

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 29 日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2009～2011

課題番号：21402011

研究課題名（和文）ドイツの最低生活保障・失業保障統合の法政策的研究

研究課題名（英文） legal and political Research of integration process of unemployment-security and minimum-security system in Germany

研究代表者

木下 秀雄（KINOSHITA HIDEO）

大阪市立大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：50161534

研究成果の概要（和文）：SGB2 の実施状況に関する多面的調査を計画通り実施し、2011 年には給付受給者自身に対する直接インタビューを行った。2010 年ドイツ連邦憲法裁判所基準額違憲判決について、移送決定を行った担当裁判官であるヘッセン州社会裁判所判事のボルヒャート氏との意見交換を行った。2010 年 9 月 23 日に、ドイツ・ダルムシュタット大学で日独比較研究シンポジウムを持ち、成果を、W.Hanesch, H. Fukawa, Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewahrung, 2011, Nomos, 319 として公刊した。

研究成果の概要（英文）：In 200-2011 we researched the enforcement process of integration of old BSHG and unemployment aid of old SGB3 into SGB 2 and SGB12 in Germany. Especially in September 2011 we have directly interview with recipients of SGB 2. We discussed legal issues of the standard of minimum security with the judge of Hessisches Landesozialgericht, Mr. Borchert. In 23. September 2010 we had a symposium in Darmstadt. We publish „Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewahrung, 2011, Nomos, 319 “ ed. by W.Hanesch and H. Fukawa.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
平成 21 年度	4,700,000	1,410,000	6,110,000
平成 22 年度	4,200,000	1,260,000	5,460,000
平成 23 年度	4,400,000	1,320,000	5,720,000
年度			
年度			
総計	13,300,000	3,990,000	17,290,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・社会法学

キーワード：失業、最低生活保障、求職者基礎保障、ドイツ、保護基準額、社会法典、生活保護

## 1. 研究開始当初の背景

日本でも非正規雇用が、特に若者層に広がっているが（2008年総務省労働力調査）、こうした低賃金労働者の増大は、同時に、最低生活保障の受給者数の増大に連動している（2008年総合研究開発機構報告書）。こうした雇用の不安定化、低賃金化と最低生活保障制度の再編については、アメリカやイギリスで開始されたワークフェアの試みが注目され、そうした視点からの研究動向が主たるものである（J.F. Handler, “Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe”, 2003）。

しかし、今回ドイツで実施されている最低生活保障と失業保障制度の統合は、15歳以上65歳未満の「稼得能力」を有する者について、「周縁的」生活困窮者でもなく、「失業者」でもなく、「求職者」として性格づけようとするものである（求職者基礎保障法（社会法典第2編））。そして、こうした「求職者」には、まず労働統合給付（同法第16条）を提供するとともに経済給付を基礎保障として給付する、という制度設計となっている。本研究に参加している研究者グループは、ドイツの実態を綿密かつ継続的に調査研究することによって（平成18年度から20年度にかけて実施した科学研究費基盤研究(B)「ドイツにおける最低生活保障制度改革の検証」（研究代表者・布川日佐史静岡大学教授）、ドイツのこの間の制度統合が、単なるワークフェアの試みとだけ評価することができないことを明らかにした。それはむしろ、ドイツ固有の雇用保障システムおよび社会保障制度全体の再編・変容の試みであると評価すべきである、というのが本研究の第一の出発点である。

そして、本研究はこれらの成果をさらに発

展させて、ドイツのこうした新たな制度再編が、新たな矛盾を伴っており、ドイツ自身がおおその解決策を模索中であることに注目し、その実態を法政策的視点からより具体的に分析することを目的とする。

## 2. 研究の目的

ドイツの新しい制度は新たな「実験」であるがゆえに、さまざまな矛盾を抱え、解決策を模索している。

(ア) ドイツの最低生活保障と失業保障を統合するという新しい制度は、連邦行政として位置づけられてきた労働行政と、地方自治体行政として位置づけられてきた最低生活保障行政を統合するものであるが、行政責任の明確化を目指す憲法上の「混合行政禁止」規定に違反するという憲法裁判所の判決が出されるに至っている（2007年12月20日）。これに対して、憲法規定自体の改正を目指して各政党、各利害関係団体が調整中である。

