

ドイツにおける最低生活保障制度改革： 「市民手当（Bürgergeld）」法案の検討

Fukawa, Hisashi / 布川, 日佐史

(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)

現代福祉研究 / THE BULLETIN OF THE FACULTY OF SOCIAL POLICY AND
ADMINISTRATION : Reviewing Research and Practice for Human and Social
Well-being : GENDAI FUKUSHI KENKYU

(巻 / Volume)

23

(開始ページ / Start Page)

77

(終了ページ / End Page)

102

(発行年 / Year)

2023-03-01

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00030553>

<論 文>

ドイツにおける最低生活保障制度改革 — 「市民手当 (Bürgergeld)」 法案の検討 —

布 川 日佐史¹⁾

はじめに

ドイツにおいて、求職者基礎保障 (社会法典Ⅱ) を「市民手当 (Bürgergeld)」に変えるための改正法案が2022年8月9日に連邦雇用社会省 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales、以下、BMAS) から公表された。求職者基礎保障 (「ハルツⅣ」と呼ばれている) は、稼得可能な要扶助者とその世帯員の最低生活を保障する労働市場指向の公的扶助制度である。1990年代の大量長期失業を背景に受給者の就労義務強化を特徴として、当時のシュレーダー政権 (社会民主党と緑の党の連立政権) が創設し、2005年に施行されたものである。これを2023年1月1日から「市民手当」に転換するとの提案である。

制度改革の意義を、担当大臣であるハイル連邦労働社会大臣 (社会民主党) が法案準備段階の5月18日に国会で説明している。彼が力説したのは、「制裁と協力義務に関して、二極化した議論状況を終わらせる」ということである。一方で、「長期失業者を、働く意欲のない怠惰な人であると疑うことは間違っている。社会国家はこのようなシグナルを出してはならない」のであり、他方で、「社会国家が協力義務を放棄し、非協力を容認することはできない」のである。すなわち、長期失業者・長期受給者を怠け者、給付依存者とみて、就労義務・協力義務を強制し、義務違反に対する制裁・給付削減を強化するのではないし、受給者の義務や義務違反への制裁を全廃した無条件のベーシックインカムへの転換を図るのでもない。前者の立場の求職者基礎保障から脱却するが、義務と制裁を全廃して後者の極に転換するのではない。ハイルの言葉によれば、「私たちは、参入 (Eingliederung)¹ の課題に対して、まったく新しいアプローチで取り組んでいく。私の目標は、基礎保障制度や市民手当制度で人々を管理するのではなく、そこからの脱出を可能な限り支援すること」である。受給者への信頼と尊敬を前提に、参入支援を抜本的に改善し、「必要な場合には側にいて、可能な限り状況を打開する手助けをする未来志向の社会国家によって、ようやくこの両極化した社

¹ Eingliederung を、Integration (統合) との違いを明確にするため、参入と訳す。

¹⁾ 法政大学現代福祉学部教授

会的議論から脱することができるのである」[Deutscher Bundestag, 2022, 3383-3384]。

本稿は、この提案において、受給者の協力義務や、協力義務違反への制裁と給付削減の規定の見直し、支援のシステムや実践の改善と関連して再編されようとしていることに着目して法案の内容を検討する²。それは、受給者に法の目的に即し、自己決定を尊重した適切な義務を要請することと、義務として課される支援策そのものの改善とが、法案の中にどのように組み込まれているかを検討することである。

市民手当法案は、その後9月14日に連邦政府案が公表され³、10月10日に連邦議会に提出され、10月13日から審議が始まった。公聴会を経て、11月10日に連邦議会で採択されたが、11月15日に連邦参議院で、否決された。本校提出時点(11月18日)では、連邦議会と連邦参議院との調停委員会において、どの程度の修正を経て、いつ採択されるのか、または、妥協が成立せず、最終的に否決となるのか、まだ先は見えない。

こうした法案審議過程の分析は次稿に譲ることとし、本稿は8月9日に公表された連邦労働社会省案を対象とし、市民手当の内容を検討する。

ドイツにおける新たな展開から、「生活保護の手前で支える」ことを目指してきた日本において、あらためて生活保護の利用促進と、支援の改善を検討するのに大きな示唆を得ることができる。とりわけ、指導指示とそれに従う義務、義務違反に対する保護廃止の検討に示唆することが大きい。

1 「信号連立政権」成立と市民手当法案の概要

(1) 市民手当連邦労働社会省案

7月20日にハイル連邦労働社会大臣が記者会見を行い、BMAS案の概要を説明した[BMAS,

² 市民手当法案に関しては、給付額の引き上げ、資産要件の棚上げ、制裁の見直しの三つが大きな論点となっている。給付額の引き上げについては、5月28日にハイル連邦労働社会大臣は記者会見で、これまでの5年に一度の基準額算出では、収入下位20%の世帯の消費を参照していたのを、下位30%に改め、それによって一人月額約40～50ユーロ、約10パーセント引き上げると述べていた[Gaugele, 2022]。ただし、公表された法案には基準額算出方式の変更は入っていない。その代わりに、年次改定で基準額を引き上げるようになった。5年に1度の再計算の間は、毎年、賃金と物価の動向をもとに年次改訂を行っている。2023年1月1日実施の年次改定では過去1年間の物価上昇だけでなく、直近のインフレ率を加味し、基準額を449ユーロから502ユーロに引き上げる規定が社会法典Ⅻに入った。

本稿は、資産要件の棚上げについて改正内容を確認したうえで、制裁の見直しの検討に重点を置く。資産要件に関わるこれまでの運用の詳細と、コロナ禍での改革の先取り実験についての詳細は、布川(2022)を参照のこと。

³ 連邦政府案は、協力期間(Kooperatinonzeit)を設定するなど、連邦労働社会省案からの変更点もみられるが、基本は変わっていない。変更が見られる部分については、次章において、下線を引いて示しておく。

2022a]。法案本体は、7月21日バージョンの案が8月9日に連邦労働社会省から公開された[BMAS, 2022b]。ハイルは7月20日の記者会見で法案概要を、改革の3つの目標に沿って説明した。(a)「安心と、人生の成果への尊敬」、(b)「新しい相互性、新しい信頼」、(c)「市民により友好的で、より非官僚的に」の3つである。ここでは、市民手当の狙いを明確にするため、法案を条文番号順に説明するのではなく、この3項目に沿って法案の主要な内容を紹介する。

(a) 安心と、人生の成果への尊敬

① 資産・住宅に関する猶予期間 (Karenzzeiten) の創設 (第12条) -

生活困窮者が安心して、尊厳を保って利用できるように、受給開始後2年間は資産・住宅に関する猶予期間を導入し、生活基盤を安定させる。猶予期間中、相当な資産(受給権者6万ユーロ、世帯員1名につき3万ユーロ追加)を有しない限り、要保護判定の際に考慮しない。また、自己利用中の住宅資産は、面積にかかわらず、資産考慮の対象から除外する。

また、猶予期間中、家賃と暖房費は、実費が認定される(第22条)

② 資産保有容認限度額 (Vermögensfreistellung) の改善 (第12条)

猶予期間終了後の資産保有容認額を増やし、資産審査を非官僚化し、簡素化する。預金等資産の保有容認額を一人当たり1.5万ユーロに拡大する。老後生活を支えるための私的保険契約は資産として考慮しない。保有が容認される住居は、従来よりも広いスペースを認める(戸建て140㎡、共同住宅130㎡)。自動車の適切性規制を簡素化し、一人1台の保有を認める。

