

2005年9月7日(水)

【Landkreis Overhavel】

Poststrasse 1, 16515 Oranienburg

www.oberhavel.de

(応対者)

Herr Karl-Heinz Schröter (Landrat des Landkreises Oberhavel、その他、ブランデンブルク州郡会議議長、ドイツ郡会議副議長の肩書きももつ)

Herr Micheael Garske (Beigeordneter, Dezernent fuer Gesundheit und Soziales)
Michael.Garske@oberhavel.de

Herr Schultz HarzIV の実施にかかわる担当者

その他、ブランデンブルク州経済大臣 Herr Ulrich Junghanns、オプションモデルに関心を持つフランスのジャーナリストが1時間ほど同席。

<郡長あいさつ>

この郡はベルリン近郊の工業地帯という面と、北部の風光明媚な土地という面とをもっている。一方の人口密度は250人/平方キロメートルであるのに対し、北部では30人/平方キロメートルしか住んでいない。このような構成上、労働市場で問題が生じることがお分かりかと思う。失業率は一方では15%であるにもかかわらず、郡の北部では、25%にも及ぶ。この両地域が対照的であることは、ドイツ全体の対照性を反映している。ということは、当郡の北部の失業率がベルリン近郊部分を解決する方法とは別なものでなければならぬはず。

経済力が一番強い Overhavel 郡を訪問してくださったことを喜ばしく思う。さらに、ブランデンブルク州で経済力が一番強いだけでなく、旧東地区で強いのも同様。郡のデータによって出ただけではなく、Focus Money という統計雑誌によって出されたもの。

<オプションモデル選択の理由>

まず、どうしてオプションモデルを採用したかについて言及したい。第一は当郡の失業問題は、当郡ならではの失業問題。当郡ならではのコンセプトを用意したいというもの。2つ目の理由については、郡の行政に携わっている職員を紹介することで説明されよう。Garske さんは、HarzIV だけを担当しているだけでなく、青少年扶助、社会扶助、そして健康保健医療制度も担当している。HarzIV だけを受けているだけでなく、青少年扶助を受けているわけで、窓口が一つであることが重要であると思っている、3つ目の理由は、どのように職安が構成されているかということ。自分たちの経験によれば、2つの同じ権限をもった組織が協同で仕事をするのは全く不可能であると思っている。というのはどちらも責任を負わないということになってしまう。「私たち」が責任を負うんだという意見をいうことは、責任を負わないということと同じ。というのはどの人に責任があるのか所在がはっきりしなくなるからである。そして4つ目の理由としては、郡として行政をするにあたって失業率を改善することができたか否かが、自分たちの行政が成功しているかの試金石になるということ。郡が失業問題に責任を負うのか否かという問題とは全く別に、地域に対する政策責任を担うことが大事なことだと思っている。以上のようなことを申し上げて、自分たちが責任を果たしていくか、実施の可能性を自分たちで選びたいと考えている。さらなる理由は、労働エージェンシーとともにした経験である。労働エージェンシーというのは、たとえばスーパータンカーのようなもので、そしてその責任者は、ニュールンベルクに座っている。ということは、仮に船長に方角が違っているから修正しなさいといっても、修正されるまでかなりの時間がかかるということ。それが郡では、まったく違うやり方をとっている。私たち

は、小さいけれども小さいからこそ物事を迅速に行うことができる。大きなものが小さなものを飲み込むといわれるが、早いものが遅いものを飲み込むといえる。そしてもっと大事なことは、失業者の一人ひとりがプロフィールを得ること、郡議会にきてもらってもいいし、郡長にきてもらってもいい、直接訴えてもらってもいいと考えている。連邦首相のところには、書類の形でしか伝われることしかない。しかし、郡長である自分のところでは、人間が2本の足でやってきて、顔を見せて語ることができる。この直接的なかかわりが一番大きな問題だと思う。問題の解決を申請することができるわけである。今申し上げたことがどうして当郡がオプションモデルを選んだかの理由である。Garskeさんのとなりの、シュルツさんが、HarzIV法の実施に関わっている。端のところのすわっている2人がフランスの新聞のジャーナリストである。この場が高名な政治家があつまり、インターナショナルな場になったことが喜ばしい。

<州経済大臣挨拶>

ブランデンブルク州に研究にこられたことを歓迎する。ここでは、本当に説明だけではなく行動が伴っていることをお分かりいただけるかと思う。労働市場はドイツでは問題が多いこと、優先順位の問題ではなく、失業率をすくなくするための方法について意見が分かれる。協力して協同の道を見つけ出すことができるようにしたい。

当州は、ドイツ統一の典型例、ヨーロッパの典型例ということができる。Oranienburgにきていただいてお分かりいただけたと思うが、地理的に中心的なところにあつて、1時間もあればヨーロッパの主要都市に行くことができる。古いヨーロッパと新しいヨーロッパの中継地にあるということができる。失業率の改善のために努力しているだけでなく経済発展にも努力している。製薬会社、航空関係、化学関係の企業が多く設立されている。ということは、経済発展をまさに利用しなければならない。非常に重要になってくるのは、この経済発展にみあった職業教育をしないといけない。もう一つの点は、新しい職業を学ばせる機会にある。当郡では、テクノロジーが発展しているため、企業に助成金をだして、スタートの手助けをするということが大きな問題点になる。

このように当郡においては、経済上大きな発展を遂げていて、その生産性は旧西ドイツよりもさらに高度なものになっている。旧東ドイツにおいては、まさにリーダーシップの役割を果たしている。その半面失業率が高い。

今私が用意した赤のパンフレットは、ぜひ興味をいただきたくもってきたもの。州の経済発展の状況をまとめたもの。というのも私は、皆さんとただ単にお話をするだけではなく、話し合いを可能にしたいと考えているからである。

<改めて質問>

(質問：第一の質問は、オプション自治体の選択の理由、ということだったがこれは先ほどの郡長の話のなかで回答を得た。それに加えて、オプションモデルを選ぶ自治体は、就労扶助を通じて地域的な就労支援を通じて自信をつけてきたのではないかと思うがいかがか。第二の質問は、オプションモデルの現段階の評価。データがあるか分からないが、現段階の評価について、財政負担に関する見通しはどうか。ドイツ全体について2.5Mrd.Eの経費削減を約束しているが、それが達成できるかどうか。もう一つは、オプションモデルの政策的な効果について。自治体のなかで第一労働市場の雇用を確保することについて困難があるのかどうかをお聞きしたい。第三の問題は、長期失業者に対する具体的な中身。オプションモデルは、失業者に対する教育、訓練、資格付けについてどのように実施している。GgmbHがあるのかどうか。第四最後の質問は、SGB IIとSGB XIIとの関係。オプションの場合は、両者を実施できるということがメリットだと思うが、その関係についてお聞きしたい。)

