

ドイツにおける社会的排除への対策

庄谷 怜子
布川 日佐史

■ 要約

ドイツの貧困研究は、不安定化のリスクに直面する層が拡大していること、ただし、社会は統合と社会的排除に二分されてはおらず、多様な貧困が入り混じった状態であることを明らかにした。低所得状態が続いても、必ずしも社会的に排除されているわけではない。社会扶助が生活保障に果たしている役割が大きいのである。

ホームレス問題という社会的排除の危険に対しても、社会扶助法72条を活用した取り組みが進んでいる。予防と高度の専門的援助で効率性を追求し、就労に限らず生活諸問題を解決し、自立を援助している。社会扶助は就労扶助(同法18～20条)という独自の「参入」手段を持ち、長期失業者や若年失業者の就労を通じた社会的統合を促進してきた。

現在、「活性化」を基本方針として、職業安定所と社会事務所の統合、失業扶助と社会扶助の統合がめざされている。その過程で、対応によっては行政が社会的排除の状態を作り出しかねない傾向も見られる。

■ キーワード

貧困調査、社会的排除、ドイツ社会扶助法、失業扶助、活性化

はじめに：貧困と社会的排除 — 日本的状況の中での理解 —

ドイツにおける社会的排除を論じる前提として、近現代の日本的状況の中で排除という概念で捉えるべき対象と対策について述べておきたい。

第1に、排除として捉えるべきは、部落問題、ハンセン病の問題、外国人問題(在日韓国・朝鮮人問題など定住外国人および戦後高度成長期以後、出稼ぎ労働者として来日した外国人労働者問題、在日無年金高齢者問題)などが考えられる。これらは歴史的な、国による制度的な排除と住民による差別、自由権の剥奪であり、それに伴う貧困生活を余儀なくされてきた人々の問題である。いずれも一般市民の住宅地以外に集住を余儀なくされ、公と一般住民の双方からの差別を伴うことが特色である。その結果、教育、結婚、就職、居住、市

民としての平等な交流、参加、受益が保障されない状態が続いた。したがって低所得・貧困に陥る危険が大きい。

排除・差別による貧困問題を解決するには、戦後、同和対策審議会による国の施策に見られるように、制度改革とともに生活全般を総合対策により全面的に改善しなければならない。国および住民の差別意識をなくするための長期にわたる啓発活動も必要となる。

第2に、生活困窮から排除にいたる恐れがあるのは、原爆被爆者、水俣病患者ら公害病患者、精神障害者、無年金障害者・単身高齢女性、母子世帯などである。不況による長期失業のため、雇用保険受給条件を満たさない日雇労働者、自営業倒産者、企業によるリストラのため債務を抱えて野宿を余儀なくされた人々も、排除の危険にさらされている。これらの人々は長期に続く不利な生活条件

(公害、疾病、障害、離別、失業、貧困、養育環境の悪さのための教育不全、不安定な職業生活、多重債務など)の下で、蓄積された貧困のため、標準的生活からの剥奪に陥って下層に滞留する恐れがある。しかも、それに対するセーフティネットの法整備が欠如しているため、また法制度があるにもかかわらず違法かつ消極的な制度運用のために、貧困から社会的排除にいたる恐れのある人々である。

このような貧困、剥奪から社会的排除に至る人々に対しては、長期の貧困、剥奪に陥る前に、それぞれのグループに対応する援助法整備(社会手当など)と一人ひとりに対する法の適正実施を行い、予防段階からの早期対策が必要である。さらにすでに剥奪貧困が進行している場合には、その程度・状況に応じて、例えば野宿者の場合など、まず総合的・集中的に住居および所得の保障を行いつつ、稼働可能な被保護者には就労の支援も行い、必要な場合は社会復帰に向けて個別的で丁寧な専門的援助をすることが必要である。

なお以上のグループと重複する場合もあると思われるが、捕捉率(生活保護基準以下の所得しかなく保護請求権がある人のうち、実際に保護を受給している人の割合)の低い(1~2割といわれる)わが国では、現に保護を受給している人も、要保護者にもかかわらず申請権を行使していない大量の予備軍と同様に、被差別的状況におかれている可能性がある。この人たちも「隠された貧困者」のまま排除へのプロセスにあると見ることができる。

こうした日本と比較したとき、ドイツでは貧困と社会的排除がどのようにとらえられており、いかなる対策が採られてきたのであろうか。

I ドイツにおける貧困と社会的排除の理解

ドイツでは現時点で「社会的排除(soziale Ausgrenzung)」概念の統一的な定義はない。2001

年にドイツ各州、市町村連合団体、社会福祉団体、労働組合、経営者団体の代表からなる連邦専門委員会が「貧困と社会的排除に抗するナショナルアクションプラン」を策定した。とはいえ、そこでも社会的排除の明確な定義は確立していない。EU委員会の定義が徐々にドイツでも浸透しているが、現状では論者によって異なっている。

一方、社会的排除の対概念は統合(Integration)であるが、これについても経済的統合、社会的統合、労働市場への統合など多様な意味合いで使われている。失業、心身障害、外国人、ホームレスなど問題によって統合の内容も異なって論じられている。

ここではドイツの貧困研究で実証的な成果を積み上げてきたS.ライプフリード(ブレーメン大学社会政策センター教授)とW.ハネッシュ(ダルムシュタット福祉大学教授)の貧困把握と社会的排除の定義を確認しておこう。二人は、2001年4月にドイツ連邦政府が提出した『ドイツにおける富裕と貧困報告』の作成委員であり、上記のアクションプラン作成へも大きな影響を与えている。

1. 貧困研究と社会的排除の定義

(1) S.ライプフリードによる貧困動態研究と社会的排除

S.ライプフリードを中心としたブレーメン貧困調査研究グループは、1983年から1994年にわたって社会扶助受給者の動態を社会扶助行政の協力の下で継続的に追跡、調査した。その結果、ドイツでは貧困(社会扶助受給者)の実態像として短期間の貧困状態にあった人が多数であることを明らかにするとともに、貧困に陥るリスクが特定階層のものではなく、社会全体に広がっていることを示唆したのであった¹⁾。

社会扶助受給者の持つダイナミズムを明らかにしたうえで、ライプフリードは社会的排除を、単なる「剥奪」あるいは「低所得」と次の3点において異なるものと定義している²⁾。

第1に、排除は程度の問題ではなく、外にいるか内にいるかの問題である。例えば外国人が法律によって働くのを禁止されている場合がそうである。経済的に恵まれない人、貧しい人、剥奪されている人 (deprived) は、敗者であるがゲームに参加することはできる。排除とは、そもそもゲームへの参加から除外されている状態のことである。

第2に、排除は統計的に測定されるような資源の不足を意味するだけではなく、社会関係、社会生活、社会的機関への参加が制限されていることを意味する。それは資源の不足に起因するとしても、個人の対処の仕方、ソーシャルワーカーの対応、公的機関や法規制にも起因する。

第3に、排除はその人の全生活に影響する広範な意味で使われるべきである。一つや二つの資源不足を排除と表現すべきではない。「排除」も「剥奪」もそれぞれ次第に変化するかもしれないが、概念的には別個のものである。長期の社会扶助受給は、個々には「排除」を含んでいる場合もあるが、一般には排除ではなく剥奪である。

ライブフリードによれば、貧困は必ずしも社会的排除を意味するのではない。逆に排除は貧困を常に前提するわけではなく、貧困だけが前提になるのではない。

(2) W. ハネッシュの生活状況アプローチと社会的排除

W. ハネッシュは、貧困を所得のみではとらえられない多次元の現象であるとし、従来の所得という資源に着目した「所得貧困アプローチ」にかわり、「生活状況アプローチ」が重要だと主張している。貧困の実態把握のために、日常生活消費財、教育、仕事、住宅、健康、医療サービス、社会的・文化的・政治的生活への参加など、多様な指標をもとに、蓄積された供給不足を測定することに努めてきた。ライブフリードが社会扶助受給者を対象にしたのと比べると、ハネッシュは家計調査や社会パ

ネル、新しくは低所得パネルのデータなどを駆使し、貧困の実態を明らかにしてきた。1990年代初頭から彼が中心となり、ドイツ労働総同盟とパリーティッシュ福祉団が共同で作成した「ドイツにおける貧困」は版を重ねてきた³⁾。

