

嶋田佳広著

『住宅扶助と最低生活保障』

——住宅保障法理の展開と
ドイツ・ハルツ改革』

評者：佐藤 岩夫



1 はじめに

生活保護の一部として行われる住宅扶助は、住宅保障の最後の砦として非常に重要な制度でありながら、しかしこれまで、社会保障法学においても、また住宅保障に関する他の法学分野においても、正面から扱われることが少なかった。本書は、日本の住宅扶助に対応するドイツの制度である「住居費給付」をめぐる制度と判例の展開を詳細に跡づけ、住宅扶助と最低生活保障の関係についての法学的分析を深める意欲的な研究書である。

ではなぜドイツなのか。それは、いくつかの重要な点で日本とは異なる状況にあるドイツの参照が、翻って日本における議論に重要な示唆を与えられからである。第一に、法学的な議論の蓄積の違いであり、住宅扶助に関する議論が十分でない（筆者によれば「議論がほとんど成立していない」）日本に対して、ドイツでは、住居費給付をめぐる多くの法的紛争が生じていることをきっかけに、社会保障行政の実務、裁判所の判例理論、学説の各レベルで分厚い議論の蓄積がある。第二に、住宅保障をめぐる日独の考え方の違いである。たとえば、「生活保護を利用することになったのを機に、より安い住居へ引っ越すことを自己内面化

している日本と、現状保護〔これまで住んでいた住宅での居住の継続—評者〕をひとまず優先するドイツの取り扱い」（8頁）には、生活保護における（あるいはより一般的な）住宅保障のあり方をめぐる日独の重要な違いが現れている。

以下、本書の内容を概観した後、若干のコメントを行う。

2 本書の内容

本書は全6章からなる。冒頭の「序章」において、本書が取り上げる主題の重要性、ドイツを対象とすることの意義、さらに、裁判所の判例およびその前提にある紛争の実態に注目することで、ドイツの生活実態や社会構造と法との接点を浮き彫りにするアプローチをとることなどが確認される。

「第1章 日本の最低生活保障と住宅」では、日独比較の前提として、日本の現行システムの現状と課題が概観される。住宅扶助を含む日本の公的扶助制度の特徴として、定型的需要把握と頭打ち支給、法の解釈運用の行政マニュアル化が指摘される。これらの運用は、非定型的な需要や基準をオーバーする需要に対して著しく硬直的な結果をもたらしており、その弊害はとくに、一般生活費に比べて固定費として伸縮性に乏しい住居費において顕著である。実際の家賃が家賃扶助の基準額をオーバーする場合、不足額が他の扶助（生活扶助）に食い込む形で生活を圧迫する事態や、逆に、家賃額を基準額に合わせるための転居が余儀なくされる。しかし、転居は、就労や職探し、就学期の子どもの教育の関係や、さらには住居を基盤とする社会的つながりの喪失などの重要な不利益をもたらす。住宅需要の特性を踏まえた上で、要保護者の具体的な生活のあり方から需要を測定する制度が求められる。

以上の問題意識を示した上で、続く3つの章

ではドイツ法の紹介と考察が行われる。「第2章 ドイツの最低生活保障制度の動向と変容」は、住居費給付を取り巻く公的扶助制度全体の特徴を整理した後、第2次シュレーダー政権の下で行われたハルツ改革第4法(2003年12月成立、2005年1月1日より順次施行)による公的扶助の大変革が整理される。従来の失業手当と社会扶助が統合・再編され、公的扶助は、稼働能力の有無で対象層を切り分ける制度へと変更された。稼働能力のある要扶助者向けの制度である社会法典(Sozialgesetzbuch、略称SGB)第2編の「求職者に対する基礎保障」制度と、それ以外の要扶助者向けの制度である社会法典第12編の「社会扶助」制度である。稼働能力がある限りで、従来の社会扶助の受給者も社会法典第2編の制度に移行し、制度全体を就労支援型にシフトさせる特徴がある。内容的には、第2編の制度は、基準額給付の金額を一律化するなど、就労支援重視の中で迅速性、効率性、結果志向性が強化されており、個性や柔軟性といった伝統的な社会扶助のあり方からは距離を置く制度となったことが指摘される。

「第3章 社会法典(SGB)第2編時代の住居費給付と判例法理の展開」は、ドイツにおける住居費給付をめぐる制度・判例の展開に詳細な考察を加える。本章は、分量的にも本書全体の約半分に及んでおり、本書の中心部分をなす。

筆者はまず、ハルツ第4法改革の前史をなす連邦社会扶助法時代の住居費給付に遡り、制度の展開を紹介するとともに、住居費給付は常に基準額給付とは一線を画しながら発展してきたことを確認する。一律化・定型化された基準額給付に対して、住居費給付においては、それぞれの家賃の全額が対象となり実費で支給される。それは、需要は個別的に把握し、そして一旦需要と見なされるものは完全に充足するのが社会扶助であるというドイツ法の重要な原則により

