

見 解

雇用・就業と生活保障のセーフティネット  
の再構築に向けて



令和5年（2023年）9月27日

日 本 学 術 会 議

法学委員会

セーフティネットと法分科会

この見解は、日本学術会議法学委員会セーフティネットと法分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

#### 日本学術会議法学委員会セーフティネットと法分科会

委員長	和田 肇	(第一部会員)	名古屋大学名誉教授
副委員長	廣瀬 真理子	(連携会員)	放送大学客員教授
幹事	豊島 明子	(連携会員)	南山大学大学院法務研究科教授
幹事	橋本 祐子	(連携会員)	龍谷大学法学部教授
幹事	丸谷 浩介	(連携会員)	九州大学大学院法学研究院教授
	亀本 洋	(第一部会員)	明治大学法学部教授
	川嶋 四郎	(第一部会員)	同志社大学法学部教授
	山田 八千子	(第一部会員)	中央大学法科大学院教授
	秋元 美世	(連携会員)	東洋大学大学院社会福祉学研究科特任教授
	有田 謙司	(連携会員)	西南学院大学法学部教授
	岩永 理恵	(連携会員)	日本女子大学人間社会学部准教授
	魚住 明代	(連携会員)	城西国際大学国際人文学部教授
	笠井 修	(連携会員)	中央大学大学院法務研究科教授
	片桐 由喜	(連携会員)	小樽商科大学商学部教授
	只野 雅人	(連携会員)	一橋大学大学院法学研究科教授
	内藤 忍	(連携会員)	労働政策研究・研修機構主任研究員
	糠塚 康江	(連携会員)	東北大学名誉教授
	本庄 武	(連携会員)	一橋大学大学院法学研究科教授
	矢野 昌浩	(連携会員)	名古屋大学大学院法学研究科教授
	小澤 隆一	(連携会員(特任))	東京慈恵会医科大学医学部医学科教授

本記録の作成にあたり、以下の職員が事務及び調査を担当した。

事務局	増子 則義	参事官(審議第一担当)(令和5年4月まで)
	根来 恭子	参事官(審議第一担当)(令和5年5月から)
	山田 寛	参事官(審議第一担当)付参事官補佐(令和5年3月まで)
	若尾 公章	参事官(審議第一担当)付参事官補佐(令和5年4月から)
	山岸 大亮	参事官(審議第一担当)付審議専門職付

## 要 旨

### 1 作成の背景

2020 年初頭に世界を覆った大規模な新型コロナウイルスの感染拡大（COVID-19 Pandemic、「コロナ禍」）は、予想以上に長期化し、人々の雇用、就業、生活に大きな影響を与えている。その影響は、「脆弱な（vulnerable）人々」である障害者やひとり親家庭の家計維持者、あるいは女性の割合が高い非正規雇用者において顕著である。コロナ禍の影響はさらに「雇用類似の働き方」をしているフリーランスの就業にも及んでいる。本分科会では、こうした状況を受け、雇用・社会保障の政策の基本理念を問い直し、現行の法制度・政策と実態の間のギャップにも着目して、生活保障のしくみとしての「セーフティネット」のあり方について多角的に検討してきた。

### 2 現状及び問題点

コロナ禍は、リーマンショックや東日本大震災などのこれまでの危機時と同様に雇用調整をする事業数を増加させたが、労働者に与えた影響は一様ではない。この間、非正規雇用は大幅に減少したが、正規雇用はむしろ増加している。コロナ禍の影響を強く受けた産業分野は、非正規雇用の割合が高いのみならず、その中でも女性の割合が非常に高い。その意味でコロナ禍は、非正規雇用のバッファ機能の問題と、雇用におけるジェンダー問題を顕在化させた（なお、コロナ禍の影響を強く受けた医療、介護、保育等の分野では、労働者の肉体的・精神的過重負荷の問題も生じている）。リーマンショック後に有期雇用の無期転換制度の導入や均衡・均等処遇の強化による非正規雇用の格差の是正が図られてきたが、それらはまだ十分とはいえない。

コロナ禍でも従来と同じく、雇用維持策としての雇用調整助成金制度が積極的に活用され、それが雇用喪失を防ぐのに大きく貢献している。しかし、その対象が雇用保険の被保険者に限られること、この制度の前提である使用者の休業手当支払いが行われないケースが多発したことから、特例の給付金制度が創設された。これらは雇用保険の制度上の問題である。雇用保険の被保険者資格の拡大は、非正規雇用対策としても重要である。

コロナ禍の影響として特徴的なのが、フリーランスの就業危機が現れた点である。これらの者は、伝統的に自営業者として扱われており、労働者を対象とする労働法（労働保険を含む）の対象外とされてきた。この数十年にこうした「雇用類似の働き方」が増加しており、労働法や社会保障法の政策課題となっているが、その対策は緒に就いたばかりである。

コロナ禍は、ひとり親家庭、とりわけ母子家庭の生活困難（収入や健康、社会とのつながりの面）の問題を一層深刻化させている。その多くが非正規雇用で勤務していることや、コロナ禍での休校・休園等に対応できていないことが、大きな理由である。NPO 等の市民団体が支援活動を行っているが、財政的な支援や相談体制を含めた総合的な公的支援の充

実が課題となっている。

コロナ禍では、予想に反して生活保護申請数や受給数は減少している。しかし、資産保有状況が厳しくチェックされること（ミーンズテスト）、扶養義務者とされている親族等の範囲が広いこと、地方自治体の窓口の対応が必ずしも法に沿っていないこと（水際作戦）、生活保護申請にスティグマが付きまとうことなど、従来から指摘されている課題は、一部では改善は見られたが、依然として残されている。

### 3 見解の内容

本見解では、セーフティネットを重層的に理解し、「雇用や就業の喪失を防止し、喪失した場合の一時的な生活保障や、再び雇用や就業に復帰するために必要な措置を講じ、こうしたことが不可能な場合に健康で文化的な最低限の生活を保障する諸制度」と捉えている。そして、この意味でのセーフティネットが、憲法の基本的な価値である個人の尊重、幸福追求権、雇用平等、健康で文化的な生活の保障、あるいはそれらを反映した働きがいのある雇用（ディーセントワーク）の実現に配慮して構築されるべきであると考えている。

検討の結果は、次のようにまとめられる。

- (1) 雇用の危機を防ぐためのセーフティネットの張り替えに向け、以下の諸課題について検討が求められる。
  - ① 非正規雇用の保護策の一つとして有期雇用の規制のあり方について
  - ② 非正規雇用の均等処遇に向けた規制のあり方について
  - ③ 雇用保険の被保険者資格の対象範囲について
  - ④ シフト制における休業手当制度について
- (2) フリーランスのセーフティネットとして、以下の諸課題について検討が求められる。
  - ① 雇用類似の就業者を包摂するための労災保険、雇用保険制度のあり方について
  - ② 現在行われている労災保険の特別加入制度のあり方について
- (3) ひとり親家庭の支援として、ひとり親家庭の財政的支援、相談体制等のサポートシステムの充実が求められる。
- (4) 生活保護制度の改善策として、資産保有状況の厳しいチェック（ミーンズテスト）の緩和、扶養義務者の範囲の制限、地方自治体の水際作戦等の改善、生活保護に伴うスティグマの解消を図るべきである。

## 目次

1	はじめに.....	1
	(1) 本分科会の検討の目的 .....	1
	(2) 本テーマに関連した日本学術会議のこれまでの取り組み.....	2
2	セーフティネットを考える視点.....	3
	(1) 憲法とセーフティネット .....	3
	(2) ベーシック・インカム、ベーシック・サービスについて.....	4
3	コロナ禍と雇用のセーフティネット.....	5
	(1) コロナ禍の雇用への影響 .....	5
	(2) 雇用保険法上のセーフティネットによる対応.....	6
	(3) 特例的な対応 .....	7
	(4) シフト制の問題 .....	8
	(5) 非正規雇用の雇用保護のためのセーフティネット——無期転換を中心に.....	8
4	コロナ禍の雇用におけるジェンダー問題.....	10
	(1) コロナ禍の雇用に与えた影響とジェンダー偏差.....	10
	(2) 非正規雇用の問題 .....	11
	(3) 正規雇用と非正規雇用の均等処遇.....	11
5	フリーランスのセーフティネットの構築.....	12
	(1) コロナ禍とフリーランス .....	12
	(2) フリーランスのセーフティネット対策.....	13
	(3) フリーランスと労働法 .....	14
6	ひとり親家庭の実態と課題.....	15
	(1) ひとり親家庭の実態 .....	15
	(2) ひとり親家庭への支援策 .....	15
7	生活保護制度の課題とその改革策.....	16
	(1) 生活保護の課題 .....	16
	(2) 改革案 .....	18
8	まとめ.....	19
	<参考文献>.....	21
	<参考資料>審議経過.....	25

## 1 はじめに

### (1) 本分科会の検討の目的

2020年初頭に世界を襲った大規模な新型コロナウイルスの感染拡大（COVID-19 Pandemic、「コロナ禍」）は波状的に繰り返し、それによって多くの人々の雇用、就業、生活の危機を生じさせている。とりわけ「脆弱な（vulnerable）人々」である障害者やひとり親家庭（その中でも母子家庭）、あるいは女性が多くを占める非正規雇用等への影響が顕著である。コロナ禍は、それにとどまらず法律上自営業者とされている「雇用類似の就業者」であるフリーランスの就業にも大きな影響を与えた。

そこで改めて雇用・社会保障政策の基本理念を問い直し、現行の法制度・政策と実態の間のギャップにも着目して、法学、社会学、社会福祉学等にわたる総合的な視点から、生活保障のしくみであるセーフティネットのあり方について検討が必要になっている。本分科会は、政策立案者、研究者、あるいは市民活動等で実践を担っている関係者らが議論・検討を積み重ねていくために、雇用・就業・生活にわたる問題状況と課題を整理し、改革の方向性を示すことを目的として検討を行ってきた。

