

ドイツの労働市場改革、最低生活保障と就労促進の統合 ——日本の生活困窮者支援への示唆——

宮本 恭子

Reform of Labor Market and Support for Employment
in Germany of Suggestion for Japan

Kyoko MIYAMOTO

概 要

2015年4月1日から生活困窮者自立支援法が施行された。同法は、生活保護に至る前の生活困窮者を対象に自立に向けた支援を行い、生活再建につなげることを目指すものである。本研究の目的は、所得保障と就労支援の一体的な改革を中心にセーフティネットを構築したドイツの動向を把握することによって、日本の生活困窮者を対象とする新しい社会保障制度のあり方について検討することにある。ドイツでは、ハルツ改革と呼ばれる一連の労働市場・公的扶助制度改革が行われ、「福祉から就労へ」の動きが進んだ。同改革は、最低生活保障と就労促進の一体的な運用により、労働者に就労へのインセンティブを持たせるものである。低賃金労働市場の形成という課題の指摘もあるが、最低生活保障は就労へ向けた前提となるものである。日本の生活困窮者自立支援制度には就労支援の利用期間中の生活を補完する所得は抜けており、生活保障への視点が弱い。最低生活保障を前提にするドイツの就労支援の制度設計には学ぶべき点が多いといえよう。

はじめに

2013（平成25）年12月、生活困窮者自立支援法と生活保護法一部改正案が一体的に成立し、2015年4月から生活困窮者自立支援法が施行された。同法は、「第1のセーフティネット」である社会保険制度・労働保険制度と、「最後のセーフティネット」である生活保護制度のあいだに、新たなセーフティネットの拡充を図り、生活困窮者が生活保護に至

る前の段階で、自立に向けた支援を行い、生活再建を進めていくことを目指している。生活保護に至る前の生活困窮者が対象となっていることから、同法は生活保護制度と明白な関連性を有している。

生活困窮者自立支援制度は、自立相談支援事業、住宅確保給付金などの必須事業と、就労準備支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業などの任意事業から成り立っているが、複合的な問題を抱え、これまでの制度で

* 島根大学法文学部法経学科

は救えない生活困窮者に包括的な支援を提供するためには、必須事業だけでなく、各種任意事業を組み合わせた展開が、生活困窮者の自立に向けて重要な鍵を握るものである。とくに、自治体や社会福祉関係者にとって、ひとつの挑戦は、就労支援に取り組むということであろう。

生活困窮者が生活保護に至る前の段階で、自立に向けた支援を行い、生活再建につなげるには、生活に困窮している者を単に受け止めるセーフティネットだけでは不十分である。とりわけ厳しい経済状況下における就労支援ニーズの増大が顕在化する今日にあっては、このような人々をいったん受け止めたうえで、再び社会へ復帰させる制度設計が必要である。そのために同制度では、就労へ向けた日常・社会的自立のための訓練を行う「就労準備支援事業」が設けられ、このうちすぐに一般就労できない人への支援付き就労としての都道府県などの許可による「就労訓練事業（中間的就労）」を推進できることになっている。

このように、同制度は従来の雇用施策の下で就労準備のための支援を受けても一般雇用に結びつかない者を対象として、就労自立のみならず日常生活自立および社会生活自立をも射程においた個別的支援を行うための法的基盤を整備したという意味で重要な意義を有する。くわえて、多様で複合的な問題・課題を抱える生活困窮者支援に取り組むには、生活全般にわたる福祉制度等を活用しつつ、同制度を展開することも必要になる。

これまでの福祉制度は、高齢者、障がい者、母子等、特定の対象者・分野ごとに支援を展開するものである。それは、時々々の必要に応じた個別的な改正を積み重ねる形ですすめられてきたため、個別の制度間の位置づけが不

透明なまま複雑になっている。しかも、各制度の対象者が抱える問題・課題は多様で複合的なものとなっているため、制度横断的な支援の仕組みが必要となっている。ひきこもり、ホームレス、母子家庭、障がい者など、生活困窮者には多様なタイプの人々が存在し、抱える悩みも異なる。これらの生活困窮者を支援するには、生活困窮者自立支援制度と福祉の諸制度の一体的な提供にくわえて、就労可能な人に対しては、雇用施策との連携も必要になる。

これに関連して、ドイツでは「福祉から就労へ」といわれるように、2000年代以降労働市場改革の一環としての公的扶助制度の改革が実施された。この改革によって創設された制度は、就労可能な困窮者のための、就労支援に重点を置いた生活保護であるとも言える。

本稿では、ドイツのこの福祉と雇用の一体的な改革に焦点をあて、その基本的特徴と現状を明らかにする。そのために2000年代以降のドイツの労働市場改革の動向を踏まえ、所得保障と就労促進施策の内容を整理する。ドイツは、所得保障と就労支援の統合や就労支援に重点を置いた所得保障への対応などについて興味深い取り組みを行っている。生活困窮者自立支援制度を法制化し、セーフティネットを新たに構築して間もない日本にとって、所得保障と就労支援の一体的な改革を中心にセーフティネットを新たに構築したドイツから学ぶべき点は多い。本稿の目的は、ドイツの動向を把握することによって、日本の生活困窮者自立支援制度を中心とするセーフティネットの制度の在り方に示唆を得ようとするものである。

本稿の構成は次の通りである。第I章では、2000年代以降のドイツの労働市場改革の背

景と動向を概観する。第Ⅱ章では、ドイツの所得保障と就労支援の施策の基本的特徴を整理する。第Ⅲ章では、日本の生活困窮者自立支援制度の概要と現状を整理する。おわりには、以上を踏まえてドイツと日本の生活困窮者を対象とする新しい社会保障制度の体系に着目し、日本の生活困窮者自立支援制度における若干の問題提起を行う。

