



労働政策研究報告書 No. 69

2006

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

ドイツにおける労働市場改革

－その評価と展望－

ドイツにおける労働市場改革

—その評価と展望—

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

高度経済成長期に形成されたドイツの労働市場政策は、雇用労働者を守ることに重点が置かれ、労働関係は解雇規制や有期雇用契約の制限などを前提としていた。失業対策は、失業者に対する手厚い保障が目立ち、失業給付受給期間満了後も支給額が若干下がるだけの失業扶助がほとんど半永久的に給付されていた。このような労働市場政策の基本的あり方は、高度成長期にはほとんど現実的な問題とはならなかった。2度の石油ショックを経て、80年代に一举に失業率が高まり、労働市場政策の抜本的な改革が叫ばれるようになった。しかし、改革には、個別的労働関係の規制や労働協約による労働条件決定方式など、数多くの重要な労働法制・慣行の変更が必要であり、ドイツの政権は反発を恐れてこれを先送りし続けた。1990年の東西ドイツ統一以降、東独地域の失業者増大など深刻な事態を受けて、当時のコール政権はようやく労働市場改革に着手した。

シュレーダー政権は2002年、さらに抜本的な改革に関する提言を、フォルクスワーゲンの労務担当役員であったペーター・ハルツ氏に依頼した。ハルツ委員会は8月、労働市場政策にかかる非常に多様な提案を盛り込んだ報告書を発表した。シュレーダー政権はこれを基に、まず2003年1月にハルツ第I法とハルツ第II法を成立させるとともに、3月に労働市場改革の方向性を示したアジェンダ2010を発表した。これに基づき、2003年12月、解約告知保護法の改正や失業給付の給付期間短縮を実現する労働市場改革法、およびハルツ第III法・第IV法をほぼ同時に制定した。ハルツ第III法は、主として連邦雇用庁と傘下の雇用局の組織及び機能を抜本的に変更することを目的としており、ハルツ第IV法は、失業扶助と社会扶助を統合して「失業給付II」という新しい給付を創設し、失業者への対応の基本的理念を、福祉から就労へと転換させる仕組みを整えた。

以上のように、ハルツ改革によるドイツの労働市場政策は、いわば就労最優先主義ともいふべき性格を有しており、失業率低下の目標に特化した大胆な具体的施策を実現した。ドイツのような社会的市場経済をたてまえとする国においてこのような抜本的な改革がいかんして可能であったのかを注視することは、日本の今後の労働市場政策のあり方を考えるうえで重要な意味を持つ。さらに、いわゆる「格差社会」問題が注目されるようになった現在、最低生活保障制度のあり方などを考えるうえでも、ドイツの事例は示唆に富むものである。本報告書が労働市場政策に関心を寄せられる方々の参考となれば幸いである。

2006年9月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 小野 旭

執筆担当者

氏名	所属	担当
野川 忍	東京学芸大学教授	第1章、第2章、第7章
根本 到	神戸大学助教授	第3章、第4章
ハラルト・コンラット	ドイツ・日本研究所副所長	第5章
吉田 和央	前労働政策研究・研修機構 国際研究部主任調査員	第6章

目 次

まえがき

はじめに

1 調査研究の目的	1
2 調査研究の対象と方法	2
第1章 労働市場改革の概要	
第1節 労働市場改革の背景と基本的視点	5
第2節 労働市場改革の経緯	8
第3節 小活	13
第2章 ハルツ第Ⅲ法—就労促進制度と実施機関の改革	
序 ハルツ第Ⅲ法の意義	15
第1節 ハルツ第Ⅲ法の構造	15
第2節 ハルツ第Ⅲ法による雇用局改革の構想と実態	24
第3章 失業扶助制度と社会扶助制度との統合—ハルツ第Ⅳ法による失業給付Ⅱ制度の創設	
第1節 失業給付Ⅱ制度の成立過程と基本枠組	27
第2節 失業給付Ⅱと社会手当の受給要件	33
第3節 社会法典第Ⅱ編の給付の内容	39
第4節 統合契約に基づく制裁の制度	41
第5節 失業給付Ⅱ制度の特徴と分析	43
第4章 解雇制限法とパートタイム有期契約法の改革	
はじめに	49
第1節 解雇制限法の規制緩和	49
第2節 有期労働契約に関する規制の改革	60
第5章 ドイツにおける労働市場改革の問題点	
はじめに	63
第1節 連邦雇用エージェンシーの改革	63
第2節 失業保険の給付制度改革	66
第3節 労働力供給を高める改革	68

結 論	71
第 6 章 労働市場改革施行後の現状と展望	
第 1 節 「ハルツ改革」施行後の雇用・失業情勢	75
第 2 節 ハルツ第IV法施行後の労働市場改革修正の方向性	81
第 3 節 ハルツ改革をめぐる論議	85
第 7 章 総括と展望	
第 1 節 総括	91
第 2 節 日本への示唆	94
掲載資料	
1. Ombudsrat（諮問委員会）の中間報告（2005.6.29）	99
2. Ombudsrat（諮問委員会）最終報告の概要（2006.6.23）	110
3. CDU, CSU, SPD の連立協定（2005.11.11）	112
4. 『労働市場における近代的サービス』の有効性（『労働市場における近代的サービス』 委員会の提言実施の効果に関する 2005 年連邦政府報告の解説）	119
5. DGB と BDA のハルツ改革に対するスタンス（概要）	126
6. ドイツ労働市場改革に関するキーワード集＜独日対照表＞	130

はじめに

1 調査研究の目的

ドイツでは、周知のとおり 1990 年の東西統一以降、雇用状況は年を経るに従って悪化してきた。統一直後の 91 年に全国平均で 7.3% だった失業率は、2004 年には 11.7% にまで上昇した。とくに旧東独地域は、統一時の楽観的な見通しを裏切り、91 年に 10.2% であったのが、04 年には 20.6% にまで達し、西独地域（04 年で 9.4%）の約 2 倍という水準が定着してしまっただ。この時期には、経済のグローバル化が加速し、産業構造の変化に伴い雇用の構造等の実態が大きく変化した。西独地域においても、1980 年代まで国民生活に豊かさと安定をもたらしてきた「社会的市場経済」と呼ばれるシステムに対して、見直しあるいは修正を求める声が強くなってきた。

具体的な目に見える形での、いわゆる労働市場改革は、コール政権の末期から開始され、シュレーダー政権における最重要政策として推進された。とくに同第一次政権（1998～2002 年）末期に出されたハルツ委員会報告書に基づき、第二次政権で具体化された「ハルツ改革」と呼ばれる諸施策は、失業給付制度においてその内容、運用方法、実施主体を抜本的に変革することとなり、その政策決定から施行に至るプロセスは多くの議論を呼び起こした。中でも 05 年 1 月に施行された、通称「ハルツ第 IV 法」による長期失業者に対する給付と生活保護に相当する給付の制度の統合は、現在でもその修正による「最適化」が模索されており、その雇用情勢にもたらす効果の評価プロセスが未だ途上にあることと併せ、息の長い壮大な取り組みであるといえる。

振り返って先進諸国の状況をみると、労働市場自体がすでに国際化の方向にあり、労働力需給のマッチングは国内制度だけでは成り立たないのが現実である。したがって、国際競争力強化のための大胆な国内制度改革も、一定の基準と方向性をもって進めることが可能であり、実際に多くの国で労働市場制度の改革が進んでいる。

日本もまた、雇用の流動化や雇用形態の多様化、あるいは企業経営の変化などに対して、労働市場改革は急務の政策課題となっている。目先の経済情勢の好転による失業率の減少といった短期的な視点ではなく、いわゆるフリーター層の年齢上昇による「中高年フリーター問題」など、中長期的視点から取り組むべき課題は多い。雇用形態の多様化・流動化についても、セーフティネットとしての雇用保険のあり方がそれらにどう対応すべきかが検討されうる。求職者給付をはじめとする就労促進のさまざまな仕組みの見直し、能力開発制度との機能的な連携がどのように可能かも喫緊の課題である。

このような状況を踏まえると、労働市場改革の最も急進的な担い手であるドイツの現在を検討することは、上記の課題を達成する上で不可欠の方向であるといえよう。本報告書では、ドイツ労働市場改革という巨大な対象をとりあげ、とくにハルツ改革の具体的内容を検討して、日本の労働市場政策を構想する手立てとすることを目的とする。

2 調査研究の対象と方法

上記の目的を意識したうえで、本調査研究では、とくにハルツ第IV法を中心としつつ、いわゆるハルツ改革の全体の流れを忠実に紹介することに努めた。また、ハルツ改革と同時にシュレーダー政権が打ち出した「アジェンダ 2010」と呼ばれる総合改革メニューに含まれた解雇規制と有期雇用規制の緩和についても、労働市場政策を総合的に考える観点から取り上げている。手法は、文献研究、統計資料分析、ヒアリングを用いている。

本調査研究の期間中に、本来 06 年秋に予定されていたドイツ連邦議会選挙が一年前倒しされ、05 年 9 月の選挙実施、その後 11 月のメルケル首相を首班とするいわゆる大連立政権の誕生という出来事があった。この影響で、労働市場改革の政策面での修正検討には、若干の遅れが生じたといえる。このため、報告書においては、05 年 1 月のハルツ第IV法施行をもって一連の労働市場政策実施の区切りのポイントとし、法制度についてまず同時点の内容を忠実に紹介することとした。この方針に基づき、制度の解説を軸とした第 1～第 4 章が執筆されている。ただし、ハルツ第IV法を扱った第 3 章では、現地調査で得られた情報などをもとに、制度の内容を浮き彫りにする観点から、施行後の問題点についても言及している。

第 1 章では、ハルツ改革にいたるドイツ労働市場政策の変遷をあとづけ、今回の改革の意義を明らかにするとともに、ハルツ改革の前半部分とも言えるハルツ第 I 法と第 II 法の概要を示すこととした。第 2 章では、社会法典 III 編を中心としたハルツ第 III 法を取り上げ、就労促進のための方策および公的職業紹介機関の抜本的再編の紹介を意図している。第 3 章では、ハルツ改革の目玉であり日本でも注目されている失業給付 II の内容について詳しく取り扱い、第 4 章では、労働市場改革に付随する解雇規制と有期雇用規制の緩和の内容と、それによっていかなる問題が生じたのかを取り上げている。

なお、ハルツ第 III 法と第 IV 法については、法体系上、ドイツ社会法典の大幅な改編を伴うものであったこと、第 4 章で取り上げた労働市場改革関連メニューとともに、シュレーダー政権が打ち出した総合改革プラン「アジェンダ 2010」の主要な施策であることから、それぞれ独自に章を立てることとした。

第 5 および第 6 章では、第 1～第 4 章で紹介したそれぞれの法制度を踏まえたうえで、06 年初頭までに得られた情報によるハルツ改革施行後の状況と、労働市場改革をめぐる論議について触れている。第 5 章では、ハルツ改革について主に経済的視点からその評価を試みている。第 6 章では、ハルツ改革による新しい法制度が施行されてからどのような状況が生じているのかを紹介し、どのような新たな問題点が指摘しうるかを抽出している。

第 7 章では、これまでの記述をもとに、今後の展望を念頭に置いたまとめを行っている。本報告で扱ったドイツの今次労働市場改革の紹介は、歴史的にみれば途中経過を示した段階であり、その完結と根本的な評価にはまだ数年を要すると考えられる。このため、法制度の内容・運用の今後行われるべき修正とその「最適化」を図るための論議の内容を補完的に紹介する目的で、

- ① Ombudsrat（諮問委員会）の中間報告（2005.6.29）
- ② Ombudsrat（諮問委員会）の本報告・要約（2006.6.23）
- ③ CDU, CSU, SPD の連立協定（2005.11.11） 労働市場関連部分（抜粋）
- ④ 『労働市場における近代的サービス』の有効性（『労働市場における近代的サービス』委員会の提言実施の効果に関する 2005 年連邦政府報告の解説、2006 年 1 月）
- ⑤ DGB と BDA のハルツ改革に対するスタンス（概要）

の五つの文書を掲載している。このうち②については、本来本報告書において 06 年初頭までの動きを調査対象範囲としたことからすれば例外的に新しいドキュメントであるが、ハルツ改革の今後の姿を理解するために、あえて掲載したものである。④については、ハルツ第 I ～Ⅲ法を対象としており、改革の核であるハルツ第Ⅳ法に関する評価は、06 年末までに出される予定だ。このように、ハルツ改革の修正・最適化フェーズは未だ進行中の段階であり、今後の調査研究が引き続き望まれるところである。

第1章 労働市場改革の概要

第1節 労働市場改革の背景と基本的視点

1 グローバリゼーションと労働市場の変化

(1) 国際競争力強化の要請と社会的規制改革の必要性

現在、世界共通の趨勢として進行している経済のグローバル化は、従来標榜されてきた「国際化」とは異なり、世界共通の基準による経済活動の拡大を意味している。したがって、企業が国際競争力を強化するためには、グローバル化にともなう競争ルールの画一化を踏まえた対応が不可欠となる。しかしながら、グローバル化により形成される世界標準のルールは、さまざまな法体系をつき合わせ、調整した上で誕生するものではない。ここでいうルールは、経済ルールであって必ずしも法制度上のルールを意味しないのである。たとえば、世界展開している企業が海外の支店を閉鎖する基準は、当該支店の売り上げ等財務状況をベースとし、不採算の状況があれば閉鎖を挙行してしまうのであり、その場合労働者については全員解雇という方式がアメリカの企業には通常に見られる。しかし、このような方式を他の多国籍企業も強行しようとするれば、それぞれの法制度とのあつれきが生じるのは当然である。

このような事態の中で、各国の社会的規制の平準化の要請とともに、フットワークのきく企業活動を保証するための社会的規制改革が叫ばれるようになった（詳細は章末参考文献の浜田他編「グローバリゼーションと労働法の行方」を参照）。たとえば労働時間規制の緩和や解雇規制の見直しなどは多くの先進諸国で共通の課題として取り組まれている。しかし、個別の労働基準を直接に切り下げたり、個別労働関係に適用される規制を各国の法体系や実情を無視して平準化することは無理があるし、また妥当でもない。もともと労働法制は国内での雇用関係を基本的な対象として成立するのが通常の形態であり、規制のあり方もそれぞれの国の文化や社会構造に強く影響されるのが当然であること、また資本や商品の流通に対する規制とは異なり、労働関係に対する規制は人間を対象としているので規制の緩和あるいは撤廃の方向にはおのずから限界があること、などを踏まえると、個別労働基準のグローバルスタンダードを形成することは至難の業であるといえよう。

また、労使関係についても、たとえばアメリカの排他的交渉代表システムとドイツの事業所委員会制度とでは基本的な相違が存することからも明らかなように、各国がそれぞれの経済制度を構築する歴史の中で試行錯誤の末に形成されてきており、世界標準の労使関係制度というものを構想するのは困難であろう。もっとも、EU指令による規制がいわゆるEU従業員代表制を加盟国に求めているように、国際的な労使関係を包括する法ルールを実施することが常に不可能とは言えない。しかし、EU指令の普遍性が前提としているのはヨーロッパ共通の価値観に基盤を置く社会体制であり、キリスト教文化に根ざす社会的価値観の共通性なしには、EU指令の各国事情を超えた普遍性を理解することは不可能である。

そうすると、社会的規制を改革して国際競争の Level playing field を形成するという方向を模索するには、個々の労働基準や労使関係の仕組みではなく、労働市場のコントロールシステムの改革が最も効果的であるということになる。これは理由のないことではなく、労働市場における労働力需給システムの構築は、経済制度や労使関係の実態による相違が少なく、国際競争力強化という目的による改革がなじみやすい領域であるといえる。もちろん、失業に対する法的対応には個別労働関係に対する基本的法制度と強い関連を有する内容があるし、職業紹介の規制についてもそれぞれの国の特徴は無視できない。しかし、労働市場自体がすでに国際化の方向にあり、先進諸国を中心として、労働力需給のマッチングは国内制度だけでは成り立たなくなりつつあるのが現実である。したがって、国際競争力強化のための大胆な国内制度改革も、一定の基準と方向性をもって進めることが可能であり、実際に多くの先進諸国で労働市場制度の改革が進んでいる。

日本もまた、雇用の流動化や雇用形態の多様化、あるいは企業変動の活発化といった事態を前にして、労働市場改革は急務の政策課題となっている。雇用保険のあり方については、求職者給付をはじめとして就労促進のさまざまな仕組みの見直しが進んでいる。能力開発制度との機能的な連携がどのように可能かも喫緊の課題である。

他方、国際競争力の強化という要請は当然ながら日本の対外経済政策の最重要課題であり、政府の規制改革会議が労働市場政策に求めている内容も、多くがこの観点からの規制緩和である。

このような国際的状況や日本の置かれた立場を踏まえると、労働市場改革の最も急進的な担い手であるドイツの現在を検討することは、上記の課題を達成する上で不可欠の前提であるといえよう。周知のように、ドイツの労働市場改革は、すでにコール政権の末期から開始され、シュレーダー政権における最重要政策として推進された。本報告書では、ドイツ労働市場改革という巨大な対象をとりあげ、特に 2002 年に出されたハルツ委員会報告書に基づく改革の具体的内容を検討して、日本のあるべき労働市場改革を構想する手立てとすることを目的とする。

(2) 社会的規制としての労働市場改革 —労働契約の規制

ドイツの労働市場改革を検討する上で、見逃してはならない与件は、労働契約に対する周到な規制の存在である。周知の通り、ドイツでは労働契約の成立から終了まで、直接的な多くの法規制が存する。特に労働市場との関係で注目すべきは、期間の定めのある契約が原則として効力を否定されていること、労働条件の変更について労働協約や事業所協定による強い規制があり、また実定法と判例・学説の対応が複雑に絡まっていること、さらに労働契約の終了に当たっては解雇についての規制がかなり厳格であることなど、流動的労働市場の形成に対して制約要因となりうるような規制が多いことである。したがって、ドイツにおいて労働市場改革を進めるためには、このような労働契約の規制にどう対応するかが大きな課題

とならざるを得ない。そこでシュレーダー政権では、失業保険と社会扶助との統合や職業紹介システムの改革といった課題に加え、有期雇用契約規制の緩和や解雇規制の見直しなど、労働契約法制の改正も大きな政策課題としていた。しかし、後述（第3章、4章）のように、労働契約法制の改正は、想定されるような大幅な規制緩和ではなく、まさに規制内容の合理化という側面が強い。すなわち、ドイツでは労働市場改革それ自体が、社会的規制の新しいあり方を模索することにもつながっているのである。

2 失業対策の変貌

ドイツの失業対策は、19世紀末以来の社会保険制度の長い歴史にも関わらず、あまり早くから進んでいたとはいえない。すなわち、産業革命勃興後の労働者階級の増大は、景気変動による失業を生み出し、特に工業国として急速な発展を遂げつつあったプロイセン帝国に社会不安をもたらしていたが、宰相ビスマルクは一方で労働運動とこれを後押しする社会主義運動とを弾圧しつつ、他方で社会保険制度を充実させていた。健康保険や年金保険に加え、事業主のみが負担する労災保険制度についても一定水準のレベルを保っていたが、唯一失業保険は存在しなかった。ドイツでは、失業は個人の努力や運などによるもので社会的原因によるものとはみなされていなかったからである。この考え方はワイマール時代まで続き、他の社会保険が統合・合理化を進められていく中でも失業保険は成立しなかったが、ようやく1927年になって、現在の連邦雇用エージェンシーの前身に当たる連邦雇用庁が発足して労働市場政策が本格的に開始され、失業者に対しても社会保険からの拠出による職業紹介や所得保障が行われるようになったのである。ナチ時代を経て、戦後もこの連邦雇用庁は労働市場の安定的な発展に対する寄与を期待され、その傘下に置かれた雇用職業研究所とともにドイツの労働市場政策に重要な役割を果たしてきた。連邦雇用庁は、労使の代表による評議員会がその運営に関わることとされ、連邦社会労働省（当時）の監督を受けつつも事業形態としては独立した存在として歩んできた。

しかしながら、高度成長期に形成されたドイツの労働市場政策の基本は、雇用就業者を守ることに重点が置かれ、労働関係については解雇規制や有期雇用契約の制限などを前提としており、流動的な労働市場を想定した制度は著しく乏しかった。また、失業対策としては、失業者に対する職業紹介にも当然力はいれられていたものの、むしろ失業者に対する手厚い保障が目立っており、通常1年半に渡って受給できる失業給付（Arbeitslosengeld）に加え、失業給付受給期間満了後には失業扶助（Arbeitslosenhilfe）として若干額が下がるだけの保障がほとんど半永久的に給付されていたのである。

このような労働市場政策の基本的ありかたは、かねてから硬直的に過ぎるとの批判を受けていたが（章末参考文献の名古論文におけるフランクフルト学派の批判を参照）、高度成長期には空前の好況が持続し、失業率も1~2%台にとどまっていたためほとんど現実的な問題にはならなかった。しかし、二度の石油ショックを経て、80年代に一挙に失業率が高まると、

不況克服のための経済政策とならんで、労働市場政策の抜本的な改革が叫ばれるようになった。ただ、労働市場政策の改革は、上記のように個別的労働関係の規制や、また労働協約による労働条件の設定方式など重要な労働法制・慣行に手を加えずにはすまないものであり、その実行に着手することは多くの反発を生むこととなる。後述のように、ドイツの政権は結局これを先送りし続けたのであり、そのことが、事態の深刻化をいっそう進めたといえよう。もちろん、政府は全く手をこまねいていたわけではない。古くは 1969 年の雇用促進法（Arbeitsförderungsgesetz）にはじまる積極的労働政策の開始は、雇用創出措置（Arbeitsbeschaffungsmassnahme=ABM）や構造調整措置（Arbeitsstrukturmassnahme）などによる雇用の創出・転換を意味していた。しかし、これらの措置も国の助成や補助金による弥縫策の傾向が強く、抜本的な労働市場の改善にはつながらなかったのである。そして、1990 年の東西ドイツの統一を契機として、旧東独地区の失業率の高止まりが労働市場政策自体に起因するとの認識が深まると、当時のコール政権はようやく重い腰をあげるところとなった。

第 2 節 労働市場改革の経緯

1 ハルツ委員会報告

ドイツは、第二次石油ショック以来、東西統一前後の一時期を除いて常に高失業率に悩まされてきた国であり、CDU-CSU（キリスト教民主・社会同盟）と FDP（自由民主党）の連立政権による連邦政府の政策課題も、労働市場の改善を優先するのが通常であった。具体的にはコール政権末期から、さまざまな対応がなされてきたが、いずれも労働市場の目立った改善には至らなかった。そこで、16 年間にわたるコール政権に飽きたドイツ国民により選出された SPD（社会民主党）と「緑の党」の連立政権は、ただちに労働市場政策の改革に乗り出した。具体的には、コール政権末期に設立され、96 年以降中断していた「雇用、職業訓練および競争力のための同盟（Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, 通称は『雇用のための同盟』）」を再開し、政労使の対話と協議を精力的に進めたが、第一次シュレーダー政権では特に大きな改善が見られず、2002 年の総選挙におけるシュレーダー首相の再選は辛勝であった。

そこで第二次シュレーダー政権は、さらに抜本的な改革が必要であることを踏まえて、2002 年の総選挙前から、フォルクスワーゲン（VW）社の労務担当役員であったペーター・ハルツ氏に依頼していたハルツ委員会の報告書（2002 年 8 月提出）を基本的なよりどころとして、次々と新しい法律を制定した。

まず、ハルツ委員会に検討を依頼する以前の 2002 年 1 月に施行されたジョブ・アクティブ（Job-AKTIV）法は、当時の雇用局が、失業後一定の期間が経過した失業者に対し、再就職を促進するため、正当な理由なく就職面接を拒否した場合には、12 週間、失業給付の支給を停止すること、6 カ月の間雇用局のあっせんによっても就職できなかった失業者が、民間

職業紹介所の紹介により就職できた場合には、その紹介費用を雇用局が負担することなどを盛り込んだ。さらに、若年者雇用を促進するために地方自治体が環境保全・向上、社会サービス等の分野においてポストを用意し、雇用局が割り当てる就職困難者を就職させた場合に、連邦が雇用創出措置（ABM）から助成金を支給する制度を 2006 年以降も分野を拡大して継続することとなった。

一方、ハルツ委員会は、2002 年 8 月に報告書を提出し、労働市場政策にかかる非常に多様な提案を政府につきつけた。その内容は多岐に渡るが、原則は自助努力を促すことと、労働市場への編入を促進する効果的なサポートを与えることであり、この原則に基づいて、さまざまな具体的提案がなされている。提案は 13 の項目にわたるが、中心となるのは以下の三点である。

第一に、従来の連邦雇用庁と傘下の雇用局による職業紹介と失業者への給付のありかたを抜本的に改め、雇用局をジョブセンターとして再構築し、自治体の職業生活関連部局との統合により機能的な職業紹介を推進させるとともに、ジョブセンター内に人材サービスエージェンシー（Personal Service Agentur）を設置して、失業者を派遣サービスによって就労させるシステムを設ける。第二に、若年者や高齢者など特に迅速で円滑な就労が困難な層に対し、それぞれの置かれた状況に即した特別な就労促進策を実施する。これは、若年者については職業訓練クーポン制度の設置、高齢者については 55 歳以上の失業者が従前よりも低賃金の職に就く場合に賃金低下分を補填する一定の給付を行うことなどが主眼となっている。そして第三に、失業給付と社会扶助との機能的統合が提唱されている。前述のように従来は失業給付が切れたあとも税を財源とする失業扶助を受給できたが、さらに公的扶助として社会扶助（Sozialhilfe）という日本の生活保護に類似する給付があり、これと失業給付及び失業扶助との峻別がなされていないために二重受給・三重受給が目立っていた。しかも、一度失業すると上記三種の支給によって再就労の意欲を減退させる効果があるといわれていたことから、ハルツ委員会報告書は、失業給付と失業扶助を失業給付 I と失業給付 II に再編し、後者についてはこれまでの失業扶助受給者と稼働能力を認定された社会扶助受給者を対象として、労働市場への編入を目的とした支給内容にするという提案を行ったのである。

以上のほか同報告書は、個人営業を簡便に立ち上げることのできる「Ich-AG＝私会社」と、僅少賃金の就労を促す「ミニジョブ＝Mini-Jobs」の制度など、労働市場への失業者の編入を最優先の課題とする多くの提案をしている。

シュレーダー政権はこれを踏まえて、まず 2003 年 1 月にハルツ第 I 法とハルツ第 II 法を成立させ、労働市場改革への意思を明確にした。なお、ハルツ委員会報告書を受けて制定された法律にはハルツ第 I ～IV 法の名称が付されているが、これは俗称であり、実際には「労働市場政策現代化法（Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 正確には、「労働市場における近代的サービスの法律」。本報告ではわかりやすく、この総称にもとづく個々の法律を「ハルツ第〇法」と通称する）」の I ～IV であって、具体的内容は、社会法典の II や III

の改正を中心としている。

2 ハルツ第 I ・第 II 法

まず、ハルツ第 I 法は、第一に、ドイツ全土に 181 ある雇用局（日本の公共職業安定所に相当）を、あらゆる労働市場関連のサービス業務を各地方レベルで提供する中心となる「ジョブ・センター」（後に雇用エージェンシーとなる）に改編することとした。これは雇用局と連邦雇用庁の癒着が厳しく指摘され、連邦雇用庁長官が辞任した事件を受けての改革姿勢を示したものである。

また第二に、職業紹介の迅速化のための措置を設けた。まず解約告知を受けた失業者は、遅滞なく職安（改編されてジョブ・センター）に届け出なければならない。届け出を遅滞したものは、失業給付を、その者の有する請求額に応じて、日額 7～50 ユーロ減額される。また支給期間も最高 30 日まで短縮されうる。独身失業者は、新たな就職について、移転等場所的条件についての要求がいっそう厳しくなされる。この処置によって平均失業期間は 1 週間短縮され、10 億ユーロの節約が可能になる。

第三に、就労促進の実をあげるために、派遣労働の機会を拡大した。すなわち、すべての雇用局に「人材サービスエージェンシー（PSA）」を設置し（運営は雇用局もしくは契約によって民間会社）、PSA は失業者を派遣労働者として派遣することによって職業仲介を行う。派遣労働者の賃金水準については、PSA の設置を契機として、従来の労働者派遣法（Arbeitnehmerüberlassungsgesetz）による規制を一部改正するかわりに、PSA と管轄労組との賃金協約で一律に規制し、すべての派遣労働について（民間会社によるか PSA によるかを問わず）、派遣労働者と派遣先の被雇用者の同一賃金を原則とする。ただ最初の 6 週間は、派遣労働者が受給していた失業給付と同額の賃金が支払われる。これは派遣労働に関する EU の指針に従うものではあるが、これによって従来の民間の派遣会社の場合と比べて派遣労働者の賃金水準は高くなる。しかし、場合によっては（非熟練労働者等の場合）、労組は PSA との賃金協約でこれよりも低い水準の賃金設定を行うこともできる。また労働者派遣法で、同一の派遣先に再度派遣し得ないとか、派遣元は派遣期間と同一期間だけに制限した派遣労働者の雇用をなし得ない等と規定していた従来の規制は廃止される。

第四に、高齢者に対する賃金保障制度を設けた。すなわち、55 才以上の失業者が新たな職に就いた場合に、雇用局からの補助金を通して賃金の一定の補填が得られる。そのために支給される手当は、新たに就いた職種の賃金と失業前の職種の賃金の差額の半分で、補填期間は就職しなかった場合に失業給付の支給を受ける期間である。この処置は 2005 年末までとする。これによって、高齢失業者が以前よりも低い賃金の職種に就くことが奨励されるが、財政上、保証される補助金額は支給されるはずの失業給付とほぼ同額になると見積もられている。

次にハルツ第 II 法は、主として通常の職業紹介による雇用ではない就労を模索したものと

いえる。

第一に、架橋手当 (Brückengeld) と称される制度を設けた。これは、55 才以上の失業者につき、雇用局の職業紹介を辞することができる代わりに、従来の失業給付の半額を橋渡し金として支給するというものである。期間は、最初に年金支給を受けられる時までとし、最高で 5 年間である。この処置は 2004 年末までとされた。また、この処置を受けるものは、雇用統計上失業者に算入されない。

第二に、私株式会社 (Ich-AG) という新たな自営業形態を導入した。失業者が起業家として自営業を営む場合、収入が 2 万 5000 ユーロを超えない範囲で、最高 3 年間起業のための補助金を職安から支給される。支給額は、月額で 1 年目が 600 ユーロ、2 年目が 360 ユーロ、3 年目が 240 ユーロであり、公的疾病保険・年金保険加入の権利も与えられる。また、手工業における起業の要件も緩和され、マイスター試験に合格していなくても、それに相当する知識と技量を証明すればよい。

第三に、ミニ・ジョブ (Mini-Jobs)、すなわち公益にかかる低賃金就労を導入した。これによれば、個人世帯に提供されるサービス業務は、月額 500 ユーロまでの範囲で助成を受け、その内容は、社会保険料を一括して 10% に軽減され、課税面でも定率税 10%、最高でも年額 360 ユーロが課せられるに過ぎない。業務内容は料理、掃除、高齢者介護のほか、育児手伝い、職人仕事も含まれることになった。この処置は従来この分野で蔓延していた闇労働に対処するものとして期待された。

3 アジェンダ 2010

ハルツ第 I 法と第 II 法の成立後、シュレーダー首相は 2003 年 3 月にアジェンダ 2010 を発表した。これはシュレーダー政権の労働市場改革に関する総合的公約という位置づけを与えうるものである。

アジェンダ 2010 の基本的内容は以下のとおりである。

第一に、労働市場改革の分野では、解雇制限法 (Kündigungsschutzgesetz = 解約告知保護法とも訳される) の緩和、失業給付給付期間の短縮、失業扶助と社会扶助との統合、連邦雇用庁の連邦雇用エージェンシーへの移管が中心的な政策としてあげられている。

解雇制限法は、すでにコール政権末期にその適用対象事業所を常用労働者 5 人超から 10 人超に引き上げたものの、シュレーダー政権になってすぐもとに戻された経緯がある。アジェンダ 2010 で示された改革内容は、コール政権時のようなドラスティックなものではないが、新設企業については適用要件を緩和することや、常用労働者 5 人の算定方法を緩和することなどが盛り込まれている。また、経営上の理由による解雇については、社会的選択 (Sozialauswahl) によって被解雇者の選定基準が厳しく制約されているが、この要件を緩和し、社会的選択に当たって考慮すべき基準を、勤続年数、年齢、家族を扶養する責任を有しているかどうかの 3 点に限定することが提案されている。さらに、解雇に当たって企業が被

解雇者との間で解約補償金による解約契約を締結することや、解雇に対する訴訟提起期間の限定を提案している。

つぎに失業給付期間の短縮については、それまでの原則 32 カ月の給付期間を大幅に短縮し、原則 12 カ月とした上で、55 歳以上の高齢者については最大 18 カ月までとする措置が示されている。

失業扶助と社会扶助との統合については、従来連邦レベルの業務であった失業扶助と、各自治体の業務であった社会扶助とを統合するという大規模な制度改革が提唱されている。水準は社会扶助に合わせるとの前提なので、失業扶助のレベルが低下することとなる。同時に、従来の雇用局を就労促進を担当する総合的なジョブセンターに組織替えし、若者の就労支援を強化する機能も備えることとなった。このような雇用局の組織変更にもない、連邦雇用庁も連邦雇用エージェンシーとして再編されることが目されている。

また、社会保障改革の分野では、年金と医療保険に関する具体的な改革の方向が示されている。前者については、年金支給年齢を 2011 年より一年に一月ずつの割合で引き上げ、2034 年に 67 歳とすることが提案されている。また年金支給額の上昇率の基準を、労働者の平均所得ではなく個々の労働者の実際の所得とすること、支給額を決定する際には受給者数と保険料支払者数のバランスを考慮することなどが示されている。後者については、ホームドクター制を奨励することで支給額の削減をはかることや、医療行為及び医薬品についてその質を評価する基準の導入も提案されている。

アジェンダ 2010 は経済・財政改革にも及んでいるが、注目されるのは、ドイツの職業意識の質を支えてきたとされるマイスター制度を改革し、それまでの 94 のマイスター資格を 32 に削減することが提唱されている。また中小企業の支援策も盛り込まれており、決算業務を緩和すること、税負担を軽減することなどが提案されているのと同時に、復興金融公庫とドイツ負担調整銀行とを統合して中小企業融資を支援する新しい銀行を設立するとされている。さらに、雇用の拡大のために投資しようとする中小企業には、一人当たり最大 10 万ユーロの融資も想定されている。加えて、住宅や公共インフラを整備するための資金として、復興金融公庫から総額 150 億ユーロの融資を行うことも提唱されている。

このアジェンダ 2010 は、第一次シュレーダー政権末期の労働市場改革の方向を正当化するとともに、その後矢継ぎ早に打ち出された制度改革の根拠となるものであり、ドイツにおける 21 世紀初頭の労働市場改革の行方を決定付ける役割を果たしたといえる。

4 労働市場改革法 (Arbeitsmarktreformgesetz)

労働市場改革法は、2003 年 12 月、ハルツ第三法、第四法とほぼ同時に制定されたもので、アジェンダ 2010 の内容のうち、特に解雇制限法の改正や失業給付の給付期間短縮などの提案を実現した。すなわち同法は、解雇規制の骨格を損なうことなく、新規採用の障害とならないような透明で法的安定性が確保された仕組みを実現することを目的とし、詳細は第 4 章に

ゆずるが、おおむね次の4点について従前の法制度を変更した。

第一に、解雇制限法の適用を除外される事業所の労働者数につき、5人までは適用を除外され、11人以上については適用があり、6～10人までについては、2004年1月1日以降の採用者については当該事業所の労働者数に算入しないこととされた。これにより、小規模企業の新規採用意欲を促すことが期待されている。第二に、経営上の理由による解雇の場合に要件として課される社会的選択につき、勤続年数、年齢、扶養義務及び重度障害の有無の4点に限定され、かつ、継続雇用されるべき正当な理由を立証できる労働者についてはこれらの要件は除外される。また、事業所変更の場合の事業所委員会との協議を経た解雇は正当性が推定されること、経営上の理由による解雇に対する労働者側の対応については、補償金の請求と継続雇用の訴えとが選択できることとされたことなどが注目される。第三に、有期雇用契約について、企業の新設の場合には4年間に限って更新の自由が認められることとなった。第四に、失業給付の受給期間が大幅に短縮され、それまで最高32カ月間の受給期間が、55歳未満について最長12カ月、55歳以上について最長18カ月に短縮されたのである。これは、ハルツ第三、第四法への助走にあたる内容であったといえる。

5 ハルツ第三・第四法

アジェンダ2010の発表後に取り組まれた労働市場改革の具体的成果としては、ハルツ第三、第四の各法が中心となろう。いずれも該当箇所でも詳述されるが、ハルツ第三法は、主として連邦雇用庁と傘下の雇用局の組織及び機能を抜本的に変更することを目的としており、これによって連邦雇用庁は連邦雇用エージェンシーとなり、また個々の雇用局は雇用エージェンシーとして生まれ変わった。そして、失業扶助と社会扶助の統合にともなう自治体と雇用局の事務の統合を円滑化するために、両者を総合した協同組織（Arbeitsgemeinschaft）を形成すること、また特に高齢者や若者に対する就労促進策の強化などが盛り込まれている。ハルツ第四法は、ハルツ各法の中で最も注目を浴びているものであり、アジェンダ2010の目玉ともいえる内容を有している。すなわち、失業扶助と社会扶助を統合して失業給付Ⅱという新しい給付を創設し、失業者への対応の基本的理念を、福祉から就労へと転換させる仕組みを整えたのである。

第3節 小活

以上のように、ドイツがたどってきた労働市場改革の道筋は、ハルツ委員会報告とそれにもとづくハルツ第一～第四法ないし労働市場改革法等によって、それまでの改革とは基本的に異なる質を備えたといえる。すなわち、過去に試みられた改革の基本的な姿勢は、労働市場への労働者の編入は国家のサービスとして行うべきであり、失業者には十分な保障を確保した上で、十分な収入のある雇用先を紹介すべきであるという理念に基づいていた。失業者に

対する手厚い給付もその理念によって正当化されていたといえる。しかし、ハルツ改革による労働市場政策は、いわば就労最優先主義ともいべきかなり過激な内容を有しており、失業率低下の目標に特化した大胆な具体的施策がちりばめられている。その具体的内容は第 2 章以下にゆずるが、ここではドイツのような社会的市場経済をたてまえとする国においてこのような抜本的な改革がいかにして可能なのかを注視することが、日本の労働市場政策のあり方にとって重要な意味を持つことを指摘しておきたい。

参考文献：

Franz Josef Düwell, Das reformierte Arbeitsrecht, 2005

浜田富士郎／香川孝三／大内伸哉編「グローバル化と労働法の行方」（勁草書房、2003 年）

名古屋道功「ドイツ労働市場改革立法の動向－ハルツ四法と労働市場改革法を中心に」金沢法学 48 卷 1 号（2005 年）

第2章 ハルツ第Ⅲ法 ―就労促進制度と実施機関の改革

序 ハルツ第Ⅲ法の意義

ハルツ改革を実行するためのハルツ各法のうち、注目度としては最も低いのがハルツ第Ⅲ法であろう。ハルツ第Ⅲ法は、労働市場改革にともなう給付の改革と、雇用局改革により新しい職業紹介機関を創設しようとするものである。具体的には社会法典第Ⅲ編（SGBⅢ）の改正を主たる内容とする。ハルツ第Ⅲ法の主要な意義は、失業給付Ⅱに象徴されるようなドラスティックな改革内容を、運用の面で円滑に進めるための実施機関の整備という点にあるといえる。しかし、給付内容の合理化という側面も見逃すことは出来ず、以下ではその双方について具体的内容を検討したい。

第1節 ハルツ第Ⅲ法の構造

1 制定経緯と立法目的の変遷

ハルツ第Ⅲ法は、一連のハルツ改革の中では、組織改革の目的を色濃く反映している。また、いわば実施・運営部門の体制を整えるという意味では、その中枢を担っている法律であるといえよう。

