

ところで、障害者が、福祉的就労の場から一般雇用の場へと移行することができれば、障害者の所得は、おのずと増大することが見込まれる。したがって、福祉的就労の場から一般雇用の場への移行促進策は、障害者の所得水準のアップの観点から見て、重要なものと言える。

そこで、以下で、フランスにおいて実施されている ESAT から通常の労働市場への移行促進策についても、確認しておきたい。移行促進策は、主として、社会福祉・家族法典で定められている。

A 出向

まず、移行促進策として定められているのが、出向である。ESAT で就労する障害者は、ESAT に所属したまま、企業に出向することが可能とされている（社会福祉・家族法典 L.344-2-4 条）。

この出向は、通常の労働市場での就労が、障害者の個人的職業的な発展を促進し、その雇用能力を発展させると考えられた場合に、本人の同意を得た上で実施される。その間、当該障害者は、ESAT が保障する医療・福祉的、職業的支援を享受し続けることができるというメリットがある（R.344-16 条）。

なお、障害労働者を個別に出向させる場合、その期間は、最大 2 年とされている。また、その契約は、契約への署名の日から 15 日以内に、MDPH（県障害者センター）に通知しなければならない。2 年を超えて出向を延長する場合には、CDAPH の合意も必要である（R.344-18 条）。

B 支援付き労働契約の締結

次に、ESAT で就労する障害者が、CAE（雇用支援契約）・CIE（雇用発意契約）等の支援付き労働契約や職業訓練を補足する有期労働契約を締結した場合、当該障害者と使用者の双方に対して、支援がなされることとなっている。この支援は、ESAT と使用者との間で締結される協約に基づいて実施される。

なお、最終的に通常の労働市場での採用に至らなかった場合には、当該障害者は、ESAT に復職できることとなっている（L.344-2-5 条）。復職の道が用意されていることで、障害者が思い切って、上記の支援付き労働契約等を締結し、通常の労働市場での就労に挑戦することが可能となっている。

C Agefiph²⁶からの支援

26

この他、ESAT からの退出者を採用した企業に対しては、一定の条件を満たす場合に、Agefiph から助成金が支給されることとなっている。助成金の額は：

- －労働時間が、フルタイムかフルタイムの 80%以上：9,000 ユーロ
- －労働時間が、フルタイムの 50%～80%：6,750 ユーロ
- －労働時間が、フルタイムの 50%未満で週 16 時間以上：4,500 ユーロ

である。この Agefiph からの助成金も、ESAT で就労する者の通常の労働市場への移行を促進する機能を有している。

3. 終わりに

以上、フランスにおける福祉的就労の場である ESAT で就労する障害者への所得保障の在り方、及び、ESAT で就労する障害者の通常の労働市場への移行促進策を確認してきた。

まず、ESAT で就労する障害者には、国がその一部を負担する保障報酬によって、SMIC（法定最低賃金）の 55%から 110%が保障されている点が、重要である。この保障報酬制度によって、フルタイムで就労している場合には、労働能力が最も低い場合（ESAT が直接支払う額が SMIC の 5%の場合）でも、ESAT から障害者に対して 601.4（54.7+546.7）ユーロ（約 7 万 8000 円）が支払われることになる。この水準は、日本の福祉的就労の場における工賃の平均（約 1 万 2000 円）と比較して高いものであるが、これを可能にしているのは、国からの助成金である。国から ESAT に支払われる助成金（ポストへの助成金）によって、ESAT が直接負担する部分が 54.7 ユーロ（約 7100 円）と低い場合にも、障害者は、601.4 ユーロ（約 7 万 8000 円）の報酬を得ることが可能となっている点は、注目される。

加えて、保障報酬と AAH（成人障害者手当）との合計額による所得保障水準も高い（ESAT で働く障害者の多くは、AAH の支給対象者でもある）。上記の一覧表の中では、ESAT で就労している中度障害者の所得保障水準が最も低くなっているが、労働能力が最も低い場合でも、毎月 873.6 ユーロ（約 11 万 3500 円）の所得が保障されている。日本では、障害基礎年金 2 級と工賃（平均）とを足しても、7 万 8000 円（6 万 6000 円（2009 年度）+1 万 2000 円）程度にしかならないのと比較して、フランスにおける所得保障水準は高いと言える。また、保障報酬と AAH との併給調整にあたって、ESAT での就労が無にならないよう、AAH の支給額の決定に際して保障報酬を一定の割合で控除する計算方法が導入されている点も、重要である。これによって、ESAT で就労する障害者は、働くことによって確実に手取収入を増やすことが可能となっている。こうした障害者の就労インセンティブに配慮した制度は、日本にとっても参考となるもので

ある。

他方、ESAT から通常の労働市場への移行促進策も、いくつか用意されている。通常の労働市場で就労する場合には、最低賃金が適用されるため、ESAT から通常の労働市場への移行促進策は、障害者の所得水準のアップのためにも重要である。フランスで採用されているのは、ESAT に在籍しながら一般企業で就労経験を積む方法（出向）、支援付き労働契約等を締結した ESAT 出身者及び企業への支援、ESAT 出身者を雇用した企業への Agefiph からの助成である。日本においても、障害者の福祉的就労の場から一般雇用への移行促進は、重要な政策課題となっている。上記のようなフランスでの実践は、移行促進策の一例として参考となろう。

