

制裁の効果と妥当性をめぐる議論 ——ドイツにおける動向

森 周子

(高崎経済大学教授)

ドイツの失業保険制度と求職者基礎保障制度（稼働能力を有する困窮者への公的扶助）には、受給者（主として失業者）の労働市場への参画を促進する手段の一つとして、受給者が就労忌避などを行った場合に手当を一定期間減額するという形での制裁が存在する。本稿では、両制度における制裁の内容と現状を紹介したのち、既存の研究成果や報告書のレビューを中心に、困窮する失業者にとってのセーフティネットである求職者基礎保障制度における制裁の効果と妥当性について考察した。求職者基礎保障制度では、若年（25歳未満）の受給者に対する制裁の内容が、25歳以上の受給者に対するそれと比べて顕著に厳格であることから、近年では若年の受給者に対する制裁の効果と妥当性に関する議論が盛んである。そのような厳格な制裁は、制裁を受けた者の労働市場への統合を一定程度早めるものの、この場合、比較的低賃金の職への就労が見受けられ、また、労働市場からの退出、住宅の喪失といった負の効果も有するとされる。また、年齢によって制裁の内容を区別することへの疑義も表明されており、制裁の内容を現行の25歳以上の受給者向けのものに一本化することが提唱されている。さらに、公的扶助制度における手当の減額という形での制裁は、受給者の最低限度の生活の保障を脅かす危険性があるとの指摘もあり、そもそも制裁の存在自体が妥当であるかについても議論されている。

目次

- I はじめに
- II 失業保険における制裁
- III 求職者基礎保障における制裁
- IV 制裁をめぐる議論
- V まとめと結論

I はじめに

失業者を対象とする社会保障制度では、失業手当受給者が就労忌避などを行った場合に制裁が科されることが一般的である。たとえば、フランスの失業保険給付である雇用復帰支援手当（ARE）では、個別就職計画の作成の拒否、提案された求職活動支援サービスの利用の拒否、正当な理由の

ない2度にわたる適切な求人への拒否などの場合に支給停止がなされる（厚生労働省 2018：68）。スウェーデンの失業保険でも、職業安定所からの職業紹介を拒否した場合に失業手当が減額され、これを繰り返した場合には受給資格を喪失する。また、労働市場プログラムへの参加拒否などの場合も同様に減額がなされる（厚生労働省 2018：143）。日本の雇用保険では、公共職業安定所から紹介された職業に就くことまたは公共職業訓練を受けることを拒んだ場合は、その拒んだ日から起算して1カ月は基本手当が支給されない（雇用保険法 32条¹⁾）。

本稿で検討するドイツには、失業者を対象とする社会保障制度として、日本の雇用保険に相当する失業保険（Arbeitslosenversicherung）と、日本

の生活保護に相当するが、対象が稼働能力を有する困窮者（詳細は後述）に限られる求職者基礎保障（Grundsicherung für Arbeitsuchende）の2つが存在し、それぞれに、失業手当の減額という形での制裁が規定されている。なかでも、求職者基礎保障における制裁の内容は、若年（25歳未満）の受給者に対して特に厳格である。だが、果たしてこのような制裁は受給者を労働市場へ参画させる意欲を高める効果を有するのか。また、年齢で制裁の内容を区分することは適切なのか。さらに言えば、最後のセーフティネットである公的扶助において手当の減額という形での制裁を行うことは妥当であるのか。本稿ではこれらについて、近年のドイツにおける議論の状況を踏まえつつ考察する。

II 失業保険における制裁

1 失業保険の概要

ドイツの失業保険の根拠法は、社会法典（Sozialgesetzbuch：SGB）第3編（以下SGBⅢと略記）「雇用促進（Arbeitsförderung）」である。これは、失業時の所得保障という消極的労働市場政策のみならず、就職相談・あっせん、職業訓練、雇用維持といった積極的労働市場政策をも網羅する法律である。

雇用保険は連邦労働社会省（Bundesministerium für Arbeit und Soziales：以下BMASと略記）が管轄し、連邦労働社会省の外局である連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit：以下BAと略記）が運営する。連邦雇用エージェンシーの下部機関として、日本の公共職業安定所に相当する雇用エージェンシー（Agentur für Arbeit）が2019年時点で全国に159カ所存在する。被保険者は、被用者と職業訓練中の者は強制加入であり、ミニジョブ（月収450ユーロ以下の雇用、あるいは、3カ月以下、または、合計70日以内の短期雇用）従事者、公的年金の支給開始年齢に到達した者は適用除外である。財源は、保険料、使用者からの分担金、国からの補助金である（SGBⅢ 340条）。失業保険料は2011年以降3%（労使折半）であっ

たが、労働者と使用者の負担軽減のため2022年まで引き下げられることとなり、2019年は2.5%（労使折半）である。

失業保険の給付内容は、①失業時の所得保障である失業手当Ⅰ（ArbeitslosengeldⅠ）（SGBⅢ 4章2節）と倒産手当（同）、②雇用促進（同3章）²⁾に区分される。②が①に優先され（BMAS 2019：53）、雇用エージェンシーは②の多くを裁量給付として行い、また、①の給付業務も行う。