I ドイツの労働市場改革

1. 労働市場改革の背景

生産年齢層に属する者が失業により経済的困窮に陥ったとき、所得を保障しその状況を救済する制度として失業保険制度が、また、種々の理由から自らの力で生計を維持することができない者一般のために公的扶助制度が、多くの国において整備されている。これらの制度が整備されるにつれ、各種の給付の受給者が経済情勢及び雇用失業情勢の悪化に従い増大するとともに、就労能力があるにもかかわらず就労せずに給付の受給を継続する者が増加し、国民負担の増大につながるの指摘も出るようになった。このため、各国でこれらの受給者の就労を促進するという観点からの制度の見直しが行われてきた。こうした改革は、ドイツでは「ハルツ改革」といわれている。

ドイツでは長い間、失業時の生活保障は失業手当 (Arbeitslosengeld)、失業扶助 (Arbeitslosenhilfe)、社会扶助 (Sozialhilfe) の三重構造になっていた。すなわち、第1段階の失業手当が日本の雇用保険求職者給付に相当する役割を担い、第2段階では社会保険と公的扶助の性格を併せ持つ失業扶助が、そして第3段階では、日本の生活保護にあたる社会扶助が最後のネットとしての役割を果た

すという構造である。しかし、1970年代以降の失業期間の長期化に伴って、稼働能力のある失業者の社会扶助受給が増大するなど、失業扶助と社会扶助の対象者を明確に区別することができず、制度と予算の重複化の問題や失業者への支援体制の非効率性が指摘されていた。労働市場改革の一環であるハルツⅣ改革は、そうした批判を取り込み実施されたのである。

ドイツでは、1990年代から続く労働市場の問題があった。東西統一による失業情勢への深刻な影響と失業率の高まりによって失業扶助の受給者も増加した。一方、社会扶助受給者には、就労能力はあるが職がなく、かつ失業扶助を受給できない者が多数含まれ、同制度の費用負担も増大した(表1)。社会扶助が就労能力のある困窮者をカバーしていることは、同制度が最後のソーシャルネットとして機能していると評価できる一方、同制度の長期化は、受給者が自立した生活に復帰することを困難にする危険がある。

ドイツにおける失業等の場合における生活保障制度の大枠としては、公的扶助と社会保険とがある。公的扶助方式は日本の生活保護に当たるものである。財源は税であり、給付を求める者の収入や資産が限度内であるか否かが審査される(ミーンズテスト)。給付額は必要度に応じて決められる。社会保険方式は、日本の雇用保険に該当し、保険料を主な財源とする。運営主体は国や自治体、健康保険組合などである。給付額は、被保険者が拠出してきた保険料にある程度対応するレベルに設定される。1918年に法制化され、失業保険と生活保護の間に位置する制度である失業扶助は、主に失業保険の給付期間が満了した者を対象とし、2004年まで続いた。離職前の賃金に対応する給付を無期限に行うもの

表1 ドイツにおける社会扶助の給付額の推移

(単位：百万ユーロ)

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
給付額	162	191	218	250	254	267	255	228	230	230	233	239
年	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
給付額	247	256	263	199	205	211	220	230	239	250	263	274

資料：Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege, 2013. より作成

であったため、失業の長期化とともに財政負担が増大した⁽¹⁾。日本の生活保護に当たる最後のセーフティネットには、社会扶助がある。中世に遡る伝統ある困窮者保護制度である同制度は、事業に失敗した自営業者や、学校卒業後職に就けない若年層など、失業扶助を受給できない就労世代を多数含むようになっていった。

2. ハルツ改革

一 所得保障と就労支援の一体的改革

① ハルツ第Ⅰ法から第Ⅲ法

シュレーダー前首相は、労働市場における現代的サービス委員会（ハルツ委員会）を設置し、当時400万人の失業者を、就労促進により半減することを目標とした。2002年8月に、労働政策全般に渡る改革を提案する「労働市場の現代的サービスのための第Ⅰ法律～第Ⅳ法」（一般に「ハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法」と呼ばれる以下の4つの法律が制定された。これらの法律は、社会法典各編を改正する法律等から構成されており、2003年から2005年にかけて施行された（一般に「ハルツ改革」と呼ばれる）。このハルツ改革により、求職者は連邦雇用庁との間で「統合協定」を締結し、これに基づき就労支援サービスや現金給付を受ける一方で、求職者が正当な理由なく就労を拒否した場合は現金給付の減額などの制裁措置が課されるなど、求職者に対して就労義務の履行が強く要請されることとなっ

た。

失業者の就業機会を増やし、職業紹介や失業給付を行う連邦雇用庁の支援体制を強化したハルツ第Ⅰ法から第Ⅲ法の内容は、以下のようである。

・ハルツⅠ法（HarzⅠ）（2003年1月）施行
失業届の早期提出促進

高齢失業者が就職した場合の賃金補填制度を定める

労働者派遣法改正（派遣期間の制限を撤廃するなどの規制緩和）

派遣労働者の均等待遇原則の導入

・ハルツⅡ法（HarzⅡ）（2003年1月）施行
ミニジョブ（Mini-Jobs）（低収入のパートタイム労働）を促進するための社会保険加入義務の免除の導入。失業者の起業への助成（私株会社という新たな自営業形態の導入）

・ハルツⅢ法（HarzⅢ）（2004年以降段階的に移行）

連邦雇用庁の改革を主な内容とする。連邦雇用庁は連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit：BA）と改称され、職業紹介や失業給付を行っていた各地の労働局を「雇用エージェンシー」とし、機能も大幅に改革した。

② ハルツ第Ⅳ法（HarzⅣ）（2005年1月1日施行）

以上のように、ハルツ第Ⅰ法から第Ⅲ法によって就業機会を増やし、失業者支援の体制を強化した後、ハルツ第Ⅳ法を施行し、最低

生活保障と就労促進を強化した。第Ⅳ法では、社会扶助の受給者から就労可能な層を抜き出して失業扶助と統合し、「社会法典第2編（SGB II）－求職者のための基礎保障－」（Grundsicherung für Arbeitsuchende）を新たに制定し、同新法典の対象者を“就労可能な要扶助者”とした。ハルツⅣ法の成立により、従来の失業扶助と社会扶助を統合して、新たな給付「失業給付Ⅱ」を創設し、これを「求職者基礎保障」として社会法典第2編に組み込み、同時に社会法典第12編を社会扶助として再編した。その結果、ドイツ最低生活保障制度は、社会法典第2編の求職者基礎保障と同12編の社会扶助から構成されることになった。ここに至って、最低生活保障と就労支援の統合や就労支援に重点を置いた生活保障への対応が進むことになった。

