

諸外国の公的扶助制度

—イギリス、ドイツ、フランス—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 789 (2013. 5. 20.)

はじめに

I イギリス (北アイルランドを除く)

- 1 ユニバーサル・クレジット
- 2 年金クレジット (保証クレジット/貯蓄クレジット)

II ドイツ

- 1 社会扶助
- 2 求職者基礎保障

III フランス

- 1 活動的連帯所得手当 (RSA)
- 2 その他の手当

日本における生活保護制度は、一般に「公的扶助制度」と称されるものにあたる。公的扶助制度とは、生活困窮者を対象に、最低生活に必要な現金・現物を公費（租税）から支給する最低生活保障制度のことであり、いわゆる「最後のセーフティネット」である。

諸外国にもそれぞれの公的扶助制度が存在するが、その制度体系や制度設計は、国により大きく異なっている。例えば、日本の公的扶助制度は基本的に生活保護制度という単一制度であるが、諸外国では、扶助対象者の年齢層や稼働能力の有無をはじめとする各種条件の相違により、複数の異なる公的扶助制度が設けられていることも多い。

本稿では、イギリス、ドイツ、フランスの公的扶助制度の概要を紹介する。

社会労働調査室・課

やまもと まきこ さいとう じゅんこ おかむら みほこ
(山本 真生子・齋藤 純子*・岡村 美保子*)

本稿の一部は、*を付した筆者が社会労働調査室・課
在籍中に執筆したものである。

調査と情報

第789号

はじめに

日本における生活保護制度は、一般に「公的扶助制度」と称されるものにあたる。

公的扶助制度とは、生活困窮者を対象に、最低生活に必要な現金・現物（医療・介護等のサービス提供を含む。）を公費（租税）から支給する最低生活保障制度のことである。拠出制¹である社会保険制度（公的年金、失業保険、医療保険等）にも所得保障制度としての側面を有するものがあるが、非拠出制の公的扶助制度はこれを補完するものとみなされている。すなわち、社会保険の給付を受けられない又は給付が少ないために最低生活を維持できない者が、公的扶助の対象となる。公的扶助制度は、社会保険制度をはじめ他の社会保障制度を優先的に利用してなお最低生活を維持することができない場合に初めて利用することのできる、いわゆる「最後のセーフティネット」である。公的扶助を受けようとする者は通常、ミーンズテスト（資力調査）を受ける。

公的扶助の対象となる生活困窮者は、主に、①稼働年齢層で稼働能力がない又は制限されている者（障害者等）、②稼働年齢層で稼働能力のある者（失業者等）、③高齢者、に分けてとらえることができる。

日本では、①～③のいずれもが、生活保護制度という単一の公的扶助制度により最低生活を保障されている²。これに対し諸外国では、①～③のような稼働能力の有無や年齢等、対象者の各種条件の相違により、複数の異なる公的扶助制度が設けられていることが多い。

本稿では、イギリス、ドイツ、フランスについて、公的扶助体系及び個々の公的扶助制度の概要を項目別に整理して紹介する。主な項目は以下のとおりである。

【趣旨】 一般に、公的扶助制度の趣旨は最低生活保障である。日本の生活保護制度も、生活困窮者の「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」を趣旨とする。ただし、複数の公的扶助制度を有する諸外国においては、対象者の属性（年齢、稼働能力等）の相違等により制度の趣旨に若干の相違があるので、それらについて説明する。また、受給のために求められる、他の社会保障制度の利用、資産や能力の活用（稼働能力に応じた就労等）等についても説明する。さらに、申請に基づき支給するのか（申請主義）、申請を必要とせずに支給するのかも説明する。

【対象者】 各制度が対象とする者の属性及びその他の要件を挙げる。

【給付の種類・内容】 国により異なるが、目的別に複数種類の給付が存在する。例えば、日本の生活保護制度の場合、給付は8種類の扶助に分かれている。すなわち、生活扶助（衣食その他の日常生活の需要を満たすための給付）をはじめ、住宅扶助、教育扶助、医療扶助、介護扶助、生業扶助、出産扶助、葬祭扶助である。医療扶助と介護扶助は現物給付（医療、介護にかかる費用の現金給付ではなく、医療サービス、介護サービスそのものの給付）であり、その他は現金給付である（葬祭扶助は場合により現物給付）。

* 本稿におけるインターネット情報は、平成25年4月19日現在のものである。

¹ 拠出制とは、社会保障給付が拠出（保険料、掛金等の納付）を前提に支給される制度で、個人は拠出を負担することにより給付の受給権を得る。給付の財源にこの拠出が充てられる。社会保険制度は拠出制である。これに対し、非拠出制とは、拠出を前提とせずに給付が行われる制度で、財源は主に租税である。日本では、生活保護制度のほか、満20歳未満での傷病により障害者となった者に対して支給される障害基礎年金なども非拠出制の社会保障給付である。

² ただし、日本の公的扶助制度を生活保護制度と同義とする解釈のほかに、児童手当、児童扶養手当等の社会手当をも公的扶助制度に含める広義の解釈もある。本稿では、生活保護制度とはほぼ同義とみなす。

【**給付基準額の決定方法と金額**】公的扶助制度は最低生活保障制度であるため、最低生活を営むために必要な基準額を公的に決定した上で、これと受給者の所得との差額を支給する。給付基準額は、主として日常生活に関する給付（日本の生活保護においては生活扶助及び住宅扶助）について設定される。給付基準額が全国统一基準として決定される国もあれば、自治体単位で決定される国もある。日本の生活保護制度の場合、全国统一基準として毎年、厚生労働大臣が定める。