< オプションモデルの財政的帰結について >

まず最初に 2.5Mrd.E を連邦が負担することによって財政がどうなるのかをお話したい。2.5Mrd.E 分、負担を地方自治体がしなくてすむという法律が決められているが、しかしながらこの法律が決められていることは連邦から各地方自治体に行く流れを決めているだけである。連邦と地方自治体による上限の関係を決められているが、そこには大きな問題がある。SGB II で失業扶助と社会扶助が統合された。さらにそれが SGB XII によって就労不可能な人については決められている。過去に失業者が多かった側、旧東ドイツ側、社会扶助にはあまり給付しなくてもよかったという経緯がある。それが非常に不利になっているという状況がある。したがって社会扶助受給者が多かったベルリン、ハンブルク、ブレーメン、ケルンなど大都市では、今非常に利益を得ている状況にある。当オーバーベル郡においては、失業扶助：社会扶助受給の割合が 3：1 で、失業扶助をうけていた人が多かったために住居費を支給しなければならず、財政負担が強まっている状況になる。

ベルリンは 1 人の失業者に対して 1 人の社会扶助となっていて、非常均衡のとれた状態だった。Harz IV によって、300Mill.E が節約できると考えている。

連邦政府が 2 住居費の 29.1% を負担するという制度がそのまま残れば、最終的には当郡の財政は、プラスマイナスゼロだといえる。しかし、連邦政府の負担分、29.1% の数字が減ることがあれば、当郡の財政状況は逼迫することになる。おそらくご存知のことと思うが、改正条項があって、これが 10 月に効力を発し、住居費・暖房費等の負担比率が見直される。

ここでマインキンチッヒ郡と当郡との違いについて話したい。というのは、マインキンチッヒ郡を訪問したことがある。現在の郡長ピパ氏は、当時社会部長だった。ドイツの優等生というか、そういうステータスにある郡である。マインキンチッヒ郡と同じように、我々自身も長期失業者の問題解決のために経験をつんできた。特に、社会扶助を受けるよりも労働を、というスローガンにのっとりたコンセプトをつくってきた。このコンセプトを実施するにあたって、いわゆる郡出資会社をつくったわけではなく、民間企業である TÜV Akademie を利用してきた。当郡の非常に幸運な点は、非常に優秀な職業訓練主体があるということ、長期失業者に尽力してきた Gesellschaft があるということ。武田先生の推測は正しい。就労促進をすることに経験をつんでいて、よりよく就業につけることができた経験を持ってきたからオプション自治体を選んだ。

< Garske 氏による補足 >

1 月 1 日から新たな法律が施行されたわけだが、非常な困難があった。数字の規模は、現状では、1 万 2000 人の需要共同体がある。この需要共同体には、2 万 1 千人の要扶助者が生活していて、当郡人口が 20 万人と考えると、11% が要扶助者となる。さらに当郡の特殊性は、1 万 2000 人の要扶助者の一人暮らし。さらに 20% が 3 人までの需要共同体で住んでいる。したがって高齢化の波が当郡にも押し寄せていることが反映されている。法施行に際してオプションモデルを選択することで、郡は次の二つの課題を担うこととなった。第一は、長期失業者に第一次労働市場で職を見つけること、第二の課題は、この第一次労働市場で見つけることができない人に公益労働などの第二労働市場で職を見つけてもらうことだ。さらに第三の課題は、まず給付を確実にすること。6 ヶ月の間に金銭給付が確実にされるように努力すると共に、就労促進という両方の課題を果たさなければならなかった。この 8 ヶ月の間に 1200 人の長期失業者の方に第一労働市場で職を見つけてもらうことに成功した。この 1200 人の失業者に仕事を見つけるために、統合補助金 Eingliederungszuschuss を企業に助成金として渡した。1200 人のうち、300 人は、25 歳以下の青少年、150 人は 50 歳以上の人、比較的高齢の失業者に職を見つけることが非常に困難だった。

Harz IV が実施されるにあたって、労働エージェンシーから失業者の書類を郡に移してもら

わなければならなかったが、書類がなかなか移されず、労働エージェンシーが書類を郡に渡すことをあえて妨害していたこともあった。さらにどれだけの人々が郡の管轄になるのかの予想値が実態とは全く違っていた。予測では郡として 9750 人世帯の需要共同体があると考えて、それに対応する職員を雇い準備してきた。しかし実際に郡が担当しなければならなかった数が多かったために職員を急いで増やし対応できるようにしなければならなかった。ということは実際に郡が機能できたのは 8 ヶ月あったわけではなく 6 ヶ月もなかった。その間に 1200 人の仕事を見つけることができた。これはセンセーショナルな結果だった。

そして第二労働市場には、2200 人のための職場を用意することができた。この方たちというのは 20 時間働く人もいれば、週フルで 40 時間働く人もいるが、これはすべて利益を得るための企業で働くのではなく、公益事業で働くことになる。公益にかなうものであって付加的な雇用について。そしてこの第二労働市場は 3 つの柱から成り立っている、自治体行政、環境保護、社会福祉事業。社会福祉事業については、介護施設や青少年施設での職をあげることができる。8 ヶ月たったオプション自治体の評価については、一番大きな課題は、25 歳以下の失業者の人たちを労働市場に引き戻すことだった。25 歳以下の失業者が 3000 人いるが、このうちの 1060 人に全く職業訓練の経験がない。1997 年から 2005 年の間に学校を終えた人たちが、労働市場で何らチャンスがなかった。(郡長：1060 人の人たちは、無職の生活に慣れてしまっていると思う。) 1060 人のうち 22% は、全く学校卒業をしていない人たち。52% は Hauptshule、26% が Realschule あるいは Gymnasium、なかには、大学卒業資格を持つ人もいる。ということは、この人たちにある意味での圧力をかけて何とか就職してもらうことがこれからの課題だということになる。