「セーフティネット」という用語は多様に用いられている。社会保障では、主として病気や高齢あるいは不測の事故・健康被害などの生活を損なう事態に対して、その安定と安心をもたらす社会的な安全装置（社会的セーフティネット）と捉えられている[1]。ここでは各種の社会保険と生活保護が主として念頭に置かれている。

また雇用分野では、失業等給付を中心とした雇用保険、失業中あるいは転職に向けた職業訓練、職業紹介などが、伝統的にセーフティネットとされてきた。2008年秋に発生したリーマンショック時には、従来からある失業等給付を中心とした雇用保険の不備（雇用保険の被保険者資格がないか、あるいはあってもその受給が終了した者への給付や職業訓練制度の不備）が明らかになり、それを補充するものとして求職者支援が制度化されている（2011年の求職者支援法）。また、生活保護に至る前の自立支援策を強化するために生活困窮者自立支援法が制定されている（2013年）。従来からの制度が「第一のセーフティネット」と、そしてリーマンショック後に導入された諸制度が「第二のセーフティネット」と呼ばれている。こうしたセーフティネットでは、再び雇用に復帰するための「再チャレンジ」施策が重視されている[2]。

こうした雇用分野のセーフティネットがあるとしても、雇用政策としてはその発動に至らないように可能な限り雇用喪失・失業を回避することが望ましいし、現にそのための方策が部分的であるとはいえ強化されてきている。解雇規制や有期雇用の無期転換の制度、非正規雇用の格差解消、最低賃金制度、雇用保険の雇用調整助成金（以下、「雇調金」という）制度が、こうした機能を営んでいる[3]。これは、「雇用自体に埋め込まれたセーフティネット」といえる。本見解では、伝統的なセーフティネットを中心に

置きながら、できる限り雇用自体に埋め込まれているセーフティネットの整備・充実に触れている。

コロナ禍の中では、これまでのリーマンショック等の経済危機では顕在化しなかった新たな問題も生じている。この数十年間に「雇用類似の就業者」が増加しているが、労働者と異なり失業・就業制限の際の公的な生活保障のシステムがなく、コロナ禍はこうした就業者へのセーフティネットの欠如を浮かび上がらせている。それは、労働法や社会保険の伝統的な規制方法である、「労働者」と「自営業者」という二分法が抱える問題でもある [4]。

以上のことから、本分科会ではセーフティネットを重層的にとらえ、「雇用や就業の喪失を防止し、喪失した場合の一時的な生活保障や、再び雇用や就業に復帰するために必要な措置を講じ、こうしたことが不可能な場合に健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度」と理解している。雇用の喪失の防止と喪失した場合の生活保障や就業促進を担う制度を中心に、これに「最終的なセーフティネット」といわれる生活保護制度を加えて検討を行ってきた。

## (2) 本テーマに関連した日本学術会議のこれまでの取り組み

日本学術会議では、本テーマと関連して様々な意見表出が行われてきている<sup>1</sup>。本分科会の検討との関係で、これまでも次のような意見表出がされている。

社会学委員会経済学委員会合同・包摂的社会政策に関する多角的検討分科会・提言『経済危機に立ち向かう包摂的社会政策のために』（平成 21 年（2009 年）6 月 25 日）は、2008 年秋に発生したリーマンショックに対応する緊急対策の必要性、そして中長期的な視点に立った総合的な対策として、社会政策の総合的な立案に資する調査審議機関の設置、総合的な政策立案の情報インフラとなる統計の整備、包摂的社会政策の具体的な留意点として各種の社会保障・福祉政策の組み合わせ型が図られるべきことなどを提案している。同提言は、リーマンショックという未曾有の経済危機への火急な対応策の視点を提案するものであるが、各措置・政策について必ずしも具体策を示してはいない。

日本の展望委員会・社会の再生産分科会・提言『誰もが参加する持続可能な社会を』（平成 22 年（2010 年）4 月 5 日）は、「人々の希望が実らないための少子化、貧困・所得格差の大きさや広がり、教育格差の広がり、世界でもトップクラスの自殺死亡率、社会保障制度への信頼の低下など」の現状を分析し、「誰もが参加する持続可能な社会」のグランドデザインの総合的立案体制の整備を提案している。同提言は、課題に対する総合的政策を論じるが、各論については必ずしも論じ切れていない。

これとは逆に特定のテーマあるいは社会グループに対する提言として、社会学委員会

---

1 コロナ禍と社会生活に与える影響については、多くの学術フォーラムや公開シンポジウムが開催されている (<https://www.scj.go.jp/event-inf.html>)。

経済学委員会合同・包摂的社会政策に関する多角的検討分科会・提言『いまこそ「包摂する社会」の基盤づくりを』（平成26年（2014年）9月8日）、労働雇用環境と働く人の生活・健康・安全委員会・提言『労働・雇用と安全衛生に関わるシステムの再構築を一働く人の健康で安寧な生活を確保するために一』（平成23年（2011年）4月20日）、社会学委員会・社会福祉学分科会・提言『社会的つながりが弱い人への支援のあり方について一社会福祉学の視点から一』（平成30年（2018年）9月13日）が発出されている。コロナ禍での雇用、就業、生活の実態を見ると、以上の提言で提案された政策が必ずしも実現しておらず、様々な制度が抱えている課題がさらに顕在化しているといえる。

本分科会の前身である「セーフティ・ネットのあり方を考える」分科会は、前期に「記録」『ほころびのない社会的セーフティ・ネットの（再）構築に向けて』（令和2年（2020年）9月4日）を公表している。同記録では、セーフティネットの法規範的根拠、生活保護、労働市場、家族、高齢者等にわたって、セーフティネットの現状と課題が示されているが、議論の集約が中心で、必ずしも具体的な意見表明には至っていない。

コロナ禍での雇用、就業、生活の実態を見ると、以上で示された課題がより顕在化した側面も多々ありながら、新たな課題も生じている。本分科会はこうした課題を認識しながら、コロナ禍において生じた問題を中心に、雇用、就業そして生活の保障にわたるセーフティネットについて検討した。

## 2 セーフティネットを考える視点

### (1) 憲法とセーフティネット

本見解は、現在の雇用・就業・生活の分野において生じている「セーフティネットの綻び」を繕い、その再構築を提案するものである。

セーフティネットの法制度については、憲法の諸規定がその法規範的な基礎を提供していると考えられる [5]。憲法13条前段は個人の尊重を謳い、同条後段は幸福追求権について「公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定める。また、憲法14条1項は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」とし、同法13条と相まって、個人の根源的な権利として平等を保障している。これら権利は、あらゆる人権保障の基礎に置かれる基底的な権利であり、それを基礎に憲法25条は「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を保障し、国に対して生存権の実現の努力義務を課し、憲法27条は勤労権を保障し、勤労条件の法定を求めている。

こうした法体系について小売市場事件最高裁判決 [6] では、「憲法は、全体として、福祉国家的理想のもとに、社会経済の均衡のとれた調和的發展を企図しており、その見



地から、すべての国民にいわゆる生存権を保障し、その一環として、国民の勤労権を保障する等、経済的劣位に立つ者に対する適切な保護政策を要請していることは明らかである」と論じる。「雇用労働」においては使用者と労働者の間に経済的な非対等性が伴うことから、「経済的弱者の保護等の社会政策及び経済政策上の積極的な」規制が求められることになる。

また、「職業観」を論じたことで有名な薬事法最高裁大法廷判決 [7] では、「職業は、人が自己の生計を維持するためにする継続的活動であるとともに、分業社会においては、これを通じて社会の存続と発展に寄与する社会的機能分担の活動たる性質を有し、各人が自己の持つ個性を全うすべき場として、個人の人格的価値とも不可分の関連を有する」とし、憲法が、人が自分らしく生きるために「職業選択の自由」を保障し、これを通じて「自己の生計」を維持する体制をとることを明らかにしている。この職業観は普遍的な意味を持ち、雇用労働や自営業者の就業においてもまたその人格的価値の尊重が求められることを意味する。

自己の経済活動によって生存を維持する体制においては、自己の責任に帰し得ない理由で生活が立ち行かなくなる者が生じることは避けがたい。人は誰もが保護を必要とする子ども時代を経て、年を重ねれば介助を必要とするようになる「脆弱な」存在である。かかる状況に配慮するために、憲法 25 条が存在する。生存権訴訟において最高裁判決は、憲法 25 条の定める「健康で文化的な最低限度の生活」の判断が政府の合目的な立法裁量に任されているとしながら、同条は「国権の作用に対し、一定の目的を設定しその実現のための積極的な発動を期待するという性質のものである」とし [8]、また付加的意見においては「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定することは裁量権の濫用になると判示する [9]。

以上の諸判決からも、憲法の生存権や勤労権の基本権保障が、社会生活におけるセーフティネットに関する立法措置の法規範上の基礎となっていると考えられる [10]。

## (2) ベーシック・インカム、ベーシック・サービスについて

この数十年間に、生存権保障に関してベーシック・インカム (BI) やベーシック・サービス (BS) という概念が提案されている [11]。

BI とは、金融や不動産などの保有資産状況の審査 (ミーンズテスト) や就労要件などの条件なしに、個人単位ですべての者に対して無条件で定期的になされる金銭給付のことである。実際に BI として導入されたものとしては、多くの国で子どもや若者などのような一定のカテゴリーに属するグループに対して行われている給付がある。BI が提案される背景には、今日の生活不安に対して既存の社会保障給付が十分に対応できていないという現状認識がある。その点で BI は、新たなセーフティネットの再構築と問題意識が重なっている。今日的な様々な貧困問題を背景にして、直面する生活困難に対処する個人の力が極めて脆弱になっており、そして既存の定型化された社会保障給付がそうした

