

# 第1章

## ドイツ

## 第1節 ドイツの労働市場政策

### 1. 労働市場政策改革の契機

ドイツの労働市場政策に抜本的な改革が加えられたのは、失業問題が戦後最悪の状況となっていた1997年に成立した、長期失業者対策を主な柱とする「雇用促進改革法」実施以降のことである。ドイツの労働市場政策は、伝統的には解雇制限や有期雇用契約の制限を前提とし、労働市場は失業者に対する手厚い失業給付、生活扶助などで守られてきた。しかし東西ドイツ統一が実現した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雇用情勢は次第に悪化、従来の労働市場政策はすでに状況に耐え得るものではなくなっていた。

第2期シュレーダー政権が2002年から2003年にかけて成立させた「労働市場近代化法（ハルツ第I法～第IV法）」は、労働市場政策を包括的に見直す多様な提案から構成されていた。ハルツ第I法においては雇用局をジョブセンターへ改編するとともに人材サービスエージェンシー（PSA）を設置し、ハルツ第II法ではミニ・ジョブ（税・社会保険料の減免を受けた低賃金就労）を拡充させ、ハルツ第III法で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（BA）<sup>1</sup>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。さらにハルツ第IV法では失業扶助と社会扶助を統合して「求職者基礎保障（Grundsicherung für Arbeitsuchende）」という新しい給付制度を創設し、福祉から就労へと転換させるしくみを整えた。

この一連の改革の背景には、EU諸国において1980年代に公的扶助制度に安住する「失業の罍」、「福祉の罍」が社会問題となり、1990年代から「福祉から雇用へ」と舵を切るランポリン型のセーフティネットが論じられるようになったという流れがある。ドイツにおいても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見られた。すなわちドイツにおける労働市場改革は、こうした人々を社会に統合していくためには単なる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ものであったといえよう。

### 2. 求職者基礎保障制度の導入

求職者基礎保障制度の導入により、2005年1月以降ドイツの労働市場は構造上二つに区分されることとなった。一つは労働者が働く通常の労働市場（第1労働市場）である。ここで働く労働者のうち約3分の2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3分の1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

<sup>1</sup> 連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit－BA）は旧連邦雇用庁。2004年1月ハルツ第III法により改組された。失業保険制度の管理運用を担い、失業者に対する失業保険給付、失業者の社会統合などを行う。連邦労働社会省（Bundesministerium für Arbeit und Soziales－BMAS）の管轄下にある。

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（SGBⅢ）に規定された失業保険から「失業給付Ⅰ」を受給する。もう一つは、失業給付Ⅰの受給期間が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「求職者基礎保障制度」の管轄する分野（第2労働市場）である。ここで働く人々は、社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）に規定された「求職者基礎保障給付」を受給する。求職者基礎保障給付受給者のほとんどは長期失業者であり、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となっている。

現在ドイツの社会保障制度は「社会法典（Sozialgesetzbuch－SGB）」の中で統一的に規定され運用されている。社会保険関係では、第Ⅲ編に失業保険を含む雇用促進法が編入されており、第Ⅳ編に社会保険に関する一般規定が置かれている。また、「求職者基礎保障制度」を定めた第Ⅱ編、児童及び若年扶助に関する第Ⅷ編、リハビリテーション及び障害者施設に関する第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、社会扶助について定めた第Ⅺ編などがある。

また「求職者基礎保障制度」の導入により、最低生活保障制度は就労能力のある要扶助者に対する求職者基礎保障給付と就労不能な要扶助者に対する社会扶助の二つに再編された。新制度の導入により就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求職者基礎保障給付で手当されることとなった。これにより現在の社会扶助制度は、就労不能な要扶助者のみを対象とする制度となっている。

本稿では、本論の主目的である失業扶助制度「求職者基礎保障制度」の相対的位置を明らかにするため第2節で社会法典第Ⅲ編に規定される「失業保険制度」の概要に触れ、第3節において「求職者基礎保障制度」の制度内容を解説、第4節で制度の現状及び課題について述べることにしたい。

## 第2節 失業保険制度

### 1. 制度

失業保険制度<sup>2</sup>は社会法典第Ⅲ編（SGBⅢ）に規定される失業者のための制度である。連邦雇用エージェンシーが実施主体となって運用する。失業保険の強制被保険者は、就業者とその他の加入義務者であり、他の社会保険制度と同様、官吏、裁判官、職業軍人などは加入義務を免除されている（また僅少労働者、一時就労者なども免除）。受給対象者は第1労働

<sup>2</sup> 失業保険制度については、労働政策研究報告書No.84『ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障』（JILPT 2007）を参考にした。同制度の詳細については、「第1部ドイツにおける労働・雇用政策と社会保障」を参照。

市場を形成する労働者の中で失業している者であり、ここで失業した者は失業給付 I (Arbeitslosengeld I、略称ALG I) を受給する。失業状態にあることの雇用エージェンシーへの届け出が失業給付 I 受給の条件となるが、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。

被保険者は賃金の一定料率を使用者と折半で拠出し、これが失業保険の財源となっている。財源の構成は、賃金補償給付（賃金代替給付）と積極的雇用促進事業に大きく分けられる。なお財源の国庫負担については、支出が収入及び積立金で賄えない場合に限り不足分を連邦政府が全額負担することになっている。

### (1) 実施主体

連邦雇用エージェンシー

### (2) 財源

賃金の3.0%<sup>3</sup>を労使折半。国庫負担については、支出が収入及び積立金で賄えないときに限り不足分を連邦政府が全額負担。

### (3) 適用対象

就業者 (Beschaeftigte) とその他加入義務者 (Sonstige Versicherungspflichtige)

#### ア. 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

#### イ. 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、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。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。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。

#### ウ. 加入免除

官吏、裁判官、職業軍人などは加入義務がない。さらに、僅少労働者（月収400ユーロ以下の者、就労期間が最長で2カ月又は労働日数50日以下の者）も失業保険への加入義務がない。また、満65歳以上の者も加入義務が免除される。

<sup>3</sup> 2009年1月から2010年6月までの時限措置として2.8%に引下げられている。

#### (4) 給付要件

失業給付を受給するためには、①失業中<sup>4</sup>であること、②雇用エージェンシーに失業申請をしていること、③権利獲得期間を充足していることが必要。ただし、満65歳に達した労働者は、その翌月の1日以降は、失業給付の受給権を失う。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。社会保険加入義務のある最低週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、といった条件が要求される。

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。

権利獲得期間については、失業状態になる前の2年間に最低6カ月間の保険加入期間があれば要件を満たしたことになる。

#### (5) 給付内容

失業給付 I の額は就業時の賃金による。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の67%、子供を有していない場合は60%となる。

#### (6) 給付期間

求職者基礎保障制度が導入されたことを受け、失業給付 I の給付期間は大幅に短縮された。給付期間は保険加入期間によりスライドする。年齢と給付期間の関係は以下のようになっている。

年齢	給付期間
50歳未満：	6カ月～12カ月
50歳以上 55歳未満：	6カ月～15カ月
55歳以上 58歳未満：	6カ月～18カ月
58歳以上：	6カ月～24カ月

## 2. 給付実績

受給者数 108万人 (2007年)

<sup>4</sup> 「失業」とは、社会法典第Ⅲ編119条1項の定義によると、①就業関係になく (Beschäftigungslosigkeit : 就業喪失)、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 (Verfügbarkeit : 就労可能) 場合を指す。

### 第3節 求職者基礎保障制度

#### 1. 制度

従来失業扶助制度と社会扶助制度を統合した制度「求職者基礎保障制度」は、ハルツ第IV法に基づき2005年1月1日に導入された。社会法典第II編（SGB II）で規定される給付の中心となるのは、失業給付II（Arbeitslosengeld II、略称ALG II）である<sup>5</sup>。「基礎保障」という名称が示すように、この制度は生活に必要な最低限の生活保障を企図しており、労働者にまったく所得がないか、または生活を維持するための一定基準額よりも少ない所得しかない場合、原則としてこの給付を受給することができる。失業は必ずしも必要条件ではなく、失業保険料を納めていたかどうかは問われない。

失業給付IIは、一般財源によって賄われている。つまり拠出制の失業保険財源によるものではないため、要扶助者が社会保険加入義務のある就労をしていたか否かは要件とならない。それゆえ要扶助であれば、社会保険料の支払い実績がない場合でも給付申請は可能である。

失業給付IIの基本理念は「支援と要求」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。受給者には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、職業紹介又は就職の機会が与えられなければならないとしている。逆に受給者が正当な理由なしに紹介された仕事を断った場合には給付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<sup>6</sup>）の提供が義務づけられている。

#### （1）実施主体

連邦雇用エージェンシー・雇用エージェンシー及び地方自治体

現在の実施主体については形態別に3タイプある。多くの地方で採用されている雇用エージェンシーと実施自治体が合同で業務処理を行うために提携し、合同事務所を設立している協働型<sup>7</sup>。もう一つが、69カ所の認可自治体が雇用エージェンシーの業務も代行して行う一

<sup>5</sup> 社会法典第II編（SGB II）で規定される給付には、就労可能要扶助者に対する失業給付IIのほかに、同一ニーズ共同体内にいる就業不能要扶助者に対する社会給付（SG）がある。

<sup>6</sup> 1ユーロ・ジョブとは、いわゆる生活保護的な意味での「就労機会」の創出を図るもの。労働市場改革法（ハルツ第IV法）の中で規定された。主に地方自治体などが、社会福祉、市民サービスなどの就業の場を提供し、役務提供者は失業給付IIに基づく給付に加え時間あたり1～2ユーロの少額手当を受け取る。

<sup>7</sup> 失業給付IIの実施主体については、当初利用者ニーズに沿った行政のワンストップサービス化を目指し雇用エージェンシーと自治体がジョブセンター内に「合同組織」を設立、それぞれの業務を分担して担当することとした。しかし連邦憲法裁判所は2007年12月、この「合同組織」が憲法にあたるドイツ基本法の権限規定に抵触するとして違憲判決を下している。なお、この経緯についてはJILPT『ビジネス・レーパー・トレンド（BLT）』2008年3月号（p40-41）を参照。

括型。そして3つ目が、雇用エージェンシーの業務と自治体の業務が別個に分離した形で行われている分離型である。これらは2010年末までの措置であり、2011年からはいずれかの実施形態に集約すべく検討が進められている。各実施主体の主な管轄は次の通り。

#### ア．雇用エージェンシーの管轄

求職者基礎保障に関する下記給付を管轄する。

- ① 金銭給付：ニーズ共同体の全成員の生計保障のための給付を行う。就業可能要扶助者に対する失業給付Ⅱ、ニーズ共同体内の就業不能者に対する社会給付及び特定の超過ニーズがある場合の付加的給付。
- ② 各種サービス：労働への編入を目的とする労働条件関連サービス——情報提供、相談、仲介、雇用創出や職業継続訓練のための措置の助成、就業機会の提供——などがある。ここでは個別相談担当者が要扶助者を総合的に支援する。
- ③ 社会保険：一定のケースにおいて、法定医療保険、介護保険、年金保険および傷害保険の保険料の支払い。
- ④ 現物給付：クーポンなど。