今述べたこともオプションモデル選択の大きな理由になる。というのは当郡でどこに政策の重点をおくかを自分たちで決めたいと思った。郡としては若年失業者の就労に重点的に尽力したいと考えている。

ドイツの学校制度は、職業学校と普通学校との二元制度 Dualsystem になっている。第一職業訓練と我々が呼んでいるのは、学校制度の中で企業で職業訓練を受けるやり方、第二次職業訓練と呼んでいるのは、個々の企業以外のところで別な場所で職業訓練を受ける 2 つのシステムがある。雇用状況はよくなかったが、自分たちの郡では、第一次訓練施設、個々の企業へ、250 人の青少年を送ることができた。そして来週の月曜日に第二訓練施設と読んでいる施設についてこの場で決定される。このような個々の企業とは別な施設を設立して職業学校に通いながら職業訓練をすることができるようになった。

< SGBXII との関係 >

最後の質問についてだが、SGB II と SGBXII を一つの窓口で給付することができるというのは非常に大きな長所になっている。当郡では、法律で定められている調停機関も必要がない状態。需要共同体でいえば SGB II 受給者が 12000、SGBXII が 85。以前の BSHG では、3000 需要共同体。決定的な問題は、就労可能かどうかの問題だった。ほとんどの人は就労可能だった。受給者がそもそも就労可能かどうかを決定するのは当郡においては、いわゆる郡の公的な医者あるいは、労働専門医 Arbeitsmediziner と決まっている。当郡では、連邦政府とは違って、基本的にホームレスやアルコール患者の人たちには、就労不能であるとは考えていない。アルコールにしても治療を受けたあとは就労可能になる者もあると考えている。

(質問：非常に多くの人々が短期間の間に、第一労働市場と第二労働市場に就職できたのはなぜか。)

1 年前の状況は、自分たちがオプションモデルを採用することができるかどうかともわからなかった。昨年 10 月末にオプションモデルをとってもいいことが決定されて、それから 2 ヶ月間しか準備期間がなかった。事務所を借り、職員の雇用、コンピュータの準備、1 週間

に6日間、12時間以上働いた。すべての職員が1000%の力を出し切って仕事をした。労働協約以上のことをやって今に至っている。彼らの部下の最後の一人までがやる気でいっぱいだった。3週間前に6人の青少年を国防省の施設で働くことができるようにした。国防省の施設に送る前は、職業訓練を受けさせた。青少年がこの職場につくためには、少なくとも12ヶ月の準備期間が必要だといわれている。しかし、この6人の場合には4週間しか時間がなかった。そして担当の職員が本当に4週間の間、課題に集中して終わらせた。そして6人の青少年の終了証を渡すときには、職員がその場に居合わせたいために、自分の休暇を切り上げてきた。非常に効率のいい仕事ができている理由には、2つ理由がある。1つには、職員の意欲が高い、第二の理由は、職員の数が多い。当郡には、100人のFallmanagerがいる。一人が180人の失業者を担当している。第三に、それぞれの失業者のプロフィールをはっきりとさせて、一人の失業者の長所、短所は何か、性格は何か、どこに職業訓練上の不足があるのか、プロフィール作りをした。マインキンツヒ郡に比べて、当郡がかなり優位なのは、人口が多いことにある。人口が多いからこそ、その中で就労可能な人も多い、そしてこれまであげた成果を挙げ続けることができるかといえば、それは疑問だと考えている。

さらに申し上げなければならないことは、金銭給付が問題なく行われたわけではないということ。SGBIIが導入されたことによって、失業者の収入が減った。2500人も失業者が給付金が削られたことによって異議を唱えていて、100人がすでに訴訟を社会裁判所に起こしている。

(質問：この郡の職業斡旋地域は、どこか。ベルリンで見つけているのではないか。)

地理的にベルリンに近いという利点がある。ただ、私たちは、ベルリンに事務所は開いていない。我々は、ベルリンがオプションモデルをとらず、ARGEの方法をとったことを大変喜んでいる。当郡は、ベルリンの職場を斡旋するが、ベルリンが当郡の職場を斡旋しないことははっきりしているからである。ベルリンの市民が寝ている間に当郡の斡旋会社は、3人もの人を送り込むことができた。さらに自分たちの有利な点は、ベルリンのFallmanagerだった人や過去に職安で働いていた人が当郡で現在働いているということ。非常に有能な職員でベルリンの労働エージェンシーで自分たちの力を十分に果たすことができなかつたために、自分たちの能力を創造的に活かしたいということでここに来た人たちである。

(質問：オプションモデルを推進していくと、自治体間でポストを取り合うことになりかねないか。雇用行政は広域的にしたほうがいいのではないか。Landkreistagの人に対する質問かもしれないが。)

(HerrKeller: Landkreistagの職員)そうは考えてはいない。オプションモデルの対象者は、1年以上の長期失業者に限る。失業手当1を受けている人たちは、1年未満の人たち。その人たちに対しては、労働エージェンシーがどこにおいても担当している。その場合は、それなりの成果を挙げることができる。しかし、長期失業者に対しては良い成果を上げることができていない。その部分でオプション自治体が成果を挙げることができる。

(郡長)自分の経験ではニュールンベルクの労働エージェンシーが必要だとは考えていない。自分たちの経験からしてドイツの労働市場は、失業者を受け入れない場所ではなくて、受け入れる能力が十分にあると考えている。ただし失業者の中には、まったく斡旋できない人たちもいる。原因をどのように取り除くかは地方自治体こそが解決するのにふさわしい。かなり離れたところにある連邦が何かしようと思っても何もできない。

このような職場に就職する妨害となる原因は、保育所の空きがない、運転免許を持っていないというような場合、地方自治体である当郡がよりよく解決することができる。もう一つは、働く意欲のない人たち。ドイツの現状は、何万人ものポーランド人が、アスパラガス、リンゴ、イチゴの収穫にたずさわっている。そのような状態を考えると、ドイツに職場がないとはいえない。当郡は一つの夢を持っている。自分で働くことができ、国からの補助なく、

生活することができる。全く働けない人にものみ国から扶助が与えられる。この夢の実現には、Oranienburgの方がNürnbergよりも有効にできる。

(Garske氏) 失業手当1は、失業保険料からまかなわれる。失業手当2は、税金を財源にしている。この8ヶ月の間に、労働エージェンシーから、失業手当1を受けていた人が1332人も失業手当2に回されてきた。12ヶ月の間に見つけることができなかった。1200人の失業手当2をみつけたわけでプラスマイナスゼロである。

