

ドイツ最低生活保障制度研究：制度の仕組みと運用

著者	田畑 洋一
号	20
学位授与機関	Tohoku University
学位授与番号	文博第307号
URL	http://hdl.handle.net/10097/57331

た ばた よう いち 田 畑 洋 一

学位の種類	博士(文学)
学位記番号	文博第 307 号
学位授与年月日	平成21年 3月25日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
研究科・専攻	東北大学大学院文学研究科(博士課程後期3年の課程) 人間科学専攻
学位論文題目	ドイツ最低生活保障制度研究 —制度の仕組みと運用—
論文審査委員	(主査) 教授 吉原直樹 教授 長谷川公一 教授 正村俊之 教授 佐藤勝則 准教授 永井彰 准教授 下夷美幸

論文内容の要旨

はじめ—問題の所在と研究課題

雇用状況がはかばかしい改善をみないドイツでは2005年1月、所得保障以上に就労を重視した最低生活保障制度(「ハルツIV」)が導入された。具体的には、従来の失業扶助とわが国の生活保護制度に当たる社会扶助を統合して、新たな給付＝「失業手当Ⅱ」を創設し、これを「求職者基礎保障給付」(Grundsicherung für Arbeitsuchende)として社会法典第2編に組み込み、同時に社会法典第12編を社会扶助として再編したのである。

わが国でも生活保護が最低生活を保障するための所得の保障を行うだけでなく、就労可能な要扶助者に対する自立支援にも組織的に取り組むという視点から、2005年度より「自立支援プログラム」の導入を推進することとされ、「生活保護受給者等就労支援事業」に積極的に取り組む方針が示された。この「生活保護受給者等就労支援事業」は、ハローワークや福祉事務所の職員などにより構成される就労支援メニュー選定チームが生活保護受給者に対し、個別の面接を行い、本人の希望・能力等を考慮しつつ、適正な就労支援メニューを選定するとともに、これに基づき支援を実施するというものである。そのため、生活保護における自立支援を進める場合、就労可能な要扶助者の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のか、その体制をどう確保するのかが重要な課題となっている。

本研究においては、そうした改革の評価については短く触れるだけに留め、ドイツ社会保障の基底的

制度である最低生活保障制度の仕組みと運用に力点を置いて考察することにした。具体的には国内外の先行研究や自らの研究成果を踏まえつつ、制度改革の背景を考察し、新しい最低生活保障制度の構造を分析検討することとする。なぜならば、日独公的扶助制度の比較研究をするにも、またそうした検討作業の出発点としても、ドイツの新しい最低生活保障制度の構造を具体的かつ正確に理解し、その運用の実際を確認する必要があるからである。

就労支援と最低生活保障制度との関連、雇用保障行政と最低生活保障制度との関連、あるいは最低生活保障制度のあり方や就労支援のあり方などについて、ドイツの最低生活保障制度改革が多くの示唆と教訓をもたらしてくれる。制度改革、とりわけ最低生活保障制度の改革にあたっては、労働することの価値と意欲を高める改革の考え方と方向性を示すことが必要であるが、本研究はそのための一助になると思う。

本論文は、3部構成になっており、まず第1部では「労働市場改革と最低生活保障制度」と題し、第1章「ドイツ労働市場の低迷とハルツ委員会」、第2章「最低生活保障制度の再編成」、第3章「最低生活保障制度の仕組み」を取り上げた。多くの紙面を割いている第2部では最低生活保障制度の支柱である「求職者基礎保障制度」を取り上げ、請求権保有者、労働能力の活用と就労受入可能性、諸給付、所得および資産の算入、奨励・制裁、請求権等ならびに実施者を考察した。第3部では就労能力のない要扶助者を対象とする最低生活保障制度のもう1つの柱である「社会扶助制度」を取り上げ、基本原則、給付の種類と方法、実施者について論述した。だが、ハルツIV改革が導入されて数年が経過したいま、さまざまな問題点が指摘されるようになった。そこで「おわりに」では本論文の直接的目標ではないが、改革の若干の評価と課題に触れ、併せてわが国への示唆などについてまとめることとした。これらの内容の本論文は、いかにも静態的な制度論に傾いているが、わが国では例をみないドイツ公的扶助制度論になり得ると思う。

