

布川日佐史編著

『雇用政策と公的扶助の交錯』

日独比較：公的扶助における
稼働能力の活用を中心に』

評者：中村 健吾

近年、公的扶助を受給する条件として勤労の義務を課す、アメリカやイギリス等における「ワークフェア」の概念が、日本でも注目されるようになった。アメリカ型の「ワークフェア」は、勤労の義務に応じなければ福祉給付が減額されるという意味において、福祉受給者に対する「制裁」措置としての側面を有している。

他方、日本の生活保護行政においては、生活保護申請者が稼働能力を有するとみなされた場合、保護申請を却下するという慣行が依然としてつづいている。こうした慣行は、生活保護をとおした野宿生活者の自立支援の道を閉ざし、急増しているこうした人々の生活状態を放置もしくは悪化させるものとして、くり返し指摘と批判を受けてきた。

本書は、公的扶助と雇用政策（労働市場政策）とが連携をとることで、公的扶助の受給者に就労をとおした自立の道を提供しているドイツのシステムとその運用の実際とを系統的に紹介している。「系統的に」というのはすなわち、ドイツの連邦レベルの法制に関する説明はもとより、各種給付の受給状況とそれを支える財政の現状に関する分析を経て、就労が困難な人々（障害者やホームレス生活者）に対する支援策や、自治体の社会事務所における就労支援措置

のケーススタディにいたるまで、現地での度重なる調査を含む3年間の周到な研究にもとづいて紹介がなされているということである。9人の著者たちはいずれも、ドイツの社会保障制度に精通しており、各著者がそれぞれの専門分野を生かすことで、ドイツにおける「雇用政策と公的扶助の交錯」の実像がみごとに浮き彫りにされている。ことに、公的扶助の枠内で、稼働能力のある要保護者に雇用機会や職業訓練の機会を提供する「就労扶助Hilfe zur Arbeit」は、雇用政策と公的扶助との交錯の根幹に位置するものであろうが、この「就労扶助」は、日本においては本書で初めてその全体像が明らかにされたといつてよいであろう。

とはいえ、本書は単にドイツの制度の紹介を試みているのではない。ドイツの経験から日本の生活保護行政と雇用政策への教訓と示唆を引き出すことが、本書の最終的なねらいである。したがって、本書の各章にはそうした日本の政策や措置への示唆が随所に盛り込まれている。

本書の目次は以下のとおりである。

序章 雇用政策と生活保障政策の交錯（布川日佐史）

第 部 失業時生活保障システム

第 1 章 ドイツにおける失業時生活保障給付システムとその効果（布川日佐史）

第 2 章 失業と最低生活保障（上田真理）

第 部 就労扶助の展開

第 3 章 就労扶助（Hilfe zur Arbeit）の展開と成果（布川日佐史）

第 4 章 能力活用の意味の再検討（前田雅子）

第 5 章 ドイツ社会扶助法における稼働能力活用義務と給付制限 最近の裁判例から（木下秀雄）

第 部 社会扶助の行財政

第 6 章 自治体扶助費問題と行政改革（武田

公子)

第 部 生活保障と就労支援の可能性

第 7 章 ホームレスと社会扶助(嵯峨嘉子)

第 8 章 障害者の生活保障と就労支援(瀧澤仁唱)

第 部 社会扶助の運用実態 事例調査をもとに

第 9 章 ドイツにおける貧困と社会扶助行政の実態(庄谷怜子・上畑恵宣・布川日佐史)

終 章 最後のセイフティネットと就労援助対策の改善課題 日独比較をもとに(布川日佐史)

解説及び資料(庄谷怜子・木下秀雄)

本書の概要を紹介しておこう。

序章は、ドイツにおいて1980年代以降に、日本の生活保護法に相当する連邦社会扶助法(BSHG)18条以下に規定された「就労扶助」が自治体によって積極的に活用されるようになった背景を知るうえで重要である。序章ではまず、広く行きわたっている先入見に反する事実として、社会扶助の受給者が決して「働こうとしない怠惰な人々」ではなく、扶助を短期に受給したあと、そこから脱却していく人が多いことが確認されている。すなわち、プレーメン市においてシュテファン・ライプフリートラが1983年から1994年まで継続的に行った調査によれば、社会扶助受給者の76%は1年以内で受給を終えているのである。ここから、ドイツでは社会扶助の受給者に対しどのようにして自立への道を準備しているのかという問題が問われてくる。ドイツの自治体は、稼働能力のある社会扶助受給者が増大するという事態を背景にして、自治体の負担になっている社会的支出を削減するという動機も加わりつつ、1980年代から「就労扶助」に着目するようになった。すなわ

