

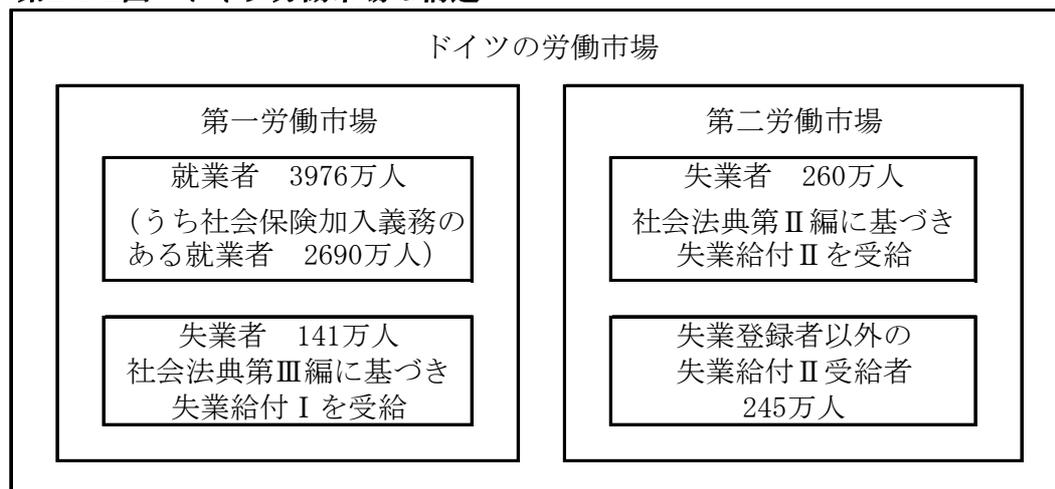
第1部 ドイツにおける労働・雇用政策と社会保障

第1章 ドイツの労働市場政策

2005年1月1日の社会法典¹第Ⅱ編（求職者のための基礎保障制度）の導入により、ドイツの労働市場は構造上2つに区分されることとなった。1つは、約4000万人の労働者が働く通常の労働市場（第一労働市場）である。このうち約2700万人が社会保険加入義務のある仕事に従事しており、残りの約1300万人は、社会保険加入義務のない仕事（低賃金労働や短期間労働）に従事する労働者や自営業者などである。この労働市場で失業する者は、社会法典第Ⅲ編（雇用促進）に規定された失業保険から失業給付Ⅰを受給する（2006年12月の受給者数は141万人）。もう1つは、失業給付Ⅰの受給期間を終了した長期失業者など、就労能力のある生活困窮者を対象とした「求職者のための基礎保障制度」の管轄する分野（第二労働市場）である。これらの人々は、社会法典第Ⅱ編に規定された失業給付Ⅱを受給する（登録失業者のうち、2006年12月の受給者数は260万人）。失業給付Ⅱ受給者は、例外なく長期失業者であり、その多くが職業教育を受けていない無資格者や低資格者である。これらの人々の職業仲介は非常に難しく、とりわけ第一労働市場への復帰は極めて困難となっている。このため、社会法典第Ⅱ編に基づく職業仲介は、個々の事例に即した社会政策的ケアによるきめ細かな対応が必要とされている。

本章では社会法典第Ⅱ編導入後のドイツの労働市場政策について、第1節でその変遷と概要を示し、第2節で大連立政権成立後の状況、労働市場政策に対する評価、最近の労働市場の状況を紹介する²。

第1-1-1図 ドイツ労働市場の構造



出所：連邦雇用エージェンシーの2006年12月末発表の統計をもとに作成。

就業者数は2006年11月、社会保険加入義務のある就業者数は2006年9月の数字。

¹ 社会法典の構成については、第2章（ドイツの社会保障政策）第1節で詳しく説明されている。

² 本章第1節で取り扱っている失業保険財源に基づく雇用促進策のうち、失業給付については第2章第3節の失業保険で詳しく紹介されている。失業給付Ⅱについては、第1章で制度の概要を、第3章で社会保障政策との関係を取り扱っている。また、第2節で簡単に触れているミニ/ミディ・ジョブ、コンビ賃金の施策は、第3章（労働市場政策と社会保障）で詳しく考察されている。

第1節 従来の状況

1 労働市場政策の変遷

第二次世界大戦後のドイツの労働市場政策は、高度成長による人手不足を背景に、国家による積極的介入には重点を置かず、失業者に対する手厚い失業給付、失業扶助などの消極的政策が中心となっていた。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。

しかし、1967～1968年の不況の後、1969年には雇用促進法と職業訓練法が制定され、失業の予防と雇用の促進を重点課題とする積極的労働市場政策への転換が図られた。

2度の石油ショックを経て、1980年代に失業率が一挙に高まると、それまでの規制中心の労働市場政策に批判が向けられるようになった。しかし、労働市場政策の改革には、個別的労働関係の規制緩和や労働条件決定方式の変更が必要であり、ドイツの政権は結局これを先送りし続けた。

東西ドイツ再統一が実現した1990年代以降、旧東独地域の経済再建の難航と世界的な不況のあおりを受けて、雇用情勢は徐々に悪化した。雇用創出措置（ABM）や構造調整措置（SAM）などの積極的労働市場政策が実施されたが、その場しのぎの傾向が強く、抜本的な労働市場の改善にはつながらなかった。

失業問題が戦後最悪の状況となっていた1997年、長期失業者対策を主な内容とする雇用促進改革法が成立し、雇用促進法は抜本的に改正されて、社会法典第Ⅲ編「雇用促進」に編入された。しかし、その後も雇用情勢の改善は見られなかった。

第2期シュレーダー政権はようやく重い腰をあげ、2002年から2003年にかけて労働市場政策にかかわる非常に多様な提案を盛り込んだ「労働市場近代化法（ハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法）」（第1-1-2表）を成立させた。ハルツ第Ⅰ法は、雇用局のジョブセンターへの改編、失業者の雇用局への届出義務の厳格化、雇用局に人材サービスエージェンシー（PSA）を設置、高齢者に対する賃金保障制度の創設を、ハルツ第Ⅱ法は、55歳以上の失業者の求職義務免除と架橋手当の創設、私会社（Ich-AG）による失業者に対する起業助成、ミニ・ジョブ（税・社会保険料の減免を受けた低賃金就労）の拡充などを内容としていた。

ハルツ第Ⅲ法は、連邦雇用庁と傘下の雇用局の組織を連邦雇用エージェンシーと雇用エージェンシーに改め、その機能を抜本的に変更した³。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、福祉から就労へと転換させるしくみを整えた。

また、2003年12月成立した労働市場改革法は、解雇制限法の規制緩和や失業給付の支給期間の短縮を実現した。

³ 連邦雇用エージェンシーおよび雇用エージェンシーの組織と機能については、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」23頁に詳しく紹介されている。

第1-1-2表 ハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法の概要

ハルツ第Ⅰ法	<ul style="list-style-type: none"> ①ドイツ全土に181ある雇用局を、あらゆる労働市場関連サービス業務を各地方レベルで提供するジョブ・センターに改編。 ②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、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実施。 ③解雇通知を受けた雇用者のジョブ・センターへの失業届出義務を厳格化。 ④家族のいない失業者に対し、失業4カ月目以降の転居を伴う仕事の受け入れ義務を拡大。 ④55歳以上の高齢失業者が以前より低い賃金の仕事を受け入れる場合、失業前の職の賃金との差額の半分を補助。
ハルツ第Ⅱ法	<ul style="list-style-type: none"> ①55歳以上の失業者は、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架橋手当として支給。 ②失業者が起業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、月額1年目600ユーロ、2年目360ユーロ、3年目240ユーロの補助金を支給。 ③収入が月額400ユーロ未満の低賃金就労に対して、労働者の税・社会保険料を免除（使用者は25%の定率社会保険料が課せられる）。
ハルツ第Ⅲ法	<ul style="list-style-type: none"> ①労働市場政策の運営主体である連邦雇用庁を連邦雇用エージェンシーに、各雇用局を雇用エージェンシーに改組し、その機能も大幅に改革。 ②雇用エージェンシーとの目標協定により運営資金を手当する制度を導入。 ③構造調整措置 (SAM) と雇用創出措置 (ABM) を一本化し、編入助成金を整理。 ④移行措置と移行操短手当を新設して、従来の移行補助を廃止。
ハルツ第Ⅳ法	<ul style="list-style-type: none"> ①失業扶助と社会扶助の一部を統合して、求職者の基礎保障（失業給付Ⅱ）制度を創設。 ②失業給付Ⅱ制度の実施機関として、雇用エージェンシーと自治体による協同組織 (ARGE) を創設。

2 労働市場政策の現状

(1) 社会法典第Ⅲ編に基づく雇用促進

ア 概要

ドイツの労働市場政策を総合的に規定していた雇用促進法（1969年制定）を抜本的に改正して、社会法典第Ⅲ編「雇用促進」が新設され、1998年1月1日から施行された。社会法典第Ⅲ編に盛り込まれた雇用促進策は、失業者の稼働機会を改善し、労働市場における需給のマッチングを行うことを目的としている。

社会法典第Ⅲ編に基づく雇用促進施策を実施する行政組織は、公法上の法人である連邦雇用エージェンシーと傘下の雇用エージェンシーである（10の地域統括局と180の雇用エージェンシーがある）。連邦雇用エージェンシーは、連邦社会労働省の指揮監督を受け、総裁は労働社会相が任命する。意思決定機関の理事会は政労使の三者によって構成される。各地の雇用エージェンシーには、管理評議会と管理委員会が設置され、監視と諮問の業務を行っている。

連邦雇用エージェンシーは、職業紹介・指導、職業実習・見習のあっせん、労働市場における求職者の雇用機会の拡大、所得代替給付金の支給、職業訓練の促進などの業務を行っている。これらの業務では、労働者、使用者双方に対し、様々なサービスを提供している。失

業者は失業保険料納付の有無にかかわらず、サービスが受けられる。失業給付金を受給するためには、過去に就職し、一定期間法定保険料を納付している必要がある。

以下に社会法典第Ⅲ編「雇用促進」の概要を示すとともに、積極的労働市場政策に関する施策を第 1-1-1 表に掲載する。

イ 失業給付

失業者としての登録は、本人が失業予定日の最低 3 カ月前までに雇用エージェンシーに申告しなければならない。雇用終了の通知から最終勤務日までが 3 カ月未満の場合は、通知から 3 日以内に雇用エージェンシーに申告しなければならない。失業者の認定は、完全に失職しているか又は週労働時間が 15 時間未満の場合で、積極的に求職活動を行うとともに、就職可能な状態でなければならない。失業給付を受給するためには、過去 2 年間に最低 12 カ月間失業保険料を支払っている必要がある。給付額は、子供がいる場合は、従前賃金の 67% で、子供がいない場合は同 60% である。給付期間は、保険加入期間の長さや年齢によって 6 ～18 カ月の幅がある。

ウ 労働者に対する給付

(7) 操業短縮手当

事業所の操業短縮によって賃金の支払いがなされない場合に、労働者の賃金の損失の一部を補うもの。同一事業所の少なくとも 3 分の 1 の労働者が月額賃金の 10% 以上を削減されている場合、本来支給されるべき賃金と操業短縮によって支給された賃金の差額の 60%（子供が 1 人でもいる場合は 67%）が支給される。支給期間は維持されている雇用などに応じて決定される。

(i) 破産手当

使用者が倒産し、破産手続開始前の 3 カ月間の賃金を受け取っていない場合、当該未払賃金に相当する額が支給される。

(7) 建設労働者に対する冬季助成金

建設労働者に対し、冬季（12 月 1 日～3 月 31 日）の荒天のために逸失した労働時間について、所定報酬の 60%（子がいる場合は 67%）の季節・操業短縮助成金を支給する。

荒天による不利な労働条件を補償するため、12 月 15 日から 2 月末日までの期間、1 時間当たり 1 ユーロの超過冬季手当を支給する（12 月は 90 時間まで、1～2 月は各 180 時間までが上限）。また、冬季（12 月 1 日～3 月 31 日）の荒天による操業短縮のための賃金減少を補償するため、季節・操業短縮労働助成金を受給しない期間、操業短縮 1 時間当たり 2.5 ユーロの冬季手当助成金を支給する。

エ 雇用創出措置（ABM）

長期失業者・若年失業者を公共の利益に資する就労のために雇用する地方自治体や一定の企業などに対し、必要な助成を行う。対象となる事業は、長期失業者の雇用機会の創出、社会資本の整備、環境の維持改善に寄与するものに限定されており、1999年に若年の職業訓練未修了者、50歳以上の高齢者、重度障害者などを雇用する場合にも拡大された。

雇用促進措置の実施者は、参加する労働者が行う就労の種類に応じて、定額の補助金を受給できる。雇用エージェンシーは、地域や関連職種の状況に応じて、定額補助金を最大10%まで増額することができる。さらに他の手段による財源確保が不可能であり、かつ当該措置の運営が労働市場にとって特に大きな利益となる場合は、措置で使用する資材費、実施者の拠出金、参加する労働者の訓練費のために労働者1人当たり300ユーロまでの補助金を支給することができる。

雇用創出措置による助成の期間は、通常で最長1年間であるが、当該措置の運営が労働市場にとって特に大きな利益となる場合又は措置の終了後、参加者を正社員として雇い入れることを使用者が保証する場合は2年まで認められる。55歳以上の労働者に対しては、助成を3年まで延長できる。

オ 職業訓練の促進

職業訓練の促進は、社会法典第Ⅲ編による労働市場政策の中で極めて重要な位置を占めている。職業訓練は、職業養成訓練（一定の職業資格の取得等を目的とした初期訓練）、職業向上訓練（職業養成訓練修了者や職業経験者の知識・技能・技術の向上を目的とした訓練）、職業転換訓練（従来とは異なる職業に就くことを目的に行われる訓練）の3つに区分される。社会法典第Ⅲ編は、職業向上訓練と職業転換訓練を統合して、職業継続訓練としている。

職業養成訓練の促進措置は、訓練生の生計維持費、職業養成訓練の必要経費等のために職業養成訓練給付金を支給する。職業継続訓練の促進措置は、講習費、交通費、宿泊・食費、子供の世話にかかる費用などを支給するものである。

このほかに雇用エージェンシーの承認又は同意により、失業者の職場編入の改善を目的として実施されるトレーニング措置（講習費、受験料、子供の保育料などの必要経費を支給）、学習障害や社会的障害のある若者、生計の道のない訓練希望者等に職業分野、職業訓練の具体的準備について指導する職業準備のための教育措置、職業訓練の成功が危うい訓練生に対する職業訓練随伴支援などの職業教育促進措置がある。

また、2003年に導入された職業訓練クーポン券制度では、失業者や25歳以下の若者などを対象に、雇用エージェンシーが訓練内容を記載したクーポン券（特定の地域に限定）を発給し、参加者はこれに基づいて認定訓練機関の訓練講座を選択することができる。

カ 使用者に対する給付

使用者は、障害者、習熟困難者や高齢者など、個人的な事情により就職が困難な労働者の就労を促進するための編入助成金を受給することができる。編入助成金の額は、使用者負担の社会保険料全額を含む補助対象賃金の50%を超えてはならず、また支給期間は12カ月を超えてはならない。重度障害者については、最長2年間、補助対象賃金の70%まで支給することができる。50歳以上の労働者については、最長3年間まで支給できる（2年目以降、毎年10%ずつ減額）。

キ 高齢者の所得保障

50歳以上の失業者が新たな仕事に就いて賃金が減少する場合に、従前賃金との差額の2分の1を所得保障手当として支給する。所得保障手当を受給するためには、失業給付の受給期間が180日以上残っている必要があり、支給期間は失業給付の残存受給期間に等しい。

第1-1-3表 社会法典第三編に基づく雇用促進措置の概要

積極的労働市場政策		
雇用促進措置	内容	社会法典第三編
職業訓練	連邦雇用エージェンシーは、就職準備教育措置、企業以外の施設における職業訓練、および職業訓練の追加補助を通じて、全ての若年者が職業訓練を修了して就業生活に入れるよう支援する。社会的に不利な立場にいる若年者には、職業訓練から就業へ移行する際に受けられる、追加的な社会教育支援、語学や教育の不足を軽減するための援助、ならびに専門実務や専門理論の支援が用意されている。	第59条～第76a条、第235条、第240条～第247条
職業の継続教育支援 (FbW)	変化する要求に職業能力を適応させるため、それまで受けていなかった職業訓練を受けることを支援する。	第77条～第87条、第124a条、第235c条、第417条
適性診断措置およびトレーニング措置	特定の職業に対する適正を診断したり、追加的な能力向上訓練を紹介することによって失業給付受給者の統合の可能性を高める。さらに就労準備や労働能力のチェックに利用することもできる。	第48条～第52条
障害者の労働参加支援 (職業リハビリ)	身体的、知的、または精神的な障害を持つ人が、職業的統合を果たす可能性を高める。	第97条～第115条、第235a条、第236条～第239条
雇用創出措置 (ABM)	紹介が困難な失業者に対して有期の仕事を提供し、彼らの職業能力を維持する。	第260条～第271条、第416条
雇用を創出するためのインフラ措置	地方自治体等が環境の維持・向上、社会サービスや年少者の保護の改善に役立つ職場を新設し、就職困難な失業者を就労させた場合に助成を行う構造調整措置 (SAM) が2005年末で廃止され、その発展型として「雇用を創出するためのインフラ措置」が創設された。同制度は、地方自治体等がインフラや環境整備を行う際、当該作業を請け負う企業が失業者を雇い入れる場合、雇用エージェンシーが援助を行うものである。	第279a条
職業紹介クーポン	2002年の職業紹介クーポン導入によって、労働者は、雇用エージェンシーの負担で民間の職業紹介会社を利用できるようになった。このための条件は、失業給付の受給資格があり、失業後6週間たっても紹介が成立していないか、または雇用創出措置 (ABM) か構造的調整措置 (SAM) で支援された雇用に従事しているか、もしくはその前に従事していたことである。2005年1月1日以降、紹介クーポンには均一に2000ユーロが支払われる。	第421g条
職業相談および職業紹介の援助 (UBV)	職業相談、職業紹介、適性診断のための申込費用ならびに交通費、そして失業者、失業が迫っている求職者、職業訓練志願者が面接を受けるための申込費用ならびに交通費を援助する。	第45条～第47条
第三者への職業紹介の委託	雇用エージェンシーは、業務促進のため職業紹介を全体的または部分的に第三者に委託することができる。失業後6カ月を過ぎると、失業者は自らの紹介を第三者に委託するよう要求することができる。	第37条

第一の労働市場における正規就労のための主な制度		
雇用促進措置	内容	社会法典第三編
人材サービスエージェンシー (PSA)	人材サービスエージェンシーは、雇用エージェンシーによって推薦された失業者を、社会保険料を負担する形で採用する。労働者は企業に派遣され、派遣のない期間は、労働市場への統合努力や短期的な能力向上訓練を行う。	第37条c
編入助成金 (Eingliederungszuschuss)	紹介が困難な労働者を雇用する使用者に対して支給される。	第217条～第222条
新規採用助成金 (Einstellungszuschuss bei Neugründung)	新たに創出された職場に失業者を期間の定めのない雇用として採用する場合に支給される。	第225条～第228条
代理採用助成金 (Einstellungszuschuss bei Vertretung)	従業員に職業継続教育を受けさせる間、その代わりとして失業者を採用する企業に支給される。	第229条～第233条
使用者の負担金支払義務の免除	労働支援のための使用者の負担金支払義務を免除することで、満55歳以上の失業者の雇用を支援する。	第421k条
高齢者の所得保障 (Entgeltsicherung)	以前より低い報酬しか支払われない雇用を受入れることで失業から脱するか、または失業を回避する高齢労働者を支援する。	第421j条
移動補助 (Mobilitätshilfe)	失業者や職業訓練志願者は、社会保険料負担義務のある仕事に就くための交通費、生活費、引越費用ならびに設備補助を受けられる。	第53条～第55条
移行援助金 (Überbrückungsgeld)	独立開業の支援として、労働者に対し生活費の保障および社会保障のための移行援助金が支給される。ただし、それによって失業から脱するか、または失業を回避できる場合に限る。	第57条、第58条
起業助成金 (Existenzgründungszuschuss)	「私会社 (Ich-AG)」を設立する失業者は、毎月定額の起業助成金を受給できる。	第421 l条
統合措置の第三者への委託	雇用エージェンシーは、職業訓練市場や労働市場におけるターゲット層の統合を促進するため、競争により統合措置を第三者に委託することができる。委託を行う際は、成績を算出するための加点/減点要素を定め、各ターゲット層の目標値 (統合率) を設定することによって、常に措置の統合効果を考慮する。	第421i条
自由裁量支援 (Freie Förderung)	雇用エージェンシーは、失業者および失業が差し迫っている労働者が、正規就労の形で統合されることを支援するために、統合費 (職業能力向上支援、編入助成金、社会的弱者の職業訓練支援など) の10%を使って、新たな労働市場政策の制度を開発することができる。	第10条
移転的措置のための助成金 (Zuschüsse zu Transfermaßnahmen)	会社の変革により失業が差し迫っている労働者に対し、労働市場への統合に役立つ措置を利用するための支援を行う。前提条件は、特に使用者が適切な資金参加をしていることである。	第216a条
建設業界における通年雇用の支援	建設業界の季節的失業に対する補償措置として、建設労働者に超過冬季手当 (Mehraufwands-Wintergeld)、冬季手当助成金 (Zuschuss-Wintergeld)、季節・操業短縮労働助成金 (Saison-Kurzarbeitergeld) 等を支給する。また使用者に対しても社会保険負担金の助成を行う。	第209条～第216条
短時間労働者補助金	短時間労働者補助金が承認されると雇用関係が安定し、企業は習熟した労働力を得ることができる。	第169条～第182条

