法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-01

ドイツ求職者基礎保障の手続きと簡素化と市民手当

布川, 日佐史 / Fukawa, Hisashi

(出版者 / Publisher)
法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
THE BULLETIN OF THE FACULTY OF SOCIAL POLICY AND ADMINISTRATION : Reviewing Research and Practice for Human and Social Well-being : GENDAIFUKUSHI KENKYU / 現代福祉研究
(巻 / Volume)
22
(開始ページ / Start Page)
131
(終了ページ / End Page)
154
(発行年 / Year)
2022-03-01
(URL)
https://doi.org/10.15002/00025444

＜研究ノート＞

ドイツ求職者基礎保障の手続き簡素化と市民手当

布　川　日佐史[1)]

はじめに

「コロナパンデミック」下のドイツにおいて、就労可能な要扶助者とその家族の生活を保障するための「求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）」の申請・決定手続きが大胆に簡素化された。ドイツにおける新型コロナパンデミック対策の社会政策の側面での特徴は、第一に、ロックダウンによる休業で仕事がなくなった労働者を解雇から守り、生活を保障するため、失業保険制度の「操業短縮手当」へのアクセスを簡素化し、給付を拡充したことである。第二に、そこから漏れる生活困窮者のために、「最後のセーフティネット」としての求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）[1]へのアクセスを大胆に簡素化し、利用を促進したことである。操業短縮手当は雇用労働者を対象としているため、ロックダウンの影響で収入が激減した自営業者やフリーランサーは対象とならない。また、労働時間が短く賃金が社会保険加入義務（月額 450 ユーロ）に届かない労働者も操短手当の対象とならない。連邦政府は、製造業労働者が主要な対象となったリーマンショック時と異なり、今回は操業短縮手当だけでは対応しきれないとの切迫した危機感を持ち、求職者基礎保障の申請･決定手続きを簡素化したのである。

ドイツにおける緊急対策のポイントと格差・貧困対策としての所得再分配効果については別稿で明らかにしてきた（布川、2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c）。そこで確認したのは、操業短縮手当が正規労働者の防貧対策として大きな役割を果たしたことである。正規労働者の雇用を維持しつつ、可処分所得を保障したのであった。他方で、求職者基礎保障制度の簡素化が、どのように運

1　ドイツの生活保護（社会扶助、Sozialhilfe）は 2005 年の制度改革で、要扶助者が就労可能かどうかで、就労可能な人とその家族のための「求職者基礎保障」（社会法典Ⅱ）と、それ以外を対象とする「老齢・重度障害者基礎保障」･「社会扶助」（社会法典Ⅻ）にカテゴリー化された。人間としての尊厳を保つことのできる生活を保障するのが共通する目的であり、生活費として給付する金額は同額である。本稿はこのうち、求職者基礎保障（一般には「ハルツⅣ」と呼ばれている）の運用改善を検討する。

1)　法政大学現代福祉学部教授

用され、どのような効果をもたらしたかについては、まだ充分に明らかにできていない[2]。

求職者基礎保障の運用簡素化について、検討すべき課題は以下の 4 点である。

Ⅰ　緊急対策としてとられた求職者基礎保障の運用の変更について、法レベルと運用規則レベルから変更の具体的内容を確認する。

Ⅱ　緊急対策がとられた背景として、コロナパンデミック以前の運用実態と問題点を確認する。

Ⅲ　緊急対応の現場レベルの実施状況を検証し、その成果と課題を評価する。

Ⅳ　緊急対策が定着するか、制度改革につながるかを検討する。

本稿では、Ⅰ、Ⅱについて現時点で入手可能な資料をもとに検討する。Ⅲについては、2020 年夏に行われた先駆的調査の結果を紹介する。Ⅳについては、2021 年 9 月 23 日の連邦議会選挙を受け、その後の連立交渉の中で、本稿で検討している論点が制度見直しの要点になり、市民手当（Bürgergeld）提案につながっていることを確認しておく。

なお、コロナ禍における現場の運用の実態としては、義務違反に対する制裁（給付額削減）がどのように運用されてきたかが大きな関心事であるが、ここでは社会法典第 67 条による運用の変更という点に重点を置くため、簡単にしか触れていない。制裁の運用の実態については、別稿で検討することとする。

Ⅰ　手続き簡素化と運用変更

1　求職者基礎保障法第 67 条

2020 年 3 月の新型コロナウイルス感染急拡大に対し、ドイツ連邦政府は、福祉国家を強化し、社会的結束を強めるとの基本方針のもと、社会保障関連法を一括して改正した（2020 年 3 月 27 日「社会保護パッケージ法Ⅰ」）。このパッケージ改革によって求職者基礎保障法（社会法典Ⅱ）においては、第 67 条「コロナウイルス SARS-CoV-2 にもとづく社会保障利用のための手続き簡素化（Vereinfachtes Verfahren für den Zugang zu sozialer Sicherung aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2）」が新たに規定された。法第 67 条は以下の 6 項目からなっている。

---

[2] 連邦雇用エージェンシー（BA）トップの Scheele によれば、2020 年 4 月から 2021 年 7 月までの間に、自営業者から 13.4 万件の求職者基礎保障給付申請があった。例年ならば、この期間の自営業者の申請は約 2.2 万件なので、約 6 倍である。雇用労働者はこの間に 32.8 万人が新たに受給者となった。例年平均は 19 万人である。Schelle は簡素化の効果（「コロナ効果」）が明確に示されたと評価している（Tagesschau、2021）。ただし、どれだけの人が要保護状態に陥ったのか、そのうちどれだけの人が利用につながったのかなど、詳しい分析はまだ行われていない。

（１）対象期間

緊急対策として、2020 年 3 月 1 日から 2020 年 6 月 30 日までの間に開始された給付を対象とする。

（２）資産要件・資産調査

①新規給付決定においては、原則として、申請から 6 か月間は、資産を考慮しない。

求職者基礎保障法は、要扶助性の認定（第 9 条）、換価可能な資産の活用（第 12 条）、需要額（給付額）の決定（第 19 条）において、資産を考慮するとしているが、申請から 6 か月間は、これらの規定にかかわらず、資産を考慮しない。

②ただし、保有する資産が多大な場合は、①を適用しない。

③給付申請者が、申請書において多大な資産を有しないと宣言した場合、そのまま認める。

（３）住居及び暖房費

①住居および暖房費の実費を、申請から 6 か月間は、適切な需要とみなし、実費を支給する。

「住居および暖房に対する需要は、それが適切な限りで、実際の出費額を承認する」（第 22 条 1 項）として、適切な額を上限としているが、申請から 6 か月間は、適切な住居・暖房費かどうかの調査や評価は行わず、実費を適切な需要とみなし、実費を支給する。

②住居および暖房費が適切な程度を超えていても、6 か月は実費を需要として認め実費を支給するという規定（第 22 条住居及び暖房費　1 項 3 文）は、上記の 6 か月が過ぎた後に適用する。すなわち、適切かどうかの調査と判定は、申請当初の 6 か月を過ぎてから行い、適切な程度をこえていたとしても、申請から 7 か月目以降、さらに 6 か月間は実費を需要として認め、実費支給を続ける。

③ただし、すでに実費ではなく、適切な金額が需要として認めらており、実費ではなく減額された額が支給されている場合は、給付更新申請承認の際に上記の規定を適用せず、減額した金額の支給を継続する。

（４）暫定決定

①暫定決定を行い、承認期間を 6 か月とする。

受給権が認められる可能性が高いのに受給権の認定に時間がかかる場合や、給付額の決定に時間がかかる場合は、暫定決定を行うことができる（第 41a 条）という規定を活用して、暫定決定を行う。