忠実な制度となっている。ハルツ第4法改革によって、住居費給付の規定は、稼働能力の有無によって対象者を区分けしつつ、社会法典第2編および第12編にそれぞれ置かれることになる。

本章では、ドイツにおける住居費給付をめぐる基本的論点として、住居費(典型的には家賃)の適切性をどう把握するかの問題が詳細に分析されている。興味深い指摘が随所に見られるが、評者がとくに関心を持ったのは以下の点である。

第一に、ある具体的な金額で表される住居費が適切であるかどうかの客観的な判断基準・審査基準をめぐる判例の動向である。一般的に住居費は、立地、建築年、面積、設備等によって地域差・個体差が大きく、その適切性を客観的に判定することは難しい。この点についてドイツでは、住宅手当の限度額表、自治体が作成する標準家賃表、公的住宅としての性格を持つ社会住宅建設に関する助成適合基準等の参照可能性が議論され、裁判所がその当否についての判断を蓄積してきた。住宅手当限度額表の参照は、制度目的の違い(住宅手当は住居費に対する需要を完全に充足することは目的としていない)を理由に原則として否定される(他に適当な手段がない場合に限り承認される)一方、標準家賃表や社会住宅建設助成適合基準の参照は原則として承認されている。

このことに関連して第二に、ドイツでは、住居費の適切性に関する行政機関の判断を裁判所が審査することが活発に行われている。連邦社会裁判所2009年9月22日判決が、住居費の適切性基準の合理性を裁判所が判断する枠組み(「論理的構想」の要求)および充足すべき具体的要件を判示し、その後の裁判所の判例を通じて議論が蓄積されている。

第三に、ドイツでは、以上述べてきた、あ

る住居費が客観的に適切かどうか（抽象的適切性）の問題と、主観的に、すなわち当該要扶助者・世帯にとって適切かどうか（具体的適切性）の問題とを明確に区別していることも注目される。たとえ金額の上では当該世帯の住居費が不適切に高額であっても、それより低額ですむ住宅が実際に別途存在し、そこに転居できる現実的可能性がない限り、抽象的には不適切とされる住居費が主観的・具体的には適切な住居費と判断されて実費支給の対象とされる。

本章では最後に、2011年3月の法改正により、住居費給付が新たな展開を見せていることも報告されている。改正の最も重要なポイントは、住居費の適切性および定型化に関する条例制定権制度の新設である。社会法典第2編と第12編とで制度の建て付けが若干違うが、基礎自治体が条例によって適切な住居費を定め、あるいは住居費を定型化する道を開くものである。本書の執筆時点では、実際に条例が制定された例は少なく、かつ裁判所で違法無効が宣言されたケースもあり、この制度が今後広く定着するかは不透明である。ただし、この制度は、住居費の実費支給原則に対する重要な例外を構成することから、その動向は今後も注目する必要がある。

「第4章 ドイツ公的扶助における構造原理としての需要充足原理」は、需要充足原理に焦点を合わせて、ドイツの公的扶助の構造原理を明らかにする。元連邦行政裁判所判事R・ロートケーゲルによれば、人間の尊厳の保障や社会国家原理は憲法上の原理であり、最後のネットたる社会扶助においてそうした憲法上の要請がどのような形で行われるかを指し示す法的ドグマが、社会扶助の構造原理に他ならない。社会扶助法上の需要は完全に充足されなければならないとの需要充足原理もその1つであり、その観点から、ハルツ第4法改革、とくに社会法典

第2章における給付の定型化や、その後あらためて追加的・非定型的需要への対応に一定の道を開いた2011年法改正の理論的考察が深められる。

最後に「終章 住宅保障の展望と課題」で、本書の考察が住宅保障および生活保護をめぐる議論にさまざまな示唆をもたらしうることを確認し、居住に関わる各種の支援措置を法的に分析することの重要性が今後の課題として示される。

3 本書の意義と今後への期待

本書は、生活保護制度の一部としても、また、住宅保障制度の一部としても重要な位置を持ちながら、従来十分な検討がなされてこなかった住宅扶助制度について、ドイツに関する幅広い比較法的知見を踏まえて有益な考察を提供している。今後、日本における住宅扶助制度について理論的・制度的な議論を深めてゆく上で、本書は常に参照されるべき著作となろう。本書の意義は社会保障法学および住宅研究の両面にわたるが、評者は、住宅政策と借家法の間を中心にして研究する者であることから（佐藤岩夫『現代国家と一般条項——借家法の比較歴史社会学的研究』創文社、1999年、『「脱商品化」の視角からみた日本の住宅保障システム』『社会科学研究』第60巻5・6合併号、117-141頁、2009年、「住居賃借人保護と民法典——ドイツ住居賃借法の近時の展開」榎澤能生他編『現代都市法の課題と展望』日本評論社、261-287頁、2017年など）、社会保障法学的観点からの評価はその分野の専門家に委ね、もっぱら住宅研究の観点から、本書の意義と今後への期待について若干コメントを述べたい。

