

生活保護受給ではない一人親家庭（母子家庭中心）が対象となる。

→失業、離婚による就業希望（仕事の再開）、現在は非正規雇用で正規雇用への移行を目指す、生活保護受給中でない母子家庭が中心をなす。

支援者数（平成21年度で583人）の評価について

平成14年の（児童扶養手当？）法改正に伴う経済的支援中心から総合的支援への変更に鑑みると、児童扶養手当受給者2万人から生活保護受給者は3000人～4000人をのぞいた1万6000人～17000人が対象予定者の分母足りうる。しかし、この中でどれくらいが既に就労しているかは把握していない。しかし、まだ少ないとは言えるだろう。

3 S市

●基本情報

1. S市における生活保護行政に関する基本情報

(1) 保護世帯数、保護人員数、保護率およびそれらの近年の推移

	保護世帯数	保護人員	保護率
平成17年度	3,752世帯	5,226人	7.5%
平成20年度	4,275世帯	5,818人	8.1%
平成21年度	4,870世帯	6,665人	9.3%

・平成20年度は、平成17年度比で保護世帯数113.9%（*旧 Y 町と合併しているが人口自体は微増）、平成21年度は同129.8%。

・面接相談件数は、平成20年度（2,798件）から平成21年度にかけて急増した（3,903件）。

・S市の保護率は政令指定都市で下位No.2であり、今年是最も低いH市をさらに下回るのが確実。約10パーミルという保護率は、全国平均の15パーミルを大きく下回っている。中部地方は、全体として保護率が低い。

・保護率の低さは、県民所得が東京都、愛知県に次いで3番目に多く、県のなかでもS市が高いということも関係しているかもしれない。ただし、S市は県庁所在地ということもあり、県のなかでは保護率は高いかもしれない。

・製造業を中心とする工業都市であるH市と違い、S市は商業で栄えた都市なので、景

気低迷の影響は弱い方である。これらの特徴から、貧困ビジネスに悩まされることもそれほどない。

・公営住宅はこれまでの方針により、1種公営のみである。ただし、貧困化した大規模公営住宅が郊外にある（治安は悪い）。

・本庁－支所・事務所の二層構造がもつデメリットと、県経由なしで国・地方から情報が入ってくるメリットとがある。

・合併後の人事運用に多少の困難を抱えている（たとえば、○区の面接相談件数について、○区・○区との件数の取り方が違うなど）。

（2）保護世帯の類型別（母子世帯、高齢者世帯、障害者世帯等）の割合

・平成21年度平均

高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他世帯
47.5%	6.5%	12.4%	21.2%	12.5%

・平成20年秋のリーマンショック以降、特に失業を理由とする「その他」の世帯が増加している。

・もともとS市であった2区のうち、○区は官庁街と商業地が中心。高齢化が進んでおり、また病院も多いため、高齢者と障害者の割合が高い。○区は主に住宅地で、○大学の移転によってかつての学生向けアパートに低所得者層が入居するようになり、母子世帯が多くなっている。○区は旧○町、旧○町を含む地域であり、造船業など工業を中心とする地帯。旧○町、旧○町は被保護世帯が多くないが、リーマンショックの影響を最も受けやすい反面、近隣の結束は固く、離婚や生活保護申請のハードルが高いとも考えられる。

（3）保護開始理由，廃止理由の動向

・平成21年度

保護開始理由

1位 「貯金，仕送り等の減少・喪失」42.9%

2位 「傷病等」37.6%

3%

廃止理由

「死亡・失そう」46.9%

「その他（管外転出含む）」27.

・「失業」による開始（5.7%）は少なくみえるが、失業後しばらくやりくりしていて貯金が尽きた頃に申請した場合に「貯金・仕送り等の減少・喪失」理由とされることもある。

近年はやはり増えている。

・「稼働収入の増加等」による廃止が少ない(8.0%)のは、能力があっても自立するまでの収入はなかなか得られにくいという事情がある。

・高齢者の廃止理由は、ほとんどが「死亡」である。

・廃止理由のうち「その他」の内訳は、逮捕・拘留などもあるが、転出が多い。ただし、大都市への移動は少ない。扶養親族の近所に転出する場合や、あるいはS市は専用のシェルターをもっていないので、ホームレスで保護申請し、その後に借りたアパートが管外であるという場合もある。

(4) 生活保護行政担当職員数(ケースワーカー1人当たりの担当世帯数等)

	常勤職員人数	1人あたりの被保護世帯
平成17年	36名	95.4世帯
平成22年	47名	114.6世帯

・人員配置の適正化の努力中であり、増員しているが、被保護世帯の増加に追いついていない。

・常勤職員以外に、非常勤職員として就労支援員や面接指導員が配置されている。

・常勤職員には、福祉主事の資格を取らせている。

(5) 扶助別の保護費支出の推移(上位3位と合計、単位千円)

	生活扶助	住宅扶助	医療扶助	合計
平成17年	2,566,238(30.7%)	1,155,679(13.8%)	4,190,536(50.2%)	8,350,664
平成20年	2,780,006(32.6%)	1,421,478(16.7%)	3,805,814(44.6%)	8,532,023
平成21年	3,186,041(32.3%)	1,654,363(16.8%)	4,444,001(45.0%)	9,865,238

・平成21年度は、急激に増加した。

・近年は全ての扶助が増加しているが、特に生業扶助と介護扶助の増加率が大きい。もっとも、半分近くを医療扶助が占めているという割合は変わらない。

2. 保護世帯に対する支援施策

(1) 生活保護から自立支援(就労支援)への取組みと成果

・被保護者の被稼働率は88.9%であり、非稼働世帯の半数以上は高齢者世帯である。母子世帯の就労率は約50%。

・5つの自立支援プログラム <*資料参照>

①生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム

②就労支援員による就労支援プログラム

③生活保護精神障害者退院支援プログラム

④元ホームレス居宅生活支援プログラム

⑤多重債務者支援プログラム

・①はハローワークと協働した就労支援プログラムであり、S市独自の実施要領は特に設けていない。

・②の就労支援員は、平成20年度から各区に1人ずつおかれている市の非常勤職員。組織内にいるので連携がとりやすく、うまくすすんでいる。市全体の参加者は138名で、そのうち就労または増収できたのは57名。ただし保護廃止にまで至るのは数人にすぎない。

