

第3章 ドイツにおける雇用政策の転換

第3章 ドイツにおける雇用政策の転換

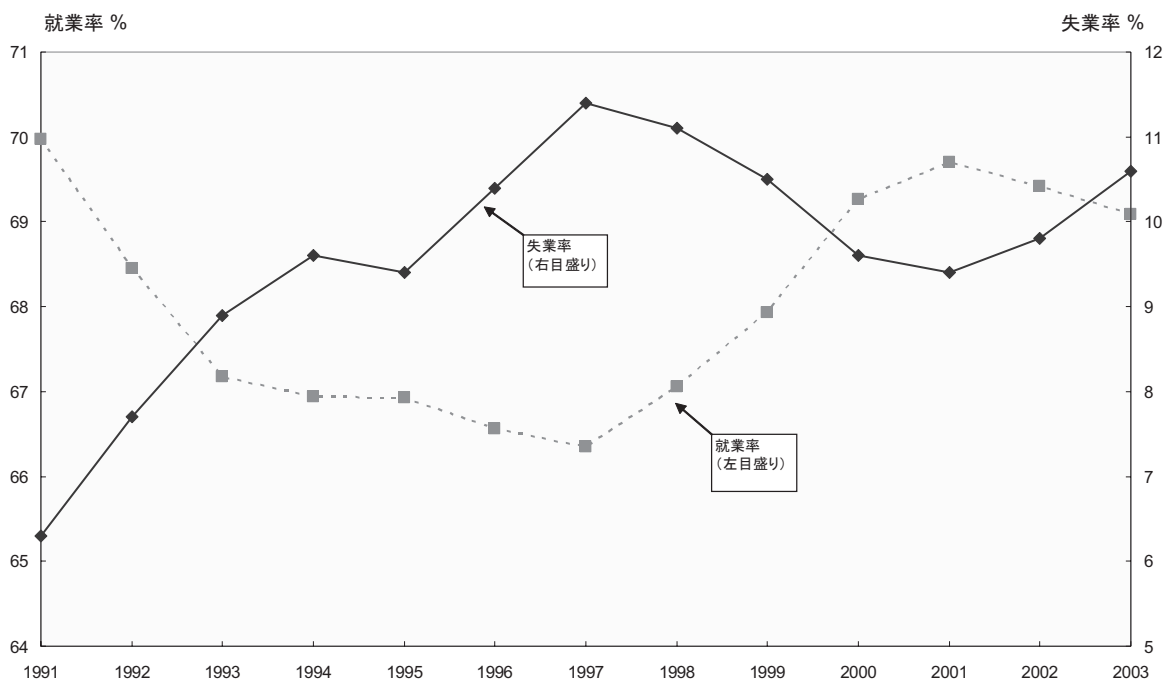
第1節 ドイツの労働市場の状況

1 失業率の動向と国際比較

ドイツの失業率は、90年代に過去最悪の数字を次々と更新していった。現在（2003年）までの所、1997年の11.4%¹が最悪となっている。1997年秋から2001年春にみられた先の景気回復期には、失業率は9.4%まで下落したが、その後再び大きく上昇している。IAB(労働職業研究所)の予測では、2003年の年平均失業率は10.6%になる見込みである(図3-1参照)。このため、景気後退期へ向かって失業率が一段と高まる傾向は避けられそうにない。

ドイツの失業動向は、その特徴として著しく持続性が高い(履歴現象)ことが挙げられる。80年代には雇用が顕著に増加し、東西ドイツ統一の直前には、ドイツが完全雇用の状態にあった70年代初めの水準まで就業率が回復していた。しかし、1970年-1990年は同時に、労働力の供給が大きく伸びた時期でもあった。このため、雇用が増えたにもかかわらず、失業率は80年代の最も高かった数値(9.1%)から、7.2%までしか改善しなかった。

図3-1 1991年 - 2003年のドイツの就業率と失業率の推移



- (1) 就業率は、15-65歳の人口を対象にした就業者の比率。
- (2) 失業率は、軍関係を除くすべての労働力人口に対する失業率 (%)。
- (3) 2003年の数値は推計値。

出典：IAB-V/2-MittAB Nr. 1/2003

90年代を通して、統一とそれにともなうシステムの変化により、旧東ドイツ地域の仕事の約3分の1が失われた。同じ時期に旧西ドイツ地域は景気後退期に入った。この二つの条件が働いて、統一ドイツの失業率は急上昇し、同時に就業率は低下した。1998年から2001年まで、短い景気回復期がみられ、労働市場は改善したが、この改善は主に旧西ドイツ地域に限定されたものだった。

不完全雇用が何十年もの間、高率で続いていることは、景気要因による失業が構造的なものに変質することにもつながった。これは特に、長期失業²という形で表れている。長期失業の割合は、1978年の20%強から80年代末には30%強に、さらに1998年には過去最高の38%弱にまで上昇した。ここでも、わずかながら労働市場の改善は見られたが、それでもまだ失業者の3分の1強は、1年以上の失業状態が続いている。

表 3-1 諸外国の積極的・受動的労働市場政策への支出
(2000年の国内総生産に対する割合)(%)

国	積極的労働市場政策の支出	受動的労働市場政策の支出
オランダ	1.55	2.11
ドイツ	1.24	1.89
フランス	1.31	1.38
デンマーク	1.56	1.35
スウェーデン	1.37	1.33
カナダ	1.13	0.72
スイス	0.66	0.57
英国	0.36	0.56
日本	0.31	0.55
米国	0.15	0.30

出典：OECD, Employment Outlook 2002.

こうした背景と、これと同時進行している財政的な危機により、社会福祉の改革をめぐる議論が注目を集めるようになった。賃金補償を削減する必要性が叫ばれ、積極的労働市場政策が強調されている。改革の手本としては、雇用政策がドイツよりも成功している諸国との比較が頻繁になされている。OECDによると、ドイツでは2000年に国内総生産の1.24%が積極的労働市場政策に支出された。一方、受動的労働市場政策への支出は国内総生産の約1.9%だった。日本では、同じ年の積極的政策への支出は国内総生産の0.31%、受動的政策へは同0.55%、米国ではそれぞれ0.15%、0.3%となっている(表 3-1 参照)。

ILOの定義³を基準にすると、失業率は年平均で7.8%だった。他のOECD諸国との比較では、ドイツの失業率は中ほどの高い位置にある。日本の2002年の失業率は5.4%、オランダはわずか2.5%だった(表 3-2 参照)。

つまり、通常は、失業率の高さと失業関連の支出とはある程度正比例している。しかし、オランダの例が示すように、必ずしもそうとは限らない。オランダでは、賃金補償の水準が

非常に高い⁴。

表 3-2 諸外国（2000 年）の失業率（％）

国	失業率
フランス	8.9
ドイツ	7.8
米国	5.8
日本	5.4
カナダ	5.2
英国	5.1
デンマーク	4.5
スウェーデン	4.0
スイス	2.8
オランダ	2.5

出典：OECD, Economic Outlook, 2003, No. 73.

賃金補償の給付と雇用促進政策は、それぞれ伝統的・歴史的背景や、社会政策上の優先順位、その国の経済力によって決まってくる。これは特に、アングロサクソン系の国々と、大陸欧州諸国との違いによく表れている。米国や英国などのアングロサクソン諸国では、失業給付は一時的な最低限の保障でしかなく、当面生きていくのに必要なだけを支給するものとしている。給付金の額はわずかで、給付期間は比較的短い。このため、いざとなれば、たとえ以前より賃金が少なくても、新しい仕事を受け入れなければならないというプレッシャーは相当に大きい。従って、新しい職を探している人が一時的に「低位の」仕事に就いたとしても、少しも恥ずかしいことではないのである。

これに対して、ドイツも含む大陸欧州諸国では、失業保険によって当面は働いていたときに近い生活水準を維持できるようになっている。このため、早期の就職を促進するためには、別の仕組みが必要になる。手厚い賃金補償の制度が、雇用促進政策と組み合わせられることが多いのはこのためである。こうしたシステムは、積極的な各種措置により刺激策となっている。

2 EU の雇用戦略から見たドイツ労働市場の現状

また、2001 年 9 月 12 日の欧州理事会勧告により、ドイツの労働市場は、下記の点が指摘された。

- ・長期失業率はわずかしこ低下しておらず、労働力人口の 4.0%となっており、これは EU 平均の 3.6%を上回っている。
- ・中高年（55～64 歳）の就業率は、EU 平均（37.3%）とほぼ同じであるが、ここ数年上がっておらず、リスボンで採択された EU の 2010 年目標の 50%に遠く及ばない。
- ・しかしドイツでは、若年者の状況は相変わらず良好である。ドイツの若年者失業率は 4.6%

で、EU 平均（7.8%）を大きく下回っている。

表 3-3 欧州雇用戦略の目標と指標（%）

	EU 目標		EU2000年 平均	2000年ドイ ツ	ドイツとEUの差	
	2010年	2005年			ポイント	パーセン テージ(%)
全体的就業率	70.0	67.0	63.3	65.4	2.1	3.3
女性	60.0	57.0	54.0	57.9	3.9	7.2
15～24歳			40.3	46.1	5.8	1/4.4
25～54歳			76.6	79.5	2.9	3.8
55～64歳	50.0		37.7	37.3	-0.4	-1.1
全体的失業率	2.9x		8.2	7.9	-0.3	-3.7
女性	3.8x		9.7	8.3	-1.4	-14.4
若年者	2.9x		7.8	4.6	-3.2	-41.0
長期失業者	0.8x		3.6	4.0	0.4	11.1
積極的労働市場政策の指 標						
成人(25歳以上)の指標						
措置対象者*	100 ◆		48.9 y	67.2	18.3	37.4
長期失業発生**			12.9 y	17.3	4.4	34.1
若年者(25歳未満)の指標						
措置対象者*	100 ◆		58.6 y	65.6	7.0	11.9
長期失業発生**			14.3 y	16.6	2.3	16.1
全体的指標***	20 ◆		29.4 z	30.0	0.6	2.0

*失業期間が6ヶ月/12ヶ月に達する前に個別のアクションプランを開始した若年者/成人の失業者の割合

** 失業期間が6ヶ月/12ヶ月以上の若年者/成人の失業者の割合

***積極的措置に参加した失業者の平均年間人数を、失業届者と積極的措置への参加者の平均年間人数で割ったもの
1998年から2000年までのNAPの2002年に関する目標値

x それぞれ2000年の「ベスト3」加盟国の平均

y 独自計算：ギリシア、アイルランド、イタリアを除く各国数値の非加重平均

z 「全措置」に関する各国数値の非加重平均

出典：KOM：『2001年9月12日の2001年版共同雇用報告書草案』（KOM（2001年）438end）

欧州雇用戦略の目標と指標の関係は、下記のようにになっている（表 3-3）。

- ・ドイツの2000年の全体的な就業率は65.4%で、EU平均の63.3%を上回っており、また2005年中間目標の67%にわずかに2ポイント弱足りないだけである。ドイツでは特に女性の就業率が約58%で、EU平均の54%を上回っており、従って2005年中間目標の57%を、すでに2000年にわずかに上回っていた。
- ・ドイツの2000年の失業率は、EU平均よりもいくぶん低く(8.2%に対し7.9%)、若年者の失業率では、ドイツはEU平均を40%強下回った。それにもかかわらず、ドイツは2000年にはまだ、目標値である「ベスト3」加盟国（ルクセンブルク、オランダ、オーストリア）の平均の2.9%にはるかに届いていない。
- ・措置対象者指標では、ドイツは加盟国の平均値を上回っている（措置対象者指標とは、対象年中に失業し、12ヶ月の経過以前に積極的労働市場政策の措置の対象となった失業者数（分子）と、この年中の失業者数（分母）の割合）。連邦雇用庁によれば、ドイツでは成人の

