

《論文》

## ドイツのハルツIV法の導入と就労支援（2）

田畑 洋一

## ドイツのハルツIV法の導入と就労支援（2）

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（ハルツIV法）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。筆者は過去にこれに関する書を著したが、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

- 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、本号)
    - 4) 臨時労働の提供
  - 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

ドイツでは2005年1月、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（ハルツIV法）が実施された。以後、この改革については論議が絶えないが、本号では、前号に続き、左の目次の3の3）以下を取り上げることとする。

### 3) 労働適応給付の具体例

#### (1) 一般給付

社会法典第2編第16条第1項によれば、社会法典第3編の主要な労働適応給付はすべて、失業手当Ⅱの受給者も利用できる。たとえば、①助言と仲介、②助言と仲介の援助、③適応見込みの改善、④就業の助成、⑤自営業開始の助成、⑥職業教育の助成、⑦職業発展教育の助成、⑧被雇用者の適応、⑨実地教育、⑩職業発展教育および職業生活参加のための給付、⑪職業教育助成と仕事に伴う適応扶助、⑫失業者雇用対策の助成、⑬雇用を促す社会的経済基盤対策の助成、⑭就業中の被雇用者の助成、⑮仲介引換券の請求、⑯実施者に対する適応対策の依頼、⑰比

較的高齢の被雇用者の雇用における雇用促進保険金の免除等である（Steck/Kossens 2008：95-96）。

## （2）地方自治体による労働適応給付

社会法典第2編第16条 a 第2項では、第1項で挙げられた給付以外にも給付が支給されることがあると明確に定められている。これらの給付には次のようなものがある。

### ①世話給付

社会法典第2編第16条第2項第2文第1番により、子どもの世話や家族の在宅介護の給付が支給される。この「世話給付」（Betreuungsleistungen）は、就労可能な要扶助者が、自らが行う世話や介護のために仕事ができなくなった時に実施される。しかし、就労の可能性を拡げた結果、社会法典第2編第16条第2項第2文第1番には、要扶助性に決定的な影響を与える限り、適用することができるとなっている。

世話給付はまず同条第1番により、世話給付の負担を支払えるように、金銭給付が支給される。給付が必要なのは、その他の方法でニーズ共同体内またはその他の家族の中で、世話が整えられない場合に限る。世話の必要性が自明でない限り、専門機関の証明書が必要である。12歳以上の子どもならびに障害の程度、または介護を必要とする家族の有無についても同様である。しかし、社会法典第2編第16条第2項第2文には、社会法典第9編第68条による重度障害の定義、または社会法典第9編第14条、第15条による介護必要性の定義を参照するようという明確な指示はない。この点について、これらの規定の条件に該当する身体的精神的制約のある者の介護費用引受も考慮される。社会法典第2編第16条第2項第2文の指す家族とは、社会法典第10編第16条第5項に示された人たちである。

### ②債務者相談

その他の裁量給付として、社会法典第2編第16条第2項第2文第2番には「債務者相談」（Schuldnerberatung）が挙げられる。この場合の費用引受の背景には、負債または債務超過、とりわけ債権者の強制執行が理由で、就労へのチャンスが狭まるという事実がみられるからである。債務者相談給付は、財政状況の明確化と債務整理の方法の明示からなる。そのためには、1ヵ月当たりの収入と支出についての一覧表、ならびに債務明細が必要である。さらに債務状況に影響のあるすべての書類の提示が必要である（たとえば、差押決定および振り込み決定、支払い催告、譲渡など）。

### ③心理社会的なケア

社会法典第2編第16条第2項第2文第3番による「心理社会的なケア」（Psychosoziale Betreuung）には、提供された援助として、短期または中期に渡る随伴または中期から長期の随伴のケアまたはその他のケアが含まれる。心理社会的なケアの必要性については、治療に当たる医師が決定する。心理社会的なケアは、麻薬中毒者が職業、家族、社会に再び根を下ろすのを手伝えることを目的とする。住居探しならびに経済的問題、家族の問題の解決の他に、このケアは日常生活計画を構成し直し、教育または仕事への早期の合流を目指している。