<16:00~Hohen Noendorfの職業訓練会社TÜV Akademieの見学>

Herr Fillinser, Herr Winderlichが説明・案内。

TÜV Akademieについて。(Technischer Überwachungs-Verein)

TÜVは、世界中にあつて日本にもある(テュフラインランドジャパン株式会社のHP <http://www.jpn.tuv.com/jp/index.php>)。8700人。最初は、1872年に設立した。以前は、DÜV、蒸気機械検査協会。

ベルリンおよび北ドイツの代表者がFillinser氏。5つ事業所があつて、ここの事業所長の所長がWinderlichさん。職員は200人。1月から郡と共同作業をしているが、この期間の間に、有効に機能することを確信している。

この施設では、青少年から年金生活者までさまざまな生活支援をしている。そして郡と協同でプログラム作成するように努めて来た。我々にとって特に重要だと思っている点は、すべての分野を網羅した形で職業訓練をするということ。年齢をこえて、さらに失業者だけではなく、すでに職を持っている人をふくめて、このプログラムを作成している。ある意味では、赤ちゃんのときからプログラムの対象。妊娠しているお母さんが幼稚園等で働くということがあるから。幼稚園や保育園で椅子等をつくったり、写真をとったり。郡のさまざまな機関といつも協同作業をしている。私たちの施設は、郡とともに全く新しいものを創造した。

学校の生徒がやってきて、どのような職があるか研修を受けた後、企業で実習を受ける。自分たちの希望をはっきりする。そしてさらに職業訓練及び再教育をしている。最終的に職業訓練の職業資格を得られるようになっており、最後には職場を斡旋している。この壁の絵がどのような職業訓練をしているかである。例えば、変わった例だが、馬が2匹いて、世話係などもいる。さらなるプログラムとして、ヨーロッパの職場にむけた職業訓練もしている。例えば、来週の月曜日に、オランダ、ベルギーの企業がやってくるが、それらの企業のために、ここで失業者の職業訓練をすることができる。

長期的に高くつくのは、教育のないものだとケネディが言っていたが、ここのスローガンになっている。

後は、実際の訓練作業所を見学・・・

見学した訓練施設は木工、配管、溶接、自動車整備などであったが、その他にもIT、商業、オフィス事務、保育所など多様な教育訓練が可能であり、珍しいものではねずみの駆除、というものもある。これは珍しい専門性であるため、外国からも研修にくる。

現在ここで教育訓練を受けているのは約400名。そのうち35~40%がSGBII受給者。20~30%は自費、残りはABMやEU、連邦の各種訓練制度を利用したもの。訓練生の25%は女性。職員は30名おり、マイスターや教師、社会教育士も含まれる。訓練期間の長いものは3年半を要する自動車整備、IT関連技術。短いものは金属加工、造園、販売員など。

200500063A (中間報告書)

ドイツ社会法典研究会 訳

社会法典第2編 (求職者に対する基礎保障)・第12編 (社会扶助)

平成17 (2005) 年 9 月 30 日

厚生労働科学研究費補助金 (政策科学推進研究事業)

「生活保護における自立支援プログラムの検討」

(H17-政策-022、主任研究者布川日佐史)

『平成17年度中間報告書』

はしがき

ここに「社会法典第2編（求職者に対する基礎保障）」「社会法典第12編（社会扶助）」を訳出する。これは我々が取り組んでいる厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）「生活保護における自立支援プログラムの検討」（H17-政策-022）の成果である。

平成17年度より、生活保護制度において自立支援プログラムが実施されることとなった。自立支援プログラムとは、生活保護の実施機関である自治体が管内の被保護者全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容および実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである。

生活保護は最低生活を保障するための所得保障だけでなく、第二の柱として自立支援に組織的に取り組むという動きがでてきたのである。生活保護における自立支援を検討する上で、稼働能力のある要扶助者に対して、最低生活保障と自立支援をどのように組み合わせるのか、その体制及び財源をどう確保するかが、重要な課題となっている。

こうした点を検討するうえで、本年2005年1月から「求職者に対する基礎保障法」を実施し、「社会扶助」を再編したドイツ連邦共和国の経験が貴重である。この制度改革に際し、就労可能な要扶助者に対する最低生活保障の給付要件、自立支援プログラムの内容、実施体制、自治体財源保障、ケースマネジメント、就労インセンティブと忌避者への制裁など、日本の自立支援プログラムの実施に伴う課題と共通する多くの論点が検討され、制度が見直されたのである。こうしたドイツにおける政策展開と比較対照することによって、日本の生活保護制度における自立支援施策に関わる論点を豊富にでき、生活保護に関する政策提言の内容を充実させることができるのである。

こうした目的から、本年度は比較研究の重点課題として「社会法典第2編（求職者に対する基礎保障）」「社会法典第12編（社会扶助）」を訳出した。翻訳にあたっては、原文の量が膨大なこともあり、厚生科研参加者が担当箇所を分担したうえで「ドイツ社会法典研究会」という名の全体会で各自の訳文を繰り返し検討した。なお、解題として、改革に至る背景や、改革のポイントをまとめた。また、巻末に資料として基本的なデータを載せた。解題と資料の作成及び訳文の最終調整は嶋田佳広を中心に行った。

2005年9月30日

ドイツ社会法典研究会

上田真理	福島大学・行政政策学類助教授（社会保障法）
上畑恵宣	元同朋大学社会福祉学部教授（公的扶助論）
木下秀雄	大阪市立大学法学研究科教授（社会保障法）
嵯峨嘉子	大阪府立大学人間社会学部専任講師（公的扶助論）
嶋田佳広	札幌学院大学法学部専任講師（社会保障法）
庄谷怜子	元大阪府立大学社会福祉学部教授（公的扶助論）
瀧澤仁唱	桃山学院大学法学部教授（社会福祉法）
武田公子	金沢大学経済学部教授（地方財政論）
布川日佐史	静岡大学人文学部教授（労働経済論）
前田雅子	関西学院大学法学部教授（行政法）