③ 若者は労働が報われることを学ぶべきであり、生徒・学生・訓練生に対する休暇期間以外の収入認定除外額を 520ユーロに増やす(第11a条)。

(b) 新しい相互性、新しい信頼

① 協力計画 (Kooperationsplans) と信頼期間 (Vertrauenszeit) の導入 (第15条、第15a条、第15b条) -

従来の参入協定に代えて、受給権者と参入担当職員が共同で協力計画(第15条)を作成する。

—雇用エージェンシーは、稼得可能な受給権者と共同し、労働に参入するのに必要な個人の特性、職業能力、適性、強みと制約について測定する(潜在力分析)。

—潜在力分析をもとに、雇用エージェンシーは自治体実施主体の合意を得たうえで、稼得可能な受給権者との間で、協力計画を作成する。

- －協力計画は、目標とステップを定めるものであり、ジョブセンターが給付する職業訓練又は就労のための支援給付と、受給者に要請され受給者が最低限実行し証明する努力とを含む。需要共同体の構成員への支援給付も含むことができる。
 - －協力計画の締結をもって信頼期間（第15a条）が始まる。信頼期間中に義務違反があっても、給付減額にはつながらない⁴。受給者が正当な理由なく協力計画に定めた取り決めに従わない場合、信頼期間は終了する。ただし、信頼期間の最初の6ヶ月間は、この限りではない。
 - －信頼期間終了後に、雇用エージェンシーは、稼得可能な受給権者に対し、文書で法的効果を説明した上で、個人が行う努力、措置への参加、紹介された求人への応募等、協力義務を要請する。法的効果を持つのは参入計画ではなく、この要請文書である。
 - －要請後、稼得可能な受給権者が3ヶ月以内に要請された協力義務および協力計画に記載された取り決めに履行した場合、新たな信頼期間を開始する。
 - －協力計画が成立しないか、更新できない場合、雇用エージェンシーは、稼得可能な受給権者に対し、文書で法的効果を説明した上で、個人が行う努力、措置への参加、紹介された求人への応募等、協力義務を要請する。
- ② 調停機関（Schlichtungsmechanismus）の設置（第15b条）
- 協力計画の策定、実施、更新に関連して争いが発生した場合には、第三者による独立した調停機関を設置し、解決にあたる。
- ③ 包括的世話（Ganzhegliche Betreuung、コーチング）の制度化（第16k条）
- －コーチングは、複雑な制約が重なり労働市場からとりわけ遠い市民手当受給者の就業能力を根本的に向上させることを目的としている。
 - －雇用エージェンシーまたはそれが委託した第三者によって、包括的な世話（コーチング）を行うことができる。コーチングはアウトリーチベースで行われたり、雇用と連動して行われたりする。

⁴ 助言のための面談の約束を守ることは、参入担当職員と受給者の間の信頼できるコミュニケーションと協力のための前提条件であるということから、信頼期間中でも面談に欠席した場合は、第32条にもとづく報告懈怠として給付が削減される [BMAS, 2022b, S.45]。

ただし、参入担当職員と受給者の間のコミュニケーションは、信頼にもとづく協力の精神に基づき、非公式にかつ法的効果を受けることなく柔軟に行うことが可能であるとしている。

④ 給付削減の新規定（第 31 条、第 31a 条、第 31b 条、第 32 条）

標題を「制裁」ではなく、「給付削減」にかえる。

- －義務違反に対して、該当する基準需要額の30%を削減する。度重なる義務違反や報告を怠った場合の基準需要額削減は、30%を上限とする。住居費と暖房費は削減されない。
- －個別のケースで例外的な過酷につながる場合は、給付削減はない。
- －給付削減は、受給者がその後協力義務を果たすか、または義務を果たすと信頼できる形で宣言した場合に解除される。
- －従来の 25 歳未満への厳しい特別規制を撤廃する。ジョブセンターは、25 歳未満のために、減額時の助言や協力計画更新の支援を行う。

第 15a 条が新たに規定する信頼期間中（最初の 6 ヶ月間、その後は信頼期間終了まで）の義務違反には、給付削減は適用されない⁵。

なお、連立協定において法改正前に実施するとしていた制裁モラトリアムは、2022 年 7 月から実施されている。協力義務違反に対する制裁は 1 年間停止されている⁶。

⑤ 職業資格取得を通じた新たな活躍の場（第 3 条）

- －紹介優先原則を廃止し、短期就業のかわりに、職業資格に関連したさらなる職業訓練が可能になり、長期的な展望と、より持続可能な雇用を実現する。社会法典 II の法規制は、社会法典 III の法規制と一致するようになる。
- －必要に応じて、2 年ではなく 3 年の職業訓練によって職業資格を取得することを可能とする。
- －職業資格取得のための職業訓練に対し、期限を定めて月額 150 ユーロを追加支給する。
- －参入支援措置への参加に対し、月額 75 ユーロの市民手当ボーナスを給付する（第 16i 条）。
- －社会的労働市場は時限ではなくなる。これにより、社会保険料加入義務の雇用を通じて、労働市場から著しく離れた人たちの社会参加が可能になる。（第 16i 条）
- －差別撤廃の行動原則により、高齢者のための特別規定（第 53a 条第 2 項）は廃止される。また、老齢年金の繰り上げ受給義務も廃止される。

⁵ 信頼期間であっても、第 32 条報告義務懈怠にもとづく給付削減は行われる。

⁶ 制裁モラトリアムは、2022 年 2 月 28 日に公表された連邦労働社会省案では、すべての制裁（法第 31a 条、第 32 条）を、2022 年末まで停止するというものであった。連立与党内の協議の結果、7 月 1 日から実施されたのは、第 31a 条の義務違反に対する制裁を 1 年間（2023 年 6 月末まで）停止する、第 32 条の報告懈怠による制裁は停止せず、2 回目以降の報告懈怠に対して、基準給付額の 10%を限度に制裁を課すというものである。

モラトリアムは、制裁全体を停止するのではなくだったが、第 31a 条を停止する、削減額上限を 10%とするものであり、後述の連邦憲法裁判所が 2019 年に提起した以上の画期的な制裁抑制である。

(c) 市民に、より友好的で、より非官僚的に

ー 僅少限度額 (Bagatellgrenze) の設定 (第40条第1項)

行政の負担軽減を目的として、費用償還の僅少限度額 (50 ユーロ) を導入する。

これによりジョブセンターは、年間110万件の事務から解放される。1件あたりの処理時間は推定32分で金額に換算すると、年間約4100万ユーロに相当する実務を節約できる。

ー 自宅を離れて生活する場合のジョブセンターへの報告をなくす

ー リハビリのための給付金の簡素化

ー デジタルアプリケーションの活用

(2) 新制度の基本原則・性格

法案にはこれまでメルケル政権 (2005-2021) において社民党の連邦労働社会大臣が進めてきたハルツIV改革の取り組み (パイロットプロジェクトや法案準備) が大きく反映している。「メルケルIII」 (2009-2013) を除く「大連立」政権において、社民党が連邦労働社会大臣ポストを占めてきた (シヨルツ: 2007-09年、ナーレス: 2013-2017年、ハイル: 2018年-)。改革案の中間まとめとして、2019年には連邦労働社会省として提言を提出している [BMAS, 2019]。そこではすでに「信頼文化」を強化するため、住宅に関する適切性審査を2年間棚上げする「2年間の猶予期間」を提案している。また、参入協定は、「複雑かつ矛盾する機能から実施困難になっている」として、協同アプローチを強化した「統合予定表 (Integrationsfahrplan)」に変えることも提案していた。

連立3党が市民手当で合意に至った経緯や各党の政策背景については別稿で検討したい⁷。

税財源の公的扶助制度である市民手当で顕著なのは、ミーンズテストの2年間棚上げという補完性原則の大胆な緩和である。順調に生活していた人が何等かの危機的状況に陥り、所得が減少して最低生活保障給付の受給が必要になった際に、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ことが、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。それが制度利用を抑制してきた⁸。コロナ禍での自営業者やフリーランスを対象とした実験的取り組みをもとに、補完性原則が大きく見直されることになった。申請にあたっては、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。猶予期間を設定することによって持ち

⁷ 市民手当は連立与党の自由党 (FDP) が使い始めた用語である。自由党は給付付き税額控除としての「自由な市民手当」を提起してきた。緑の党は、協力義務と制裁なし、要扶助性のみを要件とする Garantiesicherung の創設を求めている、

⁸ 基礎保障を受給できるのに受給していない「非利用 (隠れた貧困)」の比率は56%である。持ち家の場合は92%、自営業者は87%と非利用率が著しく高いことについては布川 (2022: 141)。

家所有者など「非利用」だった人が、最低生活保障制度を安心して尊厳を失わずに受給できるようになる。賃貸住宅に住む人の家賃・暖房費の給付額と実額との間のギャップが解消され、住み慣れた住居に住み続けることができる⁹。公的年金の適用対象外である自営業者にとって、私的年金が資産とみなされなくなるこの意味は大きい。この点は先に指摘した通りである。

