

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)

田中 耕太郎

I はじめに

日本の生活保護制度は、戦後間もない1950年に制定されて以来、高度経済成長の時期を通じて日本の経済社会がすっかり変貌を遂げた中で、この半世紀以上にわたってほとんど改正が行われずに今日に至っている。その間、一方で経済成長を通じて国民の生活水準は飛躍的に向上し、他方であつて人々を生活困難に陥れた主な原因である病気、けが、高齢、障害、死亡等の事由に対しては医療保険、年金等の社会保険分野で度重なる給付改善や拡大が行われてきた結果、社会保障に占める生活保護の割合は対象者数でも財政規模でも低下の一途を辿ってきた。

しかし、量的な比重は低下しても、国民すべての健康で文化的な生活を保障する最後の受け皿としての重要性は変わっていない。それどころか、外国人労働者の増加と不法滞在の問題の深刻化、ホームレスなどの新たな形態の社会問題など、生活保護が直面する生活困難の課題はより複雑で一筋縄ではいかなくなってきた。とりわけ、最近の長引く不況による企業倒産やリストラによる失業者の増加の問題は深刻で、これに産業政策、雇用政策や生活保護が総力を挙げてどう取り組むか、新たな事態の急速な展開に制度のあり方や運用が追いつかない状態が続いている。

このような日本の状況に対し、ドイツではすでに80年代から大量の失業の問題を抱え、その改善

のためにさまざまな対策を講じてきた。社会扶助制度においても稼働能力のある失業者も対象として生活扶助の適用により生活保障を行うとともに、雇用政策における積極的労働市場政策としての各種の雇用創出措置と並んで、社会扶助自体の中でも就労扶助を積極的に進め、就労による生活自立に向けて懸命な努力を続けるなど、長期の大量失業という新たな課題に対してさまざまな取り組みを行ってきた実績を有している。

本書は編著者たちが1996年から3年間にわたる日独共同研究(「日独比較：雇用政策と生活保障政策の交錯—公的扶助における稼働能力の活用を中心に—」)の成果を基に、主に稼働能力を有する失業者に対する日本の雇用政策と公的扶助のあり方への問題提起をめざして継続してきた研究成果をまとめたものである。日独共同研究は、ドイツ側はブレーメン大学社会政策センターのS. ライブフリート(S. Leibfried)教授を中心としたスタッフとの間で行われ、その協力の下で現地での社会事務所における詳細なヒアリング調査も実施され、その成果の一部も本書の後半に掲載されている。

II 本書の構成と概要

本書の全体の構成は次の通りである。

序章 雇用政策と生活保障政策の交錯(布川)

《第I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)
- 第2章 失業と最低生活保障(上田)
《第II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)
- 第4章 能力活用の意味の再検討(前田)
- 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(木下)
《第III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)
《第IV部 生活保障と就労支援の多様性》
- 第7章 ホームレスと社会扶助(嵯峨)
- 第8章 障害者の生活保障と就労支援(瀧澤)
《第V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・上畑・布川)
- 終章 最後のセーフティネットと就労援助対策の改善課題(布川)
- 解説及び資料(庄谷・木下)

まず第1章で、ドイツでは失業保険、失業扶助、そして社会扶助の重層的な仕組みにより、失業者およびその家族に対する基礎的な生活保障が行われていることを、制度面、そして各種調査結果から見た失業者の生活水準と勤労者の賃金水準との比較などから示している。

第2章では、稼働能力がある場合の就労努力義務と扶助の後置性(補足性)の原理との関係や就労扶助の仕組みについて考察されているほか、具体的な労働市場の状況によって生じる就労不能を障害年金の対象とする仕組みについて、廃止と復活の動きについて述べられている。また、2001年年金改正の際に、基礎年金導入論議の振り替えに導入された公費によるニーズ調査付きの基礎生活保障法についても簡単に触れられている。

