

200801040A

別添1

厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

最低所得保障制度の再構成

平成20年度 総括・分担研究報告書

研究代表者 岩村 正彦

平成21(2009)年3月

はじめに

本報告書は、厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)を受けて2008年度に行った研究「最低所得保障制度の再構成」の総括・分担研究報告書である。

本研究は目的はつぎのようなものである。すなわち、市場経済の下でのセーフティネットたる最低所得保障制度について、公的年金、失業保険・失業扶助、公的扶助、障害者福祉、母子福祉等の諸制度を横断的に取り上げ、最低賃金制度および就労インセンティブとの関係にも着目しつつ、受給者の範囲、支給要件、給付水準、財源および各制度の相互関係等について比較法的研究を行い、その考察をもとに、今後の法制度設計・政策の方向性を模索・検討することである。

現在、1990年代の不況や2000年代の規制緩和と政策等の結果として、長期失業者、若年無業者、不安定労働者、フリーターを含む低賃金労働者等が増加する一方で、国の財政状態は依然として厳しく、そうした状況の中で最低所得保障制度をどのように法的に再構成するかが法的に議論されるに至っている。この議論の焦点の一つは、就業年齢にある低所得者の増加に伴い、最低所得保障制度と就労意欲や最低賃金との関係をどう法的に整理するかである。

生活保護、障害者や就労所得の不十分な者を対象とする基礎年金、母子家庭等を対象とする母子扶養手当、失業者を対象とする雇用保険等の各種制度が最低所得保障に関して果たす役割とその相互関係を労働法的視点も加えて制度横断的な視角から検討した法的研究の蓄積は十分とはいえない。また、法制度設計を考える上で有益な比較法的研究も、主要国の最低所得保障制度および関連諸制度を横断的に考察した上で、制度設計の違いの背景にある経済的・社会的要因、法的要因等について考察し、その全貌と詳細を明らかにしたものは乏しい。

そこで、本研究では、フランス、ドイツ、スウェーデン等の主要国を複数取り上げ、かつ狭義の最低所得保障制度に限定せず、関連諸制度、最低賃金、就労インセンティブまでを視野に入れて労働法的視点も加えて制度横断的な視野から最低所得保障制度に関する比較法的考察を行い、法的論点を析出して分析し、今後の政策策定および制度設計に役立てることを目指している。

本研究は3か年の計画であり、2008年度はその初年度にあたる。そこで、今年度は、次年度以降の研究の基礎となる資料・文献や情報の収集を行うとともに、比較法的な研究の一環として海外調査(フランス・スウェーデン)を行った。

本研究は法学のアプローチによって最低所得保障制度に関する研究を行うことから、本研究においてわれわれが用いた研究方法は法学・比較法学のオーソドックスなものである。すなわち、①わが国および主要国の社会保障一般、社会保障法、公的年金制度一般、第一号被保険者等に関する基礎的な文献・資料の収集、②わが国の最低所得保障制度、とくに生活保護等に関する現況や政策の動向についての実務家・行政担当者からの聞き取り調査、③主要国の最低所得保障制度、社会福祉制度、自立支援・就労支援施策やそれをめぐる諸問題についての現地での海外調査、④主任研究者・分担研究者・研究協力者による研究会を開催しての論点の析出や分析視角に関する議論、という方法によっている。

以上の方法を取ることによって、主要国の最低所得保障制度およびそれに関連する諸制度・諸施策について、本研究の今後の研究活動の基礎となるべき知見を得ることができた。もちろん、初年度である今年度の研究では検討の尽くされていない点が数多く残されている。次年度以降、残された研究課題についてなお研究活動を継続するとともに、今年度の研究成果をさらに補充・充実していきたい。

2009年3月
研究代表者
岩村正彦

研究メンバー

研究代表者

岩村正彦

東京大学大学院法学政治学研究科教授

研究分担者

嵩さやか

東北大学大学院法学研究科准教授

中野妙子

名古屋大学大学院法学研究科准教授

関根由紀

神戸大学大学院法学研究科准教授

渡邊絹子

東海大学法学部専任講師

研究協力者

太田匡彦

東京大学大学院法学政治学研究科准教授

黒田有志 弥

東京大学グローバル COE 特任研究員

神吉知郁子

日本学術振興会特別研究員(東京大学)

