

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。

3. 雇用政策と社会扶助の交錯

1990 年代ドイツ貧困研究によれば、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 条補足性の原理に匹敵）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闇雲に追及されるわけではなく、それが現実に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段階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

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。

就労扶助を序列づけるなら、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条にもとづく就労扶助である。今だから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、次と同様である。

次が、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、社会扶助実施者が「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。自治体が行な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づけである。

その上の段階に位置付けられるのが、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、就労内容及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に1年従事すれば、失業保険（さらに失業扶助）の受給権が生じる。

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、社会扶助を逡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)との連携のもと、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) 就労扶助の位置づけと効果

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給付対象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、就労扶助に従事した人の数は、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。就労扶助に従事した人のうち約30%が、終了後に何らかの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。就労扶助に従事した人からは、「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、財政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、就労扶助従事中に失業保険を拠出していれば、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

²¹ 詳しくは、布川日佐史編著 2002. p.79 以下を参照。

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。

財政削減という流れの中で、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）への従事を義務づけ、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づけは、あくまで教育的なものとしてされており、就労を拒否したからすぐに給付を停止・廃止するということにはならない。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のである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に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

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。

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。たとえば、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なっている（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なってきた雇用創出・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。それにもとづいて、現在、ドイツ各地の30都市において、「モーツァルト（MoZArT）」プロジェクトと名づけられた、社会事務所と労働行政機関の協同を進める試行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。

²³ Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe, Vom 20. November 2000.

4. 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。「活性化させる福祉国家（“activating welfare state”）」への転換がEUの課題にもあがっている。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、貧困地域などへ職業訓練など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、従来の雇用政策に関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り、カウンセリング、オリエンテーション、教育・職業訓練を拡充し、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などでの活動の場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用主への助成金や、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づけのもと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、長期失業者、若年失業者を対象にし、こ

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とで、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とで、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。ディディエ・ドマジエール（都留民子訳）2002. p.104-112。

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それぞれにおいて、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、その進展の一端を紹介する。

a. 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、その改善に重点を置いている。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、ケースマネー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

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、一人に対して最長 4 週間をかけたアセスメントを現在行っている。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。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（他にジョブセンター人の精神科医など）。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なう。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一カ所で（「1 つの手から」）全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・プロジェクトは、失業扶助と社会扶助を併給している約700人を対象に、対人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もっていない人、若年の未熟練工などであるが、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。この人材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。

b. 金銭給付面での削減と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。

現在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（国か自治体）、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関わる論点もでてこよう。

²⁵ 前掲上田真理論文、p.61-71。

「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、社会扶助より配偶者の収入認定が緩い。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」としてこれを意味づけ、給付額の削減を図ることになるのだろうか²⁶。

c. 「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ということである。「社会扶助を必要としている人の、積極的な協力を求める」(die aktive Mitwirkung des Hilfeberechtigten)ということ、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。

具体的な現われが、「まずは仕事」という基本姿勢である。ケルン市の実践がモデルとされている。同市は1998年に若年者を対象に「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ヵ月)。就労は一般的に、週38.5時間労働、報酬は月1380DM(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

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を給付しないので、受給者数を減らすことにはなるが、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)」プロジェクトを立ち上げ、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相談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へのコメントとして、「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が大事なのだ」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」という流れは、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するの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作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たくさん上がっているが、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クリアされていくのか見守りたい。

おわりに

80年代からの不況と失業の増大とホームレスの増加は、ドイツも日本も大差なく国際的にも共通の現象といえると思うが、日本の公的扶助制度の中核である生活保護法が野宿者の増加を防ぐことができず、最後のセーフティネットとしての機能を喪失してしまった現状を見ると、ドイツとは何処が違うのか真剣に問い直さねばならない。ドイツでは失業を原因とする扶助受給が飛躍的に増加したが、データも原因も公表されて問題が透明にな

っており、議論は自治体レベルでも民間 NPO においても、国、州のレベルでも共通の資料で政策的議論が行なわれている。日本では、80 年代の「福祉見直し」政策は、最後のセーフティネットである生活保護でさえ、援助もなく対象者を切りすてるという形で費用削減を実行した。ドイツでは貧困グループ別に見た扶助原因別の受給者数の調査によって「失業を原因とする扶助受給者数」の割合と意味を知ることができるが、日本では稼働能力があるだけで運用上排除してきたのであるから、失業を原因とする保護受給者数はデータには明確な数字として現れないのが当然である。まさに隠された貧困であるが、実際にはすでに白日の下に晒されている貧困である。これは制度と一体になった運用上の排除に限りなく近いのではないだろうか。

【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巻第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)、No.111。
- ハンナ・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』No.1212,1213号。
- ディディエ・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, pp.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 in Sozialstaat*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- L.Leisering/S.Leibfried 1998 : *Time and Poverty in Western Welfare States*, Cambridge.