失業者の3分の2が、失業期間が12ヶ月に達する前に、職業上の再出発を可能にする個別のアクションプラン（職業訓練・継続訓練措置、被助成職場、雇用プログラム、起業支援、求職活動の支援）を受けている。加盟国平均ではこれは50%弱にすぎない。

・長期失業発生指標では、ドイツでは他の加盟国を大幅に上回る失業者が、12ヶ月ないし6ヶ月以上失業している。長期失業の発生を測るこの指標は、ドイツでは成人の失業者については、EU平均を約3分の1上回っており、若年の失業者については16%上回っている。2000年の全失業者の35%弱が、すでに1年以上失業中であった。

・全体的指標、すなわち積極的措置に参加した失業者の割合は、EU平均（約30%）とほぼ同じである。英国を除く全ての国で、欧州委員会が定めた最低率の20%を上回った。

このような労働市場状況は、ドイツの規模と経済力を考慮すると、満足に行くものではない。とはいえドイツ労働市場の問題の大部分は、40年間に及ぶ東西分割の経済的影響が、いまだに克服されていないということに起因している。

第2節 積極的労働市場政策

1 積極的労働市場政策の推移

ドイツの再統合以降、とりわけ1997年以降の連邦と州の労働市場政策の措置の主要変更点としては、下記の点が挙げられる。

・1990年7月1日、経済・通貨・社会同盟（＝統合）に沿って、1969年の雇用促進法（雇用促進法）が旧ドイツ民主主義共和国においても全面的に施行された。

・1990年10月3日に旧東独地域の各州がドイツ連邦共和国に統一されたのにもない、労働市場政策の責任が最終的に連邦共和国に移行した。

・旧東独地域の各州における経済的適応プロセスを支援するため、1990年から旧東独地域の各州向けに多数の「特別プログラムおよび特別措置」が行われた。その資金は雇用促進法からも、またその他の連邦資金やEU構造基金（EFS）などからも出ていた。

・1996年には、失業統計の年齢の上限を60歳から65歳へ上げる措置が決定され、2001年までに段階的に実施された。高齢者パートタイム労働法が発効した。

・1997年には、個人世帯における雇用創出を目的として、家計小切手方式が導入された。もっともあまり大きな量的意義は出ていない。SGBⅢ（社会法典第Ⅲ編）を先取りして、4月に新しい労働市場政策の措置が導入された（教育訓練措置、障害者社会編入契約、新規事業設立の際の採用補助金）。

・1998年、SGBⅢが発効した。主な改正点は、正規雇用の優先的助成であり、そのため上記の措置に加えて、東部企業構造調整措置（SAM OfW）が導入され、障害者社会編入費目、自由助成の地方分権と柔軟化が行われた。

・1998年秋の政権交代後、労働・競争・職業教育同盟が発足した。

・1999年8月1日から、SGBⅢの予防的要素が強化された。長期失業の恐れがある場合には、全ての失業者に門戸が開かれている技能教習の他に、雇用促進措置を実施することが可能になったのである（雇用創出措置＝ABM、構造調整措置＝SAM、東独構造調整措置＝SAM-Ost、採用補助金など）。中高年失業者に対する編入補助金でも、「待機期間」が12ヶ月から6ヶ月に短縮された。

・積極的予防的労働市場政策のもう一つの重要な措置は、1999年に始まった若年者失業解消のための即時プログラム（JuSoPro）である。

・2000年11月20日の地域労働局と社会扶助機関の協力の改善に関する法律により、地域労働局と社会扶助機関の協力を、より効率的で包括的なものにするためのより大きな枠組が整えられた。

・2001年1月1日付けで、主にパートタイム労働の請求権を内容とするパートタイム労働および有期雇用契約に関する法律（TzBfG）が発効した（これについては、「3. 企業の人事労務管理に対する制度改革」を参照）。

・2002年には、「Job-AQTIV-Gesetz」（労働市場改革法）とともにSGBⅢの広範な改革が発効した。その中核的要素は、仲介の改善（プロファイリング、社会編入協定、第三者の関与）、全ての「待機期間」の廃止、ジョブローテーションの奨励、賃金コスト補助金の簡略化、ABMとSAMへの繰り返し参加の防止、JuSoProの主要要素（現場外職業訓練から現場職業訓練への繰上げ移行奨励金、職業教育年齢未満の若年者の教育訓練＝AQJ、基幹学校卒業資格の取得に対する助成）の継承、積極的労働市場政策分野におけるモニタリングと効果調査の改善と法的根拠付けである。なお、これらについては、本章「5. 長期失業者等のための再就職支援措置」で、その具体内容を紹介した。

表3-4は1999年と2000年について、連邦の労働市場政策を特徴付けている。この表から、この2年間で早期退職規定（早期退職手当と退職手当）の重要性が、大きく低下したことがわかる。1994年にはまだ64万9,000人が記録されたが、この2000年の数値はわずかに3万3,412人であった。それに対しSGBⅢ第428条の利用件数は、1994年から1997年では14万2,000件から20万9,000件に増えたが、その後2000年までに再び19万2,000件に減った。従って全体として見ると、ドイツでは結局—旧東独地域においても、そして特に旧東独地域において—早期退職規定の重要性が再び下がった。

表 3-4 1999 年および 2000 年のドイツにおける主要労働市場政策上の措置の投入

項目	参加者				参加/入/許可			
	人数		1999~2000年の増減		人数		1999~2000年の増減	
	2000年 1	1999年 2	人数 3	割合(%) 4	2000年 5	1999年 6	人数 7	割合(%) 8
職業訓練措置	351,960	358,128	-6,168	-1.7	551,534	490,796	60,738	12.4
継続訓練	324,274	333,240	-8,966	-2.7	-	-	-	-
内、フルタイム措置	134,795	132,023	2,772	2.1	132,894	129,939	2,955	2.3
障害者の社会編入	42,316	42,505	-189	-0.4	65,671	63,769	1,902	3
内、再編入	27,695	26,577	1,118	4.2	59,843	55,691	4,152	7.5
ドイツ語課程	89,388	83,204	6,184	7.4	145,130	137,618	7,512	5.5
予備的職業訓練措置(注1)	123,905	116,862	7,043	6	118,050	106,844	11,206	10.5
障害者の職業訓練(注1)	58,797	52,695	6,102	11.6	34,729	32,883	1,846	5.6
内、現場外施設における職業訓練(注2)								
雇用機会創出措置								
雇用創出措置(注2)	203,601	234,073	-30,472	-13	260,079	295,499	-35,420	-12
従来型の構造調整措置(注2)	57,165	59,180	-2,015	-3.4	54,212	57,019	-2,807	-4.9
正規雇用への編入のための措置								
直接的援助(注2)								
東部企業構造調整措置	52,591	136,493	-83,902	-61.5	46,782	151,001	-104,219	-69
編入補助金	90,535	86,221	4,314	5	146,187	141,856	4,331	3.1
新規設立の際の採用補助金	11,259	9,543	1,716	18	15,164	13,976	1,188	8.5
社会編入契約	152	348	-196	-56.3	731	989	-258	-26.1
長期失業者に対する就業援助	32,016	32,671	-655	-2	43,597	39,086	4,511	11.5
雇用者援助	-	-	-	-	7411	9092	-1681	-18.5
つなぎ資金	41,260	43,508	-2,248	-5.2	92,604	98,114	-5,510	-5.6
直接的援助の合計(注2)	227,814	308,784	-80,970	-26.2	352,476	454,114	-101,638	-22.4
間接的援助								
トレーニング措置	47,492	39,343	8,149	20.7	476,672	431,556	45,116	10.5
相談と仲介の支援	×	×	×	×	601,282	532,004	69,278	13
転職支援措置	×	×	×	×	106,081	83,785	22,296	26.6
自由助成	57,873	-	-	-	391,122	311,900	79,222	25.4
短時間労働								
短時間労働者	86,052	118,647	-32,595	-27.5	-	-	-	-
フルタイム換算(注3)	46,021	49,832	-3,811	-7.6	-	-	-	-
早期退職規定								
高齢者パートタイム労働(注5)	33,412	18,935	14,477	76.5	30,091	16,075	14,016	87.2
失業していない中高年の受給者(SGBⅢ第428条)	192,077	200,710	-8,633	-4.3	-	-	-	-
若年者失業解消のための即時プログラム(注5)	76,661	86,585	9,924	12.9	115,420	219,072	103,652	98.8

(注1) 障害者は「障害者の社会編入」の項目にも示されている
(注2) 被用者雇用者援助を除く数値
(注3) 短時間労働者の人数×平均労働時間
(注4) 連邦労働庁連邦雇用庁から助成されたケースのみ
(注5) 1999年1月1日以降

出典：2000 年年次報告書 (ANBA)

2 積極的労働市場政策の分権化

SGBⅢに基づくドイツの積極的労働市場政策は、主に各地の地域労働局(全部で 181 ヶ所)によって実施されている。積極的労働市場政策の実現に際しての労働協約当事者の役割は、

具体的助成措置の資金面では小さい。とはいえこれらの者は、積極的・予防的労働市場政策の分野で、連邦レベル、州レベル、地域レベル（各地域労働局の行政委員会において）での SGBIII の実施、訓練職場の提供、中高年の統合などの企業モデルの策定、積極的労働市場政策の措置に関する議論に、大きな責任を負っている。

地域労働局の業務の主な限定条件は、下記の通りである。

1998 年以降、積極的労働市場政策の裁量給付用資金の 80%強を占めるいわゆる障害者社会編入費目の投入については、地方がほぼ独自に決定している。これは、地方レベルと地元レベルの関与の強化への要求に応えたものである。しかしこの地方分権化は、中央官庁が特定の階層や措置について、基準を設定できなくなるということも意味する。つまり、1999 年に ABM や SAM についてそうであったように、予防の理由から短期失業者についても中央から措置が開始される場合、地方機関はそれにもかかわらず、長期失業者数が多いなどの理由から、後者の階層に専念することができるのである。

障害者社会編入費目の資金は 100%、「自由助成」に投入できると規定する第 10 条の追加は、SGBIII の一つの重要な改正点であった。すなわち、現地のニーズに応じて、補足的な新措置ないし革新的措置を実施できるのである。

3 積極的労働市場政策の量的側面

(1) 財政支出面

1998 年以降、連邦と連邦雇用庁の財政支出は、受動的措置から積極的労働市場政策へシフトしている。1997 年から 2000 年までの旧西独地域の各州における大幅な賃金コスト補助金の減少は、この期間に始まった失業者の減少に起因している。

