時には職業課も社会局に属していましたが、翌1938年4月に職業部となり、同時に傷痍軍人対策が傷兵保護院となっています。社会局は1941年8月に組織再編

*37 1926年の方面委員令で制度化され、低所得者層の救済を担当。戦後、民生委員と改称。

で生活局となり、さらに 1943 年 11 月の行政改革で人口局と合体して健民局となりました。これが終戦時の組織ですが、終戦直後の 1945 年 10 月に社会局が復活しました。

6 生活困窮者緊急生活援護事業^{*38}

終戦直後の日本は復員兵や引揚者が戻り、食糧不足とインフレの中で生活困窮者が急増していました。1945 年 12 月 15 日に生活困窮者緊急生活援護事業要綱が閣議決定され、これに基づき事業が実施されていきます。生活援護の対象は、一般国内生活困窮者に加えて①失業者、②戦災者、③海外引揚者、④在外者留守家族、⑤傷痍軍人及其家族並ニ軍人ノ遺族であつて著シク生活ニ困窮スル者とされ、具体的な援護内容は①宿泊施設、給食施設及救療施設ノ拡充、②衣料、寝具其ノ他生活必需品ノ給与、③食料品ノ補給、④生業ノ指導斡旋、⑤自家用消費物資、生産資材ノ供与又ハ貸与といった現物給付でした。

ここで最も注目すべきは、著しく生活困窮という条件を付してですが失業者が援護の対象とされていることです。これは法律ではありませんが、労働能力ある者を対象から排除していた恤救規則、救護法との大きな違いです。

一方この直前、12 月 8 日付で GHQ から「救済福祉計画」(SCAPIN404)が日本政府に発せられました。「日本帝国政府ハ 1945 年 12 月 31 日マデニ、1946 年 1 月ヨリ 6 月ニ至ル期間ノ失業者及ビソノ他貧困者ニ対スル食糧、衣料、住宅、医療、金融的援助、厚生措置ヲ与エルベキ詳細且ツ包括的計画ヲ最高司令部ニ提出スルコト」というものです。これに対し厚生省は 12 月 31 日に救済福祉ニ関スル件を提出しました。ここでは「救済福祉ニ関シテハ其ノ事由ノ如何ヲ問ハズ生活困難ナル国民全部ヲ対象トシテ其ノ最低生活ヲ保障スルコトヲ目的トシ」と無差別平等の考え方が明確に示され、援護の対象も「失業、精神的又ハ身体的欠陥其ノ他ノ理由ニ依リ生活困難ナル者」とされています。援護の方法としては「能フ限り現物給付ニ努ムル」としつつも「金銭ノ給付」が加えられています。ちなみに翌 1946 年 1 月 18 日の全国厚生課長会議では、「失業者其ノ他ニシテ勤労署ニ出頭セルモ就労ノ斡旋ヲ得ズ救護ヲ要スル者ノ生活扶助ニ就テモ軍事扶助法ニ依ル現行限度ヲ標準ト」することが指示されています。

7 旧生活保護法^{*39}

同年 2 月 27 日付で GHQ から発出された「社会救済」(SCAPIN775)は、「日本帝国政府ハ都道府県並ニ地方政府機関ヲ通ジ差別又ハ優先的ニ取扱ヲスルコトナク平等ニ困窮者ニ対シテ適当ナル食糧、衣料、住宅並ニ医療措置ヲ与エルベキ単一ノ全国的政府機関ヲ設立スベキ

^{*38} 百瀬孝『緊急生活援護事業の研究』

^{*39} 菅沼隆『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房

コト」を要求し、さらに「私的又ハ準政府機関ニ対シ委譲サレ又ハ委任サルベカラザルコト」も求めました。これは方面委員という民間人によって援護を行おうとした厚生省に対する批判です。

これを受けて政府は4月30日に「救済福祉に関する政府決定事項に関する件」を報告し、「全困窮者ニ対スル救済ハ凡テ政府ノ責任ニ於テ平等ニシテ且差別スルコトナク其ノ徹底ヲ期スル為」に、厚生大臣（社会局）－地方長官（社会課）－地方事務所長（社会課）－市町村長（社会課）という「単一ノ政府機関」で実施し、方面委員は補助機関とすることとしています。この第5項に「単一包括的社会救済法タル「生活保護法」ハ来ルベキ帝国議会ニ提案付議ノ上7月ヨリ実施スル予定ノ下ニ諸般ノ準備ヲ進メツツアルモ本法ニ依ル救済ハ政府ノ責任ニ於テ全困窮者ニ対シ最低生活ノ維持ニ必要ナル最小限度ノ生活費ヲ補給スルコトヲ基本原則ト」する等が記述されており、政府部内で生活保護法案作業が進められていたことが判ります。

法案は7月に提出され、9月には成立しました。同法は目的として「生活の保護を要する状態にある者の生活を、国が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護して、社会の福祉を増進すること」としつつ（第1条）、「能力があるにもかかわらず勤労の意思のない者、勤労を怠る者、その他生計の維持に努めない者」や「素行不良な者」には保護をしないといた欠格事由が置かれていました（第2条）。これは無差別平等原則に反するとして今に至るまで批判の的ですが、戦前と異なり労働能力のある者も保護の対象にする以上、就労できるのに就労しない者をどう扱うべきかという問いを避けることはできないはずです。今日世界的にワークフェアが論じられていること自体、この問題が過去のものではないことを示しているといえるでしょう。この時期に、失業者たる要保護者をどう扱うべきかについていくつか通達が出されています*40。

そのうち、昭和22年4月1日発社第32号「要保護者中失業者に対する就職斡旋並びに生活保護法の適用に関する件」は次のようになりに詳しく述べています。「客年12月要保護者全国一斉調査によれば、失業の故をもつて要保護者と認定せられた者の数は相当多数に達し、最近勤労署の窓口に求職申込をなす者の数より上回っているような特異な現象を呈しているのであるが、これ等の失業者に対し失業という理由によって漫然生活保護法を適用することは、同法第二条との関連において甚だしく妥当を欠く」ものであり、「苟くも稼働能力のある者に対しては就職の斡旋等に努め勤労により生活を維持せしめるよう指導せねばならぬ」。具体的には「必ず最寄りの勤労署に出頭せしめて求職の申込をなさしめると共に、就職の決定するまでの間はとりあえず民生委員等をして、最寄り授産場に就労せしめ、又は適当な内

*40 昭和21年9月16日社発第731号「勤労署において取扱う失業者中生活困窮者の保護に関する件」

昭和23年9月6日職発第1077号「公共職業安定所における要援護者に関する件」

昭和23年12月21日職発第1555号「要保護者に対する職業紹介、失業保険金の支給等に際し職業安定機関と保護救済機関との連携に関する件」

職若しくは地域内において一時的就労の機会を努めて斡旋せしめる等の方途を講じ、出来る限り勤労により自活せしめる指導を」行わなければならない。それでもなお「生計を維持することが困難な場合」にはじめて「緊急已むを得ない措置として」保護を適用すべきである、と*41。岸勇氏はこれを「いまや無差別平等の原則はどこへすっ飛んでしまったかの観がある」と批判していますが、労働能力のある者に対して就労を求めることなく「無差別平等」に保護を行うことが適切かどうかは問題です。

なお、旧生活保護法は無差別平等を国籍にも及ぼし、日本国に居住する外国人にも適用されるとする建前を堅持していました。この点は、新生活保護法では保護請求権を認めたことから国民に限ることとされています。

8 日本国憲法第 25 条第 1 項

さて、旧生活保護法の制定と相前後して、1946 年の 6 月から 10 月にかけて帝国憲法改正案が帝国議会で審議され、11 月には現在の法体系の下で生活保護制度の根拠とされている日本国憲法第 25 条第 1 項が成立しています。ところが、実はあまり知られていないことですが、この条項は政府原案にはなく、帝国議会の修正で追加されたものです。そこで、帝国議会でどういう審議がされてこの条項が設けられるに至ったのか、簡単に見ておきましょう。