永野仁美

東京大学大学院法学政治学研究科総合法政
専攻博士課程

島村暁代

元・東京大学大学院法学政治学研究科助教

目次

第1部	平成20年度 総括・分担研究報告書	-----	1
第2部	報告書	-----	17
第1章	フランスにおける高齢者のための最低所得保障制度と雇用政策 嵩さやか	-----	18
第2章	フランスの最低所得保障制度 —労働不能者の生活保障から活動的連帯所得（RSA）に至るまで— 関根由紀	-----	30
第4章	フランスにおける障害者の所得保障と雇用政策 永野仁美	-----	40
第3章	ドイツの最低所得保障制度—社会扶助制度を中心として 渡邊絹子	-----	68
第4章	スウェーデンの最低生活保障制度 中野妙子	-----	76
第6章	カルフォルニア州における公的扶助制度：CalWORKs —アメリカ公的扶助制度研究の端緒として— 黒田有志弥	-----	85
第7章	総括 岩村正彦	-----	99
第3部	研究成果の別刷（別添5）	-----	103

第 1 部

平成 20 年度 総括・分担研究報告書

目 次

I	総括研究報告(別添 3) 「最低所得保障制度の再構成」 岩村正彦	3
II	分担研究報告書(別添 4)	
1.	「フランスにおける高齢者のための最低所得保障制度と雇用政策」 嵩 さやか	7
2.	「フランスの最低所得保障制度－活動連帯所得制度」 関根由紀	9
3.	「ドイツの最低生活保障制度－社会扶助制度を中心として」 渡邊絹子	12
4.	「スウェーデンの最低所得保障制度」 中野妙子	14

研究成果の刊行に関する一覧表(別添 5)は総合報告書添付の一覧表を参照

[抜刷等は報告書全体の末尾に添付]

厚生労働科学研究費補助金(政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業))
総括研究報告書

最低所得保障制度の再構成

研究代表者 岩村 正彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授

研究要旨

1990年代の不況や2000年代の規制緩和政策等の結果として、長期失業者、若年無業者、不安定労働者、フリーターを含む低賃金労働者等が増加しており、最低所得保障制度をどのように再構成するかが法的に議論されている。本研究は、市場経済の下でのセーフティネットたる最低所得保障制度について、公的年金、失業保険・失業扶助、公的扶助、障害者福祉、母子福祉等の諸制度を横断的に取り上げ、最低賃金制度および就労インセンティブとの関係にも着目しつつ、受給者の範囲、支給要件、給付水準、財源および各制度の相互関係等について比較法的研究を行い、それをもとに、今後の法制度設計・政策の方向性を模索・検討することを目指している。

研究の実施方法は、主要国(フランス、ドイツ、スウェーデン、アメリカ合衆国等)の社会保障制度全体、障害者福祉制度、母子福祉制度や自立支援・就労支援施策、最低賃金制度等について、国内外の文献・資料の収集・検討し、各国の最低所得保障制度および関連する諸制度・諸施策の背景事情、制度概要および特徴や問題点を分析し、その成果とわが国の最低所得等保障制度および関連する諸制度との比較するというものである。本研究は、3か年の計画であり、2008年度はその初年度にあたるため、今年度は、次年度以降の研究の基礎となる資料・文献や情報の収集を行うとともに、比較法的な研究の一環として海外調査(フランス・スウェーデン)を行った。

こうした作業によって、研究の対象としている各国の最低所得保障制度の基本的な枠組みや、関連する諸制度(たとえばフランスについていえば、老齢年金制度や障害者福祉制度等)の概要と最低所得保障制度との関わりについての知見を得た。その詳細は、分担研究報告書および報告書に記載のとおりである。

研究分担者

嵩 さやか 東北大学大学院法学研究科准教授
中野妙子 名古屋大学大学院法学研究科准教授
関根由紀 神戸大学大学院法学研究科准教授
渡邊絹子 東海大学法学部専任講師