前述のように、ハルツ委員会が提出した報告書の内容は、労働市場機能を現代化するための法律として、4段階にわたって制定・補充されており、ハルツ第Ⅲ法はそれらの経過の一つとして、最終的には2003年12月23日に連邦議会で可決・成立したものである。本法の多くの部分の施行は2004年1月1日であったが、後述のように2005年、2006年に順次施行された規定もある。なお、前述のように実際には「ハルツ第Ⅲ法」というタイトルの法律があるのではなく、社会法典第Ⅲ編（SGBⅢ）の所定の改正と、関連する諸法規の改正内容を総称してハルツ第Ⅲ法と称している。

まず、ハルツ第Ⅲ法に至るハルツ改革の流れをおさらいしておこう。

はじめに、2002年12月23日に成立した最初の労働市場政策現代化法（ハルツ第Ⅰ法）は、職業紹介の改善、職業訓練促進、そして労働者派遣制度の拡充を目的として、以下のような内容の規定を盛り込んだ。第一に、労働関係が終了した労働者は、ただちに雇用局に届出をしなければ失業給付を削減すること、第二に、雇用局は、労働者派遣の業務を行う人材サービスエージェンシーを局内に導入すること、第三に能力向上訓練を強化し、その運用を簡素化すること、第四に、失業者が紹介された仕事に就労可能であるか否かの判断（Zumutbarkeit）を厳格化し、法や労働協約、事業所協定などで就労が制限されている場合などわずかな例外を除いてすべての紹介された仕事は就労可能とみなされること（したがって、紹介された仕事に就かなければ不利益をこうむる）、第五に、紹介された仕事に就くまでの準備期間の必要

性は失業者の側に立証責任があること、第六に失業扶助は毎年遞減すること、第七に失業し、あるいは失業のおそれのある高齢者に対しては賃金補助給付を通じた賃金保障制度を設けること、などである。

これに続き、同日に成立した第二の労働市場機能現代化法（ハルツ第Ⅱ法）は、連邦議会と連邦参議院との両院協議会において上記第一現代化法の修正法として可決されたものである。主な内容は、いわゆる Ich-AG（私会社）の促進をはかるもので、失業者の自営業による自立をうながすものである。さらに、いわゆる微少額就労（geringfügige Beschäftigung）の範囲を拡大している。

この後、シュレーダー首相がアジェンダ 2010 を発表し、ハルツ委員会報告にもとづく立法作業とならんで解雇制限法の改正などを含む労働市場改革法の制定作業も進んだが、このような経緯を経て、2003 年 12 月 23 日に成立したのがハルツ第Ⅲ法であり、これまでの社会法典等所定の法律の内容を以下のように修正した。

第一に、労働市場政策の基本運営主体である連邦雇用庁を「連邦エージェンシー（Bundesagentur）」という独立法人とし、また職業紹介や失業給付を行っていた個々の雇用局を「雇用エージェンシー（Agentur für Arbeit）」としてその機能も大幅に改革した。第二に、新しい雇用エージェンシーとの目標協定により運営資金の手当をする措置を導入した。第三に、構造改革措置（SAM）と雇用創出措置（ABM）とを一体化し、編入補助金も一本化した。第四に、移行措置と移行手当を新設して、従来の移行補助を廃止した。

なお、これに続いて同年 12 月 24 日には、従来の失業給付と失業扶助を一体化した「求職者基礎給付（Grundsicherung für Arbeitssuchende）」を創設する修正も実現している。これがハルツ第Ⅳ法にあたる。

以上を踏まえて、労働市場改革全体の内容を整序すべく、同日に改正「労働市場改革法（Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt）」が制定された。これは、一連の改革によって修正された解約告知保護法、パート有期労働者法、労働時間法などの内容も含んだ総合的な法律であり、雇用促進の面からは、失業給付を大幅に減額する改正が目立っている。

以上のように、ハルツ第Ⅲ法はハルツ改革による 4 つの法の中では、注目度は少ないものの、たとえばハルツ第Ⅳ法に詳細に規定された求職者基礎給付につき、その給付業務を促進するための根拠法であり、また日本の公共職業安定所に該当する雇用局を、その組織形態及び機能の両方の面で大幅に改革するものであって、ドイツ労働市場改革全体の中での重要性は決して小さくないし、日本が学ぶべき多くの点を含んでいるといえる。

2 法の具体的内容

(1) 一般的傾向

雇用促進政策の根拠法が、従来の雇用促進法（Arbeitsförderungsgesetz）から SGBⅢに移行したことで、労働市場政策に関するいくつかの実質的な変更が見られる。第一は、国家は、

完全雇用の達成・維持という義務を直接には負わなくなったことである。いわば、労使というアクターの後ろに控えることとなったといえよう。その機能は、労働市場における失業の動きを調整することによって変わったのである。

(2) 2004年1月1日施行部分

ア 移行援助金

労働者が自営業に移行する場合に支給される移行援助金(Überbrückungsgeld)は、従来 SGB III 57 条(以下、特に断りのない場合は「SGB III」の表示を省略して条文番号のみ記す)によって当局の裁量によるものとされていたが、ハルツ第三法はこれを義務的給付に変更した。これは、421 条 1 項による Ich-AG の開業のための要件と整合させる目的がある。65 歳以上の労働者には移行援助金の請求権は生じない(57 条 3 項)。また、SGB III による支援を受けた自営業開始後 24 カ月が過ぎると、移行援助金の請求権は消滅する。ただし、この期間内に病気や事故など労働者個人の事情により就労ができなかった期間がある場合はそれが考慮される。なお、適切な期間内に、移行援助金を受けて自営業に従事しても成果が上がらなかった場合には、さらに移行援助金を請求することも可能である。

イ 失業届出要件

失業の届出は、これまでも実際に失業してからだけではなく、失業が 2 カ月以内に見込まれる場合もなしうることとされていたが、この見込み期間が 3 カ月に延長された(122 条)。なお、309 条 3 項 3 文によれば、雇用エージェンシーは、届出期限に労働不能であった場合にはその労働可能と認められる初日から継続して届出を要求する権限を有することとされている。

ウ 期待期間(Anwartschaftszeit)

期待期間は、過去 2 年(従来は 3 年)のうち、社会保険負担義務のある就労期間が最低 12 カ月間必要となる。従来はこれを免除される特権が徴兵や季節労働について付与されていたが、いずれも撤廃された。

エ 給付可能性の制限の強化

被保険者の健康保険から年金保険への継ぎ目のない移行を規定した 125 条に 2 項が新設され、失業給付の新たな制限が加わった。すなわち、失業者が健保によるリハビリテーションに従わず、もしくは家計の分担者に対する協力義務を怠った場合には失業給付の請求権は停止する。さらに、稼得減少の確定を妨げるような行為を自ら行った場合も同様である。また、126 条による労働不能の場合の給付継続は、不妊手術に限定されることとなった。従来は自らの過失によらない病気の場合も給付は継続されていた。

オ 請求権の失効

147 条は、失業給付の請求権につき、新たな請求権の発生による失効を規定していたが、加えて、失業後 21 週間の経過による失効の要件が規定された。

カ 請求権の時効消滅

ハルツ第三法は、SGB III 147 条 a を設け、失業給付が支払われるべき暦年から 4 年後の暦年の満了により、請求権が時効消滅することを規定した。これは、従来判例法理をリステートしたものである（連邦社会裁判所（BSG）1979 年 9 月 13 日判決等）。なお、労働市場改革法によって、失業給付請求権は 58 歳まで可能であったものが 57 歳に短縮されているが、支払い期間は 24 カ月から 32 カ月に延長されている。

キ 積極的労働市場政策の参加者

これまでも、法解釈の上では、積極的労働市場への参加者は失業者とはみなさないとされてきたが、ハルツ第三法による SGB III 16 条 2 項の改正で、そのことが条文上明らかにされた。

ク 社会保険負担の免除

失業給付請求権を有しつつ就労する者については、社会保険負担義務が免除される（27 条 5 項）。これは、後述のように生計費の請求権を撤廃して、失業給付請求権を職業再教育に従事する者にも付与したこととの平仄を合わせる意味がある。したがって、27 条 5 項における「就労」とは、法的意味での就労とは意味が異なることに注意しなければならない。同様に、雇用創出措置（Arbeitsbeschaffungsmassnahme=ABM）への参加者も社会保険負担義務を免除されるが、ABM 自体が廃止される方向なので、適用対象者もやがて消滅する。

ケ 就労可能性（Verfügbarkeit）

ドイツでは、職業紹介は就労可能性がある者になされるが、ハルツ第三法では、失業給付の受給資格者は、職業再教育措置に参加している場合でも、雇用エージェンシーが同意を与え、かつ当該受給資格者がその措置を中止する場合は就労可能であるとみなされることとされた（120 条 3 項）。ただし、実際に労働市場に編入されうる可能性が明示されていることにつき、職業再教育措置の実施者が了解していることが必要である。従来は、労働市場への再編入がなされていない労働者の再教育措置への参加は、失業給付受給中は許されなかった。しかし、ハルツ第三法は、転変する労働市場の性格にかんがみて、これに適合するような職業能力を身につけるべく再教育措置に参加する労働者については、その就労意欲を阻害しないことを条件として失業給付請求権を失わないこととしたのである。これまでは、失業者は手当の受給を最優先して再教育措置に参加することに積極的でない傾向が見られた。法改正後は、労働市場への編入が可能であると示された折には労働者はただちに職業再教育措置を

中止して職に就くことを雇用エージェンシーに明らかにし、雇用エージェンシーがこれに同意するという手続きを設けることで濫用を回避しようとしたのである。

コ 操業短縮手当 (Kurzarbeitergeld)

操業短縮手当（以下「操短手当」）は、深刻な (erheblich) 労働不能の場合のみ請求権が発生する。深刻な労働不能とは、避けることができないような場合のみを意味する。170 条 4 項 3 文によれば、この場合、労働時間貯蓄 (Arbeitszeitguthaben) の労働者による解約は、労働関係の年齢を理由とした終了以前に、労働者が任意に設定したものであるならば必要ではない。これは、協約もしくは協約に基づく事業所協定によって設定された場合も同様である。

ハルツ第三法のこの点での主眼は、能力開発の目的で設定された労働時間口座を保護することにある。かかる口座は、操業短縮手当の承認以前になされた操短については解約できなくなる。また、労働者は継続教育や再教育措置の資金調達にあてることを目的として労働時間貯蓄を行うこともできる。これらの措置によって労働市場への編入可能性が高まることにより、失業の回避に貢献するからである。なお、175 条の「事業所組織上の固有の一体性を保持するための操短手当」は廃止され、移行手当によって代わられた (216b 条)。さらに、移行操短手当を申請できる期間が、延長可能性を有しない 12 カ月間に短縮されている。

サ 破産手当 (Insolvenzgeld)

185 条 1 項により、賃金からの法的根拠に基づく控除がなされる場合は、税引き後の賃金額が破産手当として支給されるが、この規制は、月額保険負担最高額の限度に制限されることとなった (341 条 4 項)。また、208 条は、破産の事態が生じたおりの義務的分担金の支払は、管轄ある徴収機関の請求により、雇用エージェンシーから社会保険負担分全額が支払われるとしている。ただしハルツ第三法では、使用者の算定義務違反の結果算出された懈怠手当と、その使用者に帰せられる額の利息は除外される。これは、副次的給付 (懈怠手当、支払猶予利子、強制執行費用) から連邦エージェンシーに支払われるという現行規定とは逆である。

シ 失業扶助 (Arbeitslosenhilfe)

失業扶助の概念は、190 条 1 項 4 号によって変更され、労働者が失業給付を請求できる前提期間 (Vorschrift) に、21 週間の中断期間があれば失効する (従前は 24 週間) ということになった。

ス 移転給付への参加と移行操短手当

これらに関する 216a 条と同 b 条とは、あらためて SGB III 4 章 10 項として再編された。移行措置への参加を支援するための給付は、これまでの社会計画措置の給付金 (254~259 条)

に代わるものである。失業の恐れのある労働者に対し、補償金ではなく就労の効果のある措置を保障しようとするものであって、このような「刺激システム (Anreizsystem)」によって事業所変更の場合に責任ある行動をとらせようという意図がある。これにより、就労関係の移行をスムーズに実現するとともに、雇用エージェンシーの活用にも繋がる。というのは、失業給付のための支払総額を抑制することになるからである。従来の社会計画措置のおりの支給は裁量によって決定されていた。これに対し、新たな移転給付の支給は義務的給付となる。移行措置は、216a 条 1 項 2 文により、労働者を使用者の負担によって労働市場に編入するためのあらゆる措置が含まれる。そして、新たな支給は以下の場合に行われる。第一に、労働者が事業所変更のために失業の恐れがあり、第三者による措置が実行されうること、第二に、想定される措置が労働者の労働市場への編入に寄与すること、第三にその措置の実行が保証され、かつ職業能力を守るシステムに供与されることである。この支給金は、実行される措置の経費の 50% までをカバーする補填として保証されるが、補償対象となる労働者ごとに 2500 ユーロが上限となる。このコストは、使用者の負担によるが、算定対象は当該措置からの直接のコストであって、たとえば労働者の生計費などは含まれない。

移行操短手当は、216b 条により、事業所の構造改革にともなう解雇を避け、かつ労働条件の低下を防ぐために以下の要件を前提として請求される。第一に、当該労働者が長期にわたる回避不可能な労働不能によって賃金が失われるおそれがあり、第二に、それが経営上もしくは労働者個人の事情にもとづくことが雇用エージェンシーに示されることである。

セ 使用者に対する編入助成金

217 条によれば、障害を持つ労働者への助成金については、当該労働者個人に属する事情により職業紹介が困難な場合には、当該労働者を採用しようとする使用者に対して賃金の一部が助成金として支給される。また、従来別々に設けられていた習熟困難労働者と高齢労働者の編入助成金は一本化される。これも助成範囲は想定賃金の 50% であり、12 カ月間を限度として支給される。例外は 50 歳以上の者と重度障害の場合で、36 カ月まで支給される。さらに、事業所の新規立ち上げの際の編入手当については、使用者に対して、調整システムを通じた賃金に対する助成金が支給される。

ソ 社会計画による措置に関する助成金

254 条以下に規定されていたこれらの助成金は、移行措置の助成金 (216a 条) により廃止された。

タ 雇用創出措置 (ABM) の助成金

ABM は、いわば市場代替措置であり、これまでは賃金率に応じた手厚い助成がなされていたが、ハルツ第Ⅲ法により一括助成方式に代わった (27 条)。ABM 労働者は今後失業保険負

担義務はなくなる。266条によるABMへの採用条件は本質的には変更はない。新たな要件としては、助成の結果経済的障害の起こる恐れを生ぜしめてはならないということである。この要件により、ABM措置の実施者と経営者との軋轢が広く排除されることが期待されている。

チ 構造適合措置（SAM）の助成

SAM助成金に関する272～279条までの規定は廃止された。この発展形態として新設されたのが環境整備措置をめぐる雇用創出インフラ助成金（279a条）である。

ツ 届出要求と労働不能

309条3項3文により、届出義務者が届出期限に労働不能であっても、雇用エージェンシーが届け出要求を労働可能の初日から継続して行うことが出来るようになった。この規定は、行政機能の簡素化と濫用の制限につながる。これまでは、労働不能のために届出義務を果たせなかった労働者に新たに届出義務を果たさせるために、行政は多大な消耗的対応をしなければならなかった。労働不能が延長されれば、さらに届出を促すための努力も空振りに終わってしまうのが常であった。届出期限における労働不能の主張は、部分的に届出義務期限の回避という結果を生んでいたのである。そこでハルツ第三法では、雇用エージェンシーの決定により、労働可能の初日に届出義務の継続を課すことができることとした。

テ 職業教育及び同再教育の折の通知義務と生計分担者への給付

これらは適性確定措置と訓練措置の場合にも拡大されることとなった。318条2項により、これらの措置の実施者は、個々の参加者を管轄する雇用エージェンシーに対し、暦月ごとに参加者の欠席日と欠席理由を通知しなければならないこととされている。

ト 編入手当における高齢労働者のための特別規制

50歳を超える労働者には支給期間が36カ月に延長されるほか、特別な重度障害を有する50歳を越える高齢労働者については、55歳に達する前に助成が開始されていた場合、助成期間は60歳までということになった。

ナ 私会社（Ich-AG）に関する修正

新しく追加された421条4項により、65歳を超える労働者が移行援助金により自営業につくことが認められた場合には、その開始の月の生計基盤手当請求権が廃止されることとされた。

(3) 2005年1月1日以降施行された修正

ア 失業給付請求権の修正

117～119条の改正により、労働者は、失業若しくは職業再教育について失業給付を請求できることとなった。失業者はこれにより、従来の賃金代替支給である失業給付と生活費支給とを、統一的な社会保険給付としての「失業における失業給付」と「職業再教育における失業給付」に統合したのである。生活費の支給は、これまでの失業給付の法体系からは消滅した。失業の概念は、119条で新しい定義がなされており、就労の喪失と自らの努力と就労可能性とが必要であるとされる。従来は、自営の副業や一定の条件の下での家事手伝い就労は失業給付請求権を失わないとされていたがこれは廃止された。また、請求権の要件である「自らの努力」については、どのような努力がそれに当たるかが厳しく制限される。編入契約による義務の実行もそれに当たる。不十分な努力は、給付要件を満たさないこととなり、停止期間（Sperrzeit）を招くこととなる。

また、就労可能性（Verfügbarkeit）については、週15時間以上で社会保険負担義務があり、通常の労働条件が労働市場の動向からして適切であれば、たとえパートタイム就労であっても就労可能性があるとされた。これまでは原則としてフルタイム就労が対象となっていたことに対する大幅な修正である。

さらに、職業再教育措置の折の失業給付請求権が新設されたのも大きな修正と言える。再教育措置にあたるのは、講義の設けられている最初の日から最後の日までである。再教育コストの引き受けに関する要件がすべて満たされていなければならない（77条）。再教育の際の失業給付請求権は、個々の場合の再教育の必要性が確認されなければならない。

イ 届出の遅滞による削減

140条により、削減額を日割り計算に置き換えている。換算賃金が60ユーロまでは（従来は100ユーロ）7ユーロ、100ユーロまでは35ユーロ、そして100ユーロを超えるときは50ユーロが削減される。

(4) 2006年1月1日以降施行された規定

ア 任意の失業保険

新設された28a条によれば、義務的失業保険関係を、申請によって任意の失業保険関係として継続することが出来る。ただしこれが許されるのは人的に限定されており、第一に、介護者として介護グレードI～IIIに認定された被介護者を少なくとも週に14時間以上介護している者、第二に少なくとも週に18時間以上の自営業に従事しているもの、そして第三に欧州経済共同体指令1408・71が適用される国で就労している者である。また、保険義務の要件としては、申請者が就労活動開始前の少なくとも24カ月のうち、最短12カ月保険関係にあったか、もしくはSGB IIIによる賃金代替給付を受けていた場合、第二に、任意の継続保険を

受ける活動や就労の従事前直接保険義務関係にあったかもしくはSGBⅢの賃金代替給付を受けていたこと、そして第三に、26条または27条による別の保険義務が存在しないことである。

3 雇用エージェンシーの意義と機能

(1) 概要

従来の連邦労働局が連邦雇用エージェンシーに組織変更されたことにより、ドイツ全土に設置されていた雇用局は雇用エージェンシーに衣替えされ、その役割も大きく変わった。現在全ドイツに10の地域統括センターと180の雇用エージェンシーがある。雇用エージェンシーの役割は、従来の雇用局と同様職業相談に応じることと職業紹介であるが、大きく変わったのは、それらの役割はもはや雇用エージェンシーの専権ではなく、民間機関が重要な機能を果たすようになったことである。民間職業紹介所が職業紹介をするためには、求職者と当該紹介所との間に書面による合意があることが必要であり、この合意には、求職者が紹介料を支払うことも含まれる。ただし、職業訓練生の紹介については紹介料は必要ない。

特に注目されているのは、人材サービスエージェンシー(Personal Service Agentur)と職業クーポン制度である。前者は失業者を派遣労働者として派遣する役割を担うものであり、通常は当該雇用エージェンシーが管轄する地域の職業サービス企業と契約を締結して実施されている。また後者は、6週間以上失業している失業者に対して発行され、これに応じて民間職業紹介所が失業者を週15時間以上就業させると、それが6週間以上継続した場合に1000ユーロ、6カ月以上継続した場合にさらに1000ユーロの報酬を得ることができる。

他方、ハルツ第三法により、求職者は、職を失ったことを知ってから3カ月以内に雇用エージェンシーに登録しない場合は、直近の賃金から算定された失業給付を、約12~50%減額される。労使は、雇用エージェンシーに対して必要なデータを提出することを中心とした協力義務があり、雇用エージェンシーは、提出されたデータにもとづいてできるだけ確で迅速な職業紹介をしなければならない。これらのデータは電子化され、セキュリティー管理を講じた上で使用される。

(2) 連邦雇用エージェンシーの組織と機能

就労促進を担う中央機関である連邦雇用エージェンシーは、独立した公法人である。就労促進業務のほか、外国人に対する労働許可の発給や労働市場及び職業に関する研究事業も行っている。従来の州労働局にあたる地域統括局や従来の労働局にあたる個々の雇用エージェンシーの中央統括部局として位置づけられており、ニュルンベルクにある。ハルツ第三法は、従来の連邦雇用庁に与えられていた強い独立性を廃して、雇用エージェンシーを管理するための管理評議会と管理委員会とを設置している。これらは決定機関ではないが、監視と諮問とを任務とすることにより、それまで連邦雇用庁が果たしていた個々の雇用エージェンシー

に対する管轄権限のかなりの部分を承継している。

(3) 労働争議に対する中立義務

日本と同様、雇用エージェンシーは労働争議については厳格な中立性を求められている。雇用エージェンシーは、争議中の事業所に対しては、失業者本人と使用者との明示の要請がなければあつせんをしてはならない。また争議を理由とする不就労については、原則として就労促進に関する諸手当は適用されない。

(4) 財政

雇用エージェンシーの活動費用については、賃金の 6.5%が労使折半で拠出されている。冬季の建設労働者のための手当については建設業を営む事業者から徴収した分担金により、破産の場合の諸手当は当該企業が所属する事業主組合から徴収した費用による。赤字分は連邦が貸し付ける形で補填する。

(5) 不法就労への対応

連邦不法就労対策法により、社会保険も税金も負担しない就労については、雇用であれ自営であれ処罰の対象となる。連邦政府の推計では、1 万以上のポストが不法就労で占められているとされる（2005 年）。

4 法としての機能

以上のようにハルツ第Ⅲ法は、SGBⅢの抜本的な改正を通して、それまでの職業紹介、就労促進を担う担当部局のドラスティックな改変を実現し、単に官民の競合による効率的な就労促進をめざしただけでなく、いわゆるハルツ第Ⅳ法による失業給付及び失業給付Ⅱの支給を担当させるにあたって、さまざまな要件の確認をしつつ迅速な処理を図らせようとしている。ただ、SGBⅢ自体は、あくまでも社会保障給付に関する規制が主たる機能であり、就労促進を現場で担う機関の合理化や効率化という側面での役割はもともと大きくはない。後述するように、雇用エージェンシーはそれなりの有益な活動を行っているが、自治体と旧雇用局との連携がうまくいっていない地域も少なからず存在するなど、組織再編は必ずしも十全に機能していない。SGBⅢによりこれに対応するには限界があり、おそらく将来的な展望としては、雇用促進機関法といった別個の立法措置が必要になるものと思われる。

第 2 節 ハルツ第Ⅲ法による雇用局改革の構想と実態

1 雇用局 (Arbeitsamt) から雇用エージェンシーへの移行

かつての雇用局も、90 年代に増加していった失業者への対応や、業務の効率化に手をこま

ねていたわけではない。特に、業績評価のシステムがドイツ労働市場政策にも取り入れられてからは、各雇用局がそれぞれの管轄地域でどれだけ失業者を効率的に労働市場に編入したかを示すバランスシート（Eingliederungsbilanz）を公表し、互いに競争しあう体制をとっていた。しかし、周知のように連邦雇用庁長官を巻き込んだスキャンダルの発覚により、連邦雇用庁の体制の根幹が十全の機能を果たしていない実情が明らかになり、連邦の機関であった連邦雇用庁とその管轄下の各雇用局は、連邦雇用エージェンシーと各地域を管轄する雇用エージェンシーとに生まれ変わり、新しい機能を果たすこととなった。

雇用エージェンシー制度の基本的枠組みは、連邦の直轄による旧雇用局と自治体社会福祉部局との連携であり、Arbeitsgemeinschaft という業務共同体（以下では「協同組織」とする）を形成し、職業紹介とさまざまな給付とを機能的に実施することをめざしている。しかし、この移行には当初から懸念ももたれていた。すなわち、従来雇用局は、労働市場の適正なコントロールを目的として職業紹介と失業給付の支給を行ってきたが、社会扶助の分野に属する失業扶助や生活保護手当は自治体当局が行っており、両者の間には連携の蓄積がなかった。そこで、連邦が直轄してトップダウンの機構改革を行うことでこのような状況を乗り切ろうとした経緯があるが、十分な準備期間をおかないままの組織変動は混乱をもたらすのではないかと懸念されたのである。

2 現状について

現在、362 の雇用局が、法に規定されたとおりに、地域自治体と協同組織（Arbeitsgemeinschaft）を形成したのに対し、69 の自治体がオプションモデルを選択して独自の職業紹介・給付システムを整えている。これに対し、19 の自治体は、法に反して、雇用エージェンシーと互いに別個に対応をしており、その数が当初より増加しつつあることは大きな問題である。このような事態となった最大の原因は、上記の通り、協同組織を構成すべき旧雇用局と地域自治体との業務が、従来必ずしも相互に関連付けられたものではなかったため、地域によっては急な対応による混乱が生じたことにあるものと思われる。改革に多少の混乱が伴うことは自明の理であるが、協同組織構想のもたらした混乱が意味するのは、自治体ごとの事情や特性に配慮した激変緩和措置の必要性や、人員配置に関するガイドラインの設定であろう。

ハルツ第三法については、2005 年連邦政府報告（ハルツ第 I ～ III 法についての評価）が、おおむね以下のような評価を行っている。

まず、全体として連邦雇用エージェンシーの活動は、有効性・効率・透明性を向上させているとされ、その原因として、管理体制の再編、組織的なチェック機能、顧客センターの設置があげられている。特に、組織的再編がスピーディーに進んだことは高く評価されている。

具体的な中身としては、第一に、顧客センターの導入は、ワンストップサービス機能を十分に果たしているものとして評価される。第二に、職業紹介の新しい手順については、ここでは人員不足による相談時間の確保が不十分である点が指摘されている。雇用エージェンシ

一と協同組織との組織上の分離も理由として挙げられている。ただ、紹介者と顧客との比率は、2004年始めに1対450であったものが2006年初頭には1対270まで改善されていることは注目されている。第三に、各雇用エージェンシーにおけるPSAの設置は、失業者に対する第一労働市場への統合の機会を改善するためには有効な手段ではなかったとされている。PSA就業者が後に一般労働市場に統合される時期は、比較可能な他の失業者に比べて遅かったというのである。PSAは、2005年6月1日以降雇用エージェンシーがこれを営む義務はなくなったので、地域ごとの判断が注目される。第四に、民間の職業紹介と統合措置については、2002年から導入されている紹介クーポンと職業紹介機能の民間への開放によっても、求職者の労働市場への統合が改善されたという状況にはないことが示されている。しかし、2003年より雇用エージェンシーが統合措置を運営主体にゆだねることになってからは、民間職業紹介はかなりの成果を見せていると評価されている。

3 展望

以上のように、ハルツ第三法は、壮大なハルツ改革の中では、前線ではなくいわば兵站を担当する位置にあるが、それだけに、失業給付Ⅱを中心とする労働市場改革の要の部分にあるとも言える。雇用促進を目的とした給付内容の整理・統合についてはかなりの成果を見せているものの、雇用局改革をともなう新しい職業紹介機関の設定についてはいまだ道は途上にあるといわざるを得ない。特に、自治体と雇用局の協力体制を組織化した協同組織（Arbeitsgemeinschaft）が連邦全土において十分な成果をあげるかどうか、今後のハルツ第三法の評価を決定付けるものといえよう。

参考文献：

Löns/ Herold-Tews, SGB II, 2005

Rudorf Stumberger, Hartz IV-Der Ratgeber, 2005

布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度改革の実態調査報告」賃金と社会保障 1406号（2005年）

第3章 失業扶助制度と社会扶助制度との統合 —ハルツ第IV法による失業給付II制度の創設

第1節 失業給付II制度の成立過程と基本枠組

1 従来の制度 —失業扶助制度と社会扶助制度の状況と問題点

ドイツでは、従来、失業者に対する社会保障システムとして、①雇用保険財政から支出される「失業給付 (Arbeitslosengeld)」、②失業手当受給期間が終了した失業者、あるいは失業手当受給の資格期間を充たしていない失業者に対して租税から支給される「失業扶助 (Arbeitslosenhilfe)」及び③日本の生活保護と同様、失業の有無を問わず、生活が困窮していた場合に租税から支給される「社会扶助 (Sozialhilfe)」とが存した。このうち、②と③は、実施主体が連邦雇用庁の管轄と自治体の管轄であるなど幾つかの点で異なるものの、いずれも、職のない要扶助者 (例えば長期失業者) に対して、期間の定めなく最低生活保障を提供するという目的を有していることにおいて共通していた。しかし、②と③とは実施機関が異なるため、就労への参入と給付とを効率的に関連づけることができているという事情や、②があることが勤労意欲を失わせているといった事情があるなど、二つの租税を財源とした社会保障システムを併存させることは様々な点から非効率であると評されることがあった¹。

こうした指摘を受けて立法化されたのが、ハルツ改革法の最後の法であるハルツ第IV法である。同法は、社会法典第III編に存した失業扶助を取り除き、それに代わり、社会扶助の一部と失業扶助とを統合した失業給付II (Arbeitslosengeld II) や社会手当 (Sozialgeld) という新しい給付制度を創設した (根拠規定は社会法典第II編。2005年1月1日施行。)。以下では、この改革の立法過程や、新しく創設された失業給付IIの内容や特徴を紹介し、考察を加えることとする²。

¹ 例えば、2002年3月27日に公表された「自治体財政改革委員会」の報告書などを挙げるができる。Vgl. Stock/ Kossens, Neuordnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch Hartz IV, 2005, S. 1.

² ハルツ改革については、下記のような先行研究があり、この章の内容の多くは、その研究に依拠して書かれている。橋本陽子「第2次シュレーダー政権の労働法・社会保険法改革の動向」学習院大学法学会雑誌40巻(2005年)2号200頁以下、名古屋功「ドイツ労働市場改革立法の動向—ハルツ四法と労働市場改革法を中心に」金沢法学48巻(2005年)1号101頁以下参照、布川日佐史「ドイツにおけるワークフェアの展開—稼働能力活用要件の検討を中心に」海外社会保障研究147号(2004年)41頁、上田真理「ドイツにおける失業者生活保障法の新展開」行政社会論集(福島大学)16巻4号(2004年)91頁以下、布川日佐史「ドイツにおける要扶助失業者への生活保障制度改革の検討に向けて」総合社会福祉研究24号(2004年)64頁、上田真理「ドイツ最低生活保障法の行方」総合社会福祉研究24号(2004年)73頁、布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度改革の実態調査報告」賃金と社会保障1406号(2005年)4頁以下、嶋田佳広「ドイツ社会法典第二編・第一二編にみる二〇〇五年公的扶助法改革」賃金と社会保障1406号(2005年)9頁以下、木下秀雄「ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて」賃金と社会保障1408号(2005年)4頁以下。

2 立法過程

(1) ハルツ委員会報告

2002年2月に発覚した職業紹介統計の水増し事件を契機に、連邦雇用庁の改革を目的として設立されたのがハルツ委員会であったが、委員会は、結果的に、3年間に200万人の失業者を減らすことを目標に雇用政策全般について提言を行うこととなった³。

ハルツ委員会報告の基本理念は、こうした目標のもと、「自助努力を呼び起こし、かつ保障を約束する」と位置づけられ、具体的提案の一つとして、失業扶助制度と社会扶助制度との統合も提言された。すなわち、失業者の扶助について、失業扶助と社会扶助とが存するのは、莫大な行政上の支出を招くので、職業安定所と自治体とが担当していた業務を一元化し、失業給付Ⅰ、失業給付Ⅱ及び社会手当の3つの制度に改編する必要があるとしたのである。

(2) ハルツ第Ⅳ法の法案理由書

ハルツ委員会報告に基づき、連邦議会に提出されたのがハルツ第Ⅳ法である。同法は、多くの自治体が財政赤字に陥っていることにも配慮して、「統一された一つの機関」が「求職者のための基本保障 (Grundsicherung für Arbeitsuchende)」を担う新しい制度、すなわち、失業給付Ⅱ制度を創設することを志向した。具体的には、同法の法案理由書⁴によれば、立法過程で提出された「失業扶助／社会扶助」グループ報告書(2003年4月17日)にも依拠し、失業扶助と社会扶助の一部を統合する理由として以下の5点が挙げられている。いずれも、改革の目的を端的に示しているといえるだろう⁵。

第一に、迅速で適切な職業紹介や活性化された労働市場政策を実現するためである。すなわち、従来のように、生計維持目的のみで支給されるものと異なり、失業者への基礎保障であっても、労働への統合、参入のためのサービス給付が優先されるということの意味する。こうした考え方から、一般的な労働市場に参入できない場合でも、公的な特別な労働市場への参入を目指し、もしそれが拒否される場合には、一定の制裁を課すなど、給付が現実の稼働所得を下回らないようにすると論じられている。

第二に、必要性に応じた失業の際の金銭補償を実質的に保障することである。法案によれば、本人や家族のための必要性を満たすことについて各人に自己責任があり、国家はそれに対し例外的に人間の尊厳に値する生活を保障するための責任を負うと位置づけられている。

第三に、担当機関の間での一方的な負担移動の回避である。連邦雇用エージェンシー、連邦あるいは自治体などとの間で、負担を移動する際に、費用が減じられずに移動させられるにすぎないことも想定されるが、それを避けるために、求職者に対する基本保障は、その任務と財政責任を統一すべきだとしている。

³ Vgl. Hartz, SozSich 2002, S. 254.

⁴ BT-Drucks. 15/ 1516 u. 15/ 1523.

⁵ この点の詳細な紹介は、名古・前掲論文(2)110頁参照。

第四に、効率的で国民に喜ばれる行政を実現することである。具体的には、後に変更された点もあるが、実施主体について、雇用エージェンシー内に設置されたジョブセンターが統一的な担当機関となるとしている。

第五に、広範な合意を得ることである。失業扶助と社会扶助の一部統合は、政党や諸団体の広範な同意を得ることができて実施可能なものとなるので、それを考慮するとしている。

3 失業給付Ⅱ制度の基本枠組

(1) 基本理念 — 「支援」(Fördern) と 「要請」(Fordern) の原則

2005年1月1日から施行された社会法典第Ⅱ編により実施された失業給付Ⅱの制度は、一方で、要扶助者自身に家族を含めた生計費確保の責任があり、公正な支援を求める前に資産を処分するなど、あらゆる可能性が尽くされねばならないが(要請の原則)、他方で、これが尽くされた場合、労働への統合のために包括的な援助を受けうるという考え方(支援の原則)に依拠している。これは、保障に依存せず、保障を受ける前に自己の資力と独力で生計を支えることを強く求めるという発想から成り立っている。

こうした考え方は若年者についてはさらに先鋭的に示されている。すなわち、15歳以上25歳未満の者の労働、職業教育あるいは特別な就労機会(Arbeitsgelegenheit)については、遅滞なく提供されなければならないとして、若年雇用の推進の観点から特殊な位置づけがなされているのである。具体的には、25歳未満の者は、どんなに給料が低賃金でもひとまず職につけば、賃金の上積みとして最長24カ月間の補助金が支給される(同法3条2項)が、その一方で、義務違反をすれば、給付を全額失う制度になっている。

(2) 労働への統合に関する制度 — 刺激策(Anreize) と 制裁(Sanktionen)

支援と要請の原則(とくに要請の原則)から、要扶助者には、労働力の活用が義務づけられている。このため、特定の場合を除いて、要扶助者にとってすべての労働が「期待(=受け入れ)可能(zumutbar)」だと位置づけ、雇用エージェンシーと要扶助者とは、再就職に向けて、給付内容やサービスについて統合協定を締結することが求められる。ただし、その協定に基づいて、就労を受け入れ、継続すれば、期間を限定して入職手当(Einstiegsgeld)を支給されることがある。また、給付を受けるうえで許された資産や収入の範囲が従来(例えば、従来の社会扶助受給実務では全額処分対象であった)よりも拡大されている。これらは、就労へ向けた「刺激策」として機能することが期待されている。

これに対し、期待可能な(zumutbar)労働への統合を拒否した場合などは、給付の削減が課され、これは、従来よりもそのカット率が大幅となっている。これは、「制裁」を通じて、就労を実施することが企図されている。

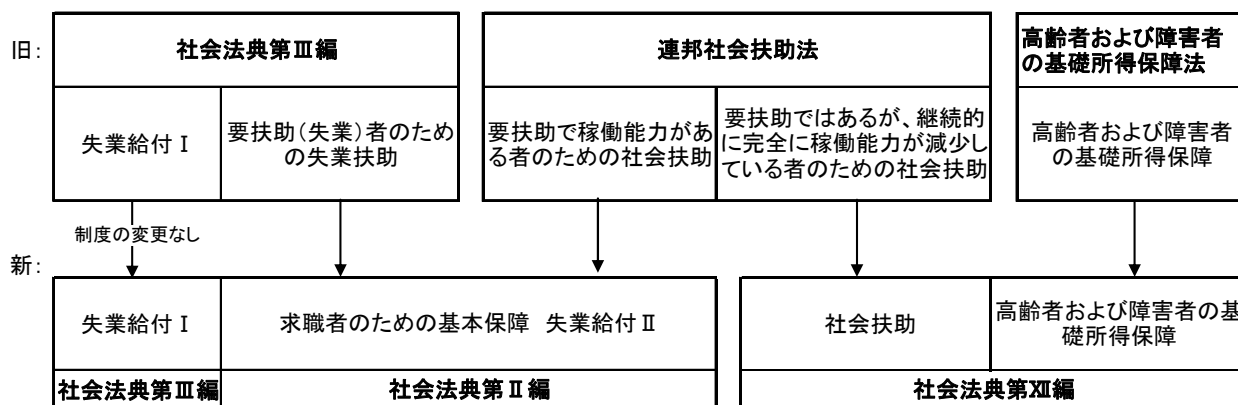
以上のように、必要性に応じ最低生活保障を支給してきた社会扶助と異なり、失業給付Ⅱ制度は、職業紹介・雇用促進と最低生活保障とを結びつけた点に特徴がある。

(3) 最低生活保障システムの再編 —失業給付Ⅱと他の制度との関係

従来は、失業給付や失業扶助など、様々な社会保障給付が存したが、原則として、職業や国籍を問わず最低生活保障の「最後のセーフティーネット」を担ってきたのは、連邦社会扶助法の社会扶助であった。このため、要扶助者の生活が最低基準を下回る限りは、社会扶助は、他の給付と併用して受給することも可能であった。

しかし、今回の一連の改革では、社会法典第Ⅱ編の失業給付Ⅱと社会法典第Ⅻ編の社会扶助との併給が禁じられたように、「最後のセーフティーネット」を、社会法典第Ⅻ編に規定された社会扶助だけでなく、稼働能力のある求職者、高齢者、障害者などカテゴリー別に分けた最低生活保障システムが全体として担うという構造になった。そこで以下では、失業給付Ⅱ制度と他の制度との棲み分けがどのようになされたのかを確認しておきたい（第 3-1-1 図参照）。

第 3-1-1 図 最低生活保障制度の変遷



ア 失業扶助と社会扶助の一部を統合し、失業給付Ⅱ（社会法典第Ⅱ編）とした

従来の失業扶助制度を廃止し、それに代えて失業給付Ⅱやその受給者の子ども等に支給される社会手当の制度を創設した⁶。この制度は、稼働能力のある要扶助者に対する給付で、旧来の失業扶助受給者と社会扶助受給者の一部とをその対象とする。求職者に対する給付という意味では、失業給付Ⅰと共通するが、失業給付Ⅱは租税を財源とする基礎保障であると位置づけられ、その支給額も要扶助性の有無に従い、規定額を支給することで、保険を財源とし、従前の所得に応じて支給される失業給付Ⅰと差別化が図られた。

イ 社会扶助の一部と高齢者及び障害者の基礎所得保障法との統合（社会法典第Ⅻ編）

2001 年年金改革により成立した高齢者及び障害者の基礎所得保障法と連邦社会扶助法

⁶ 連邦雇用エージェンシーの 2004 年時の見こみによれば、3,530,400 名の失業給付受給者とその家族、及び 2,053,500 名の稼働能力ある社会扶助受給者が統合され、失業給付Ⅱの受給者になるとされていた。2004 年 7 月 2 日の Frankfurter Rundschau 新聞参照。

とを統合し、社会法典第Ⅻ編とし、前者の受給者と、後者の受給者であった者のうち社会法典第Ⅱ編の受給権者にならない者（例えば、稼働能力のない要扶助者の一部）に社会扶助の受給権が付与された⁷。また、成年で失業給付Ⅱを受給しない要扶助者のうち、1日3時間就労できない人（社会法典第Ⅵ編の「完全な稼働能力の減少」に当たる者）は、65歳以上の高齢者とともに、基礎生活支援給付の請求権を有することとなった。

ウ 失業給付Ⅰ制度の維持（社会法典第Ⅲ編）

ハルツ第Ⅳ法で、失業扶助は廃止されたものの、失業給付Ⅰ（従来は単に「失業給付」）の制度は維持された。ただし、失業給付Ⅰの制度は、その他の法律ですでに大幅な改革が実現している⁸。第一に、支給に際して問題となる、「期待可能性」（就労の受容可能性）の基準は、雇用促進法を社会法典第Ⅲ編に改正した際（1998年1月1日施行）に厳格化された。その結果、同法施行前までは、5段階の資格づけのうち、従前の仕事が該当した資格より一つ下の段階に限って「期待可能」とされていたが、原則的に労働能力に相応したすべての仕事が「期待可能」に変更となった（社会法典第Ⅲ編 121条）。ただし、失業後3カ月間は従前の賃金の20%以上を削減した仕事の場合には「期待不可能」とする規定などもある。また、ハルツ第Ⅰ法により、失業が長期化した場合、転居を伴う就労の期待可能性の範囲が拡大されている。

第二に、労働市場改革法（2003年12月24日可決。2004年1月1日施行）により、2006年2月1日以降に受給資格を得る者については、失業給付Ⅰの受給期間を大幅に短縮した。それは下記の**第3-1-2表**のように、年齢等によっては大幅な削減となっている。

第三に、ハルツ第Ⅰ法により、労働者の求職義務が強化され、労働者は、保険義務関係の終了時点を知ったら、遅滞なく求職者登録をしなければならないこととなった。

第四に、ハルツ第Ⅰ～Ⅲ法等により、給付の停止事由が自らの責でないことの立証責任が受給者に課される等、停止期間の規制が整えられた。

なお、失業給付Ⅰの受給を受けていた者が、社会法典第Ⅱ編の制度に移行する際は、期限付き付加給付の制度が予定されている。この制度の内容については後述したい（後掲第3節の「**5 期限付き付加給付**」を参照）。また、失業給付Ⅰの額が少ない場合（例えば、従前の賃金が少ない場合）に、失業給付Ⅱが併給可能であるのか否かという点⁹については、理論的には可能であると解されている¹⁰。

⁷ この問題については、上田・前掲論文（行政社会論集）（2）103頁参照。

⁸ 新しい失業給付Ⅰの制度については下記参照。Vgl. Fuchs/ Preis, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 853ff.

