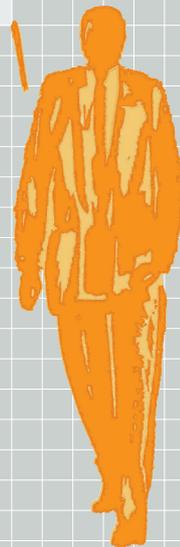


ドイツの労働政策と人材ビジネス 2014

Bundesrepublik Deutschland



ドイツの労働政策と人材ビジネス

1. ドイツの教育制度と入職・採用経路	2
1.1. 学校制度.....	2
1.2. 学校制度の基幹を成す職業訓練.....	6
1.3. 大学進学者とその後の経路.....	8
2. ドイツ労働市場政策	11
2.1. 理論基盤.....	11
2.2. 法制基盤.....	22
2.3. 失業保険と基礎生活保障.....	30
2.4. 職業紹介.....	36
2.5. 支援政策.....	45
3. 人材ビジネス	66
3.1. 市場の特徴.....	66
3.2. 人材派遣.....	67
3.3. 大手人材ビジネス会社.....	68
3.4. 求人求職サイト.....	69
3.5. ソーシャルメディア.....	70

ドイツ労働市場の精密な解析にあたっては、その基盤をなす職業教育、ひいては一般教育制度を念頭に置く必要がある。本論では、現在のドイツ教育制度を概観したうえで、ドイツ労働市場政策の根底にある理論や第二次世界大戦後のドイツ連邦共和国における政策の変遷を参照しつつ、現在の各種施策の背景と現状を分析し、労働市場政策の全体像を俯瞰することを目指す。

1. ドイツの教育制度と入職・採用経路

ドイツが連邦制国家であることを最もよく物語る分野が教育である。連邦憲法であるドイツ基本法30条に、連邦の管轄として定められていない分野における国家の権限および任務は、それぞれが「独立国家」たる各州¹の管轄とする規定があり、学校制度全般を国の監督下に置くことを定めた第7条1項と合わせて、憲法に基づく各州の教育権限が成立する。また、子どもが宗教の授業に参加するかどうかを両親が決定する自由を保障する基本法7条2項の反対解釈により、宗教以外の分野における両親の教育権への国の介入が認められることとなり、義務教育制度の法的根拠をなしている。就学の義務が成文化されているのは、各州の憲法である。

各州のいわゆる「文部主権」を支えるこのような法的状況の結果として、各州の教育制度は大筋では共通しているものの、細部においてはかなりの違いがある。各州間の条約²に基づいて設置された常設の文部大臣会議が、連邦全体としての教育制度の調和・調整に努めているものの、経済とならんで教育においても州間の競争は激しく、PISA学力調査の結果が州ごとに比較されて大きく報道されることもあり、各州が独自の手法で教育制度改革を進めているのが現状である。ちなみに全国16州の中で最も成績が優秀なのはバイエルン州、最も劣るのがブレーメン州とされ、過去数回のPISA学力調査の結果によれば両者の格差がさらに広がる傾向にある。

1.1. 学校制度

したがって、ここで紹介する学校制度はドイツ全体に共通な学校制度のいわば骨組みであって、各州の差異を個々に列挙比較するものではない。というのも、各州の違いを挙げるよりも、連邦全体で統一されている事項を挙げたほうが早いくらいで、ドイツ全体の学校制度の基盤となっているのは、1964年に文相会議で採択された通称「ハンブルク条約」³であるが、その中には、学年が8月1日に始まること(1条)、義務教育の開始年齢(2条1項)、全日制義務教育が9年間の就学をもって終了すること(2条2項/期間を10年に延長する例外規定あり)、学校休暇日数(3条)、諸学校の名称統一(4~7条)、学年を学校の種別によらず1学年から13学年まで通して数えること(8条)、諸学校の基本的組織構成(9~16条)、各州の試験の相互承認(17~18条)、6段階の成績評価名称統一(第19条)などの大枠が定められているにすぎない。

1：日本語では「州」と訳されるが、ドイツ語はあくまでも「国」を表す Land であって、「国家」(Staat) という概念も一般に州を指す。ドイツ全体を意図する場合には「連邦」(Bund) という言葉を使用する

2：州間の協定を「条約」と呼ぶのは日本語では語弊があるかもしれないが、ドイツの州はそれぞれが国であって、複数の州政府が締結する協定を Staatsvertrag (国家契約) と呼ぶ

3：www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/1964/1964_10_28-Hamburger_Abkommen.pdf

ドイツでは義務教育を9年ないし10年間の「全日制義務教育 (Vollzeitschulpflicht)」⁴と「職業義務教育 (Berufsschulpflicht)」に区分している。後者は全日制義務教育期間に続く3年間または満18歳に達するまでの期間であり、日本でもよく知られているドイツのデュアル型職業訓練制度もその一部である。全日制義務教育は、対象となる児童の労働が原則的に禁じられている点でも日本の義務教育に相当するものである。ただし、その期間については前述のとおり各州の法で定められているためドイツ全国で統一されていない。

義務教育は4年制の小学校 (Grundschule) に始まり、その後教育課程が大きく3つのコースに分かれる。このためドイツの学校制度は三部編成であるといわれる。総合大学進学につながるギムナジウムと、専門大学入学資格の取得を目指す実科学校 (Realschule)⁵、職業訓練に進むための最低要件となる修了資格を得ることのできる本科学校 (Hauptschule)⁶の中から第4学年終了時に進路を選択する必要があるため、子どもの素質や興味がまだ固まっておらず時期尚早という批判もあって、第5学年および第6学年を進路決定のための統合学年としている州もある。

総合大学⁷進学を目指す者(もしくはその資質があると両親および教師がみなす生徒)はギムナジウムに進学し、第5学年から第12学年ないし第13学年修了時のアビトゥア(卒業)試験に至る8年制または9年制の教育を受ける。無条件の大学入学資格であるアビトゥアはドイツ中等教育の修了資格としては最高のもので、ほかにも大学入学資格としては特定の専攻についてのみ総合大学進学を許す専攻指定アビトゥア、専門大学のみが進学可能な専門大学入学資格、さらに専攻指定つきの専門大学入学資格などが存在するが、後者の2種類はギムナジウム卒業生ではなく実家学校コースに進んだ生徒を対象としている。したがって、ドイツで大学に進学できるのがギムナジウム課程の生徒のみに限られているわけではない。西ドイツ地区では従来大学に進む年齢が日本より1年遅かったが、9年制のギムナジウム、すなわち第13学年修了後に大学に進む制度がまだ残っているのは2州のみで、現在はほとんどが8年制(第12学年修了)をとっている⁸。

ドイツでは一般に理論志向が強い高等教育機関として捉えられている総合大学に進むよりも、実用性の高い知識を学ぶことのできる専門大学や職業訓練による職業に直接結びついた実践教育を希望する場合、もしくはギムナジウムに進むだけの学力がない場合には、実科学校コースを選択する。実科学校は本科学校で学ぶ一般教養内容よりも範囲の広い総合教育を行うための学校と定義されている⁹。実科学校は第5学年から第10学年までの6年制で、第10学年修了時に各種の後期中等教育機関¹⁰に進学する要件となる中等学校修了

4：ベルリン、ブランデンブルク、プレン、ノルトラインヴェストファーレン、テューリンゲンの5州では10年間、その他の州では9年間と定められている

5：ハンブルク条約によってこの名称に統一されるまでは一般に中学校 (Mittelschule) と呼ばれていた

6：ハンブルク条約によって統一された名称だが、それ以前は現在の Grundschule と Hauptschule を合わせて国民学校 (Volksschule) と呼んだ。バイエルン州などでは現在も国民学校という名称が使用されている

7：ドイツの大学には総合大学 (Universität) と専門大学 (Fachhochschule または単に Hochschule) の区別があり、前者のみに博士号授与権がある。前者が基礎理論研究、後者が応用技術研究を学問の対象とするという違いもある。工科大学についても、Technische Universität (TU) という場合には博士号授与権を有する大学であって、Technische Hochschule という場合には博士号を取得することはできないのが通常である。ただし、TUは比較的新しい名称であって、かつて工科大学は一般に Technische Hochschule と呼ばれていた

8：ワイマール共和国時代に導入された9年制のギムナジウムは、ナチス時代にドイツ軍士官候補生確保のため8年制に短縮され、戦後ドイツが東西に分割されると、東ドイツ政府は8年制をそのまま採用、西ドイツでは戦前の9年制が復活することになった。東西ドイツ統一後、旧東ドイツ領の3州が一旦9年制に変更したが、現在では8年制に戻っている。まだ9年制を維持しているのはラインラントプファルツ州とシュレースヴィヒホルシュタイン州だが、後者はすでに2016年までの8年制導入を決定している。このような学校改革の流れの一方で、8年制と9年制併存の動きもヘッセン州、シュレースヴィヒホルシュタイン州、ノルトラインヴェストファーレン州などに見られる。9年制から8年制へのギムナジウム短縮を実施した州では、9年制の卒業者と8年制の卒業者が重なる年が生じるため、大学の定員超過や職業訓練の競争率上昇が問題となっている

10：ここでいう後期中等教育機関とは、主に専門大学入学資格取得のための専門高等学校 (Fachoberschule) であるが、デュアル型職業訓練に代わる職業教育機関である職業専門学校 (Berufsfachschule) もある

証書(実家学校修了証書Mittlerer Schulabschluss)¹¹を取得できる。ただし、成績が規定の水準を満たさない場合には進級を認めないのが当然¹²のドイツでは、修了証書を取得するためにも試験に合格する必要がある。卒業が必ずしも資格取得を意味するわけではない。この中等学校修了証書を取得できるかどうかで、後の就職のチャンスが大きく左右されることになる。この時点でデュアル型職業訓練に進むことができれば、さらに2年間専門高等学校に通って、専門大学入学資格を取得してから(またはさらに大学進学後に)職業訓練を開始することもできる。

上記2種類の学校に進学しない者は本科学校に進むことになるが、かつては現在の小学校4学年と本科学校を合わせて国民学校と呼び、1つの学校であったことからわかるように、現場の感覚では成績の優秀な順にギムナジウムと実科学校に転校してゆき、そのどちらにも進学できなかった者が本科学校に「進む」というよりもむしろ「残る」ことになる。本科学校は通常第9学年までの5年制で、卒業時に試験に合格した者には本科学校修了証書(Hauptschulabschluss)が授与される。この証書が一般に職業訓練に進むための最低要件となっており¹³、ドイツの学校修了資格として最も基礎的なものである。雇用政策の観点から問題となるのは、この資格すら取得しないまま学校を卒業してしまう若者たち(2010年の学校卒業生総数に占める無資格者の比率はドイツ全国で6.5%¹⁴)で、職業訓練で専門技能を身につける可能性も極めて低くなってしまったため、そのままでは正規の就職は困難である。該当する若者たちに技能を習得させることが重要な政策課題となっている。さらには、資格を取得しないまま学校を終了する生徒を減らすための教育政策も間接的な雇用政策である。ちなみに本科学校でも希望すれば第10学年に進める可能性があり、その修了時に実科学校と同じレベルの中等学校修了証書を取得する道が残されている。

以上の3種類の課程に第5学年(2年間の準備期間を設けている州では第7学年)から分かれるが、これは子どもの発達段階早期での成績による振り分けであるという批判を常に伴う制度であるために、各州政府の政策により3種類(または2種類)の課程を1つの学校に統合した総合学校(Gesamtschule)も存在する。また、進学に先立って通常第4学年半ばに小学校が発行する成績証書には、ギムナジウムないし実科学校への進学についての生徒の適性が記載されており、無条件の適性とされる場合と、条件付きの適性とされている場合がある。後者の場合は、数日間上級学校での授業に参加させて様子を観察したうえで進学の可否を決定することになる。さらに本科学校の生徒でも一定の成績を満たせば、上級の学校に後から移籍する可能性が残されており、逆にギムナジウムに進んだ生徒が授業についてゆけなくなって実科学校や本科学校に移ることもある。文相会議が2012年1月に公表した数字によれば、第8学年に在籍中の生徒数は連邦平均で本科学校16.6%、実科学校25.0%、ギムナジウム36.3%という比率¹⁵になっている。そのほかは、統合型の各種学校を合わせて

11: 実科学校修了証書(Realschulabschluss)。この修了資格の名称は州によってさまざまで、中等修了資格(Mittlere Reife)や専門高等学校入学資格(Fachoberschulreife)などの名称を使っている州もある

12: 2010/2011年度に進級できずに同じ学年をやり直した生徒は全国平均で2%、州別ではバイエルン州が最も高く3%を超えている。ドイツ連邦統計庁「一目でわかる学校」p24。

13: 法的には全日制教育義務を満たすことのみが職業訓練を受けるための要件であり、特定の修了証書が要求されているわけではないが、無資格で職業訓練契約を締結する者は全体の3.1%(2012年教育報告書p.112/Bildungsbericht 2012)に過ぎない。さらに職業訓練を開始してから2年以内に訓練契約が解除される割合が無資格者では29.5%(同上p.116)と資格を有する者よりも高いため、採用側も消極的にならざるを得ない

14: ドイツ連邦統計庁(Statisches Bundesamt)「一目でわかる学校(Schulen auf einen Blick)」2012年3月発行、p.34。無資格で学校教育を終える者のうち25%強が本科学校卒業生、約57%は特別支援学校卒業生となっている。同文書には無資格卒業生率7%という数字が記載されているが、同庁は後に値を6.5%に修正している(www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/03/PD12_117_211.html)

15: ドイツ文相会議事務局(Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister)「ドイツ教育制度の基本構造図(Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland - Diagramm)」www.kmk.org/fileadmin/doc/Dokumentation/Bildungswesen_pdfs/dt-2012.pdf

17%、特別支援学校4.2%である。

ここで注意が必要なのは、ドイツの学校制度が3部編成であるからといって、「本科学校=職業訓練、実科学校=専門大学、ギムナジウム=総合大学」という単純な図式は成立しない点である。後にも述べるが、各種の学校を卒業する若者¹⁶を対象に行ったアンケート調査では、デュアル型職業訓練を希望する割合が、次年度以降の訓練開始を望むケースも含め、全体の62% (2012年)¹⁷を占めている。本科学校の卒業生だけが職業訓練を志望するわけでは決してない。2010年に新たに職業訓練契約を締結した55万9,032人の職業訓練生を学歴別に見ると、中等学校修了(実科学校修了)者が42.9%で最も多く、本科学校修了者が32.9%でそれに続く形で、職業訓練生の主流をなすのはむしろ実科学校修了者である。さらに、職業訓練生の中には大学入学資格を持っている者も21%いる。職種別の内訳では、上級の資格を有する者は事務系・商業系の職種が主流で、本科学校修了者は技術系・工業系が多いという傾向がある¹⁸。縦割りで柔軟性に欠けることが批判されてきたドイツの学校制度は、異なる進路の間の「透過性」を重視した議論のもとに改革が進められており、中学卒業15歳、高校卒業は18歳というのが常識となっている日本のような年齢に関する社会的固定観念も強くないので、それぞれの子供が自分にあった進路を比較的自由に選択できる制度であるところがその特徴となりつつある¹⁹。ここで概略を解説した三種類の進路にはさまざまなバリエーションがあり、また複数の進路を組み合わせることもできる。例えばギムナジウムや実科学校卒業後、専門高等学校を修了して大学入学資格を取得しておけば、まず職業訓練を受けて職業資格を1つ取得した後でさらに大学に入学することができ、数は決して多くないが、希望の職種の職業訓練に採用されなかったために大学に進むという例もある²⁰。また、本科学校修了資格の者でも職業訓練を修了した後、さらに特別な学校に通うことで専門大学入学資格を得る可能性もある。実科学校卒業時点で職業訓練に応募して希望の訓練先に採用されなかった場合は、専門高等学校に進んで専門大学入学資格を得ることにより、再度応募したときの採用のチャンスが増大する。

しかしながら、よく考えられた制度であるがゆえに、外部から見ると非常に複雑で理解しにくい構造であるのも事実で、両親が高学歴で教育制度に用意されたさまざまな選択肢を把握している場合はよいが、特に外国人労働者の子弟は両親がドイツの制度を理解していないこともあって、この複雑な制度のなかでいわば手探りの模索状態に陥ることとなり、両親の学歴水準と子どもの進学の可能性の相関関係が大きな問題となっている。

ドイツの学校構成を私立・公立の別で見ると、私立の学校に通う生徒の比率が小学校は3%、本科学校4%、実科学校10%、ギムナジウム11%で、いずれも増加傾向にある²¹。大学はドイツではほとんどが公立であり、私立大学に通う学生の比率は6%にすぎない²²。私立大学の学生が73.6%を占める日本とはこの点が大きく異なっている。学校の構成が異なるため、そのまま比較することはできないが、日本では小学校1.1%、中学校7.2%、高等学校29.8%の生徒が私立に通う²³。

16: 本科学校からギムナジウムまでを含む各種学校の卒業生約1,500人が対象グループであるが、ドイツの学校はそれぞれ卒業に至るまでの年数が異なることから、同じ年度に卒業する者でもさまざまな年齢層が含まれている

17: 連邦職業教育研究所 2013年データ報告書 p.77 (BIBB Datenreport 2013)。2010年にはこの値は70%に達していたが、2年間で8%減少している。より上級の学校修了資格をもつ卒業者の比率が増えていることがその理由とされており、大学進学を希望する者は同期間に15%から20%に増加している

18: 教育報告書著者会 (Autorengruppe Autorenberichterstattung) 2012年教育報告書 (Bildungsbericht 2012/Bildung in Deutschland 2012) p.110

19: とはいえ、実際には、現場では異なる課程への移籍や州境を越えた転校などが必ずしもスムーズにできるわけではない

20: 連邦職業教育研究所 2013年データ報告書 p.50 (BIBB Datenreport 2013)

21: ドイツ連邦統計庁 (Statistisches Bundesamt) 「一目でわかる学校 (Schulen auf einen Blick)」 p.15。2010/2011年度の値

22: ドイツ連邦および各州の統計庁 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder)

「国際教育指数の州間比較 (Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich)」 2013年9月発行、p.76。2011年の値

23: 文部科学省 (平成22年5月1日現在) www.next.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/main5_a3.htm

1.2. 学校制度の基幹をなす職業訓練

全日制義務教育に続く職業義務教育は、それまでが純粋な学校教育であるのに対して、職業訓練先の企業での実技訓練と、職業学校で一定期間に集中して(または毎週1日ないし2日のみ)行われる授業を組み合わせたデュアル型の教育を想定したものであることから、定時制義務教育と呼ばれることもある。もちろん、ギムナジウムや実科学校に進んで引き続き全日制の学校に通う生徒たちは、その学校教育によって職業教育義務を満したものとみなされる。したがって職業義務教育という概念は、上級2種類の学校に進学しない者を対象に、18歳の成人を迎える前に職業能力の習得を促すものということもできる。

ドイツの学校制度を支える大黒柱として制度に組み込まれているデュアル型職業訓練だが、原則として国の監督下にある学校教育の中であって、その主要な部分を民間企業が担うという官民共同の特殊な形態である。その訓練内容については、連邦法である職業教育法(Berufsbildungsgesetz :BbiG)²⁴に基づき、職業訓練の対象となる職種ごとに各業界の同業者組合や使用者団体、職業教育研究機関、連邦政府、各州政府などが参画して策定し、連邦経済技術省またはその職業を所轄する連邦省が連邦教育研究省および各州政府の承認を得て制定する訓練規則により規定されており、各州の独自性が担保されている教育制度の中にあつて、この部分だけが連邦全土で統一されている。しかしながら、訓練規則に定められているのは企業での実技訓練についてのみであつて、職業訓練生が通学する職業学校のカリキュラムは、やはり各州の管轄である。

職業訓練の志望者は、職業訓練生を募集している企業・自営業者に応募して、訓練生として採用されれば職業訓練契約を結ぶ。応募の最低要件となっているのは、通常本科学校修了証書であるが、人気職種では競争率が高く、応募者の中には専門大学入学資格やアビトゥア試験合格者も含まれるため、本科学校を修了したというだけでは希望の職種に就くのは難しい。それを見越して、職業訓練志望でもギムナジウムに進学する者もいる。職業訓練契約の内容は職業教育法に規定されており、最低1カ月から最長4カ月までと同法20条に定められている試用期間の長さや労働条件、訓練生報酬、休暇などの項目を含む。また、労働協約の対象ともなっていることからいわば特殊な雇用契約と呼べるものであり、本人にとっても少額ではあるが初めて「自分で稼いだお金」を手にする機会となる。

大学に進学せず就職を目指す生徒にとっては、職業訓練生として採用されることが、入職過程における第一の難関である。本人の成績が希望する職種で要求される学校の成績に見合わないと、多数応募してもどこにも採用してもらえずやる気を失ったり、希望しない職種にいやいや就職せざるを得なかったりする結果となつて、本人にとっても採用する企業にとっても好ましくない状況に陥る。また、その地区の職業訓練市場の状況によっては、職業訓練志望者と職業訓練生の求人側の間で大きなミスマッチが生じる。人気の低い職種では、職業訓練生の席が空いているケースも多いのだが、希望職種から落ちこぼれたやる気のない者ならいないという経営者側の(至極当然な)意識と、空きがあるのなら未採用者を採用するように再三要求する政府や労働組合との間の溝は埋まらない²⁵。学校を卒業した年に職業訓練先が見つからず浪人するケースも少なくない。浪人

24：ただし看護師や介護士には職業教育法ではなく、看護師法(Krankenpflegegesetz)ないし介護士法(Altenpflegegesetz)が適用される

25：その結果、2012年9月30日の時点でまだ職業訓練先求職中の者が7万6,029人いる一方で、3万3,276件の求人には適切な応募者が見つからないという事態が生じている。(連邦職業教育研究所2013年データ報告書p.12)

生の採用率は現役の応募者よりも大きく下がるため²⁶、その受け皿となる施策が重要となる。

職業訓練の扉は理論上すべての課程の修了者に対して開かれているので、応募者は本科学校を卒業したばかりの15歳の者から、16歳で実科学校を卒業する者、実科学校に続いて専門高等学校を修了した18歳、アビトゥア試験に合格した18歳ないし19歳、さらには初年度採用されなかった各レベルでの浪人生までが競合することになり、高資格者の間で人気の高い職種に15歳の本科学校卒業生が応募してもまったく採用の見込みはない。また、職種によっては最初から応募要件としてアビトゥア試験合格ないし専門大学入学資格を要求している場合もある。このような構造的な問題があるため、(しばしば労働組合が主張しているように)単純に求人数さえ増やせばよいというわけにいかないのは当然である。2012年に連邦職業教育研究所(Bundesinstitut für Berufsbildung: BIBB)の委託により実施された前出の卒業生アンケートでは、デュアル型職業訓練を志望する者が47%であったが、実際にデュアル型の職業訓練に進めたのは志望者の60%(卒業生全体の30%)にとどまっている²⁷。

また、職業訓練に採用されたからといって必ずしも職業資格の取得につながるわけではなく、平均で2割程度の職業訓練契約が中途解除されているという調査結果もある²⁸。その中には指導者とうまくいかずに自分から辞めてゆく訓練生が多いといわれる。そのように職業訓練を中断した者が、新たな職業訓練受け入れ先を見つけるのが容易ではないことは想像に難くない。すなわち、無事職業訓練を修了し職業資格を得ることができるかどうか第二の関門である。訓練を最後までやり遂げるためには本人のやる気が決定的な要素であるが、希望の職種に就けるかどうかによって動機付けが大きく変わってくる。前出のアンケートでは、訓練生のうち希望どおりの職種で訓練を始めることができた訓練生の割合は81%という結果になっている²⁹。

デュアル型職業訓練は職種によって、異なるが約3年で終了し、最後の試験に合格すればそれが公式の職業資格となる。その時点で職業訓練契約は終了するため、その後同じ企業ないし事業者には正規採用されるという保証はない。よって、職業訓練から正規雇用への移行が入職過程の第三の関門となる。中堅企業の中には採用した訓練生は100%正規採用することを誇りにしているところもある一方で、多数の訓練生を採用し、3年間の訓練の末に最も優秀な者だけを選抜して正規採用するという大手企業の考え方もあり、正規採用を前提として訓練生を採用するとなればその選別は厳しいものとなり狭き門となろうし、職業訓練を正規社員の選考手段とする場合には、より多数の者に職業訓練の機会が開かれる一方で、正規採用されなかった者の就職先が問題となる。

このように入職までの道のりにはさまざまな難関が待ち構えているのだが、いずれにせよ職業生活へのスムーズな移行を念頭に置いたこのような方式が、ドイツ学校制度の強みとなっている事実には変わりがない。前出の2012年の卒業生アンケートで47%が直接デュアル型職業訓練に進むことを望み、さらに15%が次年度以降にやはり職業訓練を受けることを希望していることを見れば、この訓練制度がドイツの入職経路の中で最も重要な位置を占めていることは明らかである。

26：連邦職業教育研究所 2013 年データ報告書 (BIBB Datenreport 2013) p.88 以下参照

27：連邦職業教育研究所 2013 年データ報告書 (BIBB Datenreport 2013) pp.80～83

28：教育報告書著者会 (Autorengruppe Autorenberichterstattung) 2012 年教育報告書 (Bildungsbericht 2012/Bildung in Deutschland 2012) p.113 以下。2008 年に締結された職業訓練契約のうち 24 カ月以内に解除された契約は平均 19.2%となっている

29：連邦職業教育研究所 2013 年データ報告書 (BIBB Datenreport 2013) p.86

雇用政策において問題となっているのは、前述のとおり職業訓練の前提となる資格を取得しないまま学校を卒業してしまう者の対処とそのような事態の未然の防止、そして若者が入職過程における上述のような関門³⁰を突破できるように支援するという課題である。

1.3. 大学進学者とその後の経路

ドイツでは、大学入学資格すなわち大学に進学する権利という考え方であるから、希望の大学ないし専攻に進めるかどうかは別として、日本のような大学入学試験制度による振り落としは行われない。しかし、前述のとおり資格取得=大学進学とは限らない。したがって、教育統計において「大学進学率」の前にまず「大学入学資格取得率」が問題となる。この場合の「率」は同年齢の人口に占める比率を指している。連邦統計庁³¹によれば2010年の大学入学資格取得率は全国平均で49%に達し、2000年に比べて12ポイント増加している。そのうち総合大学入学資格の取得率は34%（2000年比で6ポイント増）、専門大学入学資格取得率は15%（同じく6ポイント増）である。資格取得者中で資格を取得した年度に大学に入学する者の割合は、全国平均で39%となっている。大学進学率は2010年には45%であったが、バイエルン州およびニーダーザクセン州でギムナジウムが9年制から8年制に変更された影響で2学年が重なったことにより、2011年は55%にまで達している。そして、実際に大学の課程を修了して資格を取得し卒業する者の数を見ると、2010年の同年齢人口に占める大学卒業率は30%である。2000年には卒業率は17%であったので10年間で13ポイント上昇したことになる。連邦政府および各州政府の学術諮問委員会（Wissenschaftsrat）は、大学入学資格取得率50%の達成を推奨しており、大学卒業率については今後需要増大が予測されている専門人材の確保のためにも35%まで引き上げるよう提言している。

ドイツの大学では現在ボローニャプロセスによる学士（Bachelor）および修士（Master）を学位とするヨーロッパ統一制度の導入がほぼ完結しようとしており、ドイツ従来のDiplomおよびMagisterの課程は姿を消しつつある。新しい学位制度では、これまでよりも学位取得までの期間が短縮され、第一段階の学位である学士は、そのための学習内容を職業能力の取得を念頭に置いて改革し、これまでよりも早期に職業資格としての学位を取得させることを目指すものであった。また同時に中途退学者の数が減少することも期待されていた。しかし、2010年の中途退学率は全体で28%と相変わらず高い水準にとどまっております、改革の効果はまだ認められない。ただし、その内訳を見ると専門大学19%、総合大学35%という大きな開きがあり、その理由としては、2006年の調査では専門大学39%、総合大学25%であったことから、制度改革が早く始まった専門大学のほうが現時点では新制度が定着しつつあるのに対して、いくらか遅れをとっている総合大学ではまだ過渡期にあるという見方がある³²。

ボローニャプロセスにより学位制度が統一されても、理論志向と実践志向という総合大学と専門大学の性格付けは変わることはなく、それぞれの大学を選択する者の意識にも差がある。たとえば、現在の専攻科目を選ん

30：ドイツの労働市場政策に関する議論では、このような学校から職業訓練、職業訓練から正規雇用、学校から大学、大学から就職などに進む重要な過程を総合して「移行期（Übergang）」と呼び、特に支援の必要な期間として位置付けられている

31：ドイツ連邦統計庁発行「経済と統計」（Statisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, August 2012, Brugger/Wolters: Von der Hochschule zum Studienabschluss）pp.655～659。大学進学率等の算出はOECD基準に基づく

32：教育報告書著者会（Autorengruppe Autorenberichterstattung）2012年教育報告書（Bildungsbericht 2012/Bildung in Deutschland 2012）p.133

だ理由を学生に尋ねると、「その科目に関心があるから」や「自分の素質や性分に合っているから」という回答はどちらのタイプの大学でも同じく高い比率を占めている一方で、「就職のチャンスが広がるから」と答えたのは総合大学では63%であったのに対し、専門大学では78%に達する。また、専門大学では「特定の職業につくため」という回答が61%に上った（総合大学は48%）³³。

従前のドイツの学位制度では、DiplomおよびMagisterの学位の上には博士しかなく、DiplomとMagisterはいずれも学士よりは上に位置付けられていた。したがって、今回の学士・修士制度導入によって、ドイツの高等教育にはこれまで存在しなかった新たな「移行期」が生まれたことになる。すなわち、学士を取得した者がその時点で就職するか、それとも大学に残って修士課程に進むかという新たな選択肢が生じたわけである。学士の導入は、上述のとおり学生の入職時期を早めることがその大きな目的であったのだが、実際には学士課程修了者の多くが修士課程に進む結果となっている。その理由の1つには、従来の学位よりも短期間で取得できる学士という資格が、ドイツでは一般にこれまでの学位よりもレベルの低いものとして捉えられている傾向があり、そのため学士だけでは就職に不利なのではないかという不信感がある点が挙げられる。

HISBUSの調査では、この点でも総合大学と専門大学の間大きな差が見うけられる。総合大学では学士課程在学中の学生の68%が修士課程に進むつもりであると答えている一方で、専門大学では44%にすぎない。修士課程に進む理由については、総合大学・専門大学の違いはそれほど大きくなく、その専攻科目に対する関心があるから（総合大学83%、専門大学90%）という回答に続いて、就職に有利だから（総合大学82%、専門大学88%）という回答を選択した者が2番目に多くなっている。その逆に修士課程に進まない理由を見ると、できるだけ早く就職したいからという回答を選択した者が専門大学では72%に達し、総合大学でも最も多い回答であるものの、その値は60%にとどまっている³⁴。

2011年の春、ドイツでは大卒者が完全雇用状態³⁵に達したという報道があった。それ以前から大卒者の失業率は低いというのが通説になっているが、その実態は差別化して捉える必要がある。

上述のように就職できないことを恐れて修士課程に進む者は失業者にはならないので、統計上の失業率が低いからといって就職が容易であるとはいえない。また、実践志向の専門大学卒業生のほうが就職のチャンスが大きいのは事実で、学士取得から1年経過した時点で就労していた者の比率は専門大学が44%であるのに対して、総合大学は21%となっている。その時点で修士課程ないし他の課程の大学に通っている者の比率が、専門大学54%、総合大学が77%であることを考えると、極端な見方をすれば就職できなかった者が失業を避けるために大学に残っていると解釈することもできる。そして、そのどちらにも含まれない残りの2%が失業者として数字に表れているように見える³⁶。

大卒者の入職経路としてドイツで一般的なのは、公共職業紹介のほか、インターネットの求人サイト、企業のウェ

33 : Judith Grützmaier/Andreas Ortenburger/Christoph Heine: Studien- und Berufsperspektiven von Bachelorstudierenden in Deutschland. HIS: Forum Hochschule, 2011, p.10. ドイツ大学・学術研究センター (DZHW) のオンラインアンケート調査プロジェクト HISBUS には約 9,000 人の大学生のデータが含まれる。このアンケートではそれぞれの設問に 5 段階で回答する形式となっており、「完全にあてはまる」「かなりあてはまる」を選択した者の比率である

34 : Judith Grützmaier/Andreas Ortenburger/Christoph Heine: Studien- und Berufsperspektiven von Bachelorstudierenden in Deutschland. HIS: Forum Hochschule, 2011, p.17, pp25-26.

