

論 説

ドイツ社会扶助法「就労扶助」による 自治体福祉財政削減効果

布 川 日 佐 史

はじめに

ドイツでは70年代から続く大量長期失業、80年代後半からの庇護申請者・難民の流入、さらに東西統一による旧東ドイツ経済構造の転換などを背景に、社会扶助（ドイツにおける公的扶助）を受給している人の数が増加し続けてきた（表1、表2）。こうした中で、社会扶助行政を担う自治体に対応の切り札として着目してきた政策手段こそ、ここで取り上げる就労扶助（Hilfe zur Arbeit）である¹。

自治体が就労扶助に関心を寄せたのは、就労の場所を提供することを通じ、「稼働能力を有する社会扶助受給者の自立促進に役立てる」という就労扶助本来の効果に期待したからではあるが、それだけではない。実は、膨大な社会扶助支出増加に直面した自治体にとって、就労扶助を通じ福祉支出削減を図るという、財政上の狙いも大きな動機なのである。96年7月にドイツ連邦社会扶助法（BSHG）が改正され、稼働能力のある社会扶助受給者を就労扶助に従事させる促進措置が拡充され、また、就労を拒否した場合の具体的制裁規定が明示された。この法改正の背景には、就労扶助を利用すれば地方財政を大きく削減できるとの自治体サイドからの期待があったことを見落とすわけにはいかない。

社会扶助受給者に対する就労の促進というテーマはえてして道徳的先入観をもとに論じられる

1 ここでいう就労扶助（Hilfe zur Arbeit）とは、BSHG（ドイツ連邦社会扶助法）第18～19条にもとづくものであり、失業中の稼働能力を有する社会扶助受給者のために、社会扶助制度の担い手である自治体福祉行政が補足的雇用を創出し、そこでの就労を通じて社会扶助受給者の自立を図るというものである。

失業保険受給期間を満了した失業者に対して支給される「失業扶助（Arbeitslosenhilfe）」とは異なり、就労扶助は金銭給付ではない。

場合が多く²、自治体財政に与える影響を実証的に明らかにした研究成果はドイツ国内においても少ない。実証研究を進めようにも、就労扶助の重点や性格が自治体ごとに異なっていたり、財源も基礎自治体独自のものだけでなく、州からの補助金や、EU社会基金を活用するなど多様であり、地方自治体財政に及ぼす影響を包括的に評価するのは難しい。

本稿は、就労扶助の実践において性格の異なる自治体を選び、そこでの運用実態を明らかにした上で、就労扶助がもたらす自治体財政削減効果とその影響を検討するものである³。

表1 社会扶助受給者数の推移(1963~93年)

(単位:1,000人)

| 年 | 社会扶助受給者 | | 生計扶助 受給者 | 特別扶助 受給者 |
|-----------|---------|-------|-------------|-------------|
| | 全体 | 外国人 | | |
| 旧 西ドイツ地域 | | | | |
| 1963 | 1,491 | — | — | — |
| 1970 | 1,491 | 20 | 749 | 965 |
| 1975 | 2,049 | 45 | 1,149 | 1,126 |
| 1980 | 2,144 | 163 | 1,322 | 1,125 |
| 1981 | 2,083 | 174 | 1,291 | 1,080 |
| 1982 | 2,320 | 204 | 1,560 | 1,061 |
| 1983 | 2,437 | 219 | 1,726 | 1,016 |
| 1984 | 2,570 | 235 | 1,837 | 1,047 |
| 1985 | 2,814 | 325 | 2,063 | 1,108 |
| 1986 | 3,020 | 397 | 2,239 | 1,196 |
| 1987 | 3,136 | 445 | 2,332 | 1,256 |
| 1988 | 3,349 | 563 | 2,509 | 1,348 |
| 1989 | 3,626 | 671 | 2,774 | 1,404 |
| 1990 | 3,754 | 813 | 2,890 | 1,510 |
| 1991 | 3,738 | 937 | 2,857 | 1,544 |
| 1992 | 4,033 | 1,193 | 3,151 | 1,630 |
| 1993 | 4,269 | 1,276 | 3,405 | 1,661 |
| 旧 東ドイツ地域 | | | | |
| 1991 | 489 | 21 | 364 | 167 |
| 1992 | 685 | 87 | 488 | 240 |
| 1993 | 749 | 95 | 545 | 255 |
| ド イ ツ 全 体 | | | | |
| 1991 | 4,227 | 958 | 3,221 | 1,711 |
| 1992 | 4,718 | 1,290 | 3,639 | 1,870 |
| 1993 | 5,018 | 1,371 | 3,950 | 1,916 |

出所: Walter Hanesch, *Reform der Sozialhilfe*, 1996.
Hans-Bäckler-Stiftung, Düsseldorf, S.13.