### ④中毒に関する相談

適応給付には社会法典第2編第16条第2項第2文第4番により、「中毒に関する相談」（Suchtberatung）も基本的に含まれている。

### ⑤高齢者パートタイム法による給付

社会法典第2編第16条第2項第2文第5番により、「高齢者パートタイム法」（Altersteilzeitgesetz）による給付を支給することができる。

## （3）就労手当

失業中の就労可能な要扶助者が就労する際に、一般的な労働市場への適応に就労手当が必要な時は、扶助必要性を克服するために就労手当を支給してもよい（自由裁量による決定）。就労手当は失業手当Ⅱの補助金として支払われる。就労手当は社会法典第2編第16条 b 第1項第2文により、扶助の必要な状況が就業と同時にまたは就業後に解消された場合でも、支給することができる。また第16条 b 第2項により就労手当は、その他の扶助の必要な状況の存在とは関係なく支給することができる。同時に就労手当により、生活基盤を築くための経済支援において、補助金の実際運用が容易になることを目指している。生活基盤を築く者は経済計画における

その都度の承認期間に対し、就労手当を所得として計算することができる。

就労手当は就業事実がある限り、最高24か月間支給される。就労手当の金額査定にあたっては、先行する失業期間の長さ、ならびに就労可能な要扶助者が生活しているニーズ共同体の家族規模が考慮される。

#### (4) 自営業者労働適応給付

社会法典第2編第16条cは、自営業者労働適応給付に関して詳しく定めている。この給付は、自営業が経済的に成り立ち、扶助の必要な状況がその自営業によって、適切な期間内に継続的に克服または減少される場合に限り支給できる。

社会法典第2編第16条c第1項により、自営業を営むのに必要で適切な物質である場合、その物質を入手するために貸付および補助金を、本業として自営業を営む就労可能な要扶助者に支給することができる。この際、戻ってこない補助金である場合、その金額は個々の場合につき5,000ユーロを超えてはならない (Hüttenbrink 2011: 63)。

#### 4) 臨時労働の提供

仕事を見つけれない就労可能な要扶助者には、臨時労働を創出する必要がある (SGB第2編第16条d)。

公共の利益に沿った追加的臨時労働が、社会法典第2編第16条第1項による失業者雇用対策として助成されなかった場合、就労可能な要扶助者がその種の労働に斡旋される時には、その者に失業手当Ⅱに加えて超過支出に見合った補償を支払う。この種の労働は、労働法の指す雇用関係を築かない。公益的追加的労働への斡旋により、仕事からの離脱を防ぎ、それぞれの者に対して、後に一般的な職業生活における正式な仕事を引き受ける準備を整えるよう意図されている。労働は公益に沿ったものでなければならず、なんらかの私的な目的に利用されてはならない。通常ならば、その労働が行われなかった、あるいはその範囲ではその時期には行なわれなかった場合には、その労働は追加労働と見なされる。この「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が規定され、さらに具体的な労働市場への統合戦略を定めるのが望ましい。報酬の適切さについては、連邦雇用エージェンシーが支払う住居費を含まない生活費給付 (失業手当Ⅱ) に超過支出補償を加え、労働時間に当てはめて時間給に換算する<sup>1</sup>。なお、臨時労働への斡旋は労働適応協定の枠内で行うことができるが、その他行政行為によっても行うことができる (SGB第2編第15条第1項第6文)。受給資格者が拒否する場合には、社会法典第2編第31条以下の制裁 (Sanktionen) が行われる。