目次

解題	2005年ドイツ公的扶助法改革	2
	1 改革の概要	2
	2 新法の内容	3
	3 翻訳について	9
第一部	社会法典第2編（求職者に対する基礎保障）	11
	目次	12
	本文	15
第二部	社会法典第12編（社会扶助）	49
	目次	50
	本文	55
資料		100
	1 関連データ	101
	2 参考・関連文献	105
	3 社会法典第2編の立法・改正経緯	107
	4 社会法典第12編の立法・改正経緯	109
	5 社会法典第12編と連邦社会扶助法との条文対照表	110

両社会法典の章別編成及びそれに該当する訳文のページについては、
社会法典第2編その目次（12～14ページ）、
社会法典第12編はその目次（50～54ページ）に示した。

解題

2005年ドイツ公的扶助法改革

はじめに

1961年公布、1962年施行の連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz, BSHG)を中心に展開してきたドイツの公的扶助(öffentliche Fürsorge)法制は、第2次シュレーダー政権(社会民主党(SPD)と緑の党(Bündnis 90/Die Grünen)の連立)のもとで、大きな変革を経験することとなった。

後に確認するように、同政権の構造改革プログラムであるアジェンダ2010 (Agenda 2010) 実現の柱としての、一連の“ハルツ改革(Hartz-Reform)”により、連邦社会扶助法(以下、旧法)は、社会法典(Sozialgesetzbuch, SGB)第3編(SGB III)「雇用促進」に規定されていた失業扶助と統合・再編され、新たに、社会法典第2編(SGB II)「求職者のための基礎保障」および社会法典第12編(SGB XII)「社会扶助」として生まれ変わる事となった(以下、旧法との対比を意識して、両編を総称して新法というときがある)。

この、戦後2度目の公的扶助改革(1度目は、戦前以来の諸法制を連邦社会扶助法に改めたときである)は、単なる公的扶助分野のリニューアルにとどまらず、労働政策の一翼を担っていた失業扶助を、いったん廃止するかたちで公的扶助と抱き合わせて再構築するという点で、その背景や意義において非常に興味深いものがあり、また、我が国の雇用保障政策や生活保護制度およびその改革論議との対比においても、注目すべき事柄といえる。そこで、この、ドイツのみならず日本にとっても少なからぬ意義を有すると思われる新法両編を、全文和訳することとした。

以下、訳文に先立って、最低限必要な新法の背景事情、幾つかのポイント説明をおこなうことにする。

1 改革の概要

『アジェンダ2010』とは、ゲアハルト・シュレーダー首相(SPD)の進める構造改革プログラムであり、同政権の金看板といって差し支えない。そしてその大きな柱が、ハルツ委員会最終答申の法制化である。これは、2期目をねらう同政権が2002年総選挙時に掲げた「3年間で失業者400万人を半減する」という公約実現の具体的内容をなすものであって、そのハルツ答申は、全体で13項目にわたる、かなり踏み込んだものとなっている。例えば、自営業補助や公営人材派遣会社設立を通じた起業・再就職支援態勢の強化、職安にあたる連邦雇用庁およびその出先機関の機構改革、若年者や高齢者に特化した求職システムの整備などが提唱されている。

そして、答申のもう一つの内容が、「失業扶助と社会扶助の統合(Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe)」である。

従来、失業者に対する社会保障システムは、雇用保険財政による失業手当(Arbeitslosengeld) (社会法典第3編に規定、連邦雇用庁管轄)、租税財源による失業扶助(Arbeitslosenhilfe) (同じく社会法典第3編に規定、連邦雇用庁管轄)、そして最後に、租税財源による社

会扶助(Sozialhilfe) (連邦社会扶助法に規定、自治体管轄) の三つからなっていた。

このうち、とりわけ後二者をめぐっては、失業者に対する効果的・機能的な就労支援という点から、国の労働行政と自治体との連携の重要性が指摘されていたが、ハルツ答申では、これら二つの租税給付システムの併存が効率的な就労支援を阻害している、との立場から、就労可能な者に対する生活保障のための給付と、就労不可能な者に対する給付、というように、就労可能性に着目した区分をおこない、とりわけ就労可能な受給者が単一の機関から様々な援助が統一的に受けられるよう制度を再構築することが提案されたのである。

この提案が、実際には、前者の給付を「失業手当II (Arbeitslosengeld II)」、後者の給付を「社会扶助(Sozialhilfe)」として、それぞれ社会法典に第2編・第12編を新設・編入してそこで規定する、というかたちで立法化されたのが、今改革の概要である(次表参照)。

この再編の影響は、典型的には、これまで失業扶助と社会扶助を併給していた受給者や、就労可能ながら社会扶助を受けていた者に現れる。すなわちこれらの者は、今後は一本化された制度(つまり第2編)の適用のみを受けようになり、全体としては、旧社会扶助から失業手当IIに受給者が大量に移行することになる。その影響で、統合によって社会扶助自体が消滅するわけではないものの、多くがそこから「抜ける」ことから、新社会扶助の適用範囲は大幅に縮小することになるのである。

こうした点からすると、今次の改革は、最低生活保障システムの再編という意味でも、社会保障体系への影響はきわめて大きいものがあるが、またそれ以上に、ハルツ改革の一翼という経緯を鑑みれば、雇用政策的観点・労働行政との関連が非常に濃厚といえる。とくに第2編は、失業者対策という「使命」を強く帯びており、この点が解釈にも影響を及ぼすこととなるであろう。

2 新法の内容

ここで、新法の重要なポイントを、新法相互および旧法との対比をおこないつつ、整理することとする。

2-1 依拠する原理

第2編は冒頭第1章の章題を「支援と要請(Fördern und Fordern)」とする。このうち「要請」の中身は同第2条に端的に示されているが、全体として、要保護者の就労受け入れ義務やその義務の履践に対する要求が強調され、一方で、期待可能な就労を拒否する者に対しては何段階かの制裁が予定されており(第2編第31条)、いわゆるワークフェアとの関連が指摘される。こうした「給付-反対給付(Leistung und Gegenleistung)」の原則は、困窮に陥った原因を問わずに扶助をおこなうという近代公的扶助とは異質な面を有するといえる。また「支援」の内容に、一種の契約モデルが導入されている(第2編第15条)のも、これと脈を通ずるところがあろう。

