

## 調査研究の背景と目的

### 1 調査研究の背景

欧州では人口の急速な高齢化に伴い、社会保障制度の持続可能性をいかに維持していくかが重要な課題となっている。また、グローバル化の進展による国際競争の激化により、非正規雇用が増大し、正規雇用が減少する傾向が見られる。グローバル化は、サービス業を中心に低賃金分野の仕事を増大させている。これらは社会保険加入義務のある雇用の減少を意味し、社会保険財政に少なからぬ影響を与えている。

こうした中、労働社会政策の分野では、福祉に依存する人々を1人でも多く労働市場に統合し、自立を促していくためのワークフェア政策が広範に実施されている。ワークフェア政策はアメリカにおいて1980年代後半に福祉手当を受給する要件として就労義務を課したことに始まる。その後、90年代後半のイギリスにおいて、「福祉から労働へ」(Welfare to work)をスローガンとするワークフェアが社会政策に取り入れられた。最近では、その他の欧州諸国においても長期失業者の増大を背景に、福祉と労働をめぐる関係の見直しが進められている。

ワークフェア政策の前提は、自立できる賃金を得られる仕事が十分存在していることである。しかし、長期失業者や職業資格を持たない低資格者の就職は非常に困難であり、たとえ就職できたとしても低賃金の仕事にしか就けない場合が多い。こうした人々が貧困の罠に陥ることを避けるためには、労働・雇用政策と社会保障を密接に連携させた就労促進の取り組みが求められている。

日本においても、他の先進国と同様、正規雇用の減少と非正規雇用の拡大が急速に進行している。また、バブル崩壊後の不況により、新卒採用からはじき出されてしまった若者が数多く存在する。こうした若者が、年齢を重ねても正規雇用の職に就くことができない、いわゆる「中高年フリーター問題」が懸念されている。日本は、国際的にみて失業給付期間が短く、就労能力のある長期失業者には原則として生活保護が適用されない。フルタイムで働いているか、働く準備があるにもかかわらず、生活保護世帯以下の収入しか得られない「ワーキング・プア」層の問題への取り組みが課題となっている。

このような先進諸国の動向には共通点が見られる一方、具体的な労働・雇用政策(あるいは労働市場政策)と社会保障政策については、それぞれ違いが見られ、成功したモデルをそのまま参考にして移植できるものではないことは言うまでもない。近年では、たとえばワーク・シェアリングやワーク・ライフ・バランスの観点からオランダが研究されたり、労働・雇用政策と社会保障政策のバランスを最適化し失業減とセーフティ・ネットの維持を両立させた成功例といわれるデンマークに関心が集まるといった傾向が見られるが、それらのモデルの検討は非常に意義があるものの、労働・雇用・社会保険等のシステムに関しては日本と比べ大きな違いも見られる。

この点において、ドイツ、フランスの両国は、伝統的に社会保険制度を軸とした労働・雇用政策と社会保障政策の運営を進めながら、近年の失業問題や社会保障システムの維持といった課題に取り組んでいる点で、日本にとって参考となる点が多いと考えられる。

## 2 調査研究の目的

本調査研究では、欧州先進国のうち、わが国と同じ社会保険中心の社会保障制度を有する大陸ヨーロッパの主要国であるドイツ、フランスの2カ国を対象とする。両国とも社会保障制度の主要な領域は、労働・雇用政策と密接な関係を有している。

ドイツにおいては、2005年1月に、それまでの失業扶助と社会扶助の一部を統合して、社会法典第Ⅱ編が規定する求職者の基礎保障（失業給付Ⅱ）制度が導入された。失業給付Ⅱは、失業給付受給期間が終了した就労能力のある生活困窮者に対し、税財源から支給される給付である。失業給付Ⅱ受給者は、例外なく、長期失業者であり、そのかなりの部分が職業資格を持たない低資格者となっている。ドイツでは、こうした人々の就労促進のために、低賃金労働市場を拡大するための施策（ミニ/ミディ・ジョブや失業給付Ⅱの追加的稼得など）が実施され、また新たな就労インセンティブ措置（コンビ賃金など）の導入に向けた議論が真剣に行われている。