本書の重要な貢献は、まずなんと言っても、ドイツの住居費扶助制度の展開とそれをめぐる議論状況について詳細な知見をもたらしている点である。日本でも、ドイツの住宅政策と法に

については一定の研究の蓄積があるが、住居費扶助についての研究は甚だ手薄であった。ドイツの住居費扶助制度について詳細な紹介と考察を行う本書は、従来の研究の欠落を補う点でまず大きな意義がある。

本書の貢献は、その内容面での考察の深さにもある。重要な指摘が随所に見られるが、評者にとってとくに印象に残った点は、住居費の適切性をめぐるドイツの議論状況の考察である。住居費の適切性の判断が行政の内部基準で完結するのではなく最終的には裁判所の司法審査に服している点、そのことを背景として、行政機関においても客観的に検証可能な外部データに依拠する形で適切性が判断されている点、そして具体的には、住宅手当限度額表、標準家賃表、社会住宅建設助成適合基準等のデータがどのように参照されているかといった点は、いずれも興味深い。また、ドイツでは、住居費をめぐる抽象的適切性と主観的・具体的適切性とを明確に区別していることも注目される。被扶助者の具体的需要に応じて、居住を実効的に保障するドイツの姿勢は、日本との際だった違いを示しており、この点を浮き彫りにした本書の貢献は大きい。

また、本書によって、ドイツにおける住宅扶助をめぐる法的議論の蓄積が明らかにされた点も重要である。人間の尊厳の保障や社会国家原理という憲法上の原理から出発し、しかしそれを抽象的な理念のレベルだけに終わらせるのではなく、実際の制度とその運用の場面において実現しようとする議論の厚みが、ドイツにおける実際の制度のあり方や運用にも重要な影響を及ぼしている。

以上のように、日本とドイツの比較の観点から、住宅保障における最後のネットとしての住宅扶助制度の意義、それに求められる制度的・理念的な条件を明らかにした本書の意義は大きい。

その上で、本書の筆者には、今後ぜひ次の2点の課題への取り組みを期待したい。第一は、本書の考察に基づき、日本の住宅扶助制度をめぐる状況にさらに分析を加え、そこに改善すべき課題が認められるのであれば、その解決の道筋を示すことである。終章の叙述が簡潔であるため、本書では日本の住宅扶助を今後どうすべきかについての議論が必ずしも十分には展開されていない印象があり、この点は今後ぜひ取り組んでほしい課題である。

第二は、ドイツにおける住居費扶助に関する本書の分析を、ドイツにおける他の住宅保障制度と関連させて、ドイツの住宅政策・法の全体像の把握につなげてほしいことである。本書の末尾の注(323頁)でも引用されているように、筆者にはすでに、嶋田佳広「ドイツ住宅手当の制度と法：2009年法を経て」(『札幌学院法学』第32巻1号、41-175頁、2015年)、同「ドイツにおける被用者の居住保障システム」(矢野昌浩他編『雇用社会の危機と労働・社会保障の展望』日本評論社、272頁、2017年)など、ドイツの住宅保障に関する幅広い研究を発表している。とりわけ前者の論文は、金銭的な住宅保障制度として住居費給付制度と連続的な機能を担うドイツの住宅手当制度に関する詳細な考察が行われている。発表年を見る限りでは、同論文は本書にも収録できたタイミングとも見受けられ、この論文が本書に収録されたならば、ドイツの住宅保障制度における最も重要な2つの金銭給付である住宅手当制度と住居費給付制度とを横串に刺す形での分析が可能となり、その相互の関係や役割分担等、住宅保障の分析がより重層的でダイナミックなものとなったのではないかと思われる(たとえば、上掲「ドイツ住宅手当の制度と法」141頁以下には、日本には住宅手当制度が存在しない状況を打破するため、生活保護における住宅扶助を独立させて住宅手当と

する提案について、ドイツの経験も踏まえた鋭い洞察が示されている)。もちろん、上記論文が本書に収録されなかったのにはそれなりの理由があると思われ、重要なのは、筆者にはぜひ、今後もドイツの住宅保障の幅広い問題に取り組み、ドイツの住宅政策・法の全体像を明らかにしてほしいことである。その成果は、翻って日本における住宅政策・法の課題を浮かび上がら

せ、その克服の道筋を探る上でも重要な示唆を与えることであろう。

(嶋田佳広著『住宅扶助と最低生活保障——住宅保障法理の展開とドイツ・ハルツ改革』(札幌学院大学選書)法律文化社, 2018年4月, v + 324頁, 定価7,000円+税)

(さとう・いわお 東京大学社会科学研究所教授)