A. 研究目的

現在、1990年代の不況や2000年代の規制緩和政策等の結果として、長期失業者、若年無業者、不安定労働者、フリーターを含む低賃金労働者等が増加する一方で、国の財政状態は依然として厳しく、そうした状況の中で最低所得保障制度をどのように法的に再構成するかが法的に議論されるに至っている。この議論の焦点の一つは、就業年齢にある低所得者の増加に伴い、最低所得保障制度と就労意欲や最低賃金との関係をどう法的に整理するかである。そこで、本研究は、市場経済の下でのセーフティネットたる最低所得保障制度について、公的年金、失業保険・失業扶助、公的扶助、障害者福祉、母子福祉等の諸制度を横断的に取り上げ、最低賃金制度および就労インセンティブとの関係にも着目しつつ、受給者の範囲、支給要件、給付水準、財源および各制度の相互関係等について比較法的研究を行い、その考察をもとに、今後の法制度設計・政策の方向性を模索・検討することを目的とする。

B. 研究方法

本研究は、平成20年度～22年度の3か年度にわたることを予定する研究であり、①研究テーマに関する国内外の文献・資料の収集、②既存の研究業績の検索・分析、③わが国の制度が抱える問題点の抽

出・分析、④フランス・スウェーデン・ドイツ等の調査・分析、⑤比較法的考察と全体の総括的な分析による課題の析出と今後の方向の提示、という方法で研究を進行させる。初年度である平成20年度には、今後の研究の基礎となる①の作業に力点を置きつつ、④について、フランス・スウェーデンでの現地調査・資料収集を行い、それらの成果を元に今年度のとりまとめを行った。

C. 研究結果

今年度は研究分担者および研究協力者による研究体制が充実していたこともあって、フランスについて、かなり多角的な研究を行うことができた。フランスの場合には、高齢者については公的年金制度による所得保障が行われているが、その制度の中で拠出最低年金額を定めるとともに、非拠出制の最低所得保障制度が存在する。そして、中高年齢層の雇用政策の推進を進めることによって高齢者の所得保障の水準が下がらないようにする施策が推進されている。また障害者については、拠出制の障害年金の他に、非拠出制の所得保障制度が存在し、就労による自立を促進するという見地も取り入れた形での制度設計がなされている。これらとは別に、長期失業者、若年失業者、不安定就業者、母子家庭の母親等を包括的に対象とする最低参入所得制度(RMI)が存在しているが、これは今般活動

連帯所得制度(RSA)へと改組され、就労支援と組み合わせた最低所得保障の拡充が進められている。ドイツは、近年最低生活保障制度の再編成を行って、それまでの失業扶助と社会扶助を統合・再編し、就労可能性に着目した生活困窮者区分によって、異なる仕組みの給付を提供するようになっている。とくに就労可能な生活困窮者にたいしては、就労促進策と強く関連づけた給付を用意している点が注目される。スウェーデンの場合は、ミーンズテストを伴う生計扶助制度によって最低所得保障が行われているが、その給付事務を所管する社会福祉事務所が受給者に就労支援策への参加を命じることが出来、それを受給者が拒否すると生計扶助費の減額・停止を行いうる仕組みを採用し、就労可能な受給者に就労へのインセンティブを持たせるようにしている。アメリカ合衆国については、今年度は18歳未満の児童を有する貧困家庭を対象とするカリフォルニア州の最低所得保障制度(公的扶助制度)を取り上げたが、この制度においては、ミーンズテスト付きの給付と組み合わせて、就労支援プログラム(「福祉から労働」プログラム)に参加し、求職活動・就労活動を行うことが求められ、それに違反すると制裁がある。他方、わが国の最低生活保障制度の中心的な制度である生活保護制度については今年度は限られた調査しか行うことができなかったが、自立に

