

資料

# 就労扶助(Hilfe zur Arbeit)に関する 政府回答(上)

—就労扶助の基本データと連邦政府の見解—

布川 日佐史

## はじめに

ここで紹介するのは、ドイツ連邦政府が1998年5月に連邦議会に提出した就労扶助に関する質問への回答書である。

資料：Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulf Fink, Eva-Maria Kors, Wolfgang Lohmann (Lüdenscheid), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Gisela Babel, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Uwe Lühr, Dr. Dieter Thomae und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 13/8687 –  
所収：Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759. 22.05.1998

1997年10月にウルフ・フィンク議員を始めとするキリスト教民主・社会同盟及び自由党の議員から、就労扶助に関する60項目にわたる質問が連邦議会に提出された<sup>1</sup>。その全項目に対する連邦政府回答は36ページに及び、就労扶助に関わる基本的データと、連邦政府の公式見解を包括的にまとめたものとなっている。自治体ごとに多様な展開を示す就労扶助の概要をつかむには最適の資料である。

この回答以降、中央政府レベルでは98年秋にキリスト教民主・社会同盟と自由党の保守連立政権から社会民主党と緑の党の連立政権へと政権が交代した。それに伴い社会扶助の担当は連邦保健省から連邦労働省へと移り、政策内容にも転換が見られる。他方で、社会扶助の実施主体である自治体<sup>2</sup>は就労扶助

<sup>1</sup> Große Anfrage der Abgeordneten Ulf Fink, Eva-Maria Kors, Wolfgang Lohmann (Lüdenscheid), Angelika Pfeiffer, Matthäus Strebl, Wolfgang Zöllner und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Gisela Babel, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Uwe Lühr, Dr. Dieter Thomae und der Fraktion der F.D.P. den 02. Oktober 1997 – Drucksache 13/8687 –

<sup>2</sup> 社会扶助の実施主体は、特別市(郡に属さない都市)および郡である。以下、本稿でいう自治体とは、社会扶助の実施主体である特別市と郡を指している。

<sup>3</sup> フレンスブルグ、プレーメン、ライプツヒなどでの実態調査をもとに、就労扶助の新たな展開を類型化したものとして、科研成果報告書(布川日佐史研究代表)『日独比較：雇用政策と生活保障政策の交錯』1999年3月、がある。またケルン市における最新の実践については、Helga Spindler, Hilfe zur Arbeit, Existenzsicherung und Arbeitnehmerrechte, info also, 4/1999, S. 171-178, において批判的に検討されている。

をますます重視し、自治体ごとに就労扶助の多様な実践に取り組んでいる<sup>3</sup>。こうした展開を理解する上でも、この資料をもとに、98年時点までの就労扶助の実態を概括しておくことは重要である。

資料の紹介にあたって、関連する項目が前後しているところは順序を入れ替えて整理した。また、社会扶助法上の位置づけに関する項目など、重要ではあるが省いた個所もある。ここでは就労扶助の実施状況に関わる項目を重点に紹介する事とする。構成上の修正はしたが、連邦政府が回答で示した分析や評価については主旨を変えることなく、要約するのみに努めた。なお、制度を理解するのに必要と思われる点に関する補足説明を、脚注 { } 内に付記した。

## 目 次

### 第1章 就労扶助の対象者

- (1) 就労の期待可能性
- (2) 就労可能な生活扶助受給者
- (3) 雇用促進法からの給付状況

### 第2章 連邦社会扶助法における就労扶助

- (1) 就労扶助の諸類型
- (2) 段階的構造

### 第3章 就労扶助の実施状況

- (1) 形態別実施状況
- (2) 新たな施策の実施状況
- (3) 就労可能受給者に対する労働機会の比率
- (4) 継続期間
- (5) 職業教育訓練対策との連携
- (6) ソーシャルワークの密度

### 第4章 就労先と就労内容

- (1) 就労扶助の実施主体
- (2) 就労扶助による就労の内容

### 第5章 就労扶助従事者の実数と特性

- (1) 従事者数
- (2) 各類型ごとの展開
- (3) 年齢・性・学歴別構成

—以上本号—

### 第6章 忌避及び制裁

### 第7章 就労扶助の効果

### 第8章 財政分析

### 第9章 費用対効果分析

### 第10章 就労扶助の改善に向けて

補足：ドイツ社会扶助法（抜粋）

## 第1章 就労扶助の対象者

### (1) 就労の期待可能性

就労扶助の対象となるのは、施設外で社会扶助法による生活扶助<sup>4</sup>を受給している人のうち、就労可能な受給者である。就労可能かどうかの基準は社会扶助法に定められている（社会扶助法第18条3項）。ただし、そこで規定されているのは就労不能の基準である。稼働年齢にある生活扶助受給者のうち、第18条3項によって就労不能とされる人を除いた受給者が、就労可能な受給者である。

社会扶助法第18条3項における就労不能の条件（「労働及び労働機会を期待してはならない」条件）とは、次の通りである。

- ①その人が肉体的または精神的にこれに適する状態でないか、
- ②その人が従来ついていた稼働活動に今後従事することを著しく困難にしてしまうか、
- ③その他重要な原因によって、労働または労働機会が妨げられている場合、である。

ここで③の「その他重要な原因」として認められるのは、乳幼児の育児、家庭の維持、親族の介護である。3歳未満の子供の育児をしている場合は、例外なく就労は期待不可能となる。子供が3歳以上の場合、保育園や託児所に預ける事が可能ならば就労可能性が制限されることはない。

