

令和 2 年 9 月 11 日現在

機関番号：24403

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04162

研究課題名（和文）生活困窮者支援に関する日独比較研究

研究課題名（英文）Anti-poverty policy and support system in Japan and Germany

研究代表者

嵯峨 嘉子（SAGA, Yoshiko）

大阪府立大学・人間社会システム科学研究科・准教授

研究者番号：30340938

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,500,000円

研究成果の概要（和文）：ドイツにおける公的扶助制度および生活困窮者支援については、主に公的扶助制度による住居喪失予防の取り組みに着目し、自治体へのヒアリング調査を通じて、家賃滞納情報を事前にキャッチする住居喪失予防支援の具体的プロセスや制度的枠組みについて明らかにした。日本における生活困窮者支援策の課題については、子育て世帯に対する所得保障制度の課題について、制度利用の対象であるはずの所得水準の世帯においても利用率は100%ではなく、制度へのアクセスにつなげるための情報共有が求められており、家賃滞納等の生活困窮のサインを早期にキャッチするため、生活困窮者自立支援機関の役割がより一層高まっていることを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

ドイツでは、家賃滞納の情報を公的扶助制度の枠組みで裁判所と公的实施機関、民間住宅企業との間の情報共有を進めることで、住宅喪失の予防に寄与しており、日本においても生活困窮を早期に発見する仕組みづくりとして、生活困窮自立支援機関や生活保護実施機関などとの連携および情報共有が求められている。日本においても、住宅喪失に至る以前の段階で支援につながる仕組みは社会的にも意義があるといえる。

研究成果の概要（英文）：This study focused on the public assistance system in Germany that contribute to the prevention of homelessness and researched the specific process and institutional framework of support for the prevention of homelessness. On the other hand, low-income households with children have difficulty accessing the public assistance system and income security program. Information such as rent arrears to sharing is required to link to access to the system. This study pointed out the important role of agencies to support the needy in catching the needy at an early stage.

研究分野：社会福祉

キーワード：貧困 生活困窮者支援 公的扶助制度 住宅喪失予防

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本研究は、生活困窮者に対する所得保障および生活支援に関する日独比較研究である。ドイツの支援体制は、主に、稼働能力を有する要保護者に対する公的扶助制度である「求職者基礎保障制度」(社会法典 2 編) 稼働能力を有しない要保護者を対象にした「社会扶助」(社会法典 12 編)を中心に考察をする。日本では、生活保護制度および 2015 年 4 月より実施が始まっている生活困窮者自立支援法を検討対象とする。日独比較における主な分析視角は、生活困窮者に生じる、家賃滞納や国民健康保険料滞納などの「貧困リスク」の情報を、関係機関がどのように把握・共有し活用しているのか、日独の調査研究を通じて、生活困窮者を早期に発見する情報共有・連携システムの実態とネットワーク構築の際の諸課題を明らかにすることをねらいとする。

2. 研究の目的

1. ドイツにおいて検討対象とするのは、主に次の 2 つの公的扶助制度である。ひとつは、稼働能力を有する人を対象とする「求職者基礎保障制度」(社会法典 2 編) もうひとつは、稼働能力がない者に対する「社会扶助」(社会法典 12 編)である。ドイツ公的扶助制度は、2005 年にそれまでの一般扶助主義から、稼働能力の有無によって 2 つのカテゴリーに分けられた。制度改革のねらいは、同じ長期失業者を給付対象とする失業扶助 (Arbeitslosenhilfe) を社会扶助制度 (Bundessozialhilfegesetz) と統合することによって、一つの手から効率的に支援することであった。「求職者基礎保障」および「社会扶助」は、所得保障制度であるとともに、職業訓練や負債や薬物依存症等の生活課題を抱える生活困窮者への福祉的支援も同時に含んでいることが特徴のひとつでもある。公的機関は、多くのキリスト教系民間支援団体や NPO 等と連携しながら、当事者への支援を行っているところである。

2. 「求職者基礎保障」制度は、求職者を「活性化」し、ふたたび労働市場に統合していくことを目的としている。その際、対象者は、求職活動に必要な支援と同時に、労働市場への統合をめざすあらゆる措置に積極的に協力しなければならないという義務を負う(【支援と要請】原則)。義務に従わない場合、給付削減につながる制裁を科される場合がある。