#### イ．自治体の所掌

- ①住宅・暖房費給付、②児童養育費給付、③債務者・中毒症相談、④心理社会的ケア、⑤特別な一時的ニーズの支給（衣服や住居の調達、数日分の通学費の支給など）。

### （2）財源

求職者基礎保障給付は連邦政府の一般財源。ただし、受給者に対する住居費及び暖房費は地方自治体の一般財源。

### （3）給付対象

失業給付Ⅱの受給対象者は、要扶助者である労働者個人、またはその家族（パートナー）である。この制度ではこれら要扶助者が構成するユニットをニーズ共同体と称している。複数の人が要扶助労働者と同一世帯で生活し、家計を共同で営んでいるときは、1ニーズ共同体として取り扱う。誰がニーズ共同体に属するかについては、社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）に規定されている。失業給付Ⅱは、ニーズ共同体に帰属する者全員の個人的事情（所得及び財産）を給付額の算出根拠に含めるため、構成員の条件次第で給付総額の減額もあり得る。また世帯内の就業不能者がニーズ共同体に属する場合も、給付を受給することができる。これは社会法典第Ⅻ編（SGBⅫ）に基づく社会扶助ではなく社会給付（SG）としての給付となる。

## ア. ニーズ共同体の構成員

- (ア) 就業可能要扶助者
- (イ) 就業可能要扶助者の下記のようなパートナー
  - ① 永続的に別居していない配偶者
  - ② 永続的に別居していない生活パートナー
  - ③ 就業可能要扶助者と共同の世帯において共に生活し、相互に責任を負い、相互に保証し合う相互の意思が認められる者（責任保証共同体）
- (ウ) 満25歳未満である就業可能要扶助者または同人のパートナーの未婚の子供
- (エ) 自らが就業可能でない場合、満25歳未満の未婚の就業可能な子供の父親/または母親、ならびに場合によりそのパートナー
- (オ) 両親が就業可能でない場合、少なくとも1人の子供が就業可能であれば（すなわち15歳以上）満25歳未満の未婚の子供とニーズ共同体を形成することができる。

他方、例え同一の住宅に住んでいる場合でも、家計が別個に営まれている場合、すなわち各自が家事一切を行い、共同で購入した家具及び家財道具がなく、各自が相手への配慮なしで自身の生活を送っている場合は、共同体には当たらない。ニーズ共同体は異性間にものみ成立し得るものではなく、同性のパートナー間でも成立し得る。当該パートナーシップが登録されていない場合でも可能。また自身が、①子供を有する25歳未満の未婚の子供又は②満25歳以上の子供の場合において他人との世帯に属している場合もニーズ共同体を形成し得る。

### （４）給付要件

ドイツ国内に在住する15歳以上65歳未満のすべての就業可能要扶助者に受給権がある。またドイツ国内での就業が許可されている外国人もこの給付を受給することができる。ただし滞在当初の3カ月間については、原則として受給することができない。単に求職目的でドイツ国内に滞在する場合（その家族成員にも適用）、あるいは庇護申請者給付法（AsylbLG）第1条に基づく受給権を有する場合も給付を受給することができない。

その他受給権がないのは、老齢年金又は鉱業被用者保険組合調整給付を受給する者、あるいは入所施設（裁判所から命令された刑を執行する施設も含む）に収容されている者、学生等である。

### ▼就業可能者とは

一般の労働市場において通常の条件下で毎日最低3時間就業することができ、当面疾病又は障害のためにそれを妨げられていない者。ただし、3歳未満の子供の養育又は親族の介護のために一時的に就業を期待できない場合については就業可能とみなされる。

### ▼要扶助者とは

自身の生計費及びニーズ共同体において共に生活する者の生活を維持するための資金を独力で確保できない、あるいは十分に確保できない者。

### (5) 給付内容

求職者基礎保障給付は下記の給付で構成される。

ア. 生計保障のための標準給付（失業給付Ⅱ・社会給付）

イ. 住宅・暖房費給付

ウ. 社会保険給付

エ. その他給付

オ. 社会編入給付

ア. 生計保障のための標準給付（失業給付Ⅱ）

要扶助者である場合、ニーズ共同体の成員は下記表に沿って標準給付額を受給することができる。

失業給付Ⅱ標準給付額 —2009年7月現在—（月額）

資格者				
・単身者 ・単身養育者 ・未成年のパートナーのいる成人 100%	・満18歳以上のパートナー 90%	・満14歳以上満25歳未満の子供 ・未成年のパートナー 80%	・満6歳以上14歳未満の子供 70%	・満6歳未満の子供 60%
2009年7月1日改訂				
359 ユーロ	323 ユーロ	287 ユーロ	251 ユーロ	215 ユーロ

出所：Bundesagentur für Arbeit

(ア) 失業給付Ⅱ給付額の改訂

給付額は毎年、法定年金保険の変動に合わせて調整される。すなわち年金が一定率上昇すると、標準給付額もそれに準じて調整される。

### ▼標準給付額算定根拠

標準給付額の査定は手取り所得、消費行動及び生活費の状態と動向を考慮して決定される。データの基礎は、下位所得グループにおける世帯の統計で算出された実際の消費支出である。データは、連邦統計庁が5年毎に実施する所得・消費無作為抽出検査から収集される。標準給付に含まれる需要項目毎の比率は以下の通り。

需要項目	比率
食料、飲料、嗜好品	約 37%
被服、靴	約 10%
住居（家賃費用を除く）、電気	約 8%
家具、機器、家庭用器具	約 7%
保健衛生	約 4%
交通	約 4%
電話、ファクス	約 9%
余暇、文化	約 11%
旅行および飲食	約 2%
その他の商品とサービス	約 8%

出所：Bundesagentur für Arbeit Statistik

#### (イ) 超過給付

下記の場合、標準給付によってカバーされない超過ニーズに対する給付が失業給付Ⅱに加えて支給される（率は標準給付に対する割増率）。ただし、個人的超過ニーズに対する割増の超過給付額は、就業可能者に適用する標準給付額を超えてはならない。

- ・ 妊娠13週以上の妊婦で7歳未満の子供1人又は16歳未満の子供2～3人がある場合：36%（又は子供1人に付き各12%）。ただし60%が上限
- ・ 社会法典第Ⅸ編又は社会法典第Ⅻ編に基づく一定の給付を受給している障害者：35%
- ・ 医療上の理由から高額の食事を必要とする者（その必要性が証明される場合）：然るべき金額の費用

#### イ. 住宅・暖房費給付

住宅・暖房費は、それが妥当である限りにおいて、実費が支給される。この給付が本来の目的通りに支出することが確保されない場合、実施機関は給付金を賃貸人またはその他の受取資格者に直接支払うこともできる。

#### (ア) 判定

住宅費が妥当であるか否かは、下記の事項によって判定される。

- ・ 家族構成員の人数、年齢構成
- ・ 居住面積
- ・ 住宅費の平均額及び当該住宅市場の相場

分譲マンションに住んでいる場合、抵当権に関する負債利子、固定資産税、住宅保険、地代、賃貸マンションの場合と同様の雑費等も住宅費に含める。原則として、要扶助者は住宅費を可能な限り抑える義務を負い、支出が相当程度以上である場合、より安い住宅への転居

を求められることもある。この判断は管轄の実施機関が行う。転居が必要であると判断された場合、転居可能になるまでは従前の（高い）住宅費が支給されるが、通例最長6カ月間を限度とする。

#### （イ）両親の世帯から転出する場合の特殊事項

満25歳未満で未婚であり、両親又は片親の世帯から転出を希望する場合、要扶助者の実施機関の承認を取り付けた場合にのみ新居の住宅費と暖房費を受給することができる。これが認められるのは次のような場合である。

- ・両親の住宅に住み続けることを妨げる重大な社会的理由が存在し、これが証明可能な場合
- ・新居への転居が労働市場への編入に必要である場合
- ・上記と同程度に重大な理由が存在することを証明可能な場合

#### ウ．社会保険給付

受給者は、原則として法定の医療保険、介護保険及び年金保険への加入義務を負う。保険料は実施機関から支給される。

#### （ア）医療保険・介護保険

受給者は、受給する間、原則として医療保険と介護保険の強制加入が義務付けられる。医療保険と介護保険の法定額保険料は実施機関から支給される。受給開始時に受給者が満55歳以上である場合、医療保険への加入義務に関する特別規定がある。

#### （イ）家族保険

受給者は、場合により家族保険の加入が必要である。家族保険とは一定条件下で主被保険者と共同で生活パートナーが被保険者となることが可能な共同保険である。家族保険が必要か否かは、原則として管轄実施機関が審査する。

#### （ウ）年金保険

保険加入義務のある形で雇用されている場合、保険加入義務のある形で自営業を営んでいる場合、傷病手当受給などのために保険加入義務がある場合、学生である場合を除き受給者は法定年金保険への強制加入が義務付けられる。年金保険料は実施機関が支給する。

#### （エ）保険料補助

一定条件下で、民間の医療保険を利用することも認められている。この場合、実施機関は強制保険料の代わりに保険料補助金を支給し、受給者はこれを民間医療保険機関に支払う。ただし、補助金は、法定医療保険において実施機関が支払う保険料を超えない範囲でなければ

ばならない。

## エ. その他給付

### (ア) 一時給付

経常的な生計用の標準給付のほかに、下記の目的で一時的な給付を行うことができる。これらの一時給付は、金銭給付のほか現物給付（クーポン）としても行うことができる。

- ・ 家庭用器具を含む家財道具の買い揃え経費
- ・ 妊娠・出産時の衣料の購入及び準備経費
- ・ 学校法規の範囲内での数日間の通学にかかる経費

### (イ) 緊急事態における特例的給付

生活実態が給付額に相応していないために、標準給付をすぐに使い果たしてしまうというケースにおいては、受給者はつなぎ資金としての貸付を申請できる。この場合、標準給付の一部又は全部を現物給付（クーポン）の形で受給することが可能。

### (ウ) 低所得の両親に対する児童加給

児童加給は25歳未満の子供の貧困を防ぐための家族給付である。児童加給は最高で子供1人当たり月額140ユーロである。単身養育者及び両親は、月収が最低所得限度以下（両親の場合900ユーロ、単身養育者の場合600ユーロ）の場合、その世帯で生活する25歳未満の未婚の子供に対する児童加給の受給者を有する（児童手当を受給していることが条件）。なお、児童加給は原則として6カ月ごとに承認される。