第12編は「人間の尊厳原理」(第12編第1条)、「個別化原理」(第12編第9条)を保持し、こうした点とは一応距離を置いているが、一方で、「活性化(Aktivierung)」(第12編第11条・第12条)など旧法になかった用語が見える点は、その新しい性格をも表している。

2-2 両編相互の関係

第2編と第12編は、それぞれ請求権排除条項を用意しており（第2編第5条、第12編第22条）、相互に排他的である。これは生成史からすればある意味自明のことだが、旧法の構造から見れば、「最後の受け皿(Auffangnetz)」自体が複数化したことは、非常に大きな変化である。

その際、どちらの給付を受けるかについて、法律上、要保護者が間隙に陥らないように組み立てられているが（第2編管轄主体による暫定給付、第2編第44a条）、給付主体間に管轄についての意見相違が生じた場合、仲裁のために設置される共同調整機関（第2編第45条）が、実際にどのように機能するかは、迅速な給付や円滑な行政という観点からも注目値するところである。

また、ドイツの公的扶助において、一定の人的集団（庇護申請者、職業教育訓練給付受給者）を、それぞれ別立ての給付が用意されていることを理由に、適用対象から除外することは珍しくなかったが、いわば本体となる法律を分けてまで、適用集団を大規模に整理するというのは、相当のインパクトがあるように思われる。一方で、別法であった「老齢期および稼得能力減少時における需要に即した基礎保障に関する法律」が第12編に統合される（第12編第4章）など、対照的な動きも存在する。

2-3 給付の主体・管轄

新法のうち、第2編の給付をどこが担うかは、最も大きく争われたところであった。

例えばヘッセン州は、自治体が一括して給付をおこなうべきであるとの立場から、従前より失業扶助・社会扶助改革に熱心に取り組んできたが、しかし政府与党がはじめに提出した第2編の法案は、連邦の機関である連邦雇用エージェンシー(Bundesagentur für Arbeit)を給付主体とするものであった。しかし野党系が多数を占める連邦参議院で反対に遭い、

両院協議会で法案の修正が議論され、その結果、給付ごとに連邦雇用エージェンシー（実施機関となるのは、出先機関である各労働エージェンシー(Agentur für Arbeit)）と、自治体（郡および郡に属しない市）とで管轄を分けるという、複雑な関係になったのである（第2編第6条）。

なお第12編の管轄は、旧法の枠組みを踏襲している（第12編第97条以下）。

こうして2003年末に第2編と第12編がほぼ同時に立法化されたが、なおも管轄問題では火種が残り、結局、2005年1月1日の施行を前にして、第2編の管轄にさらに手が加えられた（いわゆるオプション法）。すなわち、自治体に給付の一元的管轄権を与えることで、ヘッセン州に代表される野党側の意向を部分的にはあるが実現させたのである（第2編第6a条以下）。このオプションが適用される自治体は、全国で69までとされ、主に西部や旧東独の自治体が積極的にこのオプションを実施している。こうした取り組みが、第2編の目的実現にとってより効果的か否か、今後の推移を待たなくてはならない。

なお、以上のオプションを利用しない場合、労働エージェンシー側と自治体側の共同の機関として、協同組織(Arbeitsgemeinschaft)をジョブセンターに設置することとされている（第2編第44b条）。

管轄する主体	基本の形態		オプション (全国で69まで)
	労働エージェンシー	自治体	自治体単独
管轄する給付	右記以外の すべての給付	①相談・助言 ②住居費・暖房費 ③一時給付	すべての給付
備考	両実施機関で協同組織を設置する。法律上、協同体は労働行政側に設けられ、自治体は自らの任務を協同体に委託するものとされる。		労働エージェンシーの管轄は排除される。その結果、第2編と第12編とで管轄主体が一致することになる。

2-4 給付の内容・構造

まずサービス給付についていうと、とりわけ第2編が、就労支援のための諸措置を積極的に推進している（第2編第14条以下）。第2編の枠組みでは、こうした就労への努力をしてもなお生計を維持できない場合に、生活の保障を目的とした金銭給付がおこなわれることになる。

次に金銭給付では、第2編、第12編とも、基本的には旧法の枠組みを採用している。つまり、定額の基準給付に、加算措置や、住居費・暖房費・一時給付などの実費給付を加えて全体の最低生活費を構成するという方式である。この金銭給付が、第2編では「失業手当II」（なお同居の家族は、その者が稼得可能であれば同じく失業手当IIを、稼得不能であれば「社会手当(Sozialgeld)」という名前の給付を受ける）、第12編では「生計扶助」（対象者によっては「基礎保障」）である。

この点では、第2編の失業手当IIに、旧失業扶助の賃金代替的性格が引き継がれていないことが注目される。

ちなみにこれらの給付額は、第2編と第12編とで統一されており、旧西独地域で月345ユーロ、旧東独地域で月331ユーロ（いずれも単身者／世帯主基準、2005年1月1日時点）である（第2編第20条、第12編付属法令）。この額は、旧法時代（2004年12月31日まで）と比べると、2割ほど増額されている。

一方で、旧法の枠組みに従っているとはいえ、微妙な変容も見せている。例えば、職業紹介、助言、援助などのサービス給付が以前にも増して重視され（第2編第4条、第12編第11条）、一方で金銭給付では貸し付けの比重が高まった（第2編第23条、第12編第37条）。より重要なのは、実費給付の範囲縮小ないし定型化(Pauschalierung)が進んでいることである（第2編第23条、第27条、第12編第29条、第31条など）。この給付の定型化は、最低生活保障としての法の性格に重大な変化を与える可能性があり、今後の展開に注目したい。

2-5 就労支援と制裁措置

「支援と要請」が、稼得可能者を対象とした第2編でどのように展開するかという点、まず第2編は、要扶助者にその労働力の活用を一般的に義務づけることから始まる（第2編第2条）。さらに具体的に、一定の場合を除いてあらゆる労働が要扶助者に期待可能だとし（第2編第10条）、その実現のために、労働エージェンシーと要扶助者との間で、給付の内

