

継続性を旨とするものに転換した⁷⁰。労働者が6ヶ月以上の雇用関係がある場合には、労働時間短縮請求権を行使し、「親が児童養育をパートナーとともにこない、同時に自己の職業生活を大きな制約をすることなく条件を確保することとを目的とした⁷¹。同法は、子を養育する両親のライフスタイルにおうじて選択権を保障するものである。たとえば、2年間育児のために休業する場合には育児手当を月300ユーロ、もし1年だけの休業であれば月450ユーロにたかめて

いる。

③問題は、連邦育児手当法の1986年の施行時には就業と育児を両立することは目的とされなかったことから、育児休業の取得期間に失業した場合、失業時の賃金補償給付と育児手当を同時に受給することが可能なのか否かである。この1986年施行時の考え方では、育児手当の受給が可能なのは雇用促進法上の「短時間就業」限度を超えて就業するのか、育児手当を受給するのか、を選択するのと同様に、失業者は失業手当や失業扶助の要件である「短時間就業」限度を超えた「職業紹介可能性」を有するものとして求職するのか、育児手当を受給するのかを選択するのかを決定することになる。つまり、失業時の賃金補償給付を受給している失業者については、「フルに就業しない」という要件をみたすのか第1の論点になる。まず、1994年1月31日の連邦育児手当法(BGBI. I S. 180) 2条2項1号は、育児をする労働者が失業する場合、失業手当、失業扶助を受給することは「フルの就業」に準じると規定していた。この規定によれば、19時間までの短時間労働と育児手当は両立可能であるのに、労働者が失業して賃金補償給付を受給すると、育児手当が受給できなくなった。このように失業労働者が賃金のみならず育児手当まで受給できないという生活状況の悪化は正当化されるものではない、という批判が強かった⁷²。しだいに、法改正により失業手当の受給者が育児手当受給資格を喪失するのを制約している。それは、パート就労の上限にあわせて⁷³、2000年12月1日改正法が、育児をする労働者が失業手当などの賃金補償給付を、「短時間就業」限度を超えた労働時間を基準に算定されて受給している場合には、賃金補償給付の受給を

「フルの就業」と同じである、と規定したことによる(2条2項)。したがって、失業手当を週19時間以上の労働時間を基準として算定されなければ、育児手当も受給できることになった。さらに、2001年改正法が親休中の就労を30時間まで延長したので(2条1項)、失業手当が週30時間を超える労働時間を基準として算定されていない場合には、育児手当の受給も可能になった⁷⁴。

第2に、雇用促進法及び社会法典3編(雇用保険)は、困窮した失業者に保険給付であるが租税による失業扶助を規定していた。社会法典3編(雇用保険)が成立するまで、失業し困窮した養育者が公的扶助の受給にいたることを予防するために、連邦育児手当法は、失業し困窮した養育者に対して雇用促進法103条1項1文1号及び2号の「職業紹介を受ける可能性」を推定する規定をおいていた(2条4項)。失業扶助の請求権が、その要件である「職業紹介を受ける可能性」を、子を養育するために充足しないことにより成立しないことを2条4項は回避させた。養育者が労働に就く準備があるかどうか(主観的「職業紹介を受ける可能性」としての「労働の準備」)を審査されることなく、育児手当と失業扶助を同時に受給する可能性を連邦育児手当法はつくっていたわけである⁷⁵。しかし、同法2条4項は、社会法典3編(雇用保険)を成立させた1997年の雇用促進法改正法をもって廃止された。草案理由では、社会法典3編(雇用保険)は新たに失業を規制する要請を受けており、もはや「職業紹介を受ける可能性」を擬制するのは十分ではなく、積極的に職業の統合に努力するものでなければならぬ⁷⁶。こうして社会法典3編(雇用保険)の成立をもって1998年以降、失業し困窮した養育者が育児手当に加えて失業手当ないし失業扶助を受給するには、労働をうけいなければならない(3編119条、198条2文1号)。他方で、育児手当法2条4項は、失業扶助を、困窮性を要素とする点で、社会扶助と同様に位置づけることを目的としたが⁷⁷、2条4項の廃止理由としては、むしろ、困窮性を後退させ、賃金補償給付としての性格を強調し、失業手当と失業扶助の平等取り扱いを挙げていた⁷⁸。ただし、実際に

は、社会法典3編(雇用保険)の「職業紹介を受ける可能性」要件が困窮した児童養育者のうち失業者の範囲を狭める機能をもち、連邦育児手当法2条4項の「職業紹介を受ける可能性」の推定規定を廃止したことにより、子を養育する困窮した失業者が社会扶助の対象になる可能性は高まった。

ハルツ4法は、失業扶助自体を廃止し、社会扶助との統合をした結果、困窮した児童養育者は、社会法典3編(雇用保険)の失業の規制対象というよりはむしろ、社会法典2編(求職者基礎保障)の一日3時間以上の「稼働能力」を有する者になる。その上で、養育者にとつての就労の「期待可能性(Zumutbarkeit)」(とくに2編(求職者基礎保障)10条1項3号)が労働権の制約として争点になる(3章)。