⁹ 2005年以前は、失業給付を受給していても、要扶助状態にあれば、社会扶助を受給できたこととの比較で生じる問題である。

¹⁰ Winkel/Nakielski, 111 Tipps zu Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, 2004, S. 20.

第3-1-2表 失業給付Ⅰの受給期間の改正（2006年2月1日より）

改正前		改正後	
保険加入期間（年齢）	受給期間	保険加入期間（年齢）	受給期間
12 カ月以上	6 カ月	12 カ月以上	6 カ月
16 カ月以上	8 カ月	16 カ月以上	8 カ月
20 カ月以上	10 カ月	20 カ月以上	10 カ月
24 カ月以上	12 カ月	24 カ月以上	12 カ月
28 カ月以上（45 歳以上）	14 カ月		
32 カ月以上（45 歳以上）	16 カ月	30 カ月以上（55 歳以上）	15 カ月
36 カ月以上（45 歳以上）	18 カ月		
40 カ月以上（47 歳以上）	20 カ月	36 カ月（55 歳以上）	18 カ月
44 カ月以上（47 歳以上）	22 カ月		
48 カ月以上（52 歳以上）	24 カ月		
52 カ月以上（52 歳以上）	26 カ月		
56 カ月以上（57 歳以上）	28 カ月		
60 カ月以上（57 歳以上）	30 カ月		
64 カ月以上（57 歳以上）	32 カ月		

(4) 実施機関

失業給付Ⅱなど社会法典第Ⅱ編の給付の管轄を連邦雇用エージェンシーが有するのか、従来の社会扶助の担当機関であった地方自治体が有するのかについては議論が存した。政府与党が最初に提出した法案では、連邦雇用エージェンシーを主体とするものであったが、野党側が多数の参議院段階で反対にあい、給付ごとに雇用エージェンシーと自治体とで分けるという規定で一応立法化された。しかし、ハルツ第Ⅳ法施行後、なおも管轄問題が継続してしまっただけ、2004年7月末に、いわゆる「オプション法」(6条a以下の実験条項)¹¹を設けることで、妥協が成立し、このオプション法により69の自治体は、単独で管轄する権限を得ることとなった。

その結果、管轄主体は、この①自治体担当機関単独、②雇用エージェンシーと自治体が共同して管轄する「協同組織 (Arbeitsgemeinschaft)」(シヨブセンター内に設立)が認められ、さらにその後実際の運用の中で、③雇用エージェンシーと自治体の双方が管轄しているものの、協同組織化されず分離している「分離モデル」も生まれたため、3種の機関に分かれて担当することとなったのである。なお、機関のこの間の改革については、本報告書第2章で詳しく論じられているので、それも参照してもらいたい。

¹¹ BT-Drucks. 15/ 28816.

第2節 失業給付Ⅱと社会手当の受給要件

失業給付Ⅱなど社会法典第Ⅱ編の制度は、旧来の失業扶助制度と社会扶助制度の一部とをカバーするものであるため、最低生活保障システムのひとつと位置づけられるが、その受給要件は、社会扶助と異なる点も多い。以下では、新しく創設された失業給付Ⅱと社会手当の受給要件について論じることとするが、社会扶助の受給要件にない点に留意しながら論じることとする。叙述の順序としては、「1 基本事項」で、まずその枠組を挙げ、それに続く箇所、その個々の要件を詳細に検討する¹²。

1 基本事項

(1) 失業給付Ⅱ（社会法典第Ⅱ編7条）

まず、失業給付Ⅱを受給できるのは次の者であるとされている。

- ① 15歳以上65歳未満の者
- ② 稼働能力（Erwerbsfähigkeit）がある者
- ③ 要扶助性（Hilfebedürftig）のある者（十分な資産や収入を得ていない者）
- ④ 通常の居所がドイツにある者。

このうち、①、②及び④は社会扶助の受給要件にはなかった事項である。

(2) 社会手当（社会法典第Ⅱ編28条）

社会法典第Ⅱ編の制度の特徴は、稼働可能な要扶助者と共に生活する65歳未満の者も支給対象に取り込み、この者に社会手当（Sozialgeld）を支給する点にもある。社会手当を受給できる者は、次のいずれかの者である。

①稼働能力のある者と需要共同体（Bedarfsgemeinschaft）（需要共同体概念の意義については「4 要扶助性」の箇所参照）で共同生活するが、自身は稼働能力のない者、あるいは、②稼働能力はあるが、15歳未満の子ども、である。

2 人的な範囲

(1) 15歳以上65歳未満の意義

失業給付Ⅱの受給資格は、15歳以上65歳未満の者に付与される。65歳以上の者は、連邦社会扶助法と高齢者及び障害者の基礎所得保障法が統合された社会法典第Ⅱ編の対象（社会扶助あるいは基礎所得保障）となるからである¹³。この基準により、例えば、1989年8月7

¹² 受給要件については、数多くのコンメンタールが存する。本稿の紹介もこうした文献に依拠している。以下では、特定の文献で指摘されていないケースに限って脚注をおくこととする。脚注で紹介したものを除き、受給要件を論じた代表的な文献は以下のものである。Vgl. Löns/ Herold-Tews, SGB II, 2005; Arbeitslosengeldprojekt TuWas, Leitfaden zum Arbeitslosengeld IV, 2005; Fichtner/ Wenzel, Kommentar zur Grundsicherung, 2005.

¹³ もともと社会法典第Ⅲ編には、58歳以上の者は職業紹介を受けずに、失業給付などを受給できるとの扱いが

日が誕生日の者にとって2004年8月6日は15歳未満となるし、1940年9月14日が誕生日の者にとって2005年9月14日は65歳に達していることとなる。

(2) 稼働能力のある要扶助者の範囲

まず、稼働能力と要扶助性の双方を基準として、最低生活保障を支給するというのは、失業給付Ⅱの大きな特徴であるが、この基準を満たすのは、失業者に限らない。一定の稼働能力を有し、収入も得ているが、十分な収入を得ていない者も要扶助者に含まれる。また、労働者だけでなく、自営業者もこの概念に該当する。

(3) 稼働能力のある子どもと成人

15歳以上の子どもは、自分の収入や財産を確保していない限り、後述する社会手当でなく、失業給付Ⅱを請求できる。また、成人となったが、要扶助性のある子どもは、稼働能力を有していて、後述する需要共同体に属していない限り、独自の失業給付Ⅱを請求できる。

(4) 通常の居所がドイツにあること

まず、継続的にドイツ滞在している者に受給資格が与えられるので、外国籍の者も資格がある（社会法典第Ⅱ編8条2項）。ただし、外国籍の場合、就労受入れの許可がすでに付与されたか、付与されることが見込まれることが前提条件となる。

また、通常の居所という基準に照らし、ドイツ国籍を有していても、外国に滞在する者は社会法典第Ⅱ編の給付は支給されない。これは、旧連邦社会扶助法（119条）が、外国滞在中でも生活に困窮した場合には例外的に社会扶助を支給するとしてきたこととは異なっている¹⁴。

3 稼働能力

失業給付Ⅱを受給するには、稼働能力があることが前提となる（社会法典第Ⅱ編8条）。稼働能力がない場合は、社会扶助あるいは障害年金の対象者となる。この稼働能力を有するとは、現在またはその後6カ月以内に、一般労働市場の通常の下で、疾病または障害のために、一日3時間以上就労できない状態にはない場合、と解されている（「6カ月」は文言にないが、一般にこのように解されている）。

この定義づけは、社会法典第Ⅵ編（年金保険法）（43条）の重度の障害者の規定（「完全に稼働能力の減少」が回復する見込みがないとの基準）をほぼ踏襲したものである。しかし、社会法典第Ⅵ編では、3時間以上6時間就労できない状態などは、「部分的な稼働能力の減少」

存した（428条）が、経過措置として2008年1月1日まではこの扱いが失業給付Ⅱにも妥当するとしている。この問題の詳細については、本報告書第6章を参照してもらいたい。

¹⁴ 木下・前掲論文（2）13頁参照。

が回復する見こみがないと位置づけ、特別に扱っているのに対し、社会法典第Ⅱ編ではこの場合、単純に「稼働能力がある」となる¹⁵。

なお、若年者の稼働能力については、特別な考え方が示されている。すなわち、義務教育期間（9 から 10 年間で、18 歳で終了する）にある子どもは、医学的に労務給付能力が存すれば稼働能力が認められるものの、若年労働者保護法によって制限されることもある。

例 1：稼働能力の例

例①

健康保険の医療業務によって作成された鑑定によると、45 歳の A は健康上の理由から、たしかに 8 時間働くことができるが、密室で軽作業に携わることだけが許されていた。社会法典第Ⅱ編によると、稼働能力が存する。

例②

B（女性）は単親で、2 歳の娘 M と一緒に暮らしている。労務給付能力が制限されていないが、自分の娘を養育するという理由で稼働能力を行使できない。Bさんは稼働能力がある。

例③

Cさんは17歳で、6歳から第10学年まで学校に通い、教育訓練をする職場を探していた。Cさんは稼働能力がある。

4 要扶助性

(1) 原則

社会法典第Ⅱ編の給付は、「需要共同体」に集う者に資産と収入（詳細は、後掲「5 収入と資産の活用と算定基準」を参照）がなく、また、期待可能な労働も引き受けることができないことが前提条件となっている（社会法典第Ⅱ編9条1項）。これは、「要請」の原則に沿うものであり、自らの資力と手段で活用できるものがないということが条件となる意味では、社会扶助法等に存する従来の「需要（Bedürftigkeit）原則」と共通性がある。ただし、労働への統合に重点がおかれている点で従来の需要原則とは差異がある、とも指摘されている¹⁶。

(2) 需要共同体

社会保障は個人の要扶助性を基準とすべきことが多いが、連邦社会扶助法（16条）では、例外的に、親族も含めた「家計共同体（Haushaltsgemeinschaft）」の状況も考慮するとしている。社会法典第Ⅱ編も、この方式を踏襲するが、家計共同体とは区別され、しかもそれよりも範囲の狭い「需要共同体（Bedarfsgemeinschaft）」という概念を導入し、その共同体に属す

¹⁵ Vgl. Arbeitslosengeldprojekt TuWas, a. a. O.(12), S. 32.

¹⁶ Löns/ Herold- Tews, a. a. O.(12), S. 36.

る者の収入と資産を要扶助性の基準に結びつけた¹⁷。この需要共同体を構成し、それに属するようになるのは以下の四者であるとされている（社会法典第Ⅱ編7条3項）（具体的な例については、下記の**例2**を参照）。

ア 第一に、稼働能力のある要扶助者。

イ 第二に、稼働能力がある未婚の未成年の子どもと同じ家計で生活する両親または片親とその片親と同じ家計で生活するパートナー

ウ 第三に、稼働能力がある要扶助者のパートナー（長期間別居してはいない配偶者、稼働能力のある要扶助者と夫婦類似共同体で生活している者、あるいは長期間別居してはいない生活パートナー）

エ 第四に、ア、イ、ウに掲げる者の、その世帯に属する未婚の未成年の子どもで、その者が自らの収入または資産によりその生計保障給付を調達できない者

なお、社会法典第Ⅱ編9条5項では、需要共同体とは別に「家計共同体」という概念も規定されており、家計を同じくする親族や姻族の収入や資産は、家計共同体内の構成員に移転可能であると「推定（vermuten）」されるとしている。ただし、あくまでも「推定」であるので、過去の状態や親族の程度等によって反証も可能となっている。

例2：需要共同体の例

例①

夫婦AとB、2人の未成年の子ども、Aの父が同一世帯に属する。

需要共同体にはAとB、それから2人の子どもが属する。Aは「未婚の未成年の子ども」ではないので、Aの父は含まれない。

例②

17歳のKは稼働能力がある。彼は母とそのパートナーと生活しており、この2人はもはや稼働能力がなく、共に同一家計に属している。稼働能力があり、秘書に専念している彼の妹も同一家計に属する。需要共同体にはKと母、そのパートナーが属する。妹は稼働能力があるため、需要共同体に属さない。

例③

17歳のKは稼働能力がある。彼は母とそのパートナーと生活しており、この2人はもはや稼働能力がなく、共に同一家計に属している。この世帯にはまた、稼働能力のない、未成年の母のパートナーの子どもが属する。需要共同体には家計構成員4名すべてが属する（上記エの基準を参照）。

¹⁷ この問題については、嶋田・前掲論文(2)13頁参照。

(3) 他の請求権の優先

要扶助性の基準から、失業給付Ⅱに、すべての給付は優先するとされている。このため、後述するように、老齢年金など他の社会保障給付を受給する場合には、失業給付Ⅱは受給できない。

(4) 過酷事例 (Härtefälle)

3 カ月前から始めた生命保険など、自らの資産を即刻利用することが「過酷」だと認められる場合は、例外的に要扶助性の基準の対象から除外されると解されている。ただし、この場合、給付は貸付として支給される (社会法典第Ⅱ編 9 条 4 項)。

5 収入と資産の活用と算定基準

社会扶助など最低生活保障給付を受ける場合には、すべての収入と資産は処分、利用しなければならないとの原則が存する場合が多いが、これは失業給付Ⅱにも妥当する。ただし、社会法典第Ⅱ編では、後述するように一部の収入や資産については除外 (保有) することが特別に認められている。

(1) 収入

ア 協働義務

まず失業給付Ⅱ等を申請する場合には、申請者は、すべての重要な事実を告知しなければならない (社会法典第Ⅰ編 60 条)。これは申請者の協働義務 (Mitwirkungspflicht) と呼ばれている。このため、人的、経済的な状況の申請事項に疑いがある場合に限っては、担当機関が (事前通告なしに) 家宅訪問することも許されている、と解されている。

イ 収入の種類

以下のものは、処分の求められる収入概念から除外される。

- (ア) 還付された税
- (イ) 社会保険の拠出金
- (ウ) 法律で規定された適正な私保険
- (エ) リースター年金
- (オ) 収入の一部

また、収入の除外額については、2005 年 10 月以前は次のような規定に従っていた。

税込み 400 ユーロ (月収) までの収入	: その手取額の 15% まで
税込み 401~900 ユーロまでの収入	: その手取額の 30% まで
税込み 901~1500 ユーロまでの収入	: その手取額の 15% まで

しかし、その後同年 10 月以降は、100 ユーロまでは全額除外することを許し、100～800 ユーロまでは 20%まで、800 ユーロ以上は、子どもがいない場合は 1200 ユーロ（子どもがいる場合は 1500 ユーロ）まで 10%除外できるが、残りは失業給付Ⅱから、減額されると変更した。この新しい基準に基づく具体的な取扱い内容については、本報告書第 6 章（「追加的稼得の新規程」）を参照してもらいたい。

ウ 需要共同体内の収入の算定

すでに論じたように、需要共同体構成員の収入は原則的に考慮される。ただし、未成年の子どもが、自らの収入を自分の親のために投入している場合は異なる（この場合は、この子どもを需要共同体の構成員と扱わない）。

(2) 資産

ア 処分対象からの除外（保有の認められるもの）

処分対象から除外される資産は、稼働能力のある者及びそのパートナーのそれぞれについて認められる。それは、稼働能力のある者及びそのパートナーは年齢ごとに 200 ユーロを除外額とし、少なくともそれぞれ 4100 ユーロ、最大で 13000 ユーロまで認められる。

イ 処分対象とならない資産

適切な家財道具や、稼働能力ある要扶助者が所有する適切な自動車などは、資産に含めて考えないとしている。社会法典第Ⅱ編では、自動車がその象徴的な例であるが、労働への統合を意図して、従来の社会扶助の基準よりも資産に含めない範囲が広がっている。

6 除外要件

これまで紹介してきた要件をすべて満たす場合でも、下記の 3 つのケースは受給対象から除外されるとしている（社会法典第Ⅱ編 7 条 4 項～6 項）。

(1) 6 カ月以上何らかの施設で生活していた者

旧来の連邦社会扶助法 97 条 4 項にも存した規定であるが、6 カ月以上施設（stationäre Einrichtung）で生活していた者は、社会法典第Ⅱ編の給付を受給することはできない。この施設とは、病院などの公共施設（Anstalt）や療養所（Heime）あるいは、それに類する施設が該当するとされている。

(2) 老齢年金の受給者

老齢年金の受給者は、「要請」の原則に照らし、失業給付Ⅱや社会手当の受給者からは除外される。このため、失業給付Ⅱの受給者が、年金の受給資格を得た場合には、年金を受給す

るか、失業給付Ⅱの受給を続けるかの、考慮期間（3カ月）が事前に付与される¹⁸。

(3) 就学者の扱い

年齢が15歳以上になり、稼働能力を有していても、通常の学校（Hauptschule, Realschule, Gymnasium。ただし、Gymnasiumの場合は10学年（10 Klasse）以降）、大学あるいは職業訓練助成の対象となる学校に就学していて、連邦職業訓練助成法（Berufsausbildungsförderungsgesetz =BAföG）などから最低生活が保障されている場合は、受給対象者から除外される。これも、他の支給が存することが根拠となっている。

7 小括：失業給付Ⅱの受給要件の特徴

失業給付Ⅱなど社会法典第Ⅱ編の給付は、最低生活保障の性質を有するため、共同体の状況を考慮し、収入や資産の活用を優先させるなど、旧連邦社会扶助法の影響が一部に認められる。しかし、それ以上に、全体としてみると、「支援」と「要請」の原則に基づいて雇用・就労への統合と生活保障をリンクさせるという考え方が受給要件に強く反映している。その結果、年齢要件、稼働能力の要件、需要共同体の要件が設定されており、支給を受けるハードルは高くなっているといえるだろう。ただしその一方で、資産の活用に関わって自動車の保有や、相対的に高い額を「収入」の対象から除外することを認めるなど、社会扶助の受給要件よりも受給者にとって有利な規定も設定されている。雇用・就労への刺激を保持することがこの面でも意図されている。

第3節 社会法典第Ⅱ編の給付の内容

1 失業給付Ⅱ

失業給付Ⅱは、住居および暖房のための適切な費用まで含めた基礎生活保障（社会法典第Ⅱ編 19条）と位置づけられ、社会法典第Ⅱ編の社会扶助の支給額と相応した通常給付（Regelleistung）を保障している（下記の**第3-3-1表**参照）。これは、様々な生活費用の総計として計算されている。通常給付の支給額は、単身者、単親者またはパートナーが未成年である者については、2005年9月までは、旧西ドイツ（ベルリンを含めて）で345ユーロ、旧東ドイツで331ユーロ支給されるとなっていた（その後旧西ドイツ地域の基準に統一された。社会法典第Ⅱ編 20条2項）¹⁹。また、需要共同体の構成員のうち2人が18歳以上である場合は、上記の額の90%がそれぞれ支給され、その他の稼働能力のある需要共同体の構成員については80%が支給される（同条3項）。

¹⁸ Winkel/ Nakielski, a. a. O.(10), S. 135.

¹⁹ 2005年10月1日から旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域の額が統一され、ともに345ユーロで考えることとなった。本文では、依拠した資料の多くが2005年9月までのものであるため、その状態を基準とした表を作成した。

第3-3-1表 通常給付（失業給付Ⅱと社会手当）の額と割合

(単位：ユーロ)

特徴	%	旧西独	旧東独
単身	100	345	331
単親	100	345	331
パートナーが未成年の者	100	345	331
需要共同体に2人の成年（パートナーを含む）	90（人毎）	311	298
未成年の稼働能力ある構成員	80	276	265
14歳以上の稼働能力のない未成年の構成員	80	276	265
14歳未満の稼働能力のない未成年の構成員	60	207	199

※2005年10月以前の基準をもとにしている。2005年10月以降は、旧西独の基準に統一された。

2 社会手当

稼働能力のない65歳未満の需要共同体の構成員は、通常給付の60%あるいは80%の社会手当を得ることができる。内容的には、14歳以上の構成員であれば一人につき80%の額、14歳未満の構成員であれば一人につき60%の額を支給することとなっている（前掲第3-3-1表参照）。

3 追加需要（Mehrbedarfe）

妊婦、単親、障害を有する要扶助者などに関わって特別に支出したものについては、給付が支給される。ただし、表に示したように（これは18歳未満の子どもがいる単親のケース）、給付の額は定型化されている。（第3-3-2表を参照）

第3-3-2表 単親で子どもがいる場合の追加需要に関する給付額

(単位：ユーロ)

子どもの年齢、数	給付額
7歳未満の子ども	36%：124（旧西独）119（旧東独）
7歳以上の子ども	12%：41（旧西独）40（旧東独）
16歳未満の子どもが2人	36%：124（旧西独）119（旧東独）
16歳以上の子ども1人を含む、7歳以上の子ども2人	24%：83（旧西独）79（旧東独）
子ども3人	36%：124（旧西独）119（旧東独）
子ども4人	48%：166（旧西独）159（旧東独）
子ども5人以上	60%：207（旧西独）199（旧東独）

※旧東独地域については、2005年10月以前の状況。2005年10月以降は、旧西独の基準。

4 家賃や暖房費の支給

家賃や暖房に係る費用の支給も認められる。ただし、支給額を計算する際は、適正な広さがある程度人数で決まっている。この基準については、後掲第 3-5-2 表を参照。

5 期限付き付加給付 (Befristeter Zuschlag)

失業給付 I から II へ移行することに伴う損失を避ける目的で、2 年の期限付きで、付加給付 (Befristeter Zuschlag) が支給されることとなっている (社会法典第 II 編 24 条)。

失業給付終了後 1 年目は、「失業給付 I と稼働能力のある要扶助者の住居手当との合計」と「稼働能力ある要扶助者の失業給付 II とその同じ需要共同体で生活する者の失業給付 II ないし社会手当」との差額の 3 分の 2 の額が給付額となる。ただし、稼働能力のある要扶助者の場合には 160 ユーロ、パートナーがいる場合には総額で 320 ユーロ、未成年の子どもの場合には子どもごとに 60 ユーロが上限となっている。また、2 年目になるとその額は半減される。

6 入職手当 (Einstiegsgeld)

要扶助性を克服し、就労を受け入れ、継続すれば、期間を限定して入職手当が支給される。要扶助者が、社会保険加入義務のある労働や、あるいは自営業に就労にすれば、24 カ月を限度にして、ケースマネジャーから裁量的に支給される。

7 社会保険への加入

失業給付 II の受給者は、疾病保険、年金保険、介護保険の被保険者になる。その保険料は連邦が負担する。これらは一種の社会給付として位置づけられる。

第 4 節 統合協定に基づく制裁の制度

1 統合協定

雇用エージェンシーと要扶助者とは、再就職に向けて、給付内容やサービスについて統合契約を締結することが求められている。その期間は、6 カ月間 (2006 年末までは 12 カ月) である。その協定に基づいて、就労を受け入れ、継続すれば、期間を限定して入職手当が支給される制度となっている。

2 期待可能性の基準

旧連邦社会扶助法の段階ですでに、資格、労働条件あるいは職場からの距離という点において、従来と比べて不利益な労働でも、期待可能 (受け入れ可能) な労働と位置づけられていたが、今回の法律も、すべての労働 (Jede Arbeit) が原則的には期待可能だと位置づけら

れている（社会法典第Ⅱ編 10 条）。

失業給付Ⅰ（社会法典第Ⅲ編 121 条）では、給与の削減幅や住居と職場の距離等に基づいて期待可能性に関する基準が示されているが、社会法典第Ⅱ編ではこうした基準も示されていない。

3 労働への統合のためのサービス給付－「1 ユーロ・ジョブ」について

社会法典第Ⅱ編 16 条 3 項では、適切な労働が見つからない場合に、失業者の労働への意欲を減退させないために、就労機会の提供が義務づけられているが、この具体策として提供されることがあるのが「1 ユーロ・ジョブ (1 Euro Job)」²⁰というものである。この就労は、それを遂行し、時給を得ても、失業給付Ⅱはまったく減額されない。

この就労機会は、同項で、「公益 (im öffentlichen Interesse)」に関わる「追加的 (zusätzlich)」なもの条件づけられていて、通常労働を駆逐しないことが条件とされると解されているため、1 ユーロ・ジョブとして提供される就労は、自治体、福祉団体での仕事に限られている。ただし、これは、社会保険加入義務を生じさせず、労働安全衛生の規定を除けば、労働法や労働協約も対象外となる。また、時給は 1～2 ユーロで、週の就労時間の上限は 30 時間と制限されている。

4 制裁の制度

社会法典第Ⅱ編 31 条によれば、義務違反に該当する行為に及んだ場合には、「制裁」として、給付の削減や廃止をすることがあるとしている。その義務違反の種類や、制裁の内容は下記のようになっている。

(1) 制裁の対象としての義務違反の行為

まず、社会法典第Ⅱ編 31 条 1 項によれば、制裁の対象となる義務違反行為に該当するのは下記のケースとされている。これは、受給資格者が、法的効果について事前に教示を受けていることが前提となる（同法 31 条）。

- ① 統合協定を締結しない場合
- ② 統合協定上の義務を履行しない場合
- ③ 期待可能な労働、職業訓練あるいは就労機会を行わない場合
- ④ 公共の場における期待可能な労働の遂行を拒否した場合
- ⑤ 期待可能な労働への統合措置を中断してしまう場合

また、同条 4 項によれば、さらに下記の 4 つのケースが付加される。

²⁰ 1 ユーロ・ジョブについては下記参照。Vgl. Zwanziger, Rechtliche Rahmenbedingungen für "Ein Euro Jobs", AuR 2005. S. 8; Bieback, Probleme des SGB II, NZS 2005, S.337(341).

- ⑥ 満 18 歳以上の者で、失業手当Ⅱを取得する、あるいは増額させる目的で、その収入や資産を減らした者
- ⑦ 法的効果について教示を受けたにもかかわらず、不当に高い電気代を支出するなど浪費的な態度を改めない者
- ⑧ 失業給付の停止ないし消滅事由に該当する者
- ⑨ 失業給付の停止ないし消滅につながる「停止期間 (Sperrzeit)」開始要件を満たした者

(2) 制裁の内容と期間

制裁は、第一段階で、失業給付Ⅱの30%分が減額される(同法31条1項)。期限付き付加給付はこの段階で廃止される。つづいて、義務違反行為がさらに繰り返されれば、第二段階として、その都度ごとに原則として30%さらに削減される(同条3項)。制裁の期間はその都度ごと3カ月間とされている(同条4項)。

(3) 社会手当の場合

社会手当についても、失業給付Ⅱに準じて、法的効果の教示を受けたにもかかわらず、浪費的な態度を改めない場合などは、同様の制裁が加えられるとされている(同32条)。

(4) 「重大な事由」の存否

制裁事由にいったん該当した場合でも、同法31条1項等によれば、そのような態度をとったことに「重大な事由 (wichtiger Grund)」があることを受給者が立証すれば、制裁を適用としないとされている。この重大な事由はあまり法律上明瞭になっていないが、提供された仕事が法律に反する仕事であった場合など、が該当すると解されている。

(5) 15歳以上25歳未満の者への特別な規制

25歳未満の者は、どんなに給料が低賃金でもひとまず職につけば、賃金の上積みとして最長24カ月間の補助金が支給される(同法3条2項)。しかし、その一方で、義務違反をすれば、給付を全額失う制度になっており、制裁の内容は一段と厳しくなっている。このように、15歳以上25歳未満の者については、若年雇用推進の観点から特殊な規制が存している。

第5節 失業給付Ⅱ制度の特徴と分析

1 失業給付Ⅱ制度の運用と問題点

失業給付Ⅱ制度の運用は始まったばかりであるが、様々な問題点がこの間指摘されている。ここでは、その中で話題となっているものとして、受給の「濫用事例」と1ユーロ・ジョブを取りあげたい。

(1) 濫用 (Missbrauch) 事例への対処

2005 年度に失業給付Ⅱの運用を開始してまもなく、大きく取りあげられるようになった問題として、受給の「濫用事例」が頻発したことが挙げられるだろう。例えば、パートナー関係にある者どうしが一つの建物内で夫婦と同様に暮らしているが、一応の住居を1階と2階に分け、賃貸契約を結び、別人を装い、失業給付Ⅱを個別に申請していたケースである。また、実質的には親が扶養している子どもが引っ越し、受給単位を変えることで、ある意味では二重に失業給付Ⅱを受給していたケースである。この点に関する問題は、今回調査(2005年11月)を行ったほとんどすべての機関で情報提供されたほど話題となっていた。

このように多くの濫用事例が明らかになったことに応じ、ドイツ政府は、その後対応を迫られるようになった。具体的には、まず、2005年8月に連邦経済労働省から提出された「濫用『不当に多くの金銭を得る者』よりも礼儀正しい者が優先されること (Vorrang für die Anständigen - Gegen Missbrauch "Abzocke")、及び社会国家におけるセルフサービス」という労働市場に関する報告書や、これを補足するかたちで同年11月に発表されたクレメント大臣(当時)の見解の中で、申請時等の濫用事例に対するチェックを強化するとした。また、従来、未成年の子どもと21歳までの就学している子どもに限って扶養義務の対象とし、需要共同体の一員として考えるとした扱いを変えて、2005年11月に成立した社会民主党とキリスト教民主・社会同盟の大連立協定は、扶養義務対象年齢を上げることを表明した。その結果、法律改正をしたわけではないが、連邦雇用エンジェンシーは実施通達²¹を変更し、一律25歳までの結婚していない子どもについて扶養義務があるとの扱いをすることとし、基準は明瞭になったものの、従来よりも21歳から25歳までの子どもについては不利益が生じることとなった。

しかし、上述のようなケースを濫用事例として決めつけた対応については、労働組合側²²から批判も指摘されている。すなわち、濫用事例が生じた原因の多くは、改革の移行期間が短く、受給要件に関する周知が十分でなかったことや、多くの担当機関が十分調査できなかったことにあり、濫用事例の該当者をことさら責めるのは間違いではないか、というのである。こうした意見によれば、濫用事例にあたるケースも、濫用というレッテルを事後的に貼ったのは政府の側であり、受給者を責めることはできないということになる。

なお、この濫用事例については、本報告書第6章でも論じられているので、詳細についてはそれを参照していただきたい。

(2) 担当機関の就労機会の提供不足と1ユーロ・ジョブの拡大

第3-5-1図にもあるように、運用の状況をみると、適切な労働機会を担当機関は効率よ

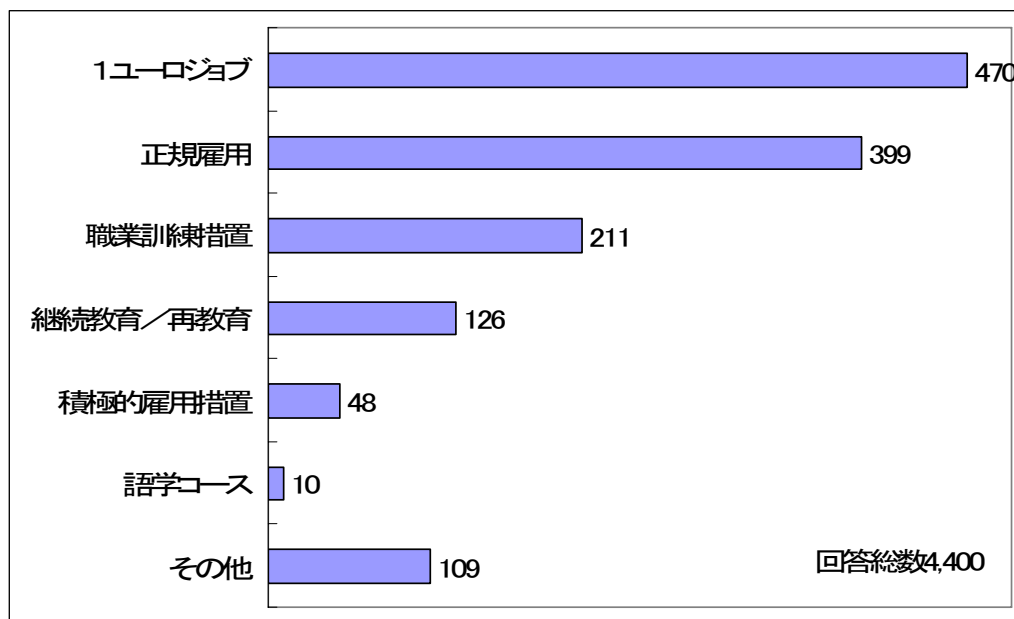
²¹ Vgl. Durchführungshinweise der BA für die Anwendung des SGB II Rz. 33.47;

<http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2006/unterhaltspflicht.html>

²² DGB などからこうした見解が表明されている。

く提供できているわけではない。しかし、提供されるサービスの中で1ユーロ・ジョブの提供は増加しているようである。もっとも、1ユーロ・ジョブは、公益に関わる追加的なものに限定されているにもかかわらず、その範囲を超えて利用されている実情があるため、正規の労働を大幅に駆逐する危険性もあるとして、労働組合だけでなく、使用者団体からも批判的見解が示されている²³。

第3-5-1 図 担当機関の提供するサービスの状況



Quelle: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/finanztest.pdf>

回答総数 4400 は対象失業者数。このアンケートは複数回答を認めるものであった。

2 制度改革の特徴と論点

失業給付Ⅱ制度がドイツでどのように検証されたのかについては、本報告書第6章あるいは第7章にゆずることとし、ここでは、理論上どのような論点が内包されているかを論じ、今回の制度改革の特徴と問題点を明らかにしてみたい。

(1) 最低生活保障制度の再編

今回の改革では、稼働能力の有無などによって、最低生活保障制度が分割された。このため、運用によっては制度間に隙間が生じ、「最後のセーフティネット」を失うことが危惧されている²⁴。実際、この間の裁判例をみると、職業訓練学校に通っていたため、失業給付Ⅱの

²³ DGB 傘下の統一サービス労働組合 (Ver.di) だけでなく、ドイツ商工会議所 (DIHK) なども反対を表明している。この問題については、第5章も参照。

²⁴ この点を指摘するものとして、上田・前掲論文 (行政社会論集) (2)111 頁、布川・前掲論文 (海外社会保障研究) (2)51 頁参照。また、ドイツでもこの点を指摘する論者がいる。Vgl. Däubler, Einmalbedarf und Arbeitslosengeld II, NJW 2005, S. 1545.