3. とりわけ、本研究で注目したい点は、公的扶助制度における「住居喪失予防機能」(社会法典 2 編、12 編に規定されている「滞納家賃の肩代わり措置」)である。住居明け渡し請求が裁判所に受理された場合、裁判所は、氏名、住所、滞納家賃額、口頭弁論期日等を実施主体(公的扶助実施機関)に通知することが法文上明記されている(社会法典 2 編 22 条 6 項、社会法典 12 編 36 条)。運用場面では、すでに立ち退き訴訟に至ったケースだけでなく、家賃滞納が発生した段階で家主から実施機関に連絡が入るケースも多く、事前に実施機関が介入し、滞納家賃分を肩代わりすることによって、住居喪失を未然に防いでいる(嵯峨 2010)。2014 年 9 月に研究代表者が実施したケルン市社会局でのヒアリングによると、社会法典 2 編における家賃肩代わり件数は、2013 年の 1 年間に於いて 1,087 件、社会法典 12 編における家賃滞納の肩代わり件数は 386 件にのぼっており、住居喪失の予防に寄与している。

4. 家賃肩代わり措置によって住宅喪失の予防機能が果たされている一方で、就労活動の忌避等を理由とする若年者への制裁措置の問題がある。25 歳未満の若年者に対する制裁措置は、住居費も含めて給付が廃止されることから、ホームレス状態を生み出すとして批判されている。制裁の実施状況についても検討対象とする。

5. 本研究では、ドイツ公的扶助制度における「滞納家賃の肩代わり措置」の運用実態に加えて、生活困窮者に生じた社会保険料滞納や公共料金の滞納等の情報を、公的扶助実施機関がどのように早期に把握し、関係機関との情報共有を図っているのか、その実態と課題について明らかにする。

1. 日本では、生活困窮者の孤立死・孤独死の事案が相次いで起きている。2012 年 2 月には、厚生労働省が「生活に困窮された方の把握のための関係部局・機関等との連絡・連携体制の強化の徹底について」(厚生労働省社会・援護局長通知、都道府県知事・指定都市市長・中核市市長、社援発 0223 第 3 号)という通知を發出している。この通知の背景にあるのは、生活に困窮された方が公共料金等を滞納し電気・ガス等の供給が止められた状態で発見されるという事案の発生を受けたものである。地方自治体の福祉担当部局にこうした情報を一元的に受け止める体制づくりを構築するよう求めるものであるが、この通知以降も、生活困窮の情報が積極的に共有されているとはいえない。たとえば、生活に困窮して家賃を滞納し、公営住宅から強制退去させられる当日、一人娘である長女を殺害した事件も起きている(毎日新聞 2015 年 6 月 12 日朝刊記事)。この事案では、残念ながら、家賃滞納の情報は、県住宅管理部局から銚子市の福祉担当部局には伝わらなかった。この事案に対しては、千葉県弁護士から、2015 年 7 月 30 日に、「市民から生活保護の相談があった場合には、市民の生活困窮の状況が具体的に把握できるよう丁寧に聴取をし適切な助言・説明をした上で、当該市民が生活保護の申請意志を有しているかを慎重に確認すること、生活困窮の様子が見られる市民については市役所内の各部署間で適時かつ適切に必要な情報を共有の上、生活保護の実施機関の窓口につなげるなど各部署が連携し柔軟な対応をとることを求める。」との申し入れもなされている。

2. 2015 年 4 月には、生活困窮者自立支援法が実施され、福祉事務所設置自治体に、自立支援相談の窓口が設置されている。自立支援相談の窓口には相談者自らが来所するだけでなく、公営住宅の家賃滞納、国民健康保険料の滞納や公共料金の滞納、税滞納などの生活困窮の情報共有を図ることが求められるが、個人情報保護等を理由として消極的な態度が見られる。生活困窮

のサインを早期に把握し、対応する機能が自立支援相談および自治体の福祉の窓口に求められている。

3.とりわけ、生活保護制度の捕捉率が極めて低いと指摘されている日本においては、生活困窮者を早期に発見し、必要に応じて生活保護の申請に確実につなげていく仕組み・機能が求められているといえる。

本研究では、以下の点について明らかにすることを目的としている。

(1) 日独における生活困窮者に対する所得保障制度および生活支援の制度的枠組みの比較検討

(2) 関係機関における生活困窮の情報(家賃や公共料金、税滞納)の共有の実態と課題

(3) 生活困窮者の早期発見および支援システム整備の課題

3. 研究の方法

日独における自治体および関係機関へのヒアリングおよびアンケート調査を中心に3ヵ年の研究を行う。まず、ドイツの取り組みを中心に現地調査および制度的枠組みの分析・検討を行う。次いで日本において、行政内外の連携に取り組んでいる実態を把握するため、全国の生活困窮者自立支援実施機関に対してアンケート調査を実施・分析を行う。ドイツにおける自治体ヒアリング調査および日本におけるアンケート調査結果を踏まえて、生活困窮者の早期発見、情報共有の現状を明らかにし、実施のための課題を提示する。

