

失業保険と生活保護の間
—ドイツの求職者のための基礎保障—

戸 田 典 子

- ① 平成20年9月のリーマン・ショック後の雇用危機の中で、日本のセーフティネットの脆弱さが明らかになった。雇用保険は給付期間が短く、非正規労働者にとっては加入自体が困難である。生活保護は、就労世代をカバーしようとしめない。2つの制度の間に落ちてしまう困窮した人々の姿が広く報道され、政府も数次の経済対策により、制度の間を埋める施策を行ってきた。恒久的な支援制度の創設も予定されている。
- ② 諸外国には、「失業扶助」と総称される、失業保険と生活保護の間に位置する制度がある。その一つであるドイツの「失業扶助」は、1918年に法制化され、主に失業保険の給付期間が満了した者を対象とし、2004年まで続いたが、離職前の賃金に対応する給付を無期限に行うものであったため、失業の長期化とともに財政負担が増大した。中世に遡る伝統ある困窮者保護制度である「社会扶助」も、事業に失敗した自営業者や、学校卒業後職に就けない若年層など、失業扶助を受給できない就労世代を多数含むようになっていった。
- ③ 連邦政府は改革を決意し、社会扶助から就労可能な層を抜き出して失業扶助と統合し、「求職者のための基礎保障」を2005年に創設した（ハルツ改革）。名称が示す通り、対象は「求職者」であって、「失業者」より広い。この制度は、就労可能な困窮者のための、就労支援に重点を置いた「生活保護」であるとも言える。
- ④ 求職者のための基礎保障では、現金給付として、求職者本人に「失業手当Ⅱ」を、同一世帯の就労能力のない家族に「社会手当」を給付する。給付のレベルは、社会扶助と同一に設定されている。この制度は、現金給付以上に、職業相談、職業紹介、職業訓練など就労支援に力点を置いており、職業紹介を拒否した場合の制裁も強化された。
- ⑤ 2008年9月時点で、失業手当Ⅱの受給者は、就業人口（15歳～65歳）の9.0%にのぼる。受給者中、25歳未満の若年層は19.0%である。この層に対しては改革の効果が大きく、正規の職に就く者が増加し、受給者は減少している。他方、就労が困難で受給から抜け出せない層の存在も浮き彫りになった。2007年末には、1年以上継続して受給していた世帯は、受給世帯の75%に達していた。受給からの離脱が最もむずかしいのは、未成年の子のあるひとり親である。
- ⑥ ハルツ改革は、通常の就労が困難な層のために、低賃金のパートタイム労働（ミニジョブ）や、公的扶助や補助金により賃金を補完する「コンビ賃金」を促進してきた。これに対しては、労働組合からの強い批判がある。単純労働を尊厳ある働き方にするための条件を整備すべきである、という意見もある。セーフティネットを新たに構築しようとする日本にとって、この制度から学ぶべき点は多い。

失業保険と生活保護の間 —ドイツの求職者のための基礎保障—

社会労働調査室 戸田 典子

目 次

はじめに

I ドイツのセーフティネット

II 失業者支援制度の成立

1 失業扶助の起源—失業保護と緊急保護

2 職業紹介・失業保険法—失業支援金と緊急支援金

3 失業保険制度の崩壊

4 職業紹介・失業保険法の復活

5 雇用促進法から社会法典第 3 編へ—失業手当と失業扶助

III 失業者支援制度のゆらぎ

1 失業扶助受給者の増加

2 失業扶助と社会扶助の競合

3 連邦政府と自治体の競合

IV ハルツ改革—失業扶助と社会扶助の一体的改革

1 失業扶助と社会扶助の統合

2 改革後の給付内容

3 運営機関

V ハルツ改革後の課題

むすび

はじめに

日本の雇用保険と生活保護は、どちらもセーフティネットとして脆弱であるため、困窮した人が2つの制度の間に落ちてしまう危険性が高い。

ILOの報告書⁽¹⁾によれば、日本では失業者のうち77%が雇用保険(昭和50年3月までは「失業保険」)の給付を受けておらず、これは先進国では最悪の水準である。雇用保険は短期的な失業に対する対策として位置づけられており⁽²⁾、給付期間が短い。解雇等による離職者でも求職者給付⁽³⁾の給付期間は最高330日である(20年以上の加入が必要)。雇用保険は間口も狭く、加入するためには、週20時間以上の就業と6か月以上の雇用の見込みがあることが要件とされており⁽⁴⁾、短期の就業を繰り返す者(日雇労働者を除く)は加入することができない。

生活保護は、「生活に困窮」(生活保護法第1条)している者を対象とするが、「利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用すること」(同第3条第1項)を要件としているため、「利用しうる能力」

を厳しく解釈し、就業能力があるとみなされれば保護申請自体が受け付けられなかったり、受け付けられても却下される事例が多いといわれる⁽⁵⁾。橋木俊詔京都大学教授(執筆時)と浦川邦夫氏は、最低限度の生活に必要な収入を得ていない世帯のうち生活保護を実際に受給している世帯の割合(捕捉率)を16.3%(平成13年。「高齢者世帯」及び「母子世帯」を除くと11.8%)と推定し、「一般世帯に対するセーフティ・ネットとして、日本の生活保護制度はほとんど機能していない」という結論に到っている⁽⁶⁾。

平成20年9月のリーマン・ショック後の雇用情勢の悪化の中で、セーフティネットの間に落ちてしまった失業者の窮状が明らかになり、福田内閣及び麻生内閣が策定した4次にわたる経済対策の中で、2つの制度の間を埋める試みがなされた。第1次の「安心実現のための緊急総合対策」により平成20年11月に創設された「訓練期間中の生活保障給付制度⁽⁷⁾」、第3次の「生活防衛のための緊急対策」により平成20年12月に創設された「就職安定資金融資」事業⁽⁸⁾等である。後者は、生活費及び就職活動費とは別に、住宅入居初期費用の貸付を行う。雇用政策に住宅政策が含まれた点が注目された。

(1) ILO, *High-level Tripartite Meeting on the Current Global Financial and Economic Crisis (Geneva, 23 March 2009), The financial and economic crisis: A decent work response.* <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_103580.pdf>; 「日本の失業者、「失業給付なし」77%、ILO調査、新興国並み」『日本経済新聞』2009.3.25.

(2) 小西康之「第14章 長期失業に対する失業給付制度の展開と課題」日本労働法学会編『講座 21世紀の労働法 第2巻 労働市場の機構とルール』有斐閣, 2000, p.250.

(3) 雇用保険法に基づく「失業等給付」は、求職者給付、就職促進給付、教育訓練給付、雇用継続給付から成る。一般に「失業保険」と呼ばれるのは求職者給付中の「基本手当」である。

(4) 加入要件は緩和されてきた。最近では、雇用保険法改正(平成21年法律第5号)により、「1年以上」の雇用見込が「6か月以上」に改められた。政府は、これを「31日以上」とする雇用保険法改正案を第174回国会に提出する予定である。「雇用保険料引き上げ、制度改正案固まる。非正規の適用拡大」『日本経済新聞』2009.12.10.

(5) 尾藤廣喜ほか編著『これが生活保護だ—福祉最前線からの検証(改定新版)』高菅出版, 2006, pp.21-22, 95-105.

(6) 橋木俊詔・浦川邦夫『日本の貧困研究』東京大学出版会, 2006, pp.124-126. 浦川氏は、執筆時は京都大学大学院経済学研究科博士課程在学中、現在は九州大学講師。

(7) 「訓練期間中の生活保障給付制度」はもともと平成20年4月に開始された「技能者育成資金制度」において、「日本版デュアルシステム」の委託訓練受講者に生活資金を貸し付ける制度であった。利用者は、平成21年7月22日時点で、貸付決定362件にとどまっている。「厚生労働大臣提出資料(1)雇用の安定と生活支援対策の実施状況」第5回緊急雇用・経済対策実施本部会合(平成21年7月28日)。

本格的な対策として、第4次の「経済危機対策」(平成21年度補正予算)において、「緊急人材育成・就職支援基金」(3年間、7000億円)が造成された。同基金により、雇用保険の求職者給付を受給できない失業者に、基金が認定した職業訓練を実施することが定められた(35万人分を予定)。基金には、訓練期間中の生活費を給付する「訓練・生活支援給付金」制度が設けられた。最長24か月の間、単身者には月10万円、扶養家族のある者には月12万円を給付する(30万人分4820億円を予定)。この制度は、貸付ではなく給付である点で、新たなセーフティネットといえる。平成21年6月19日に中央職業能力開発協会に7000億円が交付され⁽⁹⁾、7月29日に訓練・生活支援給付金制度が開始された。

民主党は、平成21年3月6日にすでに、社民党、国民新党と共同で求職者支援法案⁽¹⁰⁾を国会に提出し、雇用保険と生活保護の間を埋める恒久的な制度を提案しており、制度には反対ではなかったと推察されるが、中央職業能力開発協会が天下り団体であること、会計検査院から、生涯職業能力開発事業等の委託費等について不適正な支出を指摘されていたことを問題視していた⁽¹¹⁾。8月30日の衆議院議員選挙の後成立した鳩山内閣は、緊急人材育成・就職支援基金については、平成23年度実施事業分を中心に、3534億円を執行停止した。基金は平成22年度まで存続させ、平成23年度に恒久的な求職者支援制度を創設する予定である⁽¹²⁾。

以上のような経済政策や法律案が検討された際には、失業保険と生活保護の間に位置する、「失業扶助」と総称される諸外国の制度が参考にされたものと思われる。本稿は、その一つであるドイツの制度を紹介する。

I ドイツのセーフティネット

社会保障の基本的な仕組みとして、公的扶助方式と社会保険方式が挙げられる。公的扶助方式では、税を財源として、国や自治体が施策として給付を行う。税を財源とするため、給付を求める者の収入や資産が限度内であるか否かが審査され(「ミーンズテスト」)、給付額は必要に応じて決められる。日本の生活保護はこの方式である。社会保険方式では、保険料を主な財源とし、運営主体は国や自治体、健康保険組合などである。給付額は、被保険者が拠出してきた保険料にある程度対応するレベルに設定される。日本の雇用保険はこの方式である⁽¹³⁾。失業者支援制度がいずれの方式を採用するかは、国により異なっている。

ドイツでは、まず、1918年に公的扶助方式による「失業保護」が始まった。これが失業扶助の最も古い原型である。その後、1927年に社会保険方式の「失業支援金」を支給する「職業紹介・失業保険法」が制定された。保険料を拠出してきた失業者は失業支援金を請求する権利を有しており、本人が失業していれば、資産や家族の収入には関係なく受給することができ

(8) 厚生労働省「解雇等による住居喪失者に対する「就職安定資金融資」事業を開始します」(平成20年12月19日)〈<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/h1219-8.html>〉。利用者は、平成21年11月13日までで10,631人である。第173回国会参議院財政金融委員会会議録第3号 平成21年11月26日 pp.19-21。

(9) 第171回国会参議院財政金融委員会会議録第22号 平成21年6月18日 pp.11-13。

(10) 求職者等に対する能力開発の支援及び解雇等による離職者の医療保険に係る経済的負担の軽減のための緊急措置に関する法律案(第171回国会衆法第6号)。衆議院の解散により廃案。

(11) 第171回国会衆議院予算委員会会議録第26号 平成21年5月11日 pp.22-23; 同参議院財政金融委員会会議録第17号 平成21年6月2日 pp.4-5; 同参議院予算委員会会議録第27号 平成21年5月29日 p.8。

(12) 厚生労働省「平成21年度補正予算の執行停止について(平成21年10月)」;「求職者支援」は継続。厚労相表明。11年度から恒久化『読売新聞』2009.10.7。

(13) 一般会計からの受入れもある。平成20年度予算では、約1600億円であった。なお保険料収入からの雇用保険勘定繰入分は2兆4600億円。

る。この法律には失業支援金を補足する「緊急支援金」も盛り込まれた。後に失業扶助に発展する緊急支援金は、税を財源としている点では公的扶助方式であり、失業し、かつ困窮していることが受給の要件とされ、ミーンズ・テストが行われる。ただし、給付額が離職前の賃金に対応している点では、社会保険方式に類似していた。