問題状況に对应されていないという認識がある。

生活困難をもたらす問題に直面したときでも、医療・介護、住宅、教育や保育などの生活基盤（生活インフラ）へのアクセスが可能であるなら、生活困難の回避を試みる段階での有効なセーフティネットとして機能する。こうした観点から提唱されているのがBSで、それは基本的な社会サービスを誰でも必要なときに利用できるようにする制度である。BIが、「定型化しえない新しいニーズの生起に対処するための備え」と位置づけられるのに対して、BSの場合、事前にどのような財やサービスにアクセスできるかが決まっており、BIの現金支給よりも人びとの生活基盤に関わるニーズを満たすという点ではより効率的であると考えられている。こうした考え方を実装化したものとして、学校の給食費の無償化、医療費の無償化、公営住宅などがある。

BIを導入するメリットとしては、公的扶助とは異なり、申請や受給の際にスティグマを伴わないことがある。また、同給付を受給することにより、生計のために就労する必要が軽減され、労働環境の改善につながるという見方もある。そのほか、女性への個人単位の給付が、家庭内での男女不平等の改善を後押しするとも考えられている [12]。

他方、その導入に慎重な立場からは、BIの財源確保の見通しが明確に示されていないことや、現金給付の管理に受給者の自己責任が強まることが問題として指摘されている。さらに、BIが既存の社会保障制度を完全に置き換えるものとなるかどうかについても、疑問が出されている [13]。

本分科会では、多くの論点が残されているながら、既実現している部分もあるBI論・BS論の問題意識も考慮に入れながら、現行のセーフティネットの欠陥・課題を克服し、その再構築に向けて示唆される部分を可能な限り取り入れる議論をしてきた。

### 3 コロナ禍と雇用のセーフティネット

#### (1) コロナ禍の雇用への影響

2020年初頭から世界規模で発生しているコロナ禍が雇用に及ぼしている影響には、それまでの経済危機や自然災害時と同様の特徴とともに固有の特徴が見られる。

第1に、コロナ禍は、リーマンショック時などと同様に、雇用調整の可能性がある事業所と解雇等の見込みのある労働者を大規模に発生させている。コロナ禍の労働市場への影響は特に2020年、2021年が顕著で、その後は逡減している [14]。

第2に、リーマンショック時と異なり、コロナ禍では非正規雇用者数は減少しているが、正規雇用者数はむしろ増加している。たとえば2019年と2020年を比べると、非正規雇用者数は75万人（男性26万人、女性50万人）減少しているが、正規雇用者数は35万人（男性2万人、女性33万人）増加している [15]。

第3に、非正規雇用者数の減少には産業によって大きな開きがあり、宿泊・飲食業、生活関連サービス・娯楽業、製造業、小売業などで減少が顕著である。非正規雇用が減

少している産業では、非正規雇用の比率が高い [16]。それに対してエッセンシャル・ワークを担う医療・福祉、公務部門では非正規雇用者も増加している [17]。

第4に、第3の点とも関連するが、非正規雇用者数が減少している産業分野にはシフト制で学生アルバイトが多く従事していたこともあり、コロナ禍で学生が職を一部あるいは全部失い、生活に大きな影響が生じている [18]。

## (2) 雇用保険法上のセーフティネットによる対応

コロナ禍でも多様な雇用セーフティネットが発動されている。

雇用喪失の所得保障としてのセーフティネットには、雇用保険法（以下、「雇保法」という）上の求職者給付である基本手当がある。2020年6月に成立した「新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための雇用保険法の臨時特例等に関する法律」（以下、「雇保法臨時特例法」という）により、新型コロナウイルス感染症等の影響に対応した雇用保険の基本手当の給付日数・受給期間の延長措置が講じられている [19]。

次に、経営困難時に解雇を避けるためのセーフティネットとして雇保法 62 条および雇保法施行規則 102 条の3が定める雇用調整助成金（以下、「雇調金」という）がある。おもに事業の一部または全部を停止（休業）し、賃金減額分の所得保障として労働基準法（以下、「労基法」という）26条により休業手当を休業労働者に支給した使用者に対して、要した費用の一部を助成（補填）する制度である。保険料を全額、使用者が負担する雇用保険二事業の一つである雇用安定事業として行われる。これは 2008 年秋に発生したリーマンショック時、そして 2011 年の東日本大震災の時にも雇用維持機能を発揮しており [20]、コロナ禍でも重要な機能を営んでいる [21]。深刻なコロナ禍の影響に対応するために、コロナ禍での特例として、2020年4月1日から、雇調金の対象事業の生産指標や規模の要件あるいは申請手続きの緩和、また助成率の引き上げなどが行われたが、この特例は財政難から経過措置を経て 2023 年3月末で廃止されている。

雇調金については、かねてから労働移動を阻害するもので、労働市場を十全に発揮させるためには民間への委託を促進させながら円滑な職業紹介制度を整備することが新たなセーフティネットにつながるとの意見があった [22]。しかし、リーマンショック以降も多くの雇用喪失を防いできた実績があり、多くの EU 諸国にも同様の制度が存在し [23]、雇用維持機能を果たしている<sup>2</sup>ことを考えると、休業時の雇用調整支援制度自体は維持していくことが望まれる。ただし他国の制度のように、失業等給付と同じく支援対象を企業ではなく労働者個人に移すこと、労働移動のための教育訓練を重視する仕組みを導入することなど、制度整備に関する課題も残されている<sup>3</sup>。

なお、コロナ禍に対応するために雇調金（特例である休業支援金も含めて）が積極的に活用された結果、それまで 1.5 兆円強あった安定資金（雇用保険二事業の財源）残高

2 参考文献 [21] では、日本の他、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツの制度の運用実態が紹介されている。

3 財務省財務制度等審議会歳出改革部会 2023 年 4 月 24 日での雇調金制度に関する議論（同部会議事録）も参照。

が2020年度内には底をつくため、4.5兆円弱に達していた失業等給付の積立金から借入れがされた。しかし、今度は失業等給付の積立金も枯渇してしまうおそれが生じたため、国庫から1.7兆円の繰り入れが行われた。こうした事情から雇用保険の保険料率や国庫負担のあり方等についての議論が起こり、2022年3月に雇保法が改正されている<sup>4</sup>。しかし、雇用保険の持続可能性を確保するための保険料率や国庫負担のあり方について検討を進めていく必要がある [24]。

### (3) 特例的な対応

コロナ禍では、特例的な雇用対策が多く採られた(2020年の雇保法臨時特例法など)。その1として、雇用保険の被保険者でありながら、使用者が休業手当を支給しない労働者に対して支給される「休業支援金」と、雇用保険の被保険者でない労働者に対して直接、支給される「休業給付金」がある [21]。その2として、雇用維持のために国から特別に「産業雇用安定助成金」<sup>5</sup>や「小学校休業等対応助成金」<sup>6</sup>が支給されている。

以上の特例的な対応措置のうち、特に休業支援金と休業給付金は、雇調金制度の弱点・欠陥を補完する対策として講じられたものである。休業給付金については、雇用保険の対象労働者について広く適用除外を設けていることに起因する問題がある。雇保法6条によれば、1週間あたり20時間未満の者、31日以上雇用が見込まれない労働者、昼間課程の学生・生徒等が適用を除外されている。その結果、全労働者の4分の1弱が適用除外者となっている<sup>7</sup>。これまでも対象者を拡大する改革を進めてきているが、非正規雇用者が増加している実態に合わなくなっており、その点では特に週所定労働時間の要件について、時間数の引き下げが必要である。また、昼間課程の学生の多くがアルバイトに従事している実態を踏まえると、これらの者を一律に適用除外とすることも再考を要する。

次に休業支援金がコロナ禍で導入されたのは、雇調金が休業手当の支払いを前提条件として支給されることに起因している。労基法26条による休業手当は、休業の原因が事

---

4 ①失業等給付事業の保険料率の改定：潤沢な財政状況から2017年度より労使折半で負担する保険料率(本則0.8%)は0.6%にまで引き下げられた。そのうち失業等給付事業の保険料率が0.2%(残り0.4%は育児休業給付事業部分)に引き下げられていたが、2022年度下半期から0.6%に引き上げられ、さらに2023年4月からは本則の0.8%に引き上げられている(育児休業部分は変更なし)。②雇用保険二事業の保険料率の改定：使用者のみが負担する保険料率が、2022年度上半期から0.3%から本則である0.35%に引き上げられた。③国庫負担：原則である4分の1負担の10%という率に変更はないが、国庫繰入制度が常設化されている。

5 労働者を在籍出向させ雇用維持を図った場合に、送出し企業と受け入れ企業にそのための費用を助成する雇用保険法上の制度(雇保法62条1項1号、雇保法施行規則102条の2、附則15条の4の5)。2022年12月2日より正式名称が産業雇用安定助成金(雇用維持支援コース)に変更されている。同助成金の令和4年(2022年)2月までの活用実績については、厚生労働省「産業雇用安定助成金の活用状況」(<https://www.mhlw.go.jp/content/11654000/000902828.pdf>)。

6 新型コロナウイルス感染症により小学校等が休校になった保護者(労働者)に対して有給の休暇を取得させた事業主に支給される助成金(国庫負担)。

7 たとえば2022年度の数値で、役員を除く雇用者5,660万人(内正規雇用3,587万人、非正規雇用2,128万人)のうち雇用保険被保険者は4,444万人であるから、1,270万人以上の雇用労働者が雇用保険の適用から排除されている計算となる。また、男性雇用者の雇用保険適用率は83.3%、女性雇用者では72.2%と見られる(総務省統計局「労働力調査」と厚生労働省「雇用保険事業月報」による)。雇用保険の被保険者資格がないと、育児休業期間中の所得保障である育児休業給付、介護休業中の介護休業給付、職業訓練給付なども受けられない。