労働中心原則は堅持されている。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¹⁰。要扶助性克服・軽減のため、受給者の個人の責任とイニシアティブを強化することと、そのための「支援と要請」原則も堅持されている。受給者に協力義務を要請し、義務の不履行に対しては給付削減を行う。ただし、同じ目線の高さの助言・支援と信頼関係が改革のキーワードになっている。制裁という言葉を使うのをやめ、給付削減の上限を規制し、期間を柔軟にし、若者への厳しい制裁は撤廃している。法案に対して各団体から評価が提出されているが、ここが評価の分かれ目となっている¹¹。本稿は、次章以下、検討の重点をここに置く。

実施体制の枠組みの変更はない。給付実施主体は、連邦（雇用エージェンシー）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（gE）で運営することに変わりはない。雇用エージェンシーに関わる運用の改善は多々提起されているが、自治体による福祉的支援策の抑制的な運用をどう見直すかは示されていない。

2 協力義務と義務違反の法的効果（制裁・給付減額）

まず（1）で、協力義務と制裁・給付減額に関する現行規定を確認し、（2）でそれに対して2019年連邦憲法裁判所が下した判断と、提起した内容を検討する。

そのうえで、（3）でジョブセンターの現場の参入支援の実態がそもそもどのようなものであったのか、これまでの調査をまとめ、改善が必然であることを確認しておこう。

⁹ 家賃及び暖房費のギャップについては、同上（2022；143）を参照。

¹⁰ 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（2020）を参照のこと。

¹¹ 法案審議に向けた福祉、労使、自治体、法律専門家など関連団体や個人からの33件におよぶ見解・意見表明を、連邦労働社会省が公開している。法案に対する意見分布がわかる。<https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/Buergergeld/buergergeld.html>（2022年11月18日）

(1) 現行の協力義務及び制裁規定

求職者基礎保障は、「支援と要請」を原則とし、第2条において、「稼得可能な受給権者は、労働への参入のためのあらゆる措置にアクティブに協力しなければならない、とりわけ参入協定を結ぶ。一般労働市場における稼得活動が当面不可能な場合、稼得可能な受給権者は、自らに提供される期待可能な就労機会 (Arbeitsgelegenheit) を受け入れなければならない。」と協力義務を規定している。参入協定を結び、それに規定された労働参入支援措置¹²を受け入れ、アクティブに参加することを、協力義務 (Mitwirkungsobliegenheit) として課しているのである。同じ義務と訳すが、Obliegenheit は、Pflicht と違い、干渉の度合いは低く行為を強制できないが、義務違反の結果は劇的で受給権の喪失をもたらす義務である。

受給者が法的効果について書面で教示されていたにもかかわらず、第31条に定める協力義務違反や就労拒否を行うと、第31a条、第31b条に従い、制裁としての給付削減が厳格に行われる。協力義務違反をはじめとする義務違反に対する制裁は、初回の義務違反に対して、生活保障基準需要額の30%を減額、義務違反が繰り返された場合は60%が減額され、さらなる義務違反では失業手当Ⅱ (生活保障基準需要及び住居暖房費) が完全に減額される。また、25歳未満の稼得可能な受給権者に対しては、最初の義務違反に対して、生活保障基準需要は全額減額され、住居及び暖房費だけが給付され、二回目の義務違反で、住居及び暖房費も全額減額される。

なお、ジョブセンターとの面談に欠席するなどの報告義務違反に対しては、第31条に定める義務違反とは別に、第32条「報告の懈怠」で基準需要の10%減額を定めている。

(2) 2019年連邦憲法裁判所判決が提起した課題

(a) 判決の内容

これに対し、協力義務違反による給付削減は基本法に反するとの訴訟が起こされた。2019年11月5日に連邦憲法裁判所は、協力義務を正当な理由なしに果たさない場合、最低生活保障のための金銭給付を削減するという立法者の判断を合憲としたうえで、比例原則に沿っていない3点について、違憲とした [Bundesverfassungsgericht, 2019]¹³。①協力義務違反を繰り返した場合の基準需要額の30%を超える削減、②例外的な過酷を伴った削減、③一律に3ヵ月とする削減、この3つを違憲としたのである¹⁴。

¹² 労働参入支援措置とは、第14条から第16i条までの労働参入給付のことである。ここで就労機会と特記されているものは第16d条のことであり、「1ユーロジョブ」と呼ばれている。

¹³ 訴訟の経緯や判決内容を検討したものとして、和田 (2020)、木下 (2020) がある。

¹⁴ この判決を受け、連邦雇用エージェンシーは、①減額は基準需要額の30%を超えない、②例外的な過酷をもたらす場合は削減を実施しない、③減額の期間については受給者の反応をみて弾力的に対応する、という運用の変更を行った (Bundesagentur für Arbeit, 2019)。

判決は、後置性原則・補完性原則を設定することを合憲とし、受給権者に協力義務と制裁を課すこと自体は合憲とした。本稿は、その際、連邦憲法裁判所が、協力義務についてその特性をどうとらえ、何を提起したかに注目する。判決は制裁の結果として最低生活費をどこまで減額できるかを問題にただけではなく、協力義務の要請と支援の在り方にも課題を投げかけたのである。ここに2019年連邦憲法裁判所判決のもう一つの意義を見ることができる。

なお、協力義務違反（第31条第1項第1文）と異なり、期待可能な就労の拒否（第31条第1項第2文）については、判決は、それをもって要扶助性なし・受給権なしと判断し、給付しないとストレートに決定することを認めている（以下、引用元は判決文の欄外番号・Rnで示す）。

「したがって、給付受給権者が、提供された期待可能な仕事に就いて収入を得ることによって、尊厳ある生存を実際かつ直接的に確保することを自らの手で行えるなら、これは異なる（社会法典Ⅱ第31条第1項第2文）。その場合、収入や資産を現に保有しており、期待可能に使用できるのであり、出発点において、要扶助ではない状態と比較される。実際に生計を確保できる社会法典Ⅱ第10章の意味において期待可能な就労が、社会法典第2編第31条第1項第2文の意味において正当な理由なく故意に拒否された場合、たとえ客観的に就業の妨げとなり得る個人の状況の特殊性を示す可能性が手続き中にあったとしても、給付が完全に取消されることを正当としなければならない。」（Rn.209）

就労拒否を直接の受給要件とすることができるということである。これをもとにCDU／CSUの州労働相から、制裁として100%の給付削減を求める動きがでてくることになる¹⁵。

また、同判決は、第31条第2項にもとづく給付削減や、第32条報告懈怠に対する給付削減については検討の対象としていない。

（b）協力義務義務付けとその法的効果の根拠づけ

判決は、協力義務の義務付けを、後置性・補完性と関連付けた義務付けと、直接の義務付けとの2つの視点から根拠づけている。

判決によれば、基本法は、後置原則・補完性原則を設定すること、すなわち、自らが生存を確保するのを優先させ、それができない場合にのみ、生活保障給付が利用可能とすることを妨げるものではない。そこでは社会国家の広範な裁量も認められている。判決文は以下のとおりである。

¹⁵ 2020年2月3日のノルドライン・ヴェストファーレン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、メクレンベルク・フォアポメルン州4州労働大臣共同声明。

「基本法は、市民の一般的な基本的義務を認めていない。人間の尊厳は、特性や社会的地位、業績に関係なく、所与のものとして保障されている。全ての人が自らの意思で利用できるものである。・・・しかし、基本法は、立法者が尊厳のある生活を保障する社会給付の利用を後置原則 (Nachranggrundsatz) の対象とすること、すなわち、自らが生存を確保するのを優先させ、それができない場合にのみ、利用可能とすることを妨げるものではない。」 (Rn.123)

「後置原則を決定することにより、立法者は、基本法第20条第1項の社会国家の原理を形成する。・・・立法者は国家の社会的目的を追求する方法と手段を決定する広範な裁量権を有している。・・・立法者は『補完性 (Subsidiarität)』の考え方を追求することができ、それによって自己の努力を、国家の扶助に優先させる可能性を有するのである。」 (Rn.125)

