

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 5 月 3 日現在

機関番号：13901

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2012～2015

課題番号：24730045

研究課題名(和文)スウェーデンにおける最低所得保障システムの制度横断的検討

研究課題名(英文)Comprehensive study of the systems for the minimum income security in Sweden

研究代表者

中野 妙子(Nakano, Taeko)

名古屋大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：50313060

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：わが国と同様、スウェーデンでは、失業および生活困窮に対する所得保障制度が、社会保険(失業保険)、最後のセーフティネットである公的扶助(生計扶助)および両者の中間に位置する給付(労働市場政策による給付)から成る重層的なシステムとして構築されている。同国の失業保険は、主要部分である所得比例給付が任意保険であるため、加入率が低く、ひいては失業者に対する失業保険給付のカバー率が低い。失業保険の不十分さは、同国における生計扶助の受給率の高さに繋がっていると考えられる。生計扶助では、わが国の生活保護と同様、資産・能力・他施策の活用が要求され、特に能力の活用は裁判実務・行政実務において厳格に要求されている。

研究成果の概要(英文)：Both in Japan and Sweden, the income security system against the unemployment and poverty is constituted of the social insurance (unemployment insurance), the public allowance as the last safety-net and the allowance in the mid of these two systems (allowance provided by the labour market policy). In Sweden, the main part of the unemployment insurance is a voluntary system. The participant ratio to the unemployment insurance is low and a lot of people are not covered by the unemployment benefit. The insufficiency of the unemployment insurance can be pointed as a cause of the high dependant ratio to the public allowance in Sweden. To receive the public allowance, a person shall utilize his/her assets, abilities and every other thing available to him/her for maintaining a minimum standard of living. Both of the court cases and the administrative guideline strictly require recipients to be active in the labor market.

研究分野：社会保障法

キーワード：スウェーデン 社会保障法 最低所得保障

1. 研究開始当初の背景

2008 年の世界的な金融危機以降、わが国では厳しい雇用情勢が続き、失業者の増加に伴い生活保護受給世帯・受給者数も急増している。受給者数の増加に伴う保護費の増大は、国・地方公共団体の財政にとって重い負担となり、給付水準の削減も視野に入れた生活保護のあり方の見直しが議論されてきている。

他方で、雇用情勢の悪化は、雇用保険の受給者資格を満たさない非正規雇用者や、長期失業によって雇用保険による求職者給付の受給期間を満了しても再就職できない者に対する所得保障のあり方を、問題として浮き上がらせた。2011 年には、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・生活支援給付が、求職者支援制度として恒久化された。この仕組みは、雇用保険と生活保護の中間に位置する「第 2 のセーフティネット」として注目されているが、その制度設計にあたっては受給者の就労インセンティブに与える影響への慎重な検討が求められる。

さらに、年金保険においては、2004 年の年金改正で基礎年金にもマクロ経済スライドが導入されたことで、今後、基礎年金の給付水準が引き下げられることとなった。これを受けて、基礎年金の最低所得保障としての機能強化の必要性が指摘されている。また、現在、一本化された所得比例年金と、それを補完する最低保障年金からなる、新たな年金制度の導入が提案されている。しかし、老齢年金における最低所得保障機能の強化については、生活保護との役割分担、整合性をどのように考えるのかという問題が伴う。

このように、今日のわが国では、国民に対して保障すべき最低限の生活水準のあり方が議論されるとともに、生活保護、雇用保険、年金保険といった社会保障の各制度が最低所得保障についてそれぞれにどのような役割を果たすべきなのか問われている。しかし、この問題について、経済学の視点からの研究・提言は多くなされているが、法的な観点からの研究は手薄となっている。特に、比較法的な研究の重要性が指摘されつつも、研究者層の偏りから、わが国の社会保障制度改革でしばしば参照されるスウェーデンの法制度については十分な研究がなされていない。そこで、スウェーデンの失業保険、労働市場給付、生計扶助および最低保障年金といった、最低所得保障に関わる制度を横断的に検討することによって、同国における最低所得保障が社会保障制度全体を通じてどのように構成され、機能しているかを明らかにし、上述したようなわが国の議論に対する示唆を得ようとするのが、本研究である。