第5章 ドイツにおけるホームレス支援政策

嵯峨 嘉子

はじめに

近年のドイツは、2002年2月、欧州安定化協定に基づいて財政赤字（対GDP比3%）が発生する可能性が高い国に対し早期警告の発動が一時検討されるなど、財政悪化に苦しんでいる。また、連邦統計局（Statistisches Bundesamt Deutschland）によると、ドイツの失業率は、連邦全体で10.0%前後を推移しており、大量・長期失業の存在は、2002年9月に総選挙を控えたシュレーダー政権にとって最大の懸案事項となっている。さらに、東西地域別に失業率（2002年3月現在）をみると、旧東独で18.8%と旧西独（8.0%）の2倍以上を記録しており、東西における経済格差という後遺症は、今もなお課題として残されている。

このように依然として厳しい経済情勢にもかかわらず、近年ドイツにおけるホームレス数は、1997年以降減少の一途をたどっている。これらは、自治体による予防施策と民間支援団体の支援活動の成果によると評価されている。

ドイツには、ホームレスのみを対象とする特別法は存在しない。専ら、連邦社会扶助法を中心として展開されている。1970年代以前、ドイツのホームレス対策は、社会扶助法旧72～74条において「施設への強制収容」が規定されるなど、治安対策の意味合いが強かったが、1970年代を境に、社会福祉施策として発展してきた歴史を有する。

近年では、施設収容から一般住宅での生活支援への転換、予防施策および路上生活者に対する諸サービスの充実などの変化がみられる。

本稿では、ドイツ社会が、社会的排除の極限状態とされているホームレス状態にいかに対処しているのか、その制度的対応を概観するとともに、日本のホームレス施策に対する示唆を得ることを目的とする。

1. 近年ドイツにおけるホームレス Wohnungslose 数の推移と特徴

ドイツにおいて、ホームレスに該当する用語としては、Wohnungslose が挙げられる。ソーシャルワーク辞典によると、「賃貸借契約上、保障された居住空間を持たない人」と定義されている。日本では、「ホームレス」を路上生活者や野宿生活者とほぼ同義に使用するが、ドイツではいわゆる路上生活者（Auf der Straße lebende Menschen）だけでなく、一時的に知人の家に宿泊している人、安い簡易ホテル、一時的滞在施設に入所している人なども含む広い概念として用いられている（Deutscher Verein für öffentliche und private

Fürsorge,1997,S.676) ¹。

さらに、Wohnungslose の上位概念として、1987 年、ドイツ都市会議において提唱された「住宅難 (Wohnungsnotfälle)」が挙げられる。住居喪失のおそれがある人、現に住居喪失で困っている人、受け入れがたい居住環境で生活をしている人の 3 グループが含まれる [Deutscher Staedtetag,1987,S.14]。

まず、ホームレス数の量的把握であるが、現在のところ、連邦レベルにおけるホームレス数に関する公式な統計は存在していない。唯一存在するのが民間支援団体の上部組織であるホームレス生活者扶助連邦協議体 (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe:BAG-WH) ²が 1992 年より毎年発表している推計である (表 1)。この推計は、州や市町村のホームレス統計、並びに住宅市場や労働市場、移民、社会扶助受給者の変化を観察した結果から導きだされたものである。

表 1 ホームレス数の推計(1994-2000)

世帯構造	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
家族ホームレス	37 万人	39 万人	38 万人	37 万人	33 万人	26 万人	22 万人
単身ホームレス	18 万人	19 万人	21 万人	22 万人	20 万人	18 万人	17 万人
小計	55 万人	58 万人	59 万人	59 万人	53 万人	44 万人	39 万人
引揚者 Aussiedler	33 万人	34 万人	34 万人	27 万人	15 万人	11 万人	11 万人
総計	88 万人	92 万人	93 万人	86 万人	68 万人	55 万人	50 万人