第3章は、本書全体の中でも中心的な位置を占める労作で、就労扶助の展開とその成果について詳細な分析が行われている。まず、社会扶助受給者の中で、ほぼ半数が就労可能であること、その割合は地域によって大きく異なることが示される。また、就労扶助の諸形態について具体的に説明するとともにそれぞれについての従事者や就労機会創出数等の実態について連邦議会資料やドイツ都市会議の資料等に基づいて各種データが提示されている。さらに就労扶助の期間について6カ月以下と12カ月がそれぞれ4割前後を占めていること、職業訓練およびソーシャルワークとの連携という大切な視点についても指摘されている。また、社会扶助への安易な依存と財政負担の増大はドイツでも問題視され1996年に就労忌避に対する制裁を強化する法律改正が行われたが、これをめぐる実態についても紹介されている。そして、就労扶助の効果や財政面での費用対効果についてもドイツでのいくつかの試算が紹介され、短期的なコスト増は中・長期的に十分取り戻すことができることが示されている。ただし、ここでは地方自治体の財政負担の面からだけ増減計算され、失業保険などの社会保障への負担の付け回しもコスト減と計算されており、国庫負担の割合の高い日本の生活保障の場合との比較には参考になるまい。

第4章では、ドイツの社会扶助法でも日本の生活保障法と同様に規定されている扶助の補足性の原理、その具体化規定である稼働能力活用義務と就労拒否の場合の減額・不支給規定の解釈をめぐる判例の動向について分析している。公的扶助の生命線ともいべきデリケートで困難なテーマであり、ドイツの判例や学説も事例に応じて対立するものもあるが、それぞれの主要な論点が比較的丁寧論じられている。

第5章は、第4章に続いて、稼働能力活用義務と給付制限との関連について、給付制限規定と補足性原理との関係、期待可能な労働の内容と就労

紹介手続きをめぐる問題、扶助申請者の自発的求職活動の義務の内容、就労拒否の場合の給付制限の程度をめぐる問題について、最近の下級審の判例動向を紹介しており、就労義務をめぐる紛争が絶えないことと裁判所の判断も事例に応じて分かれている傾向がうかがわれる。

第6章は地方自治体の扶助費問題と行政改革に割かれている。ドイツの生活扶助は連邦が法律で大枠は決めているもののその実施は地域的運営主体として郡に属さない市と郡の固有の事務とされ、財政責任も一義的にはこれが負い、州が補助を行うのみで、連邦はほとんど財政に関与しないという基本構造を有し、日本の生活保護の対極にある。したがってドイツの地方自治体にとって社会扶助費の支出は一般会計支出の約17%と大きな比重を占めている。本章ではまずこの自治体扶助費の推移やそれが自治体財政を圧迫している実状などの分析が行われている。その上で、その支出を効率化するための郡と所属市町村間での権限と財政負担の移管の試みや、さらには公共支出そのものの改善のためのニュー・パブリック・マネジメントへの取り組みの様子が紹介されている。

第IV部の第7章と第8章では、生活上の特別な困難やニーズを有するグループへの社会扶助の取り組みとして、ドイツにおけるホームレスと障害者への援助について施策の状況が述べられている。執筆時期との関係で障害者施策については2001年の社会法典第9編「障害のある人のリハビリテーションと参加」による障害者法制の抜本的な再編成の前の内容を中心に叙述されているが、著者も述べているように、この分野は最近のドイツの社会保障分野の中では最もダイナミックに変わりつつある分野であり、継続的な研究が期待される。

以上が分担執筆された論文構成であるが、これらに加えて第9章では編著者たちによるいくつかの社会事務所を訪問しての事例調査の記録が掲載されている。公的扶助は法律制度もさることなが

ら、一人ひとりの受給者の生活実態に即した個別運用の妙がいのちであるという性格上、実際の運用状況を丹念に調査することは、労は多いもの大切な作業である。個別の事例について、紙数の関係で概要にとどまるが、それでも各種の世帯類型に応じた適用事例の報告は貴重である。そして、社会扶助の歴史や基本枠組み、ソーシャルワーク専門職制度について簡潔に巻末に記されているのも、初めてドイツの社会扶助について読む人のためにはもちろん、この分野を多少ともかじっている専門家にとっても知識の全体像を再確認する上でとても有用で、全体としてとても配慮の行き届いた仕上がりになっている。