逆に言えば、後置性原則・補完性原理を満たしていないなら、要扶助ではない状態だとして、給付を認めないことが正当とされるのである。

その上で、立法者は、後置性原則にもとづいて、資産の活用など利用可能な資源の優先的活用を義務として課すだけでなく、協力義務の遂行をもとめることができるのである。

「立法者は、収入、資産または第三者の贈与という現在利用可能な資源を優先的に活用する義務を課すことによつてのみ、後置原則を強制するのではない。基本法は、また、立法者が、国の社会保障給付を請求する者に対し、自身の要扶助性を自ら克服するために積極的に協力すること、そもそも援助の必要性が生じないようにすることを求める決定をするのを妨げるものでもない。」 (Rn.123)

判決によれば、社会法典Ⅱの協力義務規定は、協力義務を直接義務づけるのではなく、協力義務を後置原則に対応したものとして義務付けている。

「社会法典第2編第31条第1項に規定された協力義務は、後置原則 (上記 Rn.123) に対応している； 協力義務は、社会法典第2編第2条1項1文の要請の原則を具体化している、これによれば、稼得可能な要援助者は、要扶助性を終了又は軽減するためにあらゆる可能性を尽くさなければならない。」 (Rn.140)

他方で、判決は、後置性と関連付けることなく、協力義務それ自体を直接強制することもできる、義務を果たさない場合は厳しい制裁を課すことができると、もう一つの解釈の可能性を示している。協力義務を直接の要件とすることができるということである。

「立法者は、比例した協力義務それ自体を強制することもできる。」 (Rn.129)。

「立法者は、周知の期待可能な協力義務を正当な理由なく果たさない場合、自らの要扶助性を克服するための協力を遂行するために、厳しい制裁を規定することができる。」(Rn.130)

給付削減は、尊厳ある生存を保障する基本法と両立する。ただし協力義務違反に関する限り、給付削減が基本法と両立するのは、間違った行為を抑圧的に制裁するのを目的とするのではなく、要扶助性の回避という目標に沿った協力義務遂行に役立つ場合である。個人の権利を著しく侵害する制裁が正当化されるのは、当事者の要扶助性克服のための就労行動に肯定的な影響を与える場合のみということになる。

「困窮者は尊厳ある生活を営むための需要を満たす手段を失うことになる。しかし、給付削減は、尊厳ある生存を保証する基本法と両立し得る、それが、間違った行為を抑圧的に罰することを目的としたものではなく、協力義務を遂行するためのものであり、協力義務が要扶助性を回避し克服するために役立つのであるならば、基本法第 20 条第 1 項とあわせて第 1 条第 1 項の要件を満たすことが可能である。」(Rn.131)

ただし給付削減は国の生活保障義務に明らかに抵触するものであり、給付削減の場合、比例性が厳格に適用されなければならない。

「ただし、比例性の厳格な要件が適用される。協力義務を履行するために生活保障費を削減することは、基本法第 20 条第 1 項と合わせて第 1 条第 1 項の国の生活保障義務に明らかに抵触するからである。・・・立法者は、・・・基本権に基づいて困窮者が受けるべき給付を停止し、その結果、例外的に負担を課しているのである。」(Rn.132)

ここで削減によって受給者が被る負担は、何に比例しないといけないかという、要扶助性を克服するという目的の達成に比例しなければならないのである¹⁶。

「給付の削減が比例しているといえるのは、当事者の負担が、要扶助性を克服するという正当な目的の実際の達成と比例している場合、すなわち、稼得労働を通じて尊厳ある生存を自らで確保することと比例している場合のみである。・・・これは特に、当事者が自らの期待可能な行為によって国家給付の削減を回避し、自らの生活を保障する給付を再び確保するのが実際に可能であることを前提としている。」(Rn.133)

¹⁶ 制裁は、制裁を受けた者の労働市場への参入に否定的な影響を与える場合は、正当化されないということである。トブシュラの最新の研究は制裁・給付削減が、当事者のモチベーションや協力意欲にプラスの影響を及ぼさず、逆に、人々を威嚇し、スティグマを与え、健康状態を悪化させていることを示している [Tobusch et al., 2022]。

協力義務を課すことは、基本法上問題となるわけではないが、それが稼働労働への参入・要扶助性の克服を直接的または間接的に目的とし、その達成に比例しているかが問われるのである。

「社会法典第Ⅱ編第31条第1項における協力義務の規定に対して、基本法上の異論はない。そこに規定されている協力義務は、・・・自己の稼働能力その他の活用によって、自己の要扶助性を克服することを目的としている。こうした協力義務は、自らの収入を自ら得ることを直接の目的としており、基本法上異論はない。このことは、その遂行によって直接的に収入を得ることはできないが、間接的に労働への参入、ひいては要扶助性の克服に関連する義務についても当てはまる。(Rn.141)

目的に即さない協力義務を課すことは、違憲となる。保護・矯正や教育のためであってはならない。

「基本法に違反するのは、稼働労働に再びつくことに間接的にも一致しない協力を求めることである。協力義務は、実践において、保護 (Bevormundung)、教育 (Erziehung) や矯正 (Besserung) に濫用されてはならない。」(Rn.141)

判決は、後置原則をもとに、協力義務として何をどこまで義務付けられるか、また、義務違反に対して、どのような法的効果を規定できるかについて慎重に検討し、それが稼働労働に就くという目的に一致しているものであることを繰り返し強調している。

留意すべきは、同じ後置原則にもとづくとしても、協力義務は資産の活用とは全く違った側面を有していることである。それは、自己決定権に関わる問題だからである。判決は、国家がパターンリズムの立場から、「理性の主権 (Vernunftthoheit)」として、人格の発達や矯正のために協力を義務付けることを、人間の尊厳と自己決定の尊重の視点から明確に否定している。

「これに対し、このような協力義務の正当な目的は、自己の人格の発達を促進することであると見ることはできない。このようなパターンリズムは、基本法とは異質である。

基本的権利を有する者に対して国家機関が「理性の主権」を持つことはない。むしろ、基本法は個人の自律的な自己決定の尊重を要求している。しかし、それは、無力な人間をただ放置することではない。基本法第1条第1項は、自己を理解し、自己の個性を自覚している人の尊厳を保証する。国家による保護や矯正の試みに向けられた協力義務は排除する。」(Rn.127)

協力義務は、個人の行動の自由を制限するのであり、基本法に照らして正当とするには、正当な目標を追求しつつ、義務として課される労働参入措置が比例性の要件を満たしていなければならない

い。制裁による減額が比例性原則に即していなければならないというだけでなく、協力義務そのものが比例性原則を満たしていなければならない。ここが判決の要点である。

「しかし、協力義務は、それに伴う制裁とは関係なく、当事者の行動の自由を制限するものであり、基本法上の正当性を必要とする。立法者が、稼得就労を通じて、人々が自らの要扶助性を回避または克服することを保障するという正当な目標を追求する場合には、協力義務は、比例性の諸要件、すなわち、適正である、必要である、期待可能である、という要件を満たしていなければならない。」(Rn.128)

連邦憲法裁判所は、国家の保護義務に関する 2021 年判決 [Bundesverfassungsgericht, 2021] では、国家機関が「理性の主権」として市民の一定の態度や活動を平均的な選好から逸脱していると判断し、不合理とみなし、基本的人権保持者の意志を無効とすることはできないことを確認している (Rn.72)。何が本人にとって「最善」であるかを、本人の自律的判断に代えて国が決めることは禁じられている (Rn.73)。これと共通する見解を 2019 年判決において見ることができる。

確認すべきは、協力義務を要請する場合は、間違っただけの行為を抑圧的に罰するためであってはならず、また、パターンリズムにもとづいてその人の態度を改めさせる、ふるまいを改善させるということを目指してはならないのである。協力義務の要請は自己の稼働能力の活用によって要扶助性を克服することに直接または間接的に資するものでなければならない。ただしその際、自己決定が優先されるのであり、立法者が基本的人権保持者に協力義務を要請する場合は、協力義務は当事者の行動を制限することになるので、厳格な比例原則に拘束されることになる。義務として課される労働参加措置は、適正であり、必要であり、期待可能でなければならないのである。