第3章 ドイツにおける最低生活保障制度—求職者基礎保障を中心として—

渡邊絹子

1. はじめに—最低生活保障制度の再編—

2005年1月以降、ドイツの最低生活保障は、社会法典第12編 (Sozialgesetzbuch XII) に定める「社会扶助 (Sozialhilfe)」と社会法典第2編 (Sozialgesetzbuch II) に定める「求職者基礎保障 (Grundsicherung fuer Arbeitsuchende)」という2つの制度によって担われている。両制度は、保護の必要な生活困窮者の「稼得 (就労) 可能性 (Erwerbsfaehigkeit)」に着目し、それぞれの制度適用対象者の範囲を画している。すなわち、稼得可能性のない生活困窮者は「社会扶助」により、稼得可能性を有する生活困窮者は「求職者基礎保障」による保護を受けることになっている。両制度によって提供される生活保障給付 (生計扶助のための給付) は相互に排他的であるため (社会法典第2編5条2項、社会法典第12編21条)、それぞれの適用対象者にとっての最後のセーフティネットの役割を果たすことになった。このような稼得可能性による適用制度の区別は、深刻な失業問題に悩まされていたドイツが断行した労働市場改革 (いわゆる「ハartz改革^{*1}) の一環として実施されたものである^{*2}。

2004年まで、失業者は、①「失業給付 (Arbeitslosengeld)」、②「失業扶助 (Arbeitslosenhilfe)」、③「社会扶助」という3つの社会保障給付を受給し得た。

*1 第2次シュレーダー政権下において設置された「労働市場における現代的サービスのための委員会 (Kommission fuer moderne Dienstleistungen amArbeitsmarkt)」が、委員長であったハartz (Peter Hartz) 氏の名前からハartz委員会と称され、この委員会が提出した報告書に基づいて改革が実施されたことから、ハartz改革といわれている。

*2 ドイツの労働市場改革の全体に関する先行研究としては、名古屋功「ドイツ労働市場改革立法の動向—ハartz四法と労働市場改革法を中心に—」金沢法学 48 卷 1 号 29 頁以下、橋本陽子「第二次シュレーダー政権の労働法・社会保険法改革の動向—ハartz立法、改正解雇制限法、及び集团的労働法の最近の展開—」学習院大学法学会雑誌 40 卷 2 号 173 頁以下、労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—』(労働政策研究報告書 No.69) 2006 年、田畑洋一「ドイツ労働市場改革と最低生活保障給付の再編—失業扶助と社会扶助の統合—」等参照。

①失業給付は、労使の拠出する保険料を財源とする社会保険方式による給付であり、現在も存続している^{*3}。失業給付は、保険加入期間などの受給要件^{*4}を満たすことによって支給される給付であり、受給資格を得るための保険加入期間および年齢によって支給期間は異なっている^{*5}。支給額は、養育義務のある子を有する場合には、離職前賃金の平均値から税及び社会保険料を控除した手取り賃金の67%であり、そのような子を有していない場合は60%であり、現在もこの水準が維持されている。

②失業扶助は、失業給付の支給期間が終了した場合や受給のための保険加入期間を満たしていない場合などで、生活に困窮していることを要件として支給される、租税を財源とする給付であった。支給期間は最長1年であったが、更新が可能であったため、実際には期間の定めなく給付される状態にあった。そして、支給額は、失業給付と同様に離職前賃金に対する割合で算定され、その割合は養育義務のある子を有する場合で57%、ない場合で53%とされていた。

③社会扶助は、失業の有無にかかわらず困窮状態にあることを要件として支給される租税を財源とする給付である。現在もそのことに変更はないが、その対象とする範囲はハルツ改革によって稼働可能な者が除外されたことにより大幅に縮減することとなった。

*3 社会法典第2編による「失業給付Ⅱ (Arbeitslosengeld Ⅱ)」に対して、社会保障法典第3編に規定される失業給付は「失業給付Ⅰ (Arbeitslosengeld Ⅰ)」と称される。

*4 ①失業中であること、②雇用エージェンシーに失業申請していること、③権利獲得期間(受給資格取得期間)を充足していることである(詳細は、渡邊絹子「第2章 ドイツの社会保障政策」労働政策研究・研修機構『ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障』(労働政策研究報告書 No.84) 2007年46頁以下参照)。

*5 失業給付を受給するためには少なくとも12か月の保険加入期間が必要であったが、リーマン・ショック後に緊急措置(2009年8月1日～2012年8月1日までの時限立法)として、保険加入期間が12か月に満たない者に対しても給付を行うこととなった。具体的には、受給者の年齢に関係なく、保険加入期間6か月以上であれば3か月間、8か月以上で4か月間、10か月以上で5か月間支給される。年齢については50歳以上から考慮されるようになり、50歳以上で30か月の保険加入期間がある場合には15か月間、55歳以上で36か月の保険加入期間があれば18か月間、そして58歳以上で48か月の保険加入期間では24か月間支給される(戸田典子「失業保険と生活保護の間—ドイツの求職者のための基礎保障—」レファレンス709号20頁以下参照)。

失業者の生活保障に関して、このような 3 制度が並存する状況については、②があるが故に失業者の就労意欲が減退するといった批判や、②と③は共に生活保障を目的とする租税を財源とした給付であるにもかかわらず、実施機関が異なる（失業扶助は労働局（現在の雇用エージェンシー）、社会扶助は自治体であった）ため非効率的な運用になっている等の問題点が指摘されていた。そこで、②失業扶助と③社会扶助の統合・再編という改革が行われた結果、社会扶助と求職者基礎保障という 2 つの制度による最低生活保障体制が整備されることとなった。