この新法典により現金給付として失業者本人には「失業給付Ⅱ」が、「失業給付Ⅱ」の受給者と同一世帯に属する就労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。「社会手当」の給付レベルは、社会扶助と同一に設定されている。現金給付以上に、職業相談、職業紹介、職業訓練など就労支援に力点を置いており、職業紹介を拒否した場合の制限も強化された。これらの法律により、「福祉から就労へ」と転換させる仕組みが整備された。また、「ハルツ改革」により、ミニ・ジョブ（Mini-Jobs）／ミディ・ジョブ（Midi-Jobs）従事者に対する所得税・社会保険料の減免、「失業給付Ⅱ」を受給しながらの就労における所得控除、若年労働者に対する職業訓練助成金等の制度などの就労と公的給付を組み合わせる「コンビ賃金」（Kombilohn）の仕組みも導入された。

Ⅱ ハルツ改革の成果と問題点

1. 最低生活保障と就労促進施策

ハルツⅣ法施行後の生活困窮者に関連する法律は、失業手当Ⅰ：社会法典第3編（SGBⅢ）、失業手当Ⅱ：社会法典第2編（SGBⅡ）働ける本人給付・働けない家族給付、社会扶助：社会法典第12編（SGBⅫ）第3章（生計扶助）、第4章（高齢期および稼働能力減退時における基礎保障）である。ハルツⅣ法施行後の失業保険と最低生活保障の社会保障の大枠を以下に掲げる。

① 「社会法典第2編－求職者のための基礎保障－」（同法第1条）を2005年に制定する。

ハルツ改革では、新法典の対象者を、失業者より広げて、困窮した「求職者」とした。制度の特徴は、就労可能な困窮者のための、就労支援に重点を置いた生活保護であるとも言える。社会扶助から就労可能な層を抜き出して失業扶助と統合し、現金給付として、求職者本人には「失業手当Ⅱ」、求職者本人と同じ世帯に所属する就労能力のない者には「社会手当」を給付する。現金給付以外の特徴として、職業相談、職業紹介、職業訓練など就労支援に重点を置き、職業紹介を拒否した場合の制裁も強化された。

就労可能な層であるが通常の就労が困難な層のために、「ミニ・ジョブ」（低賃金のパートタイム労働）、「コンビ賃金」（公的扶助や補助金により賃金を補完する）も整備された。ただしこれについては、低賃金労働者を生み出す、単純労働を尊厳ある働き方にするための条件を整備すべきとの批判もある⁽²⁾。

② 同日、社会扶助も改められ、新たに社会扶助について定める「社会法典第12編－社会扶助－」が施行された。社会扶助から就労能力のある者が大量に失業手当Ⅱに移行し

た。失業手当Ⅱの対象者は、就労可能な困窮した「求職者」であるから、失業保険に加入していたかどうかは問われない。また、失業手当Ⅱでは、ミーンズテストの基準は社会扶助より緩く設定された。そのため、これまで失業扶助を受けられず、ミーンズテストにふるい落とされて社会扶助も受けられなかった者が失業手当Ⅱの受給に回った。

就労しているのに実際には困窮している者で、社会扶助を受給していない低所得者（ワーキングプア）にとっても、「求職者」という枠組みは受給への抵抗感を薄めた。逆に、失業扶助受給者で、失業手当Ⅱを受給できなくなった者の割合は、25%と推計されている⁽³⁾。失業手当Ⅱでは、ミーンズテストの基準が失業扶助より厳しくなったためである。IV法施行によって、2005年以降失業手当Ⅱの受給者は激増し（表2）、社会扶助の給付額は激減した（表1）。

③ 失業手当（失業手当Ⅰ）

社会法典第3編では、職業紹介、職業相談、起業支援等の就業支援策のほか、現金給付として、従来通り失業者に対し社会保険方式による失業手当が給付される。失業者とは、雇用関係がなく、職を探していて、雇用エージェンシーに失業登録し、その職業斡旋を受けている者である。週15時間未満の就業であれば、就業していても失業者として登録できる。

④ 失業手当Ⅱ

給付を請求する権利を有するのは、15歳～上限年齢未満、本人及び世帯員の就労による収入や資産が不足しているために生活できない困窮者である（社会法典第2編第7条～第9条）。社会扶助受給者との違いは、就労能力がある（1日3時間以上就労できる）という点である。対象は「求職者」であって「失業者」ではない。受給資格を審査するために、ミーンズテストが行われる。自ら居住している適正な広さの家や土地は資産には算入しない。

表2 ドイツにおける失業給付受給者数の推移

（単位：人）

年	失業手当受給者	失業手当Ⅱ受給者
1999	1,828,729	1,494,677
2000	1,694,576	1,456,663
2001	1,724,543	1,477,471
2002	1,898,585	1,692,215
2003	1,919,078	1,994,444
2004	1,844,943	2,193,878
2005	1,728,045	4,981,748
2006	1,445,224	5,392,166
2007	1,079,941	5,277,556
2008	916,989	5,011,438
2009	1,140,982	4,909,085
2010	1,023,666	4,894,219
2011	829,193	4,615,057
2012	848,849	4,442,894

資料：労働政策研究・研修機構，調査シリーズNo.143，p.66より作成。

求職者を労働市場に統合するための様々な就労支援サービスを定めるとともに、求職者に対し義務の履行を強く要請している。就労支援は、職業相談、職業訓練、資格取得支援等である。現金給付として求職者本人に給付される失業手当Ⅱは、離職前の賃金に関わりなく、生活に最低限必要な金額である。給付期間は限定されない。就労能力のない世帯員に給付される社会手当も、財源は連邦の税である。失業手当Ⅱの受給者が、正当な理由なく職を拒否するなど、義務に違反した場合には、減額などの制裁が課される。

