

第3章 失業扶助制度と社会扶助制度との統合 —ハルツ第IV法による失業給付II制度の創設

第1節 失業給付II制度の成立過程と基本枠組

1 従来の制度 —失業扶助制度と社会扶助制度の状況と問題点

ドイツでは、従来、失業者に対する社会保障システムとして、①雇用保険財政から支出される「失業給付 (Arbeitslosengeld)」、②失業手当受給期間が終了した失業者、あるいは失業手当受給の資格期間を充たしていない失業者に対して租税から支給される「失業扶助 (Arbeitslosenhilfe)」及び③日本の生活保護と同様、失業の有無を問わず、生活が困窮していた場合に租税から支給される「社会扶助 (Sozialhilfe)」とが存した。このうち、②と③は、実施主体が連邦雇用庁の管轄と自治体の管轄であるなど幾つかの点で異なるものの、いずれも、職のない要扶助者 (例えば長期失業者) に対して、期間の定めなく最低生活保障を提供するという目的を有していることにおいて共通していた。しかし、②と③とは実施機関が異なるため、就労への参入と給付とを効率的に関連づけることができているという事情や、②があることが勤労意欲を失わせているといった事情があるなど、二つの租税を財源とした社会保障システムを併存させることは様々な点から非効率であると評されることがあった¹。

こうした指摘を受けて立法化されたのが、ハルツ改革法の最後の法であるハルツ第IV法である。同法は、社会法典第III編に存した失業扶助を取り除き、それに代わり、社会扶助の一部と失業扶助とを統合した失業給付II (Arbeitslosengeld II) や社会手当 (Sozialgeld) という新しい給付制度を創設した (根拠規定は社会法典第II編。2005年1月1日施行。)。以下では、この改革の立法過程や、新しく創設された失業給付IIの内容や特徴を紹介し、考察を加えることとする²。

¹ 例えば、2002年3月27日に公表された「自治体財政改革委員会」の報告書などを挙げるができる。Vgl. Stock/ Kossens, Neuordnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch Hartz IV, 2005, S. 1.

² ハルツ改革については、下記のような先行研究があり、この章の内容の多くは、その研究に依拠して書かれている。橋本陽子「第2次シュレーダー政権の労働法・社会保険法改革の動向」学習院大学法学会雑誌40巻(2005年)2号200頁以下、名古屋功「ドイツ労働市場改革立法の動向—ハルツ四法と労働市場改革法を中心に」金沢法学48巻(2005年)1号101頁以下参照、布川日佐史「ドイツにおけるワークフェアの展開—稼働能力活用要件の検討を中心に」海外社会保障研究147号(2004年)41頁、上田真理「ドイツにおける失業者生活保障法の新展開」行政社会論集(福島大学)16巻4号(2004年)91頁以下、布川日佐史「ドイツにおける要扶助失業者への生活保障制度改革の検討に向けて」総合社会福祉研究24号(2004年)64頁、上田真理「ドイツ最低生活保障法の行方」総合社会福祉研究24号(2004年)73頁、布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度改革の実態調査報告」賃金と社会保障1406号(2005年)4頁以下、嶋田佳広「ドイツ社会法典第二編・第一二編にみる二〇〇五年公的扶助法改革」賃金と社会保障1406号(2005年)9頁以下、木下秀雄「ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて」賃金と社会保障1408号(2005年)4頁以下。

2 立法過程

(1) ハルツ委員会報告

2002年2月に発覚した職業紹介統計の水増し事件を契機に、連邦雇用庁の改革を目的として設立されたのがハルツ委員会であったが、委員会は、結果的に、3年間に200万人の失業者を減らすことを目標に雇用政策全般について提言を行うこととなった³。

ハルツ委員会報告の基本理念は、こうした目標のもと、「自助努力を呼び起こし、かつ保障を約束する」と位置づけられ、具体的提案の一つとして、失業扶助制度と社会扶助制度との統合も提言された。すなわち、失業者の扶助について、失業扶助と社会扶助とが存するのは、莫大な行政上の支出を招くので、職業安定所と自治体とが担当していた業務を一元化し、失業給付Ⅰ、失業給付Ⅱ及び社会手当の3つの制度に改編する必要があるとしたのである。

(2) ハルツ第Ⅳ法の法案理由書

ハルツ委員会報告に基づき、連邦議会に提出されたのがハルツ第Ⅳ法である。同法は、多くの自治体が財政赤字に陥っていることにも配慮して、「統一された一つの機関」が「求職者のための基本保障 (Grundsicherung für Arbeitsuchende)」を担う新しい制度、すなわち、失業給付Ⅱ制度を創設することを志向した。具体的には、同法の法案理由書⁴によれば、立法過程で提出された「失業扶助／社会扶助」グループ報告書(2003年4月17日)にも依拠し、失業扶助と社会扶助の一部を統合する理由として以下の5点が挙げられている。いずれも、改革の目的を端的に示しているといえるだろう⁵。

第一に、迅速で適切な職業紹介や活性化された労働市場政策を実現するためである。すなわち、従来のように、生計維持目的のみで支給されるものと異なり、失業者への基礎保障であっても、労働への統合、参入のためのサービス給付が優先されるということの意味する。こうした考え方から、一般的な労働市場に参入できない場合でも、公的な特別な労働市場への参入を目指し、もしそれが拒否される場合には、一定の制裁を課すなど、給付が現実の稼働所得を下回らないようにすると論じられている。

第二に、必要性に応じた失業の際の金銭補償を実質的に保障することである。法案によれば、本人や家族のための必要性を満たすことについて各人に自己責任があり、国家はそれに対し例外的に人間の尊厳に値する生活を保障するための責任を負うと位置づけられている。

第三に、担当機関の間での一方的な負担移動の回避である。連邦雇用エージェンシー、連邦あるいは自治体などとの間で、負担を移動する際に、費用が減じられずに移動させられるにすぎないことも想定されるが、それを避けるために、求職者に対する基本保障は、その任務と財政責任を統一すべきだとしている。

³ Vgl. Hartz, SozSich 2002, S. 254.

⁴ BT-Drucks. 15/ 1516 u. 15/ 1523.