本稿では、稼得可能な者にとっての「最後のセーフティネット」となった求職者基礎保障制度について、実務担当機関における聞き取り調査^{*6}を踏まえた上で、制度施行後 5 年を経過した現在明らかになりつつある問題点等を含め、その内容の把握に努めることとしたい^{*7}（以下、単に「法」と表記している場合は、社会法典第 2 編のことをいう）。

2. 求職者基礎保障の適用範囲

(1) 適用対象者

法に定める給付請求権を有するのは、以下の要件を満たす者である（法 7 条）。

- ① 15 歳以上 65 歳（段階的に 67 歳に引き上げ）未満であること
- ②稼得（就労）能力（erwerbsfaehig）を有すること
- ③要扶助（困窮）状態（hilfebeduerftig）であること
- ④通常の居所がドイツ国内にあること

①の年齢の要件について、上限年齢である「65 歳」という設定は、公的年金の老齢年金支給開始年齢の引き上げに対応し、67 歳に段階的に延長されることとなっており、1946

*6 カッセル市では、求職者基礎保障制度の運営について協同組織（Arbeitsgemeinschaft）方式を採用しており、Arbeitsfoerderung Kassel-Stadt GMBH を設立している。この組織の市場統合課課長 Jutta Michel 氏に聞き取り調査（2010.3.8）を実施した。

*7 制度の概要については、各所脚注で紹介した先行研究の他、主に Loens/Herold-Tews, SGB II -Grundsicherung fuer Arbeitsuchende, 2009, Juergen Brand, Mein Anspruch auf Hartz IV und Arbeitslosengeld II 2.Aufl., 2009, Bundesagentur fuer Arbeit, SGB II Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, 2010.3 参照。

年以前に生まれた者については従前と同様に 65 歳、1947 年生まれは 65 歳 1 か月、1948 年生まれは 65 歳 2 か月というように徐々に引き上げられ、1964 年以降生まれは 67 歳となる（法 7a 条）。この上限年齢（たとえば 65 歳）に達すると社会法典第 12 編（社会扶助または高齢者及び障害者の基礎保障）による給付の対象へと移行する。

②の「稼得能力を有する（就労可能である）」とは、今後相当の期間^{*8}にわたって、疾病または障害のために、一般労働市場の通常の条件下で、1 日 3 時間以上稼得活動に従事することができないとはいえない者^{*9}のことである（法 8 条）。つまり、一般労働市場において、1 日 3 時間以上働けると判定された者は、稼得能力を有する者として、「求職者」として扱われることになる。稼得可能性の認定は、雇用エージェンシーが行うことになっているが、これは専ら医学的な見地から判断されている^{*10}。

③の「要扶助状態にある」者とは、自己の生計費、労働への統合（編入、参入）、生計を同じにする需要共同体（Bedarfsgemeinschaft）で生活する者の生計費を、自己の能力および資産によっては全く確保できない、または十分には確保できず、必要な援助を他者

*8 条文上は明示されていないが、現在または 6 ヶ月以内と一般に解されている（根本到「第 3 章失業扶助制度と社会扶助制度との統合－ハルツ IV 法による失業給付 II 制度の創設」労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革－その評価と展望－』（労働政策研究報告書 No.69）2006 年、34 頁）。

*9 この定義は、公的年金保険における「稼得能力の減少を理由とする年金」において用いられている稼得不能（完全な稼得能力の喪失）の概念（社会法典第 6 編 43 条 2 項）に依拠したものである（Loens/Herold-Tews, SGB II-Grundsicherung fuer Arbeitsuchende, 2009, S.89）。

*10 地方自治体などの他の給付主体と雇用エージェンシーの判断が異なる場合には、共同調整機関（gemeinsame Einigungsstelle）において判断されることになっているが（法 45 条）、聞き取り調査によれば、このような事例はほとんどないということであった。なぜならば、稼得可能性の判断は、医学的な見地から判断されるものであり、医師の鑑定書に対する絶対的な信頼があるからとのことであった。この鑑定を行う医師は指定されており、鑑定に疑義が生じた場合には、鑑定をした医者がその判断をした理由を詳細に説明するため問題には至らないとのことであった。給付の申請に際し、この医師による診断を受けることが申請者に指示されるとのことであった。なお、雇用エージェンシーと公的年金保険者との間の認定に関する問題可能性について指摘するものに、田畑洋一「ドイツの求職者基礎保障－就労可能性と能力の活用」週刊社会保障 2517 号 50 頁以下がある。

(とりわけ家族、社会給付主体) から得られない者をいう (法 9 条)。生計を同じにする者がある場合、その者の収入および資産も考慮される。

ここで考慮しなければならないとされる収入とは、本法に定める給付や連邦援護法に定める基本年金等の一定の給付を除く、現金または金銭的価値を有する収入^{*11}である (法 11 条)。ただし、求職者基礎保障制度では、就労意欲を減退させないために、稼得収入について一定額を控除することとしている。その額は、月収のうち 100 ユーロを超えて 800 ユーロの部分については、その 20 %、月収のうち 800 ユーロを超えて 1,200 ユーロ (未成年の子がいる者は 1,500 ユーロ) の部分については、その 10 % である (法 30 条)^{*12}。

また、活用できる財産物は全て考慮対象となる (法 12 条 1 項)。しかし、原則として成人した要扶助者およびそのパートナーについて、「年齢× 150 ユーロ」(1 人につき最低 3,100 ユーロ) は基礎控除として保有することが認められている (法 12 条 2 項)。ただし、誕生年によって基礎控除額の上限が定められており、1957 年以前の者については 9,750 ユーロ、1958 年から 1963 年の者は 9,900 ユーロ、1964 年以降の者については 10,050 ユーロを超えてはならないとされている (法 12 条 2 項)。未成年の子の基礎控除額は 3,100 ユーロとされる。また、需要共同体の構成員 1 人につき最低限の物品調達のための控除が 750 ユーロ、一定の要件を満たす老齢保障給付に関する請求権 (老後のための資金) を維持することが認められている。さらに、適切な範囲での家財道具、自動車、居住家屋・土地などについては考慮対象資産に含めず、その保有が認められている (法 12 条 3 項)。