向けた支援への取り組みは地方公共団体によるバラツキが存在することを強く示唆する結果となっている。

D. 考察

今回研究対象とした国々では、就労可能な年齢にある長期失業者、若年失業者、母子家庭の母親等、就労活動が(程度の差はあれ)可能な障害者については、制度の枠組みには違いはあるものの、金銭給付の受給と就労支援プログラムへの参加や求職活動、就労等とを連結・連携させたり、最低賃金制度との連携等を図ることによって就労インセンティブを持たせる仕組みを導入する等の形で、受給者の自立を促す工夫を行っている。また、こうした就労支援プログラム等や就労インセンティブを持たせる仕組みは、各国とも、法的な制度枠組みを構築した上で実施している。

E. 結論

今回対象とした国々の多くでは、程度の差はあれ、若年失業者の問題、長期失業者の問題、母子家庭等の貧困家庭の問題等を抱えており、近年、それに対する対応として、消極的に最低生活保障を行うための金銭給付を行うという政策から、これらの者の社会参入を進めるために、最低生活保障と各種の就労支援プログラム等とを牽連させる制度を導入する政策を採用するようになって

ている。ただ、フランスは 1988 年以降こうした制度を実施しているが、その成果は必ずしも満足のいくものではない。ドイツも政策の転換を行ったのは最近であり、その成果がどのようなものとなるかについては、なお観察を要する。スウェーデンの場合も、若年層と中高年層とでは成果の差が認められる。アメリカ・カリフォルニア州の場合はある程度の成果を上げていると評価されているものの、最終的な受け皿である一般扶助の受給者が増えているといった現象も確認されており、評価は難しいところがある。

■ 研究の政策的含意

今年度の研究からは、就労可能年齢を超えた高齢者の最低所得保障制度や、就労能力のある障害者の最低所得保障制度については、それぞれの属性を考慮した制度設計を考える必要があること、若年失業者、就労可能年齢にある長期失業者、母子家庭の母親等については、生活を経済的に支えるのに必要な金銭給付を支給する最低所得保障制度に加えて、就労支援プログラムや就労活動への参加を連携させたり、金銭給付と賃金との関係を就労インセンティブをヨリ一層発揮する形態にするなどの政策が取られていること、そうした仕組みは法令にもとづく制度として位置づけられていることなどが明らかとなっている。急激な経済

状況の悪化の中で、派遣労働者・有期労働者等の失業と貧困が大きな問題となっているわが国の現況に照らすと、以上のような各国の法制度のあり方および政策の展開は、たとえば、就労支援プログラムの整備とともに、最低所得保障制度との牽連を考えて自立への道筋を提供することが重要であること等、多くの示唆を与えるものといえる。

F. 健康危険情報

なし。

G. 研究発表

①論文

永野仁美(研究協力者)

「フランスの障害者雇用政策」

福祉労働 121 号 63 頁～ 74 頁 (2008 年)

②学会発表

なし。

H. 知的所有権の取得状況

研究の性格上、なし。

厚生労働科学研究費補助金(政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業))

分担研究報告書

「フランスにおける高齢者のための最低所得保障制度と雇用政策」

研究分担者 嵩 さやか 東北大学大学院法学研究科准教授

研究要旨

日本における高齢者のための最低所得保障としては、生活保護制度の他に公的年金保険が重要な役割を担っている。特に国民年金における老齢基礎年金については、理念的には高齢者の最低生活費の大部分をまかなう水準に設定されており、国民皆年金の実現とともに高齢者の最低所得保障において重要な位置を占めている。しかし実際には、その給付水準が生活保護水準を下回っていることが問題視されている。また、生活保護についても、厳格なミーンズテストや子などの扶養義務の優先など、高齢者の最低所得保障を担う制度としての問題点も指摘されている。したがって、現在日本においては高齢者のための最低所得保障をいかに再構築するかが大きな課題となっている。そこで、フランスの政策を比較法的観点から検討する。

フランスの老齢保険における退職年金は報酬比例であるが、保険料を拠出した被保険者について拠出最低年金額が設定されている。拠出した者が、結局拠出していない者と同様に所得調査を伴う最低所得保障給付を受給する事態を回避することに資する仕組みといえる。また、2003年年金改革では、拠出最低年金額の増額および拠出に伴う加算が実施され、保険料の拠出をより一層評価する仕組みへと改正されている。

