

令和 5 年 5 月 11 日現在

機関番号：32663

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19K01338

研究課題名（和文）「雇用のための福祉」政策の日独比較研究 労働市場改革の検証

研究課題名（英文）A Comparative Study of the Welfare for Employment Policy in Japan and Germany: A Verification of Labor Market Reform

研究代表者

上田 真理 (Ueda, Mari)

東洋大学・法学部・教授

研究者番号：20282254

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,800,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、低賃金不安定雇用（非正規雇用）のみならず、労働者に類似した働き方を対象に、日独の比較をおこなった。内容は、1つに、自営業の労働者類似の者は、請負や事業主の「偽装」又は実質的には「保護を必要とする働き方」であり、これは労働法だけの問題ではない。現役の働き方は、年金格差に顕著である。2つに、長い職業履歴には、僅少労働者が兼業で自営業を担う、また失業を契機に自営業へ移行する等、雇用も自営も経験する「ハイブリッド化」もある。本研究によると、現役の労働履歴を社会保障からみれば、標準的な労働は、「次世代に負担を先送りしない」持続可能な社会に適した社会保障の権利を引き出す条件が必要である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

労働市場法政策が何をもち、それを労働市場改革後どのように評価しているのかを日独比較により検証した。日本と異なり、ドイツは、失業の解消を目的とした低賃金不安定雇用政策の逆の方向へ進んでいる。社会保障法では、1)生活保障機能をもつ労働関係を「条件」とした、2)そのような労働関係への「統合」を促進する展開がある。前者は、ドイツに導入された租税に依る基礎年金であり、それは、〇年といった長期にわたる就労又は育児・介護等による被保険者履歴をもつ者を対象に、生活保護を上回る水準での年金権を形成する。後者は、2022年の市民手当が適切な保障を拡大をもって、稼働労働へ「統合」し、継続教育の意義を有している。

研究成果の概要（英文）：This research compares Japan and Germany not only for low-wage unstable employment (non-regular employment), but also for work styles similar to those of workers. The content is, firstly, that self-employed workers and similar persons are "disguised" as contractors or business owners, or in effect "work styles that require protection", and this is not just a labor law issue. do not have. The working style of active workers is conspicuous in the pension disparity. Second, long occupational histories include "hybridization," in which a small number of workers become self-employed as part-time jobs, or shift to self-employment when they become unemployed. According to this research, looking at the work history of active workers from the perspective of social security, standard work requires the conditions to draw out social security rights suitable for a sustainable society that does not leave the burden on the next generation.

研究分野：社会保障法

キーワード：労働者類似の者 低賃金 市民手当 基礎年金 自営業

## 1. 研究開始当初の背景

本研究開始時は、不安定低賃金雇用の拡大による脆弱な生活状況が顕著になっていた。低所得層には、雇用労働者、あるいは起業などによる小規模自営業、さらにデジタル化によるプラットフォーム労働者・自営業者を含め、従来の「中間層」が減少する働き方が増えていると捉えた。この中間層の減少・縮小は、現在まで大きくは変化していない。

こうした背景の下で、これまでの「失業から雇用への移行」「ワークフェア」政策が何をもたらしたのか、そして解決すべき課題は何なのかを、検証する必要があると考えた。

「雇用によらない働き方」は、労働法も、被用者保険法各法も適用されない「守られない働き方」である。日本では、雇用労働者にも被用者保険が十分に機能しない働き方をしていることもあり、労働法及び労働者社会保険といった社会法により「守られない」層が拡大するだろうと推測された。

このような生活状況を背景に、日本では就労可能な困窮者への最低生活保障と就労支援が、生活保護法や生活困窮者自立支援法の重要な課題となっていた。その一方、転職する若年求職者を援助する若者雇用促進法も成立し(2015年)、雇用政策と公的扶助の交錯する法制度は新たな展開期に入り、研究が一層求められていた状況であった。

本研究は、日本に先立ち制度の転換を行ったドイツとの比較研究を行うことにより、雇用と所得保障の総合を視野に入れ、立法論を提示することを目指したものである。ドイツでは、「求職者基礎保障(社会法典2編)」(2003年成立、2005年施行)がすでに10年間の変遷をたどっているので、その成果を明確にできる状況でもあった。くわえて、若年者の労働力不足の克服という新たな課題に対して、取り組みをする自治体政策にも着目することができると考え、本研究に着手した。