これは、連邦憲法裁判所の制裁に対する従来の見解、すなわち 1995 年 5 月 17 日連邦行政裁判所判決との違いを生み出している。これまでの自助努力の手助けのための教育的措置という制裁の法的観念は、パターンリズムの要素を含んでいたのである。

連邦憲法裁判所判決のこうした協力義務に関する指摘は、ジョブセンターに大きな変化を求めることになる。

次章では、ジョブセンターの現状、すなわち、参加協定にもとづく支援と要請の実態を確認しておこう。

3 参入協定にもとづく支援と要請の実態

ハルツ改革は、労働市場政策における活性化対策を強化した。稼得可能な受給者は受動的な受給者ではなく、ジョブセンターの担当者とともに参入プロセスを形成するのである。そのために導入されたのが、「参入協定 (Eingliederungsvereinbarung)」であった。(社会法典Ⅱ第15条)。

参入協定は、潜在力分析をもとに、求職者が協力義務として、どのような努力をするか、どのような頻度で努力の証拠を提出するかを規定し、他方で、ジョブセンターとして、受給者が稼得就労先を確保するためにどのような支援措置を提供するかを規定する。

参入協定は、求職者とジョブセンターの間の公法上の契約であり、6ヶ月ごとに更新され、定期的に見直される。受給権者が参入協定に署名しない場合、ジョブセンターは、行政行為によって参入協定の内容を有効とすることができる¹⁷。なお、3歳未満の子どもを持つ親や介護に従事している者の場合、また、すでに稼得労働についている場合などは、参入協定を結ぶことは自由である。

以上が現行の規定であるが、では、参入協定はどの程度、どのような内容で締結されているのか、それによる協力義務の要請と支援の実態はどのようなものになっているのだろうか。

(1) 連邦会計検査院による調査 —参入協定の実態

連邦会計検査院は、参入協定の運用に大きな問題があることを2016年、2018年と繰り返し指摘し、改善を求めてきた。2018年に公表されたジョブセンターに対するサンプル調査結果報告が示した実態は以下の通りである [Bundesrechnungshof, 2018]。

それによれば、625件のサンプルのうち、参入協定が欠けている、もしくは、参入協定に誤りがあるケースを合わせると、60%に及んでいる。

参入協定が全く存在しないのが69件、適正な参入協定が存在しない、すなわち参入協定の有効期限が満了していたり、受給者の合意のない行政行為としての参入協定にすぎないのが113件、合わせて182件 (29.1%) に本来の参入協定が欠けている。参入協定を結んでいないケースのうち、育児のためなどと参入協定を結んでいない理由を示しているのは23件にすぎない。その他は参入協定を結んでいない特別な理由が示されていない [ebd., 10-11]。

参入協定の内容が不適切・不完全で誤りがあったのは、有効な参入協定である443件中、220件にのぼる。誤りがある比率は、調査対象全体の35%であり、有効な参入協定があるケースのうちの実に半分、49.7%である。

¹⁷ 2011年法改正まで、参入協定締結拒否は制裁の対象となっていた。法改正以降、受給者の合意は必要なくなった。

支援の側面で誤りがあったのは、443件中61件（16%）である。うち14件（3.2%）は、ジョブセンターによる支援が記述されていない。なぜジョブセンターが参入支援を考慮しなかったのかは不明である。57件（12.9%）は、ジョブセンターが提供する支援が曖昧にしか表現されていない（例、「ジョブセンターは助言のために存在します。」とだけ記載）[ebd., 15]。

要請の側面で誤りがあったのは、443件中183件（41.3%）で、要請に関する記述がないか、具体的ではない。15件（3.4%）は、ジョブセンターが受給者に何ら努力を要請していない。168件（37.9%）では、ジョブセンターは受給者の努力を具体的に定めておらず、受給者がどのような頻度で、どのような形で努力をしなければならないかが示されていない（例、「必要ならジョブセンターに連絡してよいです」との記載）。ジョブセンターは、集中的な統合支援が必要な人には個別ニーズに応えなければならないが、64件（14.4%）ではこうした対応がとられていない [ebd., 15-16]。

締結手順と更新においても問題がある。ジョブセンターは、参入協定を結ぶ前に、稼得可能な受給者の潜在力分析を行い、ニーズを把握しておくことが求められる。しかし、443件中54件（12.2%）は潜在力分析が行われていない。参入協定の93%は有効期限を6か月以上、ほとんど（348件）は、無期限としていた。ジョブセンターは、参入協定の内容を6か月ごとに見直し、更新しなければならないが、132件（29.8%）はこれが行われていなかった [ebd., 18]。

フォローアップにも問題が見られる。有効な参入協定を結んだ443件中60件（13.5%）は、雇用可能な受給者が合意した義務を果たしたかどうか、ジョブセンターによるフォローアップがなされていない [ebd., 18]。

このように、支援と要請の土台となる参入協定の実態は、参入協定締結前の手続き、締結した内容、さらにフォローアップに至るまで、非常に問題のある状況であった。現場の実態は、参入協定にもとづいて支援と要請が行われている状況ではないことは明らかである。会計検査院は、このサンプル調査結果は全国のジョブセンターに共通する問題であり、「先の監査（2016年：引用者）で連邦雇用エージェンシーが約束した参入協定締結率と品質を向上させるための対策が・・・不備を防いだり、減らしたりすることができていない。したがって、もう一度指導や監督措置を繰り返しても、エラー率60.6%を減らすことができるかについては強い疑念を持っている」と断言し、「長年にわたる参入協定の実施上の欠陥に鑑み、現在の形態の参入協定が稼得可能な受給権者の労働市場への統合と要扶助性の克服を効果的かつ経済的に実施する適切な手段であるかどうかを再検討すべきである」と結論付けている [ebd., 20]。

調査をもとに、会計検査院は、全ての稼得可能な受給権者と参入協定を結ぶという原則を放棄し、「任意規定」とし、それによって得られた時間的余裕を集中的な支援や受給者とのコンタクトの頻度

を高めることに使うべきであると提案している。そのうえで、参入協定を締結する場合は、潜在力分析結果を生かして個別化し、また定期的に更新しなければならないと指摘している [ebd., 20-21]。

(2) 労働市場・職業研究所 (IAB) による調査 — 支援と要請の実態

連邦雇用エージェンシーの付置研究機関である労働市場・職業研究所 (以下、IAB) は、参入協定とそれにもとづく「支援と要請」の実態について、現場の支援担当者を対象とした調査を積み重ね、現状を明らかにし、改善に向けた課題を提言してきた。

2011年に公表されたシュッツらによるジョブセンター職員へのインタビュー調査の結果は、IABによる2つのプロジェクトの知見をまとめたものであり、参入協定の実施上の問題を明らかにした [Schütz et al., 2011]。

それによれば、共同の目標設定プロセスにもとづく共同作成が実施されておらず、受給者の状況に個別に適合した協定となっていない。ジョブセンター職員が作成した文書が受給者に提出され、そのまま受給者の署名が行われていた。また、協力義務違反の法的効果について受給者に説明されていることはほとんどなかった。

参入協定における支援と要請の関係のバランスが取れておらず、参入協定がジョブセンターと基礎保障受給権者との間の権力の不平等を強化しているというのがこの調査からの結論である。

2016年に発表されたファン・デン・ベルグらによるIAB調査は、受給開始前または受給開始直後の早い時期に参入契約を締結するという運用が、労働市場への持続的統合にとって特に意味を持つものではないことを明らかにした [van den Berg et al., 2016]。

2020年に発表された「協力義務が支配的である」という表題のIABのゼングハースらによる調査結果は [Senghaas et al., 2020]、ジョブセンターの紹介担当者のグループディスカッション及びオンラインアンケートから、以下の点を明らかにした。

紹介担当の多くの職員は、「要請」原則にもとづき、受給者個人の努力を要請するために、参入契約を活用している。「参入契約は個人の努力を示すのに役立つ」、「努力不足の場合、失業給付Ⅱを削減できることを重視している」のである。なお、「実際に失業給付Ⅱを削減する必要はない」のであって、「協力義務違反の法的結果を教示することによって、ジョブセンターからの要請を強調できる」のである [ebd., 2-3]。