除外要件に該当する場合に、その子どもに対する最低生活保障が社会法典第Ⅱ編に基づいてなされるのか、社会法典第Ⅶ編に基づいてなされるのかについて多少の混乱がみられるようである²⁵。給付を定型化したということは、個別的な需要に応じていない場合が生じることも予想²⁶されるので、給付の運用や裁判の進展によっては、こうした問題が生じうる恐れは続くのではないだろうか。基本法上の社会国家原則（20条）から求められる「社会的で文化的な最低基準」さえ保障されていないとなれば、違憲性が問題となることもあるだろう。

(2) 生活の最低基準とは何か—資産や収入の基準

失業給付Ⅱの受給にあたっては、社会扶助と同様、資産や収入の状況がチェックされるが、その際、弊害が生じることもある。例えば、住まいを賃借している場合、考慮される資産の基準が、一人 45～50 平方メートルなどと決められている（第 3-5-2 表参照）が、その結果、失業給付Ⅱの受給者の 17%が引っ越しを余儀なくされているとの報告があるからである²⁷。失業給付Ⅱの受給にあたっては、自動車などについては、従来の社会扶助と異なる扱いが認められたが、住まいは自動車以上に生活の基礎に位置するものともいえるので、今後大きな問題となることが予想される。

第 3-5-2 表 適正な居住面積

1 人	約 45～50 平方メートル
2 人	約 60 平方メートル、または 2 部屋
3 人	約 75 平方メートル、または 3 部屋
4 人	約 85～90 平方メートル、または 4 部屋

家族が 1 人増えるごとに約 10 平方メートルまたは 1 部屋プラス

(3) 「期待可能性」基準の影響

今回の改革では、従来社会扶助に限って適用されていた期待可能性の基準を、求職者全般に拡大した。しかも、法的には、期待可能でないことの立証は要扶助者側にあり、それができない場合には、制裁さえ予定されている。

この期待可能性の基準が大幅に緩和されたことで、適職紹介を受けられない機会が増え、労働者保護になじまない結果を生じる恐れがある。ただし、こうした方策は高い失業率に苦しめられてきたドイツの現状を抜きにして語ることはできない。ドイツでは、近年の失業状態を克服するために、ハルツ第Ⅳ法以前（前述のように 1997 年）から、期待可能性の基準は徐々に緩和されていた。今回の改革もこの流れの中にあり、最低生活保障を担う失業給付Ⅱ

²⁵ 裁判例の詳細な内容紹介については、木下・前掲論文(2)8 頁参照。

²⁶ この問題を指摘するものとして、上田・前掲論文（行政社会論集）(2)106 頁参照。

²⁷ Vgl. <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/finanztest.pdf>

制度にもそれに適用したのであった。

しかし、こうした政策を評価するうえで留意しなければならないのは、仮にこうした政策が雇用・就労への統合を保障したとしても、市場の三重化あるいは階層化を招かないか、ということである。もともと最近の労働市場は、非典型雇用の推進などで階層的になっているとされるが、雇用政策的に提供される、積極的労働措置に基づく就労（ABM）や1ユーロ・ジョブは、明らかにそれとも異なる第三あるいは第四の市場として成立する可能性がある。こうした市場の存在によって、正規の労働市場がますます小さくなり、賃金をはじめとする労働条件が全体として悪化してしまうとすれば看過できない大きな問題となる。最近のEU雇用政策の基調は、「雇用の量」だけでなく、「雇用の質」も追及することが指摘されているが、ドイツの政策はこうした動向と対照的な方向にいつてしまう可能性も有している。

(4) 社会保険システムから国家による社会保障システムへ？

失業者に対する支援は失業給付Ⅰが残されたが、その支給期間は短縮されたうえ、失業扶助制度は廃止されたのであるから、その役割の一端を失業給付Ⅱ制度が実質的に担うこととなった。そうであるとすれば、失業保険など社会保険システムを通じた社会保障システムから、租税を通じた社会保障に移行することを意味するのかもしれない。これは、社会保険システムを中核としてきたドイツの社会保障システムにとっては大きな改革を意味し、その影響は、単に財源問題だけでなく、社会保障の正当性や連帯のあり方といった大きな問題にまで及びうる。その意味では、社会保障システムの選択という日本にも妥当する重大な問題の試金石となりうるであろう。

第4章 解雇制限法とパートタイム有期契約法の改革

はじめに

2002年連邦議会選挙で過半数を制した、社会民主党(SPD)と緑の党(Bündnis 90/die Grünen)は、第二次シュレーダー政権を発足させたが、その際、失業対策を強力に進めるために、経済省と労働社会省の「労働」の領域を統合し、新たに経済労働省を創設した。その新しい省の大臣になったのが、ノルトライン・ヴェストファーレン州首相であるクレメントであった。クレメント大臣は、ハルツ委員会報告の立法化に着手しただけでなく、「労働市場改革法(Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt)」(2003年12月24日可決。2004年1月1日施行)の可決を推進し、解雇制限法やパートタイム有期契約法の規制緩和を図った。以下では、両法の過去の改革をふまえたうえで、解雇規制とパートタイム有期契約法が労働市場改革との関係において、どのように改正されたのかについて考察を加えることとする。

第1節 解雇制限法の規制緩和

1 過去の解雇制限法改革

(1) 1996年就業促進法による改革

OECD 報告書¹などで、他国に比べて強い解雇規制を有していると指摘されていたドイツにおいて、規制緩和による雇用創出を目的とした解雇制限法改革が最初に実施されたのは、1996年「労働法関連就業促進法(Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz)」(同年9月25日)(以下「1996年法」とする)²である。それまでも、たしかに変更解約告知制度(解雇制限法2条等)³の導入を行った1969年⁴や、「週あたり10時間以上、あるいは月あたり45時間を超える労働者」に適用除外事業所の計算対象となる労働者を限定した1985年就業促進法(Beschäftigungsförderungsgesetz)の制定時に、解雇制限法の改正は行われていた。しかし、これらは、いわゆる解雇規制の整備を志向したもので、規制緩和による雇用創出を狙って実施されたのではなかった。歴史上、解雇規制緩和に基づく雇用創出という法政策を初めて実施に移したのが、その立法提案理由書⁵で50万人の新規雇用が期待されるとした1996年法で

¹ OECD Jobs Study 1994 (島田晴雄監訳『先進諸国の雇用・失業』(日本労働研究機構))。

² Vgl. BGBl. I, S. 1476.

³ 変更解約告知制度に関する1969年改正の内容については、根本到「ドイツにおける変更解約告知制度の構造(1)」季刊労働法185号(1998年)128頁以下参照。

⁴ 1969年改正の段階に、従来の適用除外規定(21条3項)を23条1項に移行させた。なお、1969年改正時にも、パートタイム労働者をどのように算出すべきかが立法過程で議論されたが、その際は導入が見送られた。Vgl. Endres, Schwellenwertregelungen im Arbeitsrecht, 2002, S. 88.

⁵ BT-Drucks. 13/4612, S. 9.

あった。2003年改正法の多くは、1996年法の再現であるので、事前にその内容を紹介しておきたい。

ア 適用除外範囲の拡大

同法では、第一に、従来、5人以下の事業所に解雇制限を適用しないとしていた点を、10人にまで拡大した。

解雇制限法では1951年成立時から、小規模事業所を適用除外(当時の21条)していたが、その根拠は、小規模事業所における労使の人的関係の緊密さや協働性が解雇制限法を強制するのに適さないということであったと解されている⁶。ただし、それがなぜ当初5人になったのかといえば、それは次のような経過があったからであった。

まず、1951年解雇制限法の成立過程では、20人を基準として適用除外していた1920年2月4日経営協議会法(Betriebsrätegesetz)(84条)や10人を基準としていた1934年1月20日国民労働秩序法(Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit)(56条)の反省をふまえ、労働者保護の観点から、適用対象を限定すべきでないとの学者の意見⁷も提出されていた。しかし、1948年5月31日ヘッセン州の経営協議会法や1949年1月10日ブレーメン州の経営協議会法では、5人以下の事業所を適用除外していたことも影響し、こうした意見は立法過程で多数意見とはならず、当時の経済協議会からの意見では、むしろ10人までを適用除外とする案が提出されたほどであった⁸。その後、5人では経営への影響を考えるとまだ少ないとする手工業者と農業の代表者と、労働者数のさらなる削減を求める労働組合側の代表者との妥協のすえ、いわゆるハッテンハイマー草案(Hattenheimer Entwurf)⁹や政府法案¹⁰では、3人以下という提案がなされた¹¹。ところが、当時の立法過程の議論で、解雇が自由に許されなければならない事業所の水準が3人ではあまりに少ないと判断され、結局は「5人以下」との表現を採用することとなった。このように、5人という基準についていえば、何か特別の根拠があったのではなく、「政治的妥協」の産物であったと評することができるだろう。

この「5人」を基準とする適用除外規定は1996年まで続いたが、1996年法の制定に際し、適用除外規定を拡大することが政府から提案された。その目的は、解雇制限を緩和することで、企業の採用意欲を刺激することであった(先述のように50万人の新規雇用が見込めるとしていた)。しかし、政府の提案内容¹²は、当初、既存の労働関係にも適用されることとしていたため、立法過程では、ハナウ¹³など解雇制限の緩和が雇用の促進につながると考えていた論

⁶ Vgl. BAG v. 4. 7. 1957, AP Nr.1 zu § 23 KSchG.

⁷ Hueck, RdA 1951, S. 281; ders, RdA 1950, S. 65.

⁸ Kriebel, § 23 Rn. 1, in Dorndorf/ Weller/ Hauck/ Kriebel/ Holand/ Neef, Heidelberger Kommentar zum Kündigungsschutzgesetz, 3. Aufl., 1999, S. 795.

⁹ 同草案 17条 4項。Vgl. RdA 1950, S. 65.

¹⁰ 同法案 21条。Vgl. RdA 1951, S. 61.

¹¹ Vgl. Endres, a. a. O.(4), S. 87; Neuhausen, Der betriebliche Geltungsbereich des KSchG, 1999, S.10.

¹² BT-Drucks.13/1412.

¹³ ペーター・ハナウ「雇用促進のための労働法の雇用促進」日本労働研究雑誌 442号(1997年)79頁参照。

者からでさえ、既存の労働関係の解消に役立ち、結果的に雇用が削減するとの理由から、多くの学者から議会内の社会労働委員会での聴聞¹⁴で批判を受けることとなる。その結果、法律が採決される段階では、10人基準が採用されたものの、労働者数が6人から10人までの事業所（後述するパートタイマーの算定基準も考慮すると、パートタイマー労働者の場合は40人までの事業所）においては、1996年法によれば資格がないとされる場合でも、1999年9月30日までは解雇制限を保持するとした。こうした経過措置をおくことで、3年間（実際には後述するように3年間施行されなかったのであるが・・・）、労働関係の解消が容易になった場合に、新規の雇用の促進に役立ちうるかを慎重に検討しようとの意図が立法者には存したのである。

こうした適用除外規定の拡大については、当然のことながら、使用者側は大いに賛成の意¹⁵を表明したが、労働組合側は、同法施行日を「暗黒の金曜日（Schwarzer Freitag）」と呼ぶほど反対した¹⁶。比較的中小企業が多いドイツでは、既存の労働者に対する解雇制限まで奪えろとすれば、解雇制限の大幅な削減を意味したからである。実際、社会保険義務ある労働者の76%が解雇制限法の適用を受けていたのが70%にまで削減するであるとか、約83%の事業所で解雇制限がなくなるといった推計が、連邦雇用庁（Bundesanstalt für Arbeit）の付属研究機関であるIAB（Institut für Arbeitsmarkts- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit）のような公的な機関からも提出¹⁷されていたし、研究者¹⁸からは、この新法の影響は全労働者の65%に及ぶと、否定的な評価が指摘されていた。

イ 社会的選択基準の変更

第二に、1996年法により、整理解雇における「社会的選択（Soziale Auswahl）」（社会的事情を考慮して被解雇者を選定すべきとの要請）の基準が、①勤続年数、②年齢、③扶養義務の有無の3点に限定された（同法1条3項）。

ドイツ解雇制限法（1条3項）においては、日本では整理解雇に該当するだろう、緊急の経営上の理由による解雇に際して、使用者は社会的基準を考慮しなければならないとされている（同法1条3項）。しかし、1951年の制定以来、同規定では、「社会的観点を考慮しないかあるいは十分に考慮しなかった場合」に経営上の理由による解雇は無効となると、文言上、その基準が明示されておらず、解釈に委ねられていた。その結果、判例は、1996年法で明示された基準が従来から優先されるとしていたのであるが、三者の序列については、勤続年数、年齢、扶養家族の有無の順で優先するといった解釈が展開¹⁹されていたし、また、文言で基

¹⁴ Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 26.06.1996, BT-Drucks. 13/5107.

¹⁵ Vgl. BT-Drucks. 13/5107, BR-Drucks. 461/96.

¹⁶ Vgl. Monatsmagazin der IG Metall 10/1996, S. 24.

¹⁷ Vgl. Kurzbericht Nr. 5 vom IAB vom 24.6. 1996, S. 3; BT-Drucks. 13/5107, S. 24.

¹⁸ Vgl. Mückenberger, BT-Drucks. 13/5107, S. 24; ders., Kritik des Beschäftigungsförderungsgesetz, Kristische Justiz 1996, Heft 3, S. 343ff.

¹⁹ Vgl. BAG v. 18. 1. 1990, EzA § 1 KSchG Soziale Auswahl Nr. 28; Etzel, § 1 KSchG Rn. 684(S. 245), in: Becker/

準が特定されていないため、配偶者²⁰やその他の家族の収入²¹、労働市場での再就職の可能性²²あるいは労働者、家族の健康状態²³など、その他の点を考慮した裁判例や、労働者の資産状況なども考慮すべきとの学説²⁴も存した。

これに対し、1996年法は、こうした曖昧な規定は計算可能性を損なうとの理由で、3つの基準に限定したのであった。なお、同規定は、1996年法の施行（1996年10月1日）と同時に効力を有した。

ウ 「事業所の正当な利益」の優先

第三に、社会的選択に際して、「知識、能力及び成績または事業所の均衡のとれた人事構成の確保のために、その継続就労に事業所の正当な利益が存する労働者を含めなくてよい」との規制（同法1条3項2文）を新しく導入し、事業所の利益が社会的選択に優先する場合を明示した。この規定により、例えば、本来は特定の労働者グループを○%解雇しなければならない場合でも、すべての労働者グループについてその○%を、例えば50代の○%を、40代の○%を解雇することが許されることとなった²⁵。

エ 集団的規制の尊重

第四に、労働協約、経営協定あるいは公務員代表法の指針といった集団的規制において、社会的観点で規整されているような場合には、社会的選択は重大な過失がある場合に限り審査される、との規定（同条4項）が新設された。また、この規定とあわせて、事業所の3分の2以上の者から支持を受けて労働者代表が同意した規制（ただし、当該規制成立6カ月経過後の解雇に限る）にも上述の集団的規制と同様の位置づけがなされることも明示された（同項2文と3文）。

オ 名簿リスト（Namensliste）の尊重

第五に、経営組織法上（111条）の「経営の変更」を理由として解雇された労働者が、使用者と従業員代表委員会との利益調整のなかでとくに指名された場合には、当該解雇に「緊急の経営上の必要性」が存すると推定される、との規定（同条5項）が新たに挿入された。ただし、その対象は、同条は経営組織法上111条の規定する「経営の変更」に限定された²⁶。

Etzel/ Friedrich/ Hillebrecht/ Lipke/ Pfeiffer/ Rost/ Spilger/ Weigand/ Wolff, Gemeinschaftskommentar zum Kündigungsschutzgesetz und Kündigungsschutzrechtlichen Vorschriften, 5. Aufl., 1998.

²⁰ Vgl. BAG v. 8. 8. 1985, EzA § 1 KSchG Soziale Auswahl Nr. 21; a. A. Preis, Prinzipien des Kündigungsrechts bei Arbeitsverhältnissen, 1987, S. 424.

²¹ Vgl. BAG v. 24. 3. 1983, EzA § 1 Betriebsbedingte Kündigung Nr. 21.

²² Ebenda.

²³ Ebenda.

²⁴ Vgl. Berkowsky, Die Betriebsbedingte Kündigung, 2. Aufl., 1985, S. 110; a. A. Ascheid, Beschäftigungsförderung durch Einbeziehung kollektivvertraglicher Regelungen in das Kündigungsschutzgesetz, RdA 1997, S. 337.

²⁵ ハナウ・前掲論文(13)79頁参照。

²⁶ なお、これと同様の規定が、同時期に制定された破産法（125条）にも規定された。この規定はその後改正さ

カ パートタイム労働者の算定基準

第六に、1985 年改正に際して導入されたパートタイマーの算定規定に代えて、「算定にあたって、所定労働時間が週 10 時間を上回らない労働者は 0.25 とし、週 20 時間を上回らないパートタイム労働者は 0.5 とし、週 30 時間を上回らない者は 0.75 とする。」との規定を挿入し、パートタイマーに関する算定基準を変更した。

(2) 1998 年改正の内容

解雇制限法を 1996 年法以前の状態に戻すことを公約として選挙戦に勝利した社会民主党と緑の党によるシュレーダー政権は、公約通り、いわゆる 1998 年 12 月 19 日の「社会保険および労働者権の確保のための修正法」（以下「1998 年法」とする）²⁷を可決し、解雇制限法の改正を実現した。その内容は主に下記の二点であった。

第一に、1999 年 1 月 1 日から解雇制限法 23 条の適用除外の範囲を「5 人以下」に戻したことである。ただし、同条 1 項 4 文に規定されていたパートタイマーの算定基準は、「週 10 時間を上回らない労働者は 0.25」とする規定のみ削除し、残りは維持した。

第二に、同法 1 条 5 項に挿入されていた、労使の利益調整でとくに指名された場合に、当該解雇に「緊急の経営上の必要性」が推定されるとの規定や、同条 4 項 2 文に挿入された、労働者の 3 分の 2 以上に支持された労働者代表の同意の尊重規定を削除したことである。しかし、同条 4 項 1 文の集团的規制は重大な過失が場合に限り審査するとの規定は維持された（ただし、「事業所の正当な利益」という文言は、「事業所の技術的、経済的またはその他の事業所の必要性」に改められた）。

このように、1998 年法は、基本的には公約通り 1996 年法以前の状態に戻したが、一部は規制の内容を修正あるいは維持したのである。

(3) 1996 年から 1998 年の法状態の評価

1998 年に再び解雇制限規定は 1996 年以前の状況に戻されることとなったが、1996 年から 1998 年の間は、歴史上解雇制限の緩和がはじめて実現し、雇用政策の影響が考える素材を提供した、といわれている。しかし、法改正の目的に反して、そのようなデータは示されなかった。この問題について労働法学者のプライス²⁸は、経済的なデータを概観しながら 1997 年の失業者数は 438 万 4000 人であり、規制緩和により失業状況が改善されたとのデータはない

れずに、今でも存続している。同法 125 条は次のような規定である。

事業変更が計画され、破産管財人と従業員代表委員会との間で解雇される労働者が指名された利益調整合意成立時には、解雇制限法 1 条は次の基準をもって適用されなければならない。

(1) 指名された労働者の労働関係は、当該事業における継続雇用または労働条件の変更なくして、継続雇用を妨げる緊急の経営上の理由によるものと推定される。

(2) 労働者の社会的選択は、勤続年数、年齢及び扶養義務の有無の考慮において、かつその限りで重大な瑕疵についてのみ事後審査される……。

²⁷ BGBl. 1998, S. 3843.

²⁸ Preis, Reform des Bestandsschutzrechts im Arbeitsverhältnis, RdA 2003, S. 65.

としている。1996年から1998年の法状況からは、解雇制限法の緩和が、自動的に雇用の促進につながるとの実証的なデータは提供されなかったのである。

2 2003年までの改革提案 —とくに補償金解決制度について

以上のように1999年の段階で解雇制限の規制緩和は妨げられたが、ドイツの失業者数、失業率とも、改善しないばかりか、2001年からは大幅に悪化したため、当時の学説においては、解雇制限法の改革が大きな焦点となっていった。とりわけ、1996年改正と同様に、適用除外の範囲や社会的選択制度についても議論が存したが、この時期に最も関心が集められたのは、いわゆる解雇の補償金解決制度のあり方であった。

もともと、ドイツでは、解雇制限法9条に補償金解決制度があり、裁判において解雇が無効となり、復職しても雇用の継続が期待しがたい場合に限っては、裁判所は労働関係の解消を判決し、その代わり使用者に補償金の支払い（ドイツの裁判所で使用される頻度の高い算定式は、従前の月収×勤続年数×1/2である）を命じるという方法が用意されていた²⁹。しかし、連邦労働裁判所の判例や学説の通説は、解雇制限法の目的は「存続保護」（ここでは復職の意味）であり、補償金の解決は例外であるとの位置づけをしていた。しかし、裁判実務の実態からいうと、和解によって金銭で解決するのが9割近くに達しており、立法目的と実態と間に乖離があることが多くの者に指摘されていたうえ³⁰、雇用状況の悪化から、従来よりも金銭で解雇訴訟を容易に解決できるようにして、解雇訴訟の脅威から企業を解放し、採用意欲を促すべきとの提案³¹が強く主張された³²。こうした議論を受けて、補償金制度についてはとりわけ、次のような提案が2003年改正前になされたのである。いずれも、立法には結実しなかったが、理論的には興味深い内容を含んでいるため、紹介しておきたい。

²⁹ 控訴審の最終弁論終結時まで、労使の一方あるいは双方から、この申立てができることとされているが、まずは、解雇が無効と判断されることが前提となる。そのうえで、労働者側からの申立ての場合には、「労働関係の継続が期待し難い」こと（解雇制限法9条1項1文）、使用者側が申立てた場合には「経営目的に資するさらなる協力が期待し難い」こと（同項2文）を裁判所が認定した場合に限って、判決により労働関係の解消（解消の効果は、判決時ではなく、解雇告知期間終了時から生じる）と補償金の支払いが命じられることとなっている。解雇制限法10条では、この補償金の額は、労働者の月収の12カ月分に該当する額を上限として裁判官の裁量により決定されるとしているが、労働者が50歳を超えていて、かつ当該事業所での勤続年数が15年を超えていれば月収の15カ月分が補償金の上限となり、労働者が55歳を超えていて勤続年数が20年を超えていれば月収の20カ月分が上限となる。ただし、あくまでも、これは法律上の上限であって、具体的にどのように算定されるかについては、裁判官の裁量に委ねるとされており、本文で紹介したような計算式を使うことが多いとされている。この点については、根本到「ドイツ解雇制限法における解消判決・補償金処理制度」、季刊労働者の権利 Vol. 249(2003年), 100頁以下参照。

³⁰ Vgl. Falke/Holand/Rhode/Zimmermann, Kündigungspraxis und Kündigungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungsbericht Nr. 47 der Reihe, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 2 Bd., 1981; Zusammenfassung der Ergebnisse, RdA 1981, S. 300ff.

³¹ Vgl. Willemsen, Kündigungsschutz – vom Ritual zur Rationalität – Gedanken zu einer grundlegenden Reform, NJW 2000, S. 2779(2780); Rütters, Reform der Reform des Kündigungsschutzes?, NJW 1998, S. 283.

³² しかしこうした見解に対し、補償金解決システムへの移行に反対する見解も有力に主張されていた。Vgl. Däubler, Abfindung statt Kündigung, NJW 2002, S. 2292; ders., AiB 2002, S. 457; Dorndorf, Abfindung statt Kündigungsschutz, BB 2000, S. 1938ff.

(1) 金銭解決の選択権を使用者に付与する見解

フランスやイギリスのように、解雇が無効な場合、原則金銭で処理するシステムへの移行が数人の研究者から提案された。すなわち、復職基準を充足することが「期待し難い」か否かを裁判所が判定するという現行制度をなくし、当事者（とくに使用者）が希望する場合には、裁判所の認定なしに、補償金解決という選択肢を与えるという制度である。後述するロマドカの見解と比べると、あらゆる解雇事由について、こうした取扱いを認めるという特徴を有している³³。

(2) ロマドカ (Hromadka) の見解

これに対し、ロマドカ³⁴が提案したのが、一身上の事情や非違行為を理由とする解雇が問題とされた場合には、補償金解決を許さないが、経営上の理由で解雇された場合には、金銭解決を認めるとの見解である。これは、経営上の理由による解雇について、補償金解決制度を大幅に導入すべき点においては、(1)の見解と共通する。しかし、一身上の事情や非違行為などの理由についても補償金解決が許され、あらゆる点において解雇制限法が単なる補償金解決システムになってしまうと、濫用的な解雇が頻発し、労働関係における自由がすべてなくなってしまうと指摘している。こうした考え方から、一身上の事情や非違行為などの理由については、従来と同様、存続保護システムが妥当だとしている。

(3) プライス (Preis) の見解

プライス³⁵は、解雇の法的解決の適正さを考察した場合、経営上の理由による解雇における社会的選択についての争いは、オール・オア・ナッシング原則 (Alles-oder-Nichts-Prinzip) に基づく解決が妥当でないとして、使用者が社会的選択に基づく制約を金銭補償に代替できることを許す立法提案をした。これは、日本でいえば、いわゆる金銭の提供を、経営上の理由による解雇の正当性、とくに被解雇者選定の合理性を判断する際に考慮することを意味するだろう。プライスによれば、こうした枠組により、経営上の理由による解雇のケースでは、労働者は、補償金解決に合意するという選択肢もあるうえ、存続保護を享受したい場合には、訴訟を提起することもできるとしている。

³³ Bauer, Ein Vorschlag für ein modernes und soziales Kündigungsschutzrecht, NZA 2002, S. 529 (533); Buchner, Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Deregulierung des Kündigungsschutzrechts, NZA 2002, S. 533(535); Schiefer, Kündigungsschutz und Unternehmerfreiheit – Auswirkungen des Kündigungsschutzes auf die betriebliche Praxis, NZA 2002, S.770. ただし、リュータースとヴィレムゼンは、経営上の理由及び一身上の理由による解雇の事案に限るとの見解を示していた。Vgl. Rütters, a.a.O.(31), S. 1601(1609); Willemsen, a.a.O.(31), S. 2779(2784).

³⁴ Hromadka, Kündigungsschutz und Unternehmerfreiheit, AuA 2002, S. 261ff.; ders., Unternehmerische Freiheit – ein Problem der betriebsbedingten Kündigung?, ZfA 2002, S. 383ff.

³⁵ Preis, a. a. O.(28), S. 72.

(4) キリスト教民主同盟・社会同盟の立法提案（2002年）

当時の野党であったキリスト教民主同盟及び社会同盟（CDU/CSU）は、2002年に、次のような提案³⁶を行った。それは、高齢者の失業率が高いとの事情を考慮して、50歳以上の労働者に限って、労働契約締結の際に、補償金の支払いを条件に、解雇制限（存続保護）を放棄することを許すというものである³⁷。この提案によれば、使用者が有効な解雇を行った場合でさえ、労働者は補償金を得ることができるし、また、高齢者の新規採用を促進できると説明された。しかし、実際に制度が機能する局面を想像すれば、多くの場合、契約締結時の労働者は弱い立場にあるゆえ、存続保護の放棄を強制されるので不当であるとの批判³⁸を受けた。この提案は、当時の与党側には取りあげられず、立法化されなかった。

3 2003年労働市場改革法による改革³⁹

以下では、こうした改革提案を受けて2004年1月1日から施行された新しい解雇制限法において、どのような規定が導入されたかを考察してみたい。

(1) 新しい補償金解決制度

新しい解雇制限法には、1a条⁴⁰が挿入され、新しい補償金解決制度が導入された。これによれば、①緊急の経営上の必要性に基づく解雇であること、②使用者が提訴期間を過ぎれば補償金を労働者に支払うことを示唆すること、及び③労働者が実際に提訴期間を経過するまで解雇訴訟を提起しないことといった要件を充足した場合に補償金解決を請求できる。以上のように、この制度は、両当事者の意思に基づく「訴訟放棄（pactum de non petendo）」を前提条件とした制度であるが、この補償金解決の場合には労働関係の終了が、使用者の解雇と解雇制限法7条の擬制によってのみ生ずる点において「合意解約（Aufhebungsvertrag）」と異なる。

³⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung des Arbeitsrechts, Gesetzesantrag des Freistaates Bayern vom 22. 11. 2002, BR-Drucks. 863/02.

³⁷ なお、条件付きで解雇制限を放棄することを許し、補償金解決制度を導入するとの提案を、ドイツ法曹大会でハナウも提案していた。Vgl. Hanau, Gutachten zum 62. Deutschen Juristentag, S. C 64.

³⁸ Vgl. Preis, a. a. O.(28), S. 71.

³⁹ この点について日本で紹介、検討した先行研究としては以下のものがある。橋本陽子「第2次シュレーダー政権の労働法・社会保険法改革の動向」学習院大学法学会雑誌40巻（2005年）2号200頁以下、名古屋功「ドイツ労働市場改革立法の動向ーハルツ四法と労働市場改革法を中心に」金沢法学48巻（2005年）1号101頁以下参照。

⁴⁰ 解雇制限法1a条（経営上の理由による解雇の際の補償金請求権）は次のような条文である。

(1) 同法1条2項1文の緊急の経営上の必要性によって、使用者が解雇し、労働者が同法4条の期間が経過するまでに、労働関係が解雇によって解消されていないことの確認の訴えを提起しない場合には、労働者は解雇告知期間の経過後、補償金請求権を得る。解雇の意思表示において、緊急の経営上の必要性による解雇が支持され、訴訟期間が経過した際、労働者が補償金を要請することを使用者が示唆することがこの補償金請求権の前提条件となる。

(2) 補償金の額は労働関係が存続した各年ごとに、0.5カ月分の月あたりの収入となる。同法10条3項も、相応して適用される。労働関係の継続期間を算定する際には、6カ月以上1年までの期間は切り上げられる。

(2) 社会的選択の規制

社会的選択に関する規制は次のように改正された。

ア 4つの基準への限定

今回の改正により、まず、社会的選択の際に考慮すべき基準として、勤続年数、年齢、扶養義務、障害の4つが明記された。1996年法と比較すると、「障害」が加えられたことに特徴がある⁴¹。また、この明示された4つの基準は、序列関係がなく、同様の位置づけがなされなければならないことが立法理由書には述べられている。これは、1996年法の適用された時期の事案が問題とされた2002年12月5日の連邦労働裁判所の判断⁴²に従ったものとされている。

この改正によって、この4つの基準を重視すること及び必ずしもそれ以外の基準を考慮することは義務づけられないことが明確になった。しかし、もともと社会的選択に関する判例⁴³は裁量の余地を認めてきたので、この4つ以外の観点をどの程度使用者が考慮してよいかはあまり明確になっていない。立法提案理由⁴⁴を読む限りでは、「個別ケースにおいて不当な過酷さが存する場合 (unbilliger Härten im Einzelfall)」を考慮することは除外されていないとされている。この点、立法理由書でも例示されているため、労働者に有利となる場合に限って職業病や労災の存否などは考慮することも許されるのであろうが⁴⁵、従来から問題となってきた、配偶者の収入や労働者の資産を考慮することができるか否かについては論点となるだろうとされている⁴⁶。

なお、以上のように、同法1条3項だけを見ると、4つの基準への限定や基準相互に序列を設けないことの要請は厳格なものであるが、後述する集団的規制等を設ければ、異なる扱いも許されることには留意しなければならない。

イ 「正当な事業所の利益」が存する場合の例外

1996年法の際の文言に戻り、同法1条3項2文は、同1文の社会的選択に際して、とりわけその知識、能力及び成績または事業所の均衡のとれた人事構成の確保のために、その継続就労に事業所の正当な利益が存する労働者を含めなくてよい、という内容になった。これにより、成績優秀者が社会的に保護する必要性が乏しい場合であっても解雇する必要がないという意味では同じであるが、その基準を示した文言は「事業所技術的、経済的、またはその

⁴¹ 2003年6月24日の与党の立法提案には当初存しなかった。Vgl. BT-Drucks. 15/1204.障害という基準は、同年9月25日の議会の経済労働委員会で付加された。Vgl. BT-Drucks. 15/1587, S. 8.

⁴² BAG v. 5. 12. 2002, NZA 2003, S. 791 unter B. III. 2. der Gründe.

⁴³ Vgl. BAG v. 18. 10. 1984, AP Nr. 6 zu § 1 KSchG 1969 Soziale Auswahl.

⁴⁴ Vgl. BT-Drucks. 15/1204, S. 11.

⁴⁵ Vgl. Bauer/ Krieger, Kündigungsrecht Reformen 2004, 2004, S. 128.

⁴⁶ バウアー/クリーガーによれば、義務ではないが、配偶者の収入や家族の資産は、扶養家族の有無の判断の中で考慮することは許される、とする。ただし、労働者自身の資産は、無関係であるだろうとしている。Vgl. Bauer/ Krieger, a.a.O.(45), S. 130.

他の事業所の必要性」から「事業所の正当な利益」に変わった。この文言の変更が何を意味するかは明瞭になっていないが、同じ文言であった1996年法の適用された時期の事案が問題とされた2002年4月12日の連邦労働裁判所の判断⁴⁷によれば、成績優秀者を最初から被解雇者選定手続から除外することは許されないが、使用者の正当な利益を考慮した場合に、例外的に社会的選択の帰結の除外が認められることがあるとの枠組を意味すると解されている。しかし、学説からは、こうした枠組では、使用者の正当な利益が、社会的保護を上回るものが前提とされるため、両者の比較衡量が問題とされることとなるが、両者を比較する基準は存しないのではないかとの批判⁴⁸がある。

ウ 選択指針の扱い

2004年改正以前は、同1条4項において、労働協約、経営協定あるいは公務員代表委員会の指針による社会的選択に重大な誤りが存する限りで、審査の対象となるとされていたが、一部文言が修正されて、「同条3項1文の社会的選択を相互に評価するのと同様に」という文言が挿入された。これは、社会的選択基準が4つに限定されたため、必然的に必要となった措置である。ただし、こうした集団的規制の当事者の裁量を認める趣旨が、4つの観点の相互関係を明らかにする点に限られるのか、どのような基準であっても、集団的規制自体が尊重されるのかについては争いがある⁴⁹。

エ 名簿リストと利益調整

1996年法の段階でも導入されていたものだが、1999年からは削除されていた解雇制限法1条5項が再び挿入された。これにより、事業所変更の際に、従業員代表委員会と利益調整を行い、被解雇者の名簿リスト（Namesliste）が作成された場合、この名簿が尊重されることとなった。これは、1996年法と同様、経営組織法上（111条）の「経営の変更」を理由として解雇された場合に限られている。

(3) 適用除外の範囲の拡大

従来の適用対象事業所の基準である「5人」という基準は維持されたものの、2004年以降新規採用された労働者については、10人以下の事業所の場合、一部の規定（4条から7条及び13条1項1文と2文）を除き、第1章の規定が適用されないこととなった。

この規定が採用された経過は次のようなものである。今回の改正の目的の一つは、いわゆるハルツ法等とも関連して、労働法的な規制の緩和を通じて雇用促進を図ることにある。今

⁴⁷ BAG v. 12. 4. 2002, NZA 2003, S. 42.

⁴⁸ Vgl. Bader, Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt: Neues im Kündigungsschutzgesetz und im Befristungsrecht, NZA 2004, S. 65(74).

⁴⁹ Vgl. Willemsen/Annunzi, Kündigungsschutz nach der Reform, NJW 2004, S. 177(180); Quecke, Die Änderung des Kündigungsschutzgesetzes zum 1. 1. 2004, RdA 2004, S.86(89).

回の法律のもととなった最初に提案された法案⁵⁰では、「2008年12月31日までは、2文にもとづく労働者の算定にあたり、期限つき労働関係がこの法律の施行前の日に始まっている場合には、期限つき労働契約を伴う労働者は含まれない。」と、期限付き労働者をまったく計算の対象としないこととなっていた。ところが、期限付き労働者をまったく算定基礎に入れないのは不適切であるとして、立法過程で議会内の経済労働委員会は「算定基礎に入れない期限付き労働者の数については5人とし（「・・・期限つき労働契約を伴う労働者は5人までは含まれない」とした）、さらに、定年到達により終了した労働契約は、この規定の意味における期限つき労働契約には当たらない。」とした⁵¹。しかし、その後議会での議論を通じ、この構想は廃棄され、その代替案として示されたのが、上記のように、期間の定めを問わず、6人から10人までは新規採用された者を適用除外できるとした規定であった。

(4) その他の改正

その他に、社会的相当性以外の理由によって解雇訴訟を提起した場合も、提訴期間を3週間とするなどの改正（同法4条の改正）がなされたが、いわゆる労働市場政策とは異なる観点からなされた改正である。

4 評価

まず、同法1a条に導入された新たな補償金解決制度については、当初から、使用者の教示や労働者が提訴しないことが要件とされ、当事者の意向に左右されるため、その利用可能性について、制度の実施前から疑問が呈されていたが、実際その利用はあまり確認されていない。また、補償金解決の範囲を拡大したことについても、存続保護を建前とする解雇制限法の趣旨に反するとの強い批判がある。

つぎに、適用除外の範囲を拡大したことについては、その効果を示すデータがまだ提出されていないため、明確な意見がだされていないが、連邦労働裁判所は、もともと「第二ランクの解雇制限」（解雇制限法が適用除外されていても、民法の一般条項で解雇規制が課されるとの考え方）を課するという規制を加えているため、法政策に歯止めをかけている状況にある。このため、2005年11月に社会民主党とキリスト教民主・社会同盟との間で大連立政権が誕生したが、その大連立協定⁵²では、解雇制限法の待機期間（Wartezeit）を2年まで延長する（現在は6カ月）という案⁵³が示されており、今後この点が問題となるだろうとされている。

⁵⁰ Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/GRÜNEN vom 24. 6. 2003, BT-Drucks. 15/1204.

⁵¹ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit vom 25. 9. 2003 zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/GRÜNEN eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt sowie weiterer Gesetzesentwürfe bzw. Anträge, BT-Drucks. 15/1587.

⁵² 連立協定（2005年11月）の中の「2.7 労働法の改革」という箇所、解雇制限法の待機期間を2年とすることで合意したとある。Vgl. <http://www.cducsu.de/upload/koalitionsvertrag/>

⁵³ もともと、学説でこのような提案がなされていた。Vgl. Bauer, a. a. O.(33), S. 529(530).

第2節 有期労働契約に関する規制の改革

1 有期労働契約の状況

ドイツにおける有期契約労働者の数は、1970年代初頭には、約110万に過ぎなかったが⁵⁴、1991年には約240万人（全労働者の約8%）に上昇し、2000年には約270万人（同9%）までになった⁵⁵。また、新規採用者の労働契約の40%が期間設定されており、若年労働者が有期契約労働に従事している割合は、平均を大きく超えている。ところが、2000年の段階で、30歳以下の労働者の5分の1（21%、130万人）が有期契約を締結していたのに対し、30歳から40歳の労働者は8%（約76万人）、40歳から60歳までの労働者については5%（約70万人）に過ぎなかった⁵⁶。こうした状況が存したため、高齢層の有期契約の締結を容易にすれば、企業の採用意欲を刺激し、量的な面に限れば、雇用創出効果が期待できるとの見方が存していた。

2 従来の立法状況

こうした状況を前提として、労働時間や雇用形態の弾力化によって雇用創出を促進することも法目的の一つとしていた、通称「パートタイム有期契約法 (Teilzeit- und Befristungsgesetz, TzBfG)」と呼ばれる法律（2001年1月1日施行）が2000年12月21日可決された⁵⁷。この法律では、まず、労働契約の期間設定は、原則として正当事由が必要であるとされているが（同14条1項）、新規に労働契約を締結する場合には、正当事由なしに2年間まで（更新は3回まで）締結することができる（同条2項。ただし、同条2項によれば、従前の使用者とすでに有期契約を締結した場合にはこの例外的扱いは許されないとされている）。また、1996年就業促進法⁵⁸ではじめて、満60歳以上の労働者については、正当事由なしに有期契約の締結が許され、期間の上限や更新回数への制約がないことを許容していたが、このパートタイム有期契約法の制定時に満58歳まで引き下げられた（同法14条3項1文。2002年12月31日までの措置。）。

3 ハルツ第I法及び2003年労働市場改革法による改革

今回の労働市場改革に際しては、次のように、有期契約の利用を拡大する方向で規制緩和措置が実施され、パートタイム有期契約法が改正された。

- ① まずハルツ第I法により、2006年末までの時限措置として、満58歳以上に関する特別な規制は満52歳に引き下げられた（同法14条3項に4文として挿入された。なお、

⁵⁴ Statisches Bundesamt, Jahresbericht 1970, S. 18.

⁵⁵ Statisches Bundesamt, Leben und Arbeiten in Deutschland, Ergebnisse des Mikrozensus 2000, 2001, S. 28.

⁵⁶ Vgl. Weyand/ Düwell, Das neue Arbeitsrecht, 2005, S. 87.

⁵⁷ BGBl. I, S. 1966.

⁵⁸ 1996年9月25日の「成長と雇用の促進に関する労働法」によって導入。BGBl. I, S. 1476.

法案段階では、50歳で2005年末までとなっていた。ただし、同法14条2項によって2年の有期契約を締結していた場合には、実質的に満50歳から正当事由なしに有期契約を締結することが許される。)

- ② 2003年12月24日の「労働市場改革法」(2条)によって、開業した企業の事業所では、正当事由なしに労働契約の期間設定が認められる期間が2年から最大4年まで拡大された(同法14条に2a条として挿入された。これは時限措置ではない。)。52歳までの引き下げと同様、有期契約の締結につき正当事由を求めない範囲を拡大することで、起業を容易にし、雇用の促進に影響を与えることを期待したものである。なお、②の4年という期間は、同法の施行される以前に開業した企業も利用可能であるとされているが、2004年1月1日の施行日からではなく開業日から起算される。

4 改革に対する評価

現在のところ、この有期契約の規制緩和措置の効果、とりわけ、雇用創出効果が認められたのかについては、法政策が実施されてから、あまり時間がたっていないため、特に目立った議論は存しない。しかし、今回の改正のうち年齢を満52歳にまで引き下げ、期間設定を容易にした措置は、その後、年齢差別禁止規定等を盛り込んだ差別禁止EU指令(2000/78。2000年11月27日採択、同年12月2日施行。)⁵⁹を根拠に、年齢差別と認定する注目すべき判断(C-144/04。2005年11月22日)がEU裁判所で示されている⁶⁰。すなわち、上述の指令では、年齢差別の禁止が雇用政策に大きな影響を与えるためEU加盟国には広範な裁量を付与していたものの、ドイツの今回の改正内容が52歳という年齢だけを基準としている点を捉えて、高齢者の雇用促進という立法目的を考慮しても、指令に反する年齢差別であると認定したのである。しかも、指令の国内法への実施期限は、2006年12月2日であったから、ドイツ政府にとってはその期限前の事件であったが、EU裁判所は、年齢差別の禁止がEUにおいて基本法的価値があると位置づけ、国内裁判所に、指令の実施期限前であっても、指令の遵守を求めたのであった⁶¹。

こうした判断が示されたため、2005年11月の社会民主党とキリスト教民主・社会同盟の大連立協定は、「52歳以上の労働者に対する - 緩和された - 有期労働契約に関する規制緩和(有効期限:2006年末)は、時限措置を取り払い、EU法に合致するようなかたちに変える」と論じた。しかし、その一方で、より多くの高齢労働者を企業が採用できるよう、こうした

⁵⁹ Vgl. ABl.L 303 S. 16. この指令については、川口美貴「EUにおける雇用平等立法の展開」法政研究6巻3・4号(2002年)689頁以下、桜庭涼子「年齢差別禁止の差別法理としての特質」法学協会雑誌122巻6号(2005年)102頁以下、山川和義「差別禁止へのあらたな取組み - 差別禁止法案の紹介」労旬1608号(2005年)12頁以下、濱口桂一郎「EU労働法形成過程の分析(2)」比較法研究シリーズ7号(東京大学、2005年)266頁、小宮文人/ 濱口桂一郎 訳『EU労働法全書』(旬報社、2005年)251頁参照。

⁶⁰ NZA 2005, S. 1345. この判断の内容については、川田知子「海外判例レポート」労働判例912号(2006年)96頁以下参照。

⁶¹ この基本法化という視角は、2006年2月25日の関西労働法研究会でのBernd Waas教授の講演で示唆いただいた点である。

措置を継続することも同時に表明された。したがって、EU 法との調和を意識しながら、雇用政策のために高齢者に関する期間規制の緩和を迫及することとなる。

しかし、もともと年齢差別という問題は雇用政策との関係が深く、その取扱いが難しい分野である。また、ドイツの学会⁶²では、先述の EU 裁判所の判断は、国内法実施期限前の遵守を求めるという意味で方法論的に強く批判されているものの、EU の次元では、強く平等を求める姿勢が明瞭になったことは事実であって、その規制をかいくぐるのは容易なことではない。ドイツでは、年齢差別禁止法の制定⁶³が予定されているが、パート有期契約法の規制とあわせて、この点をどのように位置づけるかが今後大きな争点となると思われる。

⁶² 近時ドイツでは、この判断に関する著書、論文が多数でているが、ここでは下記の文献のみを記しておきたい。Vgl. Körner, Europäisches Verbot der Altersdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf, NZA 2005, S. 1395.

