

最低生活水準とは何か

—ドイツの場合—

齋 藤 純 子

- ① ドイツの最低生活保障制度は、2005年から、失業扶助制度と社会扶助制度が新設の求職者基礎保障制度と新しい社会扶助制度に統合・再編された。生活困窮者は、稼得能力の有無によって振り分けられ、稼得能力を有する者とその家族には求職者基礎保障制度が、稼得能力を有しない者には失業扶助制度が最後のセーフティネットとなる。
- ② 生計を保障するための給付は、求職者基礎保障制度では基準給付、社会扶助制度では基準額として給付される。基準給付と基準額は、ドイツの最低生活水準を示す。2005年から最低生活保障制度の給付方式も改められ、給付行政の簡素化を目的として給付の定型化・包括化が進められた。
- ③ 基準給付の新規決定及び毎年改定は、社会扶助制度の基準額の手続を準用して行われる。社会扶助制度の基準額は、所得・消費抽出調査（EVS）に基づき、低所得の一人世帯の消費支出額を部門別に基準額との関連の度合い（関連率）に応じて割り引いて評価した額を合計して基礎基準額とし、子どもについては年齢階層別にその60%、70%、80%として決定されていた。この算定手続は、法規命令によって定められていた。
- ④ 2010年2月9日、連邦憲法裁判所は、人間の尊厳に値する最低生活の保障を求める基本権を認め、求職者基礎保障制度の基準給付の算定手続について、算定根拠、特に関連率の根拠が十分に説明されていないこと、成人とは異なる固有の需要を有する子どもについて独自に算定する手続がないこと等を理由に、この基本権に合致しないとする判決を下し、2010年末までに法改正を行うよう立法者に求めた。
- ⑤ 2011年3月、基準需要の算定手続を透明化し、給付内容を拡充する改革法がようやく制定され、原則として2011年1月に遡って施行された。改革法により、算定手続を定めていた法規命令は廃止され、代わりに算定の基準とプロセスと結果を明示する連邦法が制定された。今後は、所得・消費抽出調査（EVS）における低所得世帯の消費支出額は、基本的に全額が基準需要として評価される。また、子どもの基準需要は、家族世帯の消費支出額から子どものための消費支出額を算出して算定される。
- ⑥ 求職者基礎保障、社会扶助、児童付加給付、住居手当の受給世帯の子どもや学校の生徒のために、基準需要とは別に、教育及び参加のための給付パッケージが創設された。新たに、給食、補習授業、日帰り遠足、通学の交通費、社会生活・文化生活への参加の費用（スポーツクラブの会費、楽器のレッスン代など）が保障される。

最低生活水準とは何か —ドイツの場合—

社会労働調査室 齋藤 純子

目 次

はじめに

I 失業者・生活困窮者のための最低生活保障

- 1 最低生活保障制度の体系
- 2 ハルツ改革によるセーフティネットの再編
- 3 求職者基礎保障制度の受給者像

II 求職者基礎保障制度の基準給付

- 1 需要と給付の定型化・包括化
- 2 生計を保障するための給付

III 社会扶助の基準額の算定方法

- 1 算定方式の変遷
- 2 基準額の算定方法—従来の方

IV 基準給付の改革

- 1 連邦憲法裁判所の違憲判決
- 2 改革の経緯
- 3 基準需要の調査手続の改革
- 4 給付の拡充

おわりに

はじめに

ドイツでは、最低生活水準の一つは、2005年に創設された求職者基礎保障（Grundsicherung für Arbeitsuchende）制度の「基準給付（Regelleistung）」として定められてきた。求職者基礎保障制度は、2011年7月現在、生活困窮者639.6万人⁽¹⁾の最低生活を支え、最後のセーフティネットの中心を担っている。

2010年2月9日、連邦憲法裁判所は、求職者基礎保障制度の基準給付の算定について違憲であるとの判決を下し、同年末までに法改正を行うよう立法者に迫った。2011年3月、その算定方法や給付内容を改める改革法がようやく制定され、原則として2011年1月に遡って施行されることとなった。

求職者基礎保障制度については、その実施機関の組織形態も問題視され、2007年には連邦憲法裁判所から違憲判決が下されている。2010年に組織に関する規定を整備するための法改正⁽²⁾が行われ、同様に原則として2011年1月から施行された。

同制度は、「いろいろな仕組みをつぎはぎしたところがあって、そもそも制度として不完全

で詰まりきっていないなか、なかば見切り発車のようなかたちで走り出した⁽³⁾」と評されるが、新・求職者基礎保障法の制定ともいべきこれらの改正を通じて、規定内容が整備され安定化へ向かうことが期待されている⁽⁴⁾。

I 失業者・生活困窮者のための最低生活保障

1 最低生活保障制度の体系

ドイツでは、従来、生活に困窮したすべての住民に対し最低生活を保障する最後のセーフティネットの役割を果たしてきたのは、社会扶助制度であった。しかし、社会扶助受給者の増加に対して、1993年に庇護申請者給付法が制定されるなど、特定のカテゴリーの受給者を切り出して、社会扶助制度本体の負担を軽減する対応がとられてきた。その結果、カテゴリー別の制度が分立することとなった。最後のセーフティネットの複数化である。⁽⁵⁾

最低生活保障制度としては、現在、①求職者基礎保障、②社会扶助、③高齢・稼働能力減少時の基礎保障⁽⁶⁾、④庇護申請者給付、⑤戦争犠牲者援護の5種類がある⁽⁷⁾（表1参照）。④と⑤は、それぞれ、難民として庇護を求めている者や戦

(1) 最新の推計値。3か月後に確定値が発表される。„Überblick im Juli 2011,“ Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, Juli 2011. <<http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikereports/Zentrale-Analytikereports/Monatliche-Analytikereports/Generische-Publikationen/Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende/Analyse-Grundsicherung-Arbeitsuchende-201107.pdf>> なお、ドイツの人口は2009年末現在、8180万人である（Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2010 für die Bundesrepublik Deutschland*, S.28.）。

(2) Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3. August 2010 (BGBl. I S.1112) による。

(3) 嶋田佳広「ドイツ求職者基礎保障における保護基準—社会裁判所の違憲決定を受けて」『賃金と社会保障』No.1489, 2009.5 上旬, p.6.

(4) Andy Groth et al., *Das neue Grundsicherungsrecht*, Baden-Baden: Nomos, 2011, S.5.

(5) 布川日佐史「第Ⅱ部 第2章 ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向」栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望—』第一法規, 2006, pp.112-114; Gerhard Bäcker et al., *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Band 1, 5., durchgesehene Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, 2010, S.313-314. 嶋田佳広札幌学院大学法学部准教授（現在）は、特に一般制度である①と②の分離について「最後の受け皿」自体の複数化は非常に大きな変化であると指摘している。嶋田佳広「ドイツ社会法典第二編・第十二編にみる二〇〇五年公的扶助法改革」『賃金と社会保障』No.1406, 2005.11 下旬, p.11 参照。

争により被害を受けた者等を対象とする特別な制度である。一般には、稼得能力の有無及び年齢により、①～③のいずれかの制度が適用される。ただし、③の受給者は、生計上の需要 (Bedarf)⁽⁸⁾が充足されない場合には、②の併給が認められる⁽⁹⁾。

このように社会扶助は、普遍性という特徴が次第に当てはまらなくなったものの、なお、すべての住民のための最後のセーフティネットとしての性格を保持している。また、その他の扶

助給付の基準となっており、最低生活に対する所得税の課税免除 (所得控除) や差押・扶養法にも影響を及ぼしている。⁽¹⁰⁾

2 ハルツ改革によるセーフティネットの再編

ドイツの失業者や生活困窮者のための最低生活保障は、2003年12月の「労働市場の現代的サービスのための第四次法律」(いわゆるハルツIV法)⁽¹¹⁾及び「社会扶助法の社会法典への編入のための法律」⁽¹²⁾による改革で、2005年1月か

表1 最低生活保障制度の体系 (2005年以降)

根拠法	対象者	主な給付	受給者数 (2008年末)	支出総額 (2008年)
社会法典第2編 (求職者基礎保障) ①	15歳以上65歳未満の稼得能力を有する者	失業手当II	479.8万人	349億€
	上記の者と同居する稼得能力を有しない家族	社会手当	181.2万人	
社会法典第12編 (社会扶助) ②③	一時的に稼得能力を有しない65歳未満の者	生計扶助	9.2万人 (継続的施設外生計扶助受給者)	5億€
	65歳以上の高齢者及び18歳以上の長期完全稼得能力減少者	高齢・稼得能力減少時基礎保障 * 生計扶助の併給可能。	76.8万人 (継続的基礎保障受給者)	38億€
庇護申請者給付法 ④	庇護を求めて一時的に滞在する外国人、内戦による難民等 (入国後3年間)	庇護申請者給付 (基準給付は原則として現物給付、特別な事情のある場合はバウチャー及び金銭給付)	12.8万人 (基準給付受給者)	6億€
連邦援護法 ⑤	軍務による障害者及び遺族	戦争犠牲者扶助	4.6万人 (継続的戦争犠牲者扶助給付受給者)	5億€ ^(注)

(注) 継続的給付を分離して算出することができないため、戦争犠牲者扶助の総額である。

(出典) Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2008*, S.6-8; „Übersicht III .8.“ Gerhard Bäcker et al., *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*, Band 1, 5., durchgesehene Aufl., Wiesbaden: VS Verlag, 2010, S.314 を参考に筆者作成。受給者数及び給付総額 (単位はユーロ) は前者による。

(6) 2001年の年金改革の際に制定された「高齢・稼得能力減少時の基礎保障に関する法律 (Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG))」(Artikel 12 des Gesetzes vom 26. Juni 2001, BGBl. I S.1310)に基づき、2003年に創設された。同法はその後、社会法典第12編(社会扶助)に編入され、同制度は2005年から社会扶助制度の一部に位置づけられている。詳しくは松本勝明「ドイツの高齢者所得保障制度—最低保障を巡る論点」『年金と経済』Vol.29, No.3, 2010.10, pp.4-9.

(7) „Übersicht III .8.“ Bäcker et al., *op.cit.*(5), S.314では①から④までを掲げているが、ここでは「社会的最低保障」の観点からまとめられた連邦統計庁の資料が掲げる5種類を列挙した。Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2008*, S.6-8. <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/soziale_mindestsicherung_2008.pdf>

(8) 需要とは、「社会扶助法上認められるべき必要を充足するために又は困窮状態の克服若しくは緩和のために必要であるものの総体」である。社会扶助の種類 (Art)・形態 (Form)・程度 (Maß) は、需要を基準とする。Christian Grube und Volker Wahrendorf (Hrsg.), *SGB XII: Sozialhilfe mit Asylbewerberleistungsgesetz: Kommentar*, 3., Aufl., München: C.H.Beck, 2010, S.87.

