

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 14 日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2012～2014

課題番号：24402021

研究課題名(和文)ドイツ求職者基礎保障10年の検証

研究課題名(英文)Ten years of the basic security benefits for job seekers in Germany

研究代表者

布川 日佐史(FUKAWA, Hisashi)

法政大学・現代福祉学部・教授

研究者番号：70208924

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,600,000円

研究成果の概要(和文)：2005年に施行されたドイツ求職者基礎保障(社会法典)は、施行後2度も違憲判決を受けるなど、制度が安定したとはいえない状況が続いてきた。本研究は、制度施行10年の成果と課題を明らかにすることを目的として、(1)基礎保障の基準額算定、(2)実施体制、(3)就労支援の要としてのケースマネジメントに主な焦点を当て、行政担当者や研究者などのキーパーソンにヒアリングを行い、制度改革の成果と課題を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：Ten years ago, unemployment assistance and social assistance in Germany have been combined in the basic security benefits for job seekers. The establishment of the basic security benefits for job seekers was accompanied by an administrative reform. So-called "Job centers" were established as a new institutional cooperation between the Federal Agency for Labor and the local government. The fundamental idea of this administrative reform was to reduce the level of unemployment by shortening individual unemployment spells through activation and through more effective and more rapid job placement. Continual contact with supposedly the same personal adviser (Pap) and case management were the key elements.

研究分野：社会福祉

キーワード：生活保護 生活困窮者 公的扶助

1. 研究開始当初の背景

本研究が対象とするドイツ求職者基礎保障(社会法典)は2002年に開始された労働市場制度改革(ハルツ改革)の一環として05年より施行された「労働市場指向の公的扶助制度」である。制度の特徴は就労可能な生活困窮者を「求職者」と捉えなおし、連邦労働行政と自治体福祉行政とが「一つの手からの援助」の構築を目指していることにある。最低生活保障と貧困からの脱却支援のための就労支援とがセットになった制度であり、国の労働行政機関と自治体との役割・財政負担が交錯している制度である。施行以来、制度の基本に関わり2度の違憲判決を受けるなど、試行錯誤の状態が続いてきた。

2. 研究の目的

日本においても長期失業と不安定雇用、生活困窮者の拡大を背景に、就労可能な生活困窮者への最低生活保障と就労支援はますます重要な課題となり、雇用政策と公的扶助とが交錯した分野の制度改革を対象とする研究の進展が求められている。本研究は、日本に先立ち大規模な制度改革を行ったドイツ求職者基礎保障(社会法典)の10年間の変遷、成果と課題を明らかにし、それをもって日本の最低生活保障制度改革へ問題提起することを目的としている。

その際、本研究はこの10年の展開の中で、求職者基礎保障が、最低生活保障制度としてどのように新たな底上げの動きに繋がってきたのかの検証と、従来の公的扶助と異なる就労支援対策としてどのような仕組みを整えてきたのかの検証に重点を置いてきた。

3. 研究の方法

求職者基礎保障成立に関わり、施行後も制度の定着・発展を担ってきた行政機関及び関連団体のキーパーソンへのヒアリングを行った。また、改革の成果や課題について重要な研究実績を持つ研究者へもヒアリングを行ってきた。主なヒアリング先は、ドイツ連邦労働社会省、ドイツ連邦労働エージェンシー、ドイツ経営者連盟、ドイツ都市会議、ドイツ郡会議、ドイツ公私扶助連盟、ドイツ社会連盟、ノルドラインヴェストファレン州、ヘッセン州、ベルリン州、フランクフルト福祉事務所、ヘキストジョブセンター、ヴェルクシュタットフランクフルト、SOS子ども村職業訓練所などである。ドイツ郡会議が主催したオプシオン自治体の成果報告会に参加し意見交換も行った。