⁵ この点の詳細な紹介は、名古・前掲論文(2)110頁参照。

第四に、効率的で国民に喜ばれる行政を実現することである。具体的には、後に変更された点もあるが、実施主体について、雇用エージェンシー内に設置されたジョブセンターが統一的な担当機関となるとしている。

第五に、広範な合意を得ることである。失業扶助と社会扶助の一部統合は、政党や諸団体の広範な同意を得ることができて実施可能なものとなるので、それを考慮するとしている。

3 失業給付Ⅱ制度の基本枠組

(1) 基本理念 — 「支援」(Fördern) と 「要請」(Fordern) の原則

2005年1月1日から施行された社会法典第Ⅱ編により実施された失業給付Ⅱの制度は、一方で、要扶助者自身に家族を含めた生計費確保の責任があり、公正な支援を求める前に資産を処分するなど、あらゆる可能性が尽くされねばならないが(要請の原則)、他方で、これが尽くされた場合、労働への統合のために包括的な援助を受けうるという考え方(支援の原則)に依拠している。これは、保障に依存せず、保障を受ける前に自己の資力と独力で生計を支えることを強く求めるという発想から成り立っている。

こうした考え方は若年者についてはさらに先鋭的に示されている。すなわち、15歳以上25歳未満の者の労働、職業教育あるいは特別な就労機会(Arbeitsgelegenheit)については、遅滞なく提供されなければならないとして、若年雇用の推進の観点から特殊な位置づけがなされているのである。具体的には、25歳未満の者は、どんなに給料が低賃金でもひとまず職につけば、賃金の上積みとして最長24カ月間の補助金が支給される(同法3条2項)が、その一方で、義務違反をすれば、給付を全額失う制度になっている。

(2) 労働への統合に関する制度 — 刺激策(Anreize) と 制裁(Sanktionen)

支援と要請の原則(とくに要請の原則)から、要扶助者には、労働力の活用が義務づけられている。このため、特定の場合を除いて、要扶助者にとってすべての労働が「期待(=受け入れ)可能(zumutbar)」だと位置づけ、雇用エージェンシーと要扶助者とは、再就職に向けて、給付内容やサービスについて統合協定を締結することが求められる。ただし、その協定に基づいて、就労を受け入れ、継続すれば、期間を限定して入職手当(Einstiegsgeld)を支給されることがある。また、給付を受けるうえで許された資産や収入の範囲が従来(例えば、従来の社会扶助受給実務では全額処分対象であった)よりも拡大されている。これらは、就労へ向けた「刺激策」として機能することが期待されている。

これに対し、期待可能な(zumutbar)労働への統合を拒否した場合などは、給付の削減が課され、これは、従来よりもそのカット率が大幅となっている。これは、「制裁」を通じて、就労を実施することが企図されている。

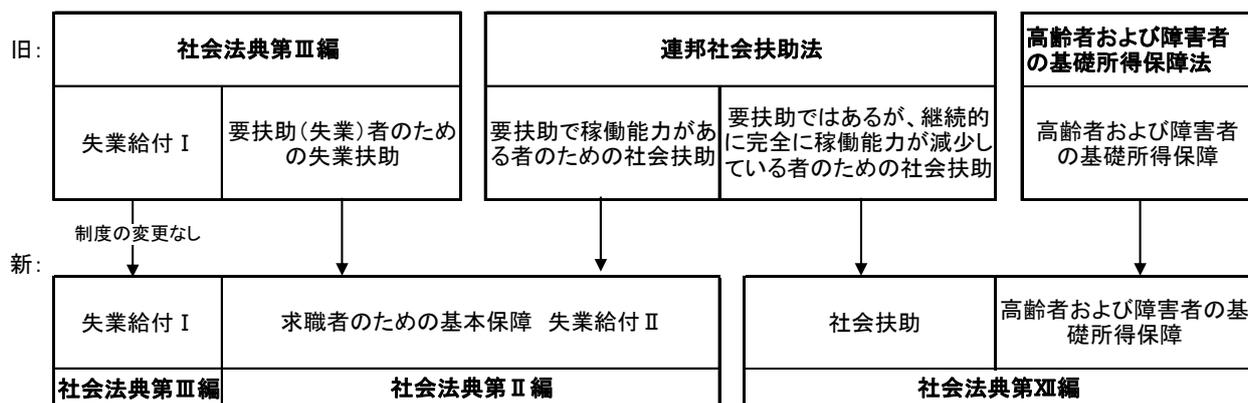
以上のように、必要性に応じ最低生活保障を支給してきた社会扶助と異なり、失業給付Ⅱ制度は、職業紹介・雇用促進と最低生活保障とを結びつけた点に特徴がある。

(3) 最低生活保障システムの再編 —失業給付Ⅱと他の制度との関係

従来は、失業給付や失業扶助など、様々な社会保障給付が存したが、原則として、職業や国籍を問わず最低生活保障の「最後のセーフティーネット」を担ってきたのは、連邦社会扶助法の社会扶助であった。このため、要扶助者の生活が最低基準を下回る限りは、社会扶助は、他の給付と併用して受給することも可能であった。

しかし、今回の一連の改革では、社会法典第Ⅱ編の失業給付Ⅱと社会法典第Ⅻ編の社会扶助との併給が禁じられたように、「最後のセーフティーネット」を、社会法典第Ⅻ編に規定された社会扶助だけでなく、稼働能力のある求職者、高齢者、障害者などカテゴリー別に分けた最低生活保障システムが全体として担うという構造になった。そこで以下では、失業給付Ⅱ制度と他の制度との棲み分けがどのようになされたのかを確認しておきたい（第 3-1-1 図参照）。

第 3-1-1 図 最低生活保障制度の変遷



ア 失業扶助と社会扶助の一部を統合し、失業給付Ⅱ（社会法典第Ⅱ編）とした

従来の失業扶助制度を廃止し、それに代えて失業給付Ⅱやその受給者の子ども等に支給される社会手当の制度を創設した⁶。この制度は、稼働能力のある要扶助者に対する給付で、旧来の失業扶助受給者と社会扶助受給者の一部とをその対象とする。求職者に対する給付という意味では、失業給付Ⅰと共通するが、失業給付Ⅱは租税を財源とする基礎保障であると位置づけられ、その支給額も要扶助性の有無に従い、規定額を支給することで、保険を財源とし、従前の所得に応じて支給される失業給付Ⅰと差別化が図られた。

イ 社会扶助の一部と高齢者及び障害者の基礎所得保障法との統合（社会法典第Ⅻ編）

2001 年年金改革により成立した高齢者及び障害者の基礎所得保障法と連邦社会扶助法

⁶ 連邦雇用エージェンシーの 2004 年時の見こみによれば、3,530,400 名の失業給付受給者とその家族、及び 2,053,500 名の稼働能力ある社会扶助受給者が統合され、失業給付Ⅱの受給者になるとされていた。2004 年 7 月 2 日の Frankfurter Rundschau 新聞参照。

とを統合し、社会法典第Ⅻ編とし、前者の受給者と、後者の受給者であった者のうち社会法典第Ⅱ編の受給権者にならない者（例えば、稼働能力のない要扶助者の一部）に社会扶助の受給権が付与された⁷。また、成年で失業給付Ⅱを受給しない要扶助者のうち、1日3時間就労できない人（社会法典第Ⅵ編の「完全な稼働能力の減少」に当たる者）は、65歳以上の高齢者とともに、基礎生活支援給付の請求権を有することとなった。