(2) 社会法典第Ⅱ編に基づく失業給付Ⅱ制度の概要

2005年1月1日、ハルツ第Ⅳ法により、それまでの失業扶助と社会扶助の一部を統合して、「求職者のための基礎保障（失業給付Ⅱ）」（社会法典第Ⅱ編）が創設された。

失業給付Ⅱの受給資格は、15歳以上65歳未満で、自力では生計を満たすことができず、第三者から援助を得られない、就労能力（1日最低3時間労働可能）のある者（要扶助者）である。通常給付の支給額は、東西ドイツともに月額345ユーロ（単身の世帯主）となっている⁴。失業給付Ⅱ受給者ととともに生活する就労能力のない65歳未満の者は、社会手当（失業給付Ⅱの通常給付の60%あるいは80%）を受給できる。このほかに家賃や暖房にかかる費用の支給も認められる。

失業給付Ⅱを規定した社会法典第Ⅱ編の管轄主体は、①認可自治体（69カ所）②雇用エージェンシーと自治体による協同組織③雇用エージェンシーと自治体が別々に管轄する分離モデル——の3種類ある。

失業給付Ⅱ制度の基本理念は「支援と要請」⁵の原則であり、要扶助者に対し速やかに適切な職業紹介を行うことを目標としている。雇用エージェンシーと要扶助者は、就労に向けて、給付内容やサービスについて統合契約（期間6カ月間）を締結する。失業給付Ⅱ受給者には、社会法典第Ⅲ編に基づく雇用促進策への参加資格が与えられ、必要な助言、職業紹介、雇用促進措置を受けることができる。特に25歳未満の者には、遅滞なく実習、職業訓練、職業紹介、就職の機会が与えられなければならないとしている。正当な理由なしに紹介された仕事を断った場合には、失業給付Ⅱの減額などの制裁措置が課される。

適切な仕事が見つからない受給者に対しては、自治体や福祉団体における公益にかかわる追加的仕事として就労機会（1ユーロ・ジョブ）の提供が義務づけられている。1ユーロ・ジョブは、失業給付Ⅱを受給しながら、時給1～2ユーロの公益に関する追加的仕事に従事するものである。

就労能力のない要扶助者に対しては、社会法典第Ⅱ編に基づく社会扶助が支給される。通常給付の支給額は、失業給付Ⅱと同じ月額345ユーロである。

3 2005年の労働市場政策の実施状況⁶

2005年1月の失業給付Ⅱ（社会法典第Ⅱ編）の導入により、積極的労働市場政策においても「支援と要請」の原則に基づき、自立支援を前面に出す方向へと転換が図られた。雇用エージェンシーは、より高い効果が見込まれる労働市場への統合措置に対し資金的な援助を行う。

⁴ 通常給付は、所得・消費調査の結果に基づき、食料、衣服、家具など日常生活のニーズおよび、社会的交流や文化的な生活への参加のニーズに応じて決められている

⁵ 要扶助者は、支援を求める前に、自らの資産や能力によって生計費を確保するためのあらゆる可能性を活用しなければならないとする考え方（要請の原則）。

⁶ 2005年の労働市場政策に関する制度の利用・支出状況についての統計を巻末に資料として掲載する。

連邦雇用エージェンシーと連邦政府は、2005年に労働市場政策のために、前年より83億7000万ユーロ多い、829億ユーロを支出した。社会法典第Ⅱ編および第Ⅲ編に基づく雇用促進のための給付としては、前年より26億7000万ユーロ少ない約168億5000万ユーロを費やした。積極的労働市場政策における裁量的給付の多くを占めている編入助成金の支出は、前年より55億4000万ユーロ少ない35億5000万ユーロであった。かわって移行援助金や起業助成金（私会社）による支出が前年より約4億7300億ユーロ増加して、約32億ユーロとなった。特に起業助成金の年平均利用者数は、前年より約8万2900人多い、23万3600人であった。社会法典第Ⅱ編に基づく1ユーロ・ジョブの年平均利用者数は、約20万1200人にのぼった。一方、雇用促進措置（ABM）、構造調整措置（SAM）および雇用を創出するためのインフラ措置の年平均利用者数は、約5万7300人減少した。

旧東独地域では、依然として雇用創出措置に対する支出が統合費の10%を占めている（旧西独地域は4.6%）。旧西独地域においては、継続職業教育に対する支援が36.3%を占めている（旧東独地域は21.5%）。年平均利用者数は、前年を38%下回る約11万4400人であった。

適性診断措置やトレーニング措置の年平均利用者数（全体）は、前年より27%少ない約6万9000人であった。

2005年の消極的な給付（失業給付Ⅰおよび失業給付Ⅱ）に対する支出は、前年より約28億6000ユーロ増加して、約521億1000万ユーロとなった。このうち失業給付Ⅰの支出が約270億ユーロ、失業給付Ⅱおよび社会手当の支出が約224億ユーロであった。

積極的労働市場政策費と消極的な給付との比率は、2004年に1対2.52であったのが、2005年には1対3.09へと差が拡大した。

2005年の労働市場政策に基づく制度の年平均利用者は、前年より約6万人多い、約123万人となった。地域別では、旧西独地域が約4万人増の約79万人、旧東独地域が約3万人増の約45万人であった。

第2節 現状と動向

1 大連立政権の連立協定

2005年9月18日に実施されたドイツ連邦議会選挙の結果、キリスト教民主・社会同盟（CDU／CSU）が35.2%、社会民主党（SPD）が34.3%の得票率にとどまり、アンゲラ・メルケル氏（CDU）を首相とする大連立政権が11月22日発足した。新政権は、今後4年間の政策指針となる連立協定を発表した⁷。労働市場政策に関しては次のような目標を掲げている。

⁷ 連立協定の労働市場関連部分のより詳しい内容については、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—』P112～を参照されたい。

第一に、賃金付帯費用（社会保険料）を継続的に 40%以下⁸に引き下げる一環として、2007 年 1 月 1 日から失業保険料を 6.5%から 4.5%に引き下げることにした。同時に公的年金の保険料は 19.5%から 19.9%に引き上げられる。

第二に、若者が3カ月以上失業することのないよう、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していく目標を掲げた。具体的には、毎年3 万人分の職業訓練ポストを創設し、商工会議所と手工業会議所による2 万5000 人を対象とした新人研修を実施する。連邦雇用エージェンシーは、職業訓練を受ける若者に対する初期支援、訓練期間を通じての支援、障害のある若者に対する職業教育の援助などの職業教育促進策を実施する。協同組織や認可自治体も、「支援と要請」の基本理念に基づき、若者に対する集中ケアと支援を強化し、統合契約で約束したことを守らない若者には制裁を課す。

第三に、中高年の雇用状況を改善するため、早期退職の減少、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を講ずる。そのため、経済団体や労働組合と連携し、①中高年の技能向上と研修②年齢相応の労働時間③年齢相応の労働条件と中高年の雇用能力の維持と促進④中高年に対する有効性という視点からの就労促進策の検証——などのテーマについて検討を行う。また、労働市場への参入がもはや不可能な勤労者生活末期の中高年長期失業者に対しては、州と連携して社会的に有用な公共の仕事を提供する。まずは連邦が58 歳以上の長期失業者に対して3 年間の追加的雇用を3 万人分用意する。中高年労働者の雇用状況を改善するための地方自治体（62地域）の刷新的な個別プロジェクトに対し、2 億5000 万ユーロを支援する。

第四に、職業資格をもたない無資格者または低資格者（失業者全体の39%）の就労状況を改善するため、「コンビ賃金」モデルの導入を検討する。コンビ賃金は、労働賃金と社会給付をバランスよく組み合わせ、無・低資格者にとって就労する価値のある単純労働の新規雇用を生み出すことを目的としている。既存の政策を組み合わせた有効な支援体制を作り上げることが必要であり、そのための作業グループを立ち上げ、失業給付Ⅱとの組合せ、税・社会保険制度とミニ/ミディ・ジョブの社会保険料負担免除との関係、派遣法、最低賃金などのテーマについて検討を行う。

第五に、遅くとも2007年までには積極的労働市場政策全体を抜本的に再編し、失業保険の資金を集中的、効果的に投入する。各雇用エージェンシーが少なくとも1つの人材サービスエージェンシー（PSA）を設置するとした義務を廃止し、PSA が有効に機能している地域にだけ資金を投入する。起業助成金（Ich-AG）の期限を2006 年6 月30 日まで延長し、その後は移行援助金と統合した新しい起業援助の施策を考案する（起業助成金は廃止）。

第六に、求職者の基礎保障については、これまでの経験を踏まえて細心で整合的な修正を

⁸ 連立協定当時の社会保険料率は、合計 42%（労使折半）であった。改革により、2007 年の社会保険料率は、年金保険 19.9%、失業保険 4.2%、医療保険 13.9%、介護保険 1.7%、合計 39.7%となった（参考：Sozialpolitik aktuell in Deutschland）。

試み、ハルツ第IV法のプロセス全体を見直す。旧東独地域の生活保障の基礎給付を月額14 ユーロ引き上げ、東西ドイツの基礎給付を345ユーロに統一する。需要共同体の定義を厳密化し、将来は非婚、成年、25歳未満の子供を原則親の需要共同体に編入させる。老齢保障に有利な方向で財産保全に関する新しい規則を策定する。擬似婚姻関係の定義の明確化と証明義務の再導入を検討する。給付濫用を徹底的に減少させる。

2 求職者基礎保障に関する諮問委員会最終報告の概要

2005年1月1日に社会法典第II編に基づく求職者の基礎保障制度が施行された。同法は、失業扶助と社会扶助を統合する大改革を内容としていたため、その円滑な実施にはかなりの障害が予想された。そのため当時の連邦経済労働相は2004年12月1日、社会法典第II編に定められた組織・法規の導入をしっかりと監視し、同法の発展と運用に関する提言を行うための機関として求職者の基礎保障に関する諮問委員会を設置した。同諮問委員会は2006年6月23日、最終報告書を発表した（翻訳を巻末に資料として掲載）。

諮問委員会は、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障制度に統合したことは正しかったと確信しており、社会法典第II編の基本理念が幅広く支持されていることを確認したとしている。

社会法典第II編の管轄主体として自治体と雇用エージェンシーが協同組織(ARGE)を構成する現在の組織形態については、自治体の影響力と中央の要求、連邦労働社会省と連邦雇用エージェンシーの指示との狭間で、恒常的に時間のかかる調整が必要なことがネックになっていると指摘する。政治的な対立によって形成された現在の組織形態は、野心的な課題の克服には不十分であり、連邦雇用エージェンシー傘下の、全面的に独立した組織として協同組織に適切な責任を付与すべきであると主張する。

諮問委員会は、基礎保障制度にかかる費用の増大は、「我々の社会における連帯意識への脅威」とであると警告する。しかし、支出増の原因は、給付の濫用ではなく、より多くの人々が基礎保障制度を利用できるよう給付の認定基準が設定されているためであるとし、基礎保障制度が持つ家族や地域社会の崩壊を食い止める役割を評価している。

経済界、行政、諸団体に対しては、基礎保障機関や雇用エージェンシーとの協力関係を一層強化し、新規雇用を創出するよう求めている。また、社会福祉事業の分野でより多くの人を仕事に就かせるよう、協力を呼びかけている。

諮問委員会は、これからも労働市場は二極化する方向にあるという認識を示している。一方はさらに高い資格や柔軟性が要求される非常にダイナミックな部分である。もう一方は、職業紹介上の障害が様々あって近い将来、第一労働市場への編入が期待できない長期失業者が、財源不足のために実施されていない、社会・環境分野における公共のために必要で意義のある仕事に就くことができる分野である。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的合意が必要となる。この点で諮問委員会は、大連立政権がコンビ賃金や最

低賃金についての見通しを示すよう期待を表明している。

3 労働市場における近代的サービス委員会の提言の実施効果に関する連邦労働社会省の報告書 2006 の概要

ドイツ連邦議会は、2002 年末、連邦政府に対して、労働市場における近代的サービス委員会（ハルツ委員会）の提言の実施について評価を行い、3 年後に結論を出すよう要請した。これに基づき、2006 年 2 月 1 日、「労働市場における近代的サービスの効果に関する報告書 2005」が発表された。

当時の連邦経済労働省は、評価の観察期間を 1 年間延長することを独自に決定した。連邦労働社会省は 2006 年 12 月 20 日、その結果を取りまとめた「労働市場における近代的サービスの効果に関する報告書 2006」を発表した。この報告書は、ハルツ第 I 法から第 III 法までを取り扱っており、ハルツ第 IV 法によって導入された求職者のための基礎保障（失業給付 II）は対象としていない。

報告書の作成には 20 以上の代表的な研究機関の計 100 人以上の研究者が参加し、ドイツの労働市場政策に関するこれまでで最も大規模な評価が実施された。

報告書は、2005 年 1 月 1 日の「求職者のための基礎保障（社会法典第 II 編）」の導入により、労働市場政策に関する 2 段階の制度が創設されたとしている。一方は社会法典第 III 編「雇用促進」に基づき、失業保険で財源が調達され、従前所得に応じた失業給付が支払われる制度であり、もう一方は就労可能な要扶助者および同じ需要共同体を構成するその家族の必要性に応じて税財源が投入される求職者のための基礎保障制度である。この労働市場改革の結果、相対的なウェイトは、失業保険財源の社会法典第 III 編から税財源の社会法典第 II 編に移行した。これは、長期失業者の支援に関し、税財源からの資金調達を強化するという政治的要請に従ったものである。報告書は、ハルツ第 I 法～第 III 法および労働市場改革法に基づき、変更もしくは導入された労働市場政策手段の実施効果について、次のような評価を与えている。

(1) 連邦雇用エージェンシーの再編

連邦雇用エージェンシーの再編は、すべての課題を克服してはいないが、正しい方向に進んでいる。連邦雇用エージェンシーの行動の有効性、効率性、透明性は、新しい運営体制、システマティックな統制、顧客センターの導入によって明らかに向上し、コスト意識に基づいてサービスが提供されている。

(2) 職業向上訓練

職業向上訓練への新規参加者数は、2000年の52万3000人から、2005年には13万2000人に減少した（うち半数が社会法典第Ⅲ編の対象者）。雇用エージェンシーは、職業向上訓練の促進から統合目標の達成と効率遵守の強化という方向に政策を転換した。社会法典第Ⅱ編の財源によって助成される向上訓練は、より密接に職業紹介に結び付けられ、利用可能な職場の提供や顧客の必要性により重点が置かれることとなった。措置を許可するに当たっては、職場編入の可能性が高い参加者が優先され、能力の乏しい者が助成を受けることは難しくなった。

(3) 編入助成金

2005年の編入助成金による新規就労者数は約13万人であり、このうち約55%が社会法典第Ⅲ編の対象者であった。新規助成対象就労者の構造が変化し、東部ドイツ地域の人々と50歳以上の高齢者における新規就労者の割合が顕著に減少した。また1年以上の長期助成から短期助成へとシフトしている。雇用エージェンシーは、編入助成金が社会保険加入義務のある雇用への統合に直接につながることから、最も重要な労働市場政策手段とみなしている。

(4) 起業支援

連邦雇用エージェンシーは、2005年に約24万8000件の失業者の新規起業に対して助成を行った。そのうちの37%が私株式会社による起業助成金であった。1997年に導入された移行助成金の新規受給者数は2004年まで連続して増加した。求職者のための基礎保障（社会法典第Ⅱ編）の受給者は、起業助成金と移行助成金の対象外となっている。失業者の新規起業に対する助成は、労働市場政策の有効な措置であり、2つの助成手段ともに、高いプラスの効果を生んでいる。

(5) 職業紹介クーポン

職業紹介クーポンは、積極的な求職者のための手段であるが、情報不足により、様々な民間職業紹介業者の中から能力と質の高い業者を見つけるのが難しいことが判明した。2004年には71万4000枚の職業紹介クーポンが発行されたが、そのうちわずか5万4000枚しか使用されなかった。これは、クーポンの所持者全員が民間の職業紹介を利用したわけではなく、民間の職業紹介業者も困難な労働市場の状況により空ポストを開拓するのに苦労しており、紹介された職に就かない失業者もいたことなどの理由による。

2005年に職業紹介クーポンを受け取った失業者は、クーポンをもらわなかった失業者と比較すると、より早く失業から抜け出している。すなわち職業紹介クーポンによって失業者の統合チャンスが改善されたといえる。

(6)失業給付の停止期間

紹介された職場の拒否を理由とする失業給付の停止期間の適用は、2003年には一時的に前年の2倍以上に増えたが、2005年末にはほぼ2002年のレベルに戻った。停止期間は、給付濫用の防止と失業者の就業への統合という2つの目的を持つ、重要な秩序維持手段となっている。

(7) 早期申告義務

2005年末以降、労働者は、雇用関係の終了がわかっている場合には、雇用関係または職業訓練関係が終了する遅くとも3カ月前に、解雇予告を受けた場合には、遅くとも解雇予告の通知から3日以内に、求職届けを出さなければならなくなった。早期申告義務の導入には、早期の紹介努力による失業の回避が期待されている。しかし、早期職業紹介は、求職者の協力が不十分、現在の仕事を抜け出して措置に全面的に参加することは不可能、困難な労働市場の状況などの理由からうまくいっていない。2005年に新たな就業に直接移行することができたのは、早期申告者のうちのほんの一部(7.5%)にすぎなかった。これらの人々の多くは、元の雇用関係を終了した後、失業に移行した(69.8%)。

(8) 移行操短手当および移行措置

2004年に導入された移行操短手当および移行措置は、事業所の変化に基づく失業リスクの回避を目的としている。移行措置への助成は、連邦雇用エージェンシーの義務給付であり、支出される措置費用の50%、助成対象者1人につき2500ユーロを上限としている。2005年は平均約1万9500人がこの手当による助成を受けた。雇用エージェンシーの多くは、これらの措置を失業を前段階で食い止め、職業紹介と統合の新しい道を進むための有効な手段であると見なしている。

(9) 実施者への編入措置の委託

2003年初頭以降、雇用エージェンシーは実施者に編入措置を委託することができる。編入措置は、社会法典第Ⅲ編の他の手段と重複しない限り、統合目的の趣旨に沿ったあらゆる活動であり得る。編入措置の実施者に対する報酬は、一括支払い費用と編入謝礼金で構成される。2004年は約3万6000人の求職者のために実施者への編入措置の委託が行われた。雇用エージェンシーの職業仲介担当者は、自分では十分に手腕を発揮できない特別に問題のある顧客グループを活性化するためにこの手段を使っており、実施者を競争相手とは見なしていない。

(10) 職業仲介の第三者への委託

2005年には、職業仲介の全体または部分的業務の第三者への委託が42万6000件行われ

た。失業者は 6 カ月間の失業後、第三者に自分の職業仲介を委託する法的請求権を有する。雇用エージェンシーは、職場の獲得も第三者に委託することができる。委託のうちの 3 分の 1 超が社会法典第Ⅲ編の領域に割り振られた。特に多いのは 25 歳未満の若者であった。実施状況は雇用エージェンシーによってばらつきがあり、雇用エージェンシーと民間との間で、協力と競争の緊張関係の中で行われている。特に仲介全体の委託の場合は、雇用エージェンシーと第三者が多く面でライバル関係にある。

(11) 人材サービスエージェンシー (PSA)

2003 年初めから各雇用エージェンシーの管轄地域内に、少なくとも 1 つの人材サービスエージェンシー (PSA) が設立された。PSA は失業者を有期で雇い、他の事業所に派遣する。PSA は雇った従業員に対し、派遣のない期間は、資格を身につけ、能力を向上させ、PSA 以外での仕事が見つかるよう支援しなければならない。2005 年以降、労働契約は通常最低 6 カ月の有期となった。2005 年の PSA 雇用者は年間平均で約 1 万 7000 人、新規雇用者は 2 万 8000 人であった。新規雇用者のうち 25 歳未満の若者の割合は、社会法典第Ⅲ編の領域において 55%であった。PSA に対しては、職業仲介活動や自主的な求職活動を妨げ、参加者の編入チャンスを悪化させているという評価もある。こうした背景から、新規参加者の中で若者の割合が高いことが問題視されている。

(12) 雇用創出措置 (ABM)

連邦雇用エージェンシーは雇用が補完的であり、かつ公共の利益に適う場合に限り、一括払いの賃金補助金によって、支援の必要な失業者の期限付き雇用を促進する。2000 年から 2005 年にかけて ABM の新規雇用関係は 70%減少し、7 万 8000 件となった。そのうち社会法典第Ⅲ編の領域に含まれるのはわずか 21%にすぎない。さらに年間平均総数は 2000 年から 2005 年にかけて 4 分の 3 減少し、4 万 8000 件となった。ABM は特に東部ドイツ地域における問題の多い雇用エージェンシーの管轄地域に集中して投入された。東部ドイツの人々ならびに 50 歳以上と 25 歳未満の人々は、ABM への新規参加の割合が高い。社会法典第Ⅱ編の導入により、社会法典第Ⅲ編の領域にある雇用エージェンシーにとって、ABM は付随的な意味しか持たなくなった。

(13) 高齢労働者のための報酬保障

高齢労働者のための報酬保障は、高齢者が以前よりも低い報酬の仕事に就く場合には、その労働報酬に対する補助金と公的年金の追加保険料を支払うものである。報酬保障は連邦雇用エージェンシーの義務給付となっている。全体としてこの制度の利用者は非常に少なく、2005 年の新規利用者は約 5300 人であった。助成対象者の多数が、2005 年には月額 285 ユーロ未満もしくは日額 9.50 ユーロの労働報酬補助金を受け取った。新規雇用における手取り

報酬は、それによって最大で月額 570 ユーロ、以前の報酬よりも低くなった。

(14) ミニ・ジョブ

ミニ・ジョブ従事者数は、2003 年 3 月末の新制度導入後 156 万人増加した。そのうちミニ・ジョブ専業従事者は 39 万人であり、副業としてミニ・ジョブに従事する者は 117 万人であった。ミニ・ジョブの新規定は、経済団体からは、労働市場における柔軟性が高まったと評価されている。しかし、失業者の社会保険加入義務のある雇用への統合に対しては効果が認められなかった。