暫定決定がなされる場合、生計保障給付請求権の承認期間は通常の 1 年ではなく、6 か月とする（第 41 条 3 項）。

②また、暫定決定については、本来は承認期間の経過後に最終決定を行う（第 41a 条 3 項 1 文･2 文）

が、開始が 2020 年 8 月 31 日までの暫定決定については、暫定決定をもって最終決定とする。

（５）給付更新のための申請は不要

「給付は申請にもとづいておこなわれる」（第 37 条　申請の必要性）との定めに反して、2020 年 3 月 31 日から 2020 年 8 月 31 日までに承認期間が終了する受給者は給付更新のための新たな申請を必要としない。最後に提出された申請書が、次の承認に有効となり、大きな変更がなければ、12 か月間、給付が行われる。

（６）連邦政府は、連邦参議院の同意なしに、2020 年 12 月 31 日まで、この規定の有効期間を延長できる。

以上の 6 項目が 2020 年 3 月の制定時点での、求職者基礎保障法第 67 条の内容である。その後、新型コロナ感染の長期化に伴い、社会保護パッケージ法Ⅱ、社会保護パッケージ法Ⅲが制定され、第 67 条は改正され、対象期間が順次延長されてきた。当初は 6 月 30 日までとしていたのが、2021 年 12 月 31 日まで延長されて、現在に至っている[3]。ただし、(4) のうち、暫定決定を最終決定とするとの規定の延長は他より短く、2021 年 3 月 31 日までとされた。また、(5) は削除され、ここはすでに元の運用に戻っている。

２　現場での実際の運用の変化

法改正によって、実際の運用がどう変わったのか、ベルリン市において失業者・要保護者の相談支援活動に取り組んでいる「ベルリン失業者センター・BALZ」（Berliner Arbeitslosenzentrum evangelischer Kirchenkreise e. V.）の解説書をもとに（BALZ、2021）、従来の運用と比較して具体的に確認しておこう。

（１）資産の活用・資産調査

6 か月間は資産を考慮しない、すなわち、資産要件を棚上げし、資産調査をしないという運用になった。公的扶助制度からミーンズテストを原則として外すという大胆な運用転換である。

6 か月間と限定しているが、繰り返しが可能である。この規定は新規申請だけでなく、特例期間中の更新申請にも適用される。最初の申請で 6 か月の暫定的承認を受けた人が、6 か月後に行う更

[3] 新型コロナ感染の第 4 波に直面し、社会保護パッケージを 2022 年 3 月 31 日まで延長することが提案され（SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021b）、11 月 19 日に連邦参議院で採択された。コロナ特例はさらに延長されることとなった。

新申請においても、さらに 6 か月は資産を考慮しない。特例期間中の申請については、このように資産を考慮しない運用が繰り返される。

例外は、「多大（“erhebliche“）」な資産を保有している場合である。どこから多大とするのか、その具体的基準は、住宅手当法第 21 条第 3 項の運用に準拠することになった。それによれば、保有を容認する換価可能な資産（現金・預金等流動資産）の総額は、単身者で 6 万ユーロ、世帯員が一人増えれば 3 万ユーロを加えるとしている。住宅手当に準拠し、単身なら日本円にして 780 万円ほど、二人世帯なら 1,170 万円ほどまでの現金預金の保有が容認されたのである。

この額に満たないなら、申請者は多大な資産を保有していないと申請書に記入し、サインするだけでよい。それが事実かどうかの資産調査は行われない。

求職者基礎保障は、これまでも、資産保有を幅広く認めてきた。コロナパンデミック前の運用は以下のとおりである。

①家財、自己利用の住居（単身及び二人世帯なら、80㎡まで、戸建てだと 90㎡まで、三人世帯なら 100㎡/110㎡まで、四人世帯なら 120㎡/130㎡まで）や、自動車（7,500 ユーロ相当まで）など、生活に必要な資産はそもそも換価・活用を求める対象とはせず、保有を認めている。

②活用が求められる現金・預金・金融資産など換価可能な資産については、一定額までは活用を求めず、保有を容認してきた。すなわち、一人当たり、基礎額として、年齢に 150 ユーロをかけた額と 750 ユーロの追加を合わせた額の保有が容認されている。最大 10,500 ユーロ（150 ユーロ× 65 ＋ 750 ユーロ）となる。未成年の子どもには、最低額として年齢に関係なく 3,100 ユーロが保障されている。

③さらに、老後のために備えた資産の保有も容認している。私的年金・生命保険が、老後生活の支えを目的とし、それまで現金化できない契約になっているなら、年齢に 750 ユーロをかけた額（最高 48,750 ユーロ：　750 ユーロ× 65）までの保有を認めている。

運用においては、例えば、①に関して、1 万ユーロ相当の自家用車を保有していて条件を 2,500 ユーロ上回っていても、②において、現金・預金の資産が年齢に応じて決まる基礎額の世帯合算額の上限額と、その世帯が実際に保有する現金・預金額との間に差額があり、①で上回った金額をその差額でカバーできるなら（差額が 2,500 ユーロ以上あるなら）、相殺し、自動車の保有を認めるというようなやりくりを認めてきた。

また、換価可能な資産を限度額以上保有しているが、すぐに換価・活用ができない場合は、申請を却下するのではなく、貸与という対応をしてきた。

今回、コロナ危機の下で、上記②の現金・預金・金融資産など換価可能な資産の保有容認額を、これまでの世帯員一人あたり「3,100 ユーロ＋年齢× 150 ユーロ」から、「一人 6 万ユーロ＋追加世帯員× 3 万ユーロ」へと大幅に拡大したのである。

連邦労働社会省（Bundesministerium für Arbeit und Soziales、以下 BMAS と略記）は、その狙いを二つあげている（BMAS,2021）。

第一に、申請・審査手続きの簡素化を徹底し、給付を迅速に行うためである。資産の査定に係る時間をなくし、給付を早めることが求められたが、ジョブセンターは、感染対策として、給付申請受付窓口を閉じている。給付決定事務を遅滞なく遂行するには、徹底した簡素化が必要なのである。

第二に、自営業者やフリーランサーなど、従来の対象者とは異なる階層を緊急避難的に受け入れるためである。感染拡大に対抗するロックダウンは、飲食業や文化芸術関連業をはじめとする自営業者やフリーランサーを直撃した。連邦政府は、急遽、企業支援対策として自営業者・フリーランサーも対象とする「緊急援助（Soforthilfe）」を実施したが、それは事業コスト、固定費支援であり、生活費に充てることはできない。所得の急減・喪失に直面した自営業・フリーランサーの生活保障は求職者基礎保障の任務とされた。これを受け、一時的に収入貧困となった自営業者・フリーランサーが、事業継続に必要な経済的基盤を維持したまま、また、これまでの人生の成果としての資産や、法定公的年金制度の対象外の自営業者が老後のために積み立ててきた資産を取り崩すことなく受給できるように、原則として資産は考慮しないとしたのである。

例外とする条件に、住宅手当の資産要件を取り入れたことに注目すべきである。住宅手当は、受給要件として収入の上限を設定し、中所得者以上を対象外としている。それだけでなく、すでに要扶助状態にある求職者基礎保障受給者を対象としていない。要扶助状態よりも所得が高い世帯、すなわち、低所得上層世帯から中流下層世帯を対象としているのである。貧困手前の階層を対象とした制度の資産要件基準を、最低生活保障制度の資産基準に取り入れたのである[4]。

多大な資産とされる金額は非常に高い。低所得階層の中には、多大とされる額を超える資産を有する世帯はほとんど存在しない（Buhlmann、2020）。資産要件を実質的に撤廃したといってよい[5]。

4　日本の住居確保給付金は、生活保護の資産要件を緩め、住宅扶助を外出しした性格のものである。所得要件は「住民税均等割非課税基準＋住宅扶助額」、すなわち、「生活扶助＋住宅扶助」の合計額に準じた額としており、生活保護世帯の実際の可処分所得額より低い額に設定されたままである。資産要件は生活保護よりも緩められているとはいえ、生活扶助額× 6 か月・100 万円が上限であり、大幅な緩和ではない。