### 4. 制裁の内容と就労への動機づけ

支援の原則と並んで要請の原則も同様に重要である。求職者には扶助を必要とする自らの状況を打開するための具体的な行動を取る義務があり、失業状態を断ち切るために優先率先して努力しなくてはならないし、この目標をサポートするあらゆる対策に積極的に参加しなければならない。求職者がこれらの義務を特別な理由もなしに果たさなかった場合、結果として給付の減額、さらには停止という形での制裁を受ける。制裁規定は2011年の改正法で新たな規定が完成した (Hüttenbrink 2011: 94)。ここでは、義務違反の内容と義務違反時の法律効果について述べてみたい。

#### 1) 義務違反の内容

社会法典第2編第31条第1項により、法律効果またはその知識についての書面による教示にもかかわらず、就労可能な受給資格者が以下の行動を一つでも起こした場合は、義務に違反していることになる (Groch 2015:

<sup>1</sup> たとえば、受給資格者は失業手当Ⅱとして364ユーロを受給し、月平均64時間労働を超過補償支出1時間当たり2ユーロで斡旋されるとすると、この場合、失業手当Ⅱと合わせて月額492ユーロを受給することになる (2011年)。なお、2016の失業手当はステップ1で404€である (Bundesregierung (2015): Hartz-IV Regelsatz wird angehoben)。

104).

- ①労働適応協定または第15条第1項第6文により、それに代わる行政行為に定められた義務を果たすこと、とりわけ自身の努力を十分な範囲で証明することを拒否したとき（SGB第2編第31条第1項第1番）
- ②就労可能である仕事、教育、第16条dによる臨時労働または第16条eによる雇用補助金により助成された仕事を始める、または続けるのを拒否する、またはこれらの開拓を自身の行動によって妨げるとき（SGB第2編第31条第1項第2番）
- ③就労可能である各種の労働対策措置に参加せず、参加したとしてもそれを中断する、または中断するきっかけを与えたとき（SGB第2編第31条第1項第3番）

社会的給付を受ける者は協力する義務がある。たとえば、求職活動において自発的に行動する義務があるが、雇用者への応募書類の提示などによって、それを証明する必要がある。要するに、求職者は雇用関係を築こうとする意欲を就職活動で見せなければならないことになる。このような義務は、たとえ雇用エージェンシーの仲介提案により行った応募であってもよい。しかし、失業者はどんなことでも、傍目にも就労の意欲がないとわかるようなことをしてはならない。失業者の態度についての評価は、雇用者の見解にかかっているのであって、就労意欲が見られず、雇用者により顧慮に値しないような応募書類であるときは、応募しなかったものとして扱われる。

労働適応協定が扶助を必要とする者の努力を証明する形式および頻度、方法を定めた場合、労働適応協定に対する違反を制裁することが可能になる。協定は個人の特性とその与えられた情況に合わせて、個人的に調整される。そ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たかどうか、確認すべきである。労働適応協定における一般的な勧告や不明確な文章では、制裁を作動させることはできない。限定期間内の必要な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。

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って、時間的にも場所的にも近い領域を出て滞在することが許される。就労可能な要扶助者は基本的に、平日はいつでも、管轄実施者をして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くてはならない。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。

労働適応協定違反は次の場合、社会法典第2編第31条第1項第1番による義務違反となる。すなわち、既述のように、①受給資格者が就労可能である仕事、教育、第16条dによる臨時労働、または第16条eによる雇用補助金により助成された仕事の臨時労働を始める、または続けるのを拒否する、またはこれらの開拓を自身の行動によって妨げる、②就労可能である労働適応措置に参加しないし、参加しても中断する、または中断するきっかけを与えた場合である。

協定違反により扶助を必要とする者には、不利になる法律効果が直接及ぶことがあるので、扶助を必要とする者に起こりうる法律効果、とりわけ社会法典第2編第31条aの制裁事実構成要件について教示するべきである。このような法律効果の教示には、警告および教育としての機能がある。したがって、教示は扶助を必要とする者にとって具体的、一義的でわかりやすく、丁寧で、法律上適切でなければならず、義務違反が起きた場合の具体的な直接の影響をはっきりとわからせるようであればならない。この際、就労可能な要扶助者の理解力や聞き手としての立場にとって、適切な形で行わなくてはならない。法律効果教示がなかった場合、制裁措置を実施することはできない。