失業手当Ⅰは、失業している³⁾、または、労働時間が週15時間未満であり、雇用エージェンシーに失業登録し、かつ、離職前2年間に通算12カ月以上保険料を納付していた者に給付される（同137条、142条）。

支給額は、前職の手取り賃金の67%（子がある場合）もしくは60%（子がない場合）である。週15時間未満の労働に従事している場合、その所得については、税、社会保険料、必要経費、所得控除（月額165ユーロ）を控除した後の金額が失業手当に算入される。給付期間は被保険者期間と年齢に応じて6～24カ月である（表1）。

表1 失業手当Ⅰの給付期間

被保険者期間 (失業前5年以内)	給付期間
12カ月	6カ月
16カ月	8カ月
20カ月	10カ月
24カ月	12カ月
30カ月かつ50歳以上	15カ月
36カ月かつ55歳以上	18カ月
48カ月かつ58歳以上	24カ月

出所：BMAS（2019：84）をもとに筆者作成。

2 制裁の内容

被用者が違反行為をした場合の制裁内容は、SGBⅢ 第4章5節の159条「支給停止期間（Sperrzeiten）における支給停止」に規定されている。違反行為とは、①労働の放棄（失業者が雇用関係を解消する、または、雇用契約違反の行為によって雇用関係解消を招き、不注意に失業状態を招くこと）、②労働の拒否（雇用エージェンシーに紹

介された雇用への就労を拒否すること), ③努力の欠如(雇用エージェンシーに要請された就労への努力を示さないこと), ④再就労のための措置への参加拒否, ⑤再就労のための措置への不参加, ⑥統合コース, または, 職業に関連したドイツ語コースへの参加拒否, ⑦統合コース, または, 職業に関連したドイツ語コースへの不参加, ⑧不履行(雇用エージェンシーへの登録の督促などに応じない), ⑨求職登録の遅延, である(SGB III 159条(1))。これらの違反行為を行うと, 失業手当Ⅰの支給が停止される。停止期間は, ①では12週間であるが, 制裁を受ける者の雇用関係が違反行為後6週間以内に終了する場合は3週間に短縮され, 制裁を受ける者の雇用関係が違反行為後12週間以内に終了する場合は, または, 12週間の支給停止が, 制裁を受ける者に対し, 支給停止理由に鑑みて特に過重であるとみなされる場合には6週間に短縮される(同159条(3))。また, ②④⑤⑥⑦では, 最初の違反の場合が3週間, 2回目の違反の場合が6週間, 3回目以降の違反の場合が12週間の支給停止である。そして, ③では2週間, ⑧⑨では1週間の支給停止である。なお, これらの違反行為を行った背景に重大な理由(提供された住居に問題がある, 身体的・精神的理由から当該労働を引き受けられないなど)があることを受給者自らが証明できれば, 当該違反行為は制裁の対象とはならない(Karmanski 2015: 737ff.)。

制裁中の者が困窮する場合は, 資産調査を経て後述の求職者基礎保障から失業手当Ⅱ(Arbeitslosengeld Ⅱ)を受給しうが, この場合も失業手当Ⅱに対して, 求職者基礎保障の規定に基づく制裁が適用される(Zimmermann 2016: 225f.)。

3 制裁の現状

BAの統計によれば, 支給停止者数は2018年平均で6.6万人(男性4.4万人, 女性2.2万人)であり, 失業手当Ⅰの受給者全体(77.8万人)に占める割合は8.5%である。理由別では, 上述の①が1.8万人, ②が0.1万人, ③が0.03万人, ④が0.2万人, ⑤が0.05万人, ⑧が2万人, ⑨が2.5万人であり(⑥と⑦は不明), 求職登録の遅延が最多で,

次に不履行, 労働の放棄が多い。支給停止期間をみると, 1週間が4.4万人, 2週間が0.03万人, 3週間が0.3万人, 6週間が0.08万人, 12週間が1.7万人であり, 1週間が最多で, 次に多いのが12週間となっている(BA 2019a, Tabelle12, 13)。

Ⅲ 求職者基礎保障における制裁

求職者基礎保障は, 困窮者への最低生活保障制度である公的扶助の一種であり, 根拠法は社会法典第2編(以下, SGBⅡと略記)である。2003年12月制定・2005年1月施行の「労働市場サービス現代化のための第4法(Viertes Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)」(俗称はハルツⅣ法(HartzⅣ))をもとに創設された。ドイツでは, 対象者の稼働能力の有無⁴⁾で公的扶助制度を区分しており, 稼働能力のない者は, 社会法典第12編(以下SGBⅫと略記)を根拠法とする社会扶助(Sozialhilfe)制度の対象となり, 稼働能力のある者は求職者基礎保障制度の対象となる。求職者基礎保障の実施機関は, 雇用エージェンシーと自治体(郡, もしくは, 郡に属さない市)とが共同で運営する「ジョブセンター(Jobcenter)」であり, 全国に408カ所存在する。

