

# ドイツにおける就労困難者向け 就労支援政策の考察

森 周 子

## 1. はじめに

ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の代表格は、2003年12月成立の「労働市場サービスの現代化に関する第IV法（俗称：ハルツIV法）」に基づいて2005年1月に新設された求職者基礎保障制度である。これは、稼働能力を有する困窮者を対象とする公的扶助制度であり、所得保障とあわせて重点的な就労支援と生活支援が実施される。だが、就労支援については、制度の運営主体である「ジョブセンター（以下JCと略記）」に与えられる裁量が大きいため、地域ごとに取り組み状況にばらつきがみられる。さらにいえば、JCの運営形態も2タイプあり、自治体（郡および郡に属さない市）と雇用エージェンシー（連邦の労働市場政策の運営主体である連邦雇用エージェンシーの下部機関。日本の公共職業安定所に相当）が共同で運営する「共同施設」と、自治体のみで運営する「認可自治体モデル」とが存在し、それぞれの運営方針に特徴がみられる。

本報告では、ドイツの求職者基礎保障制度における就労困難者向けの就労支援について、①JCの多様性、②就労困難者が低賃金の職に就労しながら求職者基礎保障からの所得保障を受給する「コンビ賃金」の状況、の2点に焦点をあてて考察し、最後に残された課題についても記す。

## 2. 求職者基礎保障制度の概要

ドイツの公的扶助制度には二種類があり、稼得能力を持たない困窮者は社会扶助制度の対象となり、稼得能力を持つ困窮者は求職者基礎保障制度の対象となる。そして、求職者基礎保障制度では、社会扶助制度と同水準の所得保障がなされ、同時に、積極的な就労支援と生活支援がなされる。

ドイツでは、失業保険に相当するものとして「雇用促進」制度(根拠法は社会法典第3編)がある。保険料率は2021年時点で2.4%(労使折半)である。失業している、または、労働時間が週15時間未満であり、雇用エージェンシーに失業登録し、かつ、離職前5年間に通算12か月以上の保険料納付期間を有する者は、この制度から「失業手当Ⅰ」という現金給付を受給しうる。支給額は、前職の手取り賃金の67%(子がある場合)、または、60%(子がない場合)である。給付期間は、被保険者期間に応じて6~24か月である。

失業手当Ⅰの受給資格を満たさない困窮者は、ミーンズテストを経て求職者基礎保障制度の対象となる。また、受給資格を満たす場合でも、失業手当Ⅰは最長24か月しか受給できないため、給付期間終了後も困窮する場合はミーンズテストを経て求職者基礎保障制度の対象となる。

求職者基礎保障制度の根拠法は、社会法典第2編(以下SGBⅡと略記)であり、既述のように稼得能力を持つ者が対象となる。稼得能力の有無の判断基準であるが、当面の間疾病または障害が原因で、一般的な労働市場の通常の条件で毎日少なくとも3時間以上就労しうる者は稼得能力を持つとされ、そうでない者は稼得能力を持たないとされる<sup>1)</sup>。運営主体はJCであり、その運営形態には既述のとおり2タイプがある。一つは、雇用エージェンシーと自治体とが共同で運営する「共同施設」(2021年時点で302か所)、もう一つは、自治体のみが運営する「認可自治体モデル(別名オブションモデル)」(同104か所)である。

## ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の考察

求職者基礎保障制度の目的は、「就労を通じた要扶助状態の終了・軽減 (SGB II 1 条)」であり、そのための支援と要請を行うことが特徴的である。その給付内容は、所得保障と就労支援に分けられるが、後者には生活支援の要素も入っている（後述する自治体再就労給付が生活支援に相当）。

2021 年 1 月時点の所得保障の受給者数は 564.7 万人（対前年同月比 2.8% 増）であり、受給者の属性は、男性が 285.8 万人、女性が 278.9 万人、25 歳以下が 231.8 万人、外国人が 205.6 万人である。需要共同体（世帯とはほぼ同義）単位でみると 288.4 万（同 1.6% 増）であり、その構成をみると、1 人が 162.6 万と 56.4% を占め、2 人が 51.8 万、3 人が 31.4 万、4 人が 22 万、5 人以上が 20.6 万である。また、単身が 162.5 万（56.3%）、ひとり親が 49.9 万（17.3%）、子のないパートナーが 24.9 万（8.6%）、子のいるパートナーが 45.8 万（15.9%）となっている（BA2021a）。

### 3. 所得保障（失業手当 II）

15 歳以上年金支給開始年齢（65 歳から段階的に引き上げられており、2029 年より 67 歳）未満で、稼得能力を有し、扶助を必要とする、通常の居所がドイツ国内にある者は、申請をし、ミーンズテストを経た上で「失業手当 II」という所得保障を受給しうる。受給者は「求職者」と呼ばれる。受給期間は、求職者が困窮している限り年金支給開始年齢に達するまで無期限である。ミーンズテストは、社会扶助のそれと比べると緩和されており、適切な家具、持ち家、自動車は保有可能であり、一定の現金と年金資産の保有も可能である<sup>2)</sup>。失業手当 II の財源は連邦負担だが、住居費・暖房費の一部は自治体が負担する。