社会保険方式が廃棄されたナチス時代を除き、社会保険方式による失業者支援を定める法律の中に、公的扶助方式の失業扶助が盛り込まれ、その給付が社会保険方式に類似している、という混合した状態は、2004年まで続いた。

ドイツには、失業者支援制度よりさらに長い歴史をもつ「社会扶助」がある。これは日本の生活保護に相当する、公的扶助方式による困窮者保護制度である。この社会扶助から就労能力のある者を切り離し、失業者支援制度から失業扶助を切り離し、両者を統合して公的扶助方式の「求職者のための基礎保障」制度が2005年に創設された。この制度は、就労可能な困窮者のための、就労支援に重点を置いた「生活保護」であるとも言える。従来の失業扶助について「失業者を「貧者」に属するものではなく、国家の扶助を求める必要のない者のようにみせかける⁽¹⁴⁾」ものだった、と辛辣に評する論者もいる。ハルツ改革と呼ばれるこの改革は、ドイツ戦後史のなかで最も重大かつ大規模な社会改革と言われている⁽¹⁵⁾。

II 失業者支援制度の成立

1 失業扶助の起源—失業保護と緊急保護

第一次世界大戦までのドイツには、失業者支援を定める法規こそ存在しなかったが、19世紀末には失業問題は世論の関心を集めていた。すでに19世紀半ばから、労働組合は失業した組合員の求職活動の資金を援助する「交通費支援」の活動を始めており、これが失業者支援の萌芽とされる⁽¹⁶⁾。労働組合による支援活動は次第に拡大し、失業者への支援の総額は1903年には127万マルクであったが、1913年には10倍近い1153万マルクに増加している。こうした労働組合の支援活動に補助金を支出する自治体もあった⁽¹⁷⁾。使用者側からの失業者支援は、カール・ツァイス財団のような少数の企業が行っていたに過ぎず、労働組合の支援以外には、失業者は自治体や慈善団体が実施していた「困窮者保護」(Armenfürsorge)を受けるしかなかった。困窮者保護は中世に遡るもので、1924年の「保護義務に関する命令」、「公的保護の要件、種類及び程度に関するライヒ諸原則」⁽¹⁸⁾等の法規によって、全国統一の制度として法制化された。これが現在の社会扶助(Sozialhilfe)の起源である。

失業者支援制度の発展を促したのは第一次世界大戦である。戦争終結後復員する兵士は600万人にのぼると予想され、多数の失業者が生じることは確実であり、国レベルの支援制度の導入が必須となっていた。政府は、労働組合の協力を受け、1918年10月に草案の起草を開始し、同年11月に「失業保護のための命令」⁽¹⁹⁾が発された。「失業保護」(Erwerbslosenfürsorge)

(14) Rüdger Soldt, "Das Ende der Arbeitslosenhilfe," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2004.12.27.

(15) 日本弁護士連合会『第51回人権擁護大会シンポジウム第3分科会 労働と貧困 拡大するワーキングプア 基調報告書② 雇用・貧困対策に関する海外調査報告書(上)』2008, p.346.

(16) Walter Henkelmann hrsg., *Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*, 5.Aufl. Köln: Bund-Verlag, 1953, S.9.

(17) 「ガン方式」という。1901年にベルギーのガン市で採用された方式で、ドイツなど近隣諸国にも導入された。福澤直樹「ドイツ失業保険法の成立過程」『土地制度史学』127号, 1990.4, p.41.

(18) Verordnung über die Fürsorgepflicht (RFV) vom 13. Februar 1924 (RGBl. I S.100). Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (RGr) vom 4. Dezember 1924 (RGBl. I S.765).

(19) Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918 (RGBl. S.1305).

は、困窮者保護とは別の、戦争が原因で困窮した就労可能な失業者のための短期的な支援措置として導入され、給付は、生計費の10%程度を短期間カバーした。費用は、国、州及び自治体が負担し、実施主体は自治体の困窮者担当の部署であった。職業紹介を拒否した者には失業保護の受給権を認めないなどの就業促進措置も含まれていた。この制度が後の失業扶助の起源とされている。給付期間は次第に延長され、生計費の必要額をカバーする制度に発展した。戦後の異常なインフレによる経済危機の中で、1923年には、労使の拠出制度が導入された⁽²⁰⁾。労使が費用の4/5を、自治体が1/5を負担し、赤字が発生した場合には国と州が負担した。失業保護のための命令は、一年限りで失効する予定であったが、1927年9月に廃止されるまで改正を重ねつつ継続した。失業の長期化を背景に1926年には「失業者のための緊急保護に関する法律⁽²¹⁾」が制定され、国及び自治体が負担して、主に、失業保護金⁽²²⁾の受給が終了した困窮した失業者に、「緊急保護」(Krisenfürsorge)を支給する制度が創設された。この制度も失業扶助の起源の1つである。

2 職業紹介・失業保険法—失業支援金と緊急支援金

失業保護制度は、1919年頃検討が始まった失業保険の制度化が、繰り返し法案が提出されたにもかかわらず、多様な意見の対立のために進展しなかったため、1927年まで継続した⁽²³⁾。しかし、労使が失業保護の費用を拠出するようになってから、制度の矛盾が指摘されるようになった。失業保護の管理は自治体の職業紹介機関が行っており、労使は費用を拠出していても

運営には関与できなかった。また、所得に応じて拠出していた労働者でも、失業後、ミーンズテストの結果給付を受けられないケースが出て、不公平感も生じていた。

こうして失業保険制度創設への合意が次第に形成され、1927年に「職業紹介及び失業保険に関する法律⁽²⁴⁾」(以下、「職業紹介・失業保険法」)が制定され、ドイツに初めて社会保険方式による失業者支援制度が導入された。保険料を拠出してきた失業者に対し、現金給付である「失業支援金」(Arbeitslosenunterstützung, 第87条～第116条)を請求する権利が認められた。失業支援金は、離職前の労働賃金(Arbeitsentgelt)の一定割合(給付率)の基本手当と家族手当を一定期間支給するもので、基本手当については、離職前の労働賃金の額を11の階層に分け、階層別に給付率を定めた。家族手当は、家族一人につき離職前の賃金の5%とし、基本手当と合計した給付率の上限を定めた(第104条～第107条)。財源は労使の保険料で、赤字が発生した場合は国が融資することが定められた(第163条)。融資には上限は設定されなかった。

この法律によって、緊急保護を引き継ぐ「緊急支援金」(Krisenunterstützung, 第101条、第102条)も導入された。緊急支援金の財源は税であり、国及び自治体が負担した(第167条第1項)。主に失業支援金の支給が終了した、困窮した失業者を対象とした。給付率は、離職前の労働賃金に応じて、失業支援金に近い給付率で支給された。緊急支援金はこの後名称を変えながら後の失業扶助となる。

職業紹介・失業保険法は、保険運営のために、官庁機構から独立した公法上の法人である「ラ

(20) 福澤 前掲論文, p.45; 大嶽卓弘「ブリューニング内閣と職員層」『史学』57巻2号, 1987.9, p.139.

(21) Gesetz über eine Krisenfürsorge für Erwerbslose vom 19. November 1926 (RGBl. 1926 I S.489).

(22) 1918年の命令では具体的な給付にはUnterstützungの語が用いられている。1924年に発された命令 Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 16. Februar 1924 (RGBl. I S.127)では、Erwerbslosenunterstützungの語が用いられている。

(23) 失業扶助から失業保険への転換、職業紹介・失業保険法の内容について、福澤 前掲論文が詳しい。

(24) Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 (RGBl. I S.187).

「ライヒ職業紹介失業保険庁」の設立を定めた。同庁は、失業支援金や緊急支援金の支給とともに、職業紹介、職業相談、職業訓練も行う機関とされた。このように、失業者への現金給付と就業促進施策が同じ法律で定められ、組織的にも財政的にも統合されている点は、ドイツの失業者支援制度の特徴として挙げられる⁽²⁵⁾。

3 失業保険制度の崩壊

ようやく創設された失業保険制度は短命であった。1929年の大恐慌による失業者の大量発生のため、ライヒ職業紹介失業保険庁は大幅な赤字に陥り、国庫融資は多額に上った。給付対象者を狭め、給付額を削減するための法改正が繰り返され、国の融資義務も廃止された。1932年には、若年者と既婚女性が支給対象からはずされ、失業支援金の給付期間は最高でも6週間に短縮され、保険方式は実質的に崩壊したといわれる。1933年には、失業登録した者(480万4000人)のうち失業支援金も緊急支援金も受給できなかった者が62%に達した(1927年は147万人中の27%)⁽²⁶⁾。1933年以降のナチス体制下でライヒ職業紹介失業保険庁の独立性は剥奪され、帝国労働省の下部組織とされた。第二次世界大戦が始まった1939年には、「失業者援助に関する命令⁽²⁷⁾」が発され、これにより職

業紹介・失業保険法中の失業支援金及び緊急支援金に関する規定は大幅に削除され、この命令に失業支援金に関する新たな規定が置かれた。失業支援金は失業者が困窮していなければ支給されず、家族の収入も失業支援金に算入された(第5条)。この命令により保険方式は法的に終焉したと言われる。

4 職業紹介・失業保険法の復活

第二次世界大戦の終結後、職業紹介・失業保険法は、占領軍の命令や、西ドイツの州の成立後は州の法律により部分的に改正され、各々の占領地区や州で適用されていた。そのためドイツ内に多数の法規⁽²⁸⁾が並立する状態となっており、連邦レベルの法整備の必要性が高まっていた。まず、1952年の設置法⁽²⁹⁾により、「連邦職業紹介失業保険庁」が設立された。1956年4月の職業紹介・失業保険法改正法⁽³⁰⁾により、「失業扶助」(Arbeitslosenhilfe。1956年3月31日まではArbeitslosenfürsorgeという名称であった⁽³¹⁾)を定める条項(第141条~第141I条)が挿入された。この後、1956年12月の法律⁽³²⁾により職業紹介・失業保険法は全面的に改正され、職業紹介や社会保険方式による「失業支援金」(Arbeitslosenunterstützung)の規定が整備されるとともに、失業扶助を定めた上記の条項

(25) Herbert Leder, *Sozialpolitik in Deutschland Nr.11.Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe*, Stuttgart: Kohlhammer, 1968, S.3; Günther Schmid et al., *Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich*, Berlin: Sigma Bohn, 1987, S.34-35.

(26) Werner Balsen et al., *Die neue Armut*, Köln: Bund-Verlag, 1984, S.27.

(27) Verordnung über Arbeitslosenhilfe vom 5. September 1939 (RGBl. I S.1674).

(28) 多数の法規とは、Verordnung der Brit.Mil.-Reg.Nr.117 über Arbeitslosenfürsorge vom 1. Januar 1948. Verordnung des Landes Bayern über Arbeitslosenfürsorge vom 24. November 1948. Gesetz des Landes Rheinland-Pfalz über Arbeitslosenfürsorge vom 1. März 1950 など。Henkelmann, *op.cit.*, S.189-263 に収録されている。

(29) Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 10. März 1952 (BGBl. I S.123) .

(30) Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. April 1956 (BGBl. I S.243) .ベルリンを除き1956年4月1日施行。

この改正後の失業扶助の条文(第141条~第141I条)は、Fritz Berndt, Kurt Draeger, *Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Arbeitslosenversicherung, Band 1*, Stuttgart: Kohlhammer, 1954-[1956] に収録。

(31) Leder, *op.cit.*, S.26.

