

2. ドイツの最低生活保障と就労支援

本稿では、ドイツの最低生活保障と就労支援の運営を2012年2月に実施したヒアリング調査に基づいて検証する。調査は、ベルリン市の福祉課とジョブセンターから地方自治体による最低生活保障制度の運営実態についてヒアリングを実施した。また、住宅困難者の支援を行っている「子ども村(Kinderdorf)」と、若年者の就労支援を行っている「移行の家(Bürgerhilfe)」の調査も実施し、制度を補完する民間社会福祉団体の実態を検証した。

2005年にハartz改革を実施し、稼働能力の有無によって対象となる制度を変更したドイツの最低生活保障制度および就労支援の実施状況についてヒアリング調査を実施し、最低生活を保障しながら就労支援を行うための枠組みについて考察する。

(1) 最低生活保障制度の概要と基準額

1-1 制度概要

ドイツにおける最低生活保障制度は、2005年のハartz改革によって、15歳以上65歳未満の稼働能力のある要扶助者を対象とした「求職者基礎保障」と、稼働能力のない要扶助者を対象とした「社会扶助」に再編された³⁰。再編の主な目的は、それまで労働行政と地方自治体の福祉行政が別々に実施していた就労支援サービスを「一つの手から」からワンストップで提供することにあった。

求職者基礎保障が対象とする要扶助者は、現金給付を受ける代わりに自身の稼働能力を活用することが義務付けられ、職業相談、職業紹介、職業訓練等の就労支援サービスを理由なく拒否すれば、給付減額の制裁措置が原則実行される。このように就労支援サービスを強化し、要扶助者の就労機会を増やすことは、給付の必要性を下げること、雇用率を上げること、長期受給者を下げることが目的としている³¹。

稼働能力のある要扶助者に対して「一つの手から」支援を実施していくために、ジョブセンターが設けられ、一般的には労働行政機関である雇用エージェンシーと地方自治体で共同運営している³²。財源に関しては基本額を連邦政府が負担し、住居・暖房費は地方自治体が、そして就労支援に関する費用や行政コストは連邦と地方で負担し、その負担割合は2011年時点で15.2%である。負担割合は政治的に決定されている³³。

³⁰ ハartz改革、求職者基礎保障制度、社会扶助制度の詳細は、布川(2006)、布川(2008)、嶋田(2005)、田畑(2011)を参考のこと。

³¹ Job Center ヒアリング調査より。

³² ただし、雇用エージェンシーと地方自治体の混合行政で違憲であるということから、自治体単独でジョブセンターを運営するオプションモデルも存在している。ジョブセンターの管轄主体および裁判判決の詳説は嶋田(2011)を参考のこと。

³³ 連邦政府は求職者基礎保障に関する下記給付を管轄する。

① 金銭給付: ニーズ共同体の全成員の生計保障のための給付を行う。就業可能要扶助者に対する失業給付Ⅱ、ニーズ共同体内の就業不能者に対する社会給付及び特定の超過ニーズがある場合の付加的給付。

② 各種サービス: 労働への編入を目的とする労働条件関連サービス—情報提供、相談、仲介、雇用創出や

求職者基礎保障と社会扶助の給付額は同一に設定されている。求職者基礎保障の対象者には、「失業給付Ⅱ」が給付され、また「失業給付Ⅱ」の受給者と同一世帯に属する稼働能力のない家族には「社会手当」が支給されることとなった³⁴。

要扶助者が「求職者基礎保障」の対象であるか、あるいは「社会扶助」の対象であるかを判別するのに重要となってくるのが稼働能力の有無である。定義的に稼働能力を有するとされるのは、「予想できなき期間にわたって、疾病あるいは障害が理由で、一般的な労働市場の通常の条件で毎日最低3時間就労することができる」要扶助者とされている³⁵。実際の稼働能力判定は、求職者基礎保障を運営しているジョブセンターが実施するが、ジョブセンターの稼働能力判定に納得がいかなかった場合は、稼働能力減退年金の保険者が最終的に判断をする。このように、年金保険者が出す判定は最も効果的であり、法律上いつ年金が給付されるかははっきりしているため、明確な判断基準となっている。ジョブセンターが求職者支援の受給者を減らすために、稼働能力判定を甘くするのではないかという懸念が当初あったが、実際のところ客観的に判断できている³⁶。

表3-1 ドイツの最低所得保障制度の概要

	求職者基礎保障	社会扶助
法的根拠	社会法典第2編	社会法典第12編
管轄	連邦雇用エージェンシー	連邦労働社会省
運営主体	ジョブセンター	地方自治体
財源	基本額は連邦政府、住居費・暖房費は地方自治体	
年齢要件	15歳以上64歳未満	65歳以上または18歳以上で稼働能力のない者
稼働能力の有無	あり	なし

出所：田畑(2011)を参考に筆者ら作成。

職業継続訓練のための措置の助成、就業機会の提供—などがある。ここでは個別相談担当者が要扶助者を総合的に支援する。

③ 社会保険：一定のケースにおいて、法定医療保険、介護保険、年金保険および傷害保険の保険料の支払い。

④ 現物給付：クーポンなど。

一方で自治体は以下を所掌

①住宅・暖房費給付、②児童養育費給付、③債務者・中毒症相談、④心理社会的ケア、

⑤特別な一時的ニーズの支給(衣服や住居の調達、数日分の通学費の支給など)。

³⁴ 給付の範囲は需要共同体に属するかどうかで決定される。具体的には、① 稼働能力のある要扶助者のパートナー、② 25歳未満の就労可能な要扶助者又はそのパートナーの未婚の子ども、③ 25歳未満の就労可能な未婚の子ども、自身の就労能力のない父・母・パートナーは需要共同体とみなされる。

³⁵ この場合、3歳未満の子どもの育児や家族の介護のために、一時的に就労できない要扶助者も就労可能であるとみなされるが、たとえば、3歳未満の子どもの養育が就労によって脅かされる恐れのある場合には、就労受入不可能となる(厚労省(2010))。