4 2006 年に実施された労働市場改革

(1) ミニ・ジョブにかかる税・社会保険料の引き上げ

ミニ・ジョブは僅少労働の通称であり、2003 年 1 月施行のハルツ第Ⅱ法に基づいて導入された。賃金が月額 400 ユーロ以下の雇用について、使用者が賃金の一定割合の税・社会保険料を一括納付するかわりに、労働者は税・社会保険料の負担なしに額面どおりの賃金を受け取れる制度である。使用者側の一括負担割合は、当初賃金の 25%であったが、2006 年 7 月から 30%に引き上げられた。内訳は、年金保険料 15%、医療保険料 13%、税金 2%である。負担割合の引き上げにより、月額 400 ユーロのミニ・ジョブに対する使用者側の税・社会保険料負担は、100 ユーロ（25%相当）から 120 ユーロ（30%相当）に増加した。ミニ・ジョブに従事する労働者の数は、2004 年には 696 万人に達したが、2006 年第 3 四半期には 640 万人に減少した。

(2) 失業給付Ⅱの基礎給付額の東西統一

連邦政府は、東西ドイツ統一後 16 年目にして、最低生活保障の基礎給付額を統一した。2005 年 1 月に創設された失業給付Ⅱの基礎給付額は、旧西独地域が 345 ユーロ、旧東独地域が 331 ユーロとなっていた。政府は、2003 年の家計調査の結果に基づき、2006 年 7 月より、旧東独地域の基礎給付額を 14 ユーロ引き上げ、旧西独地域と同じ 345 ユーロに統一した。

(3) ハルツ第Ⅳ法最適化法

長期失業者の就労促進の強化を目的とした「ハルツ第Ⅳ法最適化法」が 2006 年 8 月 1 日に施行された。同法は、増大する失業給付Ⅱ制度にかかる支出を抑制するため、受給者の受給要件を厳格化する規定を盛り込んだ。また、長期失業者が自ら事業を始めることを奨励する、新たな起業助成金を創設した。

ア 失業給付Ⅱ制度の改革

2005年の失業給付Ⅱ制度の支出は、当初計画を大幅に上回る250億ユーロとなった。2006年予算には244億ユーロ計上されていたが、1月～4月の支出に基づく試算では、年間280億ユーロ必要になると予想された。これとは別に自治体が負担する住居費補助にかかる支出も2005年は124億ユーロにのぼった。

「ハルツ第Ⅳ法最適化法」は、増大する予算を抑制するため、失業給付Ⅱの受給要件をより厳格化した。2007年1月1日以降、失業給付Ⅱ受給者が受容可能な労働の受け入れや統合協定の締結を拒否した場合、基本給付の最初の引き下げ（30%）が行われる。1年間のうちに2度目の義務違反があれば60%削減され、3回目の義務違反で住居費や暖房費を含むすべての給付請求権を失う。25歳未満の若年者は、1年間に2回目の義務違反があれば完全に給付請求権を失う。

失業給付Ⅱは、配偶者などのパートナーにも十分な収入がない場合にのみ支給される。これまで擬似婚姻関係による不正受給の証明責任は国の側にあったが、同法案は、証明責任を申請者の側に課した。擬似婚姻関係とは、パートナーが1年以上同棲し、もう一方のパートナーの所得や資産を使えて、共通の子供を持ち、共通の子供ないし家族の世話をしている場合をいう。この規定は同姓のパートナーにも適用される。

受給資格のない者の不正受給を防止するため、申請者のチェック手続きが厳格化された。非開示の資産を調べる目的で、他の公的機関との情報交換が行われる。

受給者の貯蓄に関しては、従来、貯蓄および老後保障の目的で、それぞれ年齢1歳につき200ユーロまで認められていた。ハルツ第Ⅳ法最適化法は、老後保障目的の貯蓄の限度額を、年齢1歳につき200ユーロから250ユーロ（最高で1万6250ユーロ）に引き上げる一方、老後保障目的以外の貯蓄の限度額を、年齢1歳につき、200ユーロから150ユーロ（最高9750ユーロ）に引き下げた。

失業給付Ⅱの新規受給者は直ちに、職業紹介や労働市場への編入を目的とした支援を受ける。

イ 起業促進策の統合

2003年施行のハルツ第Ⅱ法は、失業者が起業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、月額、1年目600ユーロ、2年目360ユーロ、3年目240ユーロを連邦雇用エージェンシーが助成する「私会社（Ich-AG）制度」に基づく起業助成金（Existenzgründungsgeld）を導入した。これとは別に、自営業を開始した失業者に対し、最長6カ月間、従来受給していた失業給付または失業扶助と同額を支給する「移行援助金」が1997年に導入されている。

ハルツ第Ⅳ法最適化法は、移行援助金と私会社制度の起業助成金を統合し、新しい起業助成金（Gründungszuschuss）を創設した。

新起業助成金は、起業者に対し、起業直後の第1期（9カ月）の生活費として失業給付と同額の助成金および社会保障費用として月額300ユーロ（定額）を支給し、第2期（6カ月）は、定額のみを支給する。第1期は義務的給付、第2期は裁量給付と位置付けられている。第2期の継続助成の承認に際し、起業者は連邦雇用エージェンシーに対し事業内容を証明しなければならない。

助成を受けられるのは失業給付Iの請求権が90日以上残っている失業者に限られる。重大な理由なく自ら離職した失業者は3カ月の待機期間中助成金を受給できない。助成の基準は、起業計画の有効性に関する専門機関の意見、起業者の人物と専門性に関する適性などである。雇用エージェンシーは、理由に疑義がある場合、適正検査や起業準備対策への参加を求めることができる。

(4) 中高年の雇用ーイニシアチブ50プラス

ドイツ政府は2006年9月、コンビ賃金制度、編入助成金による就労促進策、職業継続訓練の拡大を盛り込んだ中高年向け雇用対策「イニシアチブ50プラス」を閣議決定した。その目的は、中高年労働者がより長く仕事を続けられるよう支援し、高齢の失業者に再就職の機会を提供することである。

ア 4つの目標

イニシアチブ50プラスは、中高年労働者の雇用機会の拡大と職業能力の向上のため、①2010年までに50歳以上の就業率を55%に引き上げること②55歳以上の早期退職率を顕著に引き下げること③「コンビ賃金」や「編入助成金」を活用し、高齢失業者の再就職率を改善すること④将来の労働市場の要請に適う技能を身につけるための職業継続訓練への参加率を高めること——の4つの具体的目標を掲げている。

イ 中高年向けコンビ賃金

コンビ賃金とは一般的に、労働者が得る賃金のほかに公的負担で助成金が支給される場合をいう。「イニシアチブ50プラス」によるコンビ賃金は、失業給付Iの受給期間が120日以上残っている50歳以上の失業者を対象に、失業直前の職より賃金の低い新しい職に就く場合、最初の1年は手取り賃金との差額の50%、2年目は30%を助成するものである。年金保険料についても、以前の賃金に対する保険料の90%が2年間支給される。

ウ 使用者に対する編入助成金

中高年労働者を雇い入れる使用者に対する支援策も強化される。中高年労働者を採用する事業所は、1年を超える雇用契約の場合、少なくとも賃金の30%を編入助成金として受給できる。助成金の支給期間は最長3年間で支給額は賃金の50%を上限としている。この編入助

成金はもともと失業給付Ⅰ受給者の労働市場への統合を目的に実施されていたが、今回の改定でこの規定の適用対象を失業給付Ⅱ受給者にも拡大した。

エ 職業継続訓練に対する助成

イニシアチブ 50 プラスは、中高年や低資格の労働者向けに職業継続訓練を促進するための施策も盛り込んでいる。これまで従業員 100 人以下の企業の場合、50 歳以上の労働者は、認定された職業訓練コースを受講するための助成金（訓練クーポン）を受け取ることができた。今回の改定ではこの訓練クーポンの対象が従業員 250 人以下まで拡大されると同時に、対象となる年齢が 45 歳以上に引き下げられた。これにより中高年労働者は、資格取得のための質の高い職業再訓練を自由に選択できるようになる。政府は、労使団体に対しても、職業継続訓練を促進するための労働時間制度、休暇制度の整備を呼びかけている。

(5) 失業保険料率の引き下げ

連邦政府は、2007 年 1 月 1 日に付加価値税を 16%から 19%に引き上げるのと合わせて、失業保険の保険料率を 6.5%から 4.2%に引き下げた。これにより、被保険者 1 人当たりの負担が 770 ユーロ軽減し、保険料負担が総額約 200 億ユーロ減少するという。保険料引き下げ分の財源には、付加価値税が 65 億ユーロ割り当てられ、残りの 135 億ユーロは連邦雇用エージェンシーの経費削減によって捻出される。2007 年は失業者数の減少が見込まれるが、積極的労働市場政策による支援措置の予算は、前年並みに据え置かれた。

5 2006 年の労働市場の状況

ドイツの2006年11月の雇用・失業データは、失業者数が399万5000人と心理的な目安である400万人を下回っただけでなく、社会保険加入義務のある雇用数が増加を示すなど、労働市場の明らかな構造改善の兆しが見られるものとなった。400万人を下回るのは、第二次シュレーダー政権が発足した2002年10月以来4年ぶりである。報道においても、「ゴールデン・ノヴェンバー」(南ドイツ新聞、以下SZ紙)、「センセーション」(独フィナンシャルタイムズ、以下FTD紙)などの見出しが並び、雰囲気の変化を感じさせた。

2006年11月の失業者数399万5000人は、対前月比で8万9000人、対前年同月比では53万6000人の、共に減少を記録した。失業者数は2002年以降2004年まで、それぞれ11月時点で毎月平均6万人ずつ増加しており、2005年11月時点でも、対前月比で2万4000人の減少に過ぎず、一貫して増加あるいは高止まりの印象をもたらしていた。2006年11月の失業率も、前月より0.2ポイント低下して9.6%となり、前年同月の10.9%から大幅に下がった(以上は季節調整前の数字)。

第1-2-1表 失業状況の推移(2005-06年)

年	月	失業者数					失業率
			前月比		前年同月比		
			増減	増減率	増減	増減率	
2005年	1月	5,086,847	622,431	13.9	489,233	10.6	12.3
	2月	5,288,245	201,398	4.0	646,972	13.9	12.7
	3月	5,266,048	-22,197	-0.4	718,321	15.8	12.7
	4月	5,052,429	-213,619	-4.1	608,772	13.7	12.2
	5月	4,884,238	-168,191	-3.3	590,837	13.8	11.8
	6月	4,780,624	-103,614	-2.1	546,968	12.9	11.5
	7月	4,836,693	56,069	1.2	476,492	10.9	11.7
	8月	4,797,562	-39,131	-0.8	450,792	10.4	11.6
	9月	4,646,505	-151,057	-3.1	389,575	9.2	11.2
	10月	4,555,075	-91,430	-2.0	348,262	8.3	11.0
	11月	4,531,312	-23,763	-0.5	273,801	6.4	10.9
	12月	4,604,943	73,631	1.6	140,527	3.1	11.1
2006年	1月	5,010,488	405,545	8.8	-76,359	-1.5	12.1
	2月	5,047,683	37,195	0.7	-240,562	-4.5	12.2
	3月	4,977,421	-70,262	-1.4	-288,627	-5.5	12.0
	4月	4,790,465	-186,956	-3.8	-261,964	-5.2	11.5
	5月	4,538,312	-252,153	-5.3	-345,926	-7.1	10.9
	6月	4,398,619	-139,693	-3.1	-382,005	-8.0	10.5
	7月	4,386,076	-12,543	-0.3	-450,617	-9.3	10.5
	8月	4,371,613	-14,463	-0.3	-425,949	-8.9	10.5
	9月	4,237,371	-134,242	-3.1	-409,134	-8.8	10.1
	10月	4,083,986	-153,385	-3.6	-471,089	-10.3	9.8
	11月	3,995,087	-88,899	-2.2	-536,225	-11.8	9.6
	12月	4,007,559	12,472	0.3	-597,384	-13.0	9.6

出所:連邦雇用エージェンシー(BA)

連邦雇用エージェンシー (BA) の統計担当者は、例年11月に見られる悪天候による影響が今年は生ずることなく、建設業やその他屋外における作業が、全く雇用を減らすことなく行われたと説明している。そして、「もし11月に通年の天候であったなら、今年のように対前月比で約9万人もの減少にはならず、せいぜい5~6万人の減にとどまっていただろう」と指摘した。フランク・ユルゲン・ヴァイゼ連邦雇用エージェンシー(BA)長官は、「景気の浮揚とともに、労働市場改革もこの雇用状況の改善に寄与している」と述べて、2005年1月に施行されたハルツ第IV法など一連の雇用政策の役割を強調した(フランクフルター・ルトシヤウ、以下FR紙)。

確かに、この時点の景気回復は数字にも表れ、連邦統計局によれば、2006年第1四半期に0.8%、同第2四半期には1.1%のGDP(国内総生産)成長率を記録し、年間では2.5%の成長が見込まれた。これは2000年以来の強い成長である(連邦政府プレス発表)。しかし、このような足元の景気指数だけでなく、労働市場の着実な改善を示すデータもある。たとえば、求人数(季節調整値)はコンスタントに増加して70万人の大台に達した。ハルツ第IV法施行直後をピークに失業者数(季節調整値)が減る一方で、求人数はほぼコンスタントに上昇している。2006年11月の数字に限って言えば、2007年1月の付加価値税引き上げ前の需要が建設業の雇用に寄

与したとの指摘(FTD紙)など、天候に加えた一時的な特殊要因も考えられるが、データから見る限り、構造的な改善も否定しがたい。

第1-2-2表：ドイツの失業者数、求人数(季節調整値)

年	月	合計	女性	失業率	求人数
		千人		%	千人
2004年	1月	4,294	1,886	10.3	312
	2月	4,305	1,893	10.3	305
	3月	4,315	1,905	10.4	295
	4月	4,343	1,919	10.4	286
	5月	4,358	1,922	10.5	288
	6月	4,369	1,929	10.5	283
	7月	4,390	1,944	10.6	280
	8月	4,406	1,950	10.6	274
	9月	4,428	1,957	10.7	270
	10月	4,448	1,960	10.7	267
	11月	4,477	1,973	10.8	267
	12月	4,537	1,993	10.9	276
2005年	1月	4,792	2,199	11.5	303
	2月	4,950	2,291	11.9	332
	3月	5,015	2,301	12.1	362
	4月	4,940	2,287	11.9	384
	5月	4,943	2,285	11.9	398
	6月	4,917	2,275	11.9	407
	7月	4,872	2,264	11.7	421
	8月	4,855	2,259	11.7	442
	9月	4,812	2,243	11.6	465
	10月	4,792	2,234	11.6	488
	11月	4,757	2,223	11.5	488
	12月	4,697	2,199	11.3	486
2006年	1月	4,724	2,219	11.4	474
	2月	4,709	2,212	11.4	467
	3月	4,712	2,209	11.4	468
	4月	4,670	2,198	11.3	485
	5月	4,593	2,185	11.0	509
	6月	4,534	2,167	10.8	538
	7月	4,428	2,135	10.6	589
	8月	4,429	2,143	10.6	589
	9月	4,396	2,134	10.5	618
	10月	4,317	2,098	10.3	671
	11月	4,223	2,061	10.1	701
	12月	4,115	2,027	9.8	728

出所:連邦雇用エージェンシー(BA)

失業者数は、相対的に期間の短い社会法典第Ⅲ編対象者(失業給付Ⅰを受給)が138万7000人で対前月比3万人の減少、社会法典第Ⅲ編対象者(失業給付Ⅱを受給)が260万8000人で同じく前月と比べ5万9000人減っている。前年同月と比べると、社会法典第Ⅲ編対象者は35万9000人のマイナスと大幅な減少。社会法典第Ⅱ編対象者は17万7000人のマイナスとなった。

BAはこの傾向について、社会法典第Ⅲ編対象者の強い減少傾向に言及しつつ、社会法典第Ⅲ編対象者についても「段階的に減少しておりポジティブな改善である」と評価している。ヴァイゼ長官は、社会法典第Ⅲ編対象者が「強化された援助と(求職者に対する)ケアによっ

て、新しい職場へと容易にあっせんされるようになったことを示している」と述べた(SZ紙)。また同氏は、力を入れている若年失業者対策について、25歳未満の失業者数合計が前年同月比で10万8000人減少したことなどに触れ、これらの傾向が「労働市場の改善によって、職業紹介が難しいとされる層もチャンスを楽しむ得ることを証明している」と強調した(FR紙)。

労働市場の改善は、就業者数の変化にも現れている。たとえば、社会保険加入義務のある雇用は、過去10年以上一貫して減少傾向を示してきた⁹。

しかし、11月の雇用情勢発表時にBAから発表された2006年9月の社会保険加入義務を伴う雇用数(元データは連邦統計局集計)は2688万3000人であり、対前年同月比で31万7000人のプラスを記録している。ヴァイゼ長官によれば、2006年2月以来、毎月ごとにこのデータの増加が見られる(SZ紙)。

第1-2-3表 州別社会保険加入義務を伴う就業者数

連邦州	社会保険義務を伴う就業者数 (人) *	対前年同月比		対前月比	
	2006年9月	(人)	増減率	(人)	増減率
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	797,100	10,988	1.4	5,000	0.6
ハンブルク州	767,200	16,882	2.2	5,300	0.7
ニーダーザクセン州	2,371,000	29,361	1.3	18,100	0.8
ブレーメン州	277,700	3,814	1.4	3,100	1.1
ノルトライン・ヴェストファーレン州	5,675,600	46,423	0.8	32,300	0.6
ヘッセン州	2,132,600	18,707	0.9	20,700	1.0
ラインラント・プファルツ州	1,182,300	15,282	1.3	11,400	1.0
ザールラント州	346,300	2,721	0.8	3,900	1.1
バーデン・ヴュルテンベルク州	3,806,000	44,302	1.2	59,300	1.6
バイエルン州	4,409,400	69,988	1.6	74,400	1.7
メクレンブルク・フォアポンメルン州	512,500	549	0.1	6,100	1.2
ベルリン州	1,041,800	16,062	1.6	13,800	1.3
ブランデンブルク州	722,000	10,879	1.5	9,400	1.3
ザクセン・アンハルト州	738,300	909	0.1	8,100	1.1
テューリンゲン州	729,900	10,525	1.5	11,100	1.5
ザクセン州	1,372,900	19,283	1.4	21,900	1.6
合計	26,882,900	316,975	1.2	304,500	1.1
西部ドイツ合計	21,765,100	258,368	1.2	233,900	1.1
東部ドイツ合計	5,118,000	58,807	1.2	70,700	1.4

出所：連邦雇用エージェンシー(BA)

* 9月のデータは、7月時点の集計にもとづく

就業者総数も、2006年10月時点は3919万4000人(季節調整値)で、対前月比2万6000人の増加。前年同月と比べると31万4000人増えている。とくに雇用を増やしているのは対企業向けサービス分野と派遣業であり、ヴァイゼ氏は「建設分野においても、ここ数年来雇用を削減してきたが、現時点で前年より雇用増加に転じた」と述べている(SZ紙)。

⁹ 長期的な減少の傾向について、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—」(以下 JILPT No.69) 77 頁参照。

なお、2007年1月の付加価値税引き上げについて、同氏は「労働市場に対して特筆すべき影響はもたらさない」とし、「経済の成長カーブは小さなくぼみを伴うものの、労働市場は安定的であるだろう」と指摘。2007年には年平均で約430万人の失業者数を予測している(SZ紙)。この予測の前提として、同年の経済成長率は1.4%を見込んでいる。

2007年初頭にBAから発表された2006年平均の失業者数は448万7000人(失業率10.8%)であり、対前年比37万4000人(0.9%)の減少となった。メディアでは、近い将来年平均データでの失業者数400万人台割れを視野に入れた論調も現れている状況である。

6 長期失業者の動向

前項で示した労働市場構造改善の兆候が、どこまで景気回復によるのか、またはハルツ改革に代表される労働市場改革の成果なのかは、今後詳細な分析が待たれるところである。とくに、景気の変動いかに問わず、どの程度労働市場改革が構造改善に寄与したかを検討するには、今後数年の時間が必要になると思われる。

とくに雇用政策と社会保障政策の双方の観点からは、比較的短い時間で再就業を見込め、また社会保険加入義務を伴う雇用を主なターゲットにしている社会法典第Ⅲ編対象者の動向もさることながら、比較的長期にわたって失業し、職業資格のない、あるいは競争力に乏しい資格をもつ階層を中心とする社会法典第Ⅱ編対象者の動きに注目する必要がある。

前項に示したように、2006年に入ってから、社会法典第Ⅲ編対象者だけでなく、社会法典第Ⅱ編対象者の状況も改善に向かっているようではある。今後2～3年の年間の就業・職業紹介実績などのデータが揃うと、改革の成果がよりはっきりと見えてくるであろう。その分析のスタート台となる2005年のデータの概要を以下に示す。同年1月にハルツ第Ⅳ法が施行されている。

連邦雇用エージェンシー(BA)がまとめた2005年の年間報告書(2006年3月発行)によると、2005年9月末時点で、社会法典第Ⅱ編に基づき失業給付Ⅱ等の給付を受けている、世帯数に相当する「需要共同体」(Bedarfsgemeinschaft)の数は387万に達している¹⁰。給付受給者の数は699万人であり、1つの需要共同体は約1.8人で構成されていることになる。需要共同体の総数は、2005年1月時点から、53万6700人増加し、この間失業給付Ⅱ受給者の受給申請が集中したと考えられる。なお、2005年の失業給付Ⅱの年間受給申請数は760万であった。

2005年9月末時点で稼働能力を有する失業給付Ⅱ受給者は520万人であった。このうち、55%が失業登録を行っていた。一方、失業者としてカウントされない受給者は次のような人々である。