(9) 布川 前掲注(5), pp.113-114.

(10) Bäcker et al., *op.cit.*(5), S.313-314.

(11) Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S.2954. 労働市場改革の目的で制定された4法律のうち最後のもの。改革を提言したペーター・ハルツ(フォルクスワーゲン社労務担当役員)を委員長とする委員会に因んで4つの法律を「ハルツI法」～「ハルツIV法」、一連の改革を「ハルツ改革」と称する。

(12) Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialbuch vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S.3022.

ら大きく変貌した⁽¹³⁾。従来、第1のセーフティネットである失業手当 (Arbeitslosengeld) の給付期間が満了した者のための第2のセーフティネットとして「失業扶助 (Arbeitslosenhilfe)」制度があり、さらに、失業保険保険料の納付義務を伴う就労をしていないために失業扶助の支給が受けられない者には、最後のセーフティネットとして「社会扶助 (Sozialhilfe)」制度があった⁽¹⁴⁾。この改革により、両制度が統合再編され、求職者基礎保障制度が創設されると共に、社会扶助制度も大きく改編された。求職者基礎保障制度に関する規定は、社会法典第2編として制定され、また、社会扶助制度については、旧制度を規定していた連邦社会扶助法が廃止され、新制度に関する規定が社会法典第12編として制定された⁽¹⁵⁾。

求職者基礎保障制度では、「支援 (Fördern) と要請 (Fordern)」の原則のもとに、稼得能力を有する者には、従来の失業扶助に代えて「失業手当Ⅱ (Arbeitslosengeld Ⅱ)」を支給すると共に、本人にも就業への努力を求める。稼得能力を有する (erwerbsfähig) とは、労働市場の通常条件のもとで1日3時間以上稼働することができることをいう。また、従来の社会扶助

の受給者からも稼得能力を有する者を切り出して、同様の扱いをすることとした。つまり、稼得能力の有無 (15歳以上65歳未満⁽¹⁶⁾で稼得能力を有すること) を基準として、セーフティネットは、新設の求職者基礎保障制度と新しい社会扶助制度とに再編成されたのである。この改革は、ドイツにおけるワークフェア⁽¹⁷⁾の展開を象徴するものと見ることができよう。

従来の失業扶助は失業前の賃金に応じた給付であったが、求職者基礎保障制度で支給される失業手当Ⅱはあくまでも生計上の需要に応じた給付である。受給者の立場からすると、この切替えは給付水準の引下げを意味する⁽¹⁸⁾。失業扶助は、受給者に子どもがいる場合には給付率がかさ上げされていたが、求職者基礎保障制度では、失業手当Ⅱの受給者と同一の「需要共同体 (Bedarfsgemeinschaft : BG. ほぼ世帯に相当)」を形成する稼得能力のない者 (主に15歳未満の子ども) を対象として独立の給付である「社会手当 (Sozialgeld)」が創設された。なお、原則として18歳未満の子どもについての普遍的な給付である児童手当 (Kindergeld)⁽¹⁹⁾は、当該子の生計の確保に必要とされる範囲内で、当該子の需要の充足に充当される。

(13) 経緯と概要については、戸田典子「失業保険と生活保護の間—ドイツの求職者のための基礎保障—」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.7-31 参照。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/070901.pdf>>

(14) ハルツ改革まで社会扶助は失業扶助の受給者に対しても補完機能を果たしていた。上田真理「ドイツ最低生活保障法の行方」『総合社会福祉研究』24号, 2004.3, p.76 参照。

(15) 社会法典第2編及び第12編の全文訳は、ドイツ社会法典研究会訳『社会法典第2編 (求職者に対する基礎保障)・第12編 (社会扶助)』2005。その後の改正を反映させた第2編の主要規定の邦訳は、嶋田佳広訳「社会法典第2編 (求職者に対する基礎保障) 抜粋」『賃金と社会保障』No.1532, 2011.2 下旬, pp.33-41。

(16) 2007年の年金保険上限年齢適応法 (Gesetz vom 20. April 2007, BGBl. I S.554) による改正 (2008年施行) で、上限年齢は段階的に引き上げられることとなった。最終的には1964年生まれの人から「67歳未満」となる。

(17) 非就業の社会福祉依存者を減少させ、稼得能力のある者の就業を促進する政策。1980年代以降、各国でこの政策が取られている。スウェーデンについては、宮寺由佳「スウェーデンにおける就労と福祉—アクティベーションからワークフェアへの変質—」『外国の立法』No.236, 2008.6, pp.102-144 を参照。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/236/023617.pdf>>

(18) 失業手当を受給していた者には、急激な生活水準の低下が起きないように、失業手当Ⅱとの差額の一定割合を付加給付として2年間与える措置がとられていたが、2011年予算付随法 (Gesetz vom 9. Dezember 2010, BGBl. I S.1885) による改正で、2011年1月から廃止された。

(19) 児童手当について詳しくは、齋藤純子「ドイツの児童手当と新しい家族政策」『レファレンス』716号, 2010.9, pp.58-69 参照。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071603.pdf>>

また、受給するためには、ミーンズテスト（所得・資産の審査）があり、その基準は失業扶助の場合よりも厳格化されている⁽²⁰⁾。

求職者基礎保障制度の給付には、支給期間に特に制限がなく、扶助の必要が続く限り支給は継続される。求職者基礎保障制度の費用は、全額、税財源によって賄われる。そのうち、連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit）所管の給付⁽²¹⁾にかかる分は、事務費を含めて、連邦が負担する。

改革直前の2004年、失業扶助の受給者は220万人、社会扶助のうちの生計扶助の受給者数は291万人であって、社会扶助が最後のセーフティネットとして大きな役割を果たしていた。しかし、この改革によって、社会扶助（生計扶助）受給者の大部分⁽²²⁾が求職者基礎保障制度に移動したことにより、最後のセーフティネットの中心を成すのは求職者基礎保障制度となった。改革後の2005年には、求職者基礎保障制度の失業手当Ⅱの受給者数が498万人に達したのに対し、社会扶助の生計扶助の受給者数はわずか8万人にとどまった。⁽²³⁾

3 求職者基礎保障制度の受給者像

2011年7月現在の推計で、失業手当Ⅱの受給者は464.4万人、社会手当の受給者は175.3万人、合計639.6万人である。これら受給者の属する

需要共同体の総数は344万である。2011年3月現在の確定値に基づく分析によれば、その53%はシングルの需要共同体（Single-BG）⁽²⁴⁾である。需要共同体の構成員数の平均は1.9人である。2011年3月現在、失業手当Ⅱの受給率（15歳以上65歳未満の人口に占める受給者の割合）は8.8%であるが、15歳未満の子どもの社会手当の受給率は15.3%と高い。これは、15歳未満のすべての子どもの15.3%（169万人）が社会手当によって最低生活を保障されていることを意味する。子どもへの基準給付の水準や内容の適切性が問われる所以である。社会手当の受給率は、州によって大きく異なり、最低のバイエルン州では7.3%であるが、最高のベルリン州では35.3%に達する。また、一人親の需要共同体の40.4%が失業手当Ⅱを受給している。⁽²⁵⁾

需要共同体の総受給額の平均（2011年3月現在）は、月額812ユーロである。社会保険料又は社会保険料補助と一時給付を除いた純受給額の平均は、月額675ユーロとなる。需要共同体の規模とタイプによって総受給額の平均は大きく異なり、1名では月額696ユーロ、5人以上では月額1,348ユーロとなっている。⁽²⁶⁾

稼働能力を有する失業手当Ⅱの受給者は、就業への努力を求められるが、稼働能力を有する者すべてが求職中であるわけではない。2011年3月現在の失業手当Ⅱ受給者477万人のうち、

(20) 戸田 前掲注(13), p.20.

(21) 金銭給付に関しては、その主要部分である生計を保障するための給付を連邦雇用エージェンシーが、一時需要に対する給付、住居・暖房費を自治体が所管する。ただし、住居・暖房費の一部は連邦が負担する。なお、新設された子どものための教育と参加のための給付（後述Ⅳ4(1)）については、自治体が所管するが、その費用は全額連邦が負担する。Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht, 2011/2012*, 8. Aufl., Nürnberg: BW Bildung und Wissen, 2011, S.47 参照。

(22) 2004年の生計扶助受給者の64%は稼働可能年齢（15歳以上65歳未満）であった。 *ibid.*, S.733.

(23) 社会扶助のうち施設外（在宅）の生計扶助の受給者数及び失業扶助又は失業手当Ⅱの受給者数の長期推移については、戸田 前掲注(13), p.30（巻末表）を参照。

(24) 成人1人が稼働能力のある受給権者として生活する需要共同体であって、その全権者の役割をこの者が果たしていると思われるもの。例えば、親が他の給付を受けているために適用除外となり未成年子1人が適用対象となる需要共同体は、「一人需要共同体（Ein-Person-Bedarfsgemeinschaft）」といい、これとは区別される。Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *op.cit.*(1), S.57 参照。

(25) „Überblick im Juli 2011,“ *ibid.*, S.2-3, 43-45, 47-48.

(26) *ibid.*, S.50.

失業者として登録しているのは211万人(44.3%)に過ぎず、実際には、失業者として登録していない者の方が多い(265万人、55.7%)。失業者として登録していない受給者には、①労働時間が週15時間を超える就業者(62万人、13.0%)、②労働市場政策上の措置(雇用促進措置)の参加者(11.1%)、③様々な理由(就学、3歳未満児の育児・親族の介護、労働不能、早期退職の促進措置等)により就業を求めることのできない者等(30.4%)の3種類がある。⁽²⁷⁾ ①は、就業しているにもかかわらず、需要共同体の生計を維持するのに足りるだけの所得がない者である。失業手当は失業者でなければ受給することができないが、このように失業手当Ⅱは失業者でなくとも受給することができる。

2011年3月現在、失業手当Ⅱの受給者のうち、134.7万人(28%)には、就業による所得がある。2010年12月現在、32.2万人(7%)が社会保険義務を伴うフルタイム就業を、22.5万人(5%)が社会保険義務を伴うパートタイム就業をしており、70.6万人(15%)が月間労働報酬400ユーロ以下の僅少労働⁽²⁸⁾のみに従事しているか又は無届けであった。⁽²⁹⁾

また、失業手当Ⅱは、失業手当の受給額が少ない場合にも受給可能であり、このような併給者を「積み上げ受給者(Aufstocker)」と称する。2011年3月現在、9.3万人の積み上げ受給者がおり、このうちには失業者として登録していな

い者(1.6万人)と失業者として登録している者(7.7万人)が含まれる⁽³⁰⁾。このように、稼得能力を有する者にとっての最後のセーフティネットである求職者基礎保障制度は、稼得能力を有する者とその家族について、さまざまな局面において不足する需要をカバーする役目を果たしており、その受給者は多様である。

失業手当Ⅱの受給者は長期受給者が多い。2010年12月現在の受給者の470万人のうち、受給期間が2年以上の者が58.3%を占める⁽³¹⁾。また、受給を繰り返す者も多い。2010年4月から2011年3月までの1年間の失業手当Ⅱ及び社会手当の受給者の変動を見ると、275万人が受給を開始し、312万人が受給を終了しているものの、受給開始者の52.5%が過去1年以内、34.5%が過去3か月以内に手当を受給していた者であり、受給終了者の27.5%が受給終了後3か月以内に再び受給を開始している⁽³²⁾。

II 求職者基礎保障制度の基準給付

1 需要と給付の定型化・包括化

ハルツ改革により、2005年から社会扶助の方式にも大きな変更があった。社会扶助は、本来、個別の需要に応じた給付を原則とするが、給付行政の簡素化を目的として、需要の定型化・包括化(Pauschalierung)が進められたのである⁽³³⁾。需要の定型化・包括化とは、「実際にどれだけ

(27) *ibid.*, S.17-18.