4. 研究成果

(1) ドイツにおける公的扶助制度および生活困窮者支援について

ドイツにおける生活困窮支援策の動向を確認した。主に公的扶助制度による住居喪失予防の取り組みに着目し、自治体へのヒアリング調査を通じて、住居喪失予防支援の実際のプロセスや制度的枠組みおよび課題について動向を把握することができた。また、近年の公的扶助制度の一つである求職者基礎保障制度に関して、制度利用や行政機関から距離が遠いとされる「若者」をめぐる行政機構上の変化、および制度改正の動向、近年の制度改正については、長期失業者および長期受給者を対象とした支援に焦点化されていることを把握した。

(2) 日本における貧困世帯の実態把握および生活困窮者支援策の課題について

日本における生活困窮者支援策のひとつである生活保護制度が有する子どもおよび家族に対する限界性を指摘した。現行の生活保護制度は、自動車保有や資産要件が厳しく、稼働能力を有する者に対しても制限的な運用を行っており、子どもを有する世帯が生活困窮に陥った際に利用しにくい制度になっていることを指摘した。また、子どもの貧困調査データをもとに、子育て世帯に対する所得保障制度の課題について、制度利用の対象であるはずの所得水準の世帯においても利用率は100%ではなく、制度へのアクセスにつなげるための情報共有が求められていることを明らかにした。家賃滞納等の生活困窮のサインを早期にキャッチするため、生活困窮者の支援にあたっては、行政内外の情報共有、連携が求められており、生活困窮者自立支援機関の役割がより一層高まっていることを明らかにした。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 嵯峨 嘉子, 山野 則子, 所 道彦, 駒田 安紀, 小林 智之	4. 巻 20
2. 論文標題 大阪府「子どもの生活に関する実態調査」から見える子どもの貧困：生活保護利用の有無に着目して	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 貧困研究	6. 最初と最後の頁 78-88
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 駒田安紀、嵯峨 嘉子、小林智之、山下剛徳、所道彦、山野則子	4. 巻 65 (11)
2. 論文標題 困窮度による子どもの健康格差 - 大阪府子どもの生活に関する実態調査より -	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 厚生指標	6. 最初と最後の頁 16-23
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 嵯峨嘉子、伊藤、嘉余子、若林身歌、関川芳孝、田間泰子、大関知子、浦出俊和、中谷奈津子、梅田直美	4. 巻 67
2. 論文標題 子どもと食生活をめぐる現状と課題：子どもの貧困の観点から	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 社会問題研究	6. 最初と最後の頁 125-132
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10466/15760	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 1件／うち国際学会 1件）

1. 発表者名 嵯峨嘉子・山野則子・所道彦
2. 発表標題 大阪府における子どもの生活実態調査の分析 困窮度と健康状態との関連に着目して
3. 学会等名 日本社会福祉学会第65回秋季大会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 嵯峨嘉子・山野則子・所道彦・駒田安紀・小林智之
2. 発表標題 大阪府 子どもの生活に関する実態調査から見える子どもの貧困生活保護利用の有無に着目して
3. 学会等名 貧困研究会第10回研究大会（招待講演）
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 嵯峨嘉子
2. 発表標題 「ドイツにおける住宅喪失予防の取り組み」
3. 学会等名 貧困研究会第9回研究大会
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 嵯峨嘉子	4. 発行年 2019年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 279（該当箇所は、79-83、85-101、257-263頁）
3. 書名 「住宅」「ひとり親世帯の子どもおよび親の生活」「子育て世帯を支える所得保障制度」山野則子編著『子どもの貧困調査』	

1. 著者名 嵯峨嘉子	4. 発行年 2016年
2. 出版社 ドメス出版	5. 総ページ数 396（該当箇所は330 - 332頁）
3. 書名 「ドイツにおける貧困の高まりと住宅問題」日本住宅会議編『深化する居住の危機 住宅白書2014 - 2016』	

1. 著者名 嵯峨嘉子	4. 発行年 2017年
2. 出版社 せせらぎ出版	5. 総ページ数 284 (該当箇所は203 - 216頁)
3. 書名 「生活保護制度と子ども・家族」関川芳孝/山中京子/中谷奈津子編著 『教育福祉学の挑戦』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----