第1部 労働市場改革と最低生活保障制度

最低生活保障制度は、いかなる拠出も要せずに基本的ニーズを租税でカバーする最終のセイフティーネットである。しかし、ドイツの最低生活保障制度は、単なる「受け皿」としてのセイフティーネットではなく、労働と生活を分離せずに、より快適な生活の基礎は労働にあるという認識から構築されたシステムといってよい。その基本的考えはまさにワークフェアである。だが、脱工業化・サービス経済化あるいはグローバル化が進展している今日、その前提は必ずしも現実的とはいえない。そうだとすれば、雇用の機会を享受できるかどうかにかかわらず、平等に最低限所得をすべての市民に国家が支給するという仕組みも、財政的に成り立つのであれば、一定の合理性がある。こうしたベーシックインカムの実施には、一見すると膨大な費用がかかるように思える。たが、「各種の社会保障制度がベーシックインカムに統合されることやそれ自体が従来の社会保障制度に比べて単純な仕組み」であるため、その運営にあまり費用がかからないと考えることができるので、「必要な費用はそれほど膨大なものにはならないという見方ができる」¹⁾。しかし、現実的には、少なくとも近い将来において、ベーシックインカムの仕組みが全面的に導入されるとは考えにくい。この制度による就労へのインセンティブが失われるのを防止し、この構想の趣旨を活かしながら導入されたのが、今回のドイツ新最低生活保障制度であるといえよう。

いずれにせよ、実際は稼働能力のある失業者が社会扶助を受給するなど、両給付の対象者を明確に区別することができず、制度と予算の重複化を招いていた。また、失業扶助が連邦の費用で賄われるのは異なり、社会扶助は地方自治体の郡（Kreis）または郡に属さない市の管轄となっているため、社会

扶助支出は自治体にとって大きな負担になっていた。「ハルツⅣ」はこうした課題を解消することを狙いとするが、ここに創設された失業手当Ⅱの給付水準は社会扶助と同程度になるので、これは事実上の失業扶助と社会扶助の統合化である。この統合は、失業保険による通常の失業給付（失業手当Ⅰ）の受給を終了した長期失業者や稼働能力のある社会扶助受給者を労働市場に呼び戻し、失業の減少と就労率のアップを目指して行われるものである²。

しかし、「ハルツⅣ」が「痛み」を伴う改革だけに厳しい批判と多くの論争をまき起こした³。今回の改革による「失業手当Ⅱ」への移行は、人によってはこれまで受給していた失業扶助よりも受給額が低下することがあり、またそれを受け取るためには厳しくなった資産査定をクリアしなければならなくなる。こうした背景により、2004年8月以降は、失業者の多い旧東ドイツ地域を中心に、毎週月曜日に抗議デモが開催されていたが、さしたる混乱もなく同法は予定どおり2005年1月1日から施行された⁴。これによりドイツの最低生活保障制度は、社会法典第2編の求職者基礎保障制度と第12編の社会扶助制度から構成されることになった。

第2部 求職者基礎保障制度

長期失業者やワーキング・プアおよびその家族などに対応するのが求職者基礎保障制度である。その請求権については社会法典第2編第2章にその基準が定められている。受給資格者の範囲は社会法典第2編第7条によれば、①15歳以上65歳未満で、②就労可能な、③扶助を必要とする、④通常の居所がドイツ国内にある者などが社会法典第2編による給付を受けることになる。

加えて、就労可能な要扶助者と同一の要扶助世帯に生活する就労不可能な要扶助者にも給付が支給される。しかし、これらの人々は失業手当Ⅱではなく、特定の条件の下で社会手当と呼ばれる金銭給付を受ける（SGB第2編第28条参照）。反対に、社会法典第2編による現物給付およびサービス給付は、その給付により要扶助世帯の構成員の扶助必要性が解消または減少されるか、就労可能な要扶助者の労働適応に際し、障害が除去または減少される場合に限り、支給される（SGB第2編第7条）。