(イ) 財政的には、連邦財政負担と地方自治体負担との調整をめぐって、立法段階からの紛争がなお継続中である。

(ウ) 最低生活保障を雇用保障と結合することによって、低賃金労働を公費で補う賃金補填的機能が生まれ、かえって第一次労働市場の労働条件が低下する傾向が出てきている。

(エ) 求職者に対する職業訓練・職業紹介という「雇用保障制度的側面」と、個別的生活困難を抱える生活困窮者に対する「個別的生活援助（ケースワーク）」との結合方法がいまだ確立されていない。

(オ) 労働統合給付の受け入れを拒否した場合の制裁措置をめぐる紛争が増大し、規範的限界を具体的にどのように設定するか裁

判例も出てきている。

これらの問題は、形を変えて日本でも議論されている論点である。例えば、2005年度から生活保護制度に就労支援などの自立支援プログラムが導入され、推進が図られているが、こうした動向は社会政策学会でも、社会福祉学会でも社会保障法学会でも活発に議論されており、その中でドイツの政策的展開を具体的なレベルで明らかにすることは、日本の生活保護法をめぐる問題を解明するためにも有益な寄与を行なうものである。

本研究は、こうしたドイツの制度の抱える矛盾を解明するために、以下の3つの課題を有している。

(1) ドイツの2005年に再編された最低生活保障と失業保障の統合の実態を解明する

(2) この最低生活保障と失業保障統合の法的構造を明らかにする

(3) こうした最低生活保障・失業保障統合の政策的手段を、財政的、福祉学的、法的に総合的に明らかにする

### 3. 研究の方法

#### (1) 「定点継続調査」

これまで継続的に一定の地方自治体と実施機関に対し、すでに1998年から聞き取りを実施している。本研究では、それを引き継いで、フランクフルト市、ブレーメン市、ベルリン市、ライプツヒ市、において、それぞれ自治体レベルの制度実施機関と地方自治体に対する聞き取り及び具体的な就労支援、職業訓練の現場の調査を実施する。これによって、単なる統計資料の収集などにとどまらない、実施現場レベルでの問題状況を把握することができる。例えば、社会法典第2編の給付を担当する求職者基礎保障実施機関で、労働行政機関から派遣されている職員と地方自治体から派遣されている職員の労働

条件の差異とか、共同して行政を担当する上での気分感情のレベルでの問題点などを、長期的な人的関係を構築する中で、いわば本音を聞き出すことができるのである。

#### (2) 各種関係諸団体に対する継続的聞き取り調査

具体的には、ドイツの都市部の地方自治体の意向を代表しているドイツ都市会議に対する聞き取り調査、ドイツの郡部の地方自治体の意向を代表しているドイツ郡会議に対する聞き取り調査、そして地方自治体と福祉専門家の団体であるドイツ公私福祉協会に対する聞き取り調査を実施する。これらの諸機関との間には、すでに毎年のように聞き取り調査を実施してきた蓄積があるので、それぞれの団体のある時点での個別論点に関する見解・立場をヒヤリングするだけではなく、その背後にある政治的立場や、構造的な利益関係などに立ち入って聞き取りを行うことができる。これによって、最低生活保障制度再編の背景にあるドイツ固有の地方の中央政府に対する意識や、郡部と都市部の地方自治体の相互の立場などをいわば文献資料のみでは分からない部分を調査する。

#### (3) 第一線の研究者との交流

ライプフリート (S. Leibfried・ブレーメン大学)、ハネッシュ (W. Hanesch・ダルムシュタット福祉専門大学)、シュピンドラー (H. Spindler・エッセン大学)、シュトック (L. Stock・ライプツヒ工科大学) というドイツの福祉学や社会保障制度の研究者たちとの研究交流を基に、制度改革を大きな視点からとらえなおす共同作業を継続していく。

#### (4) 裁判所での聞き取り調査

求職者基礎保障給付 (SGB2 編) と社会扶助

給付（SGB12 編）をめぐる訴訟を管轄することになった社会裁判所の裁判官と、そうした事案を担当することが多い社会法専門弁護士に対する聞き取りを行い、ドイツにおける法的紛争の構造と法的コントロールの実際の機能について調査する。