④「通常の居所がドイツ国内にある」との要件から、継続的にドイツに滞在する外国

*11 収入から支払われた税金や社会保険料等は収入から控除されることになっており、用途の限定された収入や一定の要件を満たす民間社会福祉団体の寄付、慰謝料といった収入は考慮してはならないとされている (法 11 条 2 項、3 項)。また、控除対象とされる種々の保険料に代えて、稼得収入のある者については月額 100 ユーロを控除することになっている (法 11 条 2 項)。

*12 たとえば、総所得が 1500 ユーロであり、そこから税および社会保険料を差し引き、1200 ユーロの収入が残った場合、そのうち 100 ユーロがまず無条件に控除され、次に 100 ユーロから 800 ユーロまでの 700 ユーロ分の 20 % である 140 ユーロと、800 ユーロから 1200 ユーロの 400 ユーロ分の 10 % である 40 ユーロが控除され、合計 280 ユーロが収入から控除されることになる (Budesagentur fuer Arbeit, SGB II Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, 2010.3,S.39)。

籍の者にも請求権が付与されうる。ただし、就労受け入れの許可を既に得ているか、許可されることが見込まれることが前提条件となっている。

(2) 需要共同体 (Bedarfsgemeinschaft)

前述したように、要扶助性の判断に関しては、「需要共同体」に属する者の収入および資産も考慮される。需要共同体に属する者とは、以下の者である（法7条3項）。

①稼得能力のある要扶助者

②稼得能力がある未婚の25歳未満の子と同じ家計で生活する両親または一方の親とそ
の一方の親と同じ家計で生活するパートナー

③稼得能力のある要扶助者のパートナー（長期間別居していない配偶者、長期間別居
していない生活パートナー (Lebenspartner)、稼得能力のある要扶助者と夫婦類似共同体
で生活している者)

④上記①、②、③に掲げる者の世帯に属する未婚の25歳未満の子であって、自らの収
入または資産によってその生計保障給付を得られない者

このような需要共同体に属する稼得能力のある者に対する生計保障給付としては「失
業給付Ⅱ (Arbeitslosengeld Ⅱ)」が、稼得能力のない者に対しては「社会手当 (Sozialgeld)」
が支給される^{*13}。需要共同体の構成員の中に含める「子」の範囲が、未成年ではなく、
満25歳未満の未婚者とされた（2006年3月改正による）背景には、2005年1月の社会
法典第2編の施行以来、受給者が増加の一途を辿ったこと、また予想以上に給付を受給
する需要共同体数（受給世帯数）が増加したことによる住居費の急増があるとされる^{*14}。

*13 15歳未満の子は稼得能力がないとされるため、稼得能力のある親と同一生計世帯で生活している
にもかかわらず、適用される法が異なる（社会法典第2編と第12編）という結果が生じることにな
る。このような結果を回避するという点で、需要共同体という概念規定は重要な意義を有している
（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24号116
頁）。需要共同体の具体的事例に関しては、根本到「第3章失業扶助制度と社会扶助制度との統合—
ハルツIV法による失業給付Ⅱ制度の創設」労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革—
その評価と展望—』（労働政策研究報告書No.69）2006年、36頁参照。

*14 武田公子「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集27巻2号152頁。

すなわち、25歳未満の未婚者を単独世帯として取り扱わず、親の需要共同体の構成員（世帯構成員）とすることで、住居費および暖房費の支出を抑制する効果を狙ったといえる^{*15}。

3. 求職者基礎保障給付

(1) 「支援 (Foerdern) と要請 (Fordern)」の原則

求職者基礎保障の給付は、労働統合給付 (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit) と生計保障給付 (Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts) に大別することができる。労働統合給付は、労働市場へ参入させるために実施される支援であり、社会法典第3編（雇用促進）に関する規定を準用する形で規定されている。これらの労働市場への統合（参入）支援を行ってもなお生活に困窮する者に対して生計保障給付を支給するというのが、求職者基礎保障制度の基本的な考え方である。そのため、生計保障給付を受給するためには、その前提として、稼得能力のある者は労働市場へ参入するためのあらゆる努力をすることが求められている点に最大の特長がある。

(2) 労働市場への統合—統合協定の締結と要求可能性—

前述したように、稼得能力のある要扶助者は、労働市場で就労することが強く要請される一方で、そのために必要な種々の支援を受けることができる。このような就労支援を効果的に行うため、次のような方法が採用されている。

まず、雇用エージェンシー (Agentur fuer Arbeit) は、稼得能力のある要扶助者およびその需要共同体で生活する者に対して、1人の相談パートナー (persoenliche Ansprechpartner) を指定することとなっている (法 14 条)。そして、この相談パートナーが中心となって、雇用エージェンシーと稼得能力のある要扶助者との間で、労働市場への統合（参入）に必要な給付に関して統合協定 (Eingleiderungsvereinbarung) が締結さ