35 : 連邦雇用庁による大卒者の失業率は 2.5%であったが、常に一定の摩擦的失業が避けられないことを考慮すれば、この値は完全雇用とみなされる

36 : ドイツ学術財団連合 (Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft) 「Bachelor 資格での就職 (Kolja Briedis, Christoph Heine, Christiane Konegen-Grenier, Ann-Katrin Schröder: Mit dem Bachelor in den Beruf, Essen 2011)」 p.66/ p.77. 約 4,800 人の学生を対象として 2010 年に実施されたアンケート結果

ブサイト、キャリア雑誌・新聞・専門誌などの求人広告、会社説明会や求人メッセ、縁故、ソーシャルメディア、自発的応募³⁷、実習、求人情報リサーチ会社などがある。この中で大卒者が利用することが多く、近年大きな議論を呼んでいる入職経路が実習である。企業や各種機関での実習は、職業訓練先を探している者が行うこともあれば、大学入学前に現場での仕事を体験するために行う者もいるし、大学在学中も必須のものも含めてさまざまな実習を行うのが通常である。問題となるのは、卒業時に正規採用の職場がすぐに見つからない場合、いったん無給ないし低給の実習生として企業に入ることで正規採用につなげようとするケースである。ドイツの4大学の卒業生674人を対象としたアンケート調査³⁸によれば、卒業直後に正規採用されたのは19%、有期採用が27%である一方で、実習を始めたケースが28%と最も多い。実習期間は3カ月以内が通常(55%)であるが6カ月(32%)に及ぶこともあり、実習の4割は無給、報酬が支払われる場合でも平均時給が3.77ユーロとなっている。そして実習終了時に正規採用(有期含む)の誘いがかかったのは、卒業後に実習を行った者の22%であった。企業が実習生を安い労働力として利用しているという批判が高まったことから、ここ数年の間に多数の調査が行われてきたが、どれをみても実習が必ずしも悪いものであるという結果は出ておらず、入職経路の1つの選択肢として認められている。

37：自発的応募 (Initiativbewerbung) とは、企業が特定の求人募集を行っていないのに自発的に応募するもので、新規採用の15～20%が自発的応募によるというのがドイツでは通説になっている。労働市場職業研究所 (IAB) の報告 (IAB-Kurzbericht 2011年26号) によれば、求人企業の29.3%が求人自発的応募を利用しており、企業側は自発的に応募してきた求職者をリストとして保有し、求人の必要が生じたときにその中から選抜するという方法を、求人手段の主要な選択肢としている。Eメールなどによる電子的応募が手軽にできるようになったこともあって、BMWなどの有名企業は年間に20万件にも上る自発的応募があるという報道もあり、その数が就職先としての企業の人気を示す指標ともなっている

38：Boris Schmidt/Heidemarie Hecht: Generation Praktikum 2011, Hans Böckler Stiftung, Berlin 2011. p.17, p.19

2. ドイツ労働市場政策

第二次世界大戦の終戦からこれまでの（西）ドイツ労働市場の変遷を振り返ってみると、大きく4つの時期に分割することができる。戦後大量に存在した失業者が経済の復興に伴って急速に減少した第一期（1950～1960年）、完全雇用時代の第二期（1960～1973年）、オイルショックに端を発した不況により失業率が上昇し始め、不況と好況を繰り返しながらも失業率水準が次第に高まった第三期（1973～2005年）、そして2005年のハartz改革および2009年から2010年にかけての金融危機により特殊な状況となっている現在までの第四期である。

このような情勢の変化により失業の原因も多様化し、さまざまな理論に基づいた政策がとられている。以下、これまでの政策の変遷と現状を概観する。

2.1. 理論基盤

2.1.1. 失業概念

ドイツの労働市場政策議論では、摩擦的失業・循環的失業・構造的失業に加え、季節的失業が主に分析の対象となる。

労働契約の自由を原則とする労働市場には必ず付随するものであり、完全雇用状態にあっても発生する通常短期間の摩擦的失業は、公共職業紹介などの労働市場制度が効率的に機能しているかどうかを如実に物語るものといわれる。労働の需要と供給を効率よくマッチングすることに成功すれば、摩擦的失業は減少するからである。また、紹介された就職先を拒否した場合に罰則を科す手段を設けることにより、求職期間の短縮を図ることができると考えられている。そしてその職場に満足できないのであれば、働きながらさらに求職中として雇用局³⁹に登録し、自主的にも転職先を探せばよいという考え方である。自然な摩擦的失業とみなされる水準は1%未満とされている。

景気変動が原因となる循環的失業は、不況になると企業の売上が落ちて人員整理が行われ発生し、景気の回復とともに再び解消する元来短期的および中期的なものだが、その影響は業種によって差があり、経済状況が再び上向きになっても成長の速度が遅いと長期化しかねない。そうすると長期失業の問題が発生する。その対策として経済の周期的変動に対抗する公共投資を行うことで落ち込んだ需要を補うというのが、ケインズの理論に基づく政策論理であるが、ドイツで1967年に制定された経済安定法（Stabilitätsgesetz：StabG）⁴⁰にその思想が反映されている。本法の根本にある、経済政策手段を通じて国家が景気の変動を補うことを可能とみなす立場は、1960年代のドイツ経済政策を決定付けた総体的誘導政策論

39：日本のハローワークにあたるドイツの公共職業紹介機関（Agentur für Arbeit）を本書では雇用局と訳す。各地の雇用局を統括する連邦官庁が連邦雇用庁（Bundesagentur für Arbeit）である

40：Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967（BGBl. I S. 582）

(Globalsteuerung)⁴¹に基づくものである。経済安定法によって可能となった景気対策が1970年代後半には盛んに実施されているが、その妥当性については議論が分かれている。循環的失業対策として有効なもののみならず経済学者がいる一方で、過去の政策は景気が回復しても公共投資を止める決断力が政治になかったために失敗であったと評価する声もある。そのような立場では、賃金が高すぎることと労働市場の柔軟性が欠如していることを循環的失業の根源とみなしているため、公共投資は逆効果と考えられている。しかし、2009年～2010年にかけての不況でドイツではケインズ主義が復活することになり、二度にわたる大規模な財政出動と操業短縮手当(Kurzarbeitergeld)に多額の資金が投入された。その結果、ドイツは経済危機をいち早く乗り切り現在に至っているのである。

連邦雇用庁が給付する操業短縮手当は、典型的な循環的失業対策である。経済的な理由や不可抗力によって一時的に労働需要が低下した場合に、仕事の減少分を均一に分配することで失業を回避することを目的としている。2009年半ばには3万5,000社を超える企業の従業員140万人が操業短縮手当を受給していた。操業短縮により生じた時間の余裕を利用して技能・資格を取得した者の数は約5万人で、操業短縮手当によって計算上最大40万人の失業を回避する効果があった。操業短縮手当はまた特定の業界における構造危機が一時的なものである場合にも有効である。循環的失業の影響を軽減するための措置としては、雇用創出事業⁴²なども考えられる。

構造的失業はさまざまな要因による失業の総称であり、たとえば経済活動の中心が第一次産業から第二次産業へ、そして第三次産業へと移行していったことに伴って生じた失業もその1つである。また、同一の産業セクター内においても、技術の進歩による機械化や工業社会から情報社会への変遷などによって構造的失業が生じる。構造的失業の原因は、失業者の技能と需要のある職場で必要となる技能が一致しないこと(ミスマッチ)であるが、実質賃金に見合うだけの生産性がない労働者が失業する場合も考えられる。さらに地域的要因による構造的失業も存在し、労働者の移動性の欠如や、工場の移転などにより労働需要が減っても労働力はそれほど流出しないといった理由が挙げられる。

現在の失業者の大部分は構造的な要因によるものとみなされている。したがって、現在用意されている労働市場政策の多くは構造的失業の緩和を目指すものである。技能のミスマッチを解消するための訓練や、地域的要因対策としての移動性支援、何らかの理由で完全な労働力を提供できない失業者を採用した使用者に対する補助金などがそれにあたる。ちなみに、1990年に東西ドイツが統合した後に発生した国家体制移行に伴う失業も構造的失業の特殊な形態といえる。

冬期の建設業・農業やオフシーズンの観光業などで生じる季節的失業には、季節操業短縮手当(Saison-Kurzarbeitergeld)が用意されている。季節的失業の量は労働市場の経済状況にはほとんど左右されず、循環的失業ほどの深刻な影響はないのが通常だが、年間の失業率推移には顕著に現れるため統計上の季節調整が必要となる。ドイツでは冬期に失業率が増加し、その後減少するが、減少傾向が真夏の時期にいつ

41：当時の連邦経済相だったドイツ社民党のカール・シラー(Karl Schiller)が提唱した経済政策コンセプトであり、経済安定法はそれを具体化したものである。その第1条には、ドイツの連邦および各州が予算を編成するにあたり考慮すべき4つの目標が定められている。「物価水準の安定」「高就業率」「貿易の均衡」「適度の持続的経済成長」という目標は、そのすべてを同時に実現することが困難な、互いに相反するものであることから「魔の四角形(magisches Viereck)」とも呼ばれる

42：ここでの雇用創出事業はArbeitsbeschaffungsmaßnahme(ABM)のことである(旧法社会法典第三編260条以下)。主に自治体や各種団体で社会的作業に従事する。事業に従事する者の極端な減少と、正規の再就職を遅らせ、好ましくないという調査結果を理由に2012年4月1日付で廃止された

たん鈍るといのが毎年繰り返されている。

2.1.2. 労働市場理論・政策決定理論

失業の原因と定義が多様であるのと同様に、労働市場理論も多数の異なるモデルが錯綜している。ケインズモデルとならぶ基本理論である新古典派モデルは、労働力が均質で自由に移動できる理想状態を想定し、価格の伸縮による需要と供給のメカニズムが十分に働くと考えているため、そのままでは労働市場政策の存在する余地はない。しかし、情報理論の観点から新古典派モデルを一步先に進めたものであるサーチ理論では、仲介役としての労働市場政策の機能が認められることになる。求職側と求人側の情報交換には費用と時間がかかることから、失業者や転職希望者が適切な就職先を見つけるには一定の時間がかかり、企業が適当な人材を見つけるのにも時間がかかる。そのため、失業者と求人が常に一定量併存することになる。この摩擦的失業を最小限に抑えることが労働市場政策の使命となる。連邦雇用庁が実施している職業相談、求人情報や企業情報の提供、職業情報センターやバーチャル労働市場の運営などは、求職者のサーチ費用低減およびサーチ期間短縮を図ることを目的とするサービスである。

均質な労働市場という想定から離脱し、教育投資リスクという側面に注目する人的資本理論においても、労働市場の将来的な動向についての包括的情報提供という形での仲介的役割が労働市場政策に期待される。なぜなら人的資本への投資とは、教育にかかる費用および時間と高い学歴・資格を取得することにより期待される所得の増大との間の比較衡量の問題だからである。将来確実と判断して選択した職業でも、その確実性があるがゆえにあまりに多数の者がその職業を選択すれば期待した所得を得ることはできないであろうし、技術の急速な進歩により選んだ職種が廃れてしまうこともある。教育に投資しないことも危険だが、投資対象の選択を誤るというリスクも存在するのである。労働市場政策として考えられるのは、教育費用の一部を肩代わりすることで投資決断リスクを緩和することである。供給重視モデルであるという点では新古典派に近い人的資本理論によれば、供給と需要の不一致を克服するための唯一の方法は、無技能者および不適合な技能しかない者全員に需要に合わせた技能を習得させることである。しかし、低技能者にはさらなる教育に投資する資金がなかったり、高齢者の場合には今から教育に投資してももはや元が取れなかったりするような場合が考えられ、ここで振り落とされてしまった者が出口のない袋小路にはまるおそれがある。このような構造的問題に対処するためには、成人してからの中等学校修了証書取得支援や外国人労働者の外国の修了証書の承認、各種の技能対策などが有効であろう。

1982年にコール政権⁴³が誕生すると、ドイツの政界には欧州（殊にドイツ）の労働市場は解雇規制や地域統一労働協約などによって柔軟性が失われ、構造の変化が妨げられているとする規制理論（Regulationstheorie）が広まった。労働法による規制の緩和によってこそ新たな雇用が創出されるというのである。米国の雇用市場が極めて順調であることに触発されて、賃金体系の硬直性や労働時間の柔軟性の欠如、厳しい解雇規制などが批判的となった。現在でもドイツ自民党（FDP）はこの立場を維持しており、キリスト教民主同盟（CDU）やドイツ社民党（SPD）の中にも規制理論の支持者がいる。規制理論派は労働法の規制緩和を最重視し、積極的な労働市場政策の意義を認めない。

43：キリスト教民主同盟（CDU）とドイツ自由民主党（FDP）の連立政権

シュミット首相のもとでドイツ社民党と連立政権を組んでいたドイツ自民党が1982年9月に政権を離脱し、キリスト教民主同盟との連立政権を樹立したことで、経済政策にも大きな転機が訪れた。ケインズ主義の需要重視政策から新古典派の供給重視政策への転換である。当時の米国レーガン政権と英国サッチャー政権も供給重視政策をとっている。それまでのSPD/FDP連立政権は1970年代半ばの不況に対し、立て続けに特別政策を打ち出して対抗し、失業手当の引き上げも行った。政権交代までの歳出総額は約800億マルク（GDPの約0.7%）に達している。その多くは建設業の活性化に投入されたが、労働市場対策を含む政策もあった。予算規模としては1977年3月23日に決定された通称「未来投資計画⁴⁴」が最大のものである。当初の予算枠が160億マルク（後に200億マルクに増枠）であったこの計画は初めて多年次政策（1977～1980年）として構想され、成長を最大の目標としている点がその特徴である。短期的な雇用改善を目指すのではなく、国内経済の構造改革を進め、その結果として労働市場の状況が好転することを意図していた。これに伴い、雇用創出事業が大幅に拡充されている。さらに1979年5月16日には「特に深刻な雇用問題を抱える地域を対象とする連邦政府労働市場政策事業⁴⁵」が決定され、1978年の平均失業率が全国平均を4割以上上回った23の地区（雇用局管轄地区）を対象として選び、集中した対策が実施された。この事業は、仕事の内容の変化についてゆけない従業員に技能を習得させる企業に対して支給される技能習得補助金（予算枠1億5,000万マルク）、無技能失業者および長期失業者を採用した場合に最長12カ月間支給される採用補助金（2億マルク）、社会事業と社会インフラ充実のための雇用創出事業（1億5,000万マルク）という3つの柱からなり、予算総額は5億マルクであった。この政策は、積極的労働市場政策の具体的内容を改善することによって、その実効性を現場で実証しようとする大胆な試みといえる。政策の成果を検証するための包括的な調査研究も実施されており、未来投資計画については各種の経済研究機関による評価も好意的なものであったが、労働市場政策はその一部のみがその成果を認められている。

しかし1981年から1982年にかけての第二次オイルショックを契機に、ドイツ自民党内部ではそれまでの政策方針の見直しが行われることになる。そして政権の交代とともに、好調な米国の労働市場に目を奪われる形で、労働規制の厳しい欧州市場は「欧州硬化症（Eurosklerose）」を患っているという論調がドイツ国内でも主流となっていった。企業にとってのコストが高すぎることで、労働市場の硬直性が失業の解消を妨げているとする立場である。こうして労働市場政策は供給重視政策へとシフトすることになり、その後16年間にわたってコール内閣のブリューム労相がその路線を守り続けた。米国や英国ほど急激な規制緩和は行われなかったものの、雇用関係と労働市場の柔軟化を進めようとする企業の路線を後押しする政策がとられ、1985年4月26日に成立した雇用促進法⁴⁶がその核心的な位置を占めている。企業の採用の障壁を取り除くことを目的とするこの法律は、有期雇用契約の規制緩和（第1条）を主眼とするものだが、仕事量に応じた労働時間の設定（第4条）や職場の分担（ジョブシェアリング／第5条）などのパートタイム雇用に関する規定のほか、派遣労働者の同一派遣先への派遣期間を3カ月から6カ月に延長する内容の労働者派遣法（Arbeitnehmerüberlassungsgesetz：AÜG）の改正（第8条）も盛り込まれている。

44：Mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm zur wachstums und umweltpolitischen Vorsorge（Zukunftsinvestitionsprogramm, ZIP）、成長・環境政策の備えのための投資計画

45：Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen

46：Gesetz über arbeitsrechtliche Vorschriften zur Beschäftigungsförderung（BeschFG）. vom 26. April 1985（BGBl. I S. 710）. 現在は改正法である「短時間労働および有期雇用契約に関する法律（Teilzeit- und Befristungsgesetz：TzBfG）」が2001年1月1日に発効している

需要重視のシュミット政権下（1975～1989年）と供給重視のコール政権下（1982～1987年）での経済指標を比較してみると、供給重視政策の効果が最も顕著なのは物価上昇率の低減（21.9%対8.1%）であり、就業者数の増加（+143万人対+50万2,000人）や失業者数の推移（-18万5,000人対+39万6,000人）などの労働市場関連項目においては需要重視政策のほうが勝っている⁴⁷。

東西ドイツ統一後の政策は主に供給重視型であるが、労働市場の規制緩和により大量の失業が解消されるであろうという期待は裏切られる結果となっており、まだ規制緩和が不十分であり、もし規制を緩和していなければ失業率はもっと高くなっていたであろうと主張する規制緩和支持派と、労働市場の規制が雇用にマイナスの影響を与えることはなく、規制緩和が進行しているにもかかわらず失業率は増加していると批判する反対派の意見は今なお分かれている。

2.1.3. 労働市場政策に関与する主要機関

労働市場政策に関連する法規は複雑な構成となっているため、重要な役割を果たす諸機関の関係も入り組んでいる。最も重要なのは連邦（政府・議会・労働省）、各州、自治体、連邦雇用庁、労働組合、使用者団体である。また、国際労働機関（ILO）やEU政策による影響も少なくない。

労働法制を所轄するのは連邦労働省⁴⁸であるが、最も重要な関連法規である社会法典の第二編（求職者の基礎保障＝長期失業者対策・生活保護）と第三編（労働助成＝失業保険・雇用対策）では労働省の役割が異なる。社会法典第三編の領域においては、連邦雇用庁の監督官庁として法規の遵守を監視する立場にある。連邦雇用庁は第三編に定められた政策を運営する行政機関である。これに該当する政策の財源は労使双方が負担する失業保険料であり、赤字となった場合にのみ連邦の補助金が充当される。第二編の基礎保障制度は、その運営にあたって2010年末まで3種類の形態が認められていたため、状況はそう単純ではない。制度運用を自治体が一手に行っている場合にはその自治体の属する州に監督権があり、連邦労働省が自治体の自治行政に干渉することはできない。自治体と雇用局が制度を分担して（分割）運用している場合には、雇用局の運営する範囲について連邦労働省が監督権を有し、自治体の運営する部分は州の監督下となる。自治体と雇用局が制度を共同で運用している場合は、労働省の監督下にある雇用局と州の監督下にある自治体が話し合いによって運営方針を決めることになる。最後に挙げた共同運営形態は、自治体の自主性を損なうものとして2007年に連邦憲法裁判所が違憲判断を下したため、その後基本法が改正された。2011年以降は、自治体の単独運営または自治体と雇用局の共同運営⁴⁹のみが認められ、分担運営方式は廃止されている。全体として連邦雇用庁に対する連邦の権限は社会法典第二編の分野において強力なものとなっているが、これは第二編系政策の財源が一般税収であることがその理由である。第三編の領域において連邦は連邦雇用庁の予算を承認し、社会法典第三編に基づいて雇用庁に委任されている政策の費用を補填する。これに対して第二編47条1項には、雇用庁に対する連邦労働省の指示権や

47：Adam, Hermann (1995) : Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung, 3. Aufl. Bonn, p.151.

48：ドイツ連邦の労働省は1957年に労働社会秩序省に改称され、2002年の省庁再編では経済労働省に変わっている。2005年に経済管轄が再び切り離されて現在は労働社会省（Bundesministerium für Arbeit und Soziales : BMAS）となっている

49：基本法改正以前は共同運営機関を作業共同体（Arbeitsgemeinschaft : ARGE）と呼んでいたが、基本法改正により合憲化された共同運営組織は共同運営機関（gemeinsame Einrichtung）と呼ばれるようになった

労働省の方針の拘束力が定められており、求職者の基礎保障制度運用にあたって連邦の利益を守るための施策を講ずる権利および行政規則制定権も認められている。また、連邦は独自の労働市場政策を実施することも可能であり、労働省の各種政策のほかにも、家族高齢者女性青少年省が実施する学校から職業への移行を支援する政策（Jugend stärken）や、連邦教育研究省の職業教育支援政策（JOBSTARTER）などが現在進行中である。

ドイツの連邦制という枠組みの中では、労働市場政策はいわゆる競合的立法権（基本法 74 条）の適用される分野であり、連邦と各州の双方に立法権が存在する。ただし、実際に州の立法権が認められるのは、連邦が自らの立法権を行使しなかった場合に限られる。労働政策についてはドイツ全土の生活水準均一化という大義名分のもと、失業保険および職業紹介に関する連邦法が制定されているため、その運用を行う行政機関たる連邦雇用庁がその主導権を握っている。連邦雇用庁は自主管理組織を有する連邦の公的法人であって、連邦労働社会省の監督下にある。労働者・使用者・公共団体の代表（各7人）により構成される管理理事会が雇用庁の自主管理組織の最高決定機関である。実務執行を統括するのは、長官と2人の執行役（社会法典第二編担当執行役と第三編担当執行役）からなる執行部である。執行部は管理理事会に対し業務執行に関する報告義務を負う。ただし、管理理事会の権限は社会法典第三編の分野に限られる。

第三編の分野で雇用庁に課された任務は、第一種失業手当および倒産手当の給付、職業訓練、青少年の訓練・職業相談、社会法典第三編に基づく労働市場政策および連邦・各州・EU の政策実施、EU 外からの外国人に対する労働許可付与、労働市場における機会平等推進、青少年・高齢・低資格の労働者支援、労働市場・職業訓練市場に関する統計の作成、労働市場および職業に関する研究などである。雇用庁にはさらに社会法典第二編（求職者の基礎保障）に基づき、各地の自治体と共同で長期失業者に関する管轄がある。労働市場と関連のない雇用庁の特殊な業務分野となっているのが、所得税法に基づく児童手当の給付業務である。

連邦雇用庁の組織は、ニュルンベルク本部をその頂点に、中間レベルの統括が任務の 10 の地方総局（Regionaldirektion）と、現場で業務を遂行する 156 の雇用局（出張所約 600）および 304 のジョブセンター（自治体との共同機関）という三段階のレベルによって構成されている⁵⁰。そのほか雇用庁に属する機関として、ニュルンベルクの労働市場職業研究所（IAB）、ボンに設置されている国際専門紹介本部（ZAV）、管理職アカデミー、連邦雇用庁大学、雇用庁の IT を扱う IT システムハウス、購買・出張手配など庁内の各種業務を処理するサービスハウス、児童手当業務を扱う家族金庫などがある。

現在の体制は、2002 年に雇用庁の紹介数粉飾問題が明るみに出たことが契機となって始まった労働行政の抜本的改革と数回にわたるハルツ改革の結果成立したものである。雇用庁の「官庁」から「サービス機関」への転換を目指し、その名称も変更された⁵¹。現在の地方総局は、かつて州労働局と呼ばれていたものである。地方総局の役割としては、各地の雇用局の統括および指導、大口顧客（企業）の対応、本部の支援、統計データの収集と処理、州政府・州省庁および各種地方団体との協力、起業相談などが挙げられる。

50：2013 年 9 月 23 日現在

51：旧称：Bundesanstalt für Arbeit、新名称：Bundesagentur für Arbeit

現場での業務を担当するのは各地の雇用局で、職業訓練および就職の紹介業務、雇用者相談、職業相談、職業訓練・職業能力向上訓練 (Berufliche Weiterbildung) などの助成、雇用維持および雇用創出のための政策実施、失業保険・操業短縮手当・倒産手当の給付、児童手当の支払い、労働市場・職業訓練市場に関する情報提供、統計作成などを行っている。

社会法典第二編に基づく長期失業者を対象とする制度の運用は、2011年の制度変更以降、自治体が単独で行うか、自治体と雇用局の共同運営機関が行っている。

上述のとおり、労働市場政策は事実上連邦法に基づく連邦の管轄分野であるから、各州には労働市場政策を実施する義務はない。にもかかわらず、連邦すなわち連邦雇用庁による政策と並行して各州がさまざまな独自の政策を打ち出す傾向が近年強まってきている。欧州構造基金 (欧州社会基金・ESF) による財源を利用できることがその主な理由である。一定の要件を満たし、資金を共同で負担することで州独自の積極的労働市場政策を展開することが可能になる。また、連邦および雇用庁も、実施機関が資金を共同負担することを条件に積極的労働市場政策の財源を用意している。州がその資金を利用するためには、自らの政策を実施して予算を確保しなくてはならない。州には管轄がないことが幸いして、連邦のように法制に縛られることなく自由な政策を展開できるという強みが州にはあり、社会法典第三編の制度に欠けている部分を補うような政策や、自州内の特殊な状況に合わせた政策、地域的な経済政策・構造政策・労働市場政策の緊密な連携などが可能となり、新たな手法も試行されることから、州は「労働市場政策の実験室」であるとさえいわれている。

本来は労働市場政策の管轄を有さない自治体⁵²も、1980年代の失業率増加と自治体が負担しなくてはならない社会扶助の給付額増大によって必要に迫られる形で、独自の労働市場政策を実施するようになった。2005年1月に社会法典第二編が発効するまでは、連邦社会扶助法⁵³がその法的基盤となっていた。同法に定められた「社会扶助」とは、「受給者が人間の尊厳に相応しい生活を送る」(1条2項)ことを可能にするためのものである。しかし、扶助を受けようとする者は、まず自分の労働力を用いて生活を確保することが義務付けられており、そのための就職支援策が各種規定されている⁵⁴。たとえば採用した雇用者側への補助金や就職した者への資金援助、就職先が見つからない主に若年者を対象とした就労機会事業 (Arbeitsgelegenheiten)⁵⁵などがある。就労機会事業には労働に対する報酬を支払う (報酬支払型)⁵⁶ものと、社会扶助の給付を続けながら就労機会事業では経費だけを支給する (経費支給型) ものがあがるが、報酬支払型は雇用者または被用者に補助金を支給することによって就職した場合と同様に社会保険制度加入義務のある⁵⁷正規雇用とみなされる。そのほかにも社会法典第八編 (児童・青少年扶助) 13条に基づき元来自治体の管轄である青少年社会事業があり、学校修了証書や職業訓練修了証書などの取得の支援などがその例であるが、社会的不利を負った青少年のために自治体が独自の職業訓練や就労機会事業を実施する可能性もある。さらに社会法典第三編の各種事業を実施するのが自治体の機関であることも多

52: ドイツの行政組織において、連邦・州・自治体という3つのレベルを区別する場合、自治体とは郡 (Landkreis または Kreis) および郡と同レベルを持つ一定規模以上の市 (kreisfreie Stadt) を指す

53: Bundessozialhilfegesetz (BGBl I 1961, 815, 1875)

54: 同法 18 条以下

55: 就労機会事業は新たに創出された雇用であること、公益的なものであること、既存の労働市場と競合しないことが要件とされている

56: 報酬支給型の場合には営利事業も認められる。このタイプは2012年の制度改革で廃止された

57: ただし雇用保険は除外

く、自治体はさまざまな形で現地の雇用局と直接連携している。また、自治体には地域の雇用者としての役割もある。しかし、自治体が直接職業紹介や就職口の開拓を自ら行うことはほとんどない。社会法典第二編の施行によって、労働市場政策分野における自治体の位置付けは強化されている。これは特に、第二編に基づく政策の運営を単独で行っている自治体⁵⁸についていえることである。

第二次世界大戦後、西ドイツでは一企業一組合の原則に基づいて組織された統一労働組合が結成され、1949年10月に西側の3つの占領地区の労働組合が併合してドイツ労働総同盟（DGB）が生まれた。総同盟は当初16の業界別組合により構成されていたが、加盟組合の合併が進んだ結果、現在は8つの個別組合からなっている。ドイツ労働総同盟のほかドイツには現在、公務員を中心とするドイツ官吏同盟（DBB）および賃金ユニオン（旧ドイツ官吏同盟）や、18の小規模な労働組合を抱えるキリスト教労働同盟（CGB）などが存在する。労働組合の組織率は2002年には23.5%であったが2006年には17.5%まで低下しており、70%を超えるスウェーデンやデンマーク、フィンランドなどと比べ、西欧諸国の中でドイツは最も低い水準にあって日本の値に近い。組織率とならんで重要なのは、全労働者の52%が労働協約の拘束を受ける事業所で働いており、さらに20%は業界で締結された労働協約に自主的に従う事業所で働いているというデータ（2009年）である⁵⁹。

ドイツの主要経済団体は、地域別・業界別に組織された使用者団体の全国組織であるドイツ使用者連盟（BDA）、38種類の業界団体が加盟しているドイツ産業連盟（BDI）、商工会議所（IHK、全国組織はドイツ商工会議DIHT）、手工業会議所（HWK）である。ドイツの企業および事業者は、農家や自由業者など一部の例外を除き、所在地の商工会議所または手工業会議所に加盟する義務があり、会議所はいずれも公的法人として国の業務を代行する。職業訓練制度の運用がその例である。ドイツ使用者連盟およびドイツ産業連盟への加盟は任意であるが、ドイツ使用者連盟にはあらゆる業界の使用者が加盟しているのに対し、ドイツ産業連盟はその名のとおり産業系（工業系）業種と関連サービス業に限定されている。旧西ドイツ地区では、民間使用者の75%以上がドイツ使用者連盟の会員となっている。また社会政策に関する利益を代表するのはドイツ使用者連盟のみに限定されており、ドイツ産業連盟は加盟業種のそれ以外の利益を代表するという違いもある。ドイツ産業連盟は業界団体のみが加盟できる全国組織であり、一企業が直接加盟することはできないが、加盟団体すべてを合わせた会員企業数は約10万で、総従業員数800万人となっている。労働協約締結のための労使交渉は、常に連邦レベルで交渉が行われる公務員を除き、地方ごとに行われるのが普通で、労働者・使用者の全国組織には調整役としての機能しかない。

ドイツはILOの第1回総会からの加盟国であったが、1933年にナチス政権がいったんILOを脱退した後、1951年に再加盟、1954年には常任理事国となっている。ドイツがこれまでに批准したILO条約は80を超えているが、1951年に採択された男女同一の報酬に関する第100号条約のように、賃金および労働条件の交渉権は労使にあり、国の干渉は許されなため、同一報酬を国が定めることができないという理由でいまだ批准されていない条約もあり、ILOの規定や推奨事項とドイツ国内法制との整合性をとるのは必ずしも容易ではない。

58：全国で108の自治体が単独運営方式を採用している（2013年6月30日現在）。単独運営のオプションを選択した自治体を、通称オプション型自治体（Optionskommunen）と呼ぶ。制度導入当初は69自治体（その後自治体合併によって67になる）に限定されていたが、2012年1月に41自治体が追加された

59：IAB-Betriebspanel.

