

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 Pressemitteilungen 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。

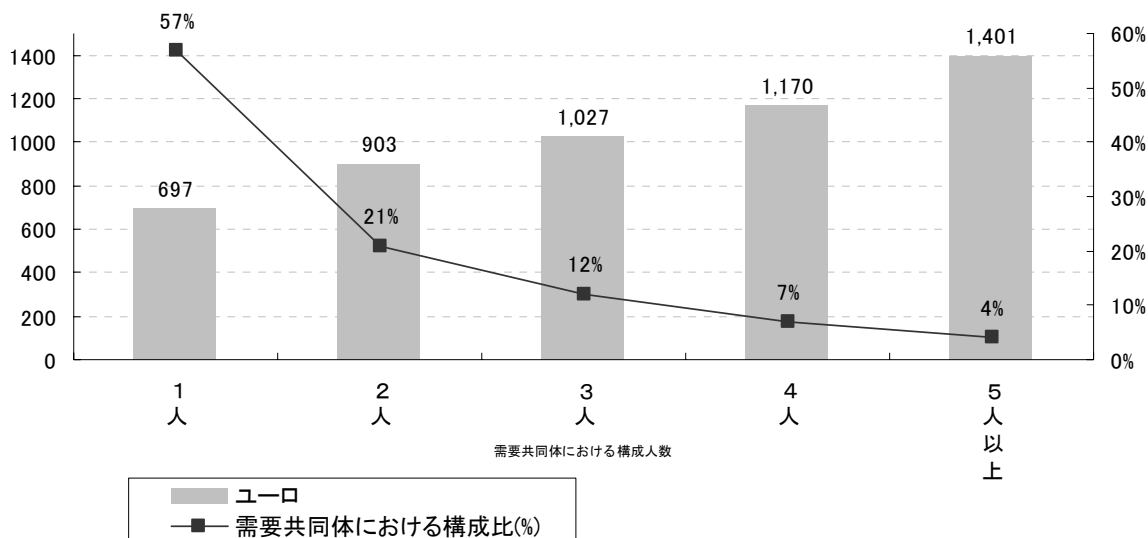
対象者は、制度導入直後の1月から増加し、7月現在では1月と比べ需要共同体数が45万、人数が74万5000人増えている。「就業可能な要扶助者」も同期間で56万人増加している（増加率12%）が、このうち15歳以上25歳未満の若年層は増加率25%と、他の年齢層より高い伸びを示している。

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。

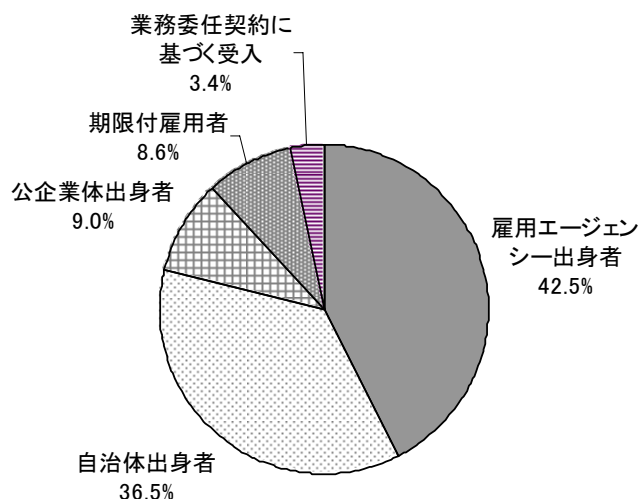
- ① 週あたり最低15時間働いているが、収入が少ないため扶助を必要とする人
- ② 公的な就労機会、いわゆる1ユーロジョブに従事している人
- ③ 小さい子供あるいは扶養者をかかえ、仕事を受け入れることができない人
- ④ 学校あるいは職業資格コースに通っている人
- ⑤ 58歳以上の場合、求職活動を義務づけられることなく失業給付の請求権を有する、いわゆる「58歳規定」（SGBⅡ第65条4項に規定）の該当者。

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、SGBⅡ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.

