

201001004A・B

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 22 年度 総括・分担研究報告書
平成 20 年度～平成 22 年度 総合研究報告書

研究代表者 岩村 正彦

平成 23(2011)年 5 月

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 22 年度 総括・分担研究報告書
平成 20 年度～平成 22 年度 総合研究報告書

研究代表者 岩村 正彦

平成 23(2011)年 5 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～2010年度に行った「最低所得保障制度の再構成」の総合研究報告書および2010年度の総括・分担研究報告書のである。

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た。

本研究は3か年の計画であり、2010年度をもって終了した。そこで、最終年度では、前々年度、前年度に引き続いて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、研究対象の幅を広げ、あわせて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、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。

2011年5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(2008年度および2010年度)

中野妙子 名古屋大学法政国際教育協力研究センター准教授

関根由紀 神戸大学大学院法学研究科准教授

渡邊絹子 東海大学法学部准教授

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

笠木映里 九州大学大学院法学研究院准教授

黒田有志弥 国立社会保障・人口問題研究所研究員

神吉知郁子 東京大学グローバル COE 特任研究員

永野仁美 上智大学法学部准教授

島村暁代 東京大学大学院法学政治学研究科助教

(肩書きは、いずれも 2011 年 5 月現在のものである)

目次

第1編	平成22年度 総括・分担研究報告書	7
第2編	平成20年度～22年度 総合研究報告書	22
第1章	フランスの最低所得保障制度 —就労促進機能強化を最大目的とした「活動的連帶給付(RSA)」 関根由紀	23
第2章	福祉的就労に従事する障害者の所得保障:フランス 永野仁美	33
第3章	ドイツの最低所得保障制度—求職者基礎保障を中心として 渡邊絹子	43
第4章	生活保護制度をめぐる裁判例の研究 中野妙子	56
第5章	アメリカの稼得所得税額控除 (EITC) —社会保障制度としての意義に関する若干の考察 黒田有志弥	70
第6章	英仏の給付付き税額控除制度の特徴と最低賃金制度との関係 神吉知郁子	80
第7章	Droit social et travailleurs pauvres au Japon 岩村正彦	92
第8章	Nouvelles formes de protection sociale à la lumière des changements structurels 岩村正彦	122
第9章	地方公共団体および件労働局の訪問調査に関する報告 島村暁代	167
第3部	研究成果の別刷(別添5)	175

第2編

平成20～22年度 総合研究報告書

(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～ 22 年度 総合研究報告書

研究代表者 岩村 正彦

平成 23(2011)年 5 月

(別添 2)

目 次

I	総合研究報告(別添3) 「最低所得保障制度の再構成」	27
II	研究成果の刊行に関する一覧表(別添4)	41
III	報告書	
第1章	フランスの最低所得保障制度 —政策的自己評価を重視する「活動的連帯所得(rSa)」— 関根由紀	43
第2章	スウェーデンの最低所得保障制度に関する研究 中野妙子	56
第3章	ドイツにおける最低生活保障制度の動向 渡邊絹子	72
第4章	アメリカの稼得所得税額控除(EITC) —社会保障制度としての意義に関する若干の考察 黒田有志弥	84
第5章	イギリスの給付つき税額控除制度とその課題 神吉知郁子	99
第6章	各国の障害者の所得保障制度 永野仁美	110
第7章	生活保護行政の実情 太田匡彦他	125
第8章	生活保護と就労インセンティブ 岩村正彦	145

[抜刷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)）
総合研究報告書

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、2010年度はその最終年度にあたり、今年度は、資料・文献や情報の補充的な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等について研究を深化させることができた。その詳細は、後掲の研究分担者の分担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 名古屋大学法政国際教育協力研究センター准教授
関根由紀 神戸大学大学院法学研究科准教授
渡邊絹子 東海大学法学部准教授