(2) 医療扶助受給者の傾向と医療扶助特有の問題

・たとえば母子家庭で母親に問題があるような場合、まず療養に専念することをすすめることもある。

・子どもへの働きかけに関して、特別のプログラムはない。学校からの相談があると対応できるが、組織的な関与は難しく、個々のケースワーカーの対応になる。

・相談申込書に、情報をオープンにしてよいか相談者が決めて記入するようになっており、個人情報の壁がある。

・NPOとの連携といった、先進事例に倣った取組みはしていない。

(3) ホームレスの方、及び、外国人の貧困者に対する施策（外国人については生活保護の準用状況、その他の救貧施策の実施状況）

・S市のホームレスの状況は、○川の河川敷への小屋がけが10人弱、その他地下道や公園を併せて市で40名ほどであり、それほどの規模ではない。ほとんどが県外出身者。S市では専用施設がないので、生活保護が受け皿となっている。支援団体が福祉事務所窓口まで連れてくることが多い。

・外国人は、○区を除けば企業で働く労働者はほとんどおらず、在日フィリピン女性や中

国人留学生が中心。それほど多くないので、外国人に特化した対応は特になく、日本人と同様に準用している。

- ・その他の救貧施策（法外援護）としては、緊急援護金がある。これは一時支援のための給付（貸し付けではない）であるが、これに頼る人が増えないように、あまり広まらないようにしている。 <*資料「緊急援護金の支給要綱」参照>

（４）リバース・モーゲージの実施状況

- ・これまで貸し付け決定がなされたのは市で1世帯。7世帯が対象だが未移行。県社協が実質動き始めたのが平成20年度末であり、事務が煩瑣であることや、制度として限度額を一度に市の予算から出すことになっているため、財政的に難しいことがあげられる。

- ・他の生活福祉貸付金には、市は関与していない。ただ社協への貸付金申込みは、非常に増えているとのこと。

3. 福祉担当職員の視点による生活保護行政の課題

（１）生活保護行政の問題

- ・就労支援プログラムについて：平成20年度から就労支援員を各区1人ずつおいている（それまでは市で1人であった）が、経年でみていくと就労困難な人が残ってしまう。就労支援のなかで障害者向け支援に近い形となることもある。障害者向け支援施設への紹介をすることもあるが、今後これまでどおりの成果が上がるかどうかはわからない。

- ・労働行政のツケが生活保護行政にまわってきている。セーフティーネットとして一纏めにしてしまうことがよいのか。就労支援が関わるのでハローワークと連携せざるを得ないが、他の求職者が競争相手となるのでなかなか機能しない。

（２）生活保護制度への希望・要望

- ・就労支援は別立てにするべき。
- ・高齢者分を分離して、若年者に支援を集中させたい。
- ・国庫負担10割を実現してほしい。
- ・医療費の10割負担には問題がある。
- ・精神障害者の割合が高く、対応が難しい。

- ・ 50代から60代にかけての生活保護受給者は、制度から離脱しづらい。
- ・ 生活保護の有期化を主張する市の気分はわかる。
- ・ 保護を受けることに伴うネガティブな要素というものが必要ではないか（65歳以前の場合に特に）。

第8章 生活保護と就労インセンティブ

岩村正彦・東京大学大学院法学政治学研究科教授

(a) わが国における近年の所得格差が拡大していること(「格差社会」)¹、就労している貧困者(ワーキングプア)の存在が認識されるようになったこと、被保護世帯総数が1993年度から増加に転じ、2010年11月には約142万6000世帯と過去最高水準に達したこと、稼働者がいる被保護世帯も1996年度から増え始め、2008年度には約14万8000世帯(1か月平均)に達していること²等により、経済学も生活保護に関心を抱くようになってきている³。近年の生活保護に関する問題として多くの関心を集めているのは、生活保護受給と就労との関係である。その背景には、稼働年齢にある者への生活保護の適用は従来厳しく絞られていたが、2008年のリーマン・ショック以降の失業の悪化と民主党政権の方針により、生活保護をうける稼働年齢層の者が増えていることがある(上記の稼働者がいる被保護世帯の近年の増加もそのことを示している)。稼働年齢層の被保護者がいたずらに増加することは好ましいことではない(国の役割が大きくなる(公的支出の増大)とともに、稼働年齢層にも寛容に生活保護の適用を認めるという形での国の労働市場への介入は、労働市場の機能を損なう)。彼らに就労のインセンティブを持たせ、生活保護に頼ることなく自立した経済生活を営む方向に誘導する制度設計を考えることの必要性も主張されるようになってきている。

現行の生活保護制度では、被保護世帯に稼働収入がある場合には、その世帯に支給される生活扶助費は、補足性の原理(生保4)にもとづき、世帯の状況に応じて所定の方法で計算された最低生活費からその稼働収入を差し引いた額となる。ただし、稼働収入全額を差

1 当初所得についてみたジニ係数は、1993年の0.4394から2006年の0.5263へと上昇しており、所得格差が進んでいることがわかる。国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障統計年報 平成21年度版』238頁。

2 数値は、いずれも国立社会保障・人口問題研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>)による。

3 最近の業績としては、阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義『生活保護の経済分析』(東京大学出版会、2008年)がある。