³⁶ ベルリン市社会局ヒアリング調査より。

1-2 最低保障基準額の算定方法

ドイツの最低生活保障は求職者基礎保障と社会扶助の2本立てであり、給付基準額は同一であるということは、先に述べたとおりである。2011年時点の給付基準額は表3-2にあるように、単身やあるいは未成年者を単身で養育する者は月額364ユーロである。子どもは14歳以上18歳未満が287ユーロ、6歳以上14歳未満が251ユーロ、6歳未満は215ユーロと定められており、すべての需要共同体メンバーの基準額が合計されて世帯に給付される。

表3-2 基準額・基準給付の乗率

	単身者/未成年者を単身で養育する者	お互い18歳以上の同居の生活パートナー	成人(18歳以上25歳未満)の世帯員	14歳以上18歳未満の子ども	6歳以上14歳未満の子ども	6歳未満の子ども
月額 (ユーロ)	364	328	291	287	251	215

出所:嶋田(2011a)。

この最低生活保障の基準額は、マーケット・バスケット方式に基づいて算出されていたが、基準額は統計的に把握された低所得者の収入及び消費動向に沿うものであるべきで、マーケット・バスケット方式のような需要の仮定に基づくべきではないという理由から、1990年に「統計方式(Statistikmodell)」に変更された(厚生労働省2004)。

統計方式による最低生活費は、5年ごとに連邦統計局によって行われる「収入・消費任意調査(Einkommens- und Verbrauchsstichprobe: EVS)」を用いて算出される。社会扶助受給世帯を除いた、実収入が下位20%に属する世帯の消費支出から、社会扶助で充足すべき各消費項目の支出額に一定の百分率を掛けて、合計する³⁷。基準額は、基準額自体の新規算定、または公的年金のスライドに応じて改定される(嶋田2009、UFJ総合研究所2004)。

1-3 暖房費・住居費の算出方法

ドイツの住宅政策は、自己責任で住宅取得を促す持ち家促進政策と、低所得者向けの社会住宅や住宅手当制度で構成される。ドイツの住宅政策も日本同様、戦後間もない時期は住宅供給増加を重視してきた。しかし、住宅供給数が一定水準に達した1965年に住宅手当(Wohngeld)法を導入し、低所得者に家賃相当額を現金給付する制度が導入された結果、現在の住宅政策は①低所得者向けの社会住宅、②建築貯蓄制度(公共融資機関)、③住宅手当、④住宅取得補助金(所得税優遇にかわる補助金)で構成されている。

³⁷ なお、実際の計算では単身世帯の調査結果が用いられている。調査項目には、最低生活と関係ない需要も含まれているため、基準額で充足すべき需要を取り出すという目的がある。

2005年ハルトツ法第4法改革によって、社会扶助と失業扶助の統合が行われた結果、一般低所得者向け住宅手当と、別途稼働能力がある者に対する求職者基礎保障(社会法典第2編)と稼働能力がない者に対する社会扶助(社会法典第12編)向けの制度が創設された。一般向けの住宅手当と後者の住宅手当の併給は認められていない。制度設計は、社会省が行っている。

社会法典第2編(Sozialgesetzbuch II)と社会法第12編に基づく住宅手当の制度設計をみていこう。住宅手当は賃貸住居の場合、家賃、管理費(Nebenkosten)、暖房費の合計が支給されるが、世帯人数に応じて部屋の広さと家賃+暖房費の上限(表3-3参照)が設定されており、受給者はこの範囲内での居住が求められる。給付は上限額以内の実費が給付される。

居住面積は、社会住居の基準で適切とされる広さ(半谷2010, p.88)を基準とする。地方自治体によって異なり、単身者を45㎡としているところもある。

住宅手当は、

$$\text{基準額} = (\text{住居費単価} + \text{暖房費単価} + \text{管理費単価}) \times \text{居住面積}$$

という計算式から算出される。

表3-3 世帯規模別の居住面積上限および住宅手当額の上限額(賃貸住宅、月額)

世帯人数	居住面積(m ²)	給付額(ユーロ)
1	50	378
2	60	444
3	75	542
4	85	619
5+	97	705

注: 世帯人員数が1人増加するごとに約50ユーロ(月額)給付額が増加する。

出所: ベルリン市福祉課提供資料より筆者ら作成。

単身世帯の家賃が上昇しているのを受け、単身世帯のみの住居費+暖房費の上限が、2009年に360ユーロから378ユーロに引き上げられたが、2人以上世帯は2005年以降同額で推移している。同様に、1㎡あたりの暖房費も0.75ユーロから0.90ユーロに引き上げられた。現実の家賃が上昇傾向にあるため、2012年夏に基本額の改訂が行われる可能性がある。

また、上記条件以上の住居に居住している場合は、6カ月以内に条件内におさまる住居に転居しなければならない。担当者の印象では、転居を迫られる者は数%という。求職者基礎保障の受給開始直後などは、実際に居住している住宅が給付条件を超えることが多く、転居が必要となる傾向が多くみられる。2005年の法律上の住居費の基本額の額は、4.98ユーロ/m²であったが、本ジョブセンターの支払額は、統計上は5.21ユーロ/m²である。なぜ法律上の基本額より高いかは、先述した通り、住宅手当より家賃が上回っても半年は現住居に滞在できるため、統計上の数値との乖離がある。とくに、失業をして間もない人の場合は、家賃が高い人が多いこともある。

住宅手当や市中の家賃設定には、Mietspiegel(ミートシュピーゲル)が使用される。Mietspiegel(ミートシュピーゲル)は家賃(Miet)と鏡(Spiegel)を統合した造語であり、この平均値にスライドするように基準額を改定している。Mietspiegelは家賃と管理費には使用されるが、暖房費には使用してはならず、もっと個別的な事情に対応すべきという裁判所の判決がでている。