A. 研究目的

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、比較法的研究を行い、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か年度にわたる研究であり、法学における外国法研究および比較法的研究のオーソドックスな研究方法によって進めてきた。すなわち、①法および各国法(本研究で取り上げたのは、フランス、ドイツ、スウェーデン、イギリス、アメリカ合衆国)に関する既存の邦語文献の検索、収集および分析、②外国語文献・資料の検索・収集と研究・分析、③実務に携わるわが国の実務家等との面接による実務の状況や問題点等についての調査、④フランス・ドイツ・スウェーデンでの研究者・実務家との面談による最新の制度の概要や政策の動向、実務の状況および問題点等について調査と文献・資料の収集、⑤外国法研究(上記①②④)の成果および日本法の研究(上記①③)の成果をもとに、わが国の最低保障に関する法制度との比較法的考察を行う。

C. 研究結果

(1) フランスでは、高齢者については公的年金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、中高年齢層の雇用を進めることで高齢者の所得保障の水準の低下を防ぐ施策が行われている。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制度設計がなされている。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)が存在していたが、2009年から活動連帯所得制度(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。制度が本格施行後、評価等が行われ、その結果が公表され始めている。

それによれば、一定の成果は上げているものの、就労の難しい層への取り組みが十分でない、就労インセンティブの義務づけを回避しようとして制度利用を躊躇する層が出てきている等の指摘もなされている。給付つき税額控除制度である雇用手当は、低所得世帯の所得保障を目的としつつも、世帯ではなくその構成員の個人の所得を基準とするところにある。そのため、雇用手当は最低賃金制度と有機的に関連づけられている。他方で、労働インセンティブを持たせるために、就労によって所得が減らないように設計されている。

(2) ドイツでは、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きている。稼働能力のある者を対象とする求職者基礎保障では、労働市場への統合(参入)のための給付が最重要視されている。最低生活保障に関する金銭給付である失業給付Ⅱは、前者に劣後する。就労支援のために要扶助者と雇用エージェンシー間で統合協定が締結されるが、その内容は定型化されておらず、各個人の状況に即して作成される。失業給付Ⅱや社会手当は定額制で個別の需要に応じられないという難点が指摘されていた。最近、実施主体や給付の決定等について裁判所によって違憲判断が下されたため、それに対応して法改正が行われた。これによれば、基準給付の水準の上乗せや、子供がいる場合の特有の需要に対応するための教育パッケージが導入された。他方で、実施主体については、現状を維持するために、基本法の改正が行われた。

(3) スウェーデンでは、最低所得保障制度は、社会サービス法にもとづく。同法により、基礎的自治体であるコミューンが、各管轄領域内での社会サービス提供義務を負う。最低所得保障、すなわち生計扶助は、コミューンが提供する社会サービスの一つである。この社会サービス法は、いわゆる「枠組み法」であり、地方自治体に大きな裁量の余地を与えて

いる。コミュニオンは、同法が定める枠の中で、各地域の条件に応じたサービスを提供する。就労可能な生活困窮者にも、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るが、社会福祉事務所は受給者に就労支援策への参加を命じうる。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ている。他方、失業保険制度は非正規雇用者でも失業保険給付を受給しやすい制度となっている。また、受給者に対する求職活動の支援は公共職業紹介所の役割であるが、それとの緊密な連携を失業保険金庫がとることによって求職活動の懈怠に対する支給停止等の措置は厳格になされている。失業保険は任意保険であるが、未加入者に対して定額給付を行う補足的な制度が用意されて一定の保障が行われると同時に、支給額が低額であるためモラル・ハザードの恐れは少ないと評価されている。

(4) イギリスについては、「給付つき税額控除制度」を取り上げた。同制度は、世帯を単位として適用される。その結果として、最低賃金の水準と、世帯を対象とする給付つき税額控除の給付水準の議論とは結びつかないと考えられている。したがって、同制度はより貧困対策への的を絞った制度と位置づけられている。具体的には、就労税額控除と児童扶養税額控除とがある。前者は、前年度の所得を元に毎年4月6日～翌年4月5日について額が決定されるが、家族構成の変動等に応じて適宜額は変更される。後者は子供の貧困に対応する仕組みである。これらの制度については、その実務上の運用が非常に難しく、過払い金の返還等の問題が生じていることが指摘されている。そして、2010年の政権交代に伴い、現政権は、これら2つの税額付き控除制度に加えて、所得補助や求職者手当までも取り込んで「普遍的税額控除制度」を新設する法案を議会に提出しており、今後の展開が注目される。