ウ 失業給付Ⅰ制度の維持（社会法典第Ⅲ編）

ハルツ第Ⅳ法で、失業扶助は廃止されたものの、失業給付Ⅰ（従来は単に「失業給付」）の制度は維持された。ただし、失業給付Ⅰの制度は、その他の法律ですでに大幅な改革が実現している⁸。第一に、支給に際して問題となる、「期待可能性」（就労の受容可能性）の基準は、雇用促進法を社会法典第Ⅲ編に改正した際（1998年1月1日施行）に厳格化された。その結果、同法施行前までは、5段階の資格づけのうち、従前の仕事が該当した資格より一つ下の段階に限って「期待可能」とされていたが、原則的に労働能力に相応したすべての仕事が「期待可能」に変更となった（社会法典第Ⅲ編 121条）。ただし、失業後3カ月間は従前の賃金の20%以上を削減した仕事の場合には「期待不可能」とする規定などもある。また、ハルツ第Ⅰ法により、失業が長期化した場合、転居を伴う就労の期待可能性の範囲が拡大されている。

第二に、労働市場改革法（2003年12月24日可決。2004年1月1日施行）により、2006年2月1日以降に受給資格を得る者については、失業給付Ⅰの受給期間を大幅に短縮した。それは下記の**第3-1-2表**のように、年齢等によっては大幅な削減となっている。

第三に、ハルツ第Ⅰ法により、労働者の求職義務が強化され、労働者は、保険義務関係の終了時点を知ったら、遅滞なく求職者登録をしなければならないこととなった。

第四に、ハルツ第Ⅰ～Ⅲ法等により、給付の停止事由が自らの責でないことの立証責任が受給者に課される等、停止期間の規制が整えられた。

なお、失業給付Ⅰの受給を受けていた者が、社会法典第Ⅱ編の制度に移行する際は、期限付き付加給付の制度が予定されている。この制度の内容については後述したい（後掲第3節の「**5 期限付き付加給付**」を参照）。また、失業給付Ⅰの額が少ない場合（例えば、従前の賃金が少ない場合）に、失業給付Ⅱが併給可能であるのか否かという点⁹については、理論的には可能であると解されている¹⁰。

⁷ この問題については、上田・前掲論文（行政社会論集）（2）103頁参照。

⁸ 新しい失業給付Ⅰの制度については下記参照。Vgl. Fuchs/ Preis, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 853ff.

⁹ 2005年以前は、失業給付を受給していても、要扶助状態にあれば、社会扶助を受給できたこととの比較で生じる問題である。

¹⁰ Winkel/Nakielski, 111 Tipps zu Arbeitslosengeld II und Sozialgeld, 2004, S. 20.

第3-1-2表 失業給付Ⅰの受給期間の改正（2006年2月1日より）

改正前		改正後	
保険加入期間（年齢）	受給期間	保険加入期間（年齢）	受給期間
12 カ月以上	6 カ月	12 カ月以上	6 カ月
16 カ月以上	8 カ月	16 カ月以上	8 カ月
20 カ月以上	10 カ月	20 カ月以上	10 カ月
24 カ月以上	12 カ月	24 カ月以上	12 カ月
28 カ月以上（45 歳以上）	14 カ月		
32 カ月以上（45 歳以上）	16 カ月	30 カ月以上（55 歳以上）	15 カ月
36 カ月以上（45 歳以上）	18 カ月		
40 カ月以上（47 歳以上）	20 カ月	36 カ月（55 歳以上）	18 カ月
44 カ月以上（47 歳以上）	22 カ月		
48 カ月以上（52 歳以上）	24 カ月		
52 カ月以上（52 歳以上）	26 カ月		
56 カ月以上（57 歳以上）	28 カ月		
60 カ月以上（57 歳以上）	30 カ月		
64 カ月以上（57 歳以上）	32 カ月		

(4) 実施機関

失業給付Ⅱなど社会法典第Ⅱ編の給付の管轄を連邦雇用エージェンシーが有するのか、従来の社会扶助の担当機関であった地方自治体が有するのかについては議論が存した。政府与党が最初に提出した法案では、連邦雇用エージェンシーを主体とするものであったが、野党側が多数の参議院段階で反対にあい、給付ごとに雇用エージェンシーと自治体とで分けるという規定で一応立法化された。しかし、ハルツ第Ⅳ法施行後、なおも管轄問題が継続してしまつたため、2004年7月末に、いわゆる「オプション法」(6条a以下の実験条項)¹¹を設けることで、妥協が成立し、このオプション法により69の自治体は、単独で管轄する権限を得ることとなった。

その結果、管轄主体は、この①自治体担当機関単独、②雇用エージェンシーと自治体が共同して管轄する「協同組織 (Arbeitsgemeinschaft)」(シヨブセンター内に設立)が認められ、さらにその後実際の運用の中で、③雇用エージェンシーと自治体の双方が管轄しているものの、協同組織化されず分離している「分離モデル」も生まれたため、3種の機関に分かれて担当することとなったのである。なお、機関のこの間の改革については、本報告書第2章で詳しく論じられているので、それも参照してもらいたい。

¹¹ BT-Drucks. 15/ 28816.

第2節 失業給付Ⅱと社会手当の受給要件

失業給付Ⅱなど社会法典第Ⅱ編の制度は、旧来の失業扶助制度と社会扶助制度の一部とをカバーするものであるため、最低生活保障システムのひとつと位置づけられるが、その受給要件は、社会扶助と異なる点も多い。以下では、新しく創設された失業給付Ⅱと社会手当の受給要件について論じることとするが、社会扶助の受給要件にない点に留意しながら論じることとする。叙述の順序としては、「1 基本事項」で、まずその枠組を挙げ、それに続く箇所、その個々の要件を詳細に検討する¹²。

1 基本事項

(1) 失業給付Ⅱ（社会法典第Ⅱ編7条）

まず、失業給付Ⅱを受給できるのは次の者であるとされている。

- ① 15歳以上65歳未満の者
- ② 稼働能力（Erwerbsfähigkeit）がある者
- ③ 要扶助性（Hilfebedürftig）のある者（十分な資産や収入を得ていない者）
- ④ 通常の居所がドイツにある者。

このうち、①、②及び④は社会扶助の受給要件にはなかった事項である。

(2) 社会手当（社会法典第Ⅱ編28条）

社会法典第Ⅱ編の制度の特徴は、稼働可能な要扶助者と共に生活する65歳未満の者も支給対象に取り込み、この者に社会手当（Sozialgeld）を支給する点にもある。社会手当を受給できる者は、次のいずれかの者である。

①稼働能力のある者と需要共同体（Bedarfsgemeinschaft）（需要共同体概念の意義については「4 要扶助性」の箇所参照）で共同生活するが、自身は稼働能力のない者、あるいは、②稼働能力はあるが、15歳未満の子ども、である。

2 人的な範囲

(1) 15歳以上65歳未満の意義

失業給付Ⅱの受給資格は、15歳以上65歳未満の者に付与される。65歳以上の者は、連邦社会扶助法と高齢者及び障害者の基礎所得保障法が統合された社会法典第Ⅱ編の対象（社会扶助あるいは基礎所得保障）となるからである¹³。この基準により、例えば、1989年8月7

¹² 受給要件については、数多くのコンメンタールが存する。本稿の紹介もこうした文献に依拠している。以下では、特定の文献で指摘されていないケースに限って脚注をおくこととする。脚注で紹介したものを除き、受給要件を論じた代表的な文献は以下のものである。Vgl. Löns/ Herold-Tews, SGB II, 2005; Arbeitslosengeldprojekt TuWas, Leitfaden zum Arbeitslosengeld IV, 2005; Fichtner/ Wenzel, Kommentar zur Grundsicherung, 2005.

