チェコの最低所得保障制度の見直しと日本への示唆

慶應義塾大学経済学部教授　駒　村　康　平
プラハ経済大学院国際関係学研究科　パブリーナ　スタホヴァー

欧州各国では1990年代から社会的排除、長期失業の問題に対応するため、従来の所得保障中心にした再分配政策から、アクティベーションと呼ばれる社会的包摂、就労支援に力点を置いた社会政策に転換を行った。こうした政策は、2000年代に行われた、公的（社会）扶助と失業保険の一体的な改革、行政改革を行ったドイツのハルツ改革が有名である。ハルツ改革は中欧各国にも影響を与えた。1989年の自由化以降、自由主義的な政策を採用してきたなチェコ共和国は、近年、EU各国の社会政策改革の影響を受け所得保障、労働政策も大きく転換した。他方、日本では積極的に生活困窮者を支援するのが遅れてきたが、ようやく2013年に生活困窮者自立支援法が成立し、2015年度から実施されることになった。本論文は、日本の昨今の低所得者、生活困窮者向けの政策動向を意識しつつ、１）チェコの最低所得保障、労働政策の仕組みとその改革状況、２）改革に伴う行政現場の状況について、統計およびヒアリング調査に基づいて紹介することを目的とする。

はじめに

リーマンショック以降、日本の生活保護受給者数は増加しつづけ、2014年１月に過去最多を記録した。他方、2012年末の政権交代を境に、生活保護制度の見直しが行われ、生活扶助額の見直しや生活困窮者自立支援法が成立した。

欧米各国では、1990年代から低所得者向けの所得保障制度を見直しつつ、就労インセンティブの強化と社会的排除の解消を意識した改革が進められた。特に影響力が大きい改革は、アクティベーションと公的扶助に関する行政改革、雇用部門と公的扶助部門の統合を行ったドイツのハルツ改革である。ハルツ改革はチェコにも影響を与えた。本論では、こうした各国の経験、特に日本ではほとんど知られていないチェコの改革を、ヒアリング調査[1]の結果を交えて紹介し、日本の生活保護制度に与える示唆を考えてみたい。

[1] 2014年3月12日から3月19日にかけて、公益財団法人日本都市センターとともにチェコの政府機関及び自治体を訪問し、調査を行った。

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

1　所得保障制度の体系の概要と最低所得保障

(1) 国際比較上の留意点

最初に所得保障制度の国際比較を行う際に、用語はもちろん、各国で制度体系が異なる点に注意する必要がある。特に、気をつけないといけない点は、一般扶助制度として生活保護制度が１つしかない日本と異なり、欧州の多くの国では、高齢者、障害者、一人親世帯と対象者別の公的扶助制度が一般扶助制度とは別に存在している点である。このため、日本の生活保護受給者の半分近くが高齢者によって占められているが、欧州各国では上記の対象者別の公的扶助・社会保護制度や最低所得保障制度があるため、一般扶助の受給者は長期失業者が中心になっている。例えば、税を財源にした最低保障年金や基礎年金が整備されている北欧各国では高齢者が生活保護を受給するケースは少数である。またドイツでは高齢者向け基礎保障制度という公的扶助があるため、一般扶助の給付を受給している高齢者は少ない。表１は欧州主要各国の公的扶助制度について、カテゴリー別公的扶助・社会保護制度の有無（数字は、特別な扶助制度が最初に導入された年）、公的扶助・社会保護制度の数、受給率を整理したものである。幸いチェコの所得保障体系は、欧州のなかで、比較的日本と類似している[2]。

表１　各国の公的扶助制度と公的扶助受給率の比較

国名	カテゴリー別公的扶助・社会保護						
	高齢者	障害者	失業者	一人親世帯	難民向け	一般制度	2010年時点の社会保護制度の数
デンマーク	（基礎年金）	その他の給付	長期失業保険	なし	1983年	1974年	4
ドイツ	2003年	2003年	2005年	なし	1993年	1961年	5
フランス	1956年	1957年	1984年	1976-2009	なし	1988年	10
スウェーデン	（最低保証年金）	その他の給付	長期失業保険	なし	1993年	1982年	3
英国	1999年	その他の給付	1996年	なし	2000年	1948年	5
チェコ	（基礎年金）	その他の給付	なし	なし	なし	1991年	1
フィンランド	（最低保証年金）	（最低保証年金）	なし	なし	なし	1984年	2