④家族給付調整により育児を支援する方法として他にも保育サービスの支援がある。児童の養育を制度上保障することを改善することも国家の任務としなければならぬ。もともと、連邦育児手当法は、育児手当の支給要件を、受給者自らが子どもの世話をし、養育することとしていた(1条1項3号)。労働者が親休暇をとって育児手当を受給することで児童養育を支援することは、公的な保育所サービスの整備を促進しない。さらに、育児手当法には所得制限があるので、所得制限を少しでも超える親は、子を自分で養育したいと考えたとしても、育児手当を受給できなかった。それにもかかわらず、保育所入所率は、1990年時点で、旧西ドイツではたった2.7%であったという⁷⁹。連邦育児手当法は、2001年改正までは、労働者と同一の世帯にいる他方の親が就業していない場合には、労働者は育児休暇の請求権を有していなかった(15条2項2文)。これを2001年改正が、両親が親休暇をとりつつ30時間までのフルタイムに近い労働につく可能性を拡大したことは、子の養育を危険にしないことを立法者に要請している。

さらに、婚姻関係のない両親や、一人親など家族が多様に形成されるなかで、1995年の妊婦及び家族援助法(Schwangeren- und Familienhilfegesetz)改正(BGBI. I S. 1050)に続き1996年親子法(Kindschaftsrechts)改正法(BGBI.

I 2992)が、親族法による扶養請求権を子の誕生から3歳までに制限することにより(BGB 1615 1条1項1文)、母による養育を子が保育所に入所する年齢まで保障するものとした。親族法上の扶養を実現する条件として、社会法典8編(児童および青少年扶助法)の1995年改正法(BGBI. I S. 1775)が24条に3歳から就学年齢までの児童に対する保育所請求権を明文化した。確かに、児童自体がこうして入所請求権を履行できるものではないが、客観法上の義務づけであると解されている⁸⁰。一定の質の児童養育をすることは、就労と家庭生活をよりよく両立する重要な条件である、という考えにより保育所の入所請求権が明文化された⁸¹ことに影響を受け⁸²、職業生活との両立という面から家族政策も展開が求められ、いかに具体化するかが争点になっていく⁸³。

以上に示したように、1990年代後半から、社会保障法は、障害という身体的理由又は家族との両立という理由などによる短時間労働者に対する生活保障を機軸として、労働者政策、最低生活保障、さらに家族政策が結びついて再編されていく。なお、2006年6月26日に連邦政府は育児手当に代わる親手当(Elterngeld)にかんする草案を提出している。これは、2005年の連立政権が公約として「ファミリーフレンドリーな社会」のなかで提案していたものである⁸⁴。連邦育児手当法にかえて新たに「親休暇と親手当に関する法案」として統一し、従前賃金の67%を賃金補償給付として租税により支給することと並んで、就労していなかったものにも一定額の手当を保障するという⁸⁵。失業や障害などの労働市場リスクは、労働者家族の生活保障の観点から家族政策とも密接に連関を有し、養育自体の社会的評価をどのように社会保障システムで国家がおこなうのかも問題にしていく。労働者の生活の単位としての家族を社会保障システムがどのような方法で個人の責任だけではなく社会的問題として「外部化」し、支援するべきであるのだろうか。草案では、短時間「労働者」としての整備だけではなく短時間労働者の家族支援の観点から、「貧困リスク」も視野にはいっている⁸⁶。学説には、被用者保険法自体を改革して、たとえば児童養育を失業に準じて基礎所得を保障する新構想として基礎所得保険

(Grundeinkommenversicherung) を提案する立場もある⁸⁷。あるいは、育児責任を負う労働者も増加すれば、育児手当だけでなく年金法での育児期間の評価もあわせて再検討し、むしろ包括的に家族支援のために特別なファンド(家族金庫)を設けるべきだ、という提案もある⁸⁸。労働市場リスクの規制が、労働市場政策と家族政策、そして最低生活保障政策の展開するなかに、市民保険構想の背景が示されている(後述)。