(28) 労働報酬がこの限度額を超えると社会保険義務が発生する。詳しくは、戸田典子「パート労働者への厚生年金の適用問題」『レファレンス』683号, 2007.12, p.41 参照。<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200712_683/068302.pdf>

(29) Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *op.cit.*(1), S.21-22.

(30) *ibid.*, S.25.

(31) „6. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte insgesamt.“ Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *Arbeitsmarkt in Zahlen - Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Verweildauern im SGB II*, Dezember 2010. <http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_32182/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=31688&year_month=201012&year_month.GROUP=1&search=Suchen>

(32) Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), *op.cit.*(1), S.14.

(33) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht, 2010/2011*, 7. Aufl., Nürnberg: BW Bildung und Wissen, 2010, S.679.

必要なかを等閑視し、理論上事前に予想される必要額を一定額として包括的に給付する考え方」である⁽³⁴⁾。

シュレスヴィヒ社会裁判所のハイコ・ジーベルーフマン判事によれば、一般に、給付は包括化の度合いが高ければ、個々の給付を申請する必要がなく、受給者には便利である。高度に包括化された給付は、受給権者がすべての受給可能な給付について知っていることを前提としないため、多くの個別給付からなる制度よりも公正である。広範に包括化が行われていれば、各人の情報入手コストは少なくて済み、情報不足のために需要が十分に充足されないことはない。これに対し、様々な増加需要、特別需要、一時需要を認める制度は、受給権者と実施機関の職員の情報入手コストを引き上げる。情報入手コストが高いと給付の請求率は下がるので、需要の完全な充足という目的には資さない。

逆に、包括化の度合いが低く、個別の請求権に基づいて給付が行われる場合には、目標に沿った誘導がしやすい。この方式は、情報入手能力と給付申請のための時間を有する世帯に有利である。また、包括化された給付を受けても予算管理がうまくできない世帯にも、個別給付の方がありがたい。⁽³⁵⁾

連邦社会扶助法に基づく旧制度では、継続給付と一時給付とを区別し、継続給付のみを「基準額 (Regelsatz)」による給付の対象とし、特別に需要が生じた場合 (例えば、被服、調理用器具や家具の調達、クリスマス時など) の給付は一時給付として扱っていたが、社会法典第 12 編に基づく新制度では、従来の一時的給付も含めて

基準額による給付が幅広く行われるようになった。基準額でカバーされる範囲が拡大されたのである。これは受給権者が自らの責任で予算を立ててやりくりし、一時需要を満たせるように、場合によっては貯金をしなければならないことも意味していた。⁽³⁶⁾それでも賄えない一時需要のためには、無利子の貸付が提供されることが定められた。

新設の求職者基礎保障制度においても、同様に、需要に対する個別の給付でなく、需要を大幅に定型化して「基準給付 (Regelleistung)」と称する一括給付が行われることになった。同制度では、想定外の需要に対しては貸付を行うのみで、「個別事例への対応は基本的におこなわない方向へシフトした」と言われる⁽³⁷⁾。社会扶助制度は、新制度になっても、個別のケースにおいて需要が平均的需要から大きく外れるような場合等には、需要を別途定めることを認める規定⁽³⁸⁾を残していたが、求職者基礎保障制度にはこれに相当する規定がなく、定型化・包括化の方針はより強く貫かれていた。

このように、ハルツ改革後は、社会扶助制度と求職者基礎保障制度とで、基準から逸脱する需要の扱いが異なるために、同じような条件の子どもでも、親がどちらの制度を適用されているかによって、認められる需要の範囲が異なってしまう結果が生じた。このことは、連邦社会裁判所の 2009 年 1 月 27 日の決定で基本法 (憲法) の平等原則違反として指摘され⁽³⁹⁾、関係団体から求職者基礎保障制度を定める第 2 編にも第 12 編に倣って同様の規定を置くことが再三再四要求されてきたところである⁽⁴⁰⁾。

(34) 嶋田佳広「ドイツの保護基準における最低生活需要の充足」『賃金と社会保障』No.1539, 2011.6 上旬, p.18.

(35) Groth et al., *op.cit.*(4), S.74.

(36) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*(33), S.682.

(37) 嶋田 前掲注(34), p.19.

(38) 旧社会法典第 12 編第 28 条第 1 項第 2 文。2011 年の改革法 (後述 IV 2 以下) による条文の整理により新第 27a 条第 4 項第 1 文となる。

(39) 嶋田 前掲注(3), p.22; 嶋田佳広訳「連邦社会裁判所 (カッセル) 2009 年 1 月 27 日決定 (要旨)」『賃金と社会保障』No.1489, 2009.5 上旬, p.62; 嶋田 前掲注(34), p.10.

しかし、2006年の改正で、第2編には第3条（給付の原則）第3項に「本編に規定する給付は、稼得能力のある要扶助者及びこの者と一の需要共同体で生活する者の需要を充足する。これと異なる需要の決定は、許されない。」とわざわざ明記された⁽⁴¹⁾。立法者は、「包括化された給付で足りると認められなければならない、包括化された給付ですべての需要が充足されなければならない」ことに固執せずにはいらなかったのである。この規定により、裁判所による個別救済の可能性も閉ざされたと言われる。⁽⁴²⁾

2 生計を保障するための給付

(1) 基準給付

求職者基礎保障制度の金銭給付である失業手当Ⅱ及び社会手当の中心となるのが、生計を保障するための給付と住居・暖房のための給付（住居・暖房費）である。生計を保障するための基準給付には、特に、食事、被服、身体衛生、家具、世帯のエネルギー（ただし暖房を除く）、日常生活の需要、また周囲との交際及び文化生活への参加も一定の範囲内で含まれた。

基準給付の水準としては、単身者又は一人親のための基準給付（基礎基準給付（Eckregelleistung））の月額が、制度発足時に345ユーロと定められた⁽⁴³⁾。これに基づいて、18歳以上の成人2人が需要共同体を共にしている場合の基準給付はそれぞれ基礎基準給付の90%、その他の稼得能力のある者の基準給付は基礎基準給付の80%に割り引かれることなどが、また、需要共同体を共にする子どもに対して支給される社会

手当の基準給付は、14歳未満を基礎基準給付の60%、14歳を基礎基準給付の80%とすることが定められた。なお、2009年の改正により、2009年7月から2011年12月末まで、6歳以上14歳未満という年齢区分を設け、その基準給付は基礎基準給付の70%とする特例が定められた⁽⁴⁴⁾。

(2) 基準給付以外の給付

住居・暖房費は、定額給付でなく、個別に、実際に支出した費用が、適当と認められる範囲内で地方自治体から給付される。適当と認められる範囲については、多くの地方自治体又は州がガイドラインで様々な基準を定めている。基準としては、居住面積、家賃・暖房費がある。適当と認められる居住面積の平均的な上限は、表2のとおりである。

表2 適当と認められる居住面積の平均的な上限

居住人員	居住面積
1名	約45-50㎡
2名	約60㎡又は2居室
3名	約75㎡又は3居室
4名	約85-90㎡又は4居室
5名以上	1名あたり約10-15㎡又は1居室を加算

（出典）Bundesministerium für Arbeit und Soziales(Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht, 2010/2011*, 7. Aufl., Nürnberg: BW Bildung und Wissen, 2010, S.32.

一定の要件を満たす者（妊婦、一人親、障害者、医学的理由から高額な食事を必要とする者）については、基準給付ではカバーされない「増加需要（Mehrbedarf）」に対する給付が認められている。ただし、増加需要に対する給付の合計は、その者に認められる基準給付の額を超えてはならない。

(40) Uwe Berlit, „Paukenschlag mit Kompromisscharakter : zum SGB II - Regelleistungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010,“ *Kritische Justiz*, Jg.43, Heft 2, 2010, S.159.

(41) 2006年の求職者基礎保障発展法（Gesetz vom 20. Juli 2006, BGBl. I S.1706）による改正（8月1日施行）。嶋田前掲注(34), p.5によれば、第2編の基準給付の「完結的需要充足性」を確認・強化するために付加された規定であるという。背景について、ヨハネス・ミュンダー（三浦まどか訳）「家族と子どもの貧困の緩和—社会法典第2編と第8編をつうじて」『賃金と社会保障』No.1532, 2011.2 下旬, p.10を参照。

(42) Jürgen Kruse et al., *SGB II : Grundsicherung für Arbeitsuchende : Kommentar*, 2. Aufl., München: C.H.Beck, 2010, S.34.

(43) 嶋田佳広札幌学院大学法学部准教授によれば、金額が法律で定められたのはドイツの公的扶助史上初めてであるという。嶋田前掲注(3), p.9.