*15 武田公子「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集 27 巻 2 号 152 頁。

れる^{*16}。統合協定では、稼得可能な者が労働への統合のために受給する給付の内容、稼得能力のある要扶助者が労働へ参入するために最低限行わなければならない努力の内容、頻度およびその証明方法、稼得能力のある要扶助者が申請すべき他の社会給付の内容等について定めることになっている（法 15 条）。統合協定は 6 ヶ月間を単位として締結され、その期間経過後は、また新たに協定を締結することになる^{*17}。

ところで、労働市場への参入が強く要請される稼得能力のある要扶助者は、どこまでその要請に応えなければならないのであろうか。この点に関してドイツでは、原則として、あらゆる労働が要求可能（zumutbar）^{*18}であるとされている（法 10 条）。したがって、賃金等の労働条件が低下しても、それまでの職歴からみて価値が低いとみなされる労働であっても、有している資格や技能を活用できない労働であっても、通勤時間が以前の就労場所よりも遠方になったとしても、単にそのことだけを理由として労働を拒否することは認められない（法 10 条 2 項）。他方で、子の養育を危うくさせたり、その者が有

*16 聞き取り調査によれば、要扶助者 1 人につき、主に就職支援を担当する者と生活支援を担当する者という 2 人の相談パートナーが割り当てられていた。統合協定は、要扶助者と相談パートナーの話し合いによって決定され、その具体的内容は各個人の状況に応じて千差万別であるとのことであった。相談パートナーと要扶助者との面談は、初回については 1 時間が予定されるが、その後の面談頻度は個々の状況に応じて決定される。ただし、少なくとも 3 ヶ月に 1 回は面談を実施しているということであった。

*17 ここで統合協定の締結を要請されているのは雇用エージェンシーであって、稼得能力のある要扶助者ではない点に注意が必要である。稼得能力のある要扶助者と相談パートナーとの話し合いが不調に終わり、統合協定が締結されない場合であっても、支給要件を満たす限り、生計保障給付は支給される。つまり、統合協定の締結は失業給付Ⅱを受給するための必須要件ではない。ただし、統合協定の締結に非協力的である等の場合には、失業給付Ⅱを減額する等の制裁措置が採られることになっており（法 31 条）、その点では統合協定と密接に関連づけられている。なお、統合協定が締結されない場合、統合協定で定めることが要請される規定は、行政行為によって成し遂げられる（法 15 条）。

*18 多くの先行研究では「期待可能」と訳出されているが、要扶助者に働くことを期待するというよりは、実施機関が要扶助者に当該労働を要求するとの意味合いが強いことから、本稿では「要求可能」と訳した。他に「就労受入可能性」とするものもある（田畑洋一「ドイツ求職者基礎保障給付—その意義と体系（Ⅱ）—」鹿兒島国際大学福祉社会学部論集 26 巻 1 号 43 頁）。

している技能等に悪影響を及ぼすような労働^{*19}は要求し得ない（法 10 条 1 項）。なお、聞き取り調査によれば、相談パートナーは要扶助者との十分な話し合いを通じて把握した当人の特性や希望等を勘案して職を紹介するため、実際には、提示された職を拒否したり、不服を述べる者はほとんどいないということであった。

(3) 失業給付Ⅱ

失業給付Ⅱは、稼得能力のある要扶助者に対する住居および暖房のための適切な費用を含めた生活保障給付である（法 19 条）。失業給付Ⅱは「基準給付 (Regelleistung)」(法 20 条)、住居費・暖房費、追加需要のための給付、一時的な給付からなる。中心となるのは単身者に対して定められている基準給付であり、食料、衣服、家財道具、日常生活の個人的需要、文化的な生活への参加需要をも含むとされている。この基準給付の算定方法は、社会法典第 12 編の社会扶助の基準給付額^{*20}と同様であり^{*21}、固定額で定められている（定型化されている）。制度施行直後は東西間で基準給付の金額に差が設けられていたが、2006 年 3 月改正法により西側の基準に統一されている。

2009 年 7 月 1 日以降の基準給付額は月額 359 ユーロである（毎年 7 月 1 日に改定）。この基準給付額を満額（100 %）支給されるのは、単身者、一人親、未成年（18 歳未満）のパートナーを持つ成人であり、その他の稼得能力のある需要共同体構成員は基準給付の 80 %相当額（287 ユーロ）が支給される（法 20 条 2 項）。25 歳未満の子についても 80 %相当額である。また、18 歳以上の夫婦二人ともが失業給付Ⅱの受給者である場合は、それぞれ基準給付額の 90 %相当額（325 ユーロ）が支給される（法 20 条 3 項）。

*19 たとえば、従前の職業がピアニストであった者に、土木作業といった手指に大きな負荷のかかる仕事を要求することはできないと解されている（聞き取り調査による）。

*20 社会扶助の基準額については、基準額命令の範囲で州政府が定め、州政府は、州の定めた基準額を基準として、地方自治体に対して地域にあった基準額を定める権限を付与することができる（社会法典 12 編 28 条 2 項）。

*21 連邦統計庁が 5 年毎に実施する所得・消費抽出調査の中の 10 の消費支出項目について、所得下位 20 %の世帯（社会扶助受給世帯を除く）の支出額に対し、一定の比率を乗じた額を合計し算定する（戸田典子「失業保険と生活保護の間—ドイツの求職者のための基礎保障—」レファレンス 709 号 25 頁以下参照）。

(4) 社会手当

前述したように、社会手当は需要共同体に属する稼得能力のない者に支給される給付である。その金額は、支給対象者の年齢に応じて、失業給付Ⅱの基準給付に対する割合で定められており、13歳までは基準給付の60%相当額、14歳は80%相当額である(法28条)。2009年7月1日以降については、14歳未満の子に関する割合が細分化され、0歳から5歳の場合は60%相当額(215ユーロ)、6歳から13歳までは70%相当額(251ユーロ)となっている^{*22}。