注

- 1 G. Schmid, Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact, in: G. Schmid/B. Gazier (ed.), The dynamics of full employment, 2002, pp. 393, 395.
- 2 BVerfG Beschluss vom 27. 4. 1999, E 100, 271, 284; BVerfG Beschluss vom 3.4.2001 E 103, 293, 307.
- 3 Dieterich, Grundgesetz und Privatautonomie im Arbeitsrecht, 1995, S. 30; BVerfG Beschluss vom 23.6.1982 E 61, 18, 25.
- 4 Pfaff, Veränderte Erwerbsbiographien und ihre Auswirkungen auf die Sozialpolitik, in: Schmähl/Rische, Wandel der Arbeitswelt, 1999, S. 31f.; Hanesch, Labour market related poverty in Germany, in: Krause, Baecker, Hanesch (eds.), Combating Poverty in Europa, 2004, pp. 201-221; System der sozialen Sicherheit und die Alterung der Bevölkerung: Zehn zentrale Fragen, Genf, 2003, S. 12.
- 5 Opjelka, Sozialpolitik, 2004, S. 110.
- 6 EuGH 9.9.1999 AP Nr.11 zu Art. 119 EWG-Vertrag; EuGH 10.2.2000 AP Nr. 18 zu Art. 119 WEG-Vertrag; 濱口桂一郎『増補版 EU労働法の形成—欧州社会モデルに未来はあるか?—』(日本労働研究機構, 2001年) 179頁以下。
- 7 NJW 1976, S. 2068; Hamisch, Der Schutz individueller Rechte bei Rentenreformen: Deutschland und Großbritannien im Vergleich, 2001, S. 185.
- 8 BAG Urt. vom 25.1.1989 E 61, 43=AP Nr. 2 zu § 2 BeschFG 1985.
- 9 BAG 7.3.1995 AP Nr. 26 zu § 1 BetrAVG Gleichbehandlung; BAG 28.3.1996 AP Nr. 49 zu § 2 BeschFG 1985; EuGH Urt. v. 14.12.1995 Zeitschrift für Wirtschaftsrecht [ZIP] 1996, 40; Roffs, Das Versicherungsprinzip im

- Sozialversicherungsrecht, 2000, S. 130; Feldhoff, Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, Arbeit und Recht 1999, 249, 254ff.; Bieback, Die mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts, 1997, S. 70 u. 146.
- 10 ZIP 1996, 38; ZIP 1996, 40.
- 11 Roffs, Das neue Recht der Teilzeitarbeit, RdA 2001, S. 129, 130; Preis, Rn. 4 zu § 2 TzBfG, in: Dieterich/Müller-Glöge/Schaub (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 6. Aufl., 2006.
- 12 Roffs, Teilzeitarbeit (Fn. 11), S. 130. 宮前忠夫「ドイツ新パートタイム労働法制の2年間」『大原社会問題研究所雑誌』535号(2003年) 14頁以下も参照。
- 13 Entwurf eines Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen vom 24.10.2000, BT-Drucks. 14/4374, S. 15.
- 14 EuGH v. 10.2.2000 AP Nr. 18 zu 119 EG-Vertrag; BAG 27.2.1996 AP Nr. 28 zu § 1 BetrAVG Gleichbehandlung.
- 15 BAG 27.2.1996 AP Nr. 28 zu § 1 BetrAVG Gleichbehandlung=NZA 1996, 992; Saunders, Gleiches Entgelt für Teilzeitarbeit, 1997, S. 42ff.
- 16 Bieback, Diskriminierung (Fn. 9), S. 70.
- 17 Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (5. AFG-ÄndG) vom 7.3.1979 BT-Drucks. 8/2624, S. 44; Steinmeyer, Rn. 31 zu § 102, in: Gagel, Arbeitsförderungsgesetz; Mönks, Der Versicherungsfall der Arbeitslosigkeit, 1991, S. 51.
- 18 Mönks, Versicherungsfall (Fn. 17), S. 50.
- 19 Wagner, C21 Arbeitslosenversicherung/Arbeitsförderung, Rn. 89, in: von Maydel/Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch [SRH], 2. Aufl., 1996.
- 20 Entwurf eines 5. AFG-ÄndG (Fn. 17), BT-Drucks. 8/2624, S. 40.
- 21 Entwurf eines 5. AFG-ÄndG (Fn. 17), BT-Drucks. 8/2624, S. 44.
- 22 Valgolio, Rn. 121 zu § 10, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseier Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003.
- 23 EuGH 13.7.1989 AP Nr. 16 zu Art. 119 EWG-Vertrag=NJW 1989, 3087.
- 24 連邦労働裁判所の判断について、BAG Urt. vom 9.10.1991 E 69, 320ff.=AP Nr. 95 zu § 1 LohnFG=NZA 1992, S. 259ff.; BAG 9.10.2001 BB 1992, S.

