

ドイツのセーフティーネットワークについて

柳 原 初 樹

序

冷戦終結後のグローバル経済の急速な展開によって、先進国企業は国際競争力の強化を目指し、正規労働者の割合を減らして来た。廉価な人件費を求める企業の海外移転、徹底した合理化、派遣労働者、パートタイム労働、有期契約社員などの増加によって、現在多くの先進国で労働市場の分極化が進んでいる。ワーキングプア層が大量に発生すると同時に、景気の変動で契約を即座に打ち切られる労働者が生存の危機に面している。アメリカのフォードに代表されるような工業化社会から、「ポスト工業化社会」、「ポスト雇用社会」への移行が露呈してきている。一方、2008年9月にアメリカに端を発した世界金融危機は、「金融資本主義」の行き過ぎを露呈した。2004年に社会経済学者の佐伯啓思は、「言い換えれば、かつてない市場競争の導入によって、『自由』と『平等』のバランスは一気に『自由』の側に傾いただけではなく、『自由』そのものが市場の短期的変動によって左右されるきわめて不安定なものとなってしまった。個人が『自由』を行使する前提条件であったはずの雇用そのものが確保できないのである」と分析していた¹⁾。佐伯は、安定した長期的雇用や「長期的人間関係の消滅」によって、倫理的なものの消滅がもたらされるのではないかと予測した。「なぜなら、倫理的なものは、長期的に継続する人間関係の中で、将来へ向けた安定した『期待』と『信頼』によって初めて生み出されるからだ。」²⁾ グローバル化と情報化は、また「均質化」を広め、「構造化された」階層区分をあやふやにさせると同時に、倫理観を失った一種の享乐的で即時的価値が優越する「液状化する社会」（ジークムント・バウマン）をもたらしたとも言える³⁾。

グローバル経済の進展が、既存の社会、倫理、規範の「液状化」をもたらしつつあるとすれば、憲法で謳われた「生存権」もその例外ではありえない。年金やセーフティーネットワークといった社会保障のコンセプトもその時代の財政構造や世代間の人口構成の影響から安全ではありえない。しかし、一国の政治文化や社会規範は、激変する経済・財政状況、社会構造の変化の中で、その真価を問われるのではなからうか。日本国憲法は25条で「生存権」を規定している。第一項で「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とし、また二項は「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」としているが、この「生存権」の概念は1919年に公布されたドイツのワイマール憲法に遡るとされる。

(ワイマール憲法) 151条

「経済生活の秩序は、全ての人に対して人間にふさわしい存在を保障する目的を持つ正義の原則に適合せねばならない。個々人の経済的自由はこの境界の中で保証される」⁴⁾。

ただし、ワイマール憲法151条や日本国憲法25条の司法解釈は一義的ではない。当時のワイマール共和国の置かれた経済・財政状況を考えると、「全ての人に人間としてふさわしい存在を保障する正義原則」の実現は、極めて困難であった。むしろ、「パンと仕事」をプロパガンダ的に利用し、ワイマール体制を崩壊させたのがナチスであったという歴史の悲劇的錯綜を忘れることは出来ない。日本の戦後の最高裁判所の判決においても、25条から直線的に「生存権」の保障を国家義務とみなす解釈はなされていないが、生活保護給付金の切り下げなどの具体的な行政手段に対しては、「違憲」訴訟を起こす可能性は認められている。以下、本稿では、ドイツの社会的セーフティーネットワークの現状と課題を考察しながら、ドイツにおける「生存権」の問題に対する取り組みを論じたい。

(I)

ドイツのセーフティーネットワークの歴史的展望

歴史的に振り返るなら、セーフティーネットワークは、19世紀の産業革命によって飛躍的に興隆した資本主義の負の部分から百年以上をかけて獲得されて来た背景がある。その意味で、まずは現在にいたるまでのドイツのセーフティーネットワークを歴史的に展望しておきたい。

一般に、ドイツの社会保障の歴史の中で意外と知られていない事実がある。それは、現在のドイツの社会保障制度を支える5つの支柱（疾病保険制度、労災保険制度、年金制度、失業保険制度、介護保険制度）のうち最初の3本の柱の基礎を築いたのがビスマルクであったという歴史的経緯である。彼の「飴と鞭」政策の「鞭」の局面は極めて有名であるが、「飴」にあたるのが当時の労働者に対する疾病保険制度の導入であった。無論、今日から見れば極めて不十分に映る社会保障制度であり、対立する社会民主党への対抗から、国家主導の社会主義的政策の導入によって、労働者を社会主義政党から分離し、国家への求心力を強めようとした政治的意図があったにせよ、ドイツの社会保障制度は世界に先駆けて産声をあげた。

1884年に施行された疾病保険法では、雇用主が保険料の三分の一を、被雇用者が三分の二を負担するとされていた。そして、病気になって3日目から26週迄、給与の50%が支払われ、治療費、薬代、病院での治療費、死亡見舞金、産婦扶助などがまかなわれた。病氣療養中に

賃金が半分補償されるという点では、失業保険の性格をも兼ね備えていたと言えよう。この疾病保険に続いて、翌年には労災保険の施行、そして1889年には年金保険が可決され、1927年には失業保険が施行された。ドイツでは、介護保険を除くと、今日の重要な保険制度の基盤が19世紀末から20世紀初頭にかけて作られたことになる。