国名	公的扶助・社会保護受給者率％		
	全国民	現役20～64歳	65歳以上
デンマーク	4.2	3.4	0
ドイツ	9.6	11.3	2.4
フランス	9.3	7.8	5.8
スウェーデン	2.2	2.3	1
英国	22.5	16.7	26.1
チェコ	0.9	1.1	0
フィンランド	3.2	3.3	0.6

出典：Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M.（2011）より作成
注：数字（1956、2003 など）は、各扶助制度が導入された年

[2] 欧州では公的扶助を説明する際には、社会扶助を表現する場合が多い。しかし、両者の定義は厳格に確立していないため、本論文では公的扶助と表記する。

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

(2) チェコの年金、労働保険、最低所得保障の仕組み

チェコの社会保障制度の歴史は、18 世紀末までさかのぼることができる。当時、ハブスブルク家を君主に頂いていたチェコでは公務員に年金が法律で保障されるようになり、その後はその遺族にも対象が拡大された。オーストリア・ハンガリー二重帝国の時代に、ドイツの影響を受けて労災保険制度が導入された。

1918 年にチェコスロバキアは独立し、20 年代には、被用者向けの労災、障害、年金保険の制度が定められた。1948 年から 41 年間続いた共産党政権下では画一的な制度であったが、1989 年の民主化以降、チェコスロバキアの社会保障制度は大きく改革され、市場主義を重視する政権のもとで大きな所得保障制度の改革が行われた。

現在のチェコの所得保障制度は、大きく社会保険制度、社会手当制度、公的扶助制度の 3 つの制度で構成されているが、紙面の制約もあるため個別制度の細かい定義、説明は省略する。

社会保険制度は、年金保険、傷病保険、雇用保険から構成され、社会保障庁が社会保険料の徴収と給付を行っている。年金保険には、老齢年金、障害年金、死別した配偶者向け年金、孤児年金がある。傷病保険制度は、疾病や出産による育児休暇等により一時的に就労できなくなった場合に現金給付を行う制度であり、そのほか、傷病給付、出産給付、介護・育児給付、出産前後の所得変動を平準化する給付がある。

他方、社会手当制度と公的扶助制度は保険方式ではなく税を財源にして、ニーズに対応するための制度であり、職業紹介所が所管している。社会手当には、所得調査付の児童手当、住宅手当、出産一時金と所得調査なしの育児手当、葬祭手当、里親手当がある。日本と同様に税を財源にし、ミーンズテストを伴う公的扶助制度である最低生活保護として物質的ニーズ制度である。

以上、チェコの所得保障制度は日本と類似した部分も多いが、実態面としては、年金の加入率、受給率も高いため表 1 が示すように最低生活保護制度の給付を受けている高齢者はほとんどおらず、長期失業者が受給している点に留意が必要である。

2　チェコの所得保障給付と貧困率の状況

次に本論の中心である最低生活保護（公的扶助制度）の仕組みを見ておこう。

(1) チェコの最低生活保護制度の仕組み

チェコでは共産主義崩壊後に初めて 1991 年に「生活最低基準法（Zákon o životním minimu）」と「社会的ニーズ法（Zákon o sociální potřebnosti）」の下、所得が最低生活基準より低い人を対象とする「社会的ニーズ制度（Sociální potřebnost）」が導入された。「社会的ニーズ」は、生活扶助、住宅扶助、特別な緊急扶助の 3 つの給付から構成されていた。

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

その後、2004年のEU加入を機会に最低生活保護の改革が行われ、2006年に最低生活保護が「物質的ニーズ法」と最低生存のための「最低生活基準法」（最低生存水準制度）へ改革された。

この改革の目的は、1）EU各国のスタンダードに合わせる、2）住宅費の増加への対応、3）社会的排除への対応、3）労働インセティブを高める、4）家族責任の強化、である。

(2) 最低生活保護の給付　―2段階の給付水準―

最低限の水準を定めている日本の生活保護基準と異なり、チェコの最低生活保護は、その水準が「物質的ニーズ法」による最低生活保護水準とその下の「最低生活基準法」の水準である最低生存水準の二段階になっている点に注意する必要がある。

ア　制度の概要

最低生活保護制度の対象者は、1）法律で定める最低生活水準以下の収入しかないこと、2）他の社会保険制度や社会手当制度の対象とならないこと、3）それらの制度からの給付も含め最低生活水準より収入が低いこと、が条件になる。加えて自身で困窮状況を打開しようと努力することが申請の条件となる。