フランスにおいては、失業保険制度における失業給付や生活保護に相当する社会参入所得手当（RMI）の受給者に対して、経済的・社会的自立のための求職活動が義務づけられている。また、若年者や長期失業者の就労促進策として、雇用主に対する社会保険料の軽減措置や賃金助成、再就職後の職業訓練費用の補助などの施策が広く実施されている。

本調査研究は、ドイツ、フランスにおける労働・雇用政策と社会保障制度の現状を整理するとともに、雇用政策と社会保障制度（失業保険、年金、生活保護）を連携させた就労促進策の実態について紹介することにより、日本の政策を構想する手立てとすることを目的とする。調査研究の手法は、文献研究、統計資料分析、ヒアリングを用いている。

その際留意した点として、まず、労働・雇用政策と社会保障政策の関係性を重視し、労働・雇用政策、社会保障政策の個々の領域では基本的な事項であっても、その関係性を中心に紹介するよう心がけた。また、日本における格差社会論議と二極化の進行を念頭に、若年層、高齢者、ワーキング・プア層、非正規労働者等、社会的な支援のターゲットを意識しながらドイツ、フランスの事例を取り上げた。さらに、とくにドイツに関しては、近年社会扶助(生活保護)政策をビルトインした形での労働市場改革が実施されたことに鑑み、JILPT 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—」における情報を基礎に、2006年末時点までの動きを追うことで、労働市場改革の最適化、あるいはファイン・チューニングのプロセスを併せて紹介しようと努めた。

報告書の構成は、第1部でドイツ、第2部でフランスを対象に取り扱っている。第1部、第2部ともに、第1章で労働・雇用政策の現状を、第2章で社会保障制度の現状を、最新情

報を盛り込みつつ整理し、紹介することに努めている。その上で、第3章の労働・雇用政策と社会保障の関係において、長期失業者や低資格者の就労促進に向けた施策を中心に、労働・雇用政策と社会保障を連携させた取り組みの実態を紹介している。さらに、報告書の内容を補完する意味で、ドイツにおける政策議論で非常に重要な役割を果たした「求職者の基礎保障に関する諮問会議の最終報告書」の全文と経済諮問委員会の「失業給付Ⅱを改革する：目的に沿ったコンビ賃金モデル」の概要および2005年の労働市場政策に関する制度の利用・支出状況の統計を掲載している。

### 3 ヒアリング調査の概要

#### (1) 日程

2006年10月8日(日)～2006年10月15日(日)

#### (2) 訪問先

10月9日(月)	ドイツ連邦社会労働省
10月10日(火)	ドイツ労働総同盟(DGB) ドイツ使用者団体連盟(BDA)
10月11日(水)	ベルリン社会科学研究センター(WZB)
10月12日(木)	マックスプランク国際社会法研究所
10月13日(金)	連邦雇用エージェンシー労働市場職業研究所(IAB)



## 序 ドイツ、フランスにおける社会保障と労働政策の関係

労働政策と社会保障とは、その成り立ちから分かちがたい関係にある。もともと雇用契約の不均衡性から生じる不都合（労働災害、不衛生な労働環境、劣悪な労働条件、人身拘束等の人権侵害など）をいかに是正するかが労働法制の出発点にあり、それは当然ながら、市場メカニズムを修正する社会保障の考え方と一致している。社会保障制度は、多くの国において宗教団体のチャリティー活動に端を発し、やがて孤児や病人、障害者などに対する扶助のシステムが定着したという歴史的な経緯の中から発展した（現在でも、特に教会や修道会などキリスト教団体の福祉分野での活動は世界的に見ても中心的地位にある。）が、他方で、船員など危険を伴いやすい労働形態の分野における共済制度から発展した社会保険制度に典型的なように、近代的な労働関係の成立が社会保障のもう一つの発展ルートであったことは間違いない。

とりわけ大陸ヨーロッパの主要国であるドイツとフランスでは、社会保障制度の主要な領域は雇用・労働政策と緊密な関係を有している。たとえばドイツでは、公的年金制度はいまだに完全に職域ごとに縦割りになっており、他の多くの先進諸国で見られるような共通の公的基礎年金は存在しない。また、フランスでも被用者と自営業者との年金制度は基礎部分も含めて峻別されており、被用者年金については職域の相違が大きな意味を持つ。さらに医療保障についても、ドイツもフランスも職域ごとの社会保険制度を採用しており、いずれの国も医療保険の財源は自治によって運営されている。したがって、両国とも労働市場政策と社会保障との関係は非常に密接であり、両者の関係を適切に運営していくことが経済・社会政策の要であるといっても過言ではないと言えよう。