支給額は、社会扶助における生計扶助の支給額と同額であり、算定方法も同一である。支給額は、求職者の需要共同体の総需要額から収入認定額を控除した金額である。総需要額とは、基準需要額 + 社会手当 + 増加需要給付 + 住宅費・暖房費 + 社会保険料 + 教育・参加給付である。基準需要額

表1：基準需要額の諸段階と金額(1人当り月額)(2021年時点)

段階	金額 (単位：ユーロ)	説明
第1段階	446	単身者。ひとり親。
第2段階	401	パートナーまたはそれに類する関係の者と生計を一にする成人
第3段階	357	親と同居する18-24歳以下の者
第4段階	373	14-17歳以下の若者
第5段階	309	6-13歳以下の子
第6段階	283	5歳以下の子

出所：Bundesregierung (2021).

(SGB II 20条)とは、基本の給付額であり、日本の生活保護でいえば生活扶助に相当する(表1)。金額は毎年改定され、上昇傾向にある。社会手当(同23条)とは、求職者と同一の需要共同体に生活する、就労不能かつ扶助を要する者が対象であり、給付額は表2の第3～第6段階に相当する。増加需要給付には、妊婦・ひとり親・障害者を対象に基準需要額の一定割合の額が支給されるものと、やむをえず必要な一時的な需要に対応するものがある(同21条)。住居費・暖房費は実費が支払われる(同22条)が、住居費については自治体ごとに適切な基準(例：家賃が高額なことで知られるミュンヘン市の場合、需要共同体が1人の場合は50㎡以内で家賃上限は681€, 4人の場合は90㎡以内で家賃上限は1,209€)(muenchen.de2021)が存在する。社会保険料は、医療保険、介護保険、年金保険の保険料である。教育・参加給付とは、25歳未満の子の教育と社会参加を促進するための給付であり、学用品調達や修学旅行参加などのための補助(実費)と、18歳以下の子に対するスポーツクラブ・芸術授業などへの参加補助(月額15€)とがある(同28・29条)。

収入認定額については、月額100€以下の収入は認定されず、同100€超1,000€までの場合はその80%、1,000€超1,200€(18歳未満の子がある場合は1,000€超1,500€)までの場合はその90%が認定される(同11b条)。

## 4. 就労支援

求職者は、紹介された就労を肉体的・精神的になしえない場合、当該就労が3歳未満の子の養育または家族の介護に支障となる場合などを除いては、あらゆる就労が期待可能とされる（SGB II 10条）。

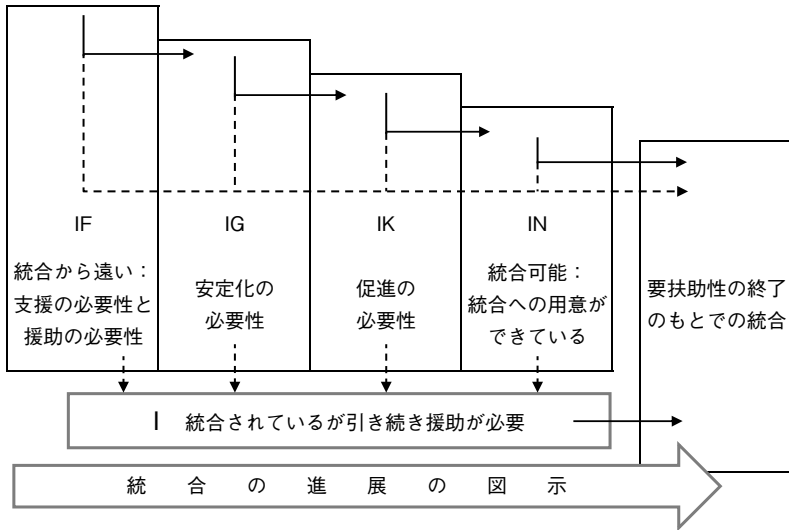
JCは、求職者の就労支援を行う。求職者ごとに相談員（個別相談員）が指名され（同14条3）、個別相談員と求職者との話し合いに基づき、再就労のための給付の内容や、就労に向けてなすべきことなどを規定した再就労協定が取り決められる。再就労協定は定期的に、遅くとも6か月以内に更新される（同15条3）。ここでは、個別相談員によって、専門的なケースマネジメントが行われる（Berlit2017, 14f.）。

### 4-1. 就労支援の方法

第一労働市場（社会保険加入義務を伴う、助成などを伴わない雇用）での就労（「統合」と呼ばれる）に向けた求職者への望ましい就労支援を行うべく、求職者個々人の「支援段階」が個別相談員によって確定される。支援段階は5段階に区分され、求職者はプロファイリングを経て、そのいずれかに位置づけられる（表2）。そして、6か月に1回、その支援段階が適切であるかが確認される（BA2008）。