ち自治体は、「就労扶助」をつうじて社会扶助受給者に(しばしば社会保険への加入義務をともなう)雇用や職業訓練の機会を提供することで、こうした人々が社会扶助から自立し、連邦の負担する失業保険給付や「失業扶助Arbeitslosenhilfe」を受けられるようにしようと試みたわけである。

つづいて第1章では、失業者に対する3重のセイフティネットの仕組みと運用が概括的に述べられている。3重のセイフティネットの第1は、社会保険加入者に支給される失業保険給付である。第2は、失業保険の給付日数が満了した人等に対し、資力調査を経たうえで租税を財源にしつつ無期限に支給される「失業扶助」である。これは、失業保険に加入していた人へのみ支給されるという意味では社会保険としての性格を有するが、要扶助者に対し租税を財源にして支給されるという点では公的扶助としての性格ももつユニークな制度であり、日本にはない。そして第3に、第1と第2のセイフティネットではカバーしえない要扶助者に対しては、日本の生活保護にあたる社会扶助が支給される。著者は各種の統計から、ドイツではこうした3重のセイフティネットがかなり効果的に貧困を防いでいることを明らかにしている。そして、著者はその一因として、ドイツの社会扶助における「敷居の低さ」を挙げている。つまり、ドイツの社会扶助は日本の生活保護とは違って、「住所がないから申請できないとか、稼働能力があるからだめだという運用はしていない」(43頁)というわけである。

第2章では、3重のセイフティネットの3番目に位置する社会扶助(とくにその「後順位原則」と「就労扶助」)について、連邦社会扶助法とその解釈に則りながら、さらに詳細に説明を加えている。連邦社会扶助法2条に定めのある「後順位原則」は、日本の生活保護法の補足

性原則にほぼ対応するものであり、社会扶助に対する自助の優先を規定している。この原則は一見したところ、社会扶助の受給権を制限する効果を有している。しかし、ドイツでは、いくつかの裁判所の判決を経て、社会扶助申請者が稼働能力を有しているとしても、その申請者が就労先を即座に見つけれない状況にあると判断される場合には、まさに後順位原則にしたがって自治体側に社会扶助の支給義務が生じるという解釈が定着しているという。また、第2章では、「就労扶助」が提供する社会保険加入義務のある仕事に就くことで、受給者は失業保険給付の要件である受給資格期間（12ヶ月）を充たすことになるため、就労扶助の終了後に受給者が再び失業したとしても、社会扶助ではなく失業保険給付を受給する資格を得ることになるという重要な点が指摘されている。この意味で「就労扶助」は、社会扶助からの脱却と労働市場への統合のカギを握っているといえる。

そこで第3章は、「就労扶助」の運用の実際を詳しく紹介している。著者は、連邦社会扶助法の規定に沿って「就労扶助」を6つの諸形態に区分しているが、それらをおおまかに再区分するなら、以下のような4つの形態に整理することもできよう。

民間企業をはじめとする通常の労働市場での就労（当然、社会保険に加入する）に対して補助金や社会扶助（生活扶助）を支給する形態

非営利団体や自治体などが提供する仕事に社会保険へ加入しつつ従事して、標準的な額の賃金を受け取る形態

自治体などが提供する短期の軽作業に従事し、生活扶助に加えて低額の報奨金を受け取るが、社会保険には加入しない形態

就労が最も困難な人が、ソーシャルワークやセラピーを受けながら作業に従事し生

活扶助を受ける形態

通常の労働市場での就労がさしあたって困難な人が社会扶助の受給から脱却するうえで重要な役割を演じるのは、先述したように、どのような社会保険加入義務をともなう就労形態である。ドイツ都市会議の推計によれば、2000年にドイツ全土で約40万3千人の人が上記の形態の「就労扶助」に従事したとされている。また、同じくドイツ都市会議が行ったアンケート調査によれば、この形態を度外視するならば、2000年の段階では49%の人が社会保険加入義務をともなうこの形態で就労し、46%の人が社会保険加入義務のないこの形態に従事した（86頁の図3-1参照）。ただし、この調査結果によれば、この形態が（とくに小さな自治体において）年々増加しつつある傾向も確認できる。