- 429がある。 Auch vgl. *Wissing, Geringfügige Beschäftigungen, SGB 2003*, 554. 賃金継続支払法については、水島郁子「ドイツ賃金継続支払法の変更」『姫路法学』23・24合併号(1998年)406頁以下参照。
- 25 Rofls, *Teilzeitarbeit* (Fn. 11), S. 130. なお、旧賃金継続支払法は小企業のみを対象とした使用者負担の調整手続を規定していた。これを2005年の「賃金継続支払に対する使用者費用の調整についての法律 (Gesetzes über den Ausgleich von Arbeitsgeberaufwendungen für Entgeltfortzahlung) (BGBl. I S. 3686) で企業規模にかかわらずすべての使用者を対象とした調整手続へ変更している (2006年1月1日施行)。 Auch vgl. Entwurf eines Gesetzes über den Ausgleich von Arbeitsgeberaufwendungen und zur Änderung weiterer Gesetze, BT-Drucks. 16/39.
- 26 Gesetz vom 4.3.1997 BGBl. I S. 594. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz- AFRG) BT-Drucks. 13/4941 vom 18.6.1996, S. 158.
- 27 Valgolio, Rn. 122 zu § 10, in: *Spellbrink/Eicher* (Hrsg.), *Kasseler Handbuch* (Fn. 22).
- 28 Vgl. Ricken, *Arbeitslosengeldansprüche Teilzeitbeschäftigter nach dem SGB III*, NZS 1997, 558, 560; Rofls, Rn. 110ff zu § 29, in: *Spellbrink/Eicher* (Hrsg.), *Kasseler Handbuch* (Fn. 22).
- 29 *Bieback, Diskriminierung* (Fn. 9), S. 73.
- 30 *Wissing, Die Beschäftigungssuche nach § 119 Abs. 1 Nr. 1 SGB III: 2. Teil und Schluß, SGB 1998*, 497.
- 31 *Wissing, Rn. 3 zu § 119 SGB III*, in: *Wissing/Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch III Arbeitsförderung, Praxiskommentar [PK-SGB III]*, 2. Aufl., 2004.
- 32 Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Fn. 26), BT-Drucks. 13/4941, S. 175.
- 33 *Toparkus, Die wichtigsten Neuerungen des reformierten AFG (SGB III)*, ZfSH/SGB 1997, 397, 405; *Peters-Lange, Teilzeitbeschäftigung als Problem der sozialen Sicherung gegen Arbeitslosigkeit*, in: *Ebsen* (Hrsg.), *Stand und Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts im Übergang vom AFG zum SGB III*, 1997, S. 91, 100.
- 34 *Mónks, Versicherungsfall* (Fn. 17), S. 50.
- 35 *Opielka, Sozialpolitik* (Fn. 5), S. 97.
- 36 *Scheidt, Rn. 4 zu § 118 SGB III*, in: *Wissing/Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe* (Hrsg.), *PK-SGB III* (Fn. 31).
- 37 *Wissing, Rn. 108 zu § 119 SGB III*, in: *Wissing/Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe* (Hrsg.), *PK-SGB III* (Fn. 31).
- 38 *Wissing, Rn. 246 zu § 119 SGB III*, in: *Wissing/Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe* (Hrsg.), *PK-SGB III* (Fn. 31).
- 39 *Reinhardt, Rn. 10 zu § 43 SGB VI*, in: *ders* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch VI, Lehr- und Praxiskommentar*, 2006.
- 40 *Rofls, Versicherungsprinzip* (Fn. 11), S. 257; *Ruland, C 16 Rentenversicherung*, Rn. 120, in: *von Maydell/Ruland* (Hrsg.), *SRH*, 3. Aufl. 2003.
- 41 6時間以上の就労が可能なる者を除いて、1969年に連邦社会裁判所大法廷が確立した「具体的考察方法」(BSG Beschluss vom 11.12.1969 E 30, 167ff; BSG Beschluss vom 11.12.1969 E 30, 192ff; BSG Beschluss vom 10.12.1976 E 43, 75ff.) に従って実際の就労可能性が判断されなければならないことになる。年保険主体からみれば、もはやフルタイムで就労できない被保険者の労働市場での紹介リスクを、失業保険ではなく年金保険が負わされたことになる (Ruland, *SRH* (Fn. 40), Rn. 122)。
- 42 パート・有期契約労働法の成立は、軽労働が可能な中高年失業者を典型とする「稼働能力減少の労働者」に新たな問題を提起している (Majerski-Pahlen, *Die Neuregelung der Renten wegen Erwerbsminderung, NZS 2002*, 475, 477)。 というのも、従来は、「部分的な稼働能力の減少」と認定された場合に、パート労働市場での可能性が閉じられていることを理由として、労働市場の状況による完全な年金に転換することが通常であった。しかし、週15時間以上30時間未満程度のパート労働が可能なる労働者が、パート・有期契約労働法により労働時間の短縮請求権を有している場合に (8条1項)、労働市場年金の認定時に、労使関係における短時間労働の具体化に関する事情を考慮しなければならなくなる。
- 43 Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit vom 9.10.2000 BT-Drucks. 14/4230, S. 1.
- 44 Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Renten wegen verminderter