(変動幅)+/-10%

資料：Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe,Zahl der Wohnungslosen in Deutschland, 31.01.2002.より作成。

2000 年時点で、合計 55 万人、うち多人数世帯 22 万人、単身世帯 17 万人、引揚者 (Aussiedler³) 11 万人とされている。近年、ホームレス数が減少している理由の一つには、引揚者の大きな変動の影響があるが、それを除いた部分でも、ピーク時であった 97 年の 59 万人から 2000 年の 39 万人へと大きく減少している。これらの理由は、旧東独においても、住宅の建設や改築が進んだこと、そして自治体による家賃の肩代わり施策と民間

¹ 本稿では、路上生活者も含む広い概念である Wohnungslose の訳語としてホームレスという語を用いることとする。

² ホームレス生活者扶助連邦協議体 BAG-WH は、1954 年に設立された。ホームレス援助を行なう民間福祉団体、公的機関、実務担当者の連邦レベルにおける上部組織。FEANTSA にも加盟している。

³ ロシアやポーランドに移住したドイツ系移民の子孫で、冷戦構造終結や東西ドイツ統一等を契機として、再びドイツに帰国した人を指す。

支援団体による巡回相談活動の双方が努力をした成果によると評価されている (BAG-WH,2000a)。

2000年の39万人(引揚者を除く)の内訳をみると、成人男性21万5千人(55.0%)、成人女性8万9700人(23.0%)、児童および青少年約8万5千人(22.0%)となっている (BAG-WH,2002)。また、2000年で単身ホームレスの約14%、2万4千人が「あらゆる宿所を持たないホームレス (Wohnungslose ohne jede Unterkunft)」、いわゆる路上生活者と推計され、うち2000人~2500人が女性とされている。路上生活者についても、前年2万6千人から2万4千人と減少している。

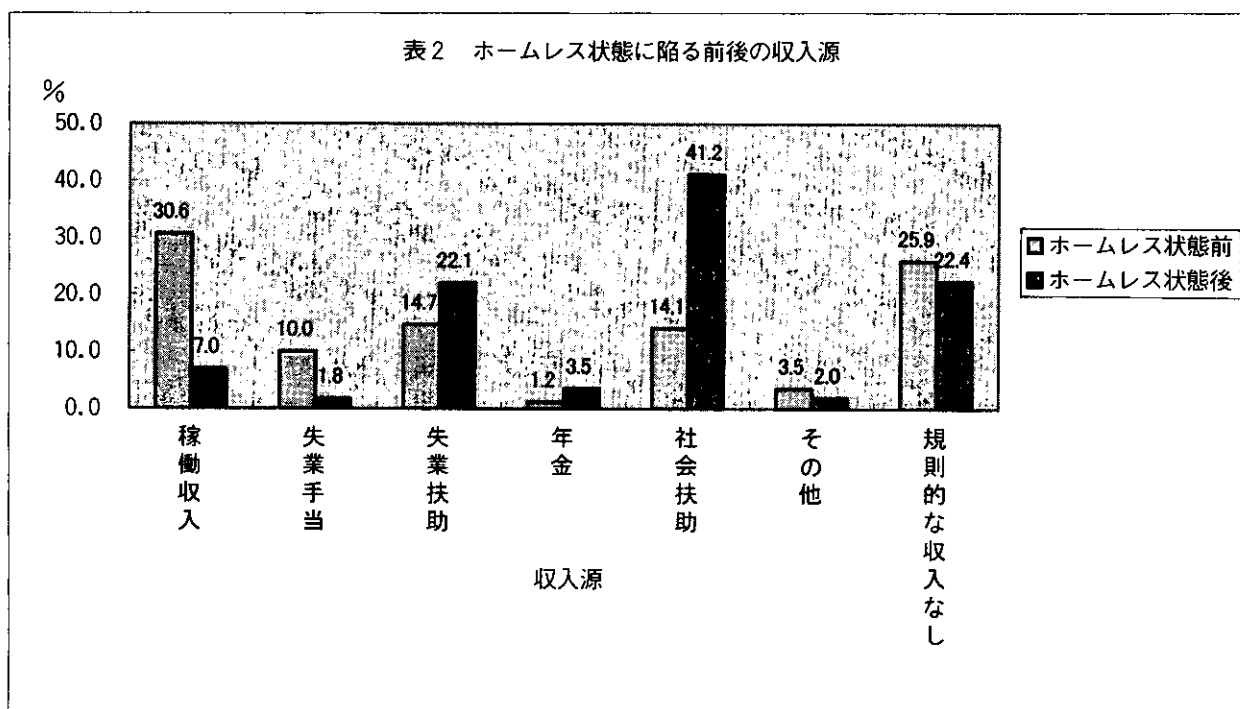
総数で減少しているホームレス数であるが、東西では異なる傾向を示している。1998年以降、旧西独、東独どちらにおいてもホームレス数は減少してきたが、2000年になって旧東独での減少傾向が停滞している。1999年から2000年にかけて、旧西独では、39万人から34万人に減少したが、旧東独では、5万人のままで変化がみられなかった(引揚者を除く)。2001年には、旧西独でさらに減少すると推計されているが、旧東独では、場合によっては増加もありえると予測されている。