旧西独地域各州の受動的労働市場政策に関する支出は、1997 年から 2000 年の間に約 595 億マルクから約 465 億マルクに減少した。同じ期間に積極的労働市場政策に関する支出は、約 185 億マルクから 230 億マルク弱に増加している。受動的給付に関する支出が約 130 億マルク減少（-22%）したのに対し、積極的措置に関する支出は 45 億マルク（=24%）増加した。旧東独地域各州でも 1997 年以降、受動的労働市場政策に関する支出が減った。約 288 億マルク（1997 年）から約 267 億マルク（2000 年）へと約 8%減少した。積極的措置の予算は、まず 1997 年から 1999 年に増え（約 33 億マルク増）、その後 1999 年から 2000 年にかけて約 24 億マルク減ったが、それでも 2000 年の水準は 1997 年の水準（195 億マルク）を 5%上回っていた。

受動的給付に対する積極的給付の比率は、旧東独地域では 1997 年から 2000 年で（上記の通り 1999 年をピークとして）、0.64 から 0.73 に上がり、旧西独地域では 0.31 から 0.49 に上がった。

旧西独地域では、積極的措置に関する 1 人当たり支出は 1998 年から 2000 年で、約 7%減

った(4万6,725マルクから4万3,531マルクへ)。失業者に対する所得保障に関する支出は、この期間に平均約4%減った(1万9,238マルクから1万8,414マルクへ)。それに対し旧東独地域では、積極的労働市場政策の助成1件当たりの支出は、1998年から2000年で平均約7%増え(1998年:3万4,087マルク、2000年:3万6,419マルク)、1人当たりの受動的労働市場政策に関する支出は7%減り、2万1,067マルク(1998年)から1万9,641マルク(2000年)になった。

(2)参加者数

1998年の政権交代の直前に行われた雇用促進法からSGBⅢへの移行は、ドイツの積極的労働市場政策の明確な区切りとなった。旧西独地域では積極的措置の参加者数は、1998年まで減り続けていたが、それは特に職業技能教習の減少に起因していた。1996年にはまだ年間平均で約29万4,000人の失業者が、継続訓練措置に参加していたが、1998年には約19万4,000人になった(表3-5参照)。1999年以降、技能教習措置の参加者数は再び増加し、2000年には約21万2,000人になった。

表3-5 連邦雇用庁の積極的措置への参加者数

	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
旧西独地域						
継続訓練助成(FbW)	263,905	293,843	242,987	193,679	214,772	212,229
ABM/SAM	74,192	77,674	68,269	70,980	76,627	68,647
障害のある若年者の職業訓練	75,463	79,695	81,631	72,211	77,819	79,740
転職支援措置	38,859	35,366	32,433	22,268	40,481	40,040
つなぎ資金	46,988	62,072	54,143	39,655	65,927	62,203
トレーニング措置	-	-	-	12,843	23,720	28,053
新規設立の際の採用補助金	-	-	-	4,904	7,109	6,497
編入補助金	-	-	-	30,312	60,218	49,921
旧東独地域						
継続訓練助成(FbW)	245,414	231,584	179,606	151,034	143,356	139,732
ABM/SAM	309,644	275,849	234,054	313,572	196,566	192,198
障害のある若年者の職業訓練	23,260	28,939	32,500	35,511	39,244	43,856
転職支援措置	9,422	11,346	12,156	15,835	43,304	66,041
つなぎ資金	23,646	27,702	24,681	19,547	32,187	30,401
SAM OfW	-	-	-	-	117,006	54,191
トレーニング措置	-	-	-	7,524	15,623	19,440
新規設立の際の採用補助金	-	-	-	1,372	2,434	4,708
編入補助金	-	-	-	14,716	26,002	38,666

障害のある若年者への助成は、参加者が約7万2,000人だった1998年が底で、やはりその後再び増加し、2000年に約8万人になった。転職支援措置(約2万2,000人から約4万人)とトレーニング措置(約1万3,000人から約2万8,000人に)では、直近の報告対象年次の2年間に、特記すべきさらなる増加が認められる。これにとどまらず、失業者の起業支援のためのつなぎ資金(約4万人から約6万2,000人へ)と、民間労働市場における助成が必要な労働者ないし失業者の社会編入支援のための使用者に対する編入補助金(約3万人から約5万人へ)も、大幅に増加した。

上記の増加の数量だけでなく、特に従来以上に積極的に提供された措置の内容も、1998年以降の予防と活性化を目指した積極的労働市場政策の新しい面が表れている。職業技能教習措置、トレーニング措置、若年者の職業訓練の助成は、職業能力の向上を目指すものであり、一般に長期失業の防止に役立つ。転職支援措置と編入補助金は、民間労働市場への編入を積極的に助成する。採用補助金とつなぎ資金は、起業を資金面で支援する。この意味で旧西独地域の積極的労働市場政策の最近の動向は、欧州雇用戦略の目標に一致している。

旧西独地域における雇用創出措置と構造調整措置の減少も、資格取得、賃金コスト補助金、起業支援による民間労働市場への仲介により力を入れる戦略変更を示唆している。

旧東独地域では、雇用創出措置（ABM、SAM、1997年以降はSAM OfWも）が非常に大きな重要性をもっている（表 3-5 参照）。ただし最近戦略が変更され、減少している（1995年：約 31 万、2000年：約 19 万 2,000）。

古典的な雇用創出措置と東部企業構造調整措置によって、企業による失業者と失業の恐れのある者の雇用を助成することも可能になっている。全体的に見て、民間労働市場における雇用不足という旧東独地域でいまなお深刻な問題は、従来通り包括的な公的労働市場の創出によって対処されている。このことは特に社会政策上の理由から、この過渡的状況では、大きな労働市場問題を緩和するための一時的措置として正当化されると思われる。

1995年にはまだ参加者が約 24 万 5,000 人あり、旧東独地域における積極的労働市場政策の支柱であった継続訓練助成（FbW）は、近年大幅に減少した。2000年の継続訓練参加者は年間平均で約 14 万人であり、1995年比で 43%減であった。「古典的継続訓練・転換教育措置」（未取得だった職業訓練修了資格の取得を含む）のこのような減少分は、転職支援措置やトレーニング措置など、民間労働市場への直接的編入を目指したり、採用補助金やつなぎ資金の形で、雇用政策上重要な起業家を支援するより新しい措置によって代替されている。

その他、労働市場政策を可能な限り予防的なものにするため、以下のようなことが行われた。

- ・連邦も州も予防の意味から助成措置への参加条件を大幅に改善した。特に 2002 年 1 月 1 日から施行されている Job-AQTIV-Gesetz により、待機期間がほぼ廃止された。
- ・旧西独地域では 2000 年から全ての措置が、全被助成者に占める長期失業者の割合を下げる方向で、従来以上に予防的に投入されている。旧東独地域では、この割合はさらに上がっている。
- ・比較的意味のある指標、つまり各失業者階層に占める被助成者の割合で見ると、2000年の旧西独地域では、長期失業者で被助成者割合がわずかに上がったが、旧東独地域では下がった。
- ・しかしこれらの効果は、主に若年者や障害者専用の措置の投入や、ドイツ語課程や起業家向けつなぎ資金の結果である。雇用創出措置、構造調整措置、継続訓練、編入補助金などの「標準措置」に関しては、状況が異なる。長期失業者に関する就業援助を含め、全助成措置

に占める長期失業者の割合は、1998年以降上がってきており、約44%から46%となり、2000年には47%になったのである。

このことは、次のことを意味している。すなわち、若年者に関する措置では1997年以降、積極的措置の投入が著しく拡大し、1998年から2000年の間で助成件数は42%、約2万5,000件増え、つなぎ資金などの特殊措置の投入強化もこの傾向を支えた。確かに「標準措置」への参加条件もここ数年間で、予防的方向性の強化を目指して改定されたが、量的効果は2000年末まで見られなかった。1998年から2000年では、12ヶ月以上失業中の参加者数が減少した(-10.8%、-4万9,000人)のに対し、助成を受けた長期失業者数は増えた。

4 政策の効果

労働市場政策の効果を評価するのは簡単ではない。特に客観的な測定指標を入手するのが困難である。積極的労働市場政策は理論上新たな雇用を創出することはできず、せいぜいミスマッチ問題の解決に役立つだけであると考えている批判論者でさえ、その効果を地域の雇用数の増加によって計測するしかないのが現状である。

(1)政策別の社会編入率

労働市場政策の効果を計測するための調査分析は存在しない。それゆえ現段階で可能なのは、1999年と2000年に連邦雇用庁から発表された編入決算書から得られる、政策対象層・措置別の社会編入率に関するものだけである。これは、どれだけの被助成者が6ヵ月後に地域労働局の「客」でなくなっているかを示している。すなわち、年金の受給開始や非労働力化した者も、この指標では「成功」に当たるのである。以下にその主な特徴を記した。

- ・旧西独地域では、全体で全被助成者の約37%に当たる対象者の定着率が、1999年から2000年で平均5.3%増加した。

- ・旧東独地域では、状況はさらにはっきりしている。旧東独地域では全被助成者の約48%に当たる対象者では、定着率は1999年から2000年で平均18ポイント上がった。

これらの調査結果は、的確な措置により、まさに労働市場の問題階層についても、社会編入率を改善することができることを示唆している。すなわち、欧州雇用戦略で求められているような、長期化する前の失業者に対する予防的措置の拡充ばかりでなく、長期失業者に対するよりの的確な助成も成功につながるのである。

連邦雇用庁から発表された措置種類別の定着率(表3-5)の分析から、使用者に対する補助金によって民間労働市場への即時編入を目指す活性化措置編入補助金や採用補助金、起業の際のつなぎ資金や技能教習措置の方が、公的労働市場における雇用創出措置よりも優れていることが分かる。旧東独地域では、西独地域とは異なり、多くの人がすでに複数の措置に参加したために、技能教習措置は特にプラス効果を上げられなくなっている。雇用創出措置と構造調整措置は旧東独地域でも旧西独地域でも、定着率で最下位となっている。

特に元失業者が起業するのを支援するためのつなぎ資金の定着率は約 90%で、非常に高い。これは旧西独地域でも旧東独地域でも同様である。IAB の調査が示しているように、連邦雇用庁から助成を受けた起業家の約 70%が、起業後 3 年の時点でまだ営業中である。このようにして助成された起業家は新たな雇用も生むため、起業支援分野の積極的労働市場政策は非常にポジティブなものとして、また欧州雇用戦略に合っていると評価される。

起業家が失業者を無期限で採用する場合に、起業家に与えられる新規設立の際の採用補助金も重要である。手元にある定着率によれば、これは積極的労働市場政策の特に効果的な措置の一つである。

編入補助金も旧西独地域でも旧東独地域でも、ポジティブな数値を示している。定着率は 1999 年でも 2000 年でも、80%を越えていた。しかしこれは、使用者側の雇用継続の確約という助成条件のために、雇用創出措置や構造調整措置、継続訓練の助成など、他の措置とそのまま比較することはできない。しかし結局のところ、民間労働市場への被助成者の統合が重要であるから、近年の採用補助金の拡大は歓迎すべきである。現在は採用補助金が雇用創出措置や構造調整措置よりも、また部分的には継続訓練の助成よりも、はるかに大きな編入力を発揮しているからである。