基準給付によりカバーされない一時需要としては、①家庭用品を含む住居のための初回調達、②衣類の初回調達及び妊娠・出産に伴う初回調達、③宿泊を伴う学校のクラス旅行の3種類のみが認められた。また、2009/2010年度から「学校のための補足給付」が創設され、学校の生徒には、毎年、学年初め（8月又は9月）に通学靴や学用品の購入費用として100ユーロが支給されることになった⁽⁴⁵⁾。

(3) 基準給付の新規算定及び改定

基準給付の新規算定及び毎年の改定の手続は、社会扶助制度の生計扶助の基準額の場合と同様である。社会法典第2編（求職者基礎保障）には、基準給付の新規算定は、社会法典第12編（社会扶助）第28条第3項第5文を準用して行われることが定められていた。すなわち、新しい「所得・消費抽出調査（Einkommens- und Verbrauchsstichprobe: EVS）」の結果が発表されると、そのたびにそれまでの算定を再検討し、必要があれば新規算定を行う。また、毎年7月1日に、法定年金保険の年金価額（Rentenwert）⁽⁴⁶⁾

の改定率と同率で改定されることも定められていた。改定であれ新規算定であれ、いずれにせよ、その後1年間適用される基準給付の額は、毎年6月末までに連邦労働社会省によって連邦法律公報（Bundesgesetzblatt）に公示されることとされた⁽⁴⁷⁾。2010年7月から2011年6月までの基準給付の額は、2010年6月25日の連邦法律公報において359ユーロと公示された⁽⁴⁸⁾。

III 社会扶助の基準額の算定方法

1 算定方式の変遷

このように社会扶助の生計扶助の基準額の算定手続は、求職者基礎保障の基準給付の算定手続に準用されるので、事実上、基準額の水準は基準給付の水準と同じになった。高齢・稼働能力減少時の基礎保障においても、生計扶助の基準額に相当する額が給付される。また、所得税の最低生活に対する控除額を決定する際にも、生計扶助の基準額と住居・暖房費の水準が参照される⁽⁴⁹⁾。さらに、離婚後の未成年子が同居していない親に請求できる扶養料の基準となる

(44) 金融危機後の経済情勢に対処するための第2次景気対策のうちの「ドイツの雇用確保と安定のための法律（Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 2. März 2009, BGBl. I S.416）」による法改正で、各制度に新しい年齢区分が創設された。求職者基礎保障制度では、81万人の子どもが給付率引上げの恩恵を受ける一方で、連邦政府の負担は年間3.4億ユーロ増加すると見込まれた。BT-Drs. 16/11740, S.25 参照。社会扶助制度については後掲注(68)参照。

(45) 金融危機後の経済情勢に対処するための第1次景気対策のうちの家族給付法（Familienleistungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S.2955)）による改正（2009年8月施行）による。嶋田 前掲注(3), pp.23-24 参照。当初の規定は普通教育学校第10学年までの生徒を対象としていたが、市民負担軽減法（Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S.1959)）による家族給付法の改正（2009年7月施行）により、普通教育学校及び職業教育学校の全生徒に拡大された。

(46) 年金価額は、平均報酬額の被保険者が一年間保険料を納付した場合に受給することのできる通常の老齢年金の月額に相当する。2011年7月から、0.99%引き上げ、旧西ドイツ地域で27.47ユーロ、旧東ドイツ地域で24.37ユーロと定められた（BGBl. I S.1039 参照）。

(47) 2009年までの公示は以下のとおり。2005年7月以降の基準給付：B.v. 01.09.2005, BGBl. I S.2718; 2006年7月以降の基準給付：B.v. 20.07.2006, BGBl. I S.1702; 2007年7月以降の基準給付：B.v. 18.06.2007, BGBl. I S.1139; 2008年7月以降の基準給付：B.v. 26.06.2008, BGBl. I S.1102; 2009年7月以降の基準給付：B.v. 17.06.2009, BGBl. I S.1342。

(48) Bekanntmachung über die Höhe der Regelleistung nach § 20 Absatz 2 Satz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für die Zeit ab 1. Juli 2010 vom 7. Juni 2010, BGBl. I S.820。

(49) 2010年の所得控除額の算定については、*Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (Siebenter Existenzminimumbericht)* (BT-Drs.16/11065) を参照。<<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/110/1611065.pdf>>

最低扶養料 (Mindestunterhalt) は、所得税法上の児童控除 (Kinderfreibetrag) の倍額として定められるので、結局、生計扶助の基準額に連動していることになる⁽⁵⁰⁾。つまり、社会扶助の基準額が最低生活の水準を示すものとして広範に用いられているのである。このように重要な意味を持つ基準額がどのような方式で算定されてきたか、その歴史を辿る。

(1) マーケットバスケット方式

困窮者に対する社会扶助は古くから各地域で行われてきたが、その生計上の需要に関する統一的な基準は長らく存在しなかった。1955年に初めて、「ドイツ公私扶助連盟 (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) ⁽⁵¹⁾」が「扶助給付 (Fürsorgeleistung)」の基準需要 (Regelbedarf) として、生活困窮者の需要をカバーするために必要な物品とサービスからなる「マーケットバスケット」を発表した。連邦社会扶助法施行後の1962年、同連盟は、社会扶助の基準額 (Regelsatz) のために新しいマーケットバスケットを発表し、さらに1970年にも新しいマーケットバスケットを発表した。同連盟のマーケットバスケットを基礎として、1981年まで、各州は、州統計局の算出した物価上昇率を考慮して基準額を決定していた。⁽⁵²⁾

1979年、同連盟は消費行動の変化を理由として1970年のマーケットバスケットの改訂を提案したが、この改訂は最高31%の大幅な基準額の引上げにつながるものであったため、社会

扶助の費用を負担する地方自治体の全国団体から拒否され、以後、同連盟による改訂は行われないままとなった⁽⁵³⁾。さらに、1981年の第2次予算構造法と共に、基準額のシーリングが始まり、これまでのように物価変動に合わせて引き上げられなくなり、1982年1月から1985年6月まで引上げは物価上昇以下にとどめられた。1985年7月からは、各州が妥協策として合意した暫定的な「代替マーケットバスケット」を参考にして基準額が決定された。⁽⁵⁴⁾

こうして30年以上マーケットバスケット方式が用いられてきたが、この方式を採用する法令上の根拠はなかった⁽⁵⁵⁾。

(2) 統計モデル

1989年の州首相会議の決定に基づき、1990年7月からマーケットバスケット方式に代えて統計モデルが導入された。統計モデルとは、統計調査によって明らかにされた低所得層の家計調査を根拠とする方式である。これにより、「需要の積み上げによる理想的な生計費の算定方法」から「低所得層の消費実態に連動した算定方法」へと転換したことになる⁽⁵⁶⁾。

マーケットバスケット方式は、個々の生活必需品を選択してその価格を評価することにより最低需要を調査する方式であるが、何をどれだけ生活必需品とするかは規範的に決定せざるを得ない。そのため恣意的なものを受け取られることもある。これに対し、統計モデルは、実際の消費に基づいているため、恣意性を免れると

(50) 詳しくは、野沢紀雅「ドイツ民法における未成年子の「最低扶養料 (Mindestunterhalt)」について—扶養法と租税法及び社会法の調和の試み—」『中央ロー・ジャーナル』7巻4号, 2011.3, pp.89-121 参照。なお、実際の扶養料額は、扶養義務者の資力に応じて決定される。

(51) 扶助の専門家で構成される民間団体。民間の社会福祉事業団体のほか、地域扶助主体や社会扶助担当行政機関も加入している。同連盟の作成するマーケットバスケットは日本で作成されていたものよりはるかに詳細であったという。前田雅子「ドイツ公的扶助行政の法的統制」『社会保障法』10号, 1995.5, p.87 による。

(52) Ralf Rothkegel (Hrsg.), *Sozialhilferecht*, Baden-Baden: Nomos, 2005, S.235-236.

(53) 前田 前掲注(51), pp.88-89.

(54) Rothkegel (Hrsg.), *op.cit.*(52), S.236.

(55) 前田 前掲注(51), p.87.

(56) 同上, p.89.

いう利点がある。⁽⁵⁷⁾ただし、統計モデルに移行した際にも、統計表からどの項目を採用するかについて、マーケットバスケットでの選択を応用しており、その限りで、統計モデルにもマーケットバスケットの影響が及ぶことになったと言われている⁽⁵⁸⁾。

それ以後、社会扶助の基準額は、5年に一度行われる EVS に基づいて算定されている。1996年の社会扶助法改革法⁽⁵⁹⁾により、基準額は EVS に依拠して決定することが連邦社会扶助法に規定された。同調査は、連邦統計庁が全世界帯の約 0.2% を抽出して行う全国調査であって、世帯の所得・資産・負債及び消費支出に関するドイツで唯一の統計データである。調査対象世帯は、3 か月間、収入と支出を記録することを求められる。2010 年までの基準額の基礎となっていたのは、2003 年の EVS (2006 年公表) で、55,110 世帯について調査が行われた。⁽⁶⁰⁾ EVS の結果は連邦統計庁の『主題シリーズ (Fachserie)』⁽⁶¹⁾として定期的に公表されているが、連邦労働社会省の委託を受けて基準額の算定のために連邦統計庁が行う集計は、特別集計 (Sonderauswertung) と称される⁽⁶²⁾。最新の調査である 2008 年の EVS の特別集計は、2010 年秋に公表された。

2 基準額の算定方法—従来の方式

(1) 社会扶助の基準額

社会扶助制度では、「必要な生計」を自ら賄

うことができない者に対し「生計扶助 (Hilfe zum Lebensunterhalt)」が給付される。「必要な生計」には、特に、食事、住居、被服、身体衛生、家財道具、暖房、日常生活上の個人的需要 (周囲との交際及び文化生活への参加も一定の範囲内で含む) が含まれる。施設外での必要な生計のためのすべての需要は、住居及び暖房のための給付 (住居・暖房費) 並びに標準化の難しい特別需要 (Sonderbedarf) を除き、基準額によってカバーされる。

特別需要としては、増加需要 (高齢者、妊婦、一人親、障害者、医学的理由から高額な食事を必要とする者に固有の需要)、一時需要 (家庭用品を含む住居のための初回調達、衣類の初回調達及び妊娠・出産に伴う初回調達、宿泊を伴う学校のクラス旅行)、疾病・介護保険料、適当な老齢保障・葬祭料の請求権を得るための費用、特別な場合の援助が認められていた。2009/2010 年度から創設された「学校のための補足給付」を含め、基本的には、求職者基礎保障制度と同様であったが、社会扶助制度では、65 歳以上も対象とすることから、65 歳以上の高齢者について増加需要が認められる点等が異なっていた。⁽⁶³⁾

社会扶助の基準額の算定方法は、社会法典第 12 編第 28 条及び同条を実施するための命令 (基準額令)⁽⁶⁴⁾によって定められていた。基準額は総需要が満たされるように定められる。基準額の算定は、手取り所得、消費行動及び生活維持費の変動を考慮して行われる。また、基準額算

(57) BT-Drs.17/3404, S.50.

(58) 嶋田 前掲注(34), p.18.

(59) Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996, BGBl. I S.1088.

(60) *op.cit.*(57), S.51.

(61) 齋藤純子「西ドイツの基本統計資料 (文献紹介) (西ドイツ特集)」『レファレンス』455 号, 1988.12, pp.126-129 参照。

(62) „Erläuterungen zu den Sonderauswertungen des Statistischen Bundesamtes zur Neubemessung der Regelbedarfe.“ <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Regelbedarfe/evs-lesehinweis.pdf?__blob=publicationFile>

(63) Horst Marburger, *SGB XII: Die neue Sozialhilfe, Textausgabe mit ausführlicher Kommentierung*, 7., aktualisierte Aufl., Regensburg: Walhara Fachverlag, 2007, S.19 には「特別需要」を一覧できる図がある。

(64) Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung - RSV) vom 3. Juni 2004 (BGBl. I S.1067), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 2. März 2009 (BGBl. I S.416).