### (エ) 失業給付 I の元受給者に対する特別手当

従前失業給付 I を受給していた者で、受給終了後2年以内に失業給付 II を受給する場合、要扶助者は下記の特別手当を受給することができる。

$$\text{計算式：特別手当} = (\text{失業給付 I} - \text{失業給付 II}) \times 2/3$$

ただし、特別手当の額には限度がある。特別手当の上限は下記の通り。

	第1年	第2年
単身の就業可能要扶助者の場合	160ユーロ/月	80ユーロ/月
同居していないパートナーとの合計	320ユーロ/月	160ユーロ/月
特別手当受給権者とニーズ共同体で共に生活する子供1人に付き	60ユーロ/月	30ユーロ/月

なお、ニーズ共同体の複数の就業可能要扶助者が失業給付Ⅰを以前受給していたときは、各成員が特別手当受給権を有する。パートナーがニーズ共同体を去ったときは、特別手当は算定し直す。義務違反に基づく失業給付Ⅱの減額（制裁）中は、特別手当の支給は行われな

い。

#### （オ）社会給付（SG）

就業可能要扶助者とニーズ共同体で生活する就業不能要扶助者は、社会法典第ⅩⅢ編第4章（老齢および障害の場合の基礎保障）に基づく給付に対する受給権を有しない限りにおいて、生計保障のための給付として社会給付（SG）を受給する。

対象：15歳以上65歳未満の要扶助者

給付種類：

- ・生計保障のための給付
- ・住宅・暖房費給付

給付水準：標準給付額及び超過給付については、失業給付Ⅱに準じる。

#### オ．社会編入給付（金銭給付以外のサービス提供）

求職者基礎保障制度の目的は、要扶助者を可能な限り迅速に就業させることであり、金銭給付以外に要扶助者に対する社会編入のためのサービス提供を行っている。要扶助者は個別担当者と相談した上で社会編入協定を結ぶ。これは要扶助者がこの給付プログラムを通じて社会編入に積極的に関与する義務を負い、一方で国は要扶助者に対し必要なサービスを提供しなければならないことを意味する。この協定は当初6カ月を有効期間として締結し、その後は必要に応じて更改される。ただし、希望される変更又は必要な変更に沿った調整は随時可能。社会編入給付は通例実施機関の裁量により支給される給付である。

社会編入協定の策定に当たっては、個別相談ケアマネジャーが重要な役割を持つ。個別相談ケアマネジャーは要扶助者との話し合いの中で、要扶助者の置かれた状況を細かく分析する。その上で、個人的目標と目標に至るまでのプロセスを社会編入協定に定める。また要扶助者の受給期間中、これをサポートし、バックアップする。困難なケースにおいては、さらに特別の研修を受けたケースマネージャーが要扶助者をサポートする。個別相談ケアマネジャー／ケースマネージャーは、要扶助者が問題を克服し、就業への新たなチャンスを得るために、どのような場合にアドバイスし、要扶助者に何を行わなければならないかを熟知していなければならない。

一方、要扶助者（ニーズ共同体の就業可能な全構成員）は、要扶助状態を終了又は軽減するために、あらゆる可能性を活かさなければならないとしている。つまり要扶助者及びそのパートナーはまず自ら積極的に要扶助状態の終了に努め、提供されるあらゆる措置に対し積極的に参加しなければならない。具体的には、職業オリエンテーション措置及びトレーニング

グ措置並びにミニ・ジョブ／ミディ・ジョブ又は就業機会の提供（1ユーロ・ジョブ）等が必要と判断された場合には、これを利用しなければならない。他方、社会統合のための中毒症相談、心理社会的ケアなどの措置も提供されている。どの措置が必要かについては、個別相談ケアマネジャーと要扶助者との間の社会編入協定で決定される。

#### ▼ミニ・ジョブ／ミディ・ジョブ

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法に基づいて同年4月に施行された。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（一律30%）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る制度である。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ている。

他方、400.1ユーロ～800ユーロまでの低賃金労働をミディ・ジョブと呼ぶ。ミディ・ジョブにおいては、失業保険を含む社会保険の就業負担額が、4%から通常の21%まで段階的に増えるスライドゾーンを採択している。なお、使用者には通常の保険料率が適用される。

#### （6）給付期間

原則6カ月だが、更新可能で65歳まで実質無期限。

#### （7）所得・財産

要扶助に当たるのは、本人及びニーズ共同体で生活する構成員の生計を独力と自身の資金によって十分に確保できない者である。従って経済的支援を期待する前に、要扶助者はまず自身の資金を使わなければならない。つまり、もし要扶助者に一定の所得と財産があるときは、給付は部分的に又は完全に減額される。

#### ア．所得

所得の対象となるのは、給与所得のほか自営業収入、土地賃貸物件収入等である。ただし、下記にかかる収入は、失業給付Ⅱの意味する所得には当たらない。

- ・連邦戦争犠牲者援護法及びその準用を定めている法律に基づく基礎年金
- ・養育手当
- ・算入免除の両親手当
- ・目の不自由な人に対する手当
- ・就業機会（1ユーロ・ジョブ）

※1ユーロ・ジョブは保険法の意味での就業ではなく、従って失業保険への加入義務もない。

所得は発生した月において算定する。しかし、失業給付Ⅱは月頭に支給されるため（所得の受取りが同月のそれより後になる場合）、過払い額が発生する可能性がある。その場合の過払い額は返還されなければならない。

#### イ．財産

財産と見なされるのは、財産が国内にあるか国外にあるかにかかわらず、ある人が所有する金銭で計量可能なすべての財貨である。それには現金、投資口座の預金、貯蓄預金、住宅財形、債券、有価証券（株式やファンド持分）、保険金一時払い生命保険、不動産（家や土地）、分譲マンションなどが含まれる。財産として考慮されるのは原則として換金性財産である。

現金財産の保有に関しては、要扶助者とそのパートナーのそれぞれについて、満年齢1歳につき150ユーロ（最低3,100ユーロ～最高9,750ユーロ）が認められる。要扶助の未成年の子供については、3100ユーロが適用される。また年金目的の貯蓄については、対象者等の満年齢1歳につき250ユーロ（最高16,250ユーロ）が認められる。

例：夫婦＋子供（未成年）

夫（38歳）	控除額：38×150ユーロ=5700ユーロ
妻（32歳）	控除額：32×150ユーロ=4800ユーロ
娘（13歳）	控除額：3100ユーロ

なお除外されるのは、妥当と判断される家財道具（居住に最低限必要な程度の）、自動車（就業可能要扶助者1名につき1台）、その他換金が明らかに不経済であると判断される物件及び権利など。また、本来考慮される（その結果給付が減額されたり、給付が行われなかったりする）財産の即時の換金が可能でない、あるいは換金が特別に困難な場合、貸付として給付を行うことができる。ただし返済請求権を物権（抵当権など）等で保証することを条件とする。

#### （8）給付手続き

生計保障のための金銭給付は、毎月前払いされる。給付金は通例、当該月の第1営業日に入金される。ただし振込手続き上での事務的遅延に対しては、実施機関は影響力を有しない。どれだけ迅速に給付金を受け取れるかは、管轄実施機関に申請書類をいつ提出するかによる。申請については、管轄実施機関が単独で審査決定する。実施機関は給付の振込も手配し、すべての給付資料を管理する。振込について質問がある場合や、給付事案に関する照会を希望する場合は、要扶助者は実施機関に問い合わせることが可能である。

ア．金銭給付をドイツ国内の金融機関の口座に振り込ませる場合にのみ、給付を手数料なしで受け取れる。そのため要扶助者自身が口座所有者か、共同口座の場合には少なくとも共同所有者でなければならない。

イ．中央信用委員会（ZKA）の勧告に基づき、振替口座を管理するすべての金融機関は、個別の場合において特別な理由から不当である場合を除き、要望があったとき、すべての国民に対して振替口座を準備しなければならない。

### （９）受給者の義務

失業給付Ⅱのベースとなるのは「支援と要求」の原則である。すなわち、要扶助者に対しては要扶助の状態を解消するための具体的ステップが常に要求される。要扶助者は独力で無職状態を終了し、この目的を支援するあらゆる措置に積極的に取り組む努力をしなければならない。

#### ア．居所通知義務

上記を担保するために、個別相談ケアマネジャーが原則として各平日、要扶助者が届け出た住所への郵便によって、要扶助者と個人的に連絡を取れる状態にあることが求められる（これは要扶助者が実施機関に毎日出向くことができるということも含まれる）。一時的に別の住所に滞在する予定の場合、要扶助者は個別相談ケアマネジャーにそれを届け出る義務を負う。重大な理由なしに義務を順守しないケースについては、場合により過去の分も含め、給付が減額もしくは全額停止される場合がある。

#### イ．来訪義務

失業給付Ⅱを申請する限りにおいて、受給者は実施機関に自ら来訪し、実施機関から要請された場合には、医師又は精神科医の診断を受ける義務を負う。また、給付手続きにおける決定又は給付条件の審査のために、面接が必要となる場合がある。来訪時点で受給者が病気である場合、実施機関は来訪要請を労働可能となった最初の日とすることができるが、その場合は再び労働可能となった最初の日、自ら来訪する義務を負う。異議申立手続き又は社会裁判所での手続き中も、この来訪義務は給付を請求する期間中存在する。25歳未満である場合、来訪義務に度重なって違反すると、場合により児童手当支給が停止される。

#### ウ．休暇

雇用関係において被用者が有する本来的意味での休暇請求権を、失業給付Ⅱ受給者は有しない。しかし、個別相談ケアマネジャーの事前承諾を得て、暦年に合計3週間、居住地外に滞在することができる、すなわち外国へ旅行することもできる。ただし、この承諾が与えら

れるのは、この不在によって受給者の社会編入が損なわれないと判断された場合のみである。居住地外での滞在（国内であれ国外であれ）については、必ず事前に個別相談ケアマネジャーの承諾を必要とする。居住地へ戻った後、受給者はただちに個別相談ケアマネジャーに帰宅届出を行う義務を負う。無許可の居住地不在については、給付の支給停止、場合によっては返還要求につながる。予定期日に居住地に戻っていても、帰宅届が遅れた場合は同様である。

## （10）制裁

失業給付Ⅱは受給者の義務違反行為について、種々の制裁を規定している。この規定により給付は減額又は支給停止されることがある。

### ア．来訪義務違反

実施機関又は実施機関のその他の事務所へ自ら来訪するようにとの要請に従うよう指示されたにもかかわらず受給者がこれを行わないとき、給付は最初の来訪義務違反で標準額の10%減額される。医師又は精神科医の診断に予約日時に行かない場合も同様である。

### イ．協定義務違反

社会編入協定で決定された仕事又は職業訓練を正当な理由なしに拒否した受給者は、義務違反行為の制裁として、第1段階において、標準給付額の30%を減額される。さらに受給者が度重なって義務違反する場合、標準給付額の60%が減額され、さらに義務違反を繰り返すと受給権は完全消滅する。ただし、標準給付額の30%超の減額において、未成年の子供がニーズ共同体で生活する場合、金銭給付を然るべき程度に補う現物給付（食品クーポンなど）のみは継続受給することができる。