し引くのではなく、稼働収入額から基礎控除額を控除した額を差し引くことになっている⁴。稼働収入全額を差し引いてしまうと、生活扶助費を加えた被保護世帯の手取り収入は常に一定(最低生活費相当額)となり、就労インセンティブを失わせるからである。実際、稼働時間を増やしたり、より賃金の良い仕事に変わったりして、たとえば稼働収入を8万円から13万円へと5万円増やしても、生活扶助と合わせた手取り収入は19万5900円から20万400円へと、わずかに4500円増えるにすぎない。現行の仕組みが被保護世帯に与える就労へのインセンティブは著しく低いといえよう。経済学者が注意を向けるのはこの点である。ただ、このように手取り収入額の増加幅が小さい(別の言い方をすれば、手取り収入額の上限額が抑えられている)のは、最低生活費をやや上回る水準で生活している非保護世帯との均衡を考慮するためである。

(b) では、どのようにすれば就労インセンティブを強く与える仕組みになるのだろうか。生活扶助の支給を2期で行うという単純化したモデルを用いて、思考実験を試みよう。このモデルでは以下の条件を設定する⁵。

- ① 保護実施機関はI期、II期それぞれの期初に金額 A の扶助を受給者に支給する。扶助の原資は有限である。
- ② 受給者は賃金 W を得るために就労しなければならず、その就労によってI期には W_1 の、II期には W_2 の賃金を得る。
- ③ 受給者は扶助をII期まで受給することにより、非金銭的利益 N も得る。
- ④ 保護実施機関は、I期末、II期末に、受給者から各期に稼働した W_1 、 W_2 相当額の償還を受ける(補足性の原理を単純化して表現したもの)。扶助原資は有限であるので、償還額が大きければ、保護実施機関はより多くの人に扶助を支給できる。他方で、各期における A と W との差額は、受給者が保持できる。
- ⑤ 賃金 W は受給者が各期に選ぶ努力水準 e によって決まると仮定する。すなわち $W=W(e)$ である。保護実施機関は、受給者の選択を各期末に知ることができる。
- ⑥ 受給者には、努力水準を高めるためには私的コスト C がかかると仮定する。単純

4 「生活保護法による保護の実施要領について」(発社123、昭和36・4・1)。

5 以下のモデルと分析は、柳川範之『契約と組織の経済学』(東洋経済新報社、2000年)第1章～第5章にヒントを得つつ、筆者が行ったものである。

化して、受給者は各期初に努力水準 e を 0 か e^* かのどちらかを選択できるものとする。そして、 $e=0$ では私的コストは 0 であり、 $e=e^*$ では私的コスト C がかかるものとする。努力水準が 0 のときは、稼得できる賃金は W^L であり、努力水準が e^* であるときは、稼得できる賃金は W^H である。そして、 $W^H > W^L$ である。

以上の条件の下では、受給者は、各期ともに、私的コスト C の負担を避けてその利得を最大化するために、 $e=0$ を選択する。そして、II 期も続けて扶助を受給するかの決定権を I 期末に受給者が持つと仮定すると、受給者は継続受給を選択する。その方が利得が大きいためである(I 期末で扶助の打ち切りを選択すると、得る利得は A にとどまるが、I 期に続けて II 期も受給することを選択すると、追加的に A を得るのに加えて、 N も利得する)。保護実施機関は、より少ない額の償還しか得られず、受給者数も少ない水準となる。

保護実施機関としては、こうした結果を回避するためには、II 期に W_2^H を稼得しようとするインセンティブを受給者に持たせる必要がある。そのための方法として考えられるのは、I 期末における扶助継続支給の可否の決定権を保護実施機関が持つことである。つまり、保護支給機関は、I 期末にわかった受給者の努力水準 e が e^* のとき ($e=e^*$) は II 期も扶助を継続し、逆に努力水準が 0 のとき ($e=0$) にはそこで保護を打ち切るのである。保護実施機関は、I 期は W_1^H の償還を受けるので、受給者に決定権を付与したときよりも多く償還を受けることができる。

しかし、保護実施機関は決定権を持つだけでは、償還額を最大化できない。受給者が、保護実施機関から II 期目の扶助継続支給決定を受けると、II 期初に努力水準 0 を選択してしまうからである。なぜなら、受給者は、I 期目に引き続き II 期初でも $e=e^*$ を選択すると、I 期・II 期を通しての利得は

$$2A-2C+N \quad \text{-----} \quad a$$

であるが、II 期目に努力水準 0 を選択したときは

$$2A-C+N \quad \text{-----} \quad b$$

であるため、 $b > a$ となって後者の方が利得が多いためである。

そこで、受給者に II 期も $e=e^*$ を選ぶインセンティブを付与することが必要となる。その方法の一つは、受給者に W_2^L を上回る価額の負債 (D) を負わせた上で、II 期初に $e=0$ を選択したことが期末にわかったら D を全額返済させ、 $e=e^*$ を選択したことが判明したら、 D の返済を免除するという契約を締結することである。 D が $e=e^*$ を選んだときの私的コス

トCよりも大きければ、受給者は $e=e^*$ を選ぶインセンティブを持つ。もう一つの方法は、 $a > b$ となるようにすることである。それには $e=e^*$ を選択したことがⅡ期末にわかったときにはボーナス(B)を提供することとし、 $B > C$ となるようにBの水準を設定すればよい。このBは、たとえば W_2^H の一部の保持を受給者に認めるということでもよい。ただし、保護実施機関は、償還額を $e=0$ の場合よりも大きくするために、 $B < W_2^H - W_2^L$ となるようにBを設定しなければならない。保護実施機関としては、Bは小さい方が効率的であるが、もっとも効率的にするためには、Bの分だけ、予めAの水準を下げておけばよい。

そして、以上述べたところから明らかなように、実はⅠ期についても、上記いずれかの方法で受給者に $e=e^*$ を選ぶようにインセンティブを与えるのが保護実施機関にとっては効率的である(加えて、Ⅰ期末における扶助の継続支給の可否の決定基準も受給者に知ら

せておくによりインセンティブが強まる)°。

(c) 上述のモデルにもとづく分析は、就労インセンティブを持たせるためには、①生活扶助の支給を(更新可能な)期間付きとし、支給更新の決定権を保護実施機関が持つこと、②稼働のための一定の努力をしないと更新をしないルールとすること、③(i)生活扶助の一部を貸付方式とし、稼働に関して一定の努力水準を達成すれば、返済を免除するか、(ii)稼働に関して一定の努力水準を達成すれば、報奨金を支給するか、(iii)より就労インセンティブを強め、財源の効率的利用を図るために、(i)または(ii)と組み合わせて、生活扶助の水準を低めに設定する、という措置が考えられることを示唆している。