2.1.4. 失業データ・東西ドイツ統一以降の状況

連邦雇用庁が発表する労働市場統計ではドイツ社会法典に基づく失業の定義⁶⁰が用いられ、いくつかの点においてILO基準とは異なっている。たとえば、ドイツでは雇用庁の失業登録者データによる全数調査を基盤としているが、ILOはアンケート調査による標本調査である。また、ILO基準では1週間に1時間でも就労していれば失業とはみなされないのに対し、ドイツ社会法典の定義では1週間15時間未満の就労も失業に含まれている点が大きな違いとなっている。定義の違いによって連邦雇用庁の失業率はILO基準の失業率よりも高い結果となる。とはいえ、ドイツ式の統計でもすべての失業者が網羅されているわけではない。雇用創出事業や技能習得事業など、各種の労働市場政策事業に参加している者は失業者数に算入されない。さらに2008年1月には社会法典第二編に53a条が挿入され、満58歳以上でそれまでに少なくとも12カ月にわたり基礎保障給付を受けており、その間に一度も正規採用先が紹介されなかった者は、それ以降失業者とはみなさない規定になっている。

一言に失業率と言ってもその構成は複雑で、さまざまな要因別に分けて分析する必要がある。たとえば、本科学校修了資格も持たない無資格者の失業率は20%を超える高い水準で推移しているのに対し、大卒者の失業率は1.3の項でも述べたとおりほぼ完全雇用状態に達しているという、学歴・技能水準と失業リスクが明白に反比例する状態にある。また、年齢層別に見ると、15～25歳の失業率が6%である一方で、55～65歳は9%（2011年平均⁶¹）と高くなっており、50歳以上の失業者が再就職するまでの平均期間が54.1週間（全失業者の平均は36.9週間）と極めて長くなっているというデータもある。さらにドイツ国内の失業率は地域的な格差が大きい。これも2011年の平均値だが、失業率が13%を超えるベルリンから4%にも満たないバイエルンまで、全国16州の間には大きな差が出ている。もちろん、ベルリンをはじめハンブルクやブレーメンなど、1都市が州をなしている場合と、バイエルン州のように広大な州土を抱える場合とでは状況が異なるのは当然であるが、西ドイツ地区では以前から「南北格差」としばしば言われ、南独2州（バイエルン州およびバーデン・ヴュルテンベルク州）では常に失業率が低く、北ドイツにゆくほど失業率が高くなっている。東西ドイツ統一以降は、これに「東西格差」が加わった。旧東ドイツ領の各州の失業率は11.3%、旧西ドイツ領は6.0%（2011年平均）という開きがあるからである。各州内にも郡・市の自治体レベルで大きな違いがある。東ドイツ地区でもイエナ市（7.1%）やポツダム・ミッテルマルク郡（7.0%）のように失業率が低い自治体もあれば、逆に西ドイツ地区でもブレーマーハーフェン市（16.3%）やゲルゼンキルヒェン市（14.2%）、デュイスブルク市（13.1%）などのように高失業率の都市が存在する。ドイツ国内で2011年に最も失業率が低かった自治体はバイエルン州のアイヒシュテット郡（1.4%）、最も高かったのは東独ブランデンブルク州にあるポラントとの国境にあるウッカーマルク郡（16.7%）である。

ドイツ国内の失業者は、社会法典第二編が適用されるか、それとも第三編が適用されるかによっても区別される。単純に言えば失業期間が12カ月までは第三編の適用対象となり、12カ月を超える長期失業者には第二編が適用される。失業者の3分の2以上は、第二編系の失業者である。第三編系失業者は失業期間がまだ短いことに加え、一般に学歴や技能水準も高い場合が多いので、一般労働市場での再就職のチャン

60：社会法典第三編16条

61：以下、失業率の値はすべて連邦雇用庁発表のもの

スが比較的大きい。これに対して第二編系失業者は、景気が回復して労働市場の状況が改善してもその恩恵を被ることはあまりない。ここ数年ドイツの失業率は低下しているが、第二編系と第三編系別にみると、2005年にはまだ210万人いた第三編系失業者は2012年には90万人まで減り、半分以下となっているのに対し、第二編系失業者の数は280万人から210万人に減少しただけで、約25%の減少率にとどまっているのである。

失業期間が12カ月を超える長期失業者の数は2010年いったん増加に転じたものの、2011年は再び減少した。しかし、失業者全体に占める長期失業者の割合は35.4%まで増加している。その理由は明らかで、短期失業者の再就職が増えている中、長期失業者だけが取り残されている状態だからである。さらに、統計に数字として表れる長期失業者の数は氷山の一角にすぎないという事実は否めない。なぜなら、たった一日でも就労すれば、失業期間はゼロに戻るからであり、病気により就労能力がないとみなされる期間が6週間を超えた場合や、技能習得事業などに参加した場合も同様である。長期失業のいわば固定化をさらに如実に物語っているのは、社会法典第二編に基づく基礎保障の受給期間データである。2011年12月のデータによれば、2年以上の受給者が60%を超えている。さらに2013年2月の連邦雇用庁の統計解析では、100万人を超える基礎保障受給権者（失業者ではない受給権者を含む総数の24.4%）が2005年1月の制度導入以来、常に基礎保障の給付を受け続けているという（最大31日間の中断期間があった場合も含む）。

東西ドイツの統一は、労働市場の需要と供給に多大な影響を及ぼした。それまで国際競争から東ドイツ経済を守っていた国境が事実上一夜にして消滅したことで、その競争力と生産性の低さが露呈する結果となり、さらには東ドイツマルクの実際の価値を大幅に上回る交換レートで西ドイツマルクとの交換が行われたため、実質的に300～400%の価格上昇となったうえに、東ドイツ国民はそれまで買えなかった西側の製品に飛びつく形で東ドイツ製品の内需が一気に落ち込み、東ドイツの重要な輸出先であった東欧諸国の市場が崩壊したことも致命的であった。または、東西政府が締結した統一条約に、東ドイツ国内の資産の所有権に関して、東ドイツ政府が資産を国有化する以前の旧所有者の権利を優先することが定められた⁶² ために、新たな資本の確保や民営化の大きな障壁となった。このような事情が重なった結果、東ドイツのGDPは1991年に17.3%減少、1991年には実に34.8%も低下した。統一直後のこのような状況下では労働市場も壊滅同然で、1989年末には975万人いた就労人口がわずか2年間で半分以下に減り、55万人が早期退職、80万人が西側に移住、40万人が西側に通って働き、130万人が操業短縮、80万人がその他の労働市場対策事業、110万人が失業という惨憺たる結果となった。インフラ整備の需要により、主に建設業およびサービス業が伸びて経済が復活（GDP成長率およそ9%）したのは1992年になってからのことである。就労人口の減少は業界によって極端な開きがあり、最も劇的な縮小となったのは農林業（1994年11月までに当初就業人口の27%に減少）で、鉱山業・エネルギー産業（36%に減少）、鉄鋼・電気産業（49%に減少）、加工業（55%に減少）などがそれに続く。一方で金融・保険業界は266%に増加、建設業も115%に増加している。このような業界間のシフトによって、東ドイツ地区の雇用構造は1994年までに西ドイツ地区の構造にかなり近づいた。1995年になると、インフラ建設ラッシュが終わって東ドイツ地区の経済は一時停滞する。その後1997年以降は再び成長しているが、成長率は西ドイツ地区を下回る場合が多い。2005年、東ドイツ地区の国民1人あたり国内総生産は西独地区水準の3分の2に達し、就労者1人あたりでは4分の3に相当する。ま

62：この規定を押し通したのは自由民主党（FDP）である

た、東ドイツ地区の生産性も大幅に向上して単位労働コストでは十分に西側と競争する能力がある。しかしまだに東ドイツ地区の需要総額の約4分の1にあたる800億ユーロが、国内財務援助の形で毎年西ドイツ地区から東ドイツ地区に流れている。特に失業保険および年金保険の保険料歳入と歳出額に大きな偏りがあるため、連邦および社会保険機関による援助が必要となっている。

西ドイツでは、東ドイツ地区の市場開放によって「統一ブーム」と呼ばれた好況期が訪れ、1990年には1969年以来最高の成長率である5.7%を記録し、1991年には5.0%の成長を遂げている。しかし、その後世界的な不況の影響と東ドイツ経済の停滞が重なって、西ドイツの経済も深刻な状況に陥る。1993年には国内総生産が2%のマイナス成長となった。これは戦後最大の景気後退である。その後、景気が回復してからも1990年代のドイツの成長率は他の諸国に比べて低く、失業率も減るところか増加した。その理由については議論が分かれるところで、規制緩和が消極的であること、手厚すぎる社会保障制度、さらに賃金水準が高すぎることを批判する経済学者もいれば、ドイツの重税をその理由とみる向きもあるが、欧州諸国と比較してドイツの税率が極端に高いとはいえないのが事実である。また、連邦銀行の金融政策が引き締めのことと、緊縮財政にその原因を見出そうとする研究者もいる。

就労可能人口⁶³は東西ドイツ統一以後、多少のばらつきはあるものの常に増加を続けている。しかし、若年層は減少し、1955～1965年のベビーブームの影響もある中年層と50代以上の年齢層が増加傾向にある。2006年以降は就労から離れる高齢者の数が新たに就労する若年者の数を上回り、就労者の高齢化が進むという現象が顕著になっている。そして1997年までは就労可能人口が増加しても、就労人口が増えることはなく、社会保険加入義務のある雇用関係にある労働者の数は劇的に減るといった状態が続いた。その後状況は好転したが、それも2001年にIT業界のバブルが崩壊するまでのことであつた。続く2006年まで就労者数は比較的一定であつたのだが、社会保険加入義務のある労働者の数は再び減少した。ここ数年になって、ようやく就労者の総数においても社会保険加入義務のある被雇用者の数においても上向きの傾向がみられるようになり、2011年の就労者数は統一後最高を記録し、社会保険加入義務のある就労者の数も1993年の水準まで回復した。ここで社会保険加入義務のある就労者の数に注目するのは、保険料を支払う労働者の数次第で、福祉国家を維持するために必要な財源が確保できるかどうかが決まってくるからである。

IABの研究によれば、現在4,500万人の就労可能人口が2025年には3,810万人まで減少すると予測されている。すでにエンジニア職種や理系の研究者、IT、介護・看護など実際にも専門人材の不足が叫ばれている分野があることも手伝って、外国人労働者に関する議論が盛んに行われている。ドイツには2011年の時点でおおよそ1,600万人の外国人が定住しているが、最も数が多いのは旧東欧共産圏からのドイツ系移民⁶⁴である。その次に多いのが300万人近いトルコ人である。地域的な分布を見ると、ノルラインヴェストファーレン州、バーデンヴェルテンベルク州、バイエルン州など工業の盛んな地区に多く、旧東ドイツ領の各州では

63: ドイツという就労可能人口(Erwerbspersonenpotential)とは労働市場職業研究所(IAB)の定義によるもので、就労者+失業者+潜在労働力(stille Reserve)を合わせた数字である。潜在労働力には各種の雇用政策事業に参加しているために失業者とはみなされない求職者が含まれるほか、特定の条件下では就労する意思があるが失業届を出していない者(主婦、学生、定年退職者など)を指す。後者については推定値である

64: ドイツ語ではAussiedler(1993年1月1日以降にドイツに移住した場合はSpätaussiedler)と呼ばれる。オーダー川・ナイセ川以東の旧ドイツ領で生まれたドイツ国籍を持つ者で終戦時にその地区にとどまった者、その子孫・配偶者、共産圏諸国に住んでいたドイツ系の者で西ドイツないし東ドイツが受け入れた者を指し、二世・三世の世代となるとドイツ語を話せない者がほとんどであり、「ドイツ系」とはいえどもドイツ国内ではロシア人と認識される存在で、労働市場政策上も外国人労働者として扱われる

外国人は3%にも満たない少数である。2011年5月1日に残っていた東欧8カ国⁶⁵についてもEU域内の就労が自由化されたことで、該当諸国からドイツへの技能者の流入が期待されている。2011年4月にはドイツで働くこれらの国々の出身者の数は22万7,000人であったが、8月には36万3,000人にまで増加している。

2.2. 法制基盤

本節では、ドイツ労働市場政策の基盤となる価値観とその変化を明らかにするため、労働法制の概要とこれまでの沿革を解説する。

2.2.1. 労働概念

法規範の根底にはその社会と時代の通念と価値観があるが、ドイツ（および欧州）の歴史を振り返ってみると、所有を正当化する富の根源として労働が捉えられるようになったのは宗教改革の時代になってからのことである。古代のギリシャ・ローマでは、労働は一般に汚らわしく卑しいものとされ、キリスト教の価値観では労働は「徳」であると同時に「苦勞」という2つの側面を持ち、「苦しむ」「苦勞する」を語源とするドイツ語の *arbeiten* や英語 *labour* と、創造的行為に由来する *work* や *werken* にその二面性が表れている。マルティン・ルターが働かないことを罪として非難し、啓蒙主義によって「芸術」と「労働」が対置されて、「頭脳労働」と「肉体労働」が区別されるようになると、道徳的な価値観の中に労働が明確に位置付けられるようになる。現代史における労働概念はナチス政権下でイデオロギー化され、ワイマール憲法や東ドイツ憲法には、「労働の権利」とならんで「労働の義務」が定められた。現在のドイツ基本法には、「すべてのドイツ人は、職業・職場・訓練の場を自由に選択する権利を持つ」（第12条1項1文）という職業選択の自由が基本権として定められているのみで、国連人権宣言にあるような「労働の権利」は明文化されていない。

2.2.2. 1969年の労働助成法施行以前の基本路線

戦後ドイツ連邦共和国が誕生した直後の1950年代初頭には、その後の労働市場政策を左右することになる数々の基本方針についての政治的決断が下された。その路線は1969年に労働助成法（*Arbeitsförderungsgesetz* : AFG）施行まで維持されたのみならず、近年のハルツ改革まで有効であったものもあり、今なお守られているものも少なくない。1880年代に健康保険・労災保険・年金保険の三制度が導入されたドイツで、社会保障制度の中でも最も遅く成立したのが失業保険であるが、失業リスクは保険数理上取り扱いの難しい特殊なリスクであることから、失業を保険の対象とすることは不可能とみなされていたことや、古典派経済学によれば失業は自発的ないし自らの過失による個人の問題と解釈されていたことがその理由であり、失業者に対する社会保障は貧困者扶助しか想定されていなかった。しかし、19世紀末になると失業問題が社会情勢不安材料となるに至り、職業紹介・雇用創出・失業保険という3つのテーマが取り沙汰されるようになる。初期の職業紹介は貧困者扶助の中から生まれ、1994年にはエ

65：ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロバキア、スロベニア、エストニア、ラトビア、リトアニアの8カ国である

スリンゲン (Esslingen)⁶⁶ にドイツ初の雇用局が自治体によって設置され、その後各地に雇用局が設立されるきっかけとなった。第一次世界大戦の終結後、ドイツ軍の動員解除に伴う男子の帰還に対処するため、それまでの貧困者扶助とは異なる失業者扶助制度を導入する義務が各自治体に課された。また、1日8時間の労働時間や労働協約の拘束力などが定められて、労働者の保護制度も拡充された。その後ワイマール憲法によって、労働と生活の保障、団結の自由、労働協約に関する請求権などが定められ、労働市場政策を取り巻く環境が一新されることになる。失業保険制度の先駆けとなったのは、1923年から1924年にかけて導入された失業者扶助の財源として労働者および使用者から料金を徴収する制度である。さらに1926年になると、失業者扶助制度の受給期間を過ぎた失業者に給付される失業者困窮扶助制度 (Krisenfürsorge) が導入されている。この扶助制度は税収をその財源とするものである。そして1927年には職業紹介および失業保険に関する法律 (Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung: AVAGV) によって帝国職業紹介・失業保険庁が設置され、これが現在の連邦雇用庁の前身となる全国的な行政組織である。また、それまでの自治体による失業者扶助に代わって、国による失業保険制度が発足した⁶⁷。第二次世界大戦後、ドイツは4つの占領地域に分割されたため、このような行政機構は崩壊したが、各地の雇用局は終戦後間もなく活動を再開している。

ドイツ基本法 (1949年5月23日公布) に定められている労働市場政策にかかわる重要な事項は、職業選択の自由および営業の自由 (第12条)、結社の自由 (第9条) であるが、基本法に先立って制定された労働協約法⁶⁸ および最低労働条件の定めに関する法律⁶⁹ とともに、労働者と使用者が団体交渉によって自律的に労働協約を締結する権利が保障されている。この点はドイツの労働市場政策に決定的な重要性を持つ事項であり、国は所得政策を差し控え、労使双方の当事者に賃金形成プロセスを一任することを意味している。隣国であるデンマークやオランダでは、労働協約の自律的決定に国家が介入する権利を憲法で保障していることを考えれば、このようなドイツの路線がいかに意義の大きなものであるかがわかる。このほか、基本法第3条に定められた待遇平等の原則は、労働市場における女性の立場に関し重要なものであり、第33条にはすべてのドイツ国民に公職につく平等の権利があることが規定されると同時に、需要と供給という市場経済の価格形成原則から公務員を除外することが明記されている。

帝国時代の職業紹介・失業保険庁は、公労使の代表者による自主管理組織であった。第二次世界大戦後に連邦職業紹介・失業保険庁を設立するにあたって、自主管理主義を採用することは各方面で意見が一致していた。国家による計画・制御から市場経済メカニズムへの移行、補完性の原則に基づき組織の各レベルが責任を負うという戦後ドイツの基本思想に、社会の当事者に権限を委ねる自主管理主義はしっくりと適合するものであったからである。ただし、自主管理機関の構成や権限を、どこまで全国レベルに集中するかという点では見解の相違があった。戦後すでに州単位で雇用局の組織が機能しており、各地の雇用局と州雇用庁、連邦レベルという構造はすでに存在していたため、州雇用庁の決定権限を連邦職業紹介・失業保険庁に委譲することについては賛否両論であった。また、自主管理機関の構成についても、労働組合は労使のみの完全な自主管理を主張し、実務を指揮する雇用局長や雇用庁長官に対する自主管理

66：南独バーデンヴュルテンベルク州の町

67：失業保険の受給期間が終わった失業者や受給要件を満たさない者を対象とする失業者困窮扶助制度は引き続き並行して存在している

68：Tarifvertragsgesetz (1949年4月成立)

69：Gesetz über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen (1952年1月成立)

機関の発言力強化を要求した。しかし、主に各州政府が公を除いた労使だけの自主管理には反対の姿勢をとった。そのような状況の中で連邦政府が提示した最初のモデルでは、連邦雇用庁の本部レベルには公労使の三者等数で構成する管理理事会を設け、州および各地の雇用局のレベルでは公共団体の代表者を管理理事会に含めないというものであった。これに対して州政府の代表者で構成される連邦参議院は、すべてのレベルで公労使等数を求める決議を全会一致で採択、連邦政府もその立場を受け入れている。ドイツ社民党から強い反対があったものの、最後には公労使等数方式が採用されて1952年3月10日に法が公布され、同年5月1日に連邦職業紹介・失業保険庁（Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung : BAVAV）が業務を開始している。

こうして戦後西ドイツが連邦制による地方分権体制を確立してゆく中で、労働行政だけは異質ともいえる中央集権型の三層構造が成立し、労働市場政策はその大部分が全国統一された形で形成されることになる。そして1950年代に新たに構築されたドイツの労働市場政策モデルは、連邦職業紹介・失業保険庁の自主管理体制や保険料収入による失業保険など、労使の自主責任管理を重視する内容で、基本的には補完性の原則⁷⁰に従いながらも、税収を財源とする失業扶助制度⁷¹のように連帯的性格も取り込んでいる。また、失業保険および就職支援対策の多くは失職という原因によって成立する原因主義⁷²である一方で、失業扶助制度には生活を保障するという目的の結果主義が反映されている。失業保険は、保険料収入を基盤とし、失業手当給付額が失業前の収入を基準としていることからわかるように、保険の原理および収支相等の原理に基づき機能する。税金によって賄われる失業扶助制度は社会福祉の原理によるものだが、給付額の算定にあたっては（失業手当よりも低い水準とはいえ）収支相等の原理的な性格も兼ね備えている。

失業保険と失業扶助という二本立ての失業者社会保障制度に関する改革論はすでに1949年の時点で存在した。当時は失業扶助の給付額が非常に低く、自治体の社会扶助を合わせて受給する必要が生じていたため行政負担が大きすぎると批判され、すべての失業者を1つの保険制度に統合する案や、保険を廃止してすべて社会福祉援助制度にする案などが議論されている。すなわち2005年に社会法典第二編の導入によって実現した失業扶助制度を一般の公的扶助制度に統合するという方式は、すでに当時から考えられていたのである。しかし、当時のキリスト教民主同盟・自民党連立政権および連邦労働相はそのような統合案を受け入れず、ドイツ社民党の反対を押し切ってワイマール時代のモデルを復活させた。

2.2.3. 労働助成法で導入された第三の柱「積極的労働市場政策」

1969年に労働助成法が施行されるまでドイツの労働市場政策は、職業紹介と失業保険という2つの柱で支えられていた。労働助成法によって新たに加わったのが、積極的労働市場政策という第三の柱である。積極的政策とは、失業者の発生を未然に防ぐことを目的とした労働市場への積極的介入のことであり、具体的には労働市場の将来の動向に関する予測に基づいて職業能力向上や転職支援などの対策を予防的に実

70：就労者全員の共通の利益を前提とする連帯の原則が、万人を対象とした国による社会保障制度につながるのに対して、補完性の原則は自己責任と自助支援を重視する

71：当初は Arbeitslosenfürsorge という名称で、後に Arbeitslosenhilfe と呼ばれるようになった。失業保険の給付期間終了後に支払われる長期失業者を対象とする制度

72：原因主義では疾病・労災・年金・失業など、その原因ごとに明確に区分けされた社会保障制度が成立するが、結果主義の場合には所得を失うリスクをその原因にかかわらず一括して保障する制度が考えられ、負の所得税や基礎所得の保障などがその例である

施する。労働助成法の法案は、1927年に制定され戦後大幅に手を加える形で1956年に復活した職業紹介および失業保険に関する法律を抜本的に改革しようとする取り組みの中から生まれたものである。従来の失業者対策から失業防止対策への政策転換が行われている。しかしながら、この政策転換の背景にあったのは、現在のように循環的失業と構造的失業が高い水準にある状況への対処ではなく、当時完全雇用状態にあった労働市場において、ケインズ主義に基づく総体的誘導政策論がもたらす拡張的財政政策は、成長分野の専門人材不足につながって賃金が上昇し、インフラを誘発するおそれがあるという危機感である。縮小分野の労働者に新たな技能を習得させ成長分野への転向を可能にすることによってのみ、人材不足を解消すると同時に失業者の発生を未然に防ぐことができ、控えめな拡張的財政政策が経済成長の梃子入れ効果を発揮できるという理論であった。

労働助成法に掲げられた目標は、失業および労働力不足の防止、就労者の職業移動性の向上、技術の進歩や経済構造の変化がもたらす悪影響の防止・緩和、障害者の就職支援、家庭の事情などで通常の雇用が難しい女性や高齢者などの就労支援、地域および経済分野ごとの雇用構造改善であった。これらの目標を達成するための手段として、一連の職業教育対策が盛り込まれているが、旧法では裁量により適用可能な対策にすぎなかった各種施策に、法的請求権が設定されている点が決定的な違いである。労働者の年齢にかかわらず、教育訓練に参加している人の生活費の保障がその対象となっている。そして、職業紹介および職業教育支援が優先され、失業手当や失業扶助の給付は最後の手段として位置付けられている。

しかし、高度経済成長と控えめな賃金上昇、低い失業率などを前提として構想された積極的労働市場政策が本来の効果を発揮できたのはごく短期間である。1974年になると、労働市場政策のどの分野においても政策の縮小が行われるようになった。そして1997年から1998年にかけて社会法典第三編が労働助成法に代わるものとして施行されたのに伴い、労働助成に関する基本理念が見直されるに至っている。労働助成法は労働市場政策が総体的誘導政策に貢献することを目指すものであったが、社会法典では就業率の向上、雇用構造の改善、労働市場・職業訓練市場の需要と供給の均衡、個人の就労能力向上といった労働市場政策本来の目的に立ち返っている。そして積極的労働市場政策の法的請求権が廃止されたことが、このような理念の転換を克明に物語っている。

2.2.4. 新たな管理モデル (New Public Management) と労働行政改革

2.1.2.の項でも解説したとおり、1980年代初頭には英米を中心として国家行政モデルに関する方向転換が行われ、積極的国家介入モデルからの脱却が進められた。国家は問題解決の手段ではなく、国家自体が問題の原因となっているという認識のもと、「ニューパブリックマネジメント (NPM)」や「国家のスリム化」、「新管理モデル⁷³⁾」といった概念が盛んに用いられ、あらゆる分野で業務の民営化、人員削減、行政組織の独立法人化、公共セクターへの市場競争メカニズムの導入、民間経営コンセプトの官庁運営への応用など、さまざまな行政改革が始まることになる。

73:新管理モデル (das neue Steuermodell) はいうなればドイツ版NPMで、ドイツの自治体が共同で運営する自治体行政マネジメント研究センター (KGSt) が作成した

NPMを念頭に置いた労働行政の改革が始まったのは1990年代半ばのことであった。1997年にEUレベルで欧州雇用戦略が採択されたことも手伝って、ドイツではハルツ改革よりも以前からNPMの要素が取り入れられ、コントロールングや予算制度、分散化、雇用対策の費用効果収支計算の義務付けなどが行われている。さらに雇用庁の紹介数粉飾問題が引き金となって、連邦雇用庁の組織改革（官庁から民間経営構造を備えるサービス機関への転換）、任期5年の3人からなる執行部制度導入、管理理事会の縮小（51人から21人）と労使の責任範囲限定、民間職業紹介および紹介バウチャーの導入、サービスの質と顧客重視体制を強化するための雇用局ベンチマーク実施などの対策が即時実行に移されているが、これらはいずれもNPMのコンセプトに沿った対策ばかりである。

その後、一連のハルツ法⁷⁴によってさらに改革が進められ、特に第三次ハルツ法によって数々のNPM要素が社会法典第三編に組み込まれている。雇用庁の名称変更や公労使による自主管理制度の改革、民間職業紹介の強化、契約方式による管理の導入、幹部職員の有期契約制および出来高報酬制の導入などが行われたほか、コンサルティング会社マッキンゼーが雇用庁の組織改革を主導し、雇用庁の要職にマッキンゼーの社員が就任して内部から改革を進めている。第三次ハルツ法では、連邦雇用庁の自主管理機関と業務運営機関の権限および任務が見直された。公労使の三者による自主管理機関である管理理事会を純粋な監査機関と位置付けて、業務を遂行する執行部との明確な棲み分けが行われ、地方総局レベルでは公労使による管理委員会が廃止された。しかしこのような改革の結果、管理理事会で扱われるのは事実上社会法典第三編の分野のみとなっており、社会法典第二編（基礎保障）および第三編の分野に関して統一した戦略管理や監査を行うことのできる意思決定機関が不在の事態となっている。

NPMの核心的な要素である契約方式による管理では、組織の各部署に対して取り決めた業績を上げることを条件に、それに相当のリソースが割り当てられる。すなわち、従来のインプット管理から脱却し、アウトプット管理へ転向することになる。この転換プロセスはハルツ改革を経てすでに完結しており、現在では契約型管理が連邦雇用庁の（社会法典第三編の分野における）管理体制の中核をなしている。各地の雇用局は地方総局と目標を取り決め、その達成状況を地方総局が評価して必要があれば調整管理を行う。さらに地方総局は連邦雇用庁本部とやはり目標設定の取り決めを行う構造である。社会法典第二編の分野においても、雇用庁と連邦労働社会省との間で目標の取り決めを行うことが法文に定められているが、これは雇用庁が単独で運営にあたる場合に限っての話であり、自治体との共同運営ないし分担運営の場合には自治体連合も参加する複雑な目標管理方式が確立されている。

ハルツ改革ではまた雇用庁の業務に関する一括購買制度が導入された。それまで積極的労働市場政策の各種事業を実施する際には、各地の雇用局が事業を委託する候補業者との話し合いによって内容を策定するのが普通で、業者が提出する企画書および財務計画書を承認して実際に委託するのも同じ雇用局であった。2004年初頭に一括購買制が導入されたことで、日常業務に必要な物資やサービスだけでなく、訓練事業や就職支援事業のような各種の労働市場サービスの委託についても一括して行われるようになっていく。事務用品などの物資の購買はニュルンベルク本部内に設置された購買部が一手に取り扱い、労働市場