現場外職業訓練の助成の定着率は、旧西独地域でも現場職業訓練の定着率よりもはるかに低くなっている。若者の職業訓練の助成のためのこの措置は、1999 年に策定された連邦政府の若年者即時プログラムもそうであるように、雇用政策上の重要な措置と評価され、国の側からも若者の職業訓練状況を改善しようという近年の努力を裏付けている。しかし依然として、ドイツの職業教育システムにおいて良質な訓練職場を十分に提供することは、主に使用者の責任である。それゆえ長期的観点では、企業による若者への然るべき訓練職場の提供を確保する方策を見つけることが重要となる。このような理由から、欧州雇用戦略が 2001 年から従来以上に強く求めているように、特に労働協約当事者にもこの義務を負わせるべきである。

(2)若年者失業解消のための即時プログラム (JuSoPro) の効果

旧西独地域では 1999 年に即時プログラム (JuSoPro) がスタートして以降、若年失業者を大幅に減らすのに成功したのに対し、旧東独地域では、助成件数は旧東独地域の方が大幅に増えたにもかかわらず、若年失業者は増え続けた。それゆえ 1999 年と 2000 年に旧東独地域において、計 11 万 9,000 人の若年者を対象とした即時プログラムが、その意図する効果を上げられなかったのではないかという疑問が生じる。

・このプログラムは最初から、特に重大な統合問題をもった若年者、すなわち学校問題を抱えた若年者、外国人、それに 6 ヶ月以上失業中の若年者を支援するために計画されていた。旧東独地域では 1999 年で全参加者の 23.6%、2000 年で 31.4%が、6 ヶ月以上失業中の若年者であり、この割合は 2000 年には、全若年失業者全体におけると同様、およそ倍増した。

すなわち JuSoPro のターゲット設定のために、この措置の投入は旧東独地域でますます予防的ではなくなったのである。

・東西ドイツ全体に関するデータであるが、措置終了 6 ヶ月後の元参加者の長期的定着率に関する情報は、次のことを示している。

- この時点で失業届けがされていたのは、元参加者の 25%弱であった。
- 民間労働市場の就業者は 24%であった。
- 現場、現場外、または学校職業訓練中は、約 23%であった。
- 雇用創出措置または賃金コスト補助金によって助成されていたのは 9%であった。
- さらに 7%が、その他の教育措置中であった。
- 10%は労働市場に（一時的に）いなかった（出産育児、兵役など）。

旧東独地域において失業者または雇用創出措置中の若年者の割合が、ドイツ全国よりも高いとしても、旧東独地域の若年者失業に対する即時プログラムの措置の効果は、著しいと言えることができる。それにもかかわらず旧東独地域の若年者失業が、そのように大幅に増大したということは、特に第 2 の「関門」である若年者問題の深刻化を示している。すなわちますます多くの若年者が、ドイツ東部では職業訓練修了後に就職できないのである。それに対し第 1 の関門では、若年者失業解消のための即時プログラム（JuSoPro）は非常にうまく機能している。

(3)ABM の評価

雇用創出助成（ABM）は、少し以前から強い批判にさらされており、各研究所によって実施された分析でも、ABM についてはっきりしたプラスの雇用効果は確認されなかった。しかし、すでに述べられたように、ABM は民間労働市場への将来の編入を実現するという目的だけで実施されるのではない。他にも労働市場の緩和、社会経済関連のインフラの改善といった目的や、それに社会政策上の目的がある。

旧西独地域と旧東独地域について、対象者・措置別のきめ細かな統合率がある。それらからわかることは、特に統合問題のある対象者グループに向けた措置は、ハンディキャップが少ないかほとんどない階層を主な対象とする措置よりも、つねに低い統合率を示すのである。他方雇用創出措置は、それが特に統合問題のない者のために実施される場合、非常に良好な統合率を示す。

従って、全体的に見れば比較的有効な措置と比較的効果の少ない措置があるが、全ての措置が全ての対象グループに適する訳ではない。長期失業者において非常に高い編入率を示す編入補助金も、希望者がほとんどいない職が、この階層の人々に提供される場合、限定的にしか投入できない。

5 積極的労働市場政策のまとめ

労働市場政策の効果について、筆者らが行った分析・評価も他の機関が行ったものも、あまり良いことは書いていない。すなわち、雇用を増大させる効果は、統計的には実証されなかったも同じである。しかしこのことは必ずしも、それが存しないということの意味する訳ではなく、データが不十分なために統計的確認の方法もないのである。

1998年以降の編入決算書によれば、労働市場政策は失業者の再就職活動に寄与している。このことは、旧西独地域の採用補助金と技能教習に関しては、特に全国的規模で該当する。中でも効果的で雇用創出効果が高かったのは、起業家向けのつなぎ資金である。

特定の措置が有効であるかは、全体的な編入率に左右されるばかりでなく、それぞれの措置が対象とする階層とその問題の程度を考慮した上で行わなければならない。雇用本位の経済政策、租税政策、労働時間政策、社会政策を伴わない労働市場政策は、非常に限定的範囲でしか、雇用創出に寄与できないであろう。

ドイツには現在、約150万人分の求人がある。労働市場政策がミスマッチ問題を解決することに成功すれば、現存の求人の活用をバックアップすることができる。このことは、質を向上させる措置によって、最も奏功するであろう。

第3節 企業の人事労務管理に対する制度改革

近年、新しく制定された法律のなかでこの分野に属するものとして、1996年雇用促進法および2001年のパートタイム労働および有期雇用契約に関する法律をあげることができる。ドイツはパートタイム労働および有期雇用の助成に関するEU指針を国内法で実施しなければならなかったため、とりわけ後者の重要性が増した。

1 パートタイム労働および有期雇用

2001年1月1日に発効したパートタイム労働および有期雇用契約に関する法律(TzBfG)は、もとを辿れば1985年に制定された法律で、1996年に改正され、2000年末に失効した雇用促進法(BeschFG)にとって代わった。パートタイム労働および有期雇用契約の両分野が、2001年に統合され、新しく規定された。同時に、これによってパートタイム労働(97/81/EC、1997年12月15日付)および有期雇用契約(1999/70/EC、1999年6月28日付)に関するふたつのEU指針が国内法で実施された。このふたつのEU指針によって、改正法の主要な局面が既に定められていた。これはパートタイム労働および有期雇用に関する差別を解消し、パートタイム労働および有期雇用の質を全般的に改善し、任意に基づくパートタイム労働の進展を容易にすることを目的とした。パートタイム労働に関するEU指針は、労働者がフルタイムからパートタイムに、またはその逆に変わることを拒否しても、これを以って解雇理由にしてはならないと指示している。さらに、使用者は、労働者のフルタイムからパートタイムに、パートタイムからフルタイムに代わる要求に従い、企業のフルタイム

ポストおよびパートタイムポストの可能性について労働者に情報を提供し、管理職ポストを含むあらゆるレベルで、パートタイムポストへのアクセスを容易にする義務を負う。

さらに、この法律改正に伴い、有期雇用関係にはじめて包括的な法的根拠が与えられた。これに従い、客観的根拠を提示しなくても労働契約の期限が、最大3回の延長を基本として、暦上2年まで可能となる。それより前の時点で、同じ使用者の下で既に一度有期または無期限の雇用関係にあった場合、有期雇用はもはや認められないという重要な新しい規定が盛り込まれた。法律の意図するところは、一方において雇用関係の期限設定における濫用、特に有期雇用契約の反復から労働者を保護することである。他方、法律は客観的な根拠なしに有期雇用の可能性を維持することにより、企業に新規採用の決断を容易にし、さらに有期雇用を長期雇用へのつなぎとして認めるものである。部門特有の需要に柔軟に反応できるように、労働協約の規則を通してそれから外れることが可能である。さらに、特に失業の恐れがある中高年階層のために採用の機会を増やす目的で、客観的な根拠のない有期雇用の年齢制限が60歳から58歳に引下げられた。

2 高齢者パートタイム労働

コール前政権が決定した「より大きな成長と雇用のためのプログラム」の枠内で、高齢者パートタイム労働法（AltTZG）が1996年4月25日に始めて成立し、2000年1月1日に、改正法が発効した。これには特に規則の緩和と手続きの簡略化が盛り込まれ、これまで既にパートタイム労働に就いていた者に高齢者パートタイム労働への変更、つまり、これまでの一部時間をさらに半減することを可能にした。さらに、空いたポストへの失業者または職業訓練生の補充が容易になった。50名以上を雇用する企業の場合、どのような場合にも異動の理由を証明する必要がなくなった。50名以下の労働者を雇用する使用者は、中高年従業員の高齢者パートタイム労働を機に失業者または新しい職業訓練生を企業内のポストに既に雇用しているなら、助成を請求することができる。

3 職業訓練と継続訓練

職業訓練および継続訓練の問題は、比較的新しい労働協約の分野である。賃金および労働時間が当初から労働協約交渉の中核的課題であったのに対し、職業訓練の問題は、90年代に入って初めて雇用確保の手段として論じられるようになった。これは職業訓練の場における構造的減少、ならびに「第2の関門」にいる職業訓練から就業に移行する多数の若年者が抱える諸問題に対処するものだった。

従って、この分野における労働協約上の取決めは主として下記のふたつの措置を想定している

- ・企業の職業訓練を受けた若年者を引受ける義務の文書化
- ・企業内または労働協約で定めた領域における追加的職業訓練の場の確保ないし手配

その後、職業訓練補償額と上記 2 つの措置とのドッキングが含まれ、規則も一層重要性を増した。

この他、1999 年 7 月 6 日の職業訓練コンセンサスがある。労働、職業訓練および競争のための同盟当事者は、「能力と意志がある若者は誰でも職業訓練が受けられる」というモットーの下にこのコンセンサスを策定した。これはドイツの雇用政策アクションプランの実施に寄与したと明言できる。経済団体は、人口統計的に条件付けられた企業の職業訓練のポストに対する需要を満たし、更に 10,000 件のポストを追加創出するという約束を強調した。これに加え、同盟当事者は、イニシアチブ「IT 専門要員の不足解消との闘い」の枠内で、その後の 3 年間で IT 関係の職業における企業内訓練ポストの数を 1 万 4 千から 4 万に増やすと約束した。

その他に、職業訓練コンセンサスの枠内で決定したイニシアチブは、すべての地域労働局の地区 181 ヶ所における職業訓練会議の導入である。これは特に毎年 9 月末現在でまだ企業での職業訓練の仲介を受けていない若年者に職業訓練の提供を広げ（追加仲介）、毎年 3 月に前年度の見習勤務決算書に基づきその年に見込まれる見習勤務の需要に関する調査書を作成するのに役立っている。

4 これらの措置に関する評価

(1) パートタイム労働

EU 加盟国内では、ドイツのパートタイム比率はオランダに次いで第 2 位である。表 3-6 を見ると、ドイツでは、パートタイム労働は、旧西独地域でも旧東独地域においても、著しく増加してきた。1993 年の約 540 万から 2000 年には 770 万（旧西独地域）に、また約 50 万から 130 万（旧東独地域）に増加した。このことはドイツ全域で 1993 年から 2000 年に 50% 強増加したことを意味する。この伸びは、短時間パートの大きな増加に起因することは明らかである。1993 年から 2000 年までに、旧西独地域の各州で約 170 万増加し（約 280 万から 450 万に）、平均して毎年ほぼ 10% 増加した。旧東独地域では、7 年間で約 41 万から 64 万件と半分ほど増加した。従ってこの間に、ドイツにおいて短時間パートはパートタイム労働全体の半数以上を占めるようになった。2000 年に旧西独地域で、パートタイム労働の約 58% がいわゆる 630 マルクのジョブで、旧東独地域では約 55% になる。政策的な雇用創出措置に参加している人々を考慮に入れなければ、パートタイム労働に占める短時間パートの割合は 60% にも達する。