6 2期モデルではなく、1期モデルとすると、これは、期限の定めなしに扶助を支給する場合に相当する。このモデルでは、受給者は $e=e^*$ を選んだときにかかる私的コスト C を回避して、努力水準 0 を選択する。このモデルに手を加えて、期中に抜き取り的に受給者が期初に選択した努力水準をチェックし、それが 0 であれば、そこで扶助を打ち切る、というモデルにすると、本文のモデルとほぼ同様の帰結になる。確率 p で抜き取り的チェックの対象となり、そのときに扶助が打ち切られると、受給者が手にするのは、 xA とする ($0 < x < 1$ とする)。そして、受給者が期初に努力水準 0 を選ぶ確率を q とする。

受給者がこの条件において平均的に得る金銭的利得は

$$pqxA + (1-p)(1-q)A$$

であるから、これが A より小さければ、保護実施機関としては抜き取り的チェックをした方が効率的となる。つまり、 $pqx + (1-p)(1-q) < 1$ が成立すればよい。

左辺を展開して変形し、整理すると、結局、

$$x < 1/p + 1/q - 1$$

が成り立てばよい。ところで、 $0 < p < 1$ 、 $0 < q < 1$ であるから、 $1 < 1/p$ 、 $1 < 1/q$ である。したがって、上の式の右辺は 1 より大きいから、上の式は成り立つ。よって、受給者が平均的に得る金銭的利得は A より小さいことになる。したがって、1期モデルの場合、保護実施機関としては、抜き取り的に受給者の努力水準をチェックする仕組みにしておく方が効率的となる。しかし、 $e=e^*$ を選んだときは、受給者には私的コスト C がかかるので、本文と同様に、この仕組みの下でも保護実施機関にとっての最適化は図れない。チェック後も $e=e^*$ を維持するように受給者にインセンティブを与える必要がある。

ここでも問題は、上述のモデルによる分析とそこから得られる示唆を、社会保障法学の観点からはどう考えるかである。第1は、このモデルが現実の法政策の立案にどの程度有益かである。このモデルは、稼働年齢にある者が一定の努力をすれば稼働収入を稼ぎうることを前提とする。しかし、稼働年齢にある者が収入を稼得できるかは、その者の職業的な技能や、その者の住所地(または居所、現在地)が属する地域の労働市場の状況にも依存する。こうした点をも含めて制度設計を考えることが求められよう。

第2は、通説的な社会保障法学の考え方では、上述の示唆は難しい法的問題を孕むことである。本稿の目的は、この問題を論じること自体ではないので、簡単に問題を指摘するにとどめる。

まず、生活保護制度は、憲法25条の具体化として位置づけられており(生保1)、同条1項が国民に最低生活に関して保障する権利の内容と密接に結びついている。社会保障法学では、憲法25条を非常に厳格に解する傾向が強いから、上記③の(i)(iii)は、権利に対する制約として受け入れがたいと考える論者は少なくあるまい⁷。ただ、判例は、憲法25条の合憲性審査基準として緩やかな合理性の基準(立法府による立法措置の選択が著しく合理性を欠き明らかに逸脱・濫用と見ざるをえない場合を除き、合憲という基準)を採用す

7 本文の①およびそれを前提とする②はやや微妙である。更新不可の期限を設けることは憲法25条との抵触が正面から問題となりうるが、更新可能な期限については異なる考え方が可能かもしれない。というのは、現行制度でも、稼働能力のある被保護者が就労のための努力(たとえば求職のための活動)をしないときには、保護実施機関の指導・指示が可能であり、その指導・指示に従わないときには、書面による指導・指示を経て、最終的には保護の廃止もありうる。稼働に関する一定の努力水準が達成されないときに保護を打ち切るということ自体は、現行制度でも予定されているからである。なお、稼働世代のための有期の保護制度の創設は、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「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』」(2006年)で提案されている。ただ、この提案は、原則更新不可の有期制度である。

るから⁸、その立場では、立法事実を照らして、上記のような措置を採用することが立法府の広範な裁量の範囲内かを検討することになる。

また、現行の生活保護法は、旧生活保護法に存在した絶対的欠格条項の問題点に鑑み、無差別平等原則を採用している(生保2条)⁹。稼働年齢にある者を対象として、就労インセンティブの向上のために上記のような措置を講じることは、かつての絶対的欠格条項と類似の発想によるものと受け止められたり、無差別平等原則とも抵触すると捉えられたりする可能性が高い。また保護を受ける必要に迫られている稼働年齢にある者にスティグマを与える恐れもある。無差別平等原則も憲法25条に直接由来すると考えれば別であるが、そうではなくて立法政策の問題であるとする、稼働年齢にある者について、上記のような措置を導入する余地もないではない。しかし、立法政策として具体化するには、やはり憲法25条が保障する権利の内容に照らして合憲かという上述した問題をクリアーする必要がある。

(d) このように、(b)で示したモデルから得られる示唆を法政策に反映することには、現実社会との摺り合わせの面でも、法的問題の面でも、解決すべき問題(あるいは、解決が困難な問題)が存在する。

しかし、他方で、限られた財源の効率的な利用、人口減少社会の下での労働力の活用等の経済学が重視する観点にも社会保障法学は向き合うことが求められよう。また、国民が負う労働の義務(憲27)や就労を通しての社会統合・自立という視点も考慮する必要がある。こうした見地からは、稼働年齢にある者については、就労のインセンティブを持たせ

8 最大判昭和57・7・7民集36巻7号1235頁(堀木訴訟)。生活保護法8条にもとづき厚生労働大臣が定める基準によって本文に示したような措置を採用するとすれば、立法の委任の範囲内かという問題ともに、当該基準の定め憲法25条適合性が問題となる(最大判昭和42・5・24民集21巻5号1043頁(朝日訴訟))。

