

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 16 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530055

研究課題名（和文）雇用・最低生活保障の交錯に関する日独比較研究

研究課題名（英文）Comparative Study of Japan and Germany on the interplay of employment and minimum living guarantee

研究代表者

上田 真理（UEDA MARI）

東洋大学・法学部・准教授

研究者番号：20282254

研究成果の概要（和文）：わが国ではひとたび失業すると長期化し、支援がないことが多いのに、求職者支援法の射程は極めて限られている。ドイツでも比較的若いうちに失業手当Ⅱを受給している労働者に経済的社会的な不利が重複することが問題になっている。失業者・求職者に対して、最低生活保障を確保することはいかなる状況にあっても社会国家が基本法 20 条 1 項と 1 条 1 項により人間の尊厳を保障する責任である旨が判決で強調されている。

研究成果の概要（英文）：Prolonged unemployment in our country and once, but often do not have support, a range of support method of job seekers is extremely limited. That adverse economic and social workers have to be duplicated and receiving unemployment benefits Ⅱ within a relatively young in Germany is a serious problem. That for unemployed job seekers, and to ensure minimum living guarantee in judgment is the fact that it is a state responsibility to guarantee the dignity of the human society by Section 1 of Article 1 paragraph 1 and Article 20 GG, even in circumstances are highlighted.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	700,000	210,000	910,000
2010 年度	700,000	210,000	910,000
2011 年度	300,000	90,000	390,000
年度			
年度			
総計	1,700,000	510,000	2,210,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：労働市場改革、中高年失業、最低生活、雇用保険、貧困、就労支援

1. 研究開始当初の背景

(1) 労働の低賃金化、失業の拡大により最低生活を下回る人々もはや周辺のグループとはいえなくなり、最低生活保障制度を再構築することは、国際的にも共通の課題となっている。なかでもアメリカやイギリス

での「ワークフェア」の動向に注目が集まるなかで、本研究はドイツの動向に注目し、わが国との比較研究をおこなうものである。

ドイツに着目すれば、稼得可能な要保護者を、従来の最低生活保障の受給者であるたんなる「困窮者」でもな

く、また雇用保険の「失業者」でもなく、より広く「求職者」としてとらえることになる。

(2) 具体的には、細やかなケアをする「労働統合給付」という就労支援をおこなうが、これに正当な理由なく参加しない場合には、制裁規定が適用される。就労支援の期間中は、基礎的な所得保障をおこなう。加えて、社会法典2編の所得保障を受給している者は、「求職者」として労働市場に統合されるべきグループであるので、被用者保険法にも包摂することである。

2. 研究の目的

(1) 本研究の目的は、求職者に、生活保障における支援の課題だけでなく、労働が可能な範囲で生活基盤が形成でき、将来に対しても生活設計への見込みをもてるような条件を社会保障法全体で構築することにある。

ドイツは、2005年から求職者基礎保障法（社会法典2編）を施行しているの、施行後数年が経過した現在、わが国が2011年10月1日から施行している求職者支援法への示唆ももたらすことが可能であると考えられる。

(2) ドイツの特徴は、「ワークフェア」をドイツに導入したというよりはむしろ、「ワークフェア」の国際動向を念頭におきつつも、雇用と被用者保険を中心としたドイツモデルの修正による社会保障法体系全体の再編であると評価するのが本研究の出発点になっている。

それは、生活保障がことどまることなく、従来の社会保障法体系を、稼働可能な要保護者の増加に対応させ、社会保障法システムを全体として変容させる制度を設計しているからである。

そこで、生活保障において自立支援をいかに基礎づけるのかという最低生活法の課題、稼働年齢の困窮者に就労支援による雇用に保障することに加えて、年金・医療・介護などの社会保険法の適用関係においても包摂する課題を解明することを目的としている。とくに最後の社会保険を含めた社会保障制度の全体においてどのように包摂するのかは、わが国では着手が遅れている点である。

3. 研究の方法

(1) 本研究は日本とドイツの給付機関での

聞き取り調査、および裁判の分析のみならず裁判官への聞き取りを総合して、実証的研究をおこなう。

(2) 具体的には次の方法による。第1に、ドイツでは2005年からの新制度を従来の制度を踏まえて研究するには、従来の運用に不慣れな調査先が不可欠になるので、継続的に調査をする。既述したように、2005年から新たな法制度に移行しているが、その前に求職者・失業者に対する法制度と切り離すことなく評価をするために、2004年12月までの運用を踏まえる必要があると考えられる。そこで、文献研究にとどまらない現場での職員の対応や、具体的な就労支援の施設を調査し、労働行政と自治体行政双方からの問題点を具体的に明らかにするには、継続的な信頼関係が必要になる。本研究は、ドイツのハルツ改革前の自治体を中心とした研究成果を基に、改革後の変動を明らかにし、日本での自立支援プログラムの実施状況などを踏まえることで、文献のみにとどまらない実施主体の状況を踏まえた研究が可能になっている。第2に、裁判例を分析するのはもちろんだが、日本では行政担当者への調査や裁決内容の分析に加え、ドイツでは社会保障法の専門弁護士、社会裁判所の裁判官にも聞き取りをすることで、実証的に解明する。