¹³ もともと社会法典第Ⅲ編には、58歳以上の者は職業紹介を受けずに、失業給付などを受給できるとの扱いが

日が誕生日の者にとって2004年8月6日は15歳未満となるし、1940年9月14日が誕生日の者にとって2005年9月14日は65歳に達していることとなる。

(2) 稼働能力のある要扶助者の範囲

まず、稼働能力と要扶助性の双方を基準として、最低生活保障を支給するというのは、失業給付Ⅱの大きな特徴であるが、この基準を満たすのは、失業者に限らない。一定の稼働能力を有し、収入も得ているが、十分な収入を得ていない者も要扶助者に含まれる。また、労働者だけでなく、自営業者もこの概念に該当する。

(3) 稼働能力のある子どもと成人

15歳以上の子どもは、自分の収入や財産を確保していない限り、後述する社会手当でなく、失業給付Ⅱを請求できる。また、成人となったが、要扶助性のある子どもは、稼働能力を有していて、後述する需要共同体に属していない限り、独自の失業給付Ⅱを請求できる。

(4) 通常の居所がドイツにあること

まず、継続的にドイツ滞在している者に受給資格が与えられるので、外国籍の者も資格がある（社会法典第Ⅱ編8条2項）。ただし、外国籍の場合、就労受入れの許可がすでに付与されたか、付与されることが見込まれることが前提条件となる。

また、通常の居所という基準に照らし、ドイツ国籍を有していても、外国に滞在する者は社会法典第Ⅱ編の給付は支給されない。これは、旧連邦社会扶助法（119条）が、外国滞在中でも生活に困窮した場合には例外的に社会扶助を支給するとしてきたこととは異なっている¹⁴。

3 稼働能力

失業給付Ⅱを受給するには、稼働能力があることが前提となる（社会法典第Ⅱ編8条）。稼働能力がない場合は、社会扶助あるいは障害年金の対象者となる。この稼働能力を有するとは、現在またはその後6カ月以内に、一般労働市場の通常の下で、疾病または障害のために、一日3時間以上就労できない状態にはない場合、と解されている（「6カ月」は文言にないが、一般にこのように解されている）。

この定義づけは、社会法典第Ⅵ編（年金保険法）（43条）の重度の障害者の規定（「完全に稼働能力の減少」が回復する見込みがないとの基準）をほぼ踏襲したものである。しかし、社会法典第Ⅵ編では、3時間以上6時間就労できない状態などは、「部分的な稼働能力の減少」

存した（428条）が、経過措置として2008年1月1日まではこの扱いが失業給付Ⅱにも妥当するとしている。この問題の詳細については、本報告書第6章を参照してもらいたい。

¹⁴ 木下・前掲論文（2）13頁参照。

が回復する見こみがないと位置づけ、特別に扱っているのに対し、社会法典第Ⅱ編ではこの場合、単純に「稼働能力がある」となる¹⁵。

なお、若年者の稼働能力については、特別な考え方が示されている。すなわち、義務教育期間（9 から 10 年間で、18 歳で終了する）にある子どもは、医学的に労務給付能力が存すれば稼働能力が認められるものの、若年労働者保護法によって制限されることもある。

例 1：稼働能力の例

例①

健康保険の医療業務によって作成された鑑定によると、45 歳の A は健康上の理由から、たしかに 8 時間働くことができるが、密室で軽作業に携わることだけが許されていた。社会法典第Ⅱ編によると、稼働能力が存する。

例②

B（女性）は単親で、2 歳の娘 M と一緒に暮らしている。労務給付能力が制限されていないが、自分の娘を養育するという理由で稼働能力を行使できない。Bさんは稼働能力がある。

例③

Cさんは17歳で、6歳から第10学年まで学校に通い、教育訓練をする職場を探していた。Cさんは稼働能力がある。

4 要扶助性

(1) 原則

社会法典第Ⅱ編の給付は、「需要共同体」に集う者に資産と収入（詳細は、後掲「5 収入と資産の活用と算定基準」を参照）がなく、また、期待可能な労働も引き受けることができないことが前提条件となっている（社会法典第Ⅱ編9条1項）。これは、「要請」の原則に沿うものであり、自らの資力と手段で活用できるものがないということが条件となる意味では、社会扶助法等に存する従来の「需要（Bedürftigkeit）原則」と共通性がある。ただし、労働への統合に重点がおかれている点で従来の需要原則とは差異がある、とも指摘されている¹⁶。

(2) 需要共同体

社会保障は個人の要扶助性を基準とすべきことが多いが、連邦社会扶助法（16条）では、例外的に、親族も含めた「家計共同体（Haushaltsgemeinschaft）」の状況も考慮するとしている。社会法典第Ⅱ編も、この方式を踏襲するが、家計共同体とは区別され、しかもそれよりも範囲の狭い「需要共同体（Bedarfsgemeinschaft）」という概念を導入し、その共同体に属す

¹⁵ Vgl. Arbeitslosengeldprojekt TuWas, a. a. O.(12), S. 32.

¹⁶ Löns/ Herold- Tews, a. a. O.(12), S. 36.

る者の収入と資産を要扶助性の基準に結びつけた¹⁷。この需要共同体を構成し、それに属するようになるのは以下の四者であるとされている（社会法典第Ⅱ編7条3項）（具体的な例については、下記の例2を参照）。

ア 第一に、稼働能力のある要扶助者。

イ 第二に、稼働能力がある未婚の未成年の子どもと同じ家計で生活する両親または片親とその片親と同じ家計で生活するパートナー

ウ 第三に、稼働能力がある要扶助者のパートナー（長期間別居してはいない配偶者、稼働能力のある要扶助者と夫婦類似共同体で生活している者、あるいは長期間別居してはいない生活パートナー）

エ 第四に、ア、イ、ウに掲げる者の、その世帯に属する未婚の未成年の子どもで、その者が自らの収入または資産によりその生計保障給付を調達できない者

なお、社会法典第Ⅱ編9条5項では、需要共同体とは別に「家計共同体」という概念も規定されており、家計を同じくする親族や姻族の収入や資産は、家計共同体内の構成員に移転可能であると「推定（vermuten）」されるとしている。ただし、あくまでも「推定」であるので、過去の状態や親族の程度等によって反証も可能となっている。