9 小山新次郎『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』(中央社会福祉協議会、1950年)104頁以下。

る仕組みとする方が適切であることは確かである¹⁰。その意味で、経済学の分析、指摘および示唆を社会保障法学としても真摯に受け止める必要はあると考えられる。その上で、社会保障法学の側でも、法政策として、上記のような法的問題を回避しつつ目的を達成できる工夫はあるかを検討してみる姿勢はあってよいだろう。

10 ここでは、稼働年齢にある現在の被保護者に就労インセンティブがないという認識なり価値判断から出発して、就労インセンティブを持たせる仕組みにすべきであるという主張をしているのではないということに注意すべきである。本文で述べていることは、制度設計のあり方としては、就労インセンティブを損なったり減殺する仕組みよりは、就労インセンティブを持たせる仕組みの方がより合理的であるという視点からの議論である。

*本稿は、厚生労働科学研究費補助金(政策科学総合研究事業(政策科学研究推進事業))「最低所得保障制度の再構成」(2008年度～2010年度)(研究代表者:岩村正彦)の研究成果の一部、および東京大学グローバルCOEプログラム「国家と市場の相互関係におけるソフトロー」の研究成果の一部である。

拔 刷

Impressum

Verlag: Carl Heymanns Verlag – Eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland, Luxemburger Straße 449, D-50939 Köln, Telefon: +49 221-943 73-7000; Telefax: +49 221-943 73-7201; Internet: www.heymanns.com; Kundenservice: Telefon: +49 2631-801-2222, E-Mail: info@wolterskluwer.de
Redaktion: Prof. Dr. Harald Baum (V.i.S.d.P.), Max-Planck-Institut für Privatrecht, Mittelweg 187, D-20148 Hamburg, Tel. +49 40-41 900-0; Prof. Dr. Moritz Baiz, Professor für Japanisches Recht, Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Rechtswissenschaft, Grüneburgplatz 1, D-60629 Frankfurt am Main, Tel. +49(69) 79834241.

Nachdruck und Vervielfältigung: Nachdrucke, auch auszugsweise, sowie fotomechanische Vervielfältigungen, auch von Teilen dieses Heftes, gleichgültig in welcher Anzahl, auch für innerbetrieblichen Gebrauch, und die Einspeicherung und Ausgabende von Daten des Inhalts dieses Heftes in Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen sind nicht gestattet.

Bezugspreise: Die Zeitschrift erscheint zweimal im Jahr. Das Abonnement ist für die Mitglieder der DJIV im Beitrag enthalten. Jahrespreis für Nichtmitglieder €125,00 zzgl. Versandkosten. Einzelheft € 81,90 zzgl. Versandkosten. Preise inkl. MWST. Kündigung des Bezugs bis 15.11. zum Jahresanfang.

Anzeigenverkauf: Marcus Kipp, Telefon +49 221-9 43 73-7148, Telefax +49 221-9 43 73-7328, E-Mail: mkipp@wolterskluwer.de.

Anzeigenabonnenten: Wolters Kluwer Deutschland, Anzeigenabteilung, Ulrike Dany, Luxemburger Str. 449, D-50939 Köln, Telefon +49 221-943 73-7121, Telefax +49 221-943 73-7121, E-Mail: udany@wolterskluwer.de. Die Anzeigen werden nach der Preistafel Nr. 3 vom 1. Januar 2010 berechnet.

Druckerei: rewi Druckhaus, Reiner Winters GmbH, Wissen

© 2011 Deutsch-Japanische Juristenvereinigung e.V. & Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht

Imprint

Publisher: Carl Heymanns Verlag – a brand of Wolters Kluwer Germany, Luxemburger Straße 449, D-50939 Köln, Phone: +49 221-943 73-7000; Fax: +49 221-943 73-7201; Internet: www.heymanns.com, Customer Service: Phone: +49 2631-801-2222, E-Mail: info@wolterskluwer.de
Executive Editors: Prof. Dr. Harald Baum (responsible), Max Planck Institute for Private Law, Mittelweg 187, D-20148 Hamburg, phone +49 40-41 000-0; Prof. Dr. Moritz Baiz, Professor of Japanese Law, Goethe University Frankfurt, Faculty of Law, Grüneburgplatz 1, D-60629 Frankfurt am Main, Phone: +49(69) 79834241.

All rights reserved; no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the Publisher.

The Journal is published semi-annually. Subscription is included in the membership of the DJIV. For non-members € 125.00 plus postage. Single issue € 81.90 plus postage. Prices include German V.A.T. Subscriptions may be terminated by notice six weeks prior to the end of the year.

Advertisement Sales: Marcus Kipp, Phone: +49 221-9 43 73-7148, Fax: +49 221-9 43 73-7328, E-Mail: mkipp@wolterskluwer.de.

Advertisement Distribution: Wolters Kluwer Germany, Advertisements, Ulrike Dany, Luxemburger Str. 449, D-50939 Köln, Phone: +49 221-943 73-7121, Fax: +49 221-943 73-7121, E-Mail: udany@wolterskluwer.de. Price list No. 3, January 1st, 2010.

Printed by: rewi Druckhaus, Reiner Winters GmbH, Wissen

© 2011 Deutsch-Japanische Juristenvereinigung e.V. & Max Planck Institute for Comparative and International Private Law

ISSN 1431-5726

**ZEITSCHRIFT FÜR JAPANISCHES RECHT
JOURNAL OF JAPANESE LAW**

15. Jahrgang Herbst 2010 Nr. 30 • Volume 15 Fall 2010 No. 30

ZUR EINFÜHRUNG / EDITORIAL

1

ABHANDLUNGEN / ARTICLES

Jurisdiction in Intellectual Property Disputes in the Proposal to Reform the International Civil Procedure Law in Japan: An Assessment from Europe

Aurèlio Lopez-Taruella

5

Droit Social et Travailleurs Pauvres au Japon
Immatrikulationsverträge auf dem Prüfstand des Verbrauchervertragsgesetzes

*Maschiko Iwamura
Meiko Dillmann*

33

Learning from Toyota's Troubles: The Debate on Board Oversight, Board Structure, and Director Independence in Japan

Bruce E. Aronson

51

Designing a New Takeover Regime for Japan: Suggestions from the European Takeover Rules

Hiroaki Watanabe

67

Satisfaction with Preliminary Injunctions and Merits – A behavioral Economics Approach –

Koki Avzi

89

The Jury System in Modern Japan: Revolution Failed?