容が必要な助言・サービスに関する統合協定を締結し（第2編第15条）、それに基づく各種の統合給付の提供（第2編第16条以下）を予定している。

こうすることで、単に一方的な就労指導に陥ることなく、権利義務の明確化や合理的な目標設定を通じた、様々な課題へのアプローチが目指されることとなる。

こうした要請に要扶助者が応えて、実際に就労すれば、手当の加算や就労控除などのプレミアム（第2編第29条・第30条）が、反対に応えない場合は、給付減額や停廃止などの制裁措置（第2編第31条）が適用される。旧法も、就労扶助(Hilfe zur Arbeit)や給付カット条項を通じて同様の効果をねらっていたが、第2編ではカット率の拡大などに特徴があり、またカット中の第12編による補充給付が排除されるなど、第2編は自らの枠内で問題を解決しようという傾向が強い。

2-6 いわゆる世帯の問題

ドイツの公的扶助は個人単位であるとされてきたが、実際の要否判定では、実施機関にもよるが、日本でいう世帯単位に近い取り扱いがあったと思われる。ただ、そこでの世帯員の範囲が、旧法以来かなり限定されており、具体的には、要扶助者本人の他は、その同居する配偶者および未婚の未成年子だけが該当していた（いわゆる需要共同体(Bedarfs-gemeinschaft)）。新法も同様である（第2編第7条、第12編第19条）。

一方、需要共同体の範囲外の親族と居住・生計を一にしている場合の取り扱いはどうかという点、旧法は、「家計共同体(Haushaltsgemeinschaft)」という概念を用いて、それらの者が収入や資産を有していて、そこから自らの生計が成り立つ場合に、その生計維持に直接は必要ない程度の収入・資産の一部を、需要共同体側に移転があったものとして処理する仕組みを採用していた。

新法はこの枠組みを基本的に維持したが、しかしこの家計共同体の範囲については、旧法と同じく親族と姻族に限るか（第2編第9条）、知人や他人も含めて一切を含めるのか（第12編第36条）で、違いを見せている。ただしいずれも相互の需要充足が「推定」されるだけであるから、反証が可能である（ただし第2編には直接の反証規定がない）。

保護・扶助 の単位	日本	ドイツ	
	世帯	個人	
含まれる 人的範囲	原則、同一居住・ 同一生計者全て	需要共同体	家計共同体
		・本人 ・同居する夫婦および生活 パートナー ・同居する婚姻していな い未成年子	・親族および姻族(第2編) ・同一居住者(第12編)
要否判定	世帯全体で合算	個別(原則)	基本的に関係しない。同一 生計にあり、生活費の移転 があるものと推定される(反 証可能)。

この点は「扶養」とも大きく関係するところであるが、居住と生計が同一であれば基本的に同一世帯と見なして要否判定をおこなう我が国と比較すれば、こうした考え方は一つの参考になろう（表参照）。

2-7 収入と資産の活用

収入認定や資産活用は公的扶助法の本質的特徴の一つであるが、ドイツでは旧法以来、全ての収入と資産は活用しなければならないとの原則を維持しながら、他方で、認定除外や活用に馴染まない資産の内容を法定することで、その範囲の限定をはかってきた。

この点で新法両編を比較すると、第2編では、保有が許される資産の中に、自動車が明記されているのが注目される（第2編第12条）。これは、稼得活動の遂行を強く要求する同編の立場によるところが大きいですが、その他にも第2編は、収入や資産から除外される範囲を、確定額として法律上より明確にしている点で、一つには行政コストの削減、もう一つには受給者から見た法的安定性に、それぞれ資するところがある。

2-8 他法他施策

ここでは大きく二点が指摘される。

まず社会保険について、第2編自体は、失業手当IIの受給者で保険加入義務が免除されている者に対する保険料補助を定めるのみだが（第2編第26条）、むしろ原則として、失業手当IIの受給者は、年金保険（第6編第3条）・疾病保険（第5編第5条）・介護保険（第11編第20条）の被保険者となり、その保険料は連邦が負担することとされた。反対に第12編においては受給者に社会保険加入義務は生ぜず、保険料負担は個別の要件下でおこなわれるにとどまる（第12編第32条・第33条）。

次に社会手当では、一方で、児童手当や児童加算を児童自身の収入として取り扱うことが法律上明確化された（第2編第11条、第12編第82条）。他方で、住宅手当には大きな改正があった。すなわち、失業手当II・社会手当の受給者、社会扶助・基礎保障の受給者は、いずれも住宅手当の支給対象から除外されたのである。その主な理由は、従前の失業扶助から第2編の失業手当IIIに移行する段階で、事実上給付の水準が下がるため、そのままでは住宅手当の受給者・支給額が増え、従って行政コストが飛躍的に増大するから、ということであった。従って今後は、各給付受給者の住居費は、第2編または第12編がその全体をまかなうこととなる。ある意味で、租税給付の整理・合理化ともいえよう。

2-9 定義、名称、用語

旧法を新法に切り替える際、各種の表現にも手が加えられた。典型的なのは受給者の呼び方で、旧法時代は「扶助受給者(Hilfeempfänger)」という表現が基本的に用いられていたが、これが第2編では「要扶助者(Hilfebedürftigen)」、第12編では「給付受給権者(Leistungsberechtigte)」と、呼び改められている。これと関連して、「扶助申請者(Hilfesuchende)」も、上記の表現に統一されるかあるいは「扶助請求者(nachfragende Personen)」（第12編）に改称された。また、「扶助(Hilfe)」を「給付(Leistung)」に、「授ける、与える」というニュアンスのある「支給する(gewähren)」を「おこなう(leisten)」「提供する(erbringen)」に、というように、ステイグマ払拭の意も込めてか、用語の入れ替えが各所でなされている。

上記の点とも絡むが、「社会扶助(Sozialhilfe)」という名称も、一時期廃止に向けた動きがあった。例えば当初のハルツ答申では、これを「社会手当(Sozialgeld)」に改めることが議論されていたのである(実際にはこれは、第2編に基づく、稼働能力のない家族に対する給付の名称として用いられることとなった)。また、第2編の題名や第12編の一部の給付に使われている、「基礎保障(Grundsicherung)」という言葉も、旧来の社会扶助から新たな生活保障給付を構想する流れのなかで浮上してきた経緯を有している。

話題は少しそれるが、はじめに述べたように、第2編も第12編も、法案提出や国会審議、修正と成立等の点において、主に政治的力関係に左右された面があり、法律本来としての完成度は必ずしも高くない。そのため、文言の不統一や、条文参照の明らかな誤り、文法ミスなどが目立った。幸いにというべきか、2003年末の協議のなかで、施行を先送りして2005年1月1日から、とされたので、両編とも2004年中(つまり施行前)にかなりの補正・改正・新条文の挿入が施され、ようやく2005年の発効を見たのである。