5　先の申請・承認の際には、換価可能な資産を当時の限度額以上に保有していて、すぐにそれを換価・活用できず、給付ではなく貸与という形になっていた受給者にとって大きな変化が生じた。特例期間中の更新申請においては、資産の保有限度額が引き上げられているので、それ以下であれば保有を認められる ことになり、貸与ではなく、給付が承認されうるのである。

（2）住居及び暖房費

コロナ危機前は、求職者基礎保障における住居及び暖房費は「それが適切（„angemessen“）な限りで、実費を支給する」とし、「適切な程度を超える場合は、転居、転貸借などによって出費を抑制」（第 22 条）してきた。すなわち、「適切」とされた住居費と暖房費よりも実際の支出額が高い場合は、支給開始 6 か月目以降、適切とされた金額しか支給されてこなかった。受給者は食費や社会参加費などを節約して実費との差額を穴埋めしなければならないし、安価な住居を探し、転居することを迫られたのである。

住居及び暖房費給付の実施主体は、自治体（郡に属しない市、郡）である。生計保障のための失業手当Ⅱの中で、生計保障基準額給付の実施主体は連邦雇用エージェンシーであるが、制度成立当時の政治状況から、住居及び暖房費給付は自治体を実施主体とすることになったのであった。自治体は「適切」な住居・暖房費の判定手法を明確にし、金額を設定しなければならない。地域の住宅事情と個別の世帯状況を踏まえ、納得のいく手法で適切な金額を算出するのは、自治体にとって難題である。暖房費については、石炭による暖房がまだ残っている一方で、環境エネルギーを利用する暖房システムの導入が進むなど多様な状況であり、建物設備の状況にあわせて適切な額を算定するという煩雑な作業をしなければならない。

嶋田（2018）によれば、州が法律を制定し、それをもとに自治体が条例を設定するという事になっているが、具体化は滞っている。自治体が適切とした住居及び暖房費の設定が妥当なのかどうかは、求職者基礎保障制度創設以来、受給者、行政（自治体・州・国）、司法を巻き込んだ大きな論争点になってきた。適切性を担保することは、自治体に大きな負荷をかけてきたのであった。

今回、新型コロナ感染対策の影響で所得が急減した人を受け入れるため、6 か月間、適切性のチェックをしないという事になった。しかも、資産の扱いで述べたのと同様に、2021 年 12 月 31 日の決定までは、新規の申請だけでなく、6 か月の期限が切れた後に更新承認の申請が提出され、決定がこの期限内に行われるなら、住居及び暖房費が適切かの判断はやはり行われない。実費を支給し続けるという事である。これまでの混乱と困難を一気に取り除いてしまった。

実は、連邦労働社会省は、この点については、コロナ危機以前に検討を進めていた。ハイル連邦労働社会大臣（SPD）のイニシアティブのもとで連邦労働省が 2018/19 年に行った対話プロセス「新たな労働 - 新たな保障－新たな革新（„Neue Arbeit – Neue Sicherheit – Neue Zuversicht“）」の最終報告書は、求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）および社会扶助（社会法典Ⅻ）の両者において、受給開始当初 2 年間は、住居・暖房費の適切性の評価をしないことを提案している（BMAS, 2019）。

「住居は私たちの生活にとって非常に重要です。住居を保護することは、基礎保障への移行の際の最優先事項です。ここでいう基礎保障とは、求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）だけでなく、老齢・稼得能力減少基礎保障および社会扶助（社会法典Ⅻ）を含みます。

連邦労働社会省は、持ち家と賃貸住居のどちらについても、基礎保障受給開始当初の 2 年間は住居の適切性の調査を行うべきではないことを提案します。

連邦労働社会省は 2 年間の待機期間を導入したいと考えています。

この期間中、受給者は、ジョブセンターや福祉事務所から安価な住居を探すように要求されることはありません。この期間中、家賃と自己利用している住宅資産に係る実費は、適切性のテストなしに、支給されます。

持ち家の所有者は、2 年間、持ち家が資産とみなされ売却を迫られることがないように保護されます。

受給者は、この期間中、就職活動に完全に集中できます。身近なところで、上限内の適切なアパートを探すための、充分な時間を持つことができます。」（BMAS, 2019, 45-46）

緊急事態において、この提案を前倒しして導入したと言える。大胆な施策だが、その必要性が認識されており、対応策が検討されていたのである [6]。

（3）暫定決定

連邦政府は、2020 年 3 月の新型コロナ感染拡大当初の時点で、感染防止対策・ロックダウンにより収入が途絶え、生活がひっ迫する世帯が 100 万を越えると予測していた。その多くは、自営業者やフリーランサーであり、これまで求職者基礎保障が受け入れてきた失業者や低賃金就労者とは異なる人たちである。これらの人たちを速やかに受け入れなければならならなくなる。一方で、ジョブセンターは、感染防止のため、窓口業務を閉鎖し、対面での新規申請受付を停止しており、業務に大きな制限がかかった。

こうした中で、膨大な申請を遅滞なく処理するための対応が、資産調査の棚上げ、住居及び暖房費の適切さの判断の停止・実費支給であり、それらをまとめたのが暫定決定規定の活用である。

暫定決定（第 41a 条）は、2016 年の第 9 次社会法典Ⅱ改正によって創設された。第 9 次法改正は、旧第 41 条「給付の算定」を改正し、生計保障給付の承認期間を 6 か月から、原則として 1 年に延

[6] なお、この提案では持家に対し、2 年間は資産としてのチェックを行わないとしている。後で見るように、持ち家の人は生活に困窮しても求職者基礎保障をほとんど利用していない。これが具体化されるなら、持ち家の人への利用を大きく促進することとなろう。

長した（第 41 条「給付の算定と承認期間」）。連邦政府は承認期間を 1 年に延長した理由を管理コスト削減のためとしている。受給者は 6 か月ごとに申請を繰り返さなければならなかったのが、年に 1 回の申請ですむようになった。

原則を 1 年に延長するのとあわせて、例外的な事例に対し、6 か月間の暫定決定ができるようにしたのであった（第 41a 条「暫定決定」）。

暫定決定ができるのは、「金銭給付および現物給付に対する請求権の要件の認定に、より長い時間が必要となることが予想され、請求権の要件の存在が十分な蓋然性を有する場合」及び「金銭給付および現物給付に対する請求権が基本的に存在し、その金額の認定に、より長い時間が必要となることが予想される場合」である。受給請求権が確実に認められるにもかかわらず、要否判定や、給付金額の決定に時間がかかりそうな場合は、暫定決定を行い、まずは給付を開始することができる。

受給中の実際の収入額が当初の申告額と異なった場合など、暫定的に決定した給付額が、実際の需要と合致しない場合は、給付実施主体は最終決定を行う。超過給付をしていたなら、受給者に対して費用返還を請求する。

受給者には、追加収入があった、相続をした、世帯員に変更があったなどの場合には、ジョブセンターに通知することが義務付けられている。ジョブセンターはそれをもとにニーズ・給付額を算定し直し、給付額を超過支給していたことが判明すれば、最終決定を行い、受給者に費用返還請求を行ってきたのである。費用返還請求の件数は膨大な数となってきた。受給者が費用返還に応じない場合は、秩序違反として罰金が科され、悪質な場合は、刑事訴訟に至る。この処分に対して不服審査や訴訟が起こされてきた。

こうした従来の運用に対し、今回、暫定決定をもって、最終決定とするとした。これが意味するのは、超過支払いがあったとしても事後的にチェックしない、超過支払いを確定しない、費用返還請求を行わないということである。受給者に後から収入認定のための書類の提出を求めないという事であり、支給額を減額しないという事でもある。ただし、受給者に不利な場合、すなわち、当初申請した所得の見込みよりも所得が少なく、給付額が不足している場合は、受給者の側から追加支給を求めることができ、それに応じてジョブセンターは最終決定をし、追加支給するとしている。

