

## 論 説

# ドイツにおける貧困の新たな顕在化 —社会法典Ⅱ(求職者基礎保障)導入の効果—

布 川 日佐史

### はじめに

ドイツ社会法典Ⅱ(「求職者基礎保障」)は施行3年目を迎えた。制度立ち上げに伴う諸問題が解決したわけではないが、貧困を顕在化させ、当初予想されたよりも多くの受給者の最低生活を支えつつ、就労阻害要因を抱えた受給者の就労を支援している。本稿は、制度改革の中間的時点において、社会法典Ⅱ導入の効果として、それが貧困を顕在化させたという点に着目する。中間的時点とは、滞りなく金銭給付を行うのに努めた制度立ち上げ期が終わり、就労支援の本格展開が望まれる段階に至ったということである。もう一つは、2008年以降大きな制度改革が行われる前の時点という意味である。制度の運営を担っているARGE(Arbeitsgemeinschaft、職安と社会事務所の協団体)については、連邦憲法裁判所でその合憲性が争われており、判決が07年秋に予定されている。違憲判決となる可能性が十分見込まれており、判決によっては制度の運営体制そのものの変更が必要となる。給付の内容や水準というより、運営体制や業務の分割が再度主たる争点になりかねない。そうなれば長期失業者を貧困から救うという新制度の目標に沿った本格的な検証は先に延ばさざるを得なくなる。

本稿は、今後運営体制に大きな変更が起こりうるとしても、社会法典Ⅱが貧困を顕在化させたという中間的な時点での成果を確認し、それに関わる政策上の論点を整理する<sup>1</sup>。

第1章において、社会法典Ⅱの概要と特徴をまとめる。第2章では、社会法典Ⅱによる貧困の新

<sup>1</sup> 本稿は、科学研究費補助金「ドイツにおける最低生活保障制度改革の検証」(基盤研究(B)、課題番号18402022)によるドイツ調査(2006年度及び2007年度)の成果の一部である。

とりわけ、ダルムシュタット単科大学社会科学部W.ハネッシュ教授、デュイスブルグ・エッセン大学教育学部H.シュピンドラー教授、ドイツ都市会議(Deutscher Städtetag) V.ゴエッペルト氏、ドイツ公私扶助連盟(Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.) K.ペーターズ氏、パリテート福祉団(Der Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V.) R.マルテンス氏、フリードリヒスハイン・クロイツベルク・ジョブセンター(Job Center Friedrichshain-Kreuzberg) Dr.ヴァイゲル副所長へのインタビューと意見交換をもとにしている。

本稿で紹介する最新の動向については、これらの聞き取りによっているため、正確なデータに欠ける点があることをご了解願いたい。

たな顕在化と、対応策として新たな手当制度導入に関する動向を明らかにする。第3章では、社会法典Ⅱそのものに関してどのような論点が出ているのかを整理する。

## 1 社会法典Ⅱの特徴

### 1-1 要請の原則—ワークフェアの性格

社会法典Ⅱ（「求職者基礎保障」）は、一方で、従来の失業扶助を廃止し、他方で、社会扶助から就労可能な要扶助者を切り出す形で創設された<sup>2</sup>。要扶助状態にある就労可能な人に対して、第一に就労支援を行うこと、第二に最低生活保障を行うことを課題としている。就労可能な要扶助者のために、「ワークフェア」という方向に沿って公的扶助制度をカテゴリー化したのである<sup>3</sup>。

表1 公的扶助のカテゴリー化

	求職者基礎保障（社会法典Ⅱ）	社会扶助（社会法典Ⅱ）
対象	就労可能な要扶助者	就労不能な要扶助者
給付	労働統合給付 生計保障給付 (失業手当Ⅱ・社会手当)	生計扶助 高齢者・重度障害者基礎保障 介護扶助、特別な社会的困難を克服するための扶助
財源	連邦（国）と自治体 国：生活保障給付と労働統合支援の費用 自治体：住居費、暖房費と、生活支援サービスにかかる費用	自治体の独自財源
体制	「協同体」(ARGE) / オプション	社会事務所

社会法典Ⅱは、第1条で、自己責任の強化、自立、就労支援という任務を掲げている。それに続いて第2条に「要請の原則」をおき、要扶助者は要扶助状態を無くすか、もしくは減少させるためにあらゆる可能性を活用しつくさなければならず、労働へ参入するための措置に積極的に協力しなければならないと義務づけている。社会扶助法が「人間の尊厳にふさわしい生活を営むことが

<sup>2</sup> ここでの「就労可能」とは、『「毎日最低3時間、一般的な条件のもとで就労できない状態』ではない』人と定義されている。具体的には、社会法典Ⅵ(年金)において確立された就労不能と判定する基準に準拠し、それをもとに就労不能と判定された人以外はみな就労可能とするということである。病気や障害で現在は就労できなくても6か月以内にそれが可能な状態に回復する見込みの人も就労可能とされる。手続きとしては、就労可能かどうかの判断が難しい人は就労可能と扱い、求職者基礎保障の対象とする。その後、医療機関の診断等でその人が就労不能だと確定した場合は、社会扶助(社会法典Ⅱ)の対象に移すという運用のしかたになっている。

<sup>3</sup> 制度改革全般については、布川(2006)、参照。

できるようにする」という任務を真っ先に掲げているのと異なり、社会法典Ⅱは権利や援助内容を規定する前に、要扶助者の義務を定めたのである。

また、受給者への制裁も強化している。就労可能な受給者が、参入契約を結ぶのを忌避した場合、参入契約で確定した義務を果たさない場合、また期待可能な労働・教育訓練・労働機会を忌避した場合には、その人の基準額が30%減額される。義務違反を繰り返すなら、そのつど同じ割合で減額される。とくに若年者に対しては、一層厳しい制裁が可能となった。15歳以上25歳未満には基準額の全額を3カ月間給付停止する。最低生活を保障しないということであり、旧社会扶助法のような動機づけとしての圧力や教育的手段としての制裁という性格ではなくなっている。

### 1-2 労働市場への参入支援

給付としては、最低生活保障金給付を規定する前に、労働参入支援給付を定めている。労働参入支援として、社会法典Ⅲにもとづいて労働エージェンシー(日本の「ハローワーク」・職安)が実施機関となっている職業訓練や雇用創出措置などを提供する。また、就労可能な要扶助者が労働へ参入するために、従来、自治体が行ってきた育児・家事援助、債務相談、精神的社会的問題に対応する相談、依存症相談など援助サービスを提供する。

さらに、「労働機会(Arbeitsgelegenheit)」(16条3項)という、公益的追加的な労働を提供する。受給者がこれに従事した場合、失業手当Ⅱに加え、就労に伴う増加需要分への補償額が1時間当たり1~2ユーロ上乗せされる。それゆえこの労働機会は「1ユーロ・ジョブ」と呼ばれている。

(旧)社会扶助が定めていた「就労扶助(Hilfe zur Arbeit)」のうちの、いわゆる「プレミア型就労扶助」が求職者基礎保障に取り入れられたということである<sup>4</sup>。なお、労働協約にもとづく賃金が保障され、労働内容の質も高く、失業保険をはじめとした社会保険加入義務のある「労働協約型就労扶助」の法律上の位置づけは明確ではない<sup>5</sup>。

### 1-3 失業手当Ⅱ(ArbeitslosengeldⅡ)・社会手当(Sozialgeld)

最低生活保障給付として、就労可能な要扶助者は失業手当Ⅱを受給する。失業手当Ⅱを受給する人と同じ「需要共同体」(Bedarfsgemeinschaft、「世帯」に類似)で生活する15歳未満もしくは65歳以上および就労不能な人は、社会手当という名前で給付を受ける。要否は社会扶助と同様に需要共同体を単位として決定される。需要共同体に含まれるのは、社会扶助同様、本人、同居する配偶者もしくは生活パートナー、同居する婚姻していない未成年子である。

<sup>4</sup> 就労扶助については、布川編著(2002)、参照。

<sup>5</sup> この点については、クラマー教授の論稿を参照のこと。U. Krahmer, Rechtsmängel bei der praktischen Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten, SGB 2006, S. 581ff.

給付は、「基準給付 (Regelleistung)」と、「住宅および暖房費」からなる。基準給付は、食料、衣服、家具など日常生活のニーズ、および社会的交流や文化的な生活への参加のニーズを含むものとなっている。社会扶助が個別性原理を尊重し、基準給付の対象を限定してきたのと異なり、社会法典Ⅱは一時給付の対象を限定し、衣料、家具などのニーズを基準額へと定型化 (Pauschalierung) したことを特徴としている。家具、家電製品などを更新するには基準給付を蓄えておかねばならない。基準額は、現在、東西ドイツ同額で月額347ユーロである。社会扶助よりも基準額が高いのは、上で述べたように社会扶助では実費支給となっていた一時扶助が定型化され、基準給付の中に組み入れられた結果である。

#### 1-4 利用しやすい制度

保有できる現金・資産保有限度額の条件は社会扶助の規定より緩く、社会扶助よりも使いやすい制度となっている。資産から控除するのは、就労可能な人およびパートナーの、年齢1歳ごとに200ユーロであり、最低4,100ユーロ、上限13,000ユーロである。その他、需要共同体構成員1人当たり750ユーロを控除する。利用している適切な住宅、就労可能な人のための適切な自動車、適切な家財道具等は資産としての活用を求めない。社会扶助と異なり自動車の保有を容認したのは就労促進のための制度として当然である。

社会法典Ⅱは、先に示した要請の原則による就労義務付けのワークフェア的側面と、ここで述べた利用しやすい制度という側面とをあわせ持っているのである。

#### 1-5 財源

財源としては、失業問題への対応は連邦の責任であることから、就労可能な要扶助者への最低生活保障は自治体が負担するのではなく、連邦財源としている。ただし、家賃は自治体が負担することになった<sup>6</sup>。社会法典Ⅱ受給世帯に対しては、防貧政策としての住宅手当 (Wohngeld) ではなく、最低生活保障による給付としたのである。この点において、制度改革によって後置性原則 (日本の生活保護という補足性原則) が逆転したのであり、制度設計としては原則を変更したことになる<sup>7</sup>。連邦、州、自治体の間で、負担をめぐる争いが続くことになる。

#### 1-6 職安と社会事務所の協同

就労支援と生活支援のためには、労働エージェンシー (日本の職安) と社会事務所 (日本の福

<sup>6</sup> なお、債務解決援助サービス、依存症援助サービスなどの社会サービスについても、自治体がコスト負担することとなっている。

<sup>7</sup> ただし、この点については制度改革時に十分に検討されたわけではない。連邦、州、自治体の財政負担の問題としてだけ論じられ、政治的妥協によって変更されたように見える。

社事務所)の協同が必要である。両者の協同体としてARGE (Arbeitsgemeinschaft) が作られた。ただし、与野党が逆転した連邦参議院において、自治体・社会事務所が全ての業務を担うべきとする声を否定することができず、法律成立直前に政治的妥協として全国の69箇所に限って社会事務所が全ての業務を担うことを「オプション」として認めた(「実験条項」)。オプションを選択した自治体では社会事務所が社会法典Ⅱの業務を全て実施している。

就労可能とはいえ様々な就労阻害要因を抱えた要扶助者に対しては、職業紹介・就労支援と、就労阻害要因に対処するための支援を組み合わせることが重要である。従来の職業安定機関が提供してきた就労支援サービスと、自治体が行ってきた対人援助サービスをどのように統合するか、職安に近い形にするのか、社会事務所に近い形にするのか、現場の実践をもとに検証することになっているのである。その際、運営形態がARGEかオプションかを問わず、具体的な援助を行ううえで重要な役割を果たすものとして、「ケースマネジャー」が新たに配置され、プロファイリングをもとに、就労支援に重点を置いたケースマネジメントを行っている。

以上が社会法典Ⅱの概要である。就労可能・不能の区分けが無理なくできるのか。制度間の漏れはないのか。制裁がどのように、どの程度実施されているのか。労働参入支援がどのように展開し、どのような成果をあげているのか。その際、ケースマネジメントの実態はどうか。旧社会扶助法が規定していた就労扶助の多様なバリエーションがどのように引き継がれているのか。また、基準額やその決定方法について改善の声がでてくるのか。資産や扶養について使いやすい制度とした効果がどの程度でてくるのか。これらを運用の実態に即して検証する必要がある。ARGEかオプションかという制度運用体制や、連邦と自治体の財源負担関係については、そうした検証をもとに答えを出すべきであろう<sup>8</sup>。以下、制度の運用実態をもとに、こうした点のいくつかに関する論点を整理する。

## 2 貧困の新たな顕在化とそれへの対応策

### 2-1 社会法典Ⅱ受給者の推移

社会法典Ⅱを受給する需要共同体の数は政府見通しを大きく上回った<sup>9</sup>。制度導入直前の2004年の予測では、失業扶助から215万需要共同体、社会扶助から112万需要共同体、あわせて326万の需要共同体が失業手当Ⅱを受給するとの予測であった。しかし、実施1年後の2006年1月には社会法典Ⅱの給付を受給する需要共同体は一時的に400万を超えた(表2)。

<sup>8</sup> 運用体制及び財源に関する論点は、武田(2007)、参照。

<sup>9</sup> 以下のデータは、Bundesagentur für Arbeit, “Jahresbericht 2006 SGB II, Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende Vorabversion Stand: Februar 2007 ZAHLEN. DATEN. FAKTEN“ März 2007より。



社会法典Ⅱを受給する需要共同体及び受給者が予測より多くなったのは、いくつかの要因が重なった結果である。25歳未満の若者が新たに日本で言う「世帯分離」をして失業手当Ⅱを受給し始めたことが需要共同体の数を増やしたといわれている<sup>10</sup>。また、失業扶助を受給していた需要共同体の構成員が新たに社会法典Ⅱの受給者として登録したことが受給者増をもたらしたといわれている。もちろん、社会法典Ⅱが自動車の保有を認めるなど、社会扶助よりも受給条件をゆるくし、使いやすくなったこと、それとあわせて「求職者基礎保障」という名前でイメージを変え、頻繁にマスコミに取り上げられたことでスティグマが薄まったことも要因としてあげられる。

表2 受給者の推移

		2005年	2006年	2007年
社会法典Ⅲ	失業手当Ⅰ受給者	1,650,000	1,337,000	993,000
	—うち失業者	1,365,000	1,025,000	710,000
社会法典Ⅱ	失業手当Ⅱ受給者	4,845,000	5,161,000	5,289,000
	—うち失業者	2,844,000	2,818,000	2,518,000
	社会手当受給者	1,718,000	1,880,000	1,965,000
	社会法典Ⅱ受給者	6,553,000	7,041,000	7,254,000
	需要共同体	3,634,000	3,799,000	3,730,000

1) 各年とも8月の状況

2) Quelle: Amtliche Nachrichten der BA

出所：Walter Hanesch, Aktuelle Entwicklungen im SGB II, August 2007 (Manuskript)

ドイツでは2006年後半以降景気の回復が進み、失業者数及び失業率は改善してきた。こうした中で、社会法典Ⅲ（SGBⅢ、雇用促進）と社会法典Ⅱの受給者の動向に大きな相違が生じ、両者の受給者の動向は「鋏状」に推移してきた（表2）。社会法典Ⅲによる社会保険としての失業保険給付（失業手当Ⅰ）受給者の多くは労働市場への統合が進み、受給者数は2005年の165万人から2007年の99万人までに大きく減少した<sup>11</sup>。一方、社会法典Ⅱ（失業手当Ⅱ）受給者は同期に484.5万人から528.9万人に増加し、高止まりしている。労働市場の改善が、貧困の改善に結びついていない。

就労促進を優先目標に掲げた社会法典Ⅱが、労働市場の改善に関わらず受給者を減らせないで

<sup>10</sup> 受給者増加の要因として、25歳未満の単身若年受給者の急増が注目を浴びた。それへの対処として、若者を親元にとどめるための制度改革が急遽行われた。若者の離家と労働市場への参入という視点から興味深い動きである。

<sup>11</sup> 失業手当Ⅰの受給者は、失業する前には正規の雇用関係にあった人たちであり、多くは職業資格を有する人たちである。こうした失業者の多くは短期の失業期間をへて、第一労働市場（一般労働市場）で職を見つけることができている。なお失業保険受給者の減少要因として、失業保険給付期間が短縮された影響も見逃すことはできない。いずれにせよ、失業保険の負担軽減が顕著ということである。

いるということをもとに、改革は失敗だと評価され、連邦政府は財政的負担を減らす対応に迫られている。ただし、受給者増が意味することは、従来は潜在化していた貧困を顕在化させたということである。この点では画期的な意味を持ったと評価すべきである。就労促進面での成果と課題の検討の前に、どのような貧困を改めて顕在化させたのか確認することが重要である<sup>12</sup>。

## 2-2 ワーキングプアの顕在化とそれへの対応策

注目すべきは、失業手当Ⅱ受給者のうち、失業状態ではない人、いわゆるワーキングプアが顕在化したことである。パートタイム労働者やミニジョブ就労者などの低賃金就労者100万人が賃金収入によっては最低生活費に達することができず、補完的に失業手当Ⅱを受給している。さらにこうした短時間就労者だけでなく、フルタイム就労であっても要扶助状態にある人が50万人いる。両者あわせて就労しているにもかかわらず失業手当Ⅱを受給しているワーキングプアが150万人に及んでいる<sup>13</sup>。

ドイツでは労使間の協約賃金が安定した生活を保障し、雇用関係に入れば貧困とは無縁であると考えられてきた。ワーキングプアの存在はドイツ社会国家原理を覆す事態であり、新たな政策対応が求められることになる。

### (1) 最低賃金制度、コンビ賃金

ワーキングプアの存在は、労使間の協約自治にもとづく賃金規制が機能不全に陥ったということの意味している。国による賃金政策として、最低賃金制度の導入が争点になっている。社会民主党 (SPD) は最低賃金の設定を主張している。しかし、キリスト教民主同盟 (CDU) や経済界は、最低賃金の導入はドイツの経済競争力を弱め、低資格の雇用をなくすと反対している。こうした政治状況から、現状では最低賃金制度の導入は困難である。

最低賃金制度の代わりにキリスト教民主同盟 (CDU) が提唱するのが「コンビ賃金 (Konbi-Lohn)」である。低賃金と国からの補完給付の組み合わせで生活を保障するというものであり、これによって雇用を創出することと、就労への動機付けができると主張している。これに対して、ミュンテフェリング労働大臣 (SPD) は、コンビ賃金導入によって企業が賃金コストを政府給付に転嫁する結果になることと、新しい雇用の創出があったとしてもそれは低賃金のものであり、現在の賃金水準の引き下げをもたらすことになると批判してきた。

<sup>12</sup> 社会法典Ⅱは申請主義をとっている。自分の意思で申請をしない場合に申請を強制することはできず、そうした点では貧困を潜在化させてしまう可能性もある。この点の検証も必要である。

<sup>13</sup> Walter Hanesch, Aktuelle Entwicklungen im SGB II, August 2007 (Manuskript).

## (2) 社会手当の創設・拡充

こうした中で、キリスト教民主同盟と社会民主党の間の政治的妥協をもとに具体化されようとしているのは、以下のような「就労手当」や「住宅手当」である。社会法典Ⅱの受給者数を減らすために、社会法典Ⅱに先行する社会手当制度を創設・拡充しようというものである。

「就労手当 (Erwerbstätigenzuschuss)」を創設し、就労していても低収入の人にこれを給付することによって、社会法典Ⅱの給付対象から外そうということが検討されている。ミュンテフェリング労働大臣は、この就労手当は収入の低い人達の「労働に対するボーナス」だとしている<sup>14</sup>。具体的には、給与支給額800ユーロから1,000ユーロまでの単身雇用者の場合、最高で給与額の20%までを手当として給付する、また、夫婦の場合は比率を高め、子供がいる場合にはさらに子供あたり一定額を付加することが検討されている。

もう一つは、「住宅手当 (Wohngeld)」の拡充である。ワーキングプア層の受給内容を見ると、社会法典Ⅱの住宅費給付分だけを受給している人が50万人いる。

「社会法典Ⅱの住宅費給付のみを受けている人が50万人いる。従来からの住宅手当 (Wohngeld) は、失業のいかんに関わらず一定の所得以下の場合に給付されるが、これには暖房費が含まれていない。社会法典Ⅱの住宅費は暖房費も含んでおり、住宅手当よりも給付額が高い。これが社会法典Ⅱ受給へのインセンティブにもなっている。住宅手当は連邦と州の財源、他方、社会法典Ⅱの住宅費給付は自治体の財源によっている。05年から07年の間に住宅手当の給付総額は45億ユーロから11億ユーロに減少した。

現状は、住宅手当のあり方を正しい方向に持っていくことで解決すべきである。社会法典Ⅱ受給者のうち、住宅費給付の高さが原因で受給している層があるのであれば、求職者に対する就労支援システムである社会法典Ⅱではなく、家賃補助システムである住宅手当の対象とすべきである。」(ドイツ都市会議、V. ゴェッペルト氏、2007年9月12日)

補完性原則からすれば、本来は、救貧政策としての社会法典Ⅱよりも防貧政策としての住宅手当 (Wohngeld) が先行する。先行する住宅手当の給付を改善すれば、50万人の社会法典Ⅱ受給者を減らすことができる。そうした狙いのもと、現在、住宅手当の最高額を引き上げる案が連邦参議院の委員会で検討されている。

<sup>14</sup> Financial Times Deutschland, 21. 09. 2007



### (3) 社会法典Ⅱによる就労支援の困難

ワーキングプアを顕在化させたが、社会法典Ⅱは失業を重視した制度設計のため、ワーキングプアを就労支援の対象にできないというジレンマを抱えている。ワーキングプアの状態から抜け出すには、より高度な職業資格の取得や、より労働条件の良い雇用先の紹介が必要になる。しかし社会法典Ⅱによる就労支援の対象者は現に失業状態にある人である。とりあえず何らかの就労をしている人は、「すでに労働市場へ統合されている」と扱われ、ARGEでのプロファイリング(後述)の対象からはずされ、労働市場参入支援の対象にならない。ワーキングプアに対して、就労支援・増収支援は実質的には行えないまま、金銭給付だけを継続する状態になっている。

就労手当の導入や住宅手当の改善によって社会法典Ⅱの対象からはずせば、その人は就労支援策から一層遠ざかってしまう。新たな手当制度を作っても、それは金銭給付のみの制度であり、就労支援ができるわけではない。かえって金銭給付に依存する期間を長期化させることになるかもしれない。

ワーキングプアの存在が顕在化したもとの、このジレンマをどう克服するかが最大の問題である。

### 2-3 子供の貧困の顕在化

子供の貧困も社会問題となった。社会法典Ⅱによってそれまで分立していた失業扶助と社会扶助が統合され、初めて要扶助状態にある子供の数が全体として把握できるようになったのである<sup>15</sup>。パリテート福祉団(Der Paritätische Wohlfahrtsverband)によれば、2006年8月現在で、15歳未満の子供のうち180万人が社会法典Ⅱを受給している需要共同体の中で暮らしている<sup>16</sup>。将来を担う子供が貧困にさらされている。

ドイツ連邦政府は2005年に「子供補助(Kinderzuschlag)」を導入している。子供補助は従来からある「児童手当(Kindergeld)」に上乘せするものであり、低所得家族の子供(2005年1月から未成年者、2006年7月からは25歳未満の未婚の子供)に対し、最長36ヶ月間給付されている。給付額は家族の所得と資産によるが、子供一人当たり最高月額140ユーロである<sup>17</sup>。

現在、連邦家族省はこの子供補助受給者を12万人から53万人に拡大すること<sup>18</sup>、申請手続き

<sup>15</sup> こどもの貧困は隠されてきた。旧社会扶助は受給者の年齢別統計があり、子供がどれだけ含まれているか把握できたが、失業扶助統計は受給者本人だけのものであり、需要共同体(世帯)員の構成は把握できず、子供の貧困を総体として明らかにすることはできなかった。

<sup>16</sup> Der Paritätische Wohlfahrtsverband, Sozialgeldbezug Kinder Unter 15 Jahre, 22. Sep. 2006.

これによれば東部州において子どもの受給比率が著しく高い。ドイツ全体は大きく三つの地域に分類される。バイエルンなど南部は比率が低く、旧西ドイツ地域でも北部に行くほど高くなる。東部州でも北部が厳しい。これは人口動態にも影響しており、東部州から高学歴・高資格者、女性を中心に若者の西部州もしくは外国への流出が続いている。

<sup>17</sup> Dr. Rudolf Martens, *Der Kinderzuschlag: Modellrechnung und Verwaltungskosten-schätzungen*, 10. Mai 2006.

<sup>18</sup> Financial Times Deutschland, 21. 09. 2007

の簡素化を計画している。その狙いは、一定の雇用所得を得てはいるが、子供のニーズを含むと最低生活費を満たすには足りず社会法典Ⅱを受給している家族（需要共同体）に対し、子供にかかる費用の一部を補完することによってその需要共同体を要扶助状態ではなくし、社会法典Ⅱの給付対象からはずそうというものである。

「子供補助」をめぐるのは、これを「子供基礎保障（Kindergrundsicherung）」に発展させよとの動きがある。子供基礎保障とは、子供の最低生活ニーズを保障しようというものであり、社会民主党、緑の党、左翼党は、子供一人の最低生活費として300ユーロの保障を提案している<sup>19</sup>。現状の政策論議は、あくまで社会法典Ⅱの受給者を減らすことが第一の目的となっており、子供基礎保障の具体化に関するものまでにはなっていない。しかし、子供の貧困の広がりをもとにして子供基礎保障にむけた議論の手がかりとなるのは確かである。

貧困を顕在化させたことで予想以上の財政負担に直面しているわけであり、政策担当者としては貧困の顕在化を社会法典Ⅱ導入の成果だと評価するところではないという状況であろう。ただし、貧困を顕在化させたことが、「最低賃金制度」、「就労手当」、「住宅手当」、「子供基礎保障」など社会法典Ⅱの手前にある制度の改革や新制度創設の必要性を明らかにし、それに関する議論を引き起こしていることは確かである。今後の展開を引き続き見ていく必要がある。

### 3 社会法典Ⅱ改革に関する論点

社会法典Ⅱが貧困を顕在化させたこと、それへの対応として他の手当制度を創設して社会法典Ⅱの受給者を減らそうという動きがでてきていることと、そうした対応の限界については、上に見たとおりである。では、社会法典Ⅱそのものに関してどのような論点が出ているのか、次に見ていこう。

#### 3-1 最低生活費をめぐる論点

近年ドイツでは牛乳や穀物を始めとする農産物・食料品価格が高騰してきた。基準額をこれに合わせなければならないが、現在の基準改定方式は5年ごとの低所得層家計抽出調査（EVS）をもとに基準額を見直すことになっており、短期間の急速な消費者物価の上昇に対応できない。また毎年の調整は年金の改定に準拠することになっているが、年金については2003年から2009年までは引き上げが見込まれていない。基準額の調整が行われないと、購買力の喪失が拡大してしまう。

基準額の引き上げに対しては、課税最低限の引き上げに連動し税収を減らすため反対が強い。

---

<sup>19</sup> DIE ZEIT, 27. 09. 2007

ただし、社会法典Ⅱの受給者が増えたことが最低生活基準への関心を高めた。最低生活基準は一部の人の問題でなくなり、この金額では暮らせないという世論が高まってきた。

そもそも基準額算定の前提となる低所得層家計抽出調査における低所得層の実態をみると、単身高齢者とその多くを占めている。単身高齢者の消費支出は稼働年齢世帯と較べて低い。稼働年齢層の最低生活基準の設定に単身高齢者の消費実態が反映されることによって、基準額は低水準に抑えられてしまう<sup>20</sup>。パリテート福祉団によれば基準額を20%引き上げるのが当然とのことである。

### 3-2 労働参入プログラムに関する論点

#### (1) 就労阻害要因の大きい受給者

支援対象者の中に、就労可能とはいえ就労阻害要因が深刻でしかも複合しており、すぐに一般労働市場で職業紹介のできない人達が多いことが明らかになってきた。

ARGEは、失業手当Ⅱ受給者のプロファイリングを行い、4段階に区分している。ランク付けの判定項目は、就労能力、就労意欲、就労環境、職業資格であり、現在の状況だけでなく変化の可能性を予測し、判断している。4つの段階は支援ニーズが高い順から、「インテグレーションから遠い段階」(IF, Integrationsfern. Betreuungs- und Hilfebedarf)、「安定化ニーズがある段階」(IG, Stabilisierungsbedarf)、「労働参入援助ニーズ段階」(IK, Förderungsbedarf)、「インテグレーション可能段階」(IN, Integrationsfähig bereit zur Integration) というランクになる。

プロファイリングの結果を見ると、支援ニーズの最も高い「インテグレーションから遠い段階(IF)」が多い。ベルリン市のフリードリヒスハイン・クロイツベルク・ジョブセンターでは、対象者の30%を超えているとのことである<sup>21</sup>。この段階の受給者の多くは、職業訓練を終えていないばかりでなく、学校教育さえ終えていないため、一般労働市場に入っていくことができない。労働市場への参入支援戦略として、まずは職業教育、学校教育へのアクセスが課題となっている。さらに、モチベーションを高めるために、長期的な視点から就労機会と対人サービスの提供をどのように組み合わせるかが、鍵になっている。

#### (2) 「賃金バリエーション」労働機会 (Arbeitsgelegenheit) 創出をめぐる動向

社会法典Ⅱは労働参入プログラムとして、追加的公益的就労の機会を創出するという「労働機

<sup>20</sup> Der Paritätische Wohlfahrtsverband, Neue Regelsatzberechnung 2006, „Zum Leben zu wenig“, *Fuer eine offene Diskussion ueber das Existenzminimum beim ArbeitslosengeldII und In der Sozialhilfe*, 2006.

<sup>21</sup> ここでは、IF段階が30%、IG段階が20%、IK段階が20%、IN段階が15から20%、それと働いているが低所得であるワーキングプア層が5から10%程度とのことである。(フリードリヒスハイン・クロイツベルク・ジョブセンター副所長、Dr. ヴァイゲル氏、2007年9月13日)

会」を規定している。労働機会としては、旧社会扶助法の就労扶助の「プレミア型就労扶助」をうけついで1ユーロジョブが中心になっている。旧社会扶助法の就労扶助には、労働協約にもとづく賃金が保障され、労働内容の質も高く、失業保険をはじめとした社会保険加入義務のある「労働協約型就労扶助」が規定されていた。社会法典Ⅱにおける労働機会としても、1ユーロジョブだけでなく、一般賃金を支払う「賃金バリエント」の実施は可能である。1ユーロジョブは、長期失業者に対する就労リハビリの効果はあったとしても、第一労働市場での就労促進の成果はほとんど期待できない。第一労働市場への参入を支援するには、賃金バリエントを拡大する必要がある<sup>22</sup>。ただし、実際のところ、賃金バリエントはARGEの負担が大きく、量的拡大が難しい。

1ユーロジョブはARGEが多用する手段となっている。ARGEが1ユーロジョブを提供した場合、そのコストはARGEの統合予算から支出される。ただし、対象者に支出する金額は少なくすむ。なぜなら、対象者の生計費は引き続き連邦が失業手当Ⅱとして給付するからである。それゆえ1ユーロジョブの実施はARGEにとって負担が小さいのである。他方、賃金バリエントではARGEが正規の賃金を対象者に支払うことになる。ARGEは1ユーロではなく、統合予算から正規の賃金を支出することになり、ARGEにとっての負担は大きい。そのため、賃金バリエントがいくら1ユーロジョブよりも第一労働市場への参入効果が高いとはいえ、ARGEとしては予算の逼迫を招いてしまう賃金バリエントを積極的に展開するわけにはいかないのである。

それでも、第一労働市場への就労を促進しようとする州や自治体は、賃金バリエントの労働機会を重視し、その拡大を図ろうとしている。たとえば、ダルムシュタット市は、賃金部分を市が支出する措置をとっている。ARGEの負担を市が肩代わりし、賃金バリエントの量的拡大を図ろうとしているのである。また、プレーメン州は、賃金バリエントの雇用機会創出プログラム（プレーメン・アクティブ）を独自に展開してきた。

こうした動きをもとに、社会法典Ⅱに「16条a」項規定が導入されようとしている。賃金バリエントの雇用機会を法律上明確に規定するものである。ただし、かつての「賃金協約型就労扶助」と異なり、社会保険加入義務のある雇用関係ではあるが、失業保険だけは適用されないということを明示したものとなる。かつて問題であった「失業保険と社会扶助の間での負担の押し付け合い」が再現するのを避けようということである。

### (3) 新たな就労支援プログラム

受給者の増加に伴い、2007年に3つの連邦就労支援プログラムが導入された。いずれも緊急対策として具体化されたものである。連邦政府が対応に迫られている様子をうかがうことができる。

<sup>22</sup> 提供する労働機会の質が問題である。プレーメンにおいては、利害中立的機関による提供主体側の質の検証が取り組まれている。

第一は25歳未満の若年長期失業者に対するプログラムである。6ヶ月以上失業している職業資格がない若年失業者に対して職業資格取得のための補助を行う。すでに職業資格のある若年長期失業者に対しては、就労への補助を行う。さらに、雇用主へは賃金補助を行う。ただし、これにかかるコストはARGEの従来からの統合予算から支出される。連邦が新たな予算措置をとるわけではないので、ARGEがこのプログラムを行えば、他に使う財源が減ることになる。

第二は、25歳以上の長期失業者で重度の就労阻害要因がある受給者を雇用した場合の雇用補助金である。2年以内には第一労働市場での就労が困難と判断された受給者を雇用した雇用主に、24ヶ月まで賃金の最高75%を補助するというものである。連邦として、10万人分、1億5,000万ユーロの予算をつけている。ただし想定されている雇用は、賃金が月1,000ユーロまでの雇用であり、低賃金労働を対象としている。単身者でない限りこの金額では社会法典Ⅱから抜け出せない。

第三は、追加的な雇用を自治体が創出するというプログラムである。10万人分の雇用創出を目標としており、一人当たり月100ユーロを連邦が負担し、残りは自治体が負担する。これに就労して社会法典Ⅱの受給からはずれば、自治体としては家賃分の給付をしなくてすむ。この自治体負担軽減分を雇用創出にまわすというものであり、「自治体コンビ賃金」と呼ばれている。失業者が特に多い地域で重点的に行われる予定であるが、そうした地域の自治体側は財政難に苦しんでおり、積極的にこのプログラムを活用するかどうかは未知数である。

## おわりに

社会法典Ⅱはワークフェア的性格を強めたのは確かであるが、現時点までのところ、就労可能な要扶助者は使いやすい制度としてそれを利用しており、それによって貧困が新たに顕在化した。貧困の顕在化によって、「最低賃金制度」、「就労手当」、「住宅手当」、「子供基礎保障」など、最後のセーフティネットに至る手前の段階の制度に関する政策論議がおきてきた。社会法典Ⅱの創設をもって、ドイツ社会国家が基礎的理念としてきた「従前生活保障」から、「貧困とたたかう」救貧原則に転換したという評価もあるが、貧困とのたたかいの中から、公的扶助に先立つ制度の在り方が再度問い直されているわけであり、ドイツ社会国家の今後に関わる議論として興味深い。

社会法典Ⅱそのものの改善課題としては、就労阻害要因を抱えた長期失業者を労働市場に参入させるため、質の高い雇用機会を提供し、十分な対人援助サービスを提供できるかが問われている。また、ワーキングプアを顕在化させたが、同時に、失業を重視した制度設計のためにワーキングプアの就労支援ができないという予期しなかったジレンマに直面している。就労はしているが貧困状態にあるワーキングプアへの就労援助ができるのかという点が制度評価の分かれ目となってきた。どのように対応していくのか、今後の展開が興味深い。

参考文献

- 井口泰 (2006) 「ドイツ『大連立政権』の成立と雇用政策のゆくえ」『海外社会保障研究』No.155、pp.45～57
- 嶋田佳広 (2007) 「生活保護と就労支援—ハルツ第4法改革からの示唆」『季刊労働法』217号、pp.108～124
- 武田公子 (2007) 「ハルツ4改革とドイツ型財政連邦主義の行方」『金沢大学経済学部論集』27巻2号、pp.149～173
- 名古屋道功 (2005) 「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1号、pp.29～139
- 布川日佐史 (2006) 「ドイツにおける最低生活保障制度とその改革動向」(栃本一三郎・連合総研編『積極的な最低生活保障の確立—国際比較と展望—』第一法規、pp.105～137
- 布川日佐史編著 (2002) 『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房
- 労働政策研究・研修機構編 (2006) 『ドイツにおける労働市場改革—その評価と展望—』労働政策研究報告書 No.69

(2007年10月29日提出)

付記 ドイツ連邦憲法裁判所は、2007年12月20日に、ARGEについて定めた社会法典Ⅱ第44条b項は、ドイツ基本法に反し違憲であるとの判断を示し、2010年末までの法改正を求めた。