申請に際しては、日本の生活保護同様に資力調査が行われる。法律上は、所有する不動産や自動車等の資産を処分する必要はないが、場合によっては、担当ケースワーカーの判断で処分を求められることもある。ただし、申請時に、高額の金融資産や換価価値の高い資産を有していることが判明した場合は、申請は却下される。また申請時において、法律上は扶養義務のある親族からの支援を優先することとされているが、日本のように別居家族の扶養義務までは求められない。申請受付後、公的扶助課所属のケースワーカーは、家庭訪問等により申請者の生活実態を確認することになる。事実婚のように配偶者と同居している場合は、その相手も資産調査の対象としている。なお、ケースワーカーが最低生活保護の申請者や受給者の家庭訪問を行うには特定の資格や学歴が必要とされており、家庭訪問を行うことができるケースワーカーは限られている。

受給開始後について、本来はケースワーカーが受給者への家庭訪問を定期的に行うべきであるが、人手不足で業務過多になっていることもあり、あまり家庭訪問はできていないのが実情である。受給者は毎月職業紹介所に来所し、所得状況に関する報告を行う義務がある。後に触れるが、日本では都道府県や市の福祉事務所が最低生活保護を担当するに対し、チェコでは行政改革により職業紹介所が最低生活保護の給付を行う。社会手当も職業紹介所が給付を行っている。給付は、生活扶助、住宅補足金、特別な緊急扶助によって構成される。

生活扶助の給付額は、所得から標準家賃・光熱費などの住宅費を控除した金額が、最低

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

生活水準よりも低い場合、差額が給付される。給付額＝最低生活保護水準―（所得―住宅費）

最低生活保護水準は、表２のように計算される。

表２　最低生活保護水準（月額）

世帯員構成	給付額
単身世帯	3,410 コルナ
複数人世帯	
大人１人目（2 人以上いる世帯の最高齢者分）	3,140 コルナ
大人２人目（2 人以上いる世帯の大人２人目）	2,880 コルナ
6 歳以下のこども	1,740 コルナ
6 から 14 歳のこども	2,140 コルナ
15 から 26 歳のこども	2,250 コルナ

2012 年 8 月で 1 コロナ＝約 4.8 円 三菱東京 UFJ 銀行外国為替レートより

出典：筆者作成（支給水準例：2012 年 1 月以降現在まで）

イ　以前の最低生活保護水準の考え方

最低生活保護の水準額は、制度発足当初から今日までマーケットバスケット方式で決定され、改定されてきた。まず食費については、必要量がカロリーベースで計算され、日常生活に必要な経費のほか、住宅費や文化的な生活のために必要な費用を積算対象としているが、冷蔵庫や洗濯機等の耐久消費財は対象外であった。また最低生活保護制度導入当初は、個人単位と世帯単位の２種類の給付があり、光熱費算定の方法等により、世帯員数が多い世帯（特に子どもの多い世帯）が、単身世帯と比較して有利な受給額となる場合が多かった。この一方で、単身世帯の支給額では現実に生活するのが困難な場合もあった。

支給の改定は、消費者物価指数が一定期間内に 2% 以上上昇した場合に連動させるように定められていた。

制度導入当初は、自由化直後で、労働市場が十分に発達していなかったこともあり、平均賃金、最低賃金と最低生活水準にそれほど差はなかったが、年数を経過するにつれて、数値が乖離してきた。

そこで 2006 年に最低生活水準の制度改革が行われ、支給方式と支給水準が変更された。まず、支給方式については、世帯単位の支給を廃止し、すべて個人単位の支給とした。2006 年の制度改革により、改革前の受給者が受給資格を失う場合や減額される場合もあった。その多くは、子どもの多い世帯であり、光熱費の計算方法が変更されたこと等により

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

減額されるケースや、受給額が最低生活水準を超えるために受給資格を失うケースがあった。

ウ　現在の水準決定の仕組み

現在、支給水準については、消費者物価指数と連動するように設定されているが、一定期間内に物価が5%以上上昇した場合に改定すると定められている。なお、消費者物価指数の対象品目は、最低生活水準の算定対象である品目以外も含んでおり、全体的な物価指数である。