政府の原案は、現行第 25 条（原案では第 23 条）については「法律は、すべての生活部面において、社会の福祉、生活の保障及び公衆衛生の向上及び増進のために立案されなければならない」と規定していました。あくまでも立法の根拠規定であって国民の権利として規定してはいませんでした。また、現行第 27 条（原案では第 25 条）については「すべて国民は、勤労の権利を有する」と規定し、勤労の義務は規定していませんでした。

これに対し、主として社会党の議員（黒田寿男）から、前者については「例えば国民が老年或は疾病、労働不能に陥りましたような場合に、生活の安定を保障される権利があると云うことを、はっきりとこの憲法の中に規定することは、何等行過ぎのものではなく、それは寧ろ痛切に今勤労者から要求せられて居る所であると思います」と、また後者については「我々総て健康な国民は勤労の義務を有する、働かない者は食うべからず云う原則を打立つべきであると考えます。殊に敗戦後の我が国に於きましては、一人と雖も無為徒食する者があってはならないのでありまして、単に権利を有すると云うばかりでなく、義務を有すると云うことを私ははっきりと規定すべきであると考えます」と、批判が加えられました。これはまさに、働く能力のある者はすべて労働の義務を負う一方、働くことのできない者には生活を保障すべきという、ワークフェア的発想に基づく主張です。

審議の結果、衆議院において次のような修正が行われました。前者には新たに第 1 項とし

*41 岸勇『公的扶助の戦後史』明石書店より引用。

て「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という権利規定が設けられました。また後者は「すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負う」と修正されました。重要なことは、この二つの修正は一体のものとして行われたということです。衆議院本会議における芦田委員長の修正理由説明でも、国民の生活権の保障を明確に規定する以上、労働の義務をも規定することが正当であるとの意見に従い、修正を加えたと述べています。

この制定経緯からも、生活保護法の根拠規定である憲法第 25 条第 1 項は、憲法第 27 条第 1 項の勤労の義務規定と一体的に解釈されなければならないということがわかります。

9 新生活保護法^{*42}

1949 年春頃から緊縮財政政策（ドッジ・ライン）の影響で失業者が急増し、それまで未亡人母子世帯が中心であった被保護世帯の様子が変わってきました。そうした中で 1949 年 9 月 13 日、社会保障制度審議会が「生活保護制度の改善強化に関する勧告」を行い、次のような原則と実施要領を示しました。まず「国は凡ての国民に対しこの制度の定めるところにより、その最低生活を保障する。国の保障する最低生活は健康で文化的な生活を営ませ得る程度のものでなければならない」。次に「他の手段により最低生活を営むことのできぬものは当然公の扶助を請求しうるものであるという建前が確立されねばならぬ。従って公の扶助を申請して却下された者及び現に受けている扶助につき不服のある者は、その是正を法的に請求しうるようにしなければならない」。最後に「保護の欠格条項を明確にしなければならない」の 3 原則です。実施要領には、保護機関は市町村とし、担当職員は常勤で一定の資格を要すること、民生委員は補助機関ではなく協力機関とすること、新たに教育扶助と住宅扶助を設けることなどが示されていました。

これを受けて、厚生省は GHQ と協議しました。GHQ は都道府県を実施機関とし、民生委員への財政援助を廃止すべきと主張しましたが、結局政府の意見が取り入れられ、1950 年 4 月に新生活保護法が成立しました。以下、立案を担当した当時の保護課長小山進次郎の名著『改訂増補生活保護法の解釈と運用』により、その趣旨を見ていきましょう。

(1) 法の目的と「自立助長」

新法第 1 条は「この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と謳っています。

^{*42} 小山進次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会

保護責任を国に負わせたのは、小山によると「救護法のように救護の対象を労働能力のない者に限定するならば格別、生活保護法のように保護の対象を労働能力の有無を問うことなく、生活の困窮という事実を保護の要件とする建前の下では、被保護者の態様はその時々々の経済事情により大幅に変動することは申すまでもない。而して、経済の運行が市町村という小区域は勿論のこと、都道府県という区域をも遥かに超えた広域を単位として営まれている以上、経済変動のまにまに発生する生活困窮者の生活保障を、地方公共団体の責任において実施することは不可能と申すの外はない。このことは、例えば、住民の大半がある特定の会社、工場等に依存して生活している場合に、不況のため、その会社、工場が大幅に事業を縮小した場合について考えれば容易に理解されるであろう。要するに失業による生活困窮をも保護の原因に取り入れたことが、かかる生活保護の実施を全国的規模において実施することを不可避的たらしめているのである。」という理由です。新法制定時には既に失業保険法が制定施行されていましたが、失業者の生活保障は失業保険に全て委ねるというのではなく、生活保護制度自体が失業者に対する給付の一環として（かなり大規模に）活用されることを前提としていたことが窺われます。

ここで登場した「自立助長」について、小山は「人をして人たるに値する存在」たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。社会保障の制度であると共に、社会福祉の制度である生活保護制度としては、当然此处迄を目的とすべきであるとする考えに出でるものである。従って、兎角誤解され易いように惰民防止ということは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起こることであらうが、少なくとも「自立の助長」という表現で第一義的に意図されているところではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである。」と述べています。この最後の一節は、社会保障研究者が好んで引用するところですが、後ろの方の記述からも判るように、受給者に対する就労の促進という意味でのワークフェア的思想を否定したものではないと考えるべきでしょう*43。

(2) 無差別平等

新法第2条は「すべて国民は、この法律の定める要件を満たす限り、この法律による保護

*43 実際、新法制定時の社会局長であった木村忠二郎の名著『改正生活保護法の解説』（時事通信社）では、「本法制定の目的が、単に困窮国民の最低生活の保障と維持にあるだけでなく、進んでその者の自力更生をはかることにあることは、国の道義的責務よりして当然のことであるが改正法においては第一条にその趣旨を明言してこの種の制度に伴いがちの惰民養成を排除せんとするものである」とはっきり述べています。

を、無差別平等に受けることができる」と、国民の保護請求権を認めました。この点が旧法との大きな違いです。

そして、旧法のような絶対的な欠格事由を設けなかったのは、小山によれば「何等かの意味において社会的規準から背理している者を指導して自立できるようにさせることこそ社会事業の目的とし任務とするところであって、これを始めから制度の取扱い対象の外に置くことは、無差別平等の原則からして最も好ましくないところだから」であって、入口では差別をしないが、入ってからきちんと指導することは制定当初からの前提であったのです。

(3) 保護の補足性

新法第4条第1項は「保護は、生活に困窮する者が、その利用しうる資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と規定しています。この保護の補足性要件は今日に至るまで生活保護制度をめぐる大きな論点の一つですが、小山は「実質的にはこの法律による保護を受けるための資格を規定しているのであるが、この場合、この規定が正面から受給資格を規定するの形を採らなかったのは、そうすることが絶対的に必要であるという訳でもなく、又そうすれば必ず何等かの形において欠格条項を設けざるを得なくなるからであって、この条文においてはこれを避け、保護実施の要件として規定することにより、多少の弾力性を持たせることとした。」と説明しています。

内容については「多少の意見もあるが、資本主義社会の公的扶助制度としては程度の違いはあろうが、建前の問題としては蓋し当然であらう」と述べた上で、特に労働能力ある者に対する保護に触れてこう語っています。「外で働くことのできる者でも、働き口がない場合は、当然その困窮の程度に応じ保護を受け得るが、この場合その者をして努めて勤労による収入で生活させるようにするために、必ず最寄りの公共職業安定所に本人を出頭させて、求職の申込をさせ、公共職業安定所長から本人の勤労能力に適合する就職口のない旨の証明書の発給を受けさせ、これを提出させてから保護を行うことになっているが、これが手続を単に機械的に履行するという結果にならぬよう留意する必要がある。」これで判るように、旧生活保護法時代の通達と同じ考え方に立脚しています。失業給付と同じように求職活動を生活保護の受給の要件とすることが明確に謳われていたわけです。