⑤ 社会扶助

生計扶助、高齢期及び就労能力減少時の基礎保障、医療扶助、障がい者統合扶助、介護扶助、特別な社会的困難の克服のための扶助、その他の生活状況に応じた扶助の7つの区分がある。

⑥ 運営機関「ジョブ・センター」(Job Center)

ハルツ改革以前は、職業相談、職業紹介、失業手当、失業扶助の給付は労働局が、社会扶助の給付は自治体が所管していた。2010年7月、「ジョブ・センター」における国と地方自治体の協力体制についてドイツの憲法に当たる「基本法」に明記し、組織体制充実が行われた。これによって、ワン・ストップでのサービス提供が可能になった。「ジョブ・センター」では、失業手当Ⅱや社会手当の支給及び就労支援等の職業相談、職業紹介だけでなく、各種相談（債務、薬物、アルコール依存症など）、心理社会的看護、学校での修学旅行の費用、衣服や住居のための初期投入費用に関する福祉的な各種相談にも対応する。連邦雇用庁の地方組織である公共職業安定所が地方自治体と共同で設立し運営する「ジョブ・センター」において、従前より相

談業務を行っていた地方自治体の職員を受入れ、ワン・ストップのサービス提供を開始した。就労可能な要扶助者は、居住地を管轄するジョブ・センターを訪問すればよいことになっている。ハルツ改革後は、労働局を改組した雇用エージェンシーと自治体が「協同組織」を設立して運営にあたる。雇用エージェンシーが、現金給付と就労支援を、自治体が住居費と暖房費の給付、債務相談等の統合支援サービスを所管することとした。

2. ハルツ改革の影響

ドイツでは、1990年の東西統一以降、大量失業状態の常態化と深刻化が大きな問題となっていた。しかし、ハルツ改革を境に失業率は改善をはじめ、2005年11.15%、2006年10.29%、2007年8.64%、2008年7.51%、2009年7.73%、2010年7.06%、2011年5.92%と、2005年と2011年の対比で半減した。2008年の「リーマン・ショック」や2010年の「ユーロ危機」にも大きな影響を受けることなく、景気の落ち込みを労働市場の動向に波及しないようにすることに成功した（表3）。また、失業手当Ⅱの受給者の激増は、失業扶助も社会扶助も受給できなかった層やワーキングプアの者の掘り起こしにつながったことを意味しており、「隠れた貧困」を顕在化させ、支援の対象とした結果である、として肯定的に捉えられている⁽⁴⁾。

就労が困難で貧困に陥りやすい人々のために、ハルツ改革は、ミニ・ジョブなど、従来ドイツでは抑制されてきた労働形態を促進し、1ユーロジョブ⁽⁵⁾などの就労支援策を導入した。しかし、こうした施策こそ貧困を作り出しているのではないかと、低賃金雇用ばかりを創設し、ワーキングプアの増加につながった、と分析し、低賃金労働と失業を繰り返

表3 失業率の推移（日本・ドイツ比較）

（単位：％）

年	日本	ドイツ
1980	2.02	3.18
1990	2.10	4.84
1991	2.06	5.57
1992	2.16	6.62
1993	2.54	7.87
1994	2.89	8.40
1995	3.15	8.13
1996	3.38	8.86
1997	3.37	9.82
1998	4.08	9.21
1999	4.68	8.41
2000	4.77	7.75
2001	5.03	7.83
2002	5.38	8.57
2003	5.22	9.27
2004	4.68	10.29
2005	4.41	11.15
2006	4.10	10.29
2007	3.88	8.64
2008	3.98	7.51
2009	5.03	7.73
2010	5.03	7.06
2011	4.52	5.92

資料：平成25年版厚生労働白書より作成

返し、低賃金労働に据え置かれる労働者を生み出しているという、労働組合からの批判も出ている⁽⁶⁾。

Ⅲ 日本の生活困窮者自立支援法の概要

1. 生活困窮者自立支援法に至る社会的背景

(1) 雇用環境の変化

高度経済成長期以降、就業の長期的安定の中で「終身雇用」「年功序列賃金」といった日本型雇用慣行が広がり、定着していった。

その後、1980年代末のバブル期を経て1990年代初頭のバブル崩壊後、経済の長期低迷とグローバル化の進展、「失われた20年」と言われる需要不足、デフレ等で経済は低迷した。完全失業率は2012年の4.3%に対して2005年4.4%、2000年4.7%、1980年では2.0%であった。これを年齢階級別にみると、1980年を見てみると、15～24歳と55～64歳の完全失業率が高かったが、2000年頃からは25～34歳も55～64歳の数値を上回るようになった（表4）。

失業期間が1年以上の長期失業者数の推移を見てみると、1980年の20万人から2000年の82万人、2005年の96万人、2012年には107万人と100万人を超えるに至った。完全失業者に占める長期失業者数の割合である長期失業者割合の推移をみると、1980年と2012年の対比で2倍強となっている。これを年齢構成別にみると、1980年は55歳以上の占める割合が33.3%と最も高かったが、2012年には25～34歳が24.3%となり、55歳以上と並んで多くなるとともに、35～44歳の割合も増加している。このように、長期で見ると、45歳以上の全体に占める割合が低下する一方、44歳以下の割合が上昇しており、長期失業者が低年齢化している（表5）。

非正規雇用で働く若者の割合も増加している。1990年初頭以降、負債、設備、雇用の3つの過剰を抱えた企業は、極端なコスト削減競争を展開する。また、厳しい競争環境の中で、人件費の見直しが行われ、正規雇用は減少、雇用調整が柔軟な非正規雇用の労働者が大幅に増加した。政府も労働市場の規制緩和に着手し、派遣労働の原則自由化、有期雇用の弾力化、有料職業紹介の規制緩和など雇用の非正規化を推進する政策を相次いで実施した。その結果、2008年秋のリーマン・ショック

