

翻 訳

ヴァルター・ハネッシュ、クリスチーネ・ステルツァー-オルトホーファー、
ナディーネ・バルツター

「最低所得保障制度における活性化政策」(上)

布 川 日 佐 史

解題：

ここに翻訳する論文は、ドイツにおける貧困研究の第一人者であるW.ハネッシュ教授(ダルムシュタット福祉大学)が中心となり、ヨーロッパ7カ国における要扶助状態にある失業者への「活性化政策」を比較分析したものであり、EUの助成に基づく研究成果である。

EUが掲げる「活性化する福祉国家」(The activating welfare state)の最重要ポイントに焦点を絞り、そこから、対象7カ国それぞれの特徴を簡潔にまとめており、かつ、EU内での一定の共通した方向性も明らかにしている。

原典：

Walter Hanesch, Christine Stelzer-Orthofer, Nadine Balzter, 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 2001.P.122-151.

著者：

Walter Hanesch and Nadine Balzter, Fachhochschule Darmstadt, Germany;
Christine Stelzer-Orthofer, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Johannes Kelper Universität, Austria.

目次：

序 章 積極的福祉国家と最低所得保障制度における活性化政策

第1章 活性化の政策概念

第1節 北欧諸国

(1) フィンランド

(2) スウェーデン

(3) デンマーク	
第 2 節 保守的諸国	
(1) ドイツ	
(2) オーストリア	以上本号
第 3 節 南欧諸国	
(1) イタリア	
(2) スペイン	
第 2 章 活性化の法的枠組み	
第 3 章 活性化政策の効果	
終 章 最低所得保障制度における活性化の展望	

序章 積極的福祉国家と最低所得保障制度における活性化政策

分析対象とするEU加盟国では、90年代に失業が公的扶助受給者 (social assistance recipients) 急増の主要な原因となった。それによって受給者の人数とその構成が変わったのはもちろんのこと、福祉国家の社会保障システムにおける最後のセーフティネットの役割、目的、課題が新たに問題とされるに至った。従来、公的扶助 (social assistance) は伝統的に小さな役割だけを果たしてきたが、受給者の数と構造の変化によって、福祉レジームの再定義が必要となったのである。各国それぞれで、公的扶助の役割と重要性が議論の焦点となった。

失業中の公的扶助受給者が増大し、福祉支出も増大したため、福祉給付受給者になる原因や、受給状態にとどまる原因が論争的になった。労働市場の要因から公的扶助へ依存する人が増大したのだが、この事態がちょうど財政が悪化し、福祉国家に関する既存の政治的コンセンサスが浸食されている時期に生じたのであった。こうした中で、個人責任と、市場システムの潜在能力 (Capabilities) についての政治的コンセンサスが一般に広がった。同時に、公的扶助受給者、とりわけ長期継続受給者は、雇用される能力 (employability) を失い、「福祉依存症」に陥っているのではないかという懸念も高まった。

最後のセーフティネットは、人間としての尊厳を持って生きるのに必要な資源を保証するだけでなく、受給者が経済・社会生活へ再び統合するのを援助しなければならない。この2重の任務を、EUは近年強調している。リスボンとフェイラでの欧州理事会以降、EUは、ヨーロッパの社会モデルを近代化する重点の1つとして、貧困および社会的排除との戦いにおけるイニシアチブを強めてきた。EUによれば、社会結合 (cohesion) の促進こそが、競争力を高め、ダイナミックな知識に

裏打ちされた経済を生み出す、EUグローバル戦略の要なのである。雇用 (employment) こそ、社会的排除に対する最良の安全装置とみなされ、社会保障システムの近代化は、雇用へのアクセスをいかに改善するかという点に集中することになった。公的扶助や最低所得保障 (ミニマム・インカム) は、安定した質的な雇用への統合を促進するものとして、再構成されねばならないのである。

