

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第3章 ドイツ

(注1) ドイツの地方自治制度は、各州内部に郡 (Kreis) が置かれ、この下に市町村 (Gemeinde。日本のように規模による呼称の区別はない。) が置かれるのが基本的構造となっているが、市町村のうち規模の大きなものについては、どの郡にも属さず州直轄となっている。これを郡に属さない市 (Kreisfreie Stadt) と称する。この場合、市 (Stadt) は政治的呼称にすぎず Stadt と称される自治体も制度的には Gemeinde である。なお、日本の県-市、県-郡-町村の制度は、ドイツの地方制度にならって作られたものである。

(注2) ドイツ都市会議は、現在全独の141の都市 (直接会員。間接会員として532の市町村が加盟) が加盟する私法に基づく組織で、1905年に設立され、その後いくつかの戦争等混乱期を経て1948年に再建されて現在に至っている。組織の目的は、自治体の政策問題を横断的に話し合うことであり、問題を検討するため、必要に応じて担当部門が各種調査を実施している。

(注3) 5年間の追跡調査では、就労扶助終了直後に就職した人が73人 (26.1%)、一定期間の後就職した人が91人 (32.5%) であり、5年後に就労中の人は108人 (38.6%) であった。一方、労働政策として行われている「雇用創出措置 (ABM) プログラム」 (連邦雇用庁が所管。主に長期失業者及び若年失業者を対象に就職困難者を公共の利益に合う仕事に就かせるもので、雇用主 (官民) への貸金助成を伴う。) に参加した失業者がプログラム終了後どの位就労しているか (これは失業登録していない人を調査したものであるため、実際には就労しておらず、失業登録もしていない人も含まれる) を全国レベルでみた割合は35%前後となっている。

(注4) 地方自治体の財政悪化については、政府も問題視しており、2003年3月にシュレーダー首相が発表した構造改革案 (アジェンダ2010) にも地方自治体の財政の健全化と投資の回復を図るための対策が盛り込まれた (第1部40頁~参照)。

(注5) 社会的排除とは、何らかの理由で人々が社会から排除されることを指す (英語では Social Exclusion と言う。訳語はまだ統一されておらず、社会的疎外と訳す場合もある。)。社会的排除という概念については、欧州でも各国の状況や理解は同一ではなく、非常に広い意味で使用されている。広義では、社会保障や社会政策の枠組みを超える取組み、狭義では、ホームレスの問題や貧困問題と同等に捉えられることも多い。

社会から排除された人々を放置することの弊害が社会的に甚大なものとなるケースが多いことから、欧州では各国政府に加えて、EUも人々が社会的排除に陥らないように事前に各種リスクの軽減を図るとともに、社会的に排除された人々を社会に統合するため、積極的に取り組んでいる。

社会的排除を予防、解消する上で、最近は特に失業の回避や就労の促進が重要視されている。雇用を維持していれば多くの付帯的リスクに陥らないですむ場合が多いからである。

#### 参考文献

布川日佐史編著「雇用政策と公的扶助の交錯」2002年 (お茶の水書房)

研究代表者 布川日佐史「ドイツにおける自治体の「就労扶助」対策に関する実態調2003年 (平成13年度~14年度科学研究費補助金研究成果報告書)

(旧) 厚生省社会・援護局保護課「ドイツ所得保障政策の成立と展開」平成12年度2001年 (諸外国の生活保護制度に関する調査研究事業による報告書)

国立社会保障・人口問題研究所「海外社会保障研究」No.141 2002年冬号



## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

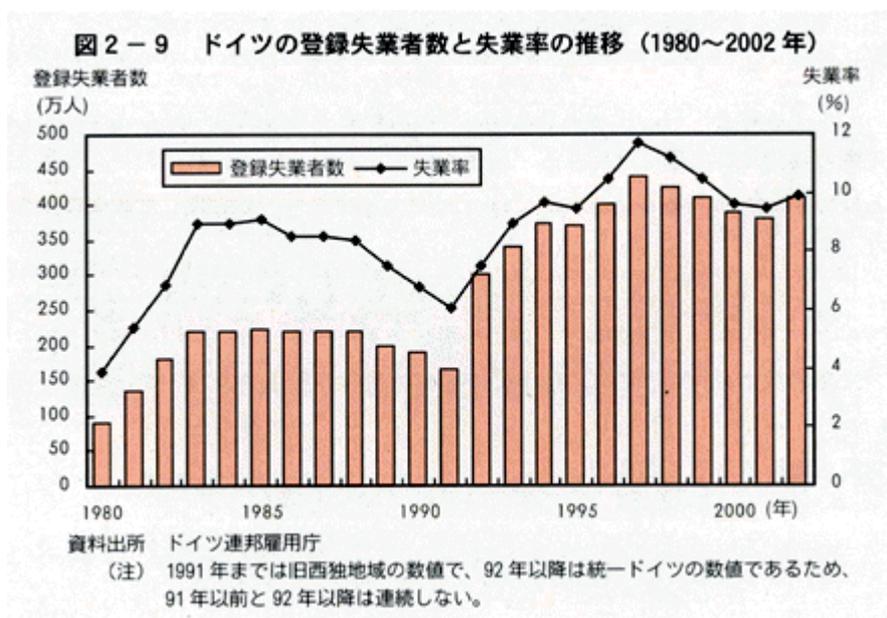
### 第3章 ドイツ

#### 1 概要

ドイツでは、失業、貧困の際のセーフティーネットとして、失業保険、失業扶助及び社会扶助の3つが機能している。

一方、ドイツでは1980年代初頭から現在に至る20年以上の間、深刻な失業問題が続いている。1980年には失業率は3.8%（登録失業者数：88万9,000人）だったが、第一の局面として、1979年の第二次石油危機による世界不況によりドイツ経済はマイナス成長に転じ、登録失業者数は、1981年に100万人を超え、1983年には200万人となった。登録失業者数は、以後1990年代半ばまでこの水準で推移した。第二の局面として、1990年の東西ドイツの統一を経て一時労働市場は改善するかに見えたものの、旧東ドイツにおいて産業の崩壊が進展したことにより、雇用失業情勢は東西両地域ともに急速に悪化した。1997年には失業者が400万人台、失業率が11.5%と1950年代以来最高の水準になった。その後失業率は2001年まで多少改善をみせたが、依然10%前後の高水準にある（図2-9）。

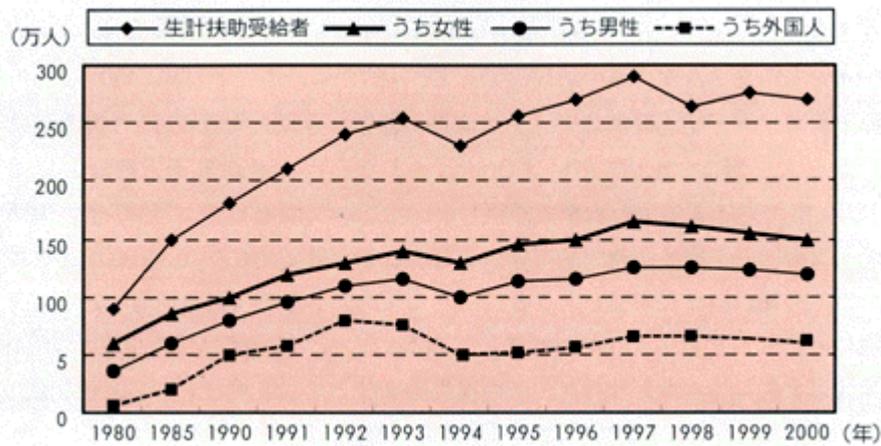
図2-9 ドイツの登録失業者数と失業率の推移（1980～2002年）



大量失業の発生と失業の長期化により、人々の最低生活を保障する公的扶助の重要性が増し、ドイツでは1980年代以降、社会扶助（生活扶助）受給者が急増した（図2-10）。この原因は、主に失業問題の深刻化であり、1993年まではこれに加えて、外国からドイツへ亡命を申請する外国人（庇護申請者）の増大が重なったということがある。