ハネッシュは社会的排除を、貧困のより厳しい状態と定義している。より厳しい状態とは、第1に、所得の不足に加え、失業、住宅の欠如、教育の不足など、多様な「剥奪 (deprivation)」が多重化している状態をさす。貧困が厳しいという第2の側面は、貧困状態の長期化という時間の観点からみたものである。ドイツにおける所得貧困は、一般に短期間の貧困であるが、排除とは社会的に固定化された貧困、繰り返される貧困状態のことである。第3に、社会的排除は、所得貧困に加えて法的社会的差別が重なっている状態である。例えば移民は就労する権利が与えられないという差別のため、通常の職に就けず低所得であり、しかも社会福祉制度から差別され、給付が受けられないのである。

こうした理解に立ち、ハネッシュは、社会的排除への対応策として、個人への給付の拡充だけでなく、例えば居住地区単位での改善対策を提起してきた。社会的排除をなくすには、所得、住宅、教育の貧困が集中する地域の再開発など、総合的な対応策が必要だと考える⁴⁾。

ライブフリードとハネッシュの社会的排除の定義はほぼ共通している。すなわち、社会的排除とは貧困が複合したものであり、法律と社会制度による差別も含んだものである。貧困は、排除とイコールではない。その際、排除を時間の流れの中で捉えるという視点も共通している。こうしたことから、社会的排除への対策としては総合的対策が必要であり、制度へ組み入れられるように法改正も必要であるとしている。

この社会的排除の定義は、「はじめに」で日本の現状を述べた我々の理解とも共通している。

2. 貧困と社会的排除の存在形態

では、彼らの貧困研究は、ドイツにおける貧困と社会的排除の存在形態として、どのような実態を摘出してきたのであろうか。

ライブフリードを中心とするブレーメングループによる社会扶助サンプル時系列第1次調査は、ブレーメンにおける1983年の社会扶助申請者集団の10%をサンプルとし、6年にわたる追跡調査を実施した。その結果、人々が社会扶助を受けていた期間は、一般の予想よりはるかに短く、かつ断続的なことがわかった。社会扶助への短期受給者(1年以内)の比率は全受給者の少なくとも46%であった。これに比して、1回の受給期間で見た場合の短期(1年以内)受給比率は76%であり、これは社会扶助への依存が非継続的な特質をもっていることを明らかにした。全受給者の40%が調査期間中に2回以上の受給期間を経験していた。5年以上にわたり中断なしに受給し続けた人はわずか5%にすぎなかったのである。

ライブフリードの貧困動態分析は、現代の特徴として、一時的に貧困に陥る人々、クロスカッティング・タイプへの新たな認識をもたらした。貧困研究においてまた政策論議においても、これは見落とされるか、軽視されてきたのである。その典型が、失業者と移民である。もう一つは、貧困を繰り返す人々が大量に存在することも明らかにした。

ライブフリードらは貧困のスペクトル(連続・範囲)をもとに、社会統合(inclusion)の一時的な中断から永続的排除まで、多様なタイプが存在することを強調している。

1) 中流階級の比較的 안전한メンバー:

この層の中にも貧困リスクが高いのが現代的貧困の特徴である。社会的不安定の増大ともいえる。

2) 永続的な低所得の人々:

貧困線上で生活しているので、政策論議で見落とされやすい。しかしこの層は豊かな社会

における「貧困人口の本質部分」を構成している。

3) 長期的な剥奪:

完全には排除されていないが重要な物的・非物的剥奪を受けている。

4) 長期的な社会的排除:

統計的な指標から見て剥奪されているのみならず、社会制度と社会行動から見ても、差別のため社会参加から排除されている。永続的に排除された人はかなり少ない。

ライブフリードは2次調査、面接調査で受給者自身の方向付けと評価をも調査し、それをもとに各タイプの貧困、剥奪、社会的排除について特徴付けをしている。

1) 中流の比較的 안전한人々は、家庭を持ったり、職業生活に入ったばかりの段階や、それらが中断したときに、またはリスクのある個人の生活プロジェクトを追及したときに、一時的に貧困の危機に直面する。それが長期化する場合、社会的排除を生む可能性はあるが、一般的には社会への十分な統合に向かう。貧困の経験は、「最適化された貧困マネジメント」パターン、すなわち、積極的に貧困と格闘し、要扶助状態を克服するという経過をたどる。これらの人々は社会扶助に対し「一時的利用者(bridgers)」意識を持っている。

2) 永続的低所得の人々は小さな危機によってさえ貧困に繰り返し陥ることがある。この人たちはクッションとなる資源を持っていない。低いレベルで社会に統合されているがその統合は絶えず脅かされている。社会扶助が決める貧困線(合法化された不平等の境目)ぎりぎりまで暮らしている。彼らは実際貧困に陥っている人と同様に剥奪に苦しんでいる。しかし、多くは「一時的利用者」意識を持っている。

3) 長期間剥奪された人は、危機的状況が長期化するか、年齢、病気、資格喪失などの問題が累積するか、他の例外的状況によって、自らの状況を

改善する見込みが減った人々である。意識としては、「諦めて長期受給をしている」というのと、「積極的に計算して長期受給している」というのとの中間になる。この人たちは、「福祉国家によって規範化された貧困履歴」の中にあり、福祉国家による「二流の」統合(インクルージョン)が図られている。根本的問題は解決できなくとも、扶助をもとに生活を積極的にマネジメントし、社会生活へ参加し、排除に陥ることを回避している。

4) 長期的な社会的排除は、人生の早期からの不利益の蓄積や逸脱した振る舞いなどが、物的剥奪とともに起こる場合である。これらの人々は原因となっている問題を解決することや状況への対処もできず、「諦めて長期受給」という意識を持っている。ホームレス、精神障害者、軽犯罪者などである。これらの縁辺グループが「目に見える貧困」として貧困層の一般的イメージになっている。1990年代にはさらに不法移民、ストリートチルドレン、一部の長期失業者がここに加わった。

あとの議論とのかかわりでこの調査結果から出てくる政策的含意を敷衍しておこう。それは失業と社会的排除に対する評価である。ドイツでは、大量長期失業がもたらす結果を強調し、社会の分断と両極化こそが1990年代の最も重要な社会・経済問題だとする論調があった(「3分の2社会」論)。人々が永続的に分離・分断される傾向にあるのは疑いのない事実だという主張に対し、プレーメングループは生活状態の時系列的実証研究に基づき、ドイツにおいては短期失業が多数であって、失業は困難ではあるが比較的短期の経験であると批判し、失業によって人々が永続的に分離分断されるという見解に反対したのである⁵⁾。

ライブフリードのこうした主張は、EUの社会的排除論への疑念の表出でもある⁶⁾。社会的排除概念はEU貧困政策に大きな影響を及ぼしているが、そこで社会的排除が、失業、貧困、剥奪、差別にかかわる広範な問題をカバーして使われ、その上

で失業を軸に社会を統合と社会的排除に二分するならば、貧困と不平等が複雑に展開している現実をつかみそこねることになるとの疑念である。ライブフリードの研究は、社会は完全な統合と厳密な意味での社会的排除に二分されてはいないのであって、統合と排除の間に多様な貧困が入り混じっている状態であることを明らかにしたのである。

確かにライブフリードの分析からは、社会的に排除された人はかなり少なく、量的割合は小さいことになる。留意すべきは、だからといって彼らの意図は、社会的排除の存在を否定することにあるのではない。逆に、社会的排除を、失業に視野を限定し固定的なものとしてとらえてしまうと、現実社会で急速に進んでいる変化を見落とすことになるというのが、ライブフリードの主張である。分断は、失業だけでなく、男女間、世代間、人種・民族・国籍間と複数化して展開しているのである。しかも、社会変化のスピードが加速すると、社会に「役に立たない」とみなされた構成員が永続的に排除されるだけでなく、社会的排除ではなく不安定(insecurity)に直面し、変動の波にのみこまれる人々が中流層も含め大量に生み出される。ライブフリードはこうした社会的不平等の構造の解明こそが課題だとしている。