(5) アメリカ合衆国については、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)を検討した。この制度は、ミーンズテスト付きの給付とともに、就労支援プログラムへの参加が求められ、違反すると制裁がある。

また、「給付つき税額控除制度」(EITC)にも焦点を当てた。EITCは、控除額が所得税額を上回った場合にその超過分を給付する制度であり、租税を財源とした給付制度である。対象は低所得者層に限られ、社会保障制度としての性質を有する。しかしEITCは、稼得所得が低いことの解消を目的としたため、単独の制度としては、低所得者の所得保障を提供する制度としては極めて不十分なものであり、TANF等との組み合わせが不可欠である。

(6) 日本については、いわゆる「ワーキング・プア」をめぐる労働法上の位置づけ(特に最低賃金)と社会保障法上の扱い(生活保護、および基金訓練・求職者支援給付)について考察を行い、最低賃金が生活扶助基準よりも低いことが受給世帯の就労意欲を低下させかねないという問題を検討した。他方で、一定のモデルを立てた考察から、就労インセンティブを高めるためには、定期的に就労活動をコントロールする、就労した場合に一定の報償を何らかの形で与えるといったことが有効であることが示唆された。しかし、それを具体的に立法化するためには、憲法問題をはじめとして分析すべき法的課題が多いことも明らかとなった。

D. 考察

本研究によって、おおむね以下のようなことが判明したといえよう。

以上の各国では、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で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、受給者の自立を促している。フランス等では、給付つき税額控除の制度も導入している。ただ、新制度を導入

したもの、まだその具体的成果が明確でない国(フランス)や、制度の見直しが迫られた国(ドイツ)もある。スウェーデンも、生計扶助につき就労インセンティブを強く持たせる厳しい措置を用意しているし、失業保険についても同様である。アメリカの EITC は、他の福祉制度との組み合わせによって有意義であると評価されているが、イギリス・フランスでの評価はまだそれほど固まっているとはいえない。給付付き税額控除と最低賃金との関係の捉え方は、イギリスやフランスが示すように、対照的でありうる。

E. 結論

上記の国は、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している。低所得者に対する対策として、給付付き税額控除の仕組みも、フランスで導入されるなど新しい動きも見られる。ただ、就労インセンティブをより持たせようとする新しいフランス制度も、その成果は現時点では必ずしも明確ではない。ドイツも政策の転換を行ったのは最近であって、まだ制度の安定期に入ったとはいえない。給付付き税額控除は、その水準設定に関する考え方は各国で必ずしも同じではなく、社会保障の観点からどう評価するかという点もなお検討の必要があるし、実際の運用に当たって解決すべき問題も存在する。若年者の失業、不安定雇用に就く者の増加、長期失業者の増加、障害者の就労を通じた社会統合の必要性の認識といった点は、わが国とも共通しており、その点では本研究で検討した各国の制度は示唆に富む。

F. 研究発表

①論文発表

Masahiko IWAMURA, Droit Social et

Travailleurs Pauvres au Japon, in Zeitschrift fuer Japanisches Recht, 15.Jahrgang Herbst 2010 Nr.30, SS.33-50 (2011年).

岩村正彦 「経済学と社会保障法学」社会保障研究 1号 273-315頁(2011年)

嵩 さやか 「フランスの高齢者所得保障制度と日本への示唆」年金と経済 29 巻 3号 11-17頁(2010年10月)

Sayaka Dake « Le défi du gouvernement du Parti Démocratique au Japon. La problématique actuelle du système de pensions et le projet de réforme », Bulletin de droit comparé du travail et de sécurité sociale 2010, pp.3-19, 2010.