就労可能な要扶助者が自分の行動に対し重要な理由を証明できる場合（たとえば、病気のために努力するこ

とができなかった)にも、社会法典第2編第31条第1項最終文による制裁は通常、行われない。

社会法典第2編第31条第2項によると、①就労可能な要扶助者で、失業手当Ⅱの承認ないし引き上げの条件をもたすために、満18歳に達した後において故意に所得や資産を減らす者(SGB第2編第31条第2項第1番)、②就労可能な要扶助者で、法律効果についての教示にもかかわらず、浪費的な態度をとり続ける者(SGB第2編第31条第2項第2番)、③就労可能な要扶助者で、雇用エージェンシーが社会法典第3巻の規則により権利停止期間の開始または請求権消滅を確認したため、失業手当Ⅱ請求権が停止または消滅した者(SGB第2編第31条第2項第3番)、④失業手当Ⅱ請求権の停止または消滅理由となるような停止期間開始要件を満たした者(SGB第2編第31条第2項第4番)等は、義務違反に該当する。

## 2) 義務違反時の法律効果

社会法典第2編第31条aによる義務違反の場合、失業手当Ⅱが減額される。すなわち、①第1段階では第20条により就労可能な受給資格者に対する基準となる通常需要の30%、②社会法典第2編第31条による義務違反を最初に繰り返した場合、失業手当Ⅱは、第20条により就労可能な給付受給者に対する基準となる通常需要の60%分の減額、③社会法典第2編第31条による義務違反が繰り返されれば、どのような義務違反であろうと失業手当Ⅱは全額中止されることになる。

義務違反が繰り返されたとするのは、それ以前に減額がすでに確認されていた場合に限られる。また、その前の減額期間が1年以上前だった場合、義務違反が繰り返されたとは見ない。受給資格者が後から義務を果たすことを承諾した場合、管轄実施者はその時点から給付減額分を、第20条により受給資格者に対する基準となる通常需要の60%までに限定することができる。

第1回目の30%の減額と第2回目の60%の減額においては、第20条により各人の基準となる通常需要のみが対象となる。第3段階において初めて、失業手当Ⅱの全額がなくなる可能性が出てくる(田畑2016:54)。

満25歳になっていない受給資格者においては、社会法典第2編第31条による義務違反の場合、失業手当Ⅱは社会法典第2編第22条による支給制限がある(住居と暖房の費用)。しかし、社会法典第2編第31条による義務違反が繰り返された場合には、失業手当Ⅱはこのようなケースでも全額支給停止される。受給資格者が後から義務を果たすことを承諾した場合、給付主体は個々のケースにおける状況を考慮して、この時点から住居と暖房の給付は再び支給される。

## 3) 就労への間接的動機付け

就労支援は就労動機が高くなければその効果は小さいため、まずは就労可能な要扶助者の就労動機を高める必要がある。その方法の一つが、Noll(2012)によれば、就労機会の提供を受給者の方から拒絶した場合などに行われる制裁を適用することとしている(Noll2012:24)。もちろん、公的な基礎保障は扶助を必要とする者にとっては、あくまで非常時の期限付きの扶助であって、恒常的なものではない点は認識させるべきである。したがって、要扶助者に就労する意思が見られない場合、制裁の他に方法がないとすれば、失業手当Ⅱを減額するのが適切となろう。こうした制裁は、就労可能な要扶助者が失業手当Ⅱの受給へと意図的に身を落とし、そこに依拠する危険を予防することができる。その意味で、就労可能な要扶助者に対し、制裁は就労動機を高める効果がある。制裁について教示するだけでも、失業者は失業手当Ⅱの減額、または全額中止の危険さえ生じることを知るという効果がある。したがって、受給者の中には、制裁の恐れがあるというだけで就労機会の提供を受ける者もあるだろうし、労働市場への再適応に積極的に参加するようになる。他面では、受給者が制裁の可能性を知るだけでも、事後の再適応措置に熱心に取り組むようになるので、同様に制裁が有効になる。実証的研究により、このような制裁の後には受給者が労働市場に容易に、迅速に適応できるようになることが明らかになっている(Noll2012:24)。しかし、これらの研究にもかかわらず、制裁という選択肢を利用する機会が少なすぎて、教示効果を上げて就労への動機を著しく高めるには至っていないということである。