公的扶助としてのドイツの求職者基礎保障給付は、わが国の生活保護給付と同様、要扶助者の労働能力の活用を優先している。しかし、ここでいう労働能力の活用は、要扶助者の自立を助長するという法目的の実現の重要な手段であって、後述の収入と資産の活用と同一に捉えるべきではない。「労働そのものは、一どのような方法でその機会が提供されるにせよ一人格の発達の機会を与える手段であり…、自立生活を送るという人間の尊厳に値する生活の重要な基準である⁵」とし、ドイツでは労働能力の活用と収入と資産の活用とは区別し取り扱うという姿勢をとっている。

ところで、労働能力の活用という場合、どのような場合に就労が可能で、就労することを要求できるかが明確でなければ具体性を欠くことになる。この点、わが国の生活保護法とは異なり、ドイツ社会法典第2編では、就労可能で扶助を必要としている者が労働能力の活用を求められる要件として「就労受入可能性」（Zumutbarkeit）という概念を用いている⁶。すなわち、社会法典第2編では、労働能力活用義務を定めてはいるものの、求職者基礎保障給付を制限する要件としては、就労可能で扶助を必要としている者が「無理でない仕事」に就くことや「労働適応措置」を拒否した場合であるとし、同法第10条に「就労受入可能性」について規定している。

社会法典第2編第10条は、こうした規定を基本にしたものであるが、これは従前の規定よりも厳しくなっており、扶助申請者は社会的負担を軽減する義務がある故、基本的にはどのような仕事でも就労要求が可能であるとする立場に立たされている。社会法典第2編第10条によると、ある仕事が必要扶助者の以前の教育や仕事にふさわしくない、あるいは低く評価されているという理由だけでは、その仕事に就

労しなくてもよいということにはならない。以前の仕事に比べて職場への通勤距離が遠い、または労働条件が悪いなどを理由に就労を拒むことができないこと、すなわちすべての仕事就労受入可能であることを明らかにしている。ただし、①身体的、知的あるいは精神的な負担過重、②特殊な身体的負担、③児童養育を妨げる恐れ、④家族の介護、⑤その他の重大な理由などの場合は就労要求ができない⁷。

第3部 社会扶助制度

就労不能な要扶助者に対応するのが社会扶助制度であるが、これはドイツ社会保障制度の基底的制度として重要な位置を占めている。ドイツ社会保障は、保険原理、援護原理及び扶助原理に分けて、それぞれの体系の特徴が述べられるのが一般的であるが、その中でも社会扶助は扶助原理に基づく代表的な制度として、自己の所得及び資産によって生計を維持できない者あるいは生活困窮をもたらす特別な事情がある者に対して、民法上の扶養義務や他の社会保障給付を補足し、すべての者に対して、緊急避難的に人間の尊厳に値する最低限度の生活を保障する最後のよりどころとして重要な位置づけが与えられている。

ドイツの社会扶助法は、わが国と同様、その運用や解釈についての指針となる基本原則が定められている。その原則は両国ともに共通性がみられるが、基本的な点での重要な相違もみられる。その最大なものは、制度の運用と責任主体である。わが国の生活保護が国の業務とされ、保護費の4分の3が国庫負担とされているのに対し、ドイツの社会扶助は市と郡という地方自治体の任務とされ、これに州が加わって実施し、連邦政府は大枠を定めるだけで、費用についても負担しない。このほか、保護の開始がわが国では申請主義であるのに対し、ドイツでは職権開始とされていることも異なる点である。そうしたことを念頭に、第3部では社会扶助の構造について検討したが、ここではドイツ社会扶助法の基本原則について簡単に述べておくことにする。

社会扶助制度の原則としては、(1) 人間の尊厳にふさわしい生活を送ること、(2) 自助のための扶助、(3) 後順位性（①自己能力の活用、②所得と資産の活用、③第三者扶助と資産の活用）、(4) 個別性の原則、(5) 法律上の扶助請求権、(6) 需要充足原則がある。このうち、ドイツ特有の需要充足原則の意味するところは、該当者の現在直面している困難な状況において、具体的で個人的な需要を社会扶助がカバーしなければならない、ということである。ここから若干の結論、すなわち①請求権の譲渡不可能性、②担保差押の禁止、③職権保護（わが国は申請保護）、④過去に遡る扶助の不可性、⑤困難な境遇が終了した際の給付停止、⑥困難な境遇の原因の非重要性などが導き出される。しかし、就労受入可能な仕事に従事するのを拒否する者は、生活扶助の削減を甘受しなければならない。故意にまたは重大な過失のために起こした反社会的行動により、社会扶助実施の要件を自らあるいは近い親類の者に招来させた者は、社会扶助実施者より社会扶助の返還を要求されることがある⁸。