中野妙子「指導指示への不服従を理由とする保護廃止処分の相当性」名古屋大学法政論集 231号(2009年)155～168頁

関根由紀「フランスの最低所得保障-活動的連帯所得(RSA)-」季刊労働法 226巻(2009年) 186～195頁

渡邊絹子「ドイツ求職者基礎保障制度の展開」東海法学 44号 71-82頁(2010年)

神吉知郁子(研究協力者)「イギリスにおける最低賃金制度と稼働年齢世帯への最低所得保障」イギリス労働法研究会編『イギリス労働法の新展開—石橋洋教授、小宮史人教授、清水敏教授還暦記念』(成文堂、2009年) 127頁～168頁

黒田有志也(研究協力者)「所得保障制度としての給付付き税額控除の意義—アメリカの稼働所得税額控除(EITC)」ジュリスト 1413号(2010年)44頁～52頁

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(2008 年)63
頁～74 頁
同「フランスにおける障害者への所得保
障」季刊労働法 224 号(2009 年)141 頁～
154 頁

②学会発表
なし。

G. 知的所有権の取得状況
研究の性格上、なし。

総合研究報告書(研究分担者)

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

日本では、国民年金における老齢基礎年金が高齢者の最低生活費の大部分をまかなう程度に設定されているが、保険料拠出を要件としているため、最低生活水準の年金を受給できない者も多い。これを補完するものとして生活保護制度があるが、厳格な受給要件が課されている。2009年衆議院総選挙にて民主党が最低保障年金の創設をマニフェストに掲げたことから分かるように、今後の日本の高齢者のための最低所得保障のあり方が大きな政策課題となっている。本研究では、研究分担者として主にフランスの政策を比較法的観点から考察することを通じて、日本の今後の政策への示唆を得ることを目指した。

その結果、研究成果として、①フランスでは社会保険における最低年金の給付とともに、租税を財源とした高齢者のための最低所得保障が存在し、それぞれ異なる理念・目的を有していること、②高齢者の最低所得保障を社会保障給付のみに依存するのではなく、中高年者の雇用促進策が近年フランスでは進展していること、③現在日本で議論されている最低保障年金について、年金制度への保険料拠出を受給に際し考慮するか否かにより、その意義・役割が大きく変わりうること、などが分かった。

(倫理面への配慮)

本研究は、具体的な人や動物を対象とした研究ではないため、倫理面での問題は生じない。

A. 研究目的

日本における今後の高齢者の最低所得保障制度のあり方を検討するにあたり、フランスの高齢者のための最低所得保障制度の概要と近年の動向を調査するとともに、高齢者の雇用政策の動向にも目を向け、そこから日本への示唆を得ることを目的に研究を行う。

B. 研究方法

上記の研究目的のため、①フランスの高齢者のための最低所得保障制度についての文献資料を渉猟し、その全体像と特徴を明らかにするとともに、②フランスの高齢者のための雇用政策における取り組みについて、近年の政府報告書などを手がかりに概要を把握し、加えて③現在日本で検討されている最低保障年金をめぐる議論を国会審議や文献をもとに追跡することによって、今後の日本における高齢者のための最低所得保障制度のあり方を検討する。

L. 研究結果

①フランスには租税を財源とした最低所得保障給付(ASPAs)の他に、公的年金制度において保険料を拠出した者への拠出最低年金が存在し、その意義・役割が異なること、②現在の住居をそのままの形で維持しながらASPAsを受給できるフランスの仕組みが日本と比べて優れていること、③フランスでは公的年金制度の財政難を背景に、失業対策の一環として早期退職を促進する従来の政策から、高齢者の雇用促進政策へのシフトが見られること、④日本で議論されている最低保障年金は、その受給要件の設定次第でASPAsに近いものとなるか、拠出最低年金に近いものとなるかが変わりうること、が指摘できた。

考察

高齢者のための最低所得保障については、社会保障給付の充実により実現するのか、それとも雇用を促進し、できる限り稼働所得の獲得によりまかなうのか、という選択肢がある。従来は前者の方向性がフランスでもとられたが、近年の公的年金制度の財政難を背景に、後者の方向性も重視されつつある。日本においても、高齢者の雇用促進が重要な政策課題となっているように、同様の趨勢が見られる。

