

研究種目：若手研究 (B)
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19730050
 研究課題名 (和文) 失業時生活保障制度における就労促進の法的意義に関する日独比較法研究
 研究課題名 (英文) Effective Work Incentive Measures and Constitutional Rights Issues : A Comparative Study of the Japanese and German Unemployment Insurance Law
 研究代表者
 高島 淳子 (TAKAHATA JUNKO)
 京都産業大学・法学部・准教授
 研究者番号：50351268

研究成果の概要：

本研究は、失業時生活保障制度において、失業者への就労促進策の内容とその法的意義について検討することを目的とする。失業時生活保障制度としては、失業者の失業中の所得保障、職業能力の向上などを目的とする雇用保険制度に加え、雇用保険制度の対象とならない者に残された社会保障制度である生活保護を取り上げ、近年労働市場改革を実施したドイツを比較対象国とする。ドイツでは、失業手当受給者に対しては、労働市場への復帰をできるだけ早期に果たすことが優先され、職業能力の高い者や失業期間の短い者から優先的に職業紹介や職業訓練紹介の対象とされる傾向にあること、前職との継続性やその後の職業的発展性などはあまり考慮されることなく職業紹介がなされていること、そのため、再び失業するリスクも高く、失業者の職業選択の自由の保障という観点からは問題があるといえる。他方で、長期失業者がその受給者となる求職者基礎保障給付についても給付制限が用意されており、その結果、最低生活保障が脅かされうる点を指摘できる。

交付額

(金額単位：円)

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|---------|-----------|---------|-----------|
| 2007 年度 | 800,000 | 0 | 800,000 |
| 2008 年度 | 500,000 | 150,000 | 650,000 |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 総計 | 1,300,000 | 150,000 | 1,450,000 |

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：失業、雇用保険、就労促進、制裁、職業選択の自由

1. 研究開始当初の背景

日本の雇用状況は、非正規雇用従業員が増大し、失業期間が長期化するなど、悪化の傾向にある。また、生活保護受給世帯をみても、増加傾向にあり、一度保護を受給するとその期間が長期化する傾向もみられる。こうした状況を踏まえると、失業中の所得保障を十分に行うことに加え、失業者をできるだけ早期に労働市場に戻し、自立を促す仕組みが必要といえる。ここでいう自立とは、経済的自立のみならず、就労を通じた人間関係の形成や主体的な生活を営む人格的自立・社会的自立をも含まれる。

失業者を早期に労働市場に復帰させるという観点で設けられた給付には、従来から雇用保険制度の就職促進給付があるが、その効果や法的根拠は不明確だったといえよう。また、基本手当の給付制限は、再就職や職業訓練を拒否した者に対して行われるため、労働市場への早期復帰を促す措置の一つといえようが、はたしてそのような機能が認められるのか、また、労働市場への早期復帰が可能となったとしても、失業者（労働者）の主体的な生活の形成に資するものであるのかについては、さらに検討する必要がある。

2. 研究の目的

失業者の就労インセンティブを高める諸施策の内容とその法的根拠、制裁的措置の内容とその法的な根拠について検討することを目的とする。さらに、日本の雇用保険制度や生活保護制度における支援措置と制裁的措置の法的意義についても考察し、ドイツの状況と比較検討することで、日本の法制度のあるべき姿を探ることにしたい。

3. 研究の方法

本研究は、比較対象国としてドイツを選択し、比較法の手法を用いて行う。同国は、長らく10%程度の高失業率の状態を経験してきたことから、労働市場改革に取り組んできた。2005年に失業扶助制度と社会扶助制度とを統合し、失業者の就労インセンティブを高める改革を行ってきた。これらの改革により、早期の再就労を促すだけでなく、起業や雇用創出をも視野に入れた多様な就労促進策が設けられている。さらに、短期失業者を対象とする失業手当はもとより、長期失業者に支給される求職者基礎保障給付の中でも制裁的な就労インセンティブの促進措置が設けられており、その制裁的傾向を強める改革がなされている。

そこで、給付制限を中心とした就労インセ

ンティブ策の内容を確認し、失業者の職業選択の自由がいかに関現、あるいは制約されているかを検討する。そのために、ドイツにて文献収集と現地研究所でのインタビュー調査を実施する。

4. 研究成果

(1) ドイツの失業者生活保障制度の概要

ドイツの失業者生活保障制度には、保険財政による失業手当（失業手当Ⅰ）と租税財源による求職者基礎保障給付（失業手当Ⅱ）がある。

日本の法制度と比較すると、前者は雇用保険の基本手当に、後者は生活保護に相当するが、求職者基礎保障給付には、困窮状態にある者のうち稼得能力を有する者のみを対象とするという特徴がある。求職者基礎保障給付は、従来の失業扶助と社会扶助の両給付が、稼得能力を有しているものについては重複しているとの批判を受けて、両給付を統合して創設されたもので、「支援と要請」を基本理念とし、受給者の自己責任の強化と求職者基礎保障給付に依存しない生計の維持を目的とする。

(2) 失業手当の検討

ドイツの失業手当受給者に対しては、労働市場への復帰をできるだけ早期に果たすことが優先されており、職業能力の高い者や失業期間の短い者から優先的に職業紹介や職業訓練紹介の対象とされる傾向にあること、前職との継続性やその後の職業的発展性等はあまり考慮されていないこと、そのため、再び失業するリスクも高いこと、公的職業訓練が中心であるため、民間企業で必要とされるスキルの付与に必ずしもできておらず、習得した技術が早期に陳腐化するなどといった点が確認された。