### (2) 就労可能な生活扶助受給者

連邦政府は、連邦保健省がクルーグとメッケスに委託した研究成果（Krug/Meckes, 1997）にもとづいて、1994年末時点の就労可能な生活扶助受給者を645,611人としている。それによると、94年の受給者総数222.6万人のうち、18歳から54歳までが稼働年齢とされ、この稼働年齢にある生活扶助受給者は105.8万人である。そこから18条3項の規定にもとづき就労が期待不能な人を除いたのが、就労可能な生活扶助受給者であり、645,611人となる。これは稼働年齢にある生計扶助受給者の61%にあたり、全生活扶助受給者のうちでは29%を占めている。

就労可能な生活扶助受給者を年齢別、性別に示したのが、第1表である。年齢別にみると、25～34歳の層が、全体の3分の1である。この世代における女性の比率は低く、若年と中高年で高い。

全国的な受給者の分布状況をみたのが、第2表である。生活扶助受給者比率（保護率）は旧東ドイツ地域と旧西ドイツ地域で大きく異なり、旧西ドイツ地域の保護率が高い。また、同じ旧東・旧西ドイツ地域の中でも、州によって保護率は大きく違っている。

生活扶助受給者の中で就労可能な人が占める割合は、ドイツ全体で29%である。保護率と異なり、就労が期待可能な受給者比率は、旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域の間で大きな差はない。就労可能な受給者比率が高い州を順に並べると、メクレンブルグ・フォアポメルン、ベルリン、プレーメン、ヘッセン、ニーダーザクセンとなる。いずれも32%を超える高い比率である。逆に、バイエルン(20%)、バーデン・ヴュルテンベルグ(22%)は比率が著しく低い。

<sup>4</sup> {日本の生活保護法と異なり、ドイツ連邦社会扶助法における「社会的・文化的な最低限度の生活」として認定される給付には、金銭給付を中心とする「生活扶助 (Hilfe zur Lebensunterhalt)」と、わが国の福祉サービス法に該当する「特別生活扶助 (Hilfe in besonderen Lebenslage)」も含まれている。上田真理「ドイツ連邦社会扶助法における最低生活保障の法理」『行政社会論集』第12巻第4号(2000年3月)、P.57以下参照。給付水準など生活扶助の全般については、前田雅子「公的扶助行政の法的統制の理論」『奈良法学会雑誌』第6巻2号(1993年9月)以下を参照。}

第 1 表 就労可能な生活扶助受給者

年齢グループ	人 数	構成比率	男 性	女 性	女性比率
18歳～24歳	122,286	18.9	59,970	62,316	51.0
25歳～34歳	211,258	32.7	113,096	98,162	46.5
35歳～44歳	192,355	29.8	99,449	92,906	48.3
45歳～54歳	119,712	18.5	59,128	60,584	50.6
全体	645,611	100.0	331,643	313,968	48.6

Quelle : Krug/Meckes 1997, Bundesministerium für Gesundheit, Bd. 90 der Schriftenreihe

出所 : Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.6

第 2 表 州別就労可能な生活扶助受給者 (1994年末)

州	人口(千人)	生活扶助受給者	保護率(%)	就労可能な受給者	受給者中の比率(%)	必要な雇用機会 <sup>(1)</sup>
バーデン・ヴュルテンベルグ	10,272	206,796	2.0	45,552	22.0	4.4
バイエルン	11,922	177,021	1.5	35,695	20.2	3.0
ベルリン	3,472	133,750	3.9	45,818	34.3	13.2
ブランデンブルグ	2,537	39,800	1.6	10,416	26.2	4.1
ブレーメン	680	40,567	6.0	13,550	33.4	19.9
ハンブルグ	1,706	123,814	7.3	35,906	29.0	21.0
ヘッセ	5,981	230,239	3.8	76,200	33.1	12.7
メクレンブルグ・フォアポメルン	1,832	29,636	1.6	10,445	35.2	5.7
ニーダーザクセン	7,715	289,680	3.8	93,276	32.2	12.1
ノルドライン・ヴェストファーレン	17,816	585,034	3.3	178,520	30.5	10.0
ラインランド・プファルツ	3,952	100,702	2.5	26,111	25.9	6.6
ザールランド	1,084	45,484	4.2	11,865	26.1	10.9
ザクセン	4,584	56,381	1.2	15,799	28.0	3.4
ザクセン・アンハルト	2,759	50,907	1.8	14,750	29.0	5.3
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	2,708	92,811	3.4	23,867	25.7	8.8
チューリングェン	2,518	30,538	1.2	7,841	25.7	3.1
ドイツ全体	81,539	2,233,160	2.7	645,611	28.9	7.9
旧西ドイツ地域	67,308	2,025,898	3.0	586,360	28.9	8.7
旧東ドイツ地域	14,230	207,262	1.5	59,251	28.6	4.2

Quelle : Statistisches Jahrbuch 1996 ; Krug/Meckes 1997, Bundesministerium für Gesundheit, Bd. 90 der Schriftenreihe, ISG-Berechnung

<sup>(1)</sup> 住民1,000人あたり

出所 : Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.6

保護率の高さと、就労が期待可能な受給者比率の高さとは、州によって一致しない。保護率が同じように高いハンブルグとプレーメンでは、就労可能な人の比率では異なる傾向が現れている。プレーメンの就労可能者比率は高いが、ハンブルグはそれほどでもない。