社会保険加入義務のあるパートタイム労働者の数は、短時間パートに比して伸び率が控え目であり、1993 年と 2000 年の間に旧西独地域では、就業者が約 250 万から 320 万人になり、約 24% 増加した。旧東独地域では、90 年代始めの大きな変動により 1994 年以降初めて認識可能な動向について言及できる。社会保険加入義務があるパートタイム労働がこの年か

ら 2000 年までに約 14 万から 40 万弱に増大した。

表 3-6 は、ドイツ全体で、約 500 万の短時間パート（些細な仕事の就業者）が存在することを示している。短時間パートは雇用労働者全体の約 15%に相当し、短時間パートを入れたパートタイム比率は、1993 年から 2000 年にかけて、旧西独地域では 19.3%から 26.7%に、旧東独地域では 8.8%から 20.2%に増加した。ドイツ全体のパートタイム比率は 25.6%であり、従って、この比率は EUROSTAT が 2000 年に発表した EU 加盟 15 ヶ国の平均値である 18%を明らかに上回っている。

表 3-6 ドイツのパートタイムに関する統計（単位：1,000、%）

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
旧西独地域								
フルタイム就業者	22,528	22,088	21,792	21,407	21,039	20,924	20,929	21,137
社会保険加入義務があるパートタイム労働者	2,581	2,531	2,572	2,702	2,841	2,937	3,072	3,194
短時間パート	2,816	3,016	3,215	3,415	3,615	3,908	4,200	4,493
就業者合計	27,925	27,635	27,579	27,524	27,495	27,769	28,201	28,824
短時間パートを含むパートタイム比率	19.3	20.1	21	22.2	23.5	24.6	25.8	26.7
短時間パートを除くパートタイム比率	10.3	10.3	10.6	11.2	11.9	12.3	12.8	13.1
旧東独地域								
フルタイム就業者	5,246	5,206	5,213	5,084	4,892	4,763	4,690	4,594
社会保険加入義務があるパートタイム労働者（ABM/SAMを除く）	48	138	134	182	219	288	333	392
パートタイム労働における ABM/SAM	47	80	121	91	78	133	156	137
短時間パート	410	456	503	549	596	610	623	637
就業者合計	5,751	5,880	5,971	5,906	5,785	5,794	5,802	5,760
短時間パートを含むパートタイム比率	8.8	11.5	12.7	13.9	15.4	17.8	19.2	20.2
短時間パートを除くパートタイム比率	1.8	4.0	4.7	5.1	5.7	8.1	9.4	10.3

出典：IAB.

(2)職業訓練と継続訓練

若年者に職業訓練の場を提供することに関しては、2000 年度の状況は向上した。この年、職業訓練の場に対する計算上の需要と供給は、初めて一致した（表 3-7）。これはドイツ全体を見た場合である。連邦教育報告書の発表によると、旧東独地域では、2000 年度も職業訓練需要の約 6%が満たされていない。

しかし同時に、1999年7月の職業訓練コンセンサスでなされた、人口統計的要因を調整するために更に1万件の職業訓練の場を追加提供するという使用者の約束は果たされていない。若年者失業解消のための即時プログラムの枠内だけでも、1999年と2000年に合計31,229名の若年者が現場外職業訓練ポストに就いた。この内、3,843名は2000年度についてである。しかしながら1999年から2000年に訓練ポストの供給全体は約7,000件減少した。職業訓練コンセンサスでの通知から1年後でも、企業は以前より増えないばかりか、むしろ職業訓練ポストの提供を減らしている。これと関連して際立ったプラスの現象は、企業が、実際にIT関係の職業訓練ポストの提供を拡大したことである。

表 3-7 1998-2000年の職業訓練ポストの需要と供給

	職業訓練ポストの供給			職業訓練ポストの需要			需要と供給の関係		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
旧西独	506,207	519,964	507,842	506,693	516,808	497,296	99.9	100.6	102.1
旧東独	129,726	134,490	139,541	141,511	143,572	148,039	91.7	93.7	94.3
ドイツ	635,933	654,454	647,383	648,204	660,380	645,335	98.1	99.1	100.3

出典：職業訓練報告書

表 3-8 によると、職業継続訓練の参加者数は増加傾向にある。参加者の割合は、1997年に30%で、これは1994年比で25%増加した。その後1997年にドイツ全域で数値が算出され、これによると職業継続訓練に1,500万人が参加した。この場合、ここで把握された期間における職業継続訓練の参加者は、旧東独地域（1994年から1997年に37%）では旧西独地域（1994年から1997年にかけての成長率は26%）よりも著しく増加した。継続訓練に関する報告書によれば、旧東独地域における高い継続訓練参加率は、転換教育および適応措置のもつ意味が大きいことに起因する。また職業継続訓練のために費やされた時間に関しても、少なくとも1997年に東西の格差が著しかったことが実証されている。旧東独地域では1997年に、旧西独地域（101時間）の2倍の時間（212時間）が費やされた。しかし1994年比で参加者全体あたりの時間は少し減少した。

表 3-8 職業継続訓練への参加率（%）

「前年度の参加率」	1991	1994	1997
旧西独地域	20	23	29
旧東独地域	25	27	37
ドイツ全体	21	24	30

出典：Berichtssystem 継続訓練 VII（2000年）

第4節 失業保険制度について

1 前提

*2003年のシュレーダー政権による失業保険制度改革により、2004年からすでに新たな制度が実施されている。以下4.4までのドイツにおける失業保険制度については、2003年までの制度に関する説明であり、改革された箇所については、「5補足」において新たな情報を追加した。

(1)失業保険と生活保護

ドイツの失業保険は、主に労働者と使用者の双方からの保険料で賄われている。失業者は、支給条件を満たせば、「失業給付（失業保険金）」の受給を申請できる。申請できる期間は限られており、給付金は、限度額の範囲内で保険料を多く支払えば、それだけ多くの給付を受けられるという等価原則に従って支払われる。失業給付は毎月、その月が終わってから受給資格者の口座に振り込まれる。家族構成（子供がいるかいないか）によって、直前までの手取り賃金収入に対し、子供がいる場合は67%、いない場合は60%が支給される。

失業給付の受給資格が切れても生活に困るようなら、「失業扶助」（日本でいう生活保護のようなもの）の給付を受けられる。給付額は、それまでの手取り賃金の57%または53%となる。

2002年のドイツの賃金補償受給者は約360万人であった（失業給付が190万人、失業扶助が170万人）。保険金支払に充てられた支出は、健康保険、年金保険、介護保険も含めて約2,700万ユーロ、失業扶助に充てられたのは1,480万ユーロだった⁵。

失業給付の支払は、国籍には関係ない。外国人でも、受給の前提を満たし、合法的にドイツに滞在していれば、失業給付と失業扶助を同じ条件で受けられる。

(2)根拠法規

1997年3月24日の社会法典第三編(SGBIII)が、現在発効している改正個所関連の法律、法令とともに、失業保険の保険金支払の根拠となっている。

同法により、これらの課題は連邦雇用庁が引き受けている。同庁の組織は3段階に構成されており、地域を管轄する労働局が181カ所と、その下に置かれている約660カ所の事務所、10カ所の州労働局、本庁(本部)とが全国をカバーしている。労働局は、失業給付申請を直接処理し、失業給付と失業扶助の額を算出することを義務付けられている。州労働局は、管轄している地域労働局の専門的な仕事を調整する。ニュールンベルクの本部は、全国で均一な課題処理が確実に行われるよう基本的な指示を出している。

失業保険への加入が義務付けられているのは、賃金労働をしている人たちと、職業教育を

受けている人たちで、ブルーカラー、ホワイトカラー、職業訓練に従事しているすべての人がこれに該当する。加入義務を免除されているのは、毎月の賃金が 400 ユーロ（低所得上限）以下の労働者か、仕事に従事している期間が最長 2 カ月間または 50 日間に限定されている労働者である。公務員、判事、職業軍人、満 65 歳以上の人、就業不能の人も加入義務がない。

(3)財源

被保険者の保険料は、失業する前に受けていた賃金の 6.5%で、労使折半であるため、それぞれ 3.25%ずつ支払うことになる。しかし、いわゆる保険料算定上限というものもある。これは、2003 年には旧西ドイツ地域で月額 5,100 ユーロ、旧東ドイツ地域では 4,250 ユーロとなっている。保険料支払の対象となるのは、月収でこの限度額までで、逆にいえば支給額もこの額に応じて上限が決められている。連邦雇用庁に払い込む保険料は、受動的な措置である給付金と並んで、積極的労働市場政策の財源にもなっている。例えば労働者が職業の継続教育のための施策に参加した場合の必要経費や、こうした措置の運営にかかる費用、就職に際して特別な訓練や教育が必要な労働者のための助成金、公的な雇用創出策やその他多くの施策の資金となっている。これらの財源として保険料収入が不足した場合は、政府が各年度末に赤字補填のための補助金を支出する。なお、失業扶助には、税収のみが充てられる。

2 失業給付

失業給付は、失業時の保険金として、また賃金補償として生活を経済的に保護する役割を担っている。支給を受けるためには、いくつかの条件を同時に満たさなければならない。

(1)受給資格要件

失業給付の受給資格を有する労働者は、

- ①失業中であること
- ②労働局に本人が失業申請をしていること
- ③権利獲得期間を満了していること

である。なお、満 65 歳の誕生日の翌月の 1 日以降は、すべての労働者が年金を受給するため、失業給付受給資格は失効する。

ア 失業の定義

「労働者は、一時的に雇用関係になく（無職状態）、社会保険加入義務をともない、少なくとも週 15 時間以上の職を探している場合（求職）に、失業している」という⁶。

- ①「一時的に雇用関係になく社会保険加入義務をとまなう職」とは

一時的に職がない状態とは、失業者が労働者としての状態を無期限にやめたのではない状態を言う。つまり、別の生きがいを求めるために現在の職や自分に合った職探しから一定期間離れた場合は、資格はないことになる。社会保険加入義務をともなう職の対象となるのは、組織の中に入り、雇用主の指示に従って仕事を完成させるという拘束性をもつ仕事である。

②求職者の定義

- ・最低週 15 時間の職を、その求職者の再就職先として検討に値する労働市場での通常の条件（所在地と労働時間の配分）で受け入れ、働くことができ、
- ・職業生活に適応できるようにするための施策に参加し、
- ・就職についての労働局の助言に即座に応じられること。

求職者は、自分の特性と健康状態、身体的・精神的な能力および職業上の経験に照らして、目指す職あるいは申し出のあった職を遂行できる状態になければならない（能力）。ただし就労許可を持っていなかったり、保護規定（妊産婦保護、年少者に対する労働保護）により就労を制限されていたり、就労許可が必要でありながら許可を得ていないといった法的な根拠を妨げてはならない（許可）。ここでは、法的な許容範囲を指しており、例えば、現在妊娠中の女性は、出産後 8 週間は働くことはできないし、外国人が職に就く場合は就労許可が必要である。

