SURE 静岡大学学術リポジトリ
Shizuoka University REpository

ドイツにおける最低生活保障制度改革の検証

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学 公開日: 2010-02-08 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 布川, 日佐史 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10297/4530

様式 C-19

科学研究費補助金研究成果報告書

平成２１年３月３１日現在

研究種目：基盤研究(B)
研究期間：2006～2008
課題番号：18402022
研究課題名（和文）　ドイツにおける最低生活保障制度改革の検証

研究課題名（英文）　Research on Germany’s basic security benefit for job-seekers

研究代表者
布川　日佐史（FUKAWA　HISASHI）
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：70208924

研究成果の概要：
ドイツにおいて 2005 年に創設された求職者基礎保障は、利用しやすい制度として貧困を顕在化させ、700 万人に及ぶ就労可能な生活困窮者とその家族の最低生活を保障している。ワーキング・プア層への就労支援に弱点を抱えているが、就労先の創出や職業資格形成に新たな成果をあげている。また、給付額算定において子供が低くなりすぎることへの改善も取り組まれている。なお、実施主体については、職安と自治体による「協同体（ARGE）」は違憲だとされ、自治体独自の「自治体オプション」との競合がどのように収斂するかはまだ明らかでない。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合　計
2006 年度	3,900,000	1,170,000	5,070,000
2007 年度	3,800,000	1,140,000	4,940,000
2008 年度	3,900,000	1,170,000	5,070,000
年度			
年度			
総　計	11,600,000	3,480,000	15,080,000

研究分野：労働経済論
科研費の分科・細目：　（分科）経済学　（細目）経済政策
キーワード：求職者基礎保障、社会扶助、失業扶助、生活保護、就労支援、ワークフェア、ベーシック・インカム

１．研究開始当初の背景

ドイツにおける最低生活保障制度は、2005 年１月より就労可能な人への「求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）」と、就労不能な人への「社会扶助（社会法典Ⅻ）」の二本立てに再編された。それまで失業保険の給付日数を過ぎた要扶助失業者の生活を保障してきた「失業扶助」は廃止された。また、最後のセーフティネットである「社会扶助」から、就労可能な受給者及びその世帯員が切り出された。創設された求職者基礎保障が、要扶助状態にある就労可能な人及びその世帯員をまとめて引き受け、最低生活の保障と就労の支援を行なうことになった。社会扶助は就労不能な人のためだけの最低生活保障制度となった。

求職者基礎保障と社会扶助の基準額は同額に設定されているが、就労可能かどうかで要扶助者を区分し、どちらか一方しか受給できないという排他的関係が定められている。最低生活保障制度をカテゴリー別に再編し

たわけであり、この分野では戦後最大規模の制度改革が行なわれたのである。

求職者基礎保障の実施主体は労働行政機関とするという当初案が、2003 年末の法案採択直前の与野党合意により、自治体も実施主体になりうるということになった。労働行政機関（雇用エージェンシー）が主導する形態（ARGE）が原則とされている一方で、それと競争関係にある自治体主導の形態による実験（「自治体･オプション」）も全国 69 自治体で実施されてきた。この実験をもとに、雇用エージェンシー主導の形態と、自治体主導の形態との比較を行い、見直しが行われることになっていた（求職者基礎保障法第６ｂ条)。

２．研究の目的

本研究の目的は、制度改革がどのような成果と課題を生み出しているのかを、求職者基礎保障に重点を置いて、現地調査をもとに明らかにすることである。具体的には、カテゴリー化された最低生活保障制度のうち、就労可能な要扶助者を対象とする求職者基礎保障の就労支援の面での成果と、最低生活保障面での問題点を明らかにすることが本研究の目的である。

３．研究の方法

以下の３点に重点を置いて現地調査を行なうこととした。

（１）就労支援サービスを充実するというのが制度改革の最大目標である。新たに配置されたケースマネジャや、新たな雇用創出対策である「雇用機会（Arbeitsgelegenheit、求職者基礎保障法第 16 条 3 項)」に着目し、制度改革がどのような効果を生んでいるのか検討する。