就労可能な生活扶助受給者に就労先を紹介するためには、どれだけ多くの雇用を創出しなければならないだろうか。住民人口に対する比率で見ると、旧西ドイツ地域で住民1,000人あたり8.7、旧東ドイツ地域で4.2、ドイツ全体では7.9の雇用機会が必要となる。旧東ドイツ地域の5州と、バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルグ、ラインランド・プファルツの3州では、比較的値が小さい。

別の指標を取り、生活扶助を受給している世帯(Bezieherhaushalt)を単位とするなら、その世帯が扶助から自立するために世帯員のうち1人が雇用に就くには、全国で雇用先を579,169カ所確保しなければならない(全受給者に対する比率では26%)。

### (3) 雇用促進法からの給付状況(失業保険、失業扶助の受給状況)

1996年末の時点で、施設外で生活扶助を受給しながら雇用促進法の給付を併せて受給している人が234,913人いた。生計をともにする単位(Bedarfsgemeinschaften)で見ると、170,726世帯である。そのうち、65,087世帯が失業保険を受給し、105,639世帯が失業扶助を受給していた。ここに示されているのは、失業保険と失業扶助の全受給者310万人中、わずかな部分の人だけが社会扶助の要扶助状態にあるということである。

違う側面から言うなら、就労可能な生活扶助受給者の大部分は、雇用促進法による賃金代替金給付に対し、請求権を持たないということである。これは生活扶助受給者の多くが社会保険加入義務のある就労に従事していなかったということの帰結である。

## 第2章 連邦社会扶助法における就労扶助

### (1) 就労扶助の諸類型

就労扶助は多様な構成要素からなっている。社会扶助法の第18条から第20条において、就労扶助の類型として、6つのバリエーションが規定されている。

#### ①連邦社会扶助法第18条4項：

社会扶助実施主体は、一般の労働市場での就職を促進するため、雇用主へ補助金その他を給付する。

#### ②連邦社会扶助法第18条5項：

社会扶助実施主体は、稼働活動をはじめた社会扶助受給者に対し、逡減的な額の手当(生活扶助)を6カ月間支給する。

#### ③連邦社会扶助法第19条1項：

社会扶助実施主体は仕事に就けない若者に労働の機会を創出する義務がある(連邦社会扶助法第19条1項1文、義務規定：Soll-Bestimmung)。この就労にはその地域の労働者が賃金労働協納をもとに受け取るのと同額の労働報酬が支払われ(mit ortüblichen Arbeitsentgelt)、社会保険加入義務が生じる。

社会扶助実施主体は一般民間企業へ賃金コスト補助金を支給することができる(1項2文)。

④連邦社会扶助法第 19 条 2 項 1 文第 1 選択肢：

社会扶助実施主体は、公益的追加的労働 (gemeinnützige und zusätzliche Arbeit) に就く機会を創出する。③と同様その地域一般の労働報酬で社会保険加入義務のある雇用形態をとることができる。

⑤連邦社会扶助法第 19 条 2 項 1 文第 2 選択肢：

社会扶助実施主体は、公益的追加的労働に就く機会を創出するが、その際、生活扶助支給を継続し、就労による支出増加に相当する補償加算 (zugleich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen) を支給する。

⑥連邦社会扶助法第 20 条：

社会扶助実施主体は、受給者それぞれの実態に応じて、職業活動に慣れることを促進し、または労働に就く準備ができていのかどうかを確認する。その際、生活扶助給付を継続し、併せて就労による支出増加に相当する補償加算を給付する。

(2) 段階的構造

この 6 形態の就労扶助は、対象者の就労可能性に応じて重層的な構造を形成している。就労が難しい人を対象とする順に就労扶助を序列づけるなら、次の通りである。

まず最も就労の難しい人を対象とするのが、第 20 条にもとづく就労扶助である (以下「20 条」と略記)。「20 条」は、いまだかつて稼得活動をした事がないか、既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」の就労扶助の目的は、対象者が規則正しい労働に慣れるため、また、対象者が労働につく準備をし労働可能性を確かめるためのものである。対象者にとって個々人に応じた社会教育的セラピー的世話 (sozialpädagogische und therapeutische Betreuung) が持つ意味は大きい。

「20 条」の対象となるのは一般労働市場に直接参入する事が難しい人々である。それゆえ、この対象者が「20 条」に従事した後、引き続いて第 19 条にもとづく就労扶助に従事するなら、それを成果と評価することができる。

次が、第 19 条 2 項 1 文第 2 選択肢 (以下「第 2 選択肢」と略記) の就労扶助である。第 19 条の対象となるのは、労働する意欲そのものはあるのに、個別的な理由から一般労働市場での求職が難しい人である。一般の労働市場の求人者に替わり、社会扶助実施主体がこうした人のためにまず第 19 条 2 項にもとづき公益的かつ追加的労働に就く可能性を創出する。

「第 2 選択肢」は、どの程度の就労が可能なのか十分明確になっていない対象者に対し、社会保険加入義務の生じない公権的雇用関係 (öffentlich-rechtlich) での労働機会を提供する。対象者は、生計扶助を受給しつつ、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とる。

その上に位置付けられるのが、第 19 条 2 項 1 文第 1 選択肢 (以下「第 1 選択肢」と略記) の就労扶助である。生活扶助受給者のうち高い就労可能性を既に有しているか、または習熟期間 (Einarbeitungszeit) を終了して高い就労可能性を (再) 獲得したが、それでもまだ一般労働市場での就職が可能でない人を対象に、この「第 1 選択肢」により、社会保険加入義務のある労働機会が提供される。