表2 社会扶助給付額の推移(1963~93年)

(単位: 100万DM)

| 年 | 総支給額 | 実支給総額 ⁽¹⁾ | 生計扶助支給総額 | 特別扶助支給総額 |
|----------|--------|----------------------|----------|----------|
| 旧 西ドイツ地域 | | | | |
| 1963 | 1,860 | 1,459 | 857 | 1,003 |
| 1970 | 3,335 | 2,627 | 1,181 | 2,155 |
| 1975 | 8,405 | 6,597 | 3,025 | 5,380 |
| 1980 | 13,266 | 10,152 | 4,339 | 8,927 |
| 1985 | 20,846 | 16,292 | 8,025 | 12,821 |
| 1990 | 31,782 | 25,238 | 12,976 | 18,805 |
| 1991 | 34,119 | 27,523 | 13,265 | 20,853 |
| 1992 | 38,121 | 31,778 | 14,327 | 23,794 |
| 1993 | 43,036 | 36,159 | 16,485 | 26,551 |
| 旧 東ドイツ地域 | | | | |
| 1991 | 3,219 | 2,794 | 980 | 2,239 |
| 1992 | 4,482 | 3,258 | 1,398 | 3,084 |
| 1993 | 5,884 | 4,025 | 1,532 | 4,351 |
| ドイツ全体 | | | | |
| 1991 | 37,337 | 30,316 | 14,246 | 12,698 |
| 1992 | 42,603 | 35,037 | 15,725 | 14,684 |
| 1993 | 48,919 | 40,184 | 18,017 | 16,481 |

(1)失業保険や年金などは、申請から給付まで、実務上日数を必要とする。他方社会扶助は、失業保険などと異なり、申請と同時に支給が開始される。こうした場合には、後日失業保険受給者などから、社会扶助財政に立て替え分が払い込まれるのであり、そうしたものを差し引いたのが、この実支給総額である。

出所: Walter Hanesch, a.a.O.S.16.

2 1993年から96年7月までのドイツ社会扶助法改正の論議過程では、「制度に依存し、無為に過ごす社会扶助受給者」というイメージや、「働く意欲のない人へ扶助を継続してよいのか」という道徳的先入観にもとづく議論が先行しがちであった。

それに対し、社会扶助受給者の実態を長期的に詳細に検討し、従来の社会扶助受給者像を一新したのが、S. ライプフリードを代表とするブレーメン大学の研究成果である。

Stephan Leibfried, u.a., *Zeit der Armut*, Shurkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1995.

3 本稿は、雇用保障と生活保障の交錯に関する日独共同研究(課題名「日独比較: 雇用政策と福祉政策の交錯— 公的扶助における稼働能力の活用を中心に —」、国際学術研究「共同研究」課題番号08044026)の一環として、ドイツ就労扶助が地方財政に及ぼす影響を考察するものである。共同研究のパートナーは、ブレーメン社会政策研究センターのS. ライプフリード教授を中心とする研究グループである。

第一章 就労扶助が自治体財政に及ぼす影響

第一節 ドイツ社会扶助法における就労扶助

(1) 社会扶助資格要件としての「稼働能力の有無」・「稼働能力の活用」

1962年に施行されたドイツ連邦社会扶助法（BSHG）は、第18条1項において「扶助申請するものは何人も自己および自己が扶養義務を負う家族の生計を確保するため稼働能力を活用しなければならない」と規定し、同時に同法25条1項で「期待可能な労働を行う事を拒否する者は生計扶助に対する請求権を有しない」と規定している。この条文だけを取り上げるなら、稼働能力の活用が要扶助性の要件となっているかのように見える。しかし判例や実際の行政を見るなら、25条の扶助の拒否ないし廃止規定は、稼働能力不活用に対する「扶助実施要件欠如を理由とする申請拒否処分でもなく、また受給者に対する制裁処分でもなく、まさにこれ自体要扶助者の自助努力を援助する一つ的手段である」と位置づけられており、「要扶助者の自助努力の促進に逆行することが明らかな事例については、稼働能力不活用にもかかわらず、扶助実施機関は生計扶助を満額で支給することができる」という運用が行われている⁴。

日本の生活保護行政と異なり、以上から明らかなようにドイツにおいては稼働能力があっても公的扶助を受給することができる。就労拒否の場合に扶助額を削減するという制裁措置も、要扶助者の自立を援助するための手段として位置づけられている。それゆえ社会扶助受給者の中に、稼働能力を有する社会扶助受給者や、稼働能力を活用していないとみなされた人たちが多数含まれるのは当然のこととなる。

福祉行政としては、そうした人々を制度の外へ追いやるという対応でなく、援助し、自立を促進することが重要な課題となる。福祉事務所のソーシャル・ワーカーが、社会扶助受給者一人ひとりの職業資格、稼働能力や生活習慣、職場適応能力などを考慮に入れ、失業者・社会扶助受給者自らが組織する民間自助団体と協力しつつ、各人にあった就労先を福祉行政機関として紹介している。労働行政サイドからは「職業紹介困難な失業者」と一括りにされてしまいがちな人々に対し、個別の事情に応じた教育的援助を福祉行政が進めているのである。

就労先の斡旋や紹介にとどまらず、福祉行政はさらにもう一段階先の課題に取り組んでいる。失業率が10%を超える一般労働市場の状況では、民間企業への就労を斡旋しようにも斡旋先を確保するのは容易でない。就労先を確保するためには、福祉行政自身が社会扶助受給者の状況に即

4 ドイツ社会福祉法研究会（庄谷・木下・布川・前田・上田）「ドイツ社会扶助法における就労扶助」『社会問題研究』（大阪府立大学）第45巻第1号、1995年12月、P.45。

した就労先を創出しなければならないのである。ドイツ社会扶助法は、稼働能力を有する社会扶助受給者に対して、福祉行政が独自に雇用を創出し、そこへの就労を指導・援助する義務を負うと規定し、そのための具体的措置として「就労扶助 (Hilfe zur Arbeit)」の実施を定めている。

労働行政は、失業保険を財源に「雇用創出措置 (Arbeitsbeschaffungsmaßnahme)」を実施してきたが、それとは別に、自治体が福祉行政として自らの財源をもとに雇用創出を進めているのである。それが本稿で取り上げる就労扶助 (Hilfe zur Arbeit) に他ならない。