表4 完全失業者数・完全失業率・年齢別完全失業率・有効求人倍率の推移

(単位：万人、%)

年	完全失業者数	完全失業率	年齢別完全失業率 15～24歳	25～34歳	35～44歳	45～54歳	55～64歳	有効求人倍率
1980	124	2.0	3.6	2.2	1.4	1.4	2.8	0.75
2000	327	4.7	9.1	5.6	3.2	3.2	5.5	0.59
2005	294	4.4	8.7	5.6	3.8	3.8	4.1	0.95
2012	285	4.3	8.1	5.5	4.1	4.1	4.1	0.80

資料：平成25年版厚生労働白書より作成

表5 長期失業者数・長期失業者割合・長期失業者の年齢構成の推移

(単位：万人、%)

年	長期失業者数	長期失業者割合	長期失業者の年齢構成 15～24歳	25～34歳	35～44歳	45～54歳	55歳以上
1980	20	16.1	14.3	28.6	14.3	9.5	33.3
2000	82	25.1	17.3	22.2	12.3	16.0	32.1
2005	96	32.7	13.4	26.8	17.5	16.5	25.8
2012	107	37.5	12.1	24.3	23.4	15.9	24.3

資料：平成25年版厚生労働白書より作成

クによって派遣労働者などの大規模な解雇や雇止めが行われ、多くの労働者が派遣切りで仕事と住居を失った。こうしてリーマン・ショックは、経済社会に蔓延していた貧困・格差問題をクローズアップさせる契機となった。

総務省の『平成26年労働力調査』によれば、2014年10月～12月の非正規割合は男女計37.9%で過去最高を記録した。1985年の非正規雇用者比率が16.4%であることから、これが大きな変化であることが分かる。これを年齢階級別にみると、全ての年齢階級別で非正規雇用の割合が高く、15～24歳の年齢層では、1990年の20.5%から2014年に48.6%と28.1ポイント上昇し、25～34歳では、1990年の11.7%から2014年に28.0%に上昇し、若年層の上昇が目立つ（総務省統計局労働力調査）。

非正規化が進むなか、給与所得者の平均給与の下落も進んでいる。国税庁の『平成26年分民間給与実態統計調査』によれば、2014年の給与所得者の年間平均給与は415万円で、1997年の467万円から52万円減少した。雇用形態別では正規雇用者の平均給与は478万円に対し、非正規雇用者は170万円であった。年間給与額が100万円以下、200万円以下の民間労働者はそれぞれ418万人、1,139万人で、給与所得者の8.8%、24.0%を占める。同調査の給与額は給料・手当及び賞与の合計額で、給与所得控除前の収入金額のため可処分所得はこの額よりもかなり少ない。厚生労働省は日本の相対的貧困率を測定する際の可処分所得を112万円に設定しているが、貧困ラインを下回る生活が強いられている非正規労働者は多いことがわかる。

このような中、最期のセーフティネットと

いわれる生活保護受給者数は過去最高を更新し（平成 28 年 2 月：約 216 万人）⁽⁷⁾、受給者の類型では、「その他の世帯」の増加が目立つようになった。「高齢」「母子」「障害」「病气・けが」というこれまでの主なる生活保護受給理由の分類に入らない就労世代の人々が含まれると考えられる。「その他の世帯」は、2000 年 55,240 世帯（7.3%）から 2016 年 268,580 世帯（16.5%）に増加し、4 倍増となっている。全世帯に占める割合も、2000 年と 2016 年の対比で 2 倍強となっている。これ以外に、最低以下のレベルで暮らす世帯中の保護利用世帯の割合である捕捉率は 15.3～18%と言われており（生活保護問題対策全国会議）、生活保護の一步手前の者も多数いると予想される。

(2) 社会保障の変容

このような経済的な不安定さがもたらす結果として、社会的つながり・連帯感の綻び、社会的排除等の問題が顕在化している。貧困状態は社会参加を妨げる。仕事がない、あるいは低収入であること、社会的地位の低さなどが社会参加意欲を低下させる。経済的困窮が社会参加を妨げ、無縁化、孤立化が進んでいく。日本では、経済的困窮に対しては、公的扶助方式の生活保護、社会保険方式の年金制度、ハローワーク等の社会保障の制度が確立された。しかし、社会的孤立に対する対応は進んでこなかった。

これに対し、最近の潮流として、社会的排除に焦点が当てられ、社会が目指すべき方向性として、「社会的包摂」に向けた取り組みが求められるに至った。経済的困窮への支援が目的であれば、金銭給付による最低生活の保障がなされれば足りる。それにとどまらず社会への再統合が目指されるべきであるとすれば、稼働能力がある困窮者に対しては、就

労による社会的経済的自立を促すための支援策が求められ、十分な稼働能力を前提にしない場合にも、社会的諸活動を通じての社会とのつながりの確保策が求められることになる。このことはまた、稼働能力がある困窮者に対し、就労と社会保障を一体的に捉え、就労を軸にしてどのような生活保障を図るかという視点が重要になることを意味する。また、十分な稼働能力を前提にしくなくても、金銭給付による経済的保障のみならず、サービス給付を通じての福祉的支援策が不可欠であることを意味する。

こうした観点に着目した政府文書として挙げられているのが、2000 年「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書（厚生労働省社会・援護局）である。同報告書では、従来、社会福祉の対象としてきた経済的困窮に対し、「心身の障害・不安」「社会的排除」「社会的孤立」といった現代的諸問題の重複・複合化に係る現状を検出する必要性を指摘した。生活保護制度については、経済社会の変化、就労世代の人の増加等を踏まえ、保護要件、適用方法、自立支援機能、社会保険制度との関係などの諸論点について、最低生活の保障を基本に、検証を行う必要性を指摘している。

2. 生活保護制度改革と

生活困窮者自立支援制度の導入

(1) 生活保護制度改革

リーマン・ショック後の「年越し派遣村」に象徴されるように、生活保護の「漏給」（捕捉率の低さに対する行政運用のあり方）が問題になった一方で、不正受給に対する批判の嵐も吹き荒れた。こうした状況の中、政府は 2013 年生活保護法改正に着手した。これは、