「第 1 選択肢」で 1 年間にわたり職業訓練対策からの援助も得つつ雇用関係を果たすことにより、一般の労働市場で実際に職を見つけられるほどの高い労働能力を獲得するのである。

最後に、労働能力が十分高い人を対象とするのが連邦社会扶助法第18条4項、同法第18条5項、同法第19条1項(以下それぞれ、「18条4項」、「18条5項」、「19条1項」と略記)に規定される就労扶助である。これら3つのバリエーションは、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生活扶助受給者が対象である。これらの人は、その能力にあった求人が少ないか、育児などライフサイクル上の要因によって稼得活動を中断したため、職業紹介が困難になった人達である。

### 第3章 就労扶助の実施状況

#### (1) 形態別実施状況

連邦社会扶助法第19条及び20条が規定する就労扶助によって、どれだけの労働機会(就労先)が提供されているのか、ドイツ全体を一斉かつ包括的に調査したデータを連邦政府は持っていない。また州ごと、社会扶助実施主体ごとの実施状況の分析も、調査項目が異なりデータが欠けているため連邦政府として全国状況を包括的かつ正確に回答するのは不可能である。とはいえ、いくつかの先行研究にもとづいて全体の傾向や多様なタイプからなる構造を明らかにすることはできるし、それぞれがどのように展開してきたかをとらえることはできる。

まず、全体の傾向だが、自治体は1993年から1996年の間に、社会扶助受給者に労働の機会を提供する努力を著しく強めた。このことは、ドイツ都市会議(Der Deutsche Städtetag, DSt)が1993年と1996年に加盟諸都市に対して行なった調査から明らかである。1993年には178都市(うち、郡から独立した都市が112、郡に属した都市が74)で、就労扶助による労働機会の提供数が24,000であったが、1996年には186都市で55,000と倍増した。これら諸都市の住民数をもとに全国推計をするなら、1996年にはドイツ全体で150,000の労働機会が就労扶助によってもたらされていたことになる。この推計では、郡も、ドイツ都市会議の調査対象となった大都市と同様に、多くの労働機会を創っていると仮定している。しかし、1993年ドイツ都市会議調査と同時期に行なわれた社会研究所(Das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, ISG)の調査によれば、郡による就労先の提供は、大都市よりもはるかに少ないことがわかっていて、この都市と郡との格差が1996年までに消滅したのかどうかについては、明らかではない。

ドイツ都市会議による2回の調査は、回答をよせた都市数が異なる。そこで労働機会の提供総数を比較するのではなく、都市平均の労働機会数を検討してみると(第3表)、1993年の1都市平均数は133であったのが、96年には293と2.2倍に急増している。同時に構成にも大きな変化が生じている。93年には重点が社会保険加入義務のある雇用関係である「第1選択肢」の創出にあった。ただしこれはその後3年間ほとんど増加していない。96年の重点は「第2選択肢」による労働機会の提供である。すでに郡部ではこれが大きな位置を占める事が報告されていたが、その傾向が全国化したといえる。人口20万人以上の都市では、「第1選択肢」と「第2選択肢」がほぼ同率だが、人口が少なくなればなるほど「第2選択肢」に力点が置かれている。

この背景には、まず「第2選択肢」に短期間従事した扶助受給者を引き続いて「第1選択肢」に就労させるという順序で、段階的に就労扶助を展開している自治体があり、「第2選択肢」による雇用機会が多くなっているという事実もあるが、それで「第2選択肢」の急増を完全に説明できるわけではない。

増加率が一番高いのは、「19条1項」による労働機会である。3年間で7倍になっている。これは1993

年の「連邦統合プログラム実施法 (FKPG)」にもとづく連邦社会扶助法改正<sup>5</sup>を、各自治体が積極的に受けとめている事を示している。

「20 条」による労働機会も同様に急増しているが、構成比では低下している。

社会研究所 (ISG) の調査は、対象となった社会扶助実施主体の数が少ないため、詳細な分析結果を導出するには信頼性を欠く。しかし少なくとも第 4 表に示されているように、以下の傾向を読み取ることができる。

- ①提供された労働機会の総数は、1995 年以降、著しく増加している。
- ②中でも最も大きく増加しているのは、「19 条 1 項」による労働機会である。
- ③「第 2 選択肢」は、全ての年度で最も大きな数となっているだけでなく、増加の割合は、「第 1 選択肢」をはるかに凌駕している。

第 3 表 就労扶助 (社会扶助法19条及び20条) にもとづく労働機会：ドイツ都市会議1993年・1996年

労働機会	1993年 (178都市)			1996年 (186都市)			1993年からの 変化率(%)	労働機会平均 の変化
	総数	構成比(%)	都市毎平均	総数	構成比(%)	都市毎平均		
第 19 条 1 項	1,900	8	10.7	13,090	24	70.4	559	6.58
第19条2項1文第1選択肢	11,610	49	65.2	18,550	34	99.7	53	1.53
第19条2項1文第2選択肢	8,290	35	46.6	20,190	37	108.5	133	2.33
第 20 条	1,660	7	9.3	2,730	5	14.7	57	1.58
計	23,690	100	133.1	54,560	100	293.3	120	2.20

Quelle: Deutscher Städtetag 1994/1997

出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.9 をもとに作成。

第 4 表 就労扶助 (社会扶助法19条及び20条) にもとづく労働機会：33都市1993年から1997年

労働機会	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	構成比 (% 1997年)	変化率(95年 から97年へ)
第 19 条 1 項	81	184	334	716	1,009	14.7	3.02
第19条2項1文第1選択肢	339	656	1,000	1,530	1,758	25.6	1.76
第19条2項1文第2選択肢	591	657	1,263	2,139	3,158	46.0	2.50
第 20 条	12	26	336	853	936	13.6	2.79
計	1,023	1,523	2,933	5,238	6,861	100.0	2.34