も一部改められた（第144条～第155条）。失業扶助は連邦の負担とされ（第154条）、失業扶助の基準額は、離職前の労働賃金に応じて金額で定められた。失業支援金等については、保険料で賄えない場合には、ドイツ連邦共和国基本法第120条に基づき、連邦が負担する⁽³³⁾。

この後西ドイツでは経済成長が始まり、失業者は減少した。1960年代半ばまでの間に失業保険料は数回引き下げられ、1961年8月1日から1962年3月31日までは徴収されなかった⁽³⁴⁾。

困窮者の保護については、1961年に、戦前からの法規を廃止して、連邦社会扶助法⁽³⁵⁾が制定された。

5 雇用促進法から社会法典第3編へ—失業手当と失業扶助

1969年には、「技術進歩と経済発展」に対応するために⁽³⁶⁾職業紹介・失業保険法を廃止し、雇用促進法⁽³⁷⁾が制定された。同法は、失業後の現金給付という「消極的な」労働市場政策より、職業紹介や職業相談、職業訓練などの「積極的な」労働市場政策に重点を置くことを目的

とした。現金給付としては、社会保険方式による「失業手当」(Arbeitslosengeld)とともに、「失業扶助」(Arbeitslosenhilfe)が定められ、失業扶助の費用は連邦の負担とされた⁽³⁸⁾(第141条)。失業手当等の費用が保険料で賄えない場合には、連邦が一定限度まで貸付を行い、それでも不足する場合には、ドイツ連邦共和国基本法第120条に基づき、連邦が負担する、と定められた(第187条)。失業手当は、加入期間に応じて段階的に定められた期間支給される。失業扶助は、ミーンズテストを受けた上で、生活に困窮している限り無期限で支給される。失業手当及び失業扶助の額は、離職前の労働賃金に応じた金額で定められた。失業扶助は、失業手当より低額に設定された。

1974年の法律⁽³⁹⁾により雇用促進法が改正され、失業手当及び失業扶助の額は、離職前の実質賃金(Nettoentgelt. 法律上の控除を差し引いた賃金)に対する割合で決められるようになり、失業手当は68%、失業扶助は58%と定められた。雇用促進法は、1997年の法律⁽⁴⁰⁾により、「社会法典第3編—雇用促進—」という名称を付され、社会法典に編入された。

(32) Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 23. Dezember 1956 (BGBl. I S.1018). 「西独の職業紹介・失業保険法の改正」『海外労働経済月報』7(7), 1957.7, pp.10-21 が制定時の議論をまとめている。この改正後の失業扶助の条文(第144条～第155条)は、Friedrich Schmidt, *Die Arbeitslosenhilfe*, Stuttgart: Kohlhammer, 1958 に収録されている。4月の改正法との条番号の対照表もある。

(33) Berndt, Draeger, *op. cit.*, II章 AVAVG 第163条に付された注による。

(34) Soldt, *op.cit.*

(35) Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S.815, ber. S.1875). 連邦社会扶助法の制定により注(18)に挙げた命令など多数の法規が廃止された。1962年6月1日施行。制定時の法文及び関連法令の日本語訳は、小川政亮「ドイツ連邦共和国(西ドイツ)社会扶助法令」『日本社会事業大学研究紀要 社会事業の諸問題』11集, 1963.5, pp.307-392.

(36) 雇用促進法制定当時の政府の見解が、鶴原壽「西ドイツ雇用促進法(1969年)の制定をめぐる政府当局の見解」(1)(2), 『レファレンス』248(1971.9) pp.60-76, 251(1971.12) pp.60-76 に紹介されている。

(37) Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S.582). 法文の日本語訳は、鶴原壽「1969年雇用促進法」その1—その4, 『外国の立法』55号(1971.9) pp.231-250, 56号(1971.11) pp.287-297, 57号(1972.1) pp.12-33, 58号(1972.3) pp.75-90.

(38) 連邦の財政緊縮措置の一環として、1967年から1980年までの期間は、連邦雇用庁(雇用促進法により、連邦職業紹介失業保険庁から改称。失業保険料で運営)が費用を負担し、1981年以後連邦の負担(税財源)に戻った。Schmid et al., *op.cit.*, S.49.

(39) Einführungsgesetz zum Einkommensteuergesetz (EG-EStRG) vom 21. Dezember 1974 (BGBl. I S.3656).

Ⅲ 失業者支援制度のゆらぎ

1 失業扶助受給者の増加

1980年代の不況による失業者の増加(図1。数値は巻末表)は、失業保険財政の悪化を招いた。連邦政府はこれに対処しようと、1981年の法律⁽⁴¹⁾及び1982年の法律⁽⁴²⁾により、失業手当の給付期間を、最長給付期間(12か月)は変えずに、短期加入者について少しずつ短縮した。失業手当の給付総額は1983年から1984年にかけて下がるが、失業扶助の給付総額は伸びている(図3。数値は巻末表)。1981年には28億5000万マルク(受給者17万人)であった失業扶助の給付総額は、1986年には91億6000万マルク(同60万1000人)と3倍以上になっている。原因は失業の長期化である。1980年には、長期失業者(失業期間1年以上の者)は登録した失業者の12%(10万6000人)に過ぎなかったが、1983年には28.5%(約64万人)に増加していた⁽⁴³⁾。雇用促進法制定時の、「失業登録」は、ほとんどいたるところで過去のものとなりつつある。今

後すべての財政的給付は、できるかぎり現金以外のもので支払われることになるであろう⁽⁴⁴⁾』という連邦政府の楽観的な予測は打ち砕かれてしまった。こうして無期限の給付である失業扶助が連邦財政の負担となっていった。

失業保険財政の悪化と失業扶助の負担に対処するため、連邦政府は、1983年の法律⁽⁴⁵⁾により、失業手当と失業扶助の給付率を1969年の雇用促進法制定以来初めて切り下げた⁽⁴⁶⁾。失業手当は離職前実質賃金の68%から63%に、失業扶助は58%から56%となった(いずれも子がいない場合。子がいる場合は切り下げられなかった)。他方、短縮したばかりの給付期間を1984年の法律⁽⁴⁷⁾で中高年労働者について延長し、さらに1987年の法律⁽⁴⁸⁾により一般の労働者についても延長するなど、連邦政府の方針は一貫せず、抜本的な改革は「先送り」⁽⁴⁹⁾され続けた。

2 失業扶助と社会扶助の競合

相次ぐ緊縮政策と失業者数の減少により、

(40) Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz-AFRG) vom 27. März 1997 (BGBl. I S.594). この法律の第1部第1条により、Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) -Arbeitsförderung- となった。1998年1月1日施行。

(41) 「雇用促進強化法」Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz -AFKG) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S.1497). 1982年1月1日施行。「資料二 諸外国の失業保険制度 1 西ドイツ」加藤孝『改正雇用保険の理論』財形福祉協会, 1985, pp.402-426 がこの改正後の雇用促進法を紹介している。

(42) Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20. Dezember 1982 (BGBl. I S.1857). 1983年1月1日施行。

(43) Balsen et al., *op.cit.*, S.46; Carsten Rolle et al., *Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich*, Berlin: Duncker & Humblot, 1997, S.16の数値等から計算。

(44) 鶴原 前掲論文⁽³⁶⁾, p.66.

(45) Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) vom 24. Dezember 1983 (BGBl. I S.1532). 1984年1月1日施行。

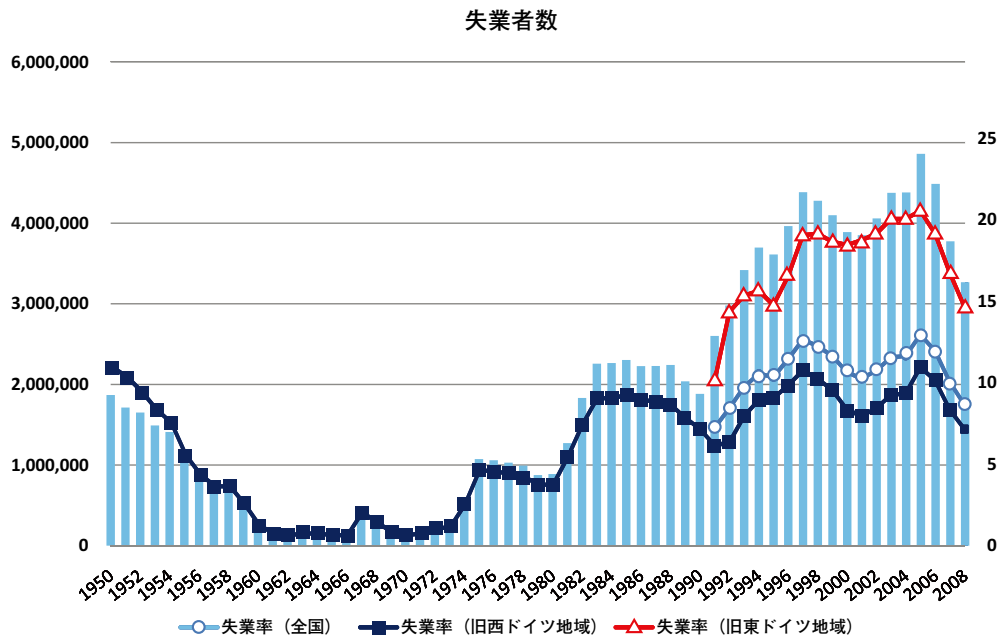
(46) 雇用促進強化法(前掲注⁽⁴¹⁾)により、失業手当及び失業扶助算定の基礎となる賃金から残業代を引くなどの間接的な削減は実施されていた。

(47) Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes und der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20. Dezember 1984 (BGBl. I S.1713).

(48) Gesetz zur Verlängerung des Versicherungsschutzes bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit vom 27. Juni 1987 (BGBl. I S.1542). 1987年7月1日施行。

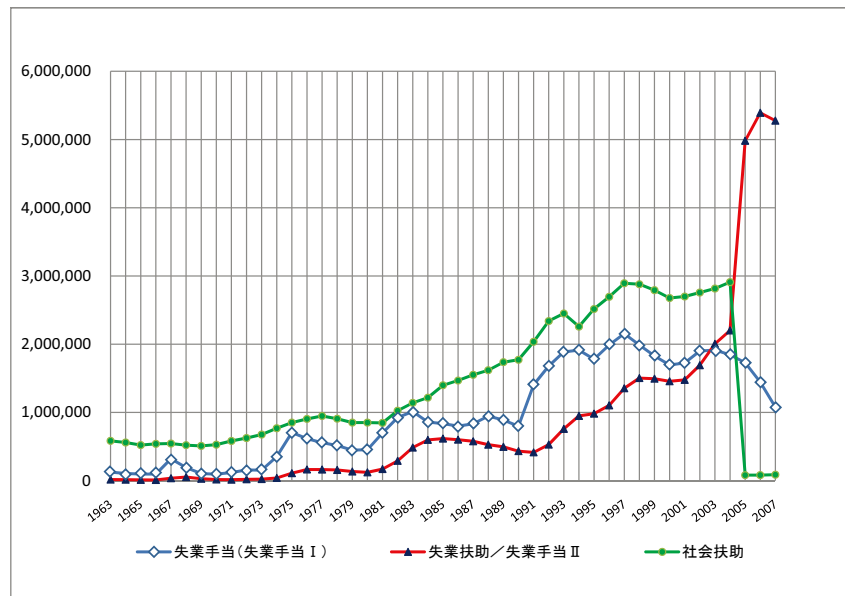
(49) 野川忍「第1章 労働市場改革の概要」労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—』(労働政策研究報告書 No.69) 2006, p.8.