2. 研究の目的

本研究は、計画された研究期間内に、スウェーデンの最低保障年金、失業保険給付、労働市場政策給付および生計扶助制度といっ

た、同国における最低所得保障にかかる各制度の法的構造を横断的に検討することによって、高齢・失業などの様々な理由によって困窮している者に対して最低限保障されるべき生活の水準、支給要件、給付構造のあり方を明らかにすることを目的とする。単に現行制度の仕組みを表面的に調べるのみでなく、現行制度へと至る立法史を研究し、制度間の機能分担がどのような理念に基づき行われているのかを解明することを目指す。また、同国においても 2008 年の世界金融危機以降は雇用状況が悪化して長期失業者が増加し、人口構造の少子高齢化も進行していることを踏まえ、現在のシステムがどのように評価されているか、あるいはどのような問題点を抱えているかを明らかにする。最終的には、比較法的な観点から、わが国における「第 2 のセーフティネット」や最低保障年金の導入を巡る議論に対する示唆を得ることを目的とする。

3. 研究の方法

本研究の基本的な遂行方法は、文献資料の収集・調査およびその理論的な分析による。文献は主にインターネットの書店を經由して取り寄せるが、立法史研究を行う部分については、必要に応じて、古い法律案等の資料を現地において収集する。また、社会保障法分野では必ずしも文献として表れていない情報・知見も多いため、スウェーデンの社会法および関連法分野の研究者、専門家からのヒアリングや意見交換を積極的に行うことによって、最新の情報の収集に努める。現地調査に際しては、これまでの在外研究を通じて築いた人的ネットワークを生かし、ルンド大学法学部を拠点としつつ、イエテボリ大学法学部やストックホルム大学社会研究所に所属する研究者らの協力も仰ぐ。国内での邦語資料の収集・整理については、適宜、研究協力者（大学院生）の協力を仰ぎ、効率的に進める。

4. 研究成果

(1) スウェーデンの生計扶助制度の特徴

スウェーデンにおいては、わが国の生活保護制度に当たる制度として、社会サービス法に基づく生計扶助制度が存在する。同制度の特徴は、わが国の生活保護制度との比較も念頭に置くと、以下のようにまとめられる。

第一に、社会サービス法が生計扶助の受給要件として資産・能力・他施策の活用を要求している。とりわけ能力の活用は行政実務・裁判実務の双方において厳格に要求され、失業者が生計扶助を受給するためには、原則として公共職業紹介所への登録が必要であり、労働市場政策プログラムへの参加も義務付けられる。各種の就労支援施策を広く能力活用概念に包括するため、わが国の裁判例においてしばしば問題となる、「能力活用の努力はしているが活用場がない」という問題

状況は起こりにくくなっている。

第二に、生計扶助が保障するのは最低生活水準ではなく「正当な生活水準」である。生計扶助制度は、わが国の生活保護と同様、社会保障制度の中で最後のセーフティネットとして位置付けられているが、その保障水準はわが国の生活保護よりも理念上は高く設定されている。もっとも、生計扶助が保障する生活費とわが国の生活保護の保護基準では包括する費目が異なるため、端的に額の比較することは困難である。また、スウェーデンにおいても、生計扶助の保障水準の引上げが抑制されてきた結果、実際の保障水準は「正当な生活水準」よりも最低生活水準に近いとされているとの批判がある。