図2-10 生活扶助受給者数の推移

図 2 - 10 生活扶助受給者数の推移



資料出所 布川日佐史編著「雇用政策と公的扶助の交錯」2002年お茶の水書房  
 (原典：Statistisches bundesamt, Mitteilung für Presse, 21. August 2001)

ドイツにおいては、従来より、社会扶助受給者のうち就労可能な人々に対して地方自治体が仕事を斡旋する「就労扶助」が積極的に行われており、効果をあげてきた実績がある。基本的には「福祉から就労へ」を意識した政策体系となっている。

しかしながら、「福祉から就労へ」の到達点である就労先の確保は、経済の停滞と改善しない雇用情勢のために一層厳しくなっている。雇用情勢の改善及び失業者数の削減は、ここ20年来のドイツ政府の最重要課題となっており、前コール政権（1982～98年）に続き現シュレーダー政権も失業克服のための対策に積極的に取り組んでいる。

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第3章 ドイツ

#### 2 失業保険、公的扶助制度等の概要

##### (1) 失業保険

###### a 制度の概要

連邦雇用庁が所管する保険方式の制度である。失業者が要件を満たすことにより、年齢と被保険者期間に応じて6ヵ月～32ヵ月間失業給付を受給できる。

###### b 根拠法令

社会法典第3編「雇用促進」である。

###### c 管理運営主体

職業紹介をはじめとして雇用政策に関連する事業を総合的に行うことを任務とする連邦雇用庁が管理・運営する。連邦雇用庁の組織は、

- ?本部（ニュルンベルグ）、
- ?州雇用局（10ヵ所）、
- ?公共職業安定所（181ヵ所）、
- ?公共職業安定所の出張所（660ヵ所）、

という構成になっている。

###### d 財源

基本的には労使から徴収する保険料が財源であるが、近年は収支状況が厳しく、国庫が多額の不足分を補填している（1996年138億マルク。97年も同程度）。保険料率は、労使とも賃金の3.25%である（2002年現在）。

###### e 制度の対象者

週15時間以上労働に従事する65歳未満の人である。

###### f 受給要件

受給要件は、

?失業者であること（

- (i) 一時的であっても雇用されていない（全く雇用されていない）か又は雇用されている場合は週15時間未満の労働に従事していること、及び

?資格期間（原則として離職前3（ii）社会保険料支払義務のある週15時間以上の労働を求職中で、職業紹介に応じうる状態であること。）、年間（前回の資格算定対象となった期間を除く。）において通算12ヵ月以上保険料支払義務のある雇用に従事した期間をいう。ただし、季節的労働者は6ヵ月で足りる。）を満たしていること、

?公共職業安定所に失業の届出をしていること（失業が6週間を超えて中断した場合及び失業者が公共職業安定所に遅滞なく届出を行わずに就業する場合は受給権が失効する）、

?65歳未満であること（65歳の誕生日を迎えた者は、翌月の1日から請求できない）、

である。

### g 給付内容

失業保険の給付額は、法律上の控除額を差し引いた前職賃金の67%（扶養する子がない人は60%）である（1994年改定）。給付期間は、離職前4年間における保険料支払義務のある雇用期間の長さ及び年齢により、6～32ヵ月間の幅がある。なお、失業保険に加えて、必要に応じ社会扶助（住宅、家族手当等）の併給が可能となっている。

また、

?重責解雇により失業した場合、

?公共職業安定所の紹介する職業への就職を拒否した場合（通勤時間が往復3時間以内の仕事に「遠い」ことを理由にする拒否、3ヵ月以内の失業期間中における前職より賃金の低下が2割以内の仕事への就職拒否（次の3ヵ月の失業の場合は3割以内））、

?職業訓練の受講拒否又は中断、

?労働争議が行われている企業からの失業者（この場合、争議が終了するまで）

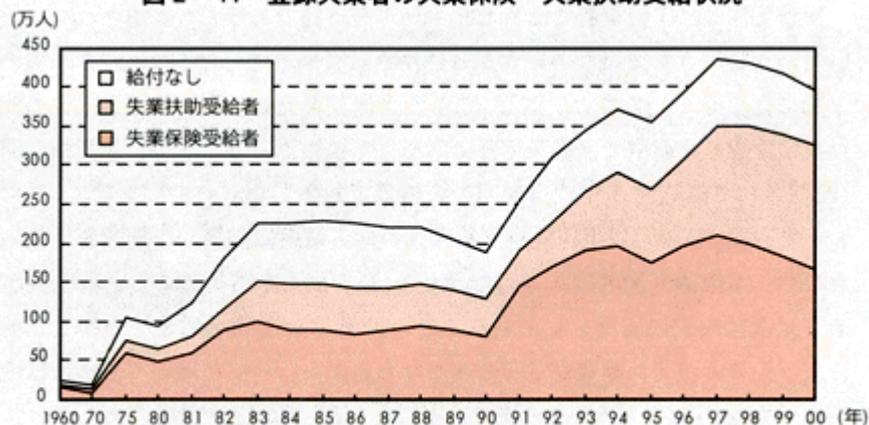
等の場合には給付が制限される。この場合の制限の内容は、原則12週間の給付制限であり、給付制限が繰り返されることにより支給停止期間が24週を超えた場合は、受給権が消滅するとの定めがある。

### h 給付実績等

受給者数は、1990年代以降、雇用情勢の悪化につれて増加したが、1997年の193万人をピークに減少に転じている（図2-11）。この理由には、雇用情勢が若干改善したこと、登録失業者全体に占める失業保険受給者の割合が減少したこと（1991年の52.9%から1997年の44.0%）などがある。特に企業の倒産等により雇用数が縮小している旧東独地域における失業保険受給者の減少が大きい（表2-9）。

図2-11 登録失業者の失業保険・失業扶助受給状況

図2-11 登録失業者の失業保険・失業扶助受給状況



資料出所 図2-10に同じ。

(原典：Bundesministerium für Arbeit und sozialordnung, "Statistisches taschenbuch 1998, 2001")

表2-9 失業保険及び失業扶助受給者の地域別推移

表2-9 失業保険及び失業扶助受給者の地域別推移

年	旧西ドイツ地域									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
登録失業者数 (10万人)	20.0	18.8	16.9	18.1	22.7	25.6	25.7	28.0	30.2	
うち、失業保険受給者割合 (%)	39.9	41.7	41.7	44.5	47.8	44.4	41.1	41.2	39.8	
失業扶助受給者割合 (%)	23.1	21.5	21.4	21.1	23.2	25.1	25.8	26.3	28.5	
給付のない人の割合 (%)	37.0	36.7	36.8	34.4	29.0	30.5	33.2	32.5	31.8	
年	旧東ドイツ地域									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
登録失業者数 (10万人)	-	-	9.1	11.7	11.5	11.4	10.4	11.7	13.7	
うち、失業保険受給者割合 (%)	-	-	73.6	71.5	61.3	54.0	51.3	54.5	53.3	
失業扶助受給者割合 (%)	-	-	2.5	9.9	20.6	28.3	30.1	29.4	32.1	
給付のない人の割合 (%)	-	-	23.9	18.6	18.1	17.7	18.6	16.2	14.7	
年	統一ドイツ全域									
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
登録失業者数 (10万人)	-	-	26.0	29.8	34.2	37.0	36.1	39.7	43.9	
うち、失業保険受給者割合 (%)	-	-	52.9	55.1	52.3	47.4	44.0	45.1	44.0	
失業扶助受給者割合 (%)	-	-	14.8	16.7	22.3	26.1	27.0	27.2	29.6	
給付のない人の割合 (%)	-	-	32.3	28.2	25.3	26.6	28.9	27.7	26.4	

資料出所 図2-10に同じ。

(原典：IAB kurzbericht, Nr.17/27.10.1998, S.10)