Quelle: ISG-Befragung 1998

出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.9 をもとに作成。

<sup>5</sup> {1993年「連邦統合プログラム実施法 (FKPG)」に伴う社会扶助法改正により、自治体は「19条1項」の実施を義務付けられた。}



バイエルン州郡会議は1993年以降毎年バイエルン州における就労扶助の実施状況を調査している。それによると、バイエルン州内の平野(農村)地域では「第2選択肢」が重きを占めていることがわかる(第5表)。州全体における展開を示すデータとしては、ベルリンとラインランド・プファルツの調査があるが、それは「第1選択肢」の動向を示すにとどまっている(第6表、第7表)。

第5表 バイエルン州における就労扶助労働機会数(50自治体)

	労働機会数	構成比	平均数
第19条1項	426	9.8	8.5
第19条2項1文第1選択肢	810	18.6	16.2
第19条2項1文第2選択肢	2,428	55.7	48.6
第20条	695	15.9	13.9
計	4,359	100.0	87.2

Quelle: Bayerischer Landkreistag 1997, ISG-Berechnungen  
出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.10

第6表 ベルリン州における「就労扶助」の展開

	従事した人数 (年間)	労働契約数 (12月現在)	州プログラムに よる労働契約数
1993年	3,498	2,100	0
1994年	3,563	2,051	0
1995年	3,922	2,365	0
1996年	3,809	1,837	0
1997年	3,451	2,049	192

Quelle: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, Berlin 1997  
出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.10をもとに作成。

第7表 ラインランド・プファルツ州における「就労扶助」の展開

	都 市		郡		州	
	絶対数	前年比	絶対数	前年比	絶対数	前年比
1992年	335	—	130	—	465	—
1993年	411	1.23	246	1.89	657	1.41
1994年	497	1.21	583	2.37	1,080	1.64
1995年	567	1.14	684	1.17	1,251	1.16

Quelle: Rheinland-Pfalz, Arbeit statt Sozialhilfe 1995  
出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.10をもとに作成。

## (2) 新たな施策の実施状況

### <雇用主への補助金 (「18 条 4 項」)>

1996 年の社会扶助法改正によって「18 条 4 項」の就労扶助が導入された。これは生活扶助受給者を一般労働市場へ組み入れるため、事業主に補助金を与えるというものである。1996 年 8 月 1 日から施行されたばかりで、どのような実践が行われているかデータは少ない。ドイツ都市会議によれば、1996 年 9 月から 12 月末までの 6 カ月間に、186 都市中 74 都市で 2,900 件の補助金支給があった。ただし、補助金の給付継続期間や給付額については、都市会議も把握していない。

1998 年の社会研究所 (ISG) 調査によれば、35 都市のうち 18 都市で、272 件の補助金給付が認められた。個々の給付金額は、500~1,000 DM (ドイツ・マルク) の層と 1,000~2,500 DM の層とが半々で、平均では 1,040 DM である。給付期間は通常 1 年間となっている。

### <通減的生活扶助支給 (「18 条 5 項」)>

1996 年の社会扶助法改正によって「18 条 5 項」の就労扶助が導入された。一般労働市場で就労した社会扶助受給者に対し、生活扶助費を減額して給付するものである。

現時点までにはこの手段はほとんど実施されていない。ドイツ都市会議の調査によれば、1996 年 9 月から 12 月の間に 10 都市で 19 件の給付がなされたとのことであるが、給付額の高さについては把握できていない。

社会研究所 (ISG) の 1998 年調査によれば、35 都市における「18 条 5 項」の就労扶助の実施は 2 件のみであり、給付金額や給付期間は明らかでない。

連邦政府は 1996 年の法改正で就労扶助の新たな発展可能性を拡大したのだが、それが自治体にまだ活用されていないというのが現状である。

## (3) 就労可能受給者に対する労働機会の比率

就労可能な生活扶助受給者中どれだけの人に対して、就労扶助による労働機会が提供されているのだろうか。連邦政府は、包括的データを持っておらず十分な回答をすることはできない。ドイツ都市会議の調査では、各都市ごとの就労可能な生活扶助受給者数が不明なため、この比率を計算する事ができない。

そこで連邦政府は 15 の大都市の社会扶助データをもとにベンチマーク調査を行なった。その結果によれば、1996 年末時点で、1 都市平均 887 人の生活扶助受給者が就労扶助によって就労していた。稼働年齢にある生活扶助受給者の総数は、1 都市平均 25,000 人であるから、比率にして 4%ということになる。ただし、先に示した社会扶助法第 18 条 3 項の基準(年齢、健康、障害、育児その他の要因による就労不能)をもとにすると、就労可能な受給者は、稼働年齢にある受給者のうち、61%であり、1 都市平均で 15,000 人と推定される。この就労可能な受給者を対象とするなら、労働機会提供比率は約 6%ということになる。

バイエルン州 71 郡中 68 郡における稼働年齢にある社会扶助受給者は 41,704 人である(バイエルン州全郡では 44,000 人)。社会扶助法第 18 条 3 項の基準にもとづく就労可能な扶助受給者は、1994 年で約 36,000 人(第 2 表参照)であった。バイエルン州郡会議の 1996 年調査では、そのうちの 5,035 人が就労扶助に従事していた。労働機会提供比率は約 14%である。