90年代に、「活性化する福祉国家」(“activating welfare state”) 概念が、EU加盟各国の社会政策で重要な役割を演じた。欧州委員会およびOECDの影響を受け、社会保障システムの「受動的」(“passive”) 手段から、「積極的」(“active”) 手段へのシフトが一般的になった。失業者への社会保障分野こそ、活性化政策を実践する場となったのである。ただし活性化 (activation) という言葉について、現在までのところEU加盟各国の間に共通した定義はない。したがって、ここでは、広い意味での「活性化」概念を使用する。労働市場へ失業中の公的扶助受給者を統合し、経済と社会統合を目指すための総合的な政策/手段/道具としてそれを理解する。活性化として、労働市場への統合に焦点を当てる国もあるが、他の国では活性化の概念はより広い意味で、経済的社会的参入 (insertion) 政策を含む統合 (integration) 政策として使われてもいる。

一般に、活性化政策は次のものを含みうる。

- サービス提供者(活性化プログラムを提供する義務)、そして (もしくは) 援助受給者 (プログラムへ参加する権利、就労・職業訓練を受け入れる義務) に関する法的規制
- 雇用主と受給者に対する金銭的インセンティブ (雇入れ補助金、仕事に就いた場合の給付割り増し、あるいは給付削減)
- 就労統合サービス (カウンセリング、ジョブプレースメント、オリエンテーション、教育、職業訓練、公的雇用、補助金付の仕事など)
- 社会統合サービス (社会的に有用な仕事や、NGOなどの自発的な仕事への参加、および特定のニーズに応じたカウンセリング、など)。

すでに多くの論者が指摘しているように (例えばHvinden 2000)、原則として、各政府は活性化政策に関する2つのオプションを持っている。

- (1) 「タフな」オプションは、給付の水準と給付期間を削減し、あるいは受給請求権を制限し、それによって金銭的圧力および(または)法的義務づけを強化するものである。これは、インセンティブ抑制要因や貧困・失業の良に対応するものとして、議論の中心になっている。このオプションは公的予算の支出削減圧力が高まり、公的扶助への支出を削減しなければならない状況の中で、頻繁に使われることになる。
- (2) 「ソフトな」オプションは、失業中の福祉受給者が仕事を見つけるのを支援するため、活性

化プログラム、金銭的インセンティブ、および質の高い活性化サービスに個人がアクセスできる権利を導入することに焦点をあてている。このオプションは、失業中の人が労働市場へ、あるいは雇用へと移行する際の条件を改善することを重視している。

両方のオプション（またそれらの組み合わせ）が、活性化政策とか「福祉から仕事へ」（“from welfare to work”）と呼ばれてきたので、公的扶助における活性化政策を分析するには、これら両方を含まなければならない。本稿は、公的扶助における活性化政策について、次の点に着目して、比較分析を行う。

公的扶助に関する論争や90年代の公的扶助のリストラクチャリングにおいて、活性化はどんな役割を果たしたのか？活性化政策の主要な目的はどこにあり、また何がその推進力なのか？EUメンバー各国の間で、活性化政策／プログラムあるいはプロフィールをタイプ分けすることができるか？活性化プログラムは実際に期待された結果を生み出したのか？公的扶助における将来の活性化の役割とコンセプトは何であり、どうあるべきか？

以下では、まず、7つの対象国それぞれの基底にある社会・政治哲学と、活性化のコンセプトを概観する。次に、活性化政策が与えたインパクトと具体的成果を分析し、活性化政策の法的枠組みを比較する。最後に、活性化の将来展望およびヨーロッパの福祉国家モデルにおける活性化の役割を簡単に述べる。

公的扶助受給者の数と構成、公的扶助が果たしている所得保障機能についての研究は、量的データに依存することができるが、活性化に関する研究は、活性化政策の概念、諸制度および手続きを分析しなければならない。必要な情報を全国統計や全国調査から得ることはできない。最大の問題は、所得維持スキームが全国レベルで規整され、高度に標準化されているのに比べ、活性化政策は地方分権化され、異種混合なことである。公的扶助を活性化する全国レベルの立法を有する国でさえ、活性化政策の多くの側面は地方自治体の裁量（discretion）に依存しているのである。