病人や怪我人、孤児を扶助するという行為は中世の頃から職人組合、教会組織(カリタス)を通じて行われてきたが、近代の社会保険制度は国家の積極的なかわり、税金の投入によって運営されるようになってきた点に大きな特徴があり、それゆえに選挙の争点ともなる。ドイツは、第一次大戦の敗戦とその後のハイパーインフレにより年金保険や疾病保険の財源の空洞化、ナチスの同一化政策や再軍備による失業対策、占領地の人的・物的略奪による保険の充当などの紆余曲折を経て、戦後は東西分割の結果として異なった社会保険制度を歩むことになる。旧西ドイツ(ドイツ連邦共和国)は戦後の経済復興と高度経済成長、社会主義国(=旧東ドイツ)への対抗からも福祉政策には重点を置いてきた。保守政党からの政権交代に成功した'69年以降のSPD(社会民主党)政権の下でも、ドイツはそれ以前の保守政権が提唱した「社会的市場主義」(Soziale Marktwirtschaft)の原則を継承、発展、浸透させていくことが出来た。

ドイツの手厚い福祉制度、豊富な有給休暇制度は、1970年代の二度のオイルショックによる失業率の増大後も揺らぐことはなかった。反対に、日本がオイルショックを乗り越え、生産性を高め、国際的な競争力を強化し、自動車、電化製品、カメラなどでアメリカ、ヨーロッパへの輸出を増大していった70年代から80年代後半、ドイツ人経営者や労働組合は日本の労働者の年間労働時間の多さ、有給休暇日数の少なさを批判した。アメリカ程ではないが、ジャパン・バッシングの波に対して、ドイツや当時のEC諸国も敢えて抵抗はしなかった。筆者自身も直接見聞したが、ドイツの労働組合は自分達の職場を奪う生産現場へのロボットの導入には反対していたし、職能制度が伝統的に支配的な職工達は、配置転換や新たな技術の習得には強い抵抗感を持っていた。コンピューター管理による職場の人員削減への強い危機感若くは若い人にも広まっていた。

しかし、1979年のサッチャー政権の誕生、1981年のレーガン政権、82年の中曽根政権の誕生によって、米英日では、それまでの国家財政出動によるケインズの雇用・福祉政策が大幅に否定、修正されていった。ネオ・リベラリズム主義の台頭の始まりである。国有企業の非効率性の打破、労働組合の連帯の解体、ストライキの抑制、福祉予算の削減。ネオ・リベラリズムが目指したのは、個人責任の増大であり、国家扶助の削減であった。「鉄の女」サッチャーは、「通貨供給量を制御してインフレを防止することは国の仕事だが、完全雇用の維持は国の責任ではない」と言明した。

ドイツの被雇用者の権利は、実に種々の法律で保護されている。その中でも「事業所組織法」(Betriebsverfassungsgesetz 1952年制定 最終改正2008年)は、被雇用者の代表による「事業所委員会」の設置等による「共同決定権」を定めた重要な法案である。鉱山・鉄鋼業では、1951年に「被雇用者の共同決定に関する法律」が制定され、1976年には、従業員数2000人以上の企業にも別途の「共同決定法」が可決されたが、これらは、ドイツにおける被雇用者の権利と経営へのコーポレート・ガバナンスを保証し、職場における民主主義原理を遂行する重要な法律である。被雇用者は、監査役会に自分たちの利益を代表する監査役を選出することが出来る。しかも企業の取締役の選定には、監査役会の三分の二の同意が必要とされる。加えて取締役会には、取締役と同等の権限を有する労務担当役員が置かれる。近年の法改正やSE(ヨーロッパ会社)規則適用によるEU各国法との整合性については、本論では言及しないが、まずは、「事業所組織法」に記された、被雇用者の権利について紹介する。

被雇用者は、具体的には以下の事柄に関して「知り、意見聴取する権利」を有している。

- 職場での人事考課
- 俸給決定基準
- 新しい技術の導入が職場に及ぼす影響

これらの要求を経営側に伝え、被雇用者の権利を支援するのが、被雇用者の代表による「事業所委員会」であるが、職場に18歳以上の被雇用者が5人以上存在し、そのうち3人が半年以上勤務している場合には、一人の事業所委員会メンバーを選出できるとされている。従業員数が増えるにつれ、メンバーの数も増加する。

図1

従業員数	5-20	21-50	51-100	101-200	中略	701-1000	5001-6000	7001-9000
委員会メンバー数	1	3	5	7		13	31	35

(9001人以上の企業については、3000人増すごとに2人追加する。出典：「事業所組織法」第9条)

事業所委員会のメンバーは、職場において被雇用者に適用される法規や事故回避規則や労使間で締結した賃金契約、職場での合意事項が守られているかを監視することである。具体的には、1) 就業時間 2) 休暇計画 3) 健康・安全管理 4) 新しい技術の導入と職場への影響 5) 福利厚生施設(社宅・寮等) 6) 社内の賃金構造 7) 集団作業の実施に関する原則等、合計12項目についてである(事業所組織法87条)。ドイツでは、個々の企業の被雇用者は、産業分野別の労働組合に所属しており、事業者委員会は労働組合ではなく、従ってスト権はない。ただし、被雇用者の配置転換、賃金措定、職場での採用人事に関しては、雇用主は事前に事業所委員会に情報を提供しなければならない。