フランスでは、こうした社会保険を支える最終的受け皿として、高齢者固有の非拠出制の最低所得保障制度が存在する。フランスでは、老齢保険の対象者は就労者に限られているため、特に年金制度の保障が及ばないカテゴリーに対しては、同制度による最低所得保障が重要な役割を担っているといえる。

また、老齢保険における保険加入期間の引き上げに伴って年金の給付水準が低下し、高齢者への所得保障が後退しないように、中高齢労働者の雇用政策の促進が同時に進められている。以上によれば、高齢者の最低所得保障政策においては、最低所得保障制度のような最終的受け皿のみが重要なのではなく、公的年金制度の役割およびそれを十分に機能させる前提となる雇用の維持・増加が不可欠であることが分かる。

A. 研究目的

本研究では、フランスの高齢者のための最低所得保障政策の全体像と最近の動向を分析することを目的とする。

B. 研究方法

フランス法につき、第一に老齢保険制度などの所得保障制度での取り組みにつき、第二に高齢者のための雇用政策における取り組みにつき、文献・資料をもとに把握する。

C. 研究結果

老齢保険制度で保険料拠出者に対する拠出最低年金額が保障され、最終的受け皿として非拠出制の高齢者固有の最低所得保障制度が存在する。また、近年では年金改革の動きを受けて、中高齢者の雇用促進政策が進展しつつある。

D. 考察

フランスでは、最終的受け皿となる高齢者固有の非拠出制の最低所得保障制度が存在する点特徴的である。同制度は、受給者死亡後の相続財産からの求償制度はあるものの、子などによる扶養義務の履行を前提とせずに給付される制度である点で、日本の生活保護制度と大きく異なるといえる。

老齢保険の拠出最低年金は、拠出した者が結局拠出していない者と同様に所得調査を伴う最低所得保障給付を受給する事態を回避することに資する仕組みといえる。

中高齢者の雇用促進策の進展は、単に経済発展に向けた高齢者の労働力の有効活用のためにとどまらず、老後の所得保障の維持の観点から、受給要件が厳格化しつつある年金制度の影響を雇用の増大によってカバーする試みとも捉えられる。

E. 結論

高齢者の最低所得保障政策においては、最低所得保障制度のような最終的受け皿のみが重要なのではなく、公的年金制度の役割およびそれを十分に機能させる前提となる雇用の維持・増加が不可欠である。

■研究の政策的含意

フランスの制度は、就労可能年齢にある者の最低所得保障制度とは別途の考え方に則って高齢者については最低所得保障制度を検討する視点の必要性の有無や、最終的受け皿としての非拠出制の最低所得保障制度の制度設計のあり方を検討する上で、多くの政策的示唆を含んでいる。また、高齢者の最低所得保障については、中高年齢層の雇用をも視野に入れて検討することの重要性を示唆している。