次に、ハネッシュによる貧困研究成果の一部を簡単に紹介し、貧困の実態について補足しよう。ハネッシュは、貧困世帯を「平均世帯収入(中央値)の50%水準に満たない低所得世帯」とし、家計抽出調査データおよびパネル調査データをもとに実態を分析するとともに、失業諸給付および社会扶助などの移転給付が、貧困世帯を減らすのにどの程度成功しているのかも明らかにしてきた⁷⁾。

ハネッシュによれば、1998年の西ドイツ地域の失業者は296.7万人、失業者を含む世帯が230万世帯、世帯構成員の総数は553万人であり、東ドイツ地域では、失業者が170万人、世帯数140万世帯、世帯構成員総数は340万人である⁸⁾。そこ

表 1 生活保障給付前後の低所得(貧困)世帯の出現率

(%)

		50%低所得失業者の発生率		変化率	
		給付以前	給付後	絶対変化	減少率
西ドイツ地域	全失業者	42.4	22.6	-19.8	-46.7
	失業期間 1～3カ月	14.3	10.5	-3.8	-26.6
	4～6カ月	35.9	17.5	-18.4	-51.3
	7～12カ月	57.2	29.7	-27.5	-48.1
東ドイツ地域	全失業者	45.0	14.0	-31.0	-68.9
	失業期間 1～3カ月	24.7	9.3	-15.4	-62.3
	4～6カ月	18.2	5.5	-12.7	-69.8
	7～12カ月	67.2	20.2	-47.0	-69.9

出典：W. Hanesch/P.Krause/G.Bäcker, 2000. S.267.

での貧困(50%水準以下世帯)の出現率と、諸給付がどれだけ貧困世帯を減らしているか、地域別、失業期間別にみたのが表1である。地域としては東ドイツ地域で貧困を減らす効果が高いのがわかる。給付がなければ貧困に陥っている世帯の約3分の2が、諸給付により貧困ラインから脱している。東ドイツ地域で貧困を回避できているのは、諸給付から漏れる世帯が少ないということの表れである。西ドイツ地域でも、失業期間の長期化に伴って貧困リスクが急速に高まるのに対し、給付によって出現率を半減させている。

貧困研究の結果から言えるのは、ドイツでは複合的な供給不足の影響を受けているのは、まだ一部だということである。人々が低所得状態に長くどまっているとしても、必ずしも社会的に排除されているわけではない⁹⁾。こうした背景として、社会扶助が果たしている役割に注目しなければならない。

II ドイツにおける貧困と社会的排除への基本対策とその成果

1998年に成立した社会民主党と緑の党の連立政権は、ドイツ国内の格差の拡大、貧困の拡大に関する実態把握をめざし、2001年4月には『貧困と

富裕報告』を発表した。この報告は母子世帯の状況やホームレスのような極端な貧困を調査し、ドイツにおける社会的、経済的問題を抱えた人・グループの状態を明らかにし、その改善のためになすべき課題を提起した。包括的な貧困調査は必要ないとしてきた前政権と異なり、貧困と社会的排除に関する公式の報告書が作られたことは大きな意味がある。ナショナルアクションプランもこの報告に基づいている。具体的な成果としては、2003年1月からの「基礎生活保障法」施行が決められた¹⁰⁾。

社会的排除に対抗する施策は複合的である。アクションプランの項目は多岐にわたる。その検討には、ドイツの重層的な所得保障システムと社会サービスシステムの検討はもとより、国籍法の改正にいたる包括的な検討が必要となる。全面的な検討は能力を超えるので、ここでは貧困と社会的排除への対応の基盤である社会扶助法に焦点を当て、それが貧困と排除の除去・予防にどのような効果をあげてきたかを検討する。

1. ドイツにおける貧困と社会扶助

ドイツ基本法は社会的法治国家として「人間の尊厳に値する生活の保障」を柱に、権利としての最低生活保障を社会法典、連邦社会扶助法

において具体的に規定している。連邦社会扶助法は戦後復興から経済の高度成長期に移行した1961年に成立した。政府は戦後10年の時期に大規模な調査を行い、その結果「年金受給者と扶助受給者」が最も重大な貧困集団であるとみなし、「高齢者と貧困の循環を基本的に、そして永続的に切断しようという試み」として、1957年から数回にわたる年金改革を行い、600万人の年金受給者の年金給付額を名目賃金の60%に引き上げた。その結果今日においても扶助受給者の年齢構成において、高齢者の割合は日本とは逆に小さく、受給者の約6%にすぎないといわれる。高齢者の最低所得保障はほぼ解決しているように見える。社会扶助法は生活扶助(HLU)と特別扶助(HbL)からなるが、1997年の介護保険実施までは特別扶助の中の介護扶助(Hilfe zur Pflege)と障害者統合扶助(Eingliederungshilfe für Behinderte)が受給者数と費用において最多であった。

ドイツでは扶助基準以下の生活条件にあるものは扶助請求権をもつもの(Berechtigte)として実施機関である社会事務所(Sozialamt、日本の福祉事務所に相当する)も当事者も理解し、ケースワーカーも受給者を被扶助者(Kliente)でなく、顧客(Kunden)と考えるように意識改革する方向になっている。受給者の中にも一時的に社会扶助を利用して困難な生活を立て直すと考えた人々、また子育て中は扶助を受けてと考える母子世帯の母も例外でなくなってきているという。厳密ではないが、社会福祉に関する争訟はドイツでは日本の100倍以上になるであろう。社会事務所は裁判で敗訴になるような措置はしたくないと考えるので、いつも判決を意識して仕事をしているという気構えがある。ある社会事務所の責任者が我々のインタビューの際に「二つの濫救を見逃すより、一つの漏救を見逃ごすことを恐れる」と言ったが、そこには要扶助者が目前から一旦去っていけば、問題を抱えている人であっても見失ってしまうという専門職

としての権利意識が示されているように思える。

結果として在宅の扶助率は1998年で58%、日本の場合の5倍以上になる¹¹⁾。興味深いことに、所得貧困の増加率と社会扶助受給率の推移にギャップがあることが指摘されている¹²⁾。対住民比で所得貧困が出現する比率はこの間そう大きく変動していないのに、扶助受給者の比率は急激に上昇してきたのである。失業保険・失業扶助¹³⁾という生活保障給付の削減により、社会扶助受給をする失業者が急増したことの反映であるが、それは社会扶助が最後のセーフティネットとして機能していることの証でもある。ドイツでも、「隠れた貧困(Dunkelziffer)」が問題になっている¹⁴⁾。ただし、日本の場合の捕捉率が1~2割というのに比べると捕捉されていないのが2~3割ということで、ドイツの公的扶助法がセーフティネットとしての機能を果たしていることがわかる。

ドイツの社会扶助は、確かに社会的マージナル層を「管理」し、スティグマを与える側面もあるが、多くの受給者から人生に積極的に活用できるものと評価されている。社会扶助は単に緊急の生活支援をするだけでなく、人々のライフコースを形作っているのである¹⁵⁾。社会扶助の短期受給者が多いことからわかるように、生活の危機に直面した人々が自らの生活を再建する上で、社会扶助は自助への支援を効率的に行っているのである。

2. 社会的排除に対する社会扶助

— ホームレスの場合 —

社会的排除ないしは排除に至るプロセスにある人的グループのひとつとして、ドイツにおいてもホームレス状態にある人が問題となる。ドイツではホームレス者としてWohnungsloseという用語を用い、路上生活者(auf der Straße lebende Menschen)だけでなく、一時的に知人の家に寄宿している人、安い簡易ホテル、困窮者用施設に入所している人など、いわゆる「賃貸借契約によって

保証された住居を持たない人」という広い概念で理解されている。民間支援団体のBAG-WH (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe)の推計によれば、1999年のホームレス者の数は44万人とされ、ピーク時の1997年の59万人より減少してきている¹⁶⁾。こうした成果をあげているホームレス対策に、ドイツにおける社会的排除対策の特徴を見ることができる。

ホームレス者に対する対策としては、ドイツの公的扶助法である社会扶助法に基づいて、主として自治体が財政的負担をし、ケースワーカーを中心に社会事務所において援助している。社会福祉事業団など大小の民間支援団体の力も大きな役割を果たしている。