また、下記の場合も、制裁を受けることがある。

- ・求職者基礎保障給付の受給権を得る、または引き上げる意図をもって、所得又は財産を減らした場合
- ・指導にもかかわらず、受給者が不経済な行動（例；電話料金又は電気料金がいつも不当に高いなど）を継続的に行う場合

### ウ．25歳未満の若年者に対するより厳しい制裁

15歳以上25歳未満の若年受給者が義務違反を犯した場合、受給者は最初の義務違反で直ちに3カ月間の金銭給付受給権を失い、2度目の再違反で受給権を失う。この場合、受給者は補足的生計扶助の受給権も有さず、住宅・暖房費だけは引き続き支給できるが、これは通例当該機関に直接支払われる。度重なる義務違反の場合、住宅・暖房費も停止される。

## エ. 制裁期間

義務に違反する行為が停止された場合も、給付は3カ月間減額又は全額支給停止される。この期間中に義務再違反があったときは、改めて3カ月間の制裁期間が始まる。

## オ. 適用除外

義務違反の行為についてしかるべき理由があった場合、制裁は科されない場合がある。しかるべき理由にあたるのは、個人の利益と公共の利益を勘案し、個人の利益が優先する場合においてのみである。しかるべき理由とは、下記のような場合である。

- ・その仕事への従事が3歳未満の子供の養育を脅かす場合
- ・身内の者の介護がその仕事への従事と両立できず、かつ介護が別の方法では確保できない場合
- ・肉体的、精神的又は情緒的に、一定の仕事に従事できない場合

他方、下記のようなケースは、しかるべき理由とはみなされない。

- ・仕事が以前の仕事又は職業訓練に関連しない場合
- ・職業訓練に比べて仕事の価値が低く見える場合
- ・就業地が以前よりも遠い場合
- ・労働条件が以前よりも不利な場合
- ・そのために別の就業を終了しなければならない場合（特例：その就業によって要扶助を将来終了することができる場合）。

### （11）情報保護

失業給付Ⅱの実施機関は、要扶助者の受給権を確認し、然るべき給付を行うため、要扶助者の情報を必要とする。これに対する要扶助者の協力義務は、社会法典第Ⅰ編に規定されている。社会法典は、特に個人情報の違法な利用から、要扶助者を保護しなければならないとしている。従ってこれら情報は、法規により許されている場合、あるいは受給者が同意した場合にのみ、収集、処理又は利用することができる。給付申請に関しては、必要な個人情報のみが一時的に記録されるが、それらは給付手続き終了後に抹消される。このプロセスにおいて要扶助者は書類に含まれる情報について、情報提供を要求でき、情報の訂正、あるいは法律が規定するケースにおいて封鎖又は抹消させる権利を有する。

他方実施機関は、社会法典に基づく他の任務の遂行に必要な範囲内で、情報を利用することができる。必要とされる個人情報は、社会法典によって許されている範囲内でのみ、他の機関（協同組合、年金保険機関、他の官庁など）に伝達することができる。また実施機関は、受給者の社会保障関係情報の収集・処理及び利用に、民間会社等に関わらせることができる。その場合には、委託先の第三者が守秘義務を遵守し、個別の場合に必要な情報しか取り扱え

ないよう確保することが必要である。

### (12) 濫給防止

濫給を回避するため、実施機関は給付受給者の経済状況及び個人的状況に関する情報を、他の給付実施機関及び他の特定機関（連邦中央税務事務所及び社会保険機関等）の情報と比較し、その正確性をチェックする権限を有する。さらに受給者の自動車登録簿、住民登録簿及び外国人登録簿に対しても、情報を照会することができる。受け取った情報については、明確な結果がない限り照合後抹消される。

また、実施機関は受給者及びニーズ共同体の所得・財産状況を解明する必要がある場合、ニーズ共同体の各成員について連邦中央税務事務所（BZSt）に対し情報提供要請を行うことができる。情報提供要請の場合、口座の閉鎖から3年超経過していない限りにおいて、連邦中央税務事務所は金融機関からニーズ共同体全成員の口座マスターデータ（口座所有者の氏名、生年月日、口座番号、処分権限など）の情報を得ることができる。

## 2. 給付実績

受給者	477万人（2008年12月）
支給総額	424億ユーロ（2008年実績）

## 第4節 現状及び課題

### 1. 労働市場の動向

#### (1) 概況

2008年秋、米国の投資銀行リーマン・ブラザーズの破綻に端を発する金融危機は、瞬く間に世界に伝播し、未曾有の経済危機へと発展した。世界同時不況の様相を呈するなかドイツの実体経済にも影響は及び、労働市場は急激に冷え込みを増した。この意味で2009年以降の労働市場の動きについては規模的にもこれまでとは異質なレベルの力が作用したと考えねばならず、2010年以後に出揃うであろう労働市場政策の評価もまた、従前とは異なるベクトルが出現している可能性もあると思われる。そこで本稿では、基本的に検証が可能な2008年末までのデータを中心にみることにする<sup>8</sup>。

2008年、ドイツの労働市場は過去数年の好景気の恩恵を受けて推移した。実質国内総生産は年平均で1.3%増加し、就業一特に社会保険加入義務がある雇用は大きく伸び、失業率は低下した。連邦統計局のデータによると、2008年の就業者数は前年から671,000人(1.7%)増えて4,035万人になった。1998年からの10年間でみると244万人の増であり、これは主に西部の伸びが貢献した(第1-4-1表)。

第1-4-1表 ドイツ全体、西部および東部の就業者数推移(千人、%)

年	ドイツ	前年比変動		西部	割合	東部	割合
		絶対	%		%		%
1998年	37,911	448	1.2	30,412	80.2	7,499	19.8
1999年	38,424	513	1.4	30,913	80.5	7,511	19.5
2000年	39,144	720	1.9	31,661	80.9	7,483	19.1
2001年	39,316	172	0.4	31,935	81.2	7,381	18.8
2002年	39,096	-220	-0.6	31,832	81.4	7,264	18.6
2003年	38,726	-370	-0.9	31,551	81.5	7,175	18.5
2004年	38,880	154	0.4	31,684	81.5	7,196	18.5
2005年	38,851	-29	-0.1	31,698	81.6	7,153	18.4
2006年	39,097	246	0.6	31,882	81.5	7,215	18.5
2007年	39,768	671	1.7	32,423	81.5	7,345	18.5
2008年	40,350	582	1.5	32,924	81.6	7,426	18.4

出所：Statistisches Bundesamt (VGR)、国内コンセプトによる就業者、年平均値

<sup>8</sup> 本調査で収集した政策評価関連データのほとんどは2008年度の年次報告に基づいたものであり、従って経済危機以降の影響についてはほとんど反映されていない。

就業者のタイプ別に見ると、最近の就業者の伸びが特に社会保険加入義務がある雇用の増加によって増えていることがわかる。2008年に2,746万の被用者が社会保険加入義務のある仕事に就いていた。これは前年より603,000人（2.2%）の増であり、増加が主にフルタイム雇用によるものであったことを示している（第1-4-2表）。

第1-4-2表 タイプ別ドイツの就業者数推移（千人）

年	就業者*	社会保険加入義務がある就業者**	僅少賃金だけの就業者**	公務員（軍人含む）***	自営業および家内就業者*
1998年	37,911	27,208	-	2,406	3,865
1999年	38,424	27,483	3,658	2,389	3,857
2000年	39,144	27,826	4,052	2,315	3,915
2001年	39,316	27,817	4,132	2,263	3,983
2002年	39,096	27,571	4,169	2,224	4,003
2003年	38,726	26,955	4,375	2,244	4,073
2004年	38,880	26,524	4,803	2,242	4,222
2005年	38,851	26,178	4,747	2,224	4,360
2006年	39,097	26,354	4,854	2,224	4,394
2007年	39,768	26,855	4,882	2,218	4,451
2008年	40,350	27,458	4,882	-	4,485

出所：\*Statistisches Bundesamt（VGR）、国内コンセプトによる就業者と自営業者、年平均

\*\*BAの就業者統計、それぞれ6月末；国内コンセプトによる就業者

\*\*\*抽出国勢調査、居住地主義による公務員；2005年から年平均値

就業者数及び社会保険加入義務がある雇用は2006年以降増加している。この3年間に就業者数は150万人（3.8%）、うち社会保険加入義務がある雇用は128万人（1.3%）増加した。社会保険加入義務がある雇用は2000年以降しばらく減少を続けていたが、2005年を底に反転し、2008年はほぼ2002年の水準にまで戻したといえる。ただし、社会保険加入義務がある就業者は全就業者の68.0%（2008年）と依然最大割合を占めているが、その割合は1998年の71.8%から漸減してきている。一方、年とともに僅少賃金就業と独立自営業（Selbständigkeit）は増加傾向にある。

社会保険加入義務がある就業を業種別に見ると、大部分の業種が前年比で雇用増加を示している。特にサービス業の場合、大きな増加が見られた。社会保険加入義務がある就業者数は、このセクターで2007年から2008年にかけて424,000人増えて1,740万人になった。サービス業はすべての業種で伸びているが、他方で製造業、技術職は2000年前半と比較すると鈍い伸びとなっている（第1-4-3表）。

第1-4-3表 社会保険加入義務がある就業者推移（職業別）（人）

	社会保険加入 義務がある全 就業者	農業 畜産業 漁業	製造業	技術職	サービス業
2000年	27,825,624	456,756	8,282,621	1,932,161	16,871,592
2001年	27,817,114	436,023	8,084,537	1,941,571	17,057,065
2002年	27,571,147	424,879	7,768,129	1,925,915	17,152,151
2003年	26,954,686	406,535	7,451,094	1,883,558	16,901,312
2004年	26,523,982	399,289	7,290,477	1,848,798	16,661,439
2005年	26,178,266	384,644	7,051,926	1,830,793	16,585,479
2006年	26,354,336	391,120	7,096,054	1,829,257	16,694,396
2007年	26,854,566	396,414	7,279,225	1,848,801	16,970,859
2008年	27,457,715	401,556	7,391,372	1,886,821	17,395,271