(4) 生活上の義務

「惰民養成の防止という意味で法第4条第1項と相応する規定」*44が第60条です。「被保

*44 木村著の表現

護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。」と、明確に「勤労に励む」ことを求めています。

小山は、「生活保護制度の運営について最も注意すべき点の一つは、保護に馴れて能力あるにもかかわらず無為徒食する者、所謂惰民を醸成せず、額に汗して孜々営々として業に励む一般大衆の勤労意欲を低下させないようにすることであるが、これは仲々困難であって、英国救貧法の歴史に徴しても明らかな如く、社会法永遠の宿題というべきものである」と述べ、本法は「単に惰民防止という見地からではなく、自立助長という見地からも権利の享有に対応する義務の履行を身につけさせることが必要である」とその趣旨を説明しています。もっとも、「病者、不具者、老人、児童等の如く、勤労能力のない者、働きたくても就職、就労の口を見出し得ない者又は家庭の事情により就労する時間的余裕のない者に対してまでも収益を上げる勤労をすることを求めるものではない」とことわっています。

旧法第2条と比較して、「保護の開始前の問題を捉えて本法の適用の有無を決定するのは、機会均等、無差別平等という生活保護制度の根本趣旨に反し、特に生活保障の立法として努むべきことを始めから放棄してしうことになるので、新法においてはこれまで保護の対象外においた絶対的欠格者をも生活困窮の状況にあるならば、一応先ず保護の対象とし、そこに生じた法律関係を基として種々の措置を講ずるものとした」と述べている点が極めて重要でしょう。労働能力のある者に対しては、先ず生活保護を適用した上で、きちんとワークフェア的な措置をとるべきことが、制定当時から法の大原則であったのです。この点は、小山名著の第1条の最後の部分の記述があたかもワークフェア的思想を「調子の低いもの」と否定したかのように誤って受け取られてきた嫌いがあるのではないかと思います。

(5) 教育扶助と生業扶助

新法によって、教育扶助と住宅扶助が生活扶助から独立し、これらの単給が可能となりました。

「教育扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。

- 一 義務教育に伴って必要な教科書その他の学用品
- 二 義務教育に伴って必要な通学用品
- 三 学校給食その他義務教育に伴って必要なもの」(第13条)

教育扶助の範囲を義務教育に限定したことについては、実は厚生省当局の草案段階では「但し、政令の定めるところにより、義務教育以外の学校教育についてもこれを行うことを妨げない」という但書があったということです。高校に進学することで有利な就職ができ、その結果他の世帯員を扶養することができる見込みがある場合にも道を開こうとしたのですが、結局政府部内で削除され、国会修正でも復活することはありませんでした。小山は「本法の

目的が要保護世帯の自立助長にあることから考えると些か物足りない感がある」といいつつ、「この問題の解決は原則的には育英制度の充実に俟つ以外に方途はない」と些か諦めモードで締めくくっています。1950年当時の高校進学率は42.5%で、現在の大学進学率よりも低い水準であることを考えると、いろいろと考えさせられるところです。

生業扶助は旧法に規定があり、さらには戦前の救護法に由来するものです。

「生業扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込みのある場合に限る。

- 一 生業に必要な資金、器具又は資料
- 二 生業に必要な技能の修得
- 三 就労のために必要なもの」(第17条)

生業扶助だけは「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者」に加えて、「そのおそれのある者」も対象となります。いわゆるボーダーライン層をも生活保護の対象とするという意味において、単なる救貧を超えて防貧的な政策と位置づけることもできます。生活扶助を受給するようになる前の段階で生業扶助によって生活を立て直すという活用の仕方ができれば、まさにワークフェア的政策というべきところですが、小山の評価は意外なほど高くありません。彼は「旧法施行の際にもこの制度に多大の期待がかけられていた」が、英米では「生業扶助的施策は余り成功せず、結局職業補導に吸収されてしまっている」とした上で、ただし「我が国の現状を基礎として考えれば生業扶助はやはり必要」との判断から維持したと述べています。新法施行時点で既に「最も運用の妙味を發揮し易い扶助であるにもかかわらず、その実施の状況は甚だ不活発」ということです。

これはしかし、伝統的自営業が縮小し雇用労働者が拡大する趨勢の中で、雇用労働者としての就職をめざした職業訓練をそもそも対象から除外した形で制度設計していることにその大きな原因があるというべきでしょう。上述のように、失業者も無差別平等に保護の対象にするという制度にしている以上、労働行政が実施する職業訓練とは別建てに小売商人や家内工業のような「生業」につくことのみを目的とするような制度を設けたところで、ほとんど社会的意義がなくなるのは当然ともいえます。生業扶助の今日までの不活発ぶりは、時代に合わせて「訓練扶助」として設計すべきであったものを時代錯誤の「生業扶助」のままにしていたことのツケと評すべきであるように思われます。

10 生活保護法の推移^{*45}

1950年以来、生活保護法は本格的な改正をしていません。従って、現在も上記小山名著の

*45 木村孜『生活保護行政回顧』社会福祉調査会

記述が解釈の指針であるはずですが、しかしながら、生活保護制度をめぐる状況は激変してきました。ここではごく簡単にその流れを見ておきます。

1951年に社会福祉事業法が制定され、福祉事務所が発足しました。初めて福祉専任者による公共機関での保護が実施されることとなり、その士気は極めて高かったといえます。1950年から1952年にかけては、ドッジ不況による失業者の増加もあり、被保護人員は200万人を超えました。その後景気回復と共に徐々に減少していきましたが、医療扶助人員のみは増加を続けました。これに対し大蔵省は危機感を抱き、地方財務局を使って実施状況を調査し、濫給が多いと指摘しました。そして、1953年末の1954年度予算原案で国庫負担を8割から5割に削減する内示がされたのです。これに対してはさすがに知事会等から批判がされ、国庫負担は8割で収まりましたが、その代わり医療扶助の適正化が大々的に行われることとなりました。医療扶助は居宅治療を原則とし、入院は例外的にのみ認めるというものです。これに対して国立療養所の結核入院者を中心に結成された日本患者同盟が熾烈な反対闘争を繰り広げ、遂に東京都庁への座り込みで死者まで出るに至りました。しかし、世論はこのような闘争方針に批判的で、結局適正化が実行されていきました^{*46}。

続いて行われたのは外国人保護の適正化でした。上述のように、旧法と異なり新法は適用対象を国民に限っています。在日朝鮮・韓国人は、1952年4月28日の対日講和条約の発効と共に日本国民たる身分を失いました。この時点で在日朝鮮・韓国人55万人のうち生活保護受給者約は6万人に達していました。これら生活に困窮する在日朝鮮・韓国人に対し、直ちに保護を廃止することは人道的に問題があるため、外交的に処理されるまでの間、暫定措置として生活保護法による保護に準じて行政措置による保護が行われることとなりました。そして経済状況の回復とともに日本人の保護率が漸減したのに対し、在日朝鮮・韓国人の保護率は1955年に24%にまで急増していったのです。これは、在日朝鮮・韓国人に対して露骨な雇用差別があり、就労機会が極めて乏しかったことが背景にあります。この状況に対して政府は外国人保護の適正化を打ち出し、全国的に被保護外国人特に在日朝鮮・韓国人の多く居住する集落に対して、被保護世帯の一斉調査が行われました。「事実上生命の危険さえ予想された」中で、「綿密に企画され、主たる都道府県には本省監察官が現地派遣されて指揮をとり、国、地方が一体となって、全職員がいわゆる体を張ることによって実施された」、「集落の周囲を警官が巡邏するという警備体制下で実施された地区も多かった」と木村孜は語っています。「何れにしてもこの調査の結果、二重受給者あるいは相当の所得者の受給事例等が発見され、外国人被保護者は半減する切っ掛けとなった」のです。

こうして適正化対策に振り回されていた生活保護行政の次の課題は保護基準の引上げでし

*46 この経緯については黒木克利『生活保護—最近の二大攻撃と其の分析』（中央法規出版）を参照。日本患者同盟は日本共産党の影響下にあり、座り込み患者の死をきっかけに社会党系が批判に転じたため、腰砕けに終わったということです。

た。1948年に採用されたマーケット・バスケット方式^{*47}では消費構造の変化に対応できなくなってきたのです。その中で1957年に朝日訴訟が提起され、1960年10月に東京地裁が現行生活保護基準は健康で文化的な最低限度の生活を保障した憲法25条の理念に反するという判決を下しました。この訴訟自体は後に高裁、最高裁で国が勝訴しましたが、1961年から生活扶助基準改定方式がエンゲル方式^{*48}に変わり、かなり高率の引き上げが行われるようになりました。