¹⁰ 失業給付Ⅱ対象者の状況については、JILPT No.69 78～80 頁を併せて参照されたい。

- ①15歳以上の就業している子供
- ②週15時間以上働いている就業者
- ③職業教育を受けている者
- ④積極的労働市場政策に基づく職業訓練等の措置(Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) の参加者
- ⑤一時的に就労不能な傷病を負っている者
- ⑥家事労働義務に従事する者(とくに子供の養育と世話)

失業給付Ⅱ受給者のうち、25歳未満の若年層の失業者登録の割合は30%であった。他の70%は、職業教育または学校に通うか、あるいは積極的労働市場政策措置に参加していた。また、地方自治体によって社会法典第Ⅱ編対象者のケアを担う69の運営体(これらは認可自治体と呼ばれる)を除く、協同組織(Arbeitsgemeinschaft、略称ARGE。各地区の雇用エージェンシーと地方自治体が共同で運営)および別個の運営体(各地区の雇用エージェンシーと地方自治体が職業紹介と生活ケアを分けて運営)が扱った失業者240万2000人のうち、50%にあたる120万2800人が職業資格を保有していなかった¹¹。

ハルツ第Ⅳ法施行時に目標とされた、連邦平均で若年者(25歳未満)に対して75人に1人の担当者を設ける基準について、実際にはほぼ目標に近い77対1が実現した。一方それ以外の対象者については、150人に1人の担当者を設ける目標には届かなかったが、2005年中にコンスタントに状況が改善され、同年12月時点の比率は178対1となった。

【参考文献】

- ・ Ombudsrat “Grundsicherung für Arbeitsuchende Schlussbericht”, 2006
- ・ Bundesagentur für Arbeit “Arbeitsmarkt 2005”, 2006
- ・ Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie “Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell”, 2006
- ・ Federal Ministry of Labour and Social Affairs in Germany “Social Security at a glance”, 2006
- ・ Bundesministerium für Arbeit und Soziales “Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbesmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende)”, 2006
- ・ Bundesagentur für Arbeit “Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, November 2006 Monatsbericht” ,2006

¹¹ なお、この報告書によると、2006年1月1日時点で、ドイツ国内に、協同組織(ARGE)が354、別個の運営体が19、地方自治体の運営体が69存在し、それらを合計すると442運営体となる。

- Bundesagentur für Arbeit “Bericht über das zweite Quartal und das erste Halbjahr 2006, Quartalsbericht 02/2006” ,2006
- 連邦労働社会省ホームページ <http://www.bmas.bund.de/>
- 労働政策研究研修機構編集・発行『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—』、2006年
- 財団法人日本ILO協会編集・発行『欧米の社会労働事情—欧米人の仕事と暮らし—』、2005年
- 苧谷秀信著『ドイツの労働』（日本労働研究機構）、2001年
- 古瀬徹・塩野谷祐一編『先進国の社会保障④ ドイツ』（東京大学出版会）、1999年

第2章 ドイツの社会保障政策

第1節 序

ドイツの社会保障は、社会保険制度を中心に整備・発展してきている。ドイツの社会保険制度の歴史は古く、19世紀後半のドイツ帝国時代にまで遡る。1881年のヴィルヘルムI世の「皇帝詔勅（Kaiserliche Botschaft）」¹に基づいて、帝国宰相ビスマルクによって社会保険政策が実行された。具体的には、1883年「疾病保険法」、1884年「災害保険法」、1889年「廃疾・老齢保険法」の制定であり、ビスマルク社会保険の巨大な三部作（Kolossale Trilogie）と称されるものである。ビスマルクによって世界ではじめて導入された社会保険は、その後数々の修正を繰り返しながら現在に至るまで社会保障の中核をなす制度としてドイツで受け継がれている。現在、ドイツの社会保障は「社会法典（Sozialgesetzbuch：SGB）」に統一的に規定されている²。この社会法典は、異なる法律によって定められていた既存の社会保険制度を順次編入していく形で拡充・整備されてきているが、その始まりは、1976年1月1日に施行された社会法典の一般規定を定めた第I編であった。現在の社会法典は全12編から成っており、ビスマルク時代に端を発する疾病保険は第V編、災害保険は第VII編、年金保険は第VI編として現在は社会法典に編入されている。さらに、社会保険関係では、第XI編に介護保険、第III編に失業保険を含む雇用促進法が編入されているのに加え、第IV編に社会保険に関する一般規定が置かれている。この他に社会法典には、求職者に対する基礎保障（失業給付II）を定めた第II編、児童及び若年者扶助に関する第VIII編、リハビリテーション及び障害者施策に関する第IX編、情報保護や給付運営機関の協力関係など管理運営手続きを定めた第X編、そして社会扶助について定めた第XII編が規定されている。

以上のように、ドイツの社会保障制度は長い歴史を有すとともに、広範囲に及んでいることがわかる。

本章では、労働者の就業行動に大きな影響を及ぼしていると考えられる、就業支援および所得保障の観点から、上記社会保険のうち公的年金保険および失業保険について取り扱うこととする。さらに、失業扶助との統合によって大きな変化のあった社会扶助制度（基礎保障

¹ この皇帝詔勅は、社会保険計画の構想を中心にドイツ社会政策の本質を示しており、その後の発展に多大な影響を与えたことから、「ドイツ社会政策の大憲章」（Magna Charta der deutschen Sozialpolitik）とも称される。近藤文二『社会保険』岩波書店 1963年 91頁以下；大林良一『社会保険』春秋社 1952年 45頁以下；下和田功『ドイツ年金保険論』千倉書房 1997年 53頁以下詳述。

² ドイツの社会保障は、ほとんどすべてが連邦法で定められており、州法は、連邦法の下位規定として、補足的に規定されるのみで極めて限られた範囲でしか存在していない。すなわち、居住地域による差別が生じないように規定されているといえよう。その一方で、社会保険保険者の自治領域などにおいては、定款などの規則制定を認め、自主運営を尊重し、そこで生じる差については介入しない態度を示しており、対照的である。Raimund Waltermann, Sozialrecht 5., Aufl., 2005, S. 4f. 参照。

制度（Grundsicherung）³を含む）についても考察することとしたい。

第2節 公的年金保険制度

1 沿革

ドイツの公的年金制度は、前述したように、1889年に制定された「廃疾・老齢年金保険法」（1991年施行）がその始まりとされている。ドイツの公的年金制度は、そもそも被用者を対象とした被用者年金として構想され、職域別に独立した制度として組織・運営されたため、並列的に複数の制度が存在する形で発展してきた歴史的経緯がある。これは、全国民に適用される基礎年金制度が誕生する以前の日本の状況と類似している。

従来、ドイツの公的年金制度は、いわゆるブルーカラーに相当する（現業）労働者（Arbeiter）を対象とする「労働者年金保険（Arbeiterrentenversicherung）」、ホワイトカラーに該当する職員（Angestellte）を対象とする「職員保険（Angestelltenversicherung）」、鉱山従事者のみ（現業労働者、職員ともに）を対象とする「鉱山従事者年金保険（knappschaftliche Rentenversicherung）」の3制度から成っていた。しかし現在では、労働者年金保険と職員保険が統合され、「一般年金保険（allgemeine Rentenversicherung）」となったため、この一般年金保険と鉱山従事者年金保険の2制度が社会法典第VI編に規定される公的年金制度ということになる⁴。

ドイツの公的年金制度は、日本と同様に基本的に強制保険として制度設計されているが、その適用対象者は「労働報酬を得て働いている者」であることが原則となっている。したがって、専業主婦など社会で就労していない者には基本的に制度への加入義務は存在しない。また、自営業者に関しても、特定のグループに属する一部の自営業者を除き、加入義務はない。つまり、ドイツの公的年金制度は、日本のような国民皆年金制度とはなっていない。しかしその一方で、このような公的年金制度への加入義務のない者に対して、任意加入という形で広く門戸を開いている点にドイツの特徴がある。

他方で、原則的には強制被保険者の範囲内とされる就業者であっても、後述するように、法律によって加入免除となっている者や、法の要件を満たすことによって加入義務が免除される場合がある。

以下において、現行制度を概観する⁵。

³ 「基礎保障（Grundsicherung）」という場合、①「求職者に対する基礎保障制度」と②「高齢者および障害者に対する基礎保障制度」が存在している。①は、いわゆる「失業給付II」のことであり、第1章にて詳述しているため、本章では社会扶助とともに社会法典第XII編に規定されている②について取り扱うこととする。

⁴ 以下、本章では一般年金保険を取り扱い、基本的に鉱山従事者年金保険については割愛する。

⁵ 主に、ドイツ連邦労働社会省（BMAS）のホームページ：<http://www.bmas.bund.de>（以下、「BMAS,HP」という）およびBMAS,Rentenversicherungsbericht 2005（以下、「2005年度版年金保険報告書」という）、Raimund Waltermann, Sozialrecht 5.Aufl., 2005（以下、「Raimund」という）, S.158fを参照。

第2-2-1表 ドイツの公的年金保険制度の概要

公的年金制度	一般年金保険 鉱山従事者年金保険
被保険者	被用者は、強制加入 自営業者のうち、手工業者、助産婦、芸術家は強制加入 その他の自営業者は任意加入
財政方式	完全賦課方式
保険料率	一般年金保険 19.9% 鉱山従事者年金保険 26.4%
連邦補助金	財源の約30%（環境税の投入）
年金支給開始年齢	65歳 2012年～2029年にかけて段階的に67歳に引き上げ
支給水準	現役世代の平均可処分所得の67%

2 適用範囲

(1) 保険者

「公的年金保険の組織改革に関する法律（Gesetz zur Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung）⁶」に基づいて、2005年10月1日から保険者組織が変更されている。

これまで、労働者年金保険の保険者は、①州保険庁（Landesversicherungsanstalt）、②鉄道保険庁（Bahnversicherungsanstalt）、③海員金庫（Seekasse）であり、職員保険については連邦職員保険庁（Bundesversicherungsanstalt fuer Angestellte）が、鉱山従事者年金については連邦鉱山従事者組合（Bundeknappschaft）がそれぞれ保険者となっていた。そして、これらの保険者によってドイツ年金保険保険者連合会（Verband Deutscher Rentenversicherungstraeger : VDR）が組織されていた。

しかし、前述したように2005年10月1日以降、公的年金保険の保険者は次のように組織変更されている。まず第1に、連邦レベルにおいて、連邦職員保険庁とドイツ年金保険保険者連合会が1つの組織体として統合され、ドイツ年金保険連盟（Deutschen Rentenversicherung Bund : DRV Bund）となった。第2に、連邦鉱山従事者組合と鉄道保険庁、そして海員金庫の3保険者が1つになって、ドイツ鉱山・鉄道・海員年金保険組合（Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See : DRV Knappschaft-Bahn-See）が設立された。第3に、従来存在していた22の州保険庁は、名称変更がされたものの、地方保険者（Regionaltraeger）として存続することとなった。

⁶ BGBl. I 2004,S.3242

(2) 被保険者 (Versicherte) ⁷

ア 強制被保険者

まず、公的年金保険への加入義務があるのは「就業者 (Beschaeftigte)」である (社会法典第VI編 1 条)。一般被用者、職業訓練生、障害者作業所で働く障害者などがここに含まれる。

次に、自営業者も強制被保険者となる場合がある (社会法典第VI編 2 条)。たとえば、教師、助産婦、芸術家やジャーナリスト⁸、手工業者といった特定のグループに属する自営業者は、公的年金保険への加入義務がある。また、保険加入義務のある被用者を雇用せず、かつ、本質的に継続して 1 人の依頼主のためだけに活動する自営業者⁹も強制被保険者となる。

さらに、兵役または兵役代替業務に従事している者、疾病給付や傷病手当、失業給付などの賃金代替給付を受給している者、在宅の要介護者のために介護を週 14 時間以上している者、児童養育期間中の者なども強制被保険者の範囲に含まれる。

以上は、法律によって強制被保険者とされている者であるが、この他に申請によって強制被保険者となる者がいる (社会法典第VI編 4 条) ¹⁰。

イ 加入免除 (Versicherungsfreiheit)

官吏 (Beamte) や裁判官 (Richter)、職業軍人など、公的年金保険とは別の制度によって老齢時の所得が保障されている者¹¹については、公的年金保険への加入義務がない (社会法典第VI編 5 条 1 項)。

前述した就業者であっても「僅少労働者 (geringfuegige Beschaeftigte)」については、保険加入義務がない (社会法典第VI編 5 条 2 項)。この場合の僅少労働 (geringfuegige Beschaeftigung) には、短期間労働と低賃金労働の 2 つの意味がある。短期間労働としての僅少労働とは、1 年間で 2 カ月以内あるいは仕事の性質上または契約上、労働日数が合計して 50 日を超えない場合の活動のことで、臨時的な就労といえる。一方、低賃金労働としての僅少労働とは、月額 400 ユーロ以内の報酬で働くことをいう¹²。

この他、65 歳以上の老齢年金受給者は、就労していたとしても保険に加入する義務はない。

⁷ 2003 年の公的年金保険被保険者総数は 51,422,085 人 (男性 : 26,772,481、女性 : 24,649,604) となっている (「2005 年度版年金保険報告書」16 頁参照)。

⁸ これらの者については、「芸術家社会保険法 (Kuenstlersozialversicherungsgesetz)」が特に規制している。

⁹ 「被用者類似の自営業者」(arbeitnehmeraehnliche Selbststaendige) といわれる。

¹⁰ 法律により保険加入義務を有する者以外のすべての自営業者は、申請により保険加入義務者として公的年金保険に加入することができる。

¹¹ 官吏などに関しては、「官吏恩給法 (Beamtenversorgungsgesetz)」が制定されており、また、農業従事者に関しては、「農業従事者の老齢保障に関する法律 (Gesetz ueber die Alterssicherung der Landwirte)」が整備されている。

¹² 労働報酬が月額 400 ユーロを超えない僅少労働者については、加入免除となることを放棄し、強制被保険者となることもできる (社会法典第VI編 5 条 2 項)。

ウ 加入義務の免除 (Befreiung von der Versicherungspflicht)

医者や弁護士などのように職能別の老齢保障制度がある職業に就いている保険加入義務のある労働者及び自営業者は、申請することで公的年金保険の加入義務が免除される。また、手工業者も最低 18 年間の義務保険料を納入した場合に、申請によって加入義務が免除される (社会法典第VI編 6 条)。

エ 任意被保険者

満 16 歳以上のすべてのドイツ人およびドイツ国内に居住する外国人は、公的年金保険へ任意加入することができる (社会法典第VI編 7 条)¹³。

3 給付の種類

公的年金保険による給付は、給付理由によって 3 つに分けられる。①老齢を理由とする年金 (Rente wegen Alters)、②稼得能力の減少を理由とする年金 (Rente wegen verminderter Erwerbsfaehigkeit)、③死亡を理由とする年金 (Rente wegen Todes) である¹⁴。

(1) 老齢を理由とする年金

ア 通常の老齢年金 (Regelaltersrente)

通常の老齢年金は、満 65 歳以上で、且つ、5 年間の一般的な待機期間 (allgemeine Wartezeit) を満たしている場合に支給される。

イ 長期被保険者に対する老齢年金 (Altersrente fuer langjaehrig Versicherte)

35 年の待機期間を満たしている被保険者が満 62 歳に達した場合に受給することができる。

ウ 重度障害者に対する老齢年金 (Altersrente fuer schwerbehinderte Menschen)

35 年の待機期間を満たしていて、満 63 歳に達し、年金支給開始の際に重度障害者であると認定された場合に支給される。

この年金は、満 60 歳から受給することも可能であるが、その場合減額される。

エ 長期間坑内で就業した鉱山従事者に対する老齢年金 (Altersrente fuer langjaerig unter Tage beschaeftigte Bergleute)

恒常的に坑内で就業する鉱山従事者が、その活動に基づいて 25 年の待機期間を満たし、且つ、満 60 歳に達した場合に支給される。

¹³ この任意加入制度は、1972 年年金改革法に基づき導入された。これにより、公的年金保険は全国民をカバーする国民保険になったと解されている (vgl., Raimund, S.174)。

¹⁴ 法改正による移行措置などの特別規定については、本稿では取り扱わない。

なお、老齢年金の支給開始年齢については、2012年から65歳から67歳へと段階的に引き上げるとしている¹⁵。

(2) 稼働能力の減少を理由とする年金

満65歳未満の被保険者の稼働能力が減少または喪失した場合に支給される。この年金を受給するには、稼働の減少前の直近5年間に最低でも3年の義務保険料納付期間を有し、且つ、一般的な待機期間を満たしていなければならない。

稼働能力の減少の程度に応じて(a)「部分的な稼働減少を理由とする年金(Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung)」と(b)「全面的な稼働減少を理由とする年金(Rente wegen voller Erwerbsminderung)」に段階が設けられている。一般的な労働市場における通常の労働条件で1日3時間以上6時間未満しか就労できない場合には(a)の年金が、同様に1日3時間未満しか就労できない場合には(b)の年金が支給される(社会法典第VI編43条)。

(3) 死亡を理由とする年金

公的年金保険では、被保険者が死亡した場合にその家族の生活を保障するための年金として遺族年金(Hinterbliebenenrente)が設けられている。

ア 寡婦・寡夫年金(Witwen-und Witwerrente)

寡婦・寡夫年金には(a)小寡夫・寡婦年金と(b)大寡婦・寡夫年金の2種類がある。

(a)は、死亡した被保険者が一般的な待機期間を満たしており、且つ、残された配偶者が再婚していない場合に、死亡した被保険者の年金の25%相当額が支給される。支給期間は2年間となっている。

(b)は、(a)の受給要件を満たし、且つ、残された配偶者が満45歳以上であるか、18歳未満の子を養育しているか、または稼働能力が減少している場合に、死亡した被保険者の年金の55%相当額が支給される。

イ 遺児年金(Waisenrente)

死亡した被保険者が一般的な待機期間を満たしていた場合に、残された子は遺児年金を受給することができる。扶養義務のある親が1人いる場合には半遺児年金(Halbweisenrente)となり、両親ともいない場合には全遺児年金(Vollwaiserente)となる。遺児年金は、満18歳になるまで支給されるが、学校教育又は職業訓練を受けている場合や障害のために自活できない場合には、最長で27歳まで支給される。

¹⁵ 1947年生まれの人から1カ月ずつ支給開始年齢が引き上げられ(65歳+1カ月が支給開始年齢)、1958年生まれの人で66歳からの支給となる。さらに、1959年生まれの人からは2カ月ずつ支給開始年齢が引き上げられ(66歳+2カ月が支給開始年齢)、1964年以降生まれの人は67歳からの支給となる。

ウ 養育年金 (Erziehungsrente)

養育年金は、他の遺族年金とは異なり、死亡した被保険者の保険関係から生じる年金ではなく、養育年金を受け取る被保険者自身の保険関係に基づき発生する年金である。

一般的な待機期間を満たす被保険者は、離婚した配偶者が死亡した場合で、再婚せずに自分の子または死亡した配偶者の子を養育するときに、配偶者の死亡により行われなくなった扶養を代替して行う者として養育年金を受給することができる。

4 財政

ドイツの公的年金保険は、賦課方式によって運営されており、その財源は、保険料収入¹⁶および連邦補助金¹⁷から成っている。保険料率は近年上昇傾向にあり、1997年・1998年には20.3%にまでなったが、19.5%で落ち着いていた。しかし、政府の予測よりも急速に財政は逼迫し、2007年より19.9%に引き上げることとなっている。

保険料は、保険料算定基礎 (Beitragsbemessungsgrundlage) に保険料率を乗じて算出される。この保険料算定基礎額は、通常、労働報酬額である。そして算出された保険料は、原則として労使折半で負担する。ただし、労働報酬が月額400ユーロを超えない僅少労働者(いわゆるミニ・ジョブ)については、原則的に保険加入が免除されているため保険料の負担義務は生じない。しかし、この場合でも使用者には労働報酬の12%に相当する保険料を負担する義務がある¹⁸。また、僅少労働者が加入免除を放棄し、強制被保険者となった場合には、労働報酬の7.5%に相当する保険料を負担することになる。なお、短期間僅少労働者に関しては、労使ともに保険料負担義務は生じない。

2003年4月1日以降、月収400.01ユーロ以上800ユーロ以下の労働者、いわゆるミディ・ジョブ (Midijob) で働く労働者は、実際の報酬額よりも低い保険料算定労働報酬額に基づいて保険料が算出されることになった¹⁹。つまり、労働者が実際に負担する保険料は減少し、それに応じて手取り賃金が増えるという措置が採られている。ただし、受給する年金額もこの低い労働報酬額に基づいて算定されることになることに注意が必要である。そのため、実際の労働報酬額に基づく年金受給権を獲得したいと願う労働者の存在を考慮し、この保険料負担軽減措置を放棄し、実際の労働報酬額に基づく保険料を支払うこともできるようになっている。

任意被保険者の場合、保険料は全額自己負担であるが、保険料算定基礎額は、最低保険料

¹⁶ 使用者は、疾病、介護、年金、失業の各保険に関する労働者分保険料を給料から天引きし、使用者分保険料と合わせて所轄の疾病金庫 (Krankenkasse) にまとめて支払う (社会法典第IV編 28h 条)。

¹⁷ 2005年では約780億ユーロに達している (vgl., BMAS, HP)。

¹⁸ 2006年7月より15%に引き上げられている。

¹⁹ 算定式は、変数 $F \times 400 + (2 - F) \times (\text{労働報酬} - 400)$ である。2005年における変数 F は 0.5952 となっている (vgl., Raimund, S.73)。

算定基礎額から保険料算定基礎限度額²⁰までの間で自由に決定することができる²¹。

5 年金額

ドイツの公的年金は報酬（保険料）比例が原則である。したがって、基本的には、年金額は被保険者期間および当該期間に支払った保険料に応じて決定されることになる²²。しかし、実際の年金額を算定するにあたっては、公的年金保険を長期的に安定して運営するために必要となる調整的な要素が組み入れられている²³。