ホームレス者援助は予防対策から、現に路上に野宿を余儀なくされている人までを対象にする。まず予防段階では住居を失う前の対策である。住居の明渡しに関する訴えが裁判所に係属されると、裁判所も管轄の社会扶助実施主体にそのことを通報しなければならない。これに対して社会事務所の専門部は社会扶助法15a条によって家賃を立て替えることから始める。家賃、敷金、その他住宅の維持費や、ガス、水道、電気代など生活の維持のために現金給付または貸付を検討する。緊急対策としての住宅問題を解決したうえで、家主と滞納家賃の分割払いの交渉をしたり、今後の生活問題についてケースワーク的な相談をする。滞納家賃や弁護士費用についても解決しなければならない。判決の結果、住居の明渡しに至った場合は、とりあえず一時入所施設(Übergangswohnung)に入所した後に、住居を回復するための順序を踏んだ援助を行うことになる。ドイツ北端の人口8万人のフレンスブルク市では、2001年時点で予防段階に係わった最初の751件に対して、専門部局のさまざまな介入によって、実際に住居の立ち退きに至ったのは69件にとどまり、9割が予防段階でホームレスになる危険を回避することができたと報

告されている¹⁷⁾。

またすでに長期にわたってホームレス状態に陥っている人に対しては、社会扶助法の特別扶助72条「特別な社会的困難を克服するための扶助」による援助が活用されてきた。72条は1961年、社会扶助法立法当初は「非行者扶助」という差別的な名称によったが、70年代初期にホームレス施策が警察法から福祉法の担当になってから、72条は、74年以後改正を重ねて、扶助受給権は「任意」規定から「義務」規定に変更され、個別的な援助から、自立へ向けて集中的に援助できるように総合的計画を可能にする内容に弾力化された。

さらに2001年8月には72条の新しい施行規定が発効し、就労扶助に重点を置く方向が明らかになった。それをもとに、例えばフレンスブルク市では援助対象個々人に総合的援助計画(Gesamtplan)を立て、就労支援にも適用している。集中的支援のために民間の援助団体と直接契約を取り交わすこともできるようになった。またアルコール依存症者の場合に完全に断酒できていなくても、治療を受けながら機会あれば就労させて、いつかは完全にアルコールを断つということも考えられるようになった。さらに施設での支援より在宅での措置に重点を置いていく。その方が本人にとっても、財政上も効率的である。このように連邦レベルの大きい方針転換をもとに、フレンスブルク市などの自治体は、長い間蓄積してきた高い専門性と専門部局システムによって、積極的に対応している。ソーシャルワーカーを増やして、迅速丁寧な専門的援助を行うことにより、早期に自立を援助し、財政を効率化するという点で成果をあげているのである。いち早い予防的援助と72条の改善、施行規則の改正によって、積極的運用に取り組んだ同市は民間の支援団体とも密接に連携して、専門的・人的サービスでもって貧困と社会的排除を解決することに自信を持っている。

以上はこれまでに行ったドイツでのヒアリング調

査にもとづいた考察である¹⁸⁾。ベルリン、ブレーメンなどの都市でも、ホームレス問題という社会的排除の危険に対し、予防に重点をおくとともに、72条を活用した取り組みが進んでいる。予防と高度の専門的援助で効率性を追求し、NPOとも連携して就労に限らず生活諸問題を解決し、自立援助をするというのは、なにもフレンスブルクのような小都市だけで可能なわけではない。

III 雇用政策と社会扶助の交錯

1990年代ドイツの貧困研究によれば、社会扶助による生活保障をもとに、ドイツでは失業者の多くは社会的排除に陥ってはいない。社会扶助は同時に長期失業者や若年失業者に就労の場を提供することによってスキル形成を支援し、就労を通じた社会的統合を促進してきた。就労支援として就労の場を創出する独自の「参入」手段を持ち、それを活用してきたのがドイツ社会扶助の大きな特徴なのである。ドイツにおける積極的な統合促進対策の展開を社会扶助の視点から概観してみよう。

1. 就労可能な社会扶助受給者と稼働能力の活用

まず、多くの失業者及びその家族が社会扶助を受給している現状を確認しておく。受給者が最多であった1997年をみるなら、ドイツでいう稼働年齢層(18歳以上60歳未満)にある社会扶助受給者は154.8万人である。在宅で社会扶助を受給している289.3万人のうちの53.5%にあたる。その中で、病気、障害、家庭の事情で就労不能な人が37.4万人(稼働年齢層の24%)いる。それを除いた117.4万人を就労可能な社会扶助受給者とみることができる。在宅で社会扶助を受給しているうち40.6%が就労可能な人である¹⁹⁾。

ドイツでも扶助認定にあたって「後位性の原則」(生活保護法4条補足性の原理に相当)が定められ

ており、「自己の労働力を活用する義務」も規定されている。しかし、後位性原則によって社会扶助受給以外の可能性がやみくもに追及されるわけではなく、それが現実にも可能かどうかという「事実上の状況」に基づき判断されてきた。しかも稼働能力の活用は人格に関わる問題であり、単なる経済問題とは異なるものととらえられてきた²⁰⁾。

社会扶助の実施主体は自治体(市、郡)である。ドイツでは自治体が失業者の生活保障を担っているということである。

2. 就労扶助(Hilfe zur Arbeit)

稼働能力のある社会扶助受給者が増加するという事態を背景に、1980年代から自治体が注目し始めたのが就労扶助(HzA)である(ドイツ連邦社会扶助法18条から20条)。

連邦社会扶助法が規定する就労扶助には、6形態があり、対象者の就労可能性に応じた重層的な構造を形成している。一般労働市場における就労が難しい人を対象とする順に就労扶助を序列付けるなら、次のようになる。

まず、最も就労が難しい人を対象とするのが、第20条に基づく就労扶助である。今だかつて稼働活動をしたことがないか、すでに長期間失業状態にある社会扶助受給者を対象としている。「20条」の就労扶助は、対象者が規則正しい労働に慣れること、労働への準備をすることを目的としている。社会扶助の実施主体側からすれば、対象者がそもそも労働可能なかどうかを確かめるためのものでもあるが、対象者個々人に応じたソーシャルワークとセラピーを伴う就労援助策として実施されている。就労の内容や条件は、以下と同様である。

次は、第19条2項1文第2選択肢の就労扶助である。就労をめざす意欲はあっても個別的理由から一般労働市場での求職が難しい人が対象である。一般労働市場の求人に応募するのではなく、社会扶助実施主体が「公益的かつ補足的」(社会

的に有用で、かつ収益が見込まれず営利企業が参入できない)就労の場そのものを創出し、そこでの就労を対象者に提供する。「第2選択肢」に基づく雇用関係は、一般の雇用契約とは異なり、公権的雇用関係である。就労時間は短く、期間も短期である。自治体が行う屋外の軽作業などが主な就労内容である。従事者が受け取るのは給与ではない。社会扶助を受給しつつ、併せて就労に伴って生ずる増加支出に対する補償加算を受け取る。額は1時間の就労あたり、2～5ユーロほどというのが一般的である。これで生活のリズムや社会的つながりを回復し、次の形態の就労扶助につなげるという位置付けである。

その上の段階が、第19条2項1文第1選択肢の就労扶助である。扶助受給者で、高い就労可能性を有しているか、高い就労可能性を(再)獲得したがまだ一般労働市場での求職が可能でない人を対象とする。「第1選択肢」はやはり「公益的かつ補足的」な労働機会を創出し、こうした人に提供する。実際の就労先は、NPOなどの非営利団体などが中心になる。自治体が直接に雇用する場合もあるし、東ドイツ地域では「雇用会社」での就労も顕著である。「第1選択肢」で1年間(最長2年間)就労経験を積むことにより、一般の労働市場で実際に就職可能となる高い労働能力の獲得をめざす。雇用関係は一般と同じ雇用関係であり、就労中はその地域に適用される労働協約に応じた賃金を受け取る。その額は、就労内容および家族構成にもよるが、一般に社会扶助受給額より高くなる。重要なのは、就労期間中、社会保険加入義務が生じることである。この形態の就労扶助で1年間雇用されれば、失業保険(さらに失業扶助)の受給権が生じる。

