

機関番号：30103

研究種目：若手研究(B)

研究期間：平成20年度～平成22年度

課題番号：20730041

研究課題名(和文) ドイツ住宅手当制度の分析と日本における家賃補助の可能性に関する研究

研究課題名(英文) Housing Benefit in Germany and its suggestion for Japan

研究代表者 嶋田佳広(SHIMADA YOSHIHIRO)

札幌学院大学・法学部・准教授

研究者番号：40405634

研究成果の概要(和文)：

ドイツの住宅手当は、低所得者に対する家賃負担の軽減を図るための公的給付であり、社会保障制度の一翼を担う存在である。また、持ち家層に対しても一定の給付がおこなわれる点で比較法的にもユニークな存在である。費用は連邦と州の折半であるが、租税給付である社会手当の宿命として、非常に頻繁な制度改革に晒され、見通しがとりにくい。実際、2005年の最低生活保障制度改革において、保護受給世帯への支給は廃止され、全体のボリュームも削減された。他方で、なおも保護に至らない低所得者層にとっては重要な制度であり続けており、スティグマを与えない一般的な家賃補助システムとして、我が国にも一定の示唆を有する内容となっている。

研究成果の概要(英文)：Germany's housing benefit (Wohngeld), as a part of social security system, is a public benefit in order to reduce the rent burden of low-incomes. It also targets homeowners with low-income. Benefits costs are halved between the state and federal; the benefits borne by tax is so generally subjected to frequent reforms that we have very difficult to prospect the systems. In fact, the public assistance reform in 2005 (Hartz IV) has abolished the benefit for the social assistance receivers. The overall volume was also reduced. For low-incomes, however, this benefit without stigma lights a rent burden for border-line people. It has also given us the suggestions.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	800,000	240,000	1,040,000
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,000,000	600,000	2,600,000

研究分野：社会保障法

科研費の分科・細目：法学、社会法学

キーワード：住宅手当、住宅扶助、生活保護、住宅政策、ドイツ

1. 研究開始当初の背景

中央省庁の所管関係に明らかなように、我が国において住宅は「供給」という側面から政策上把握され、それを利用する側、あるいは支援を必要とする側から捉える視点は必

ずしも強くない。言い換えれば、公営・公社・公団という、現在の国土交通省の政策領域で展開されてきた日本の戦後住宅政策（いわゆる三本柱）と、同じく現在の厚生労働省における社会保障政策とは、永らく別個のもの

して存続しており、かつ、社会保障制度において住宅に直接関わる給付は殆ど発展をみてこなかった。

しかし近年、例えば雇用保険と生活保護の隙間に関する議論に典型的に見られるように、別個の体系に属する諸制度の連関が、社会の激変の過程で強く意識されるようになってきている。そしてこの視点は、住宅政策と社会保障にもあてはまる理である。すなわち、長引く不況下、ホームレスやネットカフェ難民など、いわゆる住宅困窮者が増大し、一方ではストック全体における空き家の割合が過去最高水準で推移するなど、需要と供給のズレが可視化・深刻化している。これをどう切り結び、新たなモデルを考えていくかが、現実の政策の問題として真摯に問われなければならないのである。その限りで、住宅は個人の甲斐性という題目ではもはや日本の住宅（政策）は語るができない。こうした問題を検討する端緒として、海外の政策展開に目を向け、我が国への示唆を得ようというのが、本研究の発端である。

また、児童手当（こども手当）・児童扶養手当など児童関連の給付を除くと、講学上の社会手当は我が国には基本的に存在しないと考えられる。その限りで、社会保険や公的扶助と比べても本格的な法学面での研究は遅れ気味である。その点で、この社会手当の一種であるところのドイツ（その他イギリスやフランス、オランダなどヨーロッパ各国にも存在する）で実施されている住宅手当を対象とすることは、社会保障法学においても重要な意味を有するものである。

2. 研究の目的

上記のような問題意識のもと、実際に存在するドイツの住宅関連給付を糸口に、社会保障法の立場から、制度の構造や給付の内容を分析し、その特徴と課題を探るのが本研究の主たる目的である。具体的には、我が国の生活保護にあたるドイツの求職者基礎保障および社会扶助が 2005 年の制度改革で誕生し、それに連動して、それまで存在していたいわゆる住宅扶助にあたる給付との切り分けが図られた「住宅手当」について、制度の具体的な仕組みを考察し、例えば我が国で家賃補助のような給付を考える際の基礎的視角を得ることである。