公的扶助研究は専門家が作成した共通のアンケート調査に基づく全国報告書を利用できるというメリットを持っている。

第1章 活性化の政策概念

90年代に、公的扶助を再構成する過程で、活性化に関してどんなことが議論されたのだろうか？何が活性化政策の主要目的であり、何が推進力となっているのだろうか？

サンプルとしたヨーロッパの福祉国家はそれぞれ伝統が異なっている。それゆえ、対象を、北欧

諸国、保守的諸国 (Conservative)、南欧諸国の3つの福祉国家グループにわけ、各国それぞれの活性化政策の出発点を述べることにする。ただし、グループごとに説明するだけでなく、これら3つの福祉国家グループの間に収斂の傾向があるのか、それとも活性化政策はそれぞれの福祉の伝統にしたがって異なっているのかを明らかにすることに努める。

第1節 北欧諸国

Esping-Andersen (1990) によれば、フィンランド、スウェーデンおよびデンマークの3つの北欧諸国は社会民主主義福祉レジームと特徴づけられ、就労重視方針 (work-line) 指向の伝統を持っている。一方で、社会的保障 (social protection) へのアクセスは、市民権概念に基づいてきたし、現在もそうである。他方、スカンジナビアの伝統によれば、あらゆる成人は労働市場に参加しなければならず、活性化と労働市場への統合政策が、援助を提供するうえで常に主要な役割を果たしてきた。伝統的に公的扶助は北欧諸国の社会保障システムの中でマージナルな役割しか果たしてこなかったのだが、近年これらの国の公的扶助制度において、活性化の重要性が増してきた。

社会権に基づいた活性化政策は、より「ワークフェア」的なアプローチへと変化してきた。失業者が労働市場で仕事につけるようにしたり、積極的に仕事をさがすことを義務づけたりするようになり、また、福祉受給の要件として働くことをより厳格に求めるようになってきた。とりわけ公的扶助における活性化政策はこうした傾向にある。同時に、公的扶助に基づく活性化対策は、より個人化の度合いを強めた (デンマークにおいては、個々の統合計画を設計することが義務づけられた)。

(1) フィンランド

フィンランドでは、失業者の活性化は、伝統的に公的雇用サービス機関¹ (public employment service) の管轄領域に属してきた。積極的労働市場政策が現在の政策体系になったのは、80年代の終わりである。それは、職業訓練、および補助金付きの仕事の提供を柱にしており、資格を改善し、資格の改善された人を補助金付きの仕事に就け、雇用保障をするということである。ほとんどの失業者は失業手当システム (unemployment benefit system) によってカバーされており、同時に、公的雇用政策として提供される積極的労働市場対策への権利を与えられている。しかし若年失業者や長期失業者の労働市場における立場が悪化するにつれ、それらの多くの人は「ミーンズテスト」付きの労働市場対策や、(給付額が足りないために) 公的扶助での補足給付を必要とするようになった。これらの失業者は、失業対策のための公的雇用サービス機関と、自治体の社会福祉部局との両方から、金銭やサービスを受給しているのである。

1 訳者注：日本の公共職業安定所に相当する。

フィンランドでは、公的扶助が国の制度として、また主体的権利として、80年台半ばに導入された。それは最後のセーフティネットとして、所得最低限（ミニマム・インカム）を保証するだけでなく、自立した生活を促進することを目標としている。公的扶助は一時的な収入源でなければならず、受給者はまず第1に、有給の（gainful）雇用に応募しなければならなかった。「就労アプローチ」に基づき、就労によって経済的に自立する可能性がすべて使い尽くされるまで、誰も長期の公的支援を受けることはない。

公的雇用サービス機関に失業登録する明示的義務は、公的扶助法（Social Assistance Act）に規定されていないが、最後のネットたる公的扶助の原理から、当前のこととして実践されている。90年代中頃、失業が減少し始めた時に、就労インセンティブや活性化政策がフィンランドの社会福祉のテーマとして次第に議論されるようになった。活性化とは、公的扶助においては、就労や職業訓練の拒否に対する制裁の強化と、公的扶助受給者に自治体が活性化プログラムを準備することを意味した。しかしながら、地方自治体が活性化プログラムを提供する法的な義務はまだなかった。