第3章では、就労扶助による就労先を社会扶助受給者が忌避した場合と、そうした際に連邦社会扶助法25条にもとづいて採られる受給者への制裁について言及されている。この点は、ドイツの「就労扶助」とアメリカ型の「ワークフェア」との相違を見極めるうえで重要である。著者が紹介している1998年のサンプル調査によれば、35自治体のうち20自治体において計674件の就労忌避が確認されているが、これは提供されたすべての就労のうちの16%を占めていた。また、忌避674件のうち、489件（73%）に対し生活扶助支給額が減額された。こうした事実が「就労扶助」と「ワークフェア」との違いを裏書するものなのか、それとも両者の親近性を示唆しているのかは、評価の分かれるところであろう。

第3章の第9節で紹介されている「就労扶助」の費用対効果分析の結果も興味深い。それによれば、生活扶助受給者に就労扶助を適用した場合、初年度においては財政負担が膨らむが、2

年目以降は生活扶助からの脱却や失業保険給付の支給開始によって、自治体の負担額は激減するというのである。

さて、第4章と第5章は、いずれもドイツにおける裁判例を検討することで、連邦社会扶助法における「稼働能力の活用」という規定（18条1項）と、期待可能な労働を行うことを拒否する人に対して社会扶助の請求権を否定する25条1項の規定とが、いかに解釈されているかを明らかにしている。著者らによれば、近年の判決では、就労拒否に対して扶助実施主体が行う生活扶助の減額措置は、「就労拒否という行いに対する制裁でなく、将来における就労をつうじた自立のための手段であるという考え方」が示されているという（139頁）。ただし、それと同時に、就労を拒否する人に対する不利益変更を強化するような25条1項の改正が1996年に行われた事実も指摘されている。

第6章は、社会扶助の実施主体である自治体の財政負担について分析している。著者によれば、1990年代に入ってからには税収が伸び悩む一方で、自治体による社会給付費（社会扶助給付、青少年扶助給付、庇護申請者給付、戦争犠牲者への給付など）が年率約10%の伸び率を示しており、とりわけ、失業率の急速な上昇を背景とする「施設外生活扶助」の支給の伸びが大きいという。社会扶助は自治体の「義務的事務」にあたるので、これのための負担が過剰に増大すると、自治体の任意的固有事務のための財政上の余地が狭められ、地方自治を侵害しかねないというのである。1990年代以降は、社会給付費の増加に一定の歯止めがかかっているとはいえ、中長期的に社会扶助のあり方を改革するべく、目下、各自治体では、「新制御モデル（NSM）」に則った行政改革が取り組まれている。そして、この行政改革においては、「扶助の代わりに就労を」というスローガンのもと、

社会扶助からの自立を促す「就労扶助」に新たな役割が期待されているという。

第7章と第8章ではそれぞれ、ホームレス生活者と障害者に対する生活保障と就労支援の制度が紹介されている。とくに、ドイツではホームレス生活者に対して特別の対策法を設けることなく、連邦社会扶助法によって支援しているという点、そして、障害者に対してはそのニーズを重視しつつ法制度を柔軟に活用している点が注目される。

第9章では、自治体ごとに異なる「就労扶助」の運用実態が、フレンスブルク市やライプツヒ市等での聞き取り調査にもとづいて整理されている。その調査結果から得た暫定的な結論として、著者たちは、「80年代以降、自由意志を原則として就労扶助に取り組んできた自治体においては、90年代の法改正を受け、就労を義務づけ、拒否した場合には制裁を実施しなければならなくなっている」（274頁）と述べている。