#### 4. 研究成果

(1) 多面的な調査を継続的に実施した当初計画した、「定点継続調査」、「多面的調査」を、3年の研究期間を通して実施することができた。この結果、2007年の実施機関の構成に対する違憲判決や2010年の保護基準の違憲判決が出される中で、(ア) 利害関係団体である都市部と郡部の自治体の対応、(イ) 連邦機関の担当者に対する聞き取り、(ウ) 具体的な求職者支援制度の実施機関の対応、そして(エ) 研究者の評価を多面的に把握することができた。

それにとどまらず、今回の研究において、最終年度の2011年には(オ) 給付受給者自身に対する直接インタビューを行うことができた。そこでは、具体的な当事者から見た制度へのアクセスやケースワークに対する評価、不服申し立てなどの法的手段の活用状況を聞き取ることができ、より立体的にドイツの求職者支援制度を把握することができた。

(2) 2010年のドイツ連邦憲法裁判所のSGB2 編求職者基礎保障給付基準額違憲判決について、当該事案を憲法裁判所に移送決定したヘッセン州社会裁判所判事のボルヒャート氏との意見交換を行ったほか、ダルムシュタット大学レンツ教授との意見交換を行うなど、ドイツの議論状況の把握を行った。それは、日本における生活保護基準を巡る一連の訴訟を分析する上で極めて有益な示唆を得ることになった。つまり、保護基準設定

に際しての統計資料の取り扱い方を法的にどのように評価するのか、行政決定ないし立法の決定に対して司法が、決定過程の合理性と透明性を手掛かりに規範統制する論理、について、日本での2012年2月28日及び4月2日の最高裁判決の評価にもつながり、さらに今後の保護基準額を巡る政策的動向に対する法的資格を考える上でもきわめて重要な示唆を得ることができた。

(3) こうした調査にとどまらず、2010年9月23日に、ドイツ・ダルムシュタット大学で日独比較研究シンポジウムDas letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewährung—Ein deutsch-japanischer Vergleich を持ち、それぞれ4本ずつの報告を行ったうえで意見交換した。そしてこの成果は、2011年に、W. Hanesch, H. Fukawa, Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewährung, 2011, Nomos, 319 として公刊した。

(4) 以上のような作業を通して、本研究によって、なによりドイツと日本における最低生活保障と失業者の生活保障の実態把握が深化した。さらに、給付実施組織の行政構造及び財政構造について理解が深まった。また、求職者支援におけるドイツではpApという担当者が担うケースワークと実際の就労支援を行っているNPOなどが実施しているケースワークの違いとそれぞれの役割構造についても理解が深まった。そして、最低生活保障とともに、具体的な就労支援・職業訓練の内容と重要性も解明された。しかし特筆すべきは、不服申立制度を含めた、広義の権利救済制度が求職者生活保障制度の「まともな実施」に果たしている重要性が改めて浮き彫りになったことが、本調査の一つの大きな成果である。

#### (5) 残された課題

ドイツでも、2010年の違憲判決を受けて給付水準の改定が行われたが、改訂された基準に対して改めて訴訟が提起され、すでに憲法裁判所への移送決定がなされている。日本でも北九州市で提起された老齢加算廃止を違憲とする訴訟は、最高裁で差し戻しが決定されてサイド福岡高裁で審理が始まってい

るほか、青森や新潟などでも訴訟が継続している。このような類似の訴訟が継続しているばかりではなく、財政難が言われる中での最低生活保障制度及び失業者に対する生活保障制度のありようは日独ともに現在の課題であり続けている。今後との法的側面、ケースワークの側面、行財政構造の側面など多面的な日独比較検討が求められていることは確かである。