活性化政策の導入の背景となった推進力は、失業の増大と長期化、社会移転給付の増加、社会保障システムが潜在的インセンティブを削減する効果を持つのではとの懸念であった。フィンランドにおける政策転換を明らかにしたのは、1995年リッポネン政権の政策プログラムであった。社会政策の主要原理は「働くことが割に合うようにする」（“make work pay”）となった。そこから、社会保障のコスト調整が、また社会保障による就労インセンティブ抑制要因の除去と、積極的政策の促進による労働市場への統合促進が、活性化の目的となった。政策転換は90年代の終わりに、失業手当の改革、失業サービスシステムの改革、および公的扶助システム改革において明確に示された。この改革の過程において、失業者の権利と義務が再定義された。また、従来からの北歐的就労アプローチは、公的扶助制度において就労忌避者への制裁が導入されたことにより、いっそう明確なものとなった。

1996年と1997年に、25歳以下の若年者への労働市場参入支援対策が、活性化対策に参加するという条件つきで導入された。同時に、就労や職業訓練を忌避した場合に公的扶助を削減するというオプションが、公的扶助に初めて取り入れられた。1998年に公的扶助法は更に改正されたが（Social Assistance Act）、その目的は、受給者の増加に歯止めをかけること、公的扶助への財政支出を縮小すること、および受給者の労働市場への統合を促進することであった。

この改革によって、就労もしくは職業訓練を繰り返し忌避した場合に、公的扶助の基礎額を（2カ月間）40%削減するという制裁が導入された。こうした公的扶助給付額削減の場合には、個々人それぞれに自立生活促進計画が立てられなければならない、それは公的雇用サービス機関と協力して作られることになっている。同時に、公的雇用サービス機関の任務として、求職活動を活発にさせるために求職活動計画を立てること、失業者と個別インタビューを行うことが新たに規定された。

90年代の終わりに、新しい活性化法案が導入された。新たな対策は、公的雇用サービス機関からの金銭給付を受給している人と福祉機関からの金銭給付を受給している人の両方を対象とし、両者を労働市場へ統合させ、社会統合を促進することを目標としている。これによって、地方自治体は始めて、活性化手段を提供する責任を負わされたのである。これらの新しい対策や他の法改正を含んでいるのが、リハビリテーション就労法 (The Act on Rehabilitative Work) であり、2000年12月に議会で採択され、2001年12月に施行された。この改革は、労働機関と地方自治体とが、活性化対策を統合して実施するのを促進することを目的としている。州雇用サービス機関と自治体とに、新たな任務が課せられたのと同時に、失業中の公的扶助受給者にも新たな義務が課せられた。もし、公的雇用サービス機関の諸対策が効果をあげず失業が継続する場合には、公的雇用サービス機関と福祉当局はクライアントと共同して活性化計画を準備しなければならない。活性化計画は公的雇用サービス機関の諸措置をもとにするが、リハビリテーション就労をも含んでいる。そして、それは地方自治体が組織するのである。リハビリテーション就労は、25歳以下の失業中の公的扶助受給者には義務づけられており、25歳以上の人には任意とされた。

(2) スウェーデン

スウェーデンは、1940年代以来、就労重視方針が実施されている。長い間、積極的労働市場政策が、すべての失業者一般に開放され、それが完全雇用の鍵と見なされてきた。積極的労働市場政策プログラムへ参加することは、伝統的に権利に基づいており、義務や強制ではなかった。しかしながら、失業中の人は、求職活動を活発におこなうことが公的には要求されたし、90年代以前にも、失業手当システム (職業安定所) および公的扶助システム (福祉事務所) の両方から提示された就労機会はどんなものであっても受け入れなければならなかった。70年代の終わりに始めてプログラムはより専門化され、職業上のハンディを負った人や若年者に対して、一般的職業訓練と専門的職業訓練の両者を組み合わせて与える特別対策が広まった。積極的労働市場政策は多くの長期目標を掲げていた。それは、労働市場の一時的危機から生じた失業に対抗し、労働市場における失業者の地位を改善し、市場に対してその資源をより効率的に使用するよう促進した。後者は、失業者が求人に活発に応募するのを促進するためのものであり、また、労働市場プログラムを失業者のニーズに適合させ、労働市場でのチャンスを拡大するためのものであった。