ベルリン州でも、Friedrichshain・Kreuzberg区などの中心部ではこの住宅手当内で住戸を探すのはむずかしい。求職者給付受給者数の区別の統計があるが、転居者が入居者を唯一上回るのがこの地区である。今年、新しい空港が開港されるが、この近くも地価が上昇しているため、ベルリン州でも東端、西端に住居を探すことになる。結局、物価が安く、住居費の安いところに失業者が集中してしまう傾向がある。また、暖房費については、ベルリン(またはドイツ)は集中暖房システムを採用していることが多く、日本のように世帯ごとに暖房費を増減する余地は少ない。大家からの年1度の請求額にあわせ、実際の給付額との差額を調整することができる。

住宅手当があることによる便乗値上げの影響については、完全に回避することはむずかしいが、家賃法は厳しく、家主側が自由に家賃をあげられるものとはなっていない。

(2) 就労支援とジョブセンター

2-1 ジョブセンターの概要

2005年のハルツ改革によって、求職者支援制度が実施されることにもない、その運営主体としてジョブセンターが設立された。

ベルリンは12の区に分かれており、ジョブセンターはそれぞれの区に一つずつある。今回ヒアリング調査を実施した、Friedrichshain・Kreuzberg区のジョブセンターは東西ベルリンにまたがっており、給付人数ベースでは全国で15番目に大きい。

ベルリンでは、ジョブセンターが設立された際に多くの地方自治体の職員がジョブセンターへ異動した。クロイツベルク区のジョブセンターは、地方自治体出身職員と労働局出身職員が半々の割合でジョブセンターが設立された。

表3-4 担当業務ごとのチーム数と1チーム当たりの正規職員数

業務内容	1チームの職員数	チーム数
25歳以上の受給者の就労支援	15人	12
25歳未満の受給者の就労支援	15人	3
ケースマネージャー	11人	2
扶助の給付	20人	10
総務	14~18人	6
新規申請者	—注	1

注:新規申請者の1チーム当たりの職員数は不明。

出所:ヒアリング調査より。

職員は業務内容ごとに複数のチームに分けられている。たとえば、25歳以上の受給者の就労支援は12チーム(1チーム15人)で、25歳未満の受給者の就労支援は3チーム(1チーム15人)で業務をおこなっている(表3-4)。2011年からの施策で比較的就労が容易な25歳以上受給者に対する就労支援が重点化されており、通常1人の職員が300~350ケース担当するところ、就労が比較的容易な受給者を1人100ケースほどに担当するケース数を減らすことによって、失業率を早く下げようとしている。

職員の経歴は、①高校の卒業資格を有し、就労支援に関する研修を3年間受けた者、②転職してきた者、③別の職業資格を有している者の3種類ある。原則的には①を職員とすることになっているが、ジョブセンターを設立した当初は多くの職員を必要としたため②が一番多くなっている。

2-2 制裁措置

失業扶助Ⅱを受給するものは、積極的な就職活動、職業訓練の参加、ケースワーカーの面談等が義務付けられており、理由なく欠席があった場合、自動的に給付が減額される。減額率は、面談にこなかったら10%、参入契約にこなかったら30%である。制裁が実行された後にも、違反があれば給付額は切り下げられ、最終的にはゼロとなる可能性もある。

2011年において、制裁を受けた受給者は全体の3%弱であった。制裁措置の理由として最も多いのは、面談に来なかったことであった。

制裁措置が制度に組み込まれている理由は2点ある。1点目は、制裁を受けた受給者自身がどう行動を変えればいいのか考えることである。2点目は、制裁を受けていない受給者が、制裁を受けないように行動することである。実際に制裁に関して、受給者を①制裁措置はないと説明したグループ、②制裁する可能性があると言明したグループに分け、長期間比較の実験を行ったところ、②のほうが約束を守る率が高く、また収入の低い仕事にも就く割合が高かった³⁸。

ただし、制裁措置を受けた後に受給者がどう行動を変えるかには個人差がある。制裁されてまじめに約束を守るようになる人、ジョブセンターに全く来なくなる人、あるいは別のジョブセンターに移ってしまう人など様々である。また、基準額は社会文化的最低限であり生存ぎりぎりの水準ではないことから、10%減額されたとしても生活していくことはできるため、多少減額されても構わないと考える人もいる。

(3) 民間福祉団体との連携

3-1 福祉団体の位置づけ

ドイツでは共和国が福祉を実施し、民間の福祉団体と連携するという「捕捉性の原則」から、福祉サービスは民間団体によって担われている。中でも「頂上団体」と呼ばれる6つの民間社会福

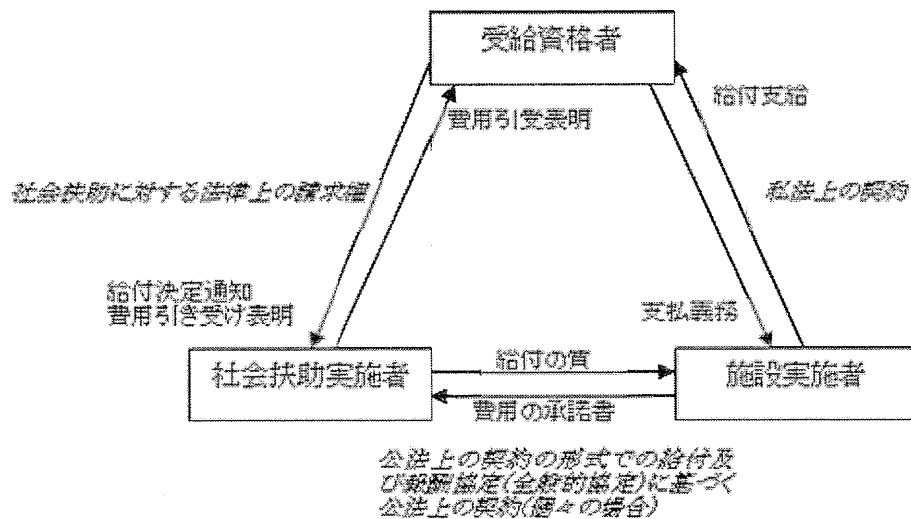
³⁸ ヒアリング調査より。

社団は、規模も大きくドイツ最大の雇用主となっている³⁹。その6団体とは、①ドイツ・カリタス連盟(Deutscher Caritasverband)②ディアコニー事業団(Diakonisches Werk)③ユダヤ人中央福祉所(Zentralwohlfahrtsstelle der Juden)④ドイツ無宗派社会福祉事業団(Deutscher Paritatisher Wohlfahrtsverband)⑤ドイツ赤十字社(Deutsches Rotes Kreuz)⑥労働者福祉団(Arbeiterwohlfahrt)、である(中野(2010))。今回のヒアリング調査で訪問した移行の家(Bürgerhilfe Ueberganghaus)は④のメンバーである。