例2：需要共同体の例

例①

夫婦AとB、2人の未成年の子ども、Aの父が同一世帯に属する。

需要共同体にはAとB、それから2人の子どもが属する。Aは「未婚の未成年の子ども」ではないので、Aの父は含まれない。

例②

17歳のKは稼働能力がある。彼は母とそのパートナーと生活しており、この2人はもはや稼働能力がなく、共に同一家計に属している。稼働能力があり、秘書に専念している彼の妹も同一家計に属する。需要共同体にはKと母、そのパートナーが属する。妹は稼働能力があるため、需要共同体に属さない。

例③

17歳のKは稼働能力がある。彼は母とそのパートナーと生活しており、この2人はもはや稼働能力がなく、共に同一家計に属している。この世帯にはまた、稼働能力のない、未成年の母のパートナーの子どもが属する。需要共同体には家計構成員4名すべてが属する（上記エの基準を参照）。

¹⁷ この問題については、嶋田・前掲論文(2)13頁参照。

(3) 他の請求権の優先

要扶助性の基準から、失業給付Ⅱに、すべての給付は優先するとされている。このため、後述するように、老齢年金など他の社会保障給付を受給する場合には、失業給付Ⅱは受給できない。

(4) 過酷事例 (Härtefälle)

3 カ月前から始めた生命保険など、自らの資産を即刻利用することが「過酷」だと認められる場合は、例外的に要扶助性の基準の対象から除外されると解されている。ただし、この場合、給付は貸付として支給される (社会法典第Ⅱ編 9 条 4 項)。

5 収入と資産の活用と算定基準

社会扶助など最低生活保障給付を受ける場合には、すべての収入と資産は処分、利用しなければならないとの原則が存する場合が多いが、これは失業給付Ⅱにも妥当する。ただし、社会法典第Ⅱ編では、後述するように一部の収入や資産については除外 (保有) することが特別に認められている。

(1) 収入

ア 協働義務

まず失業給付Ⅱ等を申請する場合には、申請者は、すべての重要な事実を告知しなければならない (社会法典第Ⅰ編 60 条)。これは申請者の協働義務 (Mitwirkungspflicht) と呼ばれている。このため、人的、経済的な状況の申請事項に疑いがある場合に限っては、担当機関が (事前通告なしに) 家宅訪問することも許されている、と解されている。

イ 収入の種類

以下のものは、処分の求められる収入概念から除外される。

- (ア) 還付された税
- (イ) 社会保険の拠出金
- (ウ) 法律で規定された適正な私保険
- (エ) リースター年金
- (オ) 収入の一部

また、収入の除外額については、2005 年 10 月以前は次のような規定に従っていた。

税込み 400 ユーロ (月収) までの収入	: その手取額の 15% まで
税込み 401~900 ユーロまでの収入	: その手取額の 30% まで
税込み 901~1500 ユーロまでの収入	: その手取額の 15% まで

しかし、その後同年 10 月以降は、100 ユーロまでは全額除外することを許し、100～800 ユーロまでは 20%まで、800 ユーロ以上は、子どもがいない場合は 1200 ユーロ（子どもがいる場合は 1500 ユーロ）まで 10%除外できるが、残りは失業給付Ⅱから、減額されると変更した。この新しい基準に基づく具体的な取扱い内容については、本報告書第 6 章（「追加的稼得の新規程」）を参照してもらいたい。

ウ 需要共同体内の収入の算定

すでに論じたように、需要共同体構成員の収入は原則的に考慮される。ただし、未成年の子どもが、自らの収入を自分の親のために投入している場合は異なる（この場合は、この子どもを需要共同体の構成員と扱わない）。

(2) 資産

ア 処分対象からの除外（保有の認められるもの）

処分対象から除外される資産は、稼働能力のある者及びそのパートナーのそれぞれについて認められる。それは、稼働能力のある者及びそのパートナーは年齢ごとに 200 ユーロを除外額とし、少なくともそれぞれ 4100 ユーロ、最大で 13000 ユーロまで認められる。

イ 処分対象とならない資産

適切な家財道具や、稼働能力ある要扶助者が所有する適切な自動車などは、資産に含めて考えないとしている。社会法典第Ⅱ編では、自動車がその象徴的な例であるが、労働への統合を意図して、従来の社会扶助の基準よりも資産に含めない範囲が広がっている。

6 除外要件

これまで紹介してきた要件をすべて満たす場合でも、下記の 3 つのケースは受給対象から除外されるとしている（社会法典第Ⅱ編 7 条 4 項～6 項）。

(1) 6 カ月以上何らかの施設で生活していた者

旧来の連邦社会扶助法 97 条 4 項にも存した規定であるが、6 カ月以上施設（stationäre Einrichtung）で生活していた者は、社会法典第Ⅱ編の給付を受給することはできない。この施設とは、病院などの公共施設（Anstalt）や療養所（Heime）あるいは、それに類する施設が該当するとされている。

(2) 老齢年金の受給者

老齢年金の受給者は、「要請」の原則に照らし、失業給付Ⅱや社会手当の受給者からは除外される。このため、失業給付Ⅱの受給者が、年金の受給資格を得た場合には、年金を受給す

るか、失業給付Ⅱの受給を続けるかの、考慮期間（3カ月）が事前に付与される¹⁸。

(3) 就学者の扱い

年齢が15歳以上になり、稼働能力を有していても、通常の学校（Hauptschule, Realschule, Gymnasium。ただし、Gymnasiumの場合は10学年（10 Klasse）以降）、大学あるいは職業訓練助成の対象となる学校に就学していて、連邦職業訓練助成法（Berufsausbildungsförderungsgesetz =BAföG）などから最低生活が保障されている場合は、受給対象者から除外される。これも、他の支給が存することが根拠となっている。

7 小括：失業給付Ⅱの受給要件の特徴

失業給付Ⅱなど社会法典第Ⅱ編の給付は、最低生活保障の性質を有するため、共同体の状況を考慮し、収入や資産の活用を優先させるなど、旧連邦社会扶助法の影響が一部に認められる。しかし、それ以上に、全体としてみると、「支援」と「要請」の原則に基づいて雇用・就労への統合と生活保障をリンクさせるという考え方が受給要件に強く反映している。その結果、年齢要件、稼働能力の要件、需要共同体の要件が設定されており、支給を受けるハードルは高くなっているといえるだろう。ただしその一方で、資産の活用に関わって自動車の保有や、相対的に高い額を「収入」の対象から除外することを認めるなど、社会扶助の受給要件よりも受給者にとって有利な規定も設定されている。雇用・就労への刺激を保持することがこの面でも意図されている。

第3節 社会法典第Ⅱ編の給付の内容

1 失業給付Ⅱ

失業給付Ⅱは、住居および暖房のための適切な費用まで含めた基礎生活保障（社会法典第Ⅱ編 19条）と位置づけられ、社会法典第Ⅱ編の社会扶助の支給額と相応した通常給付（Regelleistung）を保障している（下記の**第3-3-1表**参照）。これは、様々な生活費用の総計として計算されている。通常給付の支給額は、単身者、単親者またはパートナーが未成年である者については、2005年9月までは、旧西ドイツ（ベルリンを含めて）で345ユーロ、旧東ドイツで331ユーロ支給されるとなっていた（その後旧西ドイツ地域の基準に統一された。社会法典第Ⅱ編 20条2項）¹⁹。また、需要共同体の構成員のうち2人が18歳以上である場合は、上記の額の90%がそれぞれ支給され、その他の稼働能力のある需要共同体の構成員については80%が支給される（同条3項）。

¹⁸ Winkel/ Nakielski, a. a. O.(10), S. 135.