業の外部で発生したこと（外部起因性）、事業主が最大の努力をしても休業を避けられないこと（回避不可能性）という事情（不可抗力）がないと、使用者は支払いを免れない仕組みとなっている。厚生労働省はコロナ禍での休業について、一般向けと企業向けに詳細な「新型コロナウイルスに関する Q&A」を出しているが [25]、この事情の判断が非常に難しいことも起因して使用者の不払いが多数生じている。こうした事態を防ぐためには、休業手当制度の判断基準を明確にし、より簡明で確実に休業手当が支払われる制度設計が必要である。

#### (4) シフト制の問題

コロナ禍の中で休業したが、シフト制で勤務する労働者について、勤務シフトを指定・設定しないため「労働契約所定の労働日や労働時間」が不明確であるとして、休業手当を全く支給しない問題が生じている [26]。これに対して厚生労働省は、労働契約時の義務的な労働条件の明示事項として始業・終業時刻、休日等があること、シフトの作成・変更・設定については定めておくことが望ましいことを示している [27]。

しかし、この文書だけでは、シフト制勤務者のコロナ禍における休業手当問題の解決は図れない。ドイツやフランスの立法に見られるような [28]、週あるいは月の基準労働時間やその変動幅、そして変動させる場合の手続き等の法規制を参考にしながら、日本でも同様の規定を導入することの可否を検討する必要がある。

#### (5) 非正規雇用の雇用保護のためのセーフティネット——無期転換を中心に

リーマンショック時に有期契約労働者や派遣労働者の多くが雇用を失ったことを背景として、非正規雇用の待遇改善に向けて、2012年に労働契約法（以下、「労契法」という）が改正され、有期契約労働者の無期転換の規定（同法 18 条）と、職務内容と人事処遇その他の事情を考慮して労働条件についてバランスを図る均衡処遇の規定（同法 20 条）が導入された。非正規雇用労働者は 1990 年代以降、急増しており、コロナ禍で若干減少しているが、全雇用労働者の 4 割弱に達し、この割合は女性雇用者では 5 割を超えている [29]。非正規雇用労働者は、正規労働者と比べて有期雇用が多いために雇用が不安定で<sup>8</sup>、かつ同じ職務に従事していても、その多くが時間給制で年功的要素が少なく諸手当が支給されないなどのために賃金格差が大きく、その是正が長年の課題とされてきた。本分科会では雇用改善策の一つである雇用安定の課題について検討してきた。

2012 年の労契法改正法附則第 3 項では、同法施行（2013 年）後 8 年を経過した時点で、改正労契法 18 条に基づく無期転換ルールについて、「その施行の状況を勘案しつつ検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるもの」とされた。これを受けて行った厚生労働省の調査「無期転換ルールと多様な正社員の雇

---

8 非正規雇用のように雇用の不安定な者は、雇用保険によるセーフティネットが脆弱であることについては、酒井正『日本のセーフティネット格差』（慶應義塾大学出版会、2020 年）93 頁も参照。ここでは非正規雇用が失業する確率が高いことが雇用保険の低受給の原因となっていることも指摘される。

用ルール等に関する実態調査の概況」(2021年) [30]によれば、有期契約労働者は全労働者の約4分の1、非正規雇用労働者の半分強存在しているが、雇用転換が可能となっている労働者のうち無期転換権を行使が27.8%で、そのまま有期雇用の継続が65.5%、既に退職が6.6%となっている(2018年度、19年度合計。なお、企業独自の制度による無期転換者が全無期転換者の25.5%いる)。無期転換を希望しない理由としては(複数回答)、「契約期間だけ無期となっても意味がない」(20.5%)、「頑張ってもステップアップが見込まれない」(13.0%)ことをあげている。有期契約労働者の上限設定については、全有期契約の94%が上限を5年以内(3年超～5年以内が49.3%、1年超～3年以内が16.5%など)としている。この中には、2012年法改正後に設けられたケースも多くある<sup>9</sup>。

この調査を受けた厚生労働省の報告書 [31] では、無期転換制度はコロナ禍でも雇用安定に寄与したと推測される(2018年度と19年度で118万人と推計)と評価しながら、他方で多くの課題も明らかになっているとされる。つまり、無期転換権の行使者が3割弱であること、無期転換者の約6割が雇用の安定などから働き方に満足している反面、約3割の者が賃金やキャリアアップなどの面で不満を抱えていること、無期転換権の行使を抑制する事例があることなどが指摘されている。

同報告書は、以上の点を踏まえて、「現時点で無期転換ルールを根幹から見直さなければならぬような大きな問題が生じている状況ではないが、制度の本来の目的や機能である『有期労働契約の濫用的な利用を抑制し労働者の雇用の安定を図る』ことがより適切に実現されるための対応を行う必要がある」と結論づけている。報告書では、各論として、無期転換を希望する労働者の転換申込機会の確保、無期転換前の雇止めへの対応、通算契約期間およびクーリング期間、無期転換後の労働条件、労使コミュニケーション等について検討課題とされている。

労契法18条は、労働関係の安定化、そして有期契約の更新拒否を危惧したハラスメントへの抗議などの権利行使を控える弊害の除去などを目的として導入されたものである。先の報告書もこうした趣旨を阻害する要因が存在することを指摘しているが、同条の運用実態を分析しながら、その要因を取り除く方策(立法当時から議論になっている無期転換に要する雇用期間の短縮なども含め)の検討を続けていくべきである。とりわけ有期契約で入職することが増えてきている若者にとっては、十分なキャリア形成ができなくなるおそれがあるため、より短期で無期転換できるよう制度改善をすることが必要である [32]。

---

<sup>9</sup> 無期転換権が発生した2018年4月以降の多くの裁判例では、こうした雇用上限を設定したことが適法か争われている。厚生労働省は、「無期転換ルールの適用を意図的に避けることを目的として、無期転換申込権が発生する前に雇止めをすることは、労働契約法の趣旨に照らして望ましいものではない」との見解を示している(「無期転換ルールハンドブック～無期転換ルールの円滑な運用のために～」)。

## 4 コロナ禍の雇用におけるジェンダー問題

### (1) コロナ禍の雇用に与えた影響とジェンダー偏差

コロナ禍が雇用に与えた影響は、性別で大きな違いがあり、女性に特に厳しいものとなっている。この現象は「シーセッション（女性不況）」と呼ばれるが、女性への深刻な影響の根底には、平時においてジェンダー平等・男女共同参画が進んでいなかったことがあり、コロナ禍によりそれが顕在化したといえる [33]。このことをコロナ禍の女性の雇用への影響を分析する二つの調査 [34] によって明らかにしておきたい。以下の①、②、④、⑥は、周燕飛報告 [34] および内閣府報告書 [35] で、⑦は周燕飛報告 [34] で、また③は内閣府報告書 [35] で分析されている。

①リーマンショック時は、製造業などの外需型産業の不況が目立ち、そのために有期雇用や派遣労働を中心に男性失業率が高まり、コロナ禍では対面型産業での不況が顕著で、女性の失業率が高くなっている。

②前述したところであるが、雇用者数の減少は女性の非正規雇用において顕著である。業種別では、宿泊・飲食業、生活関連サービス業・娯楽業で大幅に落ち込んでいる。これらは、女性の非正規雇用の比率が高い産業である。

③同じく医療や福祉は、非正規比率が 38.4%と高い上、非正規労働者のうち 86.9%が女性である。これらの労働者は、過重労働を強いられ、高い感染リスクにさらされ続けながら、患者や利用者のケアにあたっている。また、いやがらせ、いじめ、SNS などでの誹謗・中傷など、不当な差別や偏見に基づく迷惑行為を受けている。こうした労働条件の劣化から、離職率も高くなっている。

④女性の休業者割合は、男性の 3 倍以上である。また、一斉休校措置がとられたことから、子どものいる女性の就業率の低下、非労働力率の上昇の可能性が指摘されている。

⑤解雇や離職した労働者の多くは非労働力化や非正規化するケースが多いが、女性の場合その割合は男性の 2 倍である。

⑥テレワークの実施や休校・休園措置がとられたことなどで、男性の家事労働が増加しているが、それでも女性の半分である。

⑦コロナ禍で雇用に変化（解雇・雇止め、自ら離職、休業 7 日以上、労働時間半減 30 日以上のいずれかの雇用の変化）があったシングルマザーの 10 人に 1 人は、住宅家賃・ローンの未払い／滞納、公共料金の未払い／滞納などにより経済的に困窮している。雇用の変化は精神的な問題につながっている。

なお、総務省「労働力調査」では 2021 年 1 月と 2 月の女性の完全失業者は 80 万人であるが [36]、これとは異なり、コロナ前と比べて勤務時間が 5 割以上減少しながら、休業手当が支給されない者を「実質的失業者」と定義し、これに当たる女性が 103 万人に達する（両者の合計は 184 万人）と推計する調査がある [37]。

## (2) 非正規雇用の問題

内閣府報告書 [35] は、コロナ禍とは直接関係はないとしながら、男女間の賃金格差問題に触れている。女性の非正規雇用の実態と課題を知る上で重要な指摘を行っている。

同報告書によれば、日本における男女間賃金格差の推移を見ると、長期的には縮小傾向にあるものの、依然として格差があり、その格差は国際的に見ても大きいとされる。そして、男女間賃金格差の要因として、固定的な性別役割分担意識が平均値に基づく「統計的差別」などを生んでいること、長時間労働が有利であるなど、女性に不利な職場慣行・職場環境があること、女性の平均勤続年数が男性に比べて短く、女性の昇進や管理職登用を困難にしていることなどと並んで、「正規雇用者と非正規雇用の間の待遇差が大きいこと」があげられている。