G. 研究発表

なし。

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし。

分担研究報告書

「フランスの最低所得保障制度」

関根 由紀 神戸大学大学院法学研究科准教授

研究要旨

近年、我が国の最低所得保障の制度の在り方が、雇用・就労による自立の支援との関係で考え直されている。構造改革、及びそれに伴う規制緩和により、近年、雇用形態が多様化し、労働市場が柔軟化する一方で、全体的に不安定な雇用が増加し、低賃金・短期雇用が増えた。それは、いわゆる「ワーキングプア」と呼ばれる低所得労働者層の増加につながり、非就業人口、就業人口ともに社会的保護が必要となる人口が増加している。我が国では、このような状況の下で、一方で最低賃金制度の見直しを行い、生活保護制度との整合性を法に導入した。他方で、社会福祉、公的扶助給付（生活保護）受給者に対する就労支援措置が強化されている。本研究では、研究分担者として、高失業率への対応策として雇用率上昇を共通目標に掲げ、社会福祉制度の「活潑化」（“activation”）、つまり雇用促進機能の強化を図ってきた EU 諸国の中で、新たに就労促進的機能が強化された「活動連帯所得」(Revenu de solidarité active: RSA)を創設し、2007年より一部の県で実験的に実施し、2009年6月より全土で実施を開始するフランスを比較法的観点から分析することとした。フランスの社会保障制度は伝統的に職種別の社会保険制度を中核とし、依然として職業・雇用関係と強く結びついている。そのため、非就業者に対する生活保障の制度が「連帯給付」として整備されており、これらは当初、主に高齢・障害・育児などで就労が困難な者を適用対象としていたが、1980年代の構造的高失業率及び若年・長期失業者の増加に伴い、1988年に、所得水準のみを支給要件とし、国内に居住する25歳以上の者すべてを対象とする「最低参入所得」(Revenu minimum d'insertion: RMI)を導入した。今回新たに整備されたRSAは、RMI受給者、及び単身親用の最低所得保障(Allocation de parent isolé: API)受給者を対象とし、就労支援をより個別化・充実させ、一定時間以上の雇用に就いた際(通常の1/4時間)に、確実に世帯所得がRMIまたはAPI受給時よりも高くなるよう、補足的給付を行う制度であり、2007年末～2008年末にかけた実験的实施は、他の地域よりも30%の雇用率上昇を達成しており注目されており、我が国にとっても示唆に富む制度である。

A. 研究目的

我が国でも低所得労働者および失業者の所得保障を検討するにあたり、①比較法的観点からフランスの最低所得保障制度の最近の展開を調査し、②最新制度の導入段階での実験的実施状況に関する情報収集・実施担当行政との意見交換を通し、分析を行う。

B. 研究方法

上記の研究目的のため、①フランスの最低所得保障に関する文献資料及び行政機関から提供される情報をもとに、最低所得保障制度の目的と概要を明らかにする、②最低所得保障制度の運用を担当する自治体においてヒヤリング調査を行い、運用の実態と受給者の動向について調査する、③ヒヤリング調査によって、受給者に対する就労支援策の概要とその成果を明らかにする、④以上を踏まえて日本の最低所得保障制度を巡る議論への示唆を得る。

C. 研究成果

フランスの最低所得保障は、①生活困窮原因により分断された制度であり、普遍的な生活保障制度はまだ導入段階である②就労支援措置の充実・強化と共に、実収入増加が RSA 制度の成功の鍵と分析される③2007年から2008年にかけて、約30の県(départements)において実験的実施をされた結果、2008年末の中間評価において、

RMIまたはAPI受給者の就労率に一定の成果が見られたことから、3年の実験期間終了を待たずに全国実施されることとなり、既に評価対象となっている制度である。

D. 考察

RSAの財源確保の方法には、就労実現のコストを国が負担し、就労が実点できない受給者に対するコストを県が負担するという、県に対するインセンティブが含まれ興味深い。また新たに所得に対し1.1%課税が導入され、「課税の盾」(bouclier fiscal)との関係で議論されており、社会連帯の範囲の面での議論も興味深い。

E. 結論

この度導入されたRSAの制度は、幾つかの側面でフランスでも非常に画期的な制度であり、国内での注目度も高い。まず、公的扶助(「連帯」)的給付でありながら、支払いを社会保険機関(家族手当基金CAF)が行う、「第三種の」給付である。次に、雇用促進的側面の強化にあたり、労使団体はじめ、上記支払基金、公共職業安定所(Pôle-emploi)、国、地方公共団体、受給者代表、と非常に広範なパートナーシップを締結し、連携して制度運営が特徴である。最後に、全国導入に先立ち、広範な実験的実施が行われたことも本制度の特徴とされる。

■研究の政策的含意

社会福祉給付の雇用支援的機能の強化は、EU諸国で共通した傾向だが、我が国でも、既に重要な課題として取組まれてきていた。今回、調査対象とした制度は、その側面に特に重点を置いており、且つ一定の成果を上げており、多くの政策的示唆を含んでいる。