終章においては、編著者の布川日佐史が「個人的な提案」という限定を付したうえで、本書から引き出される日本の生活保護と自治体の改善課題を列挙している。ここでそのすべてを紹介するゆとりはないが、生業扶助などを積極的に活用しつつ、「日本版の就労扶助」を「生活保護法内の恒常的制度に位置づける」（301頁）べきであるという提案が注目される。日本で不安定雇用が拡大しつつある中にあるのは、「不安定就労+生活保護」という形態で一定期間生活するという暮らし方が広がっていかざるをえないであろうから、この面でも就労援助の充実が問われているというわけである。

さて、本書全体から得られる結論として、布川は次のように述べている。「我々が日本の現実をもとに、日独比較から得た結論は、まずは生活保障金銭給付の充実があつてこそ、就労援助対策が量的かつ質的にも発展するというこ

とである。受動的・消極的・事後的雇用政策と呼ばれ、後回しにされ、軽視されがちだが、失業者とその家族が貧困に陥ることを防ぐという目標を明確に掲げ、生活保障給付を充実することなくして、積極的労働市場政策の拡充はありえない」(iv頁)。

評者は実は、過去3年間にわたってドイツにおけるホームレス生活者支援のシステムを調査し、その中でホームレス生活者への就労支援策についても見聞してきた。その調査結果の一部は、小玉/中村/都留/平川編著『欧米のホームレス問題(上) 実態と政策』(法律文化社、2002年)にまとめておいたのだが、評者がホームレス生活者への就労支援策に関する調査から得た結論は、布川らが上で語っているものとはほぼ同一であった。すなわち、貧困状態に陥ることを防ぐセーフティネットが充実してこそ、自立的な労働生活への(再)参入を可能にする条件がようやく整うのであり、そのようなセーフティネットが縮小していくならば、労働社会への参加が可能な層と、そのための条件が欠落したまま「自立」を強いられつづける層とに社会が分断されかねない。積極的労働市場政策は、社会扶助へのいわば代替案として一面的に強調されるならば、その本来の意図に反して社会の分断を促進する恐れがある。「積極的」労働市場政策と「消極的」生活保障措置、つまり「トランポリン」と「セーフティネット」は、両者がうまくかみ合うことで効果を発揮するのであって、前者のみの一面的強調は、支援なくしては「自立」の条件を欠いている人を労働社会から排除することにつながりかねない。ところが、今日のドイツにおけるホームレス生活者は、読み書きの問題やアルコール・薬物依存の問題をはじめとして、通常の労働市場での就労の前に克服されるべき複雑な問題を抱えているにもかかわらず、補助金を受給していない通常

の労働市場での就労を重視するというドイツ連邦政府の方針による圧力にさらされつつあるように思われる。

この点に関連して、本書に対する注文が1点だけある。著者らは「あとがき」の中で、「ドイツにおける就労扶助の展開が『アメリカ型ワークフェア』とは性格を異にするものである」との基本的評価を確定することができた(333頁)と記している。なるほど、提供される就労の機会を生活扶助受給者が受け入れるかどうか、原則として当事者の自由意志に委ねられているかぎり、「就労扶助」は「ワークフェア」とは異なる。また、上でも紹介したように、就労を拒否した扶助申請者に対する不利益変更などの措置は、「制裁」ではなく、基本的にはあくまで自立促進の手段として位置づけられているというのは、そのとおりであろう。とはいえ、著者らの調査自体が明らかにしているように、「制裁的側面」が強まっていることも事実である。ドイツの雇用政策と公的扶助はいま大きな再編の波にさらされているため、「就労扶助」の性格も流動的にならざるをえないのであろう。それだけに、ドイツの「就労扶助」が「アメリカ型ワークフェア」とは性格を異にするという評価を確定したのであれば、その根拠を本書の中でも明示していただきたかったように思う。

それはともかく、本書は丹念な調査に依拠して、ドイツの社会政策と社会保障に関する日本での研究に貢献するばかりでなく、日本の生活保護行政に対する説得力に富んだ課題提起を行っている。専門書であるとはいえ、本書が多くの読者を得ることを期待したい。(布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯 日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に』御茶の水書房、2002年2月、vi+335頁、6500円+税)(なかむら・けんご 大阪市立大学大学院経済学研究科助教授)