(2) 就労扶助の二形態

ドイツ社会扶助法の規定によると就労扶助には、大きく分けて二つの違った形態がありうる。一つは、通常の雇用契約を結び、労働協約どおりの労働条件での就労を保障する形態で、ディーンスト・アルバイトもしくは、エントゲルト・タイプなどと呼ばれている。支払われる労働協約賃金は社会扶助基準を大きく越える額であり、就労した人たちに収入面でメリットがあるばかりでなく、就労中は労災保険はもとより、失業保険をはじめとする社会保険の被保険者になることもできる。就労期間は2年が上限である。

就労扶助のもう一つは、雇用契約ではなく、公法上の関係をとる形態で、プレミア・アルバイト、またはメアベダルフ・タイプなどと呼ばれているものである。労働者としての権利は保障されず、就労内容は公園の清掃や管理などが代表的である。報奨として一時間当たり1.5～2 DM (100～150円ほど) が支給されるだけで、社会保険加入義務が生じる賃金額には程遠い。就労期間に定めはない。

両者の関係は「段階的關係 (Das “Stufenverhältnis”）」であり、まずディーンスト・アルバイトが優先されなければならないと規定されている。

第二節 就労扶助の自治体福祉財政削減機能

就労扶助の実施には、賃金・報奨の支払いや事務費などを自治体は追加支出する必要がある。しかし、他方で就労扶助によって自治体福祉財政は大きく削減される。就労扶助が果たす自治体福祉財政削減効果は、次の三つにまとめることができる。

(1) 労働市場への参入・自立効果

就労扶助の本来的目的は、失業中の社会扶助受給者に対し、就労の場所を与え、労働能力の維持・向上を図り、自立の援助を促進することにある。長期間失業状態が続くと生活スタイルも変わってしまい、職業生活へ適応する能力も減退してしまう。また、若年失業者の中には、職業訓練教

育はもとより義務教育さえ終了していない人たちもいる。こうした失業者たちが社会扶助への依存から脱却するには、就労扶助を通じた就労経験と職業資格の向上が大きな効果を持つのである。就労扶助の経験をもとに社会扶助から自立する人達が多ければ、それだけ福祉支出は少なくてすむようになる。

(2) 制裁による支給削減効果

就労可能な社会扶助受給者が就労扶助を拒否したり、斡旋を受けたが実際には働きに行かず休み続けたりした場合、自治体はドイツ社会扶助法25条に則り、制裁として社会扶助基準額をカットすることができる。先に述べた通り、制裁はあくまで自立援助のための教育的措置として行うというのが基本であるが、制裁を行う条件や制裁によってカットする額などは自治体ごとに異なっている。就労扶助と25条の制裁規定とをどのように結び付けて運用するかは各自治体行政の裁量範囲内の問題であり、自治体議会の承認なしに行政権限で実施できることになっている⁵。就労拒否者に対し制裁の基準を厳しく運用し、高率の支給カットを実施するなら、自治体の社会扶助支出を節減できる。

(3) 失業保険・失業扶助への負担転嫁効果

現在の膨大な財政負担を他に肩代わりさせれば、自治体にとって効果的で魅力的な負担削減策となる。自治体が負担を肩代わりさせようと狙う相手は、連邦レベルの労働行政機関（連邦労働省、連邦雇用庁）であり、労働行政としての失業者生活保障制度（失業保険と失業扶助）への負担転嫁が意図されている。この効果に多くの自治体は注目している。

ドイツにおいて失業保険給付を受給するには、離職前三年間に少なくとも一年は失業保険被保険者として雇用され、失業保険拠出をしていなければならない。逆に言うなら、社会保険加入義務が生じる雇用形態の就労扶助（二形態の内、ディーンスト・アルバイト形態の就労扶助に限られる）での就労期間がこの条件を満たせば、就労扶助終了後たとえ再び失業状態に戻ったとしても、失業保険給付が保障されることになる。よほどの多人数世帯でなければ失業給付額の方が社会扶助給付額より多いのが常であり、就労扶助終了後に一般の職に就けなかったとしても、失業給付を受給している期間中は、自治体は社会扶助を請求されることはない。

ただし、失業保険手当を受給できる期間は、失業保険被保険者として失業保険を拠出していた期間や年齢に応じて上限が設定されている。ディーンスト・アルバイト形態の就労扶助は最長2年間であり、2年間の拠出に対応する失業給付支給期間は最長でも1年間が上限となる。失業保

5 1983年に社会扶助受給者は一般労働市場の就労への紹介を拒否した場合と同様に、プレミア・アルバイト形態の就労扶助を拒否した場合も制裁の対象になるとされた。ただし繰り返し述べているように、制裁の具体的な運用は自治体ごとの行政権限で実施され、自治体ごとに異なっている。

険に肩代わりしてもらえるのは、社会扶助基準を大きく上回る給与を支払った期間の半分以下であり、これだけを見ると自治体にとっては何ら財政削減にならず、逆に負担増となってしまうはずである。だが、労働行政としてのドイツ失業生活保障制度は二段構えでできており、第二段階の制度である失業扶助制度（Arbeitslosenhilfe）が自治体負担を引き続いて肩代わりしてくれることになる。

失業扶助は失業保険の給付期間が終了しても失業状態にある人たちに対し、連邦の一般財源をもとに支給される金銭給付である。支給額は失業保険よりも低くなるが、失業保険給付支給期間を満了し、引き続いて失業扶助を受給する場合（「連結失業扶助」）は、失業している限り支給期間に制限はない⁶。就労扶助（ディーノスト・アルバイト形態）を終えた人がずっと失業状態にとどまったとしても、失業扶助の受給は保障されるのである。自治体財政の側面からすれば、その人たちが社会扶助基準額を上回る失業扶助を受給していれば全く財政負担なしですむ。たとえ失業扶助が社会扶助基準額に達せず、要扶助となっても、自治体は基準額までの差額を上乘せすだけですみ、中長期的に見るなら負担を大きく軽減できるのである。