(5) 制裁

稼得能力のある要扶助者が、統合協定に定められた求職活動の証明や、要求可能な労働を拒否する等の義務違反をした場合には、失業給付Ⅱは基準給付の30%分減額される(法31条)。届出義務や医師の診断を受けない等の義務違反の場合には、10%の減額となる。

再度義務違反があった場合には失業給付Ⅱは基準給付の60%分減額され、さらに義務違反が繰り返された場合には支給が停止される。制裁期間はそれぞれの違反について3ヶ月である。

15歳以上25歳未満の稼得能力のある要扶助者の義務違反に対する制裁は更に厳しくなっており、失業給付Ⅱは住居費・暖房費のみ支給され、基準給付は支給停止となる(3ヶ月間)。支給される住居費・暖房費についても、家主等に対して直接支払われる。再度義務違反があった場合、住居費・暖房費も支給停止となる。

聞き取り調査によれば、制裁が行使されることは極めて少なく、ドイツ全土においてもほとんど実施されていないということであった。

4. 実施主体と財源

^{*22} Bundesagentur fuer Arbeit, SGB II Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, 2010.3,S.24、戸田典子「失業保険と生活保護の間－ドイツの求職者のための基礎保障－」レファレンス709号24頁。

ハルツ改革以前、職業紹介や失業給付・失業扶助は労働局（Arbeitsamt）が、社会扶助は地方自治体が管轄していた。ハルツ改革では当初、労働局を新たに雇用エージェンシーと改組し、これが求職者基礎保障制度の実施主体となることと想定されたが、失業扶助と社会扶助を統合・再編した関係から、これまで社会扶助行政を担ってきた地方自治体を実施主体とすべきとの見解が強く主張された^{*23} 結果、地方自治体単独実施が認められることとなった。最終的に、①地方自治体の単独（69 の地方自治体に限定）、②雇用エージェンシーと地方自治体が協同して設立する協同組織（Arbeitsgemeinschaft）が実施主体とされたが、実際の運用の中で、③雇用エージェンシーと地方自治体が協同組織化されず、双方が分離して管轄する分離モデルが生じた^{*24}。

実施主体をめぐる議論は、財政負担の在り方と密接に関連している。求職者基礎保障の給付は、連邦が負担することを基本とし、それまで社会扶助費用の負担に苦しんでいた地方自治体の財政状況を改善することがハルツ改革の大きな目的でもあった^{*25}。議論の末に、住居費^{*26}・暖房費を地方自治体が負担し、その他の就労支援に関する費用や基準給付等の生計扶助給付の大部分を連邦が負担することになったが、このような財政の負担関係が業務分担にも影響し、協同関係がうまく機能しないところでは分離モデルを生じさせることとなったといえよう。

紆余曲折を経て、雇用エージェンシーと地方自治体の協同組織という新たな実施主体のモデルが創設されたにもかかわらず、この組織は、2007年12月20日に連邦憲法裁判

*23 武田公子「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集 27 卷 2 号 151 頁参照。

*24 根本到「第 3 章失業扶助制度と社会扶助制度との統合—ハルツIV法による失業給付 II 制度の創設」労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—』（労働政策研究報告書 No.69）2006 年、32 頁。

*25 武田公子「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集 27 卷 2 号 150 頁以下参照。

*26 住居費に関する地方自治体と連邦の費用負担関係については、武田公子「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集 27 卷 2 号 161 頁以下参照。

所によって違憲と判断され^{*27}、2010年末までに法改正することが求められている^{*28}。

5. おわりに－課題と展望－

最低生活保障制度を二分化することになったハルツ改革に対しては、2006年の段階で会計検査院、求職者基礎保障に関する諮問委員会（Onbudsrat）^{*29}、ドイツ銀行による評価報告書が出されており、予想以上の受給者・支給額の増加に対する分析や実施主体モデルに対する評価および問題に対する解決案等が示された^{*30}。

それらの報告書でも触れられているように、求職者基礎保障制度が導入されて以降、生計保障給付の受給者数は急増した。その原因として、不正受給者の存在、従来の社会扶助に比してのスティグマの減少や許容される保有資産の拡大による利用のしやすさ、ワーキング・プア層の潜在的需要の掘り起こし等が指摘されている。就労促進に主眼が置かれている求職者基礎保障では、就労意欲を減退させないために資産・収入認定基準が緩和されるなど利便性が増した反面、厳しい制裁措置が用意されており、制裁措置が発動された場合には最低生活を保障するはずの給付が支給されないことも起こりうる。また、就労支援については、統合協定を締結する過程からもわかるように、要扶助者の個別ニーズに細やかに対応する方針が打ち出されているにもかかわらず、要扶助者の生

*27 BVerfG, Entscheidung vom 20.12.2007 Az 2 BvR 2433/04 und 2434/04

*28 有力な案としては、国と地方の混合行政を禁止する基本法の規定に例外を盛り込むというものがある（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 24号 117頁）。聞き取り調査先は、まさに違憲とされた協同組織であったため、そこで働く職員自体の雇用が不安定（6ヶ月間の有期雇用、先行きが不透明であることに対する不安等）になっているということであった。

*29 日本語訳として、中間報告については、労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革－その評価と展望』（労働政策研究報告書 No.69）2006年、99頁以下、最終報告については、労働政策研究・研修機構『ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障』（労働政策研究報告書 No.84）2007年、151頁以下参照。