【**ミーンズテスト**】資力調査、すなわち公的扶助を受けようとする者の資力（資産及び所得）を把握することである。公的扶助制度においては、扶助を受けようとする者の資力が給付基準額（概ね最低生活費に当たる）に満たないこと、すなわち受給資格を有することを確かめる必要がある。また、受給者に支給されるのは、給付基準額と受給者の所得との差額であるため、この給付額を決定するためにも資力調査は必要である。資力調査の基準は、国により違いや特徴がある。

【**財源**】公的扶助制度の財源は公費（租税）であるが、国と自治体とがそれぞれどのような割合で負担しているかは、国により異なる。これは、その国の統治機構のあり方における中央集権／地方分権の度合いにも関係する。日本の生活保護制度においては現在、国が財源の4分の3、自治体が4分の1を負担している。

【**実施体制**】国又は地方のどのような機関が扶助を実施しているかを説明する。先述のとおり、諸外国では、対象者の属性により異なる公的扶助制度が存在することが多く、制度ごとに趣旨も少しずつ異なることから、それぞれの制度が異なる機関により運営・実施されている場合も多い。

I イギリス（北アイルランドを除く）

現行の公的扶助制度体系は、次の5種で構成されている。①求職中の失業者を対象とする「所得関連求職者手当」、②高齢者を対象とする「年金クレジット」、③疾病・障害を有する者を対象とする「所得関連雇用・支援手当」、④①～③のいずれの対象にもならない者を対象とする「所得補助」、⑤①～④では対応できない突発的な必要支出に対応する現金給付・貸付制度から成る「社会基金」である³。

しかし、2012年3月制定の「2012年福祉改革法」に基づく改革により、①、③及び④は、その他3つの給付制度⁴とともに統合され、2013年10月以降、稼働年齢層を対象とする「ユニバーサル・クレジット」という単一の新制度となる。さらに、同改革により、⑤を構成する複数の給付・貸付制度が、廃止又は変更される⁵。なお、2013年4月29日

³ 広義には、これらに加え次の3制度を含めて公的扶助制度とする考え方もある。住宅手当（賃貸住宅に居住する低所得者に対する家賃補助）、就労税額控除（就労している低所得者に対する現金給付の一種）、児童税額控除（子どもを養育している低所得世帯に対する現金給付の一種）。いずれもミーンズテストを伴い、①～⑤の制度を補完する。これらは①～④の受給者以外の低所得者をも対象とするが、①～④の受給者には自動的に満額が支給される（ただし、②のうち貯蓄クレジット（後述）受給者の住宅手当についてはこの限りではない。）

（Child Poverty Action Group, *Welfare benefits and tax credits handbook*, 12th ed., London: Child Poverty Action Group, 2010, pp.218, 1282）。

⁴ 住宅手当、就労税額控除、児童税額控除。

⁵ 裁量的社会基金（障害者等の地域自立生活のための給付金、災害等の緊急時における貸付金、生活必需品購入等の臨時支出のための貸付金）は廃止され、その機能は地方自治体に引き継がれ又はユニバーサル・クレジ

から一部地域でユニバーサル・クレジットが試行的に導入された。

以下、新たな公的扶助制度体系を構成する主要な制度としてユニバーサル・クレジット及び年金クレジットを紹介する。

1 ユニバーサル・クレジット

【趣旨】 稼働所得の増加に伴い一定割合で支援の受給を減じることにより、労働への移行をスムーズに行うことを目的とする制度。申請に基づき支給される。申請者は、受給に先立ち、所得・資産の活用、求職活動、就職機会があれば職種・賃金等を問わず就職することを求められる⁶。また、受給者は、受給者契約⁷に定められた求職活動や労働を行わなければならない。

【根拠法】 2012年福祉改革法（2012 c.5）

【対象者】 次の条件の全てを満たす単身者又はカップル⁸。①18歳以上（特別な事情がある場合は16歳以上）、②年金クレジット受給開始年齢未満、③グレート・ブリテン（イングランド、ウェールズ及びスコットランド）居住、④就学中でない、⑤受給者契約を受け入れている、⑥資産及び所得が一定額以下。

【給付の内容】 受給者本人（単身者／カップル）に対する基本の給付である「基準手当」に加え、世帯の状況に応じ、「養育責任」（児童の養育に対する給付、障害児童の養育に対する追加給付）、「住宅費」（家賃又は住宅債務利子に対する給付）、「特別の需要・事情」（稼働能力に制限がある場合の給付、重度障害者を介護している場合の給付）、「保育費」（就労している受給者の公的保育利用に対する給付）がある。これらの給付の総額から、所得及び資産を一定のルールで換算したものを差し引いた額が支給される。受給者契約に違反した場合、罰則として減額されることもある。

【給付基準額の決定方法と金額】⁹ 「基準手当」の上限額は、現存する所得関連の諸手当（ミーンズテストを伴う非拠出制の諸手当）に近い金額に設定される。ただし、週額ではなく月額で設定される。毎年4月に改定される。2013-14年度（2013年4月～）における「基準手当」の上限額は、表1のとおりである。

表1 「基準手当」上限額（2013-14年度）
（単位：ポンド／月）

単身者（25歳）未満	246.81
単身者（25歳以上）	311.55
カップル（2人とも25歳未満）	387.42
カップル（少なくとも1人が25歳以上）	489.06