（サービス業内訳）

	製品営業、 サービス営業、 付属職	運輸	組織、管理、 および事務	保険サービス	社会、教職、 自然科学	一般的サービ ス
2000年	3,364,178	2,040,423	5,809,893	1,838,735	1,535,055	1,593,066
2001年	3,364,139	2,047,690	5,890,432	1,865,619	1,575,194	1,614,717
2002年	3,356,720	2,011,712	5,912,522	1,913,224	1,616,733	1,632,217
2003年	3,264,818	1,963,166	5,811,886	1,936,346	1,630,804	1,591,293
2004年	3,200,423	1,933,724	5,737,595	1,940,443	1,624,256	1,534,009
2005年	3,194,148	1,908,817	5,721,332	1,960,554	1,631,952	1,487,799
2006年	3,202,622	1,937,062	5,744,323	1,974,591	1,657,913	1,487,275
2007年	3,235,714	2,004,744	5,824,395	1,983,366	1,703,798	1,517,435
2008年	3,304,289	2,040,397	5,965,444	2,030,012	1,775,149	1,558,792

出所：Statistisches Bundesamt（VGR）

サービス業分野の構造変動は景気上昇期においても継続した。サービス業における雇用増は製造業におけるよりも大きく、ウエイトも変化している。2000年の60.6%に対し、2008年には社会保険加入義務がある就業者の63.3%がサービス業種で働いている。

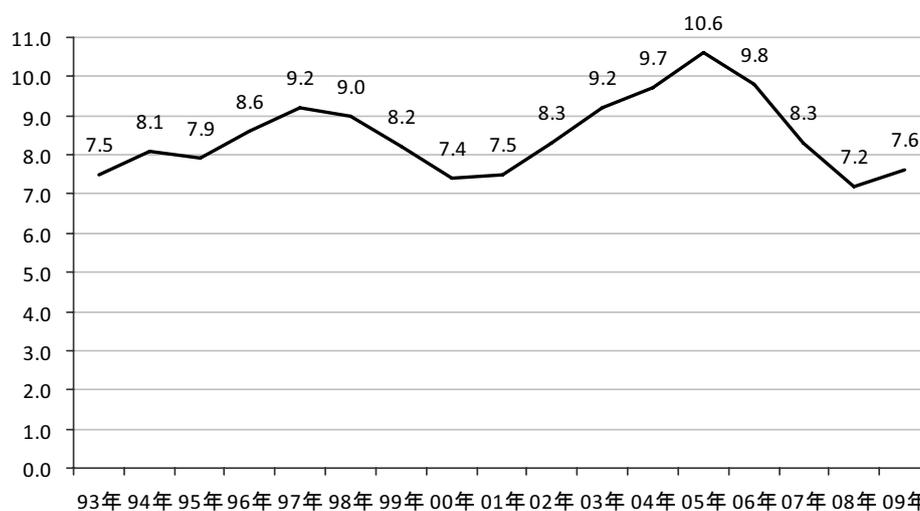
## （2）失業率推移～「労働市場近代化法（ハルツ第I法～第IV法）」導入まで

失業率の変化を見てみよう。第1-4-4図は1993年から2009年までの長期で失業率の推移を見たものである。東西ドイツ統一後、東の復興の遅れによる影響等が顕在化した90年代以降、失業率は9%前後の高水準で推移した。その後「雇用促進改革法」（1997年）の導入等もあり2000年前後に一旦低下を見るが、その後はまた上昇を続けた。つまり、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見られた。こ

れがドイツにおいて、「福祉から雇用へ」と舵を切るトランポリン型のセーフティネットが論じられるようになった契機となる。2002～06年に制定されたハルツ4法による労働市場改革は、こうした状況への対応から生まれたものであった。

2005年1月の失業給付Ⅱの導入により、従前、社会扶助という手厚いセーフティネットの上にはいた要扶助者の中から就労可能な者を抜き出し、最低限の生活を国が保障するアクティベート型の仕組みが整備された。これら一連の施策が効果を見せ始めた結果、2005年には10%を超えた失業率は低下を始め、現在に至っている<sup>9</sup>。

第1-4-4図 ドイツ失業率推移（%）



出所：Statistisches Bundesamt（VGR）

### （3）法律領域別失業者推移～「労働市場近代化法（ハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法）」導入以後

「労働市場近代化法（ハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法）」に伴う制度の導入により、2005年1月以降ドイツの労働市場は構造上二つに区分された。一つは社会法典第Ⅲ編（SGBⅢ）に基づき失業保険から「失業給付Ⅰ」を受給する通常の労働市場（第1労働市場）であり、もう一つは社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）に基づく「求職者基礎保障（失業給付Ⅱ・社会給付）」を受給する長期失業者等の労働市場（第2労働市場）である。

ここでは法律領域別に2005年以降の失業者の推移を見てみたい。法律領域別の失業者が全失業者に占める比率の推移を比較すると、まったく逆の動きをしていることがわかる。つまり、社会法典第Ⅲ編の法律領域で失業給付Ⅰを受給する失業者は漸減しているのに対し、社会法典第Ⅱ編の領域で基礎保障給付を受給するいわゆる長期失業者等の占める比率は増加しており、両者の間で置換の現象があることが明らかに見てとれる。（第1-4-5表）。

<sup>9</sup> 09年の失業率が反転上昇しているのは、経済危機の影響による。

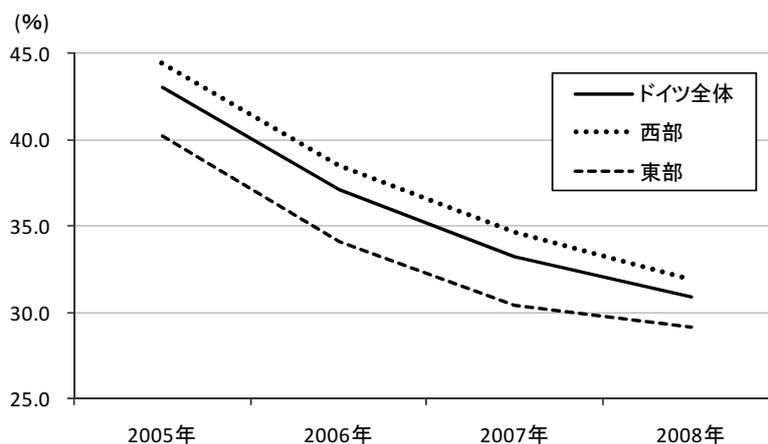
第1-4-5表 法律領域別失業者の推移（人、％）

時期	失業者全体	社会法典Ⅲ	失業者全体に占める割合（％）	社会法典Ⅱ	失業者全体に占める割合（％）
ドイツ全体					
2005年	4,860,880	2,091,008	43.0	2,769,872	57.0
2006年	4,487,233	1,663,909	37.1	2,823,324	62.9
2007年	3,776,425	1,253,403	33.2	2,523,022	66.8
2008年	3,267,943	1,010,570	30.9	2,257,372	69.1
西部					
2005年	3,246,727	1,441,547	44.4	1,805,181	55.6
2006年	3,007,142	1,158,879	38.5	1,848,262	61.5
2007年	2,485,852	861,113	34.6	1,624,739	65.4
2008年	2,144,679	684,053	31.9	1,460,626	68.1
東部					
2005年	1,614,153	649,461	40.2	964,691	59.8
2006年	1,480,092	505,030	34.1	975,062	65.9
2007年	1,290,573	392,290	30.4	898,283	69.6
2008年	1,123,264	326,518	29.1	796,746	70.9

出所：Bundesagentur für Arbeit Statistik

2005年における社会法典第三編の領域内にいる第1労働市場の失業者は209万人で全体の43％を占めていたが、2008年には30.9％にまで比率を落としている。この領域にいる失業者の比率は東部より西部の方が大きい（第1-4-6図）。

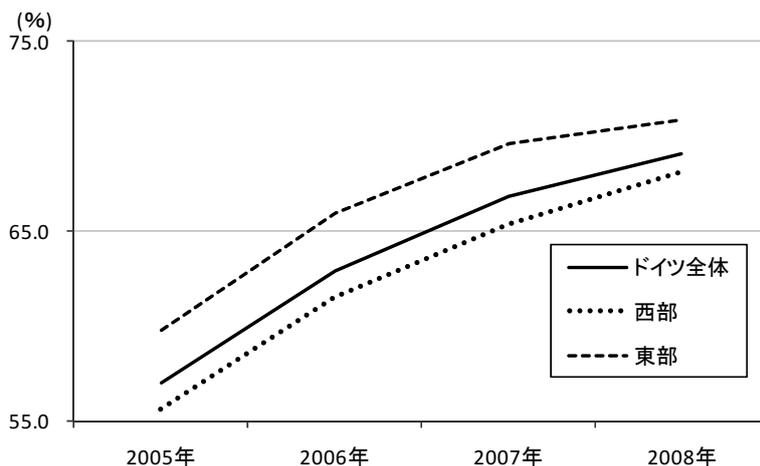
第1-4-6図 法律領域別失業者の推移（社会法典Ⅲ）



出所：Bundesagentur für Arbeit Statistik

一方、社会法典第Ⅱ編の領域内にいる第2労働市場の失業者は、2005年の277万人（57.0%）から2008年の226万人（69.1%）へと、率にして12.1%上昇した。この領域にいる失業者の比率は、逆に西部より東部の方が大きいことが特徴である（第1-4-7図）。

第1-4-7図 法律領域別失業者の推移（社会法典Ⅱ）



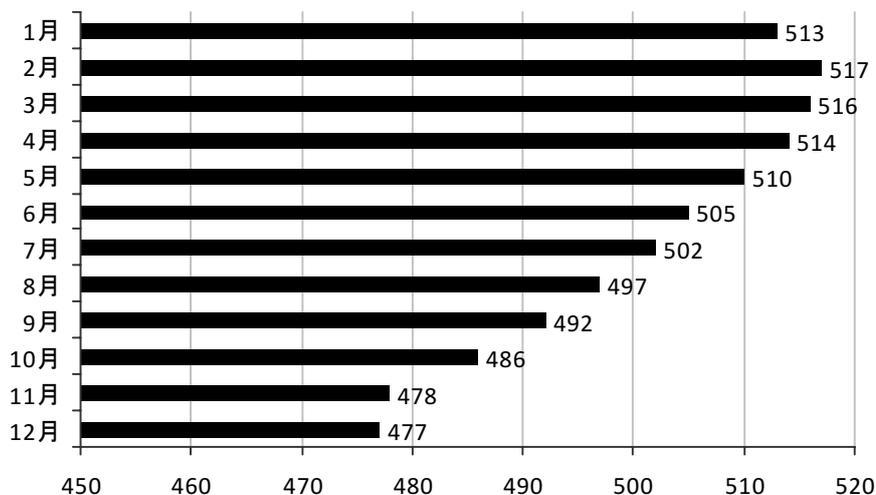
出所：Bundesagentur für Arbeit Statistik

## 2. 求職者基礎保障制度の現況

### (1) 要扶助者数推移

求職者基礎保障の内側に焦点をあてその推移を見てみたい。まず、どのくらいの要扶助者がこの領域内にいるのだろうか。第1-4-8図は、2008年における要扶助者数の推移を示したものである。2008年12月現在、求職者基礎保障給付を受給する就業可能要扶助者は477万人となっている。2005年1月の導入以降、第1労働市場の失業者はこの領域に移行を続け、領域内における要扶助者数は増加していった。だが、2006年春以降景気は回復し、2008年の推移を見ると比較的安定した経済の恩恵を受け、年初に500万人以上いた要扶助者は漸減し、年末には400万人台後半で落ち着いた。2008年末の要扶助者数は2007年末比6.4%減となった。しかし第1労働市場における失業給付Ⅰの受給者規模が100万人ほどであることを考えると、4倍強の受給者数があるこの制度はいかに大きい規模であるかがわかる。