図1 失業者数及び失業率 1950 - 2008年



* 失業率は、被雇用者（兵士を除く）中の比率。
 * 旧西ドイツ地域：1950年から1959年まではザールラントを含まない。
 1990年まではベルリンを含む。1991年以降はベルリンを含まない。
 * 旧東ドイツ地域：ベルリンを含む。
 (出典) 「巻末表」の数値により筆者作成。

図2 失業手当（失業手当Ⅰ）、失業扶助／失業手当Ⅱ、社会扶助の受給者数の推移 1963-2007年

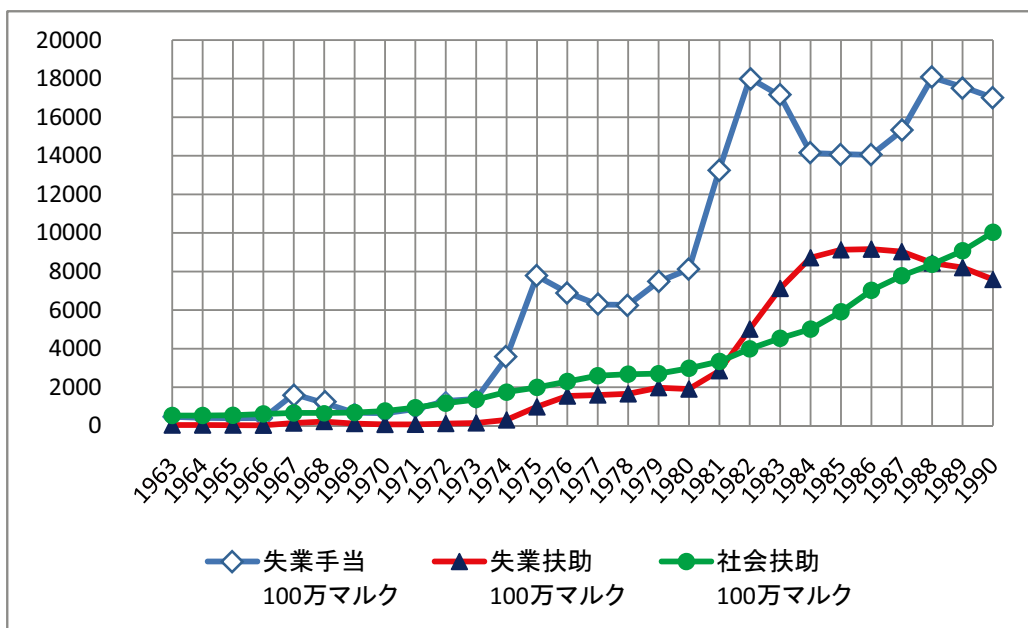


* 2005年施行のハルツ第四法により、失業扶助は廃止され、失業手当Ⅱが創設された。失業手当は法律上の名称は変わらないが2005年以降「失業手当Ⅰ」と呼ばれることが多い。
 * 社会扶助：ここでは在宅の生計扶助受給者のみ。
 (出典) 「巻末表」の数値により筆者作成。

1980年代後半から失業扶助の給付総額は漸減し、1980年代は失業手当及び失業扶助受給者は減少傾向を示した。しかし、連邦社会扶助法に基づく社会扶助受給者が著しく増加した(図

2)。失業者支援制度にカバーされない困窮した失業者が社会扶助に流れ込んだためである。失業手当や失業扶助を受給していても生計費が不足する者も、社会扶助を受給した。

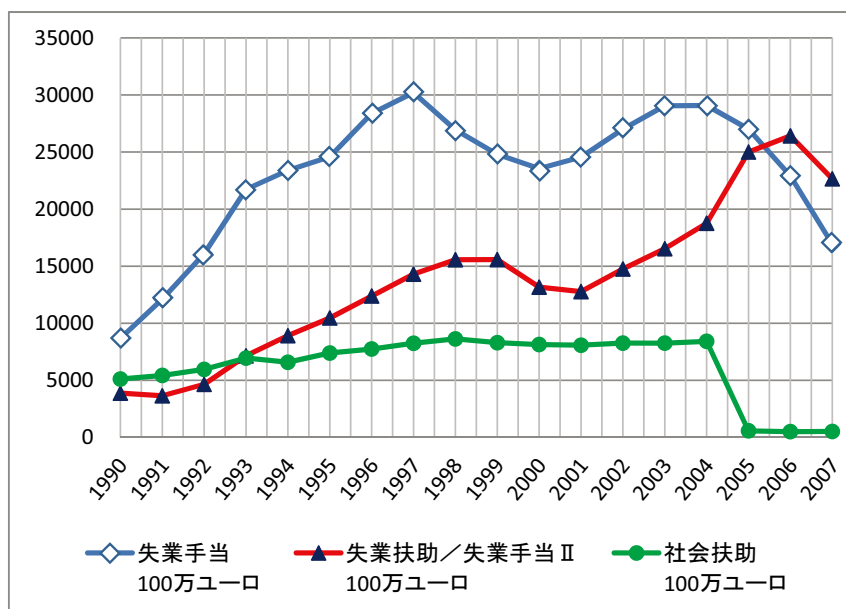
図3 失業手当、失業扶助、社会扶助の給付総額の推移 1963-1990年



* 失業手当の給付総額には、連邦雇用庁（雇用促進法により、連邦職業紹介失業保険庁から改称。失業保険料で運営。）が負担した、年金保険、医療保険及び介護保険の保険料を含む。失業扶助の給付総額には、連邦が負担した、年金保険、医療保険及び介護保険の保険料を含む。社会扶助の額は、ここでは在宅の受給者の生計扶助のみ。

(出典) 「巻末表」の数値により筆者作成。

図4 失業手当（失業手当Ⅰ）、失業扶助／失業手当Ⅱ、社会扶助の給付総額の推移 1990-2007年



* 「巻末表」の出典に掲げた諸統計を比較すると、1ユーロ≒0.51マルクとなっている。この換算比率を用いた。

* 失業手当の給付総額には、連邦雇用庁／連邦雇用エージェンシーが負担した、年金保険、医療保険及び介護保険の保険料を含む。失業扶助／失業手当Ⅱの給付総額には、連邦が負担した、年金保険、医療保険及び介護保険の保険料を含む。社会扶助の額は、ここでは在宅の受給者の生計扶助のみ。

(出典) 「巻末表」の数値により筆者作成。

1990年10月のドイツ統一は失業情勢に深刻な影響を及ぼした。旧東ドイツ地域の競争力のない産業の崩壊により失業率が高まり、統一直後の好景気が過ぎ去った1992年頃から、ドイツ全体の失業率を押し上げていった(図1)。失業扶助については、無期限の給付であることに對し、就労意欲を減退させる、という批判が高まっており、1993年の法律⁽⁵⁰⁾により、子のいる者も含めて給付率が切り下げられ(表1)、「オリジナル失業扶助」(失業手当の給付期間の満了後受給する「連結失業扶助」に對し、失業手当の受給資格はないが、これに準ずる雇用期間の経過後失業している生活困窮者が受給する失業扶助。受給者は少ない。)の給付期間が312日に限定された。この後オリジナル失業扶助は、1999年の法律⁽⁵¹⁾により廃止された。

社会扶助受給者には、前述のように、就労能力はあるが職がなく、かつ失業扶助を受給できない者が多数含まれていた。連邦政府の調査結果を基にした布川日佐史静岡大学教授の推計によれば、1994年末時点の、在宅の社会扶助受給者のうち29%が就労可能であった。就労可能年齢層(18歳以上55歳未満)に限れば、61%が就労可能であった⁽⁵²⁾。

失業扶助制度と社会扶助制度の双方が就労能力のある生活困窮者を抱える状態となったが、給付については、前述のように、失業扶助では社会保険方式に準じた、離職前実質賃金の57%(1994年以降。子ありの場合)であり、社会扶助では公的扶助方式による必要額であった。離職前実質賃金の高い失業扶助受給者は余裕のある生活を送れる場合もある。失業扶助受給者と社会扶助受給者では、同じように就労能力があっても、職業紹介に応じなければペナルティーが課される職(「期待可能」な職。後述IV 2(1)の基準やミーンズテストの基準が異なっていることも問題とみなされていた。

3 連邦政府と自治体の競合

社会扶助の費用負担の増大に苦慮するようになった自治体は、1980年代半ばから、失業扶助と社会扶助の改革を強く求め始めた。社会扶助受給者にはドイツに入学し庇護を申請した外国人も含まれており、こうした外国人の増加に伴って自治体の負担が増していた。1993年に「庇護申請者給付法」⁽⁵³⁾が制定され、庇護申請した外国人には、社会扶助ではなく、この法律に基づく給付(衣食住や医療については原則

表1 失業手当及び失業扶助の給付率の推移 (単位：%)

年	1969-1983	1984-1993	1994-2004	2005-
失業手当	68	68	67	67
		63	60	60
失業扶助	58	58	57	
		56	53	

* 給付率の上段は養育義務のある子がいる場合等。下段はその他の場合。

* 2009年11月現在、失業手当(2005年以降「失業手当I」とも呼ばれる)の給付率は、養育義務のある子がいる場合等が67%、その他の場合が60%である(社会法典第3編第129条)。失業扶助は、「失業手当II」となり、定額である。

(出典) 筆者作成

⁽⁵⁰⁾ Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S.2353). 1994年1月1日施行。

⁽⁵¹⁾ Drittes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2624). 2000年1月1日施行。2000年4月1日までの移行期間が置かれた。

⁽⁵²⁾ 布川日佐史「第3章 就労扶助(Hilfe zur Arbeit)の展開と成果」布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』お茶の水書房, 2002, p.80.

⁽⁵³⁾ Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S.1074)の第1条としてAsylbewerberleistungsgesetzが制定された。1993年11月1日施行。

的に現物給付。日用品は貸与し、他に補足的な現金給付がある)を行うことにした。これにより社会扶助受給者数及び給付総額が1994年に一時的に減少した(図2、図4)。1994年の介護保険法⁽⁵⁴⁾の制定も、社会扶助の一部を介護保険に移行する意味をもっていた。

社会扶助が就労能力のある困窮者をカバーしていること自体は、「社会扶助が最後のソーシャルネットとしてしっかり機能し、ミニマム生活保障の役割を担っている⁽⁵⁵⁾」と評価できる。しかし、社会扶助受給の長期化は、受給者が自立した生活に復帰することを困難にする危険がある。1996年に連邦社会扶助法が改正され⁽⁵⁶⁾、自治体による「就労扶助」(Hilfe zur Arbeit)が強化された。就労扶助とは、現金給付ではなく、受給者の就労を支援し、雇用を創出する制度である⁽⁵⁷⁾。具体的には、自治体による「公益的かつ追加的な」⁽⁵⁸⁾雇用の創出、受給者を雇用した企業への助成、就職した受給者に対する生計扶助の逡減的な一定期間の給付等である。就労を拒否した場合の制裁措置も強化された。

連邦雇用庁傘下の各地の労働局(Arbeitsamt)も社会法典第3編(1997年までは雇用促進法)に基づき、失業手当及び失業扶助の受給者のための職業紹介及び職業相談を行っており、就労促

進の領域で連邦雇用庁と自治体との競合が生じた。「相手の金を使って自分の金を節約しよう」という、失業者を互いに押し付け合う傾向も生じていた⁽⁵⁹⁾。

社会扶助の執行は自治体独自の権限であり、連邦から費用の補助は受けていない⁽⁶⁰⁾。一方、社会扶助の統一的な水準を保障する責務を負っているのは連邦政府である。社会扶助の水準等は連邦社会扶助法により詳細に定められており、自治体が直接に左右することはできない。社会扶助は最後のセーフティネットであるため、失業保険制度や年金制度など、他の社会保障制度のネットの粗密の変動に大きな影響を受ける。失業は連邦の経済政策と強く関連しており、自治体に政策上の責任はないから、失業により困窮状態に陥った者の生計費を自治体が負担するのは合理的でない、という問題が指摘されていた⁽⁶¹⁾。1999年にザクセン州が失業扶助と社会扶助の統合を計画し、連邦議会の与野党も統合に傾いていった。

IV ハルツ改革—失業扶助と社会扶助の一体的改革

1 失業扶助と社会扶助の統合

2002年2月にシュレーダー連邦首相(当時)

(54) 「社会法典第11編—社会的介護保険—」。Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz-PflegeVG) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S.1014) により制定された。

(55) 布川日佐史「序章 雇用政策と生活保障政策の交錯」前掲書52, p.8.

(56) Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S.1088).

この後の1998年の改正までを含む法文の日本語訳として、小川政亮「ドイツ連邦共和国連邦社会扶助法(改定仮訳)」『総合社会福祉研究』15号, 1999.10, pp.105-165がある。

(57) 就労扶助の実態については、庄谷怜子ほか「第9章 ドイツにおける貧困と社会扶助行政の実態」布川日佐史編著 前掲書52, pp.245-295が詳述している。

(58) 「公益的かつ追加的」とは、収益が見込まれず、営利企業が参入できず、かつ社会的に有用、という意味である。布川 前掲論文52, p.83.