IF（統合から遠い）では、当該求職者の就労可能性における多くの制限（就労経験がない、個人的または社会的な問題を抱えるなど）を確定し、当該求職者の有する資源を活用するために、それらの制限を優先的に除去せねばならないとされる。IG（安定化の必要性）では、当該求職者の就労可能性における制限を特定し、それらの包括的な安定化、および、必要に応じた職業生活への誘導がなされる。IK（促進の必要性）では、当該求職者の就労可能性における制限を特定し、労働市場政策上の措置を用いて第一労働市場への誘導がなされる。IN（統合可能）は、就労に際して特に制限が見

表2：支援段階



出所：BA (2008), 6.

受けられない状態であり、第一労働市場への統合が原則として可能とされる。I（統合されているが引き続き援助が必要）では、就労してはいるが、所得が生活の維持には不十分であることから、引き続き援助が必要とされる (BA2008, 7-9)。

支援段階は、プロファイリングの際にキーグループ（表3）の中の「資格」、「能力」、「モチベーション」、「条件」を手掛かりとして判定される。

就労支援の方法としてJCで用いられているのは「4段階モデル」である。4段階とは、①プロファイリングの実施、②目標設定、③戦略の選択、④組み換えと維持、である (BA2012)。プロファイリングの際に、求職者の強み（能力）と潜在能力の分析を行い、その結果をもとに、当該求職者が12か月以内に第一労働市場に就労する可能性が高ければ、表4の「統合に近い」の中のいずれかのプロフィールが該当し、そうでない場合は、表4の「複合」の中のいずれかのプロフィールが該当する。そして、それぞ

ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の考察

表3：キークラウプの一覧

キークラウプ	行動の必要性	行動の戦略
資格	教育上の資格	卒業資格を得る
		職業訓練の準備をする（職業訓練の準備および/又はリハビリテーション）
	職業上の資格	職業訓練を受ける
		職業訓練を修了する
		卒業生の管理 外国の職業資格などの承認
	職業上の経験	職業上の経験を積む
語学力	ドイツ語力を獲得し、伸ばす	
	統合に関連する外国語の知識を獲得する	
能力	知的能力	能力を確認する
		能力を促進する
		健康上適切な雇用に就く
	職業紹介に関連する健康上の制約	能力を確認する
		能力を促進する 健康上適切な雇用に就く
ビジネスマナー・社会常識	職業生活への誘導（1日のスケジュールを作成する） ビジネスマナーと社会常識の強化	
モチベーション	やる気/労働への姿勢	パースペクティブを変える
	向上心	向上心を促進する
条件	個人の条件	就職活動上の短所を直す
	地理的な移動可能性	移動可能性を高める
	居住環境	居住環境を安定させる
	家庭環境（ケア関係も含む）	子どもをケアする体制を獲得し、拡充する
		要介護の家族をケアする体制を獲得し、拡充する 家族環境を安定させる
財政状況	財政状況を安定させる	
横断的	代替的、かつ、確定している行動の必要性からは独立した選択肢	あっせん
		自営業への段階的移行
		労働可能性の再検討（SGB IIIのみ）
		協力体制の再検討（SGB IIのみ）
		被用者の要扶助性の終了、又は、減少（SGB IIのみ）
自営業者の要扶助性の終了、又は、減少（SGB IIのみ）		
分権的		地域ごとの戦略

出所：BA (2012), 18-19。

れのプロフィールに合わせた目標が設定される。あくまで第一目標は第一労働市場への統合とされ、地元での就労、地元の外での就労、海外での就労、ミニジョブ/マイジョブ（詳細は後述）、短期的就労、自営業などが

表4：プロファイール状況とキーグループの関連性

統合への展望	退出/第一労働市場への統合 (6か月以内)	退出/第一労働市場への統合 (6か月以内)	退出/第一労働市場への統合 (12か月以内) <sup>注1</sup>	退出/第一労働市場への統合 (12か月超) <sup>注2</sup>	就労への誘導 (12か月以内) <sup>注2</sup>	就労への誘導 (12か月超) <sup>注2</sup>
プロファイール状況	市場	活性化	促進	展開	安定化	支援
キーグループ	プロファイール	プロファイール	プロファイール	プロファイール	プロファイール	プロファイール
資格			✓ [又は]	✓ [又は]		
能力			✓	✓	✓	
モチベーション		✓				
条件			✓ [又は]	✓ [又は]		✓
		必要とする可能性あり	必要とする可能性あり	最低でももう1つのキーグループ/能力/条件における濃密化	最低でももう2つのキーグループ、又は、能力における濃密化	最低でももう2つのキーグループ、又は、条件における濃密化