この時期に、失業による生活保護受給の大きな波が押し寄せました。エネルギー革命による石炭鉱山の閉山と、それに伴う大量の炭鉱離職者の発生です。労働政策面では、失業対策事業の一種である炭鉱離職者緊急就労事業の実施や、炭鉱離職者求職手帳制度による再就職援助が試みられましたが、長年炭鉱で働いてきた労働者たちに職業転換はきわめて困難で、結局多くの人々が生活保護に流入することになりました。その後、筑豊地域など一部の旧産炭地域は地域経済を支える産業が発達しないまま、失業対策事業と生活保護に依存する体質となっていくます。^{*49}

さて、高度成長により労働市場が逼迫する中で、失業等により生活保護を受給する「その他世帯」^{*50}は減少を続けていきましたが、1973年のオイルショック後増加に転じます。その中で一部福祉事務所における暴力団員の保護受給問題が報道され、不正受給が大きな社会問題となりました。このため、厚生省は1981年11月に厳正な不正受給防止対策を指示しました^{*51}。

11 ワークフェア的政策志向の登場

さて、生活保護制度のような公的扶助制度は先進諸国に共通して設けられていますが、欧州諸国では特に1980年代に福祉が手厚すぎるために就労可能な人々が福祉に依存して生きていることが問題とされ、特に1990年代に入ってから「福祉から就労へ」とか「アクティベーション」と呼ばれる一連の政策がとられるようになりました。これは、単に就労可能な者の就労を促進しようというにとどまらず、貧困に対する新たな認識枠組みに基づき、労働市場から排除された人々を就労を中心とする社会参加によって積極的に社会の主流に統合していこうという考え方、すなわち社会的統合（ソーシャル・インクルージョン）という考え方です。こういった動向については、既にさまざまに紹介されているのでここでは省略します

*47 最低生活を営むに必要な飲食物費、衣類、家具什器、入浴料等の個々の品目を一つひとつ積み上げて最低生活費を算出する方法。

*48 必要熱量、栄養量を基礎にした物量の確定を食料費についてだけおこない、そうして出されたいわば理論食料費と同額の食料費支出をもつ実態生計費から生活費の全体を算出する方式。

*49 田中明「石炭産業の合理化と生活保護」（『生活保護三十年史』所収）

*50 高齢者、傷病者、障害者、母子以外の世帯を「その他世帯」と呼んでいる。

*51 昭和56年11月17日社保発第123号「生活保護の適正実施の推進について」

が^{*52}、2000年代にはいるとこれが日本の政策決定にも一定の影響を及ぼし始めます。

まず、2000年7月から厚生省社会・援護局において「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会」が開催され、同年12月に報告書が出されます。ここでは、「近年、社会福祉の制度が充実してきたにもかかわらず、社会や社会福祉の手が社会的援護を要する人々に届いていない事例が散見されるようになってきている」という問題意識から、イギリスやフランスにおけるソーシャル・インクルージョン政策に触発されつつ、社会的な「つながり」を再構築する方向を求めています。そして、その最後のところで、次のように生活保護制度の見直しを求めました。

「制定50周年を迎えた生活保護制度について、経済社会の変化、貧困の様相の変化（高齢単身者の増加等）を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、保護施設機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、本報告書で指摘した新たな形の社会的課題をも視野に入れて検証を行う必要がある。」

本報告書が出されてすぐに中央省庁再編が行われ、この問題は厚生労働省に引き継がれました。同省の政策統括官（社会保障）付社会保障担当参事官室を中心に、榊屋厚生労働副大臣を座長とする「低所得者の新たな生活支援システム検討プロジェクト」が設置され、2002年1月にその報告書がとりまとめられました。

ここでは、基本的な考え方として「社会的に援護を要する多様な人々が、一人一人の能力を十分に発揮し、自立して尊厳を持って生きることができるよう、広範な生活支援のあり方を考えるべきである」と述べたうえで、「今後、働く意欲と能力のある人に対しては、就労支援と福祉貸付といった自立支援策を一層推進する必要がある」と政策方向を示しています。ただ、ここで提示されたのは、「当面、母子家庭の自立を支援するため、きめ細かな福祉サービスの展開と自立・就労の支援に主眼を置き、平成14年度から総合的な母子家庭対策の推進と児童扶養手当制度の見直しを行う」ことと、「低所得者が福祉貸付により生活ができるようにするため、生活福祉資金貸付制度の充実を図る」であり、生活保護制度の見直しは明示的に挙げられていません。

なお、本稿の直接の論点ではありませんが、ここで提示され、2002年の母子及び寡婦福祉法と児童扶養手当法の改正で遂行されたシングルマザーへのワークフェア政策の導入には大きな問題がありました。就業率がきわめて低く、福祉給付のかなりの部分を占めている欧米のシングルマザーに対しては、ワークフェア的政策にも大きな意味があったといえますが、80%以上と国際的にみて驚異的に高い就業率を維持しながら、その就労所得の低さから貧困率も50%以上ときわめて高い水準にある日本のシングルマザー^{*53}に対して、就労による自立を求めて児童扶養手当の削減を図るといふ、いささか転倒した政策となってしまったのです。

*52 栃本一三郎・連合総研編『積極的な最低生活保障の確立』第一法規、埋橋孝文編『ワークフェア―排除から包摂へ?』法律文化社など。

*53 阿部彩『子どもの貧困』（岩波新書）p109～

欧米のワークフェア政策が、就労意欲を失わせるような公的扶助への依存から、就労を前提として低賃金を補完する在職給付への移行を追求しようとしている時期に、皮肉にもまったくそれと相反するような政策を打ち出してしまったこととなります。児童扶養手当は公的扶助というよりも、所得制限のある社会手当としての性格が強いのですが、日本ではそもそも社会手当に対する認識が乏しいことが、この結果をもたらしたといえるかもしれません。

12 生活保護制度の在り方に関する専門委員会

本格的な生活保護制度の見直しは、2003年8月から、社会保障審議会福祉部会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設けられて始まりました。同専門委員会は翌2004年1月に中間とりまとめを発表しましたが、これは生活扶助基準の水準について検討するとともに、特に高齢加算の廃止と母子加算の見直しを提言するもので、生活保護制度の在り方そのものに切り込むものではありませんでした。

同専門委員会ではその後、自立支援の在り方を中心に議論が進められ、同年12月に報告書がとりまとめられました。この報告書は、現行生活保護法が制定されて以来、初めて本格的に制度の在り方を正面から論じた公的政策文書として、重要な意味を有します。また、本稿の中心的論点であるワークフェア的観点からの公的扶助制度の在り方を初めて全面的に展開した文書として、労働法政策の観点からもきわめて興味深いものとなっています。そこで、以下できるだけ詳しく同報告書の内容を紹介していきましょう。

(1) 基本的視点

まず、制度見直しの基本的視点として提示されているのが「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向性です。すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせることが特に重要であるという視点です。この結果、被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる、といます。なお、どのような被保護者に対しても一律に就労を強制するののかという批判を想定して、ここで言う「自立支援」とは、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的

なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）をも含むものであると、断っています。

(2) 自立支援プログラム

本報告書の中心になるのが自立支援プログラムの導入の提言です。基本的視点の「自立しやすい制度」に相当する部分です。具体的には次のような仕組みを提示しています。

まず、地方自治体が、地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして重層的かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムを策定します。その際、就労による経済的な自立を目指す就労自立支援のみならず、被保護世帯が地域社会の一員として自立した生活を営むことができるようにするため、日常生活自立支援、社会生活自立支援の観点からのメニューも十分に整備することが重要だとしています。

被保護者は、生活保護法に定める勤労・生活向上等の努力義務を実現する手段の一つとして、稼働能力を始めとする各被保護者の状況に応じたプログラムに参加するとともに、地方自治体はプログラムに沿った支援を実施します。被保護者の積極的な取組を求めるという観点から、参加すべきプログラムの選定に際しては、その内容及び手順を明確に提示した上で、被保護者の同意を得ることを原則とすることにより、自立支援プログラムは被保護者が主体的に利用するものであるという趣旨を確保する必要があるとしています。

