

労働政策 レポート

Volume

7

THE JAPAN

労働市場のセーフティネット

JILPT統括研究員/濱口 桂一郎 2010.3

INSTITUTE FOR

LABOUR POLICY AND TRAINING

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

まえがき

近年、労働市場のセーフティネットに対する関心が高まってきています。これまでは、労働研究の分野においては、就業している間の雇用労働条件やその変更に関心が集中し、失業した際のセーフティネットのあり方についてはほとんど議論がされてきませんでした。一方、社会保障研究の分野においては、年金や医療保険、最近では介護保険といった分野が主たる関心の対象となり、やはり失業時のセーフティネットは二の次、三の次のテーマでした。実際、労働法学でも社会保障法学でも、雇用保険制度（旧失業保険制度）は、講座物の中で割り当てられた形で記述された小論がほとんどで、正面から全面的に論じた業績はあまり見当たりません。

最近になってようやく、2007年10月の日本労働法学会第114回大会において、「労働法におけるセーフティネットの再構築」が統一テーマとされるなど、この問題への関心が高まりつつあります。とはいえ、同大会でセーフティネットとして取り上げられたのは最低賃金制、雇用保険制度及びハローワークであり、生活保護制度は対象とされていません。逆に生活保護制度は社会保障法学では伝統のある分野ですが、労働市場のセーフティネットとして捉える視角はほとんど見られませんでした。一種の縦割り状態にあったといえます。

しかしながら、2008年のリーマンショック以来の不況の中で、とりわけ派遣労働者をはじめとする非正規労働者のためのセーフティネットの不備が大きく取り上げられるようになる中で、雇用保険制度と生活保護制度を労働市場のセーフティネットとして一体的に捉える観点の重要性が浮かび上がってきました。2008年末から雇用保険制度と生活保護制度の間に整備されるべきいわゆる「第2層のセーフティネット」が労使団体から提起され、短期間の間に政策として形成されていきましたが、その意味を的確に理解するためには、第1層（雇用保険制度）と第3層（生活保護制度）との関係を総合的に把握する必要があります。

本レポートでは、濱口桂一郎統括研究員が、こういった領域の諸問題を考える上で有用と思われる諸制度の歴史的展開と最近の動向についての解説を行います。それらを踏まえて、今後の制度設計の議論が進められていくことを期待したいと思います。

2010年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 稲 上 毅

目 次

第1部 雇用保険制度の展開

1	失業保険制度の性格	1
2	先進諸国における失業保険制度の成立	1
3	日本における失業保険制度への動き	2
4	退職積立金及退職手当法	5
5	失業保険法の制定	7
	(1) 社会保険制度調査会における審議	7
	(2) 失業保険法案	10
6	失業保険制度の展開	13
	(1) 日雇失業保険制度の創設等	13
	(2) 給付日数の改正	15
	(3) モラルハザードとの戦い	16
	(4) 全面適用への道	19
7	雇用保険法の制定	20
	(1) 雇用保険法の制定に向けて	20
	(2) 文脈の転換	21
	(3) 雇用保険法による失業給付	22
8	雇用保険法の展開	22
	(1) 1984年改正	23
	(2) パートタイム労働者への適用拡大：1989年改正	24
	(3) 給付と負担の抜本見直し：2000年改正	24
	(4) 2002年の運用改善	25
	(5) 給付と負担の抜本見直し：2003年改正	26
	(6) 雇用保険基本問題研究会	27
	(7) 2007年改正	28
	(8) 2009年改正	30
	(9) 野党時代の民主党の法案	31
	(10) 民主党のマニフェストにおける雇用保険制度	32
9	非正規労働者への適用問題	33
	(1) 失業保険法制定時における非正規労働者の扱い	33
	(2) 家計補助的な非正規労働者の取扱い	34
	(3) 短時間労働者の扱い	36
	(4) 派遣労働者の扱い	37

(5) 日雇派遣労働者の扱い	38
(6) 家計維持型フルタイム直用有期労働者は一貫して適用対象	39
10 政権交代後の雇用保険法改正への動き	40
(1) 労働政策審議会における審議の開始	40
(2) 非正規労働者の適用問題	41
(3) 未加入者への対応	43
(4) 財政運営	44
(5) 今後の課題	46
(6) 連合の談話	47
11 2010年改正に向けて：労働政策審議会への諮問答申と改正法案の国会提出	47
(1) 非正規労働者の適用拡大	47
(2) 未加入者への対応	49
(3) 財政運営	50

第2部 新たなセーフティネットの提案と実現

1 民主党の求職者能力開発支援給付案	51
2 欧州における失業扶助制度の紹介	52
3 連合の新たな生活保障制度の提言	52
(1) 就労・生活支援給付	53
(2) 生活保障給付	53
(3) 実施機関等	53
4 2008年末緊急雇用対策におけるワークフェア的失業扶助制度の萌芽	54
5 2009年経済危機対策におけるワークフェア的失業扶助制度の進展	55
(1) 連合と日本経団連の要請と政労使合意	55
(2) 与党の提言と経済危機対策	56
6 民主党の政策	56
(1) 住まいと仕事の確保法案	56
(2) 求職者支援法案	57
(3) 民主党のマニフェストにおける第2層セーフティネット	57
7 民主党政権成立後の動き	58
(1) 暫定措置の継続	58
(2) 求職者支援制度の創設に向けた審議の開始	59

第3部 公的扶助制度の展開

1 恤救規則	61
--------	----

2	救貧諸法案	62
	(1) 窮民救助法案	62
	(2) 恤救法案・救貧税法案	62
	(3) 窮民法案	63
	(4) 救貧法案	63
	(5) 養老法案	64
3	軍事救護法と行政体制の整備	64
4	救護法	65
5	戦時体制下の各種保護法	66
6	生活困窮者緊急生活援護事業	67
7	旧生活保護法	67
8	日本国憲法第 25 条第 1 項	69
9	新生活保護法	70
	(1) 法の目的と「自立助長」	70
	(2) 無差別平等	71
	(3) 保護の補足性	72
	(4) 生活上の義務	72
	(5) 教育扶助と生業扶助	73
10	生活保護法の推移	74
11	ワークフェア的政策志向の登場	76
12	生活保護制度の在り方に関する専門委員会	78
	(1) 基本的視点	78
	(2) 自立支援プログラム	79
	(3) 自立支援推進体制	80
	(4) 資産・能力の活用要件	81
13	生活保護受給者等就労支援事業	82
14	生活保護制度の抜本改革への動き	83
15	新たなセーフティネット検討会の提案	83
	(1) 問題意識	84
	(2) 稼働世代のための有期保護制度	84
	(3) 高齢者のための生活保障制度	85
	(4) ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度	85
	(5) 制裁の明文化	85
16	経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会の第 4 次報告	85
	(1) 社会保障制度の在り方	86

(2) 現行生活保護制度の問題点	86
(3) 稼働世代に対する自立支援プログラム	87
(4) 就労困難な高齢者世帯への対応	87
(5) 稼働世代のボーダーライン層に対する保護移行防止対策	88
(6) 実施体制の整備	88
17 母子加算の廃止と復活	89
18 ナショナルミニマム研究会	89
19 生活保護制度における自立支援に向けた制度設計の必要性	90