3-2 社会扶助のケースワーク委託——「社会法の三角関係」

「社会法の三角関係」とは、受給資格者と社会扶助実施者(費用負担者)と施設実施者(給付提供者)の三者が、給付の内容や量に関する協定を結ぶ形である。移行の家(Bürgerhilfe Ueberganghaus)は、社会法典にもとづきベルリン州と枠組み協定を締結している。これにもとづく給付形態を「社会法の三角関係」とよぶ。この内容は(田畑2011)に詳しく、図3-1を用いて次のように説明している。

図3-1 社会法の三角関係



出所:Klinger/Kunkel/Peters/Fuchs 2005:48

出典:田畑洋一(2011), p.232 図3-4-2

「受給資格者、社会扶助実施者、施設実施者の間には「社会法の三角形」が生じる。この法的関係の中で、まずは受給資格者は社会扶助実施者に対する社会法典第12編による扶助の法律上の請求権が生じる。社会扶助実施者は、行政行為により給付決定通知を出すことによって、法

³⁹ たとえば、6つの民間社会福祉団体のうちの1つであるドイツ無宗派社会福祉事業団は、ベルリンだけで670の組織がメンバーであり、プロジェクトは4000箇所、職員は49000人、ボランティアは39000人いる。6つの民間福祉団体に対して、ベルリンでは年間660万ユーロ給付金を交付している。民間社会福祉団体に対しては税制上の優遇措置もある。

律上の請求に応える。すでにこの行政行為とともに社会扶助実施者は、施設で生じる費用の費用引受書を提出する。受給資格者と施設実施者との間で私法上の契約が結ばれ、施設実施者は受給資格者に対し、サービス給付を支給する義務を負い、一方、受給資格者はこのサービス給付に対する支払い義務を負う。最後に社会扶助実施者と施設実施者との間で、公法上の契約(社会法典第10編第53条)が結ばれる。これは「交換契約」(社会法典第10編第55条)であり、社会扶助実施者は施設実施者に費用承諾書を与え、一方、施設実施者は受給資格者に対し(個々の場合)、一定の質保証の給付を支給する義務を負う。

引用した図に移行の家をあてはめれば施設実施者にあたり、社会扶助実施者はベルリン州、受給資格者は住宅喪失に直面している人である。

3-3 SOS子ども村「ベルリン職業センター」(SOS Kinderdorf) (以下、子ども村)

ヒアリングは、所長であるシェーフアー氏(Burkhard SCHÄFER)に主に対応していただいた。まず、事業概要やプログラム内容を述べ、次に「官民連携」の視点から2点課題を述べる。

3-3-1 組織

15年前に設立された、子ども・家族の支援を行っているNPO法人である。若者の失業率が高かったため、学校と職業の接続を目的として設置した。具体的には、中学校卒業資格や職業資格を持たない者に対する事業所外職業訓練、移民に対するドイツ語教育などを行っている。職員は、70名おり、そのうち18人社会教育士、8人教員、残りは職業訓練指導員(マイスター含む)である。

3-3-2 学校教育から就職への接続問題

30年前から職業訓練のあとの職業が見つけれられないという問題があるが、現在は状況が少し変化している。企業側が専門職不足に直面して、出生率が下がっており、就職の可能性は相対的に高まっている。

ドイツでは職業訓練制度が確立されておりデュアルシステムと呼ばれる。中等教育を卒業したあと、現場実習と公立の職業学校での座学教育がある。しかし、公立学校教育では困難を抱えた学生を支援するマンパワー、時間、予算もない。企業で就職するためには、最低でも1つは職業資格が必要であるが、中等学校卒業資格ももっていない子どもいる。このような間隙を埋める支援が必要となっており、子ども村がそれを担っている。

3-3-3 他の機関との連携および利用者の紹介

ミッテ地区で職業訓練の受け入れ先施設を探している人が3200人いる。ジョブセンターからの紹介もあり、ジョブセンターは、若者の状況を4段階に分類している。①学校成績がいい、職業資

格を持っているなどすぐに仕事に斡旋できる、②教育状況はいいが、特定の支援需要があり(障害を抱えている)技術的支援が必要、③教育を受ける条件が整っていない(職業訓練を受けるには未熟である、集中的な支援が必要、中等学校資格がないなど)、④薬物中毒、暴力的などが理由でここにはこられないグループ、である。子ども村で受け入れているのはカテゴリー3までである。

3-3-4 課題① 入札制

子ども村は、職業訓練職種(たとえば調理師、ペンキ塗装工)ごとの入札制を経て、各種の就労支援プログラムを提供することができる。通常職業訓練は3年であるため、一度入札すれば3年はプログラムが実施されることになる。ただし目標規定として、1年後には正規の事業所職業訓練施設に送るようなプレッシャーがある。それは、なるべく公的な財源を使わずに職業訓練をするためである。

入札制によって子ども村にかかる負担は大きい。その一つは、60頁にわたる応募書類を作成しなければならないという事務の煩雑さにある。そこで、施設全体で質の認定を受けようとしており、認定が受けられればクーポンを発券して、当該施設あるいは他の施設で職業訓練が受けられるようなシステムにしていきたいと考えている。

二つは、入札に際し、過去の実績があまり考慮されない点である。新規参入もできなければいけないため、過去の実績は、判断基準で大きなウェイトは占めない。子ども村は、大きな成果をあげているが評価されない。三つは、二点目がコストダウンの側面もあることである。質のよい職業訓練を実施するためには、豊富な経験やノウハウを持った職員が必要であり、職員のモチベーションを維持するためにも、安定した運営が不可欠である。