地方自治体は被保護者の取組状況を定期的に評価し、必要に応じて被保護者が参加すべきプログラムや支援内容の見直しを行います。取組状況が不十分で改善の必要があると評価される場合には、その理由を十分把握し、現在参加しているプログラム自体が被保護者にとって適当か否かについてよく検討するとしています。

定期的かつ必要なプログラムの見直し等にもかかわらず、取組状況が不十分な場合や、被保護者が合理的な理由なくプログラムへの参加自体を拒否している場合については、文書による指導・指示を行います。それでもなお取組に全く改善が見られず、稼働能力の活用等、保護の要件を満たしていないと判断される場合等については、保護の変更、停止又は廃止も考慮するとしています。

ただし、保護の変更、停止又は廃止を行う場合は、自立支援プログラムがあくまで被保護世帯の生活再建を目的とするものであること、また、生活保護は最後のセーフティネットであることを十分考慮すると断っています。

なお、生活保護の適用に至らない低所得者や保護の廃止直後の者等、経済的に不安定な状態の者に対しては、これまで自立・就労に向けて具体的に活用できる支援メニューが体系的にまとめられていなかったことから十分な支援が行われなかった点も否定できないとして、自立支援プログラム導入後は、これらの者に対しても同プログラムへの参加を助言し、効果

的な自立・就労支援を行うことができることとなるものであり、その積極的な活用が望まれると述べています。

さらに、自立支援プログラムをより実効性のあるものとするためには、生業扶助を積極的に活用していくことが効果的であることから、その支給要件等を見直す必要があるとしています。例えば、現在、特定の技能や資格の保有が就労の条件となっている場合などに限って生業扶助が支給されていますが、これを、自立支援プログラムに参加している場合には、就労に結びつく様々な支援メニューへの参加費用等についても支給できることとすることが考えられるとしています。これに関連して、生業扶助については、「困窮のため最低限度の生活を維持することができない者」に加え、「そのおそれのある者」にも支給し得ることとされていることから、その適用可能な範囲について整理すべきであるとの意見があったと記されています。

なお、被保護者本人ではなく、被保護者の子供の自立支援という観点から、教育支援の在り方にも一節割いています。被保護世帯の子供が高校就学する場合、現状では、奨学金、就学のために恵与される金銭、その他その者の収入によって教育費を賄うことができる場合のみ、就学しながら保護を受けることができるとなっていますが、高校進学率の一般的な高まり、「貧困の再生産」の防止の観点から見れば、子供を自立・就労させていくためには高校就学が有効な手段となっているものと考えられるとし、生活保護を受給する有子世帯の自立を支援する観点から、高等学校への就学費用について、生活保護制度において対応することを検討すべきであると述べています。これは、生業扶助の対象に子供の高校就学費用を認めることで実施されました。

(3) 自立支援推進体制

こういった自立支援プログラムを直接策定し、実施するのは地方自治体の役割ですが、国の役割も重要です。報告書は、まず地方自治体について、個別の自立支援メニューを所管する他の部局との調整をし、ハローワーク、保健所、医療機関等の関係機関との連携を深めることが必要である、と述べています。

一方、国については、特に就労支援について次のように書かれています。「就労支援については、雇用の場の確保等、社会資源の観点からの検討の必要性も指摘されている。国においては、労働行政や、保育・母子福祉施策等他の社会福祉行政・低所得者対策との連携の強化を図りつつ、地方自治体が関連施策を自立支援プログラムとして十分活用できるよう努める必要がある。特に、稼働能力のある被保護者への就労支援に関し、ハローワークと福祉事務所の有機的な連携が不足しているとの指摘もあったことから、ハローワークが福祉事務所からの要請に基づき体系的に就労支援を実施することとすべきである。」

その具体的な姿は後に通達で見ることになります。

(4) 資産・能力の活用要件

基本的視点の「利用しやすい制度」に相当するのが、資産・能力の活用要件の見直しです。基本的には、保護の適用に先立ち、自らの資産、能力その他あらゆるものの活用を求める補足性の原理については、その考え方を維持することが必要であるという立場を維持しながらも、これらの要件の運用については、年齢等外形的基準で機械的に判断するのではなく、申請者の実態を十分把握した上で対応することが必要であるとして、次のような基準を提示しています。

まず、稼働能力の活用要件については、生活保護は、最低限度の生活を維持できない者、すなわち真に生活に困窮する者に対して最低限度の生活を保障するとともに自立を助長することを目的とした制度であることから、稼働能力があることをもってのみ保護の要件に欠けると判断すべきものではないと明言しています。そして、稼働能力自体は可変的であり、その能力の変化に応じて活用の在り方も変わるものであること、自立支援プログラムもまさにこの観点から被保護者の就労や社会活動を支援するものであることから、保護の開始後においては、自立支援プログラムへの参加状況等に基づいて「稼働能力の活用」要件を満たしているかどうかについて随時評価することが必要であると述べています。さらに進んで、自立支援プログラムの導入に伴い、就労していない者から保護申請があった場合、何らかの就労阻害要因を抱え十分な就職活動ができない状態にあるものと判断し、稼働能力を活用する意思がある旨表明されればこのプログラムの適用を積極的に進めるべきであるともしています。報告書自体の見解ではありませんが、「そもそも、稼働能力活用の要件自体を見直し、就労していない者についてはとりあえず保護の対象とすることも考えられる」という意見も書き加えられています。

次に、資産の活用についても、保護開始時に保有可能な預貯金等の額を、現行の最低生活費の0.5か月分から3か月分まで保有可能とすることで、結果的に早期の自立につながりやすくなるとしています。また、最低生活の維持に活用すべき資産の範囲は預貯金、土地、家屋、自動車に限定し、一般的な生活用品については早期の生活再建の観点から原則として含めないこととすべきであるとし、また、事業用車や生業のための機械道具等については、自立促進の観点から必要な範囲で保有を認めることが妥当であるとしています。

さらに、扶養義務者の扶養能力の調査については実効性が低いと指摘し、民法上の扶養義務が優先するという基本原則は維持すべきものの、夫婦・親子以外の扶養義務者については、個々のケースに応じて、各地方自治体が調査の必要性を判断する仕組みとすべきとしています。

これらはいずれも、入り口ではねつけることなく、様々な困難を抱える人々にとってまずは生活保護を利用しやすくすることを目的としているといえるでしょう。

13 生活保護受給者等就労支援事業

この専門委員会報告を受けて、厚生労働省は2005年度から自立支援プログラムを開始しました。自立支援プログラムには就労自立だけでなく、日常生活自立や社会生活自立のためのプログラムも含まれますが、2005年度はまず、公共職業安定所と連携して行う生活保護受給者等就労支援事業が優先的に取り組むべきとされました。

この生活保護受給者等就労支援事業は、日本で初めて「福祉から雇用へ」という課題に正面から取り組んだ政策であり、国と地方自治体という行政組織の違いを超えて実施される事業として、重要な意味を有します。以下、関係通達^{*54}に基づいて、事業の概略を紹介しましょう。なお、本事業は生活保護受給者と児童扶養手当受給者の双方を対象にしていますが、本稿では前者のみを扱います。

まず、各都道府県・政令指定都市に、民生・労働の両部門の関係者からなる都道府県就労支援協議会を設置し、実施計画等を策定します。公共職業安定所には担当職員を任命するとともに就労支援コーディネーター及び就職支援ナビゲーターを設置し、福祉事務所には担当コーディネーターを任命し、これらからなる就労支援メニュー選定チームを設置します。

支援対象者は福祉事務所長が、①稼働能力を有する者、②就労意欲がある者、③就職に当たって阻害要因がない者、④事業への参加に同意している者、という条件を満たす者から選定し、安定所長に就労支援の要請を行います。

就労支援チームは対象者と面接し、次の5つの支援メニューの中からふさわしいものを選定します。①ナビゲーターによるマンツーマンによる就職支援、②トライアル雇用の活用、③公共職業訓練の受講あっせん（必要に応じキャリアコンサルティング）、④生業扶助の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨、⑤一般の職業相談・紹介。