ドイツにおけるホームレスの特徴については、連邦社会扶助法第72条(後述)によるホームレス関連施設(入所施設や相談所などを含む)の利用者(1998年で20,719人を対象に集計)に関する統計から垣間見ることができる (BAG-WH 2000b)。但し、家族ホームレスは、社会扶助法以外の施策で支援される可能性が高いこと、そして外国人は72条に対して請求権を有していないことから、この統計に表われにくいことなどに注意する必要がある。

男女比から見ていこう。男性85.6%、女性14.1%となっている。男性で最も多い年齢層は、30歳台28.7%、次いで40歳台27.8%となっている。中高年男性が大部分を占める日本の野宿者の年齢構成とは異なっている。国籍別にみると、ドイツ国籍89.2%、EU加盟国3.0%、その他が7.6%、国籍なしが0.2%となっている。家族構成では、男性の9割以上が単身者となっている。それに対して、女性は、単身者の割合が64.5%と、男性に比べて、多人数世帯の割合が高くなっている。ホームレス状態が継続している期間をみると、98年全体で、2ヶ月以下が29.1%と最も多い。男女別にみると、2ヶ月以下で女性39.6%、男性27.6%となっている。5年以上では、女性7.2%、男性20.2%となっている。

ホームレス状態に陥る以前の職業については、多い順に、「就労せず」28.7%、「熟練労働者」19.4%、「特殊技能工」16.3%、「非熟練労働者」14.3%となっている。ホームレス状態に陥る原因として、失業や多額の債務、職業資格の不足、疾病、し癪問題、深刻な家族のコンフリクト、あるいはこれらの問題が密接に関わった諸困難が指摘されているが (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,2001)、以前の職業をみると、少なくとも3割弱の人は、ホームレス状態に陥る以前に既に失業状態であったことがわかる。ホームレス状態と失業との密接な関係性は、別の調査結果からも読み取れる。ニーダーザクセン州で実施された調査からは、ホームレス状態に陥る以前に、稼働収入があると回答

した者は3割にすぎず、約4分の1は失業手当や失業扶助、社会扶助のような社会給付さえも受給していない(表2)。また、この表からは、ホームレス状態でありながら、社会扶助を受給している者が4割強存在していることがわかる。



出所) Ruhstrat., Ekke-Ulf, *Ohne Arbeit keine Wohnung, ohne Wohnung keine Arbeit*, VSH-Verlag Soziale Hilfe, Bielefeld, 1991, S.78.