4. 研究成果

(1) 最低生活保障基準の底上げ

2010年2月9日の連邦憲法裁判所違憲判決を受けて算定のあり方の見直しが図られ、立法府は2011年に「基準需要算出法」を制定した。行政裁量ではなく、法律にもとづいた基準額算定が行われることになった。しか

しこれによっても、やはり違憲ではないかという疑問の声が上がってきた。

違憲の疑義があるとの判断を下したベルリン社会裁判所ルドニック判事など、裁判官へのヒアリングにより、基準需要算出法にもとづく基準額算定の問題点を確認した。その上で、連邦憲法裁判所が2014年7月23日に行った「決定」について、ミュンダー教授との意見交換を行い、決定の内容とそれが持つ意味を明らかにした。

すなわち、連邦憲法裁判所決定は、限りなく違憲判決に近いが「現在のところまだ合憲」というものであり、次の基準額改定に向け、以下の諸点を改善すべきと指摘したものである。

最近の電気料金の値上げなどにより最低生活費が不足するという深刻な懸念があるので、早急に対応しなければならない。自家用車の代わりに、移動にかかる交通費に対応しなければならない。家族世帯の世帯員への需要の振り分けを見直す必要がある。現実的でない場合は、修正しなければならない。参照世帯の実際の需要額から便宜的に項目を削減しているため、受給世帯はやり繰りができなくなっている危険性があり、立法府はやりくりを担保しなければならない。子どもの社会的参加経費は「できる」給付ではなく、「しなければならない」給付である。

2010年連邦憲法裁判所判決に対しては「司法があまりに細かいところまで審査しすぎて、司法があたかも立法府としてふるまっている」との法学者・法律家からの批判が高まっていたが、2014年決定において、連邦憲法裁判所は尊厳のある生活を保障するという基本法の規定に関する問題には厳しい審査をするという答えを出したのである。

ドイツでは、低所得世帯を参照して基準額を決めるなら、参照世帯を丁寧に抽出し、需要を正確に把握しなければならないことが徹底的に追及されている。こうした基本的論点及び、社会参加にかかわる交通費や、やりくりの可能性などの具体的論点は、日本の生活保護規準算定に重要な問題提起をしている。

(2) 「一つの手からの援助」の担い手

「協働体(ARGE)」という実施体制は、2007年に連邦憲法裁判所によって違憲だとされた。紆余曲折の末、憲法そのものを改正し、実施体制の法的基盤は現実にあわせることになった。

その後の動向について、我々は、労働行政と自治体の協働を自治体側から積極的に推進してきた自治体の中に、ジョブセンター(Job Center, JC)のあり方として、労働行政機関との協働に見切りをつけ、「オプシオン」(ローカルJC)を選択する流れが出てきたことに着目した。新たにオプシオンに移行したオффエンバッハ市、ミュンスター市におけるヒアリングから、オプシオン移行の政

策的意図や、移行に伴う課題について明らかにした。支援を側面的就労支援(16a条)に限定せずに、社会参加支援を重視している点も明らかになった。

他方で、連邦労働省へのヒアリングにおいて、オプションが恒久化され、数も増えたが、そもそも自治体が全てを担うのは原則的に間違っているし、自治体にその能力も適切なインセンティブもないとの意見を確認することができた。

(3) ケースマネジメントの展開

就労支援改善のシンボルとして個人担当制やケースマネジメント(Fall Management, FM)が導入された。しかし、FMを規定する条項は法文にない。このギャップが、問題を引きずってきた。

JCごとにFMは多様であるが、ヒアリングを通じて、FMが3つの類型に整理されてきたことがわかった。「完全型」は、ケースマネジャーが金銭給付と統合給付の両方を担い、全受給者を対象とする。「分離型」は、金銭給付は行政専門職員が行い、ケースマネジャーは統合給付を担う。ケースマネジャーは、全ての受給者を対象とする。「専門型」のケースマネジャーは統合給付のみを担い、対象は複合的なコーディネイトが必要な人に限定する。としてはマンハイムJCが著名であるが少数である。全体としてはの専門型ケースマネジメントに収斂してきており、JC全体の3分の2がこの形態で実施していることがわかった。