コロナパンデミックにおいては、半年間の暫定決定を繰り返す。そこでは、資産要件はチェックしないし住居暖房費の適切性の判定もせず実費を支給する。さらに、所得のチェックも申請時の申告のみとし、給付した額が超過支払いかどうかの確定はせず、費用返還請求も行わない。申請時に申告した所得だけをもとに給付を決定し、その後は何もチェックしないという運用をすることになっ

たのである。従来行っていた膨大な官僚主義的実務をなくしたのであった。

感染拡大の第 2 波、第 3 波の中で、この運用も延長された。ただし、資産や住宅・暖房費と違い、暫定決定は 2021 年 3 月 31 日で終了している。

Ⅱ　パンデミック以前の問題状況と論点

求職者基礎保障の簡素化は制度創設以来の課題である。受給者サイドからは、アクセスを改善し利用しやすくし、受給権を保障する必要性が繰り返し論じられてきた。また、給付する行政側サイドからも、煩雑な事務手続きを簡素化し、管理コストを削減する必要性が論じられてきた。また、不服申し立てや訴訟の多さ、それにかかるコストを削減する必要性も論じられてきた。連邦憲法裁判所判決を受け、制裁としての給付削減の見直しも求められてきた。パンデミック以前にどのような問題状況だったのかを確認しておこう。

1　求職者基礎保障の利用状況　　－非利用（漏給）の実態

求職者基礎保障への請求権があるのに、申請せず、受給していない人が多いことは、夙に指摘されてきた。Stiftung Grundeinkommen（基本所得財団）が ifo に委託した研究成果によれば、求職者基礎保障の非利用率のこれまでの推計では非利用比率は 30％台から 50％台との結果が出ている。もとにするデータと推計手法による違いはあるが、非利用比率が高いこと、比率に変化がなく安定して推移していることは複数の推計結果に共通している（Blömer, 2021，17）。

ここでは、DIW（Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung）の Harnisch による分析をもとに実態を確認する（Harnisch, 2019）（第 1 表）。Harnisch は、社会経済パネルデータをもとに推計した結果、非利用率が制度創設の 2005 年から 2014 年までの間、54％から 58％の間で推移しており、「驚くほど安定していて、変化の兆しは見られない」（S.11）という分析結果を提出している。非利用率が高いまま持続しているということは、これまで対応策がとられてこなかった、効果をあげてこなかったという事である。

世帯類型ごとにみると、非利用率が低いのは、ひとり親世帯である（2014 年、44％）。単身世帯の非利用率も低い（同、49％）。経済活動をしていない非就業者の非利用率が著しく低い（同、25％）。これらの世帯が給付を利用して生活を支えていることがわかる。受給額が高い世帯、すなわち、最低生活保障の需要の高い世帯の非利用率が低い。

地域別にみると、東ドイツ地域の方が、西ドイツ地域に比べて非利用率が低くなっている。

逆に、非利用率が非常に高いのが、自営業者である（同、87％）。自営業者が失業手当Ⅱ受給から

第１表　非利用率（ノン・テークアップレート）の推移

		2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
世帯類型	単身世帯	0.47	0.49	0.42	0.44	0.42	0.51	0.47	0.48	0.46	0.49
	ひとり親世帯	0.46	0.45	0.61	0.51	0.51	0.54	0.53	0.57	0.47	0.44
	子どものいないカップル	0.71	0.73	0.65	0.80	0.67	0.68	0.64	0.65	0.67	0.64
	子どものいるカップル	0.59	0.59	0.58	0.59	0.60	0.62	0.62	0.62	0.59	0.63
就業上の地位	自営業者	0.89	0.92	0.87	0.85	0.86	0.90	0.79	0.83	0.85	0.87
	雇用労働者・公務労働者	0.78	0.77	0.73	0.76	0.75	0.77	0.76	0.75	0.73	0.73
	年金生活者	0.78	0.87	0.75	0.72	0.60	0.75	0.62	0.68	0.66	0.69
	非就業者	0.23	0.21	0.18	0.23	0.18	0.19	0.32	0.23	0.21	0.25
子どもの数	なし	0.55	0.57	0.51	0.55	0.50	0.54	0.51	0.52	0.52	0.52
	一人	0.58	0.54	0.56	0.49	0.54	0.64	0.61	0.61	0.54	0.61
	二人	0.56	0.61	0.66	0.71	0.66	0.63	0.66	0.66	0.63	0.63
	三人以上	0.56	0.50	0.47	0.54	0.54	0.56	0.60	0.54	0.53	0.50
受給額	200 ユーロ未満	0.88	0.87	0.84	0.86	0.87	0.89	0.90	0.88	0.89	0.84
	200 ～ 600 ユーロ	0.64	0.67	0.64	0.66	0.63	0.71	0.68	0.70	0.62	0.58
	600 ～ 900 ユーロ	0.36	0.42	0.33	0.35	0.42	0.36	0.34	0.37	0.36	0.42
	900 ユーロ以上	0.48	0.45	0.48	0.50	0.42	0.49	0.47	0.46	0.44	0.51
地域	西ドイツ地域	0.61	0.61	0.59	0.61	0.59	0.61	0.60	0.60	0.57	0.58
	東ドイツ地域	0.42	0.40	0.40	0.42	0.42	0.47	0.44	0.46	0.44	0.49
住宅	持家	0.87	0.90	0.88	0.91	0.87	0.91	0.88	0.87	0.87	0.92
	賃貸	0.47	0.46	0.44	0.45	0.45	0.47	0.46	0.48	0.45	0.46
全体		0.56	0.56	0.54	0.56	0.54	0.58	0.56	0.56	0.54	0.56

出所：Harnisch（2019），S.12

距離を置いていることがわかる。また、利用しても給付額が 200 ユーロ未満となる世帯の非利用率も高い（84%）。煩雑な手続きや、受給のデメリットの方が大きく、割に合わないという事なのであろう。

非利用率が最も高いのが、持ち家を所有している世帯である（92%）。持ち家世帯は生活に困窮しても、制度を利用していないという実態が明らかになっている。

非利用率を高める要因として、Harnisch は、申請が複雑で努力を要すること、官僚的な手続きを乗り越える必要があること、教育水準が低い人やドイツ語の理解に困難がある人の利用が妨げられていること、協力義務・参入義務が義務付けられ、義務履行が不十分だと非難され、制裁が科されることをあげている。また、正確な情報が不足していること、例えば失業手当Ⅱという名称のために、失業者でないと受給できないと思われていること、持ち家があると受給できないとか転居を迫られると思い込んでいることを指摘している。あわせて、受給に伴うスティグマ（社会的評価の低下と尊厳の喪失）が大きく影響していることをあげている[7]。申請の際に自らの収入や資産などの経済状

[7] 受給により高齢者の尊厳が損ねられるために高齢者の非利用率が高い実態については、DIW による調査が別途行われ、提言がされている。（Buslei, 2019）

況や生活状況の個人情報の開示を迫られることが利用をためらわせているのである（S.20-21）。

給付請求権がある人の半数以上が、実際には受給していない。請求権があるのに、法で定められた最低生活水準を下回った暮らしをしている人が、現在の受給者数に匹敵する数だけ存在するという事である。それは尊厳のある生活水準を全ての人に保障するという基本法に規定された目標が達成できていないという事であり、制度の存在意義が問われている状況なのである。

非受給者の利用を促進し、非利用者を削減することは、貧困と分配の不公正をなくすための重要な課題である[8]。自営業者と持家所有世帯の非利用率がとりわけ高い。コロナパンデミックの下で、ここへの利用促進が連邦政府の対策の前面に出てくることになる。