Noll(2012)によれば、2007年1月1日付で制裁方法が強化されたが、その結果、制裁率はわずかしこ増加し

ていない。2009年9月の制裁率は3.7パーセントであり、これは77,224例にあたる。むしろ少なすぎる制裁率と、制裁という選択肢の非常にまれな適用を見ると、ドイツでは主に制裁の教示効果が望まれており、教示効果によって、受給者の労働市場適応を改善できるという希望を持っている、と考えざるを得ない。また制裁理由は臨時労働を拒否よりも、むしろ届出を怠り期限を無視することにある。したがって、社会法典第2編の制裁効果は、現在の適応状況では、受給者が違反した場合に、そもそも制裁を恐れる必要があるかどうかにかかっている（Boss/Christensen/Schrader 2010：28）。

実際には、当該地区の制裁率が高ければ高いほど、失業率が低くなることが明らかになっている。その理由は求人が多いことと、ジョブセンター（jobcenter）が受給者に臨時労働を提供できることにある。このようなケースでは臨時労働の提供を拒絶されることも多く、そのため受給者の失業手当Ⅱが減額されることもある。さらに25歳未満で制裁を受けなければならない者の割合は、25歳以上の受給者よりも明らかに高い。すでに触れた、地方自治体が社会法典第2編の給付の唯一の実施者であるような選択地方自治体では、制裁を科すケースが少ないのも興味深い。このような場合、現地の地方自治体担当職員にとっては制裁により貧困を回避するという目的のほうが、労働市場への再適応よりも重要であることにその理由があると考えられる<sup>2</sup>。

ジョブセンターの相談員一人あたりの担当の受給者数が少なれば少ないほど、この相談員の制裁率は上がる。その理由は、ケアの密度が増して受給者一人ひとりに割ける時間が増え、その結果、給付受給者に対する要求が高まるからと考えられる。若い給付受給者は年長の失業手当Ⅱの受給者に比べ、年長者と同じような義務を怠ったときでも、厳しく制裁を科され、また制裁頻度も多くなる。25歳未満の受給者の制裁率は2009年1月時点で9.7パーセントであるのに対し、50歳を超える受給者の制裁率は同時点で1.4パーセントに過ぎない。年齢層の違いによって、このように大きな差がある主な原因は、若い受給者と年長給付受給者の特徴が同様である場合、若い方が紹介しやすいので、年長者よりも就労を提供される機会が格段に多いことにあると考えられる。したがって、年長の受給者は若い受給者に比べ、それほど集中的な協力を求められない場合が多い。さらにケア密度も、25歳未満の受給者に対しては、相談員一人あたり91名の受給者であり、相談員一人あたり173名の受給者を受け持つ年長層よりも明らかに高い。これらの事実と社会法典第2編の制裁規定の効果を踏まえ、現在の形態が実際に効果的であり、望んだ成果が得られるのかどうか、または就労への動機づけを他の対策、たとえば失業手当Ⅱの追加臨時労働という選択肢の制度的改良などにより、効果的に改良できるのかどうか、検証すべきである。