90年代初頭に失業が急増したことによって、新たな労働市場政策が試されることとなった。高いレベルの長期失業が、大きな不安をひきおこしたのであった。積極的政策はその適用が限定され、給付の可能性は狭まり、給付水準は削減され、給付期間も短縮された。スウェーデンの積極的労働市場政策の緊縮が顕著に示されたのは、経済的に最も恵まれない人のための安全ネットである公的扶助においてである。スウェーデン政府の高失業への対応で最も特徴的なことは、地方自治体 (市)

に独自のプログラムを発展させるよう動機づけたことであった。意志決定過程の地方分権化が進み、異なる福祉団体間の共同作業の重要性が強調された。結果として、多くの地方自治体が、労働市場プログラム、とりわけ若年失業者に対するプログラムの責任を担うこととなった。

20歳以下の若年失業者への労働市場政策の実施責任は、1995年に地方自治体へ移され、1997年には20歳から24歳までの若年失業者も対象に含むようになった。1997年に、20歳から24歳の若年者のための自治体責任を明確にした法律が施行され、特別の「開発保証」(“development guarantee”)が導入された。この法律によれば、地方自治体は、失業中の若年者に対し、失業して90日以内に職業訓練もしくは就労の機会を与えなければならない。また、地方自治体は、正当な理由なしにプログラムに参加しなかった者に対し、扶助を廃止するか削減することができる権限を付与された。しかしながら、この法律は、地方自治体に「開発保証」を提供すべき法的義務を課したわけではなく、失業者に対して活性化措置に参加する権利を与えたのでもない。

地方自治体と公的雇用サービス機関との協力を改善するために、地方自治体は、当該地域の公的雇用サービス機関—それらは伝統的に、州と社会パートナーである労使代表による三者機関であった—の評議会 (board) に参加することとなった。1996年には、地方自治体にこの評議会での過半数が与えられた。これに伴い、地方自治体が労働市場政策に対する責任を備えた特別の機構を設立することが一般的になった。2000年には、「活性保証」(“activity guarantee”)が導入された。それは公的扶助を受給している20歳以上の全ての失業者に対する、公的雇用サービス機関による新しい労働市場政策プログラムである。このプログラムの目的は、安定した永続性のある活動を与え、構造的問題に直面した人口密度の低い地域の人々や大都市内の隔離された地域の人々を活性化させる手段を発展させるためのものである。

(3) デンマーク

デンマークにおいて労働市場政策と社会政策を積極化させる方針は、70年代以降徐々に発展してきた。10年間の保守党政府に代わって1992年に政権についた社会民主党政府は、社会政策と労働市場政策を「活性化させる方針」を入念に練り上げ、1994年に実施に移した。1994年の労働市場改革は、失業保険にカバーされていて公的雇用サービス機関の責任範囲にある人と、失業保険にカバーされておらず地方自治体が責任を負う公的扶助を受給している人と、これら両者を活性化させる規定を含んだものである。それ以来、改革には毎年一定の修正が加えられ、早期の活性化原則をより明確にし、活性化措置を受ける権利を強め、同時に提供された措置に参加する義務が強まってきた。

これまで公的扶助は原則として、受給者が自分で生計を(再び)立てることができるまでの短期的な貧困防止手段とされてきた。1976年の公的扶助法は、受給者が自立するのを助けることを扶助の目的として掲げ、地方自治体の社会機関は義務として、助言と扶助を与えるべきこととしてきた。