2　住居費実費と給付額の差額

連邦労働社会省（BMAS）の委託を受け、IWU（Institut Wohnen und Umwelt）が 2016 年 1 月 1 日の時点で行った全国自治体に対する調査によると、適切とされた額の上限を超えている「不適切な住居」に住んでいる世帯（需要共同体）が、求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）受給世帯全体の 17.3%、社会扶助（社会法典Ⅻ）受給世帯では 14.4%あった。（BMAS, 2017, S.63-64）。また、求職者基礎保障においては、1 年間に受給全世帯の 11.3%が転居しており、そのうちの 31.2%が不適切な住居費の住居に居住していた世帯であった（S.64）。ミニマム生活を割り込んでしまう、転居を迫られる世帯が占める比率は決して小さくはない。

求職者基礎保障受給世帯の住居費に関する包括的で詳細な最新のデータが 2021 年 7 月に連邦政府から提出されている。Linke（左派党）の質問に対する政府回答（Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/30857 ）である（Bundesregierung, 2021a）[9]。住居費実費と給付額の差額に関する報告内容の要点をまとめたのが、第 2 表である。

8　EU 諸国が利用促進の取り組みをどのように進めているかについては、Eurofound.（2015）を参照のこと。また、Stiftung Grundeinkommen（基本所得財団）が利用率引き上げの提案を行っている（Paulus, 2021）。基本所得（ベーシックインカム）実現に向け、求職者基礎保障のどこをどう変えていくかという具体的な提案である。

9　近年の家賃高騰に対し、自治体が施行した家賃制限条例の効果についての Linke の質問に対し、回答がなされている。家賃制限条例は、2020 年 6 月 1 日にベルリンで、2020 年 7 月 1 日にハンブルクとデュッセルドルフで、2020 年 11 月 26 日にフランクフルトで施行されている。これを違憲とする判決も出されている。また、Linke は子どものいる世帯への影響について詳しく質問をし、政府回答を引き出している。各自治体が行っている適切な住居費の算出手法についても、この回答から最新の状況を知ることができる。

第２表　給付額と実際の家賃額との差額

	世帯（需要共同体）	賃貸世帯	給付額と実費に差額のある世帯	差額のある世帯の割合（%）	世帯当たり差額（ユーロ）
ドイツ全国	2903150	2663289	449534	16.9	87.35
子どものいる世帯	974227	937581	158845	16.9	100.74
ひとり親世帯	509534	489197	93085	19.0	94.42
州別					
シュレスビヒ・ホルシュタイン	107356	99312	16386	16.5	89.24
ハンブルグ	100037	94132	15031	16.0	92.60
ニーダーザクセン	277742	255994	52356	20.5	85.12
ブレーメン	50744	47411	5631	11.9	85.90
ノルドライン・ヴェストファレン	803854	753140	122296	16.2	79.78
ヘッセン	202139	183984	32050	17.4	88.51
ラインランド・プファルツ	113163	102179	24258	23.7	82.57
バーデン・ヴュルテンベルク	229152	208043	42460	20.4	88.20
バイエルン	218869	196503	37427	19.0	104.83
ザールランド	42628	39387	7924	20.1	74.12
ベルリン	258907	234833	25843	11.0	146.22
ブランデンブルグ	95225	84881	9319	11.0	81.73
メクレンブルク・フォアポメルン	71536	65355	7065	10.8	73.79
ザクセン	150741	138201	22712	16.4	71.82
ザクセン・アンハルト	110533	98058	18546	18.9	62.53
チューリンゲン	70536	61876	10231	16.5	75.06

出所：Bundesregierung(2021a),Tabelle １,Tabelle ２,Tabelle ３より作成

全受給世帯 290.3 万世帯のうち、267.3 万世帯、92％が賃貸で生活している。持ち家世帯が極めて希なことがわかる。非利用率が持ち家世帯でとりわけ高いという先に見た現状が反映している。

賃貸世帯のうち、実費の住居費と適切と認定された支給額との間に差がある世帯は、449,534 世帯、16.9％である。賃貸で暮らす世帯の 6 分の 1 以上が、実際の住居費が完全にはカバーされていない。ジョブセンターが適切だとして給付している金額と実費との差額は、一世帯平均 87.35 ユーロである。

子どものいる世帯では、状況はより深刻である。賃貸で暮らす子供のいる世帯 93.8 万世帯中、実費に足りない世帯は 15.9 万世帯、16.9％である。比率は世帯全体の比率と変わらないが、一世帯当たりの差額は、子どものいる世帯では 100.1 ユーロであり、全体平均額を上回っている。この金額を埋め合わせるため、子どもの食費や教育・文化・社会参加費用に長期間にわたってしわ寄せがいっているのは明白である。

ひとり親世帯の状況も深刻である。賃貸で暮らすひとり親世帯 48.9 万世帯中、実費と差額がある世帯は 9.3 万世帯、19％であり、全体平均よりも高い割合になっている。世帯当たりの不足額は 94 ユーロと全体平均を上回っている。

地域ごとにみてみよう。住居費に差額がある世帯数が最も多い州は、ノルトライン・ヴェストファレン州である。12 万世帯の住居費が十分にカバーされていない。住居費がカバーされていない比率が高い州は、ラインラント・プファルツ州（23.7％）、ニーダーザクセン州（20.5％）、バーデン・ヴュ

ルテンベルク州（20.4％）、ザールラント州（20.1％）である。最も高いラインラント・プファルツ州では、4 世帯に 1 世帯となっている。逆に、世帯比率が低いのは、ベルリン（11％）、ブランデンブルク（11％）、メクレンブルクフォアポンメルン州（10.8％）である。

連邦政府回答は、全国すべてのジョブセンターごとの状況も詳細に報告している。それによると、差額のある世帯が 5 割を越えているジョブセンターが目に付く。最も比率の高いのが、ニーダーザクセン州北西の Leer ジョブセンターであり、管轄内の賃貸で暮らす受給世帯の 62.8％に住居費の差額が生じている。同州のローテンブルク / ヴュム（Rothenburg/Wümme）ジョブセンターがそれに次いで高く、57.1％である。バイエルン州北部のキッツィンゲン（Kitzingen）ジョブセンターが 54.2％、ラインランドプファルツ州の Altenkirchen（Westerwald）ジョブセンターが 51.5％と続いている。

差額の金額の大きさを州ごとにみると、ベルリンの差額が 146 ユーロと最も高くなっている。賃貸住宅市場が過熱し、低家賃の供給がひっ迫していることの反映である。同じ都市州であるハンブルクも 92 ユーロと金額が大きい。

バイエルン州における差額の大きさが目立つ（104 ユーロ）。政府回答からジョブセンターごとに見みると、差額が最も大きいのは、州都ミュンヘンの東に位置する Ebersberg ジョブセンターであり、差額の平均は 234.84 ユーロになっている。ミュンヘンがそれに次いで高く（213.13 ユーロ）、次いで、北西のダッハウ Dachau ジョブセンターが 198.47 ユーロと高い。（S.25-26）

以上より、差額が生じるのは特殊な例外的事例の問題ではなく、差額のある世帯が多数出現しているという制度上の問題だということがわかる。住居費の差額によって最低生活の保障が妨げられている。自治体ごとの違いが大きいこともわかる。これらの改善が求められてきたのである。

Ⅲ　現場の実施状況とそれへの評価

1　ジョブセンターにおける運用の変化　－ジョブセンター職員の受け止め

ジョブセンターで実際にどのような変化が起きたのか、2020 年 6 月に行われた DIW による先駆的調査結果を見ておこう（Beckmann, 2021a）。Beckmann らは、2020 年 6 月から 7 月にかけて、Jobcenter Kreis Recklinghausen（レックリングハウゼン郡ジョブセンター）の職員に対してオンライン調査を行った[10]。レックリングハウゼン郡はルール地方北部に位置する、人口約 614,000 人の