重点

さらなる行動の必要性

統合に近い

複合

注1：並びに、特に理由づけられた複合的促進プロファイール状況を有する。

注2：代替案としては、統合可能性の保持がある。

出所：BA (2012), 12 をもとに筆者作成。



目指され、また、職業訓練の受講も目指されるが、「複合」の中のプロフィールの求職者に対しては、第一労働市場以外の活動も視野に入れられる。また、すでに就労している者や自営業者に対しては、現在の就労や自営業の安定化が目標とされる (BA2012, 15)。

#### 4-2. 就労支援の内容

就労支援は JC の裁量で行われ、①再就労給付 (SGB II 16 条)、②自治体再就労給付 (同 16a 条)、③就労手当 (同 16b 条)、④自営業への統合に対する給付 (同 16c 条)、⑤雇用機会 (同 16d 条)、⑥長期失業者の再就労 (同 16e 条)、⑦自由助成 (同 16f 条)、⑧要扶助状態の終了に際しての助成 (同 16g 条)、⑨不利な立場におかれた若者への助成 (同 16h 条)、⑩労働市場への参加 (同 16i 条)、といった種類がある (BMAS2019)。②、⑤、⑥、⑩については後に項目を設けて概説するので、ここではそれ以外について説明する。まず、①は、再就労のための多様な給付であり、失業保険における再就労のための給付が (一部例外は存在するものの) 利用可能である。③は、求職者が社会保険加入義務のある職業、または、自営業に就く場合に支給されうる。上限額は基準需要額の 50% (特に必要な場合には 75%) であり、最長で就職後 24 か月間受給可能である。2021 年 1 月時点の受給者数は 815 人である (BA2021b)。④は、求職者が自営業者を目指す場合に、開業のためのローン、支援金、第三者による助言などを提供するというものであり、同年同月時点の受給者数は 1,872 人である (BA2021b)。⑦は、文字どおり JC の独自の工夫に基づく助成であり、同年同月時点の受給者数は 9,857 人である (BA2021b)。⑧は、求職者の就業後に最長 6 か月間、助言や斡旋などを行うというものである。⑨は、社会保障システムの恩恵を受けることができない若年者を対象に、職業訓練や雇用促進を行うというものであり、同年同月時点の受給者数は 3,528 人である (BA2021b)。

### 自治体再就労給付

債務を抱えている、育児や介護に忙殺されている、依存症であるなど、就労を困難にする事情(=就労斡旋阻害要因)を有する求職者に対してなされうる、就労のために必要な生活支援に関する任意給付である。自治体再就労給付の種類は、①子の世話・家族の在宅介護(いずれも現金給付)、②債務相談、③心理的・社会的ケア(治療にあたる医師が必要性を決定する)、④依存症に関する相談(アルコール依存症などに関する相談)、である。

2020年の給付件数は56,605件(うち、共同施設が35,591件、認可自治体モデルが21,014件)であり、2016年の90,388件をピークに減少傾向にある。全JC406か所中、実施しているところは266か所(65.5%)であり、うち、共同施設では302か所中174か所(57.6%)、認可自治体モデルでは104か所中92か所(88.5%)である(BA2021c, 1)。給付の内訳は、債務相談が27,568件(48.7%)、心理的・社会的ケアが16,122件(28.5%)、子の世話が8,726件(15.4%)、依存症に関する相談が3,855件(6.8%)、家族介護が334件(0.6%)であった。運営主体別にみると、共同施設が35,591件、認可自治体モデルが21,014件であり、単純計算で前者は1か所当たり204.5件、後者は同228.4件の給付を行っていることになる。なお、具体例としてミュンヘン市の2つのJCを挙げると、2020年には、共同組織であるJCミュンヘン・ランドスハウプトシュタット(需要共同体数3.4万、求職者数6.8万人)では給付件数が0件であり、認可自治体モデルであるJCミュンヘン(需要共同体数0.3万、求職者数0.7万人)では心理的・社会的ケアが12件なされていた(BA2021c, 3.15)。

### 雇用機会

これは、職を見つけられない求職者を、草むしりや清掃といった時給の低い(1~2€)、主に単純作業に従事させることをさし、「1€ジョブ」と俗称される。通常の労働を駆逐しないよう、自治体および福祉団体での追加

的かつ公共的な職に限られ、就労時間も上限（週 30 時間）が設けられている。給与はジョブセンターの予算から支出され、従事者は失業手当Ⅱを受給し続けられる。単純作業が主であり、低スキルの者や就労困難者に対し、就労のための心構えや規則正しい生活習慣を身につけさせるための一種のリハビリテーションの意味合いが強い。2012 年 4 月以降は、就労促進効果の弱さや正規雇用を圧迫してるなどの批判から、後置的（他の再就労給付が優先される）かつ限定的な（5 年間で 24 か月以上従事してはならない）ものとされた。なお、2021 年 1 月時点の従事者数は 5 万人であり、顕著な減少傾向にある (BA2021b)。