また、最低所得保障を目的とした社会保障給付の設計については、大きく分けて公的扶助で実現するのか、それともできる限り社会保険で行うのか、という選択肢がある。また、フランスのように、社会保険と公的扶助とを組み合わせつつ、保険料拠出を行った者とそうでない者との公平性に配慮した仕組みを指向することもできる。そこでは、高齢者の最低所得保障は保険料を介した連帯によるのか、あるいは租税を介した国民連帯によるべきなのか、という根源的な課題に取り組む必要がある。

結論

現在日本で議論されている最低保障年金の実現には財源の確保など実際上の課題もあるが、年金制度への保険料拠出との関連性を持たせるのか否かで、その目的・機能は大きく異なることがフランスの仕組みについての研究から明らかとなった。また、生活保護制度とは区別したものとして、租税を財源とした最低保障年金を設計する場合には、高齢者についてのみ生活保護とは異なる最低所得保障制度が導入されることの正当性に踏み込んで検討する必要があることが明らかと

なった。

さらに、社会保障給付だけでなく、高齢者の雇用促進政策との連携にも目を配る必要がある。

■研究の政策的含意

高齢者の最低所得保障については、社会保障給付のみにて実現することには限界がありうるため、高齢者の雇用政策の観点からの検討も必要である。

また、社会保障給付については、とかく財源面についての課題に注目が集まるが、どの制度において実現するかによりその目的・機能が大きく異なることを認識する必要があると同時に、公的扶助との関係での存在意義と正当性についての議論が欠如すると制度全体の整合性が保てなくなる恐れがあるため、各制度の理念に立ち返った検討が必要である。

研究発表

1. 論文発表

嵩さやか「フランスの高齢者所得保障制度と日本への示唆」年金と経済 29 巻 3 号 11 - 17 頁 (2010 年 10 月)

Sayaka Dake « Le défi du gouvernement du Parti Démocratique au Japon. La problématique actuelle du système de pensions et le projet de réforme », Bulletin de droit comparé du travail et de sécurité sociale 2010, pp.3-19, 2010.

G. 知的所有権の出願・登録状況
なし

総合研究報告書(研究分担者)

中野 妙子 名古屋大学院法政国際教育協力研究センター准教授

研究要旨

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・地方の財政が厳しいという状況の中で、近年、わが国における最低所得保障制度のあり方が注目されている。最低所得保障制度の受給者の範囲、支給要件、給付水準、財源および関連諸制度との総合関係をどのように構築するべきかを考えるに当たっては、受給者およびそれ以外の低所得者の就労意欲との関係も含めて考察する必要がある。そこで本研究の分担研究者として、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。

2008年度は、スウェーデンの社会サービス法に定められた生計扶助制度について、文献資料収集・ヒアリング調査によってその概要と運用実務を検討した。その結果、①社会サービス法による生計扶助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、などが明らかとなった。

2009年度は、主にわが国国内の生活保護受給をめぐる裁判例の収集・分析からわが国の生活保護制度の現状と課題を明らかにすることを目指した。その結果、わが国の生活保護制度においては、近年、生活保護受給の過程や受給後のソーシャルワークのあり方をめぐる紛争が増加しており、生活保護の適性受給を図る必要性と生活保護受給者の真の自立を促進する必要性を両立させるような問題解決が求められている、といった課題があることを指摘できた。

2010年度は、最低所得保障の関連制度として、スウェーデンの失業保険について文献資料収集・ヒアリング調査によってその概要及び運用実務を調査研究した。その結果、①受給権を得るために要求される就労期間が短く、また部分的な失業の概念があるため、非正規雇用者でも失業保険給付を受給しやすい制度となっていること、②失業保険金庫が受給者の就労支援を独自に行うことはないが、公共職業紹介所との緊密な連携によって求職活動の懈怠に対する支給停止等の措置は厳格になされていること、③失業保険は任意保険であるが、未加入者に対して定額給付を行う補足的な制度が用意されていること、といったスウェーデンの制度の特徴が明らかになった。