¹⁹ 2005年10月1日から旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域の額が統一され、ともに345ユーロで考えることとなった。本文では、依拠した資料の多くが2005年9月までのものであるため、その状態を基準とした表を作成した。

第3-3-1表 通常給付（失業給付Ⅱと社会手当）の額と割合

(単位：ユーロ)

特徴	%	旧西独	旧東独
単身	100	345	331
単親	100	345	331
パートナーが未成年の者	100	345	331
需要共同体に2人の成年（パートナーを含む）	90（人毎）	311	298
未成年の稼働能力ある構成員	80	276	265
14歳以上の稼働能力のない未成年の構成員	80	276	265
14歳未満の稼働能力のない未成年の構成員	60	207	199

※2005年10月以前の基準をもとにしている。2005年10月以降は、旧西独の基準に統一された。

2 社会手当

稼働能力のない65歳未満の需要共同体の構成員は、通常給付の60%あるいは80%の社会手当を得ることができる。内容的には、14歳以上の構成員であれば一人につき80%の額、14歳未満の構成員であれば一人につき60%の額を支給することとなっている（前掲第3-3-1表参照）。

3 追加需要（Mehrbedarfe）

妊婦、単親、障害を有する要扶助者などに関わって特別に支出したものについては、給付が支給される。ただし、表に示したように（これは18歳未満の子どもがいる単親のケース）、給付の額は定型化されている。（第3-3-2表を参照）

第3-3-2表 単親で子どもがいる場合の追加需要に関する給付額

(単位：ユーロ)

子どもの年齢、数	給付額
7歳未満の子ども	36%：124（旧西独）119（旧東独）
7歳以上の子ども	12%：41（旧西独）40（旧東独）
16歳未満の子どもが2人	36%：124（旧西独）119（旧東独）
16歳以上の子ども1人を含む、7歳以上の子ども2人	24%：83（旧西独）79（旧東独）
子ども3人	36%：124（旧西独）119（旧東独）
子ども4人	48%：166（旧西独）159（旧東独）
子ども5人以上	60%：207（旧西独）199（旧東独）

※旧東独地域については、2005年10月以前の状況。2005年10月以降は、旧西独の基準。

4 家賃や暖房費の支給

家賃や暖房に係る費用の支給も認められる。ただし、支給額を計算する際は、適正な広さがある程度人数で決まっている。この基準については、後掲第 3-5-2 表を参照。

5 期限付き付加給付 (Befristeter Zuschlag)

失業給付 I から II へ移行することに伴う損失を避ける目的で、2 年の期限付きで、付加給付 (Befristeter Zuschlag) が支給されることとなっている (社会法典第 II 編 24 条)。

失業給付終了後 1 年目は、「失業給付 I と稼働能力のある要扶助者の住居手当との合計」と「稼働能力ある要扶助者の失業給付 II とその同じ需要共同体で生活する者の失業給付 II ないし社会手当」との差額の 3 分の 2 の額が給付額となる。ただし、稼働能力のある要扶助者の場合には 160 ユーロ、パートナーがいる場合には総額で 320 ユーロ、未成年の子どもの場合には子どもごとに 60 ユーロが上限となっている。また、2 年目になるとその額は半減される。

6 入職手当 (Einstiegsgehalt)

要扶助性を克服し、就労を受け入れ、継続すれば、期間を限定して入職手当が支給される。要扶助者が、社会保険加入義務のある労働や、あるいは自営業に就労にすれば、24 カ月を限度にして、ケースマネジャーから裁量的に支給される。

7 社会保険への加入

失業給付 II の受給者は、疾病保険、年金保険、介護保険の被保険者になる。その保険料は連邦が負担する。これらは一種の社会給付として位置づけられる。

第 4 節 統合協定に基づく制裁の制度

1 統合協定

雇用エージェンシーと要扶助者とは、再就職に向けて、給付内容やサービスについて統合契約を締結することが求められている。その期間は、6 カ月間 (2006 年末までは 12 カ月) である。その協定に基づいて、就労を受け入れ、継続すれば、期間を限定して入職手当が支給される制度となっている。

2 期待可能性の基準

旧連邦社会扶助法の段階ですでに、資格、労働条件あるいは職場からの距離という点において、従来と比べて不利益な労働でも、期待可能 (受け入れ可能) な労働と位置づけられていたが、今回の法律も、すべての労働 (Jede Arbeit) が原則的には期待可能だと位置づけら

れている（社会法典第Ⅱ編 10 条）。

失業給付Ⅰ（社会法典第Ⅲ編 121 条）では、給与の削減幅や住居と職場の距離等に基づいて期待可能性に関する基準が示されているが、社会法典第Ⅱ編ではこうした基準も示されていない。

3 労働への統合のためのサービス給付－「1 ユーロ・ジョブ」について

社会法典第Ⅱ編 16 条 3 項では、適切な労働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が、この具体策として提供されることがあるのが「1 ユーロ・ジョブ (1 Euro Job)」²⁰というものである。この就労は、それを遂行し、時給を得ても、失業給付Ⅱはまったく減額されない。

この就労機会は、同項で、「公益 (im öffentlichen Interesse)」に関わる「追加的 (zusätzlich)」なもの条件づけられていて、通常労働を駆逐しないことが条件とされると解されているため、1 ユーロ・ジョブとして提供される就労は、自治体、福祉団体での仕事に限られている。ただし、これは、社会保険加入義務を生じさせず、労働安全衛生の規定を除けば、労働法や労働協約も対象外となる。また、時給は 1～2 ユーロで、週の就労時間の上限は 30 時間と制限されている。

4 制裁の制度

社会法典第Ⅱ編 31 条によれば、義務違反に該当する行為に及んだ場合には、「制裁」として、給付の削減や廃止をすることがあるとしている。その義務違反の種類や、制裁の内容は下記のようになっている。

(1) 制裁の対象としての義務違反の行為

まず、社会法典第Ⅱ編 31 条 1 項によれば、制裁の対象となる義務違反行為に該当するのは下記のケースとされている。これは、受給資格者が、法的効果について事前に教示を受けていることが前提となる（同法 31 条）。

- ① 統合協定を締結しない場合
- ② 統合協定上の義務を履行しない場合
- ③ 期待可能な労働、職業訓練あるいは就労機会を行わない場合
- ④ 公共の場における期待可能な労働の遂行を拒否した場合
- ⑤ 期待可能な労働への統合措置を中断してしまう場合

また、同条 4 項によれば、さらに下記の 4 つのケースが付加される。

²⁰ 1 ユーロ・ジョブについては下記参照。Vgl. Zwanziger, Rechtliche Rahmenbedingungen für "Ein Euro Jobs", AuR 2005. S. 8; Bieback, Probleme des SGB II, NZS 2005, S.337(341).