入札制では、たとえばペンキ塗装工と家具職人はセットであり、ペンキ塗装工のコースがある子ども村は、家具職人のコースを実施している他施設と連携し、協力している。

3-3-5 課題② 総合相談窓口の設置

子ども村の財源となる公的な補助金は様々ある。法的根拠は4つあり、①社会法典第9編:障害者を対象、②社会法典第2編および3編:就職に困難を抱える人(例:職業訓練を受けていない、中学校卒業資格がない)を対象——第2編の所管課は職業安定所、第3編は失業給付をおこなうジョブセンター、③社会法典第8編:家庭環境の影響によって就職が困難となっている人を対象——第8編の所管課は青少年局で、若者、子どもを対象とした個人を対象とした支援、である。

このように選択肢は多いが、行政組織の縦割りの弊害があつて、うまく機能していない。運がよければ正しい窓口にいけるが、悪ければたらい回しにされきちんとした支援が受けられない。そこで、子ども村では、若者を対象とした相談窓口を設置した。個別に、どういう困難を抱え支援が必要か、丁寧なヒアリングを実施する。

3-4 市民支援・移行の家 (Bürgerhilfe Uebergangshaus、以下、移行の家)

ヒアリングには、マルコ・シュルツェ氏(施設長)、Wolfgang Ratajczak(公益有限会社(Bürgerhilfe Kultur des Helfens gGmbH市民支援・支援の文化)社長)、社会教育士2名の計4名に対応して頂いた。前節と同様に、まず、事業概要やプログラム内容を述べ、次に「官民連携」の視点から二点課題を述べる。

3-4-1 組織

移行の家は、住宅喪失に直面あるいはその危険性がある人、その他の社会的な様々な困難を抱えている人に対し、支援付個別の住宅を運営、公益有限会社の形態をとり、パリーティッシュ(平等)福祉同盟(民間福祉団体の中央組織)傘下にある。現在は施設数17、職員数は85人で、職員は大学でソーシャルワーク、心理学を専攻していた人で高い専門性を有している。当組織ではフルタイムの4分の3で働いている職員は7ケースを受け持っているが、他の事業所では職員1人あたり10~17人を対応している人もいる。

社会法典12編53条、67条に基づいて運営費を確保し、契約は、社会法典に基づいてベルリン州と当組織のあいだで枠組み協定を締結している。過去は登録協会という形態をとっていたが、公益有限会社の形態をとったのは、①税金の優遇措置、②賠償責任上のメリット(有限会社の場合は社員が、登録協会の場合は個人一人ひとりが責任を負う)、③規模が大きくなったこと、④商法上の義務も変わってきて、決算報告、貸借対照表も作成するので、透明性が確保でき明瞭(登録協会の場合は、会計年度で会計報告を行うため、収入があった年は報告するがなければいけない)という理由による。

3-4-2 支援内容

支援制度には、①18歳未満の青少年援助制度、②精神疾患、依存症の問題を抱えた社会統合支援制度、③住宅喪失支援制度の三つがある。③が最も費用がかからない、単価が安く(他分野の半分以下であることは確実)、期間も短い。本来ならば①や②も抱えているような人でも、結局は③にいて費用を抑えようとしており、現場では他の問題を抱えている人の支援も迫られている。

支援内容は、個人支援であるため、支援内容はプロセスのなかで変わっていくし、プロセスの中でつくられていく。対象者がきたら、面接をして状況を把握、一緒に方向・目的を決めて支援機関計画を作成する。支援計画は区の住宅福祉支援課に送る。実施していくにつれ当初の支援計画が変更されることは多い。たとえば、支援をすすめていくなかで、依存症があることが明らかになり、当初は住居を見つけることが目的であったが、まずは依存症の治療をしなければ、住居が借りたり、債務整理をしたりすることが難しいと判断された。

3-4-3 対象者について

対象者は男性がほとんどである。女性は危機的な状況に陥ってもその対応が違う。移民もいるが

数は少ない。移民はどのようなステータスできているかで、行政が給付をするか、どういう支援を受けられるか異なる。この辺ではトルコ系、アラブ系のひとが多く、困った人に対しては家族内扶養が機能している。ドイツ人の場合は家族内扶養が機能しないので、ドイツ人のほうが多いのではないかと考える。

ハartz改革以降、18～25歳未満が非常に増えた。対象者の入居型施設には、現在39人が宿泊する。1人部屋が8つ、ほかは2～3人部屋、大きな家具類は持ち込むことができない。平均滞在日数は6～12か月で、家賃は€9.40/日である。

3-4-4 課題① 住宅喪失に直面している人＝支援対象者の特徴

住宅喪失は、自分たちで何とかしようと思うことができない大変困難な窮迫状況である。いくつかの支援対象者の事例を紹介して頂いた。たとえば、会社の経営幹部を務めたほどの人物であったが、バーンアウト、鬱、精神科での誤った薬の投与、触法と負の連鎖があり、住宅喪失に陥った例があげられた。また、典型的には、30代半ばの男性で、10代のうちに親元から離れ、路上生活、彼女ができ子どもをつくるが離別、薬物多用、精神疾患で一人暮らしが困難になる事例がある。支援対象者は、男性がほとんどであり、移民はいるが少ない、年齢構成はハartz改革以降18歳以上25歳未満が増えた。

このような状況に陥った人たちの移行の可能性は低い。特に難しいのは労働市場へのアクセスである。「一度下に落ちると上にあがっていくのは難しい」とのことであった。それゆえ、これらの人びとに対しては、手厚い専門的支援が必要である。支援対象者それぞれに個別支援の計画を立てる。面接をしてこれからどういう方向でいきたいか、目的を決める。このやりとりのプロセスを重視している。