2. ドイツのホームレス Wohnungslose をめぐる諸施策

冒頭でも述べたように、ドイツにおいてホームレスのみを対象とする特別法は存在しない。ホームレスを対象とするさまざまなサービスは、公的扶助制度である連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz)を主な根拠法として実施されている。

まず、連邦社会扶助法の基本的仕組みを確認しておきたい。1961年6月30日に制定された連邦社会扶助法は、全152条から成り立っており、金銭給付を中心とする「生活扶助」(Hilfe zum Lebensunterhalt: HLU)と日本の福祉サービス法にあたる「特別扶助」(Hilfe in besondere Lebenslagen: HbL)の2種類の給付体系を用意している。1998年時点の生活扶助受給者は、290万3千人、生活扶助受給率は3.5%(施設入所者除く)となっている[Statistisches Bundesamt]。「特別扶助」は、「介護扶助」、「障害者統合扶助」など、11種類あり、その一つに、ホームレスなどのための「特別な社会的困難を克服するための扶助(Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten)」(72条)がある。

連邦社会扶助法の実施主体は、地域実施主体（örtliche Träger）と広域実施主体（überörtliche Träger）に分けられる。地域実施主体は、「郡に属さない市（kreisfreie Stadt）および郡（Landkreis）」（連邦社会扶助法 96 条 1 項）を指す。広域実施主体は、各州がそれぞれ定めることとされている（同法 96 条 2 項）。例えば、筆者が訪問したノルトライン＝ヴェストファーレン州では、ラインラント州連合（Landschaftsverband Rheinland）、ヴェストファーレン・リッペ州連合（Landschaftsverband Westfalen-Lippe）の 2 つの広域実施主体を定めている⁴。

社会扶助に関わる事務は、自治体の固有事務とされ連邦・州政府は、直接的には（すなわち負担金や目的補助金という形では）費用負担を負わない（武田 p.184）。社会扶助受給者の増大は、市町村の財政負担に直結するため、後に述べるような、社会扶助費による雇用創出策（就労扶助）によって失業保険へと押し出すインセンティブが働いている。

（1）連邦社会扶助法「特別な社会的困難を抱える人々のための扶助」（72 条）

ホームレスに対する社会扶助の支給は、一般の扶助受給者と同様になされるが、一般の扶助では不十分な場合に、「特別な社会的困難を克服するための扶助」（72 条）が「補足的な給付」として提供される。

措置の内容として、「この扶助は、諸種の困難を回避し、除去し、緩和し、またはその悪化を防止するために必要な一切の措置、とりわけ扶助を求める者とその家族に対する助言と人的支援、職業教育や職場の獲得・維持のための援助ならびに住居の維持や調達にあたっての諸措置」（72 条 2 項）が含まれる。72 条 2 項 2 文において、総合計画（Gesamtplan）の策定が義務付けられ、4 項で、社会扶助実施主体は、同種の任務を目的とする諸団体やその他の関係官署と協力して活動し、かつ、社会扶助実施主体とこれらの団体、官署の活動とが効果的に相補うものとする事が明記されている。

2001 年 8 月 1 日、新 72 条施行規則（Verordnung zur Durchführung des § 72, BGB I.1 S.179）が発効されている。改正の主なねらいとして、適用対象の例示として、(1)十分な住居のない人々（Personen ohne ausreichende Unterkunft）、(2)放浪者（Landfahrer）、(3)非定住者（Nichtsehafte）、(4)刑余者（Aus Freiheitsentziehung Entlassene）、(5)非行青少年（verhaltensgestörten jungen Menschen）を挙げていたが（旧施行規則 1 条 2 項）、これらの例示が今日的な問題状況に合致しなくなってきたことが挙げられる（Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000）。とりわけ (3) 非定住者（Nichtsesshafte）という用語が、ホームレス状態を本人の自由意志によるものとする、ナチス時代からの差別的な意味を含んでいることから、ドイツ公私扶助事業協会（Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge）やホームレス生活者扶助連邦協議体などの諸団体によって、旧施行規則の改正が長年要求されてきた。

⁴ ホームレス支援の管轄権をめぐる問題については、嵯峨（2002a）を参照のこと。

新施行規則では、上述のようなカテゴリーが廃止され、「住居の欠如、劣悪な住宅、不安定な経済状態、暴力をともなう生活状況、閉鎖的な (geschlossenen) 施設からの解放という局面において、特別な生活状況が認められる」など具体的な生活状況に焦点が当てられている (新施行規則1条)。

72条給付には、金銭給付や現物給付も含まれているが、特に、「助言と人的支援」(Beratung und persönliche Unterstützung) (同3条) というソーシャルワークの部分に力点が置かれているのが特徴である。また、給付の方法として、第三者が人的支援を実施し、社会扶助給付主体がそれを補助するということが想定されている (Schellhorn/Jirasek/Seipp, Rz.35 zu § 72)。施行規則には、「住宅の維持と入手」(同4条)、「職業教育および職場の獲得と維持」(同5条) など、住居喪失や社会的諸困難に起因する失業状態に関する支援の内容が盛り込まれている。ホームレス支援のメニューの多くが、この72条を根拠として実施されている。