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し、運用実務、受給者に対する支援策を調査する、②国内の裁判例の収集・分析からわが国の最低所得保障制度の現状と

課題を明らかにする、③比較法的観点からスウェーデンの失業保険制度の仕組みを調査し、運用状況と受給者に対する就労支援策を調査するとともに、最低所得保障制度と失業保険制度の制度的関連性を明らかにすることを目的に研究を行う。

B. 研究方法

上記の研究目的のため、①スウェーデンの最低所得保障制度・失業保険制度について文献資料を収集し、制度概要について調査を行う、②スウェーデンでの現地調査としてルンド市・マルメ市の社会福祉事務所、公共職業紹介所、失業保険金庫、地方行政裁判所にてヒアリングを行い、最低所得保障制度および失業保険の運用の実態、受給者に対する就労支援、最低所得保障および失業保険を巡る訴訟の動向について調査する、③スウェーデンの最低所得保障制度と失業保険の制度的関連性を検討する、④日本の生活保護制度に関する国内の文献資料の収集・分析および生活保護受給をめぐる国内の裁判例の収集・分析を行うことによって、現在の日本の生活保護制度が抱える問題点と課題を明らかにする、⑤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。

研究成果

スウェーデンの生計扶助制度には、①保障水準が最低水準ではなく「合理的な生活水準」にある、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、制度の仕組みにはわが国との共通点も多く見られる、などの特徴があることが判明した。

一方、スウェーデンの失業保険には、①受給権を得るために要求される就労期間が短く、また部分的な失業の概念があるなど、非正規雇用者も受給権を得やすい制度となっている、②失業保険金庫が受給者の就労支援を独自に行うことはないが、公共職業紹介所との緊密な連携に

よって求職活動の懈怠に対する支給停止等の措置は厳格になされている、③失業保険給付の中心的部分である所得比例給付は任意保険となっているが、失業保険未加入者に対して定額給付を行う補足的な制度が用意されている、④定額給付部分は事前の拠出を要しないが、支給額が低額であるためモラル・ハザードの恐れは少ないと考えられている、といった特徴があることが明らかになった。

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る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も、自治体間でほぼ共通しており、かつその効果についても自治体間に共通する傾向が見られる。

失業保険については、スウェーデンでも2008年の世界同時金融危機以降、雇用情勢が悪化し失業者数が増えているが、もともと非正規雇用者にとっても受給しやすい制度設計となっているため、大きな改正は行われていない。むしろ、保守連立政権下で失業保険の適正化が図られてきている。失業保険未加入者や受給期間満了者については、補足的な保険や労働市場政策による給付が、失業保険と最低所得保障制度のはざまを埋める制度として存在する。

いずれの制度についても、コミューンの社会福祉事務所、失業保険金庫、公共職業紹介所、社会保険事務所など、関連する機関のあいだで緊密な連携が取られ、給付の効率的なコントロールや受給者に対する効果的な支援が図られている。

K. 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。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。また、失業保険も任意保険であり、制度設計のあり方が日本とは大きく異なる。

しかし、社会における最後のセーフティネットとされる制度が保障すべき水準、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。失業保険についても、給付水準のあり方（就労インセンティブを強めるために受給期間の長さに応じて支給水準が低減する）、公共職業紹介所との緊密な連携による厳格なコントロールは、日本の制度にとって参考となる。さらに、失業保険の受給満了者に対する労働市場政策による支援のあり方は、日本における「第2のセーフティネット」に関する議論にとって参考となろう。

■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。

近時、緊急人材育成支援事業による職業訓練（基金訓練）および訓練・生活支援給付を「第2のセーフティネット」と

して恒久化することが検討されているが、その制度設計についてはスウェーデンの失業保険未加入者や受給期間満了者に対する補足的な保険や労働市場政策による給付のあり方が参考となる。