⁶³ 2004 年 12 月に年齢差別禁止を含む差別禁止法案が提出され、2005 年 6 月に連邦議会で可決されたが、同年 9 月に選挙があったため、審議が中断していた。詳細は、山川・前掲論文 (59) 12 頁以下参照。
※なお、この原稿筆者完成時に、同法は施行されていなかったが、法律の名称を「普通平等取扱法 (Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, AGG)」に変え、年齢差別禁止規定を含めた包括的な法律として 2006 年 8 月 18 日に施行された。Vgl. Flohr/Ring, Das neue Gleichbehandlungsgesetz, 2006.

第5章 ドイツにおける労働市場改革の問題点

はじめに

ドイツの労働市場は 1990 年代に著しく悪化した。他の工業国との比較においてもそういえる。労働市場危機の本質的な原因として長引く不況、雇用の力強さの不足、失業期間の著しい長期化が挙げられる。1982 年から 2002 年までドイツの年平均成長率は 2.2% に過ぎなかった。「全体経済発展官邸評価専門有識者審議会」によれば、ドイツの経済成長の雇用効果が僅かなものに留まっている最大の原因は、高額な社会保険料、不十分な賃金抑制や賃金項目の細分化、そして労働市場の規制緩和不足にあるとされた (Sachverständigenrat 2002)。

1998 年秋の SPD/緑の党連立政府発足以来、ドイツでは上述の問題に取り組むべくいくつかの重要な改革が議会で可決された。成長と雇用の枠組み条件を改善するため、たとえば法人/所得税の改革、起業促進などが実施され、さらに 2004 年 1 月 1 日からは解雇制限法が緩和された (Walwei 2005)¹。しかしながら労働市場改革の核心はハルツ委員会により推奨された変革で、その一部がハルツ第 I～IV 法として 2002、2003 年に議決されているが、今後さらに検討を加える必要がある。

本稿の目的はハルツ法の主な改革分野について経済面に光を当て、すなわち労働市場の活性化の有効性と効率性を検証するものである。ハルツ改革は本質的に三分野に分けられる (Kemmerling/Bruttel 2005 年参照) :

1. 連邦雇用エージェンシーの改革
2. 失業保険給付制度改革
3. 労働力供給を高める改革

以下にこの三分野について、いくつかの経済的観点を論ずる。ただし、本稿執筆の時点において最近の労働市場改革の効果について研究例が非常に少ないため、以下の論述には十分なデータの裏付けがない場合もあることに留意されたい。

第1節 連邦雇用エージェンシーの改革

内容：かつての連邦雇用庁から連邦雇用エージェンシーに移行する改革の背景には、連邦雇用庁が職業紹介件数を粉飾し、紹介実績とされた件数の 70% が誤り、もしくは疑わしいことを証明した連邦会計検査院の 2002 年 2 月の報告がある。この検査報告はゲアハル

¹ 解雇規制法の改革は本稿で扱うハルツ改革には含まれない (詳細は Weynand/Düwall 2005 年)。それでも解雇規制の緩和ないし強化が 1990 年代、ドイツにおける採用や解雇に影響を及ぼすことはほとんどなく、失業率を好転させることもなかった (IAB 労働市場/職業研究所の実体調査) という点をここで指摘しておくべきだろう (Bauer/Bender/Bonin 2004 年)。

ト・シュレーダー首相率いる政府がハルツ委員会（2002年2月発足）を設置するきっかけとなった。2004年、『労働市場政策現代化第Ⅲ法』（ハルツ第Ⅲ法）により、連邦雇用庁は最終的に『連邦雇用エージェンシー』と名を改め、組織も改編された。例えば、改革により管理委員会（Verwaltungsrat）の業務が、民間企業の監査委員会に類似した、主に監査機能に縮小した。その他の重要な改革は雇用エージェンシーを顧客センター（Kundenzentren）に改編することだ。これにより職業紹介業は多くの管理業務から解放され、失業者の紹介に専念することができるようになる。その他、連邦雇用エージェンシーの新体制の中心分野は、外部委託により市場メカニズムの利用を強化することである。これにより、経済性を高め、職業紹介事業におけるの国と民間の競争を促進する。これに関連して紹介クーポンと人材サービスエージェンシー（PSA）と呼ばれる制度については、最も重要な変更であるため、さらに詳述する。

1 紹介クーポン

内容：職業紹介クーポンは2002年4月1日にすでに緊急対策として導入されている。紹介クーポンは失業者に発行され、民間の職業紹介業者により特定の条件下で換金される。これは経済的観点からみると、民間の職業紹介サービスを割引する国の補助金である。紹介クーポンの目的は、労働市場に失業者を再統合することだ。

評価：紹介クーポンの有効性と効率性に関する最初の研究の結果はあまり思わしくないものだ（Hujer/Klee/Sörgel/Spermann 2005年）：たとえば民間の紹介者の援助で成立した雇用関係の半数は6カ月も続かなかった。紹介クーポンにより成立した雇用関係は、紹介クーポンなしで成立した雇用関係と比べて、職種、年齢、学歴を問わず再び失業するケースが目立っている。紹介クーポンは全体として直接的でポジティブな雇用効果を発揮しているようにはみえるが、その効果の実質は微々たるものだ。また、調査では雇用エージェンシーの86%が悪用を疑い、63%が民間業者による紹介クーポンの換金の際に悪用のチェックが必要としている。これに関連した問題で民間紹介業の3分の2が多くて週3日しか紹介業務を行っていないことが分かった。紹介クーポンで紹介を受けた人の37%がこの制度がなくても仕事を見つけていたと答えている。これらの数字から悪用や乱用がかなりあることが分かる。また最初の費用対効果の分析では紹介クーポンがポジティブな利用価値があったかどうか確かなことは分からなかった。特にこの制度の利用が多い東部ドイツでは、経済的な効果は西部ドイツよりずっと低いようだ。東部ドイツにおける紹介クーポンの利用価値は、給付の抑制と税収増を考慮に入れた最初の計算によれば、3年後に初めて現れるという。このむしろ否定的といえる評価に対して、費用対効果基準による評価は時期尚早で最終的な評価はまだ不可能だとする意見を載せる文献もある（Dann 2005年）。議会では紹介クーポンの試用期間を2006年末まで延長す

ることが決まったが、これはこうした背景を考えると意味のあることであろう。将来、この分野の乱用と闘うには民間の紹介業への支払いの手順を厳しくすることがとくに必要である。

2 人材サービスエージェンシー

内容：社会法典第三編 37 条 c に則って雇用エージェンシーに設置する部署を人材サービスエージェンシー (PSA) という概念で表記する。人材サービスエージェンシーという名称は『労働市場における近代的サービスのための第 I 法』(ハルツ第 I 法) に由来する。これによると各雇用エージェンシーは PSA を少なくとも一カ所設置すると定められている。PSA の役割は失業者に仕事を紹介する目的で派遣業務を行うことと、派遣期間中に彼らに職業訓練・再訓練を施すことである。目標は派遣先企業がこのような元・失業者を引き取ることである。派遣先企業にしてみれば、長期労働契約を求職者との間で結ぶ前に、長期間の企業内訓練の必要なしに、資格のある派遣労働者を雇うことができるため、PSA を利用する価値はある。求職者も資格を応募用紙に記すにとどまらず、自分の技能を現場で証明する機会を得ることになる。失業者の採用には連邦雇用エージェンシーから人数分の定額補助が支払われる。PSA 雇用者が派遣先により、或いは派遣元を経由せず、すなわち企業に直接 3 カ月以上雇われる場合、PSA は雇用エージェンシーから紹介奨励金を受け取る。雇用が 6 カ月以上続く場合は、さらに持続奨励金を受け取る。

PSA の設置にあたっては雇用エージェンシーが民間派遣会社とのあいだで契約を結ぶ。雇用エージェンシーが PSA の業務の報酬を決定することができる。そのような契約が成立しない場合は、雇用エージェンシーが連邦雇用エージェンシーの名において直接事業に関与することもある。この場合、連邦会計検査院が、雇用エージェンシーが連邦雇用エージェンシーの名において過半数関与する PSA の会計・経営の監査を行う。派遣企業への関与が成立しないときには雇用エージェンシーが連邦雇用エージェンシーの名において独自の PSA を設立することもある。

評価：PSA のコンセプトに対しては、最近ドイツのローカルな雇用エージェンシーからの批判が高まっている。2004 年 2 月の時点ですでに『PSA』というモデルは PSA の最大手、オランダの人材派遣会社 Maatwerk 社の破産により、非難の的となっていた。Maatwerk 社は当時全体で 1000 件ある PSA のうち 200 件を営んでいた。PSA の紹介率は他の様々な職業訓練対策より高いように見えたが、費用もずっと高かった。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州雇用エージェンシーによれば 2004 年度には 6475 万ユーロが PSA に入った。紹介率は 37.4%であったが、他の訓練対策では 23.6%に達したに過ぎなかった。他の訓練対策では費用が 1 件あたり 2100 ユーロしかかからなかったが、PSA

を通じた統合では1万6000ユーロもかかった。このようにPSAの費用対効果の分析も紹介クーポンと同様、ネガティブな結果に終わっている。連邦政府の委託により行われた幾つかのドイツの研究機関による未公開の調査では、PSAを利用したグループの場合、他のグループに比べて失業期間が約1カ月長く、費用も他の給付よりずっと高いという結論に達している（Storbeck/Stratmann 2005）。

第2節 失業保険の給付制度改革

内容：失業保険の給付制度改革の核心にあるのは、従来の失業給付、失業扶助、そして社会扶助の各制度の改革だ。改革により給付が圧縮され、受給のための請求権に厳しい前提（早期申告義務、雇用エージェンシーにより紹介される雇用に関して期待可能性 *Zumutbarkeit* の厳格化、より厳しい制裁を伴う統合の取り決め）を設けることで、失業者に労働への動機づけを行うとされる。

失業した場合、ドイツの被保険者はこれまで—2005年1月1日の『労働市場の近代的サービスのための第IV法』（ハルツ第IV法）の発効まで—最高32カ月の失業給付を受けられた。その際、給付期間は被保険者の年齢と失業前の雇用期間の長さで決まった。失業給付の額は最後の実質賃金の60%（扶養義務のある子供がいる場合は67%）であった。

32カ月以降は、失業者は最後の所得（実質）の53%（扶養義務のある子供がいる場合は57%）の失業扶助（無期限）を受給できた。失業給付／扶助に必要な就業期間に満たない失業者でも無期限の社会扶助を受給することができた。

この制度はハルツ第IV法により大幅に改革された。失業給付は失業給付Iと名づけられ、最大受給期間は12カ月（55歳を越える者は18カ月）に圧縮された。この期間を過ぎると失業者は、金額は従来の社会扶助に匹敵し、失業前の収入とは切り離されている失業給付IIを受給する。すべての労働能力のある失業者は失業給付IIを受けられるが、社会扶助は1日に3時間以上働けない者にのみ支払われる。

1 失業扶助IIに関わる支出の経緯

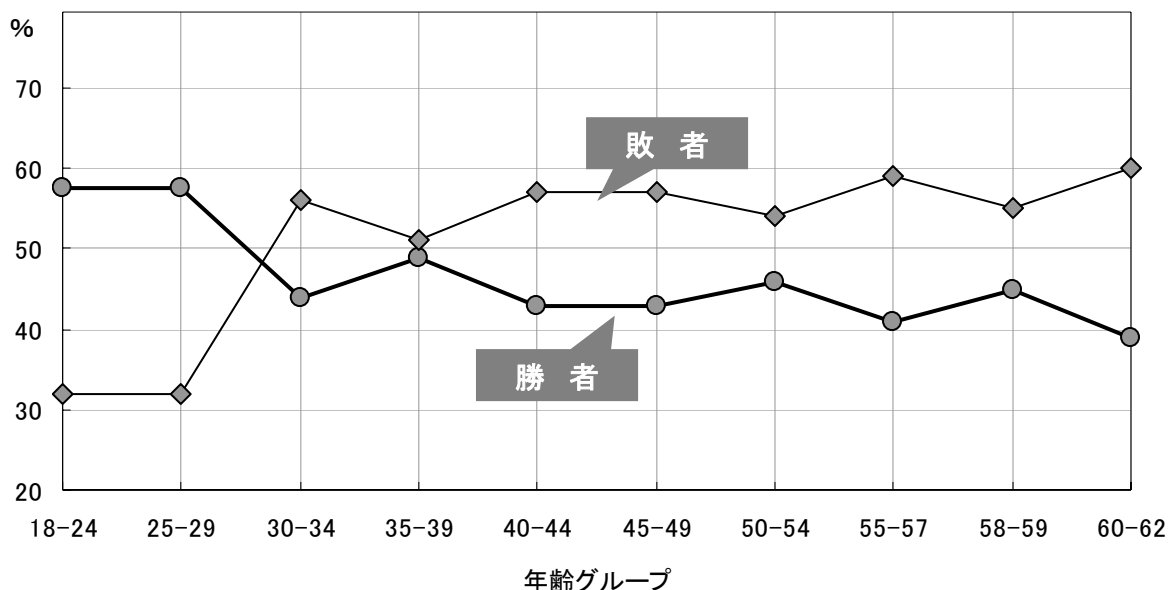
評価：ハルツ第IV法改革の主目的は、失業者に就業を受け容れさせる働きかけを強めることでドイツにおける失業率とその費用を下げることにあった。しかしながらこれまでの初期の経験から、この目的はさらなる法改正なしには達成できないことがわかった。新失業給付IIのための支出は2005年度の予算では146億ユーロと見積もられていたが、実際は2005年10月時点ですでに256億ユーロに達している。予測と現実の落差については一連の要因が考えられる：

- (1) 失業給付Ⅱの推定受給者数は一連邦政府の発表では—2004年はまだ345万人と見積もられていたが、2005年12月にはほぼ500万人に上っている。この伸びは、一方では新規申請の増加で説明できる。ここでは雇用局や福祉局の給付をこれまで受けたことのない人が大部分だった。これまでの社会扶助では、親が、失業していて就業能力のある子供の生計費の支払対象とされた。新失業給付Ⅱは多くの若年者が家から出て、独自の需要共同体を形成するために利用されている。他方、多くの自治体が、自治体予算の費用を連邦に押し付けるために、客観的にみて就業能力がない社会扶助受給者も雇用エージェンシーに送り込んでいるという事実がある。
- (2) さらに、ハルツ第Ⅰ法受給者が予期せぬ高額の給付を受け取ってしまう給付の濫用の兆候がある。この濫用の原因は様々な種類の給付（通常給付、追加需要請求権 Mehrbedarfsansprüche、児童手当 Kinderzuschläge）を伴うハルツ第Ⅳ法の複雑な規則とジョブセンターの過剰業務にあると見られている。特に顕著なのは擬似婚姻関係での給付濫用問題だ。十分な収入または資産のある相手と同棲する人には失業給付Ⅱの請求権はない。この理由から多くのペアは自らの関係を単なる住居共同体（住居を複数の人がシェアして使用する）として申告しようとするようだ。新失業給付Ⅱではすべての就業能力のある人に対して年金・疾病・介護保険料が支払われる。このことが、多くの自営業者にとって失業給付Ⅱの恩恵に与かるために自らを低所得者として申告する明らかな動機となっている。

2 ハルツ第Ⅳのかつての失業扶助受給者への影響

評価：社会扶助と失業扶助の新失業給付Ⅱへの統合では、とくにかつての失業扶助受給者の収入が大きく変化した。これに対して現在、生活費を失業扶助Ⅱで賄うかつての社会扶助受給者の収入はほとんど変わっていない。かつての失業扶助受給者には改革の勝者と敗者がいる。勝者は失業給付Ⅱの給付につながる需要共同体の請求権の方が、失業扶助、住宅給付（Wohngeld）、社会扶助からなる以前の給付総額より有利である。IAB（労働市場・職業研究所）の推定によると、扶助を要する失業扶助者家計の83%うち、約47%は勝者だ。これに当たるのは総収入が改革以前にすでに—社会扶助ないし社会法典第Ⅱ編で定義されている—必要最低限の生計費（Existenzminimum）の水準すれすれにあった家計であるようだ。また社会扶助とは反対に、社会法典第Ⅱ編にある「追加需要」（Mehrbedarf）にはより高い基本給付が支払われるが、この単発の支援は特別な前提条件の厳しいチェックを経て個別に行われるもので少数にとどまる。この変更により就業能力のある要支援者の自立が促されるとされたが、実際、社会扶助レベルの家計収入は、単発の給付を考慮に入れなくとも改善したことは確かだ。これに対して失業扶助受給者のおよそ53%は改革の敗者だ。彼らは以前、比較的高い水準の失業扶助を得ていたが、改革後は基本給付に水準を下げられた形だ。

第5-2-1図 請求権をもつ失業扶助受給者のうち勝者と敗者 一年齢別



出所：IAB Kurzbericht, Nr. 17, 07.10.2005

第5-2-1図に見られるように、勝者と敗者の分布は年齢と強い関係がある。中高年就業可能者が改革の敗者であるのに対して、若年層は改革の勝者に分類できる。この効果が本当に一就業への動機を強めるというハルツ改革の目標と一致するかどうかは疑問だ。若年失業者の給付の増強が就業への動機を下げる効果があることは想像に難くない。このグループは扶養家族がない場合が多く、請求権や生活費が中高年の失業者より少ないのが普通で、国の給付で生活し続けるために失業に甘んじる恐れがあることから、ここでの給付拡大は場合によっては非生産的である。

第3節 労働力供給を高める改革

ドイツの就業率は65%で国際比較でも低い方だ。そこでハルツ委員会は低所得者の税負担の引き下げ、自立支援、長期失業者の労働能力向上支援のための新しいプログラムや施策を要求した。目的達成のための最も重要な促進策として、「ミニ・ジョブとミディ・ジョブ」、私会社（Ich-AG）として知られている「起業助成金」、「1ユーロ・ジョブ」が導入された。

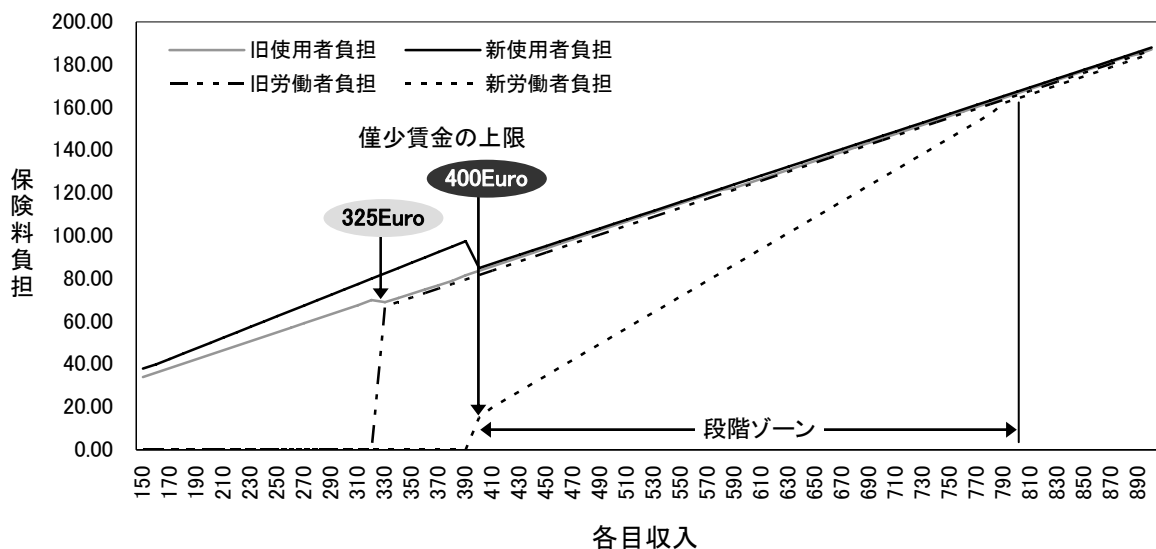
1 ミニ・ジョブとミディ・ジョブ

内容：2003年4月1日に『労働市場政策現代化法第Ⅱ法』（ハルツ第Ⅱ法）により短時間労働者（改正前は週15時間未満の就労を対象）の社会保険料が改定され、労働者負担分の社会保険料を引き下げたミニ／ミディ・ジョブが導入された。この低賃金分野の社会保険料引き下げにより、ドイツの労働市場全体の柔軟化が図られた。ミニ／ミディ・ジ

ジョブの形態をとる僅少賃金雇用とは、報酬が月額 400 ユーロを超えない（改革前は月額 325 ユーロ）のものをいう。使用者は僅少賃金就労に対して 25%の定率社会保険料を支払う。ミニ・ジョブ労働者は 400 ユーロまでの、取り決められた賃金満額を受け取る。その際、僅少雇用就労は従来のように、時によっては存在する本業と合算されることはない。同時に「週 15 時間まで」というこれまでの制限はなくなった。

ミニ・ジョブの形態で報酬が 400～800 ユーロの間のミディ・ジョブは労働者が割引される社会保険料を支払う段階的ゾーンとなっている。これまでは僅少限度を越える場合に満額の保険料支払義務が課せられることが、ミニ・ジョブから社会保険義務のある雇用への移行を妨げていた。労働者の社会保険料は 400 ユーロを越える場合は 16.60 ユーロ（これまでは 66.50 ユーロ）となり、800 ユーロで初めて満額になる。ミディ・ジョブでは使用者は通常の使用負担分の社会保険料を支払う。

第 5-3-1 図 新・旧法による社会保険料 —社会保険料の比較



仮定：旧法では、僅少雇用は課税免除となる。新法では定率で 2%が課される。健康・年金保険料：旧法では 22%、新法では 23%。トータル社会保険料負担：41.7%。

出所：IAB Kurzbericht, Nr. 6, 23.05.2005

評価：ミニ・ジョブの成果を失業者の統合という目的に照らし合わせて判断すれば、改革はネガティブな評価に落ち着くだろう。ミニ・ジョブから正規雇用関係への移行は Walwei (2005 年) によれば全体の 12.5%に過ぎないからだ。

ドイツの僅少賃金就労は大幅に増加した。ミニ・ジョブとミディ・ジョブ労働者の数は 2003 年 12 月から 2004 年 12 月まで 11 パーセント以上増えて 700 万人になった。しかし、これは雇用創出に寄与せず、以前の社会保険義務のある雇用関係がミニ・ジョブに置き換わったに過ぎない。同時にこの労働力の移動が社会保険料収入を大幅に落ち込ませることになった(Rudolph[2003 年]は 6 億 1200 万ユーロの落ち込みになると予測)。

2 私会社 (Ich-AG)

内容：ハルツ委員会によれば「私会社 (Ich-AG)」という概念は、失業者が自分の知識・技能を労働者として提供するばかりではなく、とりわけ自営業として活かし得ることを意味している。Ich-AG の理念の根底には「ドイツには廉価なサービスに大きな需要がある」という考えがあり、この需要は失業者の通常の実用的知識・技能でこなすことが出来るというわけだ。これは今日すでに、但し大抵、闇労働という形で行われている。2003年1月1日に発効した『労働市場における近代的サービスのための第Ⅱ法』(ハルツ第Ⅱ法)は労働市場における Ich-AG の構想を社会法典第Ⅲ編 421 条 I にある『起業助成金』という形で実現した。このように起業のために『起業助成金』を受け取る一人または複数の自然人により設立された企業を Ich-AG と呼ぶ。Ich-AG は失業者が自立するのを助ける労働市場政策の一つだ。2006年7月1日からこの助成金の請求権はそれ以前にすでに存在していた場合に限り、認められる。起業助成金の額は1年毎の更新で最大3年間支給される。金額は失業期間の終了後最初の1年は月額600ユーロ、2年目は360ユーロ、3年目は240ユーロだ。

評価：2004年末までに26万8000件のIch-AGが連邦雇用エージェンシーによる企業助成金の対象になったが、4万8000件のIch-AGはその後、支援から外れた。実際のところ、よくその対象になる建物/事務サービスは十分な需要がないことから、準備不足の起業の大部分は短期間のうちに失敗している。それでも、ドイツのマスコミで言われているように、支援から外れることが、すなわち無条件に失業とは限らない (Der Spiegel 2005 参照)。労働職業研究所 (IAB) の調査 (Wießner 2005) は電話によるアンケート調査で643人のIch-AG 撤退者がいることを突き止めた。そのうち、51.6%が再び失業しているものの、33.6%は社会保険義務のある従属雇用就き、4.5%が支援対象ではない自営業を営んでいることがわかった。連邦政府の委託を受けたドイツの諸経済研究所による未公開の研究も同様に Ich-AG が労働市場政策の有効な手段であるとの結論に至っている (Storbeck/Stratmann 2005 年)。但し、この施策に関しては、自営業を装っているだけ (『見かけ自営業』 Scheinselbständigkeit) という濫用問題も表面化している。この問題はとくに、失業給付 I の請求権を使い切った後、パートナーの収入の関係でそれに続く失業給付 II の請求権がない場合に起こる。将来、給付の乱用や助成金の無駄使いを避けるために Wießner は起業しようとしている人々の潜在力や彼らのビジネスチャンスをもっと現実的に把握できるよう相談サービスを強化することを求めている (2005 年)。これには、例えば2004年11月1日に後から導入された信用性証明書 (Tragfaehigkeitsbescheinigung) も含まれる。そこには起業の信用性を評価する会議所、団体、税理士、会計士、企業コンサルタントなど専門機関の意見が記載される。

3 1 ユーロ・ジョブ

内容：1 ユーロ・ジョブにより特に長期失業者が再び普通の仕事に就くことができるとされる。普通の仕事を見つけることができない就業能力のある要支援者には、当事者が再び仕事の世界（Arbeitswelt）に慣れ、被雇用能力を保持し、一般労働市場への統合の機会が増すように就業機会をつくる必要がある（Bundesagentur für Arbeit 2005）。雇用創出対策として公共の利益に関わる追加労働の機会を促進するというならば、就業能力のある要支援者に失業給付Ⅱに加えて、追加支出に見合う 1～2 ユーロの補てんを支払うべきだ。この仕事は労働法に則った雇用関係に基づくものではないが、労働災害に関する規則や連邦休暇法は適用される。1 ユーロ・ジョブ制度は 2005 年初めに導入された。

評価：1 ユーロ・ジョブの導入以前にドイツ商工会議所の一部や労働組合から、このような公的資金による就業機会が一般労働市場において市場の混乱をもたらし、企業行動を妨げる可能性があり、一般労働市場に対して競争相手を作ってはならないと問題提起していた。そして 1 ユーロ・ジョブという新制度の初期の経験から、この仕事が一般労働市場を歪めるという懸念が一部、真実であることが証明された。すなわち、ドイツの自治体はこれまで 25 万 5000 人の 1 ユーロ労働者を雇っている。これに関して多くのマスコミ（たとえば Der Spiegel 2005）が、自治体がこの低賃金労働者に「法的」「公共の利益」「公益性」という基準を満たさなければならないことを定めているにもかかわらず「正規の雇用者とほとんど変わらない仕事をさせていること」を取り上げている。この分野の情報が不足しており最終的な評価をまだ許さない状況であるとはいえ、この新制度は少なくとも非常に疑わしいものであることは確かなようだ。ただし、地方レベルでは自治体、雇用エージェンシー、福祉／経済団体の代表者で構成する独自に設置された委員会で 1 ユーロ・ジョブの申請についての審査を行っている（BMWA 2005）。

結 論

ハartz改革の枠内でドイツに導入された新労働市場政策のいくつかについて概要を述べた本稿は、この改革のポジティブ効果への高い期待が恐らく大仰過ぎたことを明らかにした。今のところ数値情報が不十分で最終的な判断はまだ難しいが、これら様々の対策の（暫定的）評価はかなり否定的なものになっている。ハartz改革の大部分は失業率を下げるという目的を明らかに逸している。上述の「紹介クーポン」「人材サービス・エージェンシー（PSA）」「失業保険給付制度の厳格化」「ミニ／ミディ・ジョブ」「私会社（Ich-AG）」「1 ユーロ・ジョブ」のうち、半ば成功しているのは Ich-AG だけである。だが、ここでもあまり成功しそうなない起業に関して給付の濫用や無駄という問題があるようだ。

このように個別には評価がかなり否定的ではあるものの、ドイツにおける実際の労働市場

改革がまったく失敗だったと見なすべきではない。上述の問題の多くは法修正を加えれば恐らく解消されるだろう。また、連邦雇用庁の構造改革の効果が現れるまでにはまだ時間がかかるという認識も重要だ。労働市場の分野におけるドイツの政治の長年の不作為から見れば、一層の構造上の修正が不可欠だと認識されるに至っただけでも、ハルツ改革の決行を部分的に成功と見るべきだろう。

文献：

- Blos, Kerstin; Rudolph, Helmut (2005): Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II-Verlierer aber auch Gewinner. In: *IAB Kurzbericht*, Nr. 17, 07.10.2005.
- Bauer, Thomas; Bender, Stefan; Bonin, Holger (2004): Betriebe reagieren kaum auf Änderungen beim Kündigungsschutz. In: *IAB Kurzbericht*, Nr. 15, 18.10.2005.
- BMWA Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): Jüngste Arbeitsmarktrefor-men in Deutschland – Antworten auf die Fragen der Delegation des JILPT. Bonn. 04.11.2005.
- Bundesagentur für Arbeit (2005): *SGB II – Arbeitshilfen AGH*. Stand 02.09.2005.
- Dann, Sabine u.a. (2005): Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand. In: *IAB Kurzbericht*, Nr. 5, 21.04.2005.
- Der Spiegel, Nr. 43, 24.10.2005, S. 24-43.
- Eichhorst, Werner; Walwei, Ulrich (2005): Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich – Problemlagen und Reformoptionen. In: *Sozialer Fortschritt* 1-2/2005, S.1-12.
- Handwerkskammer Ostmecklenburg-Vorpommern, Industrie- und Handelskammer zu Neubrandenburg, Industrie- und Handelskammer Rostock (2004): *Positionspapier Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung* (Im Internet unter: http://www.rostock.ihk24.de/HROIHK24/HROIHK24/produktmarken/index.jsp?url=http%3A//www.rostock.ihk24.de/HROIHK24/HROIHK24/produktmarken/standortpolitik/arbeitsmarktpolitik/info_arbeitsmarktpol/Arbeitsgelegenheiten_mit_Mehraufwandsentschaedigung.jsp).
- Hujer, Reinhard; Klee, Günther; Sörgel, Werner; Spermann, Alexander (2005): Vermittlungsgutscheine – Zwischenergebnisse der Beleitforschung 2004 Teil VIII Zusammenfassung der Projektergebnisse. In: *IAB Forschungsbericht* Nr. 8/2005.
- Kemmerling, Achim; Bruttel, Oliver (2005): New Politics in German Labour Market Policy? In: *WZB Discussion Paper*, February 2005.
- Rudolph, Helmut (2003): Mini- und Midi-Jobs: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. In: *IAB Kurzbericht*, Nr. 6, 23.05.2003.
- Rudolph, Helmut; Blos, Kerstin (2005): Schätzungen der Auswirkungen des Hartz-VI-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher. In: *IAB Forschungsbericht* Nr. 14/2005.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002): *Was jetzt zu*

tun ist: Eine Politik für Wachstum und Beschäftigung, Stuttgart.

Storbeck, Olaf; Stratmann, Klaus (2005): Die Hartz-Reformen verpuffen. In: *Handelsblatt* 27.12.2005.

Walwei, Ulrich (2005): *Langfristige Arbeitslosigkeit, Kündigungsschutz und Niedriglohnsektor*, Unveröffentlichte Präsentation, 08. November 2005.

Wanko, Christoph (2004): Personal-Service-Agenturen gescheitert? – Leiterin der Landesarbeitsagentur hält Maßnahme für überholt. In: *wdr.de* 13.09.2005.

Weyand, Joachim; Düwell, Franz Josef (2005): *Das neue Arbeitsrecht*, Baden-Baden, 2005.

Wießner, Frank (2005): Neues von der Ich-AG – Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite. In: *IAB Kurzbericht*, Nr. 2, 14.02.2005.

第6章 労働市場改革施行後の現状と展望

第1節 「ハルツ改革」施行後の雇用・失業情勢

1 失業者数の上昇

社会扶助制度と失業扶助制度との統合および失業給付Ⅱの新設が施行されることにより、これまで社会扶助を受け失業者として登録されていなかった人々が新たに失業者として登録申請するため、失業者数は当然上昇することが予想されていた。2005年1月1日の施行後、同月の失業者数は前月（04年12月）と比べ57万5000人多い503万9000人を記録した。失業率も前月より1.1ポイント上昇し12.1%となった。心理的なハードルであった失業者数500万人の突破は、実態以上にセンセーショナルに受け取られた。¹

この段階で、連邦雇用エージェンシー（BA）は対前月比増加分の57万5000人のうち、34万6000人相当は冬場に失業が高まる季節要因による上昇だったと分析している。これに対し、失業者として新たに登録された失業給付Ⅱ受給者は22万2000人にのぼったと説明している。

第6-1-1表 失業状況の推移（2005年）

月	失業者数					失業率
	比較					
	対前月比		対前年同月比			
	増減	増減率	増減	増減率		
1月	5,039,549	575,133	12.9	441,935	9.6	12.1
2月	5,216,719	177,170	3.5	575,446	12.4	12.6
3月	5,175,792	-40,927	-0.8	628,065	13.8	12.5
4月	4,967,809	-207,985	-4.0	524,208	11.8	12.0
5月	4,806,827	-160,982	-3.2	513,426	12.0	11.6
6月	4,704,298	-102,529	-2.1	470,642	11.1	11.3
7月	4,772,318	68,020	1.4	412,117	9.5	11.5
8月	4,728,554	-43,764	-0.9	381,784	8.8	11.4
9月	4,650,046	-78,508	-1.7	393,116	9.2	11.2
10月	4,555,921	-94,125	-2.0	349,108	8.3	11.0
11月	4,530,698	-25,223	-0.6	273,187	6.4	10.9
12月	4,606,062	75,364	1.7	141,646	3.2	11.1

出所：連邦雇用エージェンシー（BA）

¹ 本第1節1項のデータは、「Monatsbericht Dezember und Jahr 2005」Bundesagentur für Arbeit, 3.1.2006に基づく。

その後、2月の失業者数は521万6000人と、1月よりさらに17万7000人増加しピークに達した（失業率も12.6%と前月比0.5ポイントの上昇）。しかしその後、とくに2005年秋以降、失業者数は好調な輸出を軸とする景気回復を背景に、落ち着いた動きを見せている。

06年1月に発表された2005年平均の失業データによると、失業者数は486万3000人で、2004年平均と比べ48万2000人の増加。このうち、ハルツ第IV法、すなわち社会扶助制度と失業扶助制度との統合によるいわゆる「ハルツIV効果」は38万人とされる。失業率は11.7%で、対前年比1.2ポイントの増加である。失業者数の東西別内訳は、西独地域324万6000人（失業率9.9%）で対前年比46万4000人の増、東独地域では161万7000人（失業率18.8%）で1万8000人の増加となった。東独地域の増加が一見少ないように見えるが、BAは「東部ドイツでは同時に就業者数（Erwerbstätigkeit）も西に比べ急激に減っている」と説明している。

この失業者486万3000人のうち、失業給付Iの受給者である社会法典第三編（SGB III）対象者は209万1000人（全体の43%）、失業給付IIの受給者である社会法典第二編（SGB II）対象者は277万2000人（全体の57%）で後者のほうが多い（SGB II対象者には、ここでいう失業者にカウントされていないカテゴリーの人々があり、その定義について本節第4項で述べる）。一方、失業者のうち失業期間1年以上の長期失業者は180万6000人であり、対前年比で12万5000人上昇しているものの、全体に占める割合は37.7%にとどまる（長期失業者の数字はBAの職業紹介実績データベースをもとにしており、公式の失業統計とベースが異なる）。

2 就業者数の動向

連邦統計局が示している05年の就業者数（06年1月発表の暫定値）は、3874万7000人と、04年と比べ12万1000人、0.3%の減少であった。² 就業者数は、03年（3872万2000人）から04年（3886万8000人）に14万6000人増加していたが、その背景として、この時期に私会社（Ich-AG）制度に基づく起業や、ミニ・ジョブ（微少額就労）の増加が、通常 of 社会保険義務を伴う雇用（Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung）の減少を打ち消していたとBAは指摘する。³ 連邦統計局も、04年のIch-AG制度とミニ・ジョブに加え、05年には1ユーロ・ジョブが拡大しているとしている。

² Pressemitteilung vom 2. Januar 2006, Statistisches Bundesamt

³ "Monatsbericht Dezember und Jahr 2005" Bundesagentur für Arbeit, S.7-8

第6-1-2表 就業者数の推移（1999～2005年）

年	就業者数 (千人)	対前年比増減率 (%)
1999	38,424	1.4
2000	39,144	1.9
2001	39,316	0.4
2002	39,096	-0.6
2003	38,722	-1.0
2004	38,868	0.4
2005	38,747	-0.3

出所：連邦雇用エージェンシー、IAB

社会保険義務を伴う雇用はこれまで減少し続けており、05年10月には2661万2000人で、対前年同月比21万人の減少（マイナス0.8%）であった。同年3月には対前年同月比42万8000人減少しており、減少幅は徐々に縮小しているが、減少が止まるまでには至っていない。

長期的に見ても、社会保険義務を伴う雇用減少の傾向が強い。ドイツ統一直後の1991年に通常の就業者数は約3862万人であり、04年（約3887万人）まで増加を示している。しかし、社会保険義務を伴う雇用は91年の約3001万人から、2004年の約2661万人へと、およそ340万人もの落ち込みを見せており、しかもその中でパートタイム雇用の比率が増加している。

第6-1-3表 社会保険義務を伴う雇用の推移（1991～2004年）

単位：千人

	1991	2004	期間中の増減 (1991～2004年)
社会保険義務を伴う就業者	30,005	26,608	-3,397
うちフルタイム就業	27,347	22,310	-5,037
うちパートタイム就業	2,658	4,298	1,640
全就業者数	38,621	38,868	247

出所：連邦雇用エージェンシー、IAB

3 労使等の見解

このような雇用情勢について、ドイツ労働総同盟（DGB）は、05年秋以降の失業者数が悪化していないことに対して、「労働市場におけるトレンドの変化は見られない」としている。

⁴ 同年12月の失業者数が季節調整値で対前月比11万人減少したことについても、「労働市場の持続的な改善の兆候とはいえない」とし、「不安の根拠は社会保険義務を伴う雇用の動向が