おわりに

ドイツで展開されている抜本的な労働市場改革がわが国の今後の政策に示唆するものは少なくない。何よりも、労働市場政策は総合性と体系性を必要とするものであり、かなりの財政出動をも不可欠の前提とするという実態は、スポット的な対応の繰り返しによっては労働市場改革を進めることができなかったわが国にとって大いに参考になろう。さらに、具体的な内容については、特に以下の点がポイントとなるように思われる。

第一に、ドイツの公共職業安定機関が、雇用エージェンシーとして生まれ変わり、自治体との協働のもとに失業手当Ⅱの受給者に対する就労促進機能を積極的に果たしている点は、わが国の公共職業安定

所の機能強化を考える上で見逃せない。もちろんわが国でも、ハローワークの役割はたびたび見直され、自治体の雇用所轄部門との連携もないわけではないが、今後格差社会の是正が本格的に問題となることを踏まえると、特に若年者の就労支援やニート対策、さらには最低賃金法改正による生活保護と賃金政策とを意識した対応については、ハローワークの機能の拡大にとどまらず、部分的には地域の自治体や労働基準監督署との一体化も視野に入れた抜本的な見直しが必要になる可能性が否定できない。ドイツの経験は、そのための貴重な参考事例になるはずである。

第二に、ドイツにおける若年者、高齢者、低技能者に対する具体的施策は、常に社会保障との連携をベースとしている。特に社会保険料負担を公的資金でサポートして就労意欲を高めることや、職業訓練の多彩なバリエーションを用意して職業能力の向上と資格のステップアップを促すことなどは、わが国における雇用保険の有効な支出を検討するに当たって見逃せない。既に、わが国では雇用三事業の見直しが行われた。新しい雇用保険の活用方法は、フリーターや職業能力に欠ける若年者、そしてリストラされる中高年労働者などによる低賃金労働市場を固定化させないということの一つの主要な目的とすべきであろう。ドイツの経験はそのための基本的参考事例となりうるのである。

第三に、政府の経済財政諮問会議では労働問題について専門委員会を設け、格差社会固定化を阻止することなどを目的として議論が進んでいるが⁹、そこでの基本理念の一つが「就労促進型福祉への転換」であり、これはまさにドイツにおける低賃金労働市場対策の理念と共通した発想であろう。そしてドイツでは、これについてハルツ改革施行当初のミニ・ジョブ制度が功を奏しなかったことを踏まえて、コンビニ賃金政策重視への転換が模索されていることは既にみたとおりである。わが国でも、就労による所得の底上げを図り、格差固定社会を阻止するために、賃金と公的サポートとの組み合わせによる労働者の支援は積極的に検討するに値する政策である。ドイツのこれに関する状況の推移は、今後も十分に注視し続ける必要があるだろう。

いずれにせよ、ドイツにおいては稼働能力のある者とない者を制度上分離し、ワークフェアの考えとベーシックインカム趣旨を活かした抜本的な制度再編が行われたのであるが、わが国における改正は部分に留まり、しかも福祉事務所の実施体制が弱体化するなかで、2005年度より「生活保護受給者等就労支援事業」に積極的に取り組む方針が示されている。こうした就労支援の方策のあり方については、時間をかけてその妥当性、有効性が確認されなければならないが、その解答はドイツの制度再編の背景の一つに示されているように思う¹⁰。要保護者に対する就労支援については、稼働能力の有無を明確に区分することなく、曖昧のうちに実施するとなれば、その効果は限定されたものとなり、非効率でもあろう。