本研究を着手した時点では、求職者支援政策が転換期を迎えており、共通の課題を有している日本とドイツの比較実証的研究は、「将来世代に負担を先送りしない」就労支援政策を対象に、労働と生活保障の交錯あるいは分離するのか、そうした役割にも注目できるものであった。

## 2. 研究の目的

### (1) 低所得層の質的変容

本研究は、低所得者(雇用労働者及び自営業の労働者類似の者(独立事業主も含む))に着目すると、その低所得者のボリューム・量だけではなく、質においても現役の労働者の職業履歴・キャリアの変容を明確にする目的があった。すでに、雇用労働者が失業を契機に自営業に移行するとか、あるいは生活費の取得のために雇用労働者が追加的に自営業に従事するとか、そのような雇用と非雇用の組み合わせによる働き方も珍しくはないといえた。

そのように職業履歴・キャリアの変容を踏まえると、従来型の被用者がある程度長く一定の職業を継続し、現役時代の生活を基にした社会保障制度だけでは、とても機能しなくなるのは明白である。ドイツでは、まさにこの従来型の労働者を対象にした社会保険を核心においた社会保障制度を展開してきたため、どのように変化するのかはそれ自体に注目でき、また日本の社会保障にも大きな影響を与える。したがって、この比較的安定した、雇用労働者を主に対象とした社会保障制度を、租税による定型的な所得保障制度が補完し、欠点を克服する法政策を解明することを本研究では目指した。この目的を達成することは、「将来世代に負担を先送りしない」包括的な就労支援政策にきわめて有意義であると考えたからである。

### (2) 良質の雇用

労働市場改革と生活保障の交錯領域又は分離領域は、すでに日本で学術的にも焦点になっていたところである。例えば、社会保障法学会でも、「ウェルフェアからワークフェアへ」の動向が注目されてきたといえる。本研究は、日本より先に改革に着手してきたドイツとの比較を行い、従来の労働市場法政策が何をもたらしたのかを検証し、2018年2月に成立した連立政権の法政策の行方をおうことを目指した。それにより、日本法にも、「良質の雇用」により次世代に負担を移転する働き方や生活条件からの脱却を目指す制度を提言できると考えたわけである。

## 3. 研究の方法

### (1) 労働と社会保障政策の領域

本研究の、生活保障と雇用政策の総合的保障の視角は、「労働」の視点だけでは生活保障が抜け落ちることを認識する一方で、家族・世帯から捉えるだけでは労働力の育成の脆弱さが不鮮明になるのを回避する点を重視したものである。

### (2) 比較研究

本研究では、文献もふまえた比較法研究の手法を用いるが、加えて、開始当初から、実証的な検討も行うことにした。日本での聞き調査はもとより、ドイツでの自治体の運用を知るにはヒアリングが不可欠であると考えていた。日本及びドイツの労働行政にヒアリングを行った経験を基

に、同一のヒアリング先での比較観測をおこなう予定であった。すでに、ドイツでは、学校から職業訓練への移行支援を支援団体及び福祉団体にヒアリングをしていたので、それを踏まえることができるからである。また、最低生活保障の必要については、全国の自治体行政を総括する都市会議（ベルリン）での聞き取りも続ける予定であった。

だが、コロナウイルス感染拡大のため、本研究期間において日本及びドイツでのヒアリング調査は大きな変更をせざるをえなかった。とはいえ、統計やアンケート調査の結果などを確認することで、実態を踏まえた比較研究をするという目的はある程度達成できたと考えている。

#### 4. 研究成果

##### (1) 自営業者の保護の必要性

本研究では「社会的保護」を必要とする自営業について検証した。労働時間は長時間化する一方、平均賃金が減額している。さらに、従業員のいない独立事業主又は個人請負・フリーランスの収入は約6割が年収200万円以下とされていた。ドイツでも、自営業者の低所得像の増加が顕著で、従来の自営業者像とはことなるため「新しい自営業者」と表現されることもある。この現象は、日独の共通の現象といえる。

医療保険法及び年金保険法においても被用者と自営業者の位置づけや、保険料の負担方法について、ドイツでも連立政権が医療保険の改正法案を提出したり、年金法への統合方法も研究者が種々提案している。議論はなお継続している。