### 長期失業者の再就労

2018 年 12 月成立・2019 年 1 月施行の「参加機会法」にもとづき新設された措置である。少なくとも 2 年は失業している求職者に社会保険加入義務のある雇用を提供した使用者に対し、賃金費用補助がなされる（最初の 1 年は使用者負担分の 75%、次の 1 年は同 50%）。そして、当該求職者は雇用エージェンシーから派遣されるコーチングを受けられる（布川 2020, 50-51; BMAS2020）。2021 年 1 月時点の受給者数は 1.2 万人である (BA2021b)。

### 労働市場への参加

「長期失業者の再就労」と同じく、参加機会法によって 2019 年 1 月に新設された措置である。失業手当Ⅱの受給期間が過去 7 年間で 6 年を超え、その間、まったく、または、短期にしか雇用されてこなかった求職者に社会保険加入義務のある雇用を提供した使用者に対し、最長で 5 年間、賃金費用補助がなされる。最初の 2 年間は最低賃金、または、労働協約賃金の 100%が使用者に支払われ、3 年目からは毎年 10%ポイント減額されていく。ここでも、当該求職者は雇用エージェンシーから派遣されるコーチングを受けられる（布川 2020, 50-53; BMAS2020）。2021 年 1 月時点の受給者

数は4.3万人である(BA2021b)。

#### 4-3. 自治体独自の取り組み

近年では、就労困難者の就職を支援する社会的企業を自治体が独自に展開する試みがいくつかの自治体でなされている。たとえば、財政的に豊かな市として知られるミュンヘン市では、2014年から開始された「ミュンヘン雇用・資格取得プログラム」(MBQ)のもとで、110以上のプロジェクトと措置がなされており、その一環として、市内に34か所存在する社会的企業への市の助成が行われている。業種は、古物商、保育所、カフェ、印刷会社など多様である。活動資金については、市の労働経済部が25%、JCが50%を助成し、残りの25%は独自の収益によりまかなう、といった調達パターンがある(RAWLM2014, 13)。社会的企業で就労するのは、JCによって「統合から遠い」と判断された求職者であり、1年~5年ほどの十分な時間をかけて就労する。2018年の実績をみると、約2,000人が参加し(うち長期失業者が91%、職業教育を受けたことのない者が55%、移民背景を持つ者が40%、49歳以上が40%、重度障害者が16%、学校中退者が15%、ひとり親が11%)、うち13%が参加後に第一労働市場に就業し、約20%が引き続き雇用・教育措置を受けた(RAWLM2020)。

#### 4-4. 就労支援の効果

求職者基礎保障制度における就労支援の効果はどのくらい出ているのか。2020年には求職者のうち283.1万人が失業状態から脱した(対前年比98.9万人減)。うち、就職は53.3万人(18.8%)(うち第一労働市場への就職は42.1万人)、職業訓練およびその他の措置は85.5万人(30.2%)であった(BA2021d, 5.1.1)。

就労支援の効果はJCの運営形態ごとに違いや特徴があるのだろうか。ここで、社会保険加入義務を有する雇用に統合された求職者のうち、一定

ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の考察

表5：雇用に統合された求職者の一定期間経過後の統合状態の比較（2020年1月時点と2021年1月時点）

2021年1月 (コロナ禍) の統計結果	雇用に統合 された者	失業手当Ⅱを受給していなかった者			左記の3時点 とも失業手当 Ⅱを受給して いなかった者
		統合から 3か月後	同6か月後	同12か月後	
全国	90,023	40,381 (44.9%)	39,036 (43.4%)	43,492 (48.3%)	28,757 (31.9%)
JC ミュンヘン・ランドス ハウプトシュタット	1,425	588 (41.3%)	586 (41.1%)	618 (43.4%)	409 (28.7%)
JC ミュンヘン	122	46 (37.7%)	54 (44.3%)	59 (48.4%)	36 (29.5%)

2020年1月 (コロナ禍以前) の統計結果	雇用に統合 された者	失業手当Ⅱを受給していなかった者			左記の3時点 とも失業手当 Ⅱを受給して いなかった者
		統合から 3か月後	同6か月後	同12か月後	
全国	95,152	41,726 (43.9%)	42,699 (44.9%)	49,427 (51.9%)	31,411 (33%)
JC ミュンヘン・ランドス ハウプトシュタット	1,579	667 (42.2%)	700 (44.3%)	835 (52.9%)	524 (33.2%)
JC ミュンヘン	152	72 (47.4%)	78 (51.3%)	99 (65.1%)	58 (38.2%)

出所：BA2020, BA2021e.