ただし、専門型FMにおいても、対象者の選別に関しては運用が異なっている。「就労阻害要因」が3つ以上重なった人をFMの対象とするのが連邦労働省の標準モデルである。しかし、FMによって問題そのものを変えたり、なくしたりすることはできない阻害要因ではなく、依存症、精神疾患・障害、家庭内の争い、負債などFMによって取り除ける問題に対しFMを行うべきという有力な見解もある。支援のあり方についても運用が異なっている。就労を指向するFMと社会参加に重点を置くFMで、違いが出ている。研究者と協働し、多様な視点からの支援成果の研究を伴いながら、新たな模索が行われていることがわかった。

なお、就労阻害要因の除去と労働市場参入支援を並行的に行う連邦労働省の「4局面モデル」と異なり、いかなる就労阻害要因を持っていようとまずは第一労働市場に組み入れることができるかを見極め、社会的適応能力をたかめることに重点を置く「fa:zモデル」が、オプション自治体を中心に展開していることも明らかになった。

このように、FMについては、新たな実践と研究成果が蓄積されつつあることを把握することができた。

以上、最低生活保障の水準、就労支援の実

施体制、支援の要となるFM、どれもが、10年を経ても、まだ発展のプロセスにあるといえる。本研究は、それらが10年間にどのように展開し、どのような到達点にあるのかを明らかにすることができた。

これまで10年間に論じられてきた点および10年間の到達点は、日本の最低生活保障制度改革に大きな示唆を与えるものである。

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 6 件)

武田公子、対貧困政策としての地域的雇用政策 - ドイツ求職者基礎保障の事例を中心に -、地域経済学研究、査読無、29号、2015

布川日佐史、生活保護改革と生活困窮者自立支援法創設、貧困研究、査読無、12号、2014、18-26

上田真理、ワークフェアの社会法学的検討、法律時報、査読無、1071号、2014、38-43

布川日佐史、生活保護基準をめぐる動向と貧困研究の課題、貧困研究、査読無、10号、2013、52-56

嵯峨嘉子、「支援」と「制裁」の狭間にゆれるハルツ改革、福原宏幸・中村健吾編著『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム』(川の森書房)、査読無、2012、135-156

武田公子、ドイツ社会保障制度における政府間関係、海外社会保障研究、査読無、180号2012、28-41

[学会発表](計 2 件)

布川日佐史「生活困窮者自立支援法と生活保護改革」社会政策学会第129回(2014年度秋季)大会、テーマ別分科会3「就労可能な生活困窮者への生活保障と就労支援：日独比較の視点から」、2014年10月12日、岡山大学(岡山県・岡山市)

木下秀雄「失業者生活支援施策の中の生活保護法の役割」社会政策学会第129回(2014年度秋季)大会、テーマ別分科会3「就労可能な生活困窮者への生活保障と就労支援：日独比較の視点から」、2014年10月12日、岡山大学(岡山県・岡山市)

[図書](計 3 件)

山田篤裕・布川日佐史編著、明石書店、最低生活保障と社会扶助基準、2014、224

木下秀雄他、日本評論社、常態化する失業と労働・社会保障 危機下における法規制の課題、2014、332

後藤道夫・布川日佐史編著、大月書店、失業・半失業者が暮らせる制度の構築、2013、254

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

布川 日佐史 (FUKAWA, Hisashi)
法政大学・現代福祉学部・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・大学院法学研究科・教授
研究者番号：50161534

武田 公子 (TAKEDA, Kimiko)
金沢大学・経済学経営学系・教授
研究者番号：80212025

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

嵯峨 嘉子 (SAGA, Yoshiko)
大阪府立大学・人間社会学部・准教授
研究者番号：30340938

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

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

名古 道巧 (NAKO, Michitaka)
金沢大学・法学系・教授
研究者番号：80172568