(4) 継続期間

ドイツ都市会議の調査によれば、就労扶助の継続期間は1年間というのが最多である(第8表)。1993年には全体の31%が1年を超えていたが、96年には24%まで比重を落としている。継続期間6カ月未満の就労扶助が増加している。その要因は、「第2選択肢」の就労扶助の増加にある。その背景には前述のごとく「第2選択肢」での3～6カ月間の就労が、社会保険加入義務の生じる「第1選択肢」への就労に至る「試用期間」と位置付けられているという事情もある。

社会研究所(ISG)の1998年調査は、継続期間について33自治体からの回答を集計している。それによれば、継続期間は就労扶助の各構成要素によって大きく異なっている(第9表)。社会保険加入義務のある就労を促進する手段(「第1選択肢」)は、ほとんどが1年を超えて継続している。逆に継続期間が短いのは、「第2選択肢」である。3分の1の都市がその継続期間を6カ月未満としている。「第20条」については、継続期間は一定ではない。というのは、この手段は対象者の個人的ニーズに応じて実施されるためである。

第8表 就労扶助の継続期間

期 間	1993年	1996年
6 カ月 以下	20%	32%
7 カ月以上12カ月未満	3%	5%
12 カ 月	47%	39%
13カ月以上24カ月未満	9%	10%
24 カ 月	13%	8%
24カ月を超える	9%	6%
平 均	14.3カ月	12カ月

Quelle: Deutscher Städtetag 1997

出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.11

第9表 就労扶助の継続期間(33自治体)

期 間	第19条1項	第19条2項		第20条
		第1選択肢	第1選択肢	
6 カ月 以下	15%	0%	33%	10%
7 カ月以上12カ月未満	3%	6%	49%	32%
12 カ 月	74%	89%	13%	50%
12カ月を超える	9%	5%	5%	8%
平 均	11.6カ月	12.4カ月	8.1カ月	11.1カ月

Quelle: ISG-Befragung 1998

出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.12

(5) 職業教育訓練対策との連携

教育訓練対策は社会扶助加入義務のある「第 1 選択肢」の就労扶助と組み合わせられるのが通常である。就労扶助の政策効果が論じられる際には、かならず職業教育訓練対策の必要性が強調されるのである。職業訓練対策への参加者のほとんどは、それまで職業訓練を全く受けていないか、もはや労働市場にとって時代遅れとなった職業訓練を受けた人達である。職業訓練で資格を高めることなしには、企業が求める効率性・生産性の高さに達する事はできない。

社会研究所 (ISG) の 98 年調査によれば、調査対象 35 自治体のうち 16 の自治体が、就労扶助対象者に職業訓練対策とソーシャルワークを併せて実施している (第 10 表)。最も高い比率で職業訓練対策に参加しているのは「第 19 条 1 項」に従事している人であり、その約 3 分の 2 が職業訓練も受けている。「第 1 選択肢」及び「第 20 条」にもとづく人達の約半数が、また「第 18 条 4 項」の事業主補助金による人のうちでは 44% が、職業訓練対策と結びついている。それとは逆に、「第 2 選択肢」による就労扶助は、教育訓練対策との関連性がない (1%のみ)。

ブランデンブルグ州における 1996 年の調査では、「第 1 選択肢」対象者 635 人のうち 85% が就労に伴って高い職業資格を獲得した。そのうち 3 分の 2 が職場で職業訓練 (OJT) を受けており、また半数は職場外の座学を受講したのである。

ハンブルグでは、西ハンブルグ雇用会社に就労する 893 人のうち 88% が職業資格向上対策に参加しており、参加者の 26% は複数のコースに参加していた。

シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州やラインランド・プファルツ州では、就労扶助の対象者のほとんどが、職業教育訓練対策と結びついている。

職業教育訓練の内容は、職場での OJT による技能訓練はもとより、生活に必要な知識 (数学、正字法、外国人のためのドイツ語)、履歴書の書き方、応募・面接の仕方、法律など市民生活に必要な知識、義務教育の復習など多様である。

第10表 職業教育訓練及びソーシャルワークとの連携

	件数	教育訓練		ソーシャルワーク	
		対象者	比率	対象者	比率
第 18 条 4 項	183	81	44%	110	60%
第 18 条 5 項	1	0	0%	0	0%
第 19 条 1 項	510	345	68%	435	85%
第19条 2 項 1 文第 1 選択肢	1,684	842	50%	1,009	60%
第19条 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%

Quelle: ISG-Befragung 1998

出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.13

#### (6) ソーシャルワークの密度

就労扶助とソーシャルワークの連携は、就労扶助と職業訓練との結びつき以上に強い(第10表)。生活扶助受給者を動機付け、長期的に安定させる上で、ソーシャルワークが大きな意義を持つことは専門研究分野の共通認識となっている。デュッセルドルフにおける就労扶助の精神的効果に関する調査によれば、就労扶助は従事者の「精神バランス」にプラスの影響を与えている。

社会研究所(ISG)98年調査では、ソーシャルワークについての質問に対し、16の自治体が回答を寄せている。それによると、「第20条」従事者の全員が、また「19条1項」従事者のほとんどが、ソーシャルワークを受けている。「第1選択肢」の場合には従事者の60%と高いが、「第2選択肢」ではソーシャルワークを受けているのはわずか36%のみである。