ここから明らかなように、自治体が社会扶助受給者を社会保険の加入義務が生じる就労扶助に一年以上従事させるならば、その後その人が失業状態に戻ったとしても、地方自治体は生活保障のための負担を失業保険・失業扶助制度に肩代わりさせ、財政負担を逃れることができる。

就労扶助はこれら三つの側面から自治体財政を削減させるが、プレミア・アルバイト、ディーノスト・アルバイトの二形態のうち、どちらに重点を置いて実践するか、また二つをどのように組み合わせて実践するかは自治体の裁量に委ねられている。またとりわけ注目しなければならないのは、同じプレミア・アルバイト形態の就労扶助でも、運用にあたって社会扶助受給者の自由意志を尊重するか、就労強制を前面に出すかでその性格が大きく異なってくる点であり、その性格決定も自治体の裁量にまかされてきたのである。

こうしたことから自治体ごとで就労扶助に従事する人たちの労働条件や労働内容は多様であり、それらを反映し自治体財政へ及ぼす影響も大きく異なっている。

本稿では、ノルドラインヴェストファーレン州内の就労扶助の実態を調査したカーリン・メエングダーマンの業績をもとに、ハム市とミュンスター市を取り上げ、運用実態の違いとそれによる財政削減効果を検討してみよう⁷。

6 現在論議されている雇用促進改革法案では、失業扶助支給に期限をつけることが提起されている。

第二章 プレミア・アルバイト型就労扶助による地方自体財政削減効果

—— ハム市の事例 ——

プレミア・アルバイトを実施している自治体は多いが、社会扶助受給者の自由意志をもとにしてきた自治体と、就労拒否者に対しドイツ社会扶助法25条の制裁規定を結び付けて実施してきた自治体とがある。歳出削減に重きを置く自治体は、稼働能力のある社会扶助受給者全体にプレミア・アルバイトへの就労を義務づけ、就労を拒否した人や、就労日数が規定に満たない人たちに、制裁として支給額カットを実施してきた⁸。その典型として、ハム市の事例を検討しよう。

第一節 プレミア・アルバイトの実態

(1) 導入の経過

1975年にハム市に併合されたボックム・ホエヴェル市は、既に1968年不況以来、社会扶助法19条2項2文の就労扶助(プレミア・アルバイト)と25条の制裁規定を組み合わせ、就労扶助を義務づけてきた。合併後にこの措置はハム市に摩擦なしに移植され、議会での議論や承認を経ず、問題とされることなく自動継続されてきた。ルール工業地帯に位置するハム市は伝統的に社会民主党の強い町であり、議会の構成を見るなら、就労扶助を「強制労働」化するのに反対してき

7 メエンダーマンは1987年から92年にかけてノルドライン・ヴェストファーレン州に属する5都市を対象に、就労扶助が実施されるに至った政治的背景の分析と就労扶助の実態と成果、自治体財政に与える影響を調査した。彼女の業績は90年代の費用・使益分析研究の先駆となった。ここでは性格の全く異なる実践をしているハム市とミュンスター市に関する彼女の研究成果をもとに検討を進める。

Karin Meendermann, *Die "Hilfe zur Arbeit"-Zugangschance oder Ausgrenzungs-mechanismus?*, Waxmann, Münster, 1992

あらかじめ両市の就労扶助に関わる基礎データを示しておこう。

| | 人口 | 失業率 | 社会扶助受給率 |
|--------|--------|-------|-------------------|
| ミュンスター | 26.6万人 | 13.6% | 30~40 (1,000人当たり) |
| ハム | 16.6万人 | 12.4% | 30~40 (1,000人当たり) |

出所: Karin Meendermann, *Die "Hilfe zur Arbeit"-Zugangschance oder Ausgrenzungs-mechanismus*, Waxmann, Münster, 1992, S.108, S.110.

| | 形態 | 就労人数 |
|--------|--------------|-------|
| ミュンスター | ディーンスト・アルバイト | 50~60 |
| | プレミア・アルバイト | 49 |
| ハム | ディーンスト・アルバイト | 75 |
| | プレミア・アルバイト | 80 |

出所: ebenda, S.112.

8 自由意志を前提にしてきた自治体では、希望してきた人たちに就労時間に応じた手当と交通費を支給することになり、自治体財政としてはその分が逆に歳出増となっている。

た同党が多数を占めてきた。にもかかわらず、行政の継続性によって実際の運用が規定されたようである⁹。

(2) 就労内容・条件

各人の職業経験や資格は配慮されず、男性は主に公園の清掃、女性は老人ホームでの家事仕事や介護に従事している。全員が週20時間就労することになっている。手当は1時間あたり1.5 DMだけ支給される。公共交通機関を用いた場合は無料だが、自家用車での通勤コストは自己負担となる。

上記の内容の就労では、職業訓練としての機能やリハビリテーション機能を果たすことにはならず、就労経験をもとに、安定した職に就くということは稀である。こうした就労を経験した人たちの多くは、労働条件・労働内容を否定的に評価している。

(3) プレミア・アルバイト従事者の「所得」

週20時間、月に80時間という規定どおりに就労した場合、社会扶助受給者が受け取るモデル金額は、次の表3の通りで、120 DM (9,000円ほど) が加算されるだけである。

表3 プレミア・アルバイト就労時の「所得」

| | |
|------------------------|-----------|
| プレミア・アルバイト手当 (月額) | 120 DM |
| 社会扶助基準額 ⁽¹⁾ | 405 DM |
| 家賃 | 約200 DM |
| 15%の一時扶助 | 60.75 DM |
| 計 | 785.75 DM |

(1)1987年、ノルドラインヴェストファーレンにおける基準額。
出所: ebenda, S.151.