（出典）Department for Work and Pensions, *Benefit and pension rates*, April 2013, p.18 に基づき筆者作成。
<<http://www.dwp.gov.uk/docs/dwp035.pdf>>

【ミーンズテスト】 所得及び資産が対象となる。カップルの場合、パートナーの所得及び

ットに吸収される。一方、条件を満たす有資格者には必ず支給される社会基金（葬祭給付金、シュア・スタート出産助成金（新生児出産等の費用に対する助成金）、寒冷気候給付金、冬季燃料費給付金）は存続する。

⁶ Department for Work and Pensions, “Universal Credit Policy briefing note 3 Treatment of Capital.”(updated 12 September 2011); *idem*, “Universal Credit Policy briefing note 9 Treatment of Income(other than earnings).”(published 10 October 2011); *idem*, “Universal Credit Policy briefing note 12 Conditionality under Universal Credit: the work search and work availability requirement.” (published 10 October 2011)

⁷ 受給者契約の主な内容は労働に関する事項である。受給者は稼働能力に応じて4つのグループのいずれかに分類され、求められる契約内容はグループごとに異なる。契約内容には、求職活動や労働時間等に関する事項や、違反行為に対する制裁（給付の減額）などが含まれる。

⁸ カップルの場合、法律上は各人が①～⑤の条件を満たさなければならないが、規則により例外が定められている。例えば、①及び②については少なくとも1人が満たせばよい。

⁹ 1ポンド=約127円（The World Bank, *World Development indicators 2013*, <<http://wdi.worldbank.org/table/4.16>>）

資産も合算される。扶養する子がある場合、その子の所得及び資産は合算されない。所得のうち稼働所得については、受給者の世帯状況ごとに定められた控除額があり、控除後残額の65%に相当する額が給付から減じられる予定である。稼働所得以外の所得については、所得認定されるもの（職域年金等）と、所得認定されないもの（児童手当、障害者生活手当、養育費等）がある。資産については、主たる住居や事業用資産等は資産認定されず、その他の資産6,000ポンド超16,000ポンド以下を有する場合には、6,000ポンドを超える部分につき250ポンド当たり週1ポンドの所得があると認定される。16,000ポンドを超える資産を有する場合には受給することができない。

【財源と実施体制】労働年金省が一元的に実施する。ただし、歳入関税庁が受給者の所得の現在情報を収集し、給付が自動的に調整される仕組みをとる。申請は労働年金省に対して原則としてオンラインで行う。財源は国の統合国庫資金¹⁰である。

2 年金クレジット（保証クレジット／貯蓄クレジット）

年金クレジットは、保証クレジットと貯蓄クレジットの2つから成る。保証クレジットは、低所得高齢者の最低生活保障給付である。しかし、所得や資産に応じて減額されるため、退職後のための積立（貯蓄や年金保険料拠出）に対する動機を失わせ易い。そこで、積立の動機を高めるために、積立が報われるように給付設計された貯蓄クレジットがある。¹¹

（1）保証クレジット

【趣旨】一定年齢に達した高齢者で、所得が最低生活費に満たない者の最低生活保障。申請に基づき支給される。

【根拠法】2002年国家年金クレジット法（2002 c.16）、2004年年金法（2004 c.35）

【対象者】次の条件の全てを満たす単身者又はカップル。①最低対象年齢（2013年3月現在、61歳6か月）¹²に達している¹³、②グレート・ブリテンに居住権を有し常時居住、③所得が、最低生活費である「適正最低保証額」未満（【給付の内容】参照）。

【給付の内容】給付上限額である「適正最低保証額」は、基本の給付である「基準最低保証額」に加え、個人の事情に応じて「重度障害者加算額」、「介護者加算額」、「住宅費加算額」、「移行加算額」¹⁴を加算した額である¹⁵。「適正最低保証額」から所得を差し引いた額が支給される。

【給付基準額の決定方法と金額】「適正最低保証額」は毎年4月に改定される。2013-14年度における「適正最低保証額」のうち「基準最低保証額」は、単身者145.40ポンド／

¹⁰ 統合国庫資金は、日本の国家予算における一般会計に近いものといわれ、主に租税から成る。

¹¹ 岩間大和子「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向—スウェーデン、イギリスの改革を中心に—」『レファレンス』636号, 2004.1, pp.32-34.

<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999963_po_063601.pdf?contentNo=1>

; 丸谷浩介「イギリスの公的・私的年金制度改革」『海外社会保障研究』169号, winter 2009, pp.18-19.

¹² 基礎年金の支給開始年齢の引き上げに合わせて現在引き上げ中である。

¹³ カップルの場合、2人のうち少なくとも1人が年齢条件を満たしていればよい。ただし、ユニバーサル・クレジット導入後は、1人が年齢条件を満たさないときは保証クレジットではなくユニバーサル・クレジットの受給対象となる。

¹⁴ 所得補助、所得関連求職者手当及び所得関連雇用・支援手当を受給していた者が年金クレジットに移行して受給を開始するまでの間の給付。

¹⁵ 住宅手当及び児童税額控除の廃止後は、これを補う給付が年金クレジット制度内に新たに加わる予定である。

週、カップル 222.05 ポンド／週である¹⁶。

【ミーンズテスト】所得及び資産が対象となる。カップルの場合、パートナーの所得及び資産も合算される。扶養する子がある場合、その子の所得及び資産は合算されない。所得のうち稼働所得については、単身者は週あたり最初の 5 ポンドまで、カップルは最初の 10 ポンドまでが控除される。介護手当や障害者生活手当等の受給者等の場合、最初の 20 ポンドまでが控除される。稼働所得以外の所得については、100%が所得認定されるもの（基礎年金、職域年金・個人年金、退職年金契約等）、一部が所得認定されるもの（戦傷年金等）、所得認定されないもの（介護手当、児童手当、障害者生活手当等の各種社会保障給付）がある。資産については、主たる住居等は資産認定されないが、その他の資産は 10,000 ポンドを超える部分につき 500 ポンド当たり週 1 ポンドの所得があると認定される¹⁷。