消費者バスケット方式で算定する際の対象品目について、時間が経過するにつれて変えてきている。特に、EU加盟（2004年）後については、EUの規則に従う必要も生じている。例えば、携帯電話はEUで算定対象となっていたこともあり、後から対象品目に加えられている。また、付加価値税の低減税率適用の対象品目（日用品が多い）が追加された場合に、対象品目が追加される場合もある。対象品目の変更する際には、政府が、EU規則にも留意しつつ、統計データ等を基に判断を行っている。

その対象品目の改定作業について簡単に触れておこう。まず算定方法における対象品目の変更を検討する際には、労働福祉省本省からの指示により、労働福祉研究所内に特別検討チームが設置される。特別検討チームでの検討過程やその成果は、労働福祉省には報告されるが、国民向けに公開されていない。また、特別検討チームの検討報告は提言的な位置づけであり、最終的には、政府の責任で、支給水準の見直しを決定することになる。

エ　最低生存水準

既に述べたように最低生活保護制度には「最低生活保護水準」の下に「最低生存水準」がある。1）労働意欲がなく、職探しに消極的、2）こどもに義務教育を受けさせず、養育義務を果たしていない場合、3）最低生活保護を6か月以上受給して、月に20～30時間の地域公共サービス（2009年から2012年の期間存在）に従事していない場合など、ケースワーカーの判断により制裁として、給付水準を最低生存給付水準に引き下げられることともある。ただし、3）の強制的な地域公共サービスは、雇用法で定められている強制勤務禁止、失業している時に適切な保護をされること、労働をすれば適切な賃金をもらうことという権利を侵害し、受給者に屈辱を与える恐れがあるという理由で2012年の12月10日をもって憲法裁判所によって廃止された。

最低生存水準の導入に際しては、政府は、①健康で文化的な生活水準を確保すること、②財政的に対応可能であること、③最低生活保護を受給するよりも就労による収入を得た方が有利（＝最低賃金より下位の支給水準）であること、という3要件をすべて満たす方向で検討した。最低生存水準の算定方法は、マーケットバスケット方式で計算されるが、

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

最低生活保護の給付水準で算定対象としている14品目のうちから「文化的な生活」のために必要とされる4品目を除外して計算される。したがって、最低生存水準では、普通の生活を送ることが困難で、本当に最低限の給付額しか支給されない（現在、1人につき毎月2,200コルナ）。

オ　住宅補足金

住宅補足金は2006年の改革によって住宅扶助の代わりに導入された。資力調査なしの社会手当制度の住宅手当を給付されても収入が最低生活水準より低い場合に給付される。まず、住宅手当は家賃・光熱費などの住宅費が収入の30%（首都プラハの場合は35%）を超え、住宅費そのものは居住地で標準的（一般住宅費と同じレベル）であれば給付される。住宅手当金額は住宅費から収入の30%もしくは35%を控除し、居住地の標準的な住宅費を超えなければその差額として提供される。この手当を受給するにもかかわらず住宅費の高さのため、最低生活水準を満たさない場合はその金額の差を住宅補足金として受給できる。これらは賃貸住居を借りている、または住居を所有している人を対象としている。ただ2012年1月1日から70歳以上の高齢者と障害者世帯以外は受給期間が制限されており、直近の10年のうちに84ヶ月しか住宅手当も住宅補足金も受給できない。

カ　特別緊急援助

特別緊急扶助は次の6つの特別の場合のみに支給される。

①子どもの教育又は余暇のために必要な資金が不足する場合、単身世帯の最低生活保護水準より10倍高い金額（3万4,100コルナ）が支給される。

②基本的な耐久消費財を買う又は直すために必要な収入がない場合支給される。最高金額は1年の期間で決まり、最低生活保護水準より10倍高い金額（3万4,100コルナ）である。

③身元証明書をなくした時に新しいのを発行するため、または就職に就くために身元証明書のコピーを発行するためあるいは、お金をなくした時に交通費と宿泊代を払うために必要な資金がない場合に、一時支出金として支給される。

④自然災害、環境災害、火事といった大惨事が発生した場合、最高金額は単身世帯の最低生活保護水準より15倍高い金額（5万1,150コルナ）が支給される。

⑤刑務所、精神機関、アルコール依存症治療機関などから退院し社会的排除の恐れがある人又は浮浪者を対象とし、その扶助の金額は1回1,000コルナであり、年に最低生活保護水準より4倍大きい金額（約1万3,640コルナ）まで支給される。