わが国では生活保護法という単一の制度が性格の異なる対象を丸抱えし、制度運営のなかで就労可能な要保護者を事実上排除しているが、ドイツでは既述のように就労可能な要保護者と就労不能な要保護者に二区分し、いずれにも同額の最低生活保障を行っている。

わが国がドイツのハルツ改革に学ぶとすれば、稼働能力の無い、または就労できない状況にある要保護者には生活保護給付を保障し、稼働能力のある要保護者については、その給付を求職者基礎保障給付と位置づけ、生活保護水準の給付内容と同一の失業給付と就労支援給付を同時に保障できるようにするための法構造を含め抜本的改革を断行することであろう。しかし、わが国がドイツのような抜本的改革を行うに必要な社会的基礎条件を欠き、改革の機が熟せず、また現行の生活保護法の枠内における改革しかできないとすれば、長期失業者やワーキング・プアなどの稼働能力のある要保護者に対しては、現行の生活保護法の枠内に、たとえば「求職者・低所得者扶助」を新設し、同時に実施する就労支援については、福祉事務所内で行うのではなく、ハローワークを通じて全域的に展開できるような仕組みの創設

が必要である。そして国・自治体に対する雇用創出の義務化やドイツにみるような途切れのない保障を行うことを原則とすべきである。他方では、皆年金・皆保険の実を上げるため、年金、医療、介護等の保険料の負担を国が引き受け、失業者が経済的な負担をすることなく社会保険に編入される道を模索する必要がある。

ドイツの最低生活保障制度は単なる受皿としてではなく、雇用・労働と生活を分離せずに構築されたシステムであるが、わが国においては、制度運営における選別性・限定性が強化されて、事実上ワーキング・プアが排除されており、セイフティーネットとしての受け皿そのものが十分に機能しているとは言い難い¹¹。しかも、無原則に、さしたる理由も示されないまま、なし崩し的に生存権保障の原則がなかったかのような扱いを受けている。社会保障の権利が人間の尊厳・平等を基盤として成り立っている権利である以上、社会保障を必要とするにもかかわらず、その網から漏れる人があってよい理由はない。

近年、「小さな政府」論が強調され、セイフティーネットともいえる生活保護制度もそうした方向にそった見直しが行われようとしているが、「小さな政府」論を脱し、すべてを個人で賄わなければならない社会から最低生活需要が国の責任で適切に満たされる社会を創造する必要がある¹²。「いま、国家・市場・福祉の連環は大きな裂け目をのぞかせている¹³」が、こうした社会的亀裂を補整し、新たな社会的連帯を形成するにはセイフティーネットによらずしては不可能である。今日、金融危機による世界同時不況が深刻化し、非正規労働者、派遣労働者の解雇が容赦なく行われ、ホームレス・貧困層を大量に排出させているが、これらに対応するためにも最低生活保障制度・セイフティーネットの構築が急務である。

- 1) 平岡公一（2007）「貧困と社会的排除への対応」松村祥子編著『欧米の社会福祉』放送大学教育振興会、36頁。
- 2) 田畑洋一（2005）「ドイツ最新事情—失業扶助と社会扶助の統合・再編」鹿児島県地方自治研究所『自治研かごしまNo83』、47-51頁。
- 3) ドイツの有力週刊誌『Der Spiegel』（2004年第29号）はハルツIV改革について「新しい出発か、それとも凋落か?... 何百万人もの失業者は極度の損失を覚悟しなければならない。どんな仕事も今後は割り当てられるようになる。そして、失業者は減るのだろうか?」と報道した。これが引き金になってハルツIV改革に厳しい批判が向けられるようになった。
- 4) ドイツの新聞「Die Welt」（2005年3月7日付）の報道によると、「ハルツ改革」を支持する者が51%、不支持が41%となっている。また、失業扶助と社会扶助の統合には49%が賛成し、反対の42%を上回っており、国民は「ハルツIV」の実施後はそれを肯定的に捉えていることが分かる。
- 5) 1983年2月10日連邦行政裁判所判決、Bd. 67. S. 1。木下秀雄（2000）「稼働能力活用義務と扶助支給制限 - ドイツ連邦社会扶助法を手がかりとして」『賃金と社会保障No1270』、58-71頁。
- 6) この用語「Zumutbarkeit」は「無理でない仕事」または「適度な仕事」に就くことができるか否かというのが含意であるので、他の論考での訳「期待可能性」とするのではなく、「就労受入可能性」とした。田畑洋一「ドイツ求職者基礎保障給付—その意義と体系（Ⅱ）—」『鹿児島国際大学福祉社会学部論集第26巻第1号』2007年6月、43頁。
- 7) Steck/Kossens（2005）*Neuordnung von Arbeitslosen - und Sozialhilfe durch Hartz IV* C. H. Beck., S. 31-34.
- 8) Klinger/kunkel/Peters/Fuchs（2005）*Sozialhilferecht-SGB XII mit SGB II und AsylbLG*, Nomos., S. 76.