【財源と実施体制】労働年金省の年金サービス庁が実施する。申請は同庁に対して行う。財源は国の統合国庫資金である。

【受給者数】表 2 参照。

（2）貯蓄クレジット

【趣旨】退職後のための積立（貯蓄や年金保険料拠出）に対する動機を高めるために、そのような積立の結果として所得が一定額を超える低所得高齢者を対象に、合計所得が最低生活費を上回るようになる水準の給付を行う。したがって、正確には最低生活保障制度とはいえない。ただし、所得が最低生活費に満たない者が、保証クレジットと併給することも可能である。申請に基づき支給される。

【根拠法】保証クレジットと同じ。

【対象者】次の条件の全てを満たす単身者又はカップル。①65 歳以上¹⁸、②グレート・ブリテンに居住権を有し常時居住、③退職後のための積立の結果、所得が「貯蓄クレジット支給開始額」を超える。

【給付の内容】所得（貯蓄クレジットにおける所得。保証クレジットにおける所得とは異なる。

【ミーンズテスト】参照）が「貯蓄クレジット支給開始額」を超える額に応じて、支給額が決定される。すなわち、所得が「適正最低保証額」（（1）保証クレジットの【給付の内容】参照）以下である場合、所得から「貯蓄クレジット支給開始額」を差し引いた額の 6 割（A 額）が支給される。ただし、給付額（A 額）には上限がある。また、所得が「適正最低保証額」を超える場合、A 額から総所得（保証クレジットにおける所得）と「適正最低保証額」の差額の 4 割を控除した額が支給される。

2013-14 年度における「貯蓄クレジット支給開始額」は、単身者 115.30 ポンド／週、カップル 183.90 ポンド／週であり、貯蓄クレジットの給付上限額は、単身者 18.06 ポンド／週、カップル 22.89 ポンド／週である¹⁹。

【ミーンズテスト】所得及び資産が対象となる。カップルの場合、パートナーの所得及び資産も合算される。扶養する子がある場合、その子の所得及び資産は合算されない。所得

¹⁶ Department for Work and Pensions, *Benefit and pension rates*, April 2013, p.14.

<<http://www.dwp.gov.uk/docs/dwp035.pdf>>

¹⁷ 政府は、年金クレジットの受給要件として資産制限額（16,000 ポンドよりも大きい額）を導入することを検討している。（Child Poverty Action Group, *Universal Credit: What you need to know*, London: Child Poverty Action Group, 2012, p.132.）

¹⁸ カップルの場合、2 人のうち少なくとも 1 人が年齢条件を満たしていればよい。

¹⁹ Department for Work and Pensions, *op.cit.*(16), p.15.

の算出方法は保証クレジットの場合と同じであるが、次のものが所得認定されない点が保証クレジットの場合と異なる。就労税額控除、抛出関連求職者手当、抛出関連雇用支援手当、就労不能手当、重度障害手当、出産手当、配偶者等からの生活維持費²⁰。

【財源と実施体制】保証クレジットと同じ。

【受給者数】表2参照。(※グレート・ブリテン人口：6140万人(2011年3月現在)²¹)

表2 年金クレジット受給者数(2012年8月)

	単身者(人)	カップル(人)	計(人)
保証クレジットのみ	807,320	386,720	1,194,040
貯蓄クレジットのみ	390,710	338,870	729,580
併給	772,670	369,910	1,142,580
計	1,970,710	1,095,520	3,066,230

(出典) Department for Work and Pensions ウェブサイトの“Tabulation Tool”を用いて筆者作成。
<http://83.244.183.180/100pc/pc/tabtool_pc.html>

II ドイツ

公的扶助制度は、社会扶助と求職者基礎保障との2本立てとなっている。稼働能力を有する現役世代とその家族を対象とする求職者基礎保障が2005年に創設されたことにより、旧来の社会扶助の役割は縮小し、求職者基礎保障が公的扶助の中心的役割を担うようになった²²。一方、年金と公的扶助の中間的な制度として2003年に高齢者・障害者基礎保障が創設されたが、2005年からは社会扶助の一種に位置づけられている。

1 社会扶助

【趣旨】社会扶助は人間の尊厳に値する生活の保障を任務とする。自らの労働・所得・資産により自立すること又は他の社会保障制度や親族等から必要な給付を受けることができない者に対して、支給される。受給のための申請は原則として不要である²³。

【根拠法】社会法典第12編(社会扶助)

【給付の種類】生計扶助、高齢者・障害者基礎保障、医療扶助、障害者のための統合扶助、介護扶助、特別な社会的困難の際の扶助、その他の生活状況における扶助がある。

以下では、社会扶助のうち、最低生活費を保障する生計扶助及び高齢者・障害者に対し最低生活費を保障する高齢者・障害者基礎保障を中心に述べる。

²⁰ 配偶者、元配偶者、市民パートナー(パートナーシップ登録をした同性カップル。結婚した男女とほぼ同等の権利を有する。)、元市民パートナーから支払われる生活維持のための援助費。

²¹ Office for National Statistics, “2011 Census, Population and Household Estimates for the United Kingdom,” 17 December 2012.