同年生活困窮者自立支援法とセットで行われた改正であることから読み取れるように、自立支援に向けた従来の取り組みの法制化との意味合いも有していた。

今回の生活保護制度改革は2012年に成立した「社会保障制度改革推進法」に基づくものである。同法は社会保障への消費税導入を目的とした“社会保障・税一体改革”から生み出されたものであった。同法の基本的な考え方は「自助、共助及び公助が最も適切に組み合わせられるよう留意しつつ、国民が自立した生活を営むことができるよう、家族相互及び国民相互の助け合いの仕組みを通じてその実現を支援していく」という条文によって示されている。つまり、社会保障体系において、家族・国民の助け合いが重視されるものとなっている。

そして同法「附則」において「不正な手段により保護を受けた者等への厳格な対処、生活扶助、医療扶助等の給付水準の適正化、保護を受けている世帯に属する者の就労の促進その他の必要な見直しを早急に行う」という「生活保護制度の見直し」を規定した。生活保護制度の見直しでは、①不正受給の厳格化、②生活保護基準引き下げ、③就労促進の強化、④「生活困窮者対策」と就労しない受給者への厳格対応などを提示した。こうして、社会保障制度改革推進法に明記された「生活保護制度改革」と「生活困窮者対策」はセットで実施されることになった。

社会保障制度改革推進法の制定と並行し、2013年には、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書が出された。同報告書は、「自立の助長」という理念を、新たな方法も取り入れながら再生していくことが求められるとし、生活保護自立支援プログラム策定などを通じた生活

保護制度改革を継承し、生活保護が最後のセーフティネットとして受給者の生活を支える機能を着実に果たしつつ、稼働年齢世代の受給者の自立を支援できる制度としていくべきとするとともに、増大する生活困窮者に対し、生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援することが緊要の課題であると指摘した。生活保護制度改革と生活困窮者自立支援制度の導入からなる新しい生活支援体系の実現を提起するものである。

新しいこの生活支援体系は、稼働年齢世代の保護受給者の自立を支援できる制度にしていくために、①生活保護制度の自立支援機能を高めるための仕組み、②増大する生活困窮者に対しては「生活保護受給に至る前の段階から安定した就労を支援する」という仕組みから成り立つものとされる。①は生活保護制度改革による就労・自立支援の強化であり、②は新たに導入する生活困窮者支援制度の事業展開である。報告書ではこの二つの仕組みが密接に関連し、一体的な支援を展開することによって「重層的なセーフティネット」を構成すると説明している。

新しい生活支援体系の体制としては、「生活保護受給に至る前」の生活困窮者に対する「相談支援事業」の実施主体は地方自治体としているが、自治体から委託された民間団体が「相談支援事業」を運営実施できるよう法整備の必要性を明記し、民間委託を打ち出した。また生活困窮者の就労支援として新たに打ち出された「就労準備支援事業」や中間的就労についても民間団体が事業を行うための制度設計が必要と指摘し、実際の事業運営については民間委託を前提にしている。このように、生活困窮者支援はこれまで民間団体が行ってきた先駆的な支援を広め、育てていく視点を取り入れられる一方、福祉事務所の

ケースワーカー配置増員など公的部門を拡充する必要性は示されておらず、民間団体とのつながりを重視するものとなっている。

(2) 生活困窮者自立支援法案の概要

前述したように「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書において新しい生活支援体系として生活保護制度改革とセットで「新しい生活困窮者支援制度の創設」が打ち出された。「新しい生活困窮者支援制度」にあたる「生活困窮者自立支援法」は2013年10月に生活保護法改正案とセットで成立し、2015年度から実施されることとなった。また、生活困窮者自立支援法以外に「第2のセーフティネット」に分類される「特定求職者支援法」もある。

同法は、同制度の対象者である「特定求職者」を、「公共職業安定所に求職の申込をしている者のうち、労働の意志及び能力を有する者で、職業訓練その他の支援措置を行う必要があるものと公共職業安定所長が認めたもの」と定義する（求職者支援法2条）。特定求職者に対して、国は、職業訓練を受けることを「容易にする」ために、月額10万円までの職業訓練受講手当と通所手当から成る職業訓練給付金を支給することが「できる」（法7条1項）。職業訓練給付金の受給には、収入・資産に関する要件が課されている（法施行規則10条）。同法は、個別的支援の必要性が相対的に少ない者が対象であり、後述する生活困窮者自立支援法との対象者の棲み分けが一応図られている点に留意する必要がある。

2013年12月法制化された「生活困窮者自立支援法」において、生活困窮者自立支援の中味がどのように制度設計されているのかを見ることとする。まず第1条において、同法の目的が示されている。「生活困窮者に対す

る自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ること」で、「自立の支援」「自立の促進」が法的に組み込まれた。次に第2条において、生活困窮者の定義が示されている。「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」（第2条1項。申請日において65歳未満の者に限る〔同法施行規則4条1項〕）が支援の対象であるとし、施策として次の事業が示されている。

①「自立相談支援事業」（必須事業）：福祉事務所設置の自治体に「総合相談支援センター」を設置し、就労その他の自立に関する相談を行う事業（事業利用のためのプラン作成等。民間団体への委託可能

②「住宅確保給付金」（必須事業）：離職により住宅を失った生活困窮者で所得が一定水準以下の者へ家賃相当を支給する事業（原則3ヶ月間、但し就職活動を誠実にやっている場合は3ヶ月延長可。最長9ヶ月まで）

③「就労準備支援事業」（任意事業）：ただちに一般就労への移行が困難な生活困窮者に対して、生活習慣形成のための指導・訓練、事業所での就労体験の場の提供などを行う事業（6ヶ月～1年）