⁴ "Putzhammer: Trendwende am Arbeitsmarkt nicht in Sicht" DGB Pressemeldungen 001, 03.01.2006

未だに変わらないことにある」と述べている。

これに対し、ドイツ使用者連盟（BDA）は、前項で示した、社会保険義務を伴う雇用の減少幅が対前年同月比で徐々に少なくなっている状況を「ポジティブな状態である」とし、04年と比較した減少人員の一部分は、ABM（雇用創出措置）やSAM（構造改革措置）、さらに「長期失業者のための労働」と名づけられた特別プログラムの終了によって生じたと説明している。⁵ BDAによれば、これらは「効果のない労働市場関連施策」であり、これらの参加者は「不合理にも」社会保険義務を伴う雇用の対象者としてカウントされていた。失業については、05年平均の数字を挙げ、「ハルツIV効果」を除くと対前年比10万人の失業者増となったことについて「労働市場関連諸施策の拡大がなければ、失業者はより激しく増加していただろう。これは、ドイツの労働市場改革の必要性が非常に高いことを示すさらなる証左である」と主張している。

4 社会法典第Ⅱ編に基づく給付の現状

(1) 失業給付Ⅱ対象者の動向

連邦雇用エージェンシー（BA）が05年12月に出した統計報告によると、同年7月時点で、686万人が社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）に基づく給付の対象者となっている。⁶ 世帯数を示す「需要共同体」の数は379万であり、1世帯あたりの平均人数は1.81人である。このうち73.8%、506万人は「就業可能な要扶助者」であり、26.2%、180万人は社会給付の対象者とされる。社会給付対象者のうち96.4%は15歳未満である。

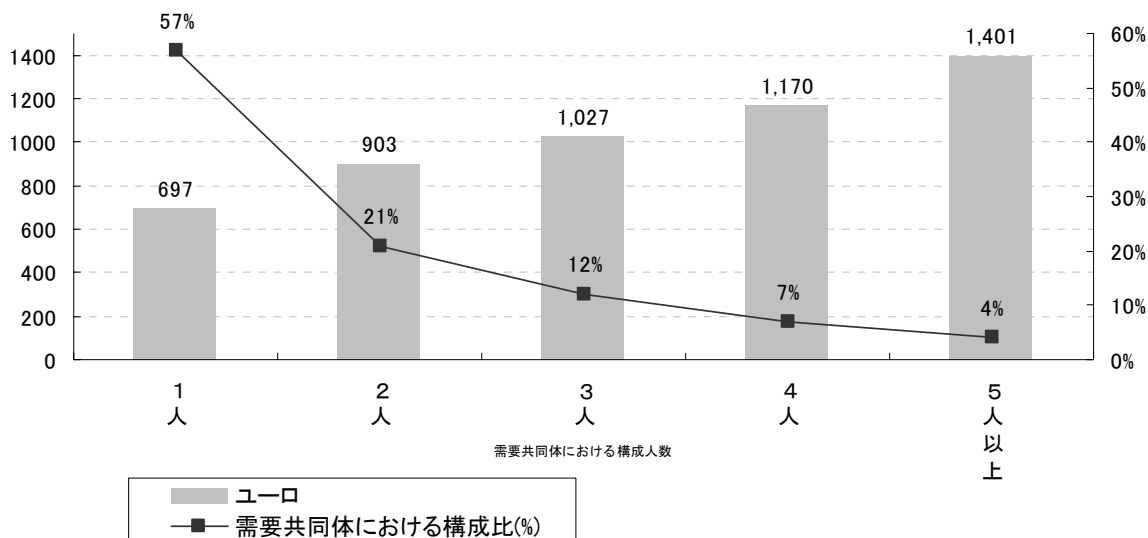
対象者は、制度導入直後の1月から増加し、7月現在では1月と比べ需要共同体数が45万、人数が74万5000人増えている。「就業可能な要扶助者」も同期間で56万人増加している（増加率12%）が、このうち15歳以上25歳未満の若年層は増加率25%と、他の年齢層より高い伸びを示している。

このほか、「就業可能な要扶助者」のうち、外国人比率が18.7%と高いことも特徴的である。ドイツの人口に占める「就業可能な要扶助者」は全体で9.2%だが、ドイツ人でみると8.3%なのに対し、外国人に限ると16.6%とその割合は2倍に達する。また、「就業可能な要扶助者」が人口に占める割合を地域別にみると、失業率が高いところほどその割合も高い。東西別で、東独地域は人口の15.6%、西独地域は7.4%で、2倍以上の開きがある。

⁵ "Arbeitsmarkt: Leichte Besserung, keine Entwarnung" BDA Newsletter Nr.1, 05.01.2006

⁶ 本第1節4項(1)および(2)のデータは、"Grundsicherung für Arbeitsuchende Entwicklung bis Juli 2005" Bericht der Statistik der BA, Bundesagentur für Arbeit, Dezember 2005 に基づく。

第6-1-4図 需要共同体構成別平均給付額 —ドイツ 2005年7月—



出所：連邦雇用エージェンシー

需要共同体に支給される給付額は、一月あたり平均で838ユーロである。このうち、社会保険料負担相当額を除く632ユーロの内訳をみると、失業給付Ⅱ基礎給付額が340ユーロ、家賃および暖房費が274ユーロ、社会給付が14ユーロ、その他給付が4ユーロとなる。需要共同体の構成員数別にみると、1人の場合（需要共同体の57%を占める）は697ユーロ、2人（需要共同体の21%）では903ユーロで、構成人員が増えると金額も増加する。

(2) 失業登録者と失業給付Ⅱ対象者の関係について

連邦雇用エージェンシーは、(1)で示した「就業可能な要扶助者」と失業登録がなされて統計上失業者にカウントされる人について、次のような解説を加えている。05年7月の「就業可能な要扶助者」506万人のうち、その56.7%、287万人が失業者として数えられている。残りの要扶助者は、以下のカテゴリーに相当する。

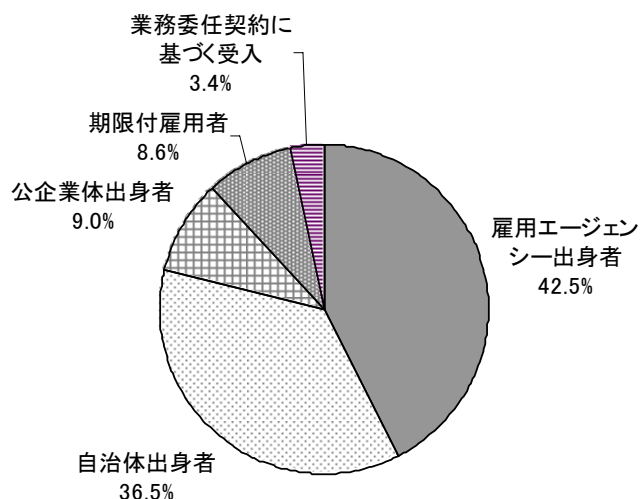
- ① 週あたり最低15時間働いているが、収入が少ないため扶助を必要とする人
- ② 公的な就労機会、いわゆる1ユーロジョブに従事している人
- ③ 小さい子供あるいは扶養者をかかえ、仕事を受け入れることができない人
- ④ 学校あるいは職業資格コースに通っている人
- ⑤ 58歳以上の場合、求職活動を義務づけられることなく失業給付の請求権を有する、いわゆる「58歳規定」（SGBⅡ第65条4項に規定）の該当者。

このような、失業者とその他のカテゴリーの人の割合は、年齢層別で大きく異なる。15歳から25歳未満層では、失業者の占める割合は28.1%に過ぎない。25歳から50歳層では失業者の割合は63.8%に達する。50歳以上65歳未満層では、58歳規定の対象者が存在する年齢層であり、失業者比率は59.9%とやや少ない。

(3) 給付機関の実態

05年8月に発表された連邦雇用エージェンシー(BA)の05年上半期報告は、6月末現在で形成されている協同組織(ARGE)356のうち、4分の3近くが、雇用エージェンシーまたは自治体が使用していた事務所スペースへの引越を済ませたとしている。⁷

第6-1-5図 ARGEの職員構成



出所：連邦雇用エージェンシー

6月15日時点でARGEで働く専門職員は4万800人で、うち42.5%は雇用エージェンシーから、36.5%は自治体から来た職員である。このほか、鉄道、郵便などかつての公企業体出身の応援職員、期限付で雇用される失業者、業務委任契約に基づく1400人相当の労働力などで構成されている。さらに6月以降は、派遣労働者の受け入れも開始されたとしている。

05年1月の失業給付II制度施行のため、連邦エージェンシーは04年7月に3000人の指導者(うち2000人は地方自治体職員指導者)を養成、資格認定した。その後、04年中に延べ7万人が業務研修を受講し資格を得た。この数が現在の職員数に比べて多いのは、一人で複数の研修を受けたケースが多いことを示している。その内訳は、SGB IIに関する研修(参加者約3万人)、IT(情報処理)に関する研修(約3万6000人)、職業紹介(約2000人)、ケースマネジメント(失業給付II対象者に対するケアマネジメント)についての研修(約2000人)となっている。

半期報告は、職員のうち52%が、地域内での直接的な職業紹介あるいは求職者の就業への統合作業に携わっているとしている。給付認定件数は05年上半期で350万件に達した。

⁷ 本第1節4項(3)のデータは、「Sozialgesetzbuch Zweites Buch Zahlen.Daten.Fakten.» Halbjahrsbericht 2005, Bundesagentur für Arbeit, August 2005 に基づく。

第2節 ハルツ第IV法施行後の労働市場改革修正の方向性

1 Ombudsrat（諮問委員会）の中間報告

(1) Ombudsrat（諮問委員会）の活動

ハルツ第IV法、すなわち失業給付IIの新設を主とする社会法典第II編（SGB II）は、ハルツ改革のメニューの中で最も大がかりな施策であり、2005年1月のその施行にあたっては多くの問題が生じることが予想された。このため、施行を前にした04年12月、当時のシュレーダー首相とクレメント経済労働相の提起をもとに、「求職者基礎保障のための諮問会議」が設立された。メンバーは、クリスティーネ・ベルクマン元連邦家庭相、クルト・ビーデンコプフ元ザクセン自由州首相、ヘルマン・ラッペ元化学・製紙・窯業労働組合委員長の3人であり、独立した事務局が設けられている。

この諮問委員会は、05年6月29日に、SGB第II編の運用後の問題点の指摘や制度の修正提案を含む中間報告を発表した⁸ [全文を巻末資料に掲載]。諮問委員会の提言・勧告は、労働市場改革に関する評価として重視されるほか、制度の改正・修正に際して強い影響力をもつ。なお、最終報告は当初05年末までにまとめられる予定であったが、同年11月の大連立政権の成立（後述）に伴い、06年前半までにとりまとめられることとなり、従って諮問委員会の活動も当初の予定より6カ月延長され、06年6月30日までとなった。

中間報告では、諮問委員会宛に送られてきた照会書面7900通を仕分けし公表している。その内容は、「ハルツ第IV法一般について」が最も多く、その他では、失業給付II受給対象者の家計を共にする家族世帯を意味する「需要共同体」、失業給付IIの認定に関する決定通知、居住費、「58歳規定」（58歳以上の場合、求職活動を義務づけられることなく失業給付の請求権を有する。SGB II第65条に規定）など、実際の給付認定や給付内容など対象申請者が直面する問題に関する問合せが多い。また、州別に見ると、当てはまらない場合もあるが、概して失業率および失業給付II対象者の多い州からの問合せ件数が多い。

(2) 中間報告における問題提起

中間報告における勧告では、ハルツ第IV法施行当初東西で異なっていた失業給付II基礎給付額（東地域331ユーロ、西地域345ユーロ）を西地域の額に統一することを求めた。連邦政府はこれに従い金額統一実施の意向を示し、大連立政権もその方針を維持している。実施時期は、電算システムの準備の事情から06年春以降になる見込みである。

中間報告では、SGB IIの施策を運用する運営主体（担い手 Träger）の問題にも検討を加えている。失業給付IIの支給側として、制度上は、新設するジョブセンター内で各地区の労働

⁸ Ombudsrat Zwischenbericht, 29.6.2005

エージェンシーと地方自治体が協力して協同組織（Arbeitsgemeinschaft、略称 ARGE）をつくり、失業給付Ⅱおよびその関連給付、対象者に対する職業紹介およびケアを実施することを予定している。それに加え、従来から地域中心の雇用対策に取り組んできた経験をもつ自治体を中心として、自治体のみで支給側の担い手となるケース（認可自治体 optierende Kommunen）が認められている（SGBⅡ第 6a 条）。それによると、05 年 6 月 1 日までに、356 の ARGE が 362 の自治体の協力を得て設立され、一方、自治体のみで担う認可自治体は 69 にのぼる。このほか、19 自治体が、法律が予定している二つのパターンに反して、労働エージェンシーと自治体が別々に任務に当たっている（この「二つの窓口」をもつ体制は通称「分かたれた担い手」と呼ばれている）。諮問会議はこのイレギュラーな状況について「現地の雇用エージェンシーとの協力関係がまだ成立していない自治体があることを憂慮している」と懸念を示している。諮問会議は併せて、施策の実際の運用体制について紙数を割いて言及しており、とくに ARGE において、雇用エージェンシーと自治体の双方の側の出身の職員が、どのように協力関係を築いて効率的に業務を遂行できるかに関心を示している。

なお、諮問会議が 05 年 12 月に出したプレス報告によると、同会議は職業紹介業務の強化の必要性を強調し、「約 2500 人の連邦雇用エージェンシー職員を（協同組織などに）派遣することで、より多くの就労能力のある要支援者が仕事や職業に就けるようになると見ている」と体制の強化を提起している。

2 大連立政権の成立および「連立協定」と労働市場改革

(1) 大連立政権の成立に至る経緯

05 年 5 月 22 日に実施されたノルトライン・ヴェストファーレン（NRW）州議会選挙で与党社会民主党（SPD）が大敗したことを受け、シュレーダー首相（当時）は 06 年 9 月に予定されていた連邦議会選挙を 1 年間前倒しし、05 年秋に実施する意向を表明した。その後 7 月 1 日に社民党（SPD）および緑の党の連立与党は G・シュレーダー首相の信任案を提出し、与党議員の一部が採決を故意に棄権することで、野党の信任反対多数によって、連邦議会と同首相の不信任を成立させた。ドイツでは首相に解散権が認められていないため、その後総選挙実施の判断はケーラー大統領に委ねられ、7 月 21 日に同氏が連邦議会解散を認めて、9 月 18 日の選挙実施の道筋がつくられた。この選挙前倒しにより、ハルツ改革に関する評価、制度修正等のスケジュールが変更され、また新政権の成立により、意思決定の当事者が入れ替わる事態が生じた。ただし、ハルツ改革の基本方向は、原則的に引続き堅持されることとなった。

選挙結果は、CDU/CSU（キリスト教民主・社会同盟）と SPD（社会民主党）の二大勢力が共に得票を減らし、それぞれ関係の深い政策パートナーの小政党を加えても過半数に届かなかったため、この二大政党による連立政権が構築される結果となった。両党は 10 月 10 日、

CDU のメルケル党首を次期首相とすることで合意。11 月 22 日、ドイツ連邦議会で同氏は女性としてドイツで初めて首相に選出され、大連立政権が同日、正式に発足した。両勢力は連立を組む方針を明らかにして以降、約 1 カ月をかけて政策協議を行い、11 月 11 日に、今後 4 年間の政策指針といえる連立協定を発表している⁹ [連立協定のうち労働市場改革に関する部分を巻末資料に掲載]。

(2) 新政権の労働市場政策

連立協定でまず注目されるのは、失業保険料（労使折半で負担）を現行の 6.5% から 4.5% へと 2% 引き下げることであり、付加価値税引き上げと同じタイミングで 07 年 1 月から実施するとしている。財源は付加価値税の引き上げ分を投入するほか、連邦雇用エージェンシーの合理化努力によって賄うとしている。

労働市場改革関連施策の中では、とくに若年者の求職者に対する「支援」を強調している。ただし「支援」とカップリングされる「要請」の重要性も示し、ハルツ第 IV 法の考え方を改めて追認している。一方、中高年の雇用状況改善については、重要性の認識を示すとともに、社会法典第三編（SGB III）第 421 条 j および同条 k に規定されている「中高年労働者のための所得保障制度」および「中高年労働者の雇用を対象にした労働促進のための保険料負担制度」（それぞれ 05 年末までの新規採用という期限付だった）を 2 年間延長するとした。また、通常の職業紹介の枠組では労働市場へのアクセスが困難な中高年層に対しての対策を打ち出した。具体的には、58 歳以上の長期失業者に対し、3 年間に 3 万人の追加的ジョブを用意するとしている。

僅少資格労働者¹⁰に対して「コンビ賃金（Kombi-Lohn）」方式を導入する検討を始めると表明したのは、ハルツ改革修正の次元にとどまらない新しい動きとして注目される。そもそも雇用創出・失業削減のために低賃金労働市場を重視する考え方は以前から議論されていたが、その検討が政策当事者レベルでオーソライズされたことは、新たな段階として認識する必要がある（本稿では節を改めてこの問題を扱う）。連立協定では、このような賃金モデルおよびその背景にある制度、低賃金セクターに関する問題を検討するため、作業グループを立ち上げると明言している。作業グループは 06 年中に報告を出すというスケジュールが示されている。

既存のハルツ改革をベースとする個々の施策については、連立協定は「すべての労働市場対策を検証する」とし、その結果を反映して 07 年に「積極的労働市場政策全体を抜本的に再編する」と述べている。ただし、起業助成金（Ich-AG 制度）などのように期限が設定されていたものについて、若干の期限延長を行ったうえで施策の再編を予定するものもある。

⁹ "Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit" Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 11.11.2005

¹⁰ 職業教育課程を終えていない「僅少資格労働者」はドイツで 200 万人近くいるとされる。大連立政権の連立協定 2.4 項参照。

(3) ハルツ第IV法に関する提起

ハルツ第IV法に関しては、連立協定は多くの字数を割いて言及している。施策メニューが多岐にわたり、多くの項目が列挙されているが、その大部分は、①05年1月の施行後に生じたさまざまな問題への対応②制度の最適化を図るための取組み③数値目標を含めた、今後の制度設計・修正などの方向性の提示――のいずれかに分類できる。

直面する問題への対応としては、とくに「給付濫用」への言及が目立つ。これは、失業給付Ⅱおよびその関連給付を何らかの形で不正に、あるいは本来の金額より多く受給するケースを意味する。とくに05年秋にかけては、本来親の扶養下にある若年者が独立して世帯を形成し、被扶養者としてではなく失業給付Ⅱの基礎給付のほか住居費用などを得ているとして、メディア等で頻繁に問題とされた。連立協定では、給付濫用について「徹底的に立ち向かう」としたほか、25歳未満で非婚の若年者を親の世帯の一員として扱うこと、親から独立する若年層について給付機関側の同意がなければ失業給付Ⅱの対象者とししないことなどを記している。このほか、正式に結婚していないが実質的に家計を共有しているパートナーのうち、一方に収入がありもう一方が失業給付Ⅱを申請した場合、給付認定の判断に困難を伴うことが問題となっていた点について、「擬似婚姻関係の定義」の見直しなどを通じ判断を容易にする意向を示している。さらに、不正受給を防ぐための受給対象者に関する情報の「データ照合」の徹底を打ち出している。

「最適化」に関しては、ハルツ第IV法の制度面の広範な見直しを掲げている。ただし、協同組織（ARGE）と認可自治体（optierende Kommunen）の制度の担い手としての評価に関しては、現在予定されている2008年の評価の際にCDU/CSUとSPDのコンセンサスが得られない場合は、認可自治体に運営主体として任務に当ることを認める期限（現在2010年末まで）を延長するとし、必ずしも結論を急がない考えを示している。これは、とくに政党間、あるいは自治体等の間でも意見の一致が難しい問題であるため、ハルツ改革自体が制度・運用面で成熟するまでに長い時間を要することを象徴しているといえよう。

ハルツ第IV法の制度・運用に関する今後の方向性に関連しては、諮問委員会の提言を重視する姿勢を示している。また、申請者に対する「就労の意思」確認の強化、職業紹介を拒否した際などの制裁に関する運用面での改善をあげている。これらは総じて、失業給付Ⅱ対象者に対する「要請」の側面を厳格化する方向性を示唆している。数値目標では、連邦政府と自治体の費用負担の調整について「自治体の負担を連邦全体で25億ユーロ軽減するという目標」を維持すること、ハルツ第IV法案の施策や改善策により「全体で38億ユーロ節減になる」との見直しなどが示されている。

第3節 ハルツ改革をめぐる論議

1 給付濫用 (Leistungsmissbrauch)

前節2 大連立政権の成立および「連立協定」と労働市場改革(2) 新政権の労働市場政策でみたように、「給付濫用」は05年秋に、とくにメディアで取り上げられ物議をかもした問題である。連邦雇用エージェンシー(BA)の管理評議会(Verwaltungsrat)副議長ペーター・クレバー氏(使用者側代表)は39万人の失業給付Ⅱ申請者に対する電話調査を行ったとし、その結果をもとに「給付濫用のケースは10%に及ぶだろう」と発言した。しかし、失業者が組織する「ドイツ失業者フォーラム」は「これはBAがもともと疑わしい電話調査から引き出した奇妙なストーリーだ」と反発した。¹¹ この論議の背景には、ハルツ第Ⅳ法に要するコストが膨大になっているという批判がある。ドイツ労働総同盟(DGB)は05年11月に出した「ハルツⅣにかかる過大費用—計算ミスか濫用か」の中で、「コストをめぐる議論と濫用についての論戦に伴って、ハルツⅣにおける給付削減の下地が用意されているようだ」と批判している。¹²

給付濫用は、前節で示したような、本来親に扶養されていた若年者が失業給付Ⅱの基礎給付満額および住居費用などを得る目的で独立して世帯を形成するだけでなく、①雇用所得を得ているのに申告しない②所有している資産を申告せず、あるいは隠す③家計を共にしているパートナーがいるが独立していると主張する—などにより、不正に給付を得ることを意味する。

BAは05年12月、失業給付Ⅱ申請者に対する最初の「データ照合」の結果を発表した。¹³ それによると、750万人の申請者のデータを調べ、そのうち245万人について、「いわゆる部分的重複の情報」が得られたとしている。これは、失業給付Ⅱの受給と同時に、年金、利子収入があったり何らかの雇用関係を結んでいたりしたケースである。ただしBAは、これらの大部分は給付濫用には当たらないとし、多くの場合「申請者はこれらの事実を申請書に申告していた」と述べている。たとえば65万人の申請者は、稼得による収入を申告済みだった。BAはこれらのデータ照合の結果を、実際に業務を担当する協同組織(ARGE)あるいは認可自治体に送り、重複給付について問題がある場合、現地の給付を担う機関(運営主体)が、どの給付についてどの程度返却を求めるか検討することになっている。

BAのデータ照合については、社会法典(SGB)第Ⅱ編第52条「自動データ比較」で、失業給付Ⅱ対象者に関する社会保障費の受給情報などの個人データの取得、照合に関する規定を定めている。BAは12月の発表以前に、同法の規定に基づく法令規則の整備や電算システムの技術的問題のクリアが必要だったと述べたうえで、「将来的にはこのようなデータ照合が

¹¹ "ALG II wird offenbar massiv missbraucht" Handelsblatt, 19.10.2005.

¹² "Mehrkosten bei Hartz IV: Fehlkalkulation oder Missbrauch?" DGB Arbeitsmarkt aktuell, 11.2005

¹³ "Zwischenergebnis für ersten Datenabgleich bei Arbeitslosengeld II-Empfängern liegt vor", Press Info 088 vom 14.12.2005, Bundesagentur für Arbeit

四半期に1回ごとに行われる」と表明している。

2 追加的稼得 (Zuverdienst)

(1) 追加的稼得 (Zuverdienst) の新規程

ハルツ第IV法では、失業給付II受給者が収入を得る場合、その収入の一定額までは失業給付IIを併行して支給することを定めている (SGB II 第30条「稼得活動を行った場合の収入認定除外」)。ただし収入の額に応じて失業給付IIの支給額は減っていき、収入が1200ユーロ、未成年の子を扶養する対象者は1500ユーロを越えると失業給付IIは支給されなくなる。

05年1月の同法施行時のこの規程では、受給者にとって稼得収入と失業給付IIを合わせた合計の収入がわかりにくく、また働かない場合と比べどの程度メリットがあるのか実感しづらい事情があった。そこで経済労働省(当時)はこの規定の整理・簡略化を目指して、同年6月には改正案を発表し、10月から新しい規程が施行されている。¹⁴ それによれば、一人につき100ユーロ分の稼得は求職、個人保険・年金などの費用として失業給付IIの減額分から控除され、結果として対象者の手元に残る。それを越えると、超えた金額の20%が対象者の手元に残り(従って80%分が失業給付II支給額から減額される)、さらに稼得収入が800ユーロを超えると、超えた分の10%(たとえば稼得収入1000ユーロであれば、800ユーロを超えた200ユーロに対して、その10%)が対象者の手元に残る(従ってその90%分が失業給付II支給額から減額される)。失業給付II支給が稼得収入1200ユーロ(未成年の子をもつ対象者は1500ユーロ)までとなる上限に変更はない。

第6-3-1表 追加的稼得による家計所得の上昇
2005年10月1日施行の新モデル

失業給付II対象者	単位：ユーロ		
税込稼得額	165.00	400.00	800.00
稼得額(税・社会保険控除後)	165.00	400.00	631.60
基礎留保額	-100.00	-100.00	-100.00
稼得比例留保額	-13.00	-60.00	-140.00
失業給付IIからの減額	52.00	240.00	391.60

出所：連邦経済労働省 BMWA

(2) 追加的稼得 (Zuverdienst) に関する提起

ドイツの代表的な経済研究所 Ifo は、このような追加的稼得に際して、対象者の合計所得をより多くするモデルを提唱している。¹⁵ ネオ・リベラル派の経済学者として知られるハン

¹⁴ "Gesetz zur Freibetragsneuregelung im SGB II tritt in Kraft" Pressemitteilung, 30.9.2005, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

¹⁵ "Wo jetzt gespart werden muss" von Hans-Werner Sinn, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2005

ス・ヴェルナー・ジン Ifo 所長は、現在の規程では「5 ユーロ余分に手にするには、25 ユーロを稼がなくてはならない」（あるいは、合計の稼得が 800 ユーロを超えれば、「5 ユーロを手にするために 50 ユーロを稼がなくてはならない」と説明し、Ifo の提起として、①最初の 500 ユーロまでの稼得については失業給付Ⅱの減額を行わない②最初の 200 ユーロ分の稼得については、さらにその 20%分を増額して支給する③稼得が 200 ユーロを超えると対象者は社会保険料を負担する④稼得が 500 ユーロを超えると、社会保険料負担とともに、500 ユーロ超の分についてその 70%に相当する失業給付Ⅱの減額を行う——というモデルを紹介している。

ジン氏によれば、このような仕組みによって、新たな雇用を創出することができる。「1 時間に 5 ユーロを稼ぎトータルで 500 ユーロの収入を得るために働く場合、時間給にして 5.25 ユーロであればよく、そのような雇用は豊富にあるだろう」と同氏は述べる。これに対し、そのような仕事を受け入れない失業給付Ⅱ対象者に対しては、逆に現行基礎給付の 3 分の 1 を削減する。家族給付も含めて減らし、両親と 2 人の子供がいる世帯で、現行制度 1550 ユーロの給付があるケースでは、Ifo モデルによれば追加的稼得を行わない場合 1130 ユーロまで給付が減る。このようなケースで、この世帯が Ifo モデルで月当たり 1550 ユーロを得るためには、「低賃金労働市場において半日の雇用に従事すれば容易に到達できるだろう」と説明される。このように、失業者に働くインセンティブを与えると同時に、働かない場合の条件をより不利にし、「支援と要請」の考え方をより強めているのが Ifo の提起である。また、失業者の雇用創出を念頭に置いた「低賃金労働市場」への言及については、雇用政策的に重要な意味をもつ。項を改めて、この問題を扱う。

3 低賃金労働市場に関する論議

(1) 低賃金労働市場とコンビ賃金方式 (Kombi-Lohn)

職業資格がない、あるいは乏しい労働者や、長く職業生活から離れている長期失業者にとって、通常の雇用にアクセスすることは比較的困難であり、また失業者層に滞留する可能性はより高いといえる。実際に、失業統計でも、05 年の失業者のうち職業教育を終えていない者、すなわち僅少資格労働者が 182 万 7000 人おり、全体（約 479 万人）のおよそ 38%を占めている（数字は本章第 1 節 (1) 項で示した長期失業者数同様、BA の職業紹介実績データベースをもとにしている）。

第 6-3-2 表 職業教育未修了者数の推移

単位：千人

	2001	2002	2003	2004	2005
失業者数（年平均）	3,853	4,061	4,377	4,381	4,791
内 職業教育未修了者	1,414	1,440	1,499	1,490	1,827
職業教育未修了者の割合	37%	35%	34%	34%	38%

出所：連邦雇用エージェンシー

雇用政策上、この問題に対応するために、とくに第一次シュレーダー政権以降、低賃金労働市場創出の必要性が議論されてきた。その具体的改革案が、ヘッセン州のローラント・コッホ州首相（CDU）が提起した改革案である。2002年に当時野党だった CDU/CSU 案となったこのヘッセン州案では、最低生活を金銭給付で保障するのではなく「すべての人が社会扶助水準の最低ラインの収入を得られるよう、仕事を保障する」とし、雇用政策の「パラダイムの転換」を鮮明に打ち出したとされる。¹⁶ また、同案は「低資格低賃金雇用の創出を明確に掲げている」とされる。このような考え方にに基づき、生計を維持するのが難しいレベルの低賃金での雇用形態を意識して、賃金または社会保険負担など何らかの公的援助を補助的に組み入れる Kombi-Lohn「コンビ賃金方式」に関する論議が、ハルツIV法施行後、さらに高まってきた。大連立政権においても、本章第2節（2）項で示したように、政策課題として検討することが表明されている。

前項で取り上げた Ifo も、この潮流に沿って提起を行っている。¹⁷ ジン所長は、もし追加的稼得（Zuverdienst）に関する Ifo モデルの導入によっても新しい職を見出せない失業者については、現行水準の失業給付Ⅱを支給する代わりに、地方自治体が週42時間までその他の賃金支給なしに雇用することができるようにすべきだと主張する。すなわち、「自治体は、ゼロ・ユーロ・ジョブを提供することを義務づけられる」として、基礎保障レベルにおいても雇用との結び付けを求める、現行制度と比べても極端な考えを示している。

Ifo モデルは、低賃金労働市場の創出を意図していると同時に、就労インセンティブを高める目的を含めて、明らかに所得の一部が公的補助で賄われるコンビ賃金方式を念頭に置いている。新政権がコンビ賃金方式に関する検討を表明した背景には、CDU/CSU が政権に入ったからだけでなく、ここで紹介したように低賃金労働市場に対する関心が強まっており、雇用政策における具体的な施策を求める声が強まっている事実がある。

（2）「社会保険義務を伴う雇用」の減少と問題点の指摘

このような流れに対して、社会保険義務を伴う雇用の減少と、いわゆる非典型雇用の増加

¹⁶ 布川日佐史「ドイツにおけるワークフェアの展開－稼得能力活用要件の検討を中心に－」（『海外社会保障研究』第147号 2004.6）

¹⁷ 注14参照。

などを伴う労働市場の変容に懸念を示す論調も出ている。たとえば、DGBに近いハンス・ベックラー財団附属社会・経済研究所（WSI）のハルトムート・ザイフェルト所長は、ハルツ改革において雇用増加のための施策として導入されたPSA（人材サービス機関）が期待どおりの成果を上げていない一方、「その他の非典型雇用形態はこれに対して顕著な増加を示している」と指摘する。¹⁸ ミニ・ジョブのポストは03年から05年の間に90万増加した（「ミニ・ジョブセンター」によると05年9月時点のミニ・ジョブ従事者の総数は670万人）。また、1ユーロ・ジョブにも、現在20万人が従事している。これらの増加と反比例するように、社会保険義務を伴う雇用が減少している（本章第1節第2項参照）。同氏によれば、この傾向は社会保険料収入の減少を引き起こすだけでなく、別に本業をもつ人々や、学生、年金生活者などがミニ・ジョブを利用し、「そのような人々によりこれらの雇用が増加し、登録失業者の減少には結びつかない」事態が生じている。

それでは本来の失業者に対する職業紹介状況はどうなっているのか。ザイフェルト氏は、2004年に空席の職業ポストが埋められるのに要する平均日数が12日減って39日になるといった明るい成果を示しつつ、しかし「職業ポスト自体の不足」が改善されていないと指摘する。05年10月には、10人の失業者に対して1つの職業ポストしかなく、東独地域では14人に1つの割合であった。この事実が、第一に僅少資格者の労働市場からの退出を促し（これを意味して「残高整理」という表現も用いられる）、第二に「低賃金労働市場への道」を開く。同時に、僅少資格者のグループにとっては、ハルツ改革を通じて「自己責任の原則」の強化を求められ、たとえば高齢者は失業給付Ⅱ受給に至るまで蓄えを取り崩さなければならず、年金受給までの間に「高齢貧困のリスク」を負わされる結果となると同氏は述べている。

このように、低賃金労働市場における雇用創出政策も、その背景にある雇用動向や雇用の質などの問題を考えると、簡単に結論を得られる問題ではないことがわかる。06年に入り、CSU（バイエルン州のみで活動する）は姉妹政党CDUと異なり、コンビ賃金方式をめぐって消極的な態度を見せ始めた。またSPDは、低賃金労働市場問題の検討に際して、かねてから主張している最低賃金制度の導入を重視する構えだ。¹⁹ 低賃金労働市場に関する論議は、ハルツ第IV法施行後の状況に対する評価と並行して、引続き労働市場政策における焦点となることが予想される。

¹⁸ Hartmut Seifert "Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: die Hartz-Gesetze" Rote Revue 4/2005

¹⁹ "Wirtschaft fürchtet Mindestlohn" Handelsblatt, 10.1.2006.

第7章 総括と展望

第1節 総括

1 検討のまとめ

これまで見てきたとおり、いわゆるハルツ改革は、「支援と要請」というキーワードを前面に押し出し、究極的には国民の就労率を高めることを目標として、労働能力のある非就労者を労働市場へ再編入するためにあらゆる手立てを尽くそうとしたものと言える。我々はそれをいくつかの観点から検討してきた。

第1章では、ハルツ改革にいたるドイツ労働市場政策の変遷をあとづけ、今回の改革の意義を明らかにするとともに、ハルツ改革の前半部分とも言えるハルツ第I法と第II法の概要を示し、本稿が扱うハルツ第III法と第IV法の役割を浮き彫りにした。

第2章では、社会法典Ⅲ編を中心としたハルツ第III法を取り上げ、就労促進のためにどのような新しい給付が工夫されているのか、また公的職業紹介機関の抜本的再編の具体的内容を検討した。

第3章では、日本でも注目されている失業給付Ⅱの内容について立ち入った検討を加え、その特質と問題点を明らかにしている。

第4章では、ハルツ改革のもう一つの対象としての労働契約法制について、解雇規制と有期雇用規制の緩和がどのようになされ、いかなる問題が生じたのかを論じた。

第5章では、ハルツ改革について経済的視点からその評価を試みている。

第6章では、ハルツ改革による新しい法制度が施行されてからどのような状況が生じているのかを、2006年初頭段階で紹介し、どのような新たな問題点が指摘しうるかを抽出している。

2 ハルツ改革の期待と現状

(1) ハルツ改革がめざしたもの

ハルツ改革がめざしたものとは何であろうか。

我々が従事してきた以上のような検討から、ハルツ改革の構想と実施の全体について注目すべき特徴として挙げられるのは、以下の4点に集約されるようにあったと思われる。

第一に、従来から繰り返し打ち出されてきた労働市場政策と異なり、ハルツ改革はドイツにおける戦後労働市場政策の一貫した基本姿勢に大幅な変更を迫る内容であった。すなわち、ドイツの伝統的な労働市場政策は、1969年の就労促進法や1985年の就業促進法に代表的なように、失業者に対する手厚い社会的保護を前提とした上で、漸進的に雇用形態の柔軟化をはかっていこうとするものであり、今回のように失業給付のあり方から職業紹介機関の構造・機能、あるいは労働契約規制まで含めておよそ労働市場に関わるほとんどの領域につい

て抜本的な改革を実現しようとする政策は戦後初めてと言える。ここに、改革のリーダーシップをとったシュレーダー政権の並々ならぬ意欲と覚悟を見て取ることができよう。そしてその背景には、統一以降悩まされ続けた失業率の高止まりを一挙に解決しようという思惑があったといえる。第二に、2002年に発覚した旧連邦雇用庁の不祥事を契機とする職業紹介システムの本格的再編により、労働市場への失業者の再編入という目的を可能な限り効率的に、しかも成果を見込みつつできるようにすることがめざされた。雇用エージェンシーの機能にPSAなどの付加的な要素を盛り込み、また失業給付Ⅱなどの労働市場再編入手段を効果的に使うために自治体と旧雇用局との業務統合を推進するといった大規模な機構再編は、ドイツの公的職業紹介機関のありかたを抜本的に変えるものであり、職業紹介というよりはまさに雇用創出の方向へ大きくシフトすることをねらったものといえよう。第三に、解雇や有期雇用といった労働契約の領域において、これもドイツの労働契約法制史上はじめて、雇用創出という観点からの規制緩和が行われたことである(第4章根本)。根本が指摘しているように、解雇制限法(解約告知保護法)の適用範囲の縮小や有期雇用契約の制限の緩和はこれまでも行われてきたが、今回の規制緩和は労働市場政策と直結した形で断行されたのである。そして第四に、何よりも国際的に注目されたのは、失業者に対する給付制度の改革を、社会保障と雇用政策との機能的統合を通して、失業者の保護から労働市場への再編入の促進という目的の変更にとった内容で行おうとしたことである。従来、ドイツの失業者給付の手厚さはよく知られており、失業給付—失業扶助—社会扶助という給付内容の構成は、社会国家理念を憲法上の存立基盤とするドイツの象徴的な制度体系の一つとみなされてきた。それを根本的に変更することは、ドイツの雇用政策全体の変貌の端的な表現という意味を持ったのである。

総じて、ハルツ改革の内容は、網の目のように張り巡らされたドイツ労働市場の包括的セーフティーネットの全的な張替えに向けられていたといえよう。

(2) ハルツ改革の現状について

ハルツ改革がもたらした成果を2006年半ばの段階で評価することが時期尚早であることは言うまでもない。しかしながら、当初めざした改革の進捗については、すでに一定の評価が可能な状況も出現している。そして他方では、まさにハルツ改革そのものによって生じた新しい課題があることも注目すべきであろう。

ハルツ改革が一応の解決の方向を示したといえるのは、第一に、そもそもハルツ委員会の報告書にもとづく大胆な制度改正が、曲がりなりにもほぼ実現したことである。各章の執筆者が繰り返し指摘しているように、これまでも数え切れないほどの改革のプランや提案はなされていたが、それらが労働者保護の法制度に大きな変更を迫るものである場合には常に挫折するか、矮小化されるかしてきた。しかし、ハルツ改革は従来提唱されてきたどの制度改革よりも抜本的な内容を含んでいたにもかかわらず、ハルツ第Ⅰ～Ⅳ法及び労働市場改革法等となって実現した。このことは軽視されるべきではなかろう。少なくともこれらの法律に

よって、何をすべきかは明確にされたのである。第二に、雇用局から雇用エージェンシーとその関連機関への政府組織の改革が一定の成果を見せたことである。もちろん、第5、6章でもまた諮問会議中間報告書でも指摘されているように、協同組織（ARGE）は未だに「生みの苦しみ」から脱却しておらず、十全の役割を果たしてはいないし、PSAによる派遣は必ずしも雇用創出の実をあげるものとはなっていない。しかし、これらは試行錯誤によって改善できる性質の問題であるし、雇用局の時代への後戻りを促すようなことはない。雇用エージェンシーの改革自体は、雇用局時代の問題点の解決にはつながっているのである。第三に、Ich-AG（私会社）、ミニ（ミディ）・ジョブ、1ユーロ・ジョブといった就労機会の選択肢を増加させたことは、それらの形態への従事者の傾向からすれば、失業者を低下させる一定の効果があつたことは否めない。劇的な状況改善にはつながらないとしても、選択肢の増加はいうまでもなく労働市場の活性化をも促すからである。