3-4-5 課題② 給付提供機関の報酬切り下げ＝支援の要である職員の低賃金

移行の家は、大学でソーシャルワークや心理学を学んだ専門職員を揃えている。職員の質が支援の要であり、職員への処遇水準は重要である。しかし、賃金は低い。ただし、移行の家は月給制であり、他所では出来高制の場合もある。他方で、この人件費は施設の支出7～8割を占める。賃金水準は、収入に左右されざるを得ない。収入源は4.2に述べた「社会法の三角関係」により、大部分がベルリン州や国(給付機関)である。

「社会法の三角関係」は、三者の利害が一致しない場合、問題が生じる。給付機関に余裕がなく、支出を減らそうと志向する場合である。ベルリン州は、多額の負債を抱え、支援対象者を少なくするようにとの圧力があるという。具体的な措置として、移行の家は、一日あたりで報酬を受け取るが、単価がインフレ上昇率に見合っていない。また、移行の家が活用する給付制度は、18歳未満の青少年援助制度、依存症者に対する社会統合支援制度、住宅喪失者支援制度の三種類があるが、よく活用する三つ目の単価は他二つの半額である。この状況は、他の福祉サービスにも当てはまり、しかも給付提供者に民間企業が参入して、支援の質の低下が生じている。

4. おわりに

本稿では、スウェーデンとドイツにおける最低生活水準と就労支援について考察を行った。調査は、1)最低生活水準の算出方法、2)公的扶助受給者に対する就労支援政策の実態とその評価、3)公的扶助政策と労働政策の連携に関する国と地方の役割分担、に関して行った。ドイツでは就労支援・生活支援サービスに関する非営利民間機関においてもヒアリングを行った。その結果、最低生活水準の算出方法は、ドイツでは裁判判決によってその妥当性が判断されているのに対し、スウェーデンではマーケット・バスケット方式を3年に1度実施して算出していた。また、公的扶助受給者に対する就労支援は、両国ともに長期失業者、若年失業者、移民の問題等が重なっており、積極的労働市場政策を長期にわたって実施してきたスウェーデンでも、就労支援の効果は実証的に明らかにされていない。公的扶助政策と労働政策の連携はその必要性は認識されているが、国と地方の役割分担にも関わっていること、縦割り行政の弊害があることがスウェーデン、ドイツ双方で指摘された。

スウェーデンとドイツは、生活困窮者を巡る課題において若年者失業と移民が大きな比重を占めている点で、日本とは大きな違いがある。しかしながら、日本でも就労可能な生活保護受給者の増加しており、労働政策と公的扶助政策の連携という点で学ぶ点も多い。

今後日本においてもパーソナル・サポートをはじめ、自立・就労支援を公共部門外の民間非営利団体に委ねる方向に進んでいくことになるが、受託した民間非営利団体への報酬をどのように設定するかもきわめて重要である。個人払い、地域包括払いなどが考えられるが、質やアウトカムも含めて評価する必要があることもドイツのヒアリングから確認できた。

参考文献

- 太田美帆(2011)「1990年代以降のスウェーデンにおける公的扶助制度改革と就労支援」『貧困研究』Vol.7, pp. 49-62。
- 大家亮子(2006)「フランスの都市のリスク管理政策としての参入政策のパラダイム転換」『社会イノベーション研究』第1巻第2号, pp.93-108。
- 岡沢憲英(2009)『スウェーデンの政治』東京大学出版会。
- 奥村芳孝(2010)『スウェーデンの高齢者ケア戦略』簡井書房。
- 五石敬路(2011)『現代の貧困 ワーキングプアー雇用と福祉の連携策』日本経済新聞社。
- UFJ総合研究所(2004)『我が国の生活保護制度の諸問題にかかる主要各国の公的扶助制度の比較に関する調査報告書』
- 厚生労働省(2012)「雇用保険を受給できない求職者の皆さまへ」(http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/kyushokusha_shien/dl/kyusyokusya02.pdf 最終確認日:2012年5月)。
- 厚生労働省編(2011)『世界の厚生労働 2011-2009-2010 年海外情勢報告』山浦印刷出版部。
- 財務省財務総合研究所(2006)「第12章 スウェーデンにおける国と地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書—北欧諸国編(3分冊の3)—』(<http://www.mof.go.jp/pri/research/conf>)

[erence/zk079/zk079_hyoushi_03..pdf](#)。

自治体国際化協会(2005)「フランスの新たな地方分権 その2」『CLAIR REPORT』第266巻。

嶋田佳広(2005)「ドイツ社会法典第2編・第12編にみる2005年公的扶助法改革」『賃金と社会保障』No.1406, pp. 9-20。

嶋田佳宏(2009)「ドイツ求職者基礎保障における保護基準」『賃金と社会保障』No.1489, pp.4-24。

———(2011a)「ドイツの保護基準における最低生活需要の充足」『賃金と社会保障』No.1539, pp.5-24

。

———(2011b)「社会扶助の実施と給付」『貧困研究』Vol.7, pp.38-48。

社会福祉法人豊中市社会福祉協議会(2011)『豊中市社会福祉協議会のパーソナル・サポート事業(中間とりまとめ)』。

田畑洋一(2011)『ドイツの最低生活保障—制度の仕組みと運用』学文者。

中野智世(2005)「第一次世界大戦後ドイツにおける民間社会事業—福祉国家との共存をめぐる—」『現代福祉研究』第5号, pp.65-80。

半谷俊彦(2010)「持家取得促進税制とその効果」(財)日本住宅総合センター『ドイツにおける持家取得促進税制の変遷と現状—住宅・不動産税制再編の背景と評価—』(財)日本住宅総合センター。

樋口修(2009)「スウェーデンの社会保障財政の政府間関係」『レファレンス』No.704, pp.79-95。

布川日佐史(2006)「ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向」栃本一三郎編『積極的な最低生活保障の確立』第一法規出版。

———(2008)「ドイツにおける貧困の新たな顕在化」『静岡大学経済研究』第12号4巻, pp.123-136。

星野泉(2007)「スウェーデンの地方自治と地方財政」『自治総研』第340号, pp.37-61。

———(2008)「スウェーデンの地方自治と道州制改革」『自治総研』第362号, pp.1-18。

宮寺由佳(2006)「スウェーデンにおける最低生活保障制度」栃本一三郎編『積極的な最低生活保障の確立』第一法規出版。

———(2008)「スウェーデンにおける就労と福祉—アクティベーションからワークフェアへの変質—」『外国の立法』No.236, pp.102-114。

労働政策研究・研修機構(2004)『労働市場政策の効果に係る定量的評価の欧米における先行研究についての調査(労働政策研究報告書NoL-4)』労働政策研究・研修機構。

Black, Dan. A., J. A. Smith, M. C. Berger and B. J. Noel (2003) "Is the Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System", *The American Economic Review*, Vol. 93, No. 4, pp.1313-1327.