[10] 同ジョブセンターの 1,055 人の職員に対し、2020 年 6 月 24 日から 2020 年 7 月 24 日に行ったオンラインアンケート調査である。回答は、602 人、回答率 57.1 パーセント。

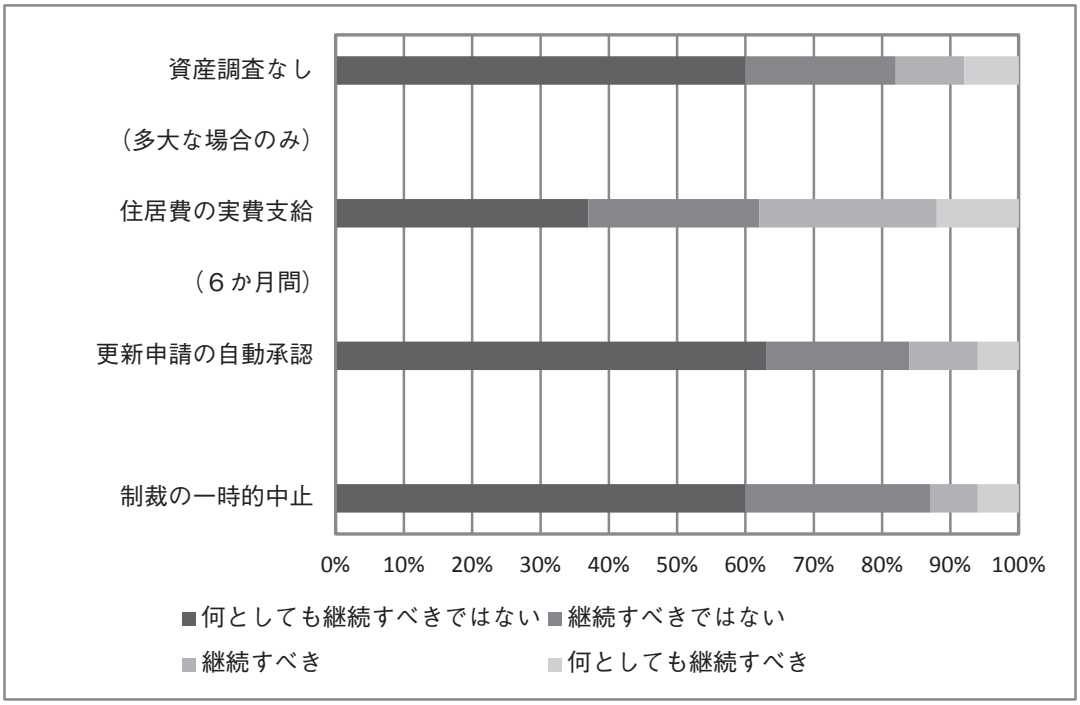
郡である。レックリングハウゼン郡ジョブセンターは、人口密度の高い都市部であり、求人が少なく、季節による求人変動も少なく、単純労働の求職者と移民の比率が高いという特徴がある。連邦労働エージェンシーの分類によると「タイプⅢ C」に分類されている（S.12）。

同ジョブセンターでは、感染防止対策として、ジョブセンターのオフィス作業および管理プロセスは大きく変更・簡素化され、ホームオフィスでの作業へ切り替えられた。管理作業プロセスと、受給者との直接コンタクトは、すべての文書と記録を対面で提出することはできなくなり、郵送とデジタルでのみ対応することになった。給付担当の承認審査と、職業紹介・統合担当の相談・紹介の両方が、対面ではなく、電子メールまたは電話によることになった（S.13）。

これが受給者とのコンタクトにどのような影響を与えたかは受給者サイド、ジョブセンターサイドの両方からの検討が必要だが、ジョブセンターサイドに対するこの調査からは、担当分野の違いによって、職員の中に申請者・受給者との対面でのコンタクトの重要性の認識に違いがあることが明らかになった。給付担当と職業紹介・統合担当のいずれの職員も、申請書などの書類提出をデジタルで行うことに問題を感じてはいない。ジョブセンターサイドから見ると、当初懸念されたのとは異なり、業務の多くのプロセスをデジタルで問題なく実行できたという評価で一致している。違いがあるのは、職業紹介・統合担当は、利用者との相互作用・協働を必要とする支援措置に関する相談・決定、参入協定の決定、プロファイリングには、対面での意見交換が重要だとしている点である。とりわけ、初回申請における対面での面談により、相互理解を構築することの重要性が指摘されている。他方で、給付担当の職員は、職業紹介・統合担当の職員よりも対面でのコンタクトを重視していないことが明確に示された。「現場での」対面のアナログな関係が、相談と職業紹介・統合支援にとっては引き続き重要なのである（S.14）。

注目すべきは、ジョブセンターの職員の大多数が、コロナ危機下でとられた特別措置を今後継続することにこの時点で批判的なことである。第 1 図に示した通り、住居費の実費支給以外の特例措置に対しては、強い拒否意識が示されている。Beckmann らは「慣れ親しんだ組織文化への経路依存の可能性が示されており、行政職員が改革の継続を受け入れているわけではないことを、真剣に受け止めなければならない」と注意を促している（S.16）。

第１図　特例対応に関するジョブセンター職員の評価



出所：Beckmann（2021a）、S.16

２　ジョブセンターにおける運用の変化　ー受給者支援団体からの批判

受給者の支援をしてきた団体からは、ジョブセンターの運用が全く違って見える。失業者や生活困窮者の支援をしてきた Tacheles Wuppertal の Thomé によれば、Jobcenter Wuppertal（ブッパータールジョブセンター）では、2021 年 9 月時点において、依然として受給権者は対面のアクセスをすることができない。すなわち、以前はジョブセンターの受付で可能であった対面での人的なアクセスがパンデミックの開始以来行わなくなったままになっている。要扶助状態の人が給付を申請するには、電子メールまたは電話でジョブセンターにコンタクトするしかない。対面での面談は緊急の場合にだけ可能であり、事前にジョブセンターと合意する必要がある。ジョブセンターの受付での対面での申請は、生存保障給付へのしきいの低いアクセスとより早いアクセスを支えるものであった。現状は、対面での申請しかできない多くの人々、すなわち、住居のない人、デジタル機器にアクセスできない人、ドイツ語能力に難のある移民の人々にとっては、申請の道を閉ざすことになっている（Thomé, 2021）。

パンデミック前に行っていた給付申請書に記入する際のアドバイスをジョブセンターは行っていない。代わりに、ジョブセンターはディアコニーや Tacheles などの支援団体で支援を受けるよう支

援団体の連絡先を紹介している。また、申請書を提出した際に、申請者はジョブセンターから受領証明を受け取ることができない。申請者は、申請書類を受領証明なしにジョブセンターのメールボックスに投函するしかない。Thomé によれば、「ヴッパータールのジョブセンターでは、メールボックスに投函された申請書類が消えることがあるというのは、ヴッパータールの受給者や支援団体の間ではよく知られた事実である」。これを防ぐため、以前は提出した申請書をジョブセンターがコピーし、それに受領確認のスタンプを受けることができたが、現在はこれもできないままである。そもそも電話でのアクセスも非常に悪く、数分待たされた後、回線が切れるというような状況にある。

これらの結果、給付決定がなされず、生活費に事欠く状況や、家賃や暖房・水光熱費が払えず、立ち退きを求められるなどの事態が生じているとのことである（Thomé, 2021）。

制裁の運用実態については、申請受付が停滞しているのとは逆の動きが報告されている。Heinemann によれば、2020 年 3 月のロックダウン当初は制裁がほとんど課されなかったが、7 月以降再開され、7 月に 2,694 件、10 月には 12,837 件と急増してきた（Heinemann, 2021）。そのうち、8,437 件は面談に出頭しなかったことに対する給付削減であり、1,995 件は就労支援措置への参加を拒否したことに対する給付削減である[11]。