1 求職者基礎保障制度の導入経緯

ハルツⅣ法施行前後で, 稼働能力を持つ者への最低生活保障制度は大きく変化した。まず, ハルツⅣ法施行前は, SGBⅢに基づく失業手当の受給要件を満たす失業者は失業手当を受給し, 受給期間終了後も困窮する場合には, 資産調査を経て, 同法に基づく税財源の失業扶助(Arbeitslosenhilfe)を年金支給開始年齢まで受給できた。失業手当の額は前職の手取り賃金の67%(子がある場合)または60%(子がない場合)であり, 失業扶助の額は同57%(子がある場合)または53%(子がない場合)であった。他方で, 失業手当の受給要件を満たさない失業者と, その他の生活困窮者は, 連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz: 以下BSHGと略記)に基づき, 資産調査を経て, 困窮している限り年金支給開始年齢まで生計扶助を受給できた。財源は,

失業手当が失業保険料、失業扶助が連邦負担、社会扶助が自治体負担であった。

このような従来の最低生活保障制度は、東西ドイツ統一と経済のグローバル化の影響で失業者が増大したうえに、労働市場の柔軟化の影響により低賃金雇用者・非典型雇用者も増大した1990年代以降、以下の問題を孕むことになった。まず、正規雇用に就いていなかったことで失業手当の受給要件を満たしていない失業者が増えると、その分社会扶助の受給者も増え、自治体の負担が増大した。次に、失業扶助受給者が十分な額の失業扶助を受給できる場合に、再就労のための活動に真剣に取り組まなくなることが危惧された。実際に、2004年時点での失業扶助の平均受給期間は26カ月となっており、受給期間の長期化傾向が看取された。最後に、当時はBSHGとSGBⅢそれぞれにおいて稼働能力を持つ者への就労支援がなされており、前者におけるそれが、後者におけるそれと比べると不十分、かつ、自治体ごとに取り組み方に差異が見られたことが非効率的であると指摘され、一つの制度から就労支援を行うことが志向された。

そのような中、社会民主党（Sozialdemokratische Partei Deutschlands：以下SPDと略記）のシュレーダー政権下の2002年2月に、当時約400万人にのぼった大量の失業者の半減と失業者への就労支援の円滑化とを標榜する「ハルツ委員会（労働市場サービス化現代委員会。座長ペーター・ハルツ）」が発足し、その報告書において上記の問題点を解消するための指針が示され、それをもとに、労働市場サービス現代化のための第1～4法（俗称はハルツⅠ～Ⅳ法）という一連の労働市場改革法が成立し、施行された。

ハルツⅣ法施行後は、SGBⅢの失業手当（失業手当Ⅰ）の受給期間終了後も困窮する場合は、資産調査を経て、新設されたSGBⅡに基づく失業手当Ⅱを受給しうることとなった（失業扶助は廃止された）。また、失業手当Ⅰの受給要件を満たさない者も、稼働能力を持ち、かつ、困窮する場合は、資産調査を経て失業手当Ⅱを受給しうることとなった。

2 給付の概要

(1) 所得保障：失業手当Ⅱ

15歳以上年金支給開始年齢未満で、稼働能力を有し、扶助を必要とする、通常の居所がドイツ国内にある者は求職者基礎保障の対象とされ、求職者として失業手当Ⅱを受給する。受給期間は、扶助を必要とする状態にある限り、年金支給開始年齢に達するまで無期限である。受給に際してなされる資産調査は、社会扶助の生計扶助受給時のそれと比べると緩和されている。すなわち、適切な持ち家、家具、自動車は保有可能であり、受給者の年齢1歳につき150ユーロ（最低3100ユーロ、上限額は10050ユーロ）の現金を保有可能である。また、公的年金および年金資産（上限額は50250ユーロ）も保有可能である（SGBⅡ12条）。

失業手当Ⅱの支給額は、求職者の需要共同体（世帯とほぼ同義）の総需要額から収入認定額を控除した額である。総需要額とは、基準需要額、社会手当、増加需要給付、住居費・暖房費、一時的需要給付、社会保険料の合計である。基準需要額とは、需要共同体の1人当たり給付される基本の給付額であり、対象者別に6段階に区分される（表2）。

社会手当は、求職者と同一の需要共同体に生活する、就労不能かつ扶助を要する者に支給され、支給額は、表2の基準需要額の第3～6段階と同額である。増加需要給付とは、妊婦、ひとり親、障害者が対象であり、基準需要額の一定割合の額が支給される（同21条）。住居費・暖房費は実費が給付される（同22条）。一時的需要給付とは、やむを得ず必要な一時的な需要に対する給付である（同24条）。社会保険料は、医療保険、介護保険、年金保険の保険料である。収入認定額については、月額100ユーロ以下の収入は認定されず、同100ユーロ超1000ユーロ以下の収入はその80%、同1000ユーロ超1200ユーロ以下の収入はその90%が認定される（同11b条3項）。なお、失業手当Ⅱの財源は連邦負担であるが、住居費・暖房費は自治体が負担する。

表2 基準需要額の諸段階と金額（1人当たり月額）（2019年時点）

段階	金額（単位：ユーロ）	説明
第1段階	424	単身者。ひとり親。
第2段階	382	パートナーまたはそれに類する関係の者と生計を一にする者。
第3段階	339	働いておらず、親元にいる19～25歳以下の者。
第4段階	322	15～18歳以下の若者。
第5段階	302	7～14歳以下の子。
第6段階	245	6歳以下の子。