第三の特徴として、生計扶助を含む経済的援助の受給率は4%を超え、わが国の生活保護の保護率に比べかなり高いことが指摘できる。もちろん、統計方法の違い等から、数値の単純な比較はできない。特に、スウェーデンの公式統計では、難民に対する手当を経済的援助に含む点に注意が必要である。受給者層を見ると、わが国の生活保護受給世帯の約4割が高齢者世帯であるのに対し、スウェーデンでは老齢年金制度の充実から高齢者が扶助受給者に占める割合は低く、若年・中年層の受給率が高い。生計扶助の最大の受給理由は失業であり、同国における若年層の失業率の高さが要因の一つとして指摘できよう。

(2) スウェーデンの失業保険制度の特徴

(1)で述べたように、スウェーデンにおいては失業が生計扶助を受給する最大の要因となっている。これには、以下に述べるような同国の失業保険制度の特徴が影響していると考えられる。

第一に、スウェーデンの失業保険制度は、保険給付の主要部分である所得比例給付が任意保険となっている。失業保険金庫への加入は任意であり、一定の加入期間の要件を満たさなければ所得比例給付を受けることはできない。金庫未加入者や、要件を満たさない加入者には、定額かつ低額の基礎的な給付のみが行われる。

なお、失業保険は任意保険であるにもかかわらず、多額の国庫補助が行われている。ただし、国庫補助の財源は、今日では使用者・自営業者が負担する保険料によって賅われている。そして、使用者が支払う保険料は労働コストとして賃金に反映されており、実際には労使双方の負担によって失業保険は運営されているといえる。

第二の特徴として、スウェーデンの失業保険制度はその保障対象を失業に限定する。わが国の雇用保険制度は、純粋な失業のみならず、失業に結びつきかねない退職のリスクをも保障対象とし、失業者以外にも一定の給付を行う(雇用継続給付)。スウェーデンでは、育児のための休業のリスクは別の制度による保障の対象となる。

第三に、失業保険が保障対象とする失業のリスクは、労働者による辞職など当事者によって作出されるため、モラル・ハザードを防ぐための制度設計がなされている。わが国の雇用保険と同様、スウェーデンの失業保険制度においても、自己都合退職等の場合には給付制限がなされる。また、受給者に対する就労インセンティブの付与のため、積極的な求職活動を受給の要件とし、求職活動の懈怠は給付制限事由となる。スウェーデンでは、受給日数に応じて所得比例給付の支給水準が逡減し、受給者に早期の再就職を促す経済的インセンティブも付与されている。他方で、わが国の雇用保険と異なり、失業前の雇用期間の長さに関わらず、すべての受給資格者が同一の支給期間を享受することができる。スウェーデンの失業保険では、保険の給付反対給付均等の原則が大きく緩和されていると言える。

(3) 同国における生計扶助制度と失業保険制度の相互関係

スウェーデンでは、長期的・定型的な所得保障の提供には国が責任を負い、一時的・緊急的な援助についてコミューンが社会サービス法に基づき生計扶助を提供するというのが、原則的な理念とされている。したがって、失業者という集団に対する長期的な所得保障は、本来であれば、失業保険給付等を通じて国が果たすべき責任である。しかし、現実には、失業保険給付等の受給資格を欠く失業が、生計扶助受給の最大の要因であり、若年失業者や移民、長期失業者らにとって、生計扶助が長期的な生計維持手段となっている。

なお、スウェーデンでは、労働市場政策に参加する失業者に対しては労働市場政策から活動手当が支給される。失業保険給付の受給期間中は、公共職業紹介所が活動手当の支給対象となるプログラムへの参加を指示するかによって、失業保険給付と活動手当のいずれを受給するかが決まる上、両者の給付水準は同一である。そのため、失業保険給付の受給資格者にとっては、失業保険給付と活動手当は代替関係にある。これに対し、失業保険給付の受給資格を持たない者にとっては、活動手当は失業保険給付の不存在を補完するための給付となる。ただし、この場合の活動手当は定額かつ低額の有期給付であり、受給者はしばしば活動手当と合わせて生計扶助を受給することになる。したがって、活動手当には、生計扶助への依存を防ぐという目的・機能は必ずしも付与されておらず、これを失業保険と生計扶助の間に位置する第2のセーフティネットとみることが必ずしも適切ではない。