次に就労可能性のある人、特に若年受給者を対象とするのが第19条1項に規定される就労扶助である。若年扶助受給者に対し、社会扶助実施主体はこの形態の就労を提供する義務を負っている。就労先、労働条件、社会保険加入義務は「第

1選択肢」と同様である。

民間営利企業を始め一般労働市場で就職するのに十分な労働能力を有する人を対象とするのが第18条4項、同5項の就労扶助である。1996年の社会扶助法改正で新たに導入された。一般労働市場での就職を促進することを目的としており、それが可能な条件をすでに基本的に満たしている扶助受給者が対象である。「18条4項」は、雇い入れた企業に対する賃金助成であり、「18条5項」は、一般企業に就職でき社会扶助給付水準以上の賃金を得ることになった受給者に対し、社会扶助を逐減的に一定期間給付するものである。前者は雇い主、後者は扶助受給者本人に対し、インセンティブを与えることを目的としている。これらの就労先は、一般営利企業等であり、労働条件や社会保険関係はそこに働く労働者と同じものが保障される。

多くの自治体は就労扶助の担当機関として独立の組織を設立し、そこに専門教育を受けたソーシャルワーカーを厚く配置してきた。就労可能な申請者や受給者はそこでの面談を義務付けられており、面談で職業能力・適性の確認と、職業生活の方向付けがなされ、自立計画を共同決定する。それをもとに就労先が紹介されることになる。労働事務所(Arbeitsamt、日本の職安に相当)との連携の下、職業訓練の受講と組み合わせる場合もある。実際の就労先は、自治体、第三セクター、福祉団体、小規模のNPO団体、雇用会社など多様である。

3. 就労扶助の位置付けと効果

自治体は2つの面から就労扶助に着目した。第1は、それ本来の役割である就労と自立の促進をはかる有効な手段としてである。要扶助状態にある就労可能な人々への援助課題として、就労の援助が最重要課題となるのは当然である。しかし、連邦の労働政策による雇用創出対策(ABM)や教育訓練対策は失業保険と失業扶助の受給者を重点にしている。そこから漏れた社会扶助受給者の

ために、自治体が就労先を創り出し、就労援助に直接乗りださざるを得なくなったのである。

ドイツ都市会議の調査によれば、就労扶助で何らかの就労をした人の数は、1993年に12万人だったのが、96年に19.9万人、98年に30万人、2000年には40万人へと急増してきた²¹⁾。そのうち約30%が、終了後に仕事を見つけ就職している。社会保険加入義務のある形態の就労扶助を終えてから引き続き労働行政による雇用創出対策(ABM)に従事したり職業訓練を受講している人を含めれば、40～60%が失業から脱することができたと評価されている。就労扶助で仕事をした人からは、「職業能力を高めることができた」、「社会的コンタクトが持て、精神的な安定を得ることができた」、「生活水準が向上し、負債も減らせた」という多面的な評価を受けてきた。

自治体が就労扶助に着目した第2の理由は、福祉支出削減対策としてである。社会扶助受給者を安定した就労と結び付けることができるなら、世帯全体が社会扶助を受給せずに済み、自治体の財政負担を大きく軽減することになる。なお、就労扶助で雇用されている間に失業保険料を拠出していれば、その後失業状態に戻ったとしても、失業保険さらに失業扶助からの給付を受けることができるようになる。自治体は就労扶助を利用して、稼働能力のある要扶助者への生活保障負担を連邦・失業保険へと「押し返す」ことができるのである。かくして、就労扶助は自治体の福祉財政削減の切り札として注目を浴びることになる。

財政緊縮という流れの中で、一部の自治体においては就労扶助にさらなる課題が期待された。それは稼働能力のある社会扶助受給者増大への対抗手段、「不正受給対策」としての役割である。90年代には稼働能力のある社会扶助受給者に就労扶助(特に「第2選択肢」の就労扶助)への従事を義務付け、それを忌避した場合には制裁として給付を削減、停止するという動きも出てきた。これに

対して、あくまで受給者の自発性を尊重すべきだとの批判も強く、就労扶助の本来的役割である労働市場への統合を促進する方向で、就労内容の充実や相談援助体制の拡充など、就労扶助の質の向上を目指す自治体も多かった。

なお、1996年社会扶助法改革により、同法第25条において、社会扶助実施主体は期待可能な就労を拒否したものに対し、第一段階として少なくとも扶助基準額の25%の給付削減を行うことが義務付けられた。ただし、社会扶助法が規定する制裁の位置付けは、あくまで教育的なものとしており、就労を拒否したからすぐに給付を停止・廃止するというにはならない。社会扶助給付の不利益変更は、就労拒否に対する制裁ではなく、将来を通じた自立のための手段であるという考えが前提とされている。一定期間の削減という経済上の圧力が要扶助者の自立に効果がない場合には、社会扶助支給が再開される。就労を通じた自立に向けた処遇において、就労拒否者への相談・助言、期限付きの削減の警告、再度の相談・助言、給付額の削減、期限付きの廃止警告、廃止の一定期間後の審査、相談・助言の実施、急迫した事由のある場合の給付再開、というプロセスをたどる²²⁾。

4. モーツァルト・プロジェクト

以上からわかるように、社会扶助の実施主体である自治体(市、郡)は、失業者の生活保障の面でも、失業者の就労支援の面でも、大きな役割を担っている。これを自治体側からみれば、連邦(失業保険・失業扶助制度)から社会扶助制度への負担の押し付けであって、失業状態にある人々の生活保障を社会扶助制度が果たすことができるのか、そもそも、果たすべきなのかという議論が当然でてくる。失業者を貧困から守るのは、本来的には連邦の責任ではないか、連邦の責任で金銭給付を充実し、雇用創出も拡充すべきではないかという自治体側の反発が強まることになる。失業保

険、失業扶助と社会扶助の役割分担の見直しが課題となってくる。

社会扶助法は実施主体である自治体に「扶助申請者が就労先を求め、労働の場を得ることができるよう働きかけねばならない」と義務を課している。自治体は就労可能な受給者を労働の場に統合するため、労働行政以上の援助を実践してきたのである。この積極的対策の面でも、労働行政機関をはじめ他の機関との役割分担の見直しが必要となる。社会扶助受給者の持つダイナミズムを生かすには、労働行政による諸施策も含めた就労援助対策を拡充することが課題になる。福祉機関の側からは、とりわけ、労働行政機関が持つ教育訓練施策に結び付けることが重要である。18歳から59歳までの社会扶助受給者のうち、48%は職業訓練を終了していない(12%は義務教育も終了していない)のである。労働行政機関の側も、個人への手厚いケースワークと地域労働市場の実態に即した政策展開のために、社会事務所との連携が必要になる。

困窮状態に直面した失業者に対し、労働行政と福祉機関とが、別々に金銭給付をするのは、事務上の無駄を多く含んでいる。例えば、同一の失業者に対して、労働機関、福祉機関の両者が別々に要扶助性の認定作業と給付額決定作業を行っている(失業扶助と社会扶助の給付事務)。また、積極的参入対策として、労働事務所は雇用創出措置(ABM)、社会事務所は就労扶助をそれぞれ実施し、その地域で必要かつ可能な「公益的かつ補足的」な就労の場の確保競争をしてきた。こうした重複や競争をなくし、それにかかるコストと人員を必要な部門に回すため、雇用労働政策としての生活保障給付と社会扶助給付との連携・統合を模索する動きが出てくることになる。金銭給付の側面はもとより、職業相談・職業紹介やソーシャルワークでの協同、雇用創出対策や職業訓練対策の協同も含め、全面的な連携が模索され始めた。2000年末

には労働行政と福祉行政がそれぞれ別個に行ってきた雇用創出・就労援助を連携し、効率的な就労援助システムを構築するという法律が採択された²³⁾。それに基づいて、現在、ドイツ各地の30都市において、「モーツァルト(MoZArT)」プロジェクトと名付けられた、社会事務所と労働行政機関の協同を進める実験が取り組まれてきた。