出所：BMAS（2019：34）をもとに筆者作成。

(2) 就労支援

SGB II では、目標の一つが「就労を通じた要扶助性の回避または除去」（同1条(2)1）とされていることからわかるように、就労支援に重点が置かれている。そして、「支援と要請（Fördern und Fordern）」という原則を有する。まず、要請の原則（同2条）によれば、就労可能な給付資格者、および、その者と同一世帯に同居する者は、要扶助性を終了、または、軽減するためのあらゆる可能性を利用しなければならない。また、就労可能な給付資格者は、再就労のためのあらゆる措置に活発に参加しなければならない。とりわけ、再就労協定（Eingliederungsvereinbarung）（ジョブセンターの相談員と求職者との話し合いに基づき、就労に向けてなすべきことなどを規定した協定）を取り決めなければならない。そして、これらの人々は自らの責任において、生活費を自らの資力と能力でまかなうためのあらゆる可能性を利用しなければならない。自己および同居する者の生活費の獲得のため、自己の労働力を用いなくてはならない。さらに、同11条の「期待可能性（Zumutbarkeit）」では、求職者は、ジョブセンターから紹介された就労を肉体的・精神的になしえない場合や、当該就労が3歳未満の子の養育または家族の介護に支障となる場合などを除いて、あらゆる就労も期待可能とされる。そして、このような要請を担保すべく、支援の原則（Grundsatz des Förderns）も存在し（同14条）、ジョブセンターは、再就労のためのあらゆる支援を実施することとされている。具体的には、各求職者に相談員が指名され（同条）、両者の話し合いにもとづき、再就労のための給付の内容や、就労に向けてなすべきことなど

を規定した再就労協定が取り決められる（6カ月ごとに更新される）（同15条）。

このようなことから、ジョブセンターへの協力を拒否したり、再就労のための措置などへの主体的な参加を拒むようであれば、制裁を受けることとなる（シュテック/コッセンス 2009：22）。

3 制裁の内容

求職者基礎保障の制裁は、既述の雇用保険の支給停止の規定を参考に規定された（Zimmermann 2016, 213）。ここでは、年齢、および、義務違反と不履行とで制裁が区別される（表3参照）。まず、義務違反として、求職者が再就労協定などで取り決められた義務の遂行を拒否した場合、雇用エージェントが紹介する就労先への就労などを拒否した場合、再就労のための措置に参加しない場合（SGB II 31条(1)）に、当該個人の失業手当IIの基準需要額が3カ月間30%減額される。1年以内に再び違反すると3カ月間同60%減額され、さらに1年以内にそれ以上違反すると3カ月間、住居費・暖房費などを含む失業手当II全額が支給停止される（同31a条(1)）（但し、求職者が義務に従うと事後的に宣言した場合は、60%に制限される）。制裁は、25歳未満の求職者に対しては特に厳格である。すなわち、25歳未満の求職者は、1回目の制裁で、失業手当IIの支給が3カ月間、住居費・暖房費のみに制限される。但し、事情によっては制裁の期間が6週間に短縮される（求職活動に誠実に取り組むなど）。そして、1年以内に再び違反した場合は住居費・暖房費も含む失業手当II全額が3カ月間支給停止される（但し、求職者が事後的に義務に従うと宣言した場合には、住

表3 求職者基礎保障制度における制裁の構造

	グループ	1年以内		
		1回目の制裁	2回目の制裁	3回目以上の制裁
不履行	年齢に関わらず	基準需要額の10%減額	基準需要額の10%減額	基準需要額の10%減額
義務違反	25歳以上	基準需要額の30%減額	基準需要額の60%減額	失業手当Ⅱの全額支給停止
	25歳未満	住居費・暖房費のみ支給	失業手当Ⅱの全額支給停止	失業手当Ⅱの全額支給停止

出所：Abraham/ Rottmann/ Stephan (2018：2)。

居費・暖房費が支給されうる）（同31a条（2））。

次に、不履行（雇用エージェンシーに出頭しないなど）（同32条）の場合は、年齢に関わらず3カ月間、失業手当Ⅱの給付額が10%減額される（但し、25歳未満の求職者に対しては、事情によっては6週間に短縮されうる）。これについては、1年以内に再び、あるいは、それ以上違反をしても、そのつど10%減額されるのみである。

ジョブセンターは、30%以上の減額を科された求職者に対して補完的な現物給付または現金給付を給付しうる（同31a条（3））。また、30%以上の減額を科された場合は、求職者本人の申請にもとづいて、ジョブセンターは適切な範囲で補完的なサービス給付（日用品クーポン：Lebensmittelgutscheine）または現金給付を提供しうる。特に、当該求職者が未成年の子と同居している場合にはそのようにしなければならない（同条）。なお、違反とされる行為が重大な理由⁵⁾にもとづくことを求職者自らが証明すれば、制裁は科されない（同31条）。