3. 研究の方法

研究の手法は、主として文献研究による、オーソドックスな日独比較である。

(1) 基本的には、ドイツの住宅手当(Wohngeld)制度の実証的分析をおこなう。他の分野に劣らず、あるいはそれ以上に、ドイツの住宅手当は制度改革が頻繁であるため、立法資料に遡っての、法律の跡付けがまずは

必要である。関連して、裁判例を素材に、法的な論点を明らかにする。

(2) 住宅手当は、ドイツにおいても、住宅政策(Wohnungspolitik)の一環という位置づけがあり、我が国の公営住宅そのものではないが類似の機能を果たしている社会住宅(Sozialwohnungen)との関係も検証しなければならない。あわせて、社会扶助(Sozialhilfe)とも一部で対象領域が重なっている。この点では、近年の制度改革が非常に重要なインパクトを与えている。その限りで、2005 年のハルツ改革が、最低生活保障制度そのものの変革を通じて、住宅手当改革にどのような方向付けをおこなったのかを明らかにする。

4. 研究成果

(1) 研究の基礎中の基礎は法律である。ドイツの住宅手当法(Wohngeldgesetz)（現時点においても社会法典(Sozialgesetzbuch)には編入されておらず（ただし計画はある）、法的には、社会法典の特別編という位置づけにとどまっている）は、数字の細かな改正のうち、それを反映させた条文を再公布する（しかも再公布の間隔が非常に狭い）ことを繰り返しており、その点からも、条文の技術的性格と、それとも関連する現場での運用困難性—どの段階の条文が最新のものなのかが把握しきれない—が指し示されている。しかもやっかいなことに、全改に近い内容の再公布も、思わぬタイミングでおこなわれることがある。実際、研究期間中の 2009 年には、内容からみて大幅改正といえる再公布があり、研究計画の点で仕切り直しを余儀なくされたこともあった。

しかしいずれにしても、立法関連の一次資料（連邦議会に提出される法案及び趣旨・理由説明）などに目を通しながら、最新バージョンにあたる 2009 年住宅手当法を完訳した。あわせて、おおむね 2000 年代以降の法改正を、芋づる式に遡ってすべて跡付けることもできた。2009 年の大幅改正は、確かに重要な変更点も含んでいるが、他方で 2000 年以降の政策傾向を基本的に継承・踏襲していることも、具体的な条文を通じて確認できた。

(2) 2005 年のハルツ第 4 法改革は、失業扶助と社会扶助を統合・再編し、「一つの手から」求職者を支援するため、稼働能力ある者向けの求職者基礎保障（社会法典第 2 編）と稼働能力のない者向けの社会扶助（社会法典第 12 編）を誕生せしめたが、この過程で、住宅給付についても「一つの手から」の延長ともいうべき制度改革があった。

すなわち、制度改革以前は、典型的には、低所得で社会扶助（連邦社会扶助法によるもの）を受ける場合、所得制限の関係で本来は複雑な計算を要するがこれを簡略化したうえで、社会扶助受給者を対象とする特別の住

宅手当が住宅手当法に基づいて支給され、かつ、これを社会扶助で収入認定し、足らざる部分を補足的に社会扶助（住居費給付）として支給するという方法がとられていた。言い換えれば、住宅手当と住宅扶助の併給を認めていたわけである。

ハartz改革では、これを廃止し、新たな社会法典第2編・第12編に基づいて給付を受ける者について、住宅手当の適用を排除した。すなわち、一定の貧困ラインにおいて、それを上回るレベルの低所得者には住宅手当（この限りでは改正前と同じ）、それを下回るレベルの低所得者（すなわち要保護層）には基礎保障ないし社会扶助、というように、いずれも巡り巡れば租税で手当てされる給付であるが、併給関係を解消し、まさに「一つの手から」住宅費部分の最低生活需要を充足するように組み替えた。その結果、住宅手当にかかる支給費は大幅に下がり（ほぼ5分の1）、社会全体で見れば、住宅手当の効果は低下することになった。ただし、住宅手当は連邦と州の折半給付であり、ハartz改革でそれまで自治体負担であった社会扶助の大部分が連邦負担による求職者基礎保障に代替されたため、連邦による実質的な負担は継続しており、注意が必要である。