サービス提供にあたって、重要な役割を果たしているのが、民間支援団体 (Freie Wohlfahrtspflege) である。伝統的に福祉や医療サービスを担っているいわゆる福祉6団体 (労働者福祉団 Arbeiterwohlfahrt、ドイツ・カリタス連盟 Deutscher Caritasverband、ドイツ・パリティティッシュ福祉連盟 Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband、ドイツ赤十字 Deutsches Rotes Kreuz、ドイツ・ディアコニー事業団 Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland、ユダヤ中央福祉機関 Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) に加え、自助組織などが72条に基づいて補助金を得ている。

民間支援団体は、72条を根拠として自治体の財政支援を受け、ホームレスが福祉サービスにアクセスしやすいよう、相談所や日中滞在所、臨時宿泊所 (Notübernachtungsheim) などの「敷居の低い (niedrigschwellig) 扶助」を提供している。「敷居の低い扶助」とは、事前の申請書類提出を必要とせず、匿名で利用できる工夫をこらしたものである。例えば、ベルリン州⁵の日中滞在する施設「ヴァルマー・オットー (プロテスタント教会の教区が運営主体)」は、1週間のうち4日間は午後のみ、2日間は午前中開いている。週3回の昼食、週1回の自炊、週1回の朝食が無料で提供され、トイレ、シャワー、洗濯機が自由に使える。タイプライター、電話、ファックスをおき、区役所との連絡がとれるようにしている。また、職安等を利用する際に必要となる郵便住所も提供している。ソーシャルワーカーが5人おり、何気ない会話やゲームをしながら、相談に応じるようにしている。このように、行政サービスを利用する際にホームレスが感じる心理的プレッシャーをできるだけ取り除く配慮がなされている。

72条の受給者は、連邦の社会扶助統計では、1998年で26,003人である (年間のべ人数)。但し、ノルトライン-ヴェストファーレン州ホームレス担当部局、ベーム氏 Frau Stefanie

⁵ ベルリン州のホームレス対策については、中村健吾「ドイツにおける『家なし人』の現状と支援策 - ベルリン州を中心に -」『経済学雑誌』102巻1号、大阪市立大学経済学会、2001年6月、に詳しい。ベルリン州は、人口約390万人。

Boehmによると、社会扶助統計で把握されている数は、広域実施主体による入所型施設の利用者がほとんどであり、数居の低いサービスである相談所（Beratungsstelle）の利用者などは反映されていない⁶。例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州全体の72条の対象者数は、1999年で5,106人であるが（平均年齢37.1歳）、相談所の利用者数は、ヴェストファーレン・リッペ州連合だけでも、1万人を超えている。

(2) 医療サービス

ホームレスの人々は、過酷な生活状況により当然のことながら、健康上何らかの問題を抱えている。数少ない研究によれば、呼吸器、消化器系、心臓循環器系と骨格系、歯の欠損、精神疾患、アルコール依存症、急性感染症、道路交通事故あるいは労災による怪我などが明らかになっている（Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,2001）。ロツヒャーLocherが1985年に342人の男性ホームレスを対象に実施した調査によると、3分の1がアルコール依存症、3分の1がアルコール依存症のおそれがあるもの、残りの3分の1は、アルコール問題がない（Gillich/Nieslony,2000）。女性ホームレスの生活状況は、とりわけ深刻化する。女性ホームレスの56%は、金品を残らず奪われ、34%が肉体的に痛めつけられ、3分の2が性的に虐待され、そして、3分の1が強姦された経験を持っている

（Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung,2001）。

ドイツの諸都市では、ホームレスが医療サービスにアクセスしやすいよう、次のようなサービスを提供している。例えば、ベルリン州では、ホームレス向けの医療サービスとして、移動医師（Arztmobil）がある。これは、医師1名、看護婦1名、ソーシャルワーカー1名がキャンピングカーに同乗し、月曜日から金曜日まで公園や教会の周辺など、市内12ヶ所を巡回診療するサービスである。医療扶助⁷の申請による無料で診察を受けることができる。