<<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/census/2011-census/population-and-household-estimates-for-the-united-kingdom/index.html>>

²² 詳しくは、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. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166411_po_070901.pdf?contentNo=1>

²³ 障害者・高齢者基礎保障について並びに教育及び社会生活・文化生活への参加の需要に対する給付の大部分については申請が必要である。

(1) 生計扶助

【根拠法】社会法典第 12 編 (社会扶助) 第 3 章

【対象者】稼働能力を有しない、原則として国内居住の生活困窮者

【給付の内容】経常的な給付として、定型化された基準需要、特別な需要のある者 (高齢者・障害者、妊婦、ひとり親、特別食を必要とする者等) の追加需要、住居・暖房費 (実費) に対する支給が行われる。また、医療保険料・介護保険料は地方自治体が負担する。他に、一時的な給付として、新居のための家具や子どもの出生時の衣類等の臨時需要に対する給付が認められるほか、生徒や児童青少年向けに教育や社会生活・文化生活への参加の需要に対する給付がある。

【給付基準額の決定方法と金額】²⁴基準需要には、世帯内の地位・役割や年齢に応じ 6

区分の額が定められている

(表 3 参照)。この額は、所得・消費抽出調査 (5 年ごとに実施) における低所得層の

消費支出額を基に算定され、調査の中間年には、基準需要に関連する物価と手取り賃金の変動率を組み合わせた指標に基づいて改定される。²⁵

【ミーンズテスト】原則として全所得・資産が対象となる (同居のカップルは合算。未婚の未成年子は同一世帯の親の分を合算²⁶)。ただし、稼働所得の 30% (区分 1 の基準需要額の 50% を最高限度とする) が控除され、資産については適切な居住用住宅・家具、職業教育や稼働に不可欠な物²⁷、生活基盤の確保のための補助金、少額の現金 (60 歳未満の単身者の場合 1,600 ユーロなど) などが控除される。

【財源と実施体制】地方自治体 (郡及び郡に属さない市) が実施し、費用は地方自治体と州が負担する²⁸。

【施設外の受給者数 (2011 年末)】10.8 万人²⁹ (※総人口 : 8184 万人³⁰)

表 3 基準需要 (月額 : 2013 年 1 月～) (単位 : ユーロ)

区分 1	独立の生計を営む成人 (単身者・ひとり親)	382
区分 2	共同で生計を営む夫婦等の各成人	345
区分 3	独立の生計を営まない成人	306
区分 4	14 歳以上 18 歳未満	289
区分 5	6 歳以上 14 歳未満	255
区分 6	6 歳未満	224

(出典) Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2013 – RBSFV 2013 vom 18. Oktober 2012, BGBl. I S.2173 に基づき筆者作成。

(2) 高齢者・障害者基礎保障

【趣旨】①子に扶養を求めたくない高齢者の貧困の防止と②出生又は幼少時からの重度障害者への最低生活の保障を目的とする。自らの所得・資産により必要な生計を賄うことが

²⁴ 1 ユーロ=約 102 円 (The World Bank, *op.cit.*(9))

²⁵ 詳しくは、齋藤純子「最低生活水準とは何か—ドイツの場合—」『レファレンス』728 号, 2011.9, pp.117-139. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050701_po_072807.pdf?contentNo=1>

²⁶ ただし、未婚の未成年子が妊娠中又は 6 歳未満の子を養育中の場合は合算しない。

²⁷ 社会扶助において仕事用の自動車の所有が認められるのは、通常、障害対応車などに限られる (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), *Übersicht über das Sozialrecht, 2012-2013*, Nürnberg: BW Bildung und Wissen, 2012, S.791)。

²⁸ *ibid.*, S.802. 例外として、旧ドイツ領東部地域生まれの在外ドイツ人への給付費用は、連邦が負担する。

²⁹ 連邦統計庁ウェブサイト

<<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/HilfezumLebensunterhalt/Tabellen/AltersgrGeschlStaatsangOrtHgew.html>>

³⁰ 2011 年末現在 (暫定値)。Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsforschung 2011*, 2012, S.6.

<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/VorlBevoelkerungsforschung5124103119004.pdf?__blob=publicationFile>

できない場合に、申請³¹に基づいて支給される。求職者基礎保障の社会手当に優先して支給される。

【根拠法】社会法典第 12 編（社会扶助）第 4 章³²

【対象者】国内居住の生活困窮者で①老齢年金支給開始年齢以上、②疾病又は障害のために永続的に稼働能力が完全減少している（毎日 3 時間以上稼働できない）満 18 歳以上の者

【給付の内容】【給付基準額の決定方法と金額】基本的には生計扶助と同じである。

【ミーンズテスト】本人と同居配偶者・パートナーの所得・資産のみが対象となる。ただし、生計扶助同様、稼働所得の 30%が控除される（障害者作業所での就労には、より有利な特例あり）。親又は子に対する扶養請求権は、その年間総所得が 10 万ユーロ以上でない限り、考慮しない。

【財源と実施体制】地方自治体が実施する。当初より費用の一部を連邦が負担してきたが、連邦の負担割合は段階的に引き上げられ、2013 年には 75%、2014 年以降は 100%となる³³。