Bredgaard, Thomas and F. Larsen (2008) "Changing labour markets . changing governance of employment policies," Redesigning the governance of employment policies- Decentralised centralisation in municipal jobcentres in CARMA's 25th anniversary conference October 10 2008, Aalborg University Denmark Workshop 4 .

Eardley, Tony (1996) "Lessons from a study of social assistance schemes in the OECD countries," in

Linda Hantrais and Steen Mangel (eds.), *Cross-national research methods in the social sciences*,
Description London ; New York : Pinter.

Minas, Renate (2009) "Activation in integrated services? Bridging social and employment services in
European countries," *Working Paper Institute for Futures Studies*, 2009:11.

Nybom, J. (2011) "Activation in social work with social assistance claimants in 4 Swedish
municipalities." *European Journal of Social Work*, 31, pp. 1-23.

OECD (2010) "Activation Policies in Japan," *Social Employment and Migration Working Paper*, No.
113. (OECD (濱口桂一郎訳) (2011) 『日本の労働市場改革 OECD アクティベーション政策レビュー: 日本』
明石書店).

Persson, Anna and U. Vikman, (2010) "Dynamic effects of mandatory activation of welfare
participants", *Working Paper Institute for Futures Studies*, 2009:11.

Swedish Association of Local Authorities and Regions (2008) "Local government financial
equalization: Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county
councils in 2008"

スウェーデンの最低生活水準の決定方式

はじめに

標準家計とは、代表的な財とサービスの商品群に価格付けをして生活費を算出する方法である。スウェーデン消費者庁は1976年に初めて標準家計を採択した。標準家計は、妥当な生活標準あるいは、節度を保てる適切な標準となるように決められている。そのため、標準家計は最低水準ではないが、贅沢ができる水準でもない。ただし必要最低限以上ではあり、社会的活動や余暇活動をすることはできる。

標準家計は国や時代によって異なっているが、スウェーデン以外の国でもこの算出方法を利用することができるだろう。

1. 基本的な仮定

標準家計の構成する商品、サービスは、以下の仮定に基づいている。

- ①社会の中で節度ある生活を送るための栄養のある食事がとれること、雨露をしのげて暖をとれること、身の回りや家の中を綺麗にしておけること、リラックスして休息できることに対して、必要な商品やサービスの消費を考慮する。
- ②一般的な世帯で用いられる通常の製品に基く。
- ③通常の店で購入でき、中古品ではない。
- ④生活費の一定割合は、使えなくなった商品を買替えるための貯蓄に充てられ、購入価格はその商品の耐久年数で除して算定する。
- ⑤服を作れたり、パンが焼けたりするような、専門的な技術やそのための時間はない。
- ⑥世帯構成員は健康で障がい者はおらず、特別な食事、医薬品、設備を必要としない。
- ⑦賃貸のアパートに住んでおり、持ち家ではない。

これらの前提に基づき、①バスケットに何の予算項目を入れるべきか、②それぞれの予算項目に何の製品を入れるべきか、③各製品の数量はどれくらいにするべきか、④製品の各製品の耐久年数はどれくらいか、⑤どこで製品の価格を計算するか、⑥どれくらいの頻度で価格を計算するか、を決める。

2. 予算項目の決定

スウェーデン消費者庁では、以下9つの項目の費用を計算している。

- ①食品、②洋服・靴、③衛生、④娯楽・余暇、⑤消耗品、⑥家具・家庭用品、⑦新聞・ラジオ・テレビ・電話、⑧電気、⑨保険

スウェーデンにおいては、これら9つの項目は妥当な標準生活や労働生活・社会生活を送るた

めに、全ての世帯において必要であり、世帯間でほとんど変わりはない。住宅費、公共交通費、保育費、医療費も生活には必要であるが、世帯間によってばらつきがあるため、消費者庁では計算していない。

3. 製品の選択

製品の選択には3つの方法から行っている。

- ①規範的手法:調査員が最適な支出方法を算定する方法。
- ②経験的手法:人々が実際にどのような支出しているかという方法。
- ③民主的手法:人々が通常必要と考えることを反映する方法。

スウェーデンでは3つすべての方法が使われている。専門家グループが、各予算項目にどの製品を含めるべきか議論する。そして、3つの方法から1.の仮定を前提に専門家が決定をする。また、各製品の数量と使用期間も設定する。

4. 価格の収集

まず、どの店の価格を使うか各製品について定める。スウェーデンでは1つの市から価格を集めている。価格の収集は、全国にあって、大きな取引があり、かつ全支店で同じ価格をつけている大型店で行う。製品の数量、使用年数の決定は価格付けと同じように重要な要素である。

価格は3年に一度見直し、その間は消費者物価指数で改定する。

5. 世帯構成が費用に与える影響

・食費、洋服、衛生、娯楽などの費用は世帯構成員の性別、年齢に依存しているため、年齢別、性別に設定されている。たとえば、食費は年齢別性別に17の区分があり、洋服・靴は10区分、衛生は12区分、娯楽・余暇は8区分となっている。また、消耗品、家具、テレビ、電話、新聞、保険、電気等、世帯共通の製品に関する費用は、家族構成員数から計算されている。