### 1 ドイツにおける社会保障と労働政策の固有の関係

まずドイツにおいては、経済体制そのものが、いわゆる社会的市場経済（Sozialmarktwirtschaft）と称される独特の原理によっており、市場メカニズムを守りつつ、そこから生じる矛盾については積極的に政策的対応を行うという基本姿勢が労働市場政策にあらかじめビルトインされている。また、社会連帯の理念はドイツの社会政策を貫いており、「Sozial=社会的」というキーワードは日本語の語感とは全く異なって、共同体維持のための積極的社会政策を支える概念となっている。ドイツでは、社会保障のみならず労働市場政策も、このような前提の下に展開されており、それは手厚い失業給付や教育訓練に対する入念な支援制度などに端的に現れている。

したがって、労働市場政策と社会保障政策がリンクする具体的な局面のいずれについても、相互関連の度合いは日本などと比べてかなり強いといえよう。詳細は各論のそれぞれの分担部分に譲るが、たとえば失業対策と公的扶助とは、従来は失業期間の長さに応じて、失業手当（Arbeitslosengeld）—失業扶助（Arbeitslosenhilfe）—社会扶助（Sozialhilfe）という相異なる

る性格の給付を連続的に支給するシステムが定着しており、特に失業扶助については失業対策と公的扶助とが混在するような性格を特徴としていた。また、年金制度と雇用政策との関係も、単に高齢者の引退と雇用継続との調整をはかるといった一般的な問題についてのみならず、年金と賃金を一体として高齢者の所得保障政策に組み込む対応がなされている。

しかしながら、ドイツの制度の基本的特徴は、むしろ社会連帯の発想が雇用政策についても隅々にまで浸透しており、自由な労働市場による効率的な雇用創出といった想定は一般的でなかったことにある。要するに、社会保障の理念が労働政策に強い影響を与えており、その逆ではなかったといえる。したがって、失業対策についても、また職業紹介や能力開発、高齢者雇用政策といった領域についても、公的支援優先の政策がとられるのが通常であったといえよう。

こうした状況は、しかしながら、いわゆるハルツ改革を骨子とするシュレーダー政権下での政策転換により大きな変貌を見せることになる。社会保障も雇用政策も、公的支援は自助努力をサポートする方向で転換され、非常に多彩な低賃金労働市場が出現している。このことは、社会保障と労働政策との新しい関係が生まれつつあることを意味しているといえるであろう。

各論において詳細に論じられるように、ドイツにおける労働市場政策転換の柱の一つは、第二労働市場の形成である。要するに、これまでと同様の失業保険給付と、それに伴う短期失業者のための支援制度が適用される第一労働市場（有資格の比較的就労可能性に恵まれた労働者を対象とする）に対して、長期失業者や低資格者などを主たる対象とし、失業給付Ⅱと称される手当の支給を、「支援と要請」の原則に従って行う第二労働市場が形成されたことが、ドイツの政策転換を象徴している。その目的は、幅広い低賃金労働市場を容認した上で、そこに就労する労働者へのきめ細かな支援を行い、就労促進と社会コストの低減を実現することにある。ミニ・ジョブやミディ・ジョブといった低賃金就労形態に加え、特に注目されるのがコンビ賃金という考え方である。これは、低賃金労働を受け入れた労働者に対して、賃金の一部もしくは社会保険料負担分などを公的に負担することで、労働者には就労への金銭的インセンティブを高め、使用者にはコスト低減をとまなう新規雇用のモチベーションを高めようとするものである。すでに、マインツ・モデルやハンブルク・モデルといった試みもなされているほか、今後のさまざまなモデルが提唱されている（第1部第3章参照）。また、ドイツにおけるもう一つの政策転換の象徴が、雇用政策の実務を担う公的機関の改革であろう。周知のようにドイツにはかつて、連邦雇用庁という統一組織があり、雇用政策の元締め役を担っていたほか、傘下の180ほどの雇用局を通じて、失業手当の支給や職業紹介、職業訓練、資格形成、その他就労支援のさまざまなプログラムを展開していた。しかし、長官のスキャンダルや非効率な業務が批判を浴び、いわゆるハルツ第Ⅲ法によって、連邦雇用エージェンシーとその傘下の（地域）雇用エージェンシーに抜本的に改編された。この雇用エージェンシーは、失業給付Ⅱの支給に象徴される福祉と雇用の有機的結合を実現するため