- ⑥ 満 18 歳以上の者で、失業手当Ⅱを取得する、あるいは増額させる目的で、その収入や資産を減らした者
- ⑦ 法的効果について教示を受けたにもかかわらず、不当に高い電気代を支出するなど浪費的な態度を改めない者
- ⑧ 失業給付の停止ないし消滅事由に該当する者
- ⑨ 失業給付の停止ないし消滅につながる「停止期間 (Sperrzeit)」開始要件を満たした者

(2) 制裁の内容と期間

制裁は、第一段階で、失業給付Ⅱの30%分が減額される(同法31条1項)。期限付き付加給付はこの段階で廃止される。つづいて、義務違反行為がさらに繰り返されれば、第二段階として、その都度ごとに原則として30%さらに削減される(同条3項)。制裁の期間はその都度ごと3カ月間とされている(同条4項)。

(3) 社会手当の場合

社会手当についても、失業給付Ⅱに準じて、法的効果の教示を受けたにもかかわらず、浪費的な態度を改めない場合などは、同様の制裁が加えられるとされている(同32条)。

(4) 「重大な事由」の存否

制裁事由にいったん該当した場合でも、同法31条1項等によれば、そのような態度をとったことに「重大な事由 (wichtiger Grund)」があることを受給者が立証すれば、制裁を適用としないとされている。この重大な事由はあまり法律上明瞭になっていないが、提供された仕事が法律に反する仕事であった場合など、が該当すると解されている。

(5) 15歳以上25歳未満の者への特別な規制

25歳未満の者は、どんなに給料が低賃金でもひとまず職につけば、賃金の上積みとして最長24カ月間の補助金が支給される(同法3条2項)。しかし、その一方で、義務違反をすれば、給付を全額失う制度になっており、制裁の内容は一段と厳しくなっている。このように、15歳以上25歳未満の者については、若年雇用推進の観点から特殊な規制が存している。

第5節 失業給付Ⅱ制度の特徴と分析

1 失業給付Ⅱ制度の運用と問題点

失業給付Ⅱ制度の運用は始まったばかりであるが、様々な問題点がこの間指摘されている。ここでは、その中で話題となっているものとして、受給の「濫用事例」と1ユーロ・ジョブを取りあげたい。

(1) 濫用 (Missbrauch) 事例への対処

2005 年度に失業給付Ⅱの運用を開始してまもなく、大きく取りあげられるようになった問題として、受給の「濫用事例」が頻発したことが挙げられるだろう。例えば、パートナー関係にある者どうしが一つの建物内で夫婦と同様に暮らしているが、一応の住居を1階と2階に分け、賃貸契約を結び、別人を装い、失業給付Ⅱを個別に申請していたケースである。また、実質的には親が扶養している子どもが引っ越し、受給単位を変えることで、ある意味では二重に失業給付Ⅱを受給していたケースである。この点に関する問題は、今回調査(2005年11月)を行ったほとんどすべての機関で情報提供されたほど話題となっていた。

このように多くの濫用事例が明らかになったことに応じ、ドイツ政府は、その後対応を迫られるようになった。具体的には、まず、2005年8月に連邦経済労働省から提出された「濫用『不当に多くの金銭を得る者』よりも礼儀正しい者が優先されること (Vorrang für die Anständigen - Gegen Missbrauch "Abzocke")、及び社会国家におけるセルフサービス」という労働市場に関する報告書や、これを補足するかたちで同年11月に発表されたクレメント大臣(当時)の見解の中で、申請時等の濫用事例に対するチェックを強化するとした。また、従来、未成年の子どもと21歳までの就学している子どもに限って扶養義務の対象とし、需要共同体の一員として考えるとした扱いを変えて、2005年11月に成立した社会民主党とキリスト教民主・社会同盟の大連立協定は、扶養義務対象年齢を上げることを表明した。その結果、法律改正をしたわけではないが、連邦雇用エンジェンシーは実施通達²¹を変更し、一律25歳までの結婚していない子どもについて扶養義務があるとの扱いをすることとし、基準は明瞭になったものの、従来よりも21歳から25歳までの子どもについては不利益が生じることとなった。

しかし、上述のようなケースを濫用事例として決めつけた対応については、労働組合側²²から批判も指摘されている。すなわち、濫用事例が生じた原因の多くは、改革の移行期間が短く、受給要件に関する周知が十分でなかったことや、多くの担当機関が十分調査できなかったことにあり、濫用事例の該当者をことさら責めるのは間違いではないか、というのである。こうした意見によれば、濫用事例にあたるケースも、濫用というレッテルを事後的に貼ったのは政府の側であり、受給者を責めることはできないということになる。

なお、この濫用事例については、本報告書第6章でも論じられているので、詳細についてはそれを参照していただきたい。

(2) 担当機関の就労機会の提供不足と1ユーロ・ジョブの拡大

第3-5-1図にもあるように、運用の状況をみると、適切な労働機会を担当機関は効率よ

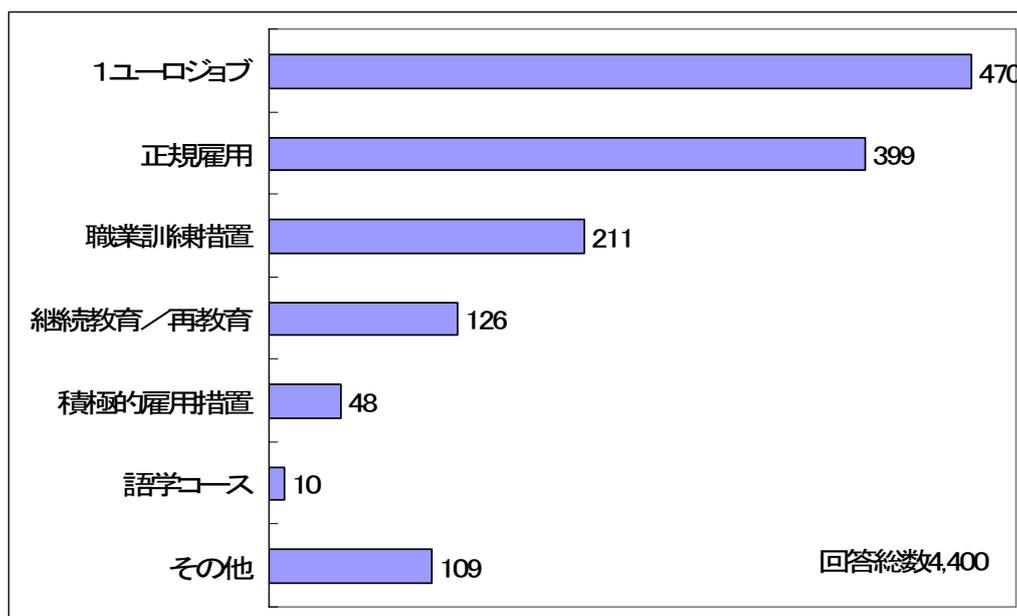
²¹ Vgl. Durchführungshinweise der BA für die Anwendung des SGB II Rz. 33.47;