74：通称「ハルツ法」と呼ばれているのは、2003年から2005年にかけて施行された4つの労働市場現代型サービス法（Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt）のことで、第一次および第二次ハルツ法は2003年1月1日、第三次ハルツ法が2004年1月1日、第四次ハルツ法は2005年1月1日に施行されている。シュレーダー政権が設置した「労働市場現代型サービス委員会」と名づけられた諮問委員会の提案に基づく改革であったことから、その座長を務めたフォルクスワーゲン出身のハルツ氏の名をとって「ハルツ法」および「ハルツ改革」と一般にいわれており、第四次ハルツ法で導入された第二種失業手当（Arbeitslosengeld II）のことを巷では「ハルツIV」と呼ぶ

政策事業の委託については全国7カ所に設けられた地方購買センターの専属管轄となっている。この一括購買方式は、各種の改革の中でも最も賛否の分かれているところで、反対派が批判しているのは、全国公募入札を行うことで通常は最も価格の低い業者が落札し、事業を実施する地区に地域的な基盤のない業者が受注することが多いため事業の質が低下するという点や、地方購買センターを通じた購買手続きには時間がかかり、迅速かつ柔軟な対応を妨げるという問題である。一方賛成派は、事業を実施する者（雇用局）と購買者を分離することで汚職の撲滅につながると同時に費用節減にもなるという、業者の選択にあたっては価格や経済性よりも事業の質を重視していると主張するが、各種訓練事業や就職支援事業の運営業者をみる限り、現実には必ずしも理想的とはいえないのが実情である。

2.2.5. 積極的労働市場政策から積極化推進型労働市場政策へ

国家が積極的に介入し自ら管理を行うかつての積極的労働市場政策からの脱却を巡る議論では、「国家のスリム化」や「ニューパブリックマネジメント」となると、「ワークフェア」、「支援と要求（Fördern und fordern）⁷⁵」、「アジェンダ 2010」、「自助努力支援」、「フレキシキュリティ」といった標語が入り乱れている形だが、いずれの概念もその核心においては同一のものといえる。国家が「積極的（aktiv）」に行動するのではなく、社会ないし国民が積極的（すなわち自主的）に行動できるように支援するのが国家の役割であるとする「積極化推進型（aktivierend）⁷⁶」の労働市場政策は、補完性の原則をさらに一歩先に進めた国家と社会の関係の在り方を反映するものである。福祉国家の原理はもはや「恩恵」ではなく「参画」にある。言い換えるなら「権利」を成立させるのは「義務」であり、「参画」して初めて「恩恵」に浴することができるという考え方である。積極的労働市場政策と積極化推進型労働市場政策の違いを職業紹介に即して端的に表現するならば、「就職先を紹介してもらう」「雇ってもらう」「技能を教える」という受け身の姿勢が積極的労働市場政策を象徴しており、積極化推進型労働市場政策では「仕事を見つける」「支援を利用する」という能動的な姿勢が要求される。それが労働市場政策の「支援と要求」であり「自助努力支援」である。積極化を推進する国家は、いわば相談役ないし調整役として機能することで、国民の自主性と潜在能力を掘り起こすのがその任務となる。

このような発想の転換が、2003年3月14日にシュレーダー首相が所信表明演説で打ち出したアジェンダ 2010の基盤にあったと考えられる。失業扶助と社会扶助を統合し、社会扶助と同じ水準の給付額とすることや、紹介された就職先を求職者が受け入れなくてはならない受忍限度規定の厳格化、解雇規制の緩和、失業手当給付期間の短縮などを含むアジェンダ 2010は、ドイツ厚生政策の大きな節目と受け止められ、社会厚生切り詰め政策として激しい批判を受けることになり、その賛否を巡って今なお議論は続いている。

シュレーダー政権下で実施されたハルツ改革も、積極化推進型の労働市場政策をその主眼としていた。その先駆的な政策となった2001年末のジョブアクティブ法（Job-Aktiv-Gesetz）⁷⁷の法案理由にも、「支援と要求」という積極化推進の原則ともいえる理念が明記されている。そしてハルツ諮問委員会の報告書に

75：文字が1つ違うだけで意味がまったく異なる言葉の組み合わせは語呂がいいこともあって、標語的に多用されている

76：英語では activating。本論では「積極的」と対置する意味で、あえて「積極化推進」という表現で統一するが、その本来の意味は「自主性向上」である

77：Aktiv は積極化・技能取得・訓練・投資・紹介を意味するドイツ語の頭文字をとったものであるが、「積極的」（aktiv）の掛詞的用法となっている

掲げられたモットーは、「自主性の誘発—社会保障の対価要求（Eigenaktivitäten auslösen – Sicherheit einlösen）⁷⁸」である。失業者の自主的な最就職の努力が労働市場政策の中心に据えられ、政策事業は失業者が自ら行動を起こすことを支援し、最後のセーフティネットとして定義される。失業者の自主性を促進するための手段としてハルツ法により導入されたのは、失業の早期届出義務や失業手当給付制限規定の柔軟化、失業手当給付制限要件の立証責任の転換、人材派遣サービス（Personal-Service-Agentur：PSA）⁷⁹の設置などである。

生活の基礎保障制度を規定する社会法典によると要扶助者と同世帯で生活する者が基礎保障なしで自立できるように支援することにある。就職支援については第二編の対象者も第三編に定められた支援策の多くを利用することができるのに加えて、要扶養者各人の相談窓口となる担当者の指名、（再）就職支援契約（Eingliederungsvereinbarung）⁸⁰の締結、就労機会事業などの要素が含まれている。第二編で特徴的なのは、第三編に比べて「要求」の側面が大幅に厳しくなっている点であり、事実上あらゆる労働が受忍限度内とみなされ、要扶助者の自主的な努力を要求するとともに、通常の労働市場における就職が見込めない場合には、就労機会事業に従事することが義務付けられている。拒否した場合は、手当の給付が制限されることもある。罰則規定は、受給者数の増加に伴って生じた不正受給に関する議論もあって厳しくなっている。

有識者の間ではハルツ改革、特に社会法典第二編において「要求」の側面が重視されすぎており、「支援と要求」のバランスがとれていないという批判がある。失業者が紹介された仕事を拒否することはほとんどの場合許されないうえに、状況の変化に応じた対応の努力が要求され、就職支援契約の締結も義務付けられている一方で、支援項目はほとんどが裁量給付であり、実際の支援はいわゆる「1ユーロジョブ⁸¹」のみに集中しているというのである。政治的議論においては、社会法典第二編および「支援と要求」の原則が正しい選択肢であるという点ではほぼ全党派の意見が一致している。唯一反対しているのは左翼党のみである。その一方で、経済学者のなかには「要求」の要素がまだ不十分とみなす向きもあり、「ワークフェア」を目指す議論も存在する。

2.2.6. 扶養者モデルからの脱却

一家を扶養するのは夫であり、妻は家事と子育てに専念するという古来の家族モデルでは、有償の労働に従事するのは男性だけで、女性の「労働」（＝家事と子育て）は無償であり、女性が得る所得はせいぜい内職程度である。ドイツの福祉制度にはこのような扶養者モデルの性格が色濃く表れているといわれる。しかし、社会の変化に伴って片働き・共働き・単親家庭など家族の形態は多様化しており、それに対応する形

78：これも auslösen と einlösen が掛詞となっている

79：第一次ハルツ法による社会法典第三編改正によって導入され、派遣先企業が派遣期間後に派遣労働者を正規採用することを目的とした派遣業務機関である。雇用局（雇用庁）が認可を受けた派遣業者と契約を交わして設立する。2003年の導入当初はすべての雇用局に設置が義務付けられていたが、2006年1月1日以降設置は任意となっている

80：失業者が再就職するために必要な支援内容と、失業者の自主努力内容を定めた雇用局ないし自治体と失業者が締結する契約

81：「1ユーロジョブ」は経費支給型の就労機会事業の通称である。支給される経費の金額には法律の規定があるわけではないが、通常1時間あたり1ユーロの経費が支給されるためこう呼ばれるようになった。ただし、この「1ユーロ」は法律上あくまでも経費であって労働報酬とはみなされない

で法制にも変更が加えられてきた。1958年の権利平等法（Gleichberechtigungsgesetz）によって夫の同意がなくても妻の就労が可能になり、1977年の婚姻法・離婚法改正で家事は女性の役割であるという規範が民法から排除され、1979年の母性保護休暇法（Mutterschutzurlaubsgesetz）により産後6カ月までの休業が認められるようになり、1980年には労働法平等待遇法によって性別による差別の禁止が民法に定められている。さらに、1986年に導入された育児手当（Erziehungsgeld）とそれに代わるものとして2007年に施行された父母手当（Elterngeld）、短時間労働および有期雇用契約に関する法律などによって、家庭と職業の両立を支援する体制が整えられてきた。

しかし、所得税の配偶者二分二乗方式⁸²や健康保険・介護保険に無収入の配偶者が無料で加入できる制度などによって家庭内の男女役割分担が優遇されていたり、法律では託児所に子どもを預ける権利が保障されているのに実際には託児所が不足していたり、月収450ユーロまでの僅少労働（Geringfügige Beschäftigung）⁸³は社会保険加入義務が免除されていることが女性の労働の「内職」的イメージを助長していたりするなど、「扶養者モデル」を踏襲する法規もいまだに多数存在する。その中でも、共働きでは所得税が大幅に高くなることが扶養者モデルからの脱却を阻んでいる。

女性の就業率データ⁸⁴を見ると、東西ドイツ統一直後の1991年には60.7%だった女性の労働力人口比率が2009年には70.3%にまで上昇している。しかし、女性の就業が増えているのは短時間労働に限った話であって、女性の総実労働時間は減少傾向にある。働く女性の数が増える一方で、1人あたりの労働時間は短くなっているのである。西ドイツの女性就業率は1960年には50%を下回っていたが、2009年には女性生産年齢人口の約3分の2が就業している。子どものいる女性の就業率もほぼ65%（2003年）に達しており、働く女性が出産後に仕事から離れ、子育てが終わってから再び就職するといういわゆる三段階モデルが減少していることを示している。しかしながら、連邦統計庁による2005年の数字によると、15歳未満の子どもがいる既婚女性のうち常勤で働いているのは15%にすぎず、41%はパートタイムである。42%は働いていない。

ドイツでは、1986年1月1日から2006年12月31日までの期間に生まれた子どもについて、その育児のために働くことができない片親に対する補償金として育児手当が支給されていた。育児手当の受給条件は、受給しようとする親が就労していないことであり、週30時間までのパートタイム労働は許されていた。受給者は、月支給額300ユーロを24カ月受給する方法と、450ユーロを12カ月間受給する方法から選択することができた⁸⁵。この育児手当に代わって2007年から導入された父母手当では、支給額が育児休業前の労働所得に応じて変化する点が、それまでの制度からの最大の変化となっている。子どもの誕生以前に得ていた労働収入の67%にあたる金額（最高1,800ユーロまで）が支給される。最大受給期間は14カ月だが、片親が申請できるのは12カ月までで、残りの2カ月を利用するためには、もう一方の親が少なくとも2カ月にわたって育児を受け持ち、その所得が減少することが条件となっている。この2カ月間は「パートナー期間」と呼ばれ、

82：Ehegattensplittingと呼ばれる方式で、配偶者2人の所得を合算してから二分し、それに所得税率を適用して算出した税額を2倍した額が所得税額となる

83：2012年までは上限額が400ユーロだったが、2013年から450ユーロに引き上げられた一方で、年金保険の加入義務が課されるようになった。僅少労働は通称「ミニジョブ」と呼ばれ、「450ユーロジョブ」ということもある

84：連邦統計庁の標本調査（Mikrozensus）

85：この2つの受給額は2004年1月1日以降のもの

両親が育児を分担することを促すための規定であって、扶養者モデルからの脱却に向けた重要な一歩とみなされている。育児手当を父親が申請する比率は当初わずか 3.3%であったのに対して、2007 年の第 4 四半期には 12.4%の父親が父母手当を申請している。ただし、申請する父親の 60%以上は2カ月間だけの申請である。

2008 年 12 月 10 日に成立した児童助成法 (KiföG)⁸⁶ によって社会法典第八編 (児童・青少年扶助) が改正され、2013 年 8 月 1 日以降、満 1 歳以上満 3 歳未満の子どもを託児所に預ける権利が法的請求権として定められた。しかし託児施設の整備は遅れており、2013 年には全国で 23 万人分の託児所が不足するという。一方、同じく 2013 年 8 月 1 日から父母手当および育児休業期間に関する法律 (BEEG)⁸⁷ が改正⁸⁸ され、新たに自宅育児手当 (Betreuungsgeld) が導入された。自宅育児手当は、満 3 歳未満の子どもの育児を自宅で行うか、公的助成を受けていない託児施設に預ける場合に、父母手当の支給期間終了後最大 22 カ月にわたり支給されるもので、支給額は子ども 1 人あたり月額一律 150 ユーロ⁸⁹ である。自宅育児手当の導入は、近年党派間で最大の争点のひとつとなっており、全国一律の法定最低賃金制度導入問題とならぶ重要テーマである。連邦家族高齢者女性青少年省の解説によれば、この制度は、子供を託児所に預けて働くか、それとも自宅で自ら子どもの面倒をみるかを両親が自由に選択できるように用意されたものであるという。反対派は、自宅育児手当は女性が就労しないことに対して報償金を払うようなもので、女性就労促進の精神に逆行すると批判している。また、託児所の利用権が法律で保障されている以上、国に対する請求権を放棄した場合に支払う補償金という性格が生じ、平等の原則という観点からも改正法の違憲性が指摘されている。また、このような現金支給制度に巨額を投じるよりも、その資金で託児施設の整備を進めるべきだという主張も根強い。

2.3. 失業保険と基礎生活保障

かつて貧困者扶助制度から始まったドイツの失業者扶助制度であるが、ハartz改革が実施されるまでは、失業保険は社会保険制度の 1 つの柱として、生活を保障する社会扶助制度からは独立したものであった。2005 年に社会法典第二編が施行されたことで、長期失業者に対する給付が通常の失業保険から切り離されてそれまでの社会扶助給付と統合され、失業保険と生活保障の新たな混合形態が成立することになった。その結果、失業後 12 カ月⁹⁰ は原則的に社会法典第三編が定める失業保険制度の対象となり、その間に再就職できなかった者は社会法典第二編が適用されて基礎保障の給付が行われる制度となっている。

86 : Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz) vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403)

87 : Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit vom 5. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2748)

88 : Gesetz zur Einführung eines Betreuungsgeldes (Betreuungsgeldgesetz) vom 15. Februar 2013 (BGBl. I S. 254) がその改正法であるが、自宅育児手当に反対する社民党が政権を握るハンブルク州政府が 2013 年 2 月 20 日に改正法に対する違憲抗告を連邦憲法裁判所に申し立てており、現在係属中である

89 : 2012 年 7 月 31 日以前に誕生した子どもは対象とならない。2014 年 7 月 31 日までは経過規定により月額 100 ユーロと定められている。自宅育児手当の受給額は、第二種失業手当および社会扶助から差し引かれる。自宅育児手当が月額 300 ユーロを超えた場合は、超過分が第一種失業手当からも差し引かれる

90 : 満 50 歳以上の失業者については給付期間が 24 カ月まで延長される可能性がある

2.3.1. 失業保険（社会法典第三編）

被雇用者は必ず失業保険に加入する義務があるが、官吏⁹¹や僅少労働者、個人事業主などはその対象から除外されている。ただし、被雇用者が個人事業主になった場合には、一定の要件を満たすことを条件に自主的に失業保険に加入し、保険の保護を引き続き維持することが可能である。ドイツの労働市場政策に転機をもたらした1969年の労働助成法であるが、失業保険については従来の規定をほぼそのまま継承している。受給権が認められるためには、失業者であること、職業紹介の対象となり得ること、規定の雇用期間⁹²を満たしていることが条件とされていた。労働助成法で「職業紹介の対象となり得る」とみなされるのは、「通常の労働市場で一般的な条件のもとでの就労が可能かつ許される者で、自分の能力に見合った受忍限度内の労働であればどのような労働でも引き受ける意思のある者」である。拒否した場合の給付制限期間は4週間⁹³と定められていた。労働助成法で初めて盛り込まれた概念が「受忍限度（Zumutbarkeit）」という要件である。それ以前は、無条件にどのような労働でも引き受ける意思が要求されていた。しかし法文にはこの概念がまったく定義されていなかったため、その解釈が問題となった。1998年に失業保険制度が社会法典第三編に移行すると、失職、求職活動（自主努力）、就労能力と就労意思（受忍限度内の労働を引き受ける意思）が失業認定の三要件として規定された。この内容は、その大筋において現在も有効である。

給付期間については、これまで度重なる変更が加えられてきているが、2009年8月1日付の改定が現在のところ最後の改正となっており、被保険者期間の長さや年齢に応じて6か月から24か月まで段階的に設定されている⁹⁴。

受忍限度の概念が初めて具体化されたのは1976年になってからのことで、前職と異なる労働であったり、職場がこれまでよりも自宅から遠かったり、労働条件が悪かったり、報酬が少なかったりした場合でも、受忍限度内とみなされることが明示された。1978年には当時の雇用庁が定めた庁令により失業者に要求される受忍限度がさらに厳しいものとなり、通勤や住居移転、労働条件の変化、資格不相応な労働などに関して受忍しなくてはならない範囲が拡大された。学歴をAレベル（大卒）、Bレベル（専門技能者）、Cレベル（その他）の三段階に分けて、6か月の求職期間が経過すると1レベル下の労働への就業を受け入れなければならない。12か月経過後にはAからCへの格下げも要求される。しかしこのような規定には労働組合が反発し、職業選択の自由を保障した憲法との兼ね合いもあって、わずか1年で変更されている。そして、特定の労働が失業者にとって受忍限度内にあるかどうかの判断にあたっては、必ず個々のケースにおける事情を考慮することが定められたのだが、これだけではあまりに曖昧なため、1979年末に連邦政府は雇用庁管理理事会に詳細な規定の策定を命じた。その結果定義された受忍限度概念によれば、異なる職種への転向によって

91: ドイツの公務員は官吏（Beamter）と職員（Angestellter）に区別され、公権的職務を遂行する官吏は特殊な法的地位を有する。職員は（公務員の労働協約に基づく雇用契約によって雇用された通常の労働者である

92: 当時は過去3年間に最低6か月雇用されていれば受給資格を得ることができた。現在は、過去2年間に12か月以上雇用されていたことが原則であるが、それ以下であった場合でも、6か月以上であれば短期特別受給資格規定が設けられている（2014年12月31日まで）。その場合には、過去2年間の被保険者期間が6か月で給付期間3か月、8か月では4か月、10か月では5か月という3段階がある

93: 2週間に短縮する特例が認められる可能性がある

94: 給付期間は過去5年間の被保険者期間の半分（被保険者期間／給付期間：12か月／6か月、16か月／8か月、20か月／10か月、24か月／12か月の4段階）というのが原則で、通常の最長給付期間は12か月までと定められ、給付期間が15か月、18か月、24か月に延長されるのは、それぞれ満50歳以上で被保険者期間が30か月、満55歳以上で被保険者期間36か月、満58歳以上で被保険者期間48か月の場合にに限られる

失業者本来の知識や技能に応じた職業への復帰が極めて困難となるような場合、監督義務のある子どもや介護の必要な親族がいる場合の遠隔地への就職などは受忍限度外とされ、家庭の事情や健康状態、個人的な事情も考慮する必要がある、労働報酬については労働協約で定められた報酬ないしその地区で一般的な報酬を最低ラインとし、失業以前よりも著しく報酬が低い場合も受忍限度外と規定された。その後、第二次オイルショックを経て1982年には再び基準が厳しくなり、今度は学歴資格水準が5段階（大卒・専門学校・職業訓練・無資格単純技能・その他）に分割された。失業後6カ月以内にその水準での再就職ができなかった場合には、1ランク下の就職先が受忍限度内となる。また、実質報酬が失業手当を上回り、1日の通勤時間が2時間半を超えず、労働条件が法律および労働協約の規定に適合していることが条件とされた。1998年に労働助成法が社会法典第三編として社会法典に統合されたのに伴い、受忍限度概念は再度変更されている。学歴の段階づけ規定は廃止され、「その就業を受忍限度外とみなすような一般のおよび個人的な理由がない限り、失業者の労働能力に適したあらゆる雇用は受忍限度内」にあるものと定められ、失業後3カ月間は、失業手当の給付額算出基盤となる失職以前の収入よりも20%以上下回ることがなければよく、その後は30%までが受忍範囲となる。また、失業者の自助努力の証明が必要となった。失業者が最も嫌がるのが住居移転であるという調査結果が出たことを受けて、ハルツ改革の第一弾となった第一次ハルツ法（2003年）には、地理的受忍限度の概念が見直されている。それによれば、失業後3カ月間は、受忍範囲内のエリア（通勤時間2時間半まで）で再就職できる見込みがないと雇用局が判断した場合、家族のいない失業者には転居も受忍範囲となる。4カ月目以降は、家族による拘束がない者は常に転居も受け入れなければならない。さらに、有期雇用であることや、単身赴任が必要となること、学歴や資格と関連のない職種であることなどは、受忍限度の事由として認められなくなっている。受忍限度は、保険料を負担する加入者の連帯集団と失業者個人との間での利益衡量と負担・リスクの分配という考え方を基本とするものであり、失業者の再就職をできる限り早く実現し、地域間の労働市場不均衡を補正することを目的としている。

このように、雇用保険における失業は、通常の保険の保険事故とは異なる性格を持つため、不正受給の防止および短縮のために被保険者に要求される内容を明確に定義する必要がある。そのため、受給者に労働の意思があるかどうかという点も審査の対象となり、その法的基盤として社会法典第三編140条には「受忍限度内の雇用」が定められ、該当する雇用への就職を拒んだ場合や、就職支援事業への参加を拒否した場合などには、制裁措置として給付制限が行われる⁹⁵。給付制限の期間および条件については、1969年の労働助成法以来何度も変更が加えられ、一貫して制度の厳格化が進められてきた。当初4週間と定められていた給付制限期間は、1982年に8週間に延長され、さらに1985年になると自己都合離職に対する給付制限として12週間の規定が導入された。1989年以降は、訓練事業の参加中断も給付制限の理由となる。1994年には給付制限要件にかかわらず、一律12週間が適用されるようになっている。2002年には、雇用局の職業紹介を受けてもすぐに面接の申し込みを行わなかったり、面接に行かなかったり、面接時の態度が悪く採用につながらなかったような場合も給付制限の構成要件として追加された。第一次ハルツ法では、それまでいわゆるオールオアナッシング主義であった12週間の規定を、構成要件によって段階分けする措置がとられ、それまでは行政側にあった立証責任を受給者側に転換している。自己都合離職にはこれまでどおり

95:社会法典第三編159条。本条に定められている給付制限の構成要件は、自己都合離職・就職拒否・自助努力不十分・就職支援事業参加拒否・同中断・不出頭・期限を過ぎた求職届提出の7種類である（2013年4月現在）。2011年に給付制限事由として最も多かったのは不出頭であり、期限を過ぎた求職届提出と自己都合離職がそれに続いている

12 週間の給付制限規定が適用されるが、就職拒否や事業参加拒否ないし中断の場合には、初回の拒否では3週間に短縮され、2回拒否すると6週間、3回目以降になってようやく12 週間となる。また、以前は給付制限期間が24 週間に及ぶと失業手当受給権が消滅する規定であったものが、21 週間で請求権消滅に変更されている。実質的にこれは、就職を3回拒否すると給付請求権が消失することを意味する。

このような制度の改正は、職業紹介の拘束力を強化し、給付制限措置をフレキシブルに運用可能とすることによって、受給者の自助努力を促すことを意図したものである。制裁が容易かつフレキシブルに発動されるとなれば、就職を拒む敷居が高くなって再就職が早まるであろうというのが立法者の理屈となっている。

2.3.2. 基礎保障（社会法典第二編）

2004 年末までは、失業手当・失業扶助・社会扶助という三本立ての社会保障制度が存在したが、2005 年初頭に失業扶助と社会扶助が統合されて求職者基礎保障になった。新たに施行された社会法典第二編がその法基盤をなす。かつての失業扶助は、失業手当と社会扶助の中間的な位置付けのものであり、失業保険と生活保護の性格を兼ね備えていた。失業手当の受給期間が終了した長期失業者を対象とし、失業前の実質収入の53%（子どもがいる場合には57%）を無期限に給付するが、要扶助者であることが前提であり、連邦政府の税収をその財源とするものであった。しかし全体としてみれば、失業扶助はあくまでも失業保険制度の一部であって、失業扶助の受給者は社会法典第三編の積極的労働助成対策の対象となるものがそれをよく物語っている。一方の社会扶助は、最低限の（すなわち「人間の尊厳に相応しい」）生活を保障するための給付であり、各地方自治体の運営する制度であった。

失業扶助と社会扶助はその対象グループが似通っていたため、重複した制度として問題視されるようになり、ハルツ改革の第四次法によって統合された。この改正に伴って「支援と要求」という基本路線が前面に押し出され、受給にはその対価として自助努力が要求されることになる。自助努力が不十分とみなされる場合には制裁を加えるというこの制度は、これまでのように労働市場の需要不足を失業の原因とみなすのではなく、失業者が現状に甘んじて十分な再就職の努力を行っていないことにその主な原因を見出そうとするものといえる。新たに導入された求職者基礎保障は、失業扶助とは違って失業保険への加入と保険料の納入を前提とした保険給付ではなく、あくまでも最低限の生活を保障するための扶助給付である。制度の移行によって、それまで社会扶助を受給していた者は求職者基礎保障になって給付額が増え、失業扶助の受給者はほとんどの場合給付額が減る結果となっている。

税金を財源とする求職者基礎保障は、就労能力のある受給権者に対し、要扶助者であることを審査したうえで給付される生活保障である。受給権を有するのは満15歳以上の、差引対象となる所得および資産では生計を立てるのに十分でない者であり、通常の労働市場で一般的な条件のもとでの1日最低3時間の就労が疾病や傷害のために不可能ではない場合を就労能力があるとみなす⁹⁶。ドイツのこのような就労能力の定義は、諸外国と比較して広義のものとなっており、子育てや親族の介護のために実際には働くことのできない者も含まれることになる。その対象外となっているのは、15歳未満の子どもと65歳以上の高齢者、疾病・

96：社会法典第二編8条

障害により1日3時間以上働くことのできない者であるが、このうち15歳未満の子どもと65歳未満で一時的な疾病・障害により1日3時間以上働くことのできない者が求職者基礎保障受給権を有する就労可能者と同一世帯で生活している場合には、同じく社会法典第二編に定められている社会手当（Sozialgeld）の給付を受けることになる。社会手当は独立した給付ではなく、同一世帯に求職者基礎保障の受給者がいることを前提とした、世帯単位での扶助というコンセプトに基づく制度である。したがって、社会手当も求職者基礎保障制度の一環とみなされる。

一般に「失業扶助と社会扶助が基礎保障に統合された」といわれているが、上述のような要件から漏れる要扶助者もいるため、その受け皿として社会扶助の給付制度⁹⁷もまだ残されている。65歳以上の高齢者と疾病・障害により1日3時間以上働くことが恒常的にできない者はその対象となる。

連邦雇用庁が運営していた失業扶助制度と、各自治体が実施していた社会扶助制度を1つにまとめるにあたっては、新たな運営組織の問題が議論となり、最終的に決着がついたのは2011年になってからのことである。新制度導入当初は暫定的な妥協策として、3種類の運営形態が想定されていた。各地の雇用局と自治体が共同で運営するのが基本的な形態とされ、全国69の自治体については（6年間の期限付きで試行的に）自治体単独での運営が認められたほか、雇用局と自治体の間で話がまとまらなかった地方については、第二種失業手当の支給および就職支援事業を雇用局が担当し、自治体は居住費などそのほかの扶助を行う分担形式が採用された。連邦の行政機関である雇用局と自治体の共同運営について連邦通常裁判所が違憲判決を下したことから、2011年に制度改革が実施されて2012年1月1日をもって分担方式は廃止され、自治体の単独運営の期限がなくなって正規の方式になった。また、ドイツ基本法が改正されたことで共同運営が可能となって、現在は自治体の単独運営または雇用局との共同運営という2つの選択肢のみになっている。また、いずれの形態であっても運営機関の名称がジョブセンターに統一された。

社会法典第二編に基づく基礎保障制度は、純粹に失業者のみを対象とする制度ではなく、あらゆる受給権者の最低限の生活を保障することを意図している。したがって、働いているにもかかわらず、その収入では世帯の最低限の生活が賄えないワーキングプアや、失業前の収入が低かったために失業手当を受給しても生活できない失業者などもその対象に含まれている。後者の場合には、雇用保険による第一種失業手当と、基礎保障制度による第二種失業手当を同時に受給することになる。前者の働きながら第二種失業手当を受給する者のことを巷では「上乘せ受給者（Aufstocker）」と呼んでいる。一方、連邦雇用庁の用語で上乘せ受給者というのは、上述後者の同時受給者を指している。この第一種および第二種の失業手当を同時に受給する者の数は2011年には8万1,839人⁹⁸で、就労能力のある受給権者全体の1.8%を占めている。ここ数年減少傾向であったが、再び増加の兆しを見せている。この同時受給という現象は、近年低賃金の非正規雇用が広まってきている状況を反映するものと考えられる。ドイツの政治議論において一般に上乘せ受給というと、働いても生活することができない就労受給者⁹⁹、いわゆるワーキングプアのことである。雇用庁の統計によれば、2011年には年平均で135万人を超える就労受給者がいた。そのうちフルタイムで働く狭

97：社会法典第一二編

98：連邦雇用庁統計。2011年の受給権者総数は461万5,057人であった

99：これは連邦雇用庁が正式に使用している名称

義のワーキングプアが占める割合は27%（2010年）で、大半は僅少労働（ミニジョブとミディジョブ¹⁰⁰を含む）に従事している。就労能力のある受給権者全体に占める僅少労働者の割合は、2012年には14.2%（2007年11%）と増加傾向にある。就労受給者の数（個人事業主除く）に占める割合で見ると、月収450ユーロ未満が57%を超え、450～800ユーロが18%、800ユーロを超える月収がある者は24.8%となっている。第二種失業手当を受給しながら僅少労働に従事する例がこれだけ増えている背景には、制度上の理由がある。収入は手当給付額から差し引かれるのが原則であるが、月額100ユーロまでは差し引かれない。さらに100.01～1,000ユーロまでの分については、その20%が差引額から控除される。たとえば、ミニジョブの上限である450ユーロの収入がある場合には、170ユーロ（ $100 + 350 \times 0.2$ ）については給付額から差し引かれず、第二種失業手当給付額のプラス a 分となる。ここで興味深いのは、受給権者全体と就労受給者の世帯構成を比較すると、就労受給者世帯は夫婦（子どもがいる場合といない場合を含む）が多く、単親家庭および単身世帯が比較的少ないという点である。家族を養う必要のある者よりも単身者のほうが、自らの収入で最低限の生活を維持しやすいというのは納得がゆく。