- 9) 野川忍 (2007) 「総括 ドイツ、フランスにおける取り組みと日本への示唆」『労働政策研究報告書』労働政策研究・研修機構、147頁。
- 10) それまでの就労支援は自治体で行っていたが、全国的にみると、各自治体の取り組みには濃淡があり必ずしも有効ではなかったことが改革の背景にあった (ドイツ公私扶助協会 Fuchs 福祉部長)。
- 11) 田畑洋一 (1997) 「公的扶助と貧困」古賀昭典編著『現代公的扶助法論』法律文化社、44頁。
- 12) 栃木一三郎・連合総合生活開発研究所編 (2006) 『積極的な最低生活保障の確立 - 国際比較と展望 -』第一法規、1-5頁。
- 13) 吉原直樹 (1996) 「都市空間と国家・市場・福祉」吉原直樹編著『都市空間の構想力』勁草書房、268頁。

論文審査結果の要旨

本論文は、2005年1月にドイツで導入された最低生活保障制度（「ハルツIV」）の仕組みと運用を国内外の先行研究や自らの研究成果を踏まえつつ、制度改革の背景を考察しながら明らかにしようとするものである。

本論文は3部構成からなり、第1部ではドイツ労働市場の低迷のなかでハルツ委員会の占める位置を考究することを通して、労働市場改革と最低生活保障制度の再編成の文脈が明らかにされる。そして新たに登場した最低生活保障制度が失業扶助と社会扶助の統合化をめざすものであることが指摘される。こうして論文全体を貫くテーマが開示されるとともに、第2部以降への導入が試みられることになる。

第2部では、最低生活保障制度の主軸である求職者基礎保障制度に焦点を据えて、その構造的特質が解明される。まず受給資格者の要件が請求権保有者、労働能力の活用と就労受入可能性等をめぐって、また諸給付の仕組みが労働適応のための給付と生活費保障給付の二つのカテゴリーに即して明らかにされる。次に所得および資産の算入方式が所得の査定と評価、所得参入時期、資産の活用等をめぐって説明され、さらに奨励システムと制裁および請求権、管轄・実施者、協力義務と法的救済が制度の根幹にかかわるものとして述べられる。そして求職者基礎保障制度と社会保障の関係が総括的に論じられる。

第3部では、最低生活保障制度のいま一つの柱である、就労能力のない要扶助者を対象とする社会扶助制度が取り上げられる。ここではそれを基本原則、給付の種類と方法、実施者に即して検討し、畢竟、ドイツ社会保障制度の基底をなすものとして把握される。同時に、こうした社会扶助制度が「人間の尊厳にふさわしい生活を送ること」を基本原則としながらも厳しい制約を伴うことが言及される。

最後に、述べられてきた最低生活保障制度がワークフェアの考えとベーシックインカム趣旨を活かした画期的な制度再編としてあることが指摘され、日本への援用可能性が強く示唆される。

本論文は、制度発足以降その動向が注目されていた最低生活保障制度全般について体系的に論じたものである。こうした制度の仕組みと運用の実際を詳細に論じたものは、先行研究では存在しない。

また、本論文によって示された知見が、生活保護における就労可能な要扶助者にたいする「自立支援プログラム」においてさまざまな課題に直面しているわが国の現状にたいして創建的な役割を果たすことが期待される。

よって、本論文の提出者は、博士（文学）の学位を授与されるに十分な資格を有するものと認められる。