（２）最低生活費（生計扶助基準給付額）の算定において、個別性原理や需要充足原理を尊重していた従来の方式ではなく、定額化（Pauschalierung）が進んだが、それへの評価を明らかにする。

（３）求職者基礎保障の実施主体が、雇用エージェンシー主導の形態と、自治体主導の形態とが競合している状況がどう収斂していくのか、自治体財政の負担問題の側面から明らかにする。

４．研究成果

（１）ヒアリング調査の実施

2006 年、2007 年、2008 年とドイツ現地調査を行ない、関係官庁の政策担当者、各地の実施機関、法律専門家、研究者に対してヒアリングを行った。

ヒアリング対象は、ヘッセン州社会労働省、ブレーメン州社会労働省、フレンスブルク市、マイン・キンチッヒ郡、フランクフルト市福祉局、ライン・マイン・ジョブセンター、ジョブセンター・フリードリスハインクロイツベルクなどの担当機関、ブレーマー・アルバイト、ジョブボルゼ・ミュールハイムなどの援助機関、ドイツ都市会議、ドイツ郡会議、ドイツ公私扶助連盟、ドイツ同権福祉連盟などの諸団体、社会裁判所判事、社会保障法専門弁護士、社会保障法や公的扶助を専門とする法律専門家、ベッカー教授(フランクフルト大学)、ハウザー教授(フランクフルト大学)、クラマー教授(デュッセルドルフ大学)、シュピンドラー教授（エッセン大学)、ハネッシュ教授(ダルムシュタット大学)、ミュンダー教授(ベルリン工科大学)などの研究者である。

（２）就労支援の遅れ

求職者基礎保障は、当初予測されたより多い 700 万人近い受給者の最低生活を保障している。求職者の労働市場への統合･就労支援が制度改革の最大目標であるが、制度立ち上げ当初の混乱状態は脱して一定の援助が始まったとはいえ、実施主体の組織形態そのものが問題とされる状況の中で、まだ十分な統合援助ができていない現状を明らかにした。他方で、ソーシャルワークが、「強制コンセプトの中のソーシャルワーク」の性格を強め、ケースマネジメント･プロファイリングなど、ソーシャルワークの手段が、管理のための手段に変わりつつある側面も明らかにした。

とはいえ、2006 年調査では、最適化プロセスが進んでいることが明らかになった。「需要共同体（日本の「世帯」に類似)」の範囲、妊婦に対する追加需要、不服申立の際の執行停止効力、統合協定の内容･拘束力、「1 ユーロジョブ」の紹介可能性などの解釈と運用に混乱が見られたが、オンブズ委員会の指摘を受け、「最適化」が進められた。それによって、「需要共同体」の範囲において若年者の扱いが変わった。「婚姻類似需要共同体」の認定方法も変わった。東西同額となった給付額については変更が検討されていた。

2007 年調査で明らかになったのは、受給者のうち、失業状態ではない人、いわゆるワーキング･プアが 150 万人に及んでいることと、求職者基礎保障は失業を重視した制度設計のため、ワーキング・プアを就労支援の対象に取り込めないというジレンマを抱えていること、である。ワーキング・プアの存在が顕在化したもとで、このジレンマをどう克服するかが新たな問題となっていた。

2008 年には、旧社会扶助の就労扶助（Hilfe zur Arbeit）からの変化を調査し、フランクフルト市やヘッセン州において、かつての就労扶助の担い手であった機関が新たに取り組んでいる資格のモジュール化や支援メニューの実態を明らかにした。

（３）給付額算定方式の問題―子どもの貧困
2006 年調査において、EU の相対的貧困指標との比較から、ドイツの生活扶助基準決定方式の特徴を明らかにした。一人世帯をとること、下位 20%をとることの問題性や、とりわけ子どもの基準率 60%の中に教育費用が含まれていないことなどを明らかにした。
2008 年には、子どもの最低生活費の算出に異議を表明した社会裁判所の判決を訳出し、ドイツにおける最低生活保障の基準額の算定に係る論点を明らかにした。