III 本書の特徴

本書の最大の特徴は、数年以上にわたる編著者を中心とした日本側の研究グループの共通の問題意識の下での体系的な国際共同研究の成果が基礎にあるという点である。経済学、社会学、行政法学、社会福祉学、財政学など、それぞれの分野の研究者により、学際的にドイツの社会扶助、それも就労扶助を中心に多面的な角度からしかも統一のとれた研究が行われている。それは、本書を通読するだけでも明らかで、訳語の統一はいうまでもなく、内容的にも各人が他の執筆内容を意識しながら自分のパートの位置づけを明確に意識しつつ執筆されており、共同執筆の類書に見られるような重複や欠落の弊がきちんと避けられ、全体が有機的で体系的に構成されている。この点は、とりわけ国際比較研究では困難な場合が多く、本書の優れた長所であろう。

また、公的扶助は、医療保険や年金制度などに比べると、各国の歴史や宗教、文化、国と地方や公的部門と私的部門の間の役割分担のあり方の違いなどの影響を受けやすく、また、同じ国でも地方によってそのあり方や運用が大きく違う場合が

多いことなどから、日独間も含め、これまでの社会保障の国際比較研究では遅れていた分野であり、本書の寄与は大きい。

このように本書はドイツの社会扶助の制度と運用、立法と判例の動向などに関する体系的な研究の成果であり、そこから日本の生活保護のあり方についてどのような示唆を得るかは読者一人ひとりのご判断に委ねたいと思うが、評者として通読して気になった若干の点を記しておきたい。

まず、ドイツの社会扶助の政策や実践を日本の生活保護と比較して論じようとする場合には、細部はともかく、地方自治体と州の権限と財政負担に委ねられて連邦政府が全くといってよいほど財政負担を負っていないドイツと、戦後の特殊な状況下で先進諸国でもまれな国家責任が強調され国の75%にも及ぶ財政負担の下に国の事務として運用されている日本との根本的な違いをもっと明確に意識することが必要である。著者たちがドイツは失業者への保障が重層的と賛辞を送っている失業扶助や年金制度、さらには2001年の基礎生活保障法の仕組みも、財源面で、地方自治体の負担を連邦レベルの負担に切り替えるための手段という側面を有しているものであり、この点は日本とは事情を全く異にする点など、もう少し客観的な比較が必要であろう。

また、公的扶助は大規模な国民を対象に割り切った仕組みである社会保険と比べて、各国の固有の事情が強く、とりわけドイツの場合、各州や地方自治体の間で失業率の差が大きく、また社会扶助に対する住民の意識にも差があるといわれている。今回の調査は、失業率も生活扶助への依存率も高く、政治的には社会民主党が強い北部や東部の地域に対象が偏っており、産業が活発で失業率が低く社会扶助への依存に批判的な空気が強いと

いわれる南部のバイエルン州やバーテン・ヴェルテンベルク州などにおける運用の実状についてもドイツの問題状況と政策対応の全体像をバランスよく把握するうえでぜひ盛り込んで欲しかった。

稼働能力のある失業者への公的扶助のかかり方という本書の主題に即していえば、長期の大量失業を抱えるなかで対象に取り込んだものの一向に改善しない失業と扶助受給者の増大に苦悩するドイツと、急速にこの課題に直面しつつその歯止めのない拡大と依存の恐れを前にして立ちすくんでいる日本と、いずれも、目の前の困窮者の救済という公的扶助の基本使命と、安易な公的扶助への依存の助長や濫用の防止との相克に苦悩しているというのが日独共通の実相ではないだろうか。

IV おわりに

ドイツにおいても、残念ながら失業を減らすという基本的な解決は現在に至るまで達成できておらず、1998年に初登場したシュレーダー首相率いる社会民主党と連帯90/緑の党の連立政権は、2002年9月の連邦議会選挙において史上まれにみる激戦の末、一世紀来の大洪水などの偶然に恵まれ、緑の党の健闘によってかろうじて大接戦を制したが、失業とその結果としての失業保険・失業扶助や社会扶助負担の増大という課題は第2期の連立政権の肩にこれまで以上に重くのしかかっている。

このようなドイツの苦悩は日本にとって決して他人事ではなく、この問題に関心を有する多くの人によって本書が読まれ、ドイツの苦闘の姿の中から日本の政策の向かうべき方向について建設的な示唆がくみ取られることを望んでやまない。

(たなか・こうたろう 山口県立大学教授)