失業者の職業的な知識や技能、あるいは以前どのような仕事をしていたかによって、「受容可能」かどうかを判断する特別な職業保護は存在しない。しかし、求職者は一般的な、あるいは個人的な理由から、特定の職業が「受容可能」でないという主張ができる。一般的な理由として、特にその内容が法律や賃金協定、あるいは職場合意による取り決めに反する場合などである。個人的理由としては、賃金がこれまでの仕事と比べて著しく少ない場合が挙げられる。失業して最初の 3 カ月間は、前の仕事と比べて 20%以上の減収となる仕事は「受容可能」な仕事ではないと見なされ、次の 3 カ月間は 30%以上の減収で同様の対象となる。失業 7 カ月目からは、手取り収入が失業給付より少ない場合は「受容可能」な仕事ではない。個人的に「受容可能」な仕事ではない場合としてはほかに、失業者の家から職場までがあまりにも遠い場合も挙げられる。極端に長い通勤時間とは、一日の労働時間が 6 時間を超える場合で 2 時間半以上、6 時間以下の場合で 2 時間である。

「検討に値する労働市場での通常の条件」とは、特殊な場合や例外ではなく、広い範囲で労働環境の基本となっている条件のことである。主な項目としては、就労期間、職場の所在地、労働時間の配分がある。つまり、職場は失業給付を受ける人が望む状態で、地域的にも分野的にもその人にとって検討に値する労働市場に広い範囲で存在しているのでなければならない。要するに普通でなければならない。そうした職に空きがあるかどうかは問題ではない。

対応可能である状態を主観的な観点から見ると、個人的に働く用意があるかどうかということになる。これは、望ましい職があるならそれに決めようという意思が求職者にあるということ（「意欲」）で、これは客観的に対応可能であるということを経験から見た姿ということになる。つまり、失業者は、失業状態から抜け出すために、上記のようなすべての提示された手段を尽くさなければならない。基本的には、客観的にみて検討に値する職にはすべて就いてみて、働いてみなければならない。

このため、失業給付の額は、求職活動への積極的な関与があるかどうかによって決まる。ここには、自分に合った職を見つけるための求職者の「自主努力」も含まれている。失業者自身の努力は、「受容可能」で保険加入義務を伴うあらゆる職に就くことを目指さなければならない。これには、例えば新聞や専門誌、インターネット、ラジオなどメディアの求人情報をチェックしたり、地域の労働局にある求人情報コーナーを利用したり、自主的な就職活動や、いわゆる「人材バンク」の訪問、民間の就職斡旋業の利用などが挙げられる。

どのような自主的な努力が具体的に個々の事例において求められるかは、失業者の人となりや基礎知識、仕事の遂行能力、失業の期間、そして労働市場での現実の再就職の機会による。

イ 本人による申請

失業申請には、住んでいる地域を管轄している労働局で失業者本人が面談を受ける必要がある。この申請は遅滞なく行われなければならない。つまり、労働者が自分の雇用関係が終了する時期を知った時点ですぐに申請する必要がある。そうすることにより、民間労働市場への求職者の再就職が早まり、失業と賃金補償の支払を回避したり、失業期間をできるだけ短くすることができる。失業申請が遅れると、給付金の額は減る。

求職者は、労働局へ本人が申請に出向き、労働局の要請があれば医師や心理療法士の診察を受ける義務がある。

そして労働局は、職業相談や仕事の斡旋、職業教育コースへの参加などの目的のために医師や心理療法士の診察を受けるよう要請することができる。

就職へ向けた労働局の提案に即座に従えるように、失業者は毎日、その住所の所在地で連絡が取れなければならない、通常時間帯に労働局からの郵便物を受け取れるようにしてなければならない。

ウ 権利獲得期間

失業状態になる前の3年間に、最低12カ月間保険加入義務のある職に就いていた場合、つまり失業保険の保険料を支払っていれば、権利獲得期間は満了したことになる（2003年まで）。この期間には、月額400ユーロの低所得限度額を超える賃金の職に就いていた期間と、病気休業補償金、出産手当、時短手当を受けていた期間も含まれる。

季節労働者については、権利獲得期間は短く設定されている。失業する前の 16 カ月間に最低 180 日間、保険加入義務がある職に就いていたことが条件となる（2003 年まで）。季節労働の職場は主に、観光業界や建設業界で見られる。

(2)失業給付の算定と金額

失業給付の算定は、失業する前の 52 週間を参考にする。この期間に支払われていた賃金が、失業給付支払額を算出する際の基礎となる。クリスマス手当や休暇手当、一時収入、各種手当なども、保険料課金の対象となる。労働者一人一人の税引き前の総収入からは、通常、所得税と社会保険料（健康保険、年金、傷害、失業保険）が差し引かれる。その残高が手取り賃金となる。賃金から徴収される税金は、失業給付支払の際に、様々な給付区分に反映され、結果として、家族構成に応じて給付額が変化することになる。例えば、シングルで子育てをしている母親や、受給資格者で配偶者が無職の場合は、税負担が少ないため、扶養義務のない人よりも給付額が高くなる。

失業給付の額は、直近の手取り賃金に対して一定の比率で算出される。受給資格者は、本人かその配偶者あるいは事実上の妻または夫が、扶養義務のある子供を最低 1 人について養育しなければならない場合、直近の手取り賃金の 67%が給付される。このような義務のない、それ以外の資格者の給付額は 60%となる。保険料に算定上限があるように、「給付額上限」も存在する。この額は、先に支給されていた賃金に応じて、最も高い給付区分で週 409.29 ユーロとなっている。

失業給付の受給期間中に週 15 時間未満のアルバイトをした場合は、これにより得た収入が失業給付の一部として計算される。その際、毎月の失業給付の 20%に相当する額か、最低でも月額 65 ユーロの控除が受けられる。

失業給付自体は非課税となっている。受給期間中の健康、年金、傷害保険の保険料は連邦雇用庁が負担する。

(3)給付期間（2003 年まで）

給付を受けられる期間は、保険加入義務を伴う就業の期間と年齢とによって決まる。証明された失業前就業期間が長いほど、また給付資格者の年齢が高いほど、失業給付を受けられる期間も長くなる。以前に雇用関係にあった期間と年齢による最長の受給期間は、表 3-9 の通り。

失業給付受給者が病気になった場合、病気の間失業給付は最長 6 週間まで給付が継続される。病気が長引いた場合は、その後は健康保険制度から失業給付と同額の病気休業補償金が支払われる。失業給付を受給できる期間は、これによって短縮されることはない。

欧州連合（EU）域内の他国に転出した場合は、その国で最長 3 カ月間、引き続き失業給付を受給できる。EU 域内の国で就職し、その地で失業した場合は、ドイツ国内で失業保険

料を支払っていた期間も、権利獲得期間に算入される。

表 3-9 雇用期間と年齢による失業給付の受給期間区分（2003 年まで）

失業保険に加入し ている雇用関係の 継続期間(月)	満年齢	受給資格を有する 期間(月)
12		6
16		8
20		10
24		12
28	44	14
32	44	16
36	46	18
40	47	20
44	51	22
48	52	24
52	57	26
64	58	32

(4) 処罰

ア（失業給付給付の）停止期間

雇用関係にある労働者が、重要な理由なしに、自らの意志で退職をしたり、契約違反の行為により解雇された場合は、いわゆる停止期間が発生する。雇用主と雇用関係解消契約を結んだ場合や、「受容可能」な職のオファーを断った場合、適切な職を自分で探す努力があまり見られない場合や、雇用政策による各種施策への参加を拒否したり、理由もなく参加を中断した場合も、停止期間の開始につながる。

退職による停止期間は、基本的に 12 週間となっている。これより短い停止期間もあり、例えば、雇用関係が期限付きで、いずれにせよ近く解消されるものだった場合などに適用される。

「受容可能」な職を辞退したり、適切な雇用政策上の施策（職業訓練や継続教育など）への参加を拒否した場合の停止期間は、その施策の実施期間あるいは雇用関係の続く期間（期限付きか無期限か）によって、3 週間から 12 週間の間で設定される。

停止期間中は、失業給付の受給資格が停止し、失業給付給付がストップする。停止期間の日数分だけ、給付額は減少する。さらに、退職により停止期間が発生した場合は、受給資格を有する期間が 25% 短くなる。受給期間が 32 カ月だったとすると、このような場合には 8 カ月短縮されることになる。

失業者が、失業給付資格を取得した後に、合計で最低 21 週間の停止期間が発生した場合、給付資格は完全に消失される。その後、失業給付を受給できるようになるには、新たに権利獲得期間を満了し、新規に受給申請をしなければならない。

停止期間中に失業者が病気になった場合は、健康保険から支払われる病気休業補償金の受給資格が発生する。

イ 出頭不履行による給付停止期間

失業給付を受ける人は、労働局に本人が出向き、必要性を指摘されれば、医師や心理療法士による診察を受けなければならない。

こうした要請に応えず、重大な理由なしに、決められた日時に出頭しなかった場合は、2週間の給付停止となる（出頭不履行による給付停止期間）。2週間の給付停止期間中に、労働局の再度の出頭要請にも応じなかった場合、給付が受けられない期間は2週間からさらに延長される。この期間は、（要請なしに）あらためて本人が労働局に出頭した日まで続くが、最長でも4週間までとなっている。

失業給付の給付資格期間は、出頭不履行による給付停止期間の日数だけ短縮されるが、これは最長でも8週間までである。

ウ 届け出が遅れた場合の法的措置

失業給付を受ける人が、雇用関係の解消通告を受けてから遅滞なく求職の届けを出さなかった場合には、給付額が減額される。届け出が1日遅れるごとに、給付額に応じて7ユーロから50ユーロ差し引かれる。

(5)部分失業給付

部分失業とは、並行して2件の保険加入義務を伴う仕事に従事していた人が、そのうち1つの職を失い、その代わりを探している状態を言う。保険加入義務が生じるのは、毎月の総収入が400ユーロを超える場合である。

部分失業給付受給の権利は、それ以前の2年間に、保険加入義務を伴う一つの仕事のほかに、最低でも12カ月間もう一つの仕事をしていれば獲得できる。給付期間は最長6カ月。

その他の規定は、失業給付受給の場合と同じである。

3 失業扶助(2003年まで)

(1)全般的なこと

失業給付の受給資格が切れた場合は、特定の条件のもとで引き続き「失業扶助」の受給を申請できる。失業給付の受給資格と失業扶助の資格は、基本的には失業に伴う賃金補償を受けるための同一の資格ということになる。このため、失業給付に関する規定の多くが、特別な形で失業扶助にも該当する。

両給付の根本的な違いは、失業扶助が保険金ではないということだ。連邦雇用庁に納付される保険料からではなく、税金から支払われるということである。

(2)経済的困窮

失業扶助は、経済的に困窮している場合に限り、あるいは他から生活費を工面することができない場合に限り給付される。本人の資産や収入、配偶者あるいは事実上の夫または妻の資産や収入は、経済的困窮についての査定の際に考慮に入れ、控除額分を差し引いた後、算入される。