（４）実施主体の在り方
求職者基礎保障の対象者が予想以上に増加したため、約束された自治体財政の軽減は単純には進んでいない。自治体の規模や稼働能力を有する要扶助者の比率の違いによって、自治体間での財政負担軽減に違いが生じ、逆に負担増となる自治体も出きた。本研究は自治体財政負担の実態を継続的に捕捉しつづけることで、次なる制度見直しの方向性を検討してきた。
また、連邦制度改革により州の権限が強化されたことを受け、基礎自治体の枠を越えた新たな公法人設置の動きが出ていることがわかった（ヘッセン州）。
求職者基礎保障の実施にあたっては、連邦の労働行政と、自治体の福祉行政が協同機関（ARGE）を作ってきた。しかし、それは混合行政であり、憲法違反であるという訴訟がおこされ、連邦憲法裁判所第 2 小法廷は 2007 年 12 月 20 日にこの形態は違憲であるとの判決を下した。この判決文を訳出し、判決のポイントを明らかにした。またそれをうけ、実施機関がどのように見直されようとしているのか、その動向と論点を検討した。
職安と自治体による「協同体（ARGE）」と「自治体オプション」との競合が続いており、どのように収斂するかがまだ明らかでない状態である。

（５）研究成果報告
３年間の研究成果については、2008 年 10 月の社会保障法学会において上田真理（研究分担者）嶋田佳宏（連携研究者）が概要を報告した。それをもとに 2008 年 12 月に来日中のミュンダー教授（ベルリン工科大学）と意見交換を行い、研究の最終とりまとめを行った。その成果については日弁連および日本司法書士会のシンポジウムで布川がミュンダー教授ともども報告をした。
2009 年 3 月に嶋田が渡独し、本研究の最終研究まとめをハネッシュ教授（ダルムシュタット大学）などドイツ側研究者に報告し、意見交換する場を持った。

（６）研究成果の政策的理論的含意
2005 年度より、わが国の生活保護制度において自立支援プログラムが実施されてきた。生活保護は最低生活を保障するための所得保障だけでなく、第二の柱として自立支援に組織的に取り組むという動きがでてきたのである。生活保護における自立支援を検討する上で、稼働能力のある要扶助者に対して、最低生活保障と自立支援をどのように組み合わせて実施するか、その体制及び財源をどう確保するかが、重要な課題となっている。
本研究においてドイツにおける制度改革とその後の展開を検討することによって、日本の生活保護制度における自立支援施策に関わる論点を豊富にでき、生活保護に関する政策提言の内容を充実させることができた。また、社会政策学会や社会保障法学会で議論が始まった「福祉と就労」「社会的排除」「ワークフェア」「ベーシック・インカム」などに関わる理論課題について、日独の実態をもとに問題提起をしてきた。

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　１６件）
①嶋田佳広、ドイツ求職者基礎保障における保護基準―社会裁判所の違憲決定を受けて、と賃金と社会保障、1489 号、4-24、2009、無
②嶋田佳広、保護基準に対する司法審査の視座・ヘッセン州社会差合判所決定解題、賃金と社会保障、1489 号、29-35、2009、無
③嶋田佳宏、最低生活保障制度の変容－就労支援型公的扶助の特徴と課題、社会保障法、24 号、109-122、2009、無
④上田真理、求職者に対する基礎保障と最低生活保障の交錯：ハル４法と被用者保険の課題」、社会保障法、24 号、123-135、2009、無
⑤布川日佐史、生活保護法における自立支援と稼働能力活用要件、社会保障法、24 号、167-179、2009、無
⑥木下秀雄、最低生活保障制度における要保護性の判断と稼働能力活用義務―ドイツとの比較から、賃金と社会保障、1470 号、2008、無
⑦布川日佐史、ドイツにおける貧困の新たな顕在化―社会法典Ⅱ（求職者基礎保障）導入の効果、静岡大学経済研究、12 巻 4 号、123-136、2008、無
⑧武田公子、ドイツ社会扶助改革と自治体財政への影響、日本地方財政学会『三位一体改革のネクスト・ステージ』、123-143、2008、有
⑨武田公子、ドイツ統一後の自治体財政―地