第1-4-8図 就業可能要扶助者数の推移（2008年、万人）



出所：Bundesagentur für Arbeit Statistik

## （２）要扶助者内訳

次に領域内にいるのはどのような人だろうか。求職者基礎保障給付の受給対象は、基本的には失業保険の受給要件から外れたいわゆる長期失業者がその中心であるが、制度は受給者本人だけでなくそのパートナー（配偶者・子供等）にも受給権を認めている。この領域内にいる要扶助者を個々の階層別（性・年齢・国籍別）に見てみたい（第1-4-9表）。

第1-4-9表 性・年齢・国籍別就業可能要扶助者内訳（人、％）

	2008年9月	%	前月比	%	前年比	%
合計	4,919,643	100	-51,107	-1.0	-265,516	-5.1
<性別>						
女性	2,545,323	51.7	-23,108	-0.9	-102,071	-3.9
男性	2,374,315	48.3	-27,998	-1.2	-163,419	-6.4
<年齢>						
20歳未満	473,486	9.6	-12,867	-2.6	-36,468	-7.2
25歳未満	932,860	19.0	-26,100	-2.7	-78,572	-7.8
25歳～50歳	2,815,965	57.2	-23,356	-0.8	-197,651	-6.6
50歳～65歳	1,170,818	23.8	-1,652	-0.1	10,707	0.9
55歳～65歳	690,175	14.0	849	0.1	30,578	4.6
58歳以上	419,854	8.5	2,674	0.6	40,901	10.8
<国籍>						
ドイツ人	3,968,934	80.7	-50,816	-1.3	-246,129	-5.8
外国人	935,911	19.0	-761	-0.1	-27,596	-2.9

出所：Jahresbericht 2008, Bundesagentur für Arbeit

求職者基礎保障給付の導入から4年間で、主に三つの傾向が明らかになっている。第一が領域内における女性要扶助者数の増加であり、第二が中高年者の割合の増大、第三が移民を背景とする受給者の比率が高いことである。

#### ア. 女性

男性は経済好転の恩恵を、女性よりも多く受けている。基礎保障給付の男性受給者数が2007年から2008年にかけて約6%減少したのに対し、女性受給者数はわずかに約4%しか減少していない。これは女性が男性よりも多くの場合、家庭内における責務により就業機会を制約されていることを示している。

#### イ. 若年者

15歳から24歳までの若年者に対する支援は、求職者基礎保障給付のひとつの重点的施策と位置付けられている。若年の要扶助者数は、減少傾向で推移した。2007年から2008年までで約8%減少し、93万3000人となった。このような推移には、若年者の東部から西部への移動が寄与したものと考えられる<sup>10</sup>。

領域内の若年者は、2つのグループに区別される<sup>11</sup>。第一のグループは、彼ら自身のスキル不足と労働市場問題のために、求職者基礎保障給付を受給しているグループである。もうひとつのグループは、両親又はパートナーの所得が低いために要扶助者となっている者たちである。2008年に就労した失業者の平均失業期間は、領域内において、57週から53.6週に短縮した。このことは、特に領域内における若年者の支援強化が寄与した結果と評価されている。

#### ウ. 中高年

55歳以上の中高年の受給者には、逆の傾向が現れている。このグループは就業者数の増加<sup>12</sup>にもかかわらず、中高年（55歳～65歳）の要扶助者数は2007年から2008年までの1年間で、3万1000人（約5%）増加した。この増加傾向は部分的には、55歳から60歳までの年齢層の大幅な人口増に起因している<sup>13</sup>。中高年に対する施策強化の必要性が高まっているといえよう。

<sup>10</sup> 15歳から24歳までの年齢層の人口は、東部全体で減少傾向にある。東部の若年者の人口は、2004年末から2006年末までで、約7%減少した。逆に西部ではその人口は、同期間で約1%増加した（連邦統計庁人口データ）。

<sup>11</sup> Popp, Sandra/Schels, Brigitte/Wenzel, Ulrich (2006)『社会法典第2編の法圏域内の若年者：多くの者がまだまだ活性化されえない』、労働市場・職業研究所（IAB）報告書26/2006年参照。

<sup>12</sup> ユーロスタット（Eurostat）によれば、ドイツでは2004年から2007年まで55歳から64歳までの中高年者の就業率は51.5%に上がった。このテーマについては、Brussig, Martin/Wojtkowski, Sascha (2007)、「労働市場における中高年者の増加：就業者と失業者が増加」（老年期移行レポート2007-3）を参照。

<sup>13</sup> 同時に60歳から65歳までの人口は、大幅に減少した。このような相反する傾向は、出生数の少なかった戦中・戦後世代が、徐々に老年層へ移行していることと関係している。

## エ. 移民

移民背景を有する<sup>14</sup>要扶助者は、ドイツ人よりも高い比率で低所得である。それゆえ外国人は求職者基礎保障給付受給者の中でも、15歳から65歳までの人口の平均（約10%<sup>15</sup>）よりも高い約19%という割合を占めている。学歴及び職業資格の欠如ないし低学歴及び低技能の他、外国で取得した資格の利用可能性の問題も一部にあることが指摘されている。同様に言語の問題も、労働市場への統合を阻害する要因となる。現在のドイツにおいて移民及びその2世・3世の問題は労働市場政策においても重要な政策課題となっている。これら移民に対しては、社会統合に関する様々な政策的アプローチがとられている<sup>16</sup>。

### （3）給付実績

#### ア. 金銭的給付

では、領域内の要扶助者たちはどのような給付を受けているのか。個々の受給者に着目して、まず金銭的給付から見てみよう（第1-4-10表）。

第1-4-10表 SGB IIにおける給付額平均（2009.6）（ユーロ）

項目	額
失業給付 II（就労可能）	338.07
標準給付	314.80
ニーズ共同体 1 件当たり	348.17
社会給付（就労不能）	13.12
標準給付	12.90
ニーズ共同体 1 件当たり	84.47
住居費及び暖房費給付	317.37
標準給付	313.64
ニーズ共同体 1 件当たり	327.55
構成員が 1 人のニーズ共同体	254.89
構成員が 2 人のニーズ共同体	322.74
構成員が 3 人のニーズ共同体	379.68
構成員が 4 人のニーズ共同体	456.19
構成員が 5 人のニーズ共同体	569.61
社会保険給付	165.77
その他給付	5.23
ニーズ共同体 1 件当たりの総給付額	839.57

出所：Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen Oktober 2009

<sup>14</sup> 連邦統計庁は「移民背景」を次のように定義している。すなわち、「移民背景を有する者には、1949年以降にドイツ領土に移住して来た者、ドイツ国内で誕生した外国人、ドイツ人としてドイツに移住して来た者またはドイツで誕生した外国人を少なくとも1人の親としてもつ者のすべてが含まれる」（連邦統計庁「2005年抽出国勢調査結果」による）。

<sup>15</sup> 連邦統計庁人口データ（2007年データ）。

<sup>16</sup> 移民の社会統合に関する政策的アプローチについては、資料シリーズNo.46『諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態2008』（JILPT2008）「第2章ドイツにおける最近の移民政策の動向」を参照。

第1-4-10表のデータによると、失業給付Ⅱの法定標準給付額の平均は、前年を3ユーロ上回る315ユーロとなった。ニーズ共同体では1件当たり348ユーロとなっている。就労不能者に対する社会給付は平均で13ユーロ。また、住居費及び暖房費に対する給付額は前年より8ユーロ高い317ユーロであった。ニーズ共同体1件当たりでみると328ユーロである。住宅費及び暖房費は家族構成によって支給額が異なるため、家族成員が多いと支給額も大きくなる。ニーズ共同体の構成員が5名の場合の住宅費及び暖房費の平均給付額は570ユーロとなっている。ニーズ共同体1件当たりの平均給付額は、社会保険給付およびその他の給付を含めた合計で840ユーロであった。

#### イ. 社会編入給付

求職者基礎保障は金銭給付以外に要扶助者に対する社会編入のためのサービス提供を認めている。要扶助者は個別相談ケアマネジャーと相談した上で社会編入協定を結び、協定で決定されたプログラムを通じて社会編入のための労働市場政策措置に積極的に参加する義務を負う。求職者基礎保障給付導入から今日まで、労働市場政策措置は年々規模を拡大し、措置への参加者数も増加している。2008年には約80万人が支援を受けた。要扶助者のうち、最大の割合を占めるのが、雇用創出措置の分野で支援を受けた者である(22.0%)。このカテゴリーでは、174,468人が支援を受けた。第1-4-11表は2008年における労働市場政策措置メニュー毎の参加者数を示したものである。

第1-4-11表 社会編入のための労働市場政策措置参加者数

労働市場政策措置		2008年	
		人	%
資格取得	職業継続教育	103,794	13.1%
	障害者職業継続教育	11,407	1.4%
	適正確認、訓練処置	55,102	6.9%
自営業助成	成立助成金	92,841	11.7%
	移行助成金	-	-
	起業助成金	23,494	3.0%
雇用創出措置	雇用創出措置 (ABM)	7,108	0.9%
	従来 of 構造調整措置 (SAM trad.)	7	0.0%
	SGBⅡ第16条第3項に基づく雇用機会 (AGH)	167,353	21.1%
編入補助金*		74,817	9.4%
定年前早期退職扱いに類する規則	SGBⅢ第428条に基づく措置	92,533	11.7%
	高齢者パートタイム	85,012	10.7%
短時間労働者数		80,168	10.1%
合計		793,636	100.0%

出所：Jahresbericht 2008, Bundesagentur für Arbeit

\*SGBⅢに基づく若年者のためのEGZ (編入補助金) 含む

#### (4) 求職者基礎保障に関する支出

それでは、求職者基礎保障全体にかかる支出はどのくらいの規模だろうか。2008年の求職者基礎保障にかかる全支出は、総額424億ユーロであった。これは2007年比29億ユーロ(6.4%)の減に当たる(第1-4-12表)。

第1-4-12表 求職者基礎保障に関する支出額推移(億ユーロ)

項目	2005年	2006年	2007年	2008年
全支出額	444	491	453	424
雇用エージェンシー管轄分	385	417	389	382
受動的給付	328	347	315	302
失業給付Ⅱ・社会給付	224	230	198	189
住宅・暖房費	104	117	117	113
社会編入給付	31	38	42	47
管理費	26	31	32	33