また、事業所委員会の重要な役割は、雇用主の解雇権の濫用を防ぐことにある。事業所委員会は、あらゆる解雇の前に意見を聴取されねばならない。使用者は事業所委員会に解雇理由を通知しなければならない。事業所委員会の聴取を欠いて発せられた解雇は無効である(102条1項)。事業所委員会が通常解雇に疑念を持った場合には、1週間以内に使用者に書面で通知しなければならない。この期間に意見表明がなければ、事業所委員会は解雇に同意したものとみなされる。事業所委員会が即時解雇に疑念を持った場合には、遅滞なく理由を添えて書面で、遅くとも3日以内に使用者に通知しなければならない。事業所委員会は、必要と思われる場合には、意見表明の前に当該労働者から聴聞を行う(102条2項)。

事業所委員会が通常解雇に対し異議申立を行うことができるのは以下の場合である。①使用者が被解雇者選定の際に社会的観点(筆者注:年齢や家族構成等)を考慮しない、もしくは十分に考慮しない場合(102条3項1号)。②省略③被解雇者が同じ事業所、もしくは企業の別の事業所における別の労働ポストで継続就労可能である場合(同3号)。④労働者の継続就労が再教育ないし継続教育措置により可能である場合(同4号)。⑤労働者の継続就労が契約条件の変更により可能であり、労働者がそれに同意している場合(同5号)。

解雇通知を受けた被雇用者が、事業者委員会の意義申し立てを受け、解雇無効訴訟をおこした場合、雇用者は被雇用者が要求する場合には、解約告知期間経過後も、係争訴訟の確定時まで、解雇前の労働条件で継続就労を認めなければならない(102条5項)。また、解雇権については、「解雇制限法」の第一条においても、社会的に不当な解雇の要因として、「事業所組織法」95条並びに102条2項1号に言及している。

次に、事業所委員会の大きな権限は、雇用主が、操業の短縮や職場の閉鎖や移転など被雇用者の経済状況に重大な影響を与えかねない事案についての共同討議にも具現化されている。21名以上の選挙権を持つ労働者を擁する企業では、従業員集団、あるいは従業員集団の相当部分に、本質的に不利益をもたらす可能性のある変更を計画する場合、事業所委員会に適切な時期に包括的に情報提供を行い、計画された事業所変更に関して協議を行わなければならない(111条1文)。この際、雇用主は、企業の利益と従業員集団の利益を調整するための「利益調整」協議を持たなければならない(112条1項1文)。具体的には、職場の全面閉鎖ではなく、削減人員の緩和などがそれに該当する。一方、事業所変更それ自体ではなく、事業所変更の結果、労働者にもたらされる経済的不利益の補償ないし緩和のための合意は「社会計画」と称される。具体的には、退職金の算定、職場変更に伴う引越し費用等であるが、このような利益調整や社会計画に関して、労使間で合意が成立しない場合には、連邦雇用エージェントの理事に調停を依頼することができる。

ここで、先に触れた「社会市場主義」に話を戻す。なぜなら、ドイツの戦後初の与党であ

ったキリスト教民主同盟（CDU）・社会同盟（CSU）は、キリスト教的価値観に根ざした、アングロ・サクソン圏には無い社会的連帯・責任という政治的視点を戦後の経済政策の基盤においていたからである。キリスト教民主同盟は、1949年7月15日の「デュッセルドルフ指導原理」において、「自由放任では社会問題は解決できない」と、完全な自由主義市場経済を批判すると同時に、「社会主義の階級闘争」も否定し、「第三の道」として以下のマニフェストを公表した。

「キリスト教的責任を意識してCDU/CSUは社会的公正と共同体への責任を伴う自由並びに真の人間の尊厳を基盤とした社会的新秩序を信じる」⁵⁾

「人間的尊厳」（Menschenwürde）という表現からは、現代のドイツ基本法の第一条がすぐに連想される。「人間の尊厳は不可侵である：（Die Würde des Menschen ist unantastbar）」、またワイマール憲法の理念との連続性も存在する。

ドイツの戦後の政治文化を表現する言葉として「憲法愛国主義」（Verfassungspatriotismus）がある。すなわち、民族やナショナルアイデンティティーを志向する愛国主義ではなく、ドイツ基本法（＝憲法）の理念を尊重し、それを実現していく共和国への共感による愛国主義である。ドイツの社会保障全般の義務と目的を規定している「社会法典」（Sozialgesetzbuch）も、必然的に基本法の理念に呼応している。「社会法典に記載された権利」は「社会的正義と社会の安全の実現を目的として形成」されねばならない。その目的は、