このように、就労受給者に手当を給付するには巨額の資金が必要となる。2010年に就労収入のある要扶助世帯に支給された給付総額は114億ユーロに上り、少なくとも1人が常勤就労している世帯に支給された額は19億9,000万ユーロである。これは、現金給付総額のおよそ30%が就労収入のある世帯に支払われていることを意味する。就労受給者の数が増加し財政負担が深刻になっていく状況の中で、労働組合はこのような制度を「税金による低賃金労働補助金制度」として激しく批判し、低賃金労働解消のために全国一律の法定最低賃金8.50ユーロ（時給）の導入¹⁰¹を要求している。これに対して使用者側は、上乘せ受給の原因は低賃金にあるのではなく、該当者がパートタイムで働いているか、1人で家族を養っているからだとして主張しており、その場合にはたとえ8.50ユーロの最低賃金が義務付けられたとしても、就労受給者の問題が解消するわけではないということになる。いずれにせよ、就労しているにもかかわらず第二種失業手当を受給しなくてはならないという問題の対処と、巨額な費用の抑制が必要であるという点では、党派を超えて意見が一致している。

社会法典第二編に定められた求職者基礎保障制度は、最低限の生活を保障すると同時に求職者の再就職を支援することもその主要な目的である。IABの調査（2008年）によれば、再就職後6カ月が経過した時点で就労収入のみで生活が成り立っており、基礎保障の給付を受けなくても済んでいる者の比率は、（正規採用で）再就職した基礎保障受給者の37.2%にすぎない。また、受給者が再就職してもその雇用が長続きしないという状況も明らかになっており、再就職者の44%以上が6カ月以内に再び基礎保障の給付を受けているという数字がそれを裏付けている。さらに、これは2011年7月から2012年6月までの期間に関する連邦雇用庁の統計データだが、一度要扶助者ではなくなった受給権者が3カ月以内に再び給付を受けるようになるケースは25%である。また、基礎保障受給者が再就職する場合には、有期雇用や派遣労働である比率が通常よりも高いことがわかっている。これについてIABは、非正規雇用の氾濫がその背景にあるとしている。

100: Midi-Jobは2003年に第二次ハルツ法で導入されたもの。月収が450.01～850ユーロの、ミニジョブ（450ユーロ以下）と正規労働（850.01ユーロ以上）の中間をつなぐ「累進領域（Gleitzone：社会法典第四編20条）」では、労働者が支払わなければならない社会保険料率が約11%から約21%にスライドする

101: 2013年12月に成立した大連立政権の連立契約には、2015年1月1日にドイツ全土で8.50ユーロの最低賃金を導入することが明記されたが、2014年1月にはすでに与党の1つCSUが例外規定を要求するなど、今後の展開はまだ不透明である

2.4. 職業紹介

2.4.1. 歴史

ドイツでは長いこと職業紹介を国が独占していたため、民間職業紹介の歴史はまだ浅い。しかし、歴史を遡れば15世紀にはすでに紹介業が存在していたという記録が残されており、19世紀になると、当時はまだ公共の職業紹介機関が存在しなかったこともあって、職業紹介が盛んに行われるようになった。1907年には7,205人の職業紹介業者が登録されていた。しかし、紹介業者による不正行為が重なったため、1910年に求人紹介法（Stellenvermittlungsgesetz）が制定され、業者の新規認可基準が厳しくなった。公共職業紹介が始まったのは1890年代で、自治体の事業として各地に広まり、20世紀初頭には全国で283の自治体に職業紹介を行う部署があったが、まだドイツ全土に普及していたわけではない。第一次世界大戦終戦後の大量失業時代には、1,600の公共職業紹介所、1,200の労使系紹介所、250の同業組合系紹介所、同じく250の福祉団体系紹介所などが入り乱れる状況となったが、それでもドイツ全土を網羅する制度の確立には至らなかった。

後に国が職業紹介を独占する基盤となったのは1922年の労働紹介法（Arbeitsnachweisgesetz）である。この法律によって民間人および民間機関による紹介業務が国の監督下に置かれ、さらに1927年の職業紹介および失業者保険に関する法律（Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung）で職業紹介独占が法文化されて1931年に発効した。そして、1935年に民間職業紹介は法律によって明確に禁止されることになる。これがドイツの国による職業紹介独占の始まりである。

第二次世界大戦後誕生したドイツ連邦共和国は、ILOと締結された2つの条約¹⁰²を職業紹介独占の根拠とした。1967年には連邦憲法裁判所が、民間職業紹介業者が求職者の弱みにつけこんで高額の料金を請求し不当な利益を上げることを防止すべきであることを理由に、職業紹介独占の合憲性を認める判決¹⁰³を下している。1969年制定の労働助成法では、その第4条に連邦雇用庁による職業紹介の独占が定められ、唯一の例外とされた芸術家および企業管理職者の職業紹介についても、連邦雇用庁の監督下に置かれている。

1990年代に入り、ようやく民間職業紹介に関する議論が進展する。1991年に欧州司法裁判所¹⁰⁴および連邦通常裁判所¹⁰⁵がいずれも民間企業の上級管理職の職業紹介に関してドイツ雇用庁による紹介独占の合法性を疑問視する判決を下したことがその契機となって、当時すでに民間の職業紹介が許されていた英国や米国、スイスなどに倣う形で、1994年の雇用促進法改正により、1994年8月1日をもって遂に民間職業紹介が認可された。1994年10月末にはすでに1,051件の職業紹介免許が連邦雇用庁により発行されている。しかし紹介件数は1994年にはわずか2,996件にすぎず、1995年も2万700件と振るわなかった。そのため、認可を受けた民間職業紹介業者の20%が廃業している。IAB研究所によれば2000年の民間職業紹介件数は50万件弱である。ただし、この数字には公益機関による紹介数も含まれている。ドイツ人材紹介

102：1948年の第88号条約（無料公共職業紹介）と1949年の第96号条約（有料職業紹介業者の禁止）

103：BVerfG, Entscheidung vom 4. April 1967, Az. 1 BvR 126/65.

104：EuGH vom 23. April 1991, C-41/90.

105：BGH, 25.09.1991 - IV ZR 87/90.

連盟（Bundesverband Personalvermittlung e.V.:BPV）の発表した数字では、2001年に営利事業として紹介に成功した件数は約13万件で、失業者の再就職はそのおよそ4分の1とされている。民間職業紹介の解禁当初は、各州労働局による審査と認可が義務付けられていたが、2002年4月以降は営業届さえ提出すれば誰でも紹介業務を行うことが可能になっている。さらに期を同じくして、求職者が民間紹介業者と契約を結び紹介料を支払う可能性が社会法典第三編296条に新たに規定され、ドイツの職業紹介市場は事実上ほぼ完全に自由化された。

2.4.2. 公共職業紹介

公共職業紹介は国の義務であり、何人に対してもこれを拒むことはできない。また、特定の例外的なケースを除き、職業紹介サービスは無料である。職業紹介にあたって連邦雇用庁が遵守すべき主な原則は、社会法典第三編36条に定められている。その内容は、法律や良俗に反する職業の紹介は許されないこと、性別・年齢・健康状態・国籍・人種・民族・信教・信念・性的同一性などに基づく差別をしてはならないことなどである。

ドイツの公共職業紹介制度には、2003年に始まったハルツ改革によって大幅な変更が加えられた。ここでは改革以降の公共職業紹介の現状を説明する。特に社会法典第二編が2005年に施行されたことで、公共職業紹介業務を扱う機関の種類が増えている。現在は従来から職業紹介を行っている雇用局のほかにも、社会法典第二編の求職者基礎保障を運営する雇用局と、自治体の共同運営機関および単独で運営にあたる自治体の担当部署（いずれも現在ではジョブセンターと呼ばれる）の3種類が存在する。

ハルツ改革が始まる前の2002年1月、ドイツ会計検査院は連邦雇用庁の統計値に重大な瑕疵があることを指摘した。その検証の結果、紹介成功件数とされていた数字のうち、正しい法律の定義による職業紹介の成功、すなわち雇用局が選抜と紹介を行った結果、就職に至ったのはわずか3分の1しかないことが判明。もう3分の1は「再就職への協力」にすぎず、残りの3分の1は検証不能で完全な粉飾も含まれていた。この事件が連邦雇用庁の抜本的な構造改革につながり、雇用庁は統計値の集計にあたっては会計検査院が採用したのと同じ狭義の職業紹介概念を採用するようになった。また、公式な職業紹介件数は以後発表されなくなっている。

雇用庁の組織改革に伴う新たな職業紹介業務モデルとして導入されたのが、「未来の顧客センター（Kundenzentrum der Zukunft）」である。このモデルはすべての雇用局で採用されており、自治体との共同運営機関もこのモデルを導入しているところが多い。未来の顧客センターというコンセプトでは、各雇用局の入り口に総合受付エリアを設けて、来所者の用件を聞き、単純な用件の場合にはその場で処理すると同時に、基本データの受付を行う。また、電話はすべてコールセンターに集約することで、職業紹介相談員は事務処理や外部からの電話に煩わされることなく、本来の紹介業務に集中できるというシステムである。紹介担当者との面談はすべて予約制とし、以前のように雇用局で何時間も待たされるようなことがなくなる。また、初めて失業登録に訪れた者には、受付でアンケート用紙¹⁰⁶を渡し、紹介担当者との面談の前に提出させる。

106：このアンケート用紙を「仕事パック（Arbeitspaket）」と呼び、職歴や資格、求職活動実績などに関する質問が数ページにまとめられている

この情報をもとに担当者は求職者との就職相談の準備を行う。

実際の就職相談では、まず相談を受けるきっかけとなった事情から話に入り、求職者データの更新が必要であればパソコンに入力する。そして求職者の自助努力および意欲を確認、さらに時間的・地理的な柔軟性を掌握するため、免許や車の有無、託児の必要性や遠距離通勤・転居などの可能性について質問する。続いて求職者の知識や素養を確認し、技能について記録ないし情報を更新。これまでの就職活動内容をヒアリングしてから求人マッチングサーチを行い、ヒットすれば紹介する。そして就職支援契約の締結。これが基本的な流れである。ただし、この中で本来なら職業紹介の最も核心的な要素であるはずの求人サーチの位置付けが薄れつつある。その理由は第一に、現在は求職者自身が雇用庁のインターネット求人情報などの検索をすることが求められていること、さらには、採用の見込みが少ないと思われる求職者にははなから紹介しないという方針から、サーチをしても意味がないとみなされるケースがあることによる。また、雇用局の職業紹介は求人ベースの性格が強くなっており、求人の届出を受けてから適任者を探すことが多いこともその理由の1つである。

初回面談の内容を踏まえて担当者は求職者のプロファイリング¹⁰⁷を行い、6種類のグループに分類する¹⁰⁸。そしてグループごとにその後の対応が変わってくる。それぞれ特定の手順や措置が定められている。「市場好適」「積極化推進」「要支援」「要開発」「要安定」「要援助」¹⁰⁹の6グループのうち、最初の3グループは(比較的)再就職の見込みがある層である。「市場好適」は紹介すればそのまま特段の障害もなく再就職可能な者、「積極化推進」は意欲の欠如が問題とみなされるグループである。「要支援」は、技能習得などの支援措置が必要とされる者。残り3グループはいずれも早期(6~12カ月以内)の再就職が困難とみなされ、長期的な援助措置を講ずる必要性が想定されている。

面談の際に締結することになっている就職支援契約は、雇用局ないしジョブセンターおよび失業者自身が今後実施する内容を定め、その実施状況について記録を行い検証可能とするためのものである。

就職活動を支援するための給付として、2008年末までは、応募書類作成・送付費用・面接時等の交通費・移転費・作業服費・作業具費などさまざまな項目についての助成が個別に規定されていたが、2009年からは社会法典第三編45条に一本化され、紹介相談員の裁量によって個々のケースで必要となる費用を給付することのできるフレキシブルな職業紹介予算制度(Vermittlungsbudget)¹¹⁰が導入されている。

職業紹介の手法には、求職者ベースの紹介と求人ベースの紹介¹¹¹があるが、ドイツでは1975年に完全

107: ドイツで求職者のプロファイリングが法制化されたのは1998年に施行された社会法典第三編でのことである。当初は失業期間が6カ月を経過した時点でのプロファイリングが定められていた。その後、2002年のジョブアクティブ法でプロフィール作成のタイミングが失業届提出時に早められている。しかし、現場で実際にその手順が確立されたのは2003年以降「未来の顧客センター」が実施されてからの話である。2009年以降は「ポテンシャル分析(Potenzialanalyse)」と名称を変えて社会法典第三編37条に規定されている

108: 2009年までグループは4種類だけであった。再就職の可能性が高いグループから順に「市場好適」「積極化推進」「要支援」「要介添」の4段階に区分けされ、通常の労働市場での再就職の見込みがないとみなされた要介添者については、各種就職支援事業への参加の可能性がほぼ完全に排除されていた。このグループ分けが画一的かつ硬直的に運用されているという批判が高まって、現在の6種類の区分に基づく「4段階モデル(4-Phasen-Modell)」が導入されることになる。「4段階モデル」の「4段階」は手順の4段階を指し、「プロフィール作成」「目標設定」「戦略の選択」「実行と維持」という4段階を意味する。4段階モデルは、初めて社会法典第三編および第二編の分野に共通に適用され、雇用局のほか自治体との共同運営機関、自治体が単独で運用する求職者基礎保障でも実施されている。このモデルのコンセプトは、それまでの手法が失業者の弱点や問題点のみに注目するアプローチであるという批判を踏まえ、求職者の強みに焦点をあてるものとして構想されたのであるが、実際にはやはり失業者の弱点ベースになっていることは否定できない。

109: ドイツ語ではそれぞれ Marktprofil, Aktivierungsprofil, Förderprofil, Entwicklungsprofil, Stabilisierungsprofil, Unterstützungsprofil である

110: 社会法典第三編45条(2009年1月1日施行旧法)、現在(2012年4月1日以降)は44条

111: 求職者ベースの紹介は登録された求職者に合わせて適職を探す手法。求人ベースとは、求人の届出に対して適切な求職者を探す手法である

雇用時代が終わって求職者の数が急増してから、職業紹介相談員と使用者とのコンタクトは希薄になっており、前述の統計粉飾事件が発覚してからようやく使用者サイドでも紹介業務を強化しようとする動きが具体化している。その直後にまず導入されたのが「使用者求人サービス (Arbeitgeber-Stellen-Service)」であるが、これは求人を行う雇用者向けの全国统一電話番号を設けて、電話受付後 48 時間以内に必ず相談員が返事をするというものにすぎず、積極的な求人開拓ではない。「未来の顧客センター」コンセプトが実施されると、就職者側の業務と並行して求人側業務についても明確な基準が確立された。求人側業務の中核をなすのは求人申込の受付、求人情報の管理、候補者の紹介、求人開拓などであるが、新しい業務モデルでは相談員の 20%¹¹² 以上をこれらの業務にあたらせることが定められている。

使用者対応業務においても、求職者の場合と同様にグループ分けが行われる。求人数の多い企業や特別な重要性を持つ企業はプレミアム、それ以外の使用者をスタンダードに区分する。プレミアム顧客には、特別なサービスや集中的な対応を行い、企業訪問を実施するのも原則的にプレミアム顧客のみである。

求人情報は電話・FAX・Eメールなどを通じて入ってくるケースが最も多く、雇用局職員が地元新聞の求人広告を調査して収集するケースや、企業訪問による積極的求人開拓などもある。受領した求人情報は、求人事業主がプレミアム顧客であるかどうか、またその具体的な求人の質によって4種類のマッチングストラテジーのいずれかの処理が行われる。マッチングストラテジーは1から4に分かれており、①労働条件が魅力的なものでない求人の場合にはデータバンク簡易検索、②労働条件は魅力的だが人材確保が困難と思われる求人には簡易検索に加えて多数の求職者に対する求人情報送付、③労働条件が魅力的で人材確保も可能と思われるが同地区内には適当な求職者が少ない場合にはデータバンク標準検索および広域的検索、④条件が良く人材確保も問題なく同地区内に適当な求職者が十分いる場合には標準検索を行ってから該当者に電話をして就職の意思と適性を確認してから企業に紹介という差別化が行われている。

求職者基礎保障制度が施行されて以来、企業側から見ると求人にあたって利用できる窓口が3種類に増えたことになる。社会法典第三編の雇用保険を運用する雇用局と、第二編の基礎保障制度を単独で運営する自治体、そして雇用局・自治体の共同運営機関である。雇用局および自治体が各制度を単独で運営している場合には、独自の使用者業務部門を設置していることが多い。雇用局と自治体が共同でジョブセンターを運営している場合には、センター内に使用者対応専門部署を設置する方法のほかに、使用者側業務については雇用局に委託する方法、また使用者サイドの業務はまったく行わないケースもある。2006年から2008年にかけて、共同運営機関のおよそ4分の3が使用者対応部署を設置している。

2.4.3. Job to Job 職業紹介

かつては失業初日に雇用局に出頭すれば十分であったが、2003年7月に早期届出義務が導入され、解雇通知を受け取ったら直ちに届出が必要となった。現在は改正されて、失職する3カ月前の時点が届出期限となっている¹¹³。この規定は解雇通知から失業までの期間（「行動期間 (Aktionszeit)」と呼ばれる）を

112：ハルツ委員会の報告では50%以上が推奨されていた

113：社会法典第三編 38 条。解雇通知から解雇までに3カ月ない場合には、解雇の期日を知ってから3日以内に届け出る

職業紹介や資格取得などに有効に活用し、いわゆる Job to Job 職業紹介の実現を目指すものである。失業期間なしで新しい職場に就くことを理想とする、予防的な職業紹介のアプローチである。この早期求職届出義務を怠ると給付制限を受けることになるが¹¹⁴、この規定を知らずに罰則を受けることになるケースも多い。また、この早期求職届は同じく社会法典第三編の 141 条に定められている「本人出頭による失業届 (Persönliche Arbeitslosmeldung)¹¹⁵」とは別物であり、早期求職届をもってこれに代えることはできない。さらに、解雇に対して訴訟を提起している場合でも、早期届出義務は成立する。届出義務を免除されるのは職業訓練生の場合のみで、職業訓練生がそのまま訓練先の企業に正規採用されるかどうかは、訓練終了の直前に訓練生が修了試験に合格するかどうかによって決まることがその理由とされている。

ハルツ改革の実施効果を評価した連邦労働社会省の報告書¹¹⁶によれば、早期に求職届を届け出た者のうち、実際に Job to Job で再就職に成功したのはわずか 7.5% にすぎず、それもその多くは雇用局の助けを借りずに再就職している。基本的なコンセプトとしては決して誤ったものではないはずのこの制度が効果を上げていない原因としては、解雇通知から解雇までの期間中に技能取得事業などに参加するための休みをとる権利が保障されていないことや、届出の時期が早まったことで相談員が担当する求職者の数が増えたこと、急ぎの求人が多いためにまだ働いている求職者は紹介できない場合が多いなどの点が指摘されている。

2.4.4. バーチャル労働市場

連邦雇用庁の構造改革の一環として、2003 年に新しい IT システムが導入された。それまで複数の独立したシステムを使用していたために重複した作業が必要となっていた問題を解消するため、システムの統合が行われたのである。その一部として導入されたバーチャル労働市場 (Der Virtuelle Arbeitsmarkt: VAM) は、4種類の業務システムをひとつにまとめた共通プラットフォームの名称である。その中で最大のシステムは職業紹介・職業相談情報システム VerBIS で、以前の職業紹介システム CorARb (1977 年導入) および職業相談システム COMPAS (1985 年導入) に代わるものである。VerBIS は相談員の日常業務で使用される標準ソフトウェアとなっている。もう1つは外部からもアクセス可能なインターネットベースの「求人マーケット (Job-Börse)」で、以前は求人情報サービス (SIS) と呼ばれるソフトウェアが使用されていた。3つ目がメタサーチエンジン「求人ロボット (Job-Roboter)」で、企業や行政機関のウェブサイトに掲載される求人情報を検索するために職業相談員が使用する。最後のシステムは一般に公開されているオンラインポータルで、このポータルを通じてユーザーは求人マーケットにアクセスできるほか、雇用庁の各種サービスを利用できるようになっている。

VerBIS の開発は順調には進まなかった。当初社会法典第三編の分野のみ、すなわち雇用局の職員のみが使用する目的で開発が始まっていたにもかかわらず、開発途上でユーザーの範囲が社会法典第二編 (すなわち雇用局が運営に参加しているジョブセンター) にも拡大されたからである。新システムはネットワークユーザー用に構築されており、旧システム (CorARb/COMPAS) が静的なデータページをめくってゆく方式であったのに対し、ハイパーリンクを辿ってバーチャル空間を移動してゆく現代的な方式である。VerBIS には求人

114: この場合の給付制限期間は 1 週間である

115: 改正前は 122 条。失業届は失業前 3 カ月にならないと受理されない

116: Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2006)

マーケットと連携して3種類の検索が用意されている。クイックサーチ、全文検索、プロフィールマッチングの3種類で、クイックサーチでは検索したい項目を入力して検索し、入力項目が多いほど検索結果も細くなる。特定の職種などのキーワードでデータセットを検索したい場合には全文検索を使う。最も高度な検索機能がプロフィールマッチングで、求人から求職者、求職者から求人のマッチングがそれぞれ可能であり、データ各項目は加重されて検索が行われる。検索結果は一致する項目が多い順に表示され、その画面に基づいて相談員がそれぞれ該当するマッチング戦略に従って確認作業（求職者データの閲覧、求職者への連絡など）を行ったうえで候補者を紹介する。

VerBIS を使って業務を行う職員の数には6万人を超えている。それに加えて一般のユーザー（求職者および求人企業）も、求人マーケットとの連携機能を通じてインターネット経由で雇用局ないしジョブセンターの VerBIS に保存されている自分のプロフィールにアクセスして編集したり、自分でマッチする求職者ないし求人の検索をしたりできるようになっている。また、直接オンラインで応募書類を作成して送信したり、企業が求人情報を雇用局・ジョブセンターに送信したりする機能も備えられている。2006年12月には、求職者が求人マーケットで作成した自分のプロフィールを雇用局に引き継いでもらう機能が追加された。また、すでに求人マーケットのプロフィールがある求職者の場合には、雇用局で初めて面談を行う際に VerBIS に新たにデータを入力する必要はなく、求人マーケットから VerBIS にインポート可能である。

2.4.5. 官民連携および準公共職業紹介

1931年から1994年まで60年以上にわたって民間の職業紹介が認められていなかったドイツであるが、その規制が緩和される具体的なきっかけとなったのは、欧州司法裁判所が1991年に下した判決である。この判決で欧司裁は、連邦雇用庁の職業紹介独占が EEC 条約で保障されている競争の自由に違反するものであるという判断を示している。その後急速に進行した民間職業紹介の自由化に伴って、公共職業紹介にも民間のサービスを取り入れる可能性が模索されるようになった。1998年に施行された社会法典第三編¹¹⁷には、求職者の同意を前提として、職業紹介支援サービスを第三者に委託する可能性が盛り込まれ、その後2002年には紹介業務全体を委託することができるようにその範囲が拡大された。

2002年3月には紹介バウチャー制度¹¹⁸が導入された。第三者委託制度では、雇用局が委託した業者に求職者が割り当てられるのに対し、紹介バウチャーでは求職者が自由に民間業者を選択することができる。紹介バウチャーは2012年4月1日をもって積極化推進紹介バウチャー（Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein：AVGS）と名称を変えて制度が一新されている。このほかにもハルツ改革の一環として民間のサービスを利用する新しい手法が各種導入されている。人材派遣サービス¹¹⁹もその1つで、雇用庁の委託により求職者を派遣する民間派遣会社であり、派遣先企業での正規採用を最終目標とする制度である。制度導入当初はすべての雇用局に PSA を設置する義務があったが、2006年1月1日以降は任意となっている。さらに新たな官民連携の可能性を開いたのが、社会法典第三編 42li 条（旧法）の就職支

117：社会法典第三編（旧法）37条

118：社会法典第三編（旧法）421g条

119：Personal-Service-Agentur（略称 PSA）。社会法典第三編（旧法）37c条、（新法）45条

援事業（Eingliederungsmaßnahmen）¹²⁰である。これは、特殊な支援を必要とする失業者や失業の危険に迫られている労働者のニーズに合わせて個別に考案されるべき施策であって、その内容や方法については規定がなく、自由競争の原理に基づく淘汰によって最も革新性と効率性の高い施策が残るであろうという考え方がその背景にあった。

第三者委託制度は2004年には約63万5,000人の求職者を対象に実施されているが、その後社会法典第二編施行に伴い対象者が二分されたこともあって、2007年には24万人に激減した。これだけ急激に減少したのは、当初第三者に委託するのが一般的であったプロファイリングを雇用局の職員が行うようになったことや、前年の成果が悪かったことを受けて雇用局が事業を継続しない例が多かったことなども理由として挙げられる。この制度の利用率は地域によって大きな開きがあり、失業者の0.05%未満のみを対象としている地区から10%を超える地区までさまざまであった。紹介を委託した民間業者の実績を見ると、再就職率においても就職までの期間においても、公共職業紹介と比較して良いとも悪いともいえないという結果がでており、雇用局の人員不足を補うための補的手段としてのみ有意義という評価がある。実際に第三者委託を行った雇用局の多くでは、業務負担の軽減がその主たる動機であった。しかし、民間業者との競合状況が生まれたことで公共職業紹介の質の向上にもつながっている。

就職支援事業制度は2006年までニッチ的な存在で、その対象となった者の数は1万5,000人から4万人程度である。2007年に連邦雇用庁が全国6地区で大規模なパイロット事業を実施したことで、その数は増加している。その効果分析結果は好ましいとはいえず、事業に参加したグループと参加していないグループの再就職率を比較した場合、女性ではマイナス（-7.8%）になっている。ただし、再就職後の安定性（持続性）の点では改善が見られる。

紹介バウチャー制度は、民間職業紹介業者の認可義務が廃止され、求職者と民間職業紹介業者の間の契約締結規定が導入されるのと同時に始まった。その背景には、職業紹介市場への新規参入を奨励し、民間業者に対する雇用庁の監督権を解消することで、公共職業紹介と民間職業紹介の競争を実現するという立法者の狙いがある。2004年12月までのバウチャーは、失業手当および失業扶助の受給権者が失業してから3カ月を経過した時点で交付を請求することができるものと定められ、週労働時間15時間以上の正規採用¹²¹紹介成功に対して報酬（失業期間により1,500ユーロまたは2,000ユーロまたは2,500ユーロ）が支払われるが、うち1,000ユーロを就職時、残額は雇用関係が6カ月継続した時点で支払う仕組みである。ただし、バウチャー交付以前にすでに雇用局が紹介を委託した民間業者や、失業前1年間に少なくとも3カ月以上働いていたことのある雇用主への就職、3カ月以下の有期雇用の場合には報酬は支払われない。2005年1月から2006年12月の間に制度に修正が加えられた結果、民間業者が紹介バウチャーの報酬を受け取るためには営業届を行っていることが条件となった。また、バウチャー交付請求権は3カ月の期間内に6週間失業期間があれば認められるようになり、紹介報酬は一律2,000ユーロ（消費税含）に改定されるとともに、1,000ユーロの第1回支払時期が就職6週間後に変更された。バウチャー交付以前にすでに雇用局が紹介を委託した民間業者、3カ月以下の有期雇用、営業届の際に職業紹介を営業の目的として届け出していない

120：第一次ハルツ法により2003年に導入されたこの制度は当初2005年末までの暫定的なもので、2007年まで延長された後、2008年以降は継続されなかった。現在はこれに代わる制度が社会法典第三編45条に定められている

121：ここでいう正規採用とは、社会保険加入義務のある雇用関係の成立を意味する

業者、失業前4年間に少なくとも3カ月以上働いていたことのある雇用主への就職などが支払い対象から除外された。これは制度の不正利用や便乗効果を抑制する目的の措置である。2005年1月の時点で、第二種失業手当の受給権者には紹介バウチャー交付請求権がなくなっている。2008年1月にはバウチャー交付を請求できるのが失業期間2カ月からになったが、2011年1月に再び6週間に短縮された。2008年以降は、長期失業者および障害者については報酬額を2,500ユーロまで増額することが可能になっている。2012年4月1日には、バウチャーの交付請求権がない求職者に対しても雇用局の裁量により給付することのできる「積極化推進および再就職のための施策」の一要素として、社会法典第三編45条に盛り込まれた。また、この時点で紹介バウチャーという名称が廃止され、適用範囲の広い「積極化推進紹介バウチャー」に姿を変えている。2013年1月1日以降、バウチャーの報酬を受け取ることができるのは認証を受けた業者のみに限定されている。

バウチャー制度の運用にあたっては、連邦雇用庁と連邦労働社会省の間で繰り返し見解の相違があらわになっている。2012年4月の法改正まで、バウチャーを利用して民間業者に紹介を依頼しようとする求職者は、社会法典第三編296条に従い業者と書面による紹介契約を結ぶことが義務付けられていたが、改正以降雇用庁では書面契約は必要なくなったという見解を示し、これに連邦労働社会省が反論したという経緯がある。結局2012年11月になって雇用庁が新たに業務規定を発令し、契約締結を要求するようになっている。また、当時は求職者が依頼することのできる業者の数についても見解の相違があり、社会法典第三編297条には排他的契約により求職者を唯一の紹介業者に拘束する規定は無効であることが定められている（＝連邦労働社会省の見解）にもかかわらず、雇用庁は依頼する業者は1件のみに限られている旨の教示を求職者に対して行っていた。

1994年に連邦雇用庁による職業紹介の独占が廃止されたことで多数の職業紹介業者が開業したが、純粋な民間業者に加えて、連邦雇用庁や各種公共機関の資金によって運営される紹介機関も設立されている。そのような準公共職業紹介機関の1つが、障害者の職業紹介業務を請け負う「社会参加専門サービス（Integrationsfachdienst）」である。ドイツ全土の雇用局管轄地区に必ず最低ひとつは設置されている社会参加専門サービスは2000年に設置された。社会参加専門サービスに雇用庁または社会法典第二編運営機関が業務を依頼するには、第三者委託制度またはバウチャー制度を利用する。この機関の役割は、障害を持つ労働者および求職者の相談窓口となると同時に、適切な就職先や職業訓練先を見つけるのを支援することと、障害者を雇用する企業の相談に乗ることである。

2.4.6. 入職経路とその比率

入職経路の実態を把握するのは困難である。存在するデータはアンケート調査によるものしかない。連邦雇用庁も統計粉飾事件以来、市場シェアや公共職業紹介利用率などの指標を公表しなくなっている。IABの企業アンケート調査結果¹²²によると、2006年に企業が求人でもっとも頻繁に利用したのは求人広告（41%、複数回答可）であり、縁故が40%となっている。続いて多いのはインターネット（雇用庁のものを除く）の29%、自発的応募者からの選抜27%、雇用局への届出25%、社内募集20%、雇用局のインターネットサー

122 : IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 11/23.5.2007.