【受給者数（2011 年末）】高齢者 43.6 万人、障害者 40.8 万人³⁴

2 求職者基礎保障

【趣旨】人間の尊厳にふさわしい生活を可能とする。稼働能力を有する現役世代を潜在的求職者とみなして職業活動を支援し、自力でその生計を確保できるようにする。自らの所得・資産により生計を確保できず、他の社会保障制度や親族等からも必要な援助を得ることができないことが給付の条件である。「支援と要請」を原則とし、支援を受けるためには、就職及び就職のための措置への積極的参加等の自助努力が要請される。申請に基づいて支給される。なお、求職者基礎保障の受給者は、社会扶助の生計扶助を受給できない。

【根拠法】社会法典第 2 編（求職者基礎保障）

【対象者】15 歳以上年金支給開始年齢³⁵未満の稼働能力を有する（1 日 3 時間以上稼働できる）国内居住の生活困窮者とその家族

【給付の内容】生計を保障するための給付として、稼働能力を有する本人には失業手当Ⅱ、稼働能力のない家族（主に子ども）には社会手当が支給される。生計を保障するための給付は、定型化された基準需要、住居・暖房費（実費）、特別な需要のある者（妊婦、ひとり親、障害者、特別食を必要とする者等）の追加需要に対して行われる。この他に、一時的な給付として、新居のための家具や子どもの出生時の衣類等の臨時需要に対する給付が認められるほか、生徒や児童青少年向けに教育や社会生活・文化生活への参加の需要に対する給付がある。また、医療保険料・介護保険料は連邦が負担する³⁶。なお、失業手当Ⅱは、参入契約で定めた義務の履行や適当な就職を拒否した場合等には、制裁措置として減額さ

³¹ 申請は、地方自治体のほか、年金保険機関も受け付け所管の地方自治体に回付する。年金保険機関は、年金の裁定時に給付額が低い受給者に高齢者・障害者基礎保障の情報を提供するなどの協力を義務づけられる。

³² 高齢者・障害者基礎保障は、2001 年の基礎保障法に基づき開始されたが、同法の規定は 2004 年末に社会法典第 12 編に編入された。

³³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *op.cit.*(27), S.769-770.

³⁴ 連邦統計庁ウェブサイト

<<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/SozialeLeistungen/Sozialhilfe/Grundversicherung/Tabellen/UnterbringunachEmpfaengern.html>>

³⁵ 2011 年までは 65 歳、2012 年から 1～2 か月ずつ引き上げ、最終的に 2031 年から 67 歳となる。

³⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *op.cit.*(27), S.45.

れる。この他に、本人に対する給付として、労働参入のための給付がある。各人にパーソナル・アシスタントを付け、給付内容を定める参入契約を締結する。失業手当受給者のための各種就職促進措置の利用が可能となり、就職した場合には入職手当も支給される。

【給付基準額の決定方法と金額】基準需要には、需要共同体（世帯に相当）内の地位・役割や年齢に応じ、社会扶助の生計扶助と同様の6区分の額がある。社会扶助の生計扶助のための基準需要に準じて定められ、これと同額となっている。

【ミーンズテスト】原則として全所得・資産が対象となる（需要共同体のパートナーの分は合算。未婚の子は同一需要共同体の親とそのパートナーの分を合算³⁷）。ただし、稼働所得は月額100ユーロの基礎控除、100ユーロ超1,000ユーロまでについて20%、1,000ユーロ超1,200ユーロ（未成年の子がいる場合は1,500ユーロ）までについて10%の控除が認められる。資産は各成人に年齢に応じて1歳あたり150ユーロの基礎控除³⁸、未成年の子に3,100ユーロの基礎控除、各人に750ユーロの調達費用の控除等が認められるほか、適切な居住用住宅・家具、稼働能力のある各人の適切な自動車等は資産とみなされない。

【財源と実施体制】原則として地方自治体が就職支援の独自給付（保育、債務・依存症等の相談）、住居・暖房費の給付、児童・青少年の教育・参加のための給付等を、連邦雇用エージェンシー（BA）がそれ以外の給付を所管し、それぞれその費用も負担する³⁹。通常の場合、地方自治体とBAが自治体単位で共同機関を設置して実施するが、例外的に一部自治体には、元来BAの所管する給付も含め単独で所管し実施することが認められている。いずれの場合も、ジョブセンターと称する実施機関でワンストップサービスが提供される。

【受給者数（2012年平均）】614.3万人（失業手当Ⅱ444.3万人、社会手当170.0万人）⁴⁰

【受給者の実態】失業手当Ⅱ受給者のうち失業者として登録している者は4割に過ぎず、様々な理由（就学、3歳未満児の育児、介護、疾病による労働不能、早期退職促進措置の対象等）から就労を求められない者や低所得の就労をしている者が多数を占める⁴¹。

Ⅲ フランス

最低所得保障制度は、社会ミニマム（*minima sociaux*）と総称される8種類の社会給付から成っている。失業、高齢、障害といった個別の事情による7種の諸手当と、世帯所得が一定の水準に満たないことを主要件とする活動的連帯所得手当（RSA）⁴²である。フラ

³⁷ ただし、未婚の子が妊娠中又は6歳未満の子を養育中の場合は合算しない。

³⁸ ただし、最低額3,100ユーロ、最高額は生年により9,750ユーロ～10,050ユーロとされる。

³⁹ ただし、住居・暖房費の給付費の一部と教育・参加のための給付費は、連邦が負担する。

⁴⁰ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, *Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGBII, Zeitreihe zu Strukturwerten SGBII nach Ländern, Berichtsmonat Dezember 2012 - endgültige Daten mit Wartezeit von 3 Monaten* より、„Deutschland“のシート

<<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Ueberblick/Ueberblick-Nav.html>>

⁴¹ Bundesagentur für Arbeit, *Grundsicherung in Deutschland, Hintergrundinformationen zur Grundsicherung - März 2013*, S.6.