制裁により給付を減額された場合は、補完的に社会扶助を併給することはできないため、制裁を受けた者は生活に困窮する可能性があり、それは基本法（Grundgesetz）（憲法に相当）に規定された人間の尊厳（基本法1条（1）、20条（1））の侵害となりうる。ゆえに、再就労協定の締結時に、制裁に関する法的効果を原則として書面にて求職者に周知せねばならず、そうしなかった場合、制裁は科されない（Zimmermann 2016：213f.）。

なお、2013年と2014年に連邦社会裁判所（Bundessozialgericht）（社会保障関連の事件を管轄する最上級裁判所）が、複数人数世帯における制裁が住居費・暖房費の削減につながってはならな

いと判断したことにより、それ以降、全額支給停止の制裁の際には、他の世帯構成員に対し住居費・暖房費が支払われることとなった（van den Berg/ Uhlendorff/ Wolff 2017：3）。

4 制裁の現状

BAの統計によれば、最低でも1回制裁を科された求職者が、2018年平均で13.2万人存在し、すべての求職者数（412.5万人）に占める割合は3.2%である。この数は、2012年の14.9万人をピークに減少傾向にある。制裁を科された者1人当たりの給付削減率の平均は18.8%であり、2007年以降ほぼ一貫して低下傾向にある。25歳未満の求職者についてみると、2018年平均で最低でも1回制裁を科された者は3万人であり、ほぼ減少傾向にある。制裁を科された者1人当たりの給付削減率の平均は27.5%であり、これも一貫して低下傾向にある（BA2019b：Tabelle1）。2018年に新たに確定した90万3821件の制裁を理由別にみると、「不履行」が69.9万件と突出して多く、以下、「雇用エージェンシーが紹介する就労先への就労や再就労のための給付などの拒否」（17.4万件）、「求職者が再就労協定などで取り決められた義務の遂行の拒否」（7.8万件）などが続く（BA 2019b, Tabelle2）。2018年に最低でも1回制裁を科された求職者の属性を見ると、男性が9万人（求職者中の同じ属性に占める割合は4.3%）、女性が4.2万人（同2%）、外国人が3.4万人（同2.3%）、25歳未満が3万人（同3.9%）、25～55歳未満が9.6万人（同3.6%）、55歳以上が0.6万人（同0.9%）となっている（BA 2019b, Tabelle3）。男性のほうが女性よりも制裁を科される割合が高いこと、25歳未満の者が制裁を科される割合が他の年齢層のそれ

と比べると若干高いことがわかる。

IV 制裁をめぐる議論

1 制裁の効果について

制裁に労働市場への参加を促進する効果はあるのか。このことについては、BAの研究機関である連邦労働・職業研究機構 (Institut für Arbeit und Berufsforschung : IAB) が、制裁が厳格である 25 歳未満の求職者に対象を限定して、いくつかの調査を実施している。そのうちの一つである、2007 年 1 月から 2008 年 3 月までの間に失業手当 II を受給し始めた旧西独の 18 歳から 24 歳の男性 70,382 名を対象に、2009 年 12 月までの状況を調査した結果 (van den Berg/Uhlanderff/Wolff 2017) が興味深いので、以下に紹介する。

まず、制裁を科された求職者は、最初の制裁を契機に急いで一般就労に移行し、そこにおいて得られる賃金は、制裁を科されない求職者が一般就労に移行する場合よりも低額となる傾向がある。また、1 回目の制裁は、一般就労への移行よりも発生割合が少ないものの、労働市場からの退出 (労働市場関連のデータに登録がなされない状態をさし、この場合、失業手当 II を受給できなくなる) にもつながる (表 4 参照)。また、求職者の世帯構成別の分析もなされており (図 1 参照)、それによれば、2 回目の制裁はいずれの世帯においても

一般就労への移行率を高めるが、単身世帯では 1 回目の制裁が労働市場からの退出率を突出して高めている。このことについては、1 回目の制裁後はジョブセンター職員が当該求職者に対して、義務に従うようにと注意することが多くなり、求職者が既にヤミ経済 (Schattenwirtschaft) (正式な統計には記載されない違法な経済活動) で働いている場合には、そのことが労働市場から退出する決め手となっているのではないかと指摘される (van den Berg/Uhlanderff/Wolff 2017 : 5)。ヤミ経済におけるヤミ労働 (Schwarzarbeit) (税や社会保険料が課されない違法な労働) は、2013 年時点で 130 万人が従事したと推計され、就労先の業種は、2011 年の統計では建設 (18.7%)、家事労働 (15.8%)、飲食 (13.7%)、介護 (12.8%)、美容 (12.2%)、保育 (12.1%) など多岐にわたり (Enste 2017 : 8, 14)、身近かつ手軽に従事しうることが問題視されている。また、複数人数世帯の求職者に対する制裁の効果は、単身世帯の受給者のそれよりも弱いですが、これは、制裁を科された際に、複数世帯であれば他の世帯構成員の資源や支援を動員することができるからであろうと分析される (van den Berg/ Uhlanderff/ Wolff2017 : 4)。