④「一時生活支援事業」（任意事業）：住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供を行う事業

⑤「家計相談支援事業」（任意事業）：家計収支の改善、家計管理能力の向上等により、自立した生活の定着を支援する事業

⑥「学習支援事業」（任意事業）：生活困窮家庭の子どもへの学習支援を行う事業

⑦「その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業」

⑧都道府県知事等による認定事業として「就労訓練事業（中間的就労）」が制度化され

た。

自立相談支援事業、住居確保給付金は必須事業であり、自治体へ実施が義務つけられているが、それ以外の就労準備支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業、その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業については自治体の任意事業とされている。なお、就労訓練事業（中間的就労）は事業者の申請に対して都道府県知事が一定の基準に該当する事業か否かを認定したうえで実施する任意事業である。

これらの事業とその内容を確認していくと、生活困窮者自立支援法は就労支援に重点をおいた施策であることがわかる。すなわち、生活保護受給に至っていない経済的困窮者に対し、早期の就労支援を行い、生活保護への転落を未然に防ごうとする第2のセーフティネットの強化が提唱されている。2013年8月に生活困窮者自立支援と同時並行で議論されていた社会保障制度改革国民会議の報告書が提出されており、その中で社会保障費の増大が危惧され、社会保障財源の安定持続性が求められている。生活困窮者支援において就労支援が強化されていることと、社会保障制度改革の議論はまさに軸を1つにするものであり、社会保障財源の持続可能性が最優先課題となっていることが分かる。

生活困窮者支援が法制化されるということは、従来の雇用施策の下で就労準備のための支援を受けても一般雇用に結びつかない者に対して、就労自立のみならず日常生活自立および社会生活自立をも射程においた個別の支援を行うための法的基盤を整備したということであり、システムとして持続可能な支援が推進されるという意味で、重要な意義を有する。

3. 生活困窮者自立支援法における就労支援

(1) 就労支援に求められる機能

生活困窮者自立支援法では、ハローワーク等で一般就労に結びつかない者が就労支援の対象となる。これらの者は、生活面や福祉面での複合的な課題を抱えており、就労支援には利用者の実態にあった内容が必要になる。そこで同法では、就労へ向けた日常・社会的自立のための訓練を行う「就労準備支援事業」が設けられ、このうちすぐに一般就労できない人への支援付き就労としての都道府県などの許可による「就労訓練事業（中間的就労）」を推進できることになっている。同法で新たに打ち出された「就労準備支援事業」及び「就労訓練事業（中間的就労）」の概要は以下のようになっている。

・「就労準備支援事業」(6ヶ月～1年の有期)：

一般就労への準備としての就労体験等を通じた訓練で、①生活習慣形成のための指導・訓練（生活自立段階）、②就労の前段階として必要な社会的能力の習得（社会自立段階）、③雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得・就職活動等の支援（就労自立段階）の3段階で実施。実習等の形態により軽易な作業に従事し、雇用契約は結ばない。

・「就労訓練事業（中間的就労）」(6ヶ月ごとにアセスメント)：

「就労準備支援事業」を受けても一般雇用への移行ができない人が対象。軽易な作業等の機会（清掃、リサイクル、農作業等）の提供と併せ、一般就労に向けた支援を実施・事業形態は「一般事業所型」、「社会的企業型」による事業がある。

中間的就労には「非雇用型」と「支援付雇用型」という2種類がある。「非雇用型」は

雇用契約を締結しない労働者性のない事業である。事業主の指揮監督を受けない軽作業で、訓練として就労を体験するというものである。「支援付雇用型」は雇用契約を締結する労働者性のある事業である。支援付き就労で、比較的軽易な作業に就労するというものである。非雇用型の技能が上がったら支援付雇用型へ移行し、一般就労へつなげることが想定されている。

このうち雇用型は、「雇用型の対象者については、他の一般労働者と同様、労働基準法関連法令の適用対象となる。賃金については最低賃金以上の賃金の支払いが必要である。」とされるが、非雇用型は、「非雇用型の対象者については、労働者性がないと認められる限りにおいて、労働基準関係法令の適用対象外である。最低賃金法の適用もない」とされる。

(2) 就労支援の実施状況

生活困窮者自立支援法の各事業の担い手としては、地方自治体直営のほか、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人などの民間団体への委託が可能となっている（生活困窮者支援4条2項・6条2項）。就労準備支援事業をはじめとして民間団体に期待される役割は大きい。事業実施状況の調査によれば⁽⁸⁾、自立相談支援事業につき、運営方法は自治体直営40%、委託49%、直営+委託11%であるに対し、就労準備支援事業については、委託85%であり、事業の性格により直営と委託の使い分けがなされていることがうかがえる。委託先についても、家計相談支援事業については、社会福祉協議会70.9%であるのに対し、一時生活支援事業および子どもの学習支援事業についてはNPO法人がそれぞれ34.1%、39.4%と多い。

認定就労訓練事業所の認定状況（2015年4

月～12月）については、認定あり自治体57自治体、28都道府県であるに対し、認定なし自治体55自治体であり、法人種別は、社会福祉法人56%、NPO法人15%、株式会社12%である。中間的就労を引き受ける企業は少なく、就労訓練の出口を増やすために社会的企業の参入が期待される。また、対象者が受ける支援内容に地域差が生まれないよう、出来るだけ多くの地域で就労準備支援事業、就労訓練事業が展開されることが望まれるが、現状では、約半数は認定なし自治体である。

2015年4月に厚労省が行った自治体の「生活困窮者自立支援制度の事業実施状況」調査では、就労準備支援事業の実施は253自治体で、調査対象の28%にとどまる。運営方法については、253自治体、85%の自治体が委託で実施しており、委託先はNPO法人と社会福祉協議会が約3割と多く、次いで社会福祉法人が2割となっている。社会福祉法人では法人内での就労が多い。

国の費用負担は各事業により異なる。必須事業である①自立相談支援事業および②住宅確保給付金に対する国庫負担は4分の3である。一方、任意事業である③就労準備支援事業、④一時生活支援事業の国庫負担は3分の2以内、⑤家計相談支援事業、⑥学習支援事業、⑦その他生活困窮者の自立の促進に必要な事業の国庫負担は2分の1以内となっている（同9条）。