<<http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Arbeitsmarktberichte/Berichte-Broschueren/Grundsicherung-SGBII-Nav.html>>

⁴² 以下、RSAの説明は主に次の資料に基づく。服部有希「フランスにおける最低所得保障制度改革—活動的連帯所得手当RSAの概要—」『外国の立法』No.253, 2012.9, pp.33-85.

<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3531902_po_02530003.pdf?contentNo=1>

ンスの場合、子の養育のための家族手当等や、住居を保障する住宅手当等が充実しており、最低所得保障の額を比較する場合には、これらを考慮に入れる必要がある。

1 活動的連帯所得手当 (RSA)

【趣旨】「貧困と闘い、就労又は再就労を促進し、及び受給者の社会参入を支援するため、その受給者に対して適切な生活費を保障すること」を目的として創設された手当である⁴³。他の最低所得保障制度で救済されない、主に稼働年齢層を対象とした手当であり、就労等の社会参加の支援を行うと同時にそのための活動の義務を受給者に課す。また、各種社会給付の受給権や離婚等によって生じる子の養育費等に関する権利を行使することが条件とされる。この権利行使に関しては、給付を担当する家族手当金庫等による援助が定められており、養育費等の場合には事情に応じて権利行使の義務の免除も認められる。申請に基づいて支給される。

【根拠法】社会福祉・家族法典第2編（社会福祉・手当の諸形式）第6章（貧困及び排除との闘い）第2節（活動的連帯所得手当）（L.第262-1条からL.第262-58条まで）

【対象者】フランス国内に継続的かつ実際に居住する、その世帯所得が一定の水準に達しない者。以下の受給要件がある。

- ・25歳以上又は扶養すべき子がいるか妊娠中であること。なお、2010年9月からは、若年失業者対策として、18歳以上25歳未満の者で一定期間就労していた者も受給権者となった。
- ・フランス国籍を有するか、就労のための滞在許可証を5年以上所持していること（難民等はこの要件を満たすことは不要）。
- ・学生や企業内研修の研修生でないこと。
- ・育児休暇中、サバティカル休暇⁴⁴中、休職中でないこと。

【給付の内容】【給付基準額の決定方法と金額】⁴⁵給付は世帯単位で行われる。世帯構成ごとに定められる「基準額」（表4参照）と世帯構成員全員の稼働所得の算定部分（2012年現在62%）を合計した額を最低保障所得とし、世帯所得との差額が支給される。妊娠中又は25歳未満の子を扶養するひとり親には、末子が3歳になるまで増額が認められる。稼働所得がない場合には、基準額が支給され、世帯所得の額が稼働所得の62%と基準額の合計を超えた時点で給付対象ではなくなる⁴⁶。子のいない単身者の場合で概ね最低賃金（Smic）（2012.7.1改定9.40ユーロ/時、1425.67ユーロ/月）⁴⁷を少し超えたぐらいのところで給付が受けられなくなる。

⁴³ 活動的連帯所得手当の一般化及び社会参入政策の改革に関する2008年12月1日の法律第2008-1249号第1条。服部 前掲注(42)に同法律の抄訳がある。なお、この法律により社会福祉・家族法典の中にRSAの規定が新設された。

⁴⁴ 申請時に勤めている企業における勤務年数が3年以上かつ通算勤務年数が6年以上であり、当該企業で過去6年間に長期休暇を利用していない被用者が利用できる6か月から11か月の無給で使途に制限のない長期休暇。

⁴⁵ 1ユーロ＝約102円（The World Bank, *op.cit.*(9)）

⁴⁶ ただし、算定された給付額が6ユーロ未満の場合には事務負担軽減のため支給しない。

⁴⁷ Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social ウェブサイト <<http://travail-emploi.gouv.fr/informations-pratiques,89/fiches-pratiques,91/remuneration,113/le-smic,1027.html>>

表4 基準額月額（2013年1月1日改定）

（単位：ユーロ）

扶養子の人数	単身世帯		カップル世帯
		ひとり親増額適用期間中	
0人	483.24	620.54	724.86
1人	724.86	827.38	869.83
2人	869.83	1,034.23	1,014.84
以降、1人増えるごとに増額される額	193.30	206.85	193.30

（出典）Service-public.fr, *Calcul du montant du revenu de solidarité active (RSA)*.