具体的な年金算定方式は次のように示される。

年金額＝個人報酬点数（PEP）×年金種別係数（RAF）×年金現在価値（AR）

(1) 個人報酬点数（persoenliche Entgeltpunkte : PEP）

個人年金の算定にあたっては、就業活動の中で獲得した報酬点数が基礎となる。報酬点数は、各暦年に被保険者が得た労働報酬額を当該期間の全被保険者の平均報酬額で除することで算出される。全被保険者期間における報酬点数を合計し、それに支給開始要素（Zugangsfaktor）²⁴を乗じて得た値が、最終的な個人報酬点数となる。

(2) 年金種別係数（Rentenartfaktor : RAF）

年金種別係数とは、年金の保障目的に応じて、年金種類別に定められた係数のことである。たとえば、老齢年金、全面的な稼得減少を理由とする年金、養育年金は、最も高い係数の1.0となっている。

(3) 年金現在価値（aktueller Rentenwert : AR）

年金現在価値の数値は、平均報酬額に基づいて1暦年の保険料を納付した場合に受給できる通常の老齢年金月額に相当する²⁵。

²⁰ 2006年は月額5,250ユーロ（西）、4,400ユーロ（東）となっている。この保険料算定限度額を超える報酬については保険料は課されず、年金給付請求権も生じない。

²¹ 2002年の任意被保険者は約64万人であったが、その大部分は最低保険料を支払うだけであった（vgl., Raimund, S.174）。

²² 2005年7月時点での公的年金の受給者数は、20,011,738（男性8,339,016、女性11,672,722）であり、受給者の平均年金月額は807.49ユーロ（男性973.89ユーロ、女性689.33ユーロ）となっている。

²³ 2004年年金改革によって、少子高齢化の進展によっても公的年金制度が安定して運営できることを意図して、2005年1月から「持続可能性要素（Nachhaltigkeitsfaktor）」が導入されることとなった。これは、年金受給者数が被保険者数に対してどれくらい存在するか、その比率を年金額に反映させようとするものである。すなわち、この比率が上昇するにつれ賃金スライドを抑制するという仕組みを取り入れ、年金額を抑えるとともに保険料負担の軽減を図る効果が期待されている。

²⁴ 支給開始要素とは、繰り上げ支給及び繰り下げ支給を考慮するためのものである。通常の支給開始年齢で受給を開始する場合、この数値は1.0とされる。

²⁵ 現在の年金現在価値は26.13ユーロ（西）、22.97ユーロ（東）となっている（vgl., BMAS, HP）。

第3節 失業保険

ドイツの失業保険は、現在は社会法典第Ⅲ編²⁶に規定されており、連邦雇用エージェンシーが実施主体となっている。以下では、失業給付に焦点を絞り、その概要について紹介する。

1 被保険者²⁷

失業保険の強制被保険者は、就業者（Beschaeftigte）とその他の加入義務者（Sonstige Versicherungspflichtige）である（社会法典第Ⅲ編 24 条）。

(1) 就業者

労働報酬を得て就労している者又は職業訓練中の者のことである（社会法典第Ⅲ編 25 条）。

(2) その他の加入義務者

職業訓練作業所において職業促進措置に参加している若年障害者（社会法典第Ⅲ編 26 条 1 項 1 号）、兵役義務に基づき 3 日以上兵役に従事している者又は（兵役の代替としての）社会奉仕に従事している者（社会法典第Ⅲ編 26 条 1 項 2 号）である。傷病手当（Krankengeld）や被災者手当（Verletztengeld）、経過手当（Uebergangsgeld）などの社会給付を受給している者で、これらの給付を受給する直前に失業保険の加入義務者であったか、雇用創出措置によって就労していたか、雇用促進法に基づく継続的な賃金補償給付を受給していた場合も加入義務者である（社会法典第Ⅲ編 26 条 2 項）。さらに、2003 年 1 月 1 日以降、一定の要件を満たす 3 歳までの子供を養育する者も加入義務者となっている（社会法典第Ⅲ編 26 条 2a 条）。

(3) 加入免除

他の社会保険制度と同様に、官吏、裁判官、職業軍人などは加入義務がない（社会法典第Ⅲ編 27 条 1 項）。さらに、僅少労働者（月収 400 ユーロ以内の者、就労期間が最長で 2 カ月又は労働日数 50 日以内の者）も失業保険への加入義務がない（社会法典第Ⅲ編 27 条 2 項）。また、満 65 歳以上の者も加入義務が免除される（社会法典第Ⅲ編 28 条 1 項）。

2 財源

雇用促進に関する給付および賃金補償給付などの財源は、被保険者及び使用者等が支払う

²⁶ 社会法典第Ⅲ編「雇用促進（Arbeitsfoerderung）」は、大きく分けて、積極的雇用促進事業と賃金補償給付（賃金代替給付）について規定している。積極的雇用促進事業については、「ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—」参照。

²⁷ これまで失業保険は任意加入を認めない、強制保険として運営されてきた。しかし、2006 年 2 月 1 日から一定の要件を満たすことで、自営業者などに任意加入する道が開かれた。

保険料、賦課金、連邦の支出、その他の収入から成る（社会法典第Ⅲ編 340 条）²⁸。

保険料率は 6.5% であり、労使はそれぞれ 3.25% となっている²⁹。

3 失業給付

社会法典第Ⅲ編 116 条では、「賃金補償給付（Entgeldersatzleistungen）」として、①失業給付（Arbeitslosengeld）、②パート労働失業手当（Teilarbeitslosengeld）、③経過手当（Uebergangsgeld）、④操短労働者手当（Kurzarbeitergeld）、⑤破産手当（Insolvenzgeld）の 5 種類を定めている。ここでは、「失業給付」についてその概要を見ることとする。

(1) 受給要件

失業給付を受給するためには、①失業中であること、②雇用エージェンシー（Agentur fuer Arbeit）に失業申請をしていること、③権利獲得期間（Anwartschaftszeit）を充足していること、が必要である（社会法典第Ⅲ編 118 条 1 項）。ただし、満 65 歳に達した労働者は、その翌月の 1 日以降は、失業給付の請求権を失う（社会法典第Ⅲ編 117 条 2 項）。

ア 失業中であること

失業給付を受給するための中核となる要件は、労働者が失業していることである。この「失業」に関しては、社会法典第Ⅲ編 119 条 1 項において定義されている。すなわち、労働者は、①就業関係になく（Beschaeftigungslosigkeit：就業喪失³⁰）、②その就業喪失状態を終わらせるための努力をしており（Eigenbemuehungen：自主努力）、③雇用エージェンシーの職業斡旋努力に従う（Verfuegbarkeit：就労可能³¹）という場合に、「失業」していることになる。

雇用エージェンシーの職業斡旋との関係では、「期待可能性（就労の受容可能性）」が特に問題となる。原則として、一般的又は個人的理由から当該就業が期待できないものでない限り、失業者は自己の労働能力に相応したすべての仕事が「期待可能」とされる（社会法典第Ⅲ編 121 条 1 項）。ここでいう「期待できない」とされる一般的理由とは、当該就業が労働条件を定める法律、労働協約又は事業所協定に違反しているか、労働法上の労働保護規定に違反していることが挙げられる（社会法典第Ⅲ編 121 条 2 項）。また、個人的理由として

²⁸ 2005 年の連邦雇用エージェンシーの収入は 526 億 9200 万ユーロであり、その内訳の構成比は失業保険料 89.2%、連邦の支出 6.5%、その他の収入 4.3%であった。

²⁹ 2007 年 1 月以降、現行の 6.5%から 4.2%に引き下げられる。

³⁰ 週 15 時間に満たない就労又は自営活動を行っている場合も、無職状態にあるとされる（社会法典第Ⅲ編 119 条 3 項）。

³¹ 保険義務のある最低週 15 時間の仕事を即座に引き受け、行うことができる、職業編入の措置に即座に参加することができる、雇用エージェンシーの提案に時間的及び場所的に従うことができる、といったことが要求される（社会法典第Ⅲ編 119 条 5 項）。

は、当該就業によって得られる賃金が社会法典第Ⅲ編 121 条 3 項に定める限度を超えて低い³²ことや日々の通勤時間が労働時間と比べて過度に長い³³ことが挙げられる（社会法典第Ⅲ編 121 条 3、4 項）。

イ 失業の届出

失業者は、自ら管轄の雇用エージェンシーに失業を届け出なければならない。まだ失業してはいないが、3 カ月以内に失業することが見込まれる場合にも届け出ることができる（社会法典第Ⅲ編 122 条 1 項）。なお、失業給付受給の前提となる失業の届出（社会法典第Ⅲ編 122 条第 1 項）と雇用エージェンシーの職業仲介を受ける前提となる求職者としての届出（社会法典第Ⅲ編 37b 条）は異なるものである。

ウ 権利獲得期間

失業状態になる前の 2 年間に、最低 12 カ月間の保険加入期間があれば、権利獲得期間の要件を満たしたことになる（社会法典第Ⅲ編 123 条）。

(2) 受給期間

労働市場改革法³⁴によって、失業給付の受給期間は大幅に削減されている。保険加入期間が 12 カ月以上ある場合の受給期間は 6 カ月となる。保険加入期間と受給期間の関係は以下のようになっている（2006 年 2 月 1 日より実施）。

保険加入期間	受給期間
12 カ月以上	6 カ月
16 カ月以上	8 カ月
20 カ月以上	10 カ月
24 カ月以上	12 カ月

満 55 歳以上の失業者に関しては、保険加入期間が 30 カ月以上ある場合、受給期間は 15 カ月に、さらに保険加入期間が 36 カ月以上ある場合、受給期間は 18 カ月となる。

(3) 支給額

失業給付の額は、扶養義務のある 1 人以上の子供を有する失業者の場合、算定期間におい

³² 失業手当の算定基礎となる賃金と比べて、失業の最初の 3 カ月は 20% を超えて減少する場合、次の 3 カ月は 30% を超えて減少する場合は、期待可能性が否定される。つまり、当該就業は「期待できない」と評価されることになる。

³³ 6 時間を超える労働時間の場合は 2 時間半、6 時間を超えない労働時間の場合は 2 時間となっている。

³⁴ Gesetz zu Reformen am Arberitsmarkt vom 24,12,2003 (BGBl. I, S.3002)

て獲得した総賃金に基づいて算出された手取り賃金、いわゆる給付算定賃金（Leistungsentgelt）の 67%、子供を有していない失業者の場合はその率が 60%となっている。

(4) 請求権の停止

失業給付請求権は、その他の社会給付（例えば、傷病手当、被災者手当、年金など）の請求権が存在する場合には停止される（社会法典第Ⅲ編 142 条）。失業者が賃金請求権を有している場合も失業給付請求権は停止する（社会法典第Ⅲ編 143 条 1 項）。また、労働関係の終了を理由として、年次有給休暇の補償を受け取るかその権利を有している場合も、その補償対象期間につき失業給付請求権は停止する（社会法典第Ⅲ編 143 条 2 項）。さらに、失業者が、労働関係の終了を理由として、いわゆる解雇補償金を受け取るかその権利を有し、所定の解約告知期間を遵守することなく労働関係を終了させた場合も、失業給付請求権は停止する（社会法典第Ⅲ編 143a 条）。

この他に、失業者が労働契約違反の行為によって就業関係の解消のきっかけを与え、それによって故意又は重大な過失で失業を招いたような場合、斡旋された期待可能な仕事を断った場合、職を探す努力を怠っている場合、職業編入の措置への参加を拒否した場合等も失業給付請求権は停止する（社会法典第Ⅲ編 144 条）。

第 4 節 社会扶助

ドイツでは、日本の生活保護に当たる制度として、社会扶助（Sozialhilfe）が設けられている。この社会扶助制度とは別に、失業保険からの給付として長期失業者の生活を保護するための給付として失業扶助制度が存在していた。この失業扶助制度と社会扶助制度はともに「最低限の生活を保障する」点では同じ機能を果たしていたため、この 2 つの制度を統合し、「就業可能性」との観点から扶助制度を見直し、従来よりも受給者の自立を強く意識した制度に再構築することが目指された。その結果、2005 年 1 月 1 日より、就業能力はあるものの失業中であって、生活の保護が必要な者に対しては、失業給付Ⅱ（およびその家族に対して社会手当）が支給されることとなり、就業能力のない者に対して社会扶助が支給されることとなった³⁵。最低生活保障に関する制度の再編に関する議論展開および失業給付Ⅱの詳細については、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—』第 3 章を参照されたい。

以下では、制度再編後のドイツの社会扶助制度について概観する。

³⁵ 社会扶助と失業給付Ⅱでは、失業給付Ⅱの給付が社会扶助に優先する（社会法典第Ⅱ編 5 条 2 項、社会法典第Ⅲ編 21 条）。

1 社会法典第Ⅻ編への編入

ドイツの社会扶助は、1962年6月1日から施行された連邦社会扶助法（Bundessozialhilfegesetz）³⁶によって基本的な枠組みが定められていた³⁷が、同法は、2005年1月1日以降、社会法典第Ⅻ編に編入されている。また、これを機に、2001年年金改革において成立した「老齢及び稼得能力減少の場合の需要に応じた基礎保障に関する法律（Gesetz ueber eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung）」³⁸も社会法典第Ⅻ編に組み入れられ、社会扶助との統合が図られている。

2 基本原理

(1) 人間の尊厳の保護

社会扶助は、疾病や失業等の特定のリスクにも、災害などの損害原因にも関連づけられていない。社会扶助は何の条件もなく、要扶助性がある場合に実施される。つまり、自己の過失などは問題とされず、援助の必要性に基づいて社会扶助は行われる。したがって、社会扶助法は基本的に、受給権者の人的範囲も規定していなければ、社会保険制度の「保険事故」のような「給付事由」も定めていない。そして、この社会扶助の目的は、扶助を受ける者に対して、人間の尊厳に値する生活を送ることを可能にすることである（社会法典第Ⅻ編1条）。

(2) 補足性の原則

自分自身で要扶助状態を脱することができる場合、家族やその他の社会保障給付の運営主体から必要な援助を受けている場合には、社会扶助の給付を受給することはできない（社会法典第Ⅻ編2条1項）。

要扶助者は、まず自己の収入及び財産を活用しなければならない。何が収入であり、何をそこに算入するかといった詳細については社会法典第Ⅻ編82条以下に規定されている。また、どのような要件の下で、財産が活用されるべきかは社会法典第Ⅻ編90、91条に定められている。

他者からの援助も社会扶助に先立って活用されなければならない。実際に重要となるのは、民法上の扶養義務と他の社会保障給付との関係であり、社会扶助は最終的な給付として受給することになる。

(3) 個別性の原則

社会法典第Ⅻ編9条には、社会扶助の種類、方法及び程度は、個別事例の特殊性によっ

³⁶ BGBl. I 1961, S.815

³⁷ 実施上の取扱いの詳細については、連邦社会扶助法28条に関する扶助基準額規則や施行規則、州法によって規定されている。

³⁸ BGBl. I 2001, S.1310

て決定されることが定められている。

3 組織

(1) 運営機関 (Traeger)

社会扶助は、地域運営機関 (oertlicher Traeger) と広域運営機関 (ueberoertlicher Traeger) がその管理運営にあたることとなっている (社会法典第XII編 3 条)。基本的には、郡 (Landkreis) または (郡に属さない) 独立都市 (kreisfreie Stadt) が、事物を管轄する。ただし、広域運営機関に含める郡の範囲などは州が決定することができ、州によって取扱いが異なっている。地域管轄に関しては、要扶助者の実際の居住地によって運営機関が決まる。

(2) 民間福祉団体 (Freie Wohlfahrtspflege)

ドイツでは、救貧ということに関して、歴史的に見て、修道院や教会組織などの団体が果たしてきた役割を無視することはできない。また、現在においても民間の非営利の各種団体³⁹は、社会扶助的な支援を行っており、それは国家が行うものと併存している。そこで社会法典第XII編の中では、公法上の宗教団体及び民間福祉団体が、自己の社会的任務とその遂行のために行う活動を侵害せず (5 条 1 項)、それら団体と協力し合うこと (5 条 2 項) を定めている。

4 財源

社会扶助は税を財源としている。郡、独立都市が約 80%、州が約 20%を負担しており、連邦の負担は無いに等しい。

5 給付

社会扶助には次のような給付が規定されている。

生計扶助 (社会法典第XII編 27 条~40 条) が一般的な生活費を支弁するため、社会扶助の中心的な給付となる。老齢及び稼得能力減少の場合の基礎保障 (社会法典第XII編 41 条~46 条) は、特定の受給者に対して支給される。この他に、特別な需要に応じた給付がある。健康扶助 (社会法典第XII編 47 条~52 条)、障害者のための編入扶助 (社会法典第XII編 53 条~60 条)、介護扶助 (社会法典第XII編 61 条~66 条)、特別な社会的困難克服に関する扶助 (社会法典第XII編 67 条~69 条)、その他の生活上に関する扶助 (社会法典第XII編 70 条~74 条) である。

生計扶助の給付額については、基準給付令 (Regelsatzverordnung) によって基準給付額

³⁹ 民間福祉団体の中央組織としては、労働組合系の労働者福祉団体、プロテスタント協会系のディアコニー (社会奉仕活動) 事業団、カトリック協会系のドイツ・カリタス連盟、ドイツ・パリテーティッシュ (平等) 福祉連盟、ドイツ赤十字、ユダヤ人中央福祉事務所がある。

が定められており、現在の基準額は旧西ドイツで月額 345 ユーロ、旧東ドイツで月額 331 ユーロとなっている。このほかに住居費・暖房費などが支給される。

なお、連邦雇用エージェンシーの速報値によると、2005 年末の社会扶助受給者数は、約 8 万 1000 人であった。

第3章 労働市場政策と社会保障との関係

第1節 年金と労働市場政策

ドイツでも日本と同様に、少子高齢化の進展により公的年金制度の財政は厳しい状況にある。特に、ドイツの公的年金制度は完全に賦課方式で運営されているため、日本よりも少子高齢化の影響を直接的に受けやすく、事態はより深刻である。

1980年代以降、ドイツでは止まることを知らずに進行する少子高齢化に対応すべく年金制度改革を行ってきた。その流れの中で、1997年12月にコール政権下において1999年年金改革法が成立したが、翌1998年の選挙において、この年金改革の是非が問われることとなり、与野党は激しく対立した。その結果、シュレーダー率いるSPDがコール率いるCDU/CSUを破り、16年ぶりの政権交代が実現することとなった。シュレーダー政権は、選挙での公約通り、コール政権の行った年金改革の見直しを図った。これが2001年年金改革である。

シュレーダー政権も、コール政権と同様に、とりわけ若年者が抱えている公的年金制度に対する不信感を払拭し、長期的に安定した制度とすることを改革の目的とした。

そこで、シュレーダー政権は、公的年金に関して、保険料負担世代と年金受給者世代とを明確に区別した上で、それぞれの世代に公平に負担を配分することを目標とした。具体的には、保険料を負担する世代（特に若年者層）に対して、当時の公的年金保険料率19.1%(労使折半が原則)を2020年まで20%以下に維持するとした¹。長期的な視野から2020年以降は保険料率を引き上げる必要があるとしていたが、それでも最高で2030年に到達するであろう22%を限度とした²。

一方、年金受給者世代に対しては、受給する給付水準（平均的所得者が45年加入していた場合の可処分所得代替率）に関する引き下げを計画した。シュレーダー政権は1999年年金改革法制定当時野党の立場で反対していたにもかかわらず、約70%という給付水準を約64%程度へ引き下げようとしたが、これは特に労働者側からの強い反発を招き、連立与党内でも反対意見が示された結果、67%を下回らないことで決着がついた。シュレーダー政権が、野党当時の主張を翻し、このような給付水準の引き下げを断行した背景には、政権獲得前から政策課題としていた失業問題の克服が依然として解決には至らず（当時の失業率は9%台であった³）、また、少子高齢化が一層進展するであろうとの予測が大きく影響していたと考えられる。

以上のように2001年の年金改革では、特に給付水準が引き下げられることで、公的年金

¹ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Die neue Rente : Solidarität mit Gewinn, S.6

² ドイツ使用者連盟(BDA)は、22%の保険料率に対し難色を示すとともに、政府予測を楽観的であると批判していた。

³ SPDは、失業率を5%以下にすることができれば、70%の年金水準を維持できるとしていた(古瀬徹・塩野谷祐一編(1999)377頁)。

の保障機能の縮減傾向が明らかとなった。シュレーダー政権では、この縮減された部分を個人の自助努力によって補うとする方針を打ち出した。そのため、国家による大規模な助成措置を講じ、企業年金や個人年金への加入を促進する政策を展開することとなった。

その後、2002年の選挙で勝利したシュレーダー政権は、2001年改革の見直しを迫られることになった。というのも、2003年に提出されたリュールupp委員会報告書では、2001年年金改革時に示された2020年まで保険料率を20%以下に抑えろとした見通しは甘く、このままでは2004年には早々と20.3%になるとの予測が示されたからである。これに対処するため、シュレーダー政権は、①持続可能性要素（Nachhaltigkeitsfaktor）の導入⁴、②課税方式の変更⁵、③労働者年金保険と職員保険を統合し、「一般年金保険（allgemeine Rentenversicherung）」とするなどの改正を実行した⁶。

2006年に誕生したCDU/CSUとSPDの大連立政権も、公的年金制度の改革に迫られており、2007年から保険料率を現行の19.5%から19.9%へ引き上げることを決定した。さらに、2012年から老齢年金の支給開始年齢を65歳から67歳へと段階的に引き上げるとしている。

この支給開始年齢の引き上げは時間をかけて徐々に行い、具体的な引き上げスケジュールは次のようになっている。1947年生まれの人から1カ月ずつ支給開始年齢を引き上げ（65歳+1カ月が支給開始年齢）、1958年生まれの人で66歳からの支給となる。さらに、1959年生まれの人からは2カ月ずつ支給開始年齢を引き上げ（66歳+2カ月が支給開始年齢）、1964年以降生まれの人で67歳からの支給となる。