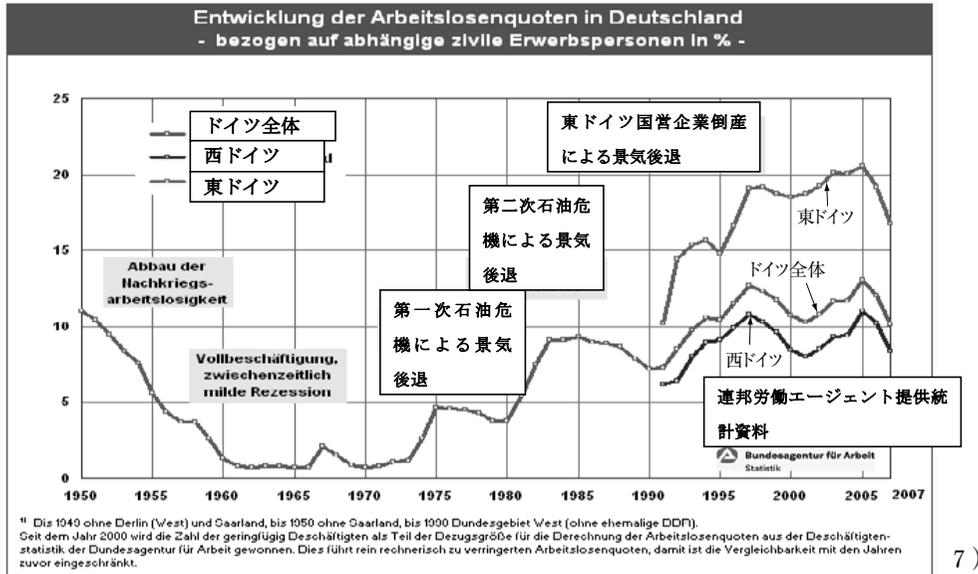
- 1) 人間にふさわしい生活を保証すること。
- 2) 人格の自由な発展のため、とりわけ青少年のために、同一の前提をうみだすこと。
- 3) 家庭を保護し、応援すること。
- 4) 自由に選択した活動を通じて生計維持を可能にし、自助努力をも支援しながら生活の負担を回避し、除去すること⁶⁾。

戦後のドイツのセーフティーネットワークの基本的理念は、このように基本法で保障された「人間の尊厳」の保障、「社会的公正」並びに「共同体への責任」によって骨格が形成され、生活扶助、大学卒業まで無料の公教育、児童扶助など多岐にわたる社会的セーフティーネットワークが張り巡らされてきた。そのセーフティーネットワークが、統一後の財政負担、経済成長率の鈍化、高齢化社会、グローバル経済による経営の合理化、企業の海外転出など複雑な要因によって大胆な改革を迫られている。以下、シュレーダー政権（1998-2005年）における社会保障改革を中心に考察を加えていきたい。

(Ⅱ)

ドイツのセーフティネットワーク 失業対策

下のグラフは戦後ドイツの失業率の推移を表したものである。(縦軸：失業者数「%」)



ドイツ統一の1990年からの失業率の増加は顕著である。旧東ドイツ国営企業の資本主義体制への適応の失敗が増加の主たる原因とされているが、旧西ドイツでも同時期に失業率が増大している。東ドイツからは高賃金の西ドイツ地域への若者の流出や、就労していた多くの女性の失業なども考えると、東ドイツ地域の失業率の増大は理解できるが、西ドイツの増大の原因はどのように説明されるべきなのか。その要因としては、1) 冷戦後の金融・経済のグローバル化と中国や東ヨーロッパへの企業の生産拠点の移動による失業の増加 2) 企業の国際的競争力強化によるリストラの増加 3) 就労条件としてIT知識や専門知識など、より質の高い労働力が求められるようになったこと 4) 移民のバックグラウンドを持つ人々の失業の増大などが考えられる。

また、国際比較で見た場合、1982年から2002年までドイツの年平均成長率は2.2%に過ぎなかった。「全体経済発展官邸評価専門有識者審議会」によれば、ドイツの経済成長の雇用効果が僅かなものに留まっている最大の原因は、高額な社会保険料、不十分な賃金抑制や賃金項目の細分化、そして労働市場の規制緩和不足にあるとされた (Sachverständigenrat 2002)。

シュレーダー政権は、このような高い失業問題と統一後も未解決の旧東ドイツの高失業問題と直面させられた。法人/所得税法の改革、起業促進などが実施され、さらに2004年1月

1日からは解雇制限法が緩和された。更に、シュレーダーは、連邦雇用庁の職業斡旋水増し事件の発覚や雇用庁の異常に多い職員数も含めて、雇用庁改革と労働市場改革による雇用の創出のために、2002年2月12日「労働市場における現代的サービスのための諮問委員会」を設立、その委員長にペーター・ハルツ（Peter Hartz）を任命した。

このような冷戦終結以降の世界的な経済活動の地殻変動とEU発足への各国の財政赤字削減目標を背景にして、ハルツ委員会は大胆な社会保障改革コンセプトを提示し、いわゆるHartz I-IV法の導入がなされた。（正式には「現代の労働市場におけるサービスのためのI-IV法」、改革諮問委員会のトップをつとめたペーター・ハルツの名を取ってハルツ・コンセプトやハルツ法と呼ばれる。）この改革案の導入には、旧東ドイツ体制を内から突き崩す原動力となった月曜日デモ（Montagsdemonstration）の中心地Leipzigのみならず、ドイツ各地で市民デモが繰り返されたが、2003年度から2005年にかけて順次連邦議会で可決、施行されるにいった。以下、失業給付や社会扶助金を例に、改革の具体例を紹介しながら、現在のドイツのセーフティーネットワークの現状と問題点を見ていきたい。