Dimiri Vanoverbeke

107

127

DOKUMENTATION / DOCUMENTATION

The Reform of International Civil Procedure Law in Japan
Japan's Bankruptcy Safe Harbour Provisions and Repurchase Agreements: A commentary and annotated translation of the "Act Concerning Close-out Netting of Specified Financial Transactions Undertaken by Financial Institutions etc."

*Toshiyuki Kono
Stacey Steele*

147

175

Droit Social et Travailleurs Pauvres au Japon

Masahiko Iwamura^{*,**}

- I. Introduction
- II. La nouvelle structure du marché du travail favorisant l'émergence de la « nouvelle pauvreté »
 1. La transformation de la répartition des salariés par type d'emploi
 2. La répartition inégale des salaires
 3. Les facteurs provoquant la transformation du marché du travail
- III. Les pauvres d'aujourd'hui
 1. Le seuil de pauvreté
 2. Les bénéficiaires de la protection des conditions de vie minimales
 3. Les travailleurs vivant dans une situation très précaire
- IV. Le salaire minimum
- V. Conclusion

I. INTRODUCTION

Le sujet des « travailleurs pauvres » dans le contexte japonais est difficile à aborder, parce que nous n'avons pas de définition juridique pour ceux-ci au Japon. Nous adopterons donc l'idée que cette situation est caractérisée par le fait que des personnes travaillant contre rémunération ont cependant un revenu familial inférieur au seuil de pauvreté. De ce point de vue, il est certain que les travailleurs pauvres (« classiques ») existaient auparavant au Japon. Ce sont notamment les ouvriers journaliers masculins sans famille qui travaillaient surtout dans le bâtiment et les travaux publics et qui vivaient au jour le jour dans les conditions très précaires dans certains quartiers particuliers, par exemple à

* La source de cet article est le rapport présenté au Séminaire international de Droit comparé du Travail, des Relations professionnelles et de la Sécurité sociale en juillet 2009 organisé par le COMPTRESEC UMR CNRS de l'Université de Bordeaux qui sera prochainement publié dans les actes de ce séminaire. Je remercie infiniment Monsieur le Professeur Philippe Auvergnon qui m'a gentiment donné son accord pour publier cet article dans cette revue.

** Ce rapport est, d'une part, le résultat du projet de recherche « Réformes de la garantie de revenus minimaux » (direction : Masahiko IWAMURA) mené avec une subvention pour recherches sur la santé et le travail (recherches sur la préparation de la politique et l'évaluation) (2008-2010) du ministère du Travail, de la Santé et des Affaires Sociales du Japon et d'autre part, celui des recherches menées dans notre Centre Mondial de l'Excellence sur « Le droit mou (Soft Law) et la Relation entre l'État et le marché privé ».

Tokyo et à Osaka. Mais ceux-ci ont vu leur nombre diminuer progressivement, ont vieilli et sont ainsi devenus de moins en moins visibles depuis les années 1990.

Cependant, nous parlons aujourd'hui davantage de la pauvreté qu'il y a dix ans. Et nous parlons aujourd'hui aussi de « travailleurs pauvres » comme d'un nouveau phénomène puisque les portraits de ces nouveaux « travailleurs pauvres » sont complètement différents de ceux de leurs prédécesseurs évoqués ci-dessus. En effet, le problème de la pauvreté suscite aujourd'hui un débat très vif qui a contraint le gouvernement de Monsieur Taro ASO¹ à prendre des mesures pour lutter contre ce « nouveau » problème. Par exemple, à la suite de la crise financière des « subprimes » qui a sérieusement frappé notre économie depuis le deuxième semestre 2008, environ cinquante mille travailleurs intérimaires et salariés engagés sous CDD ont perdu à la fois leur emploi et leur logement², notamment en décembre 2008. Parmi ces salariés précaires ayant ainsi perdu leur emploi, certains n'étaient pas couverts par l'assurance chômage, d'autres n'avaient pas une durée d'affiliation à l'assurance suffisante pour bénéficier d'une prestation ; ils ont ainsi basculé soudainement dans la pauvreté. La baisse de salaires imposée par les petites et moyennes entreprises, frappées elles aussi par la crise, provoque des difficultés économiques chez les salariés à faible rémunération et leurs familles. L'augmentation rapide du nombre de couples où les deux conjoints travaillent pour gagner un revenu supplémentaire constitue aussi l'un des effets de la baisse des salaires. Les difficultés sont beaucoup plus sérieuses pour des familles monoparentales, en particulier celles composées d'une mère isolée et d'un ou de plusieurs enfants mineurs. Ces mères isolées ne gagnant souvent qu'un revenu faible, en raison d'un salaire modeste ou à cause d'un emploi à temps partiel, sont aussi les victimes de la crise économique actuelle.

Nous aborderons donc d'abord l'évolution économique et sociale qui existe derrière l'émergence de la « nouvelle pauvreté » (II). Ensuite, nous examinerons qui sont aujourd'hui « les travailleurs pauvres » (III). Enfin, nous traiterons du régime du salaire minimum qui devrait être un outil destiné à la prévention de la pauvreté (IV).

1) Monsieur Taro ASO avait été désigné Premier ministre en septembre 2008 et a démissionné après la défaite électorale du Parti Libéral-Démocrate aux élections législatives en septembre 2009.