- Erwerbsfähigkeit (Fn. 43), BT-Drucks. 14/4230, S. 23, 25.
- 45 Entwurf eines Sieben Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungs-gesetzes vom 12.11.1985, BT-Drucks. 10/4211, S. 21. 変更は、能力の減退が単に「一時的」でないという文言を、「6ヶ月以上」としたことである。
- 46 BT-Drucks. 5/4110, S. 18; Lauer, Rn. 4 zu § 125, in: Wissing/Mutscher/Bartz/Schmidt-De Caluwe (Hrsg.), PK-SGB III (Fn. 31).
- 47 Entwurf eines Sieben Gesetzes zur Änderung des Arbeitsförderungs-gesetzes (Fn. 45), BT-Drucks. 10/4211, S. 17. 連邦社会裁判所第11小法廷は1999年9月9日判決 (BSGE 84, 262) で、「一体的保障規制」は、年金保険で稼得能力の減少を理由とすする年金の支給が決定されるまでは、単に健康上の能力が欠如していることを理由として客観的な「職業紹介を受ける可能性」要件を充て足しないこととすることを禁じるものであると判示している (Auch vgl. BSG E 71, 12)。第11小法廷は、年金保険と雇用保険の「一体的保障規制」は、年金受給にいたるまでは、求職者の健康上の能力が減退し失業者ではないとされ原則を、能力を充足するように擬制するものである、と (S. 263)。さらに、「一体的保障規制」の目的を、労働行政と年金が被保険者の能力について異なる判断をしたために被保険者がこれらの2つの給付からの保険保護がうけられないという危険が生じないようにすることであると判示している (S. 264)。このように行政の判断が違ふことが生じるとしても、それを被保険者に負担させることを避けなければならない。
- 48 Pfohl, Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Erwerbsfähige, ZfSH/SBG 2004, 167, 171; Korenke, Das neue SGB II : Grundsicherung für Arbeitssuchende (Hartz IV), SGB 2004, S. 525, 527.
- 49 さらに、2編 (求職者基礎保障) 65条4項3文により、3編428条が準用される。3編428条の適用により失業手当を受給しているものは、統計上は「失業」者には含まれないことになる (IAB Informationenn zur Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik 2/2004)。
- 50 Entwurf eines Arbeitsförderungs-gesetzes (AFG), BT-Drucks. V/2291, S. 57ff.; Wagner, C21 Arbeitslosenversicherung/Arbeitsförderung, Rn. 126, in: von Maydell/Ruland (Hrsg.), SRH (Fn. 19).
- 51 Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung, BT-Drucks. 13/4941 (Fn. 26).
- 52 Spellbrink, Rn. 8 zu § 13, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch (Fn. 22).
- 53 Spellbrink, Rn. 14 zu § 13, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch (Fn. 22).
- 54 Blüggel, Rn. 36 zu § 8, in: Eicher/Spellbrink, SGB II, 2005; Fasselt, Rn. 5 zu § 8 SGB II, in: Fichtner/Wenzel, Kommentar zur Grundsicherung, 3. Aufl., 2005.
- 55 Leibfried/Leisering/Buhr/Mädje/Olk/Voges/Zwick, Zeit der Armut, 1995, S. 9.
- 56 Welti, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005, S. 30.
- 57 Ruiand, Rentenversicherung und Arbeitsmarkt, Deutsche Renten Versicherung 2006, 225, S. 231.
- 58 Optelka, Sozialpolitik (Fn. 5), S. 132ff.
- 59 Rische, Arbeitsmarkt und Rentenversicherung im Wandel der Zeit, in: Boecken/Ruland/Steinmeyer (Hrsg.), Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa, Festschrift für von Maydell, 2002, 561, S. 572.
- 60 Peter Bleses and Martin Seeleib-Kaiser, The dual transformation of the German welfare state, 2004.
- 61 Eichenhofer, Empfiehlt es sich, die rechtliche Ordnung finanzieller Solidarität zwischen Verwandten in den Bereichen des Unterhaltsrechts, des Pflichtteilsrechts, des Sozialhilferechts und des Sozialversicherungsrechts neu zu gestalten ?, Gutachten B für den 64. Deutschen Juristentag, 2002, S. B33.
- 62 Schweibe, Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht, 1999, S. 15.
- 63 BVerfG Beschluß vom 10.11.1998 E 99, 216, 234; Beschluß vom 10.3.1998 E 97, 332; BVerfG Urt. vom 28.05.1993 E 88, 203, 260. Eichenhofer, Solidarität (Fn. 61), S. B. 58; Gerlach, Familienpolitik, 2004, S. 239ff.
- 64 Tünnemann, Der verfassungsrechtliche Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung im Rahmen des staatlichen Kinderleistungs-ausgleichs, 2002, S. 73.
- 65 BVerfG Beschluß vom 10.3.1998 E 97, 332, 347f.; BVerfG Urt. vom