定の際には、いわゆる「賃金との乖離の要請」⁽⁶⁵⁾を遵守しなければならなかった。この要請は、扶助の給付（生計扶助、高齢・稼働能力減少時の基礎保障、求職者基礎保障）によってカバーされる需要の額と下層労働者の所得の額とは十分に差があるものでなければならないというルールである。受給者の就業意欲を損なわないためのルールであると説明されてきた。

基準額の具体的金額は、連邦レベルで全国統一に決めるものではないが、連邦政府の定める基準額令によって、算定方式及び基準額の内容細目、算定、構成、改定の全国基準が定められていた。

(2) 基礎基準額の算定

基準額の算定基礎とされるのは、低所得の一人世帯（Ein-Personen-Haushalt）の消費支出である。これを明らかにするために、EVSにおいて手取り所得が下位20%の一人世帯を対象として連邦統計庁が特別集計を行う。ただし、その際、社会扶助の受給者への給付を決めるのに社会扶助の受給者の総支出を参照すると循環参照

になってしまうため、社会扶助の受給者⁽⁶⁶⁾は対象者から除外する。なお、全世帯でなく一人世帯の消費支出を基礎とすることは、基準額令中に定めがなく、連邦参議院に提出された基準額令の提案理由書⁽⁶⁷⁾においてそのように説明されているに過ぎなかった。

とはいえ、これら低所得の一人世帯の消費支出額がそのまま基準需要として認められる訳ではなく、EVSの12の部門ごとに基準需要に関連すると認められる割合（以下「関連率」とする）が基準額令に定められていた。ただし、「10 教育」の消費支出額は全く考慮されていなかった（表3 右の欄参照。左の欄が2007年の基準額新規算定前の関連率である）。

EVSの特別集計で明らかにされた参照世帯の部門ごとの消費支出額に、上記の関連率を乗じて算出された額（各部門の基準需要として認められる額）を合計すると、「基礎基準額（Eckregelsatz）」となる。ただし、その際、合計額の1ユーロ未満は四捨五入する。

表3 消費支出額が基準需要に関連すると認められる割合

2005.1- (EVS 1998に基づく)		2007.1- (EVS 2003に基づく)	
部門	関連率	部門	関連率
01 食料、飲料、タバコ	96%	01-02 食料、飲料、タバコ等	96%
03 衣服・靴	89%	03 衣服・靴	100%
04 住居、水道、電気、ガス及びその他の燃料	8%	04 住居、エネルギー、住居の維持	8%
05 調度品（家具）、家庭用機器・用品・設備及びその維持	87%	05 内装、家庭用品及び家財道具	91%
06 保健	64%	06 保健	71%
07 交通	37%	07 交通	26%
08 情報伝達	64%	08 情報伝達	75%
09 余暇、娯楽及び文化	42%	09 余暇、娯楽及び文化	55%
11 宿泊・外食サービス	30%	11 宿泊・外食サービス	29%
12 その他の物品・サービス	65%	12 その他の物品・サービス	67%

（出典）Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung-RSV) vom 3. Juni 2004 (BGBl. I S.1067) ; Erste Verordnung zur Änderung des Regelsatzverordnung vom 20. November 2006 (BGBl. I S.2657, Artikel 1) に基づき、筆者作成。

(65) 社会法典第12編第28条第4項に、基準額は、子どもが3人いる夫婦世帯の生計扶助の平均的給付額が、低賃金層の片働きフルタイム労働者世帯の月間平均労働報酬に児童手当・住宅手当等を加えた額を下回るように算定されなければならないことが定められていた。

(66) 2003年のEVSの特別集計の際には、求職者基礎保障の受給者はまだ存在しなかったため、社会扶助の受給者のみが除外された。

(67) BR-Drs. 206/04, S.10.

(3) 基準額の区分

基準額令により、世帯主・単身者の基準額は、基礎基準額の100%とすること、その他の構成員の基準額は、年齢により、基礎基準額の60%（14歳未満）又は80%（14歳以上）とすることが定められた。ただし、2009年7月1日から2011年12月末までの期間の特例として、6歳以上14歳未満という中間の年齢区分が設けられ、基礎基準額の70%とされた⁽⁶⁸⁾。なお、この給付率は、2003年のEVSのうち子ども1人の夫婦世帯の消費支出について補足的に特別集計を行った結果、当該年齢層の子どもの消費支出額が基礎基準額の約70%に相当する額となったことを根拠として定められた⁽⁶⁹⁾。

(4) 基準額の新規算定と改定

新しいEVSの特別集計の結果が出ると、基準額の算定の見直しが行われ、必要があれば新規算定が行われる。最初の基準額（2005年1月から適用）は、当時最新であった1998年のEVSに基づいて決定された⁽⁷⁰⁾。2007年1月に、2003年のEVSに基づき基準額の新規算定が行われた。このときから全国の消費構造を基礎として基準額が算定されることとなり、全国共通の基準額は345ユーロとなることが示された⁽⁷¹⁾。

その後は、毎年7月に法定年金保険の年金価額の改定率と同率で改定が行われている。2007年7月以降は347ユーロ、2008年7月以降は351ユーロ、2009年7月以降は359ユーロであった。

(5) 州政府による基準額の決定

各州政府は、この基準額令の枠内で、州命令により具体的な基準額を定める。その際、州政府は、全国共通の特別集計を基礎とするか地域別の特別集計を基礎とするかを決定する。

法令上、各州は、自治体に対し、州の定める基準額を最低額として独自の基準額を定める権限を州命令により与えることもできるが、対象地域についてEVSの特別集計を行う必要があるため、実際には困難であった。これまで、バイエルン州の4つの市と郡（ミュンヘン市、ミュンヘン郡、ダッハウ郡、フュルステンフェルトブルック郡）がミュンヘン地域の物価高を理由に、これを上回る独自の基準額を定めた例がある⁽⁷²⁾。連邦労働社会省の解説書では、地域独自の基準額の設定は、基本的には、その前提として州が地域別の特別集計を連邦統計庁に委託し、全国平均とは異なる結果が出た場合に限られると説明している⁽⁷³⁾。

IV 基準給付の改革

1 連邦憲法裁判所の違憲判決

2010年2月9日、連邦憲法裁判所は、求職者基礎保障制度の基準給付に関する違憲判決⁽⁷⁴⁾を下した。憲法判断を求められていたのは、ヘッセン州社会裁判所と連邦社会裁判所から移送された合計3つの事件である。この判決の画期的な点は、人間の尊厳に値する最低生活（*menschenwürdiges Existenzminimum*）の保障を

(68) 注(44)参照。基準額令の改正により、社会扶助制度では、約11,000人の子供が支給率引上げの恩恵を受ける一方で、州と地方自治体の負担は年間500万ユーロ増加すると見込まれた。BT-Drs. 16/11740, S.25 参照。

(69) *ibid.*, S.34.

(70) 当初の基準額令（2004年6月3日制定。2005年1月1日施行）第5条の規定による。旧西ドイツの各州は345ユーロ（ただしバイエルン州のみ341ユーロ）、旧東ドイツの各州は331ユーロと定めた。BR-Drs. 635/06, S.3による。

(71) *ibid.*, S.4-5.

(72) Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, „Sozialhilfesätze.“ <<http://www.stmas.bayern.de/sozial/sozialhilfe/saetze.htm>>(last access: 2011.6.8)

(73) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*(33), S.684.

(74) BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz-Nr. (1-220). 判決の主要部分は、すでに日本語訳がある。嶋田佳広訳「ドイツ連邦憲法裁判所違憲判決 2010年2月9日」『賃金と社会保障』No.1539, 2011.6 上旬, pp.71-31.

求める基本権を認めたことにある⁽⁷⁵⁾。連邦憲法裁判所によれば、この基本権は、あらゆる要扶助者に対し、その肉体的生存及び社会生活・文化生活・政治生活への最低限度の参加のために不可欠な物質的条件を保障するものである。連邦憲法裁判所は、この基本権を、基本法の第20条第1項（社会国家原理）と関連する第1条第1項（人間の尊厳を尊重し保護する国家の義務）から導き出した。連邦憲法裁判所は、成人及び特に子どものための基準給付に関する規定は、この基本権に合致しないと判断したのである。そして、立法者に対し、基本法に合致する規定を2010年12月31日までに定め、2011年1月1日から適用する義務を課した。また、期日までに立法が間に合わなかった場合でも、遡って2011年1月1日から適用することを求めた。

しかしながら、判決は、基本的には現行の基準給付の算定手続を承認し、ただその算定手続の透明化を求めた穏当なものである⁽⁷⁶⁾。連邦憲法裁判所は、基準給付の額が明らかに低すぎるという結論には至らず、基準給付の引上げを求めた訳でもなかった。また、EVSの特別集計により算出された低所得世帯の消費支出額も問題にはされなかった。それどころか、判決で示された条件を満たせば、立法者は基準給付の決定の際に裁量が認められることが確認された。

判決が違憲としたのは、社会法典第2編に規定する基準給付の額の算定手続の不備であるが、基準給付の額は社会法典第12編による基準額の算定に基づいているため、社会法典第12編の関連規定と基準額令も違憲ということになる。さらに、判決は、人間の尊厳に値する最低生活の確保のための給付の額は、立法者が、つまり法律によって、定めなければならないことを明らかにした。そのため、社会法典第12編

の規定も改正を求められることとなった。

判決が基準給付の額に関する規定を違憲とした主な論拠は、以下の3つである。

①子どもの基準給付を独自に算定する手続がないこと。判決は、「子どもは小さな大人ではない」と述べて、大人の需要とは異なる子ども固有の需要の調査を行わず、経験的、方法論的な根拠なしに単身者の基準需要の60%と定めた立法者の怠慢を非難した⁽⁷⁷⁾。また、「特に学齢期の子どもの場合には、追加的な需要を予期しなければならない。学校の義務を果たすために必要となる支出は、子どもたちの生存に関わる需要に含まれる。」と主張し、求職者基礎受給者の学齢期の子どもは、十分な国の援助が与えられないと、将来、自分の力で自らの生計を営むことができる可能性を制限されるおそれがあると警告した⁽⁷⁸⁾。

判決は、2009年7月から新たな年齢区分（6歳～13歳）が設けられたことは改善への一歩であると評価した。しかし、それだけでは十分でなく、子どもや若者については教育の需要を追加して考慮することを立法者に義務付けた。

②基準給付の算定（ひいては基準額の算定）の際に根拠の説明が不十分であったり欠如していること。特に、EVSの個々の消費支出がなぜ全く又は一部しか考慮されないのか、また「関連率」がどうやって算出されているのかの十分な説明がなされていない。判決は、透明で客観的で異議を唱えることのできない手続による、現実に即した需要の調査を求めた。

③EVSを基礎とした新規算定が行われない年の改定が毎年7月の年金価額の改定と連動して行われていること。年金価額の改定は、税込みの総賃金の変動、一般年金保険の保険料率の変動、老齢保障持分（Altersvorsorgeanteil）⁽⁷⁹⁾の

(75) 以下の判決内容の紹介は、主に Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*(21), S.709-710 の要約による。

(76) Berlitz, *op.cit.*(40), S.145.