同報告書は、同一企業・団体内における正規雇用者と非正規雇用者間の不合理な待遇差を解消するなど、「同一労働同一賃金」を推進していくとともに、長時間労働の是正や男女ともに柔軟な働き方を進めていくことにより、女性の就業に不利な職場慣行・職場環境を是正していくことが重要であるという。また、男性の家事・育児参画の促進や、外注化などにより、女性の家事・育児時間を軽減していくことも課題であると論じる。

以上で語られている男女間の賃金格差の状況やその背景・理由は、長年にわたって各方面から指摘されてきたところである。しかし、格差是正がなかなか進展しないのは、企業の雇用環境が改革されていないことがもっとも重要な要因であるが、国のレベルでも具体的な方策が必ずしも明確に示されていないこと、あるいは具体的に示されていても抜本的な立法改正に実装化されてこなかった（たとえば 36 協定の上限時間の厳格化、休息時間の導入など長時間労働解消のための労基法の抜本的改正）ことにも原因がある。

## (3) 正規雇用と非正規雇用の均等処遇

男女間の賃金格差の大きな要因として、正規雇用と非正規雇用間の賃金格差が指摘される。非正規雇用の比率は、女性で 54.4%、男性で 22.2% である。また、年齢階級別に非正規雇用の割合を見ると、男性の場合 65 歳以上で顕著に比率が高いが、女性の場合 15-24 歳の若年層での 3 割近くから、年齢階級が高くなるに従い漸増している [38]。つまり、女性の場合、生産年齢でも非正規雇用の割合が高いことになる。

非正規雇用の一つである短時間（パート）雇用の労働条件改善が本格的に始まったのは、1993 年の「短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律」（以下、「パート労働法」という）の制定においてである。当初の処遇改善では、「通常の労働者」（正規雇用）との均衡に考慮した処遇が使用者に求められたにすぎない（同法 3 条）。その後 2007 年同法改正で、「通常の労働者と同視すべき短時間労働者」（いわゆる疑似パート）に



についての均衡処遇規定が導入されたが（同法8条）、その対象となるのはパート労働者の4～5%にすぎなかった[39]。2012年に労契法改正で有期労働者について「不合理な差別禁止」の規定（同法20条）が導入されたのに伴い、2014年に同様の規定がパート労働法8条にも導入される（旧8条以下は9条以下に順送りされている）。

これによって非正規雇用労働者の低待遇がどこまで「不合理」と判断され、改善されたかについての調査結果はない。しかし、労契法20条に関する判例を見ると、不合理な格差とされ救済されるのは、職務内容との関連性が薄い通勤手当、給食手当、住宅手当、年末年始勤務手当などであり、他方でその他の手当（扶養手当、家族手当など）、そして何よりも賃金の重要な部分である基本給、賞与、退職金などでは救済が行われていない[40]。その結果、賃金格差のうち救済されているのは、賃金全体のほんの一部にすぎない。

2018年改正パート労働法（パート・有期雇用法）8条に「有期雇用」が挿入され、また差別禁止の待遇が「基本給、賞与、その他の待遇」と具体的に明示され、考慮すべき要素が「当該待遇の性質及び当該待遇を行う目的に照らして適切と認められるもの」と限定され、「不合理と認められる相違を設けてはならない」と定められている。しかし、こうした微調整が現状の改善にどの程度寄与するかは、必ずしも明らかではない。

こうした中で厚生労働省は、「職務評価を用いた基本給の点検・検討マニュアル パートタイム・有期雇用労働者の公正な待遇の確保に向けて」（2019年3月）を公表し、職務評価の手法を提案している。ただし、この文書では、職務分析と役割分析が混同されていること、ILO（国際労働機関）の推奨している評価項目とかけ離れていること、人材活用の仕組みや運用を活用計数として賃金に反映させているなどで問題を残している[41]。

以上の法改正や指針は格差解消にとって前進面もあるが、格差の解消のためにはグローバルスタンダードである職務分析に基づいた賃金処遇の検討に本格的に取り組む必要がある[41]。

## 5 フリーランスのセーフティネットの構築

### (1) コロナ禍とフリーランス

「フリーランス」は日常的に使用されている用語であるが、法律上の定義はない。公的調査などで共通して考えられているのは、自身で事業等を営んでおり、従業員を使用・雇用しておらず、実店舗がなく、農林漁業従事者ではない者である。これらの者は就業者分類では自営業者に含まれるが、その中には「雇用類似の働き方」をしている者が多い。企業に縛られない自由な働き方として従来から存在してきたが、自営業者自体は長期的に減少傾向にありながら[42]、フリーランスは年々増加傾向にある。たとえば内閣官房日本経済再生総合事務局「フリーランス実態調査結果」（令和2年（2020年）5

月)では、「フリーランス」の数は462万人と試算している。また、厚生労働省「『雇用類似の働き方に関する検討会』報告書(平成30年(2018年)3月30日)では、「雇用類似の働き方の者」の数を367万人と試算している(これらの数値には本業従事者と副業従事者が含まれている)。

近年では世界的に情報通信技術を活用した新たな就業形態(プラットフォーム経済、ギグ経済、クラウドワーク等々)が拡大しており、またコロナ禍において日本でもフードデリバリー配達員などが増加している。

コロナ禍ではフリーランスを含む多くの自営業者が、営業の停止や廃止に追い込まれており、これがそれまでの経済危機や大規模自然災害時と大きく異なる点である。コロナ禍でのフリーランスの仕事時間は、1回目の緊急事態宣言下で一気に減少し、その後やや回復したが、コロナ禍前の水準には戻っていない[43]。

こうした営業や生活の危機に対して、国の制度として「持続化給付金」「家賃支援給付金」等が、また地方自治体から「緊急事態措置協力支援金」「新型コロナ中小企業者等特別支援金」「同拡大防止支援金」「まん延防止等緊急支援金」などが支給されてきた。これらのうち持続化給付金については、支給を急いだことから審査が甘くなり、不正申請・受給が社会問題となったが、申請期間中に約441万件の申請、424万人に5.5兆円が支給されるなど、自営業者の特例のセーフティネットとして重要な機能を営んだ[44]。しかし、これら給付は臨時的・緊急避難的なものであり、そのことは自営業者について経済・就業危機に対する制度として設計されたセーフティネットが十分ではないことを物語っている。

その他、国民健康保険では健康保険と異なり傷病手当金がなく、傷病手当金は地方自治体の任意給付とされているが、国の財政支援の方針を受け、コロナ禍で多くの地方自治体で傷病手当金を設けるようになってきている。この傷病手当金については、全国的な制度とするために法定給付とすることが望まれる。

## (2) フリーランスのセーフティネット対策

検討するとの方針が示された。これを受け政府は令和5年(2023年2月24日)に「特定受託事業者に係る取引の適正化等に関する法律案」(フリーランス取引適正化法案)を閣議決定し、同法は通常国会で成立している。同法では、委託事業者に特定受託事業者(フリーランス)に対する委託内容(給付の内容や報酬額等)の明示義務を課し、特定受託事業者に帰責事由がない場合の作成物等の受領拒否や返品、報酬減額、通常相場に比べ著しい低報酬の設定などを禁じ、出産・育児・介護等の休業の申出への配慮、ハラスメント相談体制の整備、委託の中途解除の際の予告義務などの就業環境の整備等を求めている。

このような方向でフリーランスの就業条件の保護、整備が図られようとしているが、

先の各種報告や最近の政府文書にも示されているように<sup>10</sup>、フリーランスのセーフティネットに関する政策には、独禁法や下請法等の経済法政策とは別に、労働法・社会保障法政策として以下のような対応が求められる。

### (3) フリーランスと労働法

現行の法制度の問題点は、労基法を中心とした労働保護法（労働者災害補償保険法（以下、「労災保険法」という）、雇保法も含む）は、いずれも「労働者」を規制（適用）対象としており（労基法9条、労契法2条1項、雇保法4条1項など）、その他の就業者である「自営業者」は原則としてこれらの適用除外とされている点にある（二分法的な規制システム）。自営業者は、自らのリスクで営業活動に従事しており、労働法やそれが用意する様々なセーフティネットになじまないと考えられたからである。ところが今日では、就業形態は自営業者であっても、労働者と同様の就業リスクを抱えている多くの自営業者・フリーランスが登場している。

フリーランスに関わるセーフティネットについて、本見解では労災保険および雇用保険上の問題に着目して検討している。

まず労災保険については、既に部分的にはフリーランスもこのセーフティネットに組み込まれている。労災保険は、労働者については強制加入となっているが、自営業者には、都道府県労働局長の承認を受けた特別加入団体を通じて任意加入する特別加入制度が存在している（労災保険法33条）。この制度が始まったのは、1965年の労災保険法改正によってであるが、その後対象者が次第に拡大されてきた。最近では2021年4月1日から柔道整復師、芸能関係作業従事者、アニメーション制作作業従事者が、また同年9月1日から自転車を使用して貨物運送事業を行う者、ITフリーランスがそれぞれ対象者となっている（同法施行規則46条の17、18）。今後こうした対象者の拡大が課題となっている<sup>11</sup>。

こうした適用拡張は、業務遂行中に災害に遭いやすい自営業者の一部にも公的な労災保険制度を拡張する点で有効であるが、労災保険では保険料は全額使用者負担であるのに対して、特別加入制度では逆に就業者が全額負担しなければならない、公平さに欠けるという問題がある。そのため一定の自営業者について、委託業者にも保険料負担を課すような新たな制度設計をすることも課題となる [46]。

また、フリーランスに関するセーフティネットとして最も重要な雇保法については、現行制度ではフリーランスはその適用対象者とされていない。しかし、コロナ禍では、

10 政府の「全世代型社会保障構築会議」の「議論の中間整理」（令和4年（2022年）5月17日）でも、「フリーランス・ギグワーカーなどへの社会保険の適用については、まずは被用者性等をどう捉えるかの検討を行うべき。その上で、労働環境の変化等を念頭に置きながら、より幅広い社会保険の適用の在り方について総合的な検討を進めていくことが考えられる」とされる。