資産とは、1 人の人が保有する金額に換算できるものすべてを指す。現金と、有価証券、住宅取得資金積立金、株券、投資信託受益証券などの貯蓄、債権、動産、家屋および土地、その他の土地に対する物権的請求権も含まれる。基本的に、利用可能な資産で、その人に認められた控除額を上回る分はすべて考慮の対象となる。失業者とその配偶者または事実上の夫婦関係にある人はそれぞれ、満年齢 1 歳につき 200 ユーロが控除される。控除限度額は一人当たり 1 万 3,000 ユーロ。1948 年 1 月 1 日より前に生まれた人には、満年齢 1 歳につき 520 ユーロの控除が認められている。控除限度額は 3 万 3,800 ユーロである。但し、相応な家財道具に相応な車、相応な居住用の持ち家、国が助成する老後のための資金は、利用可能なものであっても失業扶助の算定に際して考慮に入れない。

失業扶助の規定にある収入とは、金銭的価値に換算できるすべての収入と、第三者に対する請求権を指す。例えば、配偶者の賃金、自営業による収入、病気休業補償金、年金、資本収入や利子収入、家賃・賃貸収入、第三者への生活費の支払請求権などが数えられる。収入は、各種控除額を差し引いたあと、失業扶助に算入される。

(3)金額

失業扶助は、失業給付と同じ算定基準によって算出される。様々な制限や障害により、失業者がそれまでの仕事を続けることが困難になった場合、仕事を続けていれば稼いでいたと考えられる額が仮に設定され、それにもとづき給付額が算定される。扶養義務のある子供が最低 1 人いる失業者が受け取る失業扶助は、以前に受けていた手取り賃金の 57%、それ以外は 53%となっている。算定の基礎となるのは、先に失業給付の算定の基準となった収入だが、休暇手当やクリスマスボーナスなど、一時的な収入は除く。失業扶助は通常、年に 3%ずつ減額される。

(4)期間

失業扶助の受給期間に制限はない。認定は 1 年間で、その後も受給条件が引き続き満たされていれば、とりわけ経済的困窮が続いている場合は、あらためて失業扶助を申請できる。

4 58 歳以上の人の失業給付と失業扶助

満 58 歳となった失業者は、緩和された条件で失業給付や失業扶助を受給できる。この規則は主に、高齢になって職を失い、できるだけ早期に仕事から引退したいと考えているため、

新しい職を見つけることに関心がない労働者を想定している。

失業給付や失業扶助の受給資格は通常、失業者に就業の用意があり、失業状態を終わらせるためにあらゆる機会を利用し、またそうしようと考えているかどうかにも関係する。これとは異なり、失業者が今後、保険加入義務を伴う仕事にはつきたくないと考えている場合も、賃金補償を受けることは可能である。その場合、労働局による「受容可能」な就職先のオファーを受けたり、就職のため職業への適応を目指す各種施策に参加したり、自分で新しい職を探す努力をする義務はなくなる。

58歳以上の人がこの特例の適用を受けるには、労働局へ行って説明を受け、その旨の声明書に署名をするだけでよい。これは、その人が職業人生から直ちに引退するためのものなので、その心構えができていなければならず、満額で受け取ることのできる可能な限り早い時期に老齢年金を受給する義務が生じる。その申請者に固有の受給開始年齢に達していないため、その時点で受給すれば減額されてしまう場合は申請する必要はなく、後に受け取る年金の受給額について不利になることはない。

失業扶助を受ける場合には、上記の声明書の影響はない。失業扶助受給者はいずれにせよ、可及的速やかに満額で受け取れる年金の受給を申請しなければならないからだ。

この制度の適用を受ける人は、統計上は失業者に数えられない。

5 補足:2004年以降の失業保険制度等の改革について

シュレーダー首相の「アジェンダ 2010」は、労働市場、産業、税制、社会保障、環境などの多方面にわたる改革であるが、2003年12月にはこれらのうち、労働市場改革、特に失業保険制度に関する改革法案が成立し、2004年1月からすでに一部の制度が改定されている。ここでは、それらについて紹介する。

(1) 「失業給付」の改革

2004年1月より、「失業給付（失業給付 I となる）」を受給する条件として、すべての失業者が最低12ヶ月間、失業保険の保険料を支払うことが義務づけられた。それまでは、軍隊に勤務している者はこの12ヶ月間の支払い義務が免除されていたが、これが無効となった。また、季節労働者は最低6ヶ月の支払い義務が課せられていたが、これも12ヶ月へと延長された。

失業給付を受給するための失業前の期間（もちろんこの12ヶ月間の保険料支払期間が必要条件である）が、それまでの3年から2年へと短縮された。それまでは自営業者や家族を介護している者へのこの措置の適用除外も廃止され、また自営業者も自発的に保険料を支払うことで失業保険制度に組み込まれる道が開かれた。

こうした一連の改革によって、失業給付の恩恵を被っていた失業者はかなり減少すると思われる。

「失業給付」の受給期間の上限も、表 3-9 で見たように、以前は 44 歳未満で最高 12 ヶ月、44～46 歳で 18 ヶ月、47～51 歳で 22 ヶ月、52～57 歳で 26 ヶ月、58 歳以上で 32 ヶ月となっていたが、これも改正された。

表 3-10 に示すように、年齢を 2 区分とし、55 歳未満では最長 12 ヶ月、55 歳以上でも最長 18 ヶ月と、以前の 32 ヶ月から比べると大幅に短縮された。ただし、この措置の完全適用は 2005 年 2 月となっており、それまでは移行措置が執られている。

表 3-10 2004 年 1 月以降の失業給付の受給期間

失業保険に加入している期間(月)	受給期間(55歳未満の失業者・月)	受給期間(55歳以上の失業者・月)
12	6	6
18	9	9
24	12	12
30	12	15
36	12	18

(2) 「失業扶助」の改革

2003 年の制度改正により、従来の「失業扶助」は、他の生活保護的な施策であった社会扶助と統合し、新たな失業扶助・生活保護制度（失業給付Ⅱとなる）とされた（実施は 2005 年 1 月から）。

前述したように、従来の「失業扶助」は、「失業給付」の受給が終わったすべての失業者に対して、失業保険からではなく、一般財源から支給されていた。しかし 2003 年 1 月からはミーンズ・テストが厳格化され、預貯金や配偶者の所得に依存する比率が高まった。

2005 年から始まる新たな「失業給付Ⅱ」は、従来の「失業扶助」の対象者全員と、社会扶助の対象者の中で、就業可能な者が対象となる（これ以外の者は新たな社会手当の対象となる）。対象者は、ミーンズ・テストを受けるが、この審査が従来よりも厳格化され、所得、資産、配偶者の所得や私的年金なども考慮されることになった。新たな「失業給付Ⅱ」の金額は、従来のような所得に関係なく、一定の金額とされた。基本手当として月額 345 ユーロ、14 歳未満の子供がいる場合はプラス 207 ユーロ、14～18 歳未満の子供がいる場合はプラス 276 ユーロ、配偶者がいる場合はプラス 311 ユーロとされた（西独）。ただし東独地域については、これらよりもわずかながら低い金額となる。

財源も変更され、新たな「失業給付Ⅱ」に対しては、一般財源ではなく公的医療保険制度と公的年金制度から拠出される。

さらに「失業給付Ⅱ」の受給者は、労働協約で定められた賃金水準を下回る場合でも、公的機関からの求人に対して受諾することが義務づけられた。この求人紹介を拒否した場合、「失業給付Ⅱ」の金額の 30%が減額される。また 25 歳未満の者がこの求人紹介を拒否した

場合は、3ヶ月間「失業給付Ⅱ」の支給が停止される。

第5節 長期失業者等のための再就職支援策

1 基本的事項

最新の諸改革案（2002年 Job-AQTIV 法と「労働市場改革法」の第1法および第2法により、一部は既に実施されている）に至っては、公的な雇用促進策を補足的にしか扱っていない。雇用促進策は、個々人の自助努力が尽きた場合にのみ利用すべきものということである。これは、公的な雇用促進策のわずかな予算のうち大部分が、ターゲットとなる人々のグループ、いわゆる職業の仲介に障害となる条件を持つ人々に助けとなる措置に向けられなければならないことにもつながる。障害となる条件とは例えば、職業教育を修了していない場合や、職業上の知識に欠ける場合、仕事から比較的長期間離れていた場合や、心身障害、自由に移動できない事情などが挙げられる。

雇用庁による積極的措置を分類すると、まず、失業者のために公的支援による職を提供するものがある（雇用創出措置、構造調整措置）。これらの措置は、前述したように、長期失業者等の再就職を優先的に目指すものではないため、ここでは扱わない。

長期失業者やその他の問題のある失業者の民間労働市場への再就職に関しては、労働局による職業斡旋および相談業務、失業者に対する資格付与のための施策、就職支援のための各種手当の給付といった施策がある。個々の措置については、以下の各節で、その内容と目的を記述する。

2 斡旋と相談

ドイツの公的な雇用当局は、その任務の主要な部分を斡旋と相談に置いている。これは、連邦雇用庁の「中核となる業務」と見なされている。公共の職業斡旋所が優先する対象者は、自ら労働市場を探索しても、成功する見込みが少ないか、コストがかかるとされる求職者である。

ドイツにおける公共の職業斡旋と相談の任務は、社会法典第Ⅲ編でも規定されている。ここではまず、職業教育と仕事の斡旋が、賃金補償の給付よりも優先されることが明記されている。言い換えれば、労働局は失業者一人一人に対して、職業を斡旋しなければならないということになる。

ここで職業斡旋とは、求職者と雇用主との間で雇用関係を成立させることを目的としたすべての行為を含む。その際には、求職者の志向や適性、能力、提供された職が求める条件を考慮しなければならない。相談は、労働市場と連邦雇用庁のサービス提供に関するすべての質問に及ぶ。方法と範囲は、相談者一人一人の個人的な助言の必要性に応じて決まる。

しかし、容易に新たな職を見つけられると考えられる失業者は、できるだけ多くの自助努

力による活動が求められている。例えば、連邦雇用庁が設ける自分で探すための情報設備を利用するなどの方法がある。このほか、このようなグループの自助努力は、例えば面接に絡む支出など、就職活動にかかる費用や旅費の支給によっても強化される。

ターゲットとなるグループに集中できるようにするため、新規の失業登録⁷のたびにプロファイリングの一環として重要な情報が集められる。ここでは、どのような職業教育を修了したかといった客観的な事実ばかりではなく、手掛りとなるような重要な社会的適性も確認される。こうした情報をもとに、一人一人の失業者に長期失業となる危険性が高いかどうかを予想する。プロファイリングは、斡旋の戦略を立てるのに役立つ。

就職斡旋の担当者が、求職者にどのような仕事を紹介できるかすぐに判断できない場合は、適性確認措置に参加することになる。この特殊な措置は、4週間を超えてはならないことになっており、失業者の知識と技能だけでなく、仕事の遂行能力や、職業的な能力発展の可能性も確認する。これをもとに一層目的に近い斡旋が可能になるようにとの狙いがある。