(77) BverfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, RdNr.191.

(78) BverfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, RdNr.192.

変動の三要素及び持続可能性要素に基づいて行われており、手取り賃金、消費行動及び生活維持費との連動を求める基準額の改定に関する第12編第28条の規定とは合致しない⁽⁸⁰⁾。

そのほか、求職者基礎保障制度の問題点として、定型化・包括化が進められた結果、「回避不可能な、継続し、一度限りではない特別な需要」を充足する規定が社会法典第2編に置かれていないことも違憲であると指摘された⁽⁸¹⁾。そして、これらの需要に対する給付について、法改正が行われるまでは、基本法第20条第1項と関連した第1条第1項に基づき、給付機関（地方自治体）に対して、直接請求することを認めた⁽⁸²⁾。

2 改革の経緯

(1) 改革案から最終合意まで

判決直後、同盟90/緑の党と社会民主党はそれぞれ改革案⁽⁸³⁾を発表した。連邦労働社会省は、2010年9月27日、新しい算定方式を定める改革法の担当官案を発表した。10月20日に閣議決定された連邦政府の改革法案⁽⁸⁴⁾は、委員会で大幅修正の上、12月3日に連邦議会で可決された。

しかし、12月17日、連邦参議院は、基準需要の調査が連邦憲法裁判所の示した基準を満たすものになっておらず、子どものための教育と参加のための給付は不十分であり、また、地

方自治体に対してこの給付の提供の際にもっと強力な役割を与えるべきであるとの理由で、法案への同意を拒否した⁽⁸⁵⁾。連邦政府は、同日、両院協議会を招集したが、合意に至らず、以後2か月以上にわたり交渉が続くことになった。

2011年2月11日、連邦議会は両院協議会が2月9日にまとめた修正案⁽⁸⁶⁾を可決したが、連邦参議院は同意せず、さらなる修正を求めて両院協議会を招集した。この2回目の両院協議会での交渉でようやく合意が成立し、結局、基準需要の額は原案どおりとなったが、2012年からは、2009年下半期と2010年上半期の変動の調整分として3ユーロを加算することが決定された。最終合意には、これら給付の改善に関する事項の他に、地方自治体の長期的負担軽減策や派遣労働者のための最低賃金導入等の付随措置が盛り込まれた。この合意に基づき、2011年2月25日、連邦議会と連邦参議院が両院協議会の修正案⁽⁸⁷⁾に同意し、改革法は3月29日に公布された。連邦憲法裁判所の判決と直接関係する改正は、1月1日に遡って施行され、その他の改正は、4月1日から施行された。

(2) 改革法の内容

改革法は、「基準需要の調査並びに社会法典第2編及び第12編の改正のための法律⁽⁸⁸⁾」と称し、14の条（Artikel）によって構成される。

(79) 訳語は、田中謙一「ドイツの公的年金保険における特例的な年金改定(1)」『企業年金』28巻7号、2009.7、pp.42-44による。永合位行ほか「ドイツの社会保障改革の動向—年金保険、疾病保険ならびに介護保険の制度改革を中心として—」『国民経済雑誌』194巻4号、2006.10、p.54によれば、これは、国の助成の対象となる私的高齢保障のための保険料負担を考慮したものであるが、実際の保険料負担を反映したものでなく、仮想的なみなし保険料率が設定されている。

(80) BverfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, RdNr.184.

(81) BverfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, RdNr.204.

(82) BverfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, RdNr.220.

(83) 同盟90/緑の党の提案は、BT-Drs. 17/675 vom 10.2.2010、社会民主党の提案は、BT-Drs. 17/880 vom 2.3.2010.

(84) 連邦参議院に提出された法案はBR-Drs. 661/10、連邦議会に提出された法案はBT-Drs. 17/3958である。ただし、後者では、法文、理由書及び別表は、先行して提出された与党案（BT-Drs. 17/3404）と同一のため、省略されている。

(85) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*(21), S.711の記述による。

(86) BT-Drs. 17/4719.

(87) BT-Drs. 17/4830 vom 23.02.2011.

表4 改革法の主な条 (Artikel)

第1条	社会法典第12編第28条に規定する基準需要の調査のための法律 (基準需要調査法)
第2条	社会法典第2編 (求職者基礎保障) の改正
第3条	社会法典第12編 (社会扶助) の改正
第5条	連邦児童手当法の改正
第7条	失業手当Ⅱ / 社会手当令の改正

(出典) 筆者作成。

連邦憲法裁判所の違憲判決により、求職者基礎保障の基準給付の算定の基礎となっている、生計扶助の基準額の調査は法律によって行うことが求められていた。そのため、従来、生計扶助の基準額を定めていた基準額令を廃止し、第1条 (Artikel 1) として新たに「社会法典第12編第28条に規定する基準需要の調査のための法律 (基準需要調査法)」を制定した。

なお、今回の法改正により、従来、社会法典第12編 (社会扶助) において用いられてきた「基準額」という用語は、毎月の給付額を表わす場合に限り使用され、標準化した需要の算定のためには新たに「基準需要」という用語が用いられることとなった。また、社会法典第2編 (求職者基礎保障) においても、従来の「基準給付」という用語に代えて「基準需要」という用語が用いられることとなった。微妙に異なっていた第2編と第12編の用語が統一された。

第2条及び第3条の主な改正は、基準需要の調査手続の変更に伴い、それぞれ基準給付に関連する規定、基準額に関連する規定を改めるものである。

また、第2条、第3条及び第5条の改正により、各制度内において子どものための教育と参加のための給付を新たに導入するための規定が設けられた。

最も重要な内容は、①基準需要の調査のための新し手続の導入と②子どものための教育と参加のための給付の創設である。

3 基準需要の調査手続の改革

(1) 合憲となる需要調査の条件

連邦憲法裁判所判決によって示された、需要調査の条件は以下のようにまとめられる⁽⁸⁹⁾。

①需要は、透明で客観的な手続により調査しなければならない。

②採用された需要調査の方式は、客観的な根拠なしに変更することはできない。

③個々の支出項目の基準需要関連率は、客観的に根拠のあるものでなければならない。

④「でたらめの」見積もりは、避けなければならない。

⑤子どもの需要は、その発達段階に応じて別個に調査しなければならない。

⑥ EVS が実施されない年の基準需要の改定は、経常経済計算 (LWR)⁽⁹⁰⁾ のデータ、手取り賃金の変動率又は基準需要に関連する物品の価格の変動率を用いて行わなければならない。

(2) 2011年1月1日以降の基準需要の調査

新たな基準需要の調査は、2008年のEVSの特別集計に基づいて行われた。この調査の過程を示すのが、改革法の第1条の基準需要調査法である。

基準需要調査法は、基準需要の調査の方法とその結果としての基準需要を定める。同法によれば、基準需要の調査は2008年のEVSの特別集計に基づいて行われる。基準需要の調査の基礎とされるのは、一人世帯 (成人1人だけの世帯) 及び家族世帯 (夫婦と子1人の世帯) の消費支出額である。循環参照を避けるために、調査の基礎とする世帯からは、基準需要の適用対象となる生計扶助、高齢・稼働能力減少時の基礎保障、失業手当Ⅱ及び社会手当の受給者のいる世帯を除外する。ただし、所得として考慮されない補足的な所得や親手当を受給している等の場合は

(88) Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011, BGBl. I S.453.

(89) Groth et al., *op.cit.*(4), S.72 による。

(90) 全国の8,000世帯について収入、支出等が調査される。うち2,000世帯は3か月間家計簿への記帳を行う。

除外しない。生計扶助等の受給世帯を除いた上で、一人世帯については下位 15%、家族世帯については下位 20% の世帯を参照世帯とする。

法案には、第 1 条の別表として、2008 年の EVS の特別集計の統計表が添付された。統計表は、参照世帯とされた一人世帯及び家族世帯の 3 類型（6 歳未満の子どものいる世帯、6 歳以上 14 歳未満の子どものいる世帯、14 歳以上 18 歳未満の子どものいる世帯）ごとに、費目別の平均消費支出額を示すものである。

今回、連邦労働社会省は、年齢区分の変更の余地も考慮して、従来とは異なる年齢区分⁽⁹¹⁾の子のいる家族世帯の統計データについても調査を行った。しかし、子の年齢区分を変更しても大きな差異が生じなかったため、従来の年齢区分が維持されることとなった。2010 年 10 月 1 日からは、これらを含め基準需要の改定案の作成に用いられたすべての統計表が連邦労働社会省のウェブサイトで公開された。

家族世帯の統計表には、世帯の平均消費支出額の他に、そのうちの子どもの消費支出額が記載されている。本来、世帯としてのみ記録されている支出額から世帯の構成員（大人 2 人と子ども 1 人）に振り分けるために、連邦家庭高齢者女性青少年省の委託調査「子どもの費用」の報告に基づいて支出額の分配が行われた。子ども 1 人分の分配にあたっては、費目ごとの特性に応じた複数の分配基準と分配率が採用された。

基準需要の調査のためには、これまでのよう

に支出額の一部のみを需要として評価するのではなく、基本的な需要はすべて基準需要として 100% 算入される。ただし、どの費目を採用するかを決定する際には、やはり価値判断が行われていると言える。例えば、一人世帯（成人）の部門 01 の「標準需要に関連する消費支出額」128.46 ユーロは、「食料」と「アルコールを含まない飲料」の支出額に、「アルコール飲料の代替物としてのミネラルウォーター」の基準需要に関連する支出額を加えた額である。そもそも、2008 年の EVS には、部門 02 として「アルコール飲料、タバコ等」があるが、アルコールとタバコは健康に有害な合法ドラッグであるとして、基準需要に関連した支出額とは認められない。ただし、アルコール飲料の需要には飲料摂取としての需要も含まれるので、その分の需要がアルコールを含まない飲料により認められる。すなわち、アルコール飲料のための平均支出額 8.11 ユーロのうち、蒸留酒のための支出分（一般物価指標のためのバスケットによれば飲料支出の 11.35% を占める）を除いた 7.19 ユーロに相当する分が飲料摂取の需要として認められる。7.19 ユーロで格安ビールであれば 12 リットルの購入が可能であるので、同量のミネラルウォーターの購入に必要な費用 2.99 ユーロが認められた。