- 28.05.1993 E 88, 203, 260.
- 66 Gesetzentwurf über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeszweckgesetz-BerzGG), BT-Drucks.10/3792, S. 15.
- 67 Antrag vom 13.12.1996 BT-Drucks. 13/6577, S. 11.
- 68 Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes vom 5.4. 2000 BT-Drucks. 14/3118 S. 21.
- 69 丸山亜子「ドイツにおける育児休業制度」『労働法律旬報』1558号 (2003年) 15頁以下。
- 70 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Siebter Familienbericht, 2005, S. 99.
- 71 Eichenhofer, Solidarität (Fn. 61), S. B50; Gauthier, The State and the Family, 1996, p. 73.
- 72 Bieback, Diskriminierung (Fn. 9), S. 186ff.
- 73 Gesetzentwurf des Bundesrates eines Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes vom 9.4.1997, BT-Drucks. 13/7384, S. 7; Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes (Fn. 68), BT-Drucks. 14/3118, S. 15.
- 74 連邦育児手当法 2 条 3 項は、30時間以上の就労者でも「過酷な事例」については例外として支給が可能になるとしている。なお、同法 2 条 1 文は2004年1月1日から (2003年12月29日改正法)、30時間までの短時間労働はフルの就業ではないと定め、失業手当は育児手当金額の算定時に収入として認定される。
- 75 Lorenz, Rn. 18 zu § 8 SGB, in: Wissing/Mutscher/Bartz/Schmidt-De Caluwe (Hrsg.), PK-SGB III (Fn. 31).
- 76 Antwort des Bundesregierung, Arbeitslosenhilfe und Erziehungsgeld im Arbeitsförderungs- Reformgesetz 5.7.1997, BT- Drucks. 13/8313, S. 2.
- 77 Bericht des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit, BT- Drucks. 10/4212, S. 3.
- 78 Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs- Reformgesetz- AFRG) BT- Drucks. 13/4941 (Fn. 26), S. 252 und vom 16.8.1996, BR-Drucks. 550/96, S. 252.
- 79 Tünnemann, Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung (Fn. 64), S. 85.
- 80 Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrats zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch und des Bundeserziehungsgeldgesetzes, zitiert nach Bundestagsdrucksache 13/2240 vom 1.9.1995, (Anlage 2), S. 6.
- 81 Fuchs, Welche Maßnahmen empfehlen sich, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie zu verbessern?, Gutachten F für den 60. Deutschen Juristentages, 60 (1994). Bd. 1, S. F3 u. F. 79.
- 82 Eichenhofer, Solidarität (Fn. 61), S. B33ff.; Lenze, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005, S. 24.
- 83 Fünfter Familienbericht BT-Drucks. 12/7560, S. 247ff. Auch vgl. Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!, 2003, S. 55ff. u. 125ff.
- 84 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 18 u. 117ff.
- 85 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 20.6 2006, BT-Drucks. 16/1889.
- 86 Gesetzentwurf (Fn. 83), BT-Drucks. 16/1889, S. 1.
- 87 Opielka, Sozialpolitik (Fn. 5), S. 128ff. u. S. 268.; ders, Die Idee einer Grundeinkommenversicherung, in: Strengmann-Kuhn (Hrsg.), Das Prinzip Bürgerversicherung, 2005, S. 99ff. Auch vgl. Tünnemann, Schutz der Familie und die Förderung der Kindererziehung (Fn. 64), S. 219ff.
- 88 Spieß, Eine Familienkasse als familienbezogene Ergänzung einer Bürgerversicherung, in: Strengmann-Kuhn (Hrsg.), Das Prinzip Bürgerversicherung (Fn.87), S. 204ff.; Eichenhofer, Solidarität (Fn.61), S. B60ff.; Borchert, Sozialpolitik als semantischer Betrug ?, Zeitschrift für Rechtspolitik 2004, S. 173ff.

自立支援の価値を問う

学会企画シンポジウム



「ホームレス」と自立支援

嵯峨 嘉子 大阪府立大学人間社会学部

本報告では、「ホームレス」と自立支援をテーマに、近年のホームレス自立支援策の内容と課題について検討を行う。

I. ホームレス自立支援法成立までの経緯

2003年、厚労省が実施したホームレスの実態に関する全国調査において、全国の「ホームレス」数は、25,286人と公表された。平均年齢は、55.9歳、男性が約95%を占め、中高年単身男性が日本のホームレスの特徴とされている。4割が公園で生活をしており、64%が何らかの仕事をしている。1か月の収入は、「1万円～3万円」がもっとも多く、35%を占めている。

この場合の「ホームレス」とは、「都市公園、河川、道路、駅舎その他の施設を故なく起居の場所として日常生活を営んでいる者」、すなわち「野宿生活者」を指している。欧米では、「ホームレス」とは、一時的に知人の家に宿泊している人、安い簡易ホテル、一時的滞在施設に入所している人なども含む広い概念として用いられている。この定義の違いは、同時に政策範疇の違いも意味している。

1990年代以降、雇用・経済情勢が悪化するなかで、ホームレス数は増大し、野宿期間の長期化と地方都市への拡散といった様相をみせ始めた。1990年代後半には、公園に立ち並ぶブルーシートも珍しい光景ではなくなった。

現行生活保護法は、対象を稼働能力の有無等で区別しない「一般扶助主義」を採っている。しかし、

運用上、稼働能力を有する者には適用が制限されており、「ホームレス」状態にある者については、病弱者や高齢者に対する施設入所や入寮による救済がその主な方法であった(たとえば、名古屋・林野区では、稼働能力不活用であるとして保護の要件を満たさないと判断された)。