・ 研究発表

中野妙子「指導指示への不服従を理由とする保護廃止処分の相当性——村田訴訟・福岡地裁平成19年11月15日判決」
名古屋大学法政論集 231号 155-168頁
(2009年6月)

G. 知的財産権の出願・登録状況
なし

総合研究報告書(研究分担者)

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、我が国において雇用形態の多様化、とりわけ非正規労働の増加から、「ワーキングプア」と呼ばれる低所得労働者が増加し、その社会的保護の問題が社会保障、労働法の問題として注目される。

また若年者、中高齢者の失業が増加し長期化するなかで行われる就労支援によって得られる雇用が低賃金かつ不安定な雇用に限られるような状況では求職者の就労意欲は減退するばかりであり、長期的な解決とはならない。

このため、近年所得保障と共に強調される自立支援および就労支援が有効且つ長期的に機能するためには、市場において提供される雇用機会が、社会保障による保護との併合で、一定の安定的な生活を営める水準のものであるということが、単に再就労のための支援を行うのと同じくらい重要となってくる。

このような国内の状況に関する問題意識から、本研究の分担者として、使用者側の利益に配慮した特殊な雇用契約を整備し、労働者の就労意欲を高め、所得保障を行うという多方面から措置を加えつつ低賃金労働者の生活水準と安定を図る新たな制度を導入したフランスを比較研究の対象とし、我が国においては労働法制および経済学・社会学からの視点も取り入れつつ適切な最低所得保障の在り方を模索するべく研究を行った。

A. 研究目的

我が国の低賃金・不安定雇用労働者、および失業者の所得保障を検討するにあたり、本研究の研究分担者として①比較法的観点からフランスの雇用促進機能を強化した最低所得保障制度を比較研究対象とし、②国内の生活保護実務及び事例の収集・分析、我が国最低賃金制度に関する研究分析から今後の雇用市場における低賃金労働者保護の課題と問題点を明らかにする目的に研究を行う。

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/行政機関でのヒアリングをもとに、近年導入された活動的連帯所得給付(RSA)制度を中心に最低所得保障制度の研究を継続し、②

日本およびフランスの最低賃金制度と社会保障制度の整合的政策形成の在り方につき検討を行う。

研究成果

近年我が国では低賃金・不安定非正規雇用の労働法制の在り方に関する検討が進み、社会保障法・労働法制に加え、給付付税額控除に税法の視点からの議論もされていることからも見られるように、あらゆる分野から多面的、総合的に問題解決を図る必要がある。また制度の形成・実施に関しては従来の政労使に加えて市民社会の参加も重要視される。このような我が国の動きを念頭に入れつつ、独創的かつ革新的な外国の制度を比較研究の対象とし多くの示唆を得た。

M. 考察

労働者の最低所得保障の問題は社会保障・社会福祉制度のみで解決を図ることができる問題ではなく、雇用形態が多様化する雇用市場において、雇用形態や人事管理、税制の在り方も含めた多面的な検討を行う必要のある分野である。

N. 結論

比較対象としているフランスの活動的連帯所得 RSA 制度は、革新的で注目度の高い制度であり、制度形成の面、また実施手法においても政策評価を頻繁かつ体系的に行うなど我が国の政策形成を検討する上で非常に示唆に富む研究対象である。

■研究の政策的含意

所得保障に就労促進的機能を付することは従来から行われてきているが、今回比較研究の対象としたフランスの制度は、今までになかった発想からくる革新的な要素（例えば給付と給与の併給を恒常的に認める；就労不能者と就労可能者の区別を廃止する；政策形成に受給者を参加させる；等々）を多く含むものであり、その展開は注目に値し示唆に富むものである。

・ 研究発表

- 関根由紀「フランスの最低所得保障-活動的連帯所得(RSA)-」季刊労働法 226 卷(2009年)186～195頁
- 早稲田大学社会法研究会報告「非正規・不安定雇用労働者の社会的保護」(2010年5月8日)
- 国立国会図書館フランス法研究会報告「フランスの最低所得保障制度」(2011年1月14日)

G. 知的所有権の取得状況