2 適切な制裁のあり方について

25 歳未満の求職者に厳格な制裁を科すことの是非についても、近年、議論がなされている。年齢によって制裁内容を区分することについては、

表 4 25 歳未満の求職者の再就労率・労働市場からの退出率・賃金日額

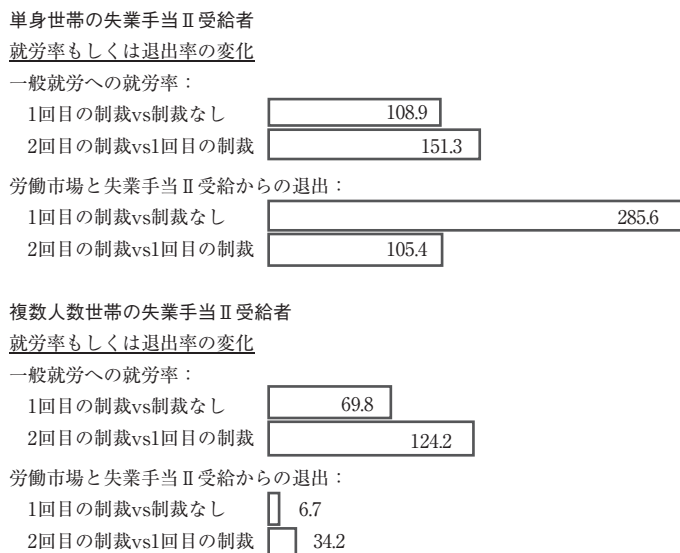
	合計	最低でも	
		1 回の制裁 ¹⁾	2 回の制裁 ¹⁾
単身世帯の失業手当 II 受給者			
社会保険加入義務を有する雇用への就労率	33.0%	25.5%	20.0%
労働市場からの退出 ²⁾ 率	6.1%	6.9%	6.7%
賃金日額 (中央値) (単位: ユーロ)	35.76	32.89	30.99
複数人数世帯の失業手当 II 受給者			
社会保険加入義務を有する雇用への就労率	38.0%	27.8%	19.9%
労働市場からの退出率	5.1%	5.5%	5.7%
賃金日額 (中央値) (単位: ユーロ)	36.12	33.23	32.21

注: 1) 不履行による制裁を除く。

2) 少なくとも 4 カ月間は労働市場関連のデータにおいて発見不可能である状態。

出所: van den Berg/Uhlanderff/Wolff (2017 : 4) Tabelle 1.

図1 25歳未満の失業手当Ⅱ受給者の再就労率および労働市場からの退出率の制裁回数別変化
(単位：%)



図の見方：単身世帯の受給者では、1回目の制裁を理由とする一般就労への移行率が、制裁なしの受給者のそれよりも108.9%高い。また、2回目の制裁を理由とする一般就労への移行率が、1回目の制裁を理由とするそれよりも151.3%高い。

出所：van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017：4, Abbildung 2)

「すべての人は、法の前に平等である」という基本法第3条1項（平等原則（Gleichheitsgrundsatz）と言われる）に悖るのではないかと指摘もある（Berlit 2017：917）。van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2017) による近年の議論状況のまとめによれば、連邦政府は、職業生活の最初から一般就労への道が打ち立てられねばならないとし、それゆえ、若年者に対して特に「支援と要請」の基本原則が適用されねばならないことを厳しい制裁の理由としている（Deutscher Bundestag 2011：12-13）。だが、緑の党（die Grünen）は、年齢で制裁内容を区分する規定がどこまで平等原則に適合するのかが疑わしいとして、そのような規定の廃止を求めている（Deutscher Bundestag 2014a：3）。左翼党（die Linke）も、厳しい制裁によって求職者の生活が最低限度を下回ることや、制裁によって低賃金の雇用を引き受ける圧力が生じるとして反対する（Deutscher Bundestag 2014b：3）。求職者基礎保障の法律の簡略化に関する連邦と州のワーキンググループは、ジョブセンターの高い管理支出を緩和するという意味からも、25歳未満に対する制裁を25歳以上に対するそれに一本化すべき

としている。だが、他方で、経営者団体であるバイエルン経済協会（Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft）は、強い支援は強い要請と結びつくとして、制裁による就労インセンティブを与えることは重要であると主張する（Deutscher Bundestag 2015：808-809；van den Berg/Uhlendorff/Wolff 2017：2）。

25歳未満の求職者への制裁に関するジョブセンターの職員26名へのインタビュー調査（Götz/Ludwig-Mayerhofer/Scheyer 2010）によれば、職員は、制裁の効果は多様であるとしつつも、おおむね、制裁自体には意義を見出しており、不履行の際の穏やかな制裁には比較的肯定的である。だが、複数回の義務違反をした者への厳格な制裁には否定的な者が多い。厳格な制裁は、若年者の生活状態と心の問題に影響を与え、制裁を契機に、軽犯罪、借金、ヤミ労働への従事、ジョブセンターとのつながりや職員との信頼関係の断絶といった事態を招きうるとする。複数回の義務違反をした場合の住居費・暖房費の支給打ち切りに対しても、求職者の生活条件を制限し、最悪の場合には住居の喪失につながり、労働市場への統合