G. 研究発表

なし

H. 知的所有権の取得状況

なし

分担研究報告書

「ドイツの最低生活保障制度－社会扶助制度を中心として」

渡邊 絹子 東海大学法学部専任講師

研究要旨

現在の日本は、経済不況を背景にして、失業者の増加、失業の長期化、ニート・フリーターといった若年無業者・不安定雇用の増加等、雇用をめぐる状況は悪化の一途を辿っている。このような社会状況は、生活困窮者を生じさせる原因となるものであるが、生活困窮者にならないようにするための支援のあり方が重要であることはもちろんのこと、仮に生活困窮状態に陥ったとして、そのような状態からの脱却を図るための支援とその者たちの生活に対する保護が、社会保障制度全体の中で効率的・機能的に実施される体制が整えられているかという点が大きな問題となる。このような問題を考察する前提として、まずは、実際に生活が困窮した場合の保護のあり方、すなわち最低生活保障制度のあり方について示唆を得るべく、分担研究者として、比較法的見地からドイツの最低生活保障制度について、基本的な考え方、給付内容等について把握することとした。特に、本研究では、日本の生活保護制度に相当する、伝統的な公的扶助制度である社会扶助制度に焦点を当てている。

ドイツでは、増加する失業者、税財源給付の効率的な運用を目指し、近年、最低生活保障制度の再編という大規模な制度改革が行われた。具体的には、就労可能か否かという「就労可能性」に着目して生活困窮者を区分し、就労可能な生活困窮者に対しては就労促進策と強く関連づけた「失業給付Ⅱ」を、就労不能な生活困窮者に対しては従来から存在する「社会扶助」を支給するという最低生活保障制度の二分化ともいべき構造改革が行われた。ドイツの社会扶助制度が負っている任務（「人間の尊厳に値する生活の保障」）は、文化的で最低限度の生活を保障する日本の生活保護制度と同様であるが、生計扶助等の各種扶助の構成、在留外国人への対応や民間福祉団体の位置づけなど、日本との相違が見られる。

A. 研究目的 について検討するため、本研究の分担研究
今後の日本における最低生活保障の再構成 者として、比較法的観点からドイツの最低

生活保障制度の統合・再編の動き及びその後の社会扶助制度の概要を調査することを目的として研究を行う。

B. 研究方法

上記の研究目的のため、ドイツの最低生活保障制度に関する文献資料をもとに、①ドイツの最低生活保障制度改革の動向およびそれに伴う制度の全体像の変化を明らかにする、②特に最低生活保障制度再編後の社会扶助制度の概要を把握する。

C. 研究成果

ドイツの最低生活保障制度が、それまでの失業扶助と社会扶助を統合・再編する視点として「就労可能性」を用い、その人的範囲を大きく二分化したことを明らかにしたほか、制度再編後の社会扶助制度について、給付要件やその権利性、給付内容、運営主体等について概括した。

D. 考察

これまで社会扶助制度が最終的なセーフティネットであったが、失業給付Ⅱもその役割を担うこととなった。このような適用対象制度の分化による制度の間隙によって、最低生活保障を受けられない者が生じる可能性を否定できない。

E. 結論

ドイツの社会扶助制度は、文化的で最低限度の生活を保障することを目的としている日本の生活保護制度とその目的を同じにしているが、就労能力と給付を強く関連づける考えに立つ失業給付Ⅱの創設により、社会扶助制度自体は、就労能力のない者に対する扶助に限定される形となり、自立支援と公的扶助をどのように関連づけられるかという1つの視点を示唆している。

■研究の政策的含意

従来の失業扶助・社会扶助の2本立ての制度の限界を克服する手法として、「就労可能性」という基準を用いて、人的範囲を2分して、就労可能性のある者を失業給付Ⅱの対象とし、就労能力と給付とを強く関連づける仕組みを導入したことは、派遣労働者や有期労働者の失業が急激に深刻化したわが国の今後の政策を検討する上で、多くの政策的示唆を含んでいる。

G. 研究発表

なし

H. 知的所有権の取得状況

なし

分担研究報告書

「スウェーデンの最低所得保障制度」

中野 妙子 名古屋大学院法学研究科准教授

研究要旨

本研究では、わが国の制度について考えるための示唆を得ることを目的に、スウェーデンの最低所得保障制度を比較法研究の対象として、その仕組みおよび受給者の就労支援のための取り組みを検討した。