雇用当局改革の第一歩である Job-AQTIV 法が 2002 年 1 月 1 日に発効し、ターゲットグループへの集中を強化すべく職業斡旋の新たな手段が導入された。労働局が長期失業に陥る危険のある失業者一人一人と交わす「再就職合意」には、その失業者のためにどのような積極的労働市場政策が予定されているかだけでなく、どのような自助努力をしなければならないかも明記されている。再就職合意は一定の期間交わされ、遅くとも 6 カ月後には再検討される。

2002 年と 2003 年の労働市場改革では、雇用促進のための手段として民間斡旋業者も導入された。国による職業斡旋業務の独占は既に 1994 年に廃止されている。その後、民間シェアは倍以上に増えたが、それでもまだ全体の 3%前後に過ぎない。今回の改革により、就職斡旋業者は労働局から失業者の職探しの依頼を受けられるようになり、失業者は 6 カ月以上失業状態が続いている場合は、民間の業者に依頼する権利を得た。このように、この手段も主に職業斡旋が難しい人の再就職を助けることを目的としている。

さらに、新たな手段として「斡旋手形」が誕生した。3 カ月間連続して失業状態が続いた場合、失業給付資格がある失業者または、雇用創出措置あるいは構造調整措置に参加した失業者は、この手形の給付を申請できる。そうすると、労働局には、民間の就職斡旋業者に対して報酬の支払いの義務が生じる。報酬のうち、前回失業していた期間の長さに応じて増加する部分は、失業者がその民間業者から斡旋された雇用関係が 6 カ月以上続いた場合に限り支払われる。

民間就職斡旋業者との協力関係の強化に加えて、雇用促進手段として人材派遣業務を導入することでも、公共の就職斡旋業務は新たな道に足を踏み入れることになった。これは、各労働局に設置され、同じく最近の改革の一部をなすパーソナル・サービス・エージェンシー (PSA) により運営される。PSA は、パートタイム労働の派遣業のような活動をし、失業者を企業に人材派遣する。派遣されていない時間は、失業者の職業的資格付与に費やされる。

ここでの基本的な考え方は、派遣労働がポジティブに働き、労働市場への適応効果が表れるということである。派遣労働は、失業者や初めて職につく人、再就職する人にとって「仲間入りの助け」となり得るのだ。失業状態から「普通の労働関係」に飛び込むのが困難であるのと違い、派遣労働を経験することで、労働市場に継続的に組み込まれることへのハードルが低くなる。派遣期間が比較的長期になった場合は特に、派遣先企業はその間に仕事に慣れた派遣労働者を正式に雇用することに関心を持つからだ。この「接着効果」により、派遣労働は失業から雇用への重要な橋渡しの役割を担う。

この橋渡し機能ゆえに、パートタイム労働は積極的労働市場政策を実現する手段として適している。労働市場政策の手段としての派遣労働の目的は 2 つの方向に分かれる。一つは、企業への派遣が失業者を再び労働市場に近付ける役割を果たし、派遣期間中に市場価値のある人材としての素養を身に付ける機会を得ること。もう一つは、たとえ最初は期限付きであっても、未採用のポストに仲介が難しい人材でも使ってみるということに企業の意欲を刺激することだ。そうすることにより、低コストでリスクを伴わずに（解約可能なため）その求職者の実際の生産性についてイメージすることができる。

すべての労働局への PSA 設置は 2003 年になってから始まったので、これにより失業者の民間労働市場への再就職のチャンスが高まったかどうかはまだ分からない。しかしこの人材派遣制度により失業者の再就職の機会が改善される可能性は高い。さらに、対照グループとの比較では、雇用の安定性が高まり、新たに失業する危険が減少することが分かっている。

3 資格付与

公的な資格付与の施策によって、参加者個々人が労働市場に吸収されるチャンスが高まるかどうかは、経済学的な研究では疑問視されている。就職に成功した施策参加者は多くの場合、参加していなかった人を押し出した可能性があるからである。しかしこのような「置換効果」も、仲介が難しい人材を「職待ち行列」の前の方へ押し出し、能力不足の状態が後々に改善されるならば、ある程度容認できる。

連邦雇用庁は、失業状態を終わらせたり、失業の恐れを回避するために継続教育が必要な場合、継続教育費⁸を助成することにより、継続教育のための施策への参加を支援している。さらに、継続教育を受ける前には、労働局と相談しなければならない。この助成を完全な形で受け続けるには、さらにいくらかの事前就業期間を満たす必要がある。

2003 年の労働市場改革により、失業者を各種施策に振り分ける方法は、根本から変更された。これまでは、助成を受ける人の希望ができる限り尊重されたものの、原則としては労働局が、どの施策を受けるべきかを指示していた。現在は、助成を受ける人は受講チケットを受け取り、参加の正式な条件を満たしていれば、このチケットを自分で選んだ講座の主催者に渡すようになっている。これは、個々の講座主催者間の競争を促し、最終的に教育の施策の質を向上することに資する。しかし、受講チケットには有効期限があったり、使用できる

地域が限られたり、特定の教育目標に限定されたりする場合もある。

チケット使用の条件は、開催者と講座が「専門知識のある担当窓口」により認定されていることだ。特に、講座の企画意図は、それにより参加者の再就職のチャンスが増すと期待できるものでなければならない。この目標は、労働市場の状況にも配慮した有意義な内容であることに加え、開催時期によっても達成することができる。

講座の認定については、現在は各労働局が利用できる講座の許可を進めている段階でまだ整備中である。再就職の成功例のレポート提出要請などで、講座の質を継続的にチェックすることは、いずれにせよ地域の労働局の任務となっている。

4 就業給付金

斡旋と資格付与業務に加えて、各種助成・給付金も、民間労働市場への参入を助けるために雇用庁が利用する手段である。助成金は、雇用による就職にも、自営業の開始にも支払われ、労働者、雇用主双方に適用される。

失業者を雇用した場合に雇用主に支払われる賃金助成金は、雇用主が現在既にあるポストに失業者を採用することを促すためのものである。このため、雇用増につながるのは個別の事例でしかないが、他の求職者と比べて失業者のスタート時のチャンスを高めることができる。

適応助成金は、特に長い失業期間を経てきた失業者は、形式的なプロフィールで見るとより生産性が低下していることを前提としている。適応助成金はこの能力の低さを補うものである。給付期間は限られ、対象となるグループを念頭に置いている。再就職に特別な準備が必要な場合や、仲介に障害になる要素（長期失業、心身の障害）がある場合、雇用された失業者が55歳以上の場合がその対象である。通常は、助成金は賃金の50%を超えてはならず、期間は最長で24カ月（中高年の場合）となっている。

これに加え、雇用庁は新規事業創設による失業者の採用に対して、新規設立適応助成金を給付している。この場合の条件は、起業から2年以下であることと、失業者が新たに創出されたポストに採用されることである。助成金の給付は最長で12カ月、賃金の50%となっている。

代替要員採用のための適応助成金は、失業者が、継続教育を受ける労働者に代わって、この期間採用される場合（ジョブ・ローテーション）に給付される。ここでは、一度に二つの目標が達成できる。たとえ最初は期限付きであっても、失業者の再就職と、労働者の継続教育とが同時に支援されるということである。しかし、この手段もこれまでの統計によるとわずかな役割でしかない。おそらく、主な原因は目的にぴったり合った失業者を選定するのが困難なためと思われる。

労働者に給付される助成金は、その失業者の以前の仕事と比べて悪条件の職を「受容可能」なものにすることに役立つ。これは一方で、失業者が長い通勤時間も甘受するということだ。

特にこの場合は、移動手当が支払われる。失業扶助を受給している人は、これに加えて労働者手当を受けることができる。これは、最長で3カ月間の仕事に就く場合に支払われる。

最後に、2003年の「労働市場改革法」第一法により、中高年の労働者のための賃金補償制度が導入された。失業を終わらせるため、あるいは失業を避けるために、低賃金の仕事に採用された中高年に対して給付されるものである。これは、一方で以前の賃金との格差を、他方では年金保険金との差額を補うという意味がある。この差額が、中高年の労働者にとって、低賃金の仕事に採用されることを辞退する大きな理由となるからである。

労働者に対しての就職支援の他に、失業状態から自営業を起こすことに対する援助も、選択肢として存在する。アンケートによると、失業者のうち、潜在的な独立起業者の割合は約5%。既に1987年から、移行支援金が独立起業支援の手段として存在している。移行支援金は、賃金補償の受給資格がある場合に、その金額を6カ月間支給される。さらに失業者は、起業のアイデアを示して専門知識のある筋から監査を受けた起業計画を提出しなければならない。

評価研究によると、移行支援金は、失業者が独立起業する際に他の企業家よりも低くなると思われるスタート時のチャンスを補う可能性がある。それによると、失業状態から支援を受けて立ち上げた事業が5年後にまだ生き残っている確立は、支援を受けない事業とほぼ同じだった。

2003年の労働市場改革の一環としては、移行支援金に加えて、個人企業（Ich-AG）設立に対する起業補助金制度も導入された。この補助金は、最長で3年間支給され、創設者の社会保険料を賄うのが主な狙いで、最小規模の起業を対象として作られた制度である。支援を受けるには、年収が一定限度を超えず、従業員を採用しない(家族は除く)ことが条件となる。この補助金を受けての起業は、企画書を提出する必要がないため、立ち上げた事業が長続きしない可能性があり、このため民間労働市場に再び組み込まれても、それが長い目で見て成功しない場合もある。

いずれにせよ、連邦雇用庁による起業支援は、再び労働市場へ組み込まれることだけを目的としているのではなく、そうしたことにより経済と投資を促進し、ヤミ経済活動を押さえ込むことも狙っている。これまでにドイツの全独立起業件数の約5分の1が労働局の支援を受けているという背景も興味深い。

(注)

1 軍関係を除くすべての就業者の失業率を%で表したもの。すべての就業者=軍関係を除く労働者(社会保険加入義務のある労働者、低収入労働者、公務員、失業者)、自営業、家業手伝い；基となる総数：登録失業者数

2 ドイツ国内の規定では、長期失業者には、調査日当日において労働局に1年以上失業者として登録しているすべての人が含まれる。

3 ILO(ジュネーブ)の国際標準(Labour-Force-Konzept)によると、失業者の定義は以下の通り：15歳以上で、調査期間中(ドイツでは1週間)に職がなく、2週間以内に就業が可能で、それまでの4週間に積極的に職を探

した人。1週間に少なくとも1時間の賃金が発生する行為をした場合は、就業者とみなされ失業状態ではなくなる。

4 ハイイツ・ウェルナー、ウェルナー・ウィンクラー（2003年）：『失業時の給付金受給システム』IAB-Werkstattbericht 2003年4号。

5 ドイツ連邦雇用庁(2003年)『2002年業務報告書』ニュールンベルク。

6 これは、社会法典第三編（SGBⅢ）118条の定義である。この条件を満たした者だけが、失業給付もしくは失業扶助の受給資格を持つ。これは、ILOの定義とは一致しない。

7 例外となるのは、既に次の就職の斡旋を受けた人や、年金受給への移行に近い人など、プロファイリングをしても意味がないと思われる人たちである。

8 継続教育費には、授業料と生活費のほか、交通費と宿泊費、食費、必要なら託児費用も含まれる。