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第3章 ドイツ

#### 2 失業保険、公的扶助制度等の概要

##### (2) 補足的な失業者扶助制度（失業扶助）

###### a 制度の概要

失業者に対する所得保障制度として、第1段階の失業保険に次ぐ、第2段階のセーフティネットとしての機能を持つ失業扶助制度（Arbeitslosenhilfe, Alhi）がある。この制度は、失業保険と公的扶助の中間的性格を持つもので、保険料の支払いを前提とせず（非拠出制）、失業保険給付期間が終了した失業者に対し、公的扶助のように資力調査を実施して支給するものである。以前は失業保険を受給するには被保険者期間が足りない（6ヵ月以上12ヵ月未満の）失業者に対しても失業扶助が支給されていたが、2000年に廃止され、現在は失業保険終了後に支給するもの（連結失業扶助）だけが行われている。

これに伴い、以前は失業扶助の対象となっていた学卒の若年失業者、自営業や超短時間労働に従事していた失業者、新たに職探しをしている主婦層の失業者等が受給できなくなり、これらの人々が貧困に陥った時には失業扶助よりも厳しい資産調査を経て社会扶助を受けることとなった。

###### b 根拠法令

社会法典第3編「雇用促進」である。

###### c 管理運営主体

失業保険と同様、連邦雇用庁が管理・運営する。

###### d 財源

連邦政府の一般財源である。

###### e 制度の対象者及び受給要件

対象者は、失業保険給付期間が終了し、資力調査により生活困窮の状態にあると認められる失業者である。

受給要件は、次のいずれにも該当することである。

?失業者であること

?公共職業安定所に失業の届出をしていること

?申請前に失業保険を受給しており、かつ、失業保険受給権が消滅していない（支給停止期間が24週を超えていない）こと

?生活困窮者であること（本人及び生計を同じくする親族の所得及び資産について生活困窮要件に該当するか否か審査が行われる）

?65歳未満であること（65歳の誕生日を迎えた者は、翌月の1日から請求できない）

就職等により失業扶助の受給を一旦終了してから1年を経過した場合には、失業扶助の受給権は消滅する。

#### f 給付内容

失業扶助の給付額は、法律上の控除額を差し引いた前職賃金の57%（扶養する子が存しない者は53%）である（1994年改定）。失業扶助給付の前職の実質賃金に対する割合は、失業保険より少ない（表2-10）が、必要に応じて失業扶助に加えて社会扶助（住宅、家族手当等）が受給できる。支給期間については必要性が認められる限り無期限で、65歳まで1年ごとに再延長される。また、資力調査の際の基準は、社会扶助の基準より緩く、一定額の資産、所得の保有が広く認められている。

表2-10 失業保険及び失業扶助の前職実質賃金代替率（給付率）の推移

表 2 - 10 失業保険及び失業扶助の前職実質賃金代替率（給付率）の推移

(%)

年		1975	1796	1982	1984	1986	1991	1993	1994
失業保険	保険料率	2.0	3.0	4.0	4.6	4.0	6.8(6.3)	6.5	6.5
	給付率	68.0	68.0	68.0	63.0	63.0	63.0	63.0	60.0
失業扶助	給付率	58.0	58.0	58.0	56.0	56.0	56.0	56.0	53.0
					58.0	58.0	58.0	58.0	57.0

資料出所 図 2 - 10 に同じ。  
 (原典：Johannes Steffen "Sozialpolitische Chronik" Arbeitnehmerkammer Bremen, August 2001)  
 (注) 給付率の下端は、養育義務のある子供がいる場合。

#### g 給付実績等

失業扶助受給者数は、1990年代以降、雇用情勢の悪化につれて増加したが、1997年の130万人をピークに高止まりしている（図2-11）。失業登録者全体に占める失業扶助受給者の割合は、特に旧東独地域で増大したため（1991年の2.5%から1997年の32.1%）、全ドイツでも1991年の14.8%から1997年の29.6%へと増加した。旧東独地域では、失業保険受給者の割合が減少して失業扶助受給者の割合が大幅に増加した（表2-9）。

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第3章 ドイツ

#### 2 失業保険、公的扶助制度等の概要

##### (3) 公的扶助（社会扶助）

###### a 制度の概要

公的扶助である社会扶助は他からの援助が得られない生活困窮者に対して与えられる援助で、失業保険、失業扶助の受給権のない人々へのセーフティネットとして機能している。社会扶助には、必要不可欠な生計費等を保障する「生活扶助」と、障害、疾病、要介護など様々な生活上の特別な状況にある者に対して援助を行う「特別扶助」がある。

社会扶助は地方自治体（管理運営主体の項参照）によって実施され、支給額をはじめ、扶助内容の詳細は州ごとに異なっている。なお、生活扶助の一環として、「就労扶助」と称される就労促進制度があり、ドイツの社会扶助制度の中でも注目されるものである。

###### b 根拠法令

社会扶助法（1961年公布。1962年実施）である。

###### c 管理運営主体

地域レベルでの管理運営主体は、地方自治体（郡及び郡に属さない市）である（注1）。広域レベルの管理運営主体は州である。一部では複数の州の連合による運営組織が設置されている。地域レベルの運営主体と広域レベルの運営主体の所管内容については、州により異なっている。

###### d 財源

地方自治体の一般財源である。

###### e 制度の対象者及び受給要件

対象者は、ドイツ国内又は国外に居住しているドイツ人、又はドイツ国内に滞在している外国人である。

受給要件については、生活扶助は、必要不可欠な生活費を自己の所得とその資産の活用等によっても調達することが全く又は十分にできない個人に対して支給される（社会扶助法第11条第1項）。また、特別扶助は、扶助を求める本人と同居の配偶者（扶助を求める本人が未成年かつ未婚のときは、その者の父母）がその所得と資産から費用を調達することが期待されない範囲で提供される（同法第28条第1項）。いずれも資力調査が要件となっており、生活扶助は、原則として全ての所得及び資産の投入が前提とされるが、特別扶助の場合は、困難を抱えて生活をする者が自立した生活ができるようにするため、所得及び資産の投入については期待可能な程度でよいとされており、資力調査の限度額が比較的緩やかになっている。

###### f 給付内容

生活扶助は必要不可欠な生計費を保障する。必要不可欠な生計費とは、食料、住宅、衣服、身体の

手入れ、家具、暖房及び日常生活上の個人的需要（一定限度内での交際や文化生活への参加など）に係る費用であり、児童及び青少年は、特に成長及び発達に伴う特別な需要（教材等）を含むものとされている（同法第12条）。

特別扶助の援助内容は、生計費に加えて困難の内容に着目した介護扶助、障害者統合扶助、医療扶助等の専門サービスの提供であり、生計費は「十分な経済的生活基盤が欠けているか脅かされている人」に対してのみ提供される。

社会扶助の給付額の一般的な水準について、ノルトライン・ヴェストファーレン州の調査（1996年）をみると、低賃金労働者と比較した場合、給付額はどの世帯においても低賃金労働者の可処分所得より低く、単身世帯及び子供がいないか、又は少ない世帯では格差が大きい。子供の数が多くなると格差は縮小している（実際には、全国的に、子供が3人以上の世帯は、社会扶助受給世帯の1割程度である）（表2-11）。

表2-11 社会扶助給付額と賃金労働者の可処分所得の比較

表 2-11 社会扶助給付額と賃金労働者の可処分所得の比較  
ノルトライン・ヴェストファーレン州, 1996年, 月額平均, 単位DM

	単身	夫婦				
		子供なし	子供1人	子供2人	子供3人	子供4人
給与総支給額	4,342	4,342	4,342	4,342	4,342	4,342
-賃金税	818	356	356	356	356	356
-統一連帯賦課金	61	27	-	-	-	-
-社会保険料	881	881	881	881	881	881
実質賃金	2,582	3,078	3,105	3,105	3,105	3,105
+児童手当	-	-	200	400	700	1,050
+住宅手当	-	-	-	23	101	201
可処分所得	2,582	3,078	3,305	3,528	3,906	4,356
社会扶助給付額	1,137	1,803	2,312	2,779	3,254	3,753
可処分所得との格差	1,445	1,275	993	749	652	603
扶助の可処分所得に対する割合	44%	59%	70%	79%	83%	86%