以上のような老齢年金の支給開始年齢の引き上げや、給付水準の引き下げ、持続可能性要素の導入による年金支出の抑制などの政策は、高齢者世代にとっては生活を脅かすものに他ならない。このうち、老齢年金の支給開始年齢が65歳から67歳になるということは、単純に言えば、その2年間の生活費をどのように、何によって捻出するのかが問題となる。生活費の調達方法としては、年金が支給される67歳まで働き続けることで収入を得る、公的年金が支給されるまでの期間を貯金や私的年金等で生活する、子ども等の親族の世話になるといった方法が考えられる。また、極端な例では社会扶助に頼るということもあるだろう。

前述した年金政策における私的年金の普及促進策は、公的年金の給付水準の引き下げ分を補完する以外に、支給開始年齢の引き上げに関しても有益と考えられる。

⁴ 持続可能性要素とは、年金受給者と保険料支払者との関係を年金額の調整に反映させることを目的として導入されたものである。保険料支払者に対する年金受給者の比率が増加すればするほど賃金スライドによる増額を抑制することとなり、年金支出を抑えることができるというものである。

⁵ これまで、年金については拠出時に課税し、給付時には非課税という取扱いであった。これを拠出時に非課税とし、給付時に課税することとした。拠出時に100%課税であったものを、2005年には60%分を非課税とし、以後毎年2%ずつ非課税部分を増やしながら、2025年からは完全に拠出時非課税とする。一方で、給付に関しては、2005年に50%分を課税対象とし、以後2020年まで毎年2%ずつ課税対象枠を広げ、2021年からは毎年1%ずつ課税対象に加える。最終的に2040年から給付時に100%課税されることになる（Gert Wagner, Die neue Renten- und Pensionsbesteuerung 4., Aufl., 2006 参照）。

⁶ 土田武史「ドイツにおける社会保障改革の動向」クォーターリー生活福祉研究 54号 31頁以下、藤本健太郎「ドイツの新連立政権の年金政策—少子高齢化をいかに乗り切るか—」海外社会保障研究 155号 18頁以下参照。

では、仮に、私的年金や子どもなどの世話に頼らずに、働けるだけ働こうとした場合、当該高齢者は就労することが可能なのであろうか。すなわち、老齢年金の支給開始に合わせて職業生活から引退するとした場合、67歳までの雇用は確保されているのであろうか？

そこで、ドイツにおける高齢者の就業状況を確認しておく⁷と、55歳以上人口のうち、就業により収入を得ている者の割合は41%にすぎない。全体的に男性よりも女性の方が就業率は低く、低資格・低熟練労働者になればなるほど、就業率は低くなる。また、老齢年金の支給開始年齢が引き上げられる前、つまり65歳であるにもかかわらず、2004年の平均退職年齢は61.3歳となっている。すでにこの段階でおよそ4歳の隔たりがある。この公的年金の支給開始年齢と引退年齢とのギャップをどのように埋めているのであろうか？

そこには、ドイツにおける職業生活からの引退過程が大きく影響していると考えられる。すなわち、労働者が早期退職することを可能にするいくつかの措置が存在しているのである。例えば、稼得能力の減少に関する年金は、就業能力が低下した又は喪失した労働者に、早期に労働市場から離脱することを可能にする。また、高齢者パートタイム労働法に基づく部分退職制度も、65歳以前に早期退職の機会を与えるものといえる。

公的年金制度をはじめとする各種社会保険の財政面から考えた場合、職業生活からの早期の引退は、年金などの受給者を増やす一方で、保険料を負担する者を減少させることとなり、その財政を逼迫させる。これに、ドイツでは少子高齢化という社会背景が加わるのであるから、その財政は厳しさを増すといえよう。

以上のような状況に鑑みると、「イニシアチブ 50 プラス」といった高齢者の雇用促進政策が功を奏すか否かは、公的年金の安定的運営に大きな影響を及ぼすとともに、個々の高齢者の生活保障という面からも重要であることがわかる。また、就労意欲を減退させると指摘されていた失業扶助制度の見直しや失業給付期間の短縮が、高齢者の就労行動にどのような変化を生じさせるのか、その動向に注目する必要がある。

第2節 失業給付Ⅱと労働市場政策

1 失業給付Ⅱ受給者に対する就労支援

(1) 最低生活保障制度の再編

ドイツの最低生活保障制度は、社会法典第Ⅱ編に基づく求職者の基礎保障（失業給付Ⅱ）制度の導入により、2005年1月から、就労能力のある要扶助者に対する失業給付Ⅱと就労不能な要扶助者に対する社会扶助の2つに再編された。それまでは、生活保護給付としての社会扶助の前に、失業者の生活を保障する失業給付と失業扶助という2つの制度が存在した。

⁷ ハルムート・ザイフェルト「早期退職から高齢者雇用へー高齢化社会への対応」海外労働情報（JILPT ホームページよりダウンロード：http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2006_11/german_01.htm）参照。

失業給付受給期間が終了した失業者の生活を保障してきた失業扶助は廃止された。また、失業の有無を問わず、生活困窮者の生活を保障してきた社会扶助の受給者のうち、就労能力のある要扶助者が切り出され、失業給付Ⅱで手当されることとなった。新しい社会扶助は、就労不能な要扶助者のみを対象としている。これにより、これまで隠れていた就労能力のある失業扶助や社会扶助の受給者が顕在化した。

失業給付Ⅱは租税を財源とする基礎保障と位置づけられ、要扶助性の有無に従い、規定額が支給される。失業給付Ⅱでは、「支援と要請」の原則に基づき、要扶助者には、労働力の活用が義務づけられている。雇用エージェンシーと要扶助者は、再就職に向けて、給付内容やサービスに関する統合契約を締結する。雇用エージェンシーは、職業訓練や雇用創出措置など社会法典第Ⅲ編に基づく雇用促進措置を提供する。要扶助者は、原則的にあっせんされたすべての仕事を受け入れなければならない。社会法典第Ⅱ編では、適切な仕事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。その場合、要扶助者には、公益に関する追加的な就労機会（1 ユーロ・ジョブ）が提供され、失業給付Ⅱに加えて、時給 1～2 ユーロが支給される。

これらの制度改革の背景には、長期失業者が社会給付に依存して就労意欲を失い、社会から脱落してしまう現象の拡大がある。こうした人々を社会に包摂していくためには、最低生活保障よりも就労支援の拡充が重要であるというワークフェアの議論に沿った流れである。

(2) 長期失業者、低資格者の就労支援

失業給付Ⅱ受給者のほとんどは長期失業者であり、そのうちのかなりの部分が職業教育を受けていない低資格者である。低資格者は職業能力や一般的知識の不足から低賃金の職にしか就けない可能性が高い。長期失業者の中には有資格者もいるが、産業構造の変化による需要の減少や、知識・技能の劣化・喪失により、低資格者と同等に扱われてしまう。しかし、ドイツの低賃金領域（平均所得の 3 分の 2 以下）のどの専門分野においても、雇用者の大多数を有資格労働者が占めており、長期失業者や低資格者の労働市場への参入は極めて困難な状況となっている。従って、低賃金領域における労働需要を高め、有資格者と長期失業者や低資格者との競合関係を緩和するための賃金政策が必要とされている。これらには、失業給付Ⅱを受給しながらの就労（追加的稼得）、ミニ／ミディ・ジョブにおける社会保険料の免除・段階的な軽減措置、コンビ賃金（公的負担による賃金補助を受けながらの就労）などがある。

また、失業給付Ⅱは社会政策的な関りも有している。就業者の収入がドイツの憲法である基本法の保障する最低生活費を下回る場合は、差額を補助的に支給することが国家の責務であり、国家体制の重要な原則となっている⁸。

⁸ドイツの基本法第 1 条は、「人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、保護することは国家権力すべての義務である」と規定している。

2 追加的稼得

(1) 現行規定

失業給付Ⅱ受給者は、「支援と要請」の原則に基づき、収入や資産を活用するよう求められる。しかし、失業給付Ⅱを受給しながら就労する場合は、収入の一部を除外することが認められている。失業給付Ⅱの支給額は、収入（追加的稼得）の額が増加するのに応じて減っていき、収入が1200ユーロ（子供がいる場合は1500ユーロ）を超えると失業給付Ⅱは支給されなくなる。また、ミニ/ミディ・ジョブ制度により、400ユーロまでの収入に対しては税・社会保険料の労働者負担分が免除されている（使用者は一律30%の税・社会保険料を納付）。401～800ユーロまでの収入に対しては、社会保険料率が段階的に上昇し、800ユーロを超えると通常の社会保険料負担が課される。従って、追加的稼得による失業給付Ⅱ支給額の削減は、以下のモデルのようになる。

第3-2-1表 追加的稼得による収入の除外額

収入	除外額
税込100ユーロ（月収）までの収入	その手取額の100%まで
税込100～800ユーロまでの収入	その手取額の20%まで
税込801～1200ユーロまでの収入 （子供がいる場合は801～1500ユーロまで）	その手取額の10%まで

**第3-2-2表 追加的稼得による収入の上昇
2005年10月1日施行モデル**

単位：ユーロ

税込稼得額	165.0	400.0	800.0
税・社会保険料	0.0	0.0	168.4
稼得額（税・社会保険料控除後）	165.0	400.0	631.6
基礎除外額	-100.0	-100.0	-100.0
稼得比例除外額	-13.0	-60.0	-140.0
失業給付Ⅱの削減額	52.0	240.0	391.6

(2) 経済諮問委員会の改革案

連邦政府の諮問機関である「経済全体の発展に関する鑑定のための諮問委員会」（経済諮問委員会）は、2006年9月、低資格者と長期失業者の就業機会を効果的に改善することを目的とした、失業給付Ⅱ制度の改革案を発表した（概要の翻訳を巻末に掲載）。同諮問委員会は、現在、月収100ユーロまでは100%失業給付Ⅱの受給額から控除できる点および月収が400ユーロを上回ると社会保険料負担が課され、手取り収入が大きく減ってしまう点が失業給付Ⅱ受給者の就労意欲を阻害していると指摘した。このため、改革案は、①200ユーロまでの就業収入は全額失業給付Ⅱの支給額から減額し、200ユーロを超える収入については、より高い割合で除外を認めるとともに、必要経費として一律40ユーロを支払う②失業給付Ⅱの支給額を30%引き下げるとともに、200～800ユーロの収入の減額率を現行の80%から50%に引き下げる——などの提案を盛り込んでいる。併せて税・社会保険料が免除されるミニ・

ジョブの上限を 200 ユーロに引き下げ、社会保険料が段階的に引き上げられるミディ・ジョブの範囲を 200～800 ユーロとし、社会保険料負担は現行よりも低くするとしている。また、別の報告書において、副業におけるミニ・ジョブの廃止も提言している。こうした改革により経済諮問会議は、約 35 万人の雇用創出効果があると試算している。

第3節 ミニ・ジョブと労働市場政策

1 ミニ・ジョブをとりあげる意味

現在のミニ・ジョブ制度は月額400ユーロ以下の報酬の雇用に適用される。月額400ユーロ超800ユーロ以下の雇用に適用される段階的社会保険料軽減措置と併せて、「僅少賃金労働」と呼ばれるカテゴリーの雇用形態であり、ハルツ第Ⅱ法によって定められた。もともとは少額あるいは短時間の雇用に見られるヤミ労働の解消が主な目的であった。しかしいわゆるハルツ改革の策定時には、雇用政策上は、低賃金労働分野において、労働者負担の社会保険料を引き下げ労働市場を柔軟化することによって、僅少賃金労働の雇用創出効果と、失業者がミニ／ミディ・ジョブに就くことによる失業の減少を図る意図をもつことになった。

しかし、この制度の利用の著しい増加に対して、現時点における利用のされ方と、雇用・社会政策両面から見た影響に対して、ネガティブな評価も現れ、制度の抜本的な見直し案が提起されるようになった。すでに2005年に現在の連立政権が発足するときまでに、次のような問題点が指摘されていた⁹。まず、失業者の(労働市場への)統合という目的に照らして判断すれば、改革はネガティブなものにならざるを得ない。ミニ・ジョブから正規雇用関係への移行はわずか12.5%に過ぎないからだ。そして、「雇用創出に寄与せず、以前の社会保険義務のある雇用がミニ・ジョブに置き換わった」に過ぎず、「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」という。

以上の問題認識は政策レベルでも共有されている。たとえばIAB(ドイツ労働市場・職業研究所)のU・ヴァルヴァイ副所長は、Die Welt紙のインタビューで、ミニ・ジョブの就業者に対する優遇措置をなくしたい」と提起した¹⁰。具体的には、「ミニ・ジョブは就業者の税・社会保険料負担分を援助するが、個々の就業者の必要性を判断しているわけではない。それゆえ、そのような援助を必要としない就業者の家計まで援助している。それは容認できない」と説明している。たとえば、すでに職業に就いて十分な所得がある人が、月額400ユーロまでは全く公課負担なしにミニ・ジョブに従事できるが、それに対して、残業して得られる収入にはフルに公課を課される。

⁹ JILPT No.69 68～69 頁に、2005 年末までの時点での制度と評価を示している。

¹⁰ "Subvention von Minijobs abbauen" Die Welt, 06.11.2006 なお、このインタビューは、本章第 4 節において示した「ボーフィンガー案」を念頭に行われたものである。

また、「労働市場政策的にも問題がある。小売業やレストラン等の接客業における単純業務は、今日ミニ・ジョブによって担われているが、それらは本来職業資格に乏しい失業者のための巨大な雇用機会を提供するものだ」と雇用政策上も不適切であるとする。そして、政策的に「ミニ・ジョブの補助金を打ち切る」べきだとし、月額400ユーロを超えるミディ・ジョブ、あるいはそれ以上の報酬の低賃金雇用層に対する助成を視野に入れた改革を提起している。そこには、助成対象となる労働者をフルタイム労働へと導く意図が含まれており、次節で取り上げる「コンビ賃金」の施策へにつながる内容である。なお、第4節でコンビ賃金方式の提起について触れるドイツ政府経済諮問委員会（Sachverständigenrat）は2005年の意見書ではすでに副業としてのミニ・ジョブの廃止を主張しており、現行の「僅少賃金労働」制度は今後少なくとも大幅な見直しを受ける公算が強い。

2 ミニ・ジョブ制度の現状

ドイツにおけるこれまでのミニ・ジョブ制度の経験が雇用政策および社会政策にもたらす意味づけと示唆を求めて、制度のより詳しい実態について見てみよう。記述は、主に以下の文献に拠っている。

Gerhard Bäcker

"Was heisst hier "geringfügig?" - Minijobs als wachsendes Segment prekärer Beschäftigung" WSI-Mitteilungen Ausgabe 05/2006（以下Backer 2006）

Torsten Brandt

"Bilanz der Minijobs und Reformperspektiven" WSI-Mitteilungen 08/2006（以下Brandt 2006）

ミニ・ジョブはハルツ改革の一環として、ハルツ第II法に基づき2003年4月に施行された。そのもととなった改正前の僅少雇用（geringfügige Beschäftigung）の制度は、その上限とする賃金額をもとに、ドイツマルク時代には630マルク労働、その後は325ユーロ労働と呼ばれていたものである。そもそも、遡って1999年の同制度改革時点（シュレーダー第I期政権）では、僅少労働がもたらす問題点、すなわち不十分な社会保障請求権ならびに社会保険における収入不足に歯止めをかけ、正規の社会保険義務のある職場からの、僅少雇用への移行を制限する意図があった（Bäcker 2006）。

しかし、ハルツ改革の主要なツールとして、ミニ・ジョブと名づけられた僅少労働では、雇用政策上の目的が重視され、「雇用関係の拡大」を目指して、①低賃金労働分野における職場の創設②失業者の労働市場への統合、とくに低・無資格の長期労働者をミニ／ミディ・ジョブの「橋渡し／参加機能」によって統合すること——が意図されるようになった。同時

に個人世帯の家事労働分野において、社会保険法・税法面で「合法的な個人サービス」と位置づけられるミニ・ジョブ促進を進め、ヤミ労働からの転換を促す期待もあった。

2006年9月現在、ミニ・ジョブ従事者は625万人を超えている。2003年4月の制度導入以降、2004年までに利用者が急増し、その後若干減少しつつ現在の数字に落ち着いている（ミニ・ジョブ・センター集計、第3-3-1表）。

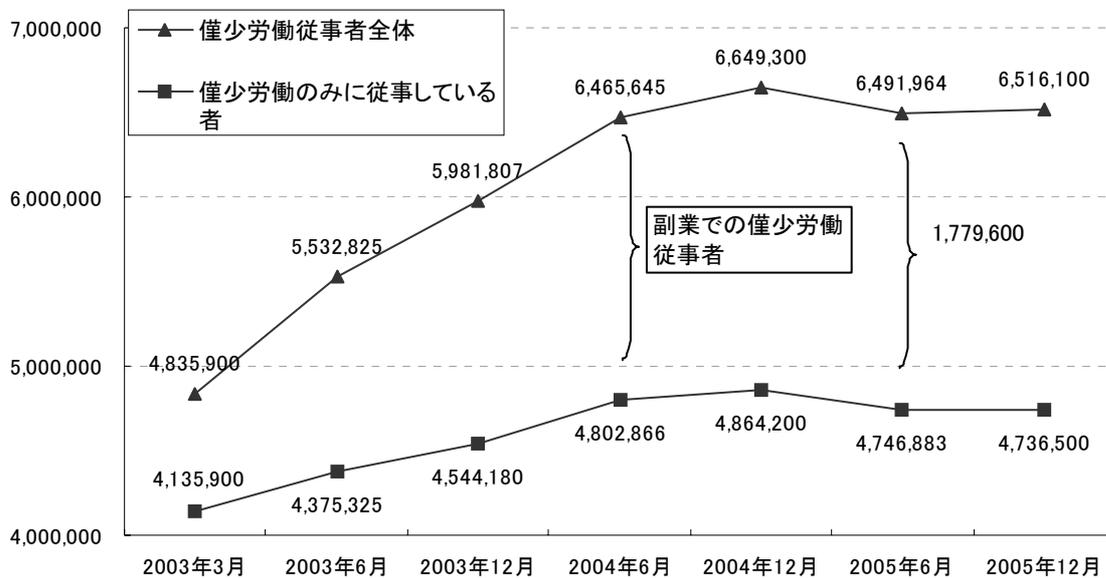
第3-3-1表 ミニ・ジョブ就業者の動向

	2006年 9月	2005年 9月	2004年 9月	2003年 9月
ミニ・ジョブ就業者	6,253,551	6,584,671	6,872,575	5,875,049
増減数	-331,120	-287,904	997,526	
増減率	-5.02	-4.19	16.98	

出所：ミニ・ジョブ・センター

別の資料¹¹で、2003年3月から2005年12月までのミニ・ジョブ就業者数、および副業としてのミニ・ジョブ従事者数を示す（第3-3-2図）。ここでも、2003年から2004年にかけてのミニ・ジョブ就業者数の急増と、併せてその増加の半数以上がいわゆる副業としてのミニ・ジョブであったことが理解できる。僅少労働のみに従事している者もある程度増加している。

**第3-3-2図
2003年3月から2005年12月までのミニジョブの推移（単位：人）**



* 短期就業者を除く

出所：連邦雇用エージェンシー

ハルツ第Ⅱ法によって導入されたミニ・ジョブの規定のポイントは、

¹¹ 第3-3-1表はミニ・ジョブ・センター、第3-3-2図は連邦雇用エージェンシーが集計した統計のため、就業者数に違いが見られる。

- ①社会保険義務のある本業の他に、400ユーロまでの副業に従事する就業者は、副業部分の社会保険料・税の支払を免除される。1999年に導入された副業の納税・社会保険加入義務はここで再び廃止された。いわゆる副業としてのミニ・ジョブ従事者の急増とともに、これが現在、これまで見てきたように問題視されている。
- ②使用者一括公課負担は、25%に定められた。この数字は2006年7月の規定改正により、30%に引き上げられた。
- ③個人世帯の家事労働分野におけるミニ・ジョブ従事者について、使用者負担はさらに軽減されている。
- ④賃金400.1ユーロ～800ユーロまでのいわゆるミディ・ジョブと呼ばれる少額労働においては、失業保険を含む社会保険の就業者負担額が、4%から通常労働の保険料率約21%まで段階的に増える（スライドゾーン）。使用者には通常の保険料率が課される。

2006年7月の現行規定施行時点において、実際に社会保険料および税がどのように負担されているか、詳細を一覧に示す（第3-3-3表）。

第3-3-3表 通常雇用関係、異なるミニ・ジョブ形態、およびミディ・ジョブにおける雇用者と被用者の社会保険料と税金の比較 一税引前総収入の%（2006年7月）

就業形態 分担金支払者	通常雇用関係(1)		ミニ・ジョブ				ミディ・ジョブ		
	使用者	被用者	ミニ・ジョブ労働の使用者、法定健康保険有	ミニ・ジョブ労働の使用者、法定健康保険無	ミニ・ジョブ労働の使用者としての個人世帯、法定健康保険有	ミニ・ジョブ労働の使用者としての個人世帯、法定健康保険無	被用者	使用者	被用者
社会保険料、税引前総収入の%	22.55	20.85	29.70	16.70	11.70	6.70	-	22.55	4.2 ~ 20.85
法定年金保険	9.75	9.75	15.00	15.00	5.00	5.00	-0(2)	9.75	9.75まで
失業保険	3.25	3.25	-	-	-	-	-	3.25	3.25まで
健康保険	7.00	7.00	13.00	-	5.00	-	-	7.00	7.00まで
介護保険	0.85	0.85	-	-	-	-	-	0.85	0.85まで
健康保険賦課金	0.10	-	0.10	0.10	0.10	0.10	-	0.10	-
傷害保険	1.60	-	1.60	1.60	1.60	1.60	-	1.60	-
税分担金、税引前総収入の%	-	15.8/4.0 (3)	2.00	2.00	2.00	2.00	-	-	0/12.11 ~ 14.25⁴⁾
給与所得税と割増連帯税	-	15.8/4.0 (3)	-	-	-	-	-	-	-
総合課税	-	-	2.00	2.00	2.00	2.00	-	-	-
社会保険料と税金の合計、税引前総収入の%	22.55	36.65/24.85(3)	31.70	18.70	13.70	8.70	-	22.55	4.2 ~ 35.1