ベルリン州では、このほかに、入院治療が必要ではないが、路上で過ごせば病状の悪化が予想される路上生活者の患者に対して、看護ステーション（Krankenstation）というサービスがある。宿泊、治療、助言、ケア等を提供する施設で、患者一人あたりの平均滞在期間は4週間である。必要であれば一般病院への斡旋も行なっている⁸。

(3) 就労支援策

ドイツにおいて失業者に対する雇用創出措置は、失業保険を財源とする「雇用創出措置 Arbeitsbeschaffungsmaßnahme:ABM」、就労可能な扶助受給者に対する雇用創出策として、

⁶ 2002年2月のインタビューによる。ノルトライン＝ヴェストファーレン州は、ホームレス支援の先進自治体として知られている。1996年からは、年間215万ユーロの州独自の予算により、州プログラム「ホームレス状態を回避する一恒常的な住宅の保障」を策定し、実施している。この州プログラムは、『ナショナル・アクション・プラン』において、最良の実践例として紹介されている。

⁷ 医療扶助は、連邦社会扶助法第37条に規定されている。

⁸ 看護ステーションについては、大阪市立大学中村健吾氏より情報提供を受けた。

「就労扶助 Hilfe zur Arbeit⁹」(社会扶助法 18~20 条)がある。ホームレスに対しては、以上の2つに加え、前述の社会扶助法 72 条の「職業教育および職場の獲得と維持」(72 条施行規則 5 条)が適用される。以下では、社会扶助法 72 条にもとづく就労支援プロジェクトを紹介する。

ドイツ北部に位置するオルデンプルク市には、民間福祉団体ディアコニーが運営する作業所 Werkstatt Bäkeplacken がある。ここでは、一般市民から不要になった家具を引き取り、修理をしたうえで社会扶助受給者に提供する事業を展開している。社会扶助受給者は、社会事務所 Sozialamt が発行する証明書を持参して来所し、必要な家具などを購入する。その後、社会事務所から作業所に家具の代金が振り込まれる(写真 1)。

現在、ホームレスであった人が 8 人、元受刑者が 8 人、計 16 人が家具の回収、修理に従事している(写真 2)。このプロジェクトの期間は、原則 1 年間となっており(元受刑者は 2 年間)、一般の労働協約(報酬単価一時間あたり 16.11DM、日本円にして約 970 円)に基づいて賃金が本人に支払われている(2001 年現在)。作業所は、社会扶助法 72 条および欧州社会基金(ESF)より補助金を得ている。プロジェクトを修了しても、職業資格は得られないが、一般労働市場への復帰につながるよう、プロジェクト修了後は、一般の職場での研修を紹介するようにしている。

72 条にもとづく就労支援策は、社会扶助からの経済的自立に直結することは難しいが、就労意欲を高め、就労活動を通じて他者とのコミュニケーションを図ることに効果的な役割を果たしている。

(4) 居住にかかわる支援策

ドイツにおいて、ホームレス支援の最終目標は、路上からの脱却ではない。施設による支援は、緊急に宿所を確保する必要がある場合を除き、長期にわたる施設入所は、サービスの効果及び費用の観点から望ましくないとみなされている。ベルリン州のホームレス生活者支援に関する「ガイドライン」によれば、「ホームレス状態とホームレス状態に陥る危険は、自分の住居に入居するか、あるいは自分で賃貸契約を結び、かつその住居が同伴措置により長期にわたって確保されるとき、初めて終了したとみなすことができる」とされている。長期にわたって住みつづけるために、「アフターケアでもあり同時に予防策でもあるソーシャルワーカーによる同伴措置が必要」であることが認識されている(中村、2000)。

1993 年、連邦都市開発省より補助を受け、ExWoSt(実験的な住宅建設・都市計画)プロジェクトの一環として、「ホームレスのための恒久的な住宅提供」と名づけられたパイロット調査が 7 自治体において実施されている。この研究は、ホームレスの社会統合は、通常の賃貸借契約に基づく標準的で安価な住宅の提供によって促進されるべきであるという

⁹ ドイツにおける「就労扶助」の展開については、布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯—日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に—』御茶の水書房、2002 年を参照のこと。