1999年2月、厚生省、労働省などの関係省庁および東京都、大阪市等の自治体で構成される「ホームレス問題連絡会議」が発足し、国の考え方として初めて「ホームレス問題に対する当面の対応策について」を発表した。ここでは、自らの意思で自立して生活できるように支援することが基本とされ、ホームレスの類型化と対応する施策が提示されている。第1の類型は、「就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者」で、後述する自立支援センターへの入所が想定されている。第2の類型である「医療、福祉等の支援が必要となる者」に対しては、入院や施設入所、生活保護の適用などが示されている。第3の類型は、「社会生活を拒否する者」として、施設管理者による退去指導や福祉事務所による巡回相談などがあげられている。この類型化に関しては、ステレオタイプの見方であるとの批判がなされたが、この類型化と対応する施策は、基本的に現在の施策に引き継がれることとなる。

これら政府の方針を受け、1999年7月、厚生省内部に有識者を中心とした「ホームレスの自立支援策に関する研究会」が設置された。研究会では、重要課題として総合的な相談・支援体制の確立が指摘された。自立支援事業の具体的な施策と

して「ホームレス自立支援センター」が想定されていたが、そこからいられる人々に対する自立支援をどのよう考えるのか、就労自立モデルと福祉自立モデル以外に、中間モデルとして半福祉半就労といったモデルの必要性なども指摘された。

II. ホームレス自立支援法における「自立支援」の内容

2002年、10年間の時限立法としてホームレス自立支援法(「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」)が成立した。これを受けて、2003年には、「ホームレスの自立の支援等に関する基本方針」(以下、「基本方針」)が示された。これによって、ホームレス支援に対する国および地方自治体の責務が明記されることになった。しかし、いくつかの課題が指摘されている。

まず「当面の対応策」で示されたタイプ分けが、基本方針において引き継がれた点である(①「就労する意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者」、②「医療や福祉等の援助が必要となる者」、③「一般社会生活から逃避している者」)。①の稼働能力があると判断された者は、まず自立支援センターへの入所を要請され、②のタイプの稼働能力がないと判断された者には、生活保護制度等の既存の制度で対応することとなっている(女性の位置づけについては、川原 2005を参照)。

本来であれば、生活保護法等の既存施策とホームレス自立支援法が必要に応じて重層的に対応するところであるが、従来の生活保護法の制限的な運用が前提とされたまま、生活保護法とホームレス自立支援法の「すみ分け」が行われている。「ホームレスの自立のためには就業の機会が確保されることも重要な」(法3条2項)であり、「当該地域に自立支援センターがある場合に(基本方針)とされている」。

自立支援センター退所者において「就労自立」をした者は4～5割であり、就職できずに再び路上生活にもどる者も少なくない。入所回数は、病

気による入院等の特別な場合を除いて、原則1回とされており、再び入所をすることは困難である。また就労できたとしても継続して安定的な収入を得られるとは限らない。雇用情勢の悪化に伴い増大した中高年の「ホームレス」に対し、自助努力のみで「就労自立」を求めているのは根本的な解決とは言い難いだろう。生活保護を受給しながら、可能な範囲で就労するといった「半福祉・半就労」モデルの必要性が指摘されている(山田 2003)。

ホームレス自立支援法では、「自立の意思があるホームレス」が支援の対象とされており、センター入所を希望しない者、集団生活等になじめず退所する者は、「一般社会生活から逃避している者」として支援の対象から排除され、さらに公園等からの強制排除の対象として見なされることになる。

そもそも入所形式の「自立支援センター」という自立の方向性は、行政の側が用意したものにすぎず、彼ら/彼女らの意思を十分踏まえたものになっていない。これまで安定した住居のない要保護者が生活保護の申請を行った場合、敷金支給を行ってアパートの確保をする方法はほとんど採られていなかったが、2003年7月31日、実施要領の改正によって、敷金支給の対象として「安定した住居のない要保護者」が規定された(このことは、これまで敷金支給を行うことができなかったという点を意味しない)。しかし、稼働能力を有する者に対する制限的な運用は改善されず、十分に活用されているとは言えない(東京都では、2004年から低家賃住宅を提供する「ホームレス地域生活移行支援事業」が始まった。諸課題は残されているものの、これまで不十分だった一般住宅での生活を公的に保障した点で評価できる)。

彼らは、公的支援を拒否しているわけではなく、たとえば、2001年に実施された「大阪府野宿生活者実態調査」によると、約3割の者が公的機関への相談経験があると回答したが、うち半数は相談のみで終わり、具体的なサービス提供が行われなかった。相談に行かない理由として、約半数

が「行政に対して不信・あきらめがある」と回答しており、これまでの公的機関の対応が「社会生活から逃避する者」を増大させているともいえる(大阪府立大学都市福祉研究会 2002)。

また日本の「ホームレス」支援策は、野宿生活の脱却のみに支援の重点がおかれているため、「ホームレス」化の予防および住宅再獲得後のフォローアップの支援策は、きわめて乏しい。

さらに、ヨーロッパと比べ、野宿生活の継続を前提とした支援策はきわめて「緊急的かつ過渡的な施策」にとどまっている。自立支援法に基づき、巡回相談員によるアウトリーチ活動も実施されているが、その活動目的は、もっぱら公園等のテント生活者に対して自立支援センターへの入所を勧めることである(行真 2004)。これは、地域住民のために「公園の適正な利用」を促進するという意味合いのほうがいい。