上で述べたように、現行法制定時に立法担当者が消極的に評価していた生業扶助が、子供の高校就学費用や本人の教育訓練受講費用に充てるという形で、改めて脚光を浴び始めていることが印象的です。

2007年以降、生活保護受給者の就労支援は政府の経済政策の中の重要事項として位置づけられていくこととなります。2007年2月に策定された「成長力底上げ戦略」は、人材能力戦略、就労支援戦略、中小企業底上げ戦略の「三本の矢」からなりますが、そのうち就労支援戦略においては、「福祉から雇用へ」推進5カ年計画」の策定・実施が中心に置かれています。そこでは「福祉から雇用へ」の基本的考え方を踏まえ、公的扶助（福祉）を受けている人などについて、セーフティネットを確保しつつ、可能な限り就労による自立・生活の向上を図る」と明記され、まさにワークフェア的考え方が日本でも政策の中心に躍り出てきたことを示しています。

^{*54} 平成17年3月29日職発第0329003号「生活保護受給者等就労支援事業実施要領」、平成17年3月31日雇児発第0331019号・社援発第0331011号「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム実施要項」

これを受けて2007年12月に厚生労働省が策定した「福祉から雇用へ」推進5カ年計画は、就労支援プログラムを全自治体で策定するとともに、就労支援事業の支援対象者の就職率を2009年度までに60%に引き上げるという数値目標を示しています。ちなみに、2008年度には支援対象者10,160人に対して就職者5,209人で、就職率は51.3%でした。

14 生活保護制度の抜本改革への動き

近年、地方分権化をめざすいわゆる三位一体改革の流れの中で、地方自治体サイドから生活保護制度の抜本改革案が提起されてきました。「地方にできることは地方に委ねる」という地方分権の理念に基づき、地方自治体側は国庫補助負担金は原則廃止し、税源移譲すべきと主張していました。これに対し、厚生労働省は生活保護負担金の負担率を4分の3から引き下げることで対応しようとしたことから、自治体側はこれに猛反対したのです。そして、その際、自立支援の強化など生活保護制度を時代に即したものに改善することを求めました。

そこで、2005年4月から、国、地方自治体及び有識者からなる「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」が開催されましたが、結論が出せず、結局11月末になって「生活保護の適正化について、国は、関係者協議会において地方から提案があり、両者が一致した適正化法策について速やかに実施するとともに、地方は生活保護の適正化について真摯に取り組む」という政府・与党合意で決着しました。

この関係者協議会において、地方自治体側から生活保護制度の検討すべき課題として指摘された事項として、ワークフェア的政策の関係では次のようなものがあります。まず、「就労可能な被保護者については、例えば、適用期間を限定し更新制とする有期保護制度を創設するなど、自立・就労に向けた効果的な仕組みについて検討する必要がある」と、有期保護制度を提起しています。また、就労可能な世帯の割合は2割に満たないとしつつ、「被保護世帯に対する自立・就労支援が効果的に機能するよう、福祉事務所とハローワーク、関係機関との緊密な連携を可能とする制度的な仕組みを確立する必要がある」と述べています。

15 新たなセーフティネット検討会の提案

その後、2006年1月、全国知事会と全国市長会は「新たなセーフティネット検討会」（座長:木村陽子）を設置し、同年10月に「新たなセーフティネットの提案―「保護する制度」から「再チャレンジする人に手をさしのべる制度」へ」と題する報告書をまとめました。これは、ワークフェア的観点を前面に出して生活保護制度を抜本的に再構築しようとするもので、法政策的にきわめて興味深いものです。以下、詳しく見ていきたいと思います。

(1) 問題意識

同報告書は、高齢期と稼働期では貧困の原因と対策が明確に違っていると指摘します。高齢期の貧困は年金の不足ゆえであり、それゆえ就労自立をめざすのではなく、救貧的な金銭給付が中心とならざるを得ず、将来的には現行生活保護制度とは別の生活保障制度を創設すべきとします。それに対して、稼働世代の貧困対策の中核は就労自立であり、とりわけワーキングプアの広がりに対して、被保護世帯の生活保護基準額と最低賃金、非正規雇用者の収入との均衡が必要であること、ボーダーライン層の生活保護への移行を防止するために職業訓練等が必要であることを指摘しています。

これに比べ、現行生活保護制度は、ライフステージに応じた貧困対策になっていないこと、老後の生活設計に対する国民の自助努力の精神と調和しないこと、稼働世代にとって自立へのハードルが高いこと（いわゆる「貧困の罠」）、複合的な要因を解決するための体制が十分でないこと、貧困の連鎖を断ち切れない制度であること、ボーダーライン層の生活保護への移行防止策が十分でないことなどの問題点を指摘し、「いまこそ就労自立対策を確立することが大切」と訴えています。

(2) 稼働世代のための有期保護制度

同報告書の中でもっとも注目を集めたのは、稼働世代については、制度適用の期間を最長5年間に限定するという有期保護制度の提案でした。この5年間は分割して利用できます。その目的は、貧困から抜け出すために、働くことを基本にするプログラムを提供し、人々が職を得、経済的に自立して生活することを支援することにあります。本人が主として策定した自立計画に基づき、福祉事務所その他の機関が、育児・介護の家族的支援、基本的な生活訓練、各種のセラピー、求職活動、職業経験活動、短期の教育訓練等を通じて、できるだけ早く福祉依存から抜け出し、就労できるようプログラムを管理します。被保護者は、有期保護期間中はこのプログラムに週一定時間参加しなければなりません。参加を免除されるのは乳児の親、重度障害者及びその親など稼働できない者に限られます。

「貧困の罠」を避けるために、有期保護期間中は勤労控除額を割増するが、その分は寄託扱いし、自立した際に一括支給する（自立しなければ無効）等、いくつかの給付設計の工夫がこらされています。また、5年の給付期限がくれば原則保護を廃止するとしつつも、一定の条件を満たす者には適用するともしています。

また、このプログラムは福祉事務所だけでは実施できず、特に労働部門との一体的な連携なくしては実施できないと指摘しています。

(3) 高齢者のための生活保障制度

これに対して、高齢者については国が最低生活を保障するための制度とし、老後に対する国民の自助努力が促されるよう、国民年金の受給額の一部を控除する制度設計としています。自立支援を目的としないのでケースワーカーを配置せず、金銭給付に徹するとし、また稼働世代には自立を容易にするために一定額未満の持ち家を認めるのに対して、高齢世帯ではその資産を活用して保護費に充当するとしています。

(4) ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度

ボーダーライン層について、職業訓練等を有期保護適用者とともに利用することで就労支援するとしています。

また、子育てや教育等、支出を増加させる特定の時期や目的に特化した給付を充実するとしています。例えば児童扶養手当を父子世帯にも平等に支給するとしています。

(5) 制裁の明文化

有期保護制度が就労による自立を目的とする制度である以上、それを拒む者には厳しい制裁を課すこととなります。同報告書は、正当な理由なく、被保護者が労働あるいは就労活動を拒否する場合には、その程度に応じて受給額を一定額、一定期間減額（100%も含む）する等としています。

16 経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の第4次報告

一方、内閣府に置かれた経済財政諮問会議は、2006年12月から労働市場改革専門調査会（会長：八代尚宏）を設置して、ワークライフバランスを呼びかけた第1次報告、外国人労働問題を取り上げた第2次報告、高齢者対策を取り上げた第3次報告に続いて、最後の第4次報告（2008年9月）では非正規労働問題を取り上げました。注目すべきは、大きな二つの柱の一つは「働き方の壁」是正のための政策の在り方」と題して、短時間正社員制度、非正社員の雇用安定化、両者の中間的な働き方、雇用・処遇の共通ルールの策定、ジョブカードを通じた職業訓練など、まさに労働政策が取り上げられている一方、もう一つの柱として「社会保障政策の活用」が打ち出されていることです。しかも、その内容は、雇用保険の活用、非正社員への社会保障適用範囲の拡大と並んで、しかも分量的にはかなりの部分を占める形で、「生活保護制度の改革」が取り上げられています。第4次報告に向けた審議には、上記検討会の座長であった木村陽子氏がオブザーバーとして参加していたことも、影響しているで