1) 失業者へのセーフティーネットワーク

Hartz法導入前のドイツの失業者には、失業後に失業給付金（Arbeitslosengeld、失業保険から支出）が、更にその給付期間内に再就職が出来ない場合には失業扶助金（Arbeitslosenhilfe、税金から支出）が支給された。失業給付金は、失業前の手取り給料の63%、一人以上の子供がいる者には68%であった。給付期間は失業保険加入期間によって異なる（次頁表参考）。また、失業扶助金はそれぞれ、56%（子供を有しない場合）と58%で、期間は1年間であるが、継続申請を行うことが出来た。失業扶助金支給が打ち切られた後にも、再就職が出来ずに、自らの力では生計を維持出来ず、また他の援助を得ることが出来ない者は社会扶助（Sozialhilfe）を受けることが出来た。

Hartz法導入以前との大きな差は、従前の「失業給付金」（Arbeitslosengeld）が「失業給付金（I）」（Arbeitslosengeld I）と改名され、「失業扶助金」（Arbeitslosenhilfe）が廃止され、Arbeitslosengeld（I）の受給要件を満たしていないが、求職中の者に対して新たに失業給付金（II）（Arbeitslosengeld II 通称Hartz IV）が支給されることになった点である。しかし、それまで、失業扶助金の給付終了後に受給できた社会扶助（Sozialhilfe）は、15歳から64歳の就業可能な者並びにその家族・パートナーには受給されなくなった。扶助が必要な場合には、就業可能なこれらの者は「基礎生活支援」給付を申請せねばならなくなった。社会扶助受給により、求職意欲が薄れることを予防しようとするのが目的である。

失業給付金（Arbeitslosengeld）の受給期間の変更⁸⁾

改正前		改正後（2008年1月1日以降適用）	
保険加入期間（年齢）	受給期間	保険加入期間（年齢）	受給期間
12カ月以上	6カ月	12カ月以上	6カ月
16カ月以上	8カ月	16カ月以上	8カ月
20カ月以上	10カ月	20カ月以上	10カ月
24カ月以上	12カ月	24カ月以上	12カ月
28カ月以上（45歳以上）	14カ月	30カ月以上（50歳以上）	15カ月
32カ月以上（45歳以上）	16カ月	36カ月以上（55歳以上）	18カ月
36カ月以上（45歳以上）	18カ月	48カ月以上（58歳以上）	24カ月
40カ月以上（47歳以上）	20カ月		
44カ月以上（47歳以上）	22カ月		
48カ月以上（52歳以上）	24カ月		
52カ月以上（52歳以上）	26カ月		
56カ月以上（57歳以上）	28カ月		
60カ月以上（57歳以上）	30カ月		
64ヶ月以上（57歳以上）	32ヶ月		

＜ハルツ（IV）導入の目的と原則：支援（Fördern）と要請（Fordern）の原則＞

ハルツ委員会は、失業者の「自助努力を呼び起し、かつ保障を約束する」ことを改革の目的とした。受給者には、公正な支援を受ける前に自己資産を処分する他に、雇用エージェントから斡旋された全ての労働に従事することが「期待可能（zumutbar）とされ＝（要請の原則）」、その努力がなされた場合に、就職へ向けての包括的な援助（＝基礎生活支援給付）を受けることができる（＝支援の原則）とされた⁹⁾。

失業給付金（II）、通称ハルツ（IV）の受給資格者は下記の者である。

- 1) 15歳以上65未満の者
- 2) 就労能力（Erwerbsfähigkeit）のある者
- 2) 要扶助性（hilfebedürftig）のある者（十分な資産や収入を得ていない者）
- 3) 通常の住所がドイツにある者

（社会法典II 8条には）、就労能力（Erwerbsfähigkeit）について、次のような規定がなされている。「疾病もしくは障害により、一般的な労働市場で普通の条件下で一日あたり最低3時間の就労につくことが見極められない状態にはない者」（＝3時間以上就労できる者）

2008年9月時点で、320万人の失業者の内、約三分の二がこのハルツ（IV）の受給者である。その通常給付額は月額345ユーロであるが、家族・生活形態に応じて付加される。次頁以下図表で示してみるのが明瞭であろう。また、必要に応じて住居と暖房手当ても別途支給される。

(給付例)

ここで、結婚せずに成年のパートナーと生活し、その間に20歳と13歳の子供がいる45歳の受給申請者に対する給付金を算定してみると、本人(345ユーロ) + 二人の成年 ($0.9 \times 345 \times 2 = 622$ ユーロ) + 14歳未満の未成年 ($0.6 \times 345 = 207$ ユーロ) = 合計1174ユーロが毎月支給される。

家族構成	%	単位：ユーロ
単身者	100	345
単親	100	345
配偶者もしくはパートナーが未成年の者	100	345
2人の成年(配偶者及びパートナーを含む)	90(人毎)	311
未成年で就労能力のある者	80	276
14歳以上の就労能力のない未成年の者	80	276
14歳未満の就労能力のない未成年の者	60	207

<ハルツ(IV)の受給者は、就労によって収入を得ることが禁じられていない>

改革の目的が就労促進であることから、就労を受け入れ、継続すれば、入職手当て(Einstiegsgeld)が支給される。また、給付を受ける上で許容される資産や収入の範囲が拡大された。給付を受けながら、アルバイトなどにより得た収入が100ユーロまでは、給付額から減額の対象とならずに、控除額として100%認められる。また、800ユーロまでは、その20%が控除として手元に残る。さらに、1200ユーロまでは(子供がいる場合には1500)その10%を除外でき、これを超えた場合には給付資格を喪失する。これは、改革のインセンティブ(Anreize)である。逆に、期待可能な労働への従事が拒否された時には、給付額のカットなどの制裁(Sanktion)が伴うようになった。