⑥生活扶助を受給していない人が、健康上の問題から、手術や薬が必要な場合、その費用が支給される。最高金額は一般的に最低生存保護の水準と同じであり、扶養されている子

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

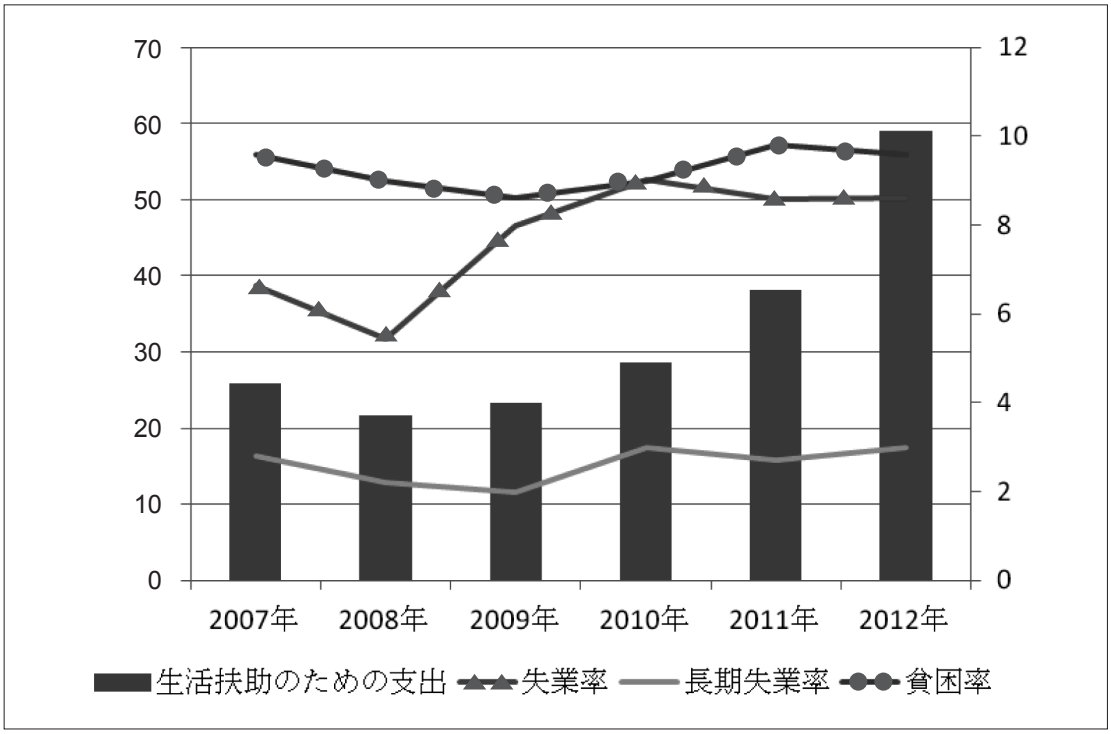
どもの場合は最低生活保護と同じ水準である。

(3) 最低生活保護の状況

ア　近年の動向

図１はチェコの生活扶助の受給総額と失業率、長期失業率、貧困率の最近の動きである。中位所得の60％で測定している貧困率は８～10％で安定しているが、失業率は他のOECD各国同様に2008年のリーマンショック以降、上昇し、高止まりしている。また最低生活保護給付総額は2009年を底に急増しており、2012年には2009年と比較すると倍以上になっている。