6. 製品リスト

これら全ての仮定と商品の選択から、1000ほどの製品がリストアップされる。各製品について、数量、使用期間、価格、価格の収集場所について解説した報告書がある。このリストにより、標準家計が想定している予算項目の透明性を担保することができる。

7. 標準家計に関する議論

商品・サービスを特定し、所得ではなく必要な消費に基づいて計算された標準家計に対する批判も存在する。たとえば、人々の必要性は多様で、標準家計を算出するのは不可能であるため、芳醇家計は不公正であるという批判や、何を消費すべきか強制することは望ましくないという批判、標準家計が福祉コストの増大につながるという批判がある。

しかし、標準家計のほかに公正な方法はない。また標準家計は妥当な生活水準を維持するため

に必要な金額を計算することが目的であり、何を消費すべきかを強制はしていない。もし、標準家計が福祉コストを引き上げるという主張は、標準家計以下の消費水準の世帯が存在することを意味しており、それは方法が間違っているということではなく、異なる商品の費用に関する内訳や知識が間違っているということになる。

補足－作業体制について－

スウェーデン消費者庁においては、標準家計の管理はひとりのスタッフがフルタイムで行っている。3年に一度、価格情報の収集と製品リストを改定する際に、スタッフが1人増員される。

出所: Rydell, Ann-Mari (Swedish Consumer Agency) “The Swedish standard budget”
より抜粋し、筆者ら翻訳。

注: 当資料はヒアリング調査の際に提供頂いたものである。

Ⅲ部 社会福祉と労働の理念

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）
分担研究報告書

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する

「『労働権』の再検討のために——障害のある人びとの働く権利——」

研究分担者 富江直子 茨城大学人文学部

研究要旨

本研究は、現代日本における「労働権」をめぐる課題を明らかにすることを
目指した。まず、「労働」の概念と意味の歴史的変容を踏まえて現代日本の生
活保障における「労働」の意味と位置づけについて考察した。そして、戦後日
本における「労働権」の意味づけをめぐる議論と、障害のある人びとの働く権
利をめぐる議論の検討を通じて、「労働」の権利性について論じた。

A. 研究目的

「労働」が生活保障においてしめる位置
づけ、および人びとの生活や人生における
意味を歴史的検討し、現代社会における「
労働」のあり方について考察する。

B. 研究方法

「労働」の概念と価値の変遷をたどり、
現代における「労働」のあり方を歴史のな
かで捉える。そして、障害のある人びとの
働く権利をめぐる議論から、「労働」の権
利性について検討する。

(倫理面への配慮)

ヒアリング調査で得た知見の公表は調査
先の了承なしには行わない。

C. 研究結果

「労働」が人びとの生活や人生にとって
持つ意味は、否定的なものから肯定的なもの

のへと大きく変容した。「労働」は、「骨
折り」や「生活のための手段」から、それ
自体が中心的な価値をもつものへと、その
意味を時代とともに変えてきた。現代の日
本社会は、人びとが生産者であるよりも消
費者であるという消費社会であるが、消費
社会において、「労働」は終焉するどころ
か、依然として中心的な問題であり続けて
いる。「労働」は、「自己実現」や「社会的
絆」という人びとの幸福や人間の社会的
価値を左右するものとして語られている。

戦後日本における生活保障の議論におい
て、「労働」は「生存権」を実現する手段
として位置づけられ、「労働権」は事実上
「勤労の義務」を通じた「生存権」という
意味づけを与えられてきた。

現代の日本においては、こうした「生存
権」＝「働いて生計を立てる権利」という
論理とともに、「労働」＝「自己実現」・
「社会的絆」という、「労働」それ自体に
中心的な価値を見出す思想に基づいて、就

労支援を通じての生活保障を行うべきことが強調されている。

D. 考察

戦後日本における生活保障をめぐる議論において、「生存権」は、原則として、生計の手段としての「労働」への権利を保障することによって実現されるべきものとされてきた。そして、「労働」という生存の手段を行使できない人びとには、「福祉」による直接的な「生存権」の保障が行われることとされてきた。

重度の障害のある人びとは、「労働」が不可能とみなされ、「勤労の義務」ではなく、「福祉」による「生存権」保障が承認されてきた。こうした処遇に対して、障害のある人びとは、働く権利を求めてきた。そのなかで示されてきた「労働」観は、単なる「生活の手段」ではなく、「自己実現」や「社会的絆」という人間にとって最も重要な意味を持つものとして、それ自体が目的であり、権利であるというものであった。

「勤労の義務」を免除されるとともに「労働権」を奪われてきた障害のある人びとによる働く権利の要求は、「労働権」が単に「生存権」を実現するための手段ではなく、それ自体がすべての人びとに保障されるべき人権なのだということを強く訴えるものであった。そこで示されたのは、「労働」がいかに人にとって枢要な価値を持つのか、また人の価値を決定的に規定するかということであった。

しかし、こうした「労働権」要求運動に対して、なぜ「労働」がそれほどまでに重要な意味を付与されるのか、という問いを

投げかけたのも障害のある人びとの運動であった。

E. 結論

「自己実現」や「社会的絆」の基盤としての「労働」という理念と、劣悪で不安定な労働条件によって「自己実現」の機会も「社会的絆」も奪い、壊してしまう現実の「労働」のあり方とは、あまりに大きく乖離している。

また、「労働」が今日の日本社会においてきわめて中心的な意味を付与されているにもかかわらず、「労働」から排除されている人びとが少なからず存在することは大きな問題である。

ディーセントワーク、社会的包摂という政策課題は、疑いなく重要であり、人権の名に値する「労働」を、すべての人びとに保障していくことは今後も積極的に追求されていくべき政策目標である。

しかし同時に、人間の価値や社会関係を「労働」から解放していくことを志向する問題意識を障害者運動の歴史から受け継ぎ、「労働」の意味を問い直す議論を続けていくことも忘れてはならないだろう。

F. 研究発表

1. 論文発表 なし
2. 学会発表 なし

(発表雑誌名・巻号・頁・発表年も記入)

G. 健康危険情報

なし

H. 知的財産権の出願・登録

なし