他方で、紹介担当者の一定数が、「参入契約はジョブセンターの支援を明示するのに役立つ」と評価している。交通費、託児費、求職活動費などの支給についても具体的に参入契約に規定することで、ジョブセンターによる支援の透明性を高め、受給者に安心を与えることができるとみている [ebd., 3]。

参入協定は制裁の手掛りにも、支援の手掛りにもなるという両義的な性格を反映し、現場の担当

者はその機能を両義的に理解していることがわかる。参入協定の締結は、ジョブセンターの職業紹介担当者にとって矛盾をはらんでいるのである。一方で、義務違反による制裁への争訟にそなえた文書として活用されつつ、他方では、個々のケースの支援のための協定ということになっている。

ただし、受給者側にとってどうかと言えば、受給者が参入協定の内容を理解していると肯定的に評価する職員は少ない。多くの紹介担当職員は、受給者は参入協定をそもそも読んでいないとみている。争訟が起こることに備え、ジョブセンターの側の法的対応措置として、義務違反の結果を予め明示する必要があり、参入協定は時間の経過とともに制裁・給付削減に関する法的な説明の分量が増えた。受給者の側にとって、参入協定は長くて難解な書類となってしまった。紹介担当者の言葉によれば、参入協定は法的結果を念頭に置いた「弁護士が弁護士のために書いた」ものなのである [ebd., 4]。

受給者の多くにとっては、法的な難解な説明書であり、そもそも読んでいないし、理解してもない。支援の側面があるとは思いつかないというのが実態である。

紹介担当者の多くにとって、参入協定の締結が重要なのは、就労意欲に欠ける受給者に対してである。この場合、参入協定は支援のためではなく、制裁を行う上で法的確実性を担保する手段である。意欲に欠ける受給者に協力義務を強調し、協定に従わなかった場合に協力義務違反として給付が減額されることを教示し、それをもって協力義務の遂行を促す手段なのである。紹介担当の大多数は、現在の参入協定は、就労意欲の高い人、ドイツ語能力が低い人、健康上の制約がある人にとって、意味を持たないと評価している [ebd., 5]。

同時に、調査は、支援という視点において、紹介担当者が受給者と信頼関係を築き、良好な協力関係を築くために、面談の活用を重視していることを明らかにした。とりわけ初回面談が重要である。

「最初の面談で、信頼関係を築くことが非常に重要である。なぜなら、最初の面談で、お互いに協力しているのではなく、敵対していることを伝えてしまうと、それから先を台無しにしてしまう。・・・ 信頼にもとづいてのみ、受給者は就労を阻害する個人的な制約、不安定な個人的状況を伝える」のである [ebd., 5]。

調査結果をもとに、ゼングハースらは、「受給者の参加を得て参入協定を共同開発することで、受給者の協力する意志を高め、労働市場への参入に有利な動機付けの条件を作り出すことができる」のに、「求職者と紹介担当者が、知識や権力といった資源を不公平に配分された状態で出会うため、協力的な方法で合意を形成することが問題となる・・・ この構造的な非対称性が、“同じ目線の高

さ”での交渉を難しくしている。」とし、「義務違反の結果が大きなスペースを占める現在の形では、参入協定はこの構造的な非対称性を強調する傾向がある。そのため、協調的な交渉は難しい」と結論付けている [ebd., 8]。

その上で、ゼングハースらは、以下の2点を改善課題として提起している。

「参入協定の改革の出発点としては、参入協定の締結時期や協定の内容に関して、紹介専門家がより自由に行動できるようにするなど、参入協定の利用をより柔軟にすることが考えられる。第二に、参入協定を、矛盾する機能から解放することを可能にしなければならない。ジョブセンターが提供する支援に関する協力にもとづく透明性のある文書と、制裁の法的根拠となる文書とは別にすべきである。」 [ebd., 8]。

IABは、これらの研究成果をもとに、IABとして、参入協定の改善に向けて、2020年4月時点で3点の改善課題を提起している [IAB, 2020, 10]¹⁸。

[IABの観点からすると、参入協定の改革の出発点は、一方では協定の意味を透明化し、目標設定のプロセスに求職者を参加させるための手続き的な変更である。

さらに、参入協定の締結時期や内容に関して、紹介担当者がより自由に行動できるよう、契約の適用をより柔軟にすることも考えられる。

最後に、矛盾する機能の多重性から解放することである。これは、一方では支援に関する透明性のための機能と、他方での制裁の根拠となる文書を分離することで実現できるだろう。]

IABは、連邦憲法裁判所の判決を意識してか、ゼングハースらの2つの提起に加え、第一に、目的と内容について、受給者本人の参加を保証する手続き的な変更を行うことを加えている。協力義務と自己決定権の関連から、当然である。そのうえで、第二に、参入協定の締結を受給開始直後に限定するのではなく、弾力的にすること、協定の内容を柔軟化することを提起している。第三の提起は、参入協定と、制裁の法的根拠となる文書とを分けることである。

(3) 参入協定と協力義務要請の実態のまとめ

参入協定の締結状況は半分以下であり、そもそも締結されていないし、締結されていたとしても

¹⁸ IABは、制裁がもたらす効果についても検証を進めてきた [Wolf, 2021]。それによると、制裁圧力により、事前に義務違反を防ぎ、事後には義務履行を促進する効果がみられるが、長期的にみると、給付額が減額された人は、そうでない人よりも低賃金職に就くというマイナスの影響を与える。さらに、給付額減額は、生活環境に深刻な影響を与え、労働市場からの完全な撤退といった逆効果も引き起こしかねないのである。これらは2019年判決を受けて制裁の運用が変更される前の厳しい制裁に関するものがある。法案にはこれらの検証結果が反映されている。

内容が正確ではないというのが実態であった。締結されていたとしても、参入協定は制裁のための書類となっている。参入協定にもとづく協力義務要請の現状は、2019年判決が求めた水準からは大きく乖離している。そもそも対等な関係ではない中で、受給者本人の決定への参加が欠けており、自己決定が尊重されているとは言えない。要請の目的は、稼得活動に参入して要扶助性を除去・減少させるのに、直接、間接的に貢献するという、本来の目的とはかけ離れている。

ジョブセンターが受給者に適切な要請ができていないということは、受給者に即した適切な支援ができていないということである。言葉を変えれば、ジョブセンターが受給者に対し目的に沿った適切な就労支援措置への参加を要請し、目的に即した効果を上げるということは、受給者の側からすれば、自分にとって適切な支援を受けて、効果を上げるといふことなのである。これができていないことが如実に示されたのであった。

4 市民手当法案の考察・評価 —制裁・給付削減・協力義務・参入計画—

連邦憲法裁判所による指摘事項を検討し、連邦会計検査院とIABが明らかにした実態とそれをもとにした改善提案を整理してきた。これらが市民手当法案にどのように反映しているのか？

(1) 給付削減規定

法案は、制裁という言葉がなくし、給付削減という表現になっている。義務違反に対して制裁をするのではないとした。連邦憲法裁判所2019年判決が反映したといえよう。

給付削減の水準は、判決に沿って、基準需要額の30%削減を限度とした¹⁹。最低生活費を割り込むことにはなる。ただし、家賃暖房費は削減されず、受給者をホームレス状態に追いやるほどの制裁を科すということではなくなる。削減の影響が過酷になるかどうか、個別に、生活実態を踏まえて判断することになる。制裁が当事者の生活に与える悪影響は限度づけられることになる。

ここで確認すべきは、第一に、市民手当では、協力義務違反はもとより、就労忌避を繰り返しても、受給権を取り消されることはないことが法文上確定した点である。受給者に要請する義務は、受給要件としての義務ではない。義務違反に関わらず受給権は継続する。義務違反の法的効果は、受給権の否定ではなく、制裁でもなく、一定限度内の給付減額の問題なのである。市民手当法案は、協力義務や就労義務を受給要件化することを明確に拒否したのである。

¹⁹ 2022年7月1日からの制裁モラトリアムによって、1年間、協力義務違反は問われていない。市民手当が施行されてもモラトリアムが終了する2023年6月末日までは、モラトリアムが続き、協力義務違反による削減は停止し、削減額の上限も10%である。7月1日以降、協力義務違反による削減が復活し、削減額の上限も10%から、30%になる。