ソーシャルワークの実態は、ブランデンブルグ州の「社会扶助の代わりに労働を」プロジェクトを例にとれば、就労扶助従事者12人で1グループを形成し、それに1人のプロジェクト指導員、1人の専門職業指導員、1人のソーシャルワーカーが配置されている。ソーシャルワークの内容は、動機付け、多様な危機的状況を克服するためのアドバイス、さらには託児先を捜す援助などの生活に関わる問題での具体的援助である。

### 第4章 就労先と就労内容

#### (1) 就労扶助の実施主体

生活扶助受給者に働く場を実際に提供するものが、就労扶助の実施主体(Träger der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit)である。第11表に示したように、就労扶助の実施主体としては、自治体、福祉団体<sup>6</sup>、福祉団体に属さない自立団体がある。ドイツ都市会議の調査をもとに1993年から1996年への傾向を見ると、自治体と福祉団体が占める比重が低下し、雇用会社と自立団体の役割が増大している。

ラインランド・プファルツ州における就労扶助実施主体の構成比は、ドイツ都市会議の調査結果とほぼ一致する。1993年時点で、就労先の41%は自治体自身によって提供されており、さらに6.5%はその他の公的機関によっている。民間企業の比重は3.2%だけで、就労先の4分の1は福祉団体及び自立団体によって提供されている。

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では、就労扶助の就労先を提供する主要な役割が自治体から雇用会社へ移行する傾向を見る事ができる。

ブランデンブルク州では、就労扶助の担い手の構造が全く異なっている。そこでは自治体(8%)、福祉団体(4%)、民間企業(2%)が果たす役割は小さく、その代わり事業所雇用会社や、教育訓練実施主体、自立団体が大きな役割を果たしている。これは旧東独地域において、まだ福祉団体や民間企業が根付いていないという特殊な条件を反映している。また、旧東ドイツ地域諸州が実施している「社会扶助の代わりに労働を」プロジェクトの影響でもある。

社会研究所(ISG)の1998年調査でも、24の都市における就労扶助実施主体の構成は、ドイツ都市会議の調査結果と同じ傾向を示している。

<sup>6</sup> {ディアコニー奉仕団、カリタス連合、労働者福祉団、パリエーティッシュ福祉団、ドイツ赤十字社、ユダヤ中央福祉センターの6大福祉団体及びその傘下諸組織}

第11表 ドイツ都市会議加盟都市における就労扶助の実施主体

実施主体	1993年 (174都市)		1996年 (186都市)	
	雇用機会数*	比率	雇用機会数*	比率
自治体	10,190	43%	17,460	32%
地域雇用会社	1,900	8%	6,000	11%
企業雇用会社	1,180	5%	3,820	7%
福祉団体	5,920	25%	12,550	23%
その他自由団体	4,500	19%	14,730	27%
雇用機会の総数	23,690	100%	54,560	100%

\* 概数である。

Quelle : Deutscher Städtetag 1994/1997

出所 : Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.16

(2) 就労扶助による就労の内容

ドイツ都市会議の調査結果によれば、就労扶助にもとづいて就労している人の就労内容で多いのは、公園等での緑地作業 (Grünflächen) と社会福祉 (Soziales) の分野である。就労内容を各分野ごとにまとめたのが第 12 表である。社会研究所 (ISG) の調査に回答した諸都市においても、これと類似した内容となっている。

第12表 就労扶助による就労内容

	総数	構成比
就労先総数	54,560	100%
緑地 (Grünflächen)	9,820	18%
社会福祉 (Soziales)	8,180	15%
手工業 (Handwerk)	7,090	13%
家政 (Hauswirtschaft)	5,460	10%
建設 (Bauwesen)	4,910	9%
行政 (Verwaltung)	4,360	8%
環境 (Umwelt)	2,730	5%
文化 (Kultur)	2,180	4%
スポーツ (Sport)	1,090	2%
他 (Sonstiges)	8,180	15%

Quelle : Deutscher Städtetag 1997

出所 : Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.17

## 第5章 就労扶助従事者の実数と特性

### (1) 従事者数

ドイツ都市会議の調査によれば、1993年には3.1万人が就労扶助によって就労していた(第13表)。1都市当たり平均174人が就労していたという事になる。1996年には186都市で7.3万人の生活扶助受給者が、就労扶助によって雇用されていた。これは1都市当たり平均394人となり、93年の2.3倍になっている。対象となった都市の住民数を全国人口に置きなおして推計すると、1996年には連邦全体で20万人が連邦扶助法19条及び20条の就労扶助の枠内で就労していたことになる。

### (2) 各類型ごとの展開

就労扶助の各バリエーションごとの従事者数と、全体の構成比を示したのが第13表である。構成比は先に示した就労先数の構成比(第3表)とほとんど同じ傾向を示している。特異なのは、「第2選択肢」の継続期間が短いために、就労者の数が多くなっている事である。1993年からの変化で最も目立つのは、「19条1項」の賃金補助金措置により就労する人の急増である。全体平均よりも高い伸びを示しているのは「第2選択肢」であり、他方、「第1選択肢」の従事者の伸びが最も少ない。

社会研究所(ISG)が1998年にまとめた調査結果と、ドイツ都市会議が1997年にまとめた調査結果を比べると、対象の住民数の違いにもかかわらず(都市会議の対象都市は人口45万から50万人)、従事者の構成比では大きな違いは見られない。近年「19条1項」「第2選択肢」「20条」による従事者が増加しており、明らかに同じ傾向が生じている。