をかえって困難にするとの批判が見られる。そして、25歳以上の求職者に対する者と同様の段階的な制裁を望む者が多い。また、25歳未満で制裁を受けたことのある求職者19名へのインタビュー調査の結果からも、制裁による住宅の喪失や借金の危険性があること、制裁が恥辱感、生存への不安、無気力、ジョブセンター職員とのつながりの断絶などを引き起こすことが指摘される (Schreyer/Zahradnik/Götz 2012)。

このような現行制度への批判や、制裁を科された者に関する既述の調査結果などを受けて、25歳未満の求職者への制裁の内容を25歳以上の求職者へのそれと一本化し、30%減額の制裁が、より明確にジョブセンターとの協働や労働へのインセンティブと結びつくべきであるとの主張がなされる (van den Berg/Uhlendorff/Wolff 2017: 7-8)。さらに、同じ論者によるものであるが、複数回の違反の際には減額の上限を設け、全額支給停止とするのではなく、代わりに、回数に応じて制裁期間を延長する方が、制裁を科された者の生活条件の掘り崩しを防ぎうるとの主張もなされる (van den Berg/ Uhlendorff/Wolff 2017: 8; Abraham/Rottmann/Stephan 2018: 8)。

3 公的扶助において制裁を行うことの是非

公的扶助において減額という形で制裁を行うことは、最低生活保障の問題に関わるため、制裁の是非に関する議論も盛んである。このような制裁を科すこと自体が違憲ではないかとの研究者の見解もあり (Zimmermann 2016, 217)、労働組合の上級団体であるドイツ労働組合同盟 (Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB)、緑の党、民間福祉6団体 (全国的に展開する主要な6つの民間福祉団体) (Wohlfahrtsverbände) の一つであるパリテート (Paritätischer Wohlfahrtsverband) などは制裁規定の廃止を求めている。だが、経営者団体の上級団体であるドイツ経営者連盟 (Bundesvereinigung für Deutschen Arbeitgeberverbände: BDA) は制裁規定に肯定的であり、BMASのハイル (Heil) 連邦労働社会相も、「社会国家は賦課しうる協働を拘束的に要求する手段を持たねばならない」として、制裁規定を擁護している (Groll 2019: DER

TAGESSPIEGEL 2019)。

そして、実際に連邦憲法裁判所 (Bundesverfassungsgericht) (国家の行為が基本法の規定に適合しているか否かを審査する裁判所) (村上・守矢・マルチュケ 2008, 49) は2019年1月より、制裁規定が基本法で保障された人間的な生存最低限 (menschewürdiges Existenzminimum) に照らして合憲であるかについての審査を開始した。

発端は、2015年にチューリンゲン州エアフルトの失業者が起こした訴訟であった。この失業者は、ジョブセンターからあっせんされたが自分の希望する職種ではない就労を拒否したことで1度目の制裁 (30%減額) を受け、その後も、あっせんされた就労トライアルを拒否したことから2度目の制裁 (60%減額) を科された。当該失業者は、このような措置を不当であるとして訴訟を起こし、同州ゴータ郡の社会裁判所 (Sozialgericht) (社会保障関連の裁判を扱う裁判所) がその訴訟を扱うこととなった。ゴータ社会裁判所は、生存最低限である金額の減額が、基本法で保障された人間的な生存最低限に違反すると結論付け、連邦裁判所に対し、制裁の合憲性の問題についての審理を求める裁判官申し立て (Richtervorlage) を行った。しかし、1度目の申し立ては2016年5月に形式不備であるとして差し戻されたため、ゴータ社会裁判所は形式を整えた上で、2018年12月に連邦憲法裁判所に対し、2度目の裁判官申し立てを行った。このことを受けて、連邦憲法裁判所は2019年1月から審査に着手し、同年11月5日に審査結果が公示される予定である。

V まとめと結論

近年では、失業保険における制裁に関する議論はほとんど見受けられず、もっぱら求職者基礎保障における制裁に関する議論が盛んである。このことは、公的扶助という生存最低限を保障する制度において制裁を行うことの重大性を反映している。

求職者基礎保障制度における制裁が就労意欲を高めるのか、という問いについては、25歳未満の求職者に関する調査結果しか参照できなかった

が、それらによれば、そもそも、制裁を受ける者の数が少数であること自体が、制裁が就労意欲を高めていることの証左の一つと捉えうるし、また、制裁を受けた結果、給付減額により生活が苦しくなることから、就労を急ぐという動きは確かにみられる。だが、他方で、制裁を契機に労働市場から退出する動きもみられ、その理由の一つとして、ヤミ労働への従事が指摘される。この場合、制裁は健全な労働市場の運営という観点からは、わずかながらも、負の影響を与えていることになる。

次に、25歳未満の求職者に厳格な制裁を科すことについては、職員とのつながりの断絶、住居喪失、借金をもたらす、不安などを高めるとして批判的な意見がみられる。そして、25歳以上の求職者への制裁と一本化することが望まれている。

最後に、基本法に規定された生存最低限の保障に違反するとして、制裁自体の是非を問う声もある。目下、連邦憲法裁判所が制裁の合憲性を審査しているが、制裁の合憲性が問われる事態は、ハルツIV法施行以来初である。制裁規定そのものを揺るがす可能性があり、求職者基礎保障制度の今後の運用に重大な影響を与えることから、2019年11月5日の審査結果の公示が待たれる。