図１　生活扶助の受給総額の動向と失業率、貧困率



最低生活保護（生活扶助）受給総額（左軸単位　億コルナ）、失業率、１年以上の長期失業率、貧困率（右軸％）の時系列の動向

出典：各年のチェコ労働社会福祉省の労働市場と社会福祉についての白書、チェコ統計局の失業率についてのデータ、EUROSTATの貧困率についてのデータより作成

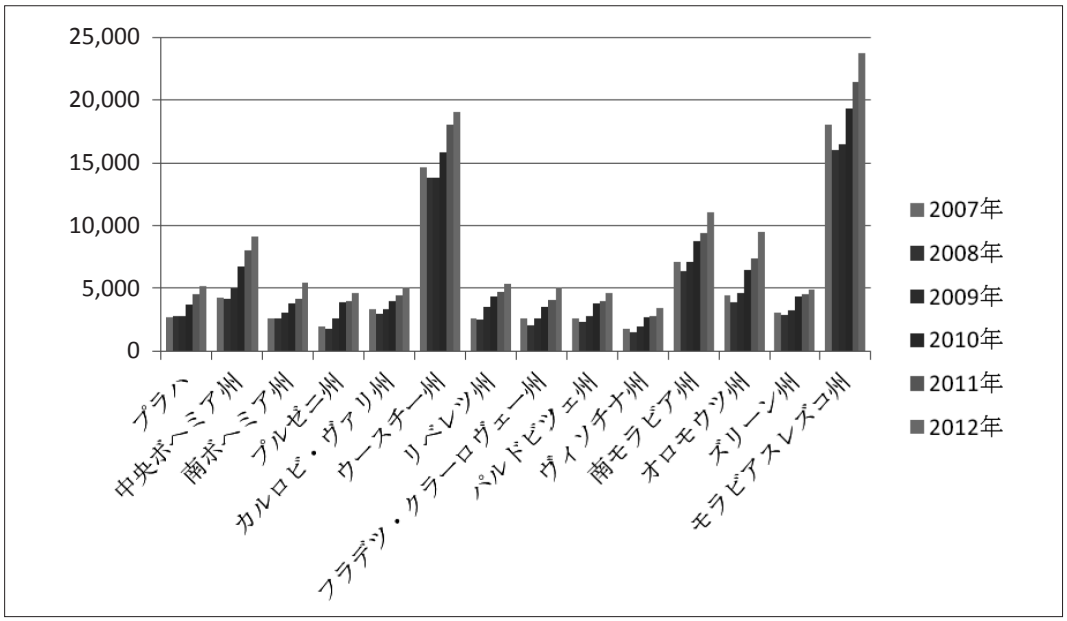
イ　地域別の貧困率、失業率、生活扶助の受給状況

次にチェコ国内の地域別（州別）の生活扶助受給者数の動向も見ておこう。受給者数は明らかに地域の経済状況の影響を受けている。サービス業、工業又は農業が盛んでいる州で経済状況が良く、就労機会が多く、失業率が低い傾向が見られる。長期的に失業率が最

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

も低い首都のプラハは最も保護率が低く、2012 年は月平均で 5,193 世帯が生活扶助を受給していた。それに対してモラビアスレズコ州とウースチー州はチェコで失業率が高い地域であり、同時に生活扶助受給者数も最も多い。2012 年月平均でモラビアスレズコ州では 23,708 世帯、ウースチー州では 19,014 世帯が生活扶助を受給していた。この 2 つの州は、共産主義の時代は、炭鉱が盛んであったが、ビロード革命の後、重工業の重要性が低下し、炭鉱の産出量も低下したため、多くの炭鉱は閉められ、労働者が解雇され、失業者になった。彼らの多くは学歴が低く別の特別なスキルを持っていないため、求人が少ない州で別の分野で仕事につくのは非常に難しく、長期失業者、生活扶助受給者が増えることになった。

図 2　州別の最低生活保護の給付状況（世帯数）



出典：各年のチェコ労働社会福祉省の労働市場と社会福祉についての白書より作成

3　最低生活保護に関する行政改革と給付及び生活困窮者支援の状況

(1) 職業紹介所の役割の変化とアクティベーション施策

2012 年の改革により、それまでは市の公的扶助担当課が担っていた最低生活保護の給付は、職業紹介所が行うことになった。この事務移管に伴い、市で公的扶助の担当であったケースワーカーの一部が職業紹介所へと移籍することになった。この影響について、職業紹介所における現場の状況を、ヒアリング調査した南ボヘミア州のチェスケーブデヨヴィツェの職業紹介所の例から見てみよう。

職業紹介所では、従来からの失業給付と職業紹介に加えて、社会手当と最低生活保護の給付を行うことになり、求職者向けの総合受付窓口、最低生活保護関係窓口、社会手当関係窓口が設置された。このうち、最低生活保護向けの窓口の様子を紹介しよう。特段、面

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

接室など分けられず、申請者や受給者は立ったままアクリル板で仕切られた受付で担当者と申請書等をやり取りする。なお社会手当や職業紹介の窓口はアクリル板の仕切りはない。