*30 各報告書の概要およびそれらの比較から明らかとなった論点については、武田公子「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集 27巻 2号 157頁以下参照。

活を保障する金銭給付については、個別需要をほとんど考慮する余地のない定型化がなされており^{*31}、最低生活保障制度として位置づける観点からは、大きな課題があるといえよう。

さらに、求職者基礎保障が最低生活保障を担っていることに鑑み、失業給付Ⅱおよび社会手当において基準給付額に年齢による差を設ける取扱いや、給付額決定に関する需要の考慮といった観点から、これらの給付の在り方等が問題視されていたが、2010年2月9日に連邦憲法裁判所において違憲判決が下され、2010年末までに制度の見直しを図ることが求められている^{*32}。協同組織に対する改正と併せて、求職者基礎保障制度は一つの大きな転換期を迎えようとしていると考えられ、今後の動向が一層注目される。

その他、聞き取り調査では、求職者基礎保障の給付において、それまでの就労年数等の実績が反映されていないことに関する問題点が指摘された。これは、賃金補償（代替）給付として支給される社会保険からの失業給付Ⅰの支給期間が短いこととも関連している。すなわち、失業給付の支給期間は50歳未満では長くて1年間しかなく、その後を受給することとなる求職者基礎保障の給付は、就労年数等に関係なく一律に取り扱われることとなっている。このような取扱いは、それまで一生懸命働いてきた失業者にとっては不公平感を覚えるものであり、さらに貧困に陥る要因となっている^{*33}。以前の失業扶助では、給付額において失業以前の就労実績が反映されていたことから、現在の求職者基礎保障よりも貧困に陥りにくい面があったことを否定できないという。確かに、失業給付Ⅰ受給終了後に期限付き加算手当（*befristeter Zuschlag*）が支給されることになっている（法24条）とはいえ、それまでの就労実績を評価したものということではできず、貧困防止という観点からは、最後のセーフティネットに辿り着く前の保障の在り方と併せて、最低生活保障制度を考えることが重要といえよう。

*31 給付の定型化と個別需要への対応の不十分さの問題については、上田真理「ドイツにおける求職者基礎保障法の展開」福島大学行政社会論集 21 巻 3 号 1 頁以下、同「ドイツにおける失業者生活保障法の新展開」福島大学行政社会論集 16 巻 4 号 106 頁以下、嶋田佳広「生活保護と就労支援－ハルツ第四法改革からの示唆－」季刊労働法 217 号 117 頁以下等参照。

*32 BVerfG, Urteil vom 9.2.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09

*33 聞き取り調査では、（あくまで個人的な見解ではあるが、）根本的な制度の見直しの必要性が指摘された。

第4章 生活保護制度をめぐる裁判例の研究

——村田訴訟(生活保護廃止決定処分等取消請求事件)・福岡地裁平成19年11月15日判決を素材に¹——

中野妙子

I 事案の概要

はじめに、本件の事案を簡単に説明する。

原告Xは、昭和10年1月13日生まれで、肢体不自由および聴覚障害を理由に身体障害者等級表3級の認定を受けている者である。Xは、平成13年11月22日から、本件第1処分で廃止された生活保護を受けていた。

Xは、昭和45年から、第2事件被告Y2(北九州市)より市営住宅(以下、「本件住宅」という)を賃借していた。しかし、Y2は、本件住宅の賃料不払いを理由としてXとの賃貸借契約を解除したとして、Xに対する家屋明渡請求訴訟を提起し、本件住宅の明渡しを命じる判決が昭和63年12月に確定した。平成15年になって、Y2が右確定判決に基づき本件住宅明渡しの強制執行の申し立てをしたため、Xは請求異議の訴えの提起、強制執行停止の申し立てを行った。本件住宅を巡る争訟については、控訴審において、平成17年11月10日、XとY2の間で、本件住宅の賃貸借契約が平成14年4月1日から存続していることを確認する旨の和解が成立した。

本件第1事件被告Y1(北九州市小倉南福祉事務所長)は、Y2からの委任に基づき、生活困窮者に対し、生活保護法(以下、「法」という)に基づく保護を実施する機関である。Xは、平成15年5月以降、担当ケースワーカーが何度本件住宅を訪問しても在宅しておらず、本件住宅の電気、水道、ガスを使用した形跡がほとんどなく、不在票を受けての連絡も遅れがちであった。これらの状況について、度重なる口頭指導によっても改善がなされなかったため、Y2はXに対し、平成15年8月11日付けの指示書において、本件住宅で生活すること、福祉事務所からの指導・指示に従い、虚偽の申告をしないこと等を指示した(以下、「本件文書指示」という)。しかし、その後も、ケースワーカーの訪問時にXの不在が続き、本

¹ 賃金と社会保障1459号62頁掲載。

件住宅の電気、ガス、水道の使用の形跡がほとんどなく、さらに、福祉事務所の調査によって、Xが行方不明であると述べていた二男Aの家(北九州市内)に郵便物を転送し、帰宅していることが確認された。そのため、Y1は、法62条4項に基づきXの弁明を聴取した上で、法62条3項に基づき、本件文書指示違反を理由として生活保護を廃止する処分を行い、平成15年12月1日付けで通知した(本件第1処分)。第1処分の理由とされたXの指示違反の内容は、①長期にわたり自宅での居住実態がないこと、②扶養義務者について虚偽の申告をしたことであった。

Xは、同月16日付けで生活保護の申請をしたが、Y1は、申請書に記載された住所地に居住の事実があるとは認められないことを理由として、平成16年1月14日付けでこれを却下する処分を通知した(本件第2処分)。