第二節 制裁と財政削減効果

(1) 制裁措置の運用実態

就労を拒否したり、就労状況が悪ければ、ハム市は制裁として社会扶助基準額をカットしてきた。1985年時点でハム市は、失業保険・失業扶助受給権を持たない失業中の社会扶助受給者328人にプレミア・アルバイトを義務づけた。しかし、この内で就労扶助を受け入れ実際に就労したのはわずか80人だけであった。義務づけられても三分の二が拒否したわけである。こうした就労拒否者は社会扶助基準の20%がカットされた¹⁰。また、前月の就労日数が規定よりも10日以上少

⁹ 後で検討するミュンスター市のように、ディーンスト・アルバイトに重点を置いている自治体では、プレミア・アルバイトを制裁を伴う強制ではなく、あくまで自由意志にもとづいて行っている自治体が多い。

¹⁰ ハム市近郊のドレンシュタインフルトでは、期待可能な就労扶助を拒否した場合には、扶助基準額が30%カットされ、しかも、一時扶助が全額給付停止される。

ない場合も、当月の社会扶助基準額は20%削減された。当月の就労が規定日数どおり皆勤となれば、翌月はもとどおりの社会扶助基準額が支給される。しかし、規定日数に満たない場合は、20%カットが継続された。

(2) 財政支出への影響

ハム市における制裁の対象は月々の就労状況によって変動する。ここではプレミア・アルバイトへの就労を拒否した248人を基礎数と見て、その人たちに対し社会扶助基準額20%削減という制裁措置が完全に実施された場合、自治体財政に与える影響を見ておこう。

表4 制裁による給付削減効果（ハム市）

| | |
|------------------------|------------|
| 社会扶助基準額 ¹⁾ | 405 DM |
| 制裁によるカット額（社会扶助基準の20%） | 81 DM |
| 年間カット額（一人当たり） | 972 DM |
| 就労拒否者（248人）全体での年間カット総額 | 241,056 DM |

(1)1987年、ノルドラインヴェストファーレンにおける基準額。
出所: Karin Meendermann, aa.O., S.201をもとに作成。

この削減効果24万DMは、1985年にハム市が社会扶助（生計扶助）として支出した総額（約2,000万DM）との対比でいえば、その1%ほどにしかない。しかも、就労扶助に従事している人たちに時給わずか1.5DMではあるが、報酬を追加支給をしている。その月額は一人当たり120DMとなり、制裁でカットされるモデル額（81DM）より大きい。就労を義務化した場合、就労する人1人に対し拒否する人が1.5人で財政的に均衡する計算になる。85年には80人が就労したので、年間に削減できた額は実質では24万DMの半分ほどにしかない。このように必要経費追加支出を考慮に入れるなら、削減効果は期待するほど大きくない。この点は財政削減目的からプレミア・アルバイト義務づけの先鞭をつけたベルリン市の事例でも明らかである¹¹⁾。

11 ドイツ最大の都市西ベルリン市（当時）は社会扶助受給者の急増を背景に1983年からプレミア・アルバイト形態の就労扶助を稼働能力のある社会扶助受給者に義務づけた。その目的は、財政削減と不正受給の防止に置かれ、対象は主に「庇護申請者」であり、道路清掃作業が主な就労先であった。
当時のベルリン保健・社会・家族相ウルフ・フィンク（CDU）は、プレミア・アルバイト措置拡大の目標として、83年に受給者を500人減らし、ベルリン市の支出を年4～500万DM節約することを掲げた。実際には、制裁としての支給カットと、受給申請を回避した人たちの分とで、246万DMの削減となった。ただし、他方で就労時間当たりの賃金と交通費を支払わねばならず、そのために261万DMの支出増があり、結局のところ、83年には15万DMの支出増加となったのであった。全体としてみるなら、1983～88年までに1万ケースにプレミア・アルバイトを義務づけ、就労拒否した4,000ケースの社会扶助を削減し、2,000ケースは受給を忌避した。財政収支を見ると、プレミア・アルバイト実施のために960万DMが支出され、他方、制裁による支給カットや受給申請の忌避によって節約できたのは、1,350万DMであった。
ベルリン市のプレミア・アルバイトについては、以下の文献を参考のこと。
Franz Albert, Arbeit für erwerbslose Hilfeempfänger – Grundlagen und Ergebnisse des Berliner Modells. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 69, 1989, S.228-33.