スウェーデンでは、社会サービス法に生計扶助制度が定められている。わが国の生活保護と比較した場合、スウェーデンの生計扶助制度の特徴は、①その保障水準が最低水準ではなく「合理的な生活水準」におかれていること、②社会福祉事務所が受給者に就労支援策への参加を命じることができ、これを拒否する受給者に対しては生計扶助の減額/支給停止を行うことが明文をもって規定されていること、③以上のような違いはあるが、生計扶助の受給要件としてわが国の補足性の原則に類似した条件が課されているなど、制度の仕組みには共通点も多く見られること、が挙げられる。

生計扶助の実際の運用の大半は、各地方自治体(コミューン)の裁量に委ねられている。そのため、今年度はルンド市およびマルメ市の二つの自治体を訪れ、制度の運用の実務について調査を行った。ヒヤリング調査の結果によれば、制度の運用の仕方を全体としてみれば自治体間の格差は小さい。これは一つには、社会庁が社会サービス法の解釈の指針や助言を通達やハンドブックとして公布していることによるとと思われる。扶助受給者に対する就労支援の方法も、公共職業紹介所が行う職業訓練を補うためにコミューンが提供する就労支援策の内容は両市において似通っている。また、多岐に渡る就労支援は若年の扶助受給者については一定の効果を上げているが、中高年齢層の扶助受給は長期化・反復化するという傾向も、両市共通のものとして判明した。

A. 研究目的

今後の日本における最低所得保障制度のあり方を検討するため、本研究の分担研究者

として、①比較法的観点からスウェーデンの最低所得保障制度の概要を調査する、②スウェーデンの最低所得保障の実際の運用

状況と受給者に対する就労支援策を調査することを目的に研究を行う。

B. 研究方法

①文献資料をもとに、スウェーデン最低所得保障制度の目的と概要を明らかにする、②最低所得保障制度の運用を担当する自治体でヒヤリングを行い、運用の実態と受給者の動向について調査する、③ヒヤリング調査をもとに、受給者に対する就労支援策の概要とその成果を明らかにする、④以上を踏まえて日本の最低所得保障制度を巡る議論への示唆を得る。

C. 研究成果

スウェーデンの生計扶助制度には、①保障水準は「合理的な生活水準」である、②社会福祉事務所が受給者に就労支援策への参加を命じることができ、これを拒否する受給者に対しては生計扶助の減額／支給停止を行うことが明文をもって規定されている、③受給要件としてわが国の補足性の原則に類似した条件が課されているなどの特徴があることが判明した。

D. 考察

スウェーデンの生計扶助制度の運用は自治体に委ねられているが、社会庁が法解釈の指針を様々な形で交付し、自治体がこれに沿った実務を行うことで、地域格差が大き

くならないように配慮がされている。また、生計扶助受給者の就労支援の方法および効果は、自治体間でほぼ共通する傾向が見られる。

E. 結論

スウェーデンの社会はその政治的基盤・地理的条件など、日本と異なる点が多いため、スウェーデンの制度をそのまま日本に当てはめることはできない。また、調査した生計扶助制度は、「最低所得」を保障するものではなく、日本の生活保護制度と必ずしも同質の制度ではない。しかし、最低所得保障制度の保障すべき水準、受給者に対する就労支援のあり方について、日本法への示唆を得ることができる。

■研究の政策的含意

最低所得保障制度の保障水準を考えるにあたっては、スウェーデンのように必ずしも最低水準の保障に留まらない例もあることを参考に、他の社会保障制度との役割分担を踏まえた上での議論が必要である。受給者に対する就労支援のあり方についても、公共職業紹介所が行う職業訓練との役割分担、公共職業紹介所と福祉側との連携の強化、就労による自立が困難な者に対する別の支援の必要性などの問題があり、更なる検討を必要とする。

G. 研究発表

なし

H. 知的所有権の取得状況

なし