(1) 失業保険と年金保険に関しては月当り5,250ユーロ(西ドイツ、2006年)の金額査定限度内、及び健康保険と介護保険に関しては月当り3,937ユーロ(2006年)の保険加入義務限度内の従属的就業。

(2) 完全保険料19.5%までの任意の保険料払込みが可能。

(3) 2005年の平均的収入、未婚者/既婚者、個別の控除率の決定に対しては例えばwww.nettolohn.deを参照。

(4) 所得税等級 I の未婚者は無税、2006年において所得税等級 V の既婚者は所得税及び場合によっては割増連帯税に対して税引前401ユーロにおける12.11%から800ユーロにおける14.25%までの間の課税。

掲載: WSI Mitteilungen 8/2006 447頁 (Brandt 2006)。

データ出所: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de>、<http://www.minijob-zentrale.de>、筆者計算。

3 ミニ・ジョブ制度のもたらす影響

現在の制度がもたらす結果として、社会保障制度の運営と今後の展望に問題が生ずる。

まず、社会保険料軽減により生ずる収入不足は、社会保険運営機関の財政にはね返る。その収入源は賃金補助によって調整されるわけではないので、最終的には正規の保険加入者がそれを負担することになる（Bäcker 2006）¹²。この収入減少については、代表的な試算によれば6億1200万ユーロにのぼるとされる。

使用者は、通常の雇用関係より多くの保険料を負担している。しかし、約30%の税・保険料負担分のうちの何割かを、低い賃金でミニ・ジョブ労働従事者を雇うことによって埋め合わせる（あるいは被用者に転嫁する）（Bäcker 2006）。

実際に、「社会保険料は被用者にはかからない」ことを根拠にした賃下げは稀なことではないとされる。RWI（ライン・ヴェストファーレン経済研究所）やIAT（労働・技術研究所）の調査において、「このような根拠と、もともとミニ・ジョブの雇用が、賃金水準が低く、また労働（賃金）協約カバー率の低いサービス業の産業分野に多く見られることから」、低い賃金水準が示される結果となっている（Brandt 2006）。

社会政策上は、ミニ・ジョブ従事者が通常の労働者に比べてより不安定な立場に置かれることも見逃すべきではない。

ミニ・ジョブ従事者は失業保険から除外され、公的年金保険の負担は最低の年金請求権にのみ課される。また、家族の保険や、あるいは別に存在する強制的な保険（年金生活者、学生、失業者対象）、任意の保険（自営業者対象）にカバーされていることから、健康保険に関して固有の請求権はない。

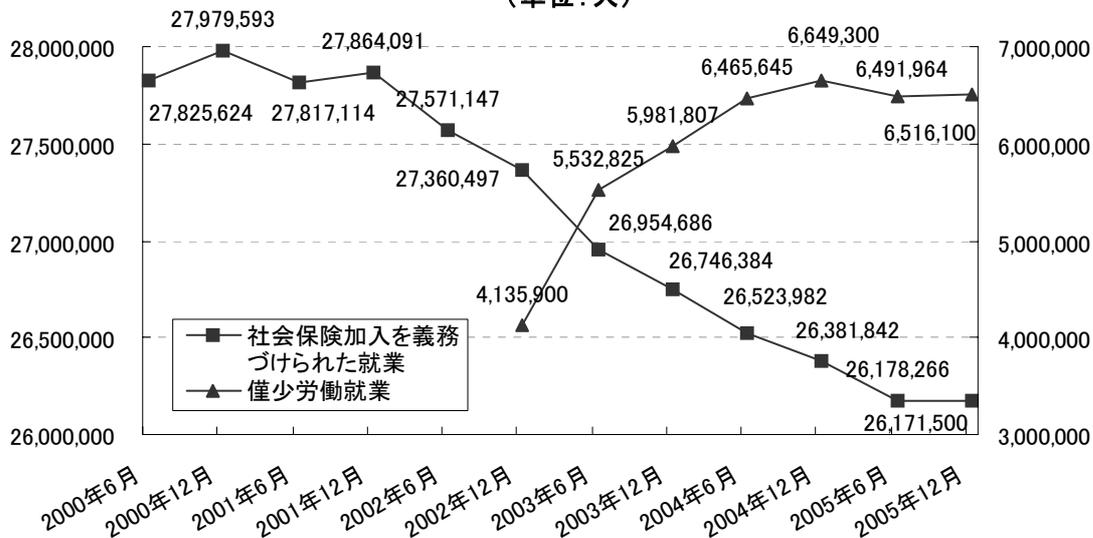
副業としてのミニ・ジョブ従事者や、学生（または生徒）、年金生活者にとっては比較的問題は少ない。しかし、ミニ・ジョブ専業者のほとんどは、老齢、失業、疾病に関して、国家（たとえば次節でも扱う基礎保障制度による給付）、あるいは収入のある配偶者に依存したままとなる（Brandt 2006）。

次に、社会政策に大きく影響するとともに、雇用政策上も重大な意味をもつ「置換効果」についての見解を示す。

ミニ・ジョブの拡大によってどの程度新たに雇用が生まれ、一方で社会保険加入義務のある雇用がどの程度ミニ・ジョブに置き換わったかが問題となる。社会保険義務のある雇用とミニ・ジョブ雇用の推移を表すグラフを見ると、03年以降の急激な変化が見て取れる（第3-3-4図）。

¹² 収入の減少分については、「社会保障予算における収入減は、たとえば連邦補助金の増額によって（すなわち納税者によって）補填することが可能である」とする記述もあり（Brandt 2006）、必ずしも社会保険料収支だけですべてをまかなうものではないと考えられる。

第3-3-4図 社会保険加入を義務づけられた就業と僅少労働就業の推移
(単位:人)



* 僅少労働による本業と僅少労働による副業、短期雇用を除く。

出所: 連邦雇用エージェンシー

ミニ・ジョブの純増分には、2003年の新規定によりミニ・ジョブにカテゴライズされた雇用と、従来登録されていなかった通称ヤミ雇用の顕在化・合法化によるいわゆる振替効果(本業においてはおよそ10~20万人、副業において70万人程度と見積もられている)を計算に入れる必要がある。また、社会保険義務のある雇用は一貫して減少傾向にあったことも考慮しなければならない。それでもなお、産業別のミニ・ジョブ雇用の推移や、年金保険の事業所所在地データの評価調査などで、ミニ・ジョブへの置換効果が見られるという(Bäcker 2006)。

「金のかかる正規の雇用関係は、助成金で支援されるために「金のかからない」雇用関係に取って代わられる」という仮説が、ある程度裏づけられているといえる。

次に、ミニ・ジョブの雇用政策上の問題点について述べる。これまで繰り返し指摘されてきたように、ハルツ改革の目的に対し、結果として副業としてのミニ・ジョブ従事者が多くなってしまった。これに加え、連邦雇用エージェンシー(BA)の2004年のミニ・ジョブ従事者についての分析によれば、①女性の割合が68.1%に達する②若年者(15~24歳)が19.1%、高年齢者(55歳以上)が29%と一般の年齢別就業形態に比べ明らかに多い——ことから、その担い手の多くが家計の補助、あるいはいわゆる小遣い稼ぎなどを目的にしていることがわかる(Bäcker 2006)。

これに対し、失業者にとっては、ミニ・ジョブは「職に就くと同時に現在の状態を脱するための、現実的な可能性」とはならない。RWIの調査によれば、ミニ・ジョブ従事者のうち、その前に失業登録、または求職者として申告していたのはほんの一握りに過ぎない。こうして、ミニ・ジョブの制度を通じて「正規の就労への橋渡しにしようとするハルツ委員会と連邦政府の期待は、はじめから失敗だったのだ」と批判される(Bäcker 2006)。

また、ミニ・ジョブを経て一般的な雇用へと移行する可能性も少ない。BAによると、2004

年12月に、社会保険義務のあるパートタイマー雇用は430万人だったのに対し、本業のミニ・ジョブ従事者は490万人と多かった。また、ミニ・ジョブ従事者が就業している業種（小売、クリーニング、飲食、健康・保健業など）では低・無資格者と女性が多く、社会保険加入義務のある雇用の機会は少ないとBAは述べている。このように、ミニ・ジョブに比べて社会保険義務のあるパートタイマー雇用は限られており、ミニ・ジョブからの転換の機会は限られている。ミニ・ジョブは失業者に対しても、「一般的に労働市場への接近機会を与えるが、ただし失業者をローエンド・ジョブにとどめる個々の機会のみを提供する」とネガティブな結果となる（Brandt 2006）。

このように、失業者にとって、あるいはミニ・ジョブ専業で生計を立てている人にとって、社会保険義務のある雇用へのアクセスは容易ではない。それに加えて、ミニ・ジョブの賃金水準の絶対的な低さ（たとえば時間あたりの労働コスト）も問題となる。すでに指摘した社会政策上の問題点に加え、雇用政策上も、低賃金労働の1カテゴリーとしてのミニ・ジョブに固定されうる効果があることは問題である。

そのうえ、ミニ・ジョブは雇用の安定度も低い。IATによれば、社会保険義務のある雇用では、西独地域の経済全体における年間の変動率は29%以内に収まっている。しかしミニ・ジョブ従事者では、この数字が63%と2倍以上に達する。すなわち、社会保険義務のある雇用では、3割弱の人が「1年以内に新しい職に就くか、あるいは再びそれを辞めている」のに対し、ミニ・ジョブ従事者においては、その割合が3分の2に達するということである（Bäcker 2006）。

4 ミニ・ジョブの意味と政策の方向性

これまで詳細に見たように、本節冒頭に示したミニ・ジョブの問題点に関する論議は、より詳しい評価・分析によって補強される。ミニ・ジョブの雇用増は、それ自体を見れば好ましいものかも知れないが、それと引き換えに社会保険義務のある雇用のチャンスは減少し、政策目的上の最重要ターゲットである失業者、あるいは低・無資格労働者の雇用・就業状態改善のための貢献度は低い。一方で社会保険制度の運用にはネガティブな作用が働く。

なお、ミニ・ジョブと通常の雇用形態の中間に位置するミディ・ジョブは、ミニ・ジョブに比べて利用者数が著しく少ない。2003年には66万9000人の就業者がこの制度を利用した。ミディ・ジョブについては、BAが定期的にデータを呈示していないこと、ミニ・ジョブ・センターがミディ・ジョブについての報告を行っていないことからデータが少ない。

ミディ・ジョブの利用が少ないことについては、現行制度上の問題も指摘される。たとえば、所得税等級Vで既婚のミディ・ジョブ就業者にとって、401ユーロの税引前（名目）収入は、実質では約334ユーロに目減りし、実質400ユーロを得るためには、税引前収入が約550ユーロ必要になる。労働時間数も考慮すれば、収入を400ユーロに抑えてミニ・ジョブ領域にとどまる方が有利な仕組になっている（Brandt 2006）。

本節冒頭に示したヴァルヴァイ提案において、支援のターゲットを専門の低賃金労働者に置く支援の仕組みが提起されている。現在のドイツでは、このように、ハルツ改革によって施行された政策の修正論議がすでに進んでおり、とくに失業者、無・低資格労働者の雇用の受け皿となる低賃金労働市場のあり方と、その雇用に対する支援のあり方が幅広く検討されている。次節においてその現状を俯瞰し、雇用・社会政策上の意味を考察する。

第4節 コンビ賃金 (Kombilohn) と労働市場政策

1 コンビ賃金 (Kombilohn) を組み込んだ政策の検討

コンビ賃金 (Kombilohn) とは、低賃金労働市場における雇用創出を念頭に、低賃金労働を受け入れた労働者に対して、賃金の一部または社会保険料負担分など何らかの公的な援助を実施し、その補助の組み入れによって一定の生活を保障する施策である。雇用政策上、その対象者は長期失業者あるいは低・無資格労働者など、通常社会保険義務のある雇用へのアクセスが困難な人であり、その就業を促進する意味をもつ。また社会政策上は、最低生活保障制度と密接な関係を有することは言うまでもない¹³。

コンビ賃金の導入を検討することは、現政府与党の連立協定(2005年11月策定)にも明記され¹⁴、その報告書は2006年中に出される予定であった。しかし、低賃金労働市場に関する施策として同時に問題となる最低賃金制度の導入との関係など、政府与党内で調整すべき論点は数多く、そのとりまとめは2007年にずれ込む情勢となった¹⁵。

ここに示したコンビ賃金の定義に従えば、ハルツ改革における主要施策のうち、前節で見たミニ/ミディ・ジョブと、ハルツ第IV法の中に定められた追加的稼得(Zuverdienst)の規定は、ともにすでにコンビ賃金の施策であると言える。

ミニ/ミディ・ジョブに関して、連立協定では、コンビ賃金の検討を実施するにあたって、「税・保険料システムとミニ/ミディ・ジョブ(僅少賃金労働)の軽減保険料負担との間の相互作用を分析対象に含める」としている。

ミニ/ミディ・ジョブがコンビ賃金施策の一環であるという見解は珍しいものではない。たとえば前節で取り上げた Brandt 氏の論考では、今後の改革を展望するに際して、「すでに実施されているコンビ賃金モデルとして、ミニ・ジョブ分析を強化し、かつ最低賃金論議に

¹³ JILPT No. 69 87～88 頁にも、若干の解説を示している。

¹⁴ JILPT No. 69 115 頁に、当該部分の翻訳を掲載。

¹⁵ 欧州連合 (EU) 加盟 25 カ国中、すでに 19 カ国において最低賃金が導入されているにもかかわらず、ドイツでは、次のような例外を除いて、法定最低賃金制度はない。すなわち、一般的に、団体協約が適用される企業では、労使が交渉によって最低賃金に合意する。労使が合意した場合、労働社会省が一般拘束宣言を発することにより、労働協約が当該産業のすべての労働者に適用される。これに対して、法定最低賃金は、建設産業のいくつかの部門 (主要な建設業、塗装、屋根ふき、解体) においてのみ存在する。詳しくは、JILPT『ビジネス・レーバー・トレンド』2006年7月号、53～54頁を参照。

対する関係を確立することができる」と指摘している(Brandt 2006)。

追加的稼得の制度(本章第2節2項参照)も、一定の収入レベルまで失業給付Ⅱが併給されるシステムであるから、コンビ賃金の一形態であるといえる¹⁶。ただし、現行規定では稼得に対する失業給付Ⅱ支給に際しての減額率が高いため、経済研究所 ifo はかねてから、減額率を引き下げるとともに、稼働能力がありながら就労しない場合の給付を下げることによって、就労に対するインセンティブ向上を狙う提案をしている。

なお、まだ施行されていないが、2006年9月に計画決定されたイニシアチブ50プラスにおける中高年失業者対象の助成措置(第1章第2節4項参照)など、広い意味でコンビ賃金といえる施策は、日々検討の俎上に載せられている。

以下に、既存の「コンビ賃金の性格を有する既存の規定」を確認し、続けて、これまでモデルプロジェクトとして実施されたコンビ賃金の事例、さらに現在政策提案されている各種の計画案を概観しながら、コンビ賃金に関する議論と検討のポイントをまとめ、雇用政策、社会政策との関係性をさらに考えてみたい。主な資料として、2006年10月にフリードリヒ・エーベルト財団が公表し、ドイツ国内における低賃金労働市場に関する議論を加速させた報告書「ドイツにおけるコンビ賃金——新たな道、古い道、迷誤の道?」(Friedrich-Ebert-Stiftung "Kombilöhne in Deutschland - neue Wege, alte Pfade, Irrweg?", Karen Jaehrling および Claudia Weinkopf 著)を使用する(以下、FES 報告書)。

なお、FES 報告書の本論序文においても、2005年11月の現与党連立協定以降の経過が解説されている。それによれば、現在のコンビ賃金のモデルが「賃金と社会的給付のバランスのとれたコンビネーションによって、単純労働でも必要な金銭を得られるようにすることや、単純労働の追加的な職場を新たに創出するかも知れないこと」が、2006年初頭から続く議論を活気づけた要因であるとし、1990年代末にコンビ賃金方式が集中的に議論されたときと比べて、最低賃金規定の必要性や、「税制や社会保険制度と、ミニ・ジョブやミディ・ジョブの場合の保険料負担の縮小との相互作用」を考慮する必要性が新たに加わっていると述べている。

この報告書の公表時点における状況については、連邦政府の計画案に関して「まだせいぜい大まかな概要が認識できる程度である」としており、連立与党内の争点として、社会民主党(SPD)が導入を主張する最低賃金制度に対して、キリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)との間に、「著しい意見の相違」があると述べている。さらに、ハルツ第Ⅳ法の諸施策のための支出が高くなっていること、その要である基礎保障制度によって低い所得を補われるべき人々が多数存在することなどが明るみに出てきたと指摘している。

¹⁶ JILPT No. 69 86~87 頁。

2 コンビ賃金 (Kombilohn) の多様なモデル

(1) 「コンビ賃金の制度を特徴づけるいくつかの視点」および「コンビ賃金における政策目標実現のためのポイント」

「既存のコンビ賃金の性格をもつ諸施策」として、FES 報告書は、先述の失業給付Ⅱ制度に付随する追加的稼得の規定と、ミニ/ミディ・ジョブを中心に取り上げている(表 3-4-3 参照)。

第3-4-1表 既に存在しているコンビ賃金の利用状況

規定	利用者数
失業給付Ⅱの追加的稼得に伴う給付	844,000需要共同体 906,000人 (2005年9月)
失業給付Ⅰ制度における追加的稼得	給付受給者の13% (2005年末に約215,000人)
ミニ・ジョブ	6,500,000人(2006年3月)
ミディ・ジョブ	416,000人(2003年末)
入職援助金	20,097人(2005年の新規利用者数)
児童養育補助金	52,725人(2005年の新規利用者数)
高齢者のための報酬保障	5,307人(2005年の新規利用者数)

出所：FES報告書（著者による作成）

これらを解説するにあたって、コンビ賃金の制度を特徴づけるいくつかの視点が提示される。それらは次のような要素である。

- ① 給付あるいは助成の対象が、労働者に対するものか、職場を提供する使用者に対するものか
- ② (とくに労働者に対する助成において)制度・規定が原則的に無期限であるか、または一定の期限を設けているか
- ③ 収入など一定の条件を満たしたすべての人を対象とするか、あるいは特定のグループ(年齢、子供の有無、地域などを限定)に限るか
- ④ 助成を個人単位の労働所得に応じて認めるか、または世帯の家計所得に応じて承認するか

それぞれの視点は、コンビ賃金制度を検討するにあたって、その目的を明確にすること、不必要な助成や、本来助成対象と見なされるべきではない人々を対象に含めることの回避、さらに制度の濫用防止といった政策目的実現のためのポイントを明らかにすることに寄与する。では、その目的とは何か。

- ① 就労に対する金銭的なインセンティブ(およびその結果としての労働力供給の拡大)
- ② 賃金費用を増加させない中での労働力需要の安定化、または増加
- ③ 就業しているにもかかわらず貧困であるという状態の回避
- ④ 社会保障費用の軽減・安定化(コンビ賃金においては、所得補助の水準を過大にしないこと

など)

これらのどの目的を重視し、それを実現する具体策として給付対象・期限などをどのように設計するかかが重視されている。

(2) 既存の「コンビ賃金の性格をもつ制度」

ア 社会法典第Ⅱ編 (SGBⅡ) に基づく追加的稼得制度

上記の認識を前提としたうえで、既存のコンビ賃金の性格をもつ制度について、FES 報告書では次のような指摘がなされている。

まず、90 万人に及ぶ対象者(いわゆる世帯を示す需要共同体の数は 84 万 4000)がいる、社会法典第Ⅱ編に基づく追加的稼得制度の給付については、就業しながら失業給付Ⅱを受給している人の約 3 分の 1 が、月当り 200 ユーロ以下の所得を得ており、失業給付Ⅱの減額が少なくなならないよう気にしながらミニ・ジョブ相当の仕事をしている人の存在を指摘している。このような人々は、稼ぎが少なくても就業していると見なされ、未就業者が課される職業訓練や 1 ユーロ・ジョブ¹⁷などを免れることができる。

一方で、失業給付Ⅱ受給者のうち 28 万人(同給付受給者でかつ社会保険義務を伴う雇用に就いている人の 73.1%)はフルタイムの仕事に従事している。このように、必ずしも労働時間の少ない就業者ばかりでないことも事実である。

イ ミニ/ミディ・ジョブおよびその他

前節において詳述したミニ/ミディ・ジョブについては、所得税あるいは社会保険料の助成について、「間接的な国からの移転と見なすことができる」と、コンビ賃金の一種と見なす根拠を説明している。カテゴリーづけをすると、原則として支援対象を限定しないタイプである。期限があり、対象を限定しないタイプとしては、入職援助金 (Einstiegsgeld、社会法典第Ⅱ編第 29 条と関連する第 16 条第 2 項 5 号に規定)、児童養育補助金 (die Kinderzuschlag) および高齢者のための報酬保障 (Einstiegsgeld für Ältere) をあげている。

このうち、利用数の比較的多い児童養育補助金は、親自身は自らの所得で自身の需要を満たすことができるが、子供を含めた家族全体の需要を満たすことができない場合を対象としており、世帯の家計所得に対応する性格のものである(ハルツ第Ⅳ法の施行と同時期に、連邦児童手当法 (Bundeskindergeldgesetz) 第 6a 条に基づき導入された)。