(59) Soldt, *op.cit.*

(60) 地方税が拡充されれば自治体の不満は大きく解消される。しかし、2002年に招集された市町村財政改革委員会では、自治体の財政危機の解決策として提案された地方税(営業税)の拡充に合意が得られず、自治体は失望した。同じく解決策として位置づけられた社会扶助制度改革の重要性がさらに増すことになった。武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政」『賃金と社会保障』1406号, 2005.11月下旬, p.25.

(61) 同上, p.26.

は、元フォルクスワーゲン社労務担当役員のペーター・ハルツ氏を委員長とする「労働市場における現代的サービス委員会」（一般に「ハルツ委員会」と呼ばれる）を設置し、労働市場改革のための提言を依頼した。当時400万人にのぼっていた失業者を、就労促進により半減することが目標であった。2002年8月にハルツ委員会は、労働政策全般に渡る改革を提案する報告書を提出し、これに基づき、「労働市場の現代的サービスのための第I法律」（一般に「ハルツ第I法」と呼ばれる）以下の4つの法律⁽⁶²⁾が制定された。各々は、社会法典各編を改正する法律等から成っており、2003年から2005年にかけて施行された。この他にも関連法律が制定された。

ハルツ第I法は、失業届の早期提出促進、高齢失業者が就職した場合の賃金補填等を定めた。また、労働者派遣法⁽⁶³⁾を改正し、派遣期間の制限を撤廃するなどの規制緩和を行うとともに、派遣労働者の均等待遇原則を導入した。ハルツ第II法は、低収入のパートタイム労働（ミニジョブ）を促進するための社会保険加入義務の免除⁽⁶⁴⁾、失業者の起業への助成（「私会社」の設立支援）等を定めた。ハルツ第III法は、連邦雇用庁の改革を主な内容とする⁽⁶⁵⁾。連邦雇用庁（Bundesanstalt für Arbeit）は連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit）と改称され、職業紹介や失業給付を行っていた各地の労働局を「雇用エージェンシー」とし、機能も

大幅に改革した。

ハルツ第I法から第III法によって就業機会を増やし、失業者支援の体制を強化した後、ハルツ第IV法により失業扶助と社会扶助が統合された。同法第1条により、「社会法典第2編－求職者のための基礎保障－」を新たに制定し、この新法典の対象者を、困窮した「求職者」とした（図5）。現金給付として、求職者本人には「失業手当II」（Arbeitslosengeld II）が給付される。求職者本人と同じ世帯（正確には「需要共同体」（Bedarfsgemeinschaft））に所属する、就労能力のない者には「社会手当」（Sozialgeld）が給付される。社会法典第2編の施行は2005年1月1日であった（一部は2004年4月1日）。同日、社会扶助について定めていた連邦社会扶助法は廃止され、新たに社会扶助について定める「社会法典第12編－社会扶助－」が施行された⁽⁶⁶⁾。

この改革により、社会扶助から就労能力のある者が大量に失業手当IIに移行した。失業手当IIの対象者は困窮した「求職者」であるから、失業保険に加入していたかどうかは問われない。また、失業手当IIでは、ミーンズテストの基準は社会扶助より緩く設定された。そのため、これまで失業扶助を受けられず、ミーンズテストにふるい落とされて社会扶助も受けられなかった者が失業手当IIの受給に回った。また、就労しているにもかかわらず社会扶助を受給するのを恥と感じ、実際には困窮しているのに受

⁽⁶²⁾ Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S.4607), Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S.4621), Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S.2848), Vieres Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 29. Dezember 2003 (BGBl. I S.2954).

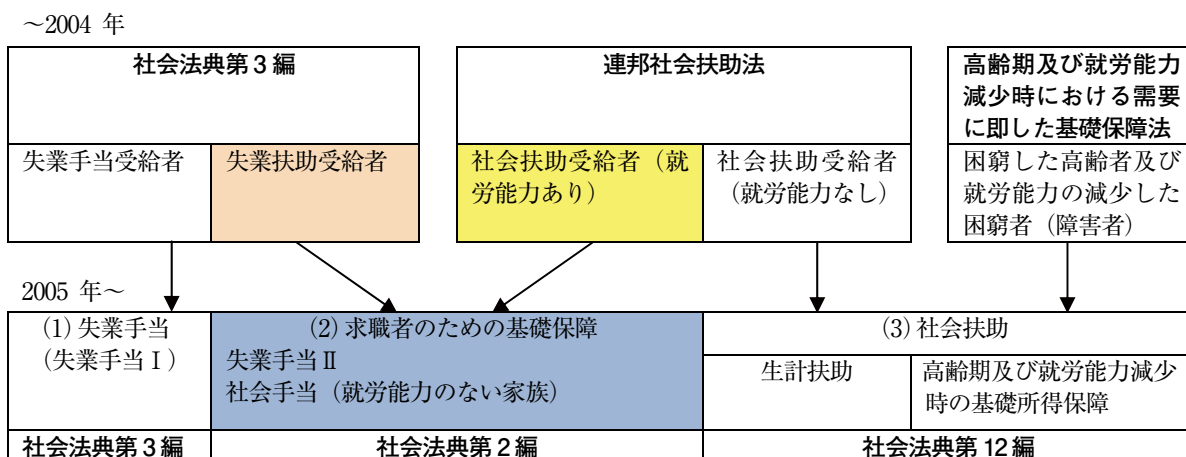
⁽⁶³⁾ Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - AÜG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 1995 (BGBl. I S.158).

⁽⁶⁴⁾ 増加傾向にあったミニジョブを1999年の法律により抑制したが、失業を減らすために促進する方針に転換し、ハルツ第II法を制定した。戸田典子「パート労働者への厚生年金の適用問題」『レファレンス』683号, 2007.12, pp.39-43.

⁽⁶⁵⁾ ハルツ第III法の詳細は、野川忍「第2章 ハルツ第III法—就労促進制度と実施機関の改革」労働政策研究・研修機構 前掲書⁽⁴⁹⁾, pp.15-26.

⁽⁶⁶⁾ Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S.3022) による。

図5 ハルツ改革—社会法典各編と主な現金給付



* 困窮した高齢者及び就労能力のない重度の障害者等は、2001年の「高齢期及び就労能力減少時における需要に即した基礎保障法」(Gesetz über bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz -AVmG) vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S.1310) の第12条。2003年1月1日施行)により社会扶助から分離し、社会扶助より緩いミーンズテストの後、「基礎所得保障」を給付した。特に、配偶者以外の親族については、高額所得者でない限り扶養義務を問わないことにし、利用しやすい制度とした。しかし、連邦社会扶助法との関係が複雑で混乱を招いたため、同法を廃止し、社会法典第12編に統合した (Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S.3022) による)。法の趣旨は変わっていない。

(出典) 根本到「第3章 失業扶助制度と社会扶助制度との統合」労働政策研究・研修機構『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), p.30 の「第3-1-1図」を参考に筆者作成。

給しなかった低所得者(ワーキングプア)にとっても、「求職者」という枠組みは受給への抵抗感を薄めた。

逆に、失業扶助受給者で、失業手当IIを受給できなくなった者の割合は、種々の調査から17%~25%と推計されている⁽⁶⁷⁾。このうち、失業状態には変わりがないものの制度変更により受給資格を失った者が50%~70%と推計されている。失業手当IIでは、ミーンズテストの基準が失業扶助より厳しくなったためである。特にパートナーの収入の算入基準が大きく変わったため、制度変更により最も打撃を受けたのは、パートナーに収入のある女性であった。

制度発足の2005年は、失業手当IIの受給者は激増し、社会扶助(在宅の生計扶助)受給者は激減した(図2)。

2 改革後の給付内容

(1) 社会法典第3編⁽⁶⁸⁾の給付—失業手当(失業手当I)

社会法典第3編では、職業紹介、職業相談、起業支援等の就業支援策のほか⁽⁶⁹⁾、現金給付として、従来通り失業者に対し社会保険方式による失業手当(Arbeitslosengeld)が給付される。失業者とは、雇用関係がなく、職を探していて、雇用エージェンシーに失業登録し、その職業斡旋を受けている者である。週15時間未満の就業(自営を含む)であれば、就業していても失業者として登録できる(第119条第3項)。給付期間は、失業保険加入期間及び年齢によって決まる(社会法典第3編第127条)(表2)。給付額は、離職前の賃金の平均値から税及び社会保険料を差し引いた実質賃金の67%(養育義務のある子

⁽⁶⁷⁾ Kerstin Bruckmeier, Daniel Schnitzlein, *Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern?* (IAB Discussion paper No.24/2007), S.9.

⁽⁶⁸⁾ 本稿では、2009年2月5日の法律による改正後のテキストを用いている。なお、失業保険の加入資格には、週の就労時間は関係がない。失業保険加入を免除されるミニジョブ労働者の要件として、2003年3月までは「週の就労時間が15時間未満」が挙げられていたが、現在は削除されている。

⁽⁶⁹⁾ 社会法典第3編に基づく就業支援策の紹介として、大島秀之「第1章 ドイツの労働市場政策」労働政策研究・研修機構『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), 2007, pp.13-18 がある。

がいる場合等。表1参照)である(第129条)。失業者の年金・医療・保険料は、連邦雇用エージェンシーが負担する(第207条、第207a条)⁽⁷⁰⁾。連邦雇用エージェンシーが負担する年金保険料は、ドイツ年金保険連合会加入者の場合、失業手当受給前の保険料の80%であり⁽⁷¹⁾、将来の年金給付もその分減ることになる。

雇用促進法が社会法典第3編に編入された際、失業者に就労を求めることのできる「期待可能性」(Zukunftsmöglichkeit)が厳格化された。それまでは、5段階に分けられた職のうち、離職前の職のレベルより一段階下の職までが期待可能とされていたが⁽⁷²⁾、原則的にすべての職を期待可能とした(第121条)。ただし、失業後3か月までは離職前の賃金より20%低い場合、失業後6か月までは30%低い場合は期待可能ではない。その後は、賃金が失業手当より高い場合には期待可能である。

ハルツ第I法により、期待可能性はさらに厳格化された。すなわち、失業後3か月経過した場合には、転居を伴う職も期待可能とした(第121条第4項に追加)。従来は、一定時間以上の通勤時間を要する職を期待可能でないとするのみで、転居については規定がなかった。賃金の低下と期待可能性との関係については、社会法典第3編制定時と変わっていない。期待可能な

職を正当な理由なく拒否した場合等には、給付が停止される(第144条)。

失業手当の給付期間は、2003年の法律⁽⁷³⁾により一旦大幅に短縮されていた(表2)。最長32か月の給付期間が最長18か月に短縮された。特に、中高年齢層の短縮が厳しく、従来は45歳から14か月以上の給付が可能であったが、改革後は、55歳にならないと12か月を超える期間の給付を受けられなくなった。ただし、この後、2008年の法律⁽⁷⁴⁾により給付期間が延長され、現在、12か月を超える期間の給付を受けられるのは、50歳以上となっている(表2)。

(2) 社会法典第2編⁽⁷⁵⁾の給付—失業手当II、社会手当

給付を請求する権利を有するのは、15歳～上限年齢未満で(上限年齢は、1947年より前に生まれた者は65歳。1947年～1963年生まれの者については段階的に66歳10月までに延ばす。1964年以降に生まれた者は67歳。これは、老齢年金受給開始年齢に対応している。)、本人及び世帯員の就労による収入や資産が不足しているために生活できない困窮者である(社会法典第2編第7条～第9条)。社会扶助受給資格との違いは、就労能力がある(erwerbsfähig.1日3時間以上就労できる)という点である。失業登録をしていることは給

(70) ドイツでは医療保険は国民皆保険ではない。民間の医療保険加入者については、公的医療保険の額を上限として連邦雇用エージェンシーが負担する。

(71) Deutsche Rentenversicherung, *Absicherung in der Rentenversicherung bei Arbeitslosigkeit*, 25.5.2009.

(72) 根本到「第3章 失業扶助制度と社会扶助制度との統合」労働政策研究・研修機構 前掲書(49), p.31.