第二に、削減に至るまでにハードルが設定された点である。以下で見るように、給付削減に手順と時間をかけることになる。一度の協力義務違反で給付が機械的に削減されることはなくなる。義務違反で給付額削減となるのは受給者のケース・バイ・ケースの生活実態にもとづく過酷性の個別検討を経た上で、過酷とはならない例外の事例ということになる。また、給付削減を受けたとしても受給者が意思表示をすれば、すぐに給付削減は撤回される。受給者にとって、制裁・給付削減で脅かされる度合いは大きく軽減する。

制裁と支援は表裏一体であるが、制裁の側面にのみ目が向けられてきた従来の運用を大きく変えることになる。

(2) 参入計画と信頼期間

支援と要請のプロセスに何が加わり、どこが変わるのか？プロセスを追って確認しておこう。

—まず、参入計画の前提としての、受給者の潜在力分析については、強みだけでなく、ソフトスキルも反映するようにし、問題点を明確にし、支援のニーズをジョブセンターと受給権者の相互が把握できるようになる。

—潜在力分析をもとに、参入計画を一定の時間をかけて両者の共同で作成する。最初の面談で参入計画を策定するというような無理な運用はなくなる。

—参入計画は法的効果を伴うものではないので、受給者は威嚇を受けることなしに、内容について意見を反映させることができ、作成プロセスが、ジョブセンターと受給者相互の共同決定となる。合意が難しければ、第三者による調停を受け、第三者の目から、過大な要請や、過小な支援を見直すことができる。これらによって、ジョブセンターと受給者が同じ目線の高さで、先の見通しと、具体的なプロセスについての合意をつくり出すことができるようになる。

—参入計画が策定されると、信頼期間が始まる。相互に信頼しあう関係であり、6か月間は協力義務違反に対する給付削減は行われない。受給者は参入計画の内容が自分に合わなければ、それを保留、拒否することができる。保留、拒否しても給付が打ち消されたり、減額されたりしない。調停により、第三者の目も入れて、参入計画を見直すことになる。

—6か月過ぎた後に協力義務違反があれば、信頼期間を終える。信頼期間を終える前の時点で、参入計画の実施に問題があるので、調停機関における第三者による調停が可能となる²⁰。

—信頼期間が終わった後に、ジョブセンターは、法的効果を持つ行政文書で協力義務を要請する。この行政文書の要請が法的効果を持つ。

—参入計画の作成時点で合意に至らず、参入計画が作成できなかった場合（信頼関係が始まらな

²⁰ 信頼期間を終了する前に、聴聞の機会が持たれることは、明示されていない。

い場合)も、同様に、ジョブセンターは法的効果を持つ文書で協力義務を要請する。

—この要請が満たされるかどうかの見極めには、3ヵ月をかける。

その間に要請にこたえていることが確認できれば、信頼期間が始まる(第2のチャンス)。

—要請を満たさないと判断されると、削減の手続きが始まる。

その際、当事者へ意見の聴聞が行われる。

(a) 同じ目線の高さ、共同決定、信頼回復

参入プロセスは、これまでの非対称状態と比べ、受給者の自己決定を尊重し、両者で共同決定するという方向に転換することを目指している。同じ目線の高さで、相互の信頼をつくり出す条件が拡大する。受給者への威嚇・ハラスメント・スティグマを減らし、対等性を確保し、自発性を保障することになる。

ただし、それを確実にするには、大きな課題が残っている。

第一に、受給者が要請・協力義務を遂行しているか受給者側を点検するだけで、ジョブセンターが支援を適切に行っているかのチェックは制度化されておらず、ジョブセンターの責任を問うことにはなっていない。受給者が忌避しているように見えても、実は受給者にとって、過度の要請になっている場合が多い。ジョブセンター側の、支援と要請の適切性をチェックすることなしには、対等性や信頼を担保することはできない。

第二は、信頼を喪失した時期において信頼回復の手段が十分に準備されていないことである。参入計画が合意に至らなかった場合、また、協力義務違反により信頼期間が終了した場合、受給者は、ジョブセンター側が一方的に作成した法的効果を伴う文書によって、義務履行を指示され、それに従わない場合は給付削減されることになる。これでは従来と変わらない。この時点で、共同で信頼を作り直すことこそが相互の課題なのである。そのため的手段を制度化しなければならない。信頼関係を作れない受給者との間で信頼関係を作るための方策の必要性和重要性が、認識されなければならない。

(b) 適切な支援の提供

ジョブセンターが受給者に適切な協力義務の要請を行えるかどうかは、受給者に適切な支援措置を提供できるかどうかということである。

市民手当では、即時の職業紹介原則がなくなり、職業訓練が重視される。時間をかけた、将来を見通した職業訓練を提供できるようになる。提供できる支援措置も職業訓練関連を中心に豊富化する。「市民手当ボーナス」などモチベーションを高めるための施策も拡充する。これらによって選択

肢は拡大する。

ただし、「期待可能な労働」の規定は厳しいままなので、保有する職業資格やそれまでの職歴を生かすことができない仕事であっても、拒否することはできないという原則は変わらない。ジョブセンターの担当者が、時間的ゆとりと高い専門性をもって、受給者に適切な支援措置を提供できるかが鍵となる。実際のところは、専門人材確保のための予算の裏打ち次第ということにもなる。支援メニューが増えても、具体的支援施策を実際に執行するための予算が十分とられていないということも起こりうるのである。法案審議と合わせて、連邦及び各州の予算審議を見ていかなければならない。

(3) 小括

協力義務と義務違反に対する制裁・給付削減について、前章で、連邦憲法裁判所 2019 年判決を検討し、そこで協力義務を要請する際に求められる理念を整理し、要請に関わる重要な指摘をしていることを確認した。その上で、本章では連邦会計検査院と IAB の参入協定とそれにもとづく支援と要請の実態分析から、機能不全ともいえる実態を確認し、改善提案を整理した。

これらを踏まえて市民手当法案を見ると、連邦会計検査院と IAB の現状認識と具体的提案が法案に反映していることがわかる。会計検査院は参入協定締結の実態から適切な手段とは言えないと断言し、参入協定を任意規定にし、浮いた時間と人手を支援に充てるなど提言していた。IAB は、支援と要請が不均衡であることを指摘し、法的効果を伴う文書とは別のものを両者で作成していくことなどを提案していた。法案にはこうした現状認識や実態にもとづく提案が反映されている。

市民手当法案は制裁という言葉をなくしたことに象徴されるように、大きな転換が生じた。そこには連邦憲法裁判所 2019 年判決の提起が反映されているように見える。方向転換はしたが、受給者への信頼を徹底し、対等性や自己決定を尊重するという面では、市民手当法案はまだ大きな課題を抱えている。2019 年判決の提起を生かし切れていない。そもそも第 2 条の協力義務規定については、何の変更も行なわれず、従来のままとなっている。判決が提起したことが、改善の手掛かりになるはずであるが、それが十分反映されてはいない。

おわりに

市民手当法案は、ミーンズテストを 2 年間棚上げするという大胆な改革と並び、受給者が果たすべき義務を果たさなかった場合の制裁としての給付減額に関する扱いも大きく変更としている。受給者がジョブセンターによって尊厳を傷つけられたり、ハラスメントを受けたと感じる機会は減るはずである。

本稿は、冒頭で紹介したハイル連邦労働社会大臣の発言に触発され、制裁と協力義務に関する制度改革を、二極のどちらにも立つことなしに検討した。一方の極に立って、受給者を就労意欲のない制度依存者とみて、制裁強化を主張し、市民手当は逆に制裁を緩和してしまうと批判し、制裁強化の必要性を強調したわけではない。また、もう一方の極の無条件のベーシックインカム論の立場から、市民手当は制裁をなくしていない、従来のハルツIVと変わっていないと評価したのでもない。