## 5. 就労支援の効果

繰り返すことになるが、ハルツIV改革の最も重要な狙いは、就労可能な要扶助者に対し、就労するメリットを格段に高めることであった。経験論的にいえば、失業期間が長引くにつれ、失業者は生産性的感覚を失い、時間厳守や丁寧さといった労働に付随する美德も忘れることが多い。人的資本も長期失業により失われるため、失業者の失業期間が長引けば長引くほど、潜在的雇用者にとっての魅力がなくなっていく。そして失業者がもたらえたであろう賃金は下がり、その結果、就労するメリットも減る。ハルツIV改革の重要な目的の一つに長期失業者の職業資格取得、およびそれに関連する求人状況見通しの改善があったが、その理由は、長期失業者が新規雇用された場合は、就労期間が長くなるほど生産的になり、モチベーションが上がるということがわかっていたからである（Boss/Christensen/Schrader 2010:26-27）。結局、労働生産性という意味でも、就労に対するメリットを定め、まずは長期失業を失くすことが大切である。その意味でも就労への動機が重要になる。

ハルツIV法は当然ながら労働市場への再統合（Wiedereingliederung）を目標としてしているものの、2011年7月現在の推計で、失業手当Ⅱの受給者は464.4万人、社会手当の受給者は175.3万人、合計639.6万人である。これら受給者の属するニーズ共同体（Bedarfsgemeinschaft）の総数は344万である。2011年3月現在の確定値に基

づく分析によれば、その53%はシングル・ニーズ共同体 (Single-BG) である。ニーズ共同体の構成員数の平均は1.9人である。2011年3月現在、失業手当Ⅱの受給率 (15歳以上65歳未満の人口に占める受給者の割合) は8.8%であるが、15歳未満の子どもの社会手当の受給率は15.3%と高い。これは、15歳未満のすべての子どもの15.3% (169万人) が社会手当によって最低生活を保障されていることを意味する (斎藤 2011:121)。社会手当の受給率は、州によって大きく異なり、最低のバイエルン州では7.3%であるが、最高のベルリン州では35.3%に達する。また、一人親のニーズ共同体の40.4%が失業手当Ⅱを受給している。

ところで、就労可能な受給者に対する就労働機に関する調査を行うにあたっては、起こりうる就労拒否の理由を明らかにする必要がある。そのためには失業手当Ⅱ受給者の視点から状況を明らかにすることが重要である (Noll 2012:15)。就労を決断しようとする時、失業者は葛藤に直面する。就労することで失業者は収入を得るはずであるが、他方では失業者の自由時間が減る。失業者にとって就労のメリットが生じるのは、獲得した就労収入により、就労収入がない時よりも生活基準が向上する場合に限られる。そうでないとしても、失業者が長期的かつ継続的な目で見えた場合、就労するメリットは必ずある。その際に失業者は人的資本の喪失という観点から、さらに社会における自分の立場および自尊心にとっても、就労することが意義深いことだと気がつく可能性がある。しかし、ここで留意すべきなのは、就労による収入が以前に受給していた保護給付水準よりも明らかに高額でなければならない、という点である。なぜなら、保護受給者にとって就労は労働の苦勞を伴ううえに、これまでの利点が失われ、子どもの養育費など、就労は相当な超過経費を伴う可能性があるからである (Koulovatianos/ Schmidt/schröder 2007:3)。

ハルツⅣ法の導入後も残念ながら、保護受給者の就労働機に関する問題の大半は、解決されていないことが明らかになった。とりわけ特定の人的グループには、就労の動機がなく、結果的に就労働機がごくわずか、または生じないであろうと思われる失業者には、いくつかの特徴がある。失業者が資格をほとんど持たないということは、就労働機という点で通常もっともマイナスに影響する。その理由は明らかで、資格をほとんど持たない者の賃金手取り額は、通常は少ないので、賃金差額もごくわずかにしかならない。それどころか、期待できる賃金手取り額のほうが失業手当Ⅱよりも少なく、そもそも賃金差額がプラスにならない場合すら珍しくない。また女性が男性と同じ資格をもち、住所も家族構成も同じであるとしても、男性に比べてほぼ例外なく就労するメリットは少ない。平均して男性に対し女性の収入のほうが低いためである。概して言えば、女性の場合、賃金差額が比較的少なく、そのため就労への動機づけがさらに減少する。