4. 研究成果

(1) まず、わが国の失業者に対する雇用保障と最低生活保障を統合する本研究は、具体的に次の研究課題をもつものであった。

第1に、雇用保障と最低生活保障の統合の実態を明らかにしつつ具体的に検証することである。第2に、稼働年齢での雇用・最低生活保障の統合の課題は、稼働期の後にやってくる引退過程の老後最低生活に密接不可分な関係にある。つまり、ライフサイクルの稼働期の雇用・最低生活保障統合の課題は、

高齢・障害の最低生活保障とも結びつき、低年金の克服にも有益な示唆を得られることである。そして、それらの日本の研究課題を、すでに改革をすすめているドイツの積極的な成果と並んで消極的な矛盾・課題を明らかにすることで、解明することを目的とした。とくにドイツの改革の矛盾は、すでに裁判例もでてきていることから、改善の方向がすでに示唆されている。

(2) 本研究の特色は、第1に、社会保障法だけではなく、失業者の雇用保障も正面からとらえるので、労働市場改革を視野に入れること、第2に、要保護者の自立支援について生活保護法の最低生活を主たる課題にするのではなく、社会保険（雇用保険・年金保険・医療保険）への影響をライフサイクル全体にわたって研究するものであった。

このような特徴のある課題に取り込むことで、福祉国家のドイツ型モデルと日本型モデルの変容・修正を法理念レベルでも方向性を示す手掛かりを得たいと考えたわけである。

(3) 要点としては、稼働能力のある困窮者に労働市場への再編はどのように進められているのか、現在の矛盾はどのように生じているのか、という課題への対応である。さらに、とはいえ、ドイツは最低生活保障のための柔軟な法構造をもっているが、どのように機能しているのか、である。この点をドイツの雇用・最低生活保障の統合の実態を踏まえて包括的に評価することが重要な課題であった。

(4) 本研究期間において日本では求職者に対する支援のみならず、労働者の貧困も緊急の課題になってきた。具体的には、次のとおりである。

①若者の非正規雇用化により、労働者の最低生活の保障が課題になっている。非正規雇用

者に対して雇用保険法は適用を拡大しているにもかかわらず、任意保険化し、被用者保険の機能が果たされていない。生活保護法も適用されていないため、勤労者世帯の貧困率が高い。

②雇用保険を受けている失業者の貧困率も低くはない。低賃金の労働者は支給される水準も低いことだけではなく、定年退職者以外は雇用保険法が生活を保障する機能を十分に果たさないことによる。加えて、自己都合により退職すると、退職後すぐに失業手当を受給することができない。

③30歳以上の労働者がひとたび失業すれば、長期化する傾向がある。

勤労者の生活は、主として雇用につくことで確保されるのに対し、雇用の一時・継続的喪失に雇用保険・被用者保険法の社会保障法が担うことが想定されているため、従来、労働者の生活保障は大きな課題にならなかったが、わが国の非正規雇用者は、2つの貧困に直面している。1つは、低賃金による貧困であり、2つは、失業による貧困である。短期間の有期雇用により失業しやすいが、失業や傷病手当金の受給資格がないことが多く、いったん退職や病気により雇用を喪失すれば、雇用保険・被用者医療（傷病手当金）も障害年金も保障されないため、労働者が一時的・継続的に雇用を喪失した場合の労働者に対する所得保障が欠けていること、しかも加えて、短期雇用の非正規雇用者は職業教育の機会に乏しく、失業期間も長期化する可能性があることから、深刻である。

わが国の労働者が直面している貧困は、1990年代以降、正規雇用を縮小させる過程で、それに代替して拡大した非正規雇用が不安定・低賃金であること、被用者保険・雇用保険法の適用から除外されていることが特徴になっている。失業・傷病時の所得保障制度

は住民保険にはないため、非正規労働者は雇用を失うと、単身者は家族扶養も、被用者社会保険法からも排除され、貧困に陥る。わが国ではすべての市民・住民を普遍的にカバーする皆保険・皆年金制度の構築を強調してきたが、仕事の一時的又は継続的に喪失時の従前所得保障が普遍的にカバーされていないのが現状である。2008年の経済危機は、労働者にとって雇用保険・被用者保険法がいかに重要であるのかを明らかにした。