本稿は、連邦憲法裁判所 2019 年判決が、協力義務の要請は、自己の稼働能力を活用することによって要扶助性を克服するという目的に資するものでなければならず、基本権を有する受給者の行動・自己決定を制限することになるので、厳格な比例原則に拘束されることになり、義務として課される労働参加措置は、適正であり、必要であり、期待可能でなければならぬ、と示したことに着目した。これは、言葉を変えれば、協力義務の要請とは、ジョブセンターが受給者に対し、目的に沿った適切な就労支援措置への参加を要請し、目的に即した効果をあげるということである。受給者の立場からすれば、自分に適切な支援措置を受けて、目的に即した効果をあげるということである。協力義務の要請は、適切な支援を行うことなのである。

ハイル連邦労働社会大臣が制裁と協力義務に関して二極化した議論状況を終わらせるとして、参加支援を抜本的に拡充することを強調したことは、2019 年判決の論理を踏まえると納得できる。

本稿は、この点をはじめ、2019 年判決が示した提起に注目し、それを念頭において、法案の内容を整理し評価した。こうした評価が有効なのかについては、ドイツの行政や福祉団体の政策担当者、法律専門家などに対し、市民手当法案への評価・見解と合わせて聞き取りを行い、確認していきたい。その後の国会論戦をみると、ここが最大の争点になったのは確かである。

日本の生活保護の在り方に引き付けると一日本とは前提が違いすぎるが一受給者に指導指示として何を義務付けることができるのか、何を義務付けてはいけないのか、ここを問い直すことが、支援の改善にもつながるという示唆になる。自立支援を権利として保障するという議論の立て方とは違った視点であるが、義務付けの再検討が自立支援の改善につながるということで、今後検討を進めてみたい。

【追記】

CDU/CSU が多数を占める連邦参議院で否決された市民手当法案は、本稿脱稿後の 11 月 23 日の連邦議会と連邦参議院との調停委員会での与野党協議と妥協・法案修正をへて、11 月 25 日に連邦議会及び連邦参議院で採択された。2023 年 1 月 1 日から、求職者基礎保障（ハルツIV）にかわり、市民手当が 2 段階（1 月、7 月）で実施されることとなった。

2023 年 1 月 1 日から基準給付額は一人当たり月 53 ユーロ引き上げられ、502 ユーロとなった。

調停委員会での妥協により、「猶予期間」は1年となり、資産調査は申請から2年間でなく、1年間は棚上げすることとなった。猶予期間中に容認される資産の上限額は4万ユーロ、世帯員1名1.5万ユーロとなった。また猶予期間中は住居費と暖房費を実費支給するとの案だったが、妥協の結果、住居費だけが実費支給されることとなった。これらは基本的には画期的な改善であるが、CDU/CSUとの妥協により、改善の幅が縮小した。

「何でもいいから早期に就職を」ではなく、「職業訓練を重視してより良い仕事へ」と支援方針を変更することは堅持された。ただし、本稿が着目した受給者を怠け者とみて疑ってかかるのではなく、信頼を基本にするという方向は、CDU/CSUの反対キャンペーンで、当初案からは大きく後退した。妥協による法案修正によって、「信頼期間」に関わる条項は削除され、給付削減なしに信頼にもとづく支援を開始するという規定はなくなった。「協力計画」は、法的効果を伴わないとしていたはずが、雇用エージェンシーが内容の達成状況をチェックし、不十分な場合は文書で指導をし、給付削減につながることもなかった。

ただし、給付削減が過酷な結果をもたらすかどうかは個別に審査されることになる。給付削減が実際どのように運用されることになるのか、参入計画にもとづく参入支援が実際にどのように展開するのかと合わせて、今後、現場で検証しなければならない。

【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, Rolf G. Heinze, Dominik Schad, Jürgen Schupp, (2021): Klima der Angst oder Respekt auf Augenhöhe? Erfahrungen von Hartz IV-Beziehenden mit Jobcentern im Zuge der Corona-Pandemie, Sozialer Fortschritt, 70(10–11): S. 651–669.
- Bernhard, Stefan, Stefan Röhrer, Monika Senghaas, 2022, Auf dem Weg zum Bürgergeld: Die Sanktionspraxis nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und ‚in Zeiten von Corona‘, Sozialer Fortschritt, Vol. 71, Iss. 99: S. 1–17
- Blank, Florian, Claus Schäfer, Dorothee Spannagel (Hg.), 2022, Grundsiherung weiterdenken, Hans Böckler Stiftung
- Bundesagentur für Arbeit, 2019, Fachliche Weisungen der BA zu §§ 31, 31a, 31b SGB II, Stand 2.12.2019

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2019, Zukunftsdialog– Ergebnisbericht: Anpacken – Handlungsempfehlungen
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2022a, Bürgergeld-Gesetz –Überblick über die Regelungen , 20, Juli, 2022
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2022b, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bearbeitungsstand: 21.07.2022 18:17
- Bundesrechnungshof, 2018 ,Unterrichtung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung „Inhalt und Nachhaltigkeit von Eingliederungsvereinbarungen bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung“, Gz.: VI 3 - 2017 - 1005
- Bundesverfassungsgericht, 2019, Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019, - 1 BvL 7/16 -
- Bundesverfassungsgericht, 2021, zum Beschluss des Zweiten Senats vom 8. Juni 2021- 2BvR 1866/17 -- 2 BvR 1314/18 –
- Deutscher Bundestag, 2022, Stenografischer Bericht 36. Sitzung, Plenarprotokoll 20/36, Berlin, Mittwoch, den 18. Mai 2022, 3383-3384
- Fratzcher, Marcel. 2020, Die neue Aufklärung Wirtschaft und Gesellschaft nach der Corona-Krise, Berlin Verlag
- 布川日佐史, 2020, 「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』20 : 31-58
- 布川日佐史, 2021, 「ドイツにおけるコロナ対応と貧困・格差拡大」『貧困研究』26 : 11-21
- 布川日佐史, 2022, 「ドイツ求職者基礎保障の手続き簡素化と市民手当」『現代福祉研究』22 : 131-154
- Gaugele, Jochen, Alessandro Peduto, 2022, Neue Entlastungen: Das plant Arbeitsminister Hubertus Heil, Westdeutsche Allgemeine Zeitung
<https://www.waz.de/politik/hubertus-heil-entlastungen-hartz-4-empfaenger-rentner-id235467701.html> (2022年11月18日)
- Heinze, Rolf G, Jürgen Schupp, 2022, Grundeinkommen – Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation, Springer VS
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit(IAB), 2020, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4.

- Mai 2020 zum a)Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen - 19/10619, b)Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern - 19/15975, Ausschussdrucksache 19(11)627 20200429 S.10
- 木下秀雄, 2020, 「最低生活保障制度に関する立法裁量と人間の尊厳—ドイツ連邦憲法裁判所 2019 年 11 月 5 日判決の検討」『龍谷法学』53(3) : 131-153
- 前田雅子, 2002, 「能力活用の意味の再検討」、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、129-149
- Schütz, Holger, Peter Kupka, Susanne Koch, Bruno Kaltenborn, 2011, Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis. Reformziele noch nicht erreicht, IAB-Kurzbericht 18/2011.
- Senghaas, Monika, Sarah Bernhard und Carolin Freier, 2020, Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein, IAB-Kurzbericht 5/2022.
- SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021, „Mehr Fortschritt wagen -Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“
- Tobsch, Verena, Doris Holtmann, Tanja Schmidt und Claudia Brandt, 2022, Sanktionsfrei – HartzPlus-Studie Endbericht, INES Berlin, 16. Juli 2022
- van den Berg, Gerard, Barbara Hofmann, Gesine Stephan, Arne Uhlendorff, 2016, Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen, IAB-Kurzbericht 3/2016
- 和田肇, 2020, 「ドイツにおける失業者の協力義務と違反に対する制裁 - 解題」『労働法律旬報』1959 : 29-32
- Wehner, Burkhard, 2017, Die politische Logik des bedingungslosen Grundeinkommens: Zum Buergergeld im 22. Jahrhundert, Springer VS
- Wolf, Markus, 2021, Schneller ist nicht immer besser: Sanktionen können sich längerfristig auf die Beschäftigungsqualität auswirken (Serie “Befunde aus der IAB-Grundsicherungsforschung 2017 bis 2020”)
<https://www.iab-forum.de/schneller-ist-nicht-immer-besser-sanktionen-koennen-sich-laengerfristig-auf-die-beschaefigungsqualitaet-auswirken/> (2022 年 11 月 18 日)