3　小括

以上、ジョブセンターの実態を、職員の目線、申請を支援する団体の目線の両方から見てみた。一部のジョブセンターの事例や断片的な情報ではあるが、現場で何が問題になっているかを知ることはできる。

連邦政府及びジョブセンターサイドとしては、膨大な申請を処理するために、資産調査を停止し、住居及び暖房費の適切さの判定を停止して家賃を実費支給し、暫定決定規定を活用してとりあえず半年の給付承認を行った。

こうした簡素化が行われたが、要扶助者・支援団体からすると、対面での申請しかできない人々にとって、パンデミック下のジョブセンターでは、申請がそもそも困難になっているのである[12]。

11　制裁が子どもを巻き込んでいることに関し、Linke（左派党）が連邦政府に対して文書質問をし、政府からの回答を得ている。それによれば、2020 年の制裁の件数は前年度より少なくなっているとはいえ、10 万人近い子どもたちが制裁を受けた世帯に属しているとのことである（Bundesregierung, 2021）

12　こうした現場からの批判をもとに、Linke が連邦政府に対して、ジョブセンターへのアクセスの実態について質問し、連邦政府としての回答を引き出している（Bundesregierung, 2021b）。

Ⅳ　制度改革に向けて　－「信号連立政権」連立協定と市民手当（Bürgergeld）

1　探索交渉合意（10 月 15 日）

9 月 23 日の連邦議会選挙結果を受け、第 1 党となった社会民主党主導のもと、緑の党、自由党との連立政権（赤・緑・黄の「信号」連立）に向けた動きが進んできた。三党は、10 月 15 日に事前の「探索交渉」で合意に至り、合意文書を発表し（SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021a）、正式な連立交渉に入った。発表された探索交渉の合意文書では、求職者基礎保障の制度改革が一つの柱になっている。

> 現在までの基礎保障（Hartz IV）に代わり、我々は Bürgergeld（市民手当）を導入する。Bürgergeld は、個人の尊厳を尊重し、社会参加を可能にし、デジタルで簡単にアクセスできるものである。 それは人々が労働市場に戻る支援を中心に置いている。 コロナ危機の間、資産と住居の大きさのチェックには、寛大なルールが適用された。我々は、これらのルールのどれを継続するか検証する。我々は協力義務を堅持し、ここでどのように官僚主義から抜け出すかを確かめる。所得控除の可能性を改善し、就労へのインセンティブを高める。（SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021a）

探索交渉合意文書によると、新たな連立政権は、求職者基礎保障（ハルツⅣ）を廃止し、Bürgergeld（市民手当）を創設する。画期的な方針である。求職者基礎保障の廃止が実現することになる。

2　連立政策協定（11 月 24 日）

三党はその後交渉を続け、11 月 24 日に正式に連立政策協定に合意し、12 月 8 日に SPD ショルツ首相を首班とする信号連立政権が成立した。177 ページに及ぶ連立政策協定は、社会保障関連政策として、以下の項目を掲げている（SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021c）。

- 最低賃金を 12 ユーロへ引上げる
- 年金給付水準を維持する
- 「子ども基礎保障（Kindergrundsicherung）」を創設する
- 団体交渉、共同決定を強化する
- 求職者基礎保障（ハルツⅣ）を廃止し、「市民手当（Bürgergeld）」を創設する

これらは、これまでメルケル政権（2005-2021）において、SPD の労働社会大臣が進めてきた取り組みの集大成という内容である。CDU/CSU のメルケル首相は、「メルケルⅢ」（2009-2013）を除いて、SPD と「大連立」政権を組んできた。「大連立」政権では、SPD が労働社会大臣ポストを占めてきたのである（ショルツ：2007-09 年、ナーレス：2013-2017 年、ハイル：2018 年 -）。

子ども基礎保障は、すべての子どもへの条件なしの基礎給付と、低所得世帯の子どもへの所得に応じた追加給付の二段階からなる経済給付である。すべての子どもに、新たに算出された文化的社会的なミニマムの金額が給付される。求職者基礎保障は市民手当に姿を変えるが、子どもは市民手当の対象から外れることになる。最低生活保障制度は枠組みを大きく変えるのである。

3　市民手当の概要

連立政策協定における市民手当の提案の要点は、以下のとおりである (S.75-78)。

・基礎保障を、市民手当（Bürgergeld）に置き換える。それにより、個人の尊厳を尊重し、社会参加をより一層促進する。
・申請から受給開始当初の 2 年間は、資産調査をしない。住居の適切性調査も 2 年間は行わず、その間、家賃・暖房費は実費を給付する。
・資産保有限度額を引き上げ、資産調査を非官僚化、デジタル化する。
・適切な住居費算定の安定した法的枠組みをつくる。
・労働市場への統合を引き続き中心目標とする。ただし、「迅速な職業紹介優先」という原則を廃し、職業訓練重視に転換する。
・同じ目線の高さでの相談・助言を可能とし、信頼関係を高める。　これまでの参入契約を、「参加契約」に変え、受給者との間で合意する。
・参加契約でさだめた「協力義務」を堅持する。協力義務を２０２２年末までに再編成する。
・参入促進措置に参加した受給者に、期限付きのボーナスを支給する。
・住居費を制裁による削減の対象から外し、25 歳未満の者への厳しい制裁をなくす。ミニマム生活を割り込む給付削減は法改正まで停止する（モラトリアム）。
・社会保険加入義務のある雇用へのインセンティブを高めるため、勤労控除を引き上げる。
・子ども・若者の就労収入は、収入認定しない。
・長期受給者に正規雇用を提供する雇用創出策（社会法典Ⅱ第 16i 条、第 16e 条）の期間の定めをなくし、さらに発展させる。
・社会法典Ⅱ第 16h 条にもとづく青少年扶助との連携を拡充する。
・「レハプロ・プロジェクト」の成果をもとに、予防的対策を強化する 。

・市民手当を受給している社会保険加入義務のある労働者は、ジョブセンターではなく、雇用エージェンシーによる支援対象に転換することを試みる。
・要扶助判定の計算の仕方を水平的手法から垂直的手法に変更し、個人単位化する。
・「隠れた貧困」（漏給）の実態を明らかにする。

注目すべきは、本稿で検討してきたコロナパンデミックの下での運用簡素化が、一時的な対策にとどまらず市民手当に継承されることである。資産がミニマム規制以下であるかの調査をしないし、住居が適切な条件以下であるかの調査をしないという簡素化が、受給開始当初の 2 年間という長さで、制度化される。長年働いてきた人々が予期せぬ理由で所得の喪失・困窮に直面し、最低生活保障給付を受給することになった際に、資産保有や住居の規模をミニマム以下や適切な範囲内に制限するというのは、その人のそれまでの人生における貢献を否定し、尊厳を傷つけてきた。ここが大きく見直され、資産や住居が限度内かのチェックがなくなり、過大でないと申告するだけで良いという事になる。これが具体化されれば、最低生活保障給付の利用促進に向けた強いメッセージとなるだろう。

ただし、市民手当が従来の求職者基礎保障（ハルツⅣ）とどれだけ異なるものになるのか、現時点で評価を確定することはできない。市民手当の基本理念は、社会参加は労働生活への統合を通じて最もよく達成できるというものであり、労働市場への統合を引き続き中心目標にしている[13]。要扶助者に義務の履行を要求し、個人の責任とイニシアティブを強化するという「アクティベーション」原則も維持されている。受給者の義務を強調することは、義務の不履行に対しては制裁・給付削減を行うということである。同じ目線の高さの支援を指向してはいるが、制裁を全廃するわけではない。若者への厳しい制裁はやめるが、それは制裁がもたらす副作用をなくし、制裁を効率的・効果的なものに改善するという方向である。