失業給付II対象者

単位：ユーロ

税込稼得額	165	400	800
稼得額 (税・社会保険控除後)	165	400	631.60
基礎留保額	-100	-100	-100
稼得比例留保額	$-13 = (165-100) \times 0.2$	$-60 = (400-100) \times 0.2$	$-140 = (800-100) \times 0.2$
失業給付IIからの減額	$52 = 165 - 100 - 13$	$240 = 400 - 100 - 60$	391.60 ($= 631.60 - 100 - 140$)

(追加需要)

上記支給に加えて、妊婦や就労せずに子供の育児に専念している家族構成員、障害を持つ構成員、病気のための高額の食費がかかる場合などには追加支給がなされる。(社会法典II 21条)

(受給のための適切な住居面積)¹⁰⁾

受給のためには、社会扶助の申請の場合と同様に資産や収入状況が審査されるが、賃借している住居面積も適切かどうか審査され、その基準も明記されている。実際に引越しを要請されたケースも発生している。

家族人数	適正な居住面積
1	45～50㎡
2	60㎡もしくは二部屋
3	75㎡もしくは三部屋
4	85～90㎡もしくは四部屋
	家族が一人増える毎に約10㎡もしくは一部屋追加

(Ⅲ)

社会扶助（生活保護）

ドイツのセーフティーネットワークの中で、最も社会的弱者を対象とするのが「社会扶助」(Sozialhilfe)である。前章で言及したハルツ(Ⅳ)の受給者は対象とならない。ドイツの社会保障全般の義務と目的を規定している「社会法典」(Sozialgesetzbuch)には、「社会法典に記載された権利」は「社会的正義と社会の安全の実現を目的として形成」されねばならないとされているが、その目的は以下のように規定されている。

- 1) 人間にふさわしい生活を保証すること。
- 2) 人格の自由な発展のため、とりわけ青少年のために、同一の前提条件をうみだすこと。
- 3) 家庭を保護し、応援すること。
- 4) 自由に選択した活動を通じて生計維持を可能にし、自助努力をも支援しながら生活の負担を回避し、除去すること¹¹⁾。

ただし、シュレーダー政権下でのハルツ改革は社会扶助の対象者の変化についても言及している。1962年に施行された「連邦社会扶助法」(BSHG)が、低年金受給の老人を主たる対象としていたのに対して、新たな扶助対象者の存在を視野にいて、改革の背景として以下のような社会的要因の増大を記している¹²⁾。

- 失業の増大：長期間の失業者、十分な職業技能・知識を有しない外国人労働者、社会保障請求権を持たない若年労働者の生活支援の必要性
- 従前の家庭的安定の減少：多くの単親家庭における生計のための生活費支給保障の必要性
- 新たな受給グループとしての移民：亡命申請者、国内紛争からの避難民、失業中の外国人への支援の必要性

- 人口統計上の変化：介護サービスに依存する要介護者の増加
- 障害を持つ人々の増加

社会扶助の支援は以下の領域になされる。(社会法典XII)¹³⁾

- 生計支援（食費、適切な広さの住居家賃、暖房費、衣服費、体の清潔維持費用、生活備品、個人的必需品等）
- 高齢者並びに就労能力の弱い人の基礎生活支援給付
- 健康維持への扶助
- 障害者の社会編入のための扶助
- 介護扶助
- 特別な社会的障壁の克服のための扶助
- 他の生活状況における扶助
- 社会扶助は物質的最低扶助だけではなく、最低の社会的文化的生活をしてくれるだけの扶助をも行う。

現在の基本扶助額は347ユーロであるが、それぞれの給付ケースに応じて様々な算定措置がなされる。以下、「ドイツ労働・社会省」の冊子『Sozialhilfe und Grundsicherung』を基に、具体例を紹介する。

ゲアハルト・ヘルプスト（40歳 男性）

略歴：40歳にいたるまで紆余曲折の人生を歩んできた。早くからアルコール依存症にかかり、妻と離婚した後は職も失った。その後、依存症から抜け出すために断酒を行い、「通常」の生活に戻ろうと努力している。しかし、現在は一日三時間以上の就労は困難なので、彼を担当するソーシャルワーカーは最初の試みとして「僅少労働」を仲介した。彼の業務能力は社会法典IIで規定されている労働への仲介にはいたらない。彼の現在の時間賃金は6 €（ユーロ）だが、収入以上に必要な生活費への充当として社会扶助が給付される。その算定の際には、収入の70%のみが収入として算入され、30%は算入外とされる。

以下図表で示す。

ゲアハルト・ヘルプスト（40歳 男性）への社会扶助金算定 単位 €（ユーロ）/月

生計扶助への必要額	
単身者基本扶助	347
住居費用	275
暖房費	46
必要額合計	668

収入	
僅少労働による 週あたり12時間×時給 6 €	312
30%算定控除額	94 (端数切り上げ)
収入合計	218 = (312 - 94)
給付額	
必要額	668
収入	218
社会扶助月額給付額	450
生活費扶助への継続的請求権	有

この男性の場合は、従って762 € (312 + 450) の現金で生活していくことになる。

次のケースは、社会扶助請求権は無いが、特別の扶助がなされるケースである。

ガブリェレ・ミュラー (女性 シングルマザー)