2-10 施行後の展開

最後に、予想される今後の展開について簡単に述べておく。そこでは、政治動向と失業動向が非常に大きなファクターになる。

前者でいうと、2005年6月21日に連邦議会が解散され、2005年9月18日に総選挙が1年前倒しでおこなわれた。キリスト教民主同盟・社会同盟(CDU/CSU)が、社会民主党(SPD)を僅差で押さえて、第1党の座を確保したが、連立協議が難航し、政権の組み合わせは現時点で不明である。もし社民党が政権を維持すれば、アジェンダ改革は継続されるが、同盟側に政権が移れば、これまでシュレーダー政権の労働市場・社会保障改革を厳しく批判してきたことからして、大きな政策の転換が予想される。

他方、政権の行方とは別に、一向に好転しない失業問題は、左右を問わず頭の痛い問題である。失業者は今や500万人に達するが、これは、解決に対する世間の期待をますます高めている。しかし抜本策が事実上存在しないことも事実であり、社会全体でフラストレーションがたまる結果にもなっている。政権の命運にも関わる今次の新法が社会の支持を得て生き残っていけるかは、失業と生活保障という基本的課題に、政治がいかに機能できるかという問題でもある。

ドイツもグローバル化の波に洗われ、構造改革とそれによる競争力の維持・回復はもはや至上命題であり、その過程で、労働法の規制緩和や社会保障の抑制がまさに喫緊の課題として位置づけられ、実際、アジェンダのような改革が進行している。政権を批判する側も、そうした課題に取り組むこと自体を批判しているのではなく、自分ならもっと上手くやる、と主張しているわけで、そういう意味では、左右に政策の濃淡の違いはあっても、もっと先へ進んで、社会国家の放棄が公然と語られるまでには至っていないのは、ドイツらしさがまだ残っていると評することができようか。

いずれにしても、なかなか妙案が見いだせない中で、一つの回答としての第2編・第12編が、その期待された新しい役割を堅実に果たし、かつ、古くから抱える任務を成し遂げられるか、ますます注目が集まるであろう。

3 翻訳について

全体の訳出に際して留意した点及び訳語等に関する注意点をあげる。

3-1 箇条書きのレベル・句読点

最も大きい区分から、最も小さい区分まで、以下の訳語を充てた：

Buch	編
Teil	部
Kapitel	章
Abschnitt	節
Unterabschnitt	款
Titel	目
Paragraph (§)	条
Absatz	項
Satz	文
Nummer	号

このうち、各条中、「項」は括弧で表し（例えば第1項なら(1)）、「文」は句点までをひとかたまりとし、「号」はアラビア数字にドットを付けて示した。（「1.」、「2.」など）。コロン(:)、セミコロン(;)は日本の法律では使われないが、ここは原語・原文に忠実に、そのまま用いた（なお、これらは句点に含まれないため、コロン・セミコロンの前後全体で一文を形成することになる）。

3-2 表現

ドイツ語は日本語ほどには日常用語と法律用語に違いがないといえられるが、それでも基本的には文章語であることから、それを意識した法律用語の選択・言葉遣いを心がけた。そのため、やや文語調に過ぎるところもある。また、規定の権利性・義務的性格に関して重要な助動詞(können; sollen; müssen)も、それぞれ厳密に訳し分けたが、sollenの訳語に対応させている「…ものとする」を、原語のニュアンスを損なわない限りで、日本語の表現上調整的に付け加えている箇所もある。

3-3 日本のタームとの異同

ドイツの社会扶助を理解する際、日本の生活保護の用語にどこまで近づけるかは、その理解の場面によって一概にはいえないものの、日独で問題状況が完全には一致しない以上、訳語の点でもズレが生ずること自体は否定できない。例えば、旧法以来の用語であるHilfe zum Lebensunterhaltでいうと、「生活扶助」という訳語を選択するケースが多いが、しかし日本法で他の扶助と並列される意味での「生活扶助」（生活保護法第11条）とは、一致しない。ドイツのHilfe zum Lebensunterhaltは、社会扶助給付の一分野を指す言葉であり、一般生活費や住居費・暖房費その他人間に値する生活に必要な需要一切を含む、包括概念であ

る。その概念の核となるnotwendiger Lebensunterhaltを「必要な生計費（必要生計）」と訳するとピッタリくることともあわせて、差し当たり本翻訳では、「生計扶助」という語を選択することとした。

3-4 旧法・他法との関係

訳出にあたっては、旧法との連続性や、他法との関連にも注意しながら作業した。その意味で、小川政亮教授の連邦社会扶助法訳（後掲文献）もぜひ参照されたい。それとの関係で、連邦社会扶助法と、それを主に引き継ぐ社会法典第12編との条文対照表、さらに新法両編の、現時点までの改正経過を巻末に付した。

第一部 社会法典第2編（求職者に対する基礎保障）

社会法典第2編（求職者に対する基礎保障）

公布 2003年12月24日(BGBl. I S. 2954)

施行 2005年1月1日（一部を除く）

最終改正 2005年8月14日(BGBl. I S. 2407)

目次	12
第1章 支援および要請	15
第1条 求職者基礎保障の任務および目的	15
第2条 要請の原則	15
第3条 給付の原則	15
第4条 給付の種類	16
第5条 他の給付との関係	16
第6条 求職者基礎保障の主体	16
第6a条 実験条項	17
第6b条 認可自治体主体の法的地位	18
第6c条 実験条項に対する効果調査	18
第2章 請求権の要件	18
第7条 受給権者	18
第8条 稼得可能性	19
第9条 要扶助性	19
第10条 期待可能性	20
第11条 考慮対象収入	20
第12条 考慮対象資産	21
第13条 政令への授權	22
第3章 給付	23
第1節 労働統合給付	23
第14条 支援の原則	23
第15条 統合協定	23
第16条 統合給付	23
第17条 統合給付の施設とサービス	24
第18条 地域協働	24
第2節 生計保障給付	25
第1款 失業手当II	25
第19条 失業手当II	25
第20条 生計保障基準給付	25
第21条 生計上の追加需要に対する給付	25
第22条 住居および暖房に対する給付	26