資料出所 図2-10に同じ。  
(原典: Gerhard Bäcker/Walter Hanesch, *Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen in Nordrhein-Westfalen*, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf/Frankfurt a.M., 30.09.1997, S.308.)  
(注) 対象となっている労働者は賃金協約の下位ランクの男性労働者（製造業）である。

## g 給付実績等

社会扶助受給者、とりわけ、生活扶助受給者数は、1980年代初頭以降増大したが、1997年をピークに減少に転じている（図2-10）。1980年代から90年代始めにかけては、失業の深刻化に加えて、旧ソ連邦の崩壊等に伴い旧ソ連・東欧諸国から亡命を申請する外国人（庇護申請者）とドイツ系引揚げ者の増大が重なった。庇護申請者については、1994年から新たに庇護申請者給付法が施行され、社会扶助の対象からはずれたが、1990年の東西ドイツ統一後、東ドイツの経済情勢の悪化による失業者の増加などで、生活扶助受給者数は1994年以降も増加し、1997年末には291万9,000人と戦後の最高水準を記録した。雇用情勢が1997年以降若干改善したこともあって、生活扶助受給者数も1997年をピーク減少に転じ、2000年は269万4,000人となった。保護率は、2000年に3.3%（西独地域3.4%、東独地域2.8%）となっている。

### ドイツにおける就労扶助

#### 1 制度の概要

就労扶助（Hilfe zur Arbeit：HzA）は、生活扶助の一環で、「労働による生活費の調達」等として位置づけられている制度であり、就労能力のある社会扶助受給者の増加に伴い注目されてきた。

対象者の就労困難性の度合いごとに分けて対応するよう社会扶助法で規定されており、困難性の高さに応じて各種の就労促進プログラムを自治体が斡旋しなければならないこととなっている。

## 2 根拠法令

社会扶助法第2章（生活扶助）第2節第18条から第20条までである。

## 3 管理運営主体

社会扶助の管理運営主体である地方自治体が、独立した就労扶助実施機関を設置して実施に当たっている。

## 4 財源

生活扶助同様・地方自治体の一般財源である。

## 5 制度の対象者

生活扶助受給者のうち、就労が期待できる者が対象となる。就労が可能かどうかの基準については、社会扶助法第18条第3項に、就労を期待してはならない場合として、「身体的又は精神的に労働できる状態にないとき、（雇用労働に一度就いてしまうと）これまでその者が主として行ってきた仕事を将来再度継続することが著しく困難となるおそれがあるとき、又はその他の労働や臨時労働と両立しない重大な理由が存在するとき」、特に「就労により、子供に対して適切な教育を行うことができなくなるおそれがある」場合が挙げられている。

一方、以下のような場合には、労働市場への参入が期待できないとはいえないとみなされる。すなわち、受給者が就こうとする仕事が、

?社会扶助受給者の以前の職業生活と比較してふさわしくないとき、

?扶助受給者の受けた教育に照らして価値が少ないとみられるとき、

?労働条件が受給者の従前の就労時のそれより不利益であるとき、

?扶助受給者の住所から就労する場所までの距離が以前の就労場所や職業教育を受けていた場所より遠方であるとき

である。

また、就労扶助制度においては必要な場合には、「使用者に対する補助金及びその他の適切な措置」によって受給者が就労先を見つけることができるよう援助できるとしている（第18条第4項）。

## 6 給付（扶助）内容

### a 形態

就労扶助の内容は、就労困難の度合いに応じた各種就労促進プログラムである。具体的には、困難性の低い順に、以下の6つの形態がある（表2-12）。

?民間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に、「雇い入れた企業に対する賃金助成」を給付するもの（第18条第4項）

?同じく民間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に、「就労した社会扶助受給者に対する助成金（期限付。低賃金労働者の社会保険料負担等を政府が補助するコンピ賃金等。）」を給付するもの（第18条第5項）

?高い就労可能性を有する人（特に若年者）を対象に社会保険加入義務のある就労機会を提供するもの（労働条件等は?に準じる）（第19条第1項）

?高い就労可能性を有しているか、又は習熟期間を終了して高い就労可能性を得たが未だ一般労働市場での求職が可能でない人を対象に、社会保険加入義務のある「公益的かつ追加的雇用機会」（非営利団体などでの就労。賃金水準は地域一般の水準。?とは異なる。）を提供するもの（第19条第2項1文第1選択肢）

?就労を目指す意欲はあるが個別の理由から労働市場での求職が困難な人を対象に、地方自治体等が「公益的かつ補足的雇用機会」（収益が見込まれないため営利企業が参入できず、社会的に有用な就労の場）を創出し、そこでの就労機会を提供するもの（第19条第2項1文第2選択肢）

?これまで就労したことがないか、又は長期失業状態にある人を対象に、規則正しい勤務に慣れること及び就労への準備をすることを目的とする就労準備プログラム（第20条）

表2-12 就労扶助の諸形態

社会扶助法	内 容	就 労 先
第 18 条第 4 項 (1996年8月～)	・事業主への補助金 ・一般労働市場における雇用の促進	一般労働市場
第 18 条第 5 項 (1996年8月～)	・一般労働市場で就労した生活扶助 受給者への補助金 (期限付き)	一般労働市場 (「コンビ賃金」)
第 19 条第 1 項	・特に若年者に社会保険加入義務の ある就労を提供する	雇用機会の創出
第 19 条第 2 項 1 文第 1 選択肢	・社会保険加入義務のある労働関係 ・地域一般の賃金水準	公益的かつ追加的雇用機会 (一定の資格・能力が必要)
第 19 条第 2 項 1 文第 2 選択肢	・公法上の雇用関係 ・就労に伴う支出を生活扶助に加算	公益的かつ追加的雇用機会 (屋外の単純作業など、短期)
第 20 条	・受給者の実状に合わせる ・就労に伴う支出を生活扶助に加算	

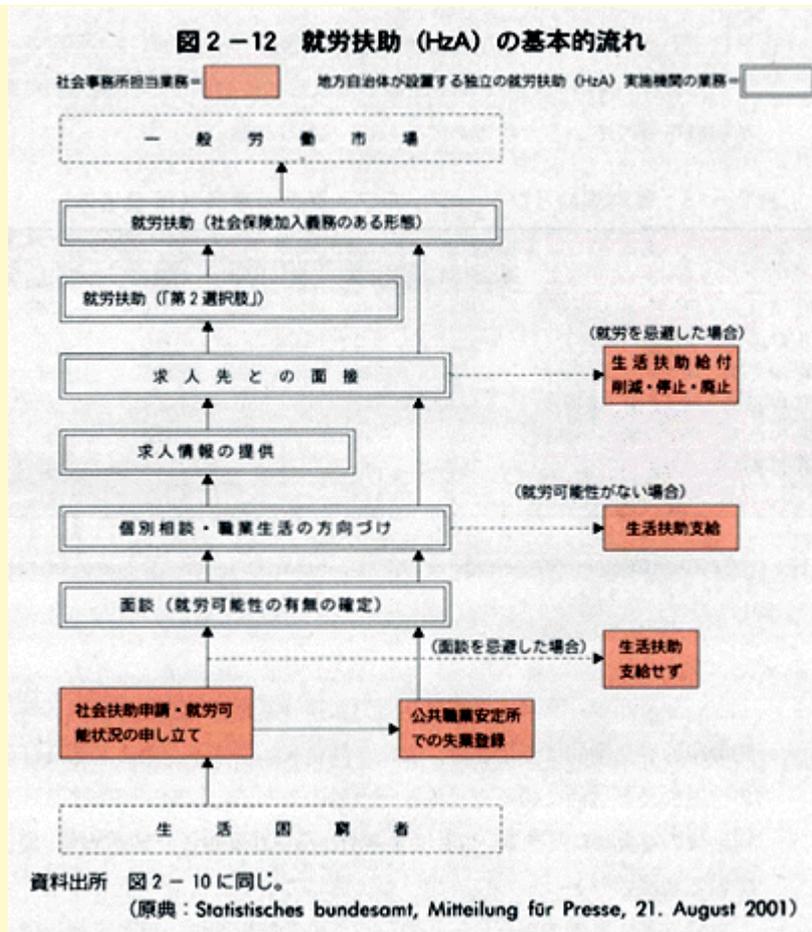
資料出所 図 2 - 10 に同じ。

これらの形態を大きく分けると、一般労働市場での就労と、それ以外の公益的労働であるいわば第二労働市場での就労となる。基本的には、一般労働市場での就労が困難であるために次善の対応として第二労働市場で就労するという流れではなく、まず第二労働市場で訓練を積んで、状況によって（通常1年以内、早い人では3ヵ月程度で）一般労働市場で就労するようになっている。ドイツ北部のフレンスブルグ市の例では、対象者の3～4割が1年以内に一般労働市場で就労している。