活性化のための諸措置（例えば、職業訓練や公的に支援された就労）は、公的扶助受給者に選択可能な多様なオプションを提供した。しかし、活性化措置は次第に受給者の権利と義務とされるに至った。その第1歩となったのが1990年の若年者手当案（the Youth Allowance Scheme）に示されたいわゆる「強制的活性化」（“compulsory activation”）であり、それは給付の見返りとして活性化措置に参加することを若年公的扶助受給者に求めたのである。対象グループは徐々に拡大し、1994年からは、活性化措置に参加できない何らかの理由がある人を除き、全ての公的扶助受給者が義務づけの対象に含まれた。

1994年の労働市場改革によって、数多くの新たな特徴が持ち込まれた。第1に、権利には義務が伴わなければならないということが原則となった。第2に、諸措置の組織方法が変わった。講じられる対策措置をどのように組織するかは、地方の機関に任せられた。最後に、諸措置の領域が広がり、教育／職業訓練と職業訓練がとりわけ強調され始めた。失業手当受給者にとって、改革は長期間失業手当を受給することが可能でなくなることを意味した。1994年以降、給付に対する権利は補助金のつかない雇用によってのみ獲得（更新）できるかのようである。同時に、給付期間は最長7年間に限定され、しかも1999年までにそれを4年間へ短縮することとなった。

90年代の活性化政策を推進したのは、社会保障移転が引き起こした国家財政への圧力であった。労働市場から長期間、もしくは永遠に排除された人の数が増大したが、それが個々人と社会全体にもたらした結果が大きな問題となった。学校教育を修了しておらず、仕事にも就いていない若者が、特に心配の種だった。80年代を通じて、地方自治体の社会部局は役割を増し、公的扶助の受給者の中で特に若い人に対して、何らかの活性化手段を提供しなければならなくなった。1990年に、18・19歳の人は、5か月間の活性化対策を提供される権利と、それに参加する義務が生じた。これは1991年に18歳から20歳までへ拡張され、1992年には18歳から24歳へと対象も広がった。さらに、1990年に、地方自治体は、あらゆる年齢集団のうちでとりわけ脆弱なグループの人たちのため、公的雇用サービス機関と同じ業務を行う権利を取得した。地方自治体による公的扶助受給者の権利と義務の再定義は、1997年の積極的社会政策法に含まれていた。この法律は、地方自治体による活性化手段を細かく定めた。同法によれば、30歳以下の人は、金銭給付を受給しはじめてから遅くとも13週以内に提供された活性化策を受け入れなければならない。30歳以上の人の場合には最初の12ヵ月以内に活性化策を受けなければならない。

第2節 保守的諸国

2つの大陸国家すなわち、ドイツとオーストリアの社会保障システムは、コーポラティブ的保守的な福祉体系と特徴づけられており、多くの要素が共通しているが、公的扶助は異なる法的な枠組

みのもとで機能している。ドイツでは、全国的レベルの法律が公的扶助を規整しており、地方自治体に法的な義務および財政の責任を与えているだけでなく、「就労への支援（就労扶助）」（“help towards work”）を含むサービス給付における大きな裁量を与えている。

オーストリアの公的扶助は、今まで、完全に連邦行政区（federal districts）と地方自治体の裁量に基づいていた。こうした法的規整のため、オーストリアの公的扶助は南欧諸国と多くの共通性を有しているのだが、金銭給付およびサービス給付のコンセプトは、伝統的にドイツの「社会扶助」（Sozialhilfe）および「就労扶助」に類似している。第1の類似性は、伝統的に、福祉から就労へという概念が最後のセーフティネットにおいて重要とされてこなかった点にある。もう1つの類似性は、「就労扶助」が、統合的要素と制裁的要素の特殊な混合物である点にある。「就労扶助」は、確かに貧しい人を労働市場へ統合し、これによって貧しい人を社会的に統合することを目指したもののだが、公的扶助に基づく就労への統合は、失業保険制度による就労への統合よりも、常に対象を限定しており、かつ、対象者に対して抑圧的であった。失業保険制度による就労への統合対策は、権利に基づき、（再）統合やリハビリテーションを目的としているが、公的扶助の活性化（就労扶助）は、社会から疎外された少数グループに対して、働かず福祉で生活することは社会秩序から外れたことだということをはっきりとさせるためのものでもあった。