出所：Jahresbericht 2008, Bundesagentur für Arbeit

雇用エージェンシーと自治体が共管する合同事務所及び独自に任務を遂行する事務所の求職者基礎保障に関する支出は、総支出の約90%を占めている。2008年には総額382億ユーロが領域内における支援のために支出された。これは前年比7億ユーロ(1.8%)の減に当たる。支出全体の減少傾向は、受動的給付(消極的給付)による支出減少の結果である。特に失業給付Ⅱの支給額は2005年の328億ユーロから8%減の302億ユーロとなっている。これは、失業給付Ⅱ給付への依存を克服又は緩和した受給者が増加したことを意味する。

一方で社会編入給付は増加傾向にある。雇用エージェンシーは2008年、47億ユーロの積極的労働市場政策措置の財源を負担した。これは全支出額の約11%に相当する。

### 3. 課題

#### (1) 流入・流出

失業給付Ⅱの最終目的は、失業者を労働市場に統合することである。この到達度を評価するには、各法的領域内における失業者の流入と流出状況を把握する必要がある。第1-4-13表は、2008年11月から2009年10月における、社会法典第Ⅲ編(SGBⅢ)および社会法典第Ⅱ編(SGBⅡ)の法的領域内における失業者の流出入状況を見たものである。

第 1-4-13 表 SGB II および SGB III の法的範囲における失業者の流入、流出状況  
2009年10月（2008年11月から2009年10月までの移動状況）

SGB II の法的範囲

流入 (3,899,301)			流出 (4,158,952)		平均受給期間
就業から	29.20%	失業者の 現在数  2,154,924	就業へ	29.5%	42.4 週
			第 1 労働市場で支援あり	8.3%	
			第 2 労働市場で支援あり	42.4%	
			第 2 労働市場で支援なし	49.3%	
職業訓練/その他の 処置参加から	24.30%		職業訓練/その他の処置参加へ	22.0%	42.6 週
非職業から	41.40%		非職業へ	39.0%	61.0 週
その他	5.05%		その他/データなし	9.5%	45.1 週
			合計	100.0%	50.0 週

SGB III の法的範囲

流入 (4,792,467)			流出 (4,247,468)		平均受給期間
就業から	58.0%	失業者の 現在数  1,073,701	就業へ	43.3%	13.7 週
			第 1 労働市場で支援あり	11.4%	
			第 2 労働市場で支援あり	0.3%	
			第 2 労働市場で支援なし	88.2%	
職業訓練/その他の 処置参加から	25.0%		職業訓練/その他の処置参加へ	27.5%	16.7 週
非職業から	15.5%		非職業へ	27.4%	27.3 週
その他	1.4%		その他/データなし	1.8%	21.7 週
			合計	100.0%	18.4 週

出所：Bundesagentur für Arbeit Statistik

これを見ると、SGB II、SGB III 両方の領域内において流出入ともに年間約 400 万件以上の高い水準で推移していることがわかる。領域別に見ると、SGB II が流入 390 万件、流出が 420 万件で若干の流出超過であるのに対し、SGB III においては流入 480 万件、流出 420 万件で流入の超過となっている。

失業者の現在数を比較すると、SGB II は SGB III 領域内の約 2 倍となっているが、変動幅は小さい。これは、失業期間が相応して長くなっていることにも表れている。SGB III における平均受給期間が 18.4 週であるのに対し、SGB II の領域内から流出する失業者は流出までに平均で 50.0 週間を要していたことになる。

失業への流入を見ると、SGB II の領域内では就業からの流入が明らかに少なく、SGB III においては 58.0 % であるのに対して 29.2 % にとどまっている。そして最も問題となるのは就

業へ流出した割合であるが、SGBⅢの失業者が就業へ移行した割合は43.3%に達しているのに対し、SGBⅡ領域内の失業者が就業できた割合は29.5%にとどまっている。

## （２）貧困の長期化～滞留状況

社会法典第Ⅱ編領域内における滞留者の増加は貧困の長期化を意味する。社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）の範囲内における失業の長期化を指摘する文献として、2005年から2007年にかけての動態について労働市場・職業研究所（IAB）が発表した報告書に『ニーズ共同体の多くは貧困が長引いている（Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig）』<sup>17</sup>というタイトルの報告書がある。この報告書ではSGBⅡの受給者動態をタイプ別に次の4つのグループに分け分析している。

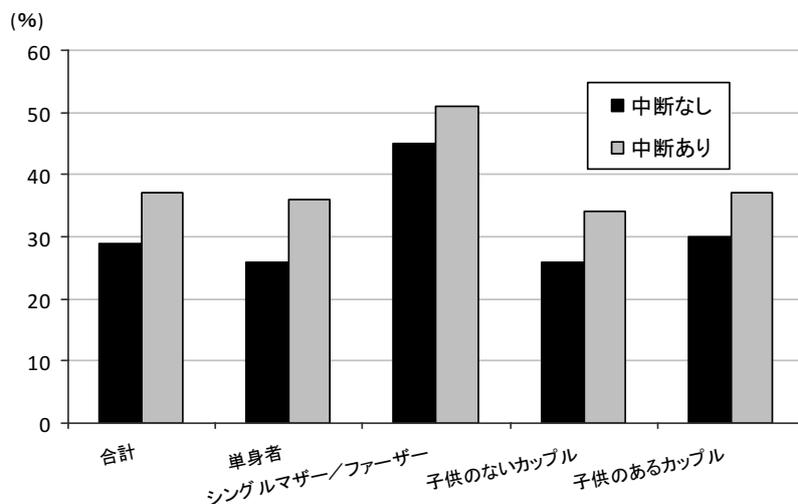
- ①単身者
- ②18歳未満の子供のあるシングルマザー／ファーザー
- ③子供のないカップル
- ④18歳未満の子供のあるカップル

第1-4-14図は、受給を開始してから36カ月後の滞留状況を示した図である。これを見ると、子供のないカップルは貧困を最も早く克服することができている。しかし依然として26%が2005年から3年間中断なく給付に依存する状態が続いている。シングルマザー／ファーザーは予想されるように、最も長く給付金受給に残留するグループである。シングルマザー／ファーザーは多くの場合子供の養育のために就労の受け入れが困難であり、貧困に陥るリスクが高い。従ってシングルマザー／ファーザーは託児所又は幼稚園での保育が確保されない場合には、求職活動を免除されるケースが認められている。18歳未満の子供のあるカップルは生計を維持するために教育費等最も大きいニーズが発生する可能性のあるグループである。しかしシングルマザー／ファーザーと比べると、就労と育児を分けて実現できる可能性が高いため、その分滞留率は低く、それだけシングルマザー／ファーザーよりも早く貧困を終了させることができているものと考えられる。

---

<sup>17</sup> Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, 5/2009, Tobias Graf, Helmut Rudolph, IAB

第 1-4-14 図 36カ月後の給付金受給への残留  
(2005年2月/3月に受給を開始したニーズ共同体の残留率)

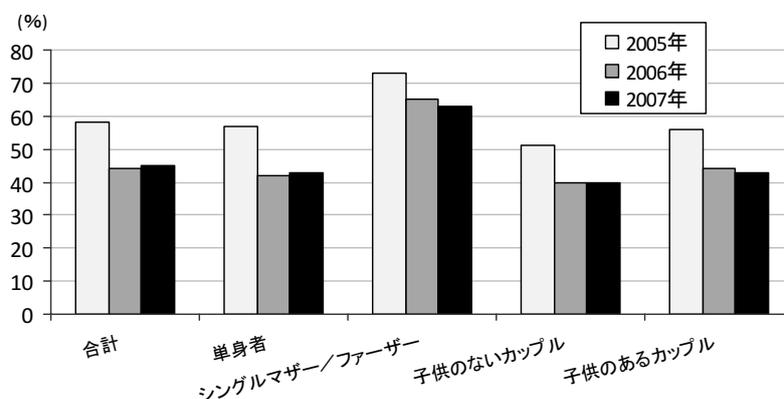


出所：IAB-Kurzbericht, 5/2009

対して第 1-4-15 図は、受給を開始した受給者が 12 カ月後に制度内に滞留している状況を 2005 年から 2007 年まで年次で比較して示したものである。12 カ月後にはまだすべてのグループの半数強が制度に依存している状況が見てとれる。中でも最も高い滞留率を示したのはやはりシングルマザー/ファーザーのグループであり、2005 年には受給を開始して 12 カ月後にまだ 70% 以上の受給者が制度内に滞留していた。第 1-4-14 図を見ると、このグループは 3 年後でもまだ半数近い約 45% が中断なく制度内に滞留している。

しかしながら、どのグループの滞留率も導入時の 2005 年と 2007 年を比較すると低下している。この理由については、労働市場の状況が改善されたことと同時に、制度における積極的労働市場政策が一定の効果を上げたと評価することができる。

第 1-4-15 図 12カ月後の給付金受給への残留  
(2005年2月/3月に受給を開始したニーズ共同体の残留率)



出所：IAB-Kurzbericht, 5/2009

以上のように、多くの受給者・ニーズ共同体が求職者基礎保障制度に依存する状態が長引いていることが明らかになっている。その根本にあるのは、長期受給の固定化であり、その結果としての貧困の繰り返しがある。例えば2005年1月にこの制度内へ移行した者のほぼ3割がその後3年間中断なく要扶助状態にあった。こうした長期的な受給傾向が社会保険財政を圧迫し財政支出にネガティブな影響を与えている。

この制度の特徴は、長期的失業者本人に対する保障という枠を大きく超え、就業年齢にあるパートナーおよびその子供に対しても保障を行うことである。その結果、法的領域内には様々なタイプの要扶助者が存在することとなり、その多くが長期かつ継続的に貧困状態にあるか、または繰り返し貧困に陥るといった状況を現出させた。制度の特徴である積極的労働市場施策による活性化努力の効果は一部に見られるものの限定的に過ぎず、長期間にわたって制度の消極的保障に頼る世帯グループの姿が浮き彫りとなる。しかも、現在の受給者数は潜在的な受給者人口の約18%に過ぎないという試算もある。つまり労働市場政策としてのSGB IIは、すでに実際に貧困状態にある要扶助者の範囲を超えて広がっており、今後の環境変化如何によってはこうした状況がさらに拡大することも懸念されている。

### (3) ミニ・ジョブの増加

ミニ・ジョブは僅少労働の通称であり、労働市場改革の一環としてハルツ第II法に基づき2003年4月に導入された。賃金が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・社会保険料を負担し、労働者は税・社会保険料の負担なしに額面通りの賃金を受け取れる制度である<sup>18</sup>。

利用者は制度導入以降著しい増加を見せているが、他方で制度の利用のされ方と、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始め、制度の抜本的な見直し案も一部で提起されるようになってきている。