就労扶助の各バリエーションそれぞれへの就労者数の推移を都市ごとにまとめたデータはない。しかし、15都市のベンチマーク比較によって、それぞれの都市に住む就労可能な扶助受給者のうち、どれだけの人が就労扶助に従事しているかの推移を示すことはできる(第15表)。15都市の中で、最も就労扶助への従事者比率が高いのは、ライプチヒ市である。

第13表 就労扶助従事者数(第19条・20条)

	1993年(178都市)			1996年(186都市)			変化率 (93年=100)
	総数	構成比率	都市平均	総数	構成比率	都市平均	
第19条1項	3,410	11%	19.2	16,860	23%	90.6	471.9
第19条2項1文第1選択肢	13,350	43%	75.0	21,990	30%	118.2	157.6
第19条2項1文第2選択肢	12,110	39%	68.0	30,790	42%	165.5	243.4
第20条	2,170	7%	12.2	3,670	5%	19.7	161.5
計	31,040	100%	174.4	73,310	100%	394.1	226.0

Quelle: Deutscher Städtetag 1993/1997

出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.18をもとに作成。

第14表 就労扶助従事者数 (第19条・20条)

	都市ごとの平均数					構成比 (1997年)	変化率 (95年=100)
	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年		
第 19 条 1 項	1.1	6.0	14.7	26.3	37.4	16.9%	254.4
第19条2項1文第1選択肢	9.8	26.2	43.5	64.4	67.2	30.5%	154.5
第19条2項1文第2選択肢	18.9	23.2	51.9	63.9	106.6	48.3%	205.4
第 20 条	0.5	0.7	1.6	6.1	9.4	4.3%	587.5
計	30.3	56.1	111.7	160.7	220.6	100.0%	197.5

Quelle : ISG-Befragung 1998

出所 : Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.18 をもとに作成

第15表 稼働年齢にある社会扶助受給者中で  
就労扶助に従事している人の比率

都 市	1995年	1996年
ライプチッヒ	18.2%	16.2%
シュトゥットガルト	4.3%	5.7%
ハンブルグ	3.5%	5.4%
フランクフルト	3.9%	5.3%
ミュンヘン	回答なし	4.2%
エッセン	2.3%	3.8%
ケルン	回答なし	2.7%
ロストック	3.0%	2.5%
ハノーヴァー	2.0%	2.5%
デュイスブルグ	回答なし	2.2%
ドルトムント	回答なし	2.1%
ブレーメン	3.6%	1.9%
デュッセルドルフ	1.3%	1.4%
ベルリン	1.9%	1.2%
ドレスデン	回答なし	回答なし

Quelle : BAGS Hamburg 1997

出所 : Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.18

(3) 年齢・性・学歴別構成

就労扶助に従事できるのは、扶助受給者の中では特定のグループである。それは、以下の6項目に属する人達である。

- ①青少年、若年成人
- ②女性、とりわけ単親で子供を養育中の女性



- ③学校教育及び職業訓練において何らかの問題を抱えている扶助受給者
- ④長期失業者
- ⑤失業保険・失業扶助(社会法典Ⅲ)への請求権を持たない扶助受給者
- ⑥庇護申請者(Spataussiedler)

就労扶助によって就労している人達の社会的特性を、連邦全体に渡って示すデータは存在しない。それゆえ州の統計をもとにするが、州ごとで分類など統計の取り方が異なっているのにあらかじめ留意しなければならない。就労扶助参加者は次のような特性を示している。

性別では、プレーメン、ブランデンブルグ、ベルリンの各州では男女間に大きな差はない。それ以外の州や都市では、就労扶助に従事している人の3分の2が男性であり、女性の比重が低い。

年齢構成をみると、18歳から24歳の「若年成人」に重点が置かれているのは、ブランデンブルグ州と社会研究所(ISG)の調査対象となった都市だけである。全体としては40歳以上の従事者の比率が高い。

職業資格の面では、就労扶助参加者の多くが職業訓練を終えた人である。その傾向は旧東ドイツ地域において顕著である。それに対し、ハンブルグは意識的に職業訓練を終えていない人を対象としている。

それまでの失業状態をみると、就労扶助に参加している人の中には長期失業者が非常に多い。

第16表 就労扶助従事者の特性

	プレーメン	ブランデンブルグ	ハンブルグ <sup>1)</sup>	ラインランド・プファルツ	ベルリン	ISG 調査 (21自治体)
対象期間	1990年	1995年	1996年	1996年	1997年	1997年
従事者数(人)	281	328	893	1,251	2,049	2,336
性						
女性	53%	52%	32%	34%	49%	37%
男性	47%	48%	68%	66%	51%	63%
年齢 <sup>2)</sup>						
18～24歳	31%	22%	30%	11%	9%	16%
25～29歳		51%			55%	33%
30～39歳	42%		38%	89%		33%
40～54歳	27%	27%	32%		36%	18%
国籍						
ドイツ国籍	—	—	49%	—	—	68%
外国籍	—	—	51%	—	—	32%
職業資格						
あり	57%	75%	25%	—	—	78%
なし	43%	25%	75%	—	—	22%
失業期間						
1年未満	—	23%	12%	—	—	42%
1年以上	—	77%	88%	—	—	58%
児童を単親で養育中	19%	24%	—	23%	—	7%

<sup>1)</sup> ハンブルグにおける従事者は、西ハンブルグ雇用会社での就労のみ。

<sup>2)</sup> 分類の仕方は各調査によって異なる。

Quelle: einzelne Landesberichte; ISG-Befragung 1998

出所: Deutscher Bundestag Drucksache 13/10759 S.19