3 ハルツ改革の問題点

これに対して、新たに生じた課題としては、第一に、低賃金労働市場の拡大による社会保険負担労働者の減少と僅少資格者の職業能力向上機会の喪失をあげることができよう。第6章で具体的な統計により示されているように、就労それ自体を最優先するあまり十分な賃金の保障がなされないという現状がもたらしたこのような傾向は、実はフルタイムの質の高い就労機会を確保することと失業者数の高止まりとがタイアップしていたかつての労働市場の問題の、いわば逆の問題を提起するものであり、低賃金市場の今後の動向如何によってはハルツ改革全体の問題として意識されることとなろう。第二に、上記のように雇用局システムから雇用エージェンシー制度への転換は、少なくとも従来のパターンリスティックな職業紹介システムからの脱却という目的自体は達したとして評価できるものの、職業紹介事業の改変による効率的な労働市場への再編入が期待したほど進まず、かえって混乱をもたらし、自治体業務と雇用エージェンシー業務とのさらなる再編成の必要が痛感されていることは見逃せない。このことは、第5章においてきびしく指摘されているように、職業紹介クーポンによる職業紹介やPSAによる人材派遣が功を奏していないことともあいまって、結局財政負担を大きくしただけではないかとの批判がなされよう。第三に、給付濫用の常態化がクローズアップされている。これは、失業給付Ⅱの機能が十分に果たされていない可能性を示唆するものと言える。2005年末の段階で500万人もの申請者がおり、財政負担が250億ユーロ以上（日本円換算では3兆円以上）にものぼることを考えると、失業率を下げた失業者に対する政府のコストを減らすという当初の目標は、むしろ裏目に出ていることになりかねない。第四に、就労者自体の数の減少に底打ちの傾向が見られないことである。これは、ミニジョブや1ユーロジョブや私会社などあらゆる手立てを講じて労働市場への再編入を促していることを考慮すると、それでも歯止めがかからないということの意味するのであって、かなり由々しき事態であるといえよう。

4 展望

全体として、ハルツ改革の現状は「就労絶対主義」の理念が有効に実現されていない状況と評することが可能であろう。もともとハルツ改革が「支援と要請」というモットーを掲げて出発した背景には、労働市場に参入することを要請し、それを円滑に実現できるよう支援するという趣旨が含まれていた。しかし、若者が親元を離れ、パートナーとの関係を需要共同体として形成しつつ失業給付を不正受給するという傾向が目立つのは、失業率低下を最優先して低賃金労働に失業者を追いやりようとする政府の意向に反旗を翻していると見うる。もちろん、まだ走り出したばかりのハルツ改革の全体的な動向を判断することはできないが、少なくとも、労働市場への再編入を促す政策の実効性は、いまだ確認されていないのであり、そこに、「就労絶対主義」の理念に再考を迫る要素がたぶんに含まれていることは間違いあるまい。

それでは、今後の動向について何を注目すべきであろうか。第6章でも指摘されているように、現在進行中の政策課題としてコンビローン方式の採用の適否が議論されている。また、私会社制度が2006年6月をもって終了することを受けたその後の対応も大きな課題である。さらに、失業給付Ⅱの不正受給への対応は深刻な問題と言える。しかし、これらにも増して今後の動向を注視しなければならないのは、低賃金労働市場の状況とこれに対する政策のありかたである。上述のように、低賃金労働市場が一挙に拡大し、社会保険負担義務のある就労が減少していること、職業訓練や再訓練による労働の質の向上がはかばかしい成果を見ていないこと、ミニジョブや1ユーロジョブに従事する労働者の増大などにより、低賃金労働市場の動向は、今後のドイツ労働市場政策全体に大きな影響をもたらすことは間違いない。

第2節 日本への示唆

日本の労働市場政策も、ドイツと同様に常に暗中模索と試行錯誤を繰り返してきた。2006年中盤の現在、長く続いた「平成不況」をようやく脱し、経済の面では息の長い回復を続けている日本社会は、他方で深刻な「格差社会」の時代を迎えようとしている。その実態を労働市場の観点から見れば、不安定な雇用と低賃金労働の拡大という面がクローズアップされよう。特に新卒の若者には、良質な雇用機会が劇的に縮小し、はじめから期間の定めのない正規の従業員として雇用されることは、それだけでも幸運であるという憂慮すべき状況となっている。パートタイム労働者や有期雇用労働者、また派遣労働者の数はいずれも激増の一端をたどっており、これに定年後の嘱託雇用労働者やいわゆる「契約労働」により働く委託労働者なども含めれば、日本の雇用者の構成は10年前とは大幅な様変わりを見せているといえよう。そして、同一（価値）労働同一賃金原理を採用していない日本では、非正規労働者の増大と雇用の不安定化はすなわち賃金の低下を招くこととなる。またその一方で、少ない人員で多大な業務をこなそうとする企業は、正規労働者には過重な業務負担を押し付ける傾

向が強い。一方では不安定かつ低賃金の雇用が増大し、他方では健康障害を起こす限界線上で過重労働にいそしむ労働形態が拡大するという現状を看過することはできない。これに対して政府は、フリーターやニートといった特に対処の必要な層に対してスポット的な措置の実施は行っているものの、ドイツのハルツ改革に匹敵するような総合的・包括的な政策は考えていないように見える。もとより、日本の失業率は一時 5% 台半ばまで高まったものの、最近では 4% 台で安定しており、10% を越える状況のドイツとは比較にならない。しかし、その実態が上記のようなゆがんだ労働市場を前提としているとすれば、日本においても抜本的な改革は必至であるといえよう。この点、ドイツが「就労至上主義」により低賃金労働市場の拡大をも容認しながら進めているハルツ改革がどのような経過をたどるのか、日本にとってそれを注意深く検討することは、今後の労働市場政策を考える上での不可欠の作業であるといえよう。

揭 載 資 料

1. Ombudsrat（諮問委員会）の中間報告（2005.6.29）

2005年1月1日に社会法典（SGB）第Ⅱ編（Ⅱ）の求職者基礎保障が施行された。この法律により長期失業者を再び職に就かせるための改革が始まった。『促進と要求』という掛け声の下、失業給付Ⅱの受給者で就労能力のあるすべてのドイツ国民に労働市場に再び参加するための支援が施されるようになった。

過半数の議員の支持により、これまで就労能力のある受給者が受け取っていた失業扶助と社会扶助給付は、新しい組織・内容の枠組みに置換えられた。新しい法規の実施に当たり求職者基礎保障給付の受給者は大きな変更を迫られている。これは行政の職員にとって大きな挑戦だ。

当然のことながらこの改革の実現には大きな期待が寄せられてはいるが、問題なく進むとも考えられない。事前に行政・組織上の弱点を取り除くために、ゲアハルト・シュレーダー連邦首相とヴォルフガング・クレメント連邦経済労働相の提案により2004年12月1日に『求職者基礎保障諮問会議』が設置された。

I. 諮問会議のメンバーと役割

求職者基礎保障諮問会議は独立した諮問委員会だ。メンバーにはクリスティーネ・ベルクマン元連邦家族相、クルト・ビーデンコプフ元ザクセン自由州首相、ヘルマン・ラッペ元化学・製紙・窯業労働組合委員長がいる。

諮問会議の役割は、社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）で定められた新しい組織・法規の導入をしっかりと見守り、弱点を見つけ、連邦経済労働相に同法の発展とその運用に関する提言をすることだ。これに関して、諮問会議は当事者の申告に基づく内容を評価し、新しい基礎保障の運営主体を現地に訪れて情報を得る。意見形成の過程では改革プロセスに関与しているすべての団体、役所、民間団体との定期会合を通じて調整が行われている。

具体的な問題解決や構造的改善に向けた諮問会議の提言の大部分はその際得られた認識に基づいている。提言の狙いは、この法規が透明性を持ち、適切かつ均衡の取れた運用が行われることである。

諮問会議の活動の中心にあるのは、個別案件の判断、地域の重点に対する配慮のほか、連邦教育促進法（BaföG）など行政を跨る政策分野における法整備などである。すなわち、社会法典第Ⅱ編の法規の中には、解決に他分野の法規に関する問題が浮上することもあったということだ。

3つの異なる組織モデル—認可自治体（optierende Kommunen）、協同組織（Arbeitsgemeinschaft）、自治体と雇用エージェンシーによる別々の作業に新しい求職者基礎保障を運営させるという、両院議員委員会で成立した妥協に諮問会議は距離を置いており、顧客の立場に立っているか、

またその有効性に関してとくに注目している。

諮問会議事務局は 6 人の職員で構成されている。仕事の重点は文書の作成、会合の準備、諮問会議の広報活動など。内容に関しては雇用エージェンシーや自治体の職員によるサポートを受けている。

電話による問合せには諮問会議広報部が応じている。特別な訓練を受けたスタッフが無料回線により求職者基礎保障導入に関する質問に応じている。

諮問会議の活動内容についてはマスコミ報道や当ホームページ www.ombudsrat.de を参照。

II. 社会法典第 II 編の運用

2005 年 1 月 1 日に施行された就労能力のある社会扶助受給者を対象とした失業扶助と社会扶助の—新しい求職者基礎保障への—統合は、2004 年に申請書を送る段階ですでに当事者のあいだで説明を求める声が大きくなった。

2004 年 12 月 1 日に活動を開始して以来、諮問会議には 8000 通近い手紙が寄せられ、諮問会議の無料の電話相談には 2 万 5000 件の問合せがあった。

手紙の多くは新法に対する自らの基本的姿勢を表明する内容だった。それと同時に多くの国民は諮問会議を社会法典第 II 編の運用に当たっての個人的経験や問題を伝える手段として利用していた。多くの団体や組織が諮問会議に新法の効果についての自らの認識を述べていた。

送られてきた書面によれば、諮問会議の任務は専門機関と議論し、解決策を探ることだと言っている。質問の多くは、素早い、一部法律以前の、時として非官僚的な解決が可能だった。後者に関しては、諮問会議が当事者や基礎保障の運営主体と直接会うことで事実の解明や適切な判断に貢献することができた。

諮問会議宛の書面の頻度・州・年齢構成・性別内訳は次のようになる

照会総数 7900 件

そのうち

ハルツ第IV法について一般	14.0 %
需要共同体	12.0 %
『58歳』規定	9.1 %
失業給付II決定通知	11.0 %
居住費	9.3 %
所得算入	3.8 %
基準額	3.3 %
年金算入	3.3 %
マイホーム	3.8 %
追加的収入	2.7 %
重度障害	1.6 %
疾病保険	1.7 %
子供に対する養育義務	1.5 %
資産算入	1.6 %

その他

21.3 %

(大学で学ぶ親、障害者、引越し費用、成人教育、子供手当の算入、情報保護、私会社(Ich-AG)、ホームレス、女性シェルター、就労機会、紹介クーポンなど)

州別

メクレンブルク・フォアポンメルン	4.9 %
テューリンゲン	9.8 %
ザクセン	24.0 %
ザクセン・アンハルト	10.0 %
ブランデンブルク	7.9 %
ベルリン	8.2 %
バイエルン	5.1 %
バーデン・ヴュルテンベルク	4.7 %
ブレーメン	0.5 %
ハンブルク	1.5 %
ヘッセン	3.4 %
ニーダーザクセン	4.0 %
ノルトライン・ヴェストファーレン	9.9 %
ラインラント・プファルツ	2.2 %
ザールランド	0.5 %
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	2.0 %
住所なし	1.4 %

年齢構成

25～50歳	21.7 %
50歳以上	17.0 %
不詳	61.0 %
25歳未満	0.3 %

性別

男性	49.0 %
女性	44.0 %
家族/ペア	7.0 %

提言

新法の直接の影響について述べた最初の中間報告のなかで諮問会議は次の提言を行った：

- 基本給付額

諮問会議は基本給付額の調整を勧告する。

東西で異なる基本給付月額（東部 331 ユーロ／西部 345 ユーロ）は、東部の方が可処分所得が低い、生活費が安い、消費者行動が異なるという理由では正当化できない。諮問会議はこれまで提出されたデータで納得することはできなかった。というのも顕著な購買力の格差は同じ東部の州同士でも見られ、東西だけを比較すれば偏った結果しか得られない。連邦はこれに関して平等の原則を堅持する義務がある。

- 所得算入（Einkommensanrechnung）／家賃部分

諮問会議は連邦教育促進法（BaföG）を社会法典第Ⅱ編に適合させることを勧める。

まだ両親の家に住んでいる BaföG 受給者は比較的金額の低い BaföG 給付を受け取っている。これらの生徒／学生はただで住めると考えられているようだ。これに対して、就労能力のある要支援者（失業給付Ⅱの受給者）が BaföG 請求権のある子供 1 人とアパートに住んでいる場合、居住費は当人の分だけしか支払われない。BaföG を受ける権利のある子供は自分の住居費を負担しなければならないという。

BaföG には、大学で学ぶ子供が両親の家に住んでいる場合、同法 13 条 2 項 1 番で定められている月額 44 ユーロの家賃補助の引き上げを可能にする規定はない。この矛盾を正すべきである。

- 擬似婚姻関係の世帯に住む子供

諮問会議は需要共同体（Bedarfgemeinschaft）に暮らす非実子に対する責任義務については柔軟な姿勢で臨む。このような場合、同会議としては疾病／介護保険の家族枠への受入れや税制面で適合など、相応の権利を認めることを勧める。

パートナーが需要共同体を構成している場合、未成年で非婚の非実子に対する擬似婚姻関係世帯のパートナーの所得は考慮される。

つまり、需要共同体構成員の所得は、この需要共同体のその他の構成員全員のために費やすということだ。すなわち、片方のパートナーの所得をもう片方のパートナーの子供にも使うということになる。

但し、非婚姻関係にある片方のパートナーの所得から、もう片方パートナーの子の生活費も支払うという状況は、需要共同体に住んでいない実の片親に就労能力がないために（子供の）生活費を払うことが出来ない場合のみ生じ得る。というのも、まずは未成年で非婚の子供に対する子供手当はその子供の収入と見なされる。さらに両親がもはや

同棲していない場合、子供は一緒に需要共同体に暮らしていない方の片親から定期的に生活費をもらうという前提に立っている。この片親の行方が分からないが、就労能力がある場合、求職者基礎保障の運営主体は社会法典第Ⅱ編 33 条の定める請求権に基づいて生活費を取り立てることが出来る。

- 居住費の額

諮問会議は自治体も社会法典第Ⅱ編 22 条（居住費と暖房費の給付）の運用を適正に行うよう勧める。

自治体や州は監督局として、透明で個別対応的な法運用を心がけるべきだ。これはとくに、住居費の適正検査で、住居の大きさや家賃が上限を僅かに越える場合でも求職者には一様に家賃費を下げる事が求められることについて言える。

行政レベルで中期的に満足のいく変更ができない場合は、担当の連邦省が社会法典第Ⅱ編 27 条に則って居住・暖房費に関する法規を発令する必要があるかどうか検討すべきだ。

- マイホーム手当

諮問会議は担当連邦省が平等の原則に適い、現場の担当者に法的裏付けを与える規則を早急に整備することを勧める。諮問会議はこれまで通り、マイホーム手当を目的収入として算入の対象にしないことを勧める。

現行法ではマイホーム手当は基本的に一回きりの所得（収入）として算入の対象とされる。一回きりの収入は取得した月の初めから考慮される。この収入はある一定期間考慮される。つまり、生活保障給付はこの期間は支払われない。

基礎保障の運営主体は、マイホーム手当が弁済に当てられることがはっきりしており、従って事前に譲渡が実行されている場合は、これを算入しない。この場合、マイホーム手当は要支援者が自由にできる所得ではないからだ。

- 中高年失業者への影響（社会法典第Ⅲ編（SGB Ⅲ）428 条の定める『58 歳』規定

諮問会議はいわゆる『58 歳』規定について『信頼保護（訳注：基本法 20 条）』の考えを考慮しなければならないかどうか検討することを勧める。

いわゆる『58 歳』規定は、現行の法律では正確に運用されてはいるが、注意深く見守る必要がある。その対象は、連邦雇用エージェンシーとの以前の取決めにより、もはや求職者とは見なされていないにも拘わらず年金を満額もらえる年齢まで失業扶助を受給していた、58 歳を越える失業者だ。2005 年 1 月以降、この範疇の人々も失業給付Ⅱを一部減額された形で受け取るようになった。さらに諮問会議は、中高年雇用者のための雇用協定を経済界、州、自治体と結ぶという連邦首相の発表を歓迎する。

- 通知の明確性

諮問会議は、読みやすく、理解できる通知という意味で国民にやさしい手続が不可欠だと考える。

認定通知は複雑で求職者が理解できない場合も多い。通知が理解されることは行政と国民の間の信頼関係に基本的な意味をもつ。諮問会議は連邦雇用エージェンシーに対して通知の書き方を改めるよう要請した。

- 追加的収入規定

諮問会議は今のところ、法案をこれ以上修正する必要はないと考える。

それにもかかわらず諮問会議は新しい追加的収入の取り扱いを精査して、将来、需要共同体の 15 歳未満の一員にもいわゆる『学童アルバイト』など、控除枠を与えることを勧める。

- 疾病保険

諮問会議はこれに関しては介入が必要と見て、立法措置を取ることを勧める。

2004 年 12 月まで失業扶助を受給していた人で、社会法典第Ⅱ編の施行後、失業給付Ⅱの請求権を持たない人は 2005 年 1 月 1 日以降、連邦雇用エージェンシーによる疾病／介護保険から外されている。

これらの人々が家族保険にも加入していない場合は、任意の公的または私的疾病保険に加入して病気や要介護に備えなければならない。需要共同体の枠組みで所得を提供しているパートナーを通して家族保険に匹敵する保険に加入することは出来ない。

諮問会議の勧告もあって成立した過酷条項は、保険料の支払いで要支援状態になった人が雇用エージェンシーより疾病／介護保険にかかった費用に対する補助を受け取ることを定めている。この補助の限度額は疾病保険に関して 125 ユーロ、介護保険に関しては 15 ユーロだ。

この補助は、社会給付の受給者（就労能力のない要支援者）で失業給付Ⅱの受給者の家族保険に加入していない需要共同体の一員も受給できる。

- 成年の子供に対する子供手当の算入

諮問会議は、子供手当が子供に手渡されたということがはっきりしている場合は、成年の子供に対する子供手当を両親の所得に算入しないことを勧める。

成人の子供に対する子供手当を両親の所得として算入することに関して、両親が自分の子供の生活費や学費、職業訓練費として子供手当を使う場合は正当化されないと思われる。

諮問会議は基本的に、新しい法／手続規範を繊細な感触で扱うよう忠告する。個別の審

査や各事情の判断は、その主目的が「就労能力のある人々の労働市場への統合」にある改革の受容や成功に決定的な要素だ。この目的が管轄問題や組織的バリアーに埋もれてはならない。

III. 社会法典第II編の組織的運用

労働市場における新しいサービスのための改革の中心的テーマに、長期失業者をワンストップでケアすることで集中的な支援を実現することがある。これを達成するために自治体と雇用エージェンシーには、様々な権限を人事・組織的に統合することが求められている。

諮問会議は官庁の責任者や政策委員会に対して新法がもたらすチャンスを利用し、新しい行政単位の業務能力を確保することを勧める。混合行政のバリアーを克服し、業務の重複管轄に終止符を打たなければならない。権限や管轄をめぐる対立が職を求める要支援者の負担になってはならない。

2005年6月1日までに362の自治体が356の協同組織を編成して協力することを決めた。現在、338件（そのうち12件がベルリン）の署名付き契約、12件の設立協定、そして連邦雇用エージェンシーの地方事務所から6件の意向表明書が提出されている。63郡と6（郡に所属しない）都市はいわゆる認可自治体として失業給付IIの受給者の面倒を自らの責任で、つまり、連邦雇用エージェンシーと提携せずに、見ることを選んだ。19自治体はこれまで雇用エージェンシーと自治体が別々に任務に当たってきた。諮問会議は現地の雇用エージェンシーとの協力関係がまだ成立していない自治体があることを憂慮している。

2005年5月31日時点で約4万人が新しいジョブセンターで働いていた。そのうち1万7400人は雇用エージェンシーから1万5000人は自治体から、そのほか他の役所から来た者や外部からの委託民間人もいた。この間、受給対象者が予想を大幅に上回ったため、この新しい行政組織の事務局長は追加人員を募集することを任ぜられた。

諮問会議は協同組織と認可自治体の職員の負担を適宜、人事対策により緩和し、技術的インフラの欠陥を早急に取り除くことを勧める。

新しい行政機関の構造を構築するにはすべての関係者が平均以上の仕事量をこなさなければならない。調停手続を通して辿り付いた政治的妥協の産物であるため、さらに負担は重くなる。協同組織と認可自治体が競争することで、就労能力のある要支援者の統合に向け、最適な手続や手段を見つけなければならない。

異なる役所から来る職員による協力体制はすべての関係者に大変な努力を強いる。政策目標である、就労能力のある求職者の『支援と要求』の深化、とくに一ケース・マネジメントなど一紹介の新しいスタイルの導入に当たっては、協同組織や認可自治体の職員へ研修を強

化する必要がある。

技術的援助の要請にはこれまで満足に答えられていない。これが行政の流れを滞らせ、作業の長期化に繋がっている。連邦雇用エージェンシーは2005年8月までにソフトウェアの不備を改善すると言っている。

諮問会議は、初動の困難は多くの場合、職員がチームワーク精神と高い意識をもって克服していることを確認した。諮問会議は基礎保障の運営主体が契約ベースで作った委員会、運営主体会議などのメンバーに対して建設的で信頼に基づいた協力を行うよう求めている。こうして初めて現地の örtliche 相談・紹介事業の支援を強化することが出来よう。このことは諮問委員会における民間のアクター、いわゆる顧問についても言える。彼らは自らの役目を通して現地で vor Ort 創造的な雇用が多数生まれるよう貢献するべきだ。

立法者は社会法典第Ⅱ編に関して新しい、これまでに類のないプロジェクトを始めた。新しい行政単位の行動範囲は連邦・自治体の協力関係の中から生まれる。つまりそれは連邦統一的立法体制と自らのことは自らの責任で決めるという自治体の権利との緊張関係の中にある。協同組織になるべく広い行動範囲を与えるために、連邦経済労働省と連邦雇用エージェンシーと主要自治体は共同作業の基本姿勢を互いに確認し合った。

諮問会議から見れば、基礎保障運営主体による作業の成果が見える形、比較できる形で捉えることを可能にする指標は、労働市場政策の新しい手段を最適に使い、目標を定めるために重要だ。運営主体間の比較により、お互いに学び合い、経験を交換・利用することが出来るようになる。同時に信憑性のあるデータは財務チェックと公費の責任ある投入に不可欠だ。

社会法典第Ⅱ編は基礎保障の運営主体が地域の諸条件に配慮して労働市場政策を実施するに当たって広い行動範囲を持てるような内容になっている。この間、連邦雇用エージェンシーが用意したデータ（まもなく協同組織に手渡される）によりさらなる透明性と現地の行政行為の連邦全体での比較が可能になる。就労能力のある要支援者の労働市場への包摂についてその時々進捗状況が見えてくれば、それが協同組織 Arbeitsgemeinschaft のこれからの行動の指針にもなる。

作業が滞りなく進むよう諮問会議は、早急に労働・業務・賃金法上の問題を解決し、協同組織における明確な統括機能を確立することを勧める。

協同組織を訪れたとき、諮問会議のメンバーには異なる役所から職員が派遣されることで起こる人事・組織上の問題についての説明があった。例えば、管轄がはっきり定められていないため合意に大変な労力が要するという。すべての関係者が現地の協同組織の権限と責任が強化されることを望んでいる。「中央集権的に組織された連邦雇用エージェンシー」と「自治権を行使したいという自治体の要求」の間には未だに軋轢が生じている。これがしばしば日

常の作業の妨げになっている。協同組織の事務局の権限は連邦雇用エージェンシーと自治体の共同決定により制限を受けている。組織についても人員についても事務局が独自に決めることはできない。重要な決定については通常、運営主体会議での合意に頼らざるを得ない。それに加えて、連邦・州のトップレベルの役所間で協同組織の監査について一部にまだ異なる意見があることが重荷になっている。

将来、協同組織のスタッフに対する将来の代理権や賃金権の管轄に関して諮問会議と労使が話し合ったところ、この分野に関してはまだ考えが纏まっていないことが判明した。早期解明が、同法が運用面で成功する前提である。

IV. 雇用の紹介 – 諮問会議の視点

基礎保障の新しい運営主体では、社会法典第Ⅱ編が定める－2005年1月1日から始まる－給付の支払いがまず優先された。

新しい行政構造の構築、異なる運営主体間の調整、新しい法律の習熟、未熟な PC プログラムの扱いなど、すべての関係者は大変な努力を払わなければならなかった。

このため紹介活動は、一般にもそう認識されているが、これまであまり目立たなかった。その証拠に、連邦が用意した統合促進のための予算のうち 2005 年 6 月初旬までに利用された割合は 14%に留まっている。

諮問会議は社会法典第Ⅱ編の改正に伴いドイツの労働市場の状況・進展について現実に近い描写が可能になったことを歓迎する。今回、統計に初めて現れた－失業者の多くは、社会扶助を受給することで生活の心配はなかったとは言え、過去の労働市場統計では失業者として捉えられてはいなかった。

今や、これらの人々も労働力として認識されるようになった。改正により彼らには新しい展望が開けた。これら当事者の多くは今回の新しい挑戦を受けて立たなければならない。より緊密なケア体制（一般：1 対 150、25 歳以下の若年層：1 対 75）により、彼らと共に労働市場参加の道を開拓し、彼らの努力を適切で集中的な相談により支援することが可能になるだろう。今改正は「我々の社会は労働能力のあるすべての国民の協力を必要としている。だから協力を求め、支援する」という確信の証しだ。生業は経済的な独立と自己決定の基盤だ。

諮問会議は、新しく加わった顧客に加え、より集中的な紹介業務により要求度が高まることから紹介に当たる職員の仕事が以前より増えることを見過ごしてはいない。

改革に際して失業者からはやる気、とくに協力しようという気構えが期待される。すべての統合努力の緊密な連携によってのみ（時間のかかるわりには実を結ぶとは限らない）紹介業務に不可欠な条件である『信頼』が生まれるのだ。

新法により、紹介サービスが改善され、長期的に成功を収めることが期待される。それには、応募者のプロフィールをしっかりと描くことができるよう各失業者に関してなるべく多

くの情報を持つことと並んで、資格のチェックと投入する助成金と支援策の選択を誤らないことが大事だ。

積極的労働市場政策のための資金はある。今、それを現地の労働市場あるいは独立業への包摂のために柔軟に、創造的・効果的に投入しなければならない。その際、大事なのは『要求と支援』の原則だ。

－要求とは：有用性についての厳密な検査、自助努力、積極的な協力、これらすべてを緊密な連携の下で行うことだ。

－支援とは：適切な情報、相談、ケア、紹介、及び十分な支援策による紹介バリアの排除をいう。

諮問会議は、若者に対する相談とケアに関して明らかな改善が見られることを評価する。就労能力のある 25 歳以下の要支援者がこれにより生活費を自分の力で稼ぐことが出来るようになることを期待している。

文化相には児童・青少年に各人の性向・能力・技能を最大限増進するために良質な学校教育を提供することを求める。多様な教育を提供することでキャリアアップのチャンスが高まる。また、青年会議の成果や参加者の多様な経験も、若者を個人の要求に応じて補佐し、支援するために役立たせるべきだろう。

新法により、25 歳を越えない若者は申請すればすぐに職業教育、仕事、アルバイトの紹介を受ける権利がある。まず優先されるのは職業教育の紹介だ。統合プロセスをうまく勧めるためには集中的なケアが不可欠だ。そうして初めて相談・紹介サービスと技能向上、社会的統合に向けたサービスが結び付き、統合協定の効果が期待できる。

この間、25 歳以下の若者に対する、1 対 75 人というケア体制は協同組織と認可自治体の大多数で実行されており、同グループを対象とした迅速で質の高い紹介サービスの基本になっている。

諮問会議は中高年雇用者に対する労働市場の状況も注意深く見守っている。人生の大部分を生業に精を出してきた人々をあまりにも早期に解雇すれば、所得の低下、老齢保障の低下、国民経済にとっては知識と経験の早期喪失を引き起こし、当事者は「必要とされていない」という気持ちを強く持つようになるだろう。

中高年長期失業者に対する連邦・州の『5 万人分の追加的ジョブ』イニシアティブにより、失業給付Ⅱを受給する 58 歳以上の失業者に 5 万人分の追加ジョブを 3 年間用意して支援すること可能になった。連邦はすでにその前段階に入っており、年末までに 3 万人分の追加ジョブに出資することが決まっている。州に意欲があれば、増資もあり得る。

6 月に始まった『地域雇用協定』というアイデア競争には、同時に中高年長期失業者の統合を促進するという目的もある。

諮問会議は企業に対して、早期退職に代わって柔軟で未来志向の人事対策を行うことを要求する。中高年雇用者が持つ豊かな職業経験とやる気を企業が利用しない手はない。

紹介サービスに携わる人や企業の責任者も、中高年就労者の採用・雇用促進のための重層的な（公的）支援をもっと積極的に利用するべきだ。

諮問会議は、重度障害を持つ長期失業者の統合のためにどんな施策や補助金が使われるのかということにとくに注目している。さらに、これから紹介サービスを行っていくなかで、一人親、移民、ホームレスを始め、依存症その他の困難な境遇のため特別な援助を必要としている人々の労働市場への統合を可能にするために必要な構造的要件が揃っているのかという点にも注意を払うべきだ。ここではとくに性別特殊的 geschlechtsspezifisch 視点にも十分配慮する必要がある。またパートナーの所得の算入により社会法典第Ⅱ編の定める給付が受けられない人も社会法典第Ⅲ編の定める相談・紹介サービスは受けられるようにするべきだ。

諮問会議は、「自治体の統合政策」と「連邦全体の紹介制度」で得られた知識から生じた権限を長期失業者のために積極的に利用することを勧める。

基礎保障の様々な運営主体に関して、まだ解決すべき組織上の問題はあると思うが、諮問会議としては、当事者の利益を考えて、自治体側と連邦行政がもつ権限が一早急に、非官僚的手法で、方向性を定めて一集約される必要があると考える。

最後に、新しい求職者基礎保障が意図する積極的支援策が人々を長期失業状態から就労過程に引き戻す正しい道であるかどうか、検証が必要だ。この政策により社会的・連帯的責任感が生まれるだろう。支援と協力は表裏一体だ。

失業者の3分の2近くを成す人々のために新しい雇用分野を創出するには、開放性、連帯性、そして社会的認知が必要だ。社会法典第Ⅱ編による失業・社会扶助の統合は、この点、大きな貢献をしている。この貢献は他と切り離して捉えるのではなく、まずは学校と職業における教育と訓練への投資に重点を置く発展的・包括的な政策の一端として位置付けられるべきである。

諮問会議は最近の法案と失業給付の受給期間延長に関する議論を注意深く見守っている。同会議はこれからそのような政策がもつ様々な視点を考慮しながら、このテーマについて議論を重ねていくことになるだろう。

この報告書は『求職者基礎保障』諮問会議の最初の報告である。その提言の実行や、長期失業という立場に置かれている国民に対する紹介サービスを始めとする未解決の問題の解明を諮問会議は注意深く見守り、最終報告でその評価と提言を記す。

2. Ombudsrat（諮問委員会）の最終報告の概要（2006.6.23）

諮問委員会は、この最終報告でその活動をまとめている。同委員会が確認したことや提言は、社会法典第Ⅱ編の影響を受けた多くの人々の証言や労働市場/社会政策の専門家との会談や議論に基づいている。

1. 諮問委員会のメンバーは、『ハルツ第Ⅳ法とその影響』についての集中的な議論が続く中で、それでも失業扶助と社会扶助を就労能力のある要扶助者とその家族のための基礎保証制度に統合することは正しかったと確信している。彼らは社会法典第Ⅱ編のこの基本理念が依然として幅広く支持されていることを確認している。
2. 社会法典第Ⅱ編を管轄している行政機関は担当分野において自己責任に基づき、なるべく柔軟に行動することができるよう明確な法的基盤を必要としている。自治体と雇用エージェンシーによる協同組織（ARGE）による現在の組織形態は、自治体の影響力と中央の要求、そして統括する連邦当局（連邦労働社会省 BMAS）と連邦雇用エージェンシー（BA）の指示との狭間で、恒常的で時間のかかる調整が必要なことがネックになっている。
3. 責任範囲を明確に定めることにより実務における協力関係を改善する目的で、連邦経済労働省・連邦雇用エージェンシー・ドイツ都市会議・ドイツ市町村連合の間で結ばれた 2005 年 8 月 1 日の枠組み協定は、期待したほどの成功を収めなかった。諮問委員会は、（今回、ハルツ法発展法 Fortentwicklungsgesetz に同様の内容が盛り込まれる）当時の協定が望むような成功をもたらすかどうか疑問視している。
4. 諮問委員会は、2003 年 12 月の両院協議会における政治的な対立がもとになって形成された組織形態が、共同で目指した野心的な課題の克服には不十分であることが判明したと見ている。このため委員会は、連邦と州がこの大掛かりな—公的資金による—『保障を担う複合体』を大きな裁量権を伴う組織として独立させることを提唱している。このためには現地の社会法典第Ⅱ編の担当部署—すなわち、連邦雇用エージェンシー傘下のかなり独立した組織としての協同組織—to 相応の責任を委譲するのが適当だという。しかし、連邦予算の適正な投入を調べる最終的な監査はこれからも連邦会計院がとり行うべきだとしている。さらに諮問委員会は、労働市場政策でも同様、意欲的な州を—より強力に、また包括的に—法的/専門的監査に関与させることを勧めている。最後に諮問委員会は、労働市場政策の成功は、連邦、州、自治体による信頼に満ち、調整のとれた協力があって初めて可能になると忠告している。
5. 就労能力のある要扶助者とその家族のための給付に関する相談・ケア・判断は市町村の担当行政機関で働く 5 万人の職員が行っている。諮問委員会のメンバーは、必要業務を一困難な労働市場状況、多くの求職者が抱えている問題、不十分な IT 設備、慣れない作業にも拘わらず—多くの職員が精力的にこなしていることを確認している。とくに求職者に

対する可能な限り迅速かつ的確な支援に注ぐ努力は特筆に価する。

6. 諮問委員会は今回も、基礎保障に関わる行政の職員に関して、依然として労働/公務/賃金法上の問題があることを指摘している。この点について諮問委員会は、有期雇用者に限らず、すべての雇用者に彼らの雇用関係に法的根拠を与えるために明確な判断を下すよう警告している。
7. 諮問委員会は、社会法典第Ⅱ編による基礎保障制度の上昇する費用を我々の社会における連帯意識への脅威と見ているのは確かだが、支出増のかなりの部分が給付の乱用により引き起こされたという見解に全面的に賛成しているわけではない。むしろ、委員会は、給付の認定基準がより多くの人に基礎保障制度の利用を可能にするように設定されているのではないかと考えている。たとえば、以前は社会扶助給付の請求を阻んでいた障壁は大幅に低くなった。諮問委員会はこのように基礎保障制度のなかで、家族と地域社会の崩壊を食い止めるような法的立場を明確にすることには賛成だ。
8. 諮問委員会は2006年、2007年の社会法典第Ⅱ編の予定費用をめぐる対立には与しない。しかも、予算を失業者に対する有効で継続的な斡旋や支援のために使えるかどうかかわからないというのであれば、現時点でそのような算段をするのはあまり意味がない。だから委員会は、連邦労働社会省による若年者や求職者向け施策を促進するプロジェクトやプログラムを一ことにそれらが現地やその地域のネットワークに支えられて雇用創出の機運が起きるとすれば一歓迎する。
9. 諮問委員会は経済、行政、団体内部で雇用を創出できる人に対して、基礎保障の機関や雇用エージェンシーとの協力関係を一層強化することを求める。諮問委員会のメンバーに向けた福祉団体のメッセージによれば、社会・福祉事業の広い範囲でこれまで活用されてこなかった雇用がまだ潜在するという。諮問委員会はこのことから、団体幹部や基礎保障事務所の事務局に対して、この分野でより多くの人を仕事に就かせるため、協力を強化するよう呼び掛けている。
10. 諮問委員会はこれからも労働市場が二極化する方向にあると見ている。一方は雇用者の資格や柔軟性にさらに高い要求が突きつけられる、非常にダイナミックな部分であり、もう一方は、斡旋の際、様々なことが障害となって近い将来、第一労働市場に組み込まれることが期待できない長期失業者が、財源不足からそのまま放置されている、公共のために必要で意義ある仕事を引き受ける分野だ。公的支援を受ける雇用の質・種類・規模については新たな社会合意が必要だ。この点で大連立は一諮問委員会から見れば一大きな機会を提供している。コンビ賃金や最低賃金をめぐる議論もそれに当たる。求職者の基礎保障がすでにコンビ賃金の普及を招いている現実があるため、諮問委員会はここでは対応を急ぐ必要があると見ている。

3. CDU, CSU, SPD の連立協定 (2005.11.11)

ドイツのために力を合わせて – 勇気と人間性をもって
労働市場について (抜粋)

2. 労働市場

2.1. 附帯賃金費用の引き下げ

CDU, CSU, SPD は、附帯賃金 (社会保険料) 費用を継続的に 40%以下に引き下げることを約束する。

その他、失業保険料を 2007 年 1 月 1 日付けで 6.5%から 4.5%に引き下げる。そのうち 1%は連邦雇用エージェンシーのリストラによる利益や効率化により、あとの 1%は付加価値税を 1%丸々投入することで賄う。

同時に公的年金の保険料は 19.5%から 19.9%に上がる。公的疾病保険の分野については 2006 年に一公的疾病保険料を少なくとも安定させるか、できれば下げることに着目する一包括的な未来コンセプトを考案する。

2.2. 若者優先

我が国が 21 世紀をうまく乗り切るためには教養があり、意欲的で創造力のある若者が早急に必要だ。だから我々が特別に努力を傾注しなければならない対象は若者だ。我々の目標は若者の職業教育と雇用の機会を大幅に改善し、若年失業を持続的に減らすことだ。将来は、若者が 3 カ月以上失業することのないようにする。

具体的には：

- 政治と使用者が職業教育を受ける意思があり能力を持つすべての若者に職業教育または適切な職業訓練を提供することを約束した「ドイツにおける職業教育と専門家の後継育成のための国家協定」を継続する。具体的には、毎年新しく 3 万人分の職業訓練の場の創設、経済と手工業による 2 万 5000 人を対象とした新人研修、連邦雇用エージェンシーによる適切な職業教育促進策などを指す。
- 同時に労働組合に対しては、職業訓練協定に積極的に関与すること、政治や経済と協力して若者のために労働市場の前提を改善することを提案したい。
- 労働市場政策の貢献を継続し、これからもできるだけ効果的なものにする。仕事や職業訓練の場を探している若者の職業紹介や技能向上はこれからも連邦雇用エージェンシーの中心的な役割だ。具体的には、職業訓練を受ける若者に対するスタート支援、訓練期間を通してのサポート、ハンディキャップのある若者に対する職業教育の経済援助、障害を持つ若者に対する特別援助が挙げられる。その他、失業中の若者には職業紹介を側面からサポートする様々なサービスを用意している。

- 州には学校教育における初期職業教育に特別の責任がある。
- 協同組織と認可自治体による若者への支援を強化する。求職者の基礎保障という新しい制度はとりわけ、助けを必要としている就労能力のある若者に積極性を持たせることを目指している。この若者たち一人一人に、相談相手となり仕事を斡旋してくれる世話人が付く。将来はこの人が最高 75 人までの若者の世話をし、直接の交流を通して彼らの統合を助ける。また仕事の紹介の他、債務／依存症相談も行っている。個人的な相談相手を介したこのような集中ケアにより失業を大幅に減らすことが出来ることは、国際的な経験から明らかだ。
- 「支援と要求」という基本理念から、この集中ケアには反面、統合協定で約束したことを守るという若者の義務もある。この義務を果たさない若者は制裁を覚悟しなければならない。