期間を過ぎた後も雇用に就いていた者の割合を、全国と、既出のミュンヘンの2つのJC（共同施設のJC ミュンヘン・ランドスハウプトシュタットと、認可自治体モデルのJC ミュンヘン）とで比較してみる（表5）。

表5によれば、コロナ禍ではあまり違いがみられないものの、コロナ禍以前では、少なくともミュンヘンにおいては、認可自治体モデルの方が全国および共同施設よりも統合後の労働者の労働市場への定着率が高くなっていたことがわかる。

## 5. 考察

### 5-1. ジョブセンターの多様性について

JCは、就労支援に関する給付が裁量給付であることから、財政的に豊かなところは多くの工夫をなしうが、そうでないところは最低限の対応に留まる可能性が高い。たとえば、ミュンヘン市は財政的に豊かであることから、既述のような様々な独自の工夫を行えているとも考えられる。

また、運営主体が共同施設か認可自治体モデルかによっても、就労支援のアプローチが異なる。すなわち、前者はワークフェア志向、後者は福祉志向であるとされる。武田(2016)によれば、「求職者基礎保障の制度運営をめぐるのは、受給者への迅速な斡旋と制裁措置の活用による労働市場への統合を旨とする連邦労働エージェンシー〔引用者註：連邦雇用エージェンシーと同義〕(BA)と、社会的包摂の文脈から受給者への福祉的ケアを重視する自治体との間の対抗関係がしばしば登場する(中略)。一方は対象者の「エンプロイアビリティ」すなわち就職・就労能力の向上を重視するもの、他方は一般労働市場よりハードルの低い雇用の創出に従事するものである。前者は、職業訓練、資格取得支援および就労習慣づけ等の施策を主な手段とし、低所得ないし失業の原因を個人の能力に求める傾向がある。後者はケアつき雇用や非営利団体での雇用といった、一般労働市場外の雇用の開拓を主な手段とするが、自立した生活を可能にする所得を必ずしも保障しない就労を容認する傾向がある(後略)。(武田2016, 14-15)。自治体は求職者基礎保障制度の施行前は、失業保険の受給資格を持たない社会扶助受給者(多くは就労困難者)の就労支援を、社会扶助制度の中の「就労扶助」の一環として、自らの財政負担において福祉的手法を用いながら実施してきた歴史があり、認可自治体モデルを運営主体として選択した自治体は、当時のスタンスを保持していることが窺える。

## 5-2. 「コンビ賃金」の状況について

コンビ賃金 (Kombi-Lohn) とは、企業の国際競争力の維持のための賃金付随費用抑制などのために低賃金を容認し、低所得者に対して、生活を保障しうるレベルまで国庫財源による所得の上乗せを行うというものである。求職者基礎保障制度には、就労しながら失業手当Ⅱを受給する者も存在する。彼(女)らは「上乗せ受給者」と呼ばれ、実質的に「コンビ賃金」の状況にあるといえる。上乗せ受給者の人数、属性は表6の通りであり、近年では一貫して減少傾向が見られるが、一定の存在感を保っている。

表6では、フルタイムの職に就いてもなお上乗せ受給状態にある者の存在と、もっぱら僅少労働に従事する者の多さが印象的である。「僅少労働」(別名「ミニジョブ」。以下ミニジョブと表記)は、月収450€以下、または、短期(3か月以内または70労働日以内)の職をさし、事業主によって提供される「商業ミニジョブ」と、一般家庭において主に家事に従事する「家庭ミニジョブ」に区分される。ミニジョブには社会保険料や所得税の労働者負担が発生しないか、または、限定的である<sup>3)</sup>。1990年代半ば以前は副業として、または、家計補助的にミニジョブに従事する者が多かったが、それ以降はミニジョブを本業とする者も現れるようになり、この場合、ミニジョブの収入のみでは生活が困難であることから、上乗せ受給者となりやすい。なお、ミニジョブと一般就労の境界に位置する「ミディジョブ」というものもある。これは、月収450€超1,300€までの雇用をさし、被用者は収入に応じた社会保険料を支払う。実際に、上乗せ受給者の収入の分布をみると、450€以下が38.9万人(45.1%)、450€超1,300€以下が36.1万人(41.8%)、1,300€超が11.4万人(13.2%)となっており、ミニジョブ・ミディジョブ従事者があわせて約9割を占めている(BA2021f)。

上乗せ受給者も再就労協定を締結し、専門職による適切な情報提供もなされるが、上乗せ受給者に対する職業訓練・職業紹介の効果に関する公的な統計は取られておらず、現状分析が困難である。