おわりに

経済成長の鈍化と産業構造の変化により、1990年代以降、多くの先進諸国において、低所得者や失業者を対象とした社会政策は大きな方向転換を迫られている。こうした中、

特に、ヨーロッパ諸国における低所得者対策では、福祉に依存する人を1人でも多く労働市場に統合し、自立を促していくための「ワークフェア（Workfare）」が社会政策に取り入れられた。長期失業者の増大を背景に、「福祉から就労へ」（Welfare to work）をスローガンとする、福祉と就労をめぐる関係の見直しが進められている。

ドイツは2005年まで7年間在職したシュレーダー前首相によって、労働市場の弾力化、社会保障制度の改革に取り組んだ。本稿では、ハルツ改革とよばれるこの労働市場・公的扶助制度改革について触れた。ドイツでは、ハルツ改革とよばれる一連の労働市場改革によって、「ワークフェア」をめざす公的扶助改革が取り組まれ、就労可能な要扶助者への最後のセーフティネットを、2005年1月から「求職者の基礎保障」へ再編することとなった。かつてない規模の制度改革であり、社会扶助は就労不能な人だけを対象とすることになるなど、ドイツ最低生活保障システムにおける大きな改革であった。これについて簡単にまとめておきたい。

2005年1月に、それまでの失業扶助と社会扶助の一部を統合して、「求職者の基礎保障（失業給付Ⅱ）」制度が導入された。失業給付Ⅱは、失業給付受給期間が終了した就労能力のある生活困窮者に対し、税財源から支給される給付である。失業給付Ⅱ受給者は、長期失業者であり、一般の就労支援では就労に結びつきにくい人である。ドイツでは、こうした人々の就労促進のために、就業機会を増やし、失業者支援の体制を強化した。低賃金労働市場を拡大するための施策（ミニ/ミディ・ジョブ）が実施され、また新たな就労インセンティブ措置（コンビ賃金など）も導入された。

こうした低賃金労働市場の形成は、社会保障と労働政策との新しい関係が生まれつつあることを意味している。幅広い低賃金労働市場を容認した上で、そこに就労する労働者へのきめ細かな支援を行い、就労促進と社会コストの低減を実現することをめざすものである。例えば、ミニ・ジョブやミディ・ジョブといった低賃金就労形態に加え、コンビ賃金も注目されている。低賃金労働を受け入れた労働者に対して、賃金の一部もしくは社会保険料負担分などを公的に負担することで、労働者には就労へのインセンティブを高め、雇用者側にはコスト削減をとまなう新規雇用のモチベーションを高めようとするものである。こうした労働市場の形成は、日本の生活困窮者自立支援制度における就労促進施策の参考になるが、正規雇用と非正規雇用の労働者の賃金・所得格差が問題となる日本において、第3のこの低賃金労働市場の形成が容認されるかという問題がある。とはいえ、日本でも長期失業状態にある生活困窮者への就労支援という、労働市場と社会保障にまたがる大きな課題を抱えていることは言うまでもない。

また、ドイツにおけるもう一つの労働市場政策転換の柱が、雇用政策と福祉政策の実務を担う公的機関の改革である。失業手当の支給や職業紹介、職業訓練、資格取得等を担当していた連邦雇用庁という組織が、ハルツ改革Ⅲ法によって、雇用エージェンシーに再編され、失業給付Ⅱに象徴される福祉（最低生活保障）と雇用（就労促進）の統合を実現するために、それまで社会扶助の支給を管轄していた自治体の福祉担当部署と統合して、就労能力のある労働者を労働市場に参入させるための実務を担当している。これは日本の公共職業安定所（ハローワーク）と福祉事務所・

福祉担当部署にあたるものであり、生活困窮者自立支援制度を運用するうえでの機能と組織を考えるうえでおおいに参考になるものである。

日本でも長期失業者は増える傾向にあり、特に若年層の長期失業者の増加は著しい。雇用保険制度と生活保護制度の狭間にいる生活困窮者のセーフティネットの間を埋めるために、生活困窮者自立支援制度と求職者支援制度が施行された。しかし、生活困窮者自立支援制度には就労支援の利用期間中の生活を補完する所得は抜けており、働き手の生活保障への視点が弱い。ドイツでは稼働能力で制度対象を区分し、稼働能力のある者は、所得保障のための現金給付を受けながら就労支援を利用することができる。就労に偏った支援ではなく、最低生活保障を前提にするドイツの就労支援の制度設計には学ぶべき点がおおいといえよう。日本でも労働市場と社会保障の一体的改革が望まれる。

付記

本研究は、島根大学萌芽研究プロジェクト「山陰地域の生活課題解決に向けたアプローチ方法の探求と構築」の研究成果の一部である。

注

- (1) 戸田典子「失業保険と生活保障の間－ドイツの求職者のための基礎保障－」『レファレンス』2010, p.14.
- (2) 同上, p.28.
- (3) 同上, p.20.

- (4) 同上, p.27.
- (5) ドイツで長期失業者に働く場を提供する目的で設けられた。
- (6) 労働政策研究・研修機構 海外労働情報 http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2005_5/germany_01.html
- (7) 厚生労働省『被保護者調査(平成28年2月分概数)』<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/02.html>
- (8) <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000088324.pdf>

参考文献

- Statistisches Bundesamt, Statistik der Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege, 2013
- 笠木映里(2015)「関連諸法との関係からみる生活保護法－近年の改正・立法の動向と残された課題－」『季刊・社会保障研究』50(4)
- 厚生労働省(2015)『2015年海外情勢報告』<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/16/>
- 嵯峨嘉子(2012)「ドイツにおける貧困の現状と対策の課題」『海外社会保障研究』177号
- 戸田典子(2010)「失業保険と生活保障の間－ドイツの求職者のための基礎保障－」『レファレンス』No.709
- 労働政策研究・研修機構(2016)「ミニ・ジョブの現状と課題」No.146