すべての部門について、同様の検討が行われ、基準需要に関連する消費支出額が算出された。この過程はすべて法案の提案理由書に詳述され

表 5 部門 01-02 の平均消費支出額と基準需要に関連する消費支出額（一人世帯（成人））

部門	費目	平均支出額 (€)	関連率	基準需要に関連する消費支出額 (€)
01	食料	112.12	100%	112.12
	アルコールを含まない飲料	13.35	100%	13.35
	アルコール飲料の代替物としてのミネラルウォーター	-	-	2.99
02	アルコール飲料	8.11	0%	0
	タバコ	11.08	0%	0
合計				128.46

(出典) BT-Drs. 17/3404, S.53-54 の表及び記述を参考にして、筆者作成。

(91) 6 歳以下、2 歳以下、3 歳以上 5 歳以下、3 歳以上 6 歳以下、6 歳以上 11 歳以下、6 歳以上 12 歳以下、6 歳以上 14 歳以下、7 歳以上 11 歳以下、7 歳以上 12 歳以下、7 歳以上 13 歳以下、7 歳以上 14 歳以下、12 歳以上 17 歳以下、13 歳以上 17 歳以下、15 歳以上 17 歳以下の 14 種類。

ている。このような検討を経て算出された一人世帯（成人）及び家族世帯の子ども（年齢層別）の各部門の基準需要に関連する消費支出額は、基準需要調査法中にそれぞれ表形式で示されている。（4つの表をまとめて表6で示す。）

こうして算出された需要額は、2008年について算出された額であるので、調整が行われる。すなわち、毎年1月1日に、基準需要に関連する商品・サービスの価格の変動率及び被用者の手取り賃金の変動率を7:3の割合で評価する混合指標に基づいて調整する。ただし、2011年1月1日の調整には、2009年の平均値の2008年の平均値に対する混合指標の変動率0.55%を用いる。この変動率を適用し、端数処理をすると、消費支出額は364ユーロ、6歳未満の消費支出額は213ユーロ、6歳以上14歳未満の消費支出額は242ユーロ、14歳以上18歳未満の消費支出額は275ユーロとなる。この消費支出額に基づき、各区分の基準需要が表7のとおり定められる。基準需要の各区分は、成人については世帯の人数や家計を運営しているか否か、子

どもについては年齢を考慮した下位区分として、初めて社会法典第12編中に位置づけられた。なお、複数の成人のいる世帯についての特別集計は行われず、区分2及び区分3の基準需要の額は、単身者の額に対してそれぞれ90%、80%の割合で定められた。

ただし、子ども対象の区分4～6については、現行より低くなってしまいうため、現行を上回る額が算定されるまで引下げは行わず、現行額を2011年1月1日からの基準需要とすることが定められた。（表7参照）

これら各区分の基準需要の額は、社会法典第2編及び第12編の関連する条にも定められた。第12編（社会扶助）では、2011年1月1日から適用される各区分の基準需要の額が第28条（基準需要の調査）の別表として定められている。区分1の基準需要が従来の基礎基準額に相当する。

第2編（求職者基礎保障）における人のカテゴリーは第12編とは異なる。15歳以上の者については第20条（生計保障のための基準需要）中に、

表6 基準需要に関連する消費支出額

（単位：ユーロ）

費目	一人世帯 (成人)	6歳未満	6歳以上 14歳未満	14歳以上 18歳未満
01 食料、アルコールを含まない飲料	128.46	78.67	96.55	124.02
03 衣服・靴	30.40	31.18	33.32	37.21
04 住居、エネルギー及び住居維持	30.24	7.04	11.07	15.34
05 内装、家庭用品及び家財家具	27.41	13.64	11.77	14.72
06 保健	15.55	6.09	4.95	6.56
07 交通	22.78	11.79	14.00	12.62
08 情報伝達	31.96	15.75	15.35	15.79
09 余暇、娯楽、文化	39.96	35.93	41.33	31.41
10 教育	1.39	0.98	1.16	0.29
11 宿泊・外食サービス	7.16	1.44	3.51	4.78
12 その他の物品・サービス	26.50	9.18	7.31	10.88
合計	361.81	211.69	240.62	273.62

（出典）Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz-RBEG) vom 24. März 2011 (BGBl. I S.453), § § 5-6 の表に基づき、筆者作成。

表7 社会扶助制度の基準需要

（単位：ユーロ）

区分	算出額	適用額 (2011年1月～)
区分1：家計を運営する成人（単身者・一人親の場合）	364	364
区分2：家計を共同で運営する夫婦等の各成人	328	328
区分3：家計を運営しない成人	291	291
区分4：14歳以上18歳未満	275	287
区分5：6歳以上14歳未満	242	251
区分6：6歳未満	213	215

（出典）Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz-RBEG) vom 24. März 2011 (BGBl. I S.453), § § 7-8 の規定に基づき、筆者作成。

表 8 求職者基礎保障制度の基準需要

(単位：ユーロ)

区 分	算出額	適用額 (2011年1月～)
単身者・一人親又は未成年者がパートナーである者	364	364
需要共同体のパートナーである各成人	328	328
需要共同体に属する稼得能力のあるその他の成人	291	291
需要共同体に属する稼得能力のある未成年者（15歳以上18歳未満）／14歳	275	287
6歳以上14歳未満	242	251
6歳未満	213	215

(出典) Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl. I S.453), Artikel 2, Nr.31, 57の規定に基づき、筆者作成。

15歳未満の者については第23条（社会手当の特例）中に基準需要の額が定められた。それぞれの額は、社会扶助の基準需要の区分1から区分5に対応する。ただし、これは、特別集計から算出された額であり、実際に2011年1月1日から適用される額は、暫定措置を定める第77条（基準需要の調査並びに社会法典第2編及び第12編の改正のための法律）において、現行の額より高い額が算定されるまで、社会扶助の基準需要と同様に、それぞれ現行額で読み替えることが定められている。（表8参照）

(3) 基準需要の調査手続の原則

社会法典第12編（社会扶助）第28条から第29条には、基準需要の額の算定手続が、従来、基準額令によって規定されていた内容も含めて、以下のとおり詳細に規定された。

新しいEVSの全国結果が公表されると、連邦法において基準需要が新規に調査される。従来の規定では、この統計が発表されると算定を見直し、必要があれば新規に算定しなければならなかったが、実際に新規算定を行うかどうかについては裁量が認められていた。改正後は、裁量の余地はなく、調査に関する法律を必ず提出しなければならない。

各区分の基準需要の調査も、従来のように一人世帯の需要の一定割合とするのではなく、それぞれEVSによって示された低所得集団の実際の消費支出に基づかなければならない。そのために、連邦統計庁にEVSの特別集計を委託し

なければならず、特別集計は少なくとも成人一人世帯と子どもが1人いる夫婦世帯（これらを参照世帯という）について行われなければならない。特別集計において示された参照世帯の消費支出のうち、最低生活の確保に必須であるもののみが各区分の基準需要の調査に際して基準需要に関連するものとして考慮されなければならない。この合計額が各区分の基準需要の見直し、また、特に子どもの年齢区分の見直しを行う場合の基礎とされる。

この消費支出の調査はEVSの実施年についての調査であるので、大体2年遅れとなってしまふ。そこで、基準需要に関連する物価・サービスの変動率と手取り賃金の変動率を7:3の割合で評価した混合指標により調整を行う。

このようにして連邦レベルで新規に算定された基準額は、州が州命令によって異なる基準額を定めない限り、直接適用される。これまでと異なり、州が基準額を定める州命令を発する必要はなくなった。州が地域固有の事情を踏まえて独自の基準額を定めることは可能であるが、その際には、対象地域についてのEVSの特別集計が必要である。また、州は社会扶助の担当機関（郡又は郡に属さない市）に対し、連邦又は州の基準額を最低基準額として地域独自の基準額を定める権限を与えることができる。⁽⁹²⁾

なお、いわゆる「賃金との乖離の要請」の規定（前述Ⅲ2(1)）は、廃止された。連邦労働社会省の解説書では、統計調査に基づいて定められた人間の尊厳に値する最低生活の額を、この

(92) Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *op.cit.*(21), S.731-732.

ルールに則り後から引き下げることができない以上、この規定は違憲判決の主旨に合致しないだろうとの見解が示されている。ただし、「賃金との乖離の要請」の考え方自体が放棄された訳ではない。⁽⁹³⁾

4 給付の拡充

(1) 子どものための給付の拡充

従来の基準需要の調査では、教育のための支出(EVSの部門10)は全く考慮されていなかった。連邦政府は、教育については州が立法権・行政権を有することをその根拠としてきたが、連邦憲法裁判所の判決はこの主張を一蹴し、連邦に対し、通学する要扶助者に必要な資金を提供する義務を果たすよう求めた。これを受けて、社会法典第2編第2章「生計を保障するための給付」に「第4節 教育及び参加のための給付」(第28条、第29条)が設けられ、基準需要とは別に、子どものための一連の需要と給付が認められることとなった(表9参照)。なお、これらの需要については、児童手当によって充足することは求められない。

法案の提案理由書によれば、教育及び社会生活・文化生活への参加は、機会均等のための物質的基礎を形成するために必要である。学校関係の基本的な需要(教科書代等)は基準需要に含まれるが、それ以外の特別な需要として考慮されるべきものが、教育学者の認識と現場の教師・保育士の体験に基づいて決定された。⁽⁹⁴⁾うち一部(生徒のための④及び⑤)は従来から認められていたものの、あくまでも補足的な需要に対する給付としてであった。改革後は、直接、最低生活を保障する給付として認められる。

給付を受けるためには、⑤を除き申請が必要である。⑤は基準需要に対する給付と一緒に給付されるので別途申請する必要はない。2011年1月分まで遡って給付を申請することが認められた(申請期限6月末)。給付は、⑤⑥を除き現物給付として、特に、名前入りのバウチャー⁽⁹⁵⁾又は給付提供者への直接支払いにより行われるが、いずれの方式によるかは自治体が決定する。

実施状況をフォローするために設置された円卓会議(連邦、州及び地方自治体の代表者で構成)の2011年4月20日の会合では、申請率の平均

表9 子どものための教育と参加パッケージ

補助対象	対象者	給付内容	申請	給付方式
①学校・保育施設の給食	学校の生徒、保育児童	給食費(ただし1ユーロ/日は自己負担)	要	現物給付
②補習授業	学校の生徒	主要な学習目標に到達するための補習授業 ^(注1)	要	現物給付
③学校・保育施設の日帰り遠足	学校の生徒、保育児童	遠足の費用(実際の支出額)	要	現物給付
④学校・保育施設の宿泊を伴うクラス旅行	学校の生徒、保育児童	旅行の費用(実際の支出額)	要	現物給付
⑤個人的な学校の需要(鉛筆、ノート、水彩絵具、通学鞆など)	学校の生徒	1学期初め(8月1日)に70ユーロ、2学期初め(2月1日)に30ユーロ	不要	金銭給付
⑥学校までの交通機関の利用	学校(通常は後期中等教育以上)の生徒	同一タイプの最も近くの学校までの交通機関利用の費用の一部又は全部 ^(注2)	要	金銭給付
⑦社会生活・文化生活への参加の費用(スポーツクラブの会費、楽器のレッスン代など)	未成年(18歳未満)の子ども	月額合計10ユーロ	要	現物給付

(注1) 主要な学習目標とは、通常の場合、進級又は卒業を指す。補習授業が適当かつ必要であることについて教師による証明が必要。単に成績を上げたいという理由では認められない。

(注2) 第三者が負担することや基準需要で賄うことを期待できない場合に限る。通学のための定期券が余暇にも利用できるような場合は一部補助のみ。

(出典) Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl. I S.453), Artikel 2, Nr.31; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, „Das Bildungspaket: Mitmachen möglich machen: Zehn Fragen und Antworten zum Bildungspaket.“ <<http://www.bildungspaket.bmas.de/das-bildungspaket/fragen-und-antworten.html>>; Andy Groth et al., *Das neue Grundsicherungsrecht*, Baden-Baden: Nomos, 2011, S.95-110等に基づき、筆者作成。

(93) *ibid.*, S.715.