11 岸田首相の提言「未来を切り拓く『新しい資本主義』とその起動に向けて」（2021年11月8日）でも、特別加入制度のフリーランスへのさらなる拡大が謳われている。

労働者と同様の就業実態にあり、休業や雇用喪失の危険に直面していながら、雇用保険の求職者給付（基本手当）や休業中の保障（雇調金の受給を前提とした休業手当の支給）がないという問題が生じた。まだ数は少ないが、諸外国ではフリーランスなどにも雇用保険の適用を拡張する例が出ており<sup>12</sup>、日本でも雇保法の適用者として「雇用類似の働き方の者」あるいは「労働者類似の者」というカテゴリを作ること [47] も含めて、対応策を講じることが課題となる。

## 6 ひとり親家庭の実態と課題

### (1) ひとり親家庭の実態

厚生労働省「令和3年度全国ひとり親世帯等調査」によれば、ひとり親世帯（ひとり親の親との同居世帯を含む）は134.4万世帯を数え、母子世帯がその約9割を占めている（母子世帯数119.5万、父子世帯数14.9万）。就業状況は、母子世帯86.3%（内訳は正規職48.8%、パート等38.8%）、父子世帯88.1%（内訳は正規職69.9%、パート等4.9%）、平均年収（母または父自身の収入）は、母子世帯272万円、父子世帯518万円である。また、厚生労働省「2019年国民生活基礎調査」によれば、全体の相対的貧困率が15.7%であるのに対して、子どもがいる現役世帯でひとり親世帯の場合48.3%と極めて高く、母子世帯の86.7%が生活の苦しさ（大変苦しい41.9%、やや苦しい44.8%）を感じる状況にある。

ひとり親家庭は平常時から、不安定な雇用や養育費の低さ、教育・健康問題、社会の偏見等の過重な負担を抱えてきたが、コロナ禍においてその状況はさらに深刻化した。特に非正規雇用で就労しているひとり親の場合、非正規雇用がオンライン業務の対象から外されることが多いために、減収や失職につながりやすい。また保育園や学校の休園・休校に伴い、地域からの支援も滞り閉塞感が増すことになった [48]。

### (2) ひとり親家庭への支援策

ひとり親家庭への支援策を考える際に、ドイツの事例が参考になる。ドイツでは2010年代以降に、ひとり親家庭支援の見直しを図ってきたものの、ひとり親世帯が貧困に陥るリスクは夫婦世帯や高齢者世帯よりも高い [49]。コロナ禍の中では、特に保育施設や学校の一時閉鎖がひとり親の就業継続に深刻な影響を与えたが、政府による子ども特別手当や児童控除・住宅手当の増額、休園・休校時の給付等の施策と並行して、民間の

---

12 フランスでは、2019年11月から独立自営業者（非自発的に離職した場合）にも失業保険の加入を開放したが、実際に加入する者が当初の予定ほどに達しなかったために、2022年4月に厳格な支給条件を緩和する法律が施行されている（日本労働政策研究・研修機構（JILPT）HP、「フランス・独立自営業者の失業手当支給条件の緩和」[https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2022/04/france\\_01.html](https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2022/04/france_01.html)）2022年。また韓国では、2021年に雇用保険法を自営者にも2025年までに段階的に拡大する法改正が行われている（金根柱（脇田滋訳）、「フリーランサーと社会保険—雇用保険適用範囲拡大論議を中心に」労働法律旬報1998号（2021年）。

支援組織が地域のセーフティネットの役割を果たしている。VAMV（ひとり親の母と父連盟）を初めとする支援組織が公的機関と協働し、地域に張り巡らされたネットワークを駆使して緊急時の困難に対応している。生活必需品の確保や居場所の提供、給付申請手続き、健康相談などの多様なニーズに応える一方で、ひとり親家族支援の実情を踏まえた政策評価を基に提言を行っている [50]。

日本でも NPO しんぐるまざあず・ふぉーらむ等の様々な支援組織の活動が注目されるが、その財政基盤はドイツ以上に自治体や支援基盤による相違が大きいという問題を抱えている。2022 年 5 月に成立した「困難な問題を抱える女性への支援に関する法律」にも民間の支援団体と公的機関との連携・協働が謳われるなど、民間組織が果たす役割への期待が高まるが、ひとり親家庭を支援する民間組織の財政基盤は多くの場合、決して確固ではない。「協働」が成果を上げるためには、公的財政支援により、ひとり親家庭の支援組織が安定した財政基盤で運営できる環境を整備する必要がある。それにより各家族に寄り添った支援を広げ、大きな地域間格差の現状を変革することができる。

以上に加え「4 コロナ禍の雇用におけるジェンダー問題」でも指摘したように、非正規雇用で働くひとり親家庭の母親・父親が直面する処遇の改善を進めるとともに、平常時から課題とされてきた養育費の確保、教育費負担の軽減、健康支援等の改善に向けた取り組みが不可欠である。

## 7 生活保護制度の課題とその改革策

### (1) 生活保護の課題

1990 年代後半以降増え続け、特にリーマンショック後に急増していた生活保護利用者（被保護実人員）数は、2015 年頃をピークに減少しており、コロナ禍にあっても減少傾向にある [51]。しかし、コロナ禍の経済活動の停滞で収入が減少・消失した人は少なくなく、生活困窮者の多くが生活福祉資金の特例貸付<sup>13</sup>を受け [52]、また生活困窮者自立支援制度による住居確保給付金等の申請件数も、コロナ禍において急増している [53]。

このように生活状況が悪化していながら、個人の自助努力で凌いでいるケースや、家族・親戚・友人間などの相互扶助によって救済されているケースが相当数あると推測される。従来から指摘されている生活保護制度が抱えている問題が解消されていないからであると考えられる。これに対して「最終的には生活保護という仕組み」があると菅義偉首相は発言し（2021 年 1 月）、また厚生労働省も「生活保護の積極的活用を」と呼び

---

13 この特例貸付については、2020 年 9 月末までの貸付実績が 381 万件、貸付資金が 1 兆 4,447 億円に達した。その償還が 2023 年 1 月から始まっているが、生活困難な状況にある借受人が相当数いるため、償還免除要件の拡大等、こうした人々の生活再建のための支援策が求められる（全国社会福祉協議会政策委員会「コロナ禍貸付からみえる生活困窮者支援のあり方に関する検討会報告書」2022 年 12 月 22 日）。

かけていたが（2020年の年末）、生活保護の活用はそれほど活発ではなかった。

生活保護制度で設定されている利用に必要な条件は、生活保護基準によって計算される最低生活費より世帯収入が少ないことである。収入に加え、資産保有状況もチェックされ（ミーンズテスト）、手持ち金（預貯金）については申請時に最低生活費の半額のみが保有可能であり、稼働能力を有する場合にはその活用が求められる。親族等の扶養義務は保護に優先することになっている（生活保護法4条）。

生活保護基準、とりわけ生活扶助基準は、2003年以降削減される傾向にあり、2013年の基準改定で多くの世帯類型で減額された<sup>14</sup>。そのことは生活保護の利用に必要な条件が厳しくなることを意味する。加えて現在の資産、とりわけ手持ち金（預貯金）と車の保有条件は非常に厳しい。ある試算によれば、所得基準と住宅・車・手持ち金の三つの資産要件を考慮すると、生活保護基準未達の割合は、2009年で0.36%にすぎず、同年の保護率である1.49%を大幅に下回る[54]。現状の厳しい資産要件を緩和しなければ、収入が生活保護基準を下回る世帯でも、それを利用できるようにはならない。

生活保護制度で設定されている利用に必要な条件に当てはまるか否かを、当事者が自分で判断することはかなり難しい。生活保護基準は、地域ごと世帯構成ごとに異なり、そもそも生活保護制度の運用上では、原則に対する多数の例外があつて、世帯状況によっては車の保有も認められる。制度の運用が複雑であり、運用する側の裁量が大きいという根本的な問題がある。民間の支援団体が、それを克服するため、最低生活費を自分で計算できるソフトを公開している<sup>15</sup>。しかし、自分の最低生活費を下回る収入しかないことを証明するのに求められる内容や書類は、世帯状況によって異なり、そもそも帳票類を集めるのは骨の折れる作業であつて、それが困難な身体状況や精神状態にある人々が少なくないとも考えられる。

これらの事情もあつて、生活保護制度で設定されている利用に必要な条件に当てはまるかもしれないが、利用申請しない事態が生じていると考えられる。加えて、報道等によく取り上げられるのが、申請すること自体が困難な生活状況にあるのに、利用に際しては申請が原則であること（いわゆる「申請主義」）、申請先の自治体窓口（福祉事務所）の担当者が法に適った対応をしない（いわゆる「水際作戦」）、という問題もある[55]。

「申請主義」を通すのであれば、まず制度の複雑さを軽減する手立てがとられなければならない。これも民間支援団体の工夫によって、生活保護申請書を作成し、東京23区

---

14 生活保護基準とは、生活保護法8条により厚生労働大臣が定める基準で、国民の消費動向、他制度による給付の額、物価動向等を総合的に勘案した上で毎年度所要の改訂が行われる。2013年の基準改定（生活保護費の減額）については全国各地で処分の取消しを求める裁判が提起されており、2023年5月末段階で高裁判決2件、地裁判決21件が出されている（裁判例については、「いのちのとりで裁判全国アクション」のHP(<https://inochinotoride.org/>)を参照)。そのうち11地裁判決で違法判断が下されていることを考えると、生活保護の保護基準が十分であったか（現在も十分であるか）について、専門的知見、統計等の客観的数値などを尊重し検討することが不可欠である。