よう。

ここでの問題意識は、正社員と非正社員との間の働き方の壁とともに、賃金の低い非正社員を主体とした「不安定就業者」への総合的な対策のあり方にあります。具体的には、家計の主たる収入源としてフルタイムに近い日数または時間数を働いても基礎的な生活を支えるだけの収入を得られない（例えば世帯の収入を合わせても、生活保護水準以下の収入しかない）者です。この問題に対処するためには、労働市場と福祉政策との連携が必要という認識が基本になります。

(1) 社会保障制度の在り方

社会保障制度全般について、同報告は「短期間就労者に対応するための雇用保険制度のあり方や究極の社会的安全弁である生活保護制度についても、就労可能な者については自立支援により重点を置く方向で、その在り方を見直していくことが、今後の検討課題」と述べています。

雇用保険と生活保護は別々の仕組みですが、就労可能な者については自立・就労支援により重点を置く方向で機能的に連携を確保するとともに、これまで、事実上、雇用保険の対象外とされてきた短期就労型の非正社員についても、就業促進という観点から何らかのセーフティネットを整備することが必要だといえます。また、若年者、高齢者、母子世帯など、各世代、世帯の状況を踏まえた制度設計に取り組むことも必要だと述べ、例えば、フリーターの場合には中長期的な視点に立ったスキル形成を考慮した支援が、母子世帯については世帯主として自立できるような支援がそれぞれ必要であり、これらは高齢者への支援とは性格が異なるものだといえます。このように、個別の状況を踏まえた、きめ細かな政策対応を講じることにより、貧困が継承されず、貧困を固定化させない仕組みが可能になるというのです。

(2) 現行生活保護制度の問題点

生活保護制度については、まず現行制度の問題点として、次のような指摘がされています。

- ①日本の生活保護制度は包括的な制度であり、異なるライフステージや世帯類型にある者に対して単一の制度が適用されます。このため、受給世帯に、就業できず、金銭給付が中心となるべき高齢者世帯と、「就労自立支援」が重要な稼働期にある者が混在しており、それぞれのニーズに応じた適切な対策が行われ難いのです。また、被保護世帯には、複合的な就労阻害要因を抱えている場合が多く、労働部門、生活保護部門だけではなく他部門と一体的に連携して初めて可能となります。
- ②いったん受給者となると就業意欲が抑制され易く「入りにくくて出にくい」制度となっています。このため稼働期にある者にとって自立の阻害要因となっている面があり、被保護

者を貧困状態にとどめる「貧困の罌」となっています。

- ③生活保護が「貧困の罌」となることを避けるためには、被保護世帯の生活保護基準額（公共料金や公共サービスの利用料の軽減措置や各種補助等も含む）と、最低賃金や非正規雇用の賃金水準、雇用保険の給付水準等とのバランスに配慮するなど就業意欲が抑制されないようにすることや、高齢期の貧困の大きな要因としての公的年金への加入を確実にすることが必要です。

(3) 稼働世代に対する自立支援プログラム

そこで、生活保護制度の改革として、まず、稼働世代に対する自立支援プログラムが提起されます。上記検討会報告と同様、保護適用期間を5年間とする有期保護制度について検討すべきとしています。この間に、以下のような取組により複合的な就労阻害要因を集中的に除去するという構想です。

- ①制度適用期間を限定し、プログラムに真剣に参加することを条件として給付が行われることで、被保護者並びに福祉事務所および関係機関がともに明確な目標を持ち、限られた資源の下で就労自立を促進することを目指します。
- ②就労阻害要因を取り除くためのプログラムは、育児・介護等の家族的支援、就労に至るまでの基本的準備や職業経験、職業訓練、職業教育、就労プログラム、フォローアップなどその他の支援に分類されます。
- ③現行制度では、就労に伴う必要経費を補填するとともに就労意欲の増進、自立助長を図る観点から勤労控除制度がありますが、控除率は収入が高いほど小さくなっています。この勤労控除の額を被保護者の就労収入の一定比率とすることで、被保護者が働くことで、確実に手元に残る所得が増えるような仕組みを検討する必要があります。これは一面では、最低生活水準を超えた世帯にも政府が税財源を注ぎ込むこととなりますが、こうした費用は、長期的に生活保護受給世帯を減らすための「投資」とも考えられ、有期保護制度とあわせて検討する必要があります。その際、有期保護期間において勤労控除額を割増し、その増額分は月々支給せずに預託扱いとし、自立の際に一括支給するという仕組みも考えられます。自立できなかった場合の預託金は無効となります。
- ④プログラム実施主体は、公的部門、NPO を含めた民間部門等多元的な供給主体とし、またその評価を行います。

(4) 就労困難な高齢者世帯への対応

これに対して、働くことができない高齢者については公的年金制度の加入を前提に扶助基準を決めるなど年金制度との整合性を図るとともに、就労支援よりも所得給付に重点を置く

ことを検討すべきとしています。また、自己資産の活用を徹底し、特に持ち家については、自宅を担保に生活資金の借入を行う「リバース・モーゲージ」を原則義務化することも提起しています。

(5) 稼働世代のボーダーライン層に対する保護移行防止対策

最後に、収入が低く生活保護基準の境界近辺にある失業者や不安定就業者等、一時的貧困に陥った者に対する生活保護申請に至る前の対策が必要であると指摘されているいわゆるボーダーライン層に対する対策が取り上げられます。

彼らは被保護者と似通った複合的な就労阻害要因を持つ者が多く、生活保護受給者に対する集中的な自立支援プログラムの一部を共同で利用することにより効果が期待できます。例えば、プログラム適用期間は1年間未満とし、自立を早期に促すために持ち家や車の所有は保護を受けるまでの間、基本的に認めることなどが考えられます。

また、子育てや教育など、特定の時期や目的に対応した支援を充実します。例えば、ひとり親家庭を対象としたショートステイ等の支援を充実することが考えられます。

なお、不安定就業者等のうち、いわゆるネットカフェ難民と言われる住居喪失不安定就業者については、安定就労を確保するために住宅確保を図りつつ就業支援を行うことが重要であるとしています。例えば東京都では、厚生労働省の行う就業支援策と連動させつつこうした者に対して民間賃貸物件の情報提供、賃貸借契約支援、敷金・礼金等の資金貸付けなどを行っています。このような取組も参考としながら、住居喪失不安定就業者に対する効果的な支援策について、今後、検討を進めていく必要があると述べています。

(6) 実施体制の整備

最後に指摘するのが、就労支援対策の前提条件となる実施体制の整備です。新たな就労支援対策は、福祉事務所だけでは実施することができず、ハローワークや職業能力開発などの労働関係施策、教育等との一体的連携により可能となります。また、とくに定住先がない場合には、就職活動自体が困難となるため、住居の確保が前提となります。このように関係機関と連携した支援を行うべく生活保護部門が全体を結ぶコーディネーターの役割を果たすためには、国と地方が連携・協力して自立支援を推進する体制を築きあげなければなりません。また、生活保護制度と他の制度等との関係については、就労自立をさらに促進する方向で考慮する必要があります。さらに、実施機関をはじめ携わる職員の技能の開発、目標を定めた就労支援を行う体制をつくること、生活保護制度による自立支援を実効あるものとするための前提条件となります。

以上の記述からも理解されるように、経済財政諮問会議の文脈においては、生活保護改革

は「労働市場改革」の一環として位置づけられるに至っているのです。

17 母子加算の廃止と復活

生活保護改革に向けたこういった提言が出される一方、生活保護をめぐる社会的関心は、2009年3月末に廃止された母子加算の復活の是非に集まっていきました。これは前述の生活保護制度の在り方に関する専門委員会の間とりまとめに基づき、2005年度から段階的に進められてきたものです。考え方としては、一律・機械的な母子加算を段階的に廃止する一方で、2005年度から高等学校就学費を、2007年度からひとり親世帯就労促進費を創設し、世帯の自立に向けた給付に転換しようとするものでした。このひとり親世帯就労促進費は、就労中や職業訓練を受けている母子世帯に支給されるもので、ワークフェア的な発想に基づくものといえます。