#### b 申請から受給の流れ

生活扶助申請から始まる就労扶助の受給の基本的流れは図2-12のとおりである。地方自治体の社会扶助の窓口である社会事務所（又は自治体が就労扶助実施のために設置している独立の就労扶助実施機関）との面談において、対象者の就労可能性が判断されている。申請者に対し、就労扶助を義務づけるかどうか、どのくらい強く義務づけるか、どの形態への就労に重点を置くか、個人的条件をどこまで配慮するかなど、各種の判断基準や就労扶助の実施内容については各地方自治体ごとに異なっている。また、図2-12にもあるように、就労能力があるにもかかわらず就労を拒否した場合には、程度・回数に応じて生活扶助給付の削減、停止、取消の制裁が科される。この制裁が科される前に、ソーシャルワーカーがどのようにその原因を探り、対応しているかなどについても地方自治体によって異なっている。

図2-12 就労扶助 (HzA) の基本的流れ



c 就労斡旋以外の具体的援助の内容

実務的な観点から就労支援の内容を分類すると、前述の各種就労促進プログラムへの就労斡旋のほか、職業訓練及びソーシャルワークの3つがある。図2-12の流れに沿って、ソーシャルワーク、必要に応じた職業訓練及び就労斡旋を行っている。

?職業訓練

就労扶助の政策効果を高めるには、職業訓練対策との連携が欠かせない。特に、社会保険加入義務のある一般雇用への就労斡旋が求められている人々に対しては職業訓練の必要性が高く、実際に、就労扶助受給者の過半数が職業訓練に参加している (表2-13)。

表2-13 職業訓練及びソーシャルワークとの連携 (16自治体)

	就労扶助 実施件数	職業訓練		ソーシャルワーク	
		対象者	参加比率	対象者	参加比率
第 18 条第 4 項	183	81人	44%	110人	60%
第 18 条第 5 項	1	0	0	0	0
第 19 条第 1 項	510	345	68	435	85
第 19 条第 2 項 1 文第 1 選択肢	1,684	842	50	1,009	60
第 19 条第 2 項 1 文第 2 選択肢	1,311	9	1	466	36
第 20 条	85	40	47	85	100
計	3,774	1,317	35	2,105	56

資料出所 図 2-10 に同じ。  
(原典：Quelle：ISG-Befragung 1998. Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759, S.13.)

受給者への職業訓練は、就労困難性の度合いにかかわらず、広く実施されている (ただし、短期の屋外単純作業などへの就労斡旋が予定されている人々 (第19条第2項1文第2選択肢) については、例外的に職業訓練を受けている人が極めて少ない (表2-13) )。

?ソーシャルワーク

ソーシャルワークは、受給者を就労に向けて動機付けし、就労に向けた取組みを長期的に安定させ、また、問題を解決するための助言及びその他就労及び生活に係る支援等を行うものである。扶助を担当する地方自治体の社会事務所あるいは社会事務所から扶助受給者の支援を請け負っている組織のソーシャルワーカーが実施している。

就労扶助対象者のソーシャルワークへの参加比率は、ほとんどの就労促進プログラムの形態において高いものとなっている（表2-13）。

具体的なソーシャルワークの実施方法は、各自治体ごとに様々であるが、例えば、ブランデンブルグ州の自治体では就労扶助プログラム参加者12人で1つのグループを作り、このグループにソーシャルワーカーを含む指導員3人（うち1人は専門職業指導員、1人はソーシャルワーカー）が配置されて支援を行っている。

このブランデンブルグ州における就労扶助プログラム参加者に対する調査（1990年半ば）では、ソーシャルワークについて、参加者の65%が「非常に有益であった」と評価している。

## 7 給付（扶助）実績等

就労扶助を受けた人々の数は表2-14のとおりである。近年一番多いのは、前述の給付内容の形態?のプログラム（第19条第2項1文第2選択肢。表2-12参照）を通じて就労する人々で、1993年から2000年にかけてさらに増加している。就労扶助プログラム参加者総数も1993年から2000年にかけて4倍以上となっている。

表2-14 就労扶助従事者数の推移

	1993年調査(178都市)		1996年調査(186都市)		2000年調査(180都市)	
	総数	都市平均	総数	都市平均	総数	都市平均
第18条第4項	-	-	8,088(98年)	-	10,653	-
第18条第5項	-	-	292(98年)	-	239	-
第19条第1項	3,410	19.2	16,860	90.6	24,950	138.6
第19条第2項1文第1選択	13,350	75.0	21,990	118.2	39,395	218.9
第19条第2項1文第2選択	12,110	68.0	30,790	165.5	60,406	335.6
第20条	2,170	12.2	3,670	19.7	6,566	36.5
計	31,040	174.4	81,690	394.1	142,209	729.5

資料出所 図2-10に同じ。第18条の数字は別途付与。

(原典：Deutscher Städtetag, "Kommunale Beschäftigungsförderung Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG", Köln, 1997, -, "Kommunale Beschäftigungsförderung Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG im Jahr 2000", Köln, 2001, S.12-6)

(注) 調査報告は、総数と各項目ごとの構成比を公表しており、各項目ごとに実数は示していないため、就労扶助各形態ごとの数値は推計値である。1996年の第18条第4項及び第18条第5項の数字は98年の数値であるため、総数も96年のものではないことに留意のこと。

1997年末のデータによれば、社会扶助受給者総数289万3,000人のうち、117万4,000人（40.6%）が「就労が期待可能な者」となっている。しかし、受給者総数のうち、労働力年齢（ここでは、ほぼ労働力年齢に当たる18歳から59歳までの人）受給者は154万8,000人であるので、この年齢層における「就労が期待可能な者」の割合は75.8%と高くなっている。「就労が期待可能な者」のうち、15.1%は既に（何らかの）就労をしているか職業訓練を受けている。残りの多くの人々は就労先を必要としているが斡旋がなされていない人々である（図2-13）。

図2-13 就労可能な社会扶助受給者数（18～59歳）

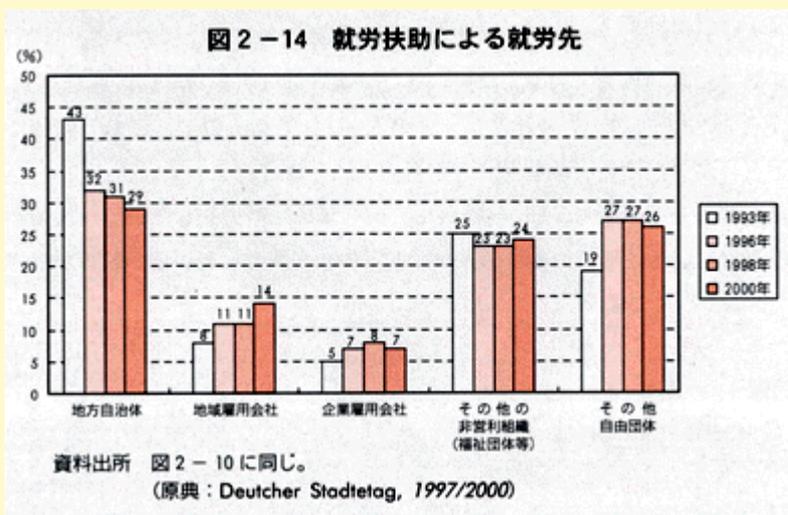
図2-13 就労可能な社会扶助受給者数 (18~59歳)