その後、Xが、同年3月5日付けで行った生活保護の申請に対し、Y1は、居住実態が改善されているとして保護を開始する処分を同年4月1日付けで通知したが、住宅扶助については不支給とした(本件第3処分)。さらに、Xは平成17年4月4日付けで住宅扶助の支給を求める保護変更申請を行ったが、Y1は同月18日付けでこれを却下する処分を通知した(本件第4処分)。

Xは本件第1から第4処分について審査請求、再審査請求を行ったが、いずれも棄却されたため、Y1に対し、本件第1処分・第2処分の取り消しおよび本件第3処分のうち住宅扶助を認めなかった部分の取り消しを求め(以上が第1事件)、さらに、Y1に対して本件第4処分の取り消しおよび月8700円の住宅扶助を認める保護変更決定の義務付け、ならびにY2に対して訴訟費用の負担を求めて(以上が第2事件)、訴えを提起した。

II 判旨

本判決は、以下の通り述べて、Xの主張を一部認容、一部棄却、一部却下した。

判旨1——本件第1処分の違法性について

「Xは、口頭指示、文書指示において、本件住宅に居住すること、虚偽の申告をしないことを指示されていたにもかかわらず、本件住宅に居住せず、また、二男であるAの住所を知っていたにもかかわらず、知らないとして虚偽の申告をしていたこ

とが認められるから、Xには指示違反(法62条1項、3項)があった」。

「保護の実施機関は、被保護者が法27条の規定による必要な指導又は指示に従うべき義務に違反した時は、保護の変更、停止又は廃止をすることができる(法62条1項、3項)。しかし、生活保護は、憲法25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を目的とする制度であり(法1条)、法62条3項に基づく不利益処分がなされた場合には被保護者が最低限度の生活を営むことが困難になることが容易に予想される以上、被保護者の要保護性に十分配慮する必要がある。特に、同項に基づく保護の廃止は、被保護者から最低限度の生活の保障を完全に奪う結果として、被保護者の生命・身体に危険を生じるおそれのある重大な処分であるから、保護の停止や変更に止まらず保護の廃止をするには、被保護者の要保護性の程度、違反行為に至る経緯や違反行為の内容、保護の停止によっては、被保護者が当該指導指示に従わせることが著しく困難であるか……等を総合的に考慮し、慎重に検討されなければならない」。

本件住宅に居住することについての指示違反は、「本件福祉事務所によるXの保護の要否又はその程度に変動を生じる可能性がある」と、「Xの指示違反の程度は決して小さいとはいえない」。他方、Xの要保護性は高かったことも考慮すると、「書面によって指導指示を受けたにすぎない場合と異なり、保護の停止をすれば、……Xが生活保護の受給を継続するためにも、指導指示に従い、本件住宅に居住するようになった可能性が高く、「保護の停止によって、Xを指導指示に従わせることが著しく困難であった」ということは到底できない」。また、虚偽の申告については、指示違反はあったものの、本件福祉事務所による調査によって、「本件第1処分の時点では、虚偽の申告がなされている状態が解消されていた」。したがって、「本件第1処分の時点において、虚偽の申告をしないとの指導指示に従わせるという法62条3項の処分の目的は、実質的には達成されていたから、虚偽の申告をしたとの指示違反を理由に生活保護を廃止することは許されない」。

「以上によれば、Y1が、Xに対し、本件第1処分の時点において、保護の停止等のより軽い処分をとらず、直ちに最も重い保護廃止処分を行ったことには、処分の相当性において、保護実施機関としての裁量の範囲を逸脱した違法がある

というべきである」。

判旨 2——本件第 2 処分の違法性について

「X が、本件第 2 処分の調査対象期間であった平成 15 年 12 月 16 日から平成 16 年 1 月 14 日まで、本件住宅に居住していたと認めることはできない。そして、本件第 2 処分の時点において、X が居住していた場所は明らかでないから、X が、本件福祉事務所の所管区域内に居住地……を有する要保護者(法 19 条 1 項 1 号)であったとは認められない」。

同項 2「号に該当すると認めるためには、居住地が明らかでなくとも、世帯、最低生活費及び収入を認定する基準となる現在地がどこであるのかが特定されることが必要であると解される。しかし、本件第 2 処分の時点における X は、本件住宅に居住しているとは認められず、……本件福祉事務所の所管区域内のどこかで生活していた可能性がうかがわれるものの、現在地が、本件住宅であるのか、A 宅であるのか、それとも、それ以外の場所であるのかを特定することができない。」

「以上より、本件第 2 処分を取り消すことを求める X の請求には理由がない」。

判旨 3——本件第 3 処分および本件第 4 処分の違法性について

「X と Y2 の間の賃貸借契約は、昭和 63 年 6 月 13 日、賃料不払いを理由とする解除により終了しており、その後、本件和解が成立するまでの間に、新たな賃貸借契約が成立したと認めることはできないから、本件和解が成立するまで X が支払っていた本件住宅の住宅使用料は、賃貸借契約に基づく家賃ではなく、賃貸借契約終了後の不法占有に基づく損害金にすぎない」。「国家が不法行為を助長することは、憲法 25 条の理念に基づき、困窮の程度に応じ、必要な保護を行って、最低限度の生活を保障するという生活保護の制度の前記の趣旨に合致しないから、損害金を住宅扶助の対象となる家賃と同視することはできない」。

「よって、本件第 3 処分及び本件第 4 処分を取り消すことを求める X の各請求には理由がない」。

III 検討

以上に紹介した本判決の判旨のうち、判旨 1 および判旨 3 にはおおむね賛成でき