2002年秋に行われた総選挙では、失業問題が最大の争点となった。現政権は2005年までに失業を半減することを公約に掲げ再選されたが、その具体策として、「稼働能力を有する生活困窮者」への生活保障システムと就労援助システムが大きく再編されることになった。すなわち、「活性化」を基本方針として、職業安定所と社会事務所という実施機関を統合し「ジョブセンター」を創設すること、失業扶助と社会扶助という二つの金銭給付を統合し「失業手当II」を創設することが、優先政策課題にあがっており、それにむけた内容のつめが現在急速に進められているのである。これがどのように進むのかは今後の経過を見守るしかないが、今までの就労支援とは基本姿勢が異なる方向の議論も出てきている。以下、ポイントと思われる点を整理する。

IV 活性化と社会的排除

1. EU「活性化する福祉国家」

生活に困窮した失業者の増大に直面し、ヨーロッパ各国は、活性化(“activation”)をキーワードとして、生活保障金銭給付という受動的(“passive”)手段ではなく、労働市場へ統合するための積極的(“active”)な手段へ重点を移してきたと言われている。「活性化する福祉国家(“activating welfare state”）」への転換がEUの課題にもあがっている。EUレベルでは社会的排除を、低所得、スキル不足、失業、家族の崩壊、健康の悪化、劣悪な住宅環境、治安の悪化といった問題が絡み合い、個人や地域

がそこから抜け出せない状況と定義し、それが拡大しているという評価に立ち、若年失業者、長期失業者、ひとり親世帯、身体障害者、貧困地域などへ活性化の機会を提供しようというものである。

活性化政策は、従来の雇用政策にかかわる政策体系だけでなく、雇用政策と福祉の分野にまたがる政策領域を広く包み込むものである。EU各国でとられている活性化のための政策手段の第1は、就労相談・キャリアカンファレンスなどの対人援助サービスである。カウンセリング、オリエンテーション、教育・職業訓練が拡充され、さらに、「参入」政策として社会的に有用な就労先の提供やNPOなどでの活動機会の提供も行われている²⁴⁾。活性化の第2の手段は、雇い主もしくは失業者に金銭的インセンティブを与えるものである。長期失業者や、公的扶助を受給している失業者を雇い入れた雇い主への助成金や、就労した受給者への割増し給付がそれである。逆に、国によっては、生活保障金銭給付の金額と給付期間を削減したり、受給請求権の条件を厳しくし、それによって経済的に就労圧力を強めるというやり方も取られている。また、就労義務付けを強化し、就労を忌避した者への給付制限・停廃止を強めている加盟国もある。これは、金銭給付が受給者の就労意欲を削いでいるという「貧困の罠」の認識を反映した対処方法であり、福祉財政削減圧力が強まるもとで頻繁に使われてきた。「第三の道」をめざすEU「ニュー・レーバー」路線は、市民社会における権利・義務関係のとらえ直しという新たな位置付けの下でこれを実践している。

2. ドイツにおける活性化政策

— 自治体レベルでの実験 —

ドイツにおける活性化対策は、従来の貧困研究が明らかにしてきた社会的排除に陥った層に限定せず、むしろ稼働能力のある要扶助者のうち、長期失業者、若年失業者を主な対象にし、この人た

ちを一般労働市場(民間営利企業)へ参入させることを目標としている。先に述べた「モーツァルト・プロジェクト」こそ、現場レベルでの実験であり、現在全国30自治体において、生活保障給付および積極的就労援助サービスの両面で、多様な連携・統合の取り組みが進んでいる。我々の行った現地調査をもとに、その一端を紹介する。

(1) 就労援助個人サービスの拡充

一般労働市場への統合が進まない原因は、職業紹介・就労援助制度の欠陥にあるとみて、その改善に重点が置かれている。第1労働市場への直接的統合を目標に掲げ、個々人の持つ可能性と抱える困難を早期にアセスメントし、それに応じた援助計画を立て、ケースマネジメントを充実して総合的な援助を行う組織改革が進んでいる。

例えば、プレーメンにおけるモーツァルト・プロジェクトは、失業扶助受給者約200人と社会扶助受給者400人の資格や職業能力を判定するアセスメントに取り組んでいる。現状では、社会事務所の担当者は、受給申請の段階で30分間ほどの面接しかできない。社会事務所では一人当たり140～150ケースを担当してきた。一方、労働事務所の職業紹介部門の担当者は2,000人ほどの求職者を対象に職業紹介、教育訓練の斡旋をしてきた。担当ケースがあまりにも多く、個別ケースへの対応はできないのが現状である。アセスメントにより一人一人の能力を判断し、それに見合った統合支援を実施することは、労働事務所サイドから強く望まれることである。

2002年2月にプロジェクトの交付金をもとに、アセスメントセンターが設置され、一人あたり最長4週間をかけたアセスメントを行っている。職業能力のみならず、社会的にどういった能力を持っているのか、人間関係の作り方、手先の器用さなども詳細にチェックをし、能力判定をもとに個々人がどのような労働分野に適しているかを明らかにし

ている。アセスメント結果に応じて、その当事者へ動機付けをし、それぞれの担当部局がその人に見合った対策を実施している。

「1つの手からのサービス提供」を直接めざしているところもある。ケルン市では、社会事務所と労働事務所が共同で「ジョブセンター」を設立した(図1)。125人の職員のうち80人が社会事務所の職員で、20人が労働事務所の職員である(ほかに1名の精神科医など)。社会扶助申請者は、ジョブセンターを訪れる。そこでは、まずケースマネージャーが面接し、潜在能力を分析する。就労可能な人には、紹介担当が就職の斡旋を行う。就労困難な問題を抱えている人、例えば、3分の1ほどの

ケースは、年収以上の負債を抱えているが、そうした人への負債相談、依存症の相談、住宅相談、ひとり親のための児童相談もジョブセンターで行う。ケース会議を開き関連分野の担当者が総合的に、ケースに必要な援助を検討する。当事者から見ればジョブセンター1カ所で(「1つの手から」)すべての援助を受けられることになる。

ジョブセンターは、全ケースに対して援助計画をたて、当事者と協定を結ぶ。労働行政機関の持つ援助措置(賃金補助金、ABM、短期の職業トレーニング)と社会扶助法の就労扶助の中から、総合的な援助が「1つの手から」提供される。