(5)(4)のわが国の現状を改善する上で、ドイツ法から得られる示唆は次の通りである。まず、稼働能力がある困窮者に対して労働市場改革の枠組みにおいてドイツ求職者基礎保障法が施行されたことから、労働市場への再編はどのような状況にあるのか、克服すべき課題は何であるのかという点である。①確かに、稼働能力のある困窮者に対して労働市場改革を実施するという目的は、長期失業者に対してもはや従来のように、雇用保険法のなかに設けられた租税による受給期間に制限がない所得保障(失業扶助という名称であった)は廃止する一方で、労働市場統合給付と総称される積極的給付を受けることを要請・支援するものである。しかし、これは、労働市場統合給付を強制し、それをうけなければ所得保障を制限することを目的とするものではないことは、2005年施行の求職者基礎保障法の実施対象・背景からも明らかで、加えて同法の適用対象者の規定及び運用からも確認できるものであった。すなわち、政府の労働市場改革の当初のターゲットは失業扶助を受給する中高年失業者であった。中高年労働者を早期年金者へ移行させようとする「企業との戦い」が掲げられていた。積極的労働市場政策自体が、市場経済的な雇用政策にかわり、市場での弾力性を高め、低賃金労働を拡大した。

2003年には失業者が400万人を超え、「アジェンダ2010」として労働法、社会法典の変更がなされていく。ドイツの非正規雇用の拡大は、労働者の核の正規雇用自体を縮小するのではなく、むしろ失業者「周辺に」非正規雇用を拡大したものである。中高年失業者に雇用の場を設けることは、しかし、難題であることは変わりはない状況である。そこで、一部の中高年失業者に「雇用」ではなく「自営」による移行を進めた。

②ドイツでは、労働市場改革と並んで年金の受給開始年齢の変更も決定され、あらたに職業生活後の高齢期での貧困が課題になっている。そこでは、多くの労働者にとっては緊急性は大きくはないにしても、貧困に陥る可能性が小さくない「問題グループ」の特徴が報告されている。そこには、失業手当Ⅱ(求職者基礎保障給付)の受給者にかかわる2つのグループが指摘されている。それは、長期失業後に自営業に移行した人であり、従業員をもたない、個人事業主型の自営業者(Solo-Selbständigkeit)と、失業者で、雇用保険の失業手当Ⅰの受給期間満了前に職場を得なかったために、失業手当Ⅱを受給している場合である。

(6)(4)のわが国の課題と共通して、ドイツでも「働く貧困層」が問題になってきたが、求職者基礎保障法は柔軟に最低生活保障を果たしている。近年、裁判所は、「人間の尊厳に値する生存」に必要な最低条件の整備は社会国家の責任であることを強調している。連邦憲法裁判所2010年2月9日判決は、基本法20条1項の社会国家原理と結びついて基本法1条1項から生じる人間の尊厳に値する最低生活保障を求める基本的権利は、すべての要保護者に、その身体的生存及び社会的、文化的、政治的な生活への最低限度の参加に不可欠な実体的な前提条件を確保する

ものである、という。さらに、最低生活需要には「十分な医療上の給付」を確保することが含まれることもまた判示されている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計6件)

- ① 上田真理 「ドイツ求職者基礎保障法 (社会法典2編) の動向」 東洋法学 55 卷 3 号 (2012 年) 1-32 頁 (査読なし)
- ② 上田真理 「ドイツ労働者派遣にみる失業保障の課題 (三・完)」 東洋法学 55 卷 1 号 (2011 年) 63-90 頁 (査読なし)
- ③ 上田真理 「ドイツ労働者派遣にみる失保障の課題 (二)」 東洋法学 54 卷 3 号 (2011 年) 101-130 頁 (査読なし)
- ④ 上田真理 「ドイツ労働者派遣にみる失業保障の課題 (一)」 東洋法学 54 卷 2 号 (2011 年) 37-59 頁 (査読なし)
- ⑤ 上田真理 「有期雇用・派遣労働者に対する失業時所得保障に関する一考察」 福島 22 卷 3 号 (2009 年) 13-50 頁 (査読あり)
- ⑥ 上田真理 「求職者に対する基礎保障と最低生活保障の交錯—ハルツ 4 法と被用者保険の課題」 社会保障法 24 号 (2009 年) 123-135 頁 (査読あり)

[図書] (計1件)

- ① Mari Ueda, Reform der Arbeitslosenversicherung-Probleme der Existenzsicherung fuer Arbeitslosen in Japan, in: Hanesch/Fukawa (Hrsg.), Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewaehrung, Nomos, 2011, 243-259.

6. 研究組織

(1) 研究代表者

上田 真理 (UEDA MARI)
東洋大学・法学部・准教授
研究者番号: 20282254

(2) 研究分担者 (0)

(3) 連携研究者 (0)