表6：上乗せ受給者の属性と推移

	求職者	就業 している 求職者 (上乗せ受給者)	うち：	
			雇用されて いる求職者	うち： 社会保険加入 義務を有 する雇用に 従事する者
2013(年平均)	4,389,820	1,306,793	1,196,881	576,926
2014(年平均)	4,354,239	1,292,402	1,184,186	578,868
2015(年平均)	4,327,206	1,235,913	1,128,457	581,369
2016(年平均)	4,311,782	1,185,937	1,089,650	575,863
2017(年平均)	4,362,181	1,154,235	1,069,418	586,254
2018(年平均)	4,141,331	1,097,706	1,022,669	567,306
2019(年平均)	3,894,008	1,017,771	951,798	533,001
2020(年平均)	3,889,188	933,234	863,965	—
<b>需要共同体のタイプ(%)</b>				
単身	41.9	38.9	38.0	33.5
ひとり親	16.4	15.8	16.4	17.2
夫婦子なし	11.4	13.5	13.6	13.3
夫婦子あり	27.6	28.9	29.1	32.8
<b>性別(%)</b>				
男性	49.8	50.8	49.9	50.3
女性	50.2	49.2	50.1	49.7
<b>年齢(%)</b>				
25歳未満	17.5	10.5	11.2	11.8
25歳以上55歳未満	63.7	69.6	69.4	72.9
55歳以上	18.8	19.9	19.4	15.3
<b>国籍(%)</b>				
ドイツ人	62.5	60.8	59.8	58.8
外国人	37.0	38.9	39.8	40.8

注：需要共同体のタイプ、性別、年齢、国籍はいずれも2020年10月時点の数値。

出所：BA(2021f), 1, 5.

近年における求職者基礎保障制度導入以降のコンビ賃金をめぐる議論は、2005年11月発足の第1次メルケル政権(CDU/CSU(キリスト教民主/社会同盟)とSPD(社会民主党)の大連立政権)の連立協定を発端とする。ここでは、失業者の39%(約200万人)が低スキルの者、または、職業資格を持たない者であり、就労機会が大変少ないことから、彼らへの資格の提供となら



ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の考察

うち：			もっぱら 僅少労働 (ミニジョブ) に従事する者	雇用形態 の登録 なし	自営業者
フルタイム 就労者	パートタイム 就労者	職業 訓練生			
186,823	351,410	38,109	486,714	133,240	119,514
177,329	365,032	35,906	479,126	126,192	118,029
165,565	382,852	32,926	428,633	118,456	117,277
151,952	385,788	38,120	403,104	110,684	105,230
143,472	385,805	56,978	376,292	106,871	92,998
133,354	371,277	62,675	352,650	102,713	82,440
119,867	349,022	64,113	323,022	95,775	72,533
—	—	—	—	—	75,313
24.2	33.9	47.6	43.8	45.2	49.6
8.5	20.6	15.2	15.7	13.8	10.1
14.9	13.7	8.4	14.7	11.3	12.7
50.2	29.1	21.8	23.1	27.0	26.1
73.2	39.9	63.2	47.0	56.5	60.5
26.8	60.1	36.8	53.0	43.5	39.5
10.1	4.3	51.9	8.9	15.4	1.7
79.2	75.8	48.0	64.2	65.8	72.2
10.7	19.9	0.1	26.8	18.8	26.0
52.8	62.2	52.3	62.3	57.5	72.3
46.7	37.5	47.2	37.3	41.9	27.4

んで、低賃金の活動を通じた労働市場への参入が必要とされた。そのような活動は失業手当Ⅱなどによって助成されるが、包括的な効果が期待できないと指摘され、賃金と失業手当Ⅱなどのような公的給付とを適切に組み合わせることで単純労働をやりがいあるものにし、単純労働の雇用を新しく生み出すことを可能にするコンビ賃金モデルを検討するとされた。

だが、2006年1月に、当時の副首相でもあり連邦労働社会相でもあったSPDのミュンテフェリングが、労働市場活性化の手段としてのコンビ賃金の有効性に一定の理解は示しつつも、全国一律の法定最低賃金の導入(当時は導入されていなかった)という選択肢も考慮すべしと述べた。また、同時期に、労働組合の頂上団体であるDGB(ドイツ労働総同盟)のゾンマー会長も、コンビ賃金には費用がかかりすぎるとして反対し、失業後の再就職時の賃金や55歳以上の高齢者対象といった特定の場合のみに実施を限定すべきであると述べ、コンビ賃金よりも法定最低賃金(時給7.5€)の導入を主張した。

次に、2009年10月発足の第2次メルケル政権(CDU/CSUとFDP(自由民主党)の連立政権)の連立協定では、コンビ賃金の語は用いられていないが、ミニジョブについて、社会保険加入義務を有する雇用への橋渡し機能の強化などを検討するとし、また、追加収入規定について、労働インセンティブが強化されねばならないと記された。

2011年以降は、CDU/CSUが実質的に法定最低賃金の導入を容認する方向に動き(岩佐2015, 175-180)、また、2013年9月の連邦議会総選挙の際にSPDが時給8.5€の法定最低賃金の導入を主張したこともあり、同年12月に再び大連立政権である第3次メルケル政権(CDU/CSUとSPD)が発足した際の連立協定にはコンビ賃金の語はなく、代わりに、2015年からの全国一律の法定最低賃金(時給8.5€)の導入が明記され、実際に導入された。そして、2018年3月に第4次メルケル政権(CDU/CSUとSPD)が発足した際にも、連立協定には、ミニジョブ従事者向けの政策やコンビ賃金についての言及はなく(森2020, 39-42)、現状では、法定最低賃金の導入をもってコンビ賃金に関する議論は落ち着いている。