<<http://vosdroits.service-public.fr/F502.xhtml>> に基づき筆者作成。

基準額を基礎 RSA (RSA socle)、稼働所得に応じた付加部分を活動 RSA (RSA active) と呼び、統計等で区別される。

基準額は、消費者物価の変動に応じて毎年1回改定される。

社会参加のための活動の義務（社会参加契約の締結等）違反に対しては、給付停止処分があり得る。不正受給に対しては、刑法上の詐欺罪に該当する場合には刑事罰が、その他の場合には行政上の過料が科され、支払い停止の処分を受ける。

世帯所得が基礎 RSA より低く、未就労又は直近3か月の稼働所得の平均月額が500ユーロ以下の受給者は、状況に応じ、住居や健康等の問題に関する支援や求職活動等の支援を受ける権利を有すると同時に、求職活動や社会参加のための活動が義務づけられる。

【ミーンズテスト】世帯所得として算定されるものは以下のとおりである。

稼働所得、収入を生じない財産の資産価値、住居の無償提供等の現物給付、家族手当や住宅手当等の社会給付、特別連帯手当 (ASS) や成人障害者手当 (AAH) 等の他の最低所得保障による手当。住居に関しては、各種住宅手当を受給している場合又は持家に居住しているか住居の無償提供を受けており費用負担がない場合には、世帯構成員数に応じて一律に定められた「住居見積額」が所得として算入される。

【財源と実施体制】基礎 RSA 部分は県が負担し、活動 RSA 部分は国が活動的連帯全国基金 (FNSEA) ⁴⁸を通じて負担する。

受給申請は、市町村社会福祉センター、県の担当部局、県議会議員の委任を受けた非営利組織、家族手当金庫、農業社会共済金庫、雇用局のいずれかに対して行い、給付決定は県議会議員又は県議会から委任を受けた機関が行い、給付は家族手当金庫又は農業社会共済金庫が行う。なお、受給者の98%は家族手当金庫がカバーしている⁴⁹。

【受給者数】2011年6月時点での受給状況は表5のとおりで、フランス本土の人口の6.2%程度をカバーしている。このうち、2010年9月開始の若年失業者対策としての RSA の受給者は、およそ1万世帯である。

⁴⁸ RSA を創設した法律（前掲注(43)）により創設された。公的な金融機関である預金供託金庫により運営されている。

⁴⁹ François Bourguignon, *Comité national d'évaluation du rSa Rapport final*, décembre 2011, p.33. RSA を創設した法律（前掲注(43)）により政府が設置を義務づけられた全国会議の評価報告書。なお、【受給者数】【受給の実態】はすべて、同文献 chapitre1 (pp.29-46) の記述による。La documentation française ウェブサイト <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000721/0000.pdf>>

表5 RSA 受給者数（概数）（2011年6月、フランス本土）

	基礎 RSA のみ	基礎+活動 RSA	活動 RSA のみ	合計
受給世帯数	1,195,000	205,000	465,000	1,865,000
人数		2,800,000	1,100,000	3,900,000

（出典）François Bourguignon, *Comité national d'évaluation du rSa Rapport final*, décembre 2011 に基づき筆者作成。

【受給者の実態】2011年6月時点で、25歳から49歳までの者が、基礎 RSA 受給者（世帯）で70%強、活動 RSA のみの受給者（世帯）では80%近くを占める。また、基礎 RSA 受給者のうち、扶養子のいない単身者が51%、ひとり親世帯が32%を占めている。

2 その他の手当

RSA 以外の最低所得保障手当（社会ミニマム）は、表6のとおりである。

表6 RSA 以外の最低所得保障手当の概要

	受給者	受給者（世帯）数 （2011年）
特別連帯手当 （ASS）	失業保険の切れた失業者で、雇用契約終了に先立つ10年間に5年以上被用者であったもの。	369,000
一時待機手当 （ATA）	難民、無国籍者、国外で就業した後に帰国した者、2か月以上の禁固を受け服役を終えた者等の失業保険制度の対象とならない者。	47,600
年金相当手当 （AER） ※2011年1月1日で廃止	60歳未満の失業者で老齢保険の保険料の拠出期間が合計160四半期（＝40年）に達しているもの。廃止後は、2010年12月31日以前に受給権があった者のみを対象とする。	37,100
高齢者連帯手当 （Aspa）	65歳以上（労働不適合者又は障害者年金対象者の場合は年金受給開始年齢以上）の者。	572,600
障害補足手当 （ASI）	事故等で労働能力の一部を失った年金受給開始年齢未満の者に支給される障害年金の受給者。	84,200
成人障害者手当 （AAH）	20歳以上で一定以上の障害があり、かつ、所得が一定額以下の者。	956,600
寡婦（夫）手当 （AV）	亡くなった老齢保険の被保険者の55歳未満の配偶者で、新しい配偶者がなく、所得が一定額以下のもの。	6,700

（出典）服部有希「フランスにおける最低所得保障制度改革—活動的連帯所得手当 RSA の概要—」『外国の立法』No.253, 2012.9, p.35 及び “Nombre d'allocataires des minima sociaux. Données nationales par dispositif France entière.”

Ministère des Affaires sociales et de la Santé, La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques(Drees)ウェブサイト

<<http://www.drees.sante.gouv.fr/nombre-d-allocataires-des-minima-sociaux,10484.html>> に基づき筆者作成。

【主要参考文献（脚注に掲げたものを除く）】

- ・“Factsheet 48 Pension Credit,” April 2012. age UK ウェブサイト
<<http://www.pensionercampaignuk.webspace.virginmedia.com/Pension%20Credit.pdf>>
- ・“PC10S - A detailed guide to Pension Credit for advisers and others (September 2011).”
Department for Work and Pensions ウェブサイト
<<http://www.dwp.gov.uk/publications/specialist-guides/technical-guidance/pc10s-guide-to-pension-credit/>>

【執筆者一覧】

- はじめに・・・・・・・・山本真生子（社会労働課）
- I イギリス・・・・・・・・山本真生子（社会労働課）
- II ドイツ・・・・・・・・齋藤 純子（国土交通調査室、元社会労働調査室）
- III フランス・・・・・・・・岡村美保子（国土交通課、元社会労働課）