こうした新しい自営業者はコロナ禍においてきわめて大きな影響を受けた。確かに、ドイツは休業補償をはじめ、保育所や学校が閉鎖する状況下での家族支援もかなり寛容であった。何より、最低生活保障機能を果たす失業手当（ハルツ）は収入・資産調査をすることなく、生活を保障する機能を果たし、事実上のドイツ型ベーシックインカム機能を発揮した、と評価されている。

ところが、この最低生活保障制度を利用しなかったのが、芸術家や、新しい自営業者を含むフリーランスであった。この背景や、その後の展開については、本研究ではまだ明確な言及はできないため、今後の課題になる。

##### (2) 育児・介護の評価・承認

本研究期間において、年金法の改正が基礎年金について成立した。これは、育児・介護も担う労働者、日本と同様にドイツも女性に多いが、そうした女性の年金額が低くなるため、一定の額との差額を租税により保障するものである。ドイツでは、日本と異なり、労働者が育児のために仕事をしない期間を、年金法は単に何もしていない期間とするのではなく、育児期間として評価し、アンペイド・ワークを承認し、保険料を公費で負担する。加えて、連邦憲法裁判所は2022年に、介護保険の保険料について、子の数も勘案することが家族支援に要請されると判断した。それでも、長期にわたりパートタイムに従事すれば、生活が困難になる。それを基礎年金で克服するものである。

##### (3) 福祉職の権利

福祉職（保育・介護・介助等）の労働条件も生活条件もより深めた研究が必要であることを確信した。研究着手当時から目的としたものと、研究開始後のコロナ禍のなかで改めて課題が浮き彫りになった。

まず、本研究では、就労支援政策に着目し、職業教育・継続教育も研究の重要な柱と位置付けていたが、研究をすすめるなかで、福祉職の職業資格づけ制度と、就職後におかれる労働条件、そして生活状況にも注目するきっかけが得られた。それは、日本でも福祉職・ケア職が収入の低さだけではなく、安全に働く権利も不十分であることが、その一部であるが、ヘルパーの労働条件についての国家賠償請求や、24時間の家事労働・介護労働者の労災補償に関する事件であった。賃金や労働時間だけではなく、そもそも労働者の健康の保護すら危ぶまれる。それは、既述の労働者類似の働き方をするケア職にまさに当てはまる状況である。

健康被害については、どちらかといえば、日本では建設業での「一人親方」に対する健康被害の救済をめぐる事案が目立ってきた。労災法での特別加入制度では不十分であることに加えて、国家賠償請求が認容された裁判例も少なからずある。安全に対する責任は労働者に限定されないことが確認される。ドイツでも「雇用に依らない働き方」のなかで労災法による救済が看護・福祉労働職に問題になっていた。本研究終了後も、ケア職のディーセント・ワークについて、研究していく必要がある。

福祉職の重要性はコロナ禍にも認識されたが、ドイツではその前にすでに職業訓練による育成が課題になっていた。本研究に着手する背景にもなっているが、福祉職の資格にかかわる新たな法制度の課題を、すでに2016年頃から、若者の教育から職業訓練への移行を支援する団体等に調査を行い、高齢者介護補助職としての訓練をする介護施設の職員からも聞き取りをしていた。本研究では、看護・福祉労働の一体化による訓練法制度への準備・課題を対象にする必要があると考えていたが、本研究期間においてはそれがかなわなかった。

そこで、法制度についての文献研究と、ケア職が他の職業よりも脆弱な状況におかれていることを、連邦政府の平等委員会報告（2017年）においても、ケア職の継続教育・職業教育を重視する立場をとっている。企業での職業教育と異なり学校を通じた職業教育においては賃金が支払

われないので、ある程度の経済的なゆとりのある世帯の子にしか就くことができない旨も批判をし、新たなシステムの提案をしている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 2件）

1. 著者名 上田真理	4. 巻 65巻3号
2. 論文標題 「就労」による生活の保障—ドイツ社会保障法の労務給付アプローチ	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 東洋法学	6. 最初と最後の頁 95-127
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 上田真理	4. 巻 63巻3号
2. 論文標題 非正規公務員と社会保障法	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 東洋法学	6. 最初と最後の頁 75-103
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計2件

1. 著者名 和田 肇	4. 発行年 2021年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 216
3. 書名 コロナ禍に立ち向かう働き方と法	

1. 著者名 木下秀雄、武井 寛	4. 発行年 2021年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 352
3. 書名 雇用・生活の劣化と労働法・社会保障法	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------