に、それまで社会扶助（Sozialhilfe）の支給を管轄していた自治体の福祉担当部署と統合して「協同組織（Arbeitsgemeinschaft）」を形成し、就労能力ある労働者を労働市場に参入させるための実務を担当している。日本の公共職業安定所（ハローワーク）の機能と組織のあり方について大いに参考となろう。

## 2 フランスにおける社会保障と労働政策の固有の関係について

ドイツほどラジカルではないが、フランスにおいても、雇用促進の方向ははっきりと見て取れる。詳細は第2部にゆずるが、近年におけるフランスの雇用政策の柱は、早期引退と労働時間短縮、それに職業訓練と特殊雇用契約によって形成されている。1980年代以降、フランスの雇用対策で最重要課題とされてきたのは常に失業対策であり、とりわけ若年労働者の20%を超える失業の克服であった。中高年労働者の早期引退を促して（公的年金受給開始年齢を65歳から60歳に引き下げる）空いたポストに若年労働者をあて、労働市場の世代間交替を促進することや、低学歴や未熟練の若年労働者を主たるターゲットにして公共職業安定所（ANPE）と商工業雇用協会（ASSEDIC）とが連携して職業訓練制度を運営することは、何よりも若年失業率の低下が最大の目的であった。また労働時間短縮政策により、週35時間労働を法定したことも、ワークシェアリングの基本的な手段として想定されたのである。

一方、フランスの社会保障制度の背景にある基本理念は、「連帯」である。職域ごとに複雑に分かれていた社会保険の漸進的な合理化や部分的な租税代替化の進展はあるものの、今もフランスでは、自治制度にもとづく社会保険の運営によって、公的年金、医療保障、失業給付等がカバーされ、保険料負担に耐え得なかったり、特別な保護を必要とする人々に対しては社会連帯の理念に基づいて公的扶助が行われている。これを労働市場との関連でみると、一般的な失業保険制度のほかにこれを補足するものとして、連帯制度と総称される一連の給付がある。特別連帯給付（ASS）や参入給付などの所得補償給付が中心であり、長期失業者や、病気などさまざまな理由で一般の失業保険制度を享受できない労働者に対するサポートを行っている。

これに対して最近になって、プレ年金制度や個別就職計画など、労働政策と社会保障とを結びつけた試みが行われるようになってきている。プレ年金制度は、おおむね55～59歳の高齢労働者を対象に、段階的退職を可能にするための支給が全国雇用基金（FNE）から行われる。また個別就職計画は、失業保険給付の条件として公共職業安定所の指導員と求職者とが再就職までの計画書を策定するものであり、求職活動の進捗状況によって漸次改定される。これによって、特に再就職困難な若年労働者は再就職までの具体的な道筋を与えられることになるが、逆にこのような支援にもかかわらず再就職活動を怠れば、失業保険給付の停止に追い込まれる場合もある。さらに、生活保護にあたる社会参入最低所得手当（MRI）を申請した全ての者に、社会参入契約の締結が強制され、同時に使用者に対する賃金補助などを含むさまざまな就労支援が展開されていることも注目されよう。この就労支援の内容は、ドイ

ツの低賃金労働市場に関する諸措置に類似の性格も見て取ることが可能であり、要するにフランスでも、徐々に労働市場の低賃金部門への拡大が進みつつあるといえよう。

### **3 各論の構成**

以下の各論では、以上概観した内容を詳細に検討し、ドイツとフランスという、大陸欧州の中心にある国における労働市場政策と社会保障政策との関係を総合的にとらえようとする。上述したように、そこで特に中心的な検討対象となるのは長期失業者や低資格者、就労困難な事情を抱えた労働者であり、これらの人々に対する両国の試みを仔細に検討することによって、日本が抱える格差社会の諸問題に対する貴重な示唆が与えられよう。