ただし、直接の削減効果は小さいとはいえ、プレミア・アルバイトの義務化は社会扶助受給者に見逃すことのできない重大な影響を与えている。注目すべきは、この形態の就労扶助に従事している人のうち、4人に1人は「恥ずかしいので社会扶助受給をやめたい」と答えている点である¹²。社会扶助を受給していた就労可能な人たちの中に、就労扶助に従事するのなら受給をあきらめるといふ反応が出ていることを軽視してはならない¹³。その影に受給を希望し、かつ必要とするが、申請手続きをとらないという人たちを多数生み出すことにもなるのである。

第三節 制裁・カットによる財政削減効果と96年社会扶助法改革

プレミア・アルバイト形態の就労扶助、すなわち道路・公園の清掃などをわずかな手当で行うことを義務づけ、拒否者への制裁を強化しても、自治体の財政負担を直接、大幅に軽減できるわけではないことは以上の考察から明らかである。

制裁によるカット率を引き上げたり、制裁による支給停止を容易にするなら、財政削減効果は大きくなる。しかし、家族で暮らすに必要な最低限を給付するという原則が堅持されているドイツにおいては、斡旋した就労を拒否したり、長期間欠勤し続けた場合でも、社会扶助の給付を停止したり、必要最低限の額以下に給付をカットすることは難しい。96年7月の社会扶助法改革では、激しい論争のすえ同法25条に制裁強化規定が盛り込まれ、就労を忌避した場合、25%の基準額カットを行うことが明記されたが¹⁴、この25%という比率が基準額カットの現時点での社会的合意ラインであり、特別な場合を除きこれ以上の大幅カットは難しい。

だからといって、プレミア・アルバイトの義務化が財政削減効果を持たないわけではない。財政削減のために一番効果的なのは、申請をあきらめる人が増えることである。先に示した事例からわかるように、就労扶助を義務づけられたことによって、それを恥ずかしいと思う人、さらにそれまで受給していた社会扶助を中断した人たちが生じている。統計的に把握することは難しいが、その背後に、要扶助状態でありながらも申請そのものを忌避している層が拡大しつつあるのは間違いない。プレミア・アルバイトが強制されることによってこうした意識が強まり、実際に受給をあきらめる人たちが続出するなら、制裁による一人当たり20%削減だけでなく、受給者数そのものの抑制につながる。

こうした点を考慮に入れるなら、プレミア・アルバイトの義務づけと制裁は、社会扶助受給者

12 Karin Meendermann, a.a.O., S.202.

13 彼ら全員が社会扶助支給対象でなくなれば、ハム市にとって200万DMの支出削減となる。
Vgl. ebenda, S.125.

14 96年社会扶助法改革そのものの検討については、別稿を予定している。

の増加を押さえ財政支出を削減する効果をあげているといえよう。財政削減を優先してプレミアム・アルバイト形態の就労扶助を義務化するという政策は、行政自らがいわゆる漏給者層の拡大策に取り組むことを意味する。今回の96年社会扶助法改革は、制裁の際の給付削減の高さが一定限度内に留まっているとはいえ、制裁規定そのものを明示し、義務化、強制の姿勢を前面に打ち出したのであり、漏給者を創出する方向へ政策が展開しはじめたことを示している。

第三章 ディーンスト・アルバイトによる財政削減効果

—— ミュンスター市の事例をもとに ——

ミュンスター市は州プログラム¹⁵の援助を得て、ディーンスト・アルバイト形態の就労扶助を拡大してきた。

第一節 就労扶助の実態と自立促進

メエンダーマンが行ったアンケート調査¹⁶によれば、失業が原因で社会扶助を受給するようになった人が73%で、うち受給期間が1年以上の人が30%である。全員が自由意志でディーンスト・アルバイトへの就労を開始した。

就労扶助の期間中に行なった仕事の内容は、男性はリサイクル、廃棄物・汚水処理、倉庫・運送、木製品・金属加工、建設、塗装、ハウスマイスター（建物・施設の維持管理者）などであり、女性はコンサルタント、保育、調理、縫製の仕事为主である。

ほぼ全員が、就労期間の上限である24ヶ月間、継続して働いている。週の就労日数は全員が5日間であり、1日の労働時間は7割以上が労働協約通りの時間となっている。健康・年金・失業・労災の各保険には全員が加入している。

就労内容については、職業訓練としての機能や労働条件は高く評価されており、全体としてディーンスト・アルバイト形態の就労扶助に従事した人たちはそれを積極的に評価している。

15 ノルドライン・ヴェストファーレン州プログラム「扶助に代わって労働を」は1984年以来実施されてきたものである。70年代からの「長期失業問題のコミュニン化」や80年代からのアウスジードラー（東独からの流入者）や庇護申請者への社会扶助給付による市・郡の負担超過に対し、州全体で2.4万人にディーンスト・アルバイト形態の就労扶助を保障することを目標に掲げている。就労扶助の性格は自立援助の側面、社会的教育的側面を重視したものであるが、同時に自治体財政の削減効果を狙ったものでもある。

州プログラムの内容は、州の独自財源から、市・郡が行うディーンスト・アルバイト形態の就労扶助に月1,040DM（若年労働者の場合は、1,500DM）を州が支出し、市・郡を補助するというものである。1985年には、2,800人分の仕事が創り出され、以来、2.4万人が雇用関係に入った。

16 ebenda, S.176, ff.

第二節 負担転嫁・「償却」期間のモデル試算

ディーンスト・アルバイトは、社会扶助受給者の労働市場への参入・自立促進の援助手段ではあるが、大きな財政負担を市に迫るものでもある。ただし、単年度の財政支出は増大するにしても、中期的視野に立つなら市の財政負担を失業保険・失業扶助制度に肩代わりさせることができ、当初の支出は早晩「償却」されるし、その後の市の負担は大きく軽減されることになる。ディーンスト・アルバイトの導入にあたり、ミュンスター市は、こうした財政削減効果と支出額の「償却期間」を次のように試算している（表5-1）¹⁷。

まず、ミュンスター市が就労扶助に必要とするコストは、労働協約に対応する賃金と雇用主としての社会保障負担（健康保険、失業保険他）である。就労扶助の期間を2年と前提すると、賃金24ヶ月分にボーナスを加えた総額（A）が市の追加必要経費となる。