¹⁷ 1 ユーロ・ジョブについては JILPT No.69 71 頁参照。

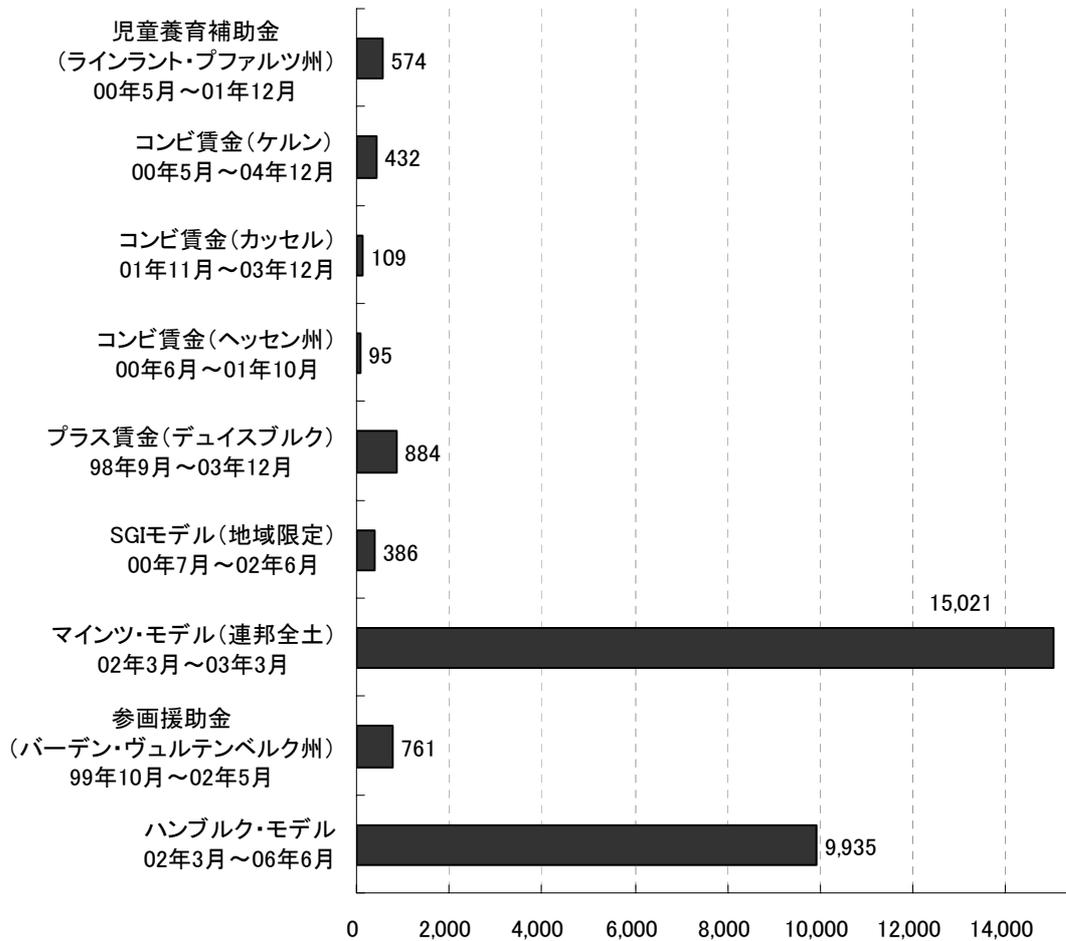
ウ これまで実施されたコンビ賃金の「モデルプロジェクト」

第3-4-2表 コンビ賃金モデルプロジェクトの支援内容

モデル	対象者	雇用形態	支援を受ける側	支援方法	支援期間	特記事項
ハンブルク・モデル	失業給付II対象者	社会保険負担義務あり 月給400～1,700ユーロ（名目収入）	使用者＋被用者	一括助成金 250ユーロ（フルタイム）もしくは125ユーロ（パートタイム）	6～10カ月	失業給付IIへの算入（稼得による減額）なし。資格向上訓練クーポン
参画援助金 バーデン・ヴュルテンベルク州	社会扶助受給者	一部には僅少雇用も含む	被用者	労働所得の算入率の変更	12カ月	自分で探した仕事に限る。自治体により内容は異なる。
マインツ・モデル	低所得者	社会保険負担義務あり	被用者	社会保険料の助成（漸減的）＋児童養育補助金	当初は18カ月、後に36カ月	労働報酬と家計所得を考慮
SGIモデル	当初は低資格者と長期失業者、後に制限なし	社会保険負担義務あり 時給18マルク未満	使用者	社会保険料の助成（漸減的）	当初は18カ月、後に36カ月	支援条件：職場の追加 能力向上訓練の助成

出所：F E S 作成

第3-4-3図
コンビ賃金モデルプロジェクトの支援数



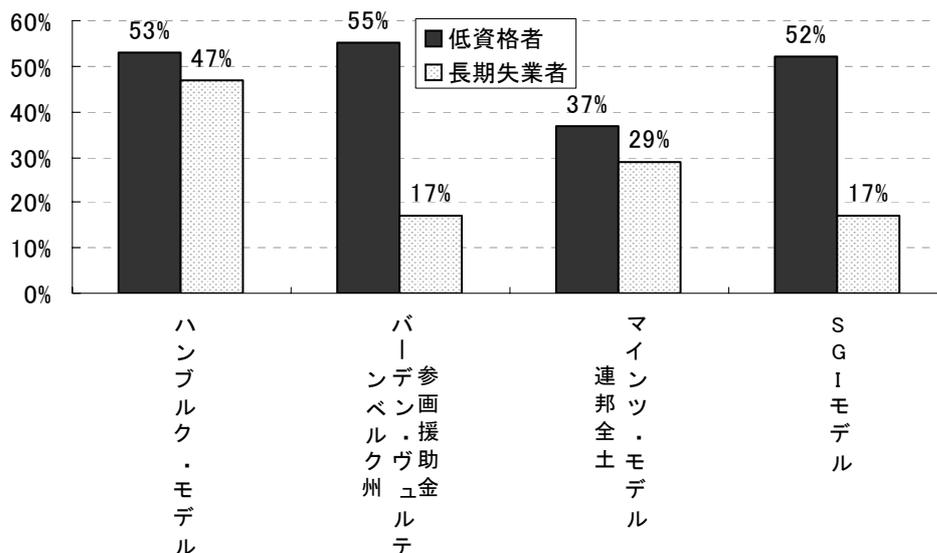
出所：各モデルの評価報告書をもとにFES作成

既存の制度でコンビ賃金の性格をもつものとは別に、明らかにコンビ賃金といえるモデルプロジェクト／プログラムが、これまで何例か実施されている（第3-4-2表および第3-4-3図参照）。これらはそれぞれ、先述の目的のうちどれに重点を置いているか、および、その目

的のためにどのような制度・規定としているかに、それぞれ違いがある。また、コンビ賃金が政策課題として議論されるに及んで、これらのプロジェクト/プログラムにも視線が向けられるようになったが、実際の利用数は多くはなく、また結論から言えば「これまでのプロジェクトモデルには、コンビ賃金が雇用を拡大するために、または社会的弱者である失業者の雇用チャンスを持続的に改善するために貢献できたという証拠は何もないことがわかった」(FES 報告書) という表現が示すように、決定的な評価は定まっていない。ここでは、比較的利用があり、注目の高かったマインツ・モデルとハンブルク・モデルを中心に概観するにとどめる。

マインツ・モデルは連邦全土で 2002 年 3 月から 2003 年 3 月にかけて試された。その内容は第 3-4-2 表のとおりである。特徴としては、対象者を明確に制限しておらず、「一定限度以下の賃金しか支払われていない仕事を引き受け、同時に家計所得が支援可能な範囲にあるすべての人々」が支援対象とされた。支援を受けた人のうち 29% 余りが以前は長期失業者であり、低資格・無資格者の割合も 37% と多くはない。

第3-4-4図
低資格者と長期失業者の割合



出所:各モデルの評価報告書をもとにFES作成

雇用を創出したかどうかについては、マインツ・モデルの場合、「通常、労働報酬が支援基準額より低い仕事を受け容れる場合に与えられる」ために、「その仕事が追加的に創出されたものか、または場合によっては助成がなくても対象者が採用されていたかは定かではない」と、FES 報告書は疑問を呈する。さらに、「多くのケースでは、すでに採用された後に、マインツ・モデルの支援が承認された」という。また、コンビ賃金モデルの支援による雇用関係の安定化、または支援対象者のその後の雇用見通しについても、マインツ・モデルの場合、「ドイツ東部では支援されていない雇用との違いはなく、西独地域ではむしろ少なくなっていることがわかった」と否定的な見方が示されている。

ハンブルク・モデルは、地域が限定されているわりに、利用数が約1万件と多く、一般的に評価が高い。対象者は、2005年初以降、失業給付Ⅱの受給者のみであり、長期失業者、低・無資格労働者の比率も5割前後と他のモデルより高い。

追加的な雇用が生まれたかどうかについては、FES 報告書によれば、支給期間が6～10カ月と限られているため「定かではないだろう」とされる。ここでの追加的な雇用とは、「創出される雇用が補助なしでは成立しなかったであろう場合」、「企業が、たとえば補助のおかげで低い賃金を貫き通すことができるためより多くの職場を提供する場合」と定義されている。また、ハンブルク・モデルにおける労働時間は平均的にかなり短かったとされ、その理由として「支援の約40%が、一般的に流動性が高い派遣企業に対して行われたことも関係があるだろう」と指摘されている。

なお、新聞報道によると、2006年には4700人の失業者が職につき、2005年には2451人の参加者のうち1790人が期限の定めのない職についたという。ハンブルクの雇用エージェンシー所長は、この実績からハンブルク・モデルを「ドイツにおける成功事例だ」と述べ、これを広げるべきだとした（"Hamburger Kombilohn-Modell ist wegweisend" die Welt, 28.11.2006）。また、同記事で引用されたIABの報告においても、プログラムの中途辞退率が多かったことの問題点を指摘しつつも、参加者の雇用機会拡大の効果などについて、肯定的な評価を示している¹⁸。

エ 現在提起されているコンビ賃金の「計画案」

このように、これまで実施されたモデルプロジェクトの場合、際立った効果という観点からは、まだ評価が定まったとはいえない状況である。これに対し、最近の議論においては、いくつかの計画案も注目されている。一般的で無期限のコンビ賃金を目指した主な案としては、マグデブルク案およびifoの計画案がある。

マグデブルク案は、使用者が対象で、各職種の最低水準賃金(産業別の賃金協約あるいは地域の慣行等で決まる)領域で追加的な雇用を創出した場合に、社会保険料負担分の枠内で補助金を支給するものである。労働者に対する補助はないが、要求可能な労働を失業者が辞退した場合の社会給付(現行の失業給付Ⅱ)の支給を厳しく制限することで、就労インセンティブを確保しようとしている。

FES 報告書によれば、この案は、導入の可能性が検討されている最低賃金制度と組み合わせることで実現の可能性があるが、職種によっては「最低水準の賃金」といっても相対的な賃金レベルが高いことにより、場合によっては使用者の負担増を伴うこととともに、その反面「比較的高い賃金の範囲における職場を削減して、それを補助金が支給される最低水準賃

¹⁸ "Kombilohn in Hamburg Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg" IAB Kurzbericht Nr.20 /27.11.2006

金の領域における"追加的な"職場で埋め合わせることが、企業にとって非常に割がいい」と懸念を示し、企業によるいわゆる「濫用効果」の可能性を指摘している。

ifo の計画案は、稼働能力がありながら就労しない場合の失業給付Ⅱを大幅に減額し、一方で現行制度に比べ就業した場合の所得改善を図るものである。

所得が 200 ユーロを下回る場合は 20%の賃金助成金が付与され、さらに労働者負担分の社会保険料が補助される。月当たり 500 ユーロまでの所得は、失業給付Ⅱの減額を伴わない。500 ユーロを超えると減額が始まり、両親と子供が 2 人いる世帯の場合、総所得が約 2700 ユーロになって、初めて完全に給付を受けなくなる。通常の雇用に就けない人は、いわゆる 1 ユーロ・ジョブや、派遣会社での雇用を受け容れることで、失業給付Ⅱの現行水準相当の給付を受ける。

この計画案は、「給付への対応なくして社会給付なし」という原則を徹底するものであるとされる。FES 報告書はこのモデルによって、中期的には約 330 万件の雇用増加、また 77 億ユーロの費用節約(さらに長期的には 210 億ユーロ)が達成されるという ifo の試算を紹介する。しかしそのような雇用増加や費用節約が本当に可能かどうかには懐疑的である。また、このモデルによって、「全体的に上昇している貧困リスクは、失業者にも、そして賃金が低く、またさらに低下しているにもかかわらず様々な理由から国によるコンビ賃金の受給資格がない被用者にも差し迫ってくる」と、低賃金労働市場の定着や、通常の労働市場に参入できない階層の「上昇の可能性がなくなる」リスクが強調されている。

このほか、対象者を絞った計画案として、ノルトライン・ヴェストファーレン州のコンビ賃金がある。対象が、「資格、年齢、または障害によって雇用へのチャンスが少ない特定のグループ」とされ、それらの人々のための追加的な職場が創出される場合に、使用者、被用者の両方の社会保険料負担分が補助される。対象者の選出は、協同組織(ARGE)または認可自治体に任せている。

FES 報告書によれば、長所としては、「労働市場でのチャンスがとくに少ない社会的弱者に限って狙いを定めて支援する」ことがあげられ、中でも求人少ない高齢者にとって役に立つだろうとされる。一方短所としては、1 ユーロ・ジョブにおける公共的なカテゴリーの仕事が主な就労先と考えられており(「民間における職場の支援も可能」ではあるが)、さらに対象者の範囲が広い中で、人選に当たっての裁量も大きいことに疑問が示されている。また、「使用者はできるだけ生産能力の高い人を採用しようとするだろう」と、制度が使用者のニーズと合っているかどうか問題とされる。

オ 経済諮問委員会 (Sachverständigenrat) 案

本項の最後に、ドイツ連邦政府の諮問委員会である経済諮問委員会(Sachverständigenrat、以下 SVR)が出した改革案を、コンビ賃金のあり方の視点から紹介する。改革を提起した鑑

定報告書は BMWT(連邦経済技術省)の要請により作成されたもので、連邦政府の諮問に対して提出される年次経済報告書とは別個のものである。この報告書は、策定された時期が新しいため、ほぼ同時期にまとめられた FES 報告書には取り上げられていない。

提起された内容は、本章第 2 節において触れたとおりである。改革案の基本的発想は ifo モデルに近いものである。また、失業給付 II 制度の策定後に提起されたコンビ賃金モデルの多くが、助成の対象範囲あるいは方法等において失業給付 II 制度を基礎としたシステムを打ち出しているが、SVR の改革案も、追加的稼得制度の改訂を基本に置いている。

提案内容のうち、需要共同体(世帯)の就業可能な構成員に対する失業給付 II の基礎保障額を 30%引き下げるとした点は、ドイツ国内で論争を引き起こした。SVR 改革案の意図は、就労しない場合の条件を意図的に下げることによって就労意欲を高めることである。ただし、1 ユーロジョブ等の「就労機会」に参加すれば現行水準の給付を受けられることができる。SVR は、就労機会参加によって対象者の就労に対する意思を確認できることをメリットとしてあげている。この基礎支給額の大幅な引き下げは、F・ミュンテフェリング労働社会相がすぐに否定するなど、連邦政府内のコンセンサスは得られなかった。

この引き下げ案は、自身が SVR のメンバーである P・ボーフィンガー氏(ヴュルツブルク大学教授)が報告書の著者に名前を連ねることを拒否したように、策定の段階から争点となっていた。同氏は基礎給付の引き下げについて「目的に沿っていない。現在の基礎保障額は国際比較において決して高いわけではない」とコメントした。また、職が見つからない人に対する就労機会提供についても、「通常の雇用を圧迫することなく、そのような就業の場所を創り出せるとは考えられない」と批判している("Kombilohn spaltet Ökonomenrat" FTD, 11.9.2006)。

ここで、ボーフィンガー氏が SVR メンバーとは別に、U・ヴァルヴァイ IAB 副所長(前節でミニ・ジョブに関する見解を紹介)らと提起した改革案についても簡単に触れる。この改革案は、ザクセン州経済労働省の要請により、SVR 報告書とほぼ同時期にまとめられた。就労に対する支援策の基本は、月当たり 750 ユーロまでの収入に対し、税および社会保険料負担相当分を就労者に対し助成するというもの。それを超えると、月収 1300 ユーロでゼロになるまで助成額を段階的に減らしていくため、助成額は 750 ユーロでピークに達する(独身者の場合)。ただし、可能な限りフルタイムの労働を奨励するため、この助成は月当たり 30 時間以上の労働に対するものとし、月 15 時間以上 30 時間未満の就労に対しては、助成額を 2 分の 1 に減らす。これにより、現行制度におけるミニ・ジョブ領域より、ミディ・ジョブあるいはそれ以上の賃金収入の雇用への就労援助が目指されていることがわかる。この助成方法は、生活保護等の社会扶助政策において、いわゆる「ネガティブ・インカムタックス」(負の所得税)と呼ばれる手法を用いている。これに対して、失業給付 II の追加的稼得制度については、現行の 100 ユーロまでの収入に対し失業給付 II 支給額を減額しない規定を削除し、また、月当たり収入 800 ユーロまで、所得の算入率を 20%としその分が就労者の手元に残る(失

業給付Ⅱ支給額を80%減額する)現行規定を、算入率15%(減額率85%)に変更する形で、縮小して残すと提案している。

3 小括

2001年に開始されたハルツ改革の論議と、2005年1月のハルツ第Ⅳ法施行までの一連の政策実施の過程において、ミニ/ミディ・ジョブや失業給付Ⅱ制度に組み入れられた追加的稼働の制度など、実質的に「一般的で、全国的で、また無期限のコンビ賃金」といえるシステムがすでに実施されていた。また、併行して、小規模のモデルプロジェクトが国内で進められた。これに加えて、2005年11月の現政権連立与党がコンビ賃金モデルの導入を視野にその検討を打ち出したことによって、ドイツ国内における議論が加速した。

その議論が深まった2006年秋の段階で公表されたSVRの改革案と、FESの報告書ではともに、ミニ・ジョブ制度の改革により、より社会保険義務との結びつきの強いミディ・ジョブ、あるいは社会保険義務を伴う雇用そのものをターゲットにした就労支援策の必要性を強調した部分に、共通する認識が見られる。SVRは、「できるだけ持続的な第一労働市場への統合に努めなければならない」と明言し、ミニ・ジョブについては「正規の雇用関係への橋渡しを行うことはほとんどない」ことから、ミニ・ジョブ上限を200ユーロに引き下げることを提案した。また、FESもミニ・ジョブ改革の必要性を示し、細分化された雇用を労働者が「取り合っている」現状の改善と、「企業が社会保険料負担義務のある労働関係を分割することに対するインセンティブを減少させる」効果を(さらに「社会保険料負担義務のある職場の新設を再び強化させる」可能性も含めて)強調している。

ただし、低賃金労働市場に対する見方では、専門家の見解は異なる。簡単に言えば、FESは低賃金労働市場の拡大に対応した法定最低賃金制度の導入の必要性を説き、一方、SVRは低賃金労働市場における雇用の効果を認め、コンビ賃金制度を組み入れることによって「第一労働市場への統合」を実現していこうとする立場である。また、ミュンテフェリング氏やボーフィンガー氏などが基礎保障額の引き下げに反対したことも議論を過熱させた。これらの見解の相違は、連立与党によるコンビ賃金検討においても同様に見られ、連立与党の公約である報告書のとりまとめが遅れている要因の一つであると考えられる。

いずれにせよ、就労へのインセンティブを高めるといふ問題意識から見ると、ドイツにおいて、政策を論ずる際の根底部分の認識は共通していると考えられる。SVRは、「就業者の収入が、憲法の社会福祉国家としての要求に応じて立法機関によって定められる社会文化的な最低生活費を下回る場合は、給付金支給によって補助的に穴埋めすることは国の責務である」、「この社会文化的な最低生活費の保障は、国家体制の重要な原則である」との認識を示している(ただし同時に、少ない労働で国家の最低保障額を少し上回る状態が固定される危険を指摘している)。「国の責務」「国家体制の重要な原則」という点に異論は少ないだろう。

そのうえで SVR は、新たに独自のコンビ賃金制度を設けるのではなく、現行の失業給付Ⅱの追加的稼得制度の改善を打ち出すが、その理由として、

- ①失業中の低・無資格者と長期失業者のほぼ4分の3は失業給付Ⅱの受給者と見なされる
 - ②失業給付Ⅱはすでに税・給付金制度内に十分に組み込まれている
 - ③失業給付Ⅱは就業要求に有用であると同様に最低収入保障にも役立っている
 - ④失業給付Ⅱ受給者は、職業紹介を行う側の施策に組み入れられている
- の各点をあげている。

FESも「僅少以上の労働に対するインセンティブを増やすべき場合は、すべてが、失業給付Ⅱの受給者が社会保険料負担義務のある雇用を受け入れるためのチャンスを増やすことのために行われるべきだろう」としており、政策のターゲットにあまり相違は見られない。また、ボーフィンガー氏も、失業給付Ⅱの追加的稼得制度において、低額の収入についてはすべて失業給付Ⅱ支給額から差し引く点については、SVRの同僚に賛成している。このように、失業給付Ⅱ受給者層を主なターゲットとし、ミニ・ジョブ相当の低収入の領域の雇用より、ミディ・ジョブの領域で、低賃金であってもフルタイムで社会保険義務のある雇用に対する助成を強化するという考えは、かなり広がっている状況だ。

これらの動きをまとめると、現在、重点を失業給付Ⅱ受給者層に置き、またミニ／ミディ・ジョブを改善するという点では、本項で紹介した ifo の提起も含めて、ドイツにおいて一定のコンセンサスが得られていると考えられる。しかし、低賃金労働市場の広がりをどこまで是認し、また法定最低賃金制度をどのように考えるのが争点として浮かび上がっているといえる。