15 初期には、湯浅誠、『貧困襲来』山吹書店、2007年の付属品として最低生活費計算ソフトCDが出された。現在では、検索サイトから「最低生活費 計算ツール」と入れるといくつかヒットし、オンライン上で最新版を入手可能である。

に限り FAX 申請できるサイトが公開されている [56]。また、「水際作戦」に対しても、民間支援団体の支援者や弁護士・行政書士に助けを求めることができた場合には、支援者らによって被害が明らかにされ、彼らが申請に同行することによって行政の対応が正される場合がある。

さらに、生活保護法は私的扶養について、扶養義務者がいたとしても、その扶養の履行は生活保護に優先するが要件ではないと定めている。しかし、実務では利用申請に際して扶養照会という申請過程の手続きがとられ、これが利用者の心理的障壁となる。一般的には生活保護申請をしたということ、とりわけ親族には知られたくないと考える。しかも、扶養照会をしても実際に仕送りをした親族は1%に満たず、扶養照会は必ずしも実効的とはいえない<sup>16</sup>。日本の民法上の扶養義務者の範囲は、配偶者間・親子間・兄弟姉妹間およびその他の3親等内の親族であり、配偶者間や未成年者に対する親（あるいは家計を同一とする同居者）としている諸外国に比べて広い [57]。利用者の視点から考えると、これを限定することを考えるべきである。

## (2) 改革案

以上で指摘してきた生活保護制度の抱える課題と改善策は、以下のように要約できる。

①生活保護基準によって保障される最低生活費について、「貧困から守る」水準を確保する。②手持ち金の保有限度額を引き上げる。③車の保有条件を緩和する。④制度利用の物理的障壁を下げる（たとえば、申請窓口のサービスの量と質を改善、申請方法の多様化など）。⑤扶養義務者の範囲を生活保持義務関係（配偶者及び未成熟子）に限定する<sup>17</sup>。⑥保護の利用は世帯単位となっているが、世帯分離の措置も多数執られている上に、その内容が分かりにくいため、個人単位も視野に入れるべきではないか。

第1点（①）に関わって、公的な最低所得水準、最低生活保障の妥当な水準、生活の「最低限」を設定する必要がある。現在は、事実上、公的な最低所得水準は、生活保護基準に依っている。生活保護基準が適切な最低生活水準を保っているか否かを検証する必要がある。生活保護基準の水準は、生活保護制度のみでなく、他の社会保障、社会福祉、税、最低賃金など多数の制度に影響を及ぼしている。現在、物価高が続く中、生活保護基準額は据え置かれる傾向にあり、制度を利用している人にとって、果たして生活保護の給付が十分であるか検討が不可欠である。

---

16 朝日新聞が全国74市区で実施した調査において、22万7984人に扶養照会したところ、実際に仕送りをした親族はのべ1,564人（約0.7%）であった（朝日新聞2023年3月27日）。

17 生活保護法4条2項は、扶養義務者の扶養は「保護に優先して行われる」ものと定めているが、厚生労働省は、扶養義務の履行が期待できないと判断される扶養義務者には、基本的には扶養照会を行わない取扱いとしているとの事務連絡を発出している（「扶養義務履行が期待できない者の判断基準の留意点等について」令和3年（2021年）2月26日）。なお、この旨を「生活のしおり」に記載していない自治体があり、また照会実施にも自治体毎に大きな開きがあることが報道されている（東京新聞2022年1月22日、同年9月4日など）。

## 8 まとめ

コロナ禍は、労働者の雇用のみならず、増加している「雇用類似の働き方」のフリーランスの就業にも危機をもたらし、さらに多くの国民の生活に重大な影響を与えている。それらはSDGsが掲げる健康と福祉（目標3）、ジェンダー平等（目標5）、働きがい（目標8）の実現を妨げており、その克服は雇用と社会保障の持続可能性を維持するために不可欠である。本見解では、特にコロナ禍で明らかになったセーフティネットの綻びに着目して、その整備についての検討結果を示している。

コロナ禍の雇用への影響は、産業や雇用形態によって大きな違いが見られる。負の影響は、人との対面が必要な産業で顕著であり、そこでは女性の割合が、そしてまた非正規雇用の割合が高い。こうした問題は、伝統的に非正規雇用が持つ雇用不安、非正規雇用と正規雇用間の労働条件格差、雇用におけるジェンダー格差と深く関わっており、格差や負荷の解消が課題となる。この10年間に非正規雇用の労働条件改善策が講じられてきたが、コロナ禍の中でその不十分さ・綻びが改めて顕在化している。各種政府文書は、その改善策を提案し、部分的な法改正につながっているが、十全なセーフティネットの再構築の途上にあるといえる。

雇用危機に対応するのが雇用保険制度であり、コロナ禍でも大きな役割を發揮したが、同時にその抱えている課題も明らかになっている。雇調金制度が積極的に活用されたが、その利用が急増したために財源問題が生じている。また、部分的には臨時的な条件緩和（雇用保険の基本手当日数の拡大など）や、この制度の利用から排除されている労働者に対する緊急的支給（休業支援金など）による対応がなされてきた。雇用における重要なセーフティネットである雇用保険制度の持続可能性を確保するために、雇用保険の被保険者の範囲の拡大や、転職・労働移動への対応強化（教育訓練）が求められる。

コロナ禍での新たな問題として、雇用類似の働き方をしている自営業者の就業の危機とそれへのセーフティネットの不備が明らかになっている。この数十年間に、情報通信技術を活用した新たな就業形態（プラットフォーム・ワーク、クラウドワーク、フードデリバリー配達員等）が増加しているが、労働保険（労災保険と雇用保険）を含む労働法は、「労働者」を対象とし、「自営業者」には適用されない仕組みとなっている。国際的にもそれへの対応が焦眉の課題となり、多くの国でそれへの取り組みが始まっている。日本でもこうした就業者について、労災保険の特別加入制度の拡大などの対応策が講じられてきたし、2023年度通常国会でフリーランス取引適正化法が成立し、その就業条件の整備がされたが、それでは十分ではない。これらの者へ労働法（労災保険法、雇用保険法、労契法等）の適用を拡大する法政策が必要となっている。

ひとり親家庭、とりわけ母子家庭の貧困問題が深刻であるが、それも非正規雇用やジェンダーの問題とつながっている。コロナ禍で生活面も含めて家庭内で多くの困難に直面している者に対する多面的な支援制度、とりわけ公的な支援が求められる。



生活保護は、従来から指摘されてきたように、厳しい支給条件や「水際作戦」と言われる行政窓口における対応の問題、あるいは扶養照会や生活保護に付きまとうスティグマなど、利用を制限する要因が多くあり、その解消が重要な課題である。

本見解では、以上の課題と、その改善の方向を明らかにしている。その際に、個人の尊重、幸福追求権、経済的弱者の保護という憲法上の保障に基づいて社会政策や労働政策を設計・実装化することを重視している。

## <参考文献>

- [1] 厚生労働省、『平成 11 年厚生労働白書』第 2 章、1999 年、酒井正、『日本のセーフティネット格差』、慶應義塾大学出版会、2020 年
- [2] 経済対策閣僚会議、「改革先行プログラム」、2001 年
- [3] 湯浅誠、『反貧困』、岩波書店、2008 年。労働法におけるセーフティネットの再構築の課題を論じる文献として、「労働法におけるセーフティネットの再構築」、日本労働法学会誌 111 号（2008 年）所収の各論考
- [4] 笠木映里、「労働法と社会保障法」、論究ジュリスト 28 号（2019 年）21 頁以下
- [5] 日本弁護士連合会、「人間らしい労働と生活を保障するセーフティネットの構築を目指す宣言」（第 60 回定期総会）、2009 年  
[https://www.nichibenren.or.jp/document/assembly\\_resolution/year/2009/2009\\_2.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/assembly_resolution/year/2009/2009_2.html)
- [6] 最高裁大法廷昭和 47 年 11 月 22 日判決・刑集 26 卷 9 号 586 頁
- [7] 最高裁大法廷昭和 50 年 4 月 30 日判決・民集 29 卷 4 号 572 頁
- [8] 堀木訴訟・最高裁大法廷昭和 57 年 7 月 7 日判決・民集 36 卷 7 号 1235 頁
- [9] 朝日訴訟・最高裁大法廷昭和 42 年 5 月 24 日判決・民集 21 卷 5 号 1043 頁
- [10] 葛西まゆこ、「労働者保護と憲法 27 条」、法律時報 80 卷 12 号（2008 年）23 頁以下、武田芳樹、「社会労働領域と憲法学」、法律時報 85 卷 5 号（2012 年）37 頁以下、尾形健、「法曹実務にとっての近代立憲主義—社会権、立憲主義と福祉国家—」、判例時報 2303 号（2016 年）3 頁以下
- [11] 秋元美世、「ベーシック・インカム構想の法的検討」、日本社会保障法学会編『ナショナルミニマムの再構築』第 7 章、法律文化社、2012 年
- [12] ガイ・スタンディング著、池村千秋訳、『ベーシックインカムへの道』、プレジデント社、2018 年
- [13] 井手英策「財政とベーシックインカム」、佐々木隆治・志賀信夫編、『ベーシックインカムを問いなおす その実現と可能性』第 4 章、法律文化社、2019 年
- [14] 厚生労働省、「新型コロナウイルス感染症に起因する雇用への影響に関する情報について」、2023 年  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/koyou/koyouseisaku1.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/koyouseisaku1.html)
- [15] 総務省、「労働力調査（詳細集計）2021 年（令和 3 年）平均結果」、2021 年
- [16] 内閣府、「平成 18 年度版年次経済財政報告書」、2006 年
- [17] 総務省、「労働力調査（基本集計）」「主な産業別非正規の職員・従業員数」、2023 年
- [18] 文部科学省、「新型コロナウイルス感染症の影響による学生等の学生生活に関する調査（結果）」、2021 年