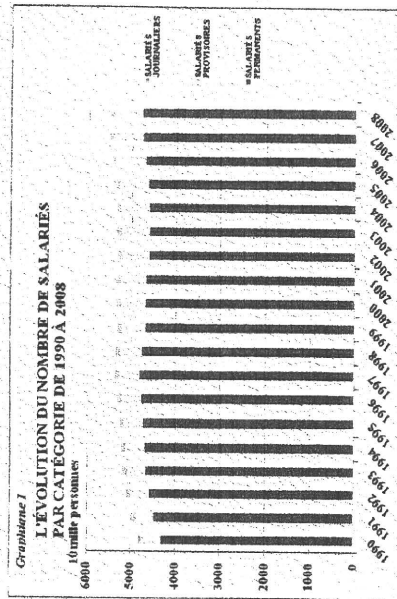
2) La majorité de ces salariés en CDD et des intérimaires vivait dans des logements collectifs loués par leurs employeurs ou par les entreprises ayant recours à l'intérim. Le non renouvellement d'un CDD et la rupture d'un contrat de mise à disposition ont automatiquement entraîné la rupture du contrat de logement. Toutefois, face aux critiques et en réponse à la demande des pouvoirs publics, certaines entreprises ont accordé à ces travailleurs un report de l'échéance du contrat de logement.

II. LA NOUVELLE STRUCTURE DU MARCHÉ DU TRAVAIL FAVORISANT L'ÉMERGENCE DE LA « NOUVELLE PAUVRETE »

Le marché du travail japonais se transforme significativement depuis des années 1990, notamment depuis les années 2000. Nous essaierons d'observer cette transformation en examinant d'une part l'évolution de la répartition des salariés par type d'emploi (1) et en analysant d'autre part l'inégalité salariale accrue depuis 10 ans (2). Ensuite, nous aborderons les facteurs à l'origine de cette transformation (3).

1. La transformation de la répartition des salariés par type d'emploi

En 2008, la population active au Japon était de 63,85 millions de personnes. Les salariés étaient 55,24 millions, ce qui représente 86,5% de la population active. Parmi les salariés, la catégorie des permanents (par « salariés permanents », on entend les dirigeants de société, les salariés engagés sous CDI et ceux engagés sous CDD – y compris les CDD renouvelés à plusieurs reprises – pour la durée d'un an et plus) représentait 89,3% en 1990 ; ce taux a baissé jusqu'à 85,9% en 2005 avant de remonter à 86,3% en 2008. Leur diminution a été compensée par la croissance de celle des salariés provisoires (les salariés engagés sous CDD de moins de 1 an, les saisonniers et les intérimaires). En effet, leur nombre n'était que 3,93 millions en 1990, il a augmenté considérablement au cours des 18 dernières années (6,59 millions en 2006, 6,49 millions en 2008) (Graphique 1).



Cette transformation de la répartition des salariés par type d'emploi est plus évidente si nous regardons l'évolution respective du nombre de salariés réguliers et de celui des salariés irréguliers. Par « salarié régulier » nous entendons le salarié à temps plein engagé sous contrat à durée indéterminée qui bénéficie de la sécurité de l'emploi à vie³ et du régime du salaire à l'ancienneté^{4, 5}. Par contre, « le salarié irrégulier » vise le salarié qui n'est pas bénéficiaire de ces avantages. Ce sont notamment les salariés à temps partiel (qui sont très souvent engagés sous contrat à durée déterminée), les salariés engagés sous contrat à durée déterminée (y compris les salariés engagés durablement sous CDDs renouvelés à plusieurs reprises) ou les intérimaires.

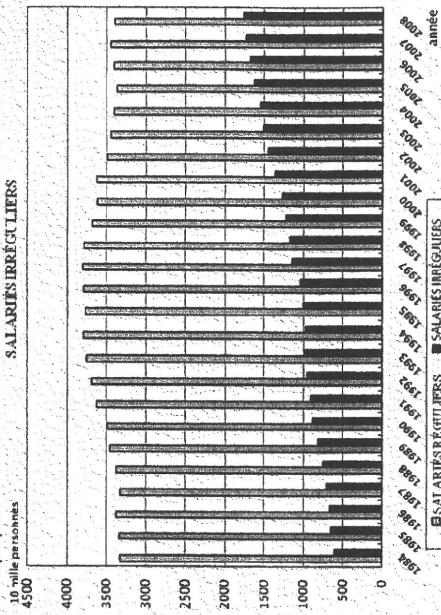
Le graphique 2 montre respectivement l'évolution du nombre des salariés réguliers et celle des salariés irréguliers de 1984 à 2008. Nous constatons très clairement l'augmentation considérable de ces derniers, surtout à partir de 1996, alors que les salariés réguliers ont diminué de 1999 à 2005 avant de voir leur nombre stagner depuis 2006. Ainsi, alors que les salariés irréguliers ne représentaient que 15,3% des salariés en 1984, ce taux est de 34,1% en 2008. Ceci signifie très probablement que la perte d'emplois réguliers n'a pas été si grave au cours de ces 10 dernières années, mais que les emplois nouvellement créés au cours de la même période sont essentiellement destinés aux salariés irréguliers.

3 L'emploi à vie ne signifie pas la garantie de l'emploi pour toute la durée de la vie, mais jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire fixé par le règlement intérieur. Celui-ci est un texte dont l'élaboration par l'employeur est obligatoire dans les établissements employant habituellement au moins 10 salariés, et ce après consultation du syndicat regroupant plus de la moitié des salariés de l'établissement ou, à défaut, d'un salarié représentant plus de la moitié de ces salariés (articles 89 et 90 de la loi n° 49 du 7 avril 1947 sur les normes de travail). Il constitue un texte de base qui fixe l'ensemble des conditions de travail s'appliquant à tous les salariés de l'établissement (article 89 de la loi sur les normes de travail). L'âge de la retraite obligatoire ne peut pas être inférieur à 60 ans (article 8 de la loi n° 68 du 25 mai 1971 sur la sécurité de l'emploi des personnes âgées).