ドイツでは、90年代に労働市場の危機的状況が続く中で失業保険給付が削減されたため、失業状態にある福祉給付受給者が急増し、それによって公的扶助において活性化政策が急激に重要性を増した。現在でも自治体が新しい挑戦にどのように答えるか、決定は自治体に任されており、「まずは就労」という考えが自治体にとってますます魅力的になってきた。

オーストリアでは、最初の安全ネット（失業保険）が、失業者の所得保障をドイツより十分に行なっている。所得保障と活性化サービスは、公的扶助においてはまだ重要になっていない。

(1) ドイツ連邦共和国

ドイツの福祉国家モデルでは、失業した際、失業保険が最初の安全ネットの役割を果たすのであり、公的扶助給付は異常なリスクや特別のニーズに対応するバックアップ手段として意図されてきた。しかしながら、こうした責任分担は変化してきた。圧倒的多数の失業者は失業保険や失業扶助を受給しているとはいえ、ますます多くが公的扶助を補給給付として受給するようになるか、公的扶助給付だけに依存するようになってきた。2つの安全ネットの存在に対応して、2つの異なる「活性化システム」が失業中の公的扶助受給者を労働市場へ統合させる責任を負っており、両者それぞれが独自の法規と手段を有している。

公的雇用サービスは、伝統的に積極的労働市場政策に責任を負ってきたが、ますます過重な重荷を負わされていることが証明されてきており、失業者、とりわけ失業中の公的扶助受給者を再統合

する能力に欠けていることは明らかである。公的扶助の必要性が高まった結果、地方自治体は、独自に労働市場政策を開発する必要に迫られた。地方自治体は90年代の終わりから、失業問題と、労働市場を原因とする貧困に取り組むために、様々な努力をしてきた。

市および郡(Landkreis)に、失業中の社会扶助請求者を労働市場へ統合させる支援義務が課せられている。逆に、就労可能な失業中の社会扶助請求者も、生計を立てるために自ら努力する義務を負っている。これが不可能なところでは、統合援助(integration assistance)を受け入れなければならない。連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz, BSHG)によって提供される就労機会は、「報酬」バリエーションと、「追加支出」(プレミア)バリエーションに分かれている²。報酬バリエーションは、地域の「一般的慣習的賃金」での労働契約に基づく就労を創出するか、そのチャンスを提供する。追加支出バリエーションの場合、従事者は公法的労働契約関係に入る。社会扶助を継続して受給するが、就労にともなう追加的支出に対する補償額が上乘せされる。

ただし、地方自治体は、失業中の請求者を労働市場に統合させる政策を立てる上で、広範な裁量を有している。目的、手段、活用する資源、政策効果は、したがって、それぞれ地方自治体ごとに異なる。更に、地方自治体が追求する目的も多様である。ほとんどの自治体は、受給ケースと財政支出の制限、縮小に重点を置いている。統合目的が強調されるとしても、それは、経済的には自助でなければならないという規定に従っている。他方で、そうした対策が、就労と社会への長期的な統合にどの程度成功しているかは明らかではない。

90年代に、連邦社会扶助法(BSHG)の「就労扶助」の法的フレームワークは、徐々に改正された。新しい要素が導入されたが、その中には、社会扶助受給者は、提供された雇用や、公的就労対策による一時的就労を受け入れなければならないという規定が含まれた。もう1つの新たな要素は、「働く準備」を証明するために、特別的就労機会が確立されるべきということであった。ふさわしい就労や雇用機会を拒否した場合、まず社会扶助給付は25%削減されねばならなくなった。拒否を繰り返した場合、社会扶助請求権は完全に取り消されねばならない。しかし、社会サービス事務所(福祉事務所)は最低限の給付を続けねばならない。さらに、福祉事務所は、保育サービスを提供しなければならなくなった。その重点目標は、ひとり親が仕事を見つけ、仕事を維持するのを支援することであり、福祉事務所は雇用主や育児サービス提供者に補助金を支払うことができる。さらに重要なのは90年代に、地方自治体が活性化政策の実践において、新しい概念を開発し始めたという事実である。ますます多くの地方自治体が活性化のために「まずは仕事」というアプローチを選択している。