域間格差の現状と施策、金沢大学経済学部論集、28 巻 2 号、197-221、2008、無
⑩上田真理、被用者社会保険適用対象に対する国家規制（７・完)、福島大学行政社会論集、20 巻 2 号、1-76、2008、有
⑪嶋田佳広、ドイツにおける若者支援の制度化と半公的化、木下他編著、若者の雇用・社会保障、日本評論社、167-188、2008、無
⑫布川日佐史、最低生活保障基準の確定に向けて、静岡大学経済研究、11 巻 4 号、79-90、2007、無
⑬武田公子、ハルツⅣ改革とドイツ型財政連邦主義の行方、金沢大学経済学部論集、27 巻 2 号、49-173 、2007、無
⑭上田真理、被用者社会保険適用対象に対する国家規制（６)、福島大学行政社会論集、19 巻４号、29-83、2007、有
⑮上田真理、被用者社会保険適用対象に対する国家規制（５)、福島大学行政社会論集、19 巻３号、1-57、200７、有
⑯嶋田佳広、生活保護と就労支援―ハルツ第Ⅳ法改革からの示唆、季刊労働法、217 号、108-124 、2007、無

〔学会発表〕(計　６件)
①嶋田佳宏、最低生活保障制度の変容－就労支援型公的扶助の特徴と課題、日本社会保障法学、2008 年 10 月 12 日、東洋大学
②上田真理、求職者に対する基礎保障と最低生活保障の交錯：ハルツⅣ法と被用者保険の課題」、日本社会保障法学会、2008 年 10 月 12 日、東洋大学
③布川日佐史、生活保護法における自立支援と稼働能力活用要件、日本社会保障法学、2008 年 10 月 12 日、東洋大学
④布川日佐史、わが国の生活保護改革論議とワークフェア、社会政策学会、2007 年 10 月 13 日、龍谷大学
⑤武田公子、ドイツ統一後の自治体財政―地域間格差の現状と施策、日本財政学会、2007 年 11 月 28 日、明治大学
⑥上田真理、「若者」と社会保険、日本社会保障法学会、2007 年 5 月 19 日、法政大学

〔図書〕(計　２件)
1)布川日佐史、山吹書店、生活保護の論点、2009、193
2)木下秀雄・脇田滋・井上英夫共編、日本評論社、若者の雇用・社会保障、2008、266

６．研究組織
(1)研究代表者
布川　日佐史（FUKAWA　HISASHI）
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：70208924

(2)研究分担者
木下　秀雄（KINOSHITA　HIDEO）
大阪市立大学・法学研究科・教授
研究者番号：50161534

上田　真理（UEDA　MARI）
福島大学・行政政策学類・准教授
研究者番号：20282254

(3)連携研究者
庄谷　怜子（SYOYA REIKO）
仏教大学・社会福祉学部・教授
研究者番号：40071211

武田　公子（TAKEDA　KIMIKO）
金沢大学・人間社会学域経済学類・教授
研究者番号：80212025

嵯峨　嘉子（SAGA　YOSHIKO）
大阪府立大学・人間社会学部・専任講師
研究者番号：30340938

嶋田　佳広（SHIMADA　YOSHIHIRO）
札幌学院大学・法学部・講師
研究者番号：40405634

瀧澤　仁唱（TAKIZAWA　HITOHIRO）
桃山学院大学・法学部・教授
研究者番号：60226959

前田　雅子（MAEDA　MASAKO）
関西学院大学・法学部・教授
研究者番号：90248196