また、基準給付額の大幅引き上げは連立政策協定に明記されていない。緑の党が強く求めてきたにもかかわらず、三党の合意には至らなかった。実施主体は、連邦と自治体に二分したままであり、「一つの手からの支援」のための共同機関で運営することに変わりはない。制度の大枠は変わらない。自治体による福祉的支援策の抑制的な運用は現状のままとなろう。

なお、要扶助判定の計算が、水平的手法から垂直的手法に変更されるが、それが持つ意義は大きい。需要共同体という世帯単位で、世帯員の総収入と世帯員の総需要を比べて要否判定するのではなく、世帯員それぞれが自らの収入で自らの需要を満たすことを前提とし、民法の定める扶養義務に即し

13　社会参加を一層促進するための具体的施策として、法第 16e 条、第 16h 条、第 16i 条、レハプロ・プロジェクトの拡充があげられている。これらについては、布川 (2019) を参照のこと。

て世帯員間での扶養を行ない、そのうえで、個人単位で要否判定・給付額の算出を行う事になる。水平的手法では世帯員全員が要扶助となっていたのが、垂直的手法に代わると、世帯員の中で一定の稼得収入がある人は要扶助ではないことになる。これにより受給者像が大きく変化する。経済給付および就労支援給付の対象、協力義務の履行を求める対象が変わることになる。

これらを合わせて、市民手当への転換をどう評価するかは、現時点では、様々な改善が行われるとの積極的な評価と、大枠は変わらないとの消極的評価が併存している。

おわりに

コロナパンデミックに直面したドイツでは、最低生活を保障する公的扶助制度（求職者基礎保障）が、所得が急減した中流層・自営業者を受け入れるために、資産要件・ミーンズテストを棚上げし、住居費の実費を給付するという対応がとられてきた。これは、資産保有についてはミニマムに制限するのをやめ、膨大な資産を保有する場合にのみチェックするという事である。住居については「適切」とする生活空間に住むことを義務付けるのもやめるということである。生活をしていく上での資産に関する規制の転換である。

こうした対応はパンデミック下の一時的対策ではなく、制度改革に向けた実験であった。この実験をもとに、「市民手当」が導入されることになる。資産調査や適切な住居費の確認のために膨大な行政コストをかけるのではなく、明確に富裕層だとわかる資産を保有する人を対象外とする制度に転換することになる。コロナ禍で生活保護「手前」の制度が活用され、生活保護の迂回路が定着した日本との対応の違いは大きい。

〔付記〕

本研究は日本学術振興会科研費基盤研究（C）課題番号 19K02169「ドイツ求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）における社会参加支援の展開の検証」による研究の一部である。

参考文献

Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen（2021a）„Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie“, DIW-Politikberatung kompakt 161.

Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen（2021b）„Hartz-IV-Reformvorschlag: Weder sozialpolitischer Meilenstein noch schleichende Einführung eines

bedingungslosen Grundeinkommens“, DIW aktuell, No. 58,

Berliner Arbeitslosenzentrum evangelischer Kirchenkreise e. V.（BALZ）（2021）, *Arbeitslosengeld II in Berlin mit Corona-Sonderregungen”*（*Stand: 1. April 2021*）https://www.beratung-kann-helfen.de/images/medien/pdf-Dateien/arbeitslosengeldii-in-berlin_deutsch.pdf

Blömer, Maximilian Joseph; Link, Sebastian; Peichl, Andreas; Stöckli, Marc,（2021）„Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick - Studie im Auftrag der Stiftung Grundeinkommen“, ifo Forschungsberichte / 120.

Buhlmann. Florian; Kolb. Michael; Siegloch. Sebastian（2020）*Einführung einer Garantiesicherung Endbericht, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*（ZEW）

Bundesministerium für Arbeit und Soziales（BMAS）（2017）, *Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch*（*SGB II*）*und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch*（*SGB XII*）*–Endbericht incl. Materialband*, FORSCHUNGSBERICHT 478.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales（BMAS）（2019）, „Ergebnisbericht „Gemeinsam Anpacken“, September 2019-https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsmarkt/ergebnisbericht-anpacken.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Bundesministerium für Arbeit und Soziales（BMAS）（2021）, „Vereinfachte Vermögensprüfung aufgrund § 67 Abs. 2 SGB II“ https://www.bmas.de/DE/Corona/Fragen-und-Antworten/Fragen-und-Antworten-Zugang-SGB2/faq-zugang-sgb2.html

Bundesregierung（2021a）, „Wohnkostenlücke 2020 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.– Drucksache 19/30857“, Deutscher Bundestag Drucksache 19/31600（19.07.2021）

Bundesregierung（2021b）„Erreichbarkeit der Jobcenter in der Corona-Krise Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.–Drucksache

19/31534“ , Deutscher Bundestag Drucksache 19/31967　19. Wahlperiode 10.08.2021

Buslei,Hermann；Geyer,Johannes；Haan Peter und Harnisch Michelle（2019）„Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut“, DIW Wochenbericht Nr. 49/2019

Eurofound（2015）*Access to social benefits: Reducing non-take-up. Publications office of the European Union*, Luxembourg

Harnisch, Michelle（2019）“Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany”, DIW Discussion Papers　No.1793（January 2019）

Heinemann,Jan（2021）„Hartz IV: Zahl der Sanktionen nimmt wieder zu“, Gegen-Hartz（22.02.2021）,
https://www.gegen-hartz.de/news/hartz-iv-zahl-der-sanktionen-nimmt-wieder-zu

Heising, Petra（2014）„Mehr Mut zur Einfachheit! Quo vadis, Sozialstaat?“, **empirica** paper Nr. 220（Oktober 2014）
https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empi220ph.pdf

Institute for the Future（2021）“Universal Basic Assets（UBA）”
https://www.iftf.org/uba/

Paulus, Andrea；Oostendorp, Anna（2021）„Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherung – Zahlen, Gründe und Lösungsvorschläge“（April 2021）, Stiftung Grundeinkommen

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP（2021a）„Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP“
https://cms.gruene.de/uploads/documents/Ergebnis-der-Sondierungen.pdf

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP（2021b）„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite“, Deutscher Bundestag Drucksache 20/15

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP(2021c) „Mehr Fortschritt wagen -Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“
https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

Tagesschau（2021）„Anträge auf Grundsicherung versechsfacht“, Stand: 15.08.2021 06:56 Uhr
https://www.tagesschau.de/inland/corona-grundsicherung-selbststaendige-101.html

Thomé, Harald（2021）, „Jobcenter Wuppertal weiterhin für Leistungsberechtigte kaum zugänglich“, 05.09.2021, Erwerbslosenverein Tacheles https://tacheles-sozialhilfe.de/startseite/aktuelles/d/n/2821/

布川日佐史（2019）「ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進」『現代福祉研究』、第 20 号、pp.31-58

布川日佐史（2020a）「コロナ危機下のドイツにおける生活保護利用促進－ミーンズテストなしの生活保護－」『公的扶助研究』第 258 号、萌文社、pp.6-7

布川日佐史（2020b）「ドイツと日本における貧困対策－新型コロナ対策の日独比較－」静岡労働研究所『所報』、第 39 号、pp.3-20.

布川日佐史（2021a）「新型コロナ禍における生活保障対応：日本とドイツの比較」『響き合う街で』第 97 号、やどかり出版、pp.33-38、

布川日佐史（2021b）「コロナ禍へのドイツの対応－生活保障の側面から」『世界』第 944 号、岩波書店、pp.181-188

布川日佐史（2021c）「ドイツにおけるコロナ対応と貧困･格差拡大」『貧困研究』第 26 号､明石書店、pp.11-21.

嶋田佳広（2018）『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』法律文化社