就労働機に乏しいという問題は、東西ドイツの比較においても重要である。東ドイツのほうが賃金水準は低いいため、一般的に東ドイツにおける動機づけの方が問題となりやすい。失業者が就労する可能性のある経済部門も重要でないとは言えない。平均賃金は第二次産業、すなわち、工業の方が第三次産業であるサービス業よりも高い。この場合も、第三次産業職に対する失業手当Ⅱの賃金差額は、第二次産業に対する賃金差額よりも少ない。

これに比べて、就労していない既婚者でパートナーが就労している場合、一般的に賃金差額はさほど問題にならない。その理由は、社会法典第2編によると、パートナーの収入を考慮し、その結果、非就労者にはわずかの保護金額が支払われるか、まったく保護が支払われないケースが多いことにある。高齢層の失業者においても、経験的に賃金差額は比較的多い。この人たちは就労している間にすでにキャリアを積み、能力を向上させてきたので、再就職に際してもたいていは比較的高賃金が支払われ、したがって、賃金差額も多いからである。これらのグループでは、賃金差額が格段に多いので、就労働機の問題も明らかに少ない。学歴が比較的高い、または高学歴の独身者でも同様、動機付けの問題は一般的にめったに起こらない。普通に就労すれば、労働市場では比較的高額の収入が得られ、その結果、賃金差額は多く、就労働機を高めるのに十分だからである。

ドイツ国内における就労働機の地域分布を見てみると、ある地域における失業手当Ⅱ受給者数と就労働機の多少は、直結していることに気づく (Noll 2012:17)。実際には、社会法典第2編による失業状態は旧東ドイツで最も多く、逆に南ドイツでは少ない。賃金差額が少ないと就労働機を下げる原因の一つであり、その結果、社会法典第2編による失業状態が比較的長くなる。このような事実から、とくに長期にわたる失業状態は就労

動機を高めることで克服できるものと推測される。

失業手当Ⅱを補う臨時労働という選択肢は、基本的に好影響をもたらす。臨時労働によって、保護受給者を労働市場にならすことができ、副次的な好影響として、人的資本の喪失や減少を防ぐことが可能だからである。しかし、現状のような形での臨時労働という選択肢には悪影響もある。正規のフルタイム就労への動機が、臨時労働によって低下することすらしばしば起こっている。原因は、臨時労働収入を含めた失業手当Ⅱの金額と、就労した場合に期待できる賃金手取り額との賃金差額がまだ少なすぎるか、既述したように消滅してしまい、失業手当Ⅱに加えて臨時労働収入のある失業手当Ⅱ受給者が、失業手当Ⅱを受給せずに正規就労した場合と同程度の家計収入しか得られないことにある。動機付けの問題を招く複数の特徴が重なった場合、たとえば、資格をほとんど持たないで、独りで子育てをしている女性が東ドイツ地区労働市場地域に居住するような場合、とくに低賃金・賃金差額の問題が生じる。

## おわりに

わが国でも雇用保険と生活保護制度との間を埋めるための求職者支援制度と事前対応型の「生活困窮者自立支援法」が施行されているが、ドイツのような抜本的改革は行っていない。わが国の生活保護制度は、制度創設以来、性格の異なる対象を丸抱えしているものの、ドイツと異なり、就労世代に対するセーフティーネットが極めて不十分である。この点、ドイツでは稼働能力の有無で制度対象を区分しているため、要扶助者への迅速な対応ができる。またハルツIV改革の結果、失業者数は制度導入時に比べ大幅に低下し、2005年のハルツIV発効時の約500万人から、2009年の約350万人まで減少した（Noll 2012:27）。この点では改革の効果が表れてきているといえる。