しかし、これに対しては母子家庭の母から反発の声が上がり、廃止直後の2009年6月には当時の4野党がいわゆる母子加算復活法案を国会に提出しました。8月の総選挙に向けて民主党が公表した『マニフェスト』においては、「2 子育て・教育」という大項目の中に「13 生活保護の母子加算を復活し、父子家庭にも児童手当を支給する」という項目が掲げられ、「[政策目的] ○ひとり親家庭の自立を支援する」という政策目的の下、「[具体策] ○2009年度に廃止された生活保護の母子加算を復活する」と書かれています。さらに、『INDEX2009』においては、「厚生」という大項目の中の「生活保護制度の充実」という項目の中に、「生活保護を受けているひとり親世帯に対して給付されていた母子加算が2009年4月に廃止されましたが、ひとり親家庭の子どもが安心して暮らせるよう、母子加算を復活させます。生活保護制度の見直しに当たっては、自立支援や就労支援の拡充…と合わせ、セーフティネットとしての機能を確保します。」と述べています。

8月の総選挙で民主党が勝利を収め、9月に連立政権が誕生したことにより、母子加算は復活に向けて動き出し、10月23日の閣議で12月からの復活が決まりました。この際財務省は、高校の就学費や小中高生の学習支援費の事実上の廃止を求めましたが、最終的に存続させることとなったということです。これは、生活保護世帯の就労支援を否定するものではなく、子育て支援を最優先させるという考え方に基づくものと評価されるべきでしょう。

18 ナショナルミニマム研究会

しかし、公的扶助制度をめぐる法政策は母子加算の復活で落ち着くわけではありません。中長期的にナショナルミニマムについてどういう哲学をもって考えるべきなのか、という問題について、2009年12月11日に厚生労働省にナショナルミニマム研究会が設置され、検討を深めていくこととなりました。この研究会には、社会保障の専門家などに加えて、湯浅誠

氏や雨宮処凛氏といった貧困問題に関わる活動家も参加しており、これまでにない研究会の体制で議論が進められています。

現時点ではまったく議論のとりまとめも行われていない状況ですが、今後の法政策論に向けて参考となるような論点を公開された資料からいくつか拾ってみると、例えば 2010 年 1 月 15 日の第 3 回会合において駒村康平慶應義塾大学教授からの政策提言として、失業扶助制度の導入など最低所得保障体系の立て直し、長期・年功型ではない専門職労働市場の確立、国と地方の役割分担(ハローワークと福祉事務所の連携)といった論点が提起されています。また、同年 1 月 27 日の菊池馨実早稲田大学教授からの政策提言として、保護の思想から脱却して就労支援の要素も組み込んだ自立生活支援への移行が、「生活保護法から基礎生活保障法へ」という形で提起されています。

こういった提言が今後どのようにまとめられ、どのような法政策として実現していくかはまだわかりませんが、1950 年の新生活保護法制定以来実質的な改正のなかった公的扶助制度について、ようやく抜本的な見直しの時期が到来しつつあるようにも思われます。

19 生活保護制度における自立支援に向けた制度設計の必要性

今日、労働市場のセーフティネットをめぐる議論はやや錯綜した状況にあります。第 1 層の雇用保険制度については、積み残しの問題もいくつかあるとはいえ、今回の改正でほぼ解決のめどが立つに至ったとあってよいでしょうが、第 2 層として現在検討されている求職者支援制度と第 3 層の生活保護制度の関係については、議論の方向を再度整理し直す必要がありそうです。

なにより考えるべきは、新たなセーフティネット検討会や経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の報告書が提起した稼働世代のための有期保護制度を、生活保護制度の枠の中で再度きちんと検討することでしょう。

職業訓練受講を条件とする求職者支援制度がその必要性の一部について受け皿となりうることは確かですが、稼働世代であるということと、職業訓練を受講すれば直ちに就労可能であるということの間には、大きな落差があります。有期保護制度が想定している稼働世代の人々への「働くことを基本とするプログラム」には、基本的な生活訓練や各種のセラピーといった、まさに福祉事務所のケースワーカーがその専門性を駆使して対応しなければならない活動も含まれており、これらは労働市場の状況や技能不足等のために就職できない求職者を相手にするハローワークのみで対応しうるものではありません。

つまり、稼働世代の者のうち、そのままでは直ちに就労可能ではなく、生活訓練や各種のセラピーをきめ細かく実施することによって労働市場の入口にまで連れて行くことが課題である人々については、福祉事務所とハローワークの密接な連携のもとで、彼らにふさわしい支援サービスとその間の生活を維持するための給付を提供していくという制度設計が必

要なのです。日々の生活訓練が必要な人々に、それを抜きにしていきなり実践的な職業訓練の受講を命じてみても、効果を発揮しないどころか、逆効果になる危険性すらあります。

むしろ、生活訓練等により労働市場で十分就労可能になった人々を、スムーズに職業訓練の受講に受け入れていき、安定した雇用機会につなげていくといった、きめ細かな受け渡しの仕組みが求められます。この意味で、全国知事会・全国市長会の新たなセーフティネット検討会報告書や経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の第4次報告書がいうように、関係機関と連携した支援を行うべく生活保護部門が全体を結ぶコーディネーターの役割を果たすために、国と地方が連携・協力して自立支援を推進する体制を築き上げる必要があります。

2010年2月25日、大阪市の平松邦夫市長は「生活保護の現状に鑑みた緊急対策について」と題する要望を行い、生活保護受給者の急増によって地方自治体の財政が大きく圧迫されている実情を訴えた上で、「過度に生活保護制度に依存することは制度の本旨ではなく、また、国民の勤労意欲をも阻害する恐れがある極めて大きな問題を内包しており、社会のあり方にも関わる問題」と述べ、「喫緊の課題として、個人の能力に応じ、働ける方には働ける環境の整備として、現行の「訓練・生活支援給付」制度の規模・内容の拡充を行い、生活保護制度に優先する仕組みを作る」ことを求めました。働ける人には働ける環境整備を行っていくことが重要であることは言うを待ちませんが、地方自治体の財政問題を理由に生活保護制度の責任を縮小し、稼働世代への支援を職業訓練を前提とする求職者支援制度に全面的に依存することは、現実の稼働世代の人々の多様性を考えるといささか問題なしとしません。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会の委員として2005年度からの運用の見直しをリードした静岡大学の布川日佐史教授は、その近著『生活保護の論点』（山吹書店、2009年3月）の中で、「生活保護制度が利用しやすく、自立しやすい制度になり、生活困窮状態の人をしっかりとカバーすることになれば、重層的社会保障制度の土台が固まり、各制度それぞれの機能を強化することになるし、全体の機能を強化することにもなる」、「本書は、社会保障制度全体を改革するには、土台である生活保護をもっと活用せよと主張している。…生活保護でここまで引き受けることが、その上の諸制度を改善し、さらに新制度を創設する土台になる、社会保障改革を進める土台になる、との主張である。貧困対策を社会保障改革の重点課題とするには、生活保護改革を社会保障改革の土台として論じはじめなければならない」と論じています。

今考えるべきことは、適用拡大された雇用保険制度と、職業訓練受講を前提とする求職者支援制度と、さまざまな生活訓練やセラピーなど自立支援を伴った生活保護制度を組み合わせながら、誰も落ちこぼれることのない切れ目のないセーフティネットを構築することです。その際には、行政窓口をどのように設計するかという問題も併せて検討する必要があります。こういった制度設計には、諸外国の経験が参考になります。

労働政策研究・研修機構においては、本報告書の取り上げた3分野の全体にわたって、イギリス、フランス、ドイツといった先進諸国の制度とその実態を調査し、『諸外国における失

業扶助制度』として発表することとしています。今後政労使その他の関係者が制度の在り方を検討して行くに当たり、参考にされることが期待されます。

労働政策レポート Vol. 7
労働市場のセーフティネット

発行年月日 2010年 3月 30日
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23
研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104
印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2010 JILPT

*労働政策レポート全文はホームページで提供しております。
(URL:<http://www.jil.go.jp/>)