2 訳者注： 就労扶助(Hilfe zur Arbeit)については、布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房、2002年、P.79以下を参照のこと。

(2) オーストリア

オーストリアにおける80年代中頃の失業、とりわけ長期的失業の増加が、失業者を再統合するための新しい概念を必要とする本質的な要因である。オーストリアの社会保障システムでは、前職があった場合の失業給付には給付期間の「期限」がない。なぜなら、失業保険給付と救済扶助(“Notstandhilfe”、ドイツの失業扶助に匹敵する)のコンビネーションのため、最初の安全ネットから除外され公的扶助だけに依存する可能性は、ゼロに近いからである。したがって、活性化に関わる考察は、公的雇用サービス(Arbeitsmarktservice、AMS)が提供する積極的労働市場政策に影響を与えたのである。新しい手段が発達したのは、オーストリアでは労働市場政策においてであり、それらは労働市場の中で恵まれない境遇にあるグループの統合を意図したものであった。80年代の雇用活性化は、若年者と恵まれない境遇にあるグループ(例えば資格がわずかしかない人)を、第1労働市場または第2労働市場へ統合する展望を可能にすることに目標をおいたという特徴がある。90年代の初めまで、「社会的に恵まれない境遇にあるグループ」は、それらが失業保険から給付を受けることができるかどうかにかかわらず、これらのプログラムに参加する機会を持っていた。この結果、活性化は、労働市場政策の枠内で試みられた。公的扶助制度の枠内では、活性化手段が必要となることはなかった。

マストリヒト条約により90年代中頃以降予算削減が必要となり、いわゆる財政緊縮パッケージは、失業保険給付を含む社会給付の削減をもたらした。財政支出を節約するため、賃金代替給付をより一層制限する措置がとられ、それは、労働市場統合のための条件を改善するという議論によって正当化された。活性化は、給付制限と制裁の戦略に基礎づけられ始めたのである。この戦略は、失業保険への給付請求を一層困難にし、給付水準を削減し、失業者に対し自己活性化という名目で、求職活動を活発化させる圧力を高めた。

こうした転換は、当時の野党、右翼国民主義(populist)のオーストリア自由党の政策によっても可能となった。彼らはセンセーショナルな、にもかかわらず政治的には成功した「社会寄生虫」(social parasite)論を煽り立てた。公的扶助受給者は、怠惰で働く意志のない者だと中傷された。議論の結果残ったのは、オーストリアの全ての公的扶助諸法に、公的扶助は働く意思の有無に依存しなければならないと規定されたという事実である。就労を拒否した場合には、制裁が課される。給付削減の幅に関する法的規定は、50%まで(例えばウィーン)、明示なし(チロル、フォアアールベルク)、給付請求権の取消しまで(ニーダー・オーストライヒ、オーバー・オーストライヒ、ザルツブルグ、ブルゲンラント)と、多様である。

90年代を通じてパラダイム転換は連続的に進み、公的扶助の一部に、国民主義の象徴として、求職の義務づけが染込んだ。90年代の終わりには、公的扶助制度において労働市場に関連づけられた活性化の必要性が大幅に認められるようになった。ほとんど全ての州において、公的扶助受給者を

活性化させる措置が導入され、それらはAMSに伴って実施されている。確かにそれに従事している公的扶助受給者の数は非常に少ないが、少なくとも個々人のケースでは、当該の人の活性化が意図されている。もっぱら公的扶助受給者のためだけの活性化プログラムが存在するのは、2つの州（オーバー・オーストライヒ、ウィーン）だけである。