- 1) なお、2017年度時点での就職拒否による給付制限の件数は5件と大変少ない。他方で、職業訓練拒否による給付制限の件数は1113件である（厚生労働省2019：第10表）。
- 2) 雇用促進の内容は、相談と紹介（SGB III 3章1節）、アクティベーションと職業統合（同2節）、職業訓練・職業再訓練の促進（同3節・4節）、就労開始時の支援（同5節）、雇用の維持に関する支援（同6節）である。
- 3) ドイツでは失業とは、さしあたり雇用関係を持たず、社会保険加入義務のある雇用を探しており、その際に雇用エージェンシーの職業紹介を利用する者で、雇用エージェンシーに失業登録をしている者をさす（SGB III 16条）。
- 4) 稼働能力とは、就労する能力をさし、一般的な労働市場の通常の条件下で毎日少なくとも3時間以上就労できる者は稼働能力を持つとされ（SGB II 8条（1））、そうでない者は稼働能力を持たないとされる。
- 5) 重大な理由とは、いじめ、セクシャル・ハラスメント、育児、介護、健康上の制限などである（Wolff/Moczall 2012：20）。

参考文献

厚生労働省（2018）『2018年海外情勢報告』<https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/19/>

——（2019）『雇用保険事業年報 I 全国状況』<https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/koyouhoken02/annual01.html>

シュテック、B./コッセンス、M.（田畑洋一監訳）（2009）『ドイツの求職者基礎保障——ハルツIVによる制度の仕組みと運用』学文社。

村上淳一/守矢健一/マルチュケ、ハンス・ペーター（2008）『ドイツ法入門（改訂第7版）』有斐閣。

森周子（2013）『ドイツにおける最低生活保障制度——社会扶助と求職者基礎保障を中心に』理橋孝文編著『福祉+a④生活保護』第17章、ミネルヴァ書房。

——（2019）『雇用保険』松村洋子・田中耕太郎・大森正博編著『新世界の社会福祉2フランス/ドイツ オランダ』第2部Ⅲ、旬報社。

Abraham, Martin/Rottmann, Miriam/Stephan, Gesine（2018）Sanktionen in der Grundsicherung. Was als gerecht empfunden wird, in: *IAB-Kurzbericht* 19/2018.

BA（2019a）*Arbeitslosengeld SGB III（Monatszahlen）Januar 2019*, Nürnberg.

——（2019b）*Sanktionen（Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007）*, Nürnberg.

Berlit, Uwe-Dietmar（2017）Unterabschnitt 5 Sanktionen, in: Münder, Johannes [Hrsg.] *Sozialgesetzbuch II, Grundsicherung für Arbeitsuchende: Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden.

BMAS（2019）*Übersicht über das Sozialrecht 2019/2020*, Berlin.

DER TAGESSPIEGEL（2019）Arbeitsminister Heil verteidigt Hartz-IV-Sanktionen in Karlsruhe. 15. 01. 2019. <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundesverfassungsgericht-arbeitsminister-heil-verteidigt-hartz-iv-sanktionen-in-karlsruhe/23868486.html>

Deutscher Bundestag（2011）*Drucksache* 17/6833.

——（2014a）*Drucksache* 18/1963.

——（2014b）*Drucksache* 18/1115.

——（2015）*Protokoll* Nr. 18/47, Ausschuss für Arbeit und Soziales.

Enste, Dominik H.（2017）Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft- Argumente und Fakten zur nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit in Deutschland und Europa. *IW Report* 9/2017.

Karmanski, Carsten（2015）§ 159 Abs 1 S2 Sperrzeitbestände, in: Brand, Jürgen [Hrsg.]（2015）*Sozialgesetzbuch, Arbeitsförderung: SGB III : Kommentar*, München.

Götz, Susanne/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Schreyer, Franziska（2010）Sanktionen im SGB II . Unter dem Existenzminimum, in: *IAB-Kurzbericht* 10/2010.

Groll, Tina（2019）Kippt jetzt Hartz IV ? in. *ZEIT ONLINE* 14. Januar 2019. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2019-01/bundesverfassungsgericht-hartz-iv-sanktionen-straft-verfassungswidrigkeit-faq>

Schreyer, Franziska/Zahradnik, Franz/Götz, Susanne（2012）Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II , in: *Sozialer Fortschritt*, Heft 9.

van den Berg, Gerald J./Uhlendorff, Arne/Wolff, Joachim（2017）Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II - Bezieher, in: *IAB-Kurzbericht* 5/2017.

Wolff, Joachim/Moczall, Andreas（2012）Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert. *IAB-Forschungsbericht* 11/2012.

Zimmermann, Ludwig（2016）*Das Hartz-IV-Mandat. 3. Auflage*. Baden-Baden.

もり・ちかこ 高崎経済大学地域政策学部地域づくり学科教授。最近の主な論文に「ドイツにおける長期失業者とワーキングプアへの生活保障制度の現状と課題——求職者基礎保障制度を中心に」社会政策学会『社会政策』8 (2), 2016年。社会政策・社会保障専攻。