4 Le salaire à l'ancienneté est le résultat de la politique salariale adoptée par les grandes et moyennes entreprises japonaises. Cette politique s'applique uniquement aux salariés réguliers. Or, les salaires à l'ancienneté équivalaient en fait à une rémunération en fonction de l'âge, car l'ancienneté correspondait parfaitement à celui-ci, en raison de la politique d'embauche de ces entreprises qui, lors de leur recrutement annuel, donnait la priorité aux nouveaux diplômés arrivant sur le marché du travail au mois d'avril. Mais la pratique du salaire à l'ancienneté est beaucoup moins marquée qu'auparavant car le patronat cherche à mettre l'accent davantage sur la performance individuelle que sur les résultats de l'activité de l'entreprise. Ainsi, parmi les éléments composant un salaire, le poids de l'évaluation individuelle de la performance du salarié au cours de l'année ou du semestre précédent par ses supérieurs s'est accru de façon considérable depuis des années (1990).

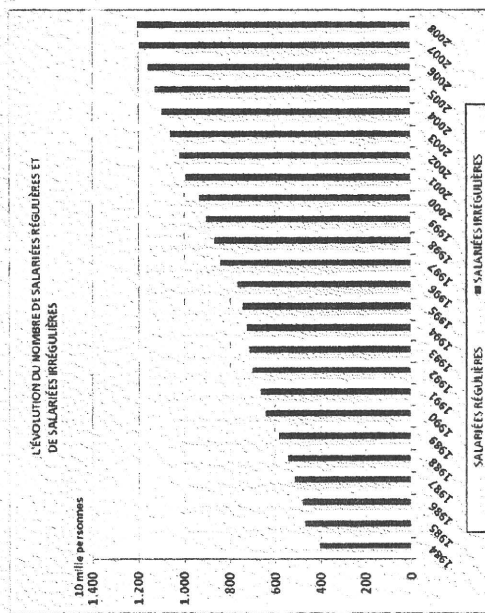
5 Le salarié régulier est annuellement recruté en avril parmi les arrivants sur le marché du travail qui ayant été diplômés en mars.

Graphique 2 L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE SALARIÉS RÉGULIERS ET DE SALARIÉS IRRÉGULIERS



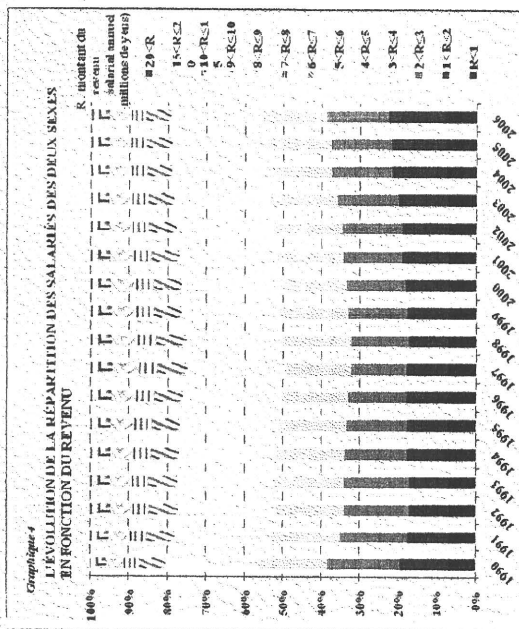
Ce changement est plus visible si nous regardons les femmes salariées. Le taux d'augmentation des salariées régulières entre 1984 et 2008 n'est que de 4,2%, tandis que celui des salariées irrégulières pour la même période s'élève à 194,6%. Ainsi, depuis 2003, le nombre de ces dernières est supérieur à celui des salariées régulières (Graphique 3). C'est surtout l'augmentation très nette des salariées à temps partiel qui stimule fortement cette progression. En effet, n'étant que 3,34 millions en 1984, leur nombre a atteint 7,39 millions en 2008 (le taux d'augmentation est 121,3%).

Graphique 3



2. La répartition inégale de salaires

La transformation de la répartition des salariés par type d'emploi que nous venons de décrire a élargi de manière considérable l'inégalité de revenu entre les salariées surtout à partir de 1998. En effet, le nombre des personnes percevant moins de 2 millions de yens (soit environ 15 000 euros) passe de 7,93 millions en 1998 à 10,22 millions en 2006, le taux d'augmentation étant 28,9% (Graphique 4). Ces personnes ne représentaient que 17,5% de toutes les personnes ayant un revenu salarial en 1998, alors que ce taux a atteint 22,8% en 2006. Ce sont surtout les personnes appartenant à la tranche de revenu salarial annuel située entre 1 million (soit environ 7 500 euros) et 2 millions de yens qui augmentent de 1998 à 2006. Elles étaient 4,63 millions en 1998 mais passent à 6,62 millions en 2006, ce qui correspond à 42,7% d'augmentation. Nous constatons une diminution légère des personnes appartenant aux tranches situées entre 4 millions (soit environ 30 000 euros) et 8 millions de yens (soit environ 60 000 euros) de 1998 à 2006, leur taux n'est que 10,9%.



L'inégalité de salaires est plus large pour les femmes salariées. Le Graphique 5 nous montre que plus de 40% des femmes salariées ne perçoivent qu'un revenu salarial annuel inférieur ou égal à 2 millions de yens en 2006 et que celles percevant un revenu inférieur ou égal à 3 millions de yens (soit environ 22 600 euros) représentent 66% en 2006. Cette faiblesse du revenu salarial annuel chez les femmes s'explique par le fait que 90% des salariées à temps partiel sont des femmes en 2008. Pourtant, cela ne signifie pas d'emblée que les familles de celles-ci sont pauvres, car 76,3% d'entre elles ont un conjoint en 2006 et pour 69,1% de leurs familles, le revenu principal est le salaire de leur conjoint.

Il faut souligner pourtant que, parmi ces femmes salariées à temps partiel et percevant un revenu salarial faible, il existe des femmes vivant seules et des mères isolées avec un ou plusieurs enfants de moins de 18 ans dont le revenu principal réside dans leur