#### 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 16 件)

- ① 木下 秀雄、生存権訴訟(老齢加算廃止違憲訴訟)の現状と課題、法律時報、査読無、84 巻 2 号、2012、79-83
- ② 嶋田 佳広、新たなセーフティネットの課題－訓練・生活支援給付と住宅手当を中心に、世界の労働、査読無、61 巻 1 号、2011、23-24
- ③ 嶋田 佳広、ドイツの保護基準における最低生活需要の充足、賃金と社会保障、査読無、1539 号、2011、4-23
- ④ 上田 真理、ドイツ労働者派遣にみる失業保障の課題(3・完)、東洋法学、査読無、54 巻 3 号、2011、101-130
- ⑤ 木下 秀雄、求職者支援法の検討、労働法律旬報、査読無、1748 号、2011、6-17
- ⑥ 嵯峨 嘉子、ドイツにおける公的扶助改革とホームレス支援－「ホームレス」支援から「住宅難」支援へ、ホームレスと社会、査読無、2 号、2010、82-89
- ⑦ 木下 秀雄、失業労働者の生活保障と雇用保険、労働法律旬報、査読無、1697 号、2009、54-63
- ⑧ 根本 到、雇用危機下の解雇法理と退職をめぐる法理、労働法律旬報、査読無、1697 号、2009、16-33
- ⑨ 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、賃金と社会保障、査読無、1489 号、2009、4-24
- ⑩ 嶋田 佳広、保護基準に対する司法審査の視座・ヘッセン州社会裁判所決定解題－日本の加算廃止訴訟を視野に、賃金と社会保障、査読無、1489 号、2009、29-35

- ⑪ 嶋田 佳広、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、査読無、24 号、2009、109-122
- ⑫ 嶋田 佳広、ドイツ社会のセーフティネットの特徴と変容－求職者基礎保障に見るネット再構築の論理、世界の労働、査読無、59 巻 7 号、2009、14-20
- ⑬ 嶋田 佳広、失業回避への挑戦－「操業短縮手当」のフル活用、労働法律旬報、査読無、1698 号、2009、28-32
- ⑭ 武田 公子、震災と自治体財政－輪島市の事例を中心に－、金沢大学経済学部論集、査読無、30 巻 1 号、2009、247-272
- ⑮ 武田 公子、ローカルな「貧困との闘い」の可能性－EU の枠組みにおけるドイツの事例を中心に－、彦根論叢、査読無、382 号、2009、81-107
- ⑯ 吉永 純、平成 18 年(行ウ)第 25 号保護停止決定取消等請求事件についての意見書、賃金と社会保障、査読無、1499 号、2009、9-27

[学会発表] (計 4 件)

- ① 武田 公子、ローカルな「貧困との闘い」の可能性－EU の枠組みとドイツの事例を中心に、日本財政学会第 66 回大会、2009 年 10 月 17 日、明治学院大学
- ② 武田 公子、三位一体改革の帰結と財源保障制度の将来像、日本地方自治学会 2009 年大会、2009 年 11 月 7 日、香川大学
- ③ 嵯峨 嘉子、「貧困政策および最低生活保障制度の課題－ドイツの取り組みから」、社会医学会、2010 年 7 月、関西福祉科学大学
- ④ 嶋田 佳広、嵯峨 嘉子、武田 公子、ドイツ『求職者基礎保障』が提起するもの－最低生活基準・自立支援・実施体制、第 122 回日本会政策学会、2011 年 5 月 22 日、明治学院大学

[図書] (計 4 件)

- ① Hirohito Takizawa、von Maydell/Pittschas : Politik und Recht für Menschen mit Behinderungen in Europa und Asien, 2009, Nomos
- ② W. Hanesch, H. Fukawa, Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewahrung, 2011, Nomos, 319
- ③ 吉永 純、生活保護の争点、2011、高菅出版、450

- ④ 武田公子、地域戦略と自治体行財政(金沢大学人間社会研究叢書)、2011,世界思想社、310

6. 研究組織

(1) 研究代表者

木下 秀雄(KINOSHITA HIDEO)  
大阪市立大学・大学院法学研究科・教授  
研究者番号：50161534

(2) 研究分担者

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

上田 真理(UEDA MARI)  
東洋大学・法学部・准教授  
研究者番号：20282254

武田 公子 (TAKEDA KIMIKO)  
金沢大学・経済学系学系・教授  
研究者番号：80212025

名古屋 道功(NAKO MICHITAKA)  
金沢大学・法学系・教授  
研究者番号：80172568

吉永 純(YOSHINAGA ATSUSHI)  
花園大学・社会福祉学部・教授  
研究者番号：70434686

根本 到(NEMOTO ITARU)  
大阪市立大学・大学院法学研究科・教授  
研究者番号：60226959

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

布川 日佐史(FUKAWA HISASHI)  
静岡大学・人文社会学部・教授  
研究者番号：70208924

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：33340938

(3) 連携研究者