[https://www.mext.go.jp/content/20210525-mxt\\_kouhou01-000004520\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20210525-mxt_kouhou01-000004520_1.pdf)

- [19] 受給者数・申請者数の推移については、労働政策研究・研修機構（JILPT）、「国際比較統計：失業給付受給者数・申請者数の推移（月次、実数）」、2023年  
<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f10.html>
- [20] JILPT、「雇用調整助成金の政策効果に関する研究」、2017年、JILPT、「雇用調整助成金の支給実態—リーマン・ショックからコロナ禍1年目にかけて—」、2023年
- [21] JILPT、「雇用調整助成金および休業支援金・給付金の申請件数（週次）」、2023年  
<https://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/covid-19/f/f12.html>
- [22] 八代尚宏、「市場原理とセーフティネット」、日本労働研究雑誌 534号（2004年）4頁以下
- [23] Thorsten Schulten/ Thorsten Müller, Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise, WSI Policy Brief Nr. 3804/ 2020、天瀬光二ほか、「諸外国の雇用維持政策」、JILPT、2022年
- [24] 丸谷浩介、「雇用保険の国庫負担」、季刊労働法 278号（2022年）2頁以下、平田充、「雇用保険法改正について」、季刊労働法 278号（2022年）26頁以下
- [25] たとえば「企業の方向け」について  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou\\_iryuu/dengue\\_fever\\_ga\\_00007.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/dengue_fever_ga_00007.html)
- [26] 首都圏青年ユニオン・首都圏青年ユニオン顧問弁護士、「シフト制労働黒書」、労働法律旬報 1992号（2021年）
- [27] 厚生労働省、「いわゆる『シフト制』により就業する労働者の適切な雇用管理を行うための留意事項」（2022年1月7日）  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_22954.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_22954.html)
- [28] 山本陽太、「ドイツにおける呼出労働をめぐる法規制の現状」、労働法律旬報 1996号（2021年）14頁以下、石川茉莉、「フランスにおける『シフト制』労働に関わる法規制」、労働法律旬報 1996号（2021年）23頁以下
- [29] 総務省、「労働力調査」「雇用形態、年齢階級別役員を除く雇用者数」、各年
- [30] この調査の基になった厚生労働省、「令和2年有期労働契約に関する実態調査（事業所調査）」、2020年、厚生労働省、「令和3年有期労働契約に関する実態調査（個人調査）」、2021年も参照。
- [31] 厚生労働省、「多様化する労働契約のルールに関する検討会報告書」、2022年  
<https://www.mhlw.go.jp/content/11201250/000928269.pdf>
- [32] 神吉知郁子、「変容する雇用社会と労働法における世代問題」、法律時報 91 卷 1号（2019年）29頁以下
- [33] 内閣府、「令和3年版 男女共同参画白書」、2021年
- [34] 周燕飛、「コロナ禍での女性雇用—マクロ統計とミクロ統計の両面から」（第115回

- 労働政策フォーラム「新型コロナによる女性雇用・生活への影響と支援の在り方」、2021年  
[https://www.jil.go.jp/event/ro\\_forum/20210629/houkoku/01\\_kenkyu1.html](https://www.jil.go.jp/event/ro_forum/20210629/houkoku/01_kenkyu1.html)
- [35] 内閣府、「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会報告書～誰一人取り残さないポストコロナの社会へ～」、2021年  
[https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryo/pdf/post\\_honbun.pdf](https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryo/pdf/post_honbun.pdf)
- [36] 総務省、「労働力調査(基本集計)2021年2月分」、2021年
- [37] 野村総合研究所、「パート・アルバイト就業者の実態に関する調査」、2021  
[https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/news/newsrelease/cc/2021/210301\\_1.pdf](https://www.nri.com/-/media/Corporate/jp/Files/PDF/news/newsrelease/cc/2021/210301_1.pdf)
- [38] 内閣府、「令和3年版 男女共同参画白書」、2021年
- [39] 参議院厚生労働委員会(2007年5月22日)での政府答弁
- [40] 和田肇、「パートタイム労働者の均衡・均等処遇の法政策」、和田肇・緒方桂子編『労働法・社会保障法の持続可能性』第6章、旬報社、2020年、山田省三、「パート・有期雇用労働者に対する均等待遇原則と同一労働同一賃金原則」、森ます美・浅倉むつ子編、『同一価値労働同一賃金の実現』第7章、勁草書房、2022年
- [41] 森ます美、「変動する賃金環境と同一価値労働同一賃金制度の設計」、森ます美・浅倉むつ子編、『同一価値労働同一賃金の実現』第8章、勁草書房、2022年
- [42] 総務省、「労働力調査(基本集計)2022年(令和4年)平均結果の要約」  
<https://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/ft/pdf/index1.pdf>
- [43] 濱口桂一郎、「新型コロナウイルス感染症の問題が発生する前の通常月と比較した仕事をしている時間」、濱口桂一郎『フリーランスの労働法政策』、日本労働政策・研修機構、2022年
- [44] 経済産業省「持続化給付金の申請と受給について」  
<https://www.meti.go.jp/covid-19/jizokuka-info.html>
- [45] 経済産業省、「『雇用関係によらない働き方』に関する研究会報告書」、2017年  
<https://www.meti.go.jp/report/whitepaper/data/pdf/20170330001-2.pdf>  
厚生労働省・前掲検討会報告書(2018年3月30日)、厚生労働省(2018)、「雇用類似の働き方に係る論点整理等に関する検討会中間整理」、2018年
- [46] 有田謙司、「安全衛生・労災補償の法政策と法理論」日本労働法学会編『講座労働法の再生第3巻 労働条件論の課題』第11章、日本評論社、2017年
- [47] 鎌田耕一、「雇用によらない働き方をめぐる法的問題」、日本労働研究雑誌706号(2019年)4頁以下
- [48] 内閣府・コロナ禍の女性への影響と課題に関する研究会、報告書～誰一人取り残さないポストコロナの社会へ～」、2021年  
[https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryo/pdf/post\\_honbun.pdf](https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryo/pdf/post_honbun.pdf)

- [49] Bertelsmann Stiftung, Lenze, Anne (Hg.), Alleinerziehende weiter unter Druck - Bedarfe, rechtliche Regelungen und Reformansätze, 2021.
- [50] Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverbände e.V.  
<https://www.vamv.de/vamv-startseite>
- [51] 厚生労働省、「被保護人員、保護率、被保護世帯数の年次推移」  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12201000/000908527.pdf>  
「被保護者調査（月次調査）」  
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16.html>
- [52] 厚生労働省、「暮らしや仕事の情報、緊急小口資金等の特例貸付実績」、2022年  
<https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kurashiyashigoto.html>
- [53] 厚生労働省、「生活困窮者自立支援制度の現状について」、2022年  
<https://www.mhlw.go.jp/content/12002000/000946392.pdf>
- [54] 渡辺久里子・四方理人、「所得・資産を用いた生活保護基準未満世帯の推移」、三田学会雑誌 111 巻 4 号（2019 年）463 頁以下
- [55] コロナ禍での福祉事務所の現状については、稲葉剛・小林美穂子・和田静香、『コロナ禍の東京を駆ける—緊急事態宣言下の困窮者支援日記』、岩波書店、2020 年
- [56] フミダン生活保護申請 <https://fumidan.org>
- [57] 第 3 回社会保障審議会生活保護基準部会（2011 年 6 月 28 日）・資料 1 の「諸外国の公的扶助制度の比較」

## <参考資料><審議経過>

令和3年(2021年)

- 1月6日 セーフティネットと法分科会(第1回)  
役員の選出  
和田 肇「セーフティネットと法分科会の構想・計画」  
「学術の動向の企画」についての議論
- 3月8日 セーフティネットと法分科会(第2回)  
廣瀬真理子「第24期における検討事項と残された課題」  
「提言の全体構想、基本概念の整理、扱うべき論点やアプローチの仕方  
など」についての議論
- 8月4日 セーフティネットと法分科会(第3回)  
川嶋四郎「法的セーフティネットとしての民事訴訟システムについて  
ー『民事訴訟のICT化』の動向を踏まえて」  
秋元美世「ベーシック・インカム/ユニバーサル・ベーシック・サービ  
スとセーフティネット」
- 9月2日 セーフティネットと法分科会(第4回)  
丸谷浩介「全世代型社会保障の課題」  
和田 肇「コロナ禍で明らかになったセーフティネットの課題ー  
リーマンショック時と比較して」

令和4年(2022年)

- 3月22日 セーフティネットと法分科会(第5回)  
廣瀬真理子「社会的セーフティネットーEUの動きを参考にしながら」  
岩永理恵「コロナ禍における生活保護・生活困窮者自立支援制度の実態  
と課題」
- 3月30日 セーフティネットと法分科会(第6回)  
有田謙司「コロナ禍におけるイギリスの雇用維持・所得補償政策」  
只野雅人「学術の動向3月号企画: コロナ禍とどう向き合う  
ー公衆衛生上の危機と私たちの社会」の紹介  
見解案の検討
- 7月22日 セーフティネットと法分科会(第7回)  
豊島明子「新型コロナウイルス感染症対策における行政と法」  
見解案についての検討
- 9月26日 セーフティネットと法分科会(第8回)  
濱口桂一郎(日本労働政策・研修機構労働政策研究所長)  
「コロナ禍と雇用」  
魚住明代「コロナ禍と家族(ひとり親家庭など)」

令和5年(2023年)

3月13日 セーフティネットと法分科会(第9回)

分科会提出「見解案」の査読のその後の進捗状況

「見解案」のフォローアップ

2023年度前期の計画

8月30日 セーフティネットと法分科会(第10回)

本庄 武 「出所者等の再犯防止対策とセーフティネット」

豊島明子 「行政法から見た生活保護裁判～生活保護基準引下げ訴訟における裁量審査を中心に～」