(73) Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S.3002). 2004年1月1日施行。失業手当の給付期間に関しては、2006年1月31日までに受給権を得た人には改正前の期間が適用されると定められている。その他の経過措置も定められている。

(74) Siebtes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 8. April 2008 (BGBl. I S.681). 2008年1月1日施行。

(75) 本稿は、2009年7月17日の法律による改正後の法文を用いている。なお2010年1月8日の時点で、連邦法務省サイトに掲載されている法文中、本稿に関連する第31条に間違いがある。第1項第1文第1号cの「第16a条」は、「第16e条」に、同号dの「第16条第3項第2文」は「第16d条第2文」に訂正されなければならない(連邦労働社会省に確認済み)。2005年8月14日の法律による改正までを含む法文の日本語訳として、ドイツ社会法典研究会『社会法典第2編(求職者に対する基礎保障)・第12編(社会扶助)』(厚生労働科学研究費補助金「生活保護における自立支援プログラムの検討」(主任研究者布川日佐史))2005, pp.12-48がある。解説として、嶋田佳広「最低生活保障制度の変容」『社会保障法』24号, 2009, pp.109-122; 同「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, 2005.11月下旬, pp.9-20がある。

表2 失業手当（失業手当Ⅰ）給付期間の推移

- 2006.1.31 (2003年の法律施行前)			2006.2.1 - 2007.12.31 (2003年の法律施行後)			2008.1.1 - (2008年の法律施行後) * 網掛け部分は 2009.8.1-		
受給資格取得 加入期間 (月)	年齢	失業手当給付 期間 (月)	受給資格取得 加入期間 (月)	年齢	失業手当給付 期間 (月)	受給資格取得 加入期間 (月)	年齢	失業手当給付 期間 (月)
						6		3
						8		4
						10		5
12		6	12		6	12		6
16		8	16		8	16		8
20		10	20		10	20		10
24		12	24		12	24		12
28	45	14						
			30	55	15	30	50	15
32	45	16						
36	45	18	36	55	18	36	55	18
40	47	20						
44	47	22						
48	52	24				48	58	24
52	57	26						
56	57	28						
60	57	30						
64	57	32						

* 「受給資格取得加入期間」とは、失業前の一定の基準期間内に、失業保険料拠出義務のある雇用に就いていた期間のこと。

* 【網掛け部分】リーマン・ショック後、2009年の法律（Gesetz zur zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und zur Änderung anderer Gesetze vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S.1939). 2009年8月1日施行）により緊急に導入された、2009年8月1日から2012年8月1日までの時限措置。受給資格取得加入期間が12か月未満の場合を、「短期の受給資格取得加入期間」という。これを適用されるためには、主に6週未満の有期雇用に就いていたこと、年間収入が定められた上限（2009年は30,240ユーロ。労働者の平均年収に設定）を超えないこと等の要件が課せられる。対象者としては、俳優や音楽家を想定している。

（出典）連邦議会社会民主党会派HP掲載資料 "Übersichten Bezugsdauer Arbeitslosengeld " (http://www.spdfraktion.de/rs_datei/0,5342,00.pdf) ; Bundesagentur für Arbeit, Merkblatt für Arbeitslose 1, 2009.3, S.25, Einlegeblatt (最新情報を入れた訂正表). (<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/MB-f-Arbeitslose.pdf>) により筆者作成。

付の要件ではない。「失業手当Ⅱ」という名称が紛らわしいが、対象は「求職者」であって「失業者」ではない。

受給資格を審査するために、ミーンズテストが行われる。

保有できる資産の上限は、原則として成人した本人及びパートナーにつき「年齢×150ユーロ」である（一人につき最低3,100ユーロ）。未成年の子は1人につき3,100ユーロ。世帯員1人につき必要最低限の物品調達のための750ユーロ。就労能力のある者1人につき1台の自動車、適正な家財、自ら居住している適正な広さの家や土地は資産には算入しない（第12条）。

収入の上限は所得月額1,200ユーロ（未成年の子がいる者は1,500ユーロ）である。税、社会保険料等を差し引いた所得月額100ユーロまでは収入に算入しない。所得中の100～800ユーロについては20%、800～1,200（又は1,500）については10%分を収入に算入しない（所得控除。第11条、第30条）⁽⁷⁶⁾。この所得控除は、就労促進の意味を持っている。失業手当Ⅱの受給者が就労した場合、所得が全額失業手当Ⅱから差し引かれることはなく、控除分が手元に残るからである。就労より受給が得、という事態が生じないように控除が定められている。

ドイツに通常居住している外国人にも失業

(76) たとえば、税、社会保険料等を差し引いた所得が1,200ユーロの場合、無条件の控除分の100ユーロ、100から800ユーロまでの700ユーロ分の20%の140ユーロ、800から1,200ユーロまでの400ユーロ分の10%の40ユーロ、計280ユーロは収入に算入しない。

手当Ⅱの請求権があるが、就労資格や自営業の資格（又は資格を取得する可能性）を持たず、求職するためだけに滞在している外国人は除外されている（第7条、第8条）。

【就労支援サービス】

社会法典第2編は、第1章のタイトル「支援と要請」（Fördern und Fordern）に示されるように、求職者を労働市場に統合するための様々な就労支援サービスを定めると共に、求職者に対し義務の履行を強く要請している（第2条）。求職者は雇用エージェンシーとの間で「統合協定」（第15条）を締結し、これに基づいて就労支援サービスや現金給付を受ける。求職者には、原則的にあらゆる職が期待可能とされ（第10条）、求職者が就労すれば手当の加算などが行われ、就労を拒否すれば、現金給付の減額などの制裁が課される（後述）。

就労支援の多くは社会法典第3編と共通しており、職業紹介は第3編に基づいて行い、職業相談、職業訓練、基礎学校修了資格取得支援等は第3編を準用して行う（第16条）。第2編独自の支援としては、たとえば次のような給付がある。

- ・自治体を実施する統合支援サービス：保育、家族の世話、債務相談及び薬物・アルコール依存症のカウンセリング。（第16a条）
- ・統合手当金：社会保険付きの職に就いた求職者に給付。（第16b条）
- ・労働機会（1ユーロジョブ）：自治体等が提供する公益的な仕事。社会保険付きの職に就くための準備として位置づけられている。失業手当Ⅱを受給しながら行う。通常の労働契約関係ではない。賃金ではなく、使った時間に対する「補償金」を受け取る。（第16d条。連邦社会扶助法の「就労扶助」（前述Ⅱ（3））に代わるもの。）

【現金給付】

求職者本人に給付される失業手当Ⅱは、改革前の失業扶助とは全く異なり、離職前の賃金に関わりなく、生活に最低限必要な金額である。給付期間は限定されていない。失業手当Ⅱも、就労能力のない世帯員に給付される社会手当も財源は連邦の税である。一つの世帯に所属するとみなされるのは、本人、パートナー（配偶者、同性のパートナー。（法律上の関係だけでなく事実上の関係も含む））、25歳未満の未婚の子である（第7条）。

失業手当Ⅱは、基準給付、住居費・暖房費、追加需要のための給付（第21条）、一時的な給付（新学年の開始時に100ユーロ、住居や家財の調達、学校行事としての旅行等。第24a条）である。基準となるのは、単身者分の「基準給付」（Regelleistung）である。その算定方法は、社会法典第12編－社会扶助－を準用しており、後述する社会扶助の基準額と同じである。2009年7月以降の単身者分の基準給付は、359ユーロである⁽⁷⁷⁾。家族の社会手当の額は、単身者分の基準給付に対する、受給者のカテゴリーにより定められた100分比で示される（表3）。基準給付は、食費、衣料費、暖房費を除く光熱費、文化的な活動の費用等を含んでいる（第20条第1項）。妊婦、障害者、ひとり親等には追加需要のための給付がある（第21条）（表4）。住居費・暖房費は、基準給付とは別に、適正な範囲で実費が給付される（第22条）。住居費・暖房費は、自治体の負担であるが、連邦も一定割合を負担する⁽⁷⁸⁾。受給者の医療・介護保険料は、原則として連邦が負担するが、家族が医療・介護保険に加入している場合には、受給者もその保険に共に加入することを優先する⁽⁷⁹⁾。年金保険料については、就労して保険料を拠出している者を除き、連邦が負担する⁽⁸⁰⁾。

(77) 毎年6月30日までに連邦労働社会省が単身者分の基準給付の月額を連邦法律公報で公布し（社会法典第2編第20条第4項）、7月1日から適用される。2009年分は、Bekanntmachung über die Höhe der Regelleistung nach § 20 Absatz 2 Satz 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für die Zeit ab 1. Juli 2009 (BGBl. I S.1342)。

(78) 武田 前掲論文(60), p.26。

【制裁】

失業手当Ⅱの受給者が、正当な理由なく期待可能な職や1ユーロジョブを拒否するなど、義務に違反した場合には、基準給付が30%（雇用エージェンシー等への届出を怠ったり、医師の診断を受けないなどの違反の場合は10%）減額される。再度義務違反があった場合には60%（同20%）減額され、さらに義務違反があった場合には基準給付が停止される（第31条）。この場合、食料クーポンなどの現物給付が行われる場合がある⁽⁸¹⁾。制裁期間は各々の違反について3か

月である。受給者が15歳以上25歳未満の場合、さらに厳しい制裁が課される（届出義務違反を除く）。すなわち、義務違反の場合は、給付が3か月間停止される。住居費・暖房費のみ給付されるが、直接家主に支払われる。食料クーポンなどの現物給付が行われる場合がある。再度の義務違反の場合には、住居費・暖房費の給付が3か月間停止される（第31条）。社会手当の受給者についても、収入を故意に低く申告した場合などには制裁が課される（第32条）。

【受給者の状況】

表3 失業手当Ⅱ及び社会手当－基準給付の率及び月額

失業手当Ⅱ、社会手当 2009.7.1 -				
基準給付				
・単身者 ・単身で子を養育している者 ・未成年（18歳未満）のパートナーを持つ成人	・パートナー（二人とも成人（18歳以上）の場合）	・14歳の子 ・その他の就労能力のある者 ・25歳未満の子（自治体から住居費・暖房費を受給している場合（注）を除く）	・6歳以上14歳未満の子	・6歳未満の子
100%	90%	80%	70%	60%
359ユーロ	323ユーロ	287ユーロ	251ユーロ	215ユーロ

* 18歳以上の夫婦の場合、各々が90%を給付される。

* 「6歳以上14歳未満」というカテゴリーは、2009年7月1日に導入され、2011年12月31日まで適用することになっている。従来は「14歳以上」80%、「14歳未満」60%という分け方であった。

（注） 25歳未満の子は、家庭内暴力等重大な理由で親と同居できない場合や就労に必要な場合にのみ、親の世帯から分離して転居でき、自治体から住居費及び暖房費を受給することができる（第22条第2a項）。基準給付も100%となる。

（出典） Bundesagentur für Arbeit, *SGB II, Arbeitslosengeld II/Sozialgeld*, 2009.10, S.24.

表4 追加需要のための給付

対象者のカテゴリー	2009.7.1 - (月額)	基準給付に対する割合
妊娠12週以降の妊婦	61ユーロ	17%
単身で子を養育している者で、7歳未満の子が一人又は16歳未満の子が二人以上。（*）	129ユーロ	36%
単身で子を養育している者で、子が未成年。（*に該当しない者）	子一人につき43ユーロ	一人につき12% 最高60%
障害者で職業訓練を受けている者等	126ユーロ	35%
医学上の理由で高価な食品を必要とする者	25-70ユーロ	

（出典） Sozialleistungen info. <<http://www.sozialleistungen.info/con/hartz-iv-4-alg-ii-2/alg-ii-leistungen.html>>

(79) Bundesagentur für Arbeit, *SGB II, Arbeitslosengeld II/Sozialgeld*, 2009.10, S.49. <<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Merkblatt-Sammlung/SGB-II-Merkblatt-Alg-II.pdf>>

(80) ドイツ年金保険連合会加入者の場合、一律に月額40.80ユーロ（2009年5月時点）。Deutsche Rentenversicherung, *op. cit.* (71). 収入月額205ユーロに対応する保険料である。これにより増える年金額は1年につき2.17ユーロ。

(81) Bundesagentur für Arbeit, *op. cit.* (79), S.60-63.