1997年末時点 単位 人	
社会扶助受給者数	2,893,000
17歳以下	1,077,000
60歳以上	269,000
<b>18-59歳の受給者総数</b>	<b>= 1,548,000</b>
育児、介護等の理由で就労できない	265,000
疾病、障害のため、労働不能であり就労できない	109,000
<b>就労可能な受給者数</b>	<b>= 1,174,000</b>
現在すでに就労中 (フルタイム・パートタイム)	133,000
現在、職業訓練受講中	44,000
<b>就労先を必要としている受給者数</b>	<b>= 996,000</b>
うち	
失業登録をしている人	678,000
何らかの理由で求職活動をしていない	318,000

資料出所 図2-10に同じ。  
(原典: Statistisches Bundesamt, a.o.O., SB11.1)

就労扶助プログラム参加者の実際の就労先をみると、最も多いのは地方自治体で、以下その他の非営利組織（福祉団体等）、地域雇用会社（地方自治体が出資して運営する扶助者受入組織）、企業雇用会社（民間企業が地方自治体の補助を得て運営する同組織）となっている（ドイツ都市会議調査（注2））。1993年から2000年までの傾向をみると、地方自治体、福祉団体及びその他の自由団体の占める割合は継続して大きいが、地域雇用会社の割合も増加している（図2-14）。

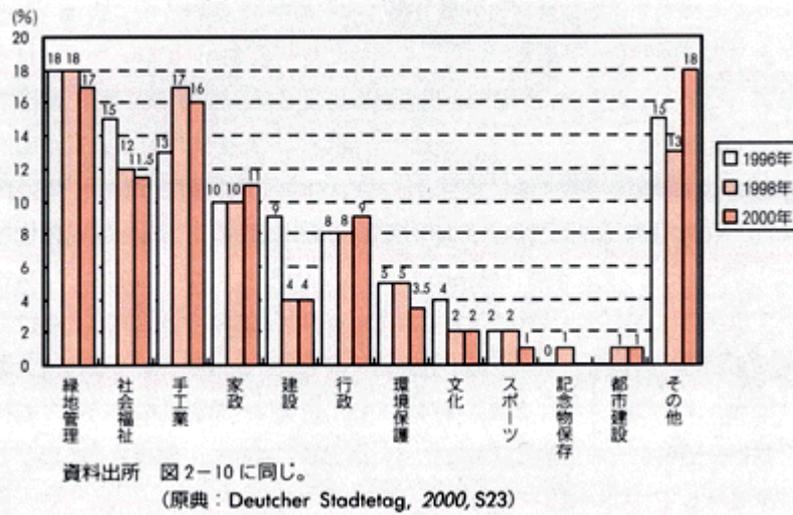
図2-14 就労扶助による就労先



就労分野として最近多いのは、緑地管理、手工業、社会福祉、家政、行政等である（図2-15）。公益的な雇用機会のうち、社会保険加入義務のない就労プログラム（前述の?。表2-12の第19条第2項1文）で就労する分野としては、道路や公園の清掃・管理の軽作業（短時間）や、ゴミの分別作業のような労働集約的作業が一般的で、社会保険加入義務のある就労プログラム（前述の?。表2-12の第19条第2項1文第1選択肢）では、託児所の保育士や福祉関係NPOのスタッフ等が多い。

図2-15 就労扶助による就労分野

図 2 - 15 就労扶助による就労分野



なお、就労扶助の効果については、全国規模で評価及び分析したものはないが、各地方団体レベルでは調査が行われている。例えばブレーメン市における90年代半ばの就労扶助参加者に対する調査によれば、回答者の44%が「就労扶助により職業資格及び職業能力を得ることができた」としており、就労内容についても、60%の回答者が「希望に合ったものである」としている。特に、就労扶助に参加したことにより、「社会的及び精神的な安定を得ることができたこと」、「生活水準が向上し負債を減らすことができたこと」等の点について高く評価している。就労扶助に対して否定的な回答を行った回答者は8%に過ぎなかった。一方で、就労扶助終了後の雇用機会については、47%の回答者が否定的な回答をしている。しかし、これは、必ずしも就労扶助が扶助終了後の雇用機会を得るのに役立っていないということにはつながらない。なぜなら、同じブレーメンで社会保険加入義務のある就労扶助に1年以上従事した人のうち、280人を5年間追跡した調査では、就労扶助終了後の就職率が類似の労働市場プログラム（雇用創出プログラム（ABM））終了後の就職率と比べても高いものとなっているからである（注3）。

就労扶助終了後の雇用機会については、その地域の労働市場の状況にも大きく影響されるため、各地方自治体でそれぞれ状況が異なっているが、ブレーメン市は、地域労働市場の実情に根ざした就労扶助に取り組み、成果を上げている多くの自治体の一つとして評価されている。

受給者に対する助成金付き就職（表2-12の第18条第5項に該当。一般労働市場に就労した受給者に対し、生活扶助費を逡減的に減額しつつ給付する。）については、ドイツ都市会議の調査によると、2000年には19都市で239件実施されている。一方、受給者を雇い入れた企業に対する賃金助成（表2-12の第18条第4項に該当。）については、同調査によると、2000年に同10,653件実施されている。両制度は、就労扶助の新たな発展可能性を拡大するため、1996年の社会扶助法改正により取り入れられたものであるが、実際にはあまり自治体に活用されていない状況にある。これらの制度に対する評価について、ドイツ都市会議は、前者は、助成期間終了後は就労のインセンティブが失われる点に問題があり、後者は、賃金助成を行っても社会扶助受給者を一般企業に就職させるのは容易ではなく、期待されるほどの成果を示していないとしている。

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第3章 ドイツ

#### 3 現行制度に至る改革

##### (1) 現行制度に至る改革前の問題点

#### ●概要

ドイツでは、失業、貧困の際のセーフティネットが失業保険、失業扶助、そして社会扶助と三重に用意されており、経済が悪化し大量失業が発生する1980年代に入るまでは、これらのセーフティネットが支援を必要とする失業者を確実に受け止めて、これらの人々が再び労働市場に戻っていくことを可能にしていた。

しかし、長期に渡る雇用情勢の悪化と、これに加えて制度、組織、サービス等が状況の変化に十分に対応できなくなったことから、セーフティネットが機能を発揮することができなくなり、1990年代半ば以降は、盛んに諸改革が議論され、具体的な取組みが行われている。以下では、各問題点についてみる。

#### ●失業扶助と社会扶助受給者の増加と区分の不明確化

過去20年間に渡り雇用情勢が厳しかったため、失業扶助受給者の受給期間が長期化している。また、失業扶助だけでは生活できない多くの人々が、社会扶助も併せて受給している。その結果、「失業扶助は長期に渡って仕事の無い人を対象とするもの」であり、「社会扶助は貧困に苦しむ人を対象とするもの」という従来の区分が意味をなさなくなってきた。図2-13をみても労働力年齢にある社会扶助受給者154万8,000人のうち117万4,000人（75.8%）が就労可能であることがわかる。

制度を効率的かつ有効に運用するため、また、利用者にとってもよりの確な支援となるよう、両制度の整理と統合の必要性が高まっている。

#### ●労働行政と社会福祉行政の協力の必要性

これまでは、登録失業者に対する就労支援は労働行政として連邦政府が実施し、社会扶助受給者に対する支援は、就労支援であっても社会福祉行政の実施主体である地方自治体が実施してきた。実際は、双方で行っているサービスには重複がみられるし、社会扶助受給者がいったん就労を開始し、失業保険や失業扶助の受給資格を得た後は、当然に労働行政のサービスに移っていくのであるから、双方の連携は欠かせないものであった。それにもかかわらず、1990年代の半ば頃までは、労働行政と社会福祉行政が積極的に連携することはなく、社会扶助受給者の増大に苦しむ地方自治体が、社会扶助受給者を何とか一定期間就労させて労働行政のサービス対象へと移行させる努力を行っていた。失業扶助と社会扶助の整理・統合に向けた政府の問題分析においても、労働行政を担う連邦政府と社会福祉行政を担当する地方自治体の間には、