一方、就労扶助に従事せずに社会扶助を受給している場合にミュンスター市が負担するコストは、基準額（家族構成に応じて増大する）に一時扶助と家賃、暖房費を加えた額から、住宅手当、児童手当の自治体負担分を引いた額になる。それを24ヶ月分にしたのが、（B）である。

表5-1 就労扶助による支出と社会扶助給付の差額

(単位: DM)

| | 単身者 | 既婚・子供2人 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|
| 労働協約に基づく報酬 | | |
| 報酬月額(月) ¹⁾ | 2,132.01 | 2,764.75 |
| 社会保障拠出雇用主負担分 | 470.00 | 610.00 |
| 自治体が負担する賃金総コスト(月) | 2,602.01 | 3,374.75 |
| 2年間の雇用コスト(A) (24ヶ月賃金コスト+ボーナス=25ヶ月) | 65,050.25 | 84,368.75 |
| 社会扶助 | | |
| 生活扶助規準額 | 356.00 | 356.00 |
| | | 285.00 |
| | | 160.00 |
| | | 160.00 |
| 家賃 | 250.00 | 590.00 |
| 暖房費 | 50.00 | 120.00 |
| 小計 | 656.00 | 1,671.00 |
| +特別給付(15%分) | 98.40 | 250.65 |
| -住宅手当 | -75.00 | -290.00 |
| -児童手当 | | -150.00 |
| 支出総額(月) | 679.40 | 1,481.65 |
| 2年間の支給総額(B) | 16,305.65 | 35,559.60 |
| 自治体の超過支出(2年間分) (C=A-B) | 48,744.65 | 48,809.15 |

(1)市職員と同待遇を前提にしている。配偶者・子供への加算がある。
出所: Karin Meendermann, a.a.O., S,194.

17 原資料は、Stadt Münster: Vorlage an den Rat Nr. 250/84 (Soz.10), Münster 20.08.1984, Anlage 3. Vgl., Karin Meendermann, a.a.O., S,195.

ミュンスター市が2年間の就労扶助を実施した場合、その間に持ち出しとなる額は、(B)と(A)の差額(C)である。2年間で膨大な超過支出が必要なことがわかる¹⁸。この膨大な超過負担はどのように「償却」・「肩代わり」されていくのだろうか？

就労扶助終了後、一般労働市場において職につくことができず失業状態に戻ったとしても、その人は2年間の就労扶助期間中に失業保険拠出をしているため、まず失業保険を1年間、その後は失業扶助を無期限に受給する権利を持っている。失業保険の給付額は、子供がある場合は前職賃金の68%、その他は63%であり¹⁹、表5-2のモデルでは、1,318.2DM及び897DMとなる。市が超過負担した額から失業保険給付総額を引くと、一年後の負担残額(E)となる。

表5-2 就労扶助終了1年後(失業保険給付受給による「償却」)
(単位: DM)

| | 単 身 者 | 既 婚 ・ 子 供 2 人 |
|--|-----------|---------------|
| 失業保険給付、失業扶助給付 失業保険受給額(月) (ただし、1年間のみ) | 897.00 | 1,318.20 |
| 失業扶助受給額(月) | 798.20 | 1,123.20 |
| 失業保険給付1年間の受給総額(D) | 10,764.00 | 15,818.40 |
| 自治体負担残額(E=C-D) | 37,980.65 | 32,990.75 |

出所: ebenda, S.196.

さらに、州プログラムによる補助金を計算に入れると、市の超過負担(F)は実は次のように軽減される。

表5-3 州補助金の算入による「償却」
(単位: DM)

| | 単 身 者 | 既 婚 ・ 子 供 2 人 |
|-------------|-----------|---------------|
| 自治体負担残額(E) | 37,980.65 | 32,990.75 |
| 州からの補助(2年間) | 24,960.00 | 24,960.00 |
| 残 額(F) | 13,020.65 | 8,030.75 |

出所: ebenda, S.197.

以上が就労扶助終了後1年間での「償却」である。2年目以降は失業保険給付受給期間が満了しているのので、この後は失業扶助に頼ることになる。失業扶助支給総額が、上記の残額に達するのは、単身者で1年4ヶ月後、既婚・子供二世帯ではそれより早く7ヶ月後である。ミュンス

18 世帯員構成が大きいと就労扶助中に支払う報酬総額は大きくなる。しかし、社会扶助支給額も、既婚・子供世帯の方が圧倒的に単身者を上回る額なので、2年間の就労扶助終了時点で世帯構成の違いによる超過負担額の格差はほとんどなくなってしまう点に留意が必要である。

19 1年間の失業保険給付総額は既婚・子供二世帯が単身世帯の1.5倍近い額になる。(なお、現在は失業保険の給付比率は、前職賃金の67%と60%に引き下げられている。)当時の失業扶助水準は、前職賃金の58%と56%である。

ター市の超過支出は、就労扶助終了後、失業保険手当の受給とそれに継続する失業扶助の受給によって、単身者では遅くて2年4ヶ月後、家族構成が多ければ1年7ヶ月後には「償却」されるというのが、ミュンスター市による試算結果である。その後失業状態が続いたとしても、失業扶助が継続支給され、それが社会扶助額を上回れば市は社会扶助支出を行う必要はないし（単身者の事例）、下回ってもわずかな差額（既婚・子供2人家族の事例、月額358.45DM）を支出するだけですむ。

「償却」期間を正確に計算するためには、市が既婚・子供二人世帯に支出する社会扶助額と失業保険・失業扶助給付額との差額を考慮しなければならないし、「残額（F）」を失業扶助額でなく、社会扶助額で除した方が精密ではあろう。ミュンスター市及びそれに依拠したメエンダーマンの推計はこうした改善の余地を含むものではあるが、いずれにせよ、失業が長期化するなら、市の負担はこのように失業保険・失業扶助制度に転嫁される。