こうした職業紹介などの実態は、早期の労働市場への復帰については効率性を向上させるものとして必要ではあるが、失業者の職業選択の自由の保障という観点からは問題がある。特に、労働市場改革以前から、失業手当受給者に再就職先として受け入れることが期待される職の範囲（期待可能性）が拡大され、給付制限が強化される中で、職業生活を通じた適職についての考えが軽視されつつある点に注目しなければならない。また、失業手当の給付業務を担う雇用エージェンシーに対しては、受給者の再就職率などについて数値目標が設定されており、そのために、職業能力の低い者等への支援が不十分になっていると指摘される。

保険財源による失業手当については、受給者は自らが納付した保険料に相当する受給権を有しており、また、職業生活を通じたキャリアの形成を重視したほうが、長期的にみて失業の減少には寄与するとも考えられることから、給付制限の強化は、失業手当受給者の受給権保障と職業選択の自由の両面から問題があるといえよう。

(3) 求職者基礎保障給付の検討

失業手当の受給権を持たない者は、求職者基礎保障給付の対象となる。受給者は、実施主体との「統合契約」を締結し、この統合契約に基づいて職業訓練等に従事する義務を負う。受給者が、統合契約に従わない、あるいは締結を拒否する場合には、求職者基礎保障給付は最大 60%まで削減され、25 歳未満の受給者に対しては、100%の給付制限も可能となった。

求職者基礎保障給付について、給付制限が強化された背景には、社会保障給付に依存する受給者に対する一般国民、すなわち、当該給付の財源である租税を負担する者からの批判があると考えられる。こうした批判の影響は、1 ユーロジョブが導入されたことにも見て取れる。1 ユーロジョブとは、求職者基礎保障給付の受給者が、公園の清掃や自転車の修理、市役所職員のアシスタントといった軽作業に従事し、その見返りとして受給するというものである。1 ユーロジョブは、受給者にとっては、ジョブに従事する見返りとして求職者基礎保障給付の受給という意識が与えられ、職場での人間関係の形成や一定の役割を担うことによる人格的利益の形成にも寄与するというプラスの面を有しているが、納税者に対しては、単なる給付への依存を許すのではなく、何らかの活動の対価として所得保障給付を支給するという関係を示すことができる。

このように、求職者基礎保障給付の給付制限には、受給者の過度の給付への依存を防ぎ、就労を通じた自立を後押しする機能、さらに、財源を負担する納税者への説明としての意味も見出せる。しかしながら、最低生活保障としての役割も担う求職者基礎保障給付が最大 100%の給付制限がなされることについては、受給者の最低生活保障が妨げられている可能性を指摘できる。

また、受給者はアルコール・薬物依存、金銭問題、語学力不足等の就労以前の問題を抱えており、福祉と就労を統合すべく、自治体とジョブセンターからなる協同組織を通じた支援が実施されたが、協同組織に対しては、自治体の事務遂行権の侵害であるとして連邦憲法裁判所による違憲判決が出されている。そのため、ソーシャルワークと就労支援の両方を提供する支援体制のあり方が、改め

て問われている。

(4) 日本法への示唆

以上のことから、短期失業者に対しては、失業時の所得保障に加え、失業者の職業能力を考慮に入れた職業紹介・職業訓練を実施することが失業者の早期の再就職と再失業の防止には必要であること、また、長期失業者に対しても単なる所得保障にとどまらず、労働市場への復帰を視野に入れた支援が必要であることが分かった。

日本でも、失業中に職業訓練を受ける場合は基本手当の受給期間が延長されるようになったが、その間に再就職がかなわなかった場合には生活保護制度しか残されていない。しかし生活保護では、稼働能力要件が厳格に運用されているため、実際に生活保護を受給することは容易ではない。仮に生活保護受給者となったとしても、同制度には就労インセンティブ策が十分に設けられておらず、自立支援プログラムの中で実施される就労支援も部分的であることから、就労による自立を実現する受給者は数少ない。そこで、稼働能力ある者が再び就労による自立を達成するためには、雇用保険と生活保護の間を埋める制度を構築することが妥当であると考えられる。

早くから失業扶助制度を有していたドイツでは、失業扶助と社会扶助を統合して求職者基礎保障給付を創設したのであるが、その中で給付制限を強化すると受給者の最低生活費が脅かされることになる。日本で長期失業者を対象とする制度を新たに構築する場合には、最低生活保障を脅かす給付制限については、それを正当化しうる法的根拠は見出しがたい点、また、生活保護制度との連続性を持たせることで、制度間の隙間に陥る者のないようにする必要がある。

(5) 今後の課題

失業手当はもとより、求職者基礎保障給付の受給にも就労や職業訓練などの受け入れが義務とされるドイツの失業者生活保障制度は、近年ヨーロッパ諸国を中心に広がるワークフェア的な政策のひとつに位置づけられる。

ワークフェアとは、就労することを軸に経済・社会・文化的な生活への参加を促す「社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）」のための政策を意味する。就労には、収入による生活費の確保のみならず、就労を通じた人間関係の形成や自立心の向上といった価値も見出せるため、ワークフェア策は肯定的に評価されよう。

今後は、ワークフェア策の問題点、特にワークフェア策を実施するために不可欠となる、稼働能力（労働能力）の有無の判断基準

に着目し、失業時生活保障制度のあり方について検討することとしたい。

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)

なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

高島 淳子 (TAKAHATA JUNKO)

京都産業大学・法学部・准教授

研究者番号：50351268

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし