

《論文》

ドイツにおけるハルツIV法の導入と就労支援（1）

田畑 洋一

ドイツにおけるハルツIV法の導入と就労支援（1）

田畑 洋一

和文抄録：実効ある最低生活保障の確立は、生活に困窮している要扶助者を単に受け止める「セーフティーネット」というだけでは不十分である。最低生活を保障したうえで、労働能力のある者については労働社会へ「再包摂」という視点からすると、必要とされる福祉国家改革の重点はまず、就労能力のある要扶助者の労働市場への「包摂」を妨げている制度的諸要因の除去におかれねばならないということになる。ドイツで実施された労働市場改革の一環としての失業給付および社会扶助改革は、そうした観点から行われたものである。これに関連して、わが国でも国民の生活を重層的に支えるセーフティーネットの構築という観点から、2011年10月から求職者支援制度が、2015年4月から事前対応型の「生活困窮者自立支援法」が施行されている。過去に書を著したが、本稿では改めてドイツのハルツIV改革と就労支援について整理し、ハルツ改革の効果にも言及したい。

キーワード：ハルツIV、包摂、就労支援

はじめに

はじめに

- 1 ハルツIV法の導入
- 2 最低生活保障と能力の活用
 - 1) 最低生活保障の構成
 - 2) 能力の査定
 - 3) 能力の活用—就労要求が可能な事例
 - 4) 就労の要求が不可な事例
- 3 就労支援としての労働適応給付
 - 1) 支援の原則
 - 2) 労働適応協定の法的性質と内容
 - 3) 労働適応給付の具体例(以下、次号)
 - 4) 臨時労働の提供
 - 5) いわゆる58歳規則
- 4 制裁の内容と就労への動機づけ
 - 1) 義務違反の内容
 - 2) 義務違反時の法律効果
 - 3) 就労への動機づけ
- 5 就労支援の効果
おわりに

実効ある最低生活保障の確立は、生活に困窮している要扶助者を単に受け止める「セーフティーネット」というだけでは不十分である。とりわけ大量失業時代の今日にあっては、彼らを一旦受けとめたうえで再び社会へ復帰させるという視点が必要になってくる(野田, 2004: 89-90)。個人の自立を強調することは理解できないことではないが、しかし、「作為」または「不作為」による保護の拒否は個人の自立の基盤自体を掘り崩しかねない。労働能力の有無にかかわらず、要扶助者については当然に最低生活保障を行うべきだし、このことが憲法の規定にも適うことになる。最低生活を保障したうえで、労働能力のある者については労働社会へ「再包摂」という視点からすると、必要とされる福祉国家改革の重点はまず、就労能力のある要扶助者の労働市場への「包摂」を妨げている制度的諸要因の除去におかれねばならないということになる¹。ドイツで実施された労働市場改革の一環と

1 こうした考えを前面に押し出しているのがギデンズである。「福祉国家の改革がセーフティーネット」を残すだけで終わってはならない」(Giddens, 1998=1999: 181)。

しての失業給付および社会扶助改革は、そうした観点から行われたものである。これに関連して、わが国でも国民の生活を重層的に支える「セーフティーネット」の構築という観点から、2011年10月から求職者支援制度が、2015年4月から事前対応型の「生活困窮者自立支援法」が施行されている。本稿では、わが国の就労支援の在り方にヒントを与えられると思われる、ドイツのハルツIV改革と就労支援を改めて整理し、ハルツ改革の効果にも言及したい。本稿は紙面の都合により、二稿にわけて述べることとする。

1. ハルツIV法の導入

ドイツ労働市場の低迷は、2002年の年始から一段と深刻な状況に突入していた。当時のシュレーダー首相(社民党=SPD)は、失業者数を減少させるという政権発足当初の公約を守ることができないまま、連邦議会選挙が行われる2002年を迎えることとなり、加えて、こうした時期に職業安定所(現、雇用エージェンシー)が集計し、公表している職業紹介実績を水増し公表するという不祥事に見舞われた。他方、最大野党のキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)は連邦議会選挙をにらんでシュレーダー政権の経済・労働政策を批判し、連立与党、とくに「SPDの支持率は経済・労働市場の状況悪化と連動する形で低下していった」(横井, 2003:27)。これに対して、政府は連邦雇用庁に関する緊急の組織改革と失業問題の改善を図るため、2002年2月、「労働市場における現代的サービス事業委員会」(Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt")という名の諮問委員会を設置し、これに労働市場に関する包括的改革案の策定が委ねられた。同委員会の委員は15名で構成されており、委員長であるフォルクスワーゲン社の人事担当役員であるP・ハルツ氏の名前を採って、通称「ハルツ委員会」(Hartz-kommission)²と呼ばれている(Stumberger, 2005:11)。

ハルツ委員会の基本構想は、一方で職業教育・就職支援の強化や高齢労働者の早期退職を防止する補助策あるいは労働市場の柔軟化措置を実施し、他方で失業給付や社会扶助に依存して就労を回避しようとする者に対するペナルティーを強化し、労働市場への復帰を促すことによって失業率の低下を達成するというものである。この構想は、手厚い失業給付や社会扶助給付がしばしば低賃金労働に就労するよりも有利な状態を生み出し、失業者が再就職に消極的になっているという「CDU/CSUの経済重視派やFDP(自由民主党)のかねてからの批判を取り込んだものとなっている」(横井, 2003:28)。同委員会の最終答申では、失業者を労働市場に参入させるという目的達成のためには、ある程度の制裁措置を伴う強制を行うが、労働市場に参入する失業者に対しては助成も約束し、このようなやり方で労働市場の改善を図ろうとする考えが基本にある。同委員会答申ではそれを「『自助努力は引き出し、保証は約束する』(Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen)という新しい指導理念で表現している」(都倉, 2002:53)。そのために、連邦雇用庁の抜本的な組織改革を行い、これを職業紹介等のサービス提供に重点を置く運営体に変革し、失業者の職業相談にもきめ細かく対応する代わりに、失業者にもそれ相応の要求をしていくという改革の方向を定めた。これを「支援と要求」(Förden und Fordern)という原則で示した(Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002:45ff. Marburger, 2005:11-13)。これは、当事者を支援するが、同時に当事者に協力を求めるというもので、「最初から圧力をかけて強制するものではないが、協力が欠ける場合は支援を受ける権利がないという考え方である」(庄谷=布川, 2002:38-55)。失業給付および社会扶助改革をはじめとする一連の労働市場改革は、まさにこの原則に沿って行われたのである。

ハルツ委員会は、「支援と要求」をモットーに委員会発足から6ヵ月を経た2002年8月16日に最終答申を行った。この答申の中には、連邦雇用庁等の組織変革に関する事項、職業紹介の迅速化とサービスの向上等の、失

2 ハルツ委員会は、企業関係者6人、労働組合関係者2人、自治体関係者3人、商工団体関係者1人、大学教授1人、企業コンサルタント1人、研究機関1人の計15人から成る委員会である。委員長のハルツ氏(63歳)は、フォルクスワーゲン社が経営不振に陥った時に、週4日勤務制の導入によるワークシェアリングを実施するなど、斬新な労務対策によって経営危機を切り抜けた立役者の1人であり、最近では失業者を一律5,000マルクで5,000人雇用する「5,000×5,000」賃金協定モデルの考案者としても知られており、労働界では著名な人物である。ただし、フォルクスワーゲン社のチェコ共和国の子会社であるシュコダ自動車に絡む部下の汚職事件が発覚し、ハルツ氏の関与を疑われる等の混乱を招いたため、2005年7月、ハルツ氏はフォルクスワーゲン社を引責辞任した(田畑, 2006:80)。

業者を労働市場に参入させる施策および失業関係給付の整理・統合などが盛り込まれた³。

ハルツ委員会はこれらの施策の全部を実施することで、平均失業期間33週間を22週間にまで短縮し、約400万人の失業者を2005年までに半減させ、これにより失業にかかる公的支出を現状の392億ユーロから196億ユーロまで節減することが可能であるとされていた。だが、このことの達成可能性に関しては、答申発表時から疑問視する声もあった。いずれにしても与野党、経営者団体、エコノミスト、そして労働組合など各方面から大きな反響を呼んだ。

2002年9月の総選挙で辛うじて再選を果たしたシュレーダー首相は、最終答申の公表を受けてからその法案化に着手した。しかし、ハルツ委員会答申が発表された後からは、野党や労働組合をはじめとした利害関係者の反発が続き、結果として妥協の色合いが濃いものとなった。それらの関連法案は2003年12月までに成立し、段階的に施行に移されている。法案は、全部で4つにまとめられ、通称「ハルツⅠ」、「ハルツⅡ」、「ハルツⅢ」、「ハルツⅣ」と呼ばれる4本の法律が成立した（正式には「労働市場における現代的なサービス提供のための第1（～第4）の法律」という）。

このうち、ハルツⅣは「就労可能な要扶助者」（erwerbsfähige Hilfebedürftige）を労働市場へ再統合（Wiedereingliederung）することを目標とするものだが⁴、同法が発効した当時のドイツ国内の労働市場の状況を見ると、何よりも失業者の就労働機（Arbeitsanreize）を高める政策が必要であった。もちろん、失業者自身にとっても、就労していない期間をできるだけ短くする、もしくは就労しない状況に陥らない、という目標がなければならぬことは言うまでもない。

だが、実際は稼働能力のある失業者が社会扶助を受給するなど、両給付の対象者を明確に区別することができず、制度と予算の重複化を招いていた。また、失業扶助が連邦の費用で賄われるのとは異なり、社会扶助は地方自治体の郡（Kreis）または郡に属さない市の管轄となっているため、社会扶助支出は自治体にとって大きな負担になっていた。「ハルツⅣ」はこうした課題を解消することを狙いとするが、ここに創設された失業手当Ⅱ（ArbeitslosengeldⅡ）の給付水準は、後述するように社会扶助と同程度になるので、これは事実上の失業扶助と社会扶助の統合化である。

こうした失業扶助と社会扶助の統合は、失業保険による通常の失業給付（失業手当Ⅰ）の受給を終了した長期失業者や、稼働能力のある社会扶助受給者を労働市場に呼び戻し、失業の減少と就労率のアップを目指して行われるものである（田畑、2005:47-51）。しかし、「ハルツⅣ」が「痛み」を伴う改革だけに厳しい批判と多くの論争をまき起こした⁵。今回の改革による「失業手当Ⅱ」への移行は、人によってはこれまで受給していた失業扶助よりも受給額が低下することがあり、またそれを受け取るためには厳しくなった資産査定をクリアしなければならなくなる。こうした背景により、2004年8月以降は、失業者の多い旧東ドイツ地域を中心に、毎週月曜日に抗議デモが開催されていたが、さしたる混乱もなく同法は予定どおり2005年1月1日から施行された⁶。

3 ハルツ委員会の答申内容に関しては都倉祐二（2002）「シュレーダー政権の課題－ハルツ委員会の答申と労働市場改革－」『海外労働時報No.330』50頁以下を参照。

4 就労可能とは、1日あたり3時間以上就労可能であることをいう。要扶助者であるとは、本人及び本人とニース共同体において生活する者が生活するために必要となる金額を本人の能力と資産では十分に満たすことができないことを意味する（田畑2014:41-43）。

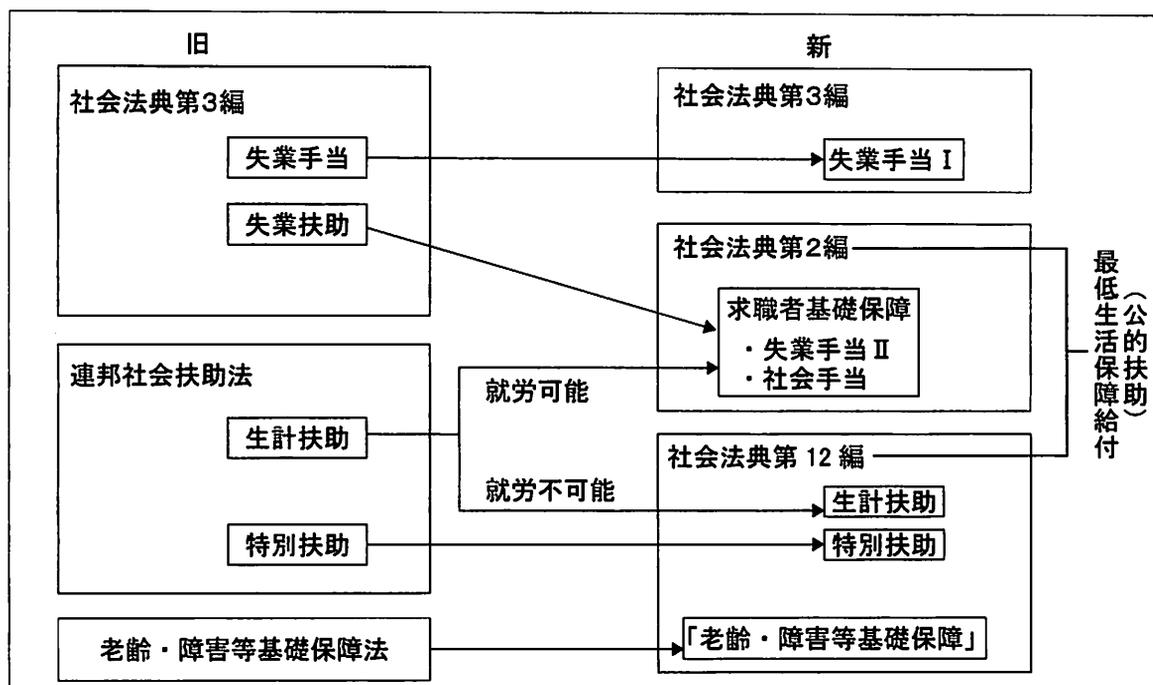
5 ドイツの有力週刊誌『Der Spiegel』（2004年第29号）はハルツⅣ改革について「新しい出発か、それとも凋落か？…何百万人の失業者は極度の損失を覚悟しなければならない。どんな仕事も今後は割り当てられるようになる。そして、失業者は減るのだろうか？」と報道した。これが引き金になってハルツⅣ改革に厳しい批判が向けられるようになった。

6 ドイツの新聞『Die Welt』（2005年3月7日付）の報道によると、「ハルツ改革」を支持する者が51%、不支持が41%となっている。また、失業扶助と社会扶助の統合には49%が賛成し、反対の42%を上回っており、国民は「ハルツⅣ」の実施後はそれを肯定的に捉えていることが分かる。

2. 最低生活保障と能力の活用

1) 最低生活保障の構成

「ハルツIV」法の成立により、長い間懸案だった最低生活保障に関わる「社会法典」(SGB)の再編が実現し、同法は予定通り2005年1月1日から実施された。具体的には、従来の失業扶助とわが国の生活保護制度に当たる社会扶助を統合して、新たな給付=「失業手当II」を創設し、これを「求職者基礎保障」(Grundsicherung für Arbeitsuchende)として社会法典第2編に組み込み、同時に社会法典第12編を社会扶助として再編するものである。その結果、ドイツ最低生活保障制度は、労働市場改革の一環として行われた失業扶助と社会扶助の統合によってその枠組みを変え、2005年1月1日からは、図1にみるように、社会法典第2編の求職者基礎保障としての失業手当II・社会手当と同12編の社会扶助から構成されることになった(田畑, 2006: 3)。



出所) 田畑, 2014:35頁。

図1 最低生活保障制度の構成

図1のとおり、社会扶助の対象は、就労が不可能な者と就労が不可能な家族に限定されることになった。これまでは就労が可能でも生活に困窮している場合は社会扶助の受給が可能であったが、15歳以上で年金受給開始年齢未満の就労が可能で、自己の必要生計費(notwendiger Lebensunterhalt)を収入や資産で賄うことができない者は、社会法典第2編の「求職者基礎保障」を申請することになった。また、年金受給開始年齢以上の者および18歳以上の就労が不可能な者に対する「老齢・障害等基礎保障」(Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung)は、独立した法律により定められていたが、既述した通り、社会法典第12編第4章に編入されることとなった。

社会扶助は、生計扶助と疾病・障害・要介護など様々な生活上の特別な状況にある者に対する特別扶助がある。実施機関は地方自治体で、財源は一般財源⁷。資産調査がある。資産については、適切な広さの持家、家具、老後資金は保有可能で、自動車は原則として保有できず、職業訓練や就労に必要不可欠とされる場合は保

7 ただし、「老齢・障害等基礎保障」については2014年以降は連邦が全額負担すべく、段階的に地方公共団体に供与する連邦負担割合の引き上げが行われている(『2014年海外情勢報告』194頁)。

有が可能となっている。現金は1人あたり基準需要額（表1）の2倍、パートナー及び被扶養者は1人あたり基準需要額の70%まで保有が可能である。生計扶助の支給額は、世帯の総需要額から収入認定額を控除した額である。総需要額には、基準需要額と住宅費・暖房費、追加需要、一時的需要、社会保険料、教育パッケージなどで構成される。収入認定額は、児童手当などを除くほとんどの収入が認定されるが、稼得所得の30%（ただし、上限は第1段階の基準需要額の50%）は認定されない。

表1：基準需要額の諸段階と金額（1人あたり月額）（2016年1月改定）

段階	金額	説明
ステップ1	404 €	単身者、1人親、第3段階に該当する者と生計を一にする者
ステップ2	364 €	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
ステップ3	324 €	自ら生計を立てておらず、結婚またはそれに類する形態での共同の生計を立ててもない25歳未満の者
ステップ4	306 €	14歳 - 18歳未満の若者
ステップ5	270 €	6 - 14歳未満の子
ステップ6	237 €	6歳未満の子

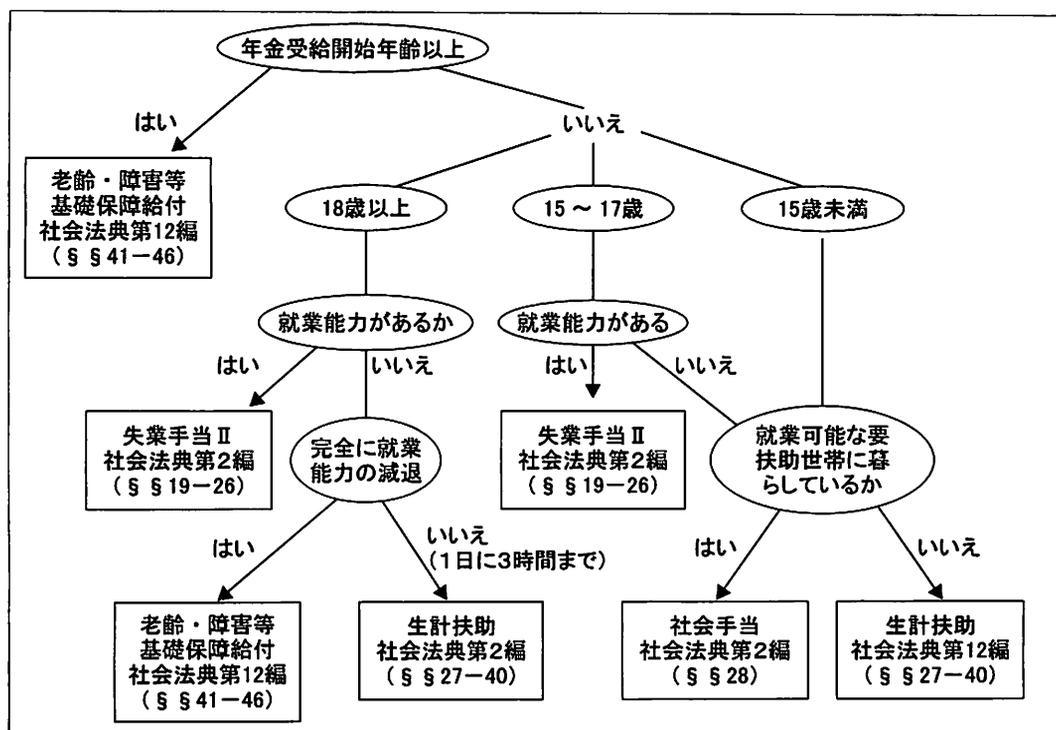
出所) Bundesregierung (2015) : Hartz-IV Regelsatz wird angehoben.

求職者基礎保障に対する請求権については、社会法典第2編第2章にその要件が定められ、受給資格者の範囲は社会法典第2編第7条に定めてある。法はここに就労可能な受給資格者をまとめて取り上げているが、外国人がこれに該当するとすれば、それは労働許可法の規定に基づいて就労が認められているか、認められる可能性のある場合に限られる（SGB第2編第7条第1項第2号、第8条第2項）。加えて、就労可能な要扶助者と同一のニーズ共同体（Bedarfsgemeinschaft）に生活する就労不可能な要扶助者にも給付が支給される。しかし、これらの人々は失業手当Ⅱではなく、社会手当（Sozialgeld）と呼ばれる金銭給付を受ける（SGB第2編第28条）。社会法典第2編による現物給付およびサービス給付は、その給付によりニーズ共同体の構成員の要扶助性が解消または軽減されるか、就労可能な要扶助者の労働統合に際し、障害が除去または低減される場合に限り支給される（SGB第2編第7条）。

失業手当Ⅱは、15歳以上年金受給開始年齢未満で、稼得能力を有し、扶助を必要とする者で、通常の居所がドイツ国内にある者を対象とする。したがって、受給期間は扶助を必要とする状態にある限り、年金受給年齢に達するまでである。資産調査は、社会扶助の生計扶助に比べて緩和されており、適切な持家、家具、自動車は保有が可能である。また、受給者の年齢1歳につき150€（最低3,100€, 上限額10,050€）、未就学児1人あたり3,100€の現金の保有が可能とされ、公的年金および年金資産（上限額50,250€）の保有も可能である。支給額は生計扶助と同様、求職者の総需要額から収入認定額を控除した額である。総需要額には、基準需要額+社会手当+追加需要給付+一時需要給付+住宅費・暖房費+社会保険料+教育パッケージである。失業手当Ⅱの基準需要額は社会扶助の生計扶助のそれと同額で、社会手当は表1の第3～6ステップと同額となる。住宅費・暖房費は実費を支給する。収入認定額については、月額100€以下の収入は認定されず、100€を超えて1,000€の場合はその80%、1,000€を超えて1,200€以下の場合はその90%が認定される。財源は連邦負担であるが、住宅費・暖房費は地方自治体が負担する。

これら最低生活保障給付の受給資格は、年齢ならびに稼働能力の有無のカテゴリーにより、①就労可能で扶助を求める者、および社会法典第2編第7条第3項でいう、そのニーズ共同体（Bedarfsgemeinschaft）で生活している世帯構成員、②18歳以上で就労不能な扶助を求める者、あるいは年金開始年齢以上の者、③その他の給付受給資格のある者、の3つのグループに分けられる（Böckem, 2007:18）。グループ①は、社会法典第2編の求職者基礎保障のみを受け、社会法典第12編の生計扶助を受けることはできない。しかし、社会法典第2編第7条に規定する者は、社会法典第12編第47条から第74条に基づくその他の特別扶助を補足的に受けることができる。グループ②は、社会法典第12編第41条から第46条に基づく生計扶助給付（「高齢・障害等基礎保障」）を受ける。加えて、社会法典第12編第47条から第74条に基づくその他の特別扶助を補足的に受けることができる。

グループ③は、必要生計費を自己の収入や資産によっては調達できないか、または十分に賄うことのできない場合に、社会法典第12編第27条から第40条に基づく生計扶助が給付される。グループ③に該当する者は十分な収入や資産を持たない限り、社会法典第12編第47条から第74条に基づくその他の特別扶助をも補足的に受けることができる。このグループ③の人的範囲が最も小さい。たとえば、両親の死後、両親の友人（SGB第2編や第12編による受給資格はない）の家庭に引き取られたときの15歳未満の孤児や、両親が社会法典第12編第41条以下に基づく「老齢・障害等基礎保障」の受給資格者であるときの15歳未満の子どもは、グループ③の者として社会扶助受給資格がある（図2）。



出所) 田畑, 2014 : 36頁.

図2 給付区分

2) 能力の査定

稼働能力の査定は雇用エージェンシーが行う（SGB第2編第44条a第1号）。給付実施者が連邦雇用エージェンシーではなく、自治体実施者である場合も同様である。自治体実施者が雇用エージェンシーと意見を異にする場合は、共同調停機関（Gemeinsame Einigungsstelle）が決定する（SGB第2編第44条a第2号、第45条第1項第1号）。雇用エージェンシーと稼働能力完全減退の際に管轄するであろう給付実施者、つまり雇用エージェンシーと年金保険実施者との関係でも、同じことが通用する。この際、調停機関の結論がでるまでは、雇用エージェンシーおよび自治体が求職者基礎保障を支給することが義務付けられている。

このことは、「途切れのない給付」（Nahtlosigkeit）を保障するという原則に対応している（Steck/Kossens, 2005: 22）。この原則は支給すべきなのは失業手当か、年金なのかという問題に対する連邦雇用エージェンシーと年金保険者間の関係においても有効で、社会法典第3編第125条に記されている。雇用エージェンシーあるいは自治体実施者ではなく、年金保険実施者に給付義務があることが後から判明した場合には、前者に年金保険実施者に対する返還請求権がある。この請求権は、社会法典第2編第44条aでははっきりとは定められていないが、社会法典第10編第102条以下の一般規定から明らかであろう。

3) 能力の活用—就労の要求が可能な事例

公的扶助としてのドイツの求職者基礎保障は、わが国の生活保護給付と同様、要扶助者の労働能力の活用を優先している。しかし、ここでいう労働能力の活用は、要扶助者の自立を助長するという法目的の実現の重要な手段であるのであって、後述の収入と資産の活用と同一に捉えるべきではない。「労働そのものは、一どのような方法でその機会が提供されるにせよ一人格の発達の機会を与える手段であり・・・、自立生活を送るといふ人間の尊厳に値する生活の重要な基準である⁸⁾」とし、ドイツでは労働能力の活用と収入と資産の活用とは区別し取り扱うという姿勢をとっている。

ところで、労働能力の活用という場合、どのような場合に就労が可能で、就労することを要求できるかが明確でなければ具体性を欠くことになる。この点、わが国の生活保護法とは異なり、ドイツ社会法典第2編では就労可能で扶助を必要としている者が労働能力の活用を求められる要件として「就労要求可能性」(Zumutbarkeit)という概念を用いている⁹⁾。すなわち、社会法典第2編では、労働能力活用義務を定めてはいるものの、求職者基礎保障を制限する要件としては、就労可能で扶助を必要としている者が「無理でない仕事」に就くことや「労働統合措置」を拒否した場合であるとし、同法第10条に「就労要求可能性」について規定している。

この規定は、従前の連邦社会扶助法(BSHG)第18条に基づくものである。それによると、同条第1項では「すべての扶助申請者は、自己とその扶養権利者たる家族員のための生計費を調達するために、その労働能力を活用せねばならない」という労働能力活用義務を定めるとともに、同条第2項1号では「扶助申請者は仕事を得ようと努力し、(扶助実施者は)それが見つけられるように働きかけなければならない」とし、さらに同法第19条では、もし扶助申請者が「仕事を見つけることができないとき」は、臨時的労働を受け入れる義務があると規定されていた。

社会法典第2編第10条は、こうした規定を基本にしたものであるが、これは従前の規定よりも厳しくなっており、扶助申請者は社会的負担を軽減する義務がある故、基本的にはどのような仕事でも就労要求が可能であるとする立場に立たされている。社会法典第2編第10条によると、ある仕事は要扶助者の以前の教育や仕事にふさわしくない、あるいは低く評価されているという理由だけでは、その仕事に就労しなくてもよいということにはならない。以前の仕事に比べて職場への通勤距離が遠い、または労働条件が悪いなどを理由に就労を拒むことができないこと、すなわち、すべての仕事は就労要求可能であることを明らかにしている。ただし、次のような場合は就労要求ができない旨、例示している(Steck/Kossens, 2005=2009: 51-52)。

4) 就労の要求が不可能な事例

(1) 身体的、知的あるいは精神的な過重負担

要扶助者が「身体的、知的、精神的に」一定の仕事に就く状態にない場合は、すべて就労要求不可能である。連邦社会扶助法第18条第3項の旧規定にはなかった「精神的」という言葉が付け加えられているが、これをどう解釈すべきかは、立法理由には説明されていない¹⁰⁾。しかし、精神的な理由で就労できないと拒否できる仕事は、(いつも引き合いに出されるが、あくまで理論上の話である)売春婦としての求人の例くらいである¹¹⁾。「身体的」および「知的」という適性は、場合によっては医師または国立医療施設の医師の鑑定により確定されることになる。

8 1983年2月10日連邦行政裁判所判決, Bd.67.S.1. (木下, 2000: 58-71).

9 この用語「Zumutbarkeit」は、要扶助者に対し「無理でない仕事」または「適度な仕事」に就くことを要請できるか否かというのが含意であるので、他の論考での訳「期待可能性」とするのではなく、「就労要求可能性」とした(田畑, 2007: 43).

10 BT-Drucks, 15/1516.

11 精神的理由として、嫌がらせやセクシャル・ハラスメントにより雇用関係を終了した場合に、以前の雇用者の下で就業、摂食障害の場合にコックとして働くこと、アルコール依存症の場合にバーテンダーとして仕事すること、鬱の場合に、主としてストレスの多い分野に動員されることなどである(Hüttenbrink, 2011: 36).

（2）特殊な身体的負担

かつての仕事が特別な身体的能力を必要としていたために、その仕事への将来復帰を非常に難しくするような仕事もまた就労要求不可能とみられる。この規定も同様に、社会扶助の規定を受け継いでいる。この規定が意図しているのは、主に自営業者の一時的な苦境のケースであった。従来の法的解釈によれば、一時的困窮が理由の自営業者に対し、その営業をやめて、短期間だけ被用者としての仕事に就くように要求してはならないことになる。いまや社会法典第2編第10条第1項第2番では、このような例外は認められず、従来の仕事に特別な「身体的能力が必要」であるために、その仕事を営むことが著しく困難になるケースに限られるようになった。したがって、この規定の適用範囲は以前の社会扶助法よりも著しく狭められたことになる。たとえば、建築現場での仕事を元ダンサーに期待できない。なぜなら、この仕事に就けば、彼のダンサーとしての本来の仕事が身体的な理由により（特別な柔軟性の喪失）もはやできなくなるからである（田畑、2007：33）。

（3）児童養育を妨げる恐れ

子どもの養育を脅かす恐れのある仕事もまた就労要求不可能である。しかし、この場合に就労受入が不可能と認められるのは、子どもが満3歳になるまでの間だけである。その後は子どもに「保育施設または昼間在宅養育・・・あるいはその他の方法で、世話が保証されている」限り、基本的に就労が期待できるものとみなされる（Steck/Kossens, 2005:32）。もちろん、女性が望めば（たとえば子どもの世話が保障されたという理由で）、いつでも、たとえ子どもがまだ3歳になっていなくとも働くことができ、ケースマネージャーによる援助ならびに第16条による全給付を請求できる。このことが今回の改革で改善された点である。加えて、法律では子どもが満3歳になった場合について、就労可能で子育てをしている者が子どもの日中の世話を優先的に受けられるよう、管轄自治体実施者は努めるべきである、ということを明らかにしている¹²。

この規定もまた広範囲にわたって、従来の連邦社会扶助法に対応するものであるが、これによれば、子どもが複数いる場合は、一番年下の子どもの年齢が決定的に重要である。一世帯の中で両親のどちらも失業している場合は、まず2人とも就労可能であるとみなされ、仕事を始める用意がなければならぬ。両親のうち1人が就労するとすぐに、この就労した者は世話をする者としては考慮されなくなるので、両親のうち残った方は就労不可能性を理由に、求人が提供されても断ることができる。

（4）家族の介護

家族の介護と両立できないような仕事は、他の方法により介護が保証できない場合、就労不可能である。家族という概念は広く解釈すべきであって、社会扶助における従来の実践でもそうであった（Steck/Kossens, 2005:33）。血族および姻族の他に、要扶助者が「道徳的考慮」から世話する、たとえば、里子なども家族と解釈できる。介護という概念も、従来の社会扶助に基づくならば狭義に解釈すべきではない。労働義務を負う者が家族の介護をしながら、仕事に専念することができるかどうか、どの程度専念できるかできないか、という問題を評価判断するには、家族の介護必要性の範囲を顧慮することが決定的に重要である。介護される家族の介護必要性の度合い（要介護度）は、とくに重要である。家族が要介護度Ⅰと判定された場合、通常は少なくともパートタイムの仕事、場合によってはフルタイムの仕事が可能であろう。家族が要介護度Ⅱ、さらに要介護度Ⅲと判定された場合には、就業は通常、無理であろう。いずれにせよ、個々のケースをそれぞれ調査する必要がある。介護の負担が小さく、必要な給付が介護保険から得られないような場合は（要介護度0）、基本的に就業を要求できる。

（5）その他の重大な理由

「その他の重大な理由」が仕事の妨げとなっている場合、その仕事は就労要求不可能であるという規定は、従来の社会扶助と同様に、受け皿的要件（Auffangtatbestand）としての機能を果たしている。立法理由によれば、受け皿的要件の適用は限定すべきであって、公共の利益が優先されなければならない。この意味で、原則とし

12 3歳以上になった子どもがいる場合、就業が要求できないのは、子どもの世話が第三者により保障されていない場合に限る。たとえば、第三者による子どもの世話および教育をまったく、あるいは部分的に除外するような特別な理由が子どもの性質にあるような場合が、これに該当する（たとえば、行動が異様な子どもや多動傾向のある子どもの比較的手のかかる世話）。

て個人の利益は控えなくてはならないということになる。

「その他の重大な理由」により仕事の提供を断るのは、従来の社会扶助でも可能だった。たとえば、労働条件あるいは労働保護規定について、拘束力を持つ規定が守られなかったような場合に、その仕事を拒否することができた(Steck/Kossens, 2008: 35)。その他、拒否する理由としては、たとえば、提供された仕事に就いたとしたら、家族から長い期間離れて暮らさざるをえなくなり、「家族の健全さがそのことにより損なわれる恐れ」があるような場合である。またはイスラム教徒による豚の畜殺など、法律または道徳に反する仕事も拒否することができる。道徳に反するとしか考えられないほど、「賃金水準あるいは当地の標準的な報酬」をはるかに下回る賃金支給も拒否することができる¹³。教育や再教育に基づき、要扶助者が全額扶助請求した場合にも、その他の重大な理由になる場合がある。しかし、どの程度の措置が正当であるのか、少なくともパートタイムの仕事を受入るかどうかが、個々のケースにおいて吟味すべきである。

従来の社会扶助に比べ、重大な改正点は社会法典第2編第31条第1項による立証責任転換の規定である。すなわち、扶助受給者はその行動、たとえば仕事の拒否などに対し理由を証明しなくてはならなくなり、それができない場合には、扶助の受給請求権が縮小されることになった。

5) いわゆる58歳規則

比較的高齢の被雇用者に対し、立法機関は経過規定を社会法典第2編第65条第4項に定めた。これによれば、58歳以上の就労可能な要扶助者が、生活費保障のための給付の請求権の通常要件を満たさない理由が、働く用意がなく、要扶助状況を就業により終結させるためのすべての手段を用いず、または用いようとしない、という理由に限られる場合、就労可能な要扶助者も社会法典第2編第2条とは異なり、生活費保障のための給付を受給する。しかし、2008年1月1日以降、社会法典第2編第65条第4項のこの例外規定が有効なのは、社会法典第2編による求職者基礎保障に対する請求権が2008年1月1日よりも前に生じており、かつ就労可能な要扶助者がこの日よりも前に満58歳になった場合に限られる(Hüttenbrink, 2011: 38-39)。社会法典第2編第65条第4項第3文において、社会法典第3巻第428条を参照するよう指示されていることからわかるように、雇用エージェンシーは扶助を求める者に対し、3か月後に年金申請書を提出するよう求めることができる。扶助を求める者に対し、法定年金保険による高齢のための部分年金、または公法上の類似給付が認められると同時に、社会法典第2編による請求権(SGB第2編第7条第4項)は消滅する。

3. 就労支援としての労働適応給付

求職者基礎保障(社会法典第2編)には、積極的給付と消極的給付がある。前者が再就労による要扶助性の終了または軽減を目指す労働適応給付(Leistungen zur Eingliederung in Arbeit)で、後者が既述の失業手当などの生計費保障のための給付である。ここでは就労支援としての労働適応給付についてみておこう。

1) 支援の原則

求職者基礎保障制度の実施者は、社会法典第2編第14条により、就労可能な要扶助者を就労させるという目標に向けて、広範囲な援助を行う。雇用エージェンシーはその際に、単なる助言と仲介に留めないようするため、就労可能な要扶助者ならびにその者と共にニーズ共同体で生活する者全員に、それぞれ個別に相談員を指名する。すなわち、雇用エージェンシーは将来の就労に対するあらゆる影響要因を考慮し、そのために必要な儉約性と経済性の原則に合致する支援を与え、いかなる場合でも、有効なケースマネジメントが行われるよう保証することになる。

13 zur Rechtsprechung vgl. Hanau in Münchner handbuch für Arbeitsrecht § 63 Rdnr.4ff.

2) 労働適応協定の法的性質と内容

社会法典第2編第15条は、雇用エージェンシーと就労可能で扶助を必要とする者との労働適応協定（Eingliederungsvereinbarung）について定めている。自治体実施者と雇用エージェンシーの間で協同組織が結成されたならば、この協同組織は社会法典第2編第44条b第3項に沿って、労働適応協定を結ぶ。自治体実施者を選択し（SGB第2編第6条a）、州最高官庁の承認を得て社会法典第2編による任務の実施者として認可されているならば、労働適応協定締結の責任は地方自治体にある。

雇用エージェンシーは、自治体実施者と協力して、すべての就労可能な求職者とその適応に必要な給付を労働適応協定において取り決める（SGB第2編第15条第1項第1文）。しかし、連邦雇用エージェンシーには要扶助者と労働適応協定を結ぶ義務はない。要扶助者にも、労働適応協定を結ぶ義務は、法律の文章からも法の制定理由からも生じない。立法者は労働適応協定締結は要扶助者の自由意思に委ねるという前提に立っている（Steck/ Kossens, 2005 : 76）。

しかし、要扶助者にとっては、こうしたことへの協力義務があるため、労働協定締結は強制的になる。なぜなら社会法典第2編第31条第1項第1番aによれば、就労可能な要扶助者が法律効果についての書面による教示にもかかわらず、自らに提示された労働適応協定を結ぶのを拒否する場合、失業手当Ⅱが減額されるからである。

社会法典第2編第15条による労働適応協定は、社会法典第10編第53条以下が示す公法上の協定である。労働適応協定はどの形式にも拘束されるものではないが、原則として書面による。

労働適応協定には労働適応給付、ならびに職業適応を目指して要扶助者が行う何らかの努力の方法と程度が記載される。社会法典第2編第15条第1項第2文によれば、労働適応協定は、とりわけ次の点を定めなければならない。

- ①就労可能な者が労働統合のためにどのような給付を受けるか。
- ②就労可能な扶助受給者は労働統合のために、少なくともどのような頻度でどのような努力をしなくてはならないか、そしてどのような形式でその努力を証明しなくてはならないか。

労働適応協定には就労可能者の労働適応給付や就労を目指す自身の努力に最低限要請される事項の種類と範囲に関して拘束力を持つあらゆる取り決め等を含む。複数の就労可能者が一つのニーズ共同体で生活している場合には、それぞれの就労可能者と協定を結ぶべきである。労働適応協定には、どの労働適応給付を就労可能者が受給するのか、正確に定められていなければならない（SGB第2編第15条第1項第1番）。その時点での給付と義務については、受給資格者と面談のたびに検討し、必要な場合には適切に修正するのが望ましい。就労支援のための支援給付は、社会法典第2編第14、16、29条による。この場合、それぞれの支援給付は受給資格者に対する集中的な助言の枠内で算出し、助言の段階から明確に定める必要がある。その際、対策指示が追求する目標は、受給資格者に説明し、少なくともキーワードは記録すべきである。さらに労働適応協定には、第三者（とくに他の社会給付実施者）のどの給付を申請しなくてはならないかについても示す必要がある。

労働適応協定はさらに、受給資格者の努力を証明する形式および頻度、方法を定めなければならない。これらは、資格者個人とその与えられた状況に合わせて、個人的に調整すべきである。この際に就労可能者に対する要請は、理解しやすく達成できるように、一義的にはっきりと記述されるよう細心の注意を払うべきである。個人的に定めるべき義務が受給資格者により果たされなかった場合、社会法典第2編第31条に基づき失業手当Ⅱを減額する根拠となることもありうる。いかなる場合にも、一般的な勧告や不明確な文章は、労働適応協定では避けなくてはならない。限定期間内の求人応募数は正確に、しかも個人の特性および個々のケースの具体的な状況に関連して定められなくてはならない。応募を証明する方法も定めるべきである（たとえば、雇用者になりうる者に宛てた当事者の送付状）。正当な理由がある場合には、雇用者の返信または受付証明（たとえば、スタンプ）を請求することができる。書類による応募費は、通常基準では部分的にしか賄えないので、

労働適応協定に拘束力を伴って協定された書類による応募に対しては、費用償還規則を補足的に定めるのが望ましい。

社会法典第3編第45条、第46条第1項は、社会法典第2編第16条第1項に関して適用可能なので、応募費用の償還も労働適応協定に定めることができる。外国人または後期強制移住者で、ドイツ語を十分に話せない者には、労働適応協定において統合コースの参加を義務付けることができる。就労可能者が社会法典第2編または社会法典第3編により、生活費保障に役立つ經常金銭給付を2年以内に受給した場合、社会法典第2編による給付申請と同時に、労働適応給付が即座に提供される（いわゆる即時提供）。「いわゆる1ユーロJob」が提供される場合、仕事の種類、勤務場所、時間量、時間配分、超過支出補償額などを規定すべきである。その際、具体的な統合戦略について説明すべきである。その他、就労可能な要扶助者は担当相談員と取り決めた場合に限る。時間的にも場所的にも近い領域を出て滞在することを許される。就労可能な要扶助者は基本的に、平日はいつでも管轄実施者が住所または通常の居所で、確実に連絡が取れるようにしなければならない。扶助を必要とする者が留守にする予定を立てる場合は、前もって申請しなくてはならない。その場合でも通常、留守は暦年内で3週間までしか認められない。労働適応協定は扶助を必要とする者の個人相談員が正本を2通印刷し、それぞれに双方の契約者が署名する。1通は記録として保存され、もう1通は扶助を必要とする者に交付される¹⁴。

労働適応協定はその都度6か月間有効とする。この期間で就労適応が達成されなかった場合、新たな協定を取り決める。その際、それまでに得られた経験が考慮される。6か月という期限を設けることによって、集中的にケアを行い、就労のために活用する手段を、タイムリーに批判的にチェックすることが確実になる。扶助を必要とする者と雇用エージェンシーの間に適応に関する協定が成立しない場合、予定されていた決定は、連邦雇用エージェンシーがかわりに行政行為によって行うことができる（SGB第2編第15条第1項最終文）。行政行為に対して対象者は、異議申し立て—さらに対処されない場合は—社会裁判所への告訴により防御できる¹⁵。労働適応協定において社会法典第3巻第77条に基づく教育対策について取り決められるならば、就労可能者が自身の落ち度により対策を最後まで行わなかった場合に備えて、協定では就労可能者の損害賠償義務範囲を定めなくてはならない（SGB第2編第15条第3項）。その際、扶助を必要とする者は自分の損害賠償リスクについて、明確に誤解のないよう指摘を受ける。このことが失業手当Ⅱの減額の恐れ以上に、当事者が教育対策を計画通りに終了する励みとなる。

文献

- Böckem, S. (2007) Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, GRIN Verlag. BT-Drucks, 15/1516.
- Bundesregierung (2015) : Hartz-IV Regelsatz wird angehoben.
- Der Spiegel (2004年第29号).
- Die Welt (2005年3月7日).
- Giddens, A. (1998) The third way, the renewal of social democracy. Cambridge Press (=1999, 佐和隆光訳『第三の道—効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社).
- Hüttenbrink, J. (2009) Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II. Hilfe zum Lebensunterhalt (Hartz IV), Grundsicherung, sonstige Ansprüche (z.B. Hilfe zur Pflege), Verfahren, Verwandtenregress, C. H. Beck.
- Hüttenbrink, J. (2011) Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II. Hilfe zum Lebensunterhalt (Hartz IV), Grundsicherung, sonstige Ansprüche (z. B. Hilfe zur Pflege), Verfahren, Verwandtenregress, C. H. Beck.
- Klinger, R. /Kunkel, P. C. /Peters, K. /Fuchs, P. (2005) Sozialhilferecht-SGB X II mit SGB II und AsylbLG, Nomos.
- 木下秀雄 (2000)「稼働能力活用義務と扶助支給制限—ドイツ連邦社会扶助法を手がかりとして」『資金と社会保障』No 1270, 58-71頁.
- Kunkel, P.C. (2004) Die Sozialhilfe im System der sozialen Leistungen, Klinger, R. /Kunkel, P.C./Peters, K. /Fuchs, P. (2005) Sozialhilferecht-SGB X II mit SGB II und AsylbLG, Nomos. S. 19-38.
- 厚生労働省(2015)「2014年海外情勢報告」189-199頁.
- Marburger, H. (2005) SGB II -Grundsicherung für Arbeitssuchende, Regensburg, Berlin.

14 労働適応協定に対する違反は、社会法典第2編第31条により、給付減額という制裁を伴うことがある。

15 提案される労働適応協定を拒否する場合の制裁については、社会法典第2編第31条第1項を参照のこと。

Marburger, H. (2005) SGB X II Die Neue Sozialhilfe, Walhalla Fachverlag.

野田昌吾 (2004) 「大量失業時代の福祉国家－福祉国家再構築のための課題－」『立命館大学政策科学』第11巻第3号, 83－96頁.

庄谷怜子・布川日佐史 (2002) 「ドイツにおける社会的排除への対策」『海外社会保障研究』141号, 38－55頁.

Steck, B./Kossens, M (2005) Neuordnung von Arbeitslosen-und Sozialhilfe durch Hartz IV C. H. Beck. (=田畑洋一, 2009, 監訳『ドイツの求職者基礎保障』学文社).

Steck, B./Kossens, M. (2008) Arbeitslosengeld II, Aktuelle Rechtsprechung und Entwicklungen in der Praxis 2. Auflage. C. H. Beck.

Stumberger, R. (2005) Hartz IV-Der Ratgeber, LINDE VERLAG.

田畑洋一 (2005) 「ドイツ最新事情－失業扶助と社会扶助の統合・再編」鹿児島県地方自治研究所『自治研かごしま』No. 83, 47－51頁.

田畑洋一 (2006) 「ドイツ求職者基礎保障給付－その意義と体系（Ⅰ）－」『鹿児島国際大学福祉社会学部論集』第25巻第2号, 1－12頁.

田畑洋一 (2007) 「ドイツ求職者基礎保障給付－その意義と体系（Ⅱ）－」『鹿児島国際大学福祉社会学部論集』第26巻第1号, 31－44頁.

田畑洋一 (2014) 『現代ドイツ公的扶助序論』学文社.

都倉祐二 (2002) 「シュレーダー政権の課題－ハartz委員会への答申と労働市場改革－」『海外労働時報』No. 330, 50－59頁.

横井正信 (2003) 「シュレーダー政権の改革政策と2002年連邦議会選挙」『福井大学教育地域科学部紀要Ⅲ（社会科学）』第59号, 9－38頁.

Introduction of the Hartz IV Law and Support for Employment in Germany

Yoichi TABATA

Establishment of the minimum life security with actual effects cannot be fully realized only through the “safety net” to support needy persons who require relief assistance in their lives. From a view point of “re-inclusion” of a person with working capacity in a labor market after providing minimum life security, the focus of necessary welfare reform will be put first on the elimination of institutional factors that impede the “inclusion” of people, who require relief assistance and have working capacity, in the labor market. The unemployment benefits and social assistance reform in Germany as a part of labor market reform was implemented from this perspective. In relation to this, in Japan, the Support System for Job Seekers was enforced in October 2011, and the proactive “Act on Services and Supports for the Self-Support of the Needy” was enforced in April 2015, from a viewpoint of establishment of the safety net providing multi-layered supports in citizens’ daily lives in our country. In this paper, I would like to reorganize the matters related to the Hartz IV Law and support for employment in Germany and refer to the effects of the Hartz reform.

Key Words: Hartz IV, inclusion, support for employment