<http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2006/unterhaltspflicht.html>

²² DGB などからこうした見解が表明されている。

く提供できているわけではない。しかし、提供されるサービスの中で1ユーロ・ジョブの提供は増加しているようである。もっとも、1ユーロ・ジョブは、公益に関わる追加的なものに限定されているにもかかわらず、その範囲を超えて利用されている実情があるため、正規の労働を大幅に駆逐する危険性もあるとして、労働組合だけでなく、使用者団体からも批判的見解が示されている²³。

第3-5-1 図 担当機関の提供するサービスの状況



Quelle: <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/finanztest.pdf>

回答総数 4400 は対象失業者数。このアンケートは複数回答を認めるものであった。

2 制度改革の特徴と論点

失業給付Ⅱ制度がドイツでどのように検証されたのかについては、本報告書第6章あるいは第7章にゆずることとし、ここでは、理論上どのような論点が内包されているかを論じ、今回の制度改革の特徴と問題点を明らかにしてみたい。

(1) 最低生活保障制度の再編

今回の改革では、稼働能力の有無などによって、最低生活保障制度が分割された。このため、運用によっては制度間に隙間が生じ、「最後のセーフティネット」を失うことが危惧されている²⁴。実際、この間の裁判例をみると、職業訓練学校に通っていたため、失業給付Ⅱの

²³ DGB 傘下の統一サービス労働組合 (Ver.di) だけでなく、ドイツ商工会議所 (DIHK) なども反対を表明している。この問題については、第5章も参照。

²⁴ この点を指摘するものとして、上田・前掲論文 (行政社会論集) (2)111 頁、布川・前掲論文 (海外社会保障研究) (2)51 頁参照。また、ドイツでもこの点を指摘する論者がいる。Vgl. Däubler, Einmalbedarf und Arbeitslosengeld II, NJW 2005, S. 1545.

除外要件に該当する場合に、その子どもに対する最低生活保障が社会法典第Ⅱ編に基づいてなされるのか、社会法典第Ⅶ編に基づいてなされるのかについて多少の混乱がみられるようである²⁵。給付を定型化したということは、個別的な需要に応じていない場合が生じることでも予想²⁶されるので、給付の運用や裁判の進展によっては、こうした問題が生じうる恐れは続くのではないだろうか。基本法上の社会国家原則（20条）から求められる「社会的で文化的な最低基準」さえ保障されていないとなれば、違憲性が問題となることもあるだろう。

(2) 生活の最低基準とは何か—資産や収入の基準

失業給付Ⅱの受給にあたっては、社会扶助と同様、資産や収入の状況がチェックされるが、その際、弊害が生じることもある。例えば、住まいを賃借している場合、考慮される資産の基準が、一人 45～50 平方メートルなどと決められている（第 3-5-2 表参照）が、その結果、失業給付Ⅱの受給者の 17%が引っ越しを余儀なくされているとの報告があるからである²⁷。失業給付Ⅱの受給にあたっては、自動車などについては、従来の社会扶助と異なる扱いが認められたが、住まいは自動車以上に生活の基礎に位置するものともいえるので、今後大きな問題となることが予想される。

第 3-5-2 表 適正な居住面積

1 人	約 45～50 平方メートル
2 人	約 60 平方メートル、または 2 部屋
3 人	約 75 平方メートル、または 3 部屋
4 人	約 85～90 平方メートル、または 4 部屋

家族が 1 人増えるごとに約 10 平方メートルまたは 1 部屋プラス

(3) 「期待可能性」基準の影響

今回の改革では、従来社会扶助に限って適用されていた期待可能性の基準を、求職者全般に拡大した。しかも、法的には、期待可能でないことの立証は要扶助者側にあり、それができない場合には、制裁さえ予定されている。

この期待可能性の基準が大幅に緩和されたことで、適職紹介を受けられない機会が増え、労働者保護になじまない結果を生じる恐れがある。ただし、こうした方策は高い失業率に苦しめられてきたドイツの現状を抜きにして語ることはできない。ドイツでは、近年の失業状態を克服するために、ハルツ第Ⅳ法以前（前述のように 1997 年）から、期待可能性の基準は徐々に緩和されていた。今回の改革もこの流れの中にあり、最低生活保障を担う失業給付Ⅱ

²⁵ 裁判例の詳細な内容紹介については、木下・前掲論文(2)8 頁参照。

²⁶ この問題を指摘するものとして、上田・前掲論文（行政社会論集）(2)106 頁参照。

²⁷ Vgl. <http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/finanztest.pdf>

制度にもそれに適用したのであった。

しかし、こうした政策を評価するうえで留意しなければならないのは、仮にこうした政策が雇用・就労への統合を保障したとしても、市場の三重化あるいは階層化を招かないか、ということである。もともと最近の労働市場は、非典型雇用の推進などで階層的になっているとされるが、雇用政策的に提供される、積極的労働措置に基づく就労（ABM）や1ユーロ・ジョブは、明らかにそれとも異なる第三あるいは第四の市場として成立する可能性がある。こうした市場の存在によって、正規の労働市場がますます小さくなり、賃金をはじめとする労働条件が全体として悪化してしまうとすれば看過できない大きな問題となる。最近のEU雇用政策の基調は、「雇用の量」だけでなく、「雇用の質」も追及することが指摘されているが、ドイツの政策はこうした動向と対照的な方向にいつてしまう可能性も有している。

（4）社会保険システムから国家による社会保障システムへ？

失業者に対する支援は失業給付Ⅰが残されたが、その支給期間は短縮されたうえ、失業扶助制度は廃止されたのであるから、その役割の一端を失業給付Ⅱ制度が実質的に担うこととなった。そうであるとすれば、失業保険など社会保険システムを通じた社会保障システムから、租税を通じた社会保障に移行することを意味するのかもしれない。これは、社会保険システムを中核としてきたドイツの社会保障システムにとっては大きな改革を意味し、その影響は、単に財源問題だけでなく、社会保障の正当性や連帯のあり方といった大きな問題にまで及びうる。その意味では、社会保障システムの選択という日本にも妥当する重大な問題の試金石となりうるであろう。