略歴：子供は学校に通う二人 (ベアーテ10歳, ベルント15歳)。離婚後、勤務していた会社の経営上の理由で解雇される。その後、アルコール依存症になる。ソーシャルワーカーや青少年局等の支援を受けながらアルコール依存症の克服に努めているが、就労できる状態にはない。生計は別れた夫からの養育費、自治体からの住居手当 (Wohngeld)、子供手当 (Kindergeld) でぎりぎりまかなってこられたので、社会扶助は今まで申請しなかった。しかし、二人の子供が数泊の北海への学校旅行の申請書を持って帰ってきたとき、彼女は困惑した。二人の旅行に必要な費用250 € (ユーロ) が支払えないからだ。ソーシャルワーカーに相談したところ、社会局へ行き、数泊の学校旅行のための一時出費給付を申請するように進められた。社会局の担当官は彼女への支援を以下のように算定した。

単位 € (ユーロ) /月

生計扶助への必要額	
世帯主基本扶助	347
14歳以下の子供への基本給付	208
15歳から18歳までの子供への基本給付	278
単親扶助 (16歳未満の二人の子供を有する)	125
住居費用	471
暖房費	89
必要額合計	1518
収入	
子供手当	308
養育費	1200
住居手当	132
健康保険・介護保険費用控除 (本人)	- 120

収入合計	1520
給付額	
必要額	1518
収入	1520
生活費扶助への継続的請求権	無し（収入が必要額を超えているので）
（子供の旅行のための）一時出費給付申請額	250（125×2）
自己負担額（必要額を超過した収入分×6ヶ月＋申請月の超過分）	14＝（2×6＋2）
支払われる給付額	236＝（250－14）

ガブリエレ・ミュラーはこの申請によって、子供の旅行のための一時金給付を受けることができた。

次に高齢者並びに就労困難な人への基礎生活保障給付の例を紹介する。対象は65歳以上で、自己収入では物質的困窮が解消できない人並びに18歳以上で就労困難な状態にある人である。

ゲルトルート・シュナイダー（女性、未亡人 68歳）の場合

略歴：未亡人。歩行に支障を持つ。彼女は二人の子供のうち最初の子供を出産するまでの短い間しか就労していなかった。そのため、2年間の育児休暇期間を含めても年金保険の加入期間が5年未満であったので、受給年金は僅少である。3年前に亡くなった夫は、保険加入が義務である就労と加入が義務でない自由業との間で転職したために年金も豊かではなく、遺族年金も十分とは言えない。しかしながら、彼女が社会扶助を受けるのを躊躇してきたのは、それによって法律上の養育義務を負う二人の子供に分担支払いが生じることを危惧してのことであった。しかし、年金支払い団体からの情報で、子供の年収が10万€を超えない場合には、分担支払いの義務は生じないことを知った。彼女の担当官は以下のように彼女への扶助額を計算した。

単位€（ユーロ）/月

収入	
自己の年金（健康保険及び介護保険料徴収後の金額）	86
遺族年金（健康保険及び介護保険料徴収後の金額）	310
収入合計	396

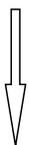
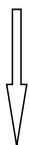
基礎生活保障への必要額	
世帯主への基本給付	347
歩行障害への追加需要（基本給付の17%）	59
住居費用	275
暖房費用	46
必要額合計	727
基礎生活保障給付	
必要額合計	727
自己収入減額	396
給付月額	331 = (727 - 396)
基礎生活保障への継続的請求権	有

ゲルトルート・シュナイダーは、従って396 € の年金の他に、331 € の基礎生活保障を得ることになる。

上述したことを整理する意味で、ドイツのセーフティーネットワーク受給資格者の新旧範疇を図式化しておく。

〔旧〕

社会法典第三編		連邦社会扶助法		高齢者および障害者の基礎所得保障法
失業給付 I (ALG I)	要扶助（失業者のための失業扶助 (ALH)	要扶助で就労能力がある者のための社会扶助	要扶助ではあるが、継続的に完全に就労能力が減少している者のための社会扶助	高齢者および障害者の基礎所得保障法



〔新〕

失業給付 I（制度の変更なし）	求職者のための基本保障 失業給付 II (ALG II) 通称Hartz IV	社会扶助	高齢者および障害者の基礎生活保障
社会法典第三編	社会法典第二編	社会法典第七編	

(Ⅳ)

教育、社会的バックグラウンドと雇用の相関性

2008年度下半期におけるドイツの産業別就労人口は、第一次産業88万人、第二次産業1026万人（そのうち建設業が222万人）、第三次産業2914万人（商取引、接客、交通部門、金融、賃貸、企業サービス、公共サービス＝公務員と民間サービス業の合計）で、合計4028万人である¹⁵⁾。

第Ⅰ章で触れたハルツ法や関連法は、雇用促進と失業者数減少を目指したが、同時に従来の雇用形態にはなかった新しい雇用形態を生み出すことになった。それは、1) 通称「ミニ・ジョブ、ミディ・ジョブ」、2) 通称「1ユーロジョブ」、3) 派遣社員 (Leiharbeiter)、4) 「私」会社 (Ich-AG) 起業家等であり、5) さらに、パートタイム (Teilzeitarbeit)、有期雇用、期間雇用の増加である。