このハartz改革後、ドイツでも最低生活保障における住宅問題はなおも議論されており、再度住宅手当の支給対象とすべきであるという主張も現れはじめた。連邦政府にはその気は今のところないようであるが、いずれにしても、費用負担主体との関係で社会保障給付をどう考えるかという問題が提起されている。社会手当一般論の一つの側面として意を払うべきところである。

(3) 住宅手当の政策的性格は、次の点からも明らかである。2008年にかけてドイツ経済における景気拡大傾向は鮮明であり、これは税収にも波及した。一方、ヨーロッパでも異常気象が続き、とりわけ寒波が厳しい年が続いたこともあり、住宅手当に暖房手当を付加して給付することが決定された。住宅手当そのものも10ユーロ20ユーロのレベルであるが上積みが図られ、全体として、給付の改善が図られたといえる。しかしリーマンショック後、ドイツは操短手当を最大限に活用し失業を食い止める戦略に出て、実際、大企業の倒産や大規模な失業は押さえられたが、相当の税金をそこに費やした結果、大幅な財政赤字に転落し、政府は財政再建路線に舵を切った。緊縮予算の対象に真っ先に上がったのが、住宅手当であり、暖房手当は即廃止、給付本体も改善前の水準に引き戻された。こうした点からは、住宅手当が権利として確立しているとは言いがたいという評価も可能であろう。

(4) 実はドイツでも、住宅手当はあまり注

目されていない、あるいは本格的な法的研究の対象とはなっていないがゆえ、実証的な検討はかなりハードルが高い。この点で、スタート当初、家族法や求職者基礎保障の研究者として名高いベルリン工科大学（当時）のヨハネス・ミュンダー教授に若干の聞き取りをお願いしたところ、教授からも、研究者の層は極めて薄い旨示された。本研究終了後においてもそうした不利は引き続くものであり、注意を払いたい。

(5) 日本では住宅扶助の単給が実際上おこなわれておらず、いわば生活保護の対象になるかならないか、オールオアナッシングであって、また、住宅扶助そのものの使い勝手もあまりよくない。こうした我が国において、近時、雇用と生活保護の隙間に対する認識が浸透し、この隙間を埋めるための制度が矢継ぎ早に打ち出された。この過程で「住宅手当」がスタートした。名前からは日本でもついに家賃補助が開始したかのような印象を与えるが、給付に期限が付され、上限が住宅扶助の一般基準限度額と同じ程度に設定されるなど、生活保護本体との関係もよく分からない、中途半端な給付となっている（費用負担関係からすると、10割国庫負担の住宅扶助単給といえないこともないが）。とはいえ、生活保護以外でおそらく初めての公的給付であり、一定の支給実績も報告されており、今後の推移を注意深く見守る必要がある。

(6) 概略は以上の通りであるが、若干の検討はいくつかの論文で試みているが、今後さらに研究を進め、まとまった成果を公表し、問題提起をおこなう予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕（計6件）

- ① 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 61-1、24-34、2011、無
- ② 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 59-7、14-24、2009、無
- ③ 嶋田佳広、ドイツにおける若者支援の制度化と半公的化、脇田ほか編『若者の雇用・社会保障 主体形成と制度・政策の課題』、167-188、2008、無
- ④ 嶋田佳広、現に住居を有しない要保護者の居宅保護、社会保障判例百選 [第4版]、184-185、2008、無
- ⑤ 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 1489号、4-24、2009、無
- ⑥ 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 1968号、28-32、2009、無

〔学会発表〕（計 1 件）

「最低生活制度の変容—就労支援型公的扶助の特徴と課題—」日本社会保障法学会第 54 回大会（2008 年 10 月、東洋大学）

6. 研究組織

(1) 研究代表者

嶋田佳広 (SHIMADA YOSHIHIRO)

札幌学院大学・法学部・准教授

研究者番号：40405634