ベルリン・パンコウのモーツァルト・プロジェクト

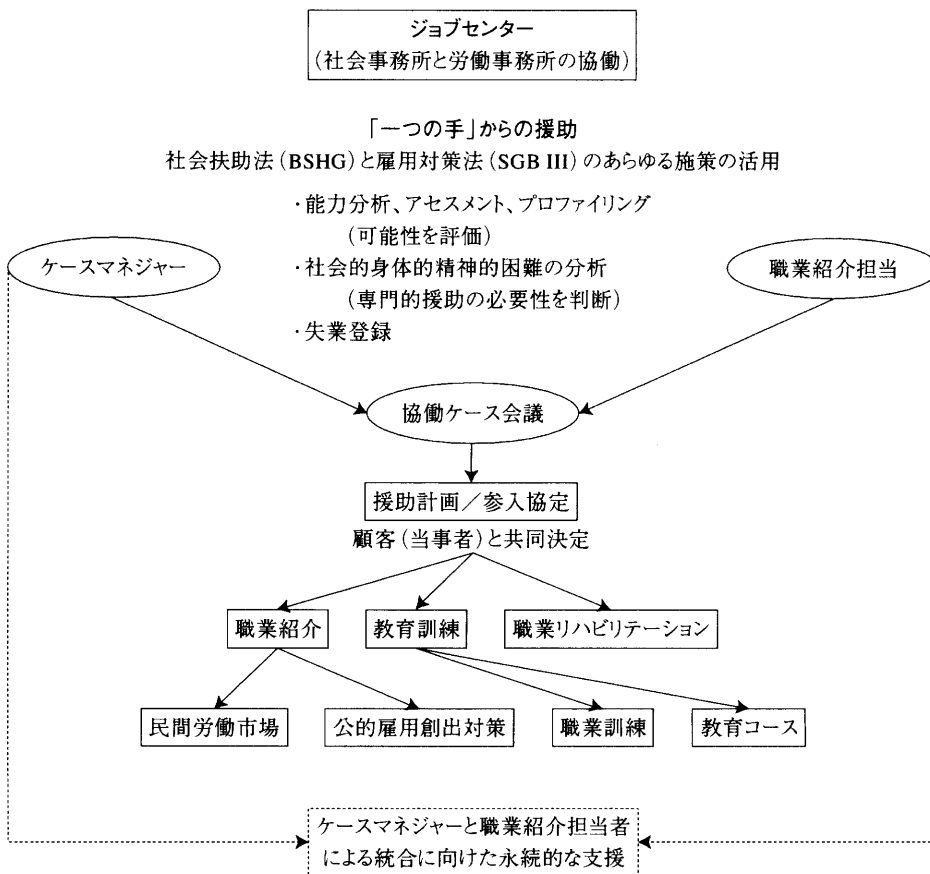


図1 ジョブセンター・ケルン

は、失業扶助と社会扶助を併給している約700人を対象に、就労支援サービスだけでなく、金銭給付も含めた「1つの手から」の給付を実験している。社会事務所の社会扶助給付担当、就労扶助担当、ソーシャルワーク担当と、労働事務所の職業斡旋、失業扶助担当とが、労働事務所の建物内で共同作業を行っている。対象者の多くは長期失業者であり、旧東独時代の職業資格だけしか持っていない人、若年の未熟練工などである。就労援助の面ではすでに(2002年9月のヒアリング時点)140名の就労・自立を達成したとのことであった。

こうした成果を現時点で全体的に評価することはまだできない。調査の中で気づいたのは、ケースマネジャーの質に関わる問題である。キーパーソンであるが、実際には社会事務所の給付担当者が短期間の研修を受けてその任にあたっているという所が多い。ケースマネジャーの養成制度を確立し、就労援助対人サービスの質を確保することが今後の成果にも影響することになる。

(2) 金銭給付システムの再編

ベルリン・パンコウのもう1つの実験課題は、金銭給付面で失業扶助と社会扶助を合わせて給付することである。担当者によれば、受給者の銀行口座に「1つの手」から振り込まれるようになっただけで、法的基礎が異なるため事務上の効率化にはなっていないとこのことであった。法改正を伴う制度的な統合が必要であるというのが、この実験に取り組んだ現場の結論である。

失業者の生活保障システムは、失業保険、失業扶助、社会扶助の三重構造になっている。また、稼働能力に欠けることが給付要件だが、対象者に一定の「失業者」を含むものとして、稼働減少年金があり、さらに2003年から基礎生活保障法が施行される²⁵⁾。このうち失業扶助と社会扶助を統合することは、先に述べたように9月に行われた総選挙の際の社会民主党の公約であり、その後、緑の党

との政権協議でも合意されている。いわゆる「ハルトツ委員会報告」では「失業手当II」という表現だが、「自治体財政改革委員会(Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen)」が来年夏に向けて、内容をつめていくことになっている。

担当機関(国か自治か)、財源、給付水準など、大きな論点となろう。稼働能力のある人への給付だけでなく、稼働能力に欠ける人のための基礎生活保障との関連も含め、ドイツ社会保障制度の大枠にかかわる論点も出てこよう。

「活性化」という視点からは、失業世帯の世帯員の収入認定の扱いがひとつのポイントとなる。現在、失業扶助の要否認定は個人単位に近く、配偶者の収入認定が社会扶助より緩い。これが社会扶助の基準に統一されると、世帯単位では収入が減少することになる。財政削減対策という側面だけでなく、「活性化」としてこれを意味付け、給付額の削減を図ることになるのだろうか²⁶⁾。

(3) 「協力義務」・「まずは仕事」

援助する側とされる側の関係を問い直す議論も強まってきた。権利と義務、協力関係が新たな論点となり、それを果たさない場合の制裁についても見直しが進められている。

活性化措置に就いた人に対しては、先に述べたように手厚い、長期的な視野での援助がなされるが、そもそも就くか就かないかは、もはや本人の自発性に任せるのではないということである。基本原則として、「支援と要請」(“Fördern und Fordern”)が強調されるようになった。当事者を支援するが、同時に当事者の協力を求めるのである。「社会扶助を必要としている人の活発な協力」(die aktive Mitwirkung des Hilfeberechtigten)が意味するのは、最初から圧力をかけて強制するのではないが、ただし、協力(Mitwirkung)に欠ける場合は支援を受ける権利はない、という考えである²⁷⁾。

具体的な表れが、「まずは仕事」という基本方針

である。ケルン市の実践がモデルとされている。同市は1998年から若年者を対象に「若いケルン・ジョブ取引所」(JobBörse 'Junges Köln')プロジェクトを開始した。「ジョブ取引所」プロジェクトによって、ケルンでは24歳以下の若年者からの社会扶助申請はすぐに受理しないこととなった。若年者には「ジョブ取引所」が、まずは教育機関・職業訓練機関や、仕事(Job、アルバイト的なもの)、就労扶助での就労先を紹介することとなった。就労の方向性や可能性がはっきりしない若年者は「跳躍台」(“Sprungbrett”)措置の対象となる。「跳躍台」措置で、若年者は試行期間(2週間)を経て、社会保険加入義務のある実習生(Praktikum)として就労する(6カ月)。就労は一般的に、週38.5時間労働、報酬は月1,380DM(当時)であり、家賃はプロジェクト実施主体が給付する。学校教育を受けなおし、卒業資格を取得することもできる。実習期間中はソーシャルワーカーによる世話(Betreuung)をうけることが義務付けられている。「跳躍台」措置終了後は、職業訓練を受けたり、一般の仕事に就いたり、就労扶助で就労したりすることになる。対象者が欠勤や遅刻をすれば、その分、実習手当が削減される。全く参加しなかったり、実習を忌避したりすれば、家賃の支払も停止される。

90年代後半から、若年者に対象は限定しているが「まずは仕事」という対応が始まり、拡大しつつある。これに対しては、活性化措置の拡充を評価する声があるのと同時に、当然、就労強制であるとの厳しい批判がある。協力が不十分な場合の対応の仕方、それが欠けていると判断する基準など、現場実施機関の裁量に任される部分も大きい。就労を忌避した人へは社会扶助が給付されないので、家族に影響することもある。受給者数を減らす効果はあるが、当事者が抱える問題を解決することにはならないとの批判も強い。

「まずは生活保障給付」を基本にしている自治体もある。例えば、ケルン市の隣のデューレン郡で

ある。同郡は州の助成を受け、社会事務所と労働事務所が共同で「ジョブ・コム(Job-com)」という非営利機関を立ち上げ、稼働能力のある社会扶助受給者へのケースマネジメントを充実し、個人に合わせたサービス給付を「1つの手」から行う実践をしている。就労援助サービスの充実という面ではケルン市と共通するが、ケルン市と違い、まずは社会扶助の給付が保障されてから就労支援を始めるという手順をとっている。担当者はケルン市の実践と対比して、「私たちは圧力をかけるのではなく、人間的に対応するというコンセプトを大事にしている」という言い方をしていた。

「まず仕事をすれば社会扶助を支給する」という傾向は、社会扶助法の基本原理、特に個別性原理、需要充足原理を弱体化する要素をはらんでいる。「労働のない人は社会的に排除されている」との主張が過度に強調されるなら、「何でもいいから仕事に就いている方がまし」ということになる。低賃金の就労の場を創出し、稼働能力のある人にそうした就労を強いるということになる。これは、自己決定の権利制限にほかならない。しかも、低賃金の仕事を選びたくない人を、扶助受給権がないとして放置するなら、このような扱いを受けた人は「隠された貧困(Dunkelziffer、日本でいうグレイゾーン)」の中へ消えてしまう。行政が社会的排除の状態を創り出しかねないということである。

モーツァルト・プロジェクトの各都市の実験から、現代日本にとって参考とすべき積極的な成果も少なくないが、ここでは危惧される点を整理した。これが今後どのように解決されていくのか見守りたい。

おわりに

80年代からのグローバリゼーションの過程で、一国内での所得格差拡大と国際社会での国家間格差の拡大も顕著になりつつある。その中で失業の増大・長期化が社会問題となり、焦点課題に