?負担の押し付け合いがあり、

?サービスに重複があって非効率な管理が行われている

と指摘されている。また、こうしたサービスが支援を受ける人々に不親切で、不公平な制度になってい

るとしている。

## ●財政負担の増大

### a 支出の増大

1980年代以降の長期化する雇用情勢の悪化により、失業保険、失業扶助ともに受給者が増大し、特に1990年の東西ドイツ統一後、社会保険の歳入不足と支出増が深刻化したことから、これを補うため、社会保険料率が大幅に引き上げられてきた。

地方自治体の社会扶助の給付費についても、1980年代半ばから1990年代半ばにかけて増大し、1996年以降は一時減少し、その後横ばいとなっているものの、2000年以降も地方自治体の歳出総額の4分の1を占めている。経済情勢の悪化により税収が伸び悩む一方で、社会扶助支出は年10%の増加率を示しているため、自治体の人件費、経常的物品費等のみならず、将来への投資的な支出も大幅に削減され諸政策の実施に深刻な影響を与えている（注4）。

### b 社会保険加入義務のない雇用の増大

ドイツでは、雇用者本人に社会保険加入義務が課される賃金の下限が低い（以前は月額325ユーロ。2003年4月より400ユーロ。456頁3参照。）ことから、低賃金・短時間労働者も含め、多くの雇用者に社会保険加入が義務づけられている。他方、社会保険の歳入不足を補うために長期的に保険料率が引き上げられてきた結果、社会保険加入義務のない週15時間以下の「僅少賃金労働」が急増し、社会保険加入義務のある週15～20時間（他のEU諸国では平均的なパートの労働時間である。）のパートが伸び悩む結果となった。シュレーダー連立政権は、こうした社会保険加入義務のない就労は社会的に不公正であり、規制をしなければ公正な雇用の創出に逆行するとしている。

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第3章 ドイツ

#### 3 現行制度に至る改革

##### (2) 失業保険、公的扶助制度等の改革

###### a 労働市場改革のための法律（Job-AQTIV法）

失業者削減の取組みは、まず、2002年1月施行の「労働市場改革のための法律（Job-AQTIVジョブ・アクティブ法）」によって実施された。この法律には多岐にわたる改革が盛り込まれているが、失業者関連の改革としては、

?公共職業安定所は、失業後一定の期間が経過した失業者については、再就職を促進するため、正当な理由なく就職面接を拒否した場合には、12週間、失業手当の支給を停止すること、

?6カ月間就職ができなかった失業者が民間職業紹介所の紹介により就職できた場合には、その紹介費用を公共職業安定所が負担すること

が新たに実施されている。

また、同法の施行により、

?地方自治体が環境保全・向上、社会サービス等の分野において若年者向けの職場を新設し、公共職業安定所が割り当てる就職困難者を就職させた場合に、国が助成する措置（雇用創出プログラム（ABM）（注3参照）の一部。1999年8月から実施。）

を2006年以降も分野を拡大して継続することとなった。

###### b 労働市場近代化のための法律

深刻な失業情勢に対応するためには、労働市場政策を抜本的に見直す必要があるとして、2002年3月、シュレーダー首相はフォルクスワーゲン社人事担当取締役のペーター・ハルツ氏を委員長とする諮問委員会（いわゆるハルツ委員会）に労働市場改革案を諮問した。同委員会は、同年8月、

?労働市場サービスの現代化、

?ジョブセンターと人材サービス・エージェンシー（PSA）の創設、

?失業者の協力義務・就労義務の強化、

?失業扶助と社会扶助の統合、

?僅少賃金労働の促進

等を内容とした最終報告書（ハルツ委員会報告書）を提出した（内容の詳細は第1部32頁～参

照)。

同報告書では、労働市場政策の基本方針を「積極的労働市場政策」からさらに進めて「活性化する労働市場政策」へと転換すべきとしている。活性化政策のポイントは、

- ?失業者を労働市場に統合するための能力開発（潜在能力の活性化）と、
- ?失業者を活性化する方法（個々のニーズに応じた相談、支援）を重視すること、
- ?個々の失業者と個々の企業のニーズにそれぞれ応じ、同時に、
- ?目的の達成と効率化のために行政機構を簡素化すること

が必要であるとしている。

同報告書の実現に向けた法案が作成され、議会で審議された結果、2002年12月に「労働市場近代化のための法律」が成立し、2003年1月から施行された（一部を除く）。同法の内容は、ハルツ委員会の最終報告書の内容とは異なる部分も多いが、改革の方向は大筋で最終報告書の提案を取り入れたものとなっている。実施時期は、下記1及び2が2003年1月から順次、下記3は同年4月から今回の法律には含まれなかった失業扶助と社会扶助の統合は、2004年からの実施を予定している。

労働市場近代化のための法律による施策の内容（直接失業者削減を目的とするもの）

1 ジョブセンターとPSAの創設

求職者のみならず、就労能力のある人々へのサービスを統一して行うため、公共職業安定所と社会事務所の業務を統合し、求職者サービスに加えて福祉関連の一連のサービスを一つの組織（ジョブセンター）で提供する。また、入札により民間企業・組織を人材派遣会社（PSA：人材サービス・エージェンシー）として契約し、求職者を必要に応じて登録し、派遣労働者として就職させる。

2 失業者の協力義務・就労義務の強化

失業者は、求職期間が長期にわたった場合、より強化された支援やサービスを継続して受ける条件として、就職への一層の努力が求められる。すなわち、家族状況を配慮した上で、これまで以上に移転を伴う就職先を受け入れるよう求められるほか、就職先の斡旋を断る場合には、拒否理由を明らかにする必要がある。併せて、既定の求職者のルール違反（定められた求職活動を行わない等）に対する制裁措置（支給停止等）を実施しやすくするために、制裁措置を求職者の協力姿勢に応じた段階的なもの（例えば、就職の拒否の場合、1回目は4週間の失業保険給付停止、2回目は8週間、3回目は受給資格の取消し等）に改正する。

3 僅少賃金労働（ミニジョブ）の促進

雇用者本人が税・社会保険料を負担する必要のないミニジョブの賃金の上限を従来の月収325ユーロから400ユーロに引き上げる。また、週当たり労働時間15時間未満の制限も廃止する。これにより、ミニジョブへの就労を促進して、失業情勢の改善につなげるとともに、これまで税・社会保険負担を避けて闇労働化していた就労を正規のミニジョブに移行させることを目的としている。

なお、ミニジョブの利用者に対しては、月収400ユーロまでの場合、一律25%（年金保険料12%、医療保険11%、失業保険0%、賃金課税等2%）の税・社会保険料が課される（詳細は第1部41頁参照）（以前はミニジョブ利用者の社会保険料負担はなかったが、1999年4月に義務づけられた。2001年10月時点で、ミニジョブ労働者は405万人、利用者の払い込む社会保険料は年間約30億ユーロに上っている。）。

c 社会扶助受給者の就労促進

社会扶助を実施する地方自治体が、1990年代、生活扶助受給者に対する就労扶助への参加促進努力を強化した結果、就労扶助に参加した人々の数は1993年から2000年の間に4倍以上増加した（表2-14）。この取組みは、社会扶助受給者の増加に対応して各自治体が自主的に行っているものが多いが、政府も近年これを後押ししている。

d 労働行政と社会福祉行政の協力の推進

2000年11月に制定された「州労働局と社会扶助実施者との協力改善のための法律」では、失業保険・失業扶助受給者と就労能力のある生活扶助受給者への就職斡旋と扶助内容の改善のため、労働行政と社会福祉行政の協力を全国に拡げることが目指された。連邦政府は、労働行政と社会扶助実施者である地方自治体担当部門との協力改善のためのモデル計画を促進し、双方の協力の新しい可能性の開拓を援助することとなった。以下のモーツアルト・プロジェクトやソーシャル・エージェンシー・プロジェクトなどの様々なモデル計画が全国で2004年末までの期限付きで実施されている。