● 「ミニジョブ」とは僅少労働 (geringfügige Arbeit) の通称であり、ハルツ第Ⅱ法の規定に基づいている。ミニ・ジョブに従事した場合、月当たりの賃金の合計が400ユーロまでは、社会保険料を支払わなくてよい。また、月額400ユーロ以上800ユーロまでの労働はミディジョブと呼ばれるが、月額400ユーロまでゼロだった労働者の社会保険料負担が段階的に増えていき、800ユーロに達した時点で通常社会保険料負担率が課せられる仕組みになっている。

● 1ユーロ・ジョブとは、本来は、「職務に伴う個人支出へのさらなる追加補償を伴う就労機会」(Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung) と規定されているが、簡単に言うと、失業給付金Ⅱの受給者に対して、就労機会を与え、労働市場に復帰する訓練の提供。そして、時間当たり1～2ユーロの報酬が与えられる。通常は、公共福祉や市民サービス分野での従事にあたとされる。

● 「私」会社 (Ich-AG) とは、起業支援政策にのって生み出された自営業であり、2003年1月1日に施行されたハルツ第Ⅱ法に従って、失業者が自分の知識・技能を労働提供し、自営業として活かすことを目的とする。具体的には社会法典Ⅲ421条1項で規定された「起業助成金」が支払われる。この会社は一人からでも設立できるところから、「私会社」(Ich-AG) と呼ばれている。助成金は、1年毎の更新であるが、最大3年支給される。起業による失業終了後の最初の1年間は毎月600€, 2年目は360€, 3年目は240€である。

● 有期雇用の増大

● パートタイム (Teilzeitarbeit) や短期雇用の増大

●派遣社員 (Leiharbeiter) の増大

2005年の1月1日の社会法典II編（求職者のための基礎保障制度）の導入により、ドイツの労働市場に分化が生じたと言える。ドイツの連邦雇用エージェンシーの下記統計資料の分析から、現在ドイツの雇用形態を考えてみたい。

2008年度の対前年度比較では、失業者数、社会的適応力を維持するための公的労働従事者並びに公務員数はマイナスとなっている。また、社会保険加入義務就労者数は増加しているが、対2000年度比で見ると、社会保険加入義務就労者数は51万人の減少、僅少収入労働者の数は98万人も増大しており、私会社を含む自営業も約60万人増大している。このことは、雇用形態の多様化というよりは、労働市場の分極化とみなされるのではないだろうか。

このような正規雇用と非正規雇用の分極化と並行して、年齢別の分布を見ると、僅少収入労働者に占める56歳以上の割合が29.60%と高い。分極化は、教育・職業訓練の質だけでなく、年齢間でも進行しているのが実状である。

事実、ドイツの労働市場の分極化は、市場で求められる知識、技能と密接な関係にある。職業訓練を受けていない人、学業や職業訓練を中断した人、知識・技術レベルの低い外国人も正規雇用に就くのは難しいのが現状である。

失業割合参照
基準値
ドイツ

基準年度	ab April	ab Mai	ab Mai	ab Mai	ab Mai	ab Juni	ab Mai	ab Mai	ab Mai	対前年度変化	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	数値	in %
社会保険加入義務就労者	27,249,314	27,681,062	27,650,301	27,433,796	26,822,491	26,405,289	26,060,665	26,231,091	26,738,879	507,788	1.9
僅少収入就労者	3,645,192	3,985,430	4,217,116	4,239,850	4,329,871	4,619,483	4,492,184	4,575,644	4,626,846	51,202	1.1
公務員	2,030,450	2,004,454	1,987,648	1,945,877	1,929,332	1,939,306	1,948,396	1,940,161	1,936,080	-4,081	-0.2
失業者	3,938,110	3,724,330	3,694,363	3,954,361	4,258,709	4,233,417	4,780,624	4,398,118	3,687,107	-711,011	-16.2
社会的適応力を維持するための公的労働従事者 (ALGII受給者)								289,553	269,051	-20,502	-7.1
国境を行き来する者 (外国に住所を持ちながらドイツで収入を得る者)	29,914	31,440	34,774	34,774	34,774	34,774	34,774		98,527	98,527	100.0
就業者数	36,892,980	37,426,716	37,584,202	37,608,658	37,375,177	37,232,269	37,316,643	37,434,567	37,356,490	-78,077	-0.2
自営業並びに家族就業者	3,905,200	3,965,800	4,072,300	4,067,800	4,129,500	4,253,706	4,500,400	4,500,880	4,513,340	12,460	0.3
就業者総数	40,798,180	41,392,516	41,656,502	41,676,458	41,504,677	41,485,975	41,817,043	41,935,447	41,869,830	-65,617	-0.2

Zitierhinweis: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Bezugsgrößen - Zeitreihe
連邦雇用エージェンシー

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

16)

その意味で、次頁の統計資料は、専門教育の水準と失業率の相関関係を表したものであるが、ドイツではその相関関係が極めて高いことがわかる。つまり、専門性や習得した技能が低いほど、失業率が高いということになり、再就職が難しく、失業の長期化の要因となっている。

教育と労働市場	非就業者割合 (%) in Prozent		
	EU 平均を上回る		
	教育レベル		
	低	中	高
スロバキア	41,5	8,6	3,4
チェコ	19,1	4,3	1,5
ドイツ	17,7	8,2	3,7
ブルガリア	16,8