支援と要請、両者は切っても切れない関係にある。

2.3. 中高年労働者の雇用促進策

CDU, CSU, SPD は、中高年の雇用状況を改善しなければならないという認識で一致している。国際的な経験から、労働・教育・医療の分野で調和の取れた政策の束が必要であり、早期退職の傾向を抑えるとともに、中高年失業者の雇用能力の維持・向上や職場復帰のための対策が必要だということが分かった。ドイツでこれが成功するためには、経済、労使、州、地域の連携が不可欠だ。

経済のための、経済による雇用促進

責任ある約束をするために、経済団体と労働組合と次のテーマについて論議する

- 中高年の技能向上と研修
- 年齢相応の労働時間
- 年齢相応の労働条件と中高年の雇用能力の維持と促進
- 中高年に対する有効性という視点からの労働促進策の検証

中高年の職業訓練促進には、彼らの雇用能力維持のため一場合によっては、賃金協約や事業所の取決めに基づく一職業訓練対策が不可欠だということで意見が一致している。各職場の職業訓練対策の費用は一失業保険の加入者ではなく一事業所が出すべきだ。過渡的措置として、中高年の職業研修費に関する特措法（有効期限：2005 年末）を 1 年間延長し、その効果を評価する。

中高年の雇用促進のために賃金協約／事業所レベルで予防的要素、とくに年齢相応の労働時間や年金生活に徐々に入っていくというような形（時間主権／訳注：労働時間を自分で決

める)を積極的に取り入れる必要がある。

長期労働時間口座の利用と保護に関する法的枠組み条件の改善はとくに重要だ。長期労働時間口座は法律で保障されている。これに関して、老齢パート労働も倒産時保障に倣って法制化できないかどうか探る。

「労働の新しい質イニシアティブ (INQA)」は継続する。中高年の雇用能力を高め、事業所が中高年の労働力を積極的に活用するのを支援することが同イニシアティブの関心事だ。

失業した中高年労働者を再び労働市場に取り込むために、研修促進を初めとして労働促進の一般的手法についても、その効果を経済と共同で検証する。CDU, CSU, SPD は 2005 年末までの新規採用に限った、中高年労働者のための所得保障制度—社会法典第Ⅲ編 421 条 j—および、中高年労働者の雇用を対象にした労働促進のための保険料負担制度—社会法典第Ⅲ編 421 条 k をまずは 2 年間延長し、その有効性を評価することに賛成する。これについては、具体的な数値目標が必要だ。

連邦と州の共同対策

CDU, CSU, SPD はこれから行う施策の効果が中期的には早くも現れると考えている。だがそれには、ドイツの多くの地域において、労働市場的観点から統合がもはや不可能な、就労生活末期の中高年長期失業者向けに、社会的に有用な公共の仕事を促進する施策を州と連携して行う必要がある。これにはまず、連邦が 58 歳以上の長期失業者に対して 3 年間の追加的ジョブ Zusatzjob という形で提供する 3 万人分の雇用を利用する。この公共の雇用の枠が期限の年末までに埋まらなければ、期限を延ばす。利用における地域間の偏りは資金の再分配により調整する。

3 万人分の支援枠が満たされた場合は、さらに最高 2 万人分の公共の雇用を共同で賄うことを州に提案する。

地域の雇用拡大

中高年労働者の雇用状況改善のため、地方自治体は刷新的な個別プロジェクトによる支援を受ける。ここでは 62 の地域に対して 2 億 5000 万ユーロの補助金が用意されている (イニシアティブ「展望 50 歳プラス—地域の雇用協定」)。その他の自治体についても、中高年の利益のために緊密で信頼性のあるネットワークで結ばれることで包括的な交流/学習プロセスが確保される。

2007 年末に結果を見て継続するかどうか決める。

欧州法にも合致する有期規則

52 歳以上の労働者に対する緩和された有期規則 (有効期限: 2006 年末) は、期限を取り払い、欧州法に合致するような形に変える。この年齢制限の継続的適用は企業の権利と経営

計画の安定性を拡大する。新しいルールを作るに当たって欧州法の規定を尊重する。これにより企業はより多くの中高年を雇うようになるだろう。

2.4. 僅少資格（単純）労働者の雇用拡大ーコンビ賃金（Kombi-Lohn）の導入を検討する

我が国では 200 万人近い失業者（失業者全体の 39%）が僅少資格者、つまり職業教育課程を終えていない。このような国民の労働市場における見通しは暗い。同グループについては、労働市場では職業訓練以外、低賃金の仕事をするしかないのが現状だが、これを改善する必要がある。このような低賃金の仕事が一失業給付Ⅱから、入職手当や児童手当に至るまで一様な形の賃金補助により促進されているが、各制度が相互調整の不足により包括的な効果を生んでいない。連立与党は、いわゆる低賃金セクター自体と、それが社会給付の全体の額に占める割合について、新しいルールが必要だということでは一致している。賃金を良識の範囲を越える水準まで落とすことは避けたいが、他方、人々に低い所得でもより多くの雇用機会を提供することも大事だ。党によりプログラムは大きく異なるが、大連立がこれまでの流れに終止符を打つということでは一致している。

このため、労働賃金と社会給付をバランスよく組み合わせることで単純労働をやりがいのあるものにすると同時に、単純労働の雇用を新しく生み出すことの出来る「コンビ賃金モデル」（Kombi-Lohn-Modell）を導入することを検討する。但し、この問題に関してすでに明らかなのは、CDU, CSU, SPD が企業に継続的な補助金を提供するつもりも、その他の新しい労働市場対策を導入するつもりもないということだ。

目標は、既存のプログラムと既存の賃金補助施策（失業給付Ⅱとの組み合わせから、エントリー（入職）賃金や児童手当に至るまで）を束ね、有効な支援体制を作り上げることだ。このために作業グループを立ち上げて、既存のルールを体系的に示し、必要な透明性を確保し、その効果を評価する。同作業グループは、『税／保険料システム と ミニ／メディ・ジョブ（僅少労働）の軽減保険料負担とのあいだの相互作用』も分析対象とする。また、『派遣法』や『最低賃金』、『EU サービス基準の影響』などのテーマも扱う。

作業グループの報告に基づき、連邦政府は 2006 年中に解答を出す。同時に労使と協力して低賃金セクターのための市場整合的で透明なルールを探る。

2.5. 積極的労働市場政策

積極的労働市場政策は、求職者の統合と雇用機会の改善に役立っている。CDU, CSU, SPD は積極的労働市場政策をこれからも継続し、発展させる。

夥しい数の支援策を前に人々は途方にくれている。多くの兆候から、個々の施策やそれに使われる（部分的に）多額の失業保険の資金は集中的、節約的、効果的に投入する余地があることが分かった。

このため CDU, CSU, SPD はすべての労働市場対策を検証する。有効だと分かり、雇用能力

の改善、または雇用に繋がる施策は継続する。有効ではないもの、非効率的なものは廃止する。この検証作業は来年の末までに終了する。

この効果分析に基づいて、遅くとも 2007 年には積極的労働市場政策全体を抜本的に再編し、将来は保険料／税の納付者の支払った資金が最大限、効果的かつ効率的に投入されるようにする。

具体的には、

- 目的に合った、信頼性のある評価を可能にするために、積極的労働市場政策の個別の一期限付き施策を来年末まで延長する。これは例えば、統合対策の委託についても当てはまる。
- 他の施策については来年にも修正を行う
 - 人材サービスエージェンシー (PSA) の数を大幅に減らし、広域業務の義務を廃止する。
PSA が有効に機能しているところだけに連邦雇用エージェンシーの資金投入が継続される。
 - その他、起業助成金 (Ich-AG 制度) の期限を 2006 年 6 月 30 日までに限って延長する。
その後は移行援助金を含めて新しい起業援助の施策を考案し、起業助成金を廃止する。その際、新しい支援策を連邦雇用エージェンシーの義務給付にするのか、あるいは裁量給付にするのか、検討する。これについて CDU, CSU, SPD は「失業者による起業」の促進を明確に支持する。この方法は多くの人に生計を自ら立てる機会を与えるだろう。

連邦雇用エージェンシーが「労働促進」という労働市場対策を確実に実施できるよう、連邦政府は連邦雇用エージェンシーと協議の上、目標を定める。

- CDU, CSU, SPD は毎年繰り返される冬季失業率の上昇に歯止めを掛けなければならないという認識で一致している。これに関して、建設業では労使が重要な基盤を作った。失業保険料によって賄われる短期季節労働者手当のコスト中立的な導入により可能ならば今年の冬から、天候と受注減が原因の解雇とそれに伴う 12 月～3 月期の失業給付の支出を避ける。
- 同時に、失業の実態を把握するという国際的義務を守り、信頼に足る国際比較のための統計を作成する。このため、将来もこの義務を果たし、導入して間もない ILO 基準に沿った統計を継続する。また、この新しい統計の結果を評価し、精査する。

2.6. 求職者の基礎保障 (ハルツ第IV法)

CDU, CSU, SPD は求職者の基礎保障に関して失業扶助と社会扶助を統合することを明白に支持する。就労能力のある、かつての社会扶助と失業扶助受給者の一元的なケアは依然正しい方法だ。

ただ、このように複雑で大規模な改革には柔軟な調整や修正が必要だ。今年の実験を踏まえて細心で整合的な修正を試み、ハルツ第IV法のプロセス全体を見直す。

- 諮問会議の提言に従い、東西ドイツの生活保障の基礎給付を統一する。東部ドイツの基礎給付は月額 14 ユーロ引き上げられる。
- CDU, CSU, SPD は法律や規則を変更して、ハルツ第IV法改革を運用面で早急に最適化しなければならないという認識で一致している。連邦雇用エージェンシー内部の組織改革により求職者の基礎保障の実現に向け連邦の利益を守る。技術的な変更のほか給付法に関しても変更があるだろう。
- 認可自治体の信頼条項：2008年に予定されている評価の際、連立パートナー間で共通の認識と結論に達しなかったときは、自治体に従来通りの選択権を認めている現在の法律の期限（2010年12月31日）をさらに3年間延長する。
- 需要共同体の定義の厳密化を図る。将来は非婚、成年、25歳未満の子供は基本的に親の需要共同体に編入される。
- 老齢保障に有利な方向で財産の保全に関して新しいルールをつくる。将来、老齢保障への控除額が引き上げられる一方で、これまでの基礎控除は適宜引き下げられることもあるだろう。
- （家族の許を離れて）初めて独自の住まいに移る人（25歳以下）に関して、将来は給付機関の同意がある場合以外は、給付を受けられなくなる。これにより、需要共同体が金額がより高い失業給付IIの請求権を行使する目的だけに作られることを避ける。
- 擬似婚姻関係の定義と（婚姻関係にあるという）証明義務の再導入を検討する。
- その他、基礎保障受給者に就労支援を行った場合、当該機関側に財政援助に見合った効果はあるか、また、その場合、どの程度の効果があるか、検討する。
- 就労能力が制限されている人、正規労働市場で仕事を見つけることができない人が将来展望を持つ必要がある。このような人々も意義のある、個人の能力に応じた発達を可能にする職場を見つけられるような枠組み条件を整えることができるかどうか、また、それにはどうしたらよいか、検討する。
- 専ら職を探す目的でドイツに滞在し、以前にドイツで働いたことがないEU外国人は、将来は失業給付IIの請求権を持たない。
- 連邦奨学金（BAföG）または職業教育援助を受給している若者は、将来はこの制度から必要に見合う給付を受け取る。これにより、失業給付IIによる補足は必要ではなくなる。
- 職業相談、職業訓練雇用／職業紹介、社会法典2編で規定されている給付と社会法典3編で規定されている給付との2段階構えで受け取っている人（Aufstocker）の観点から、協同組織と認可自治体の管轄を法律に明記する。
- 児童手当で当事者に対して、失業給付から失業給付IIへの移行期間に限定した手当と児童手当のどちらかを選択する権利を与えるかどうかを検討する。
- 給付濫用に鋭意、かつ徹底的に立ち向かう。これにより、本当に必要な人のために連帯

的調整を行うことに対する国民の理解が広まるだろう。

特記事項：

- CDU, CSU, SPD は受給者の生活状況を把握するため、電話による問合せに応じる義務を受給者に課すことを確認した。
- データ照合（現在でもすでに可能）の利用をさらに徹底させる。受給者が外国に持っている口座や置き場所を見つけるために、データ照合の積極利用のための法的基盤を整える。
- 協同組織と認可自治体に外部機関を設けるかどうか、州と共同で検討する。
- 各申請者に対して、求職者の基礎保障に関して申請の段階から「支援と要請」の原則が組織的に実践されることを明確にする。初めて申請する人は、個人の状況の確認の後、すぐに就労または職業訓練の紹介を受ける。これにより就労への意思の確認もできる。
- これまでの制裁に関するルールは実際には融通が利かず、個別な事情に応じた、的確な運用を困難にしていることが分かった。これに関して法改正を行う。
- 現在、就労能力がないにも拘わらず、失業給付Ⅱを受けている人は多い。その結果、連邦と疾病金庫の負担が増えている。このため、疾病金庫に就労能力の評価を請求する権利を認める。
- 最後に、国民に自己責任、就労参加、助けを必要としている人への連帯的支援の意識を持ってもらうことが大切だ。基礎保障の導入以降、このプロセスで諮問会議が重要な役割を担ってきた。このため、かれらの任期を半年延長することとした。諮問会議は 2006 年 6 月 30 日にかれらの提言をまとめた最終報告書を提出する。
- CDU、CSU、SPD は 2005 年 10 月 1 日に開始した一住居費に関して連邦の負担分を決める一検討を滞りなく進めなければならないという認識で一致している。「労働市場における近代的サービスのための第Ⅳ法」により自治体の負担を連邦全体で 25 億ユーロ軽減するという目標は堅持する。新連邦政府が成立したらすぐに州や自治体のトップ部門と必要な調整を行う。この基盤に立って一すでに開始している立法手続きの一環として一住居費と光熱費に関して 2006 年度と 2007 年度の連邦の負担分を決める。その次の一最終一検討は 2007 年 10 月 1 日に行う。

ハルツ第Ⅳ法案によるこのような施策や改善策全体で、38 億ユーロ節減になる見込みだ。個別には次のような変更でこれを実現する。

- 25 歳以下の若年者に対する基本的償還請求権の導入（5 億ユーロ）
- 若年者の最初の引越しの資金援助制限（1 億ユーロ）
- ハルツⅣ法の業務の円滑化と組織構造の改革（12 億ユーロ）
- 公的年金の給付額を月額 78 ユーロから 40 ユーロに削減（20 億ユーロ）

(CDU、CSU、SPD 連立協約（2005 年 11 月 11 日）21～29 頁)

4. 『労働市場における近代的サービス』の有効性

『労働市場における近代的サービス』委員会の提言実施の効果に関する
2005年連邦政府報告の解説
(求職者のための基礎保障を除く)

2006年1月

はじめに

2006年2月1日に『労働市場における近代的サービス』に関する2005年連邦政府報告（ハルツ第Ⅰ法～第Ⅲ法についての評価）が閣議決定を経て連邦議会に送られた。これをもって連邦政府は2002年11月14日に議会で決まった評価任務を果たしたことになる。

『労働市場における近代的サービス』に関する最初の2つの法律（ハルツ第Ⅰ法とハルツ第Ⅱ法）は、積極的労働市場政策のすべての中心的施策を貫く新しい方向性を内包していた。さらに、両法は派遣労働分野の枠組み条件を弾力化し（ハルツ第Ⅰ法）、僅少雇用の規定を刷新した（ハルツ第Ⅱ法：ミニ/ミディ・ジョブ）。ここでは特に個人宅での労働を含む家事労働的サービス分野における合法的雇用の促進が図られた。さらにハルツ第Ⅱ法では起業助成金（私株式会社 Ich-AG）制度も定められた。この二つの法律は2003年1月1日に発効した。

2004年1月1日発効の『労働市場における近代的サービス』第Ⅲ法では、元連邦雇用庁（現在：連邦雇用エージェンシー）を一職業紹介に重点を置く一近代的で顧客中心のサービス機関に改める大規模な改編が図られた。

このような背景から次のことを確認する必要がある一

- 評価報告はハルツⅠ-Ⅲを扱う、
- 求職者の基礎保障（ハルツⅣ/失業給付Ⅱ）は調査の対象としなかった、
- この報告は最初の現況報告の性格を持ち、最終報告（2006年末提出）をもって労働市場改革全体の効果についての最終的な陳述とする、
- しかしながら報告は同時に、今の段階ですでに一定の結論を出すことのできる、重要な認識を提供する。

報告は一部1～2年前に遡る状況を記述している。調査時点以降、一連の進展や変更一とくに連邦雇用エージェンシーに関して一があった。そして、有効ではないと判断されたいく

つかの規定はすでに修正が施されている。

従って学術的観点からは調査・評価期間がもっと長い方が好ましかったといえよう。同時に報告は積極的労働市場政策のうち最も重要な施策と連邦雇用エージェンシーの再編を初めて包括的に評価するものである。100人以上の研究者を抱える20以上の名立たる研究機関がこれに関与した。労働市場政策の分野における法規の有効性に関するこの検証作業は透明性および目的意識を持った政策を表している。従って同報告書については内容の多様性をそのまま受け止め—最終報告に先んじようとすることなく—批判的な議論がなされるべきである。連邦政府はこの議論を受けて立つ用意がある。

報告は2005年晩夏に提出され、まず当時の連邦経済労働省の担当部署による評価を受けている。その際、専門家らは2500頁に上る報告書と8つの個別研究を提出していた。その後、選挙と組閣によりドイツ連邦議会への提出期限はさらに延期されている。

I 政策的文脈

1. 大連立のパートナーは失業を減らすことを彼らの共通政策の中心的課題と位置づけている。連立協定には「我々はより多くの人々に仕事の機会を与えたい」と明記されている。積極的労働政策のすべての構造、施策、措置をこの要求に従って厳正に検証する必要がある。
2. この評価報告によりハルツ第I法～第III法に定める規定の有効性について最初の暫定的な現状把握を行う。連邦政府はこれを以ってドイツ連邦議会の付託に応え、中間報告とする。求職者の基礎保障（ハルツIV／失業給付II）は中間報告の対象としない。包括的な政治的議論に必要な責任ある結論と陳述は2006年末に提出される最終評価報告を待たれたい。これを基礎に2007年度に更なる積極的労働市場政策が展開されることになる。
3. アジェンダ2010にあるハルツ法により広範囲にわたる労働市場改革が実施された。目的は硬直的で非効率な構造を打破することにある。我々は（人々を）扶養するのではなく、能動的にしたい。つまり、失業の管理から離れて、断固として迅速な職業紹介の方向に向かう。この労働市場改革を成功させよう。そのために実施されているものを精査して、何が機能しているかを確かめ、機能していないものについては修正する。
4. 財源はできるだけ効果的かつ的確に投入する必要がある。措置や助成金が不透明になっていたり、効果がないとわかったところでは行動を起す必要がある。労働市場政策のなかにはこのことがすでに実行されているものもある。例えば、各雇用エージェンシーの管区に人材サービス機関を設ける義務は廃止された。また、移行援助金と起業助成金（私会社Ich-AG）を統合して一つの制度にすることは、すでに本年度中に行われることになっている。
5. 労働市場に関しては多くのことをなさなければならない。このように複雑なシステムに

関わる改革では効果は一度に現れては来ない。この限りにおいてはどっしりと構える姿勢が必要だ。これは政治のほか、経済界や労働組合が取り組まなければならない社会全体の仕事だ。労働市場の数字は少しはよくなっているが、これで安心してはいけない。これからも一層の努力が必要だ。ここで特に注目しなければならないのは25歳以下と50歳以上だ。障害を抱えた人々にも労働市場統合へのチャンスを増やしたい。

6. 労働市場改革は社会保障制度の再編に大きく寄与している。この改革には、社会国家を維持し、将来の世代のためにもその行動力を確保するという明確な目標がある。このようにして世代間の公正とわが国の将来性に重大な貢献を行う。

II 個別報告

1. 連邦雇用エージェンシー（ハルツⅢ）の改革と再編

元連邦雇用庁を「労働市場における近代的サービス機関」に再編することはハルツ改革の中心的課題だ。最終的には連邦雇用庁の改革に積極的労働市場政策の新施策の成功もかかっている。

これまでの評価から、連邦雇用庁の行動の有効性、効率、透明性が明らかに向上したことが分かった。新しい管理体制、組織的チェック機能、近代的顧客センターの設置がこれに大きく貢献している。

同時に夥しい数の積極的労働市場政策の新施策が導入されたことを考えれば、組織的再編はこれまでかなり速いテンポで滞りなく運んだといえる。また、他の国々における労働市場行政の再編と較べても、連邦雇用庁のそれはかなり速かった。例えば、英国、オランダ、オーストリアでも類似の構造改革が行われたが、90年代半ばに着手されてどれも数年はかかっている。

1.1. 雇用エージェンシーにおける顧客センターの導入

組織改革の要は将来の顧客センターだ。ここでは雇用エージェンシーを訪れたり電話をかけてくる顧客の問い合わせや要望のすべてを一カ所に集め、目的別に仕分けする。或いは簡単な用件は即座に解決することもある。

評価から、顧客センターが連邦雇用エージェンシーのサービス向上に役立つことが分かった。特に求職者と紹介者間の会話が支障なく、集中的に行われるようになった。

1.2. 職業紹介の新しい手順

顧客センターの紹介者は週労働時間の60%を（予約された）相談時間に割り当てるよう指示を受けている。評価によると、顧客と紹介者の比率が明らかに改善することを目指してはいたが人員不足から一調査の段階では一まだ目標に届いていないという。これには失業扶助

と社会扶助の統合（社会法典第Ⅱ編）の一環として行われた雇用エージェンシーと協同組織の組織上の分離も影響しているようだ。

連邦雇用エージェンシーによれば、紹介者と顧客の比率は 2004 年初めには 1 対 450 だったのが 2006 年初めには 1 対 270 になっている。また、2005 年末に、雇用エージェンシーの述べるところによれば、失業扶助 I の受給者については、紹介者と顧客の比率が平均 1 対 220 に達している。

2. 私会社（Ich-AG）と移行援助金

両制度にはポジティブな評価が下されている。これまでの評価で、移行援助金も Ich-AG も失業から抜け出すチャンスを高めるのに妥当な措置であることが分かった。

2004 年に 35 万件以上の新規起業が連邦雇用エージェンシーの支援を受けた。そのうち 48% が新しく創設された企業助成金（Ich-AG）を受けている。Ich-AG 制度の導入により移行援助金の利用が減少することはなかった。それどころか、ここでは利用者の数が近年継続的に増えているのが現状だ。

Ich-AG 制度は低い水準の資格しか持たない人々にも自立への道を開き、これまで自立への道が比較的閉ざされていたグループにも手が届くものである。これまでの評価によると、Ich-AG の利用者に関しては、移行援助金より長期失業者（大部分は僅少資格者）や女性（平均的に、比較的低い所得水準）の利用が多い。

改善の余地があるとされた点は立法機関により適宜修正されている。2004 年 11 月以降、Ich-AG に関しては一移行援助金と同様一信用性証明書の提出が義務化された。（注：評価の時点ではこの要求はまだ導入されていなかった）。

報告によれば、多くの起業家に非難されているのが、連邦雇用エージェンシーに起業相談窓口がない点だ。これについては、起業相談に応じている事務所が広く点在しており（連邦経済省、会議所、州、自治体など）、連邦雇用エージェンシーが提供するとは限らないことを指摘したい。しかしながら、様々な相談所の組織的な連携により改善する余地があることも確かだ。

移行援助金と起業助成金の統合が予定されている。これに関しては両制度の長所を引き継ぎ、『真の』創始者（起業家）のために、官僚主義的な支出増なしに、利用条件を整備することが大事だ。

3. ミニ・ジョブとメディ・ジョブ

評価によれば、ミニ・ジョブ改革はドイツ労働市場の柔軟化に向け、実質的な貢献をしている。ミニ／メディ・ジョブ分野の新規定により、企業は受注の集中期を乗り越える重要な手段を手にした。

2005 年 6 月には 670 万人のミニジョブ労働者がいた。これは 2003 年 3 月末の改革以前よ

り 260 万人多い。以前は社会保険義務のある副職就業者だった 74 万人の振替を計算に入れば、改革に起因する改革以降の伸びは 180 万人であり、そのうち 70 万人が専らの僅少就業者であり、110 万人が副職就業者だ。

ただし、失業者のためのこの雇用形態がフルタイムで社会保険義務のある雇用への掛け橋になることはなかった。しかしながら恐らく、闇労働対策の文脈で効果があったといえるかも知れない。専門家によれば、闇労働は 2004 年に初めて減少し、2005 年もこの傾向は続いているという。

2003 年末に社会保険義務のあった就業者のうち、最初の推測によると、66 万 9000 人が同法施行以後のいずれかの時期にミディ・ジョブに従事している。ミディ・ジョブ労働者の割合は東西ドイツとも同程度で、サービス分野が主だった。

ミディ・ジョブの知名度はミニ・ジョブより明らかに低い。従って使用者にとって月額給与 400 ユーロというしきい値は未だに存在するのだ。

評価の一環として行った量的分析によると、改革がなかったならば、社会保険義務のある就業者全体に占める総月収 400 ユーロ以上 800 ユーロ以下の就業者の割合は、少なくとも 2004 年 6 月までは、前年までの傾向通り減少していたであろう。しかし実際は、この形態の雇用には軽い上昇が見られる。

4. 中高年労働者の統合

連邦政府は、中高年の労働市場への統合に向けた努力はさらに強化する必要があると認識している。これはフランツ・ミュンテフェリング労働社会相による「50 プラス」政策の目標でもある。

新設の中高年失業者、及び重度障害者に対する統合助成金制度により一評価によれば一これらのグループの人々の雇用機会は増えた。

中高年の統合を促進するために新しく導入されたその他の施策（保険料ボーナス、中高年雇用者に対する所得保障、中高年の有期雇用に関する規制緩和）の成果は今のところあがってはいない。

ただし、ここで留意すべきことは、これらの施策がこれまで一般にも、また本来の対象グループである対象者および事業所にも、あまり知られていないことだ。企業に中高年を採用する動機を与えるこれらの新制度を雇用エージェンシー側からももっと積極的に宣伝することが望ましい。このため、同規定の期限は 2005 年以降に延期された。

5. 派遣労働

いわゆる労働者派遣法は 1 年の移行期間を経て 2004 年 1 月 1 日に改正された。評価報告は新規定にポジティブな評価を下している。

たとえば『給与と労働条件に関する派遣労働者と正社員の平等処遇の原則（賃金協約がそ

れに反する規則を認めている場合を除く)』が導入された。「派遣労働の有期契約の禁止」は解除された。また、派遣会社が解約通知後に再雇用を繰り返すことを禁じた「再雇用禁止」も解除された。さらに、派遣先事業所に派遣している期間の派遣会社と派遣労働者との間の雇用関係に期限を設けることを禁じた『同時進行の禁止』も廃止された。その他、最長 24 カ月という派遣期間の制限も解除された。

6. 人材サービス機関 (PSA)

各雇用エージェンシーでの PSA の設置は—評価によれば—失業者に対する第一労働市場への統合の機会を改善するために有効な手段ではなかった。2003 年と 2004 年の効果についての分析では、この仕事を基に PSA 就業者が後になって一般労働市場に統合される時期は、比較可能な他の失業者に比べて遅いことが分かった。

注目すべきは特定の地域にある PSA のなかには成功しているところもあるということだ。2005 年 6 月 1 日からは雇用エージェンシーが PSA を営む義務はなくなった。継続するかどうかは地域の関係者の判断に委ねられることになった。

7. 職業訓練の促進と職業訓練クーポン

2003 年初めより失業者にただ単に何らかの職業訓練措置が施されるだけでは済まなくなった。個々に対する統合のための予測、すなわち、職業訓練後にほぼ確実に就業できるという見通しが必要になった。ポジティブな予測を得た失業者には職業訓練クーポンが与えられる。

同様に 2003 年初めより認可されるのは、参加者の少なくとも 70%が残るという予測がつく職業訓練措置に限られている。

報告によれば、これらの制限が職業訓練を受ける人の統合のチャンスを高めているという。全体としては、職業再訓練に参加する人の数は近年大幅に減っている。

8. 民間の職業紹介と統合措置

評価報告によると、2002 年 3 月にすでに導入されていた紹介クーポンと職業紹介市場の民間への開放により—これまでのところ—求職者の労働市場への統合が改善されることはなかったという。

2003 年初めから雇用エージェンシーは運営主体に統合措置を委ねることが出来るようになった。その際、実施の具体的な内容や様式が雇用エージェンシーにより指示されることはない。評価はポジティブなものだった。報告は「この施策が参加者の統合の機会を明らかに改善した」との結論を出している。

9. 統合助成金 (EGZ)

統合助成金は最も重要で効果的な労働市場施策に数えられる。これは助成件数からも評価からも明らかだ。統合助成金とは、助成を必要とする雇用者を採用する使用者に支払われる賃金費用補助（50%まで）のことである。

評価から、助成を受けた求職者が社会保険義務のある仕事に就く機会は、比較グループの人々に比べて明らかに高いことがわかった。

10. 雇用創出措置（ABM）

ABM が第一労働市場への統合の機会を必ずしも高めることはないということは、評価以前から知られていた。同報告はこのことをもう一度確認した。前政府は—1998 年秋まで ABM に一部多額の投資が行われた後—第 14 会期にはすでに方向転換をして ABM を縮小している。今日では ABM は非常に厳しい地域労働市場を持つエージェンシー管区に集中している。

5. DGB と BDA のハルツ改革に対するスタンス（概要）

DGB（ドイツ労働総同盟）およびBDA（ドイツ使用者連盟）は、ドイツの労働市場改革について、立法の過程から施行後の評価段階に至るまで、さまざまな主張、提言、批判等を重ねており、膨大なコメントを発している。また、2006年末に発表が予定されている、連邦政府が研究者に委託したハルツ第IV法についての政策評価など、今後労働市場改革実施後の効果についての評価や制度のあり方の再検討が行われるに従って、労使の論議も引き続き活発になされると考えられる。このため、本報告では、ハルツ第IV法施行後あまり時を経ていない時点における労使の意見の概要を短く論点としてまとめ、問題の所在に関する理解の助けとしたい。

1. 労働市場改革全体について

DGB

- ・労働市場政策の施策と失業者への職業紹介の改善だけでは失業は克服されない。必要なのはむしろ失業の原因についての緻密な分析と、景気刺激策、職業教育／訓練、構造政策、国の財政政策の施策を含む包括的な構想だろう。
- ・改革により労働市場は柔軟化と規制緩和が進んだ。これが賃金水準に圧力をかけ、賃金の二極化を加速させている。

BDA

- ・ドイツが真の「雇用優先」を実現するには税制・財政・経済・社会政策そして労働法の抜本的・包括的な改革がどうしても必要だ。

2. 連邦雇用エージェンシーの組織改革について

DGB

- ・雇用エージェンシーに現代的経営システムを導入し、紹介事業における競合と第三者との協力も強化されるべきだ。

BDA

- ・使用者はBAの改革プロセスを初めから建設的に支援してきた。BAが将来的には、本業である、すなわち迅速で的確な職業紹介、紹介中心の雇用促進、賃金代替給付の保証という、失業保険の主要目的に特化した、有能で顧客中心の労働市場サービス機関になると見ている。
- ・新しい制度により効果と経済性に従って厳格な資金の投入が行われるようになった。BAはこれにより、新連立政府が決めた、2007年1月1日より失業給付保険料率を6.5%から

4.5%に引き下げる計画の基盤を自ら整えることに成功した。

3. 「ミニジョブ」に代表される非典型労働

DGB

- ・各制度が男女で異なる効果をもつことが確認された。たとえば私会社 Ich-AG の起業者やミニジョブには女性が圧倒的に多いが、男性は移行援助金や雇用統合措置の実施主体による委託事業の受益者として目立っている。
- ・とくにミニジョブの状況は目を引いている。650 万人のミニジョブ労働者の 3 分の 2 は女性だ。この仕事は一般に労働市場の本来的に未来領域であるサービス分野で生まれている。しかし、ミニジョブの急増は社会保険義務のあるフルタイム雇用への橋渡しにはなっていないのが実情だ。ミニジョブが生活を保障するには十分な所得をもたらさないことから、むしろ女性の経済的な従属性を強める結果をもたらす新しい労働市場のセグメントが生まれていると言っていいだろう。これにより労働市場の性別による分断化はさらに進むだろう。

BDA

- ・私会社 Ich-AG は、労働市場への影響がほとんどなかった。起業助成への現行の請求権は濫用を誘発しただけだった。これからは現場の紹介者が自立への経済的支援が正しいのかどうかを個別に判断すべきだろう。
- ・ミニジョブは大成功だった。簡素でわかりやすい法規、行政の関与が少ないこと、労働コストと税引き後賃金がかげ離れていないこと、これらが闇労働以外の雇用を生み出すことを、利用件数が多いという事実が証明している。

4. 職業資格の乏しい「僅少資格者」をめぐる問題

DGB

- ・目立つのは、改革のいくつかの場面で選抜者が優遇され、労働市場で特別に支援の必要な対象グループが後回しにされる危険性が見られる点だ。改革は労働市場での選抜を強化する方向に行っているように思われる。僅少資格者の競争能力を改善するという前向きな意識は見られない。選抜の強化、増大する競争圧力、支援の後退が、彼らのチャンスを奪っている。

BDA

- ・ドイツ労働市場の問題の核心は僅少資格者の構造的に固定化した高失業率だ。ドイツでは学歴のない人の失業率は職業教育を終了した人の倍、大学卒の 6 倍にもなる。国際比較でもとくに危機的状況にあるのが高い長期失業率だ。失業者の半数以上が一年以上仕事がない。

い状態だ。

5. 中高年層の問題

DGB

- ・中高年層に関しては、いくつかの新しい制度ができたにもかかわらず労働市場のチャンス
を伸ばすことはできなかった。企業は採用に際してよい資格さえあれば、より若い人を選
ぶのが常だ。中高年の採用に向け大きく潮目が変わることはなかった。中高年層の社会保
障レベルは明らかに低下する一方で、労働市場への統合の施策も効果が見られない。この
ことが中高年の社会的状況を大幅に悪化させているのである。

BDA

- ・ドイツにおける大きな問題は国際比較でも中高年雇用者の労働参加率が低い点だ（2004年
は42%）。ドイツの中高年雇用者の低い労働参加率は何十年も続いた『高齢者はお断り、
若年者は歓迎』というモットーの下で行われた早期退職政策の結果だ。中高年の雇用促進
のための個々の労働市場対策だけでは路線変更は難しい。ばらばらの助成措置は成長と雇
用を促進する全体構想の中に組み込まれているのでなければ、徒労に終わるだけだ。

6. ハルツ第IV法に盛られた「支援と要請」のコンセプトについて

DGB

- ・「支援と要請」には、国からの給付を得るのであれば、本人が失業状態に終止符を打つ努力
をすることを期待してもいいのではないかという考え方があつた。その点について依存はな
いが、問題は、失業者にとって、1人1人が職を探す努力が、個人の努力の限界に達して
いることだ。あらゆる努力を傾けても就職ができないという状態が続いている。現状がそ
うなのであれば、こういった人たちを助ける基礎保障というのはどうあるべきかが問題と
なる。自らの努力をせよというのが要求のレベルだが、それでうまくいかない場合には支
援しようというその支援が、我々の評価ではうまく機能していないと考えている。ただし、
この制度はまだ発足して1年そこそこなので、今後これがどうなっていくかを見極めたい
うで、労働組合サイドのきちんとした提案を出していく。

BDA

- ・首尾一貫して実行すれば『支援と要請』という掛け声には長期失業者や僅少資格者を活性
化するかなりの潜在力が内包されているが、濫用・乱用効果とそれによって引き起こされ
る支出の急激な増大を抑えることも重要だ。速やかな求職活動に向けた刺激と制裁の形成
はハルツ第IV法の導入でかなりの成功したと言える。

7. 雇用エージェンシーと自治体の協力関係について

DGB

- ・ハルツ委員会では、職業紹介を、一元的にやるべきだということになっていた。しかし連邦政府は、このハルツ委員会の提案に従わなかった。アルバイトゲマインシャフト (ARGE) といわれる協同組織は、非常にうまくいっていない構造になっている。連邦雇用エージェンシーと自治体の 2 つの違う組織から人を入れて、2 つの違う組織からお金を投入することになってしまい、非常によくない苦肉の策だった。労働組合としては、一元的な職業紹介は最初から連邦雇用エージェンシーが担当するというハルツ委員会の提案を実行していればよかったと考えている。

BDA

- ・雇用エージェンシーと自治体間の権限を巡る争いには一要支援者の援助を向上させるためにも一早急に終止符を打たなければならない。失業給付 II の労働行政と自治体による協同管理は難行している。これは組織上の重複部分を減らすどころか増やしたただけだった。

8. 低賃金労働市場の形成について

DGB

- ・ミニジョブや派遣労働が既存の雇用と入れ替わるだけならば、経済全体への影響はむしろネガティブなものになるだろう。この点についてはさらに調査が必要だ。ミニジョブは低賃金セクターの再編にも影響してくる。
- ・失業は貧困から抜け出せない大きなリスクとなっている。貧困者の増加はハルツ第IV法の結果についての調査も行われて初めて証明されるだろう。

BDA

- ・本来は非常に複雑な追加的稼得制度が改善され、とくに透明性が増した。これにより報酬の低い仕事を受け入れる機運が高まった。

出所：本概要は、DGB および BDA に対するヒアリング（05 年 11 月）、および 06 年 3 月 15 日の JILPT シンポジウム「ドイツの労働市場改革 ―正と負の実像、将来への展望―」における講演内容をもとに、吉田が作成した。ヒアリング、シンポジウムとも、DGB 側はヨハネス・ヤコブ氏（ドイツ労働総同盟労働市場・国際社会政策部長）、BDA 側はユルゲン・ヴトゥケ氏（ドイツ使用者団体連盟労働市場政策部長）の発言による。

6. ドイツ労働市場改革に関するキーワード集<独日対照表>

58er-Regierungen	58 歳規定
ABM	雇用創出措置
Agentur für Arbeit	雇用エージェンシー (AA)
Aktivierung	活性化
Arbeitsamt	職業安定所
Arbeitsförderungsgesetz	雇用促進法
Arbeitsgemeinschaft	協同組織 (ARGE)
Arbeitslosengeld I	失業給付 I
Arbeitslosengeld II	失業給付 II
Bedarfsgemeinschaft	需要共同体
Bundesagentur für Arbeit	連邦雇用エージェンシー (BA)
Bundesanstalt für Arbeit	連邦雇用庁
Bundessozialhilfegesetz(BSHG)	連邦社会扶助法
Eingliederung	(労働への) 統合
Einstiegslohn	入職賃金
Entgeltsicherung	報酬保障
Entschädigung	補てん
Existenzgründungszuschuss	起業助成金 (Ich-AG 制度)
Experimentierklausel	実験条項
Fallmanager	ケースマネージャー
Fördern	支援
Fordern	要請
Grundsicherung	基礎保障
Hartz IV	ハartz 第IV法
Haushaltsgemeinschaft	家計共同体
Hilfe	扶助
Hilfebedürftigen	要扶助者
Hilfebedürftigkeit	要扶助性
Ich-AG	私会社
Jobcenter	ジョブセンター
Kinderzuschlag	児童手当
Kombilohn	コンビ賃金
Leistung	給付
Leistungsmissbrauch	給付濫用
Mehraufwendungen	追加支出
Mehrbedarf	追加需要
Ombudsrat	諮問会議
Optierende Kommunen	認可自治体
Pauschalisierung	定型化
Personal-Service-Agentur	人材サービスエージェンシー(PSA)

Regelsatzverordnung	法令
SAM	構造改革措置
Sozialgeld	社会給付
Sozialgesetzbuch(SGB) II	社会法典第Ⅱ編
Sozialgesetzbuch(SGB) III	社会法典第Ⅲ編
Sperrzeit	停止期間
Träger	運営主体（担い手）
Überbrückungsgeld	移行援助金
Vermittlung	(職業) 紹介
Zumutbarkeit	期待可能性
Zusatzjob	追加的ジョブ
Zuverdienst (Hinzu-)	追加的稼得

労働政策研究報告書 No. 69

ドイツにおける労働市場改革 ―その評価と展望―

発行年月日 2006年9月8日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 国際研究部 TEL:03-5903-6319

(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 有限会社 太平印刷

©2006

* 労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)