これらは、就労を目指す社会扶助受給者が必要とする支援をひとつの組織で行い、支援の内容についても、通り一遍の支援ではなく、対象者が抱えている問題を特定して問題の根本的な解決のために必要な支援を（たとえ長期にわたるものであっても）行うという取組みである。このような集中的かつ包括的な支援は、ときにはこれまで以上に手間と支出が伴うが、これを関係機関の協力と制度の統合によって実現しようとしている。

#### 労働行政と社会福祉行政の連携のためのモデル計画の内容

##### 1 モーツアルト・プロジェクトの実施

全国的な実施に先がけて2001年から30地域において、労働行政（公共職業安定所）と社会福祉行政（自治体の社会事務所）との実験プロジェクトが実施されてきた。このプロジェクトは、モーツアルト（MoZArT: Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern）プロジェクトと呼ばれている。

ケルン市のプロジェクトの例では、両組織が共同で「ジョブセンター」を設立し、求職者と社会扶助申請者双方に対して、ここですべての支援が実施できるようにした。

社会扶助申請者はまず、ケースワーカーが面接し、潜在能力を分析する。そして、就労可能な人には、紹介担当者が就職の斡旋を行い、就労困難な問題を抱えている人に対しては、種々の相談（負債、依存症、保育等に関するもの）を行っている。

各プロジェクトは、労働行政と社会福祉行政の協力という共通点はあるが、それぞれの取組みの重点は異なっている。あるプロジェクトでは、失業扶助受給者と社会扶助受給者の資格や職業能力等を含む能力の判定を行うアセスメントセンターを設置して、これまではできなかった入念な能力判定を行っている。また、あるプロジェクトでは、失業扶助と社会扶助を一括して給付し、就労拒否の場合の制裁も両方の給付に影響するようにしている（これまでは、制裁により失業扶助が減額されると、その分自動的に社会扶助が増額されていた）。

2002年に出されたプロジェクトの中間評価では、労働行政、社会福祉行政の窓口が統合されると対象者への支援等が円滑になることが明らかになったが、同時に、窓口が統合されても各給付に関して財源が異なっていると、効率的な運用がしにくいことも明らかとなった。また、どのプロジェクトにおいても、対人サービス（各種能力判定、個人ごとの援助計画策定、ケースマネジメント）の拡充が強調されているが、これらの業務には従来の行政職員では専門的知識・経験が不足して対応が不十分であることが指摘されている。

##### 2 ソーシャル・エージェンシー・プロジェクトの実施

州レベルでの取組みとして、ノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州では、この分野で取り組んできたこれまでの試みを生かして、2001年から2004年まで、州内11の自治体で「ソーシャル・エージェンシー・プロジェクト」を実施している。ソーシャル・エージェンシーとは、労働行政と社会福祉行政による共同の組織で、ここでは、就労のための支援や社会扶助その他の福祉サービス（住宅扶助、依存症相談、債務相談、家庭問題相談、育児援助等）をワン・ストップで提供している。

州内の各ソーシャル・エージェンシー・プロジェクトでは、対象者のニーズに合ったサービスを以下の5つの機能に沿って提供している。サービス提供に当たって重要なのはケースマネジメントであり、配置されたケースワーカーが個人ごとのニーズを把握し、様々な援助を組み合わせて支援を行っている。

- ?集中的な相談、個別事例の分析を行う。
- ?社会扶助等の援助に関する全ての情報提供を行う。
- ?個人別に支援計画を作成する。
- ?目的に適合する給付と支援（職業訓練、就労支援等）を実施する。
- ?給付の実施と支援サービスの窓口を統合する。

また、州内のデューレン郡及びデューレン市では、2001年11月に共同で独立の支援機関である「ジョブコム（Job-com）」（地域雇用（促進）会社）を設立し、当該自治体の雇用促進政策を一括して実施しており、社会扶助受給者に対する総合的な支援と社会扶助給付の仲介も併せて行っている。

ノルトライン・ヴェストファーレン州の取組みは、現連邦経済・労働大臣のクレメント氏が同州の首相であったことから、全国展開に対しても何らかの影響を与えるものとみられている。

---

---

*(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare*

## 第2部 各国の失業保険、公的扶助制度等の概要と受給者の就労促進施策

### 第3章 ドイツ

#### 4 今後のあり方

1990年代の終わり頃から本格化している労働市場改革への取組みとさらなる改革に向けた検討の結果、政府は就労能力を有する生活困窮者（特に長期失業者と若年失業者）への就労援助と生活保障の制度を2005年までに大きく見直すことにしている。すなわち失業者の「活性化」を基本方針として、?公共職業安定所と社会事務所（福祉事務所）を統合し（ジョブセンターの創設）、種々のサービスを一貫して実施できるようにし、?失業扶助と社会扶助を整理・統合し（第2の失業手当の創設）、公正で重複のない給付ができるようにすることが予定されている。これらは、ドイツにおける戦後最大の機構改革であるとともに、ドイツの社会保障体制の基本の再編を意味していると言われている。

現在の制度では、社会扶助の受給者は通算12ヵ月（季節労働は6ヵ月）以上働くと失業保険受給資格を得て失業保険が受給できるようになり、失業保険の受給終了後に就職できない場合に失業扶助を申請できることになっている。一方、直前に失業保険を受給していない人は就労能力があっても失業扶助は受給できず、各地方自治体で社会扶助を受給することとなっている。両制度は財源も異なり、給付内容も異なる（一般に失業扶助のほうが所得保障性が高い）ことから、現在の制度は公平さに欠け、国民の側に立った制度ではないというのが政府の考えである。また、所管の違いから、労働行政と社会福祉行政が協力する場合に効率的な運用や支援ができないという問題もある。このため、政府は、失業扶助と社会扶助制度を整理・統合し、就労可能な人はすべて失業保険又は新たな「失業保険?（仮称）」を受給し、就労できない人のみが社会扶助を受給する制度にするため、具体的に検討を行っている。

労働行政と社会福祉行政の協力と制度の統合を実施する際に問題となるのは、これまで別々に行われてきた財政をどう統合するかである。これまで、失業扶助と社会扶助に分かれていた就労可能な人々を対象に新設が予定されている「失業保険?（仮称）」は、財源を連邦政府の一般財源とすることが予定されている。連邦財政厳しき折に、現在でも大きな負担となっている失業扶助に加えて新たな負担増が現実問題として可能かどうかという問題である。政府もこの問題を重視し、特にこの問題を検討する委員会を設置して2003年夏をめどに結論を得るべく検討を急いでいる。

また、失業者、社会扶助受給者の活性化政策においては、これらの人々の持つ潜在能力に注目し、これらを引き出すため、カウンセリング、ソーシャルワーク、教育訓練等の拡充が重視されている。その一方で、対象者への金銭給付の額・期間の削減や就労計画への協力義務・就労義務の強化が行われている。

後者については、行き過ぎると、失業が社会的な要因で生まれている側面を見落とし、単に失業者本人の努力不足として片づけて、低賃金の就労を強いるか、公的なセーフティネットの外に追いやってしまうという懸念も出されている。一方で、ドイツを始め欧州各国では、従来より「社会的排除」（注5）を問題視し、この解消に努力している。このため、ドイツで行われている一連の改革は、社会扶助や失業扶助が、人々が社会的に排除されないためのセーフティネットとしての機能を継続することを前提とした上で、これらの制度の問題点を改めていくための新たな政策的挑戦であるとも考えられる。

この活性化政策の取組みについて、幸いドイツには、モーツアルト・プロジェクトのように地域レベルで成果を上げている実績があるので、この経験が参考になると思われる。