第三節 自治体財政に与える影響と新たな政策展開

(1) 肩代わり・「償却」効果

ミュンスター市の試算によれば、ディーンスト・アルバイトの財政負担は当初大きいですが、その後全員が失業状態に戻ったとしても、支出分は1年半から2年半ほどで償却でき、元が取れるということであった。市はそれ以降負担をほとんどしないですむ。失業問題が長期化するもて自治体が魅力的な措置として注目している根拠はここに明らかであろう。プレミア・アルバイト形態の就労扶助を就労強制の方向に展開させることに消極的な自治体は、自由意志によるディーンスト・アルバイトを経て社会扶助受給者が自立していく可能性を追求している。財政負担を短期に償却できるということになれば、ディーンスト・アルバイトに重点をおいた政策展開を加速させることになる。

(2) 自立促進効果

ディーンスト・アルバイト形態の就労扶助は、プレミア形態のそれと異なり、職業経験の蓄積や資格の向上をもたらし、従事した人たちが一般労働市場で就職する可能性を高める。しかし、就労扶助が終了してから実際に職を見つけることができるかどうかは、労働市場の需給状況に左右される。就労扶助の政策効果として職業能力や資格の向上という成果があったとしても、一般労働市場における求人がなければ、社会扶助受給者の就職・自立に貢献することにはならず、直接的な政策効果は低く評価されざるをえなくなる。

この点の効果の評価は、就労扶助終了直後の状況だけでなく、一定期間の追跡調査なしには測

定できない。ミュンスター市の上述の資料及びメエンダーマンの調査からは、この点は明らかにならない²⁰。

ただし、就労扶助終了後の一般労働市場での就労状況が厳しく、全員が失業状態に戻っているとしても上記の「償却」期間は変わらない。自治体財政の負担は肩代わりされるのである。それらの人達に今後は、失業保険を財源にした雇用促進法上の雇用創出措置（ABM）が適用されることにもなる。何割かの人たちが一般労働市場で職を見つけたとすれば、自治体の税収が増え、「償却」期間はその分短縮される²¹。

(3) 肩代わり効果と反作用

ミュンスター市の試算では、単身者よりも既婚世帯の方が「償却期間」が短い。市が効率的な政策展開を図れば、既婚世帯をディーンスト・アルバイトの対象として優先的に選択することになろう。同様に、自治体の負担額と「償却」期間は、就労先が高賃金分野か低賃金分野かで異なるのであり、職業資格の高低どちらの人を優先するかの選択も行われることになろう。財政効果が重視されだすと、このように優先的对象者の選抜をもたらすことになる。

肩代わりさせられる側からの回避行動も当然予測される。連邦財政削減を第一義に掲げるコール政権は社会保障分野の給付削減を積極的に推進している。失業扶助の受給期間を今までのように無制限にするのではなく、5年間に限るという雇用促進法改革案はその一つと見ることができよう。

20 H. ヤコブスは、プレーメンで1989～92年の間にディーンスト・アルバイト形態の就労扶助で働いた人にアンケートを行い、行就労扶助終了直後に正規雇用についたかどうかだけでなく、一定期間後それがどれだけ継続しているか、また新たに雇用を見つけれられた人がどれだけいるか調査した。その結果によると、95年時点で38%の人が何らかの職に就いており、社会扶助からは自立している。

H. Jacobs "Evaluierung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit in Bremen", Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Abteilung Geschichte und Institutionen des Wohlfahrtsstaates, S.1-134, August 1995, Bremen, を参照のこと。

自立の実態やそれに密接に関わる就労扶助中・終了後のソーシャルワーカーによる専門的対応の実態については、共同調査にもとづく、別稿を予定している。

21 自治体財政に影響する要因は次のように総合的である。

- ①自治体コスト増ファクター（賃金・社会保険料等福利コスト）
- ②自治体コスト軽減ファクター（社会扶助、住宅手当、健康保険拠出、福祉事務所管理・人件費）
- ③自治体収入の増加（賃金税、所得税）
- ④消費支出増大効果

ミュンスター市の試算は、①、②をもとにしたものであるが、ディーンスト・アルバイトによって、税収や消費が増える点③、④は考慮されていない。

おわりに

本稿は、就労扶助の実践において性格の異なる自治体を選び、就労扶助がもたらす自治体財政削減効果とその影響を検討した。二形態の就労扶助が地方財政に及ぼす影響はそれぞれ異なっており、しかも、それぞれが異なる立場から高く評価され、促進されていることも明らかにした。二つの形態の発展方向は相反するものであり、社会扶助制度、ドイツ社会保障制度全体にどちらの道を進むかの選択を迫ることになる。80年代後半には各地で、プレミア・アルバイトへの「強制就労」を批判し、あくまで自由意志で、内容ある就労先の確保をめざす運動が展開し、自治体行政の運用を変化させてきた。96年社会扶助法改革、また今後予定されている雇用促進法の大改革が、こうした成果を押し戻すことになるのか、それとも新たな方向が生み出されてくるのか、検討を続けたい。

ここでの検討は主には自治体当局の試算をもとにしたものであり、重要な諸ファクターが考慮されていない。また、就労扶助の成果が自立にどの程度つながるのかという基本的課題は、労働行政との連携も考察対象にしつつ、自治体における具体的実践を立ち入って検討することなしには、十分明らかにすることはできない。この点も含め今後の日独共同研究の課題としたい。