それに対して、ドイツは、1泊単位の宿泊施設や巡回医療サービス、シャワー、軽食の提供などのサービスが敷居の低い扶助」と名づけられ、事前登録等を必要とせず匿名で利用することができ、これらの役割は、現在の生活状態を悪化させないというだけでなく、サービスを利用するなかで支援者との信頼関係を築き、入所施設あるいは一般住宅へと次なる段階につなぐ意味も含まれている(嵯峨 2002; 中村・ほか 2003)。このように、まず居住環境の安定を段階的に図ったうえで、就労支援が行われている。

日本の自立支援策を振り返ると、第2の失対事業になることへのそれぞれが就業機会の提供も十分ななかで、「労働自立」が求められている。布川は、日本型ワークフェアの特徴を、提供された職業訓練等に就くことを条件として金銭給付が行われるといった「ワークファースト」ではなく、最低生活保障給付をしないまま、「まずは仕事」を要求する「ワークオンリー」であると指摘した。が、そのまま稼働年齢層の「ホームレス」に対する自立支援策にも共通する指摘である(布川 2004)。

Ⅲ. まとめ

現行のホームレス自立支援法を中心とする支援策は、支援メニューがきわめて制限的であるために、ホームレスの人々を差別し、排除するための「装置」として機能する側面をもっている。自らの生活の場を主体的に選択できるよう、予防段階、路上生活の段階、そして住宅獲得後のアフターフォローの段階と、段階別に多様な支援メニューの開発が求められる。

「就労自立」のみを強調する施策の限界を指摘したが、一方で就労が規則正しい生活や共同作業の経験など、生活再建に向けた支援の有効なツールになることも事実である。なにより、彼ら自身が労働することを強く希望している。その場合の就労は、賃労働だけでなく、ボランティアなどの社会参加も含めて、多様な形の「就労」が想定されるべきである。当然のことながら、それらの就労支援サービスは、手厚いセーフティネットを張り巡らしたうえで提供されなければならない。

近年、ヨーロッパ諸国で強調されているワークフェア政策の文脈と日本のそれとは大きな隔たりがあることを認識しておかなければならない(日本の失業者対策は、貧弱な雇用保険、失業扶助および公的就業事業の欠落、制限的な生活保護でしかなかった)。フリーター・アルバイトなどの非正規雇用・低賃金雇用の拡大の流れなど、一般労働市場および雇用政策の特徴をとらえたうえで、改めて就労支援策を検討することが問われているのではない。

注

- 1) 就労による自立を目指して、ホームレスを一定期間(6か月以内)宿泊させ、健康診断、生活相談、指導および職業相談・研修等を行うものである(2005年度中に合計22か所になる予定)。
- 2) 北川(2005)は、ホームレス自立支援法は、「それまで各自自治体が生活保護制度をはじめとした一般福祉体系からの野宿者の実質的な排除を補充す

る施策として計画・実施してきた「自立支援」策に法的な裏づけを与えるための法として制定された」と述べている。

3) 自治体によっては、自立支援センターを設けて、生活保護法をより柔軟に活用することによって対応している。たとえば、下村(2004)を参照のこと。同様に、神戸市では、NPO神戸の冬を支える会によってドヤ保護(簡易宿泊所で生活保護を適用する)を行うなどの積極的な支援を行った結果、1999年499人から2005年には318人とホームレス数が約4割減少した(神戸の冬を支える会 2005)。

文 献

岩田正美(2000)「ホームレス/現代社会/福祉国家——生きていく場所をめぐって」明石書店。
加美嘉史(2002)「ホームレス自立支援事業における就労支援——実状と課題」『資金と社会保障』1316。
川原恵子(2005)「8章 福祉政策と女性の貧困」岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会的排除——福祉社会を越えるもの』ミネルヴァ書房。
北川由紀彦(2005)「9章 単身男性の貧困と排除」岩田正美・西澤晃彦編著『貧困と社会的排除——

福祉社会を越えるもの』ミネルヴァ書房。
神戸の冬を支える会「記者発表資料」(2005年7月9日)。
嵯峨嘉子(2002)「ホームレスと社会扶助」布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房。
下村幸仁(2004)「広島市の路上生活者と生活保護」『Shelter-less』22。
中村健吾・ほか編著(2003)『欧米のホームレス問題(上)』法律文化社。
布川日佐史(2004)「ドイツにおけるワークフェアの展開——稼働能力活用要件の検討を中心に」『社会保障研究』147。
大阪府立大学社会学部都市福祉研究会(2002)『大阪府野宿生活者実態調査報告書』。
山田志郎(2003)「ホームレス対策」の傾斜とその限界——「就労自立アプローチ」の傾斜とその限界性」『社会福祉学』44(2)。
山田志郎(2005)「ホームレス状態を『脱却』した人々の生活状況とホームレス対策の課題」『社会福祉学』46(1)。
行角伸二(2004)「大阪市におけるホームレス対策の現状と課題」『資金と社会保障』1380。