(94) *op.cit.* (57), S.104.

が約 10%にとどまることが報告されたが、6 月末の会合では約 30%に上昇したことが報告された⁽⁹⁶⁾。

求職者基礎保障受給世帯の児童の比率の高い学校では、参加者が減少したため学校の遠足が行われなくなっていた⁽⁹⁷⁾が、新たに日帰り遠足も認められることにより、家庭の経済事情に関わりなく学校行事に参加できるようになることが期待されている。

通学のための交通費については、いくつかの州では後期中等教育 (Sekundarstufe II) 以降は本人又は親が負担しなければならず、特に通学距離の長い郊外では大きな負担となっていた。

社会生活・文化生活への参加の費用の給付の目的は、児童・少年を、既成の団体や共同体の組織に統合し、同世代の者との接触を増やすことにある。法案の提案理由書は、特に、芸術や文化に取り組むことは、個性とアイデンティティを形成し、個人の発達 (特に五感や創造的技能の発達) に影響を及ぼし、社会的能力を涵養するものであると説明している⁽⁹⁸⁾。しかし、自治体の担当機関は給付を保障する義務を課されておらず、単に、バウチャーが適当な提供者の

もとで使用できることを保障すればよい。そもそも地元に必要なインフラがない場合に、施設を新設したりサービスを自ら提供することは義務付けられていない。⁽⁹⁹⁾ そのため、このような参加の需要が認められても、実際に十分に給付が行われるか危ぶむ声もある⁽¹⁰⁰⁾。

なお、社会扶助制度においても「教育と参加のための需要」が認められ、同様に給付が行われる。高齢・稼働能力減少時の基礎保障の受給者も、未成年者を対象とする⑦以外の給付は受けることができる。また、社会扶助・求職者基礎保障の受給者に次ぐ低所得層である児童付加給付の受給者及び住宅手当の受給者⁽¹⁰¹⁾にも、同様の給付が行われることとなった。合計約 250 万人の子どもが恩恵を受ける見込みである。

(2) 特別な需要の拡大

連邦憲法裁判所の違憲判決を受けて、判決言渡しの時点から直ちに、基準給付では充足されない回避不可能な特別の需要に対する給付の請求権が認められることとなった。

連邦雇用エージェンシーは 2010 年 2 月 17 日に通達⁽¹⁰²⁾を発し、需要が認められる可能性が

(95) バウチャーは、一般に財・サービスとの引換券を指すが、公共政策の手段としては個人を対象とする補助金として用いられる (『バウチャーについて—その概念と諸外国の経験』(政策効果分析レポート No.8) 内閣府政策統括官 (経済財政—景気判断・政策分析担当), 2001.7, p.2.)。名前入りであれば使用者が指定される。改革法案では、バウチャーを求職者基礎保障制度及び社会扶助制度の新しい給付形態として位置づけていたが、両院協議会の修正案で当該規定が削除され、改革法では従来どおり、現物給付の一種として扱われている。なお、ドイツにおける保育バウチャーについては、齋藤純子「ドイツの保育制度—拡充の歩みと展望—」『レファレンス』721 号, 2011.2, pp.39-40 参照。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072102.pdf>>

(96) „Geduld und Beharrlichkeit zahlen sich aus: Runder Tisch berät in Berlin über Umsetzung des Bildungspakets,“ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Pressemitteilung*, 28.06.2011. <<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/geduld-beharrlichkeit-zahlen-sich-aus.html>>

(97) *op.cit.*(57), S.104.

(98) *ibid.*, S.106.

(99) Groth et al., *op.cit.*(4), S.107.

(100) 例えば, Wilhelm Adamy und Ingo Kolf, „Der faule Hartz-IV-Kompromiss: Eine Bewertung aus gewerkschaftlicher Sicht,“ *Soziale Sicherheit*, 3/2011, S.90.

(101) 2 月 9 日の修正案に、支給対象を住宅手当受給世帯の子 (20 万人) にも拡大することが盛り込まれた。ミュンダー前掲注(41), p.29 参照。

(102) Geschäftsanweisung vom 17.2.2010 (SP-II-II-1303/7000/5215). 内容については, Rolf Winkel, „Neuregelung kommt erst 2011: Manche können aber jetzt schon höhere Leistungen einfordern,“ *Soziale Sicherheit*, 2/2010, S.72 ; „Härtefallkatalog zu Hartz IV: Wer bekommt jetzt mehr?“ *SoSi plus*, 2/2010, S.2.

ある場合と認められない場合を例示した（表10参照）。

表10 認められる可能性がある需要の例

<ul style="list-style-type: none">・非処方せん医薬品（神経皮膚炎のスキンケア用品、エイズ発症時の衛生用品）・車椅子使用者のための掃除・家事援助・子どもとの面接交渉権を行使するための費用（定期的な交通・宿泊費）・特別な場合（長期の病気、家族の死亡など）に限り、補習授業のための費用

（出典）Rolf Winkel, „Neuregelung kommt erst 2011: Manche können aber jetzt schon höhere Leistungen einfordern.“ *Soziale Sicherheit*, 2/2010, S.72; „Härtefallkatalog zu Hartz IV: Wer bekommt jetzt mehr? *SoSi plus*, 2/2010, S.2に基づき、筆者作成。

その後、2010年4月に、基準給付とは異なる需要の認定を排除していた社会法典第2編第3条第3項第2文の規定（前述II1）を削除し、第21条（生計における増加需要のための給付）に「個々の事例において、回避不可能な、継続し、一度限りではない特別な需要が存在する場合」には増加需要が認められるとする第6項を挿入する改正が急遽行われ、6月3日から施行された⁽¹⁰³⁾。

その他、改革法により、求職者基礎保障制度及び社会扶助制度の双方において、非集中式設備による給湯のための需要が増加需要として、整形外科仕様の特殊な靴の調達と修理、治療用器具・装置の修理、治療用器具の使用料が一時需要として認められることとなった。

おわりに

2010年2月の連邦憲法裁判所の違憲判決は、「人間の尊厳に値する最低生活に対する新しい基本権の誕生」⁽¹⁰⁴⁾として評価され、これを受けた求職者基礎保障制度の改革に大きな期待が集まった。基準需要の算定手続の透明化という点では、従来の算定が密室で行われており⁽¹⁰⁵⁾、説明も不十分だったことを考えれば、算定のプロセスが議会法によって明示されることになったのは、大きな進歩と言えよう。

判決を受けて、基準給付＝基準額＝基準需要が大幅に引き上げられることが期待された。しかし、連邦政府は、引上げの波及による財政負担の増加を著しく恐れた。そのため、改革は可能な限り小さく行われることとなった。このような改革では、連邦憲法裁判所の違憲判決の基準を満たしていないと批判する声も根強い。

例えば、基準需要の引上げはわずか5ユーロにとどまった。これについては、参照世帯の規模が下位20%から下位15%に縮小された影響が指摘されている。参照世帯を下位20%とただだけでも基準需要は382ユーロ（18ユーロ増）となり、さらに今回の算定時に認められなかったアルコール飲料・タバコや外食費等の需要を含めると416ユーロになるという試算もある。⁽¹⁰⁶⁾

子どもに認められることとなった「教育と参加のための需要」にしても、基準需要を引き上

⁽¹⁰³⁾ 2010年5月27日のGesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Änderung weiterer Gesetzeによる。Hans Nakielski, „Bundestag beschloss Härtefallregelung.“ *Soziale Sicherheit*, 4/2010, S.152; „Bundesrat stimmte gesetzlicher Härtefallregelung zu.“ *Soziale Sicherheit*, 5/2010, S.189参照。

⁽¹⁰⁴⁾ Anne Lenze, „Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe: Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen: Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedlich-Ebert-Stiftung.“ *WISO Diskurs*, 2010.5. <<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07251.pdf>>

⁽¹⁰⁵⁾ レンツェ教授は、ヘッセン州社会裁判所の2008年10月20日の口頭弁論で、基準額の算定作業に関わった証人がその際の議論の内容について守秘を約束したと認めたことを紹介し、違憲判決後はそのような社会保障関係省と経済関係省との間での秘密の交渉は許されなくなったと指摘する。*ibid.*, S.5-6.

⁽¹⁰⁶⁾ 無党派社会福祉連盟による試算。Rudolf Martens, „Der neue Regelsatz müsste weit über 400 Euro liegen: Wie der Satz durch statistische Tricks heruntergerechnet wurde.“ *Soziale Sicherheit*, 10/2010, S.331-336.

げるという方向は追求されず、基本的には現物給付によって別途給付されることとなった。ここには、求職者基礎保障の受給者である親が子どものことを考えるかどうか分からないという暗黙の非難が見て取れる。困窮世帯の児童のみを対象としたこのような個別の給付の創設でなく、むしろ公教育や保育そのものの拡充を求める意見もある。⁽¹⁰⁷⁾

すべては金の問題である。連邦議会と連邦参議院の数週間にわたる対立の争点も、住民に保障されるべき最低生活はどのようなものかとい

う本質的な問題よりも、地方自治体と連邦の間で財政負担をどのように分担するかであった。最終合意では、連邦政府が高齢・稼得能力減少時の基礎保障制度の費用を将来的には全額引き受けること、その財源を捻出するため連邦雇用エージェンシーに対する連邦政府の補助金を大幅に削減することが決められており、社会保障の諸制度への今後の影響が懸念される。

(さいとう じゅんこ)

(107) Marius R. Busemeyer, „Hartz IV : Kitas statt Bildungsgutscheine,“ *Wirtschaftsdienst*, 2011/2, S.2.