日本・スウェーデンの失業者および失業の結果としての生活困窮者を対象とする所得保障制度の全体を見ると、社会保険、最後のセーフティネットたる公的扶助、そしてその

中間に位置する給付という、重層的なセーフティネットの構築が図られている点が共通している。このような重層的な制度構築の背景には、社会保険給付の給付水準や支給期間の不十分さのために、最後のセーフティネットである公的扶助に依存する者が増加しているという問題状況が、両国に共通して存在することが指摘できる。

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5件)

中野妙子, 「児童手当を原資とする預金債権に対する地方税滞納処分の適法性」, ジュリスト, 査読無し, 1485号, 2015年, 131-134頁

中野妙子, 「第4章 スウェーデン」, 『失業保険制度の国際比較 - デンマーク, フランス, ドイツ, スウェーデン』(JILPT 資料シリーズ), 査読無し, 143号, 2014年 79-103頁
<http://www.jil.go.jp/institute/siryo/2014/143.html>

中野妙子, 「書面にない支持への違反を理由とする生活保護廃止決定の適法性」, ジュリスト, 査読無し, 1469号, 2014年, 116-119頁

中野妙子, 「支給量の下限を付した介護給付費支給決定の義務付け - 和歌山 ALS 訴訟」, ジュリスト, 査読無し, 1456号, 2013年, 140-143頁

中野妙子, 「スウェーデンの失業者・生活困窮者に対する所得保障制度(2)・完」, 名古屋大学法政論集, 査読無し, 250号, 2013年, 63-106頁
<http://hdl.handle.net/2237/18387>

[学会発表](計14件)

中野妙子, 損害賠償請求控訴事件, 関西社会保障法研究会, 2016年3月19日, 同志社大学今出川キャンパス(京都府京都市)

Alysia Blackham, Miriam Kullmann, Michiyo Morozumi, Taeko Nakano, Silvana Sciarra, Lotta Vahlne Westerhäll, Ania Zbyszewska, “Session VII The Norma Research Programme: Organization, Approach and Scholarly Achievements – Reflections from Associated Scholars”, The Norma Research Programme 20th Anniversary Workshop, 2016年3月11日, ルンド(スウェーデン)

中野妙子, 損害賠償請求控訴事件, 東京大

学労働判例研究会, 2016年2月12日, 東京大学法学部(東京都文京区)

中野妙子, スウェーデンの遺族年金制度の概要, 「遺族年金の国際比較」研究会, 2015年9月14日, 筑波大学東京キャンパス(東京都文京区)

中野妙子, 児童手当差押にかかる地方税滞納処分取消請求事件, 東京大学労働判例研究会, 2015年2月27日, 東京大学法学部(東京都文京区)

中野妙子, スウェーデンの失業保険制度の動向 - 低受給率の要因についての一考察, 関西社会保障法研究会, 2014年7月5日, 同志社大学今出川キャンパス(京都府京都市)

中野妙子, 京都市・生活保護廃止決定に対する損害賠償請求事件, 東京大学労働判例研究会, 2013年9月27日, 東京大学法学部(東京都文京区)

中野妙子, スウェーデンの失業保険制度, 雇用保険の受給資格決定に関する国際比較調査の研究会, 2013年9月12日, TKP スター貸会議室 新橋(東京都港区)

中野妙子, スウェーデンにおける生活扶助制度の動向 - 能力活用要件と支給水準を中心に, 関西社会保障法研究会, 2013年7月13日, 同志社大学今出川キャンパス(京都府京都市)

Taeko Nakano, Privatization and Public Responsibility in the Japanese Social Welfare System, Vulnerability and the Human Condition Initiative Workshop “Privatization, Globalization and Personal Responsibility”, 2013年6月15日, ルンド(スウェーデン)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中野 妙子 (NAKANO, Taeko)

名古屋大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号: 50313060