## 6. おわりに

以上の考察から浮かび上がる今後の研究上の課題について述べる。まず、

JCの多様性を踏まえて、就労支援における地域ごとの取り組みのばらつきをどのように捉えるべきかを検討したい。就労支援がJCの裁量に任されていることで、各JCの工夫と個性が発揮されることは長所でもある反面、財政面での限界やJCの「やる気」に就労支援の量や質が影響される危険性も存在する。そういったことがJCの現場においてどのように認識されているのかを、財政的余裕のある地域とない地域のJC、また、共同施設と認可自治体モデルそれぞれのJCへの聞き取り調査によって明らかにしたい。調査候補のひとつとして、財政力もあり、自治体独自の取り組みも盛んであるミュンヘン市が挙げられる。ミュンヘン市のJCの取り組みを知ることで、通常の財政力、または、財政上の困難を抱える自治体のJCにおける取り組みとの乖離がどの程度あるのかを知り、また、他の自治体になしうる工夫は何かについても考察したい。

次に、コンビ賃金については、コンビ賃金の状態にある上乘せ受給者、特にミニジョブ従事者に関して、ミニジョブの一般就労（第一労働市場）への橋渡し効果（ミニジョブへの就労が求職者にプラスの影響をもたらし、一般就労への足掛かりとなること）の有無に着目したい。そして、個々のJCがこの橋渡し効果をどのように認識し、また、上乘せ受給者に特化した給付や措置をどの程度実施しているのかについても調査したい。

**【注】**

- 1) 稼得能力の有無については、雇用エージェンシーの医務局が判断を行う(BA)。
- 2) 受給者の年齢1歳につき150€（最低3,100€, 上限額は10,050€）の現金、および、年金資産（受給者の年齢1歳につき750€。上限額は50,250€）を保有可能である。
- 3) 医療保険料、介護保険料、失業保険料の労働者負担がなく、所得税も課せられない。年金保険料については適用除外が可能である。

**【参考文献】**

- 岩佐卓也 (2015) 『ドイツの労働協約』 法律文化社  
武田公子 (2016) 『ドイツ・ハartz改革における政府間行財政関係 地域雇用政策

の可能性』法律文化社

布川日佐史 (2020) 「ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進」 法政大学『現代福祉研究』20

森周子 (2020) 「ドイツにおける「ミニジョブ」という働き方の現状と課題」 石塚史樹ほか『福祉国家の転換 連携する労働と福祉』旬報社

BA: Ärztlicher Dienst der Bundesagentur für Arbeit.

<https://www.arbeitsagentur.de/ueber-uns/aerztlicher-dienst> (2021年5月10日閲覧)

BA (2008): Konzept zur Abbildung von Integrationsfortschritten mit Hilfe von Betreuungsstufen. [bhttp://www.harald-thome.de/media/files/Gesetzestexte%20SGB%20II%20+%20VO/Optimierungsgesetz/BABetreuungsstufen\\_SGBII.pdf](http://www.harald-thome.de/media/files/Gesetzestexte%20SGB%20II%20+%20VO/Optimierungsgesetz/BABetreuungsstufen_SGBII.pdf)

BA (2012): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III).

BA (2020): Integration und Verbleib (Monatszahlen). Januar 2020.

BA (2021a): Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen).

BA (2021b): Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Monatszahlen).

BA (2021c): Kommunale Eingliederungsleistungen nach §16a SGB II - Deutschland, Länder, Jobcenter (Quartalszahlen).

BA (2021d): Arbeitslosen nach Rechtskreisen (Jahreszahlen). 2020.

BA (2021e): Integration und Verbleib (Monatszahlen). Januar 2021.

BA (2021f): Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungs-berechtigte (Monats- und Jahreszahlen).

Berlit, Uwe-Dietmar (2017): §14 Grundsatz des Förderns, in: Münder, Johannes (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch II Lehr- und Praxiskommentar. 6. Auflage.* Baden-Baden.

BMAS (2019): Arbeitsförderung.

<https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsfoerderung/foerderung.html>

BMAS (2020): Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.

<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Beratung-und-Vermittlung/eingliederungsleistungen.html>

Bundesregierung (2021): Mehr Geld bei Sozialleistungen.

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regelsaetze-steigen-1775798>

muenchen. de (2021): Richtweite für Bruttokaltmiete ab 01.01.2021.

<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Sozialreferat/Sozialamt/Mietobergrenzen.html>

RAWLM (Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München) (Hg.) (2014): Projektehandbuch Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm.

ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の考察

RAWLM (2020): Soziale Betriebe in München.