第1に、ミニ・ジョブから正規雇用（社会保険加入義務のある就労）への移行がわずか1割強に過ぎないという点である。失業者の労働市場への統合という政策目的に照らして判断すれば、評価はネガティブなものにならざるを得ない。ミニ・ジョブは雇用創出に寄与しておらず、以前の社会保険加入義務のある雇用が置き換わったに過ぎず、結果この労働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批判がある。

第2に、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・ジョッパー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制限するものだとする批判がある。

第3に、ミニ・ジョブ従事者を属性で見ると、女性、若年者、55歳以上の高年齢者が多いことから、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

<sup>18</sup> 他方、401～800ユーロまでのミディ・ジョブと呼ばれる低賃金労働の収入に対しては、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。

いるだけであり、これも就労の場が本来必要な長期失業者の就業機会を奪っているという指摘である。

労働市場・職業研究所（IAB）へのヒアリングによると、一部の受給者の間には、「ミニ・ジョブに就くことを強要されたために本来希望していた第1労働市場での正規就労の機会が遅れた」等の不満もあるという<sup>19</sup>。

### 3. 小括

2005年1月に求職者基礎保障制度が導入されてから5年が経過した。毎年400万～500万人の受給者が参加し、総額で400億ユーロを超える支出を伴う巨大な基礎保障制度は、欧州でも突出した労働分野のセーフティネットといえるだろう。ドイツの労働分野セーフティネットを改めて概観してみると次のような特徴点が浮かびあがってくる。

第一に、セーフティネットは失業保険制度、求職者基礎保障制度、社会扶助制度の3層構造であること。第2層の求職者基礎保障制度の導入により、第1層の失業保険制度の受給要件は制限され、受給者規模は縮小した。つまり、失業者の失業給付Ⅰの受給期間を厳しく制限したため、これを超える長期失業者は第2層の求職者基礎保障制度に移行した。さらに、社会扶助制度の中から就労可能者が切り出されて第2層に移行したため、結果、第2層の規模が著しく拡大した。

第二に、求職者基礎保障制度の実施体制は、国（連邦政府）と地方自治体（州政府等）の共管であり、両者が補完的な関係で制度を運営していること。財源を見ると、第1層の失業保険制度が基本的に労使拠出による失業保険財源であり、第3層の社会扶助制度がほとんど自治体の財源であるのに対し、第2層の求職者基礎保障制度は、連邦政府の一般財源と自治体の財源で構成されている。第4節の「基礎保障給付の受給額」で見たとおり、1ニーズ共同体当たりの平均的受給額840ユーロ中、国が負担する失業給付Ⅱの標準給付額が337ユーロ、自治体が負担する住宅・暖房費が317ユーロであり両者はほぼ拮抗している。そしてこのことは実施に携わる機関にも同様のことがいえ、両者は協同で制度の運営に当たっている。

第三に制度の支柱となる「支援と要求」の原則である。求職者基礎保障の給付に当たっては、実施機関と要扶助者との間に社会編入協定が結ばれる。受給者は社会編入協定を結ぶことにより、一部を除き必要な労働市場政策措置を受けることが義務付けられる。各受給者の状況に応じた、つまりオーダーメイドの統合計画が担当する個別相談員によって策定され、受給者の就労までのプロセスが丁寧にフォローされる。従って、制度の効果的持続を可能にするには実施体制の整備が最も重要なキーとなる。求職者基礎保障制度の導入に合わせてこ

<sup>19</sup> こうした状況をまとめた論文に“Viele Konnen noch gar nicht aktiviert warden”（アクティベートされなければよかつたのに）』IAB（2006）がある。また同様に1ユーロ・ジョブについても“A fistful of Euros”（ほんの一握りのユーロで）がある。

れまで体制の整備が進んできた。この制度の運用にあたる連邦雇用エージェンシーの職員数は2009年度予算で5,800人の増加が認められており、そのうち約1,900人分が求職者基礎保障分野を担当する職員であった。さらに要扶助者に対する相談業務にあたる個別相談員の研修訓練は重点的に実施されている。

以上がドイツ労働セーフティネットの特徴であるが、本節「現状及び課題」で言及したように、制度導入から5年を経過し、導入当初の制度目的に反して、失業者が制度内に長期にわたり滞留する等の課題も顕在化してきた。これにはいくつかの理由が考えられる。

まず供給側の問題である。社会法典第Ⅱ編は労働市場政策措置を講じているが、この措置に対する要扶助者の参加者数は限定的であり（要扶助者の5分の1以下）、その効果に対しても疑問の声がある。失業者の再就職を促進するための資格取得や再教育には金銭給付とは別枠で給付が行われている。受給者は個人面談やインターネットなどでスキルアップのための講座情報を紹介され、それに参加した場合の受講料を連邦雇用エージェンシーが負担することなどがこうした給付に当たる。こうした講座は、商工会議所が認可する公式資格を取るための講座や連邦雇用エージェンシーが公認する民間教育プロバイダーが行うビジネス・スキルアップ講習会などでなければならない。ところが、この講座・講習会の非実効性が一部で批判の対象となっている。紹介される講座の内容が本人の資質や関心に合っていない、高学歴失業者に対し全く関連のない別の低資格取得を強いるなどの不適切な仲介が多いという批判もあるようだ。そのため、補助金付きの講座については、クオリティ評価が定期的に行われ、教育機関の認定契約更新の基準となっている。それにより教育機関間で競争性を持たせ、実効性の乏しい講座を提供する教育機関は、認定リストから除外されることがある。

次に、制度内の対象者が内在的に抱える問題である。求職者基礎保障制度の表看板は、社会編入協定を締結し、職業オリエンテーションやミニ・ジョブ／ミディ・ジョブへの参加、資格取得やスキルアップの支援を通して失業者を経済的に自立させるアクティベート型の制度であることとなっているが、実際に制度の対象者となっているのは、能力的・身体的にほとんど再就職のチャンスのない人（アルコールや薬物中毒患者、持病を持つ中高齢者など）が大半で、再就職への道は厳しいという批判である。ゆえに、労働市場政策措置へ受給者を参加させるのは形式に過ぎないという厳しい意見もある。また、若年層の受給者については、学校を中退し、職業訓練も途中で投げ出してしまった身寄りのない青少年が多く、犯罪歴がある、本人に労働意欲や規律の意識が低いなどの問題がある者も少なくない。特に、移民の背景を持つ若年受給者は、ドイツ語が十分でなく就労が困難であるため、社会統合政策でドイツ語学習にも力を入れているが、本人に学習意欲が不足している点が壁となっている。

すなわち、講座のクオリティ・実効性の欠如など失業者の志向や資質に合致しない現場での再教育・資格取得・職業紹介上の問題点があるほか、受給者の側に内在する問題も指摘されている。ワークフェアを掲げ、多様なプログラムが組み合わせられたこうした制度をもって

しても、一度貧困に陥った人を救済し再び労働市場に統合するのは容易ではないという証左であろう。

なお、ドイツでは2009年秋の総選挙でキリスト教民主・社会同盟（CDU・CSU）と自由民主党（FDP）の新しい連立政権が誕生した。新政権は連立協定書の中で、労働分野セーフティネットの見直しについても言及している。特に、社会保険加入義務のない労働者層の拡大につながるミニ・ジョブについては、『ミニ・ジョブからリアル・ジョブへ』という方針を打ち出している。低賃金で社会保険支払い義務が発生しない一時雇用であるミニ・ジョブに関連する法律の改正を行い、現行規制の緩和又は撤廃を行い、失業者を“ミニ”ジョブから“リアル（本当の）”ジョブに移行させるための新たなインセンティブを策定するとしている。さらに、求職者基礎保障制度の実施体制や給付算定基礎見直しに関する議論も起きており、今後の行方が注目される。

[参考文献]

- Arbeitsmarkt in Deutschland- Zeitreihen bis 2008, Statistik der Bundesagentur für Arbeit  
Bundesagentur für Arbeit Statistik (2009), Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen  
Bundesagentur für Arbeit Statistik (2009), Arbeitsmarkt in Deutschland Zeitreihen bis 2008,  
Analytikreport der Statistik  
Bundesagentur für Arbeit (2009), Arbeitslosengeld II / Sozialgeld  
Bundesagentur für Arbeit (2008), Jahresbericht 2007, SGB II Sozialgesetzbuch Zweites Buch  
Grundsicherung für Arbeitsuchende  
Bundesagentur für Arbeit (2009), Jahresbericht 2008, SGB II Sozialgesetzbuch Zweites Buch  
Grundsicherung für Arbeitsuchende  
Bundesagentur für Arbeit (2009), Kriterienkatalog zur Ausbildungsreife, Nationaler Pakt für  
Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland  
Bundesagentur für Arbeit (2009), Einfach und schnell Personal finden, JETZT EINFACH FÜR  
ALLE  
Bundesagentur für Arbeit (2009), Finanzielle Hilfen auf einen Blick -2009, “Was? Wie viel? Wer?,”  
SGB II  
Bundesagentur für Arbeit (2009), Finanzielle Hilfen auf einen Blick -2009, “Was? Wie viel? Wer?”  
Bundesagentur für Arbeit (2009), Förderung der beruflichen Weiterbildung  
Bundesagentur für Arbeit (2009), LERNBÖRSE exklusiv  
Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II, “Viele Können noch gar nicht aktiviert werden” IAB  
Kurzbericht, Ausgabe Nr.26/ 20.12.2006  
Katrin Hohmeyer und Joachim Wolff, “A fistful of Euros”, IAB Discussion Paper No.32/2007  
Regina Konle-Seidl (2009), “Notwendige Anpassung order unzulässige Tricks?”, IAB-Kurzbericht  
4/2009  
Tobias Graf und Helmut Rudolph (2009), “Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig”,  
IAB-Kurzbericht 5/2009
- 苧谷秀信 (2001) 『ドイツの労働』 日本労働研究機構  
濱口桂一郎 (2009) 『新しい労働社会—雇用システムの再構築へ』 岩波新書  
濱口桂一郎 (2003) 「EUの雇用戦略—構造的失業への取組み、そしてそれを超えて」 『日本  
労働研究雑誌』 2003年7月号、労働政策研究・研修機構  
宮本太郎 (2009) 『生活保障—排除しない社会へ』 岩波新書  
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 (2009) 『欧米諸国における公共職業訓練制度と実態—仏・独・  
英・米4カ国比較調査—』 資料シリーズNo.57

労働政策研究・研修機構（2008）『諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2008』資料シリーズNo.46

労働政策研究・研修機構（2007）『ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障』労働政策研究報告書No.84

労働政策研究・研修機構（2006）『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭5ヵ国比較調査—』労働政策研究報告書No.59

労働政策研究・研修機構（2006）『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望』労働政策研究報告書No.69

労働政策研究・研修機構（2004）『フランス・ドイツにおける雇用政策の改革—EU雇用戦略と政策転換—』労働政策研究報告書No.15