申請者や受給者とケースワーカーの面談は、原則予約制であるが、突然来所してくるケースもある。また支給は、毎月1回の振込みが原則だが、受給者の希望に応じて郵送する場合もある。ケースワーカー1人につき、平均約220件を担当している。

積極的雇用対策あるいはアクティベーションといわれる政策は1990年に提案され、1991年から実施されている。現在まで最も頻繁に利用されているのは被雇用者の再訓練、訓練、自営業起業への補助、就労困難者のための職場でのポジションづくりのための雇用主に対しての投資インセンティブと公共事業である。失業対策のための財源として職業紹介所の州本部には、年初に国家予算とEUからの補助金が配分される。

南ボヘミア州本部のアクティベーション政策の中で、最も重視されているのが就労困難者のための職場でのポジションづくり施策であり、州本部内のアクティベーション政策の中では、予算規模も最も大きい。障害者や出産を機に離職した女性等のためのポジションを用意した雇用主に対して、被雇用者の賃金の一部を助成する制度もある。ただし、その効果には議論がある。助成期間の終了後の被雇用者の動向についてのデータを取ってはいないが、6割程度は失業者リストに再登録しているようであり、効果が一時的であり、同じ人が失業と就労の出はいりしている「回転ドア」のようなことになっている可能性もある。

再訓練も政策としてよく使われている。再訓練は2つの種類がありそれは「通常再訓練」と「選択再訓練」である。「通常再訓練」の場合は求人情報を分析し、求人需要が高く、雇用者から求職者への訓練要望が多い業種に関する再訓練を行う訓練・研修制度である。これまでに調理師や溶接工等のコースが設定されていた。それにたいして「選択再訓練」は、失業者の希望を受けて、職業紹介所の判断により決定している。「通常再訓練」よりこの方が効果的で、真剣に就労を希望する失業者には、より望ましい事業であり比較的就労に結びつきやすいと期待しているとされている。例として挙げられるのは大型車の国際運転免許のコース、IT関連のコースである。この他、公的事業を手段として利用する場合もあるが、その成果は、長期失業者の就労に向けたスタートアップ段階としての制度であることや、対象者が就労意欲の高くない長期失業者であることから、直接、就労に結びつくことはほとんどなく、この事業の成果は長期失業者に就労習慣を身につけさせることだということになっている。

失業者の積極的雇用政策のアクティベーションを促すために、2004年にアクティベーション計画制度を「První příležitost（最初の機会）」として導入した。2004年から2008年の間は法律上で定められていた25歳以下の失業者と30歳以下の大学を卒業してから2年以内の若い失業者を対象としたものである。アクティベーション計画を立てるかどうか

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

失業者本人が決めることになっていた。ただし、この計画を立てると、計画に書いてあったアクティビティーをしっかりと守らないと失業者リストから排除され、最低生活保護の対象から外されるという制裁があった。この政策の第一目的は、若者に機会を与え、長期失業を防止することであった。そして2009年1月1日から失業者リストに5ヶ月以上登録している人まで対象が拡大された。その上、失業者にとってアクティベーション計画を強制的に立てる義務があるようになった。それらによって労働市場への復帰率を高めると期待された。アクティベーションの計画は「雇用法」に基づいてケースワーカーが担当する。特にアクティベーション計画が導入された最初のころにケースワーカー同士で会議をやり経験を共有した。職業紹介所によって異なるが職業紹介所内の事例やマニュアルを作った所もある。

(2) 市町村の担当課の役割変化

最低生活保護制度の改革により、最低生活保護の現金給付業務が職業紹介所に移管された。担当を外れた市役所が現在、どのような役割を果たしているのであろうか。ここでは、ヒアリング調査を行った中央ボヘミア州のベネショフ市社会サービス担当課の状況を紹介しよう。

担当者によると、2012年までは、最低生活保護給付に関する事務に追われて業務に余裕がなかったが、現在は余裕が生まれ、ホームレス対策など「社会サービス」の提供に積極的に取り組むことができるようになった。他方、現金給付業務の移管のデメリットは、市役所が住宅問題、雇用問題、多重債務などの困窮問題を取り扱い、職業紹介所が最低生活保護給付に徹して「社会サービス」の面から見ないため、生活困窮者の状況把握が不十分になっている点である。市役所と職業紹介所相互に連絡を取り合うのが望ましいが、現状としてはあまり効果的には連携が取れていないという。ただし、ホームレスについては、最低生活保護の受給や職探しのために職業紹介所へ同行紹介することがある。