なっていることは、国際的に共通の現象といえる。

日本とドイツの公的扶助制度は普遍主義的一般扶助主義の考え方で共通し、セーフティネットの最後の砦として機能することを期待されている。

80年代後半から、ドイツでも失業を原因とする扶助受給者が急増した。公的扶助は自治体の負担であり、この動向は自治体財政を圧迫した。

自治体は扶助受給者数を原因別に調査をした結果、失業を原因とする扶助受給者数が飛躍的に増加していることを明らかにした。ドイツではそれらのデータを公表して問題を透明にし、自治体、国・州および民間のNPOにおいて共通の資料で政策論議が行われている。

他方、日本は80年代の「福祉見直し」政策以後、最後のセーフティネットである生活保護が、要保護状態にある失業者を切り捨て、野宿者を路上に放置し費用削減をしてきた。したがって「失業を原因とする扶助受給者数」は日本では明確な数字として表れない。この数字は「グレーゾーン」の中にある。まさに隠された貧困であるが、実際にはホームレスの増加として白日の下にさらされている貧困であって、制度と一体になった運用上の排除に限りなく近い。

欧州委員会が歴史的な経緯のある「貧困」概念でなく、今日的意味をこめた「社会的排除」の概念をもって加盟各国に「貧困」の危機を訴え、課題を提起したことを契機に、わが国もまた建設的な政策論議をはじめべきであろう。

(III、IV 布川、その他 庄谷)

注

- 1) Stephan Leibfried, Lutz Leisering u.a., 1995. プレーメングループの研究成果のうち、我々はドイツ社会福祉法研究会として、参考文献にあげた二つの論文を訳出した。
- 2) L. Leisering, S. Leibfried, 1998 pp.246-247.
- 3) Walter Hanesch, 2002.
- 4) ヘッセン州の「社会的都市 (Soziale Stadt)」プロジェクトなどの取り組みがある。
- 5) 社会扶助申請の理由をみると、全申請者の36%は年

金、失業手当、あるいは奨学金などの移転支出を待っている人々である。失業中の申請者の場合はその約半数が、失業手当をもらえないか、またはその額が非常に少ないために、社会扶助に頼らざるを得なくなった人である。

- 6) L. Leisering, S. Leibfried, 1998 p.249.
- 7) W. Hanesch/P.Krause/G. Bäcker, 2000. Walter Hanesch, 2002.
- 8) SOEPデータをもとにしており、労働統計の数値とは異なる。W. Hanesch/P.Krause/G.Bäcker, 2000. S.231.
- 9) 90年代ドイツ貧困研究からの、社会的排除の概念と実態のとらえ直しは、ここに述べたとおりである。失業研究(失業者の法的、社会的位置付けや雇用との関連が拡散し、失業カテゴリーが不透明化している)から、社会的排除をとらえなおしているものとしては、フランスの研究ではあるが、ドマジエールの業績をあげておく。D.ドマジエール(都留民子訳)2002, p.25以下参照。
- 10) 上田真理「失業と最低生活保障」布川日佐史編著 2002, pp.66-72.
- 11) 過去20年間の変化を見ると、社会扶助受給者の人口比率は70年代初期の1.2%から90年代初期には4.4%へ4倍になった。庄谷怜子2000, 参照。
- 12) Hanesch 2002.
- 13) 失業扶助制度およびドイツの重層的失業時生活保障システムについては、布川日佐史編著 2002, p.25以下を参照。
- 14) Dietrich Engels (ISG)の研究を参照のこと。
- 15) L. Leisering, S. Leibfried, 1998 p.255
- 16) 嵯峨嘉子「ホームレスと社会扶助」, 布川日佐史編著 2002, p.204参照。
- 17) Flensburg Fachstelle für Wohnhilfen 2001.
- 18) この調査は、科学研究費補助金(基盤研究(B)(1))、「ドイツにおける自治体の『就労扶助』対策に関する実態調査」, 研究代表: 布川日佐史, 課題番号: 13572018)に基づくものであり、2002年1月下旬から2月初旬までと、2月中旬、9月中旬の3次にわたって実施した。
- 19) 布川日佐史編著 2002年, p.7.
- 20) 「後位性(補足性)原則」における稼働能力活用の意味については、布川日佐史編著 2002 第2章(上田真理), 第4章(前田雅子), 第5章(木下秀雄)を参照のこと。
- 21) 詳しくは、布川日佐史編著 2002, p.79以下を参照。
- 22) 前田雅子「能力活用の意味の再検討」布川日佐史編著 2002, p.139.
- 23) Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe, Vom 20. November 2000.

- 24) 一方で安定した雇用の場に就くことがますます困難になり、他方で失業者が抱える問題が多様化しているもど、こうした対個人参入援助サービスを拡充することは、基本的に肯定的に評価できる。ただし、雇用の場の確保が困難なもどで、当初通過的なものとみていた参入がステップでなく、状況となったこと、また個別的援助の拡充が失業の経済的社会的要因の軽視をまねき、失業を当事者のモチベーションの欠如に帰しかねない危険性があることは、ドマジエールが鋭く指摘したとおりである。D.ドマジエール(都留民子訳)2002. pp.104-112.
- 25) 前掲上田真理論文, pp.61-71.
- 26) 失業扶助と社会扶助の統合の議論に先立ち、社会扶助そのものの改革も政府内で議論されている。ここでは社会扶助給付の「一括化(Pauschalisierung)」が課題となっている。この点については、事務の効率化という面からの肯定的評価と、社会扶助法の基本原理である個別性原理および需要充足原理を弱体化するとの批判とがある。
- 27) これは注20で述べた稼働能力不活用に対する制裁(社会扶助法25条)とは異なり、社会法典I篇60条以下 (§§60ff. SGB I) が規定する「協力義務」と社会扶助法1条(協力義務)との関連に法源を有する。

参考文献

- 庄谷怜子2000「社会福祉の日独比較」阿部志郎・井岡勉編『社会福祉の国際比較』有斐閣, pp.167-188
- 布川日佐史編著2002『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房
- 布川日佐史1997「ドイツ社会扶助法『就労扶助』による自治体財政削減効果」『経済研究』(静岡大学)第1巻3・4号, pp.195-211
- 布川日佐史2002「ドイツにおける就労支援と『活性化』に向けた新たな試み」『総合社会福祉研究』第21号, pp.120-126
- P.ブール, L.ライゼリング他(ドイツ社会福祉法研究会訳)1994「40年間の貧困政策と社会扶助」(Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten, 1993)『社会問題研究』(大阪府立大学社会福祉学部)第111号
- H.ブリュックナー(ドイツ社会福祉法研究会訳)1997「ドイツにおける貧困(上, 下)」(“TIMES OF POVERTY”: Lessons from the Bremen longitudinal social assistance sample, 1995)『賃金と社会保障』第1212, 1213号
- D.ドマジエール(都留民子訳)2002『失業の社会学』法

律文化社

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001. *Lebenslagen in Deutschland: Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.*
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001. *Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern (MoZArT).*
- Bundesrepublik Deutschland, 2001. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2001 bis 2003, Deutscher Bundestag Drucksache 14/6134.
- Die Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 2002. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Berlin.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2000. *Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt*, Wiesbaden.
- Walter Hanesch u.a., 1994. *Armut in Deutschland*, rororo-aktuell, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg.
- W. Hanesch/P. Krause/G. Bäcker, 2000. *Armut und Ungleichheit in Deutschland*, rororo-aktuell, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg.
- Walter Hanesch, Christine Stelzer-Orthofer, Nadine Balzter, 2001. Activation policies in minimum income schemes, In *Social Assistance in Europe—A comparative study on minimum income in seven European countries—*, STAKES (National Research and Development Center for Welfare and Health Helsinki), Finland. p.122-151.
- Walter Hanesch, 2002. Poverty and Integration at the Local Level (manuscript).
- Dietrich Engels, Christine Sellin, 2000. Vorstudie zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln.
- Dietrich Engels, 2002. Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln.
- S. Leibfried, L. Leisering u.a., 1995. *Zeit der Armut Lebensläufe im Sozialstaat*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- L. Leisering, S. Leibfried, 1998. *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge.
- (しょうや・れいこ 神戸女子大学教授)
(ふかわ・ひさし 静岡大学教授)