2008年9月時点で、失業手当Ⅱ受給者は、就業人口（15歳～65歳）の9.0%である（旧西ドイツ地域7.4%、旧東ドイツ地域15.5%）⁽⁸²⁾。受給者中、女性は51.7%である。年齢層は、20歳未満9.6%、25歳未満19.0%、25歳～50歳未満57.2%、50歳～65歳未満23.8%、55歳～65歳未満14.0%である。受給者中の19.0%が外国人で、就業人口中の外国人の割合（10%）より高い。受給者中、失業者（失業登録をしている者）が43%、月収が400ユーロを超える者（通例週15時間を超えて就労しているため、登録失業者ではないとみなせる）が12%、介護、病気、育児等で就労させられない者が36%、職業訓練中の者などが9%となっている。

(3) 社会法典第12編⁽⁸³⁾の給付－社会扶助

社会法典第12編が定める社会扶助には、次の7つの区分がある。

①生計扶助、②高齢期及び就労能力減少時の基礎保障、③医療扶助、④障害者統合扶助、⑤介護扶助、⑥特別な社会的困難の克服のための扶助、⑦その他の生活状況に応じた扶助（家庭を維持するための支援や視覚障害者扶助など）

就労能力のない困窮者に給付されるのは生計扶助（Hilfe zum Lebensunterhalt）である⁽⁸⁴⁾。生計扶助は、基準額、住居費・暖房費、一時的な給付（新学年の開始時に100ユーロ、住居や家財の調達、学校行事としての旅行等）、追加需要のための給付（妊婦、ひとり親等）等から成っている。基準額は、連邦労働社会省が定める法規命令（「基準額命令」）⁽⁸⁵⁾の範囲で、州政府が定め、州は自治体に対し、州の定めた基準額を基準と

して地域にあった基準額を定める権限を与えることができる（社会法典第12編第28条第2項）。基準額命令は、連邦統計庁が5年毎に実施する所得・消費抽出調査のうちの10の消費支出項目について、所得下位20%の世帯（社会扶助受給世帯を除く）の各々の支出額に対し、一定の比率（項目により異なる。表5）を乗じた額を合計し、「標準基準額」（Eckregelsatz）を算定すると定めている。調査が実施されない年は、年金スライドに連動して改定する。各々の受給者の基準額は、標準基準額に対する、受給者のカテゴリーにより定められた100分比で示される（表6）。受給者のカテゴリー分けと100分比は、失業手当Ⅱ・社会手当（表3）とほぼ同じである。2009年7月1日以降の標準基準額は359ユーロであり、この数値が失業手当Ⅱ・社会手当の基準給付に用いられる。

3 運営機関

ハルツ改革以前は、職業相談、職業紹介、失業手当・失業扶助の給付は労働局が、社会扶助の給付は自治体が所管していた。ハルツ改革後は、労働局を改組した雇用エージェンシーが社会法典第2編の給付の運営機関となり、自治体の職員を受け入れ、就労支援と生活支援を「一つの手から」行う予定であった（「ワンストップサービス」）。しかし、自治体が運営主体であるべきであるという主張も強く、妥協の結果、雇用エージェンシーと自治体が「協同組織」（Arbeitsgemeinschaft, ARGE）（社会法典第2編第44b条）を設立して運営することになった。協同組織においては、雇用エージェンシーが現金

⁽⁸²⁾ Bundesagentur für Arbeit, *Jahresbericht 2008*, 2009.1, S.10-16. (<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGBII-Jahresbericht-2008.pdf>)

⁽⁸³⁾ 本稿は、2009年7月30日の法律による改正後の法文を用いている。2005年3月21日の法律による改正までを含む法文の日本語訳として、ドイツ社会法典研究会 前掲書, pp.50-99がある。

⁽⁸⁴⁾ 嶋田佳弘「ドイツ求職者基礎保障における保護基準」『賃金と社会保障』1489号, 2009.5月上旬, pp.4-24. 連邦社会扶助法の社会扶助と比較して、現行の社会扶助の論点、司法の評価を詳述している。

⁽⁸⁵⁾ 正式名称は、「社会法典第12編第28条の施行のための命令」。Verordnung zur Durchführung des §28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelungsverordnung -RSV) vom 3. Juni 2004 (BGBl. I S.1067) zuletzt geändert durch Art.17 G v. 2. März 2009 (BGBl. I S.416)

表5 標準基準額の算定、内訳

消費支出項目	所得下位 20% の世帯の消費支出額に対する比率	基準額・基準給付に占める割合
食料品、飲料、たばこ	96%	37%
衣服、靴	100%	10%
住居（家賃を除く）、電気	8%	8%
家具、家電、家庭用品	91%	7%
保健（薬、めがね）	71%	4%
交通	26%	4%
電話、郵便、ネット	75%	9%
余暇、娯楽、文化	55%	11%
旅行、外食	29%	2%
その他の物品、サービス（バッグ、傘、衛生用品、理髪）	67%	8%
		100%

（出典）基準額命令第2条第2項；Sozialleistungen info. 〈<http://www.sozialleistungen.info/con/hartz-iv-4-alg-ii-2/alg-ii-leistungen.html>〉により筆者作成。

表6 生計扶助の基準額

生計扶助 2009.7.1 -				
各州の基準額				
・世帯主 ・単身で子を養育している者	パートナー	14歳以上	6歳以上14歳未満の子	6歳未満
100%	90%	80%	70%	60%
359ユーロ	323ユーロ	287ユーロ	251ユーロ	215ユーロ

* 「6歳以上14歳未満」というカテゴリーについて、表3に同じ。

* 2009年7月1日現在、各州の基準額は、標準基準額と同額である。バイエルン州のみ自治体に基準額を決める権限を付与しており、ミュンヘン市など4自治体がこれより高い額を定めている。

（出典）基準額命令第3条；Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, Sozialhilfe, Sozialhilfesätze. 〈<http://www.stmas.bayern.de/sozial/sozialhilfe/saetze.htm>〉により筆者作成。

給付と就労支援を、自治体が住居費・暖房費の給付と債務相談等の統合支援サービスを所管することとした（第6条）。自治体単独の運営も69の自治体に限って、実験として認めた（第6a条）。これらの自治体は、急増した現金給付の業務をこなし、経験のなかった職業紹介事業等を立ち上げたわけで、相当な苦勞があったという⁽⁸⁶⁾。

自治体単独で運営する実験について連邦政府が2008年に出した報告書⁽⁸⁷⁾によれば、協同組織が「支援と要請」のうち「要請」に比重を置き、制裁を通じて迅速な職業紹介を追求するのに対し、自治体は社会扶助の伝統に基づいて、社会統合を重んじ、失業手当Ⅱを受給しながら収入を得る道を目指す傾向を持つ。報告書は、社会法典第2編の給付を全国レベルで統一して

(86) 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, 2005.11月下旬, p.7.

(87) "Bericht zur Evaluation der Experimentklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch," Deutscher Bundestag, Drucksache 16/11488, 18.2.2008.

運営するのは無理であり、「中央で目標をコントロールしつつ地域の自律性を確保」するべきであると述べている。

連邦政府が設置した「求職者のための基礎保障に関する諮問会議」（以下、「諮問会議」）は、制度開始から約1年半後の「最終報告書」（2006年6月23日）⁽⁸⁸⁾で、協同組織は「誤った組織作り」であったと、厳しく批判した。諮問会議は、協同組織が自治体の政策と連邦雇用エージェンシーの方針との間の調整に時間と労力をと費やしており、求職者のための基礎保障という高度な任務を担うには不十分な体制であること、職員、予算及び物品に関する管轄権が不明瞭で、業務遂行の妨げとなっていることを指摘し、実施主体を連邦雇用エージェンシー傘下の独立した組織とし、明確でわかりやすい法的根拠と大幅な裁量権を与えるよう勧告した⁽⁸⁹⁾。

2007年12月20日には連邦憲法裁判所が、協同組織を定めた社会法典第2編第44b条は自治体の権限を侵害しているという理由で違憲判決⁽⁹⁰⁾を下し、2010年までの法改正を求めた⁽⁹¹⁾。

V ハルツ改革後の課題

2005年をピークに、2008年まで失業者数、失業率は下がり続けた（図1）。2008年平均の

失業者数326万8000人／失業率8.7%（巻末表）に対し、2009年は、最高の3月が358万6000人／9.6%、最低の11月が321万5000人／8.6%であった⁽⁹²⁾。リーマン・ショック後に予想されたほどは事態は悪化していない。2008年まで、失業手当、失業手当Ⅱ、社会扶助の給付総額も減少傾向にある。ハルツ改革は、失業率の改善という目標についてはある程度達成したと評価されており、諮問会議も、最終報告書の中で、失業扶助と社会扶助の統合それ自体は正しかったと述べている。連邦雇用エージェンシーは2008年の年次報告書の中で、特に25歳未満の若年層に対し、ハルツ改革は効果があったと述べている⁽⁹³⁾。就労支援サービスへの参加率が高く、正規の職に就く者が増加し、失業手当Ⅱの受給者が減っているからである。

2005年に失業手当Ⅱの受給者が激増したことは連邦政府の予想を超えたが、失業扶助も社会扶助も受給できなかった層やワーキングプアが掘り起こされ、「隠れた貧困」を顕在化させ、支援の対象とした結果である、として肯定的にとらえられている。

貧困の顕在化により、貧困層の固定化傾向が改めて認識された。2007年12月時点では、社会法典第2編の給付（失業手当Ⅱ・社会手当）の受給世帯365万のうち、1年以上継続して受給していた世帯は270万（75%）であった⁽⁹⁴⁾。

⁽⁸⁸⁾ Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende, *Schlussbericht*, 2006.

〈http://www.bmas.de/portal/3602/property=pdf/ombudsrat__schlussbericht.pdf〉

日本語訳として、「掲載資料1 求職者のための基礎保障に関する諮問委員会報告書」労働政策研究・研修機構前掲書⁽⁶⁹⁾, pp.151-172がある。

⁽⁸⁹⁾ 委員の一人クリスティーネ・ベルクマンは、協同組織を「官僚制のモンスター」と呼んだ。"Ombudsrat kritisiert Hartz IV- als "bürokratisches Monster"." RP Online, 2006.6.23. 〈http://www.rp-online.de/politik/deutschland/Ombudsrat-kritisiert-Hartz-IV-als-buerokratisches-Monster_aid_337236.html〉

⁽⁹⁰⁾ BVerfG, 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007.

⁽⁹¹⁾ 労働政策研究・研修機構「海外労働情報 / ドイツ / 求職者の基礎保障の実施主体に違憲判決」2008.2. 〈http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2008_2/german_02.htm〉

⁽⁹²⁾ Bundesagentur für Arbeit, *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht*, November 2009, S.59.

⁽⁹³⁾ Bundesagentur für Arbeit, *op.cit.* 82, S.4.

⁽⁹⁴⁾ Tobias Graf, Helmut Rudolph, *IAB- Kurzbericht, 5/2009. Dynamik im SGB II 2005-2007, Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig*, 2009.3, S.3.