ホームレスに同行した場合の職業紹介所側の反応は様々であり、特に、外見上あきらかなホームレスについては、清潔な服装を用意すること等により相手の印象を良くする努力を行わせ、社会保障制度の説明を行い、失業者登録の前提となるIDカードを作る等の準備を整えた上で、職業紹介所に同行するようにしている。

それ以外は社会的排除を受けるリスクを抱えているシングルマザー、高齢者、障害者、失業者、就業困難者などのためにベネショフ市の社会サービス課で社会サービスを行っている。そのための財源は国からの補助金が大きく、他に州の補助金、市の財源、EU基金からの補助金、NPO・NGOからの資金提供や、利用者負担による収入もある。EUから補助金を受けるためには、まずEUによって制定された財政的、内容的、形式的な条件を満たしている具体的な計画内容を明らかにし、担当の官庁に補助金交付の申請をし、そこで

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

プロジェクト評価を受ける。EUの補助金を活用する際には、厳格に管理されることとなり、プロジェクトの進捗状況の確認やプロジェクト周知広報に努める義務もある。すべての条件をしっかりと守らないとペナルティーもしくは資金を返却させられるという制裁がある。

これらのサービスと行政手続きなどの責任をベネショフ市の職員は担っており、市の事務職員は80人程度のうち現在14人が「社会サービス」の担当である。その14人中、8人は児童の担当、2人は出所者や浮浪者等危険性がある対象者の担当、2人は埋葬補助金や各種手当の手続き等を担当、1人は全体的な政策立案等の担当となっている。

まとめ　―日本への示唆―

ビロード革命後のチェコは市場メカニズム、自由経済重視の社会保障改革が行われてきた。様々な試行錯誤の途上であり、本論文も日本がチェコの取組みをすべて参考にすべきだと主張するものではない。

しかし、チェコは高齢者の多くが老齢年金を受け取っており、また障害年金も、社会保険庁による厳格な労働能力チェックがあるため、日本のように働きながら障害年金を受け取る人がいる一方、働けないにもかかわらず障害年金を受け取れないという問題は発生していないようである。このため、チェコでは、最低生活保護は現役世代向けの給付としての性格が強く出ており、最低生活保護の支給担当を職業紹介所に移管することが可能になる。他方、日本は、皆年金制度を標ぼうしているものの、無年金かきわめて低い年金しか受け取っていない者も少なくなく、生活保護の受給者の過半が高齢者や障害者によって占められている。

このように、公的扶助以外の所得保障制度がどの程度機能しているかによって、生活保護制度（公的扶助）への負荷が大きく異なってくる。一方、職業紹介所と福祉事務所の連携や就労支援の課題など、日本とチェコの共通した問題も確認できた。

ただし、1）最低生活保護の水準が二段階構造になっている点、2）職業紹介所が最低生活保護の給付を担当し、アクティベーションと一体的に運用している点、3）市の福祉事務所がサービスに特化している点などは、日本の生活保護制度とは大きく異なっており、そのメリット・デメリットも客観的に評価すべきであろう。

日本でも、生活困窮者自立支援法が成立し、まもなく実施される。支援が自立や就労につながるかどうかという点は、各自治体がどのような支援体制、支援プログラムを用意するかという点にかかわってくる。他国の様々な取組みはそのヒントになるであろう。

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

参考文献

Bahle, T., Hubl, V., & Pfeifer, M.（2011）. *The Last Safety Net*: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe. The Policy Press.

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Statistická ročenka z oblasti sociálních věcí 1998-2011

Ministerstvo práce a sociálních věcí, Statistická ročenka z oblasti trhu práce 1998-2011

Šimíková, Ivana, Analýza databáze příjemců hmotné nouze, 2012

Jahoda Robert, Kofroň Pavel., Šimíková I., Změny v oblasti pomoci v hmotné nouzi a jejich dopady, 2008

Baštýř Ivo, Chomátová Ludmila, Kotýnková Magdalena, Michalička Ludvík Revize věcné náplně a konstrukce životního minima a stanovení minima existenčního, svazek 1-4,（2002）

Sirovátka, Tomáš, Hora, Ondřej, Srovnání efektů aktivní politiky zaměstnanosti v České republice v období růstu（2007）a během první fáze krize（2009）, 2012

Copyright 2014 The Authors. Copyright 2014 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.