しかし、最近の動きをみると、失業手当Ⅱの受給者は長期受給者が多い。2010年12月現在の受給者の470万人のうち、受給期間が2年以上の者が58.3%を占め、また受給を繰り返す者も多い。2010年4月から2011年3月までの1年間の失業手当Ⅱおよび社会手当の受給者の変動を見ると、275万人が受給を開始し、312万人が受給を終了しているものの、受給開始者の52.5%が過去1年以内、34.5%が過去3か月以内に手当を受給していた者であり、受給終了者の27.5%が受給終了後3か月以内に再び受給を開始している（斎藤2011:122）。

こうした現況をみると、Noll（2012）が指摘するように、就労動機に関しては、ハルツIV改革は、むしろ否定的に評価されなくてはならない。とりわけ低資格者層の留保賃金や長期失業者を減少させることができなかったことを想起すれば、ハルツIVによる就労奨励効果は否定的に評価せざるを得ない。また社会法典第2編の規則違反を犯した保護受給者の制裁実施の可能性も、実際には効果があったわけではなく、成果が上がったとは言いがたい（Noll 2012:27）。たとえば、資格を有しないという現状や第三次産業の職業、あるいは東ドイツ労働市場地域居住などは、保護受給者にとって未だに大きな問題であり、長期失業への転落につながる場合が多い。要するに、ハルツIV改革は労働市場改革の一環として正しい方向に一步踏み出したが、失業者の就労動機に対しては、好影響を及ぼしているとはいえない（田畑2014:327）。加えていえば、ハルツIV改革によって、完全に社会的包摂は果たされていない。その最大の原因として労働市場の移動性の少なさが挙げられ、これが労働市場の二分化によってさらに社会的排除に陥りやすい層が排除から抜け出せない仕組みが進んだといえるであろう。しかし、低賃金労働者や不安定労働者が増加するなど、マイナス面がみられるものの、稼働能力の有無にかかわらず、要扶助者には最低生活保障が行われるため、低賃金労働者は上乗せ受給者（Aufstocker<sup>3</sup>）として賃金の不足分が失業手当Ⅱから補てんされる。このように就労に偏った支援ではなく、ドイツの最低生活保障を前提にする就労支援の制度設計には学ぶべき点が多いといえよう。

3 上乗せ受給者については、田畑洋一（2011）「ドイツ社会法典第2編とニース共同体—上乗せ受給問題」『週刊社会保障』第65巻2626号法研,40-45.

文献

- Boss, A., Christensen, B., Schrader, K. (2010) : Hartz IV-Fälle: Wenn Arbeit nicht mehr lohnt, Kieler Diskussionsbeiträge.
- Bundesregierung (2015) : Hartz-IV Regelsatz wird angehoben.
- Koulovatianos, C., Schmidt, U., Schröder, C. (2007) : Arbeitslosengeld II : Arbeitsanreize und Verteilungsgerechtigkeit, Kiel Working Papers.
- Noll, D. (2012) : Hartz: Ziele, Probleme und Perspektiven der umstrittenen Arbeitsmarktreform, Hamburg, Diplomica Verlag GmbH.
- 斎藤純子 (9/2011) 「最低生活とは何か—ドイツの場合—」『レファレンス』 117-139.
- Groth, A. (2015) Grundsicherung für Arbeitsuchende, Sozialhilferecht (SGB II und X II), HWV.
- 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.
- Steck, B./Kossens, M. (2008) Arbeitslosengeld II - Aktuelle Rechtsprechung und Entwicklungen in der Praxis 2. Auflage, C.H.Beck.
- 田畑洋一 (2011) 「ドイツ社会法典第2編とニース共同体—上乗せ受給問題」『週刊社会保障』第65巻2626号, 法研, 40-45.
- 田畑洋一 (2014) 『現代ドイツ公的扶助序論』学文社.
- 田畑洋一 (2016) 「ドイツの最低生活保障と就労支援」『週刊社会保障』第70巻2862号, 法研, 50-55.

# Introduction of the Hartz IV Law and Support for Employment in Germany (2)

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.

**Keyword:** Hartz IV, inclusion, support for employment