断続的に1年以上受給した世帯は307万(84%)であった。いずれの数字も2005年以降上昇している。世帯でなく、受給者を単位にした場合も傾向は同じである。2007年12月時点の受給者705万1000人中、1年以上継続受給者は547万5000人(78%)、断続的に1年以上受給した者は615万人(87%)であり、いずれも2005年以降上昇している。1998年から2004年までの社会扶助では、1年以上受給した世帯は66%~69%であった。貧困状態を脱することのむずかしさは、改革前と変わっていないと言える。

受給世帯を、①単身者、②18歳未満の子のあるひとり親、③子無しのカップル、④18歳未満の子のあるカップル、に分け、2005年から2007年間の、受給からの離脱の状況をみると、③の離脱のスピードが最も早い。3年後も26%が受給していた。最も長く受給に留まるのは②であり、1年後も3分の2が、3年後も45%が残っていた。子のあるひとり親は、貧困にさらされる危険が最も高いグループであるといえる⁽⁹⁵⁾。

就労が困難で貧困に陥りやすい人々のために、ハルツ改革は、ミニジョブなど、従来ドイツでは抑制されてきた労働形態を促進し、1ユーロジョブなどの就労支援策を導入した。しかし、こうした施策こそ貧困を作りだしているのではないか、という指摘がある。例えばドイツ労働総同盟(DGB)は、ハルツ改革は低賃金雇用ばかりを創設し、ワーキングプアの増加につながった、と分析し、低賃金労働と失業を繰り返す、低賃金労働に据え置かれる労働者を「一回ミニジョブ、一生ミニジョブ」と表現している⁽⁹⁶⁾。

諮問会議は、「未熟練労働および単純労働のためのきちんと機能する労働市場」がないことがむしろ問題であると述べている。諮問会議の

見解では、ドイツではこの市場が「過去30年の間に事実上消滅し」、単純労働が一般の労働市場から消え去り、多種多様な形で「影の経済」に移ってしまったのであり、その原因の一つは、単純労働を「社会的・共同体的に価値のないものとみなす社会的差別」である。こうした差別の克服と、「[「単純労働」に対して要求水準の高い難しい仕事と同等の尊厳を認める政治的、社会的な条件整備]により、様々なハンディキャップのために就労が困難な人々への職業紹介が可能となる、とする。こうした「条件整備」として、最低賃金の法制化⁽⁹⁷⁾、コンピ賃金(賃金を公的扶助や補助金により補完する形態。前述の所得控除(就労による所得を全額失業手当Ⅱから差し引かず、一定額を受給者の手元に残す方式。IV 2(2))や、1ユーロジョブもその一種)のコントロール強化を諮問会議は挙げている。諮問会議には、長期失業者の大部分にとっては一般の労働市場への復帰は無理である、という認識がある。条件整備により、ミニジョブなどの社会的価値を高めるという立場である。

むすび

日本でも、セーフティネットの間を埋めるために、生活保護制度を活用する、新たな制度を創る、などの対策がかねてから提案されてきた。

全国知事会及び全国市長会が共同で設置した「新たなセーフティネット検討会」が平成18年に提案した「稼働世代のための有期保護制度」は、就労可能な世代を対象とする、最長5年の期間を定めた保護制度である。制度適用期間中は、現金給付だけでなく、福祉事務所及び関係機関が積極的に被保護者と共に、就労自立のために目標を定め、プログラムを組み、複

⁽⁹⁵⁾ *ibid.*, S.6.

⁽⁹⁶⁾ 日本弁護士連合会 前掲書(15), p.333.

⁽⁹⁷⁾ 最低賃金制度とも関連させて、ドイツの貧困問題について、齋藤純子「ドイツの格差問題と最低賃金制度の再構築」『外国の立法』236号, 2008.6, pp.75-101 が様々な角度からまとめている。

合的な就労阻害要因を除去し、職業紹介等を行う⁽⁹⁸⁾。連合も、雇用保険と生活保護との中間の「第2層のネット」として、就労・自立支援と連携した最長5年間の給付制度を提案している⁽⁹⁹⁾。

濱口桂一郎東京大学客員教授(執筆時)は、「長期失業者や受給資格なき失業者に対して、モラルハザードを回避しつついつかにセーフティネットを及ぼしていくか」を雇用保険制度が直面する「最大の課題」と位置付け、「従来の欧州諸国を見習って失業給付の所定給付日数を単純に延長したり、あるいは国庫負担による失業扶助制度を野放図に導入」するなら「欧州諸国が脱却しようとしている長期失業の罫に陥ってしまう」と警告し、「多くの長期失業者が雇用保険制度と生活保護制度のはざままで無収入状態に陥っていることを考えると、生活保護制度についても労働法政策上に明確に位置づけ、失業給付受給終了後の失業者に対する所得保障として積極的に活用するとともに、従来からの生活保護受給者も含めて、その就労促進を制度の中核的要素として組み込んでいくことが考えられ

る。」と述べている⁽¹⁰⁰⁾。

失業者支援制度や公的扶助が手厚いために、かえって人々がそこに安住する傾向もあったヨーロッパでは、現在、労働の場に参加させることにより人々を社会に包摂する「アクティベーション」が社会政策の主流となっている。ハルツ改革もその流れを汲むものである。ドイツと異なり、就労世代へのセーフティネットが極めて不十分な日本では、追い詰められ、労働市場に投げ出された人々は、劣悪な労働条件の仕事にも就かざるを得ず、ワーキングプアを形成している。唐鎌直義専修大学教授は、「労働力を窮迫販売する人の登場は、労働市場の競争原理を通じて、失業していない現役労働者の賃金や労働条件を引き下げる方向に作用する。失業者に対する所得保障は、非失業者の賃金や労働条件を守るために制度化された側面を持っている。⁽¹⁰¹⁾」と述べている。健全な労働市場の構築のためにも、雇用保険制度と生活保護制度の問題点と可能性を十分に検討した上で、セーフティネットを張り直さなければならない。

(とだ のりこ)

(98) 新たなセーフティネット検討会(全国知事会・全国市長会)『新たなセーフティネットの提案』平成18年10月。現行の生活保護制度においても、就労指導が行われている。

(99) 連合「連合の提案する社会的セーフティネット」〈<http://www.jtuc-rengo.or.jp/kurashi/saftyenet/index.html>〉

(100) 濱口桂一郎「113 雇用保険の法的性格」角田邦重他編『労働法の争点(第3版)』(Jurist 増刊 法律学の争点シリーズ 7) 有斐閣, 2004, pp.265-266.

(101) 尾藤廣喜ほか編著 前掲書, p.225.

巻末表 失業者数、失業率、各種給付の受給者数、給付総額

	失業者数 1000人	失業率			失業手当(失業手当Ⅰ)		失業扶助/失業手当Ⅱ		社会扶助(在宅の生計扶助)	
		全国	旧西ドイツ 地域	旧東ドイツ 地域	受給者数 1000人	給付総額 100万マルク /100万ユーロ	受給者数 1000人	給付総額 100万マルク /100万ユーロ	受給者数 1000人	給付総額 100万マルク /100万ユーロ
1950	1869		11.0		538	585	917	872		
1951	1714		10.4		478	755	899	1120		
1952	1652		9.5		504	821	841	1043		
1953	1491		8.4		480	987	750	1013		
1954	1411		7.6		526	985	655	900		
1955	1074		5.6		454	899	436	538		
1956	876		4.4		441	870	276	387		
1957	754		3.7		411	1132	199	344		
1958	764		3.7		466	1208	174	306		
1959	540		2.6		364	681	116	181		
1960	271		1.3		175	508	51	103		
1961	181		0.8		119	367	24	49		
1962	155		0.7		105	362	17	35		
1963	186		0.8		126	468	16	36	584	530.8
1964	169		0.8		106	412	15	36	560	532.5
1965	147		0.7		97	391	12	31	522	546.1
1966	161		0.7		97	401	10	27	540	611.4
1967	459		2.1		320	1642	36	141	544	663.6
1968	323		1.5		192	1179	53	218	521	669.3
1969	179		0.9		105	674	28	115	510	685.5
1970	149		0.7		96	651	17	71	528	765.2
1971	185		0.8		120	868	15	75	582	938.7
1972	246		1.1		157	1284	20	114	625	1173.6
1973	273		1.2		154	1395	23	144	676	1361.3
1974	582		2.6		352	3552	40	302	768	1745.8
1975	1074		4.7		707	7765	110	979	852	1987.6
1976	1060		4.6		615	6906	164	1542	905	2293.4
1977	1030		4.5		557	6283	163	1595	948	2596.2
1978	993		4.3		516	6270	157	1657	908	2673.5
1979	876		3.8		448	7468	134	1974	852	2702.0
1980	889		3.8		454	8110	122	1903	851	2978.5
1981	1272		5.5		698	13294	170	2850	847	3332.1
1982	1833		7.5		926	18027	291	5015	1025	3989.4
1983	2258		9.1		1014	17103	485	7124	1141	4536.2
1984	2266		9.1		859	14143	598	8719	1217	5013.3
1985	2304		9.3		836	14085	617	9126	1398	5912.0
1986	2228		9.0		800	14047	601	9160	1468	7020.7
1987	2229		8.9		834	15293	577	9030	1552	7777.3
1988	2242		8.7		947	18054	528	8446	1619	8376.2
1989	2038		7.9		888	17575	496	8204	1737	9072.5
1990	1883		7.2		799	17015	433	7587	1772	10031.1
1991	2602	7.3	6.2	10.2	1405	23750	415	7135	2036	5428.1
1992	2979	8.5	6.4	14.4	1681	31560	529	9106	2339	5957.2
1993	3419	9.8	8	15.4	1887	42598	759	13975	2450	6950.9
1994	3698	10.6	9	15.7	1913	45870	950	17431	2258	6587.8
1995	3612	10.4	9.1	14.8	1780	48200	982	20509	2516	7395.8
1996	3965	11.5	9.9	16.6	1989	55655	1104	24225	2695	7744.2
1997	4384	12.7	10.8	19.1	2155	59229	1354	27998	2893	8249.9
1998	4279	12.3	10.3	19.2	1987	52827	1504	30438	2879	8632.4
1999	4099	11.7	9.6	18.7	1829	48627	1495	30473	2792	8299.2
2000	3889	10.7	8.4	18.5	1695	46179	1457	25741	2677	8136.4
2001	3852	10.3	8	18.8	1725	48154	1477	24991	2699	8079.8
2002	4060	10.8	8.5	19.2	1899	27007	1692	14756	2757	8264.6
2003	4376	11.6	9.3	20.1	1914	29048	2005	16533	2816	8255.3
2004	4381	11.7	9.4	20.1	1845	29072	2202	18758	2910	8416.8
2005	4861	13.0	11	20.6	1728	27019	4982	25001	81	578.9
2006	4487	12.0	10.2	19.2	1445	22899	5392	26414	82	502.0
2007	3776	10.1	8.4	16.8	1080	16934	5277	22654	88	521.1
2008	3268	8.7	7.2	14.7	917	13864	5010	21624		

失業者数、失業率：

- * 失業率は、被雇用者（兵士を除く）中の比率。
- * 旧西ドイツ地域：1950年から1959年まではザールラントを含まない。
1990年まではベルリンを含む。1991年以降はベルリンを含まない。
- * 旧東ドイツ地域：ベルリンを含む。

(出典) "2.10 Arbeitslose, Kurzarbeiter," Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Statistisches Taschenbuch 2009*. ZIP-Datei.
 〈http://www.bmas.de/portal/38298/statistisches__taschenbuch__2009__zipdatei.html〉;
 1991年以降の旧西ドイツ地域、旧東ドイツ地域の失業率の数値：Statistisches Bundesamt, "Arbeitsmarkt, Registrierte Arbeitslose, Arbeitslosenquote."
 〈<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Content100/lrab01ga,templateId=renderPrint.psm>〉

受給者数、給付総額：

- * 2005年施行のハルツ第四法により、失業扶助は廃止され、失業手当Ⅱが創設された。
失業手当は、法律上の名称は変わらないが、2005年以降「失業手当Ⅰ」と呼ばれることが多い。
- * 失業手当の給付総額には、連邦雇用庁／連邦雇用エージェンシーが負担した年金保険、医療保険及び介護保険の保険料を含む。
失業扶助／失業手当Ⅱの給付総額には、連邦が負担した年金保険、医療保険及び介護保険の保険料を含む。
- * 網掛け部分の数字はユーロ。

(出典) "8.11 Arbeitsförderung," "8.13 Sozialhilfe," Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Statistisches Taschenbuch 2009*. ZIP-Datei; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2006, 2008*, S.69.

補足

- 求職者のための基礎保障には、失業手当Ⅱの他に社会手当がある。

社会手当受給者数は、2006年：1,972,672人、2007年：1,922,151人。

(出典) Statistische Ämter des Bundes und der Länder, *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2006, 2008*, S.6; *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007, 2009*, S.7.

- 社会扶助中の「在宅の生計扶助」以外の給付の受給者とその数

- ・ 施設内の生計扶助受給者：224,018人（2007年）
- ・ 高齢期及び就労能力減少時における基礎保障の受給者：732,602人（2007年）

(出典) "Tabelle 1," "Tabelle 2," Statistisches Bundesamt, *Soziale Leistungen, Sozialhilfe, 2007, 2009*.