ビス 18%などとなっており、民間紹介業者の利用は9%にすぎない。この数字を見ると、企業が雇用局に求人を出し出す比率は、インターネットも含めて 43%であることがわかる。実際に採用に至った経路を見ると、縁故が 34%で最も多く、求人広告が 22%、自発的応募者の選抜 12%、インターネット9%などとなっている。雇用局は届出およびインターネットサービスを合わせても 12%で、民間職業紹介業者は 3%にとどまっている。もう一つの指標である求人成功率（その経路で採用に至った数／求人を行った数）では、縁故が 85%、広告 54%、自発的応募者選抜 46%という結果がでており、雇用局（インターネット含む）経由の求人成功率は 36%、民間職業紹介業者 33%である。

ドイツ経済研究所 DIW の労働者を対象としたアンケート調査（DIW Wochenbericht 20/2007）¹²³でも、実際に就職につながった経路は縁故が3分の1を超えており、求人広告（新聞およびインターネット）への応募が4分の1弱を占めている。求人広告は新聞広告のほうがまだ数が多いものの、インターネットの重要性が増しており、1999年にはわずか2%だったものが2007年には10%近くになっている。インターネットは今や公共職業紹介の占める比率とほぼ同じになっているのである。民間職業紹介業者（PSA 含む）は数パーセントしかない。この調査では 25%強の労働者が「その他」という回答を選択しているが、その多くは自発的応募であると考えられる。

2.4.7. 使用者側の状況と課題

労働市場政策を考えるにあたって求職者ばかりに目が向きがちであるが、ドイツ国内で総数およそ 500 万に上る事業所や行政機関の存在を軽視することはできない。構造的な観点から見れば、1975 年以来続いている現在の大量失業時代にあっては、むしろ労働需要サイドの重要性が高いのである。もちろん、少子化による後継者の減少や専門人材不足、労働人口の高齢化、いわゆる団塊の世代が間もなく定年に達することなどから、次第に需要と供給の均衡に向かいつつあるのも事実であろう。行政機関を含む事業所のうち、少なくとも1人の労働者を正規に雇用しているのは 400 万強である。事業所の構成は、西ドイツ地区で平均従業員数 17 人、東ドイツ地区平均 15 人とかなり小規模であることがわかる。ドイツでは事業所がデュアル型職業訓練の担い手であり、各学年の3分の2近くの若者が職業訓練に進むことを考えれば、その重要性は極めて大きい。職業訓練市場の現状は、職業訓練浪人を生む求人不足の状態から、一部の職種では人材が不足し、特定の職種に人気が集まる状況に変わりつつある。企業内職業能力向上訓練については、さまざまな助成が行われているが、いまだに資格水準の高い従業員や男性、中年年齢層に偏る傾向が強く、低資格者や社内での昇進昇格を可能にするような訓練はまだ不十分といわれている。企業が自社内で十分な職業訓練や人材開発を行わないと、専門人材の確保には他社の出身者か失業者、潜在労働力または外国人労働者などから探すことになり、また市場の相場賃金での雇用が必要となる。昨今ドイツでも不安定な非正規雇用¹²⁴の氾濫が問題化しており、労使双方および政治と政府による対応が急務となっている。また、2010年には就労者の約 15%が副業に就いており、リーマンショック前と比べて4倍以上に増加していることから、兼業の問題も無視できない。行政機関は近年大幅な人員削減を進めており、1990年代初めには 530 万人いた公務員の数が、2010年には 360 万人まで減少している。連邦政府の職員だけを見ても、1993年

123：2004年から2005年にかけて就職した1162人の労働者を対象としたアンケート調査

124：ドイツ語文献ではその程度や文脈により、atypische Beschäftigung、marginale Beschäftigung、prekäre Beschäftigung などと呼ばれる

以降毎年 1.5%が削減されてきた。しかしながら、職業訓練の担い手として、また雇用主としての公共機関の重要性には変わりがない。

2.5. 支援政策

2009 年の「労働市場政策手段の方針見直しのための法律¹²⁵」により社会法典が改正されて抜本的な方針の転換が行われ、各種政策が整理されるまでは、次々と新たな政策がいわば試行錯誤の状態で策定されて、その数は 80 種類近くに達していた。2012 年 1 月 1 日¹²⁶には「労働市場参加チャンス改善のための法律¹²⁷」によってさらなる制度改革が実施され、各種政策にも大幅な変更が加えられている。以下、5つの分野に分けて各種政策の改正後の状況を、その簡単な沿革とこれまでの評価と合わせて解説する。

2012 年の制度改革は、失業者の再就職スピードアップを図るため、すべての政策を正規雇用という目的に照準を合わせて徹底的に合理化することを意図している。迅速な対応を可能にするため、現場レベルでの決定権限が強化され、リーマンショック後の経済危機の最中に導入された操業短縮手当の特別規定を廃止し、起業助成金をカットして義務給付から裁量給付に変更した。このような改革に対しては、就職困難者や高齢者、単親家庭などの労働市場弱者を切り捨てるもので、成果を上げている起業助成金のカットは財政削減以外の何ものでもないという批判があるが、当時の労相に言わせれば、ドイツでは景気が回復して大量失業時代が終わり、今後需要の高まる専門人材の確保に向けた適切な舵切りということになる。

2.5.1. 就労促進施策

失業者一人ひとりの再就職のチャンスを拡大するための施策には、資格や技能の習得（職業能力向上訓練）、求職支援の第三者委託（積極化推進紹介バウチャー）、職業紹介予算制度による個別の助成、トレーニング費用の助成などがあるが、最後の2種類の助成制度は内容が実に多彩で、失業者の助成であると同時に、労働の意思があるかどうかを確認するためにも活用できる制度である。

職業紹介予算制度は、2009 年初めの法改正で導入されたものである。それまで各種の費用の助成が個別に規定されていたものを「職業紹介予算」として1つの枠にまとめることで、個々のケースに応じて柔軟に助成を行うことを目的としている。助成項目の中には給付が義務付けられていたものもあったが、改正によってすべてが職業相談員の裁量に任せられるようになった。改正後の法文には、職業紹介予算の枠内で給付することのできる内容は明記されていない。旧法 53 条以下および旧法 45 条以下に定められていた就職応募書類作成および送付費用や職業相談・面接などの交通費（旅費）、就職後初回の給料支払いまでの生活費としての最高 1,000 ユーロまでの無利子貸付（10 回の分割払い返済）、作業着や工具などの購入費（最高 260 ユーロ）、遠隔地に就職した場合の就業地までの初回旅費（最高 300 ユーロ）、通勤のための交通費（6 カ月まで）、就職により単身赴任が必要となった場合の二重生活費用（6 カ月まで月額最高 260 ユーロ）、通勤時間が受忍限度 2 時間半を超える場合に認められる引越のための移転費などがその中には含まれている。

125 : Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente v. 21.12.2008 BGBl. I S. 2917 (Nr. 64) , 2009 I S. 23

126 : この改正法が完全に発効されたのは 2012 年 4 月 1 日である

127 : Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt v. 20.12.2011 BGBl. I S. 2854 (Nr. 69)

職業紹介予算からの給付の対象となるのは、失業者だけでなく、失業の危険に迫られている労働者や職業訓練先を探す者も含まれる。就職ないし職業訓練に必要であることが共通の給付条件である。また、雇用局ないしジョブセンターが求職者と締結する就職支援契約に定められている目標達成のために各種の給付を活用することが、この制度の趣旨となっている。法律にはこれ以上の給付要件は定められていないが、連邦雇用庁の業務規定は、週労働時間 15 時間未満のミディジョブや官吏候補生としての就職、企業ではなく学校による職業訓練などを給付対象から除外している。職業紹介予算からの給付を受けるためには、原則として費用が発生する前に個々に申請する必要がある。ただし、費用の助成がすでに就職支援契約で決められている場合には個別に申請する必要はなく、前述の移転費については就職後の申請が例外として認められている。

職業紹介予算制度の実績を見ると、導入前と比較して該当する給付の歳出額が減少していることが確認されている。2010 年の歳出額は約 270 万ユーロで、2011 年にはさらに 220 万ユーロに減少した。2010 年の歳出額を失業者 1 人あたりに換算するとわずか 13 ユーロとなり、職業紹介予算制度は個人のニーズに合わせた助成を可能にする柔軟性の高い制度であるが、現場での重要性はわずかしかない。この制度が利用されるのは、失業者から相談員に費用の給付を求める形であるケースが一般的で、この意味では失業者の自主性促進につながっている。内容としては、以前と同様応募書類作成・送付費用や交通費が給付されることが多い。

使用者団体と労働組合、また地方自治体や福祉団体も柔軟性の高い助成制度の導入を歓迎しているが、使用者と自治体は、連邦労働社会省が給付要件や上限、一括給付などについての助成手続きの詳細を規定する法規命令を制定する権限を認める授權条項が新法(47 条)に盛り込まれている点を強く批判している。労働組合は、給付対象が法文に明記されなくなったことで、失業者にとっては具体的にどのような助成の可能性があるのかがわかりにくく、透明性が低下した点を批判している。

現行法(社会法典第三編)の 45 条で「積極化推進および再就職のための施策¹²⁸」という名称のもと規定されている助成制度は、かつては個別の助成項目としてそれぞれ独立して規定されていた内容が、段階的に統合されてきた結果現在の姿になったものである。まず 1997 年に、それまで併存していた似通った性格の各種の助成(就職施策・短期技能習得施策・採用者指導費助成金・就職相談施策など)が「トレーニング施策」という名称で一本化された。2009 年初頭の改正では、職業紹介の第三者委託(旧法 37 条)、人材派遣サービス(旧法 37c 条)、トレーニング施策(旧法 48 条)、就職支援事業運営機関委託(旧法 421i 条)、積極化推進支援¹²⁹(旧法 241 条 3a 項)などが、「積極化推進および就職のための施策¹³⁰」としてまとめられた。さらに 2012 年 4 月 1 日の改正によって、これに「バウチャー」の要素が取り込まれて、現在の「積極化推進および再就職のための施策」となったのである。

「積極化推進および再就職のための施策」助成制度の対象として法文に明記されているのは、職業訓練市場・労働市場への参加準備、就職障壁の特定・緩和・解消、正規雇用の職業紹介、個人事業主にな

128 : Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Wiedereingliederung

129 : 労働意欲のない若者にやる気を出させるための施策の助成

130 : Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

る準備、就職後の雇用安定対策の5つの項目である。このような目的の施策であれば、個人的な措置（企業実習など）であっても、グループを対象とする講座のようなものであっても助成が可能で、企業内で実施されることもあれば、訓練機関で実施されるものもある。企業が実施する場合には6週間まで、それ以外の場合には8週間までに期間が限定されている。

「積極化推進および再就職のための施策」は、連邦雇用庁が運営機関にその実施を委託するか、実施すべき内容と目標を定めたバウチャーを求職者に交付する可能性がある。バウチャーが交付された場合には、本人が運営機関（ないし企業）ならびに参加する講座を選択することができる。職業紹介バウチャーと同様に、民間職業紹介業者の委託を選択することもできる。すなわち、2012年4月の法改正によって導入された新しいバウチャー制度は「積極化推進紹介バウチャー」の名のとおり、職業紹介に加えて各種の積極化推進措置にも利用範囲が広がっている。バウチャーの交付は原則的に裁量に基づく給付であるが、失業手当受給権者で3カ月の期間中に6週間以上失業状態であった者については、法的請求権が認められている。助成の対象となる費用は、施策を実施した訓練機関ないし企業に連邦雇用庁が給付する。積極的労働市場政策を対象とするこの助成制度は、改正前から最も利用されることの多い制度で、毎年160万件の助成が行われていた。現在でも年間に実施される「積極化推進および再就職のための施策」は100万件を大きく上回っており、最も多いのは応募書類の書き方指導や面接のトレーニングなどを行う就職活動セミナーである。

この制度の効果に関する調査はまだ少ないが、雇用庁幹部のアンケート調査によれば、各種訓練講座の利用率が最も高く、その効果も最も大きいとみなされているという結果が出ている。各種の訓練は短期間で資格や技能を習得させるという目的のほか、本人の労働意欲を確認するための1つの方法としても利用されている。IABの調査では、訓練の受講指示を出すと、若年層の失業者やパートタイムの仕事を探している女性失業者は失業届を取り下げることが多いという。

本制度に対する最大の批判は、企業が実習生を採用する場合にも助成の対象とされている点にある。企業は繁忙期を乗り切るための安価な労働力確保のためだけにこの助成制度を利用しており、施策終了後に実習生を正規採用する気など毛頭ないというのがその論拠となっている。しかし、企業実習が実際の入職経路としてもその効果が認められていることは、すでに1.3.の項で述べたとおりである。

2.5.2. 職業能力向上訓練

労働市場政策としての資格のランクアップや技能の向上のための訓練には長い歴史があり、1927年の職業紹介および失業保険に関する法律にも該当する規定があった。世界大恐慌の時代には盛んに利用され、1932年には帝国職業紹介・失業保険庁が助成した訓練に53万人が参加している。しかし、第二次世界大戦後に職業能力向上訓練が本格的に政策として助成されるようになったのは1960年代半ば以降のことである。1969年の労働助成法には、職業能力向上および転職のための職業訓練を労働者個人に対して直接助成する制度（個人助成）と、訓練機関に対する貸付金や助成金の形で間接的に助成する制度（機関助成）が盛り込まれた。労働者の訓練を直接助成する目的は、国内労働市場における職業移動性の確保と改善、職業のランクアップを可能にすること、専門人材不足の防止と解消、失業や質および量の面で不十分な雇用

の防止と解消などである。労働助成法の助成内容自体は特段新しいものではなかったが、その給付が雇用庁に義務付けられた点がそれまでにはなかった新しい点であった。助成金の給付にはもちろん要件が設けられていたが、それでも新法の施行に伴って各種の訓練の参加者は一挙に増加し、連邦雇用庁の歳出構造に重大なシフトをもたらす。能力向上訓練および転職者向けの職業訓練が、雇用庁最大の歳出項目となった。その結果、労働助成法施行からわずか3年で雇用庁の財源不足が問題化することになり、雇用保険の保険料引き上げと一部助成の取りやめという事態に発展した。そしてそれ以降は、助成制度の合理性が重視されるようになり、助成対象者の限定、学校教育の一端をなす（初回）職業訓練の除外などに焦点が当てられて、ほぼ毎年のように訓練助成制度には何らかの変更が加えられてきた。

1980年代半ばには、連邦政府・経済団体・労働組合・連邦雇用庁が足並みを揃えて資格取得運動を展開したことから、参加者数は過去最高の水準に達した。東西ドイツ統一後は、旧東ドイツ領で未曾有の規模の職業能力向上訓練が実施された。1994年末までに東ドイツ地区に住む労働人口の半数以上（54%）が何らかの訓練に参加している。そのうち、少なくとも15%は雇用局の助成を受けている。このような職業訓練ブームは多くの問題を伴うものであった。共産主義からの体制変更後、東ドイツ地区の経済でどのような資格や技能の需要があるかが不透明であったことや、東ドイツの教育水準は決して低くなかったにもかかわらず、旧体制の資格や知識は西側資本主義経済では役に立たず、新たな技能の習得が必要になったこと、大量の解雇が続いたために資格があっても失業に陥るケースが多かったこと、さらには悪質な業者が金儲けだけの目的で講座を開催する例が後を絶たなかったことなどである。

2003年の第一次ハルツ法では、これまでで最も抜本的な制度改革が行われ、雇用局が訓練講座を紹介する方式に代わって、職業紹介に導入されたのと同じようなバウチャーシステムが導入された。教育バウチャー（Bildungsgutschein）¹³¹と呼ばれるこの制度は、雇用局の裁量に基づいて給付されるものであり、法律で定められた要件（雇用局があらかじめ本人に対して職業相談を行ったこと、具体的な技能習得の必要性の認定、訓練機関および訓練内容が認可を受けていること）が満たされている場合に費用の助成が行われる。バウチャーの交付を受けた失業者ないし労働者は、自分で選択した講座の実施機関にバウチャーを渡して受講する。バウチャーは交付から3カ月間有効であり、職業相談員が個々のケースに応じて時期・地域・目的を指定することができる。同じく2003年に、実施機関の品質保証体制証明義務が導入されている。また、失業手当受給者にとっては訓練の参加条件がかなり悪くなり、受講2日に対して1日分の失業手当受給権が減る方式がとられている¹³²。2003年の制度改革は向上訓練助成の激減をもたらした。それ以来訓練業界では大きな変動が続いており、低賃金や有期雇用、雇用の不安定性などが問題となっている。

2012年の制度改革では、それまで独立していた高齢者の技能向上訓練助成（旧法417条）と低資格者が業務時間内に資格取得訓練を受ける場合に使用者に給付される賃金助成制度（旧法235c条）も、改正後81条以下に規定された職業能力向上訓練助成制度の一部として統合された。本科学校修了資格を持たない者（＝低資格者）が社会人になってから資格を取ろうとする場合には、必要な教育費用についての助成が行われ、この項目に限って受給権者に法的請求権が認められている。また、運営機関の認証が義務付けられ、その基盤となる労働助成機関認証・認可令¹³³が連邦労働社会省によって発布された。

131：社会法典第三編81条4項（旧法77条3項）

132：残りの失業手当受給期間が30日になった場合には、それ以上差し引かれることはない

133：Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung vom 2. April 2012. (BMA)

現在助成の対象となっているのは、失業者および失業の危険に迫られている労働者で、公式の職業訓練修了資格を有さない者および取得した資格とは異なる職種に4年以上従事している者で今後自らの職業資格に適した業務に従事する見込みのない者である。後者のグループは、職業訓練を修了しているにもかかわらず事実上無資格者と同じ状態になっていることから「逆戻り無資格者（Wieder-Ungelernte）」とも呼ばれる。また、満45歳以上の労働者も、向上訓練期間中に賃金支払いが行われ、勤務先事業所の従業員数が250人未満であり、訓練が企業外で実施され、現在の職場以外でも役に立つ技能の習得を内容とする訓練であり、講座および訓練機関が認証を受けていることを条件に助成の対象となる。職業能力向上訓練は、正式な資格の取得につながるものと、そうではないものに二分されるが、現行法の規定ではその区別は行われていない。

助成される費用は、受講費（教材・作業服・修了試験受験料・適性テスト等含む）、交通費、寄宿費（遠隔地での講座に参加するための宿泊費および食費）、託児費用である。原則として実費給付であり、寄宿費については宿泊費が1日最高31ユーロ、月額最高340ユーロ、食費が1日最高18ユーロ、月額最高136ユーロと定められている。失業者が受講を途中でやめた場合でも、受講している訓練機関の紹介により再就職した場合には（それにより発生した空席が埋まらなかったことを条件として）残りの期間についても費用が支給される。受講費については、実際に発生した費用ではなく、連邦雇用庁が定めた全国統一の適正費用表に基づいて運営者に支払われる。適正額を超える費用については、特別な認可が必要となる。

職業能力向上訓練の助成は歴史が長いこともあって、その効果についての研究は充実している。訓練期間の長さとその効果との相関性が繰り返し実証されている。失業者が訓練を開始すると訓練課程を修了したいという心理が働くこともあって訓練中に再就職する可能性が低下するという一般的な傾向があり、この現象を文献では「ロックイン効果（Einsperreffekte）」と呼んでいるが、2012年にIABが発表した調査結果によると、講習期間が6カ月までの教育訓練中は、訓練を受けていない失業者と比べて男性で36.8%、女性は12.8%就職率が低下する。講習期間が6カ月を超える長期になると男性82.2%、女性81.5%という顕著な低下率になる。しかし、訓練終了後は就職の可能性が、訓練を受けない者と比較していずれも高くなる。6カ月までの短期講習では正規雇用に再就職する可能性が男性55.3%、女性40.2%と高くなり、長期講習ではさらにその効果が強まって男性78.3%、女性61.0%となっている。向上訓練の期間が長いほど就職に与える効果は大きいですが、その一方でロックイン効果も強まるという状況は、ハルツ改革によっていくらか緩和され、改革実施後は比較的短期の訓練が顕著な効果をもたらすようになっており、訓練日数が100日を超えた時点でその効果は停滞する。そのほかハルツ改革の影響として、訓練講座が予定人員に達せずに中止となるケースが増えていることや、長期失業者や高齢者が向上訓練を受けるチャンスが減っていること、小規模な訓練機関が改革によって打撃を受けていること、教育バウチャーの交付手続きが大きな行政負担となっていることなどが指摘されている。

IABの2005年の調査では、教育バウチャーの恩恵にあずかっているのは主に比較的学歴の高い層であるという結果がでており、これは恐らく職業相談員が選択的にバウチャーを交付しているためと推測される。低学歴者は自分で適切な訓練を選ぶことができない場合も多く、低学歴者にバウチャーを交付しても期限内に利用せずに無駄にしてしまうケースが少なくない。その一方で、職業訓練を受けた低学歴者は安定した雇

用に就業する可能性が高まるという効果が実証されている。そのため、低資格者に対する教育訓練に関する職業相談が手薄であるという批判が強まっている。

ハイテクを強みとする産業国ドイツでは、生涯学習の重要性について広い社会的なコンセンサスがある。しかし、国際的な比較においては、職業能力向上訓練に限らず、成人の教育訓練参加はドイツでは比較的少ない。そのため、職業能力向上訓練の助成を批判する声は少なく、議論の的となっているのはその効果と効率の面である。すでに専門人材の不足が叫ばれる業界が出てきている中で、人材不足の職種の職業資格を取得できるような職業能力向上訓練の必要性が近年大きなテーマとなっている。しかし、特に需要のある介護士や保育士の職業訓練には3年かかる。雇用庁が助成する教育訓練は2年に限定されているために、最後の1年をどのように確保するかが問題となっている。また、公式の職業訓練修了資格を有さない者および取得した資格とは異なる職種に4年以上従事している者という助成要件があることが、人材が不足する職種の訓練助成の大きな障害となっている。

2.5.3. 就労の助成

失業者の就労を直接助成する方法には、使用者および労働者に対して給付される賃金助成金と起業助成金がある。賃金費用を助成する制度は、1927年の職業紹介および失業保険に関する法律にもあった。その後さまざまに姿を変えて存続してきたこの助成制度は、何らかの理由でほかよりも能力が劣るとみなされる失業者の採用を使用者に促すための手段である。1998年に施行された社会法典第三編では、各種の補助金が「就職補助金（Eingliederungszuschüsse）¹³⁴」の名のもとに統合されている。それまでの「作業指導補助金（Einarbeitungszuschuss）¹³⁵」「就職支援金（Eingliederungsbeihilfe）¹³⁶」「就職扶助（Eingliederungshilfe）¹³⁷」「高齢者賃金補助金（Lohnkostenzuschüsse für Ältere）¹³⁸」、長期失業者就労扶助特別政策などが一本化され、1998年の社会法典第三編施行当初は、作業指導が必要な者（育児・介護休業後の職業復帰者を含む）、就職困難者、高齢者の3種類を対象としていた。2000年10月には、それまで重度障害者法に規定されていた助成項目も社会法典第三編に統合され、特に困難な事情のある重度障害者の就職補助金がやはり社会法典第三編によって法的に保障されることになった。2004年1月1日の改正では、上記3種類に区分されていた対象者を「就職障壁のある労働者」としてまとめ、さらに重度障害者、それ以外の障害者、50歳以上の高齢者などにもその範囲が拡大された。そのほかにもさまざまな対象者向けの就職補助金制度が試験的に運用されたが、2012年4月1日の制度改革によって整理されたものもあれば、廃止になったものもある。起業したばかりの企業が就職障壁のある者を採用した際に給付される就職補助金制度（旧法社会法典第三編 226 条）は 2008 年末をもって廃止され、2007 年 10 月に運用が開始された若年労働者就職補助金制度（旧法 421p 条）および高齢労働者就職バウチャー制度（旧法 223 条）は 2012 年 4 月に廃止されている。就職バウチャーとは、満 50 歳以上の労働者に対し、12 カ月以上の失業手当受給権があることを条件に交付されるもので、就職補助金が給付されることを証する文書である。長期失

134：旧法 217 条以下。現行法 88 条以下

135：労働助成法 49 条

136：労働助成法 54 条。就職困難者を採用する使用者に賃金の最大 50% を期限付で給付

137：労働助成法 58 条。障害者等が対象

138：労働助成法 97 条

業者には、就職バウチャーの交付請求権があった。2012年4月1日以降は、対象者が「本人に内在する事由により就職が困難な者」（現行法 88 条）と「障害者および重度障害者」（現行法 90 条）の2種類のみとなっている。

就職補助金制度の特殊な点は、助成期間終了後も該当者の雇用継続義務があることで、雇用継続期間は助成期間と同じ長さで最高 12 カ月までと定められている。この期間中にやむを得ない経営上の重大な事由なく解雇した場合には、補助金の一部返却義務が生じる¹³⁹。

「本人に内在する事由により就職が困難な者」を採用する使用者には、最高で賃金の 50%と社会保険料使用者負担分が給付される。実際の給付額は、通常の労働者と比較して能力が劣るとみなされる度合いに応じて算定される。給付期間は最長 12 カ月である。障害者および重度障害者については賃金の 70%まで最長 24 カ月助成される。特に困難な事情のある重度障害者（長期失業者やパートタイム就労者など）については最長 60 カ月、55 歳を超える特に困難な事情のある重度障害者の場合には最長 96 カ月と定められている。ただし、障害者の就職補助金は 12 カ月（特に困難な事情のある重度障害者では 24 カ月）経過後、毎年 10 ポイントずつ減額される規定になっている。補助金が賃金の 30%を下回ることはない。使用者がいったん労働者を解雇して再び採用することで補助金の給付を受けようとしていることが推測される場合、助成前 4 年間に 3 カ月以上雇用されていた使用者に再就職する場合は助成の対象から除外される。

1998 年の制度導入以来、これまで就職補助金の給付を受けて就職する者の数は全体として増加している。2006 年には給付件数が 20 万の万台に乗り、2007 年には 25 万を超えている。IAB の調査によれば、就職補助金は対象となった労働者の雇用を持続させる効果があり、就職補助金の給付開始から 3 年後に正規雇用状態にある者の比率は、就職補助金の給付を受けずに就職した者と比べて 20 ~ 40 ポイント高くなっている。しかし、その時点での失業率を見ると両者にほとんど差がみられない。これは、就職補助金がなければ労働市場から離れていたはずの者が、補助金があることによって労働に参加するようになったことを示す数字である。就職補助金の給付を受けた者が雇用継続期間終了後に正規雇用に移行する比率は、補助を受けない失業者が直接正規雇用就職する比率よりもはるかに高い。また、雇用継続期間後に再び失業した者でも、正規雇用就職率が大幅（男性 66.7%・女性 51.9%）に向上する。各種の教育訓練に参加してから就職補助金の給付を受けて就職するケースが多いが、教育訓練に参加しているかどうかによって補助金の効果の差はみられない。

就職補助金は、補助金がなくても採用する予定の使用者が制度に便乗して補助金を受け取る便乗効果（Mitnahmeeffekte）や、補助金の対象とならない労働者の代わりに対象者が採用される代替効果（Substitutionseffekte）ないし排除効果（Verdrängungseffekte）を伴う点が批判されている。2006 年におよそ 3,500 の使用者を対象に実施されたアンケート調査では、4 割から 6 割の使用者が補助金なしでも同じ労働者を採用していたと回答している。また、補助金によって給付の対象とならない労働者が排除される率を 65%から 70%と推定している論文もある。制度改革によって助成項目の細分化に歯止めがかかり 2 項目に整理されたのは IAB の提言に基づくものであったが、ドイツ社民党などは特に高齢者を対象とする助成を独立した制度として維持するべきだと主張していた。また、賃金助成制度の存続自体を批判する声もあり、

139：社会法典第三編 92 条 2 項

賃金を助成しても雇用が増大することはなく、公費を投入して便乗効果を生み出しているだけだというのがその論拠である。

もう1つの賃金助成制度として、2003年1月に新たに導入された報酬保障制度（Entgeltsicherung）¹⁴⁰がある。これは、50歳以上の失業者ないし労働者が失業以前ないし現在の職場よりも報酬の低い仕事に再就職する場合に労働者に対して給付されるもので、高齢の失業者が年齢に応じた高額の賃金を要求することが就職の障壁となっていることに対処する制度として考えられたものである。就職補助金が使用者側の障壁解消を狙っているのに対し、報酬保障制度は労働者側のハードルを下げることを目指している。給付期間は2年までで、以前の収入と再就職後の収入の差額の50%（2年目は30%）が給付される。2012年の改革以降は417条に規定されているが、給付は2013年末をもってすべて終了している。この制度は知名度が低かったこともあって利用者が少なく、2009年までは年間1万2,000件を超えることがなかった。制度の知名度が上がってきた2010年には1万6,000件を超え、2011年には1万8,247件の申請が認められている。しかし、総数が少なかったことが災いしてハartz改革の実績調査ではまったく効果が確認されなかった。そのため、対象者を拡大して制度を継続すべきという意見と、制度の廃止を主張する意見とが入り乱れ、当時の連立政権内でも意見が分かれた。しかし結局、IABの見解に反する形で、この制度の廃止が決定された。

ドイツの起業助成制度は比較的歴史が浅い。雇用局が自ら事業を始めようとする失業者に補助金を給付できるようになったのは1986年のことである。当時導入された補助金は過渡期手当（Überbrückungsgeld）¹⁴¹と呼ばれた。第二次ハartz法によって、2003年初頭には新たに起業補助金制度（Existenzgründungszuschuss）¹⁴²が導入される。この制度は別名「私株式会社（Ich-AG）¹⁴³」制度として話題を呼び、小規模の個人事業を表す意図で「私」と「株式会社」を組み合わせたこの造語が2002年にドイツの「今年の悪語」に選ばれたという経緯がある。過渡期手当と起業補助金の違いは、後者がその助成要件および助成内容からいって主に低資格者を対象とする比較的ハードルの低いものであった点である。また、必ずしもフルタイムの事業を前提とはしておらず、副業やパートタイムの個人事業もその対象となっていた。2005年に社会法典第二編が施行されて失業扶助と社会扶助が統合されると、社会法典第二編の対象者については独自の起業助成制度として初期手当（Einstiegsgeld）¹⁴⁴が創設される。一方、2006年8月1日をもって過渡期手当および起業補助金はいずれも廃止され、その代わりとなる制度として創業補助金¹⁴⁵が導入された。したがって、現在は社会法典第三編の対象者向けの創業補助金と、第二編対象者向けの初期手当が起業助成制度として存在する。

この2つの制度は、対象者・助成額・助成期間のいずれの点においても大きく異なるものである。創業補助金が、最後に受給した失業手当額に月300ユーロを加えた比較的高額の補助金を6カ月間の短期間について給付するのに対し、初期手当は24カ月までの給付が可能だが、具体的な給付額は法文に定めがなく、段階別の算出方式を規定した法規命令に基づいた額が給付される。初期手当が社会法典第二編20条に定められた基本給付額を超えることは許されない。

140：旧社会法典第三編421j条

141：旧社会法典第三編では57条に該当規定がある

142：旧社会法典第三編421i条

143：年間所得が2万5,000ユーロを超えないことが給付の条件であった

144：旧社会法典第二編29条。2009年1月1日に16b条に移行

145：旧社会法典第三編57条。現行法93条

起業助成の数は1990年代初めから少しずつ増加を続けてきたが、2003年には起業補助金の導入に伴って一気に倍増する。その後、2006年に過渡期手当と起業補助金が廃止されて助成件数は再び減少し、2007年以降はほぼ同じ水準にとどまっていたが、2012年に創業補助金が義務給付から裁量給付に変更されたためさらに大幅に減少した。過渡期手当と起業補助金の効果分析調査からは、持続的な効果もたらされていることが確認されており、起業後56カ月の時点で60%（起業補助金）ないし65%（過渡期手当）が引き続き個人事業主として働いており、失業していたのは10%（起業補助金）ないし7%（過渡期手当）にすぎなかった。また、雇用創出効果も上がっている。10万件の起業助成件数あたり約8万人の常勤雇用が生み出されているのである。制度改正後、創業手当の助成要件が従前の過渡期手当に相当する厳しいものになってからは¹⁴⁶、低資格者の助成が減り（申請者の19%）、起業助成を受けるのは主に大学入学資格以上を有する高学歴者になっており、有資格者がこの制度を利用して短期間（平均失業期間2.8カ月）で自立に成功する例が増える結果となっている。起業助成制度の便乗効果については、見解が分かっている。IABの推定では、補助金がなくても起業したであろう受給者の数（ないし補助金が起業の成否とは関係のなかったケース）は19%とわずかである。受給者のアンケート調査では、60～70%が起業補助金なしでも事業を始めるつもりであったと答えているが、このアンケート結果の正確性を疑う論文もあり、起業補助金の受給者の8割は補助金がなかったら事業が軌道に乗るまでの期間を乗り切れなかったと回答しているとい、したがって便乗効果はなかったと判定している。2012年に創業補助金を裁量給付に変更するにあたり、連邦政府は便乗効果の抑制をその理由に挙げている。また、制度の変更による大幅な財政削減が期待されている。

2.5.4. 雇用創出事業

ドイツの労働市場論において「第二次労働市場」というのは、公的資金により創出された雇用市場のことを指す。特に不利な条件を抱える失業者の労働参加を可能にするための施策であり、中期的には第一次労働市場への橋渡しとなることがその理想である。このような対策の根底には、失業状態に対して資金を費やすよりは、雇用の機会を創出するために公金を投入するほうが有意義であるという考え方がある。現在ドイツでは、社会法典第二編の対象となる失業者のみについて公的助成による雇用機会創出事業が実施されており、2012年に施行された労働市場参加チャンス改善のための法律によって社会法典第三編の労働助成の枠内での雇用創出事業制度は廃止された¹⁴⁷。しかしながら、雇用創出事業は積極的労働市場政策の中で最も伝統的なものであり、19世紀には自治体による事業が不作・不況時の救済策として実施されている。職業紹介および失業保険に関する法律および労働助成法にもさまざまに名称を変えて受け継がれてきた。労働助成法ではそれまでの制度が一新され、公共機関や公益団体がさまざまな事業を運営するために失業者を雇用する場合、その作業が臨時的業務であって、雇用局から割り当てられた失業者を雇用することと、公益の事業であることを条件に補助金を給付する形で、これらの条件さえ満たしていれば、どのような内容の事業でも基本的に助成対象となったため、そのバラエティは実に多彩であった。雇用創出事業はあくまでも、職業紹介および職業能力向上訓練などを試みたうえでそれが奏功しなかった場合に初めて発動されるべき手

146：事業の内容が存続可能なものであることを証明する必要がある

147：社会法典第三編 260条から 279a条までが削除された

段と位置付けられ、唯一失業手当の給付よりは優先されるのが原則である。労働助成法ではそれまでの定額助成方式をやめ、通常賃金の60%以上を支給する方式に変更したため、賃金水準が上があれば助成額も自動的に変動する形態となった。また、助成額が失業手当給付額を超えてはならないというそれまでの原則からも離れている。さらに、雇用創出事業が通常の正規雇用につながることを目指すものであった。労働助成法で義務給付となった職業能力向上訓練とは異なり、雇用創出事業は元来裁量給付と位置付けられている。しかし、給付の可否を雇用庁の決断に任せることは、政策の必要性よりも雇用庁の財政状況に助成政策の規模が左右される危険をはらんでおり、実際にも常にそのような傾向があることは否定できない。労働助成法の雇用創出事業が政策手段として本格的に発動されるようになったのは1975年以降のことで、1978年に対象者が初めて10万人に達している。

雇用創出事業の助成方針や条件にはほぼ例年のように変更が加えられたが、その基本的な性格には変化はなく、社会サービス中心であることと、対象者に合わせた地域色の濃い事業となっているのがその特徴である。雇用創出事業によって創出された雇用の大半が自治体によるものとなっており、各自治体の地域政策の一環としての役割を果たしてきた。しかし、財政難に苦しむ自治体では、雇用創出事業の財政負担を最小限まで抑える必要性に迫られた結果、自治体としての通常の業務に近い内容の事業を実施することになり、公務員の労働組合との摩擦がたびたび生じている。

東西ドイツ統一にあたって雇用創出事業は大きな橋渡しの役割を果たす手段として期待され、助成要件や助成率の特別規定が設けられたが、統一直後の1990年には東ドイツ地区に事業実施機関が十分に存在しなかったことから用意された予算が余る事態となって、1991年3月にさらに条件が改善されて、特に構造脆弱な地区において大規模な雇用創出事業を立ち上げることを可能にするための物資費用補助金制度（Sachkostenzuschuss）が導入された。また、事業従事者の就職チャンスを改善するため、従業時間の2割までを資格・技能取得に利用することが認められた。こうして従来失業者個人を対象とする救済策であった雇用創出事業が、旧東ドイツ地区においては構造政策として活用されたのである。この改正を受けて、1991年1月にはまだ3万4,000にすぎなかった雇用創出事業従事者数が同年12月には39万人にまで急増した。1991年の旧東ドイツ地区では、職業紹介数の63%が雇用創出事業への就労であった。その後1990年代の雇用創出事業従事者数は常に高い水準で推移し、特に総選挙の行われた1994年と1998年は、政府が失業率を下げるために雇用創出事業を大幅に増強したことから2大ピークとなっている。

1993年には東ドイツ地区向けに「東部生産的労働助成（Produktive Arbeitsförderung Ost）¹⁴⁸」と呼ばれる賃金補助金制度が創設された。この制度は、環境・社会サービス・青少年支援などの分野で社会的に必要とされている活動を行うための労働で、通常の労働市場では調達することができないものを、行政の経済負担をこれまで以上に増大させることなく確保しようとするもので、失業手当ないし失業扶助に相当する補助金が最高3年間にわたって給付される制度であった。この助成には州または欧州共同体が資金を共同負担することが条件とされており、その一方でそれまで不可欠とされていた臨時業務の原則から脱却し、営利事業も認められるようになったことから、政策としての位置付けが大きく変化している。この新制度は1994年に西側各州にも導入されているが、東部地区と比べて助成対象となる分野が限られており、臨時業務要件や対象者要件が厳しかったため、西部地区ではほとんど利用されなかった。東部地区ではスポーツ

148：労働助成法249h条。しばしば「249h条事業」とも呼ばれる

や文化活動、文化財保護などにも範囲が拡大されている。社会法典第三編への移行に伴って、生産的労働助成制度は東西共通の「構造調整事業（Strukturanpassungsmaßnahmen：SAM）¹⁴⁹」に姿を変えたが、東西による助成分野の違いは維持されている。

2002年には「雇用創造型インフラ助成（Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung：BSI）¹⁵⁰」制度が導入された。これは雇用政策とインフラ政策のより緊密な連携を目指した制度であり、インフラ改善事業と失業者の雇用対策を組み合わせたものである。インフラ整備や環境対策を民間に委託する場合に、雇用局が指定した失業者¹⁵¹を雇用することを条件に、総費用の25%までを助成する。地域インフラの整備と構造的な地域格差の解消を目的とするこの制度は2007年末までの期限付きで導入され、予定どおり終了している。

2004年の第三次ハルツ法では、構造調整事業の賃金補助金制度が雇用創出事業制度に組み込まれて一本化されている¹⁵²。この改正にあたっての法案理由には、雇用創出事業の役割が通常の労働市場での就職チャンスを高めることから、失業者の就労能力の維持および回復に変わったと記されている。ハルツ法による改正内容でさらに重要な点は、雇用創出事業の失業保険加入義務がなくなったことで、それまでのように雇用創出事業に参加することで新たに失業手当受給権を取得することはできなくなったことである。失業者が事業実施機関との間に通常の雇用契約を締結することには変わらないが、賃金に基づいて加入対象となるのは健康保険と年金保険のみになったのである。また、雇用創出事業の参加者に支払われる報酬は、もはやその地域の賃金水準および賃金協約に左右されることなく、連邦雇用庁が実施機関に支払う一律額というのが通例となった。雇用庁からの給付額に実施機関が報酬を上乗せして支払うことはもちろん可能であったが、実際のところ実施機関には十分な収益がないケースがほとんどで、雇用庁からの給付をそのまま支払うというのが一般的だったからである。さらに、雇用創出事業の位置付けにも変化が生じている。従来、立法者や各地の公共機関が雇用創出事業を通じて達成しようとしていたのは、就労能力の維持および回復、一般労働市場での再就職、構造改善、一時的な雇用の創出、特別な支援を必要とする者の労働参加という5つの目標であった。このうちの一般市場での再就職という目標はハルツ改革に伴って放棄され、一時的な雇用の創出に重点が置かれるようになっていく。これに加えて2005年以降は、就労能力の維持・回復が重視される傾向がみられるようになった。

2009年の政策見直しによって雇用創出事業制度の対象が社会法典第三編の対象者のみに限定され、社会法典第二編の対象者が除外された。そして、2012年の改正によって社会法典第三編の雇用創出事業制度は完全廃止に至る。制度廃止の理由の1つは、制度利用率が極めて低かったことで、2011年の平均参加者数はわずか714人であった。また、成果分析の結果、雇用創出事業の再就職促進効果がわずかであることが確認され、迅速かつ安定した正規雇用への再就職を労働市場政策の目標に掲げる連邦政府にとって、雇用創出事業はもはやその正当性が失われてしまったのである。

雇用創出事業の効果については多数の研究が行われている。1970年代後半の連邦雇用庁の調査では、

149：旧法社会法典第三編 270 条以下

150：旧法社会法典第三編 279a 条

151：雇用する失業者の数は従業員総数の最大 35% まで

152：この時点で社会法典第三編 272 ～ 279 条が削除された

失業問題を直接緩和する方策として有効な手段であると評価され、失業手当給付に代わる雇用の創造手段としてのこの制度は、ほかの多くの制度よりも優れており、費用の面においても失業状態にかかる費用と比較して大差ないという結論であった。この雇用創出事業には追加費用がかからないという理論は1980年代初頭まで継承されている。しかし、当時の別の調査によれば、事業参加者の53%が事業終了後再び失業状態に戻っているのだが、この事業は就職困難者を対象としていることや、状況の厳しい地区に事業が集中していることがその理由と説明されている。それに加えて、雇用創出事業の持つ社会的側面も強調されている。失業者の就労能力を維持すると同時に、事業は社会の役に立つというのである。さらに循環的失業の緩和策としては、ほかの政策よりも実効性が高いといわれていた。一方反対派は、失業状態にかかる費用との比較の現実性を疑問視し、便乗効果や代替効果があることを批判して、財源の無駄遣いであるという立場をとっていた。1980年代の調査では、雇用創出事業は政策のターゲットとされる就職困難者による利用率が高く(84%)、その本来の役割を果たしているものの、再就職効果はわずかしかないという結果がでている。事業終了後、すぐに正規雇用就職することができたのはわずか22%で、うち9%は事業実施機関による正規採用である。2000年から2002年にかけて雇用創出事業に参加した失業者のその3年間の動向を追った調査の結果では、参加しなかった者との比較でマイナスの効果が報告されている。ロックイン効果の大きさも指摘され、雇用創出事業実施期間中は求職活動が大きく停滞する。ハルツ改革の効果分析において、雇用創出事業についてもこれまで最大の規模で調査が行われているが、その結果は玉虫色である。就労能力維持、構造改善効果、就職困難者の労働参加という面においては効果が認められているが、特に2004年の改革で創出事業の予算が縮小されてからは、構造改善および一時的雇用創出という目標の達成は事実上困難になっており、2006年には対象者が重度障害者のみに限定されたこともあって、対象者がごくわずかな数となっている。このような背景から、この時期の調査で好ましい結果が出ていても、その信憑性には疑問が残るのである。

雇用創出事業制度の廃止にあたっては、やはり賛否両論であった。労働組合は、社会法典第三編の対象者の中には一部長期失業者も含まれているため、廃止により該当者が利用できる雇用対策が皆無になってしまうことを批判したのに対し、使用者側は、調査の結果を踏まえれば廃止は当然の決定であり、雇用創出事業には効果がないばかりか、かえって悪影響を及ぼしているという見解であった。福祉団体は、社会法典第三編の対象となる(高齢)長期労働者で構造脆弱な地区に住む者が利用できるような公的助成により創出された雇用の機会が必要であると主張した。商工会議所は、雇用創出事業は再就職の時期を先延ばしにすることになり逆効果であるとして、制度の廃止に賛成した。

このような過程を経て、現在ドイツで実施されている雇用の機会を創出するための事業は、すべて社会法典第二編に定められているものとなっており、その1つが一般には「1ユーロジョブ」という名称で知られる就労機会事業である。就労機会事業には2012年の改革まで報酬支払型と経費支給型の2種類あったが、後者で給付される経費額がほとんどの場合1時間1ユーロであることから、1ユーロジョブと呼ばれるようになった。現在は社会法典第二編の16d条に定められている就労機会事業であるが、元来この政策手段には長い伝統がある。似たような事業が早くは17世紀から実施されており、1927年の職業紹介および失業保険に関する法律にもほぼ文言が同じ規定があった。ただ、当時は同事業への参加が失業手当給付の要件となっていたため、いわば義務的な労働であった。また、連邦社会扶助法にも現在の制度の前身といえる助成制

度が盛り込まれていた。1980年代初めに失業者が再び増加し失業手当がカットされたことで、社会扶助の給付を受けないと生活できない失業者の数が増え、自治体の負担が嵩むことになった。そのため、自治体による就労機会事業が広く実施されるようになる。正確な統計値があるわけではないが、ドイツ都市会議（Der Deutsche Städtetag）の推定によると、2002年に自治体による事業に従事していた者の数はおよそ40万人とされ、その半数は社会保険加入義務のある有期雇用で、残りの半数は公益事業で少額の労働報酬と並行して社会扶助の給付を継続する形のものである。社会保険加入義務のある雇用形態をとっている場合には、この事業への参加を通じて再び失業手当の受給権を取得することで、自治体が失業者を再び雇用庁の管轄に戻そうとするのが常套手段化したために、失業者のたらい回しという批判が高まった。事業が実施された地区では雇用創出事業も実施されていることが多く、公共施設の手入れや、社会サービス、文化関連サービス、公共建築物の改修・増築、ゴミ収集、リサイクル、自然保護などさまざまな事業が行われている。

経費支給型の就労機会事業では、住居費および第二種失業手当の給付を続けながら、経費として1時間あたり最大2ユーロを支給する。その対象となるのは、通常の労働市場での就職チャンスがない受給権者である。週労働時間はケースによって異なり、就職活動をする時間の余裕を残すのが原則である。2011年の平均では、経費支給型が週27.5時間、報酬支払型で35.3時間となっている。経費支給型の場合には雇用関係が成立するわけではないので、休暇期間中および病欠時には経費は支給されない。これに対して報酬支払型は、社会保険加入義務のある雇用（雇用保険はなし）であって、第二種失業手当の代わりに通常の労働報酬を受け取る。このタイプについては公益事業の要件はなく、営利事業も可能であった。2012年の制度改革で報酬支払型は廃止され、その代替策として雇用関係助成制度（Förderung von Arbeitsverhältnissen : FAV）¹⁵³が新たに導入されている。経費支給型就労機会事業は、就職紹介・職業能力向上訓練をはじめとするその他のすべての手段が失敗に終わり、万策が尽きた場合の最後の手段として位置付けられている。その目的は、失業者の就労能力の維持および回復であるが、中期的にはやはり労働市場への参加も目指しており、そのために各州や現地自治体の事業と組み合わせて運用することが可能である。また、経費支給型就労機会事業は失業者に労働の意思があるかどうかを確認する手段としても活用されており、支援と要求の原則からみれば、その両面を兼ね備えた政策手段となっている。経費支給型の場合には以前から公益事業であることが要件とされていたが、2012年の制度改革によってさらに「非競争性（Wettbewerbsneutralität）」が要件に加えられた。営利事業の妨げとなってはならず、既存の雇用喪失につながったり、新たな雇用が生まれるのを妨げたりしてはならないという規定である。新しく導入されたこの規定については、このような条件では有意義な雇用を提供することは不可能であるという批判が強い。2012年の改革ではまた、失業者を就労機会事業に参加させることができる期間が5年間で最大2年までに限定された。さらに、以前は就労機会事業に加えて技能習得や実習などを実施することが可能であったが、改革後は事業実施機関の物資費用および人件費のみに助成が限定されたため、技能の習得には就労機会事業制度は使えなくなっている。2011年の事業内容を見ると、インフラ改善事業が38.9%、環境保護・景観整備20.2%、医療介護8.9%、教育8.4%、保育・青少年支援8.1%などとなっており、事業従事期間は経費支給型が平均3.9カ月、報酬支払型が5.1カ月である。参加者構成を見ると女性や外国人が（失業者構成との比較で）少なく、男性・青少年者・若年者が目立つ傾向にあり、参加者構成の分析を行ったIABは、

153：社会法典第二編16e条

特に重要な対象グループ、すなわち就職が特に困難な者を選んで参加させているとはいいいがたいという結論に達している。

就労機会事業制度は当初から社会法典第二編の中核的政策として構想されており、連邦経済労働省の計画では初年度からのべ60万人の参加を見込んでいた。認可された自治体の実施機関の事業も含めれば、実際ののべ参加者数は2006年に84万に達し、2007年82万人弱、2008年83万人強といった水準で推移している。年間平均従事者数でみると、2006年には33万人弱であったものがその後減少を続け、2011年には19万人弱にまで落ち込んだ。しかしそれでも、就労機会事業が社会法典第二編の（量の面から見て）最も重要な政策であることには変わりがない。過去に実施された就労機会事業のほとんどは経費支給型で、のべ参加者数の91%は経費支給型の就労機会事業に従事している。

就労機会事業の効果については、連邦雇用庁のデータをもとにIABが分析を行っている。その結果によれば、就労機会事業によるロックイン効果は認められないとされており、再就職の可能性が高まるという。ただし、その効果が表れているのは女性や36～50歳と51～62歳の年齢層であり、主に数年間失業していた者に限った話である。事業参加開始後20カ月が経過した時点で正規雇用されている可能性が、事業に参加しなかった失業者と比べて1～6ポイント上昇している。実施数は少ないが報酬支払型の就労機会事業でも正規雇用への移行の可能性が増しており、失業期間の短縮にもつながっている。考えられるその理由としては、報酬支払型の場合、公益性の要件がそれほど厳しくないため、労働の内容が通常のものに近いことが挙げられている。しかしその一方では、正規雇用の労働に近い内容であることがいわば裏目に出る形で、ロックイン効果が経費支給型よりも大きいという結果になっている。就労機会事業は再就職を直接の目的とした政策ではないので、参加者の満足度や社会的側面についても研究が行われている。事業に参加することによって人とのつきあいが生じ、意味のある仕事をできることが嬉しいと参加者は考え、社会からの疎外感が薄れて満足度も向上している。

就労機会事業に関しては政治的な議論と並んで研究者からの批判もあるが、その論旨は多種多様である。政界左派および失業者団体などは、ワークフェアの理念を反映するものとして就労機会事業を否定しているし、連邦雇用庁の内部監査および会計検査院からは、法律の意図に忠実な制度の運用が行われていないために排除効果をもたらしているという指摘があり、この点は労働組合や研究者も批判しているところである。事業実施機関は使用者として就労機会事業を通じて極めて安価な労働力を確保することができ、規定の助成期間が終わったらまた別の受給者に差し替える可能性があることが、そのような危険性を助長している。就労機会事業の主な実施機関である福祉団体の状況は複雑で、公共機関の人員削減に伴い、これまで正規職員が行っていた公益的業務を就労機会事業が肩代わりする可能性が広がっているが、これはもちろん正規雇用の排除にあたる。その一方で事業実施機関の多くは、ほかの政策が次々と縮小ないし廃止されてゆく中で、生き残りをかけた最後の頼みの綱としての就労機会事業にすがりついている状態であることも否めない。また、就労機会事業の参加者は第二種失業手当の基礎給付および住居費を受け取っているにもかかわらず、統計には失業者として表れないことが批判の的となっている。失業率の状況をよく見せようとする手段として利用されているというのである。就労機会事業の賛成派は、新たに創出された業務でなくてはならないという事業要件の必要性を否定しており、費用をかけずに失業者の労働の意思を確認するための手段とし

でも有効とする立場をとり、さらに就労機会事業によって低賃金でも就職するインセンティブが強まると主張している。また、特定の対象者に対しては、規則正しい生活を取り戻し、就労能力を高めるためにも有意義であるとしている。就職困難者にとっては、就労機会事業が唯一の可能性である場合も少なくないという。

現在ドイツでは、この分野における全国規模のモデルプロジェクトが進行中である。「市民労働 (Bürgerarbeit)」と名づけられたこの制度は、2010年7月に開始され2014年末に終了する予定である。このモデルの根底には基礎保障受給者の「積極化推進」を4段階の手続きを踏んで徹底的に実施するというコンセプトがあり、第1段階が失業者との面談や職業相談による自主性向上段階、その結果労働市場適合性があると認められる者には職業紹介を行って再就職を目指す第2段階、就職できない場合には各人のニーズに合わせた職業能力向上訓練などの障壁を取り除くための支援対策を実施する第3段階、それでも就職困難な者および複数の障壁を抱えているために最初から正規の就職が難しいとみなされる者には、新たに創出された公共性のある労働の機会を与えるのが最後の第4段階で、この労働を市民労働と呼ぶことから制度全体も市民労働制度と名づけられた。この制度は2006年に連邦雇用庁のザクセンアンハルトチューリンゲン地方総局とザクセンアンハルト州政府が共同で作成したコンセプトに基づいており、前ドイツ連邦政府の連立契約に盛り込まれた。

ドイツ全国でプロジェクトが立ち上げられるのに先立って、旧東ドイツ領のザクセンアンハルト州にある人口4,000人の町パートシュミーデベルク (Bad Schmiedeberg)¹⁵⁴で実施されたモデルプロジェクトで、短期間のうちに失業率が15.6%から6.3%に減少したことが大きく報道され注目を浴びた。そしてほぼ同じ条件で2010年にドイツ全土で開始されたプロジェクトには、全国16州の197のジョブセンターが参加し、その経過に研究者が付き添う形で評価が行われる。市民労働プロジェクトは、ワークフェアと社会的労働市場の要素を両立させながら、長期失業者の社会的安定と労働市場復帰を目指すとともに、有意義な労働を通じて失業者の社会参加と満足度を高めようとするものである。ここまでは雇用創出事業や就労機会事業などの従来の政策とあまり変わらないが、市民労働制度は受給者に労働の意思があるかどうかを確認するための手段として、不正受給の防止や、不法労働対策としても効果を発揮することが期待されている。3年計画のこのプロジェクトにはドイツ連邦政府の歳出分が年間2億3,000万ユーロ、欧州社会基金から年間2億ユーロの予算が組まれており、第1段階で必要となる追加財源は基礎保障制度運営機関の負担となる。第1段階から第3段階をまとめて積極化推進段階と呼び、第4段階を雇用段階と呼ぶが、積極化推進段階は6カ月の期間となっており、全国で16万人を対象に実施する予定である。第4段階では、3万4,000人分の市民労働が用意されている。しかしこの雇用期間中にもコーチングを並行して行って、常に正規就職の可能性を模索する。市民労働は雇用保険を除く社会保険加入義務のある雇用であり、労働報酬と社会保険料使用者負担分をカバーする固定額が最大3年間給付される。固定給付額は週労働時間が30時間の場合月額1,080ユーロ、20時間では720ユーロと定められている。

2013年12月の報道によれば、これまでプロジェクトに参加した失業者は約8万7,000人で、うち4万5,000人が市民労働に従事している。積極化推進段階の参加者構成と雇用段階の参加者構成を比較して目につくのは、50歳以上の高齢者層の雇用段階における比率が高くなっているのに対し、25歳未満の若年層で

154 : www.google.de/maps/preview?hl=de#!q=bad+schmiedeberg&data=!1m4!1m3!1d1097496!2d12.73206!3d51.6837124!1m2!1m1!1m10!1s0x47a635418dc2f16f%3A0xadc73144bf15f978!3m8!1m3!1d2684819!2d11.4079934!3d48.9174128!3m2!1i1024!2i768!4f13.1

はその逆の傾向がみられる点である。市民労働全国プロジェクトの効果分析結果はプロジェクトが終了した後の2015年に発表されるが、2006年のパートシュミールデベルクでのプロジェクトについてはすでに報告書が提出されており、比較的規模の小さな自治体でも多数の市民労働の場を設けることが可能であること、関係者の満足度がプロジェクトを通じて高く、段階が進行するにつれてさらに高まったことが成功の大きな要因になっていること、正規雇用の排除効果を完全に否定することはできないが、むしろ問題なのは多岐にわたる目標設定のバランスをどうとるかという点であること、市民労働制度が成功するためには強力な広報活動によって潜在的リソースを動員し社会の賛同を得ることが重要であることなどが報告されている。一方、積極化推進段階に重点を置いて分析を行ったIABの報告では、ワークフェア理念の効果はほとんど認められず、このプロジェクトによって就職に成功したり、基礎保障の給付が必要なくなったりした例はほとんどなかったという。これは、今回モデルプロジェクトの対象となった地区のように、長期的に高い水準にある失業率の原因が失業者の無気力や消極性ではなく、求人絶対的な不足や資格技能のミスマッチなどそれ以外の障壁が存在するケースでは、積極化推進のために職業相談などを強化しても効果は上がらないことを意味すると報告書はまとめている。

2012年に施行された労働市場参加チャンス改善のための法律によって報酬支払型の就労機会事業と雇用補助金（Beschäftigungszuschuss）¹⁵⁵が廃止され、その後継政策として新たに雇用関係助成制度が創設された。報酬支払型就労機会事業についてはすでに解説したとおりだが、廃止されたもう1つの政策である雇用補助金とは、第二種失業手当受給者を対象として2007年10月1日に導入された無期限の補助金給付を可能にする制度である。長期失業者であって、さらに最低でも2種類の就職障壁を抱える者に、あらゆる積極化推進の努力を行ったうえでもその後24カ月の間に就職する見込みがないとみなされる場合に、該当者を雇用する使用者に対して賃金費用の75%までを助成する。標準助成期間は24カ月で、その後就職の見込みを再評価し、相変わらず可能性がないと判断された場合には原則的に助成が無期限となる。このような仕組みが考案されたのは、失業者の中にはあまりに多重の障壁を抱えているがために景気がどんなに好転しても、通常の労働市場で就職するチャンスがほとんどない者もいるという認識に基づくものであり、該当者の数は10万から60万人の間と推定されていた。2007年10月の導入後、助成開始件数は2009年の1月をピークに減少している。助成中の雇用件数は2010年1月に4万2,000件のピークを迎え、末期には約1万人程度まで減っている。制度設計としては約10万人の持続的な助成を想定していた。この制度が廃止に至ったのは決して意外なことではなかった。なぜなら無期限の助成制度には多額の費用が必要で、毎年予算の承認を受ける必要があるジョブセンターとしては、無期限の助成を行うことで一定額の財源が常に拘束されることになり、予算編成の自由がきかなくなる。連邦雇用庁が発表した数字によれば、2010年には社会法典第二編の就職支援政策資金の22%以上が雇用補助金に費やされている。そして最終的には、就職支援事業の予算が削減されたことで長期的な助成を行う余裕がほとんどなくなり、雇用補助金制度はないも同然の状態に陥り、2012年の改正で雇用関係助成制度として報酬支払型就労機会事業と統合されることになったのである。

新たに導入された雇用関係助成制度は、就職のチャンスがごくわずかしかないとみなされる受給権者を対象としている。正規雇用への就職を目的とするほかの政策手段が優先されるのは、就労機会事業と同じであ

155：旧法社会法典第二編16e条

る。長期失業者であることに加えて、本人に内在する就職障壁（資格・技能がないなど）が最低でも2種類あることが条件で、重度の就職困難者でなくてはならない。また、最低でも6カ月にわたり就職支援を行っていることも前提である。そのうえで初めてその後の就職の見込みに関する判定が行われ、見込みなしという判断が下された場合にのみ雇用関係の助成が可能になる。雇用関係助成制度も雇用補助金と同様に使用者に対して給付されるものであるが、助成された雇用関係が常態化するのを防ぐため、5年の期間内に助成を受けた雇用が許されるのは最大2年までという制限が設けられている。助成率は労働者の能力に応じて変わる方式で、労働報酬の最高75%までと定められている。使用者の業界および公民の別は問わず、公益・営利のいずれでも構わない。さらに、就労機会事業のように新しく創出された業務であることや、公益性、非競争性などの要件を満たす必要もない。財源としては、各ジョブセンターに社会法典第二編16e条の雇用関係助成制度と16f条の自由助成制度(Freie Förderung)の共同枠として予算が割り当てられる方式で、その地区の就職支援関連予算の20%までとされている。

雇用関係助成制度は2012年4月に導入された新しい制度であるため、まだその効果についてのデータは存在しない。しかし、その前身となった雇用補助金制度については2011年に報告書が公表されている。この制度の主要な目的は正規雇用への再就職ではなく、失業者の社会参加の可能性を開くことであつたので、そのような側面からの調査も行われており、職場での人間関係ができることや、雇用期間が比較的長期にわたることによる安定感などが作用して、参加者本人が体感できる社会参加が実現されているという結果が示されている。助成の前提となる6カ月間の積極化推進によって実際に正規の就職に至るケースは稀であるが、助成による雇用促進効果は認められ、雇用補助金制度によって得た労働収入によって基礎保障給付が必要となくなるケースが多い。ただし、ロックイン効果は顕著であり、その影響が長引く傾向がある。この制度の参加者にとっては、自らの労働によって得た収入で生計が立てられるという意識が、自分も一人前の社会の一員であるという自信につながって大きな社会参加効果をもたらすが、その費用は馬鹿にならず、連邦政府がその全額を負担する形になっている。重度就職困難者の社会参加にこれだけの費用をかける価値があるかどうかは、社会が判断するべき事項であると報告書の執筆者は結んでいる。

当時の労働相は、雇用補助金制度で創出される雇用は人工的なものであり、本来意図されている対象グループ以外の者に利用されることも多いため当初の目的を果たしておらず、制度の廃止は当然の成り行きであるという立場であった。労働組合は、重度就職困難者を対象とするこれまでなかった画期的な政策として雇用補助金制度を歓迎していたこともあり、今回新たに導入された雇用関係助成制度については、助成期間が2年に限定されていることを批判している。使用者団体は、公的助成による雇用は社会保険加入義務のある雇用とするべきではないという立場を示しており、このような制度は、あたかも通常の正規雇用に代わる選択肢としての公的助成を受けた雇用形態が存在するかのような幻想を抱かせるもので、低資格者にとっては自分の資格技能に相応の低賃金の正規労働に就職するよりも助成による雇用のほうが魅力的なため、結果的に正規雇用を妨げていると主張する。福祉団体は、最も重度の就職困難者に対する支援を予算のごく一部に限定していることを批判し、無期限の助成が廃止されたことに反対している。また、一部の長期失業者については、本来なら労働市場政策すべてに共通のはずの正規労働への再就職という目標設定から除外されていることを批判している団体もある。

2.5.5. 職業訓練助成

低資格者や無資格者の労働力需要が減少し続けている中で、若者が職業資格を取得することの重要性が一段と増してきており、さまざまな形で職業訓練を支援する手段が用意されている。その内容は大まかにいって、職業選択支援、職業相談、多岐にわたる助成制度、職業訓練先紹介に区分できる。このうち、職業訓練先企業の紹介については、職業紹介との関連ですでに解説した。職業相談は教育制度と雇用制度の接点に位置するものであり、諸外国では教育制度側に組み込まれているところも多いが、ドイツでは労働行政の一部となっている。

ドイツで職業相談が本格的に制度化されたのは第一次世界大戦中で、戦時中の人手不足で親方（マイスター）に入門して職を身につけようとする見習い（現在の職業訓練生）がいなくなり、職業訓練市場が崩壊した。そのような状況の中で当時のバイエルンでは、政令によって職業相談所が雇用局に設けられ、現在の制度の先駆けとなっている。1927年の職業紹介および失業保険に関する法律では、職業相談および職業訓練先の紹介を、通常の職業紹介や雇用保険と同等の扱いで当時の帝国職業紹介・失業保険庁の業務として規定している。ナチス時代の職業相談は、「職業後継者誘導（Berufsnachwuchslenkung）」の名のもとに人手が不足している職種に若者を配属する手段として利用された。終戦後には新憲法（ドイツ基本法）の制定によって、再び民主的な職業相談制度が復活し、1952年に創設された連邦職業紹介・失業保険庁が職業相談制度を運用することになった。しかし、当時は職業訓練生を採用する企業が不足していたため、その代替となる訓練事業を実施することが当面の主な業務内容であった。そして1957年の法改正によって職業紹介および失業保険運用と並ぶ重要業務として職業相談が位置付けられ、その定義も一新されている。さらに、職業相談は連邦職業紹介・失業保険庁の独占業務であることが再確認されている。1969年の労働助成法では、職業啓発（Berufsaufklärung）（1977年以降は職業選択支援〈Berufsorientierung〉）に名称変更）の位置付けが大きく強化されて独自の業務分野に格上げされた。職業の選択を人生で一回きりの決断としてではなく長い持続的なプロセスとして捉え、その最初から最後まで雇用庁が付き添ってゆくというコンセプトが打ち出され、経済構造の変化や合理化・自動化などの進行に対応している。また労働助成法は、職業啓発、職業相談、職業訓練先の紹介などの各業務を、学校教育および職業教育の諸機関と緊密に連携して実施するよう連邦雇用庁に義務付けている。現在では、1998年の社会法典第三編移行に伴い、「相談」と「紹介」という業務の内容が規定し直されて、職業紹介のほか、適性の確認や職業選択支援、労働市場カウンセリングなどをまとめて紹介業務と呼ぶようになっている。社会法典第三編でいうところの職業相談とは、職業選択、職業キャリア形成、転職、労働市場の状況および動向、職種、職業訓練の可能性、職業訓練先探し、就職活動、労働助成制度などに関する情報の提供や助言と定義されている。また、学校教育や奨学金制度などについても、それが職業選択や職業教育に関与する場合には相談の内容に含まれている。

現在では、すでに学校教育の段階から雇用庁による幅広い職業選択支援が行われている。学校での説明会や職業情報センター見学、生徒たちとの個別面談のほか、職業に関するマルチメディア教材、適性テスト、就職活動に関する情報などもある。また、両親や教師向けの情報提供や講演会・ワークショップなども行われている。職業相談の核心的な位置を占めているのは、一対一の面談である。本人の性向や興味、能力や

成績などについて話し合い、職業訓練の職種や大学の専攻などについて説明するが、あまり知られていない職種についても紹介したり、労働市場および職業訓練市場におけるチャンスとリスクを理解させたりすることも重要な要素となっている。なぜなら、子どもたちの知っている職業の数はごく限られたものであり、人気のある職業¹⁵⁶に希望が集中してしまうのは今も昔も変わらないからである。人気職種は競争率が高く、学校の成績が優秀でないと面接すらしてもらえない一方で、不人気や低知名度の職種は応募者が不足しており、全体として十分な求人数はあっても職業訓練浪人が発生するミスマッチ状態となっている。

生徒たちの中には成績が悪かったりドイツ語が十分にできなかったりして、学校から職業訓練への移行が第一の大きな関門になる者もいる。そのため雇用庁は、学校中退者や職業訓練を途中で辞めた者、外国人子弟、社会的不利を負う者、障害者、職業訓練浪人などの支援に特に力を入れている。また、最近の応募者にはやる気や根気が不足しているとか、人間的に未熟であるという嘆きの声もよく耳にするが、これが正当な批判なのか、それとも「近頃の若い者は」が決まり文句のギリシャ・ローマの時代から存在する世代間の葛藤なのかの区別はつきにくい。もちろん、技術の進歩に伴って要求される技能の水準は常に高くなってきており、昔なら問題なく職業訓練を受けることができた者が、今では能力不足となっていることも十分考えられる。いずれにせよ、企業側は応募者の質の向上が職業訓練枠拡大の前提条件となることを明言している。さらに、職業訓練を無事終了しても、職業訓練から正規雇用への移行という第二の関門が待ち構えており、その支援も重要である。

職業訓練助成制度は現行¹⁵⁷の社会法典第三編では48条以下に規定されている（ただし、職業訓練はドイツでは各州の管轄にある教育制度の一部であり、職業訓練の助成についても連邦法である社会法典第三編と並んで各州法に基づく児童・青少年扶助制度が存在する）。各種の助成項目の中で最も重要なのは職業準備訓練（Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen : BvB）¹⁵⁸である。2009年に連邦雇用庁が職業準備訓練に投入した資金の総額は3億3,300万ユーロであった。職業準備訓練とは、職業訓練を開始するために必要な能力を習得させるための訓練を指す。理論と実技の両要素を備える訓練というのがそのコンセプトである。そのような訓練が助成の対象となるのは、州法の適用範囲外であることと、訓練の成果が確実に上がることが見込まれることなどの要件を満たしている場合である。訓練内容はさまざまなものが考えられ、特定の職種の職業訓練に向けた準備を行うものもあれば、本科学校修了資格の取得や企業実習を伴う訓練、適性の確認を目的とする訓練、現場で働かせて評価するための訓練、障害者向けの特別訓練なども含まれる。職業準備訓練は、それが職業訓練開始に役立つのであれば一般教養科目を含むものでもよく、本科学校修了資格の取得を目的としたものでも構わない。本科学校修了資格取得のための訓練助成については、法的請求権が存在する¹⁵⁹。

職業訓練および職業準備訓練の期間中は、訓練生に職業訓練支援金（Berufsausbildungsbeihilfe : BAB）¹⁶⁰が給付される。受給の条件は、訓練が助成対象となっていること、訓練生が助成対象者に含まれその他の要件も満たしていること、生活費・交通費・その他の費用・訓練費用（経費総額）を賄うため

156：男子の人気職種は1位から順に機械工、小売商、電気工、事務専門職、金属工、塗装工、調理師、建具師、配管工、IT専門職で、これらトップ10の職種に希望者の69%が集中している。女子では小売商、事務商、医師アシスタント、美容師、ホテル専門職、旅行広告商、アート系職種（金細工師など）、造園師、銀行保険商、調理師に84%が集中する。（2005/2006年に雇用局に職業訓練先の紹介を希望した者の内訳。ただし、職業訓練の要件とされる学校修了資格を有する者のみ）

157：2013年10月19日改正

158：社会法典第三編51条

159：社会法典第三編81条3項

160：社会法典第三編56条以下

の資金がないことなどである。職業訓練支援金は申請に基づいて給付される。給付額は、規定の算出方式によって計算された経費総額から、本人および両親の所得のうち算入対象となる額を差し引いた額である。

2004年に連邦の特別政策として始まった比較的新しい制度が事前研修制度（Einstiegsqualifizierung：EQ）¹⁶¹である。ここでいう事前研修とは、ドイツの年度末にあたる9月30日の時点でまだ職業訓練生としての採用が決まっていない者を対象とし、6カ月から12カ月にわたる企業研修を行うことでその後正規の職業訓練に入ることを目指す制度である。研修生の報酬について月額216ユーロ＋社会保険料使用者負担分一律額が研修を実施する企業に支給される。企業にとっては、短い一回きりの面接だけで採用を決めるのではなく、比較的長期にわたって候補生を試用したうえで正規採用するかどうかを決定できるという利点がある。

不利な条件を抱える若者を支援する制度としては訓練並行支援（Ausbildungsbegleitende Hilfe：abH）¹⁶²が用意されている。企業での職業訓練や上記の事前研修などを受けている訓練生が、訓練ないし研修を最後までやり遂げるために特別な支援が必要な場合に実施されるもので、通常の訓練や研修には含まれない内容の教授を目的としていることが助成要件である。たとえば、外国人子弟のドイツ語教育や本来は学校ですでに学んでいるはずの内容の復習、人間関係についての教育などが考えられる。該当する講座等の実施費用が給付される。そして、この訓練並行支援をもってしても企業での職業訓練が不可能な者の受け皿としてさらに用意されているのが、企業外職業訓練制度（Außerbetriebliche Berufsausbildung）¹⁶³である。ドイツの職業訓練は原則として企業と職業学校の二本立てのデュアル方式であるから、企業外の職業訓練というのは特殊なものであって、職業訓練生としての採用先が見つからない若者にも何らかの形で職業資格を取得させようとする制度である。対象となるのは学習能力に問題のある者や社会的不利を負った者である。企業外の訓練機関で訓練を行いながら、できる限り訓練初年度のうちに企業での（通常の）職業訓練に移行することを目指している。移行が不可能な場合には、訓練機関で職業訓練を修了し資格を取得させる。訓練機関に対しては、訓練費用および訓練生に支払う報酬についての補助金が支給される。訓練並行支援制度は、職業訓練を途中で辞めた者が次の訓練を始めるために必要な場合や、職業訓練終了後就職した者の雇用が安定するまでに必要とされる場合にも適用され、最長6カ月まで助成の対象となる。やる気がまったくなくなったり、態度が悪かったりして前述の制度では救済できない若者でも参加できるように、極めてハードルを低くした制度が、社会法典第三編45条の一要素となっている若年者向け積極化推進支援制度（Aktivierungshilfen für Jüngere：AhfJ）である。本書で繰り返し用いられている積極化推進という概念は、わかりやすく言えばやる気を出させるということであるが、まったく労働意欲のない若者を対象として、職業選択支援や依存症防止、負債防止、ドイツ語教育、就職活動支援、人間関係トレーニングなどの内容を想定した制度となっている。さらに、学校通学中からの支援に焦点をあてた制度として、入職準備支援制度（Berufseinstiegsbegleitung）¹⁶⁴がある。これは成績が悪く学校修了資格の取得が危ぶまれる生徒を対象としたもので、助成額の半分を第三者が負担することを条件としている。学校修了資格の取得、職業選択支援、職業訓練先探し、職業訓練開始後の安定などを目的とするこの支援は学校の卒業2年前から始まり、職業訓練開始後6カ月で終了する。またどのような場合にも学校卒業から24カ月が経過した時点で

161：社会法典第三編54a条

162：社会法典第三編75条

163：Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung：BaE。社会法典第三編76条

164：社会法典第三編49条

終了すると定められている。このように長期間にわたる支援を行うことで、生徒の成長を見守りながら指導する役のメンターと生徒の信頼関係を構築することが意図されている。現在全国で 1,000 校が参加したモデル段階が進行中である（2009～2014年）。

2008年7月から2010年末までは、職業訓練浪人生を通常の訓練枠に加えて採用した使用者に対し職業訓練報奨金（Ausbildungsbonus）¹⁶⁵が給付されていたが、2011年からは対象となる訓練生が、訓練先企業が倒産ないし廃業したために解雇され新たな訓練先を探している者に限定され、2012年4月の改革では制度が廃止されている。報奨金の額は、訓練生に初年度支払われる月給の額により4,000ユーロ、5,000ユーロ、6,000ユーロの三段階と定められ、障害者の場合にはそれぞれ3割増しになる。報奨金の半額を試用期間終了時、残りの半額を訓練生の修了試験受験申込時に給付する方式であった。この制度は、前述の各種助成制度と組み合わせて利用することが可能であった。

ここまでドイツ連邦による各種助成政策の代表的なものを解説したが、各州政府もさまざまな対策を講じている。州政府の管轄である学校制度を定めた各州の学校法に盛り込まれているものが主で、たとえば職業準備学年（Berufsvorbereitungsjahr：BVJ）や職業基礎教育学年（Berufsgrundbildungsjahr：BGJ）、職業専門学校などがその例である。職業準備学年というのは、ブランデンブルク州以外の全州で導入されている制度で、第9学年終了時に本科学校修了資格を取得できなかった生徒を主に対象としており、第10学年に進んで1年間職業訓練の準備ないし学校修了資格試験再受験の準備をする。職業基礎教育学年も対象者はほぼ同じだが、こちらのほうがどちらかといえばハードルが低く、あらかじめ希望の分野を選択し、その分野に関する基礎知識および基本技能を身につけることで、職業選択や就職を助けることを目的としている。この制度は5州を除く11州で実施されている。いずれの場合にもこの学年だけでは職業資格の取得はできない。これに対して職業専門学校は職業訓練制度の一部をなす機関であり、3年の課程を修了して試験に合格すればデュアル型職業訓練と同様に公式の資格を取得できる。

職業訓練助成制度の効果については、ほとんど分析データが存在しない。連邦職業教育研究所が事前研修制度について行った分析では、研修に参加した生徒のほうが職業訓練への移行率が高いという結果が出ている。

研究者および政界からは、職業訓練の助成に批判的な声が増えつつある。その理由は、学校教育と職業訓練の中間にいわば新たな移行段階が確立されてしまい、学校からこの移行段階に進む生徒の数が増えて、正規の職業訓練に入る卒業生の数が減っているからである。また、各種の訓練の質についても疑問視されており、いくつもの訓練を渡り歩くケースも増えていることや、ここまでの解説でもわかったことと思うが、あまりに多数の複雑な助成制度があって見通しがきかなくなっていることなどが指摘されている。

165：旧法社会法典第三編 421r 条

3. 人材ビジネス

3.1. 市場の特徴

ドイツ最大の業界団体、ドイツ人材サービス業者使用者連盟（Bundesarbeitsgeberverband der Personaldienstleister :BAP）¹⁶⁶は、派遣事業のほか、インテリムマネジメント、アウトソーシング、アウトプレースメント、人材コンサルティング、人材紹介などを主な分野として紹介している。

市場規模としては人材派遣が最大であり、2012年のドイツ国内の人材派遣市場規模は、リューネドンク社¹⁶⁷の推定によると前年比で2%縮小し、203億ユーロとなっている。大手25社の売上は平均で0.6%減少した。各社の業績には差があり、25社の売上総額は2.7%の減少で87億ユーロに後退している。市場規模縮小の原因としては、ドイツの経済成長率が2012年は0.7%と低かったこと、労働協約に基づく業界別賃金割増し制度が導入されたことなどが指摘されている。この制度は、正規社員と派遣社員の平等賃金の原則を実現するために始まったもので、各業界で締結された賃金協約に基づき、派遣社員が同じ派遣先で従業する期間の長さに応じて報酬が上乘せされるシステムである。

連邦雇用庁の発表によると、2013年1～6月期の派遣労働者数は81万5,000人と前年同期比6.4%減少した。派遣会社の数は減少傾向にあり、2012年6月の6,812社から2013年6月には6,657社へと減少している。派遣業界団体のBAPのフォルカー・エンケルツ会長は、「派遣労働者が減少した理由の1つは、顧客企業におけるスキル不足により派遣労働者の直雇用が増加している可能性があることである。もう1つの理由は、派遣労働規制が叫ばれる中、派遣労働者を利用する企業の間で、今後も派遣労働を利用できるのか、または、利用するうえでの規制は生じるのか、懸念が生じていることである」としている。ドイツの派遣会社協会（iGZ）によると、スキルのある労働者の不足が派遣業界に影響を及ぼしているという。2012年時点で、派遣労働者数が大幅に減少したのは、金属製造・金属構造業（前期比11%減の11万9,665人）、建設・エンジニアリング分野（9.5%減の7万5,813人）、原料抽出・製造業（21.3%減の10万2,964人）だった。一方、保健・社会福祉・教育・訓練分野の派遣労働者数は前期比19.8%増の5万775人だった。

また、iGZによると、派遣労働事業のみを扱う人材サービス会社の数は1万1,218社で、前期比1.1%減少したが、臨時労働ソリューションサービスを提供する人材サービス会社の数は1万8,024社で前期比1.7%増加しているという。

ドイツ企業コンサルタント連盟BDU（Bundesverband Deutscher Unternehmensberater）¹⁶⁸によれば、人材コンサルティング市場は、2011年の売上14.9億ユーロから15.5億ユーロへと3.6%成長している。現在

166：前身団体である中規模人材サービス業者連盟（AMP）と派遣労働人材サービス連盟（BZA）が合併して2011年に創設され、2012年末には人材紹介連盟（BPV）も統合された。現在会員企業数4,800、その95%が中小企業である。www.personaldienstleister.de

167：南ドイツにあるコンサルティング・リサーチ会社で、毎年5月にB2Bサービスの各種業界について企業ランキングを公表している（http://luenendonk.de/）また米SIAの推定では、ドイツの人材サービス市場規模はおおよそ196億ユーロとしている（2012年）

168：www.bdu.de

最も需要があるのは専門人材および上級管理職で、特に加工業と金融サービス業界からの依頼が多い。人材を獲得した求人ポストの6割弱が年収7万5,000ユーロから25万ユーロの範囲にある。BDUの推定では、現在ドイツ国内で約2,000社の人材コンサルティング会社があり、コンサルタントの数はおよそ5,700人とされている。

アウトプレースメントがドイツで始まったのは1980年代のことで、その後次第に普及し、BDUの調査報告¹⁶⁹によれば2007年に市場規模が5,000万ユーロ(推定)に達している。これは前年比約7.5%の成長である。BDUによると、2012年末には市場規模は7,000万ユーロに達し、これまで大手企業が主流だったものが、現在は中堅企業の比重が大手企業に匹敵するものになっているという。また、無期限のコンサルティング契約が主流である一方、9カ月・12カ月・24カ月の契約が3年前の9%から25%以上に増えているという。アウトプレースメント市場は、上級管理職以上を対象とする個人アウトプレースメントと、一般社員を対象とする集団アウトプレースメントに市場が二分化されてきており、2011年以降個人アウトプレースメントはまだ成長がみられるものの、多くの企業ですでに人員整理が進み、これ以上の大規模解雇の必要性がなくなっていることから集団アウトプレースメント市場は停滞ないし後退の兆しがあるとする文献¹⁷⁰もある。

3.2. 人材派遣

2008年5月時点で、派遣労働者は全労働人口の約2%を占める。もともと非熟練の労働者の供給が中心であったが、現在では事務、経理などの事務系派遣、高技能者も取り扱っている。また、2013年の連邦雇用庁の調査によると、派遣労働者の10%は大学新卒者であった。ドイツの派遣業界は高学歴の労働者は少数派であるが、なぜだろうか。BAPでは大学新卒者が実務経験を身につけるには通常インターンシップを選択するが、インターンシップと違って、派遣労働者は高額な給与やフリンジベネフィットが得られるため、選択肢の1つになっている。

BAPによると、人材不足が深刻化する中、最近ではポーランドから優秀な人材を採用する派遣会社が増えているという。派遣会社はギリシャやイタリアからも人材を採用しており、ドイツ企業のネームバリューが外国人派遣労働者にとって魅力となっているからである。ただし、ドイツで派遣労働者として働くにはドイツ語の十分な知識が必要で、今後、派遣会社は外国人派遣労働者が適切な語学力を身につけるためのサポートをする必要がある。派遣業界で人材不足はますます深刻化しており、BAPは優秀な人材を派遣先企業が正社員採用に切り替えてしまうことも問題の1つとしている。

ドイツの人材派遣は、労働者派遣法AÜGで規定されている。2004年以降、労働者の派遣期間は無期限となった。AÜG第9条第2項によると、派遣先企業の正規従業員と同様の雇用条件を派遣社員に与えることとしている。均等処遇の原則により、給与、時間外手当、夜勤手当、休暇、福利厚生などのベネフィットなどが同等とされるが、この原則は派遣会社と労働者との団体協約により放棄される場合もあるという。

AÜGはEU派遣労働指令(2008/04/EC)を順守しており、2011年12月に改正されている。

169 : Outplacementberatung in Deutschland 2007/2008. BDU-Studie

170 : Haufe Personal Office Premium online: Outplacement als Instrument des Personalmanagement

3.3. 大手人材ビジネス会社

2013年5月22日に公表されたリユーネドックリストによると、ドイツの2012年人材サービス(人材派遣)会社トップ10は図表1のとおりである。

図表1 ドイツの人材派遣会社トップ10 (2012年)

順位	会社名	売上 (百万ユーロ)	社員数 (人)	派遣社員数 (人)
1	Randstad Deutschland GmbH & Co. KG	1840.0	2,800	63,000
2	Adecco Germany Holding SA & Co. KG	1550.8	2,502	42,000
3	Persona Service Verwaltungs AG & Co. KG.	662.4	1,900	19,800
4	ManpowerGroup Germany	585.5	1,170	20,000
5	Autovision GmbH	510.0	470	14,100
6	K. Hofmann GmbH	432.0	411	14,804
7	ZAG Zeitarbeits-Gesellschaft GmbH	280.0	600	10,100
8	Orizon GmbH	273.5	454	8,400
9	7 (S) Personal GmbH	270.5	759	6,966
10	USG People Germany	240.0	570	7,821

出典: リユーネドック社

hunting heads 社がBDUの調査および自らの調査に基づいて発表した2008年の人材コンサルティング会社トップ10¹⁷¹は、図表2のとおりである。

図表2 ドイツの人材コンサルティング会社トップ10 (2008年)

順位	会社名	売上 (百万ユーロ)
1	Kienbaum Executive Consultants GmbH	68.00
2	Egon Zehnder International GmbH	66.40
3	Baumann Unternehmensberatung AG	37.90
4	ODGERS BERNDTSON Unternehmensberatung GmbH	34.30
5	Heidrick & Struggles Unternehmensberatung GmbH & Co. KG	28.20
6	Hunting Heads International	27.00
7	Heads! GmbH & Co. KG	23.00
8	Deininger Unternehmensberatung GmbH	22.70
9	Signium International GmbH & Co.	20.90
10	Delta Management Consultants GmbH	20.10

出典: hunting heads

171: www.huntedhead.com/?p=56

3.4. 求人求職サイト

求人求職サイトは、職種・学歴・専門分野・業界・地域ごとに特化したものも含めると無数に存在し、ソーシャルネットワーキングサービス（SNS）を利用して求人する企業・機関も増えている。以下、ドイツ全土を対象とする専門分野を特定しない求人サイトのみを例示する（図表3）。

大手の求人求職サイトは、monster.comをはじめとしてJobpilot、jobfair24、Stepstone、focus、jungekarrierer、stellenmarket、jobscout24、stellenanzeigenなどが挙げられる。ドイツの労働市場は業種・職種別であるため、大手と並行して特定の業種・職業向けのニッチサイトや、専門職の協会（Kammer）の中で運営されている求人求職情報が利用されている。また、入職経路の特徴でもあるが、企業への直接応募も一般的であるため、企業のホームページ内のキャリアサイト、求人情報を検索するサイトがあることも特徴的である。

図表3 ドイツを代表する求人求職サイト

連邦雇用庁の運営する求人サイト	http://jobboerse.arbeitsagentur.de
連邦政府が運営する公務員求人サイト	www.bund.de/DE/Stellenangebote/Festeinstellung/festeinstellung_node.html
連邦政府ツイッターアカウント	https://twitter.com/bundde_Jobs
ドイツテレコム社運営の公務員求人ポータル	www.interamt.de/
【Deutschlands 100】ドイツ国内の「雇用主トップ 100」を紹介し、企業情報・キャリア情報・応募要件・求人情報などをまとめたサイト(分野別)	www.deutschlands100.de/
【ESS-Europe.de】ヨーロッパ全域の求人サイトへのリンク	www.ess-europe.de/jobs/
【academics.de】研究者向けキャリアポータル	www.academics.de/
【Connecticum】エンジニア・IT・理科系・経済系求人サイト	www.connecticum.de/
【Jobvector】研究者・技術者・エンジニア向け求人サイト	www.jobvector.de/
【Ingenieurkarriere.de】エンジニア向けキャリアサイト	www.ingenieurkarriere.de/
【Monster.com】大手求人求職サイト	www.monster.de/
【Staufenbiel】大卒者向けポータル	www.staufenbiel.de
【DER STELLN REPORT】学校および大学生向けの職業訓練先企業・就職先探し情報サイト(求人情報あり)	www.stellenreport.de/
【Stepstone】最大手メディアグループ Axel Springerの系列会社運営の求人求職サイト	www.stepstone.de/
【wila-arbeitsmarkt.】公益機関 Wissenschaftsladen Bonnが運営するサイト。100近い新聞・雑誌と25のインターネットポータルから集めた理系・文系大卒者向け求人情報のオンラインポータルおよび有料のニュースレター	www.wila-arbeitsmarkt.de/
【Cesar】地域、郵便番号、業界、役職などを指定すると自動的に20種類の求人マーケットから該当する求人情報を検索してくれるサイト	www.cesar.de/
【Indeed】求人情報メタ検索エンジン	http://de.indeed.com/
【Jobrobot】求人情報メタ検索エンジン	www.jobrobot.de/
【Joboter】企業ホームページに掲載されている求人情報の検索エンジン	www.joboter.de/
【Jobscanner】企業ホームページに掲載されている求人情報の検索エンジン	www.jobscanner.de/
【yovadis.de】企業ホームページに掲載されている求人情報の検索エンジン	www.yovadis.de/
【Ingenieurkarriere.de】エンジニア向けキャリアサイト	www.ingenieurkarriere.de/

出典：各社資料をもとに加工

3.5. ソーシャルメディア

米国の SNS である LinkedIn のドイツ語版が始動したのは 2009 年からであるが、ドイツではまだそれほど普及しておらず、ドイツ語圏であるドイツ・スイス・オーストリアを合わせて登録ユーザー数が 400 万人である (2013 年 9 月時点)。ドイツには LinkedIn と直接競合する機能を持ったビジネス版の SNS である XING が 2003 年 8 月から稼働しており、こちらのユーザー数は上記 3 カ国ですでに 650 万に達している。ハンブルクで創業したドイツ生まれの XING はドイツ人のニーズに合ったサービスを提供しているようで、高学歴者 (医師・弁護士・管理職・経営者など) の利用率は高い。登録した企業や企業の人事担当者がユーザーのプロファイルを見て選抜したり、求人を行ったりする機能もあるので、キャリア形成のために実用的なネットワーキングができるようになっている。

一般の求人についても、さまざまな職種で専門人材不足が深刻になりつつある中、企業は積極的に Facebook や Twitter などを使って求人情報を発信しており、現在のインターネット上での求人求職活動は、企業ウェブサイトと各種の求人マーケットサイト、そしてこれらのサイトから求人情報を収集するサーチエンジン、SNS を利用した活動という三層構造になっている。

ドイツの労働政策と人材ビジネス2014

村田 弘美 (リクルートワークス研究所)

井上 英巳 (ドイツ国家検定通訳・翻訳士)

進行管理/脇阪 弘美 (リクルートワークス研究所)

表紙デザイン/若田 友康

デザイン/岸 恵理子 (K'S FACTORY)

発行日/2014年3月31日

発行/リクルートワークス研究所 グローバルセンター

〒100-6640

東京都千代田区丸の内1-9-2

グラントウキョウサウスタワー

株式会社リクルートホールディングス

TEL 03-6835-9200

URL www.works-i.com/

本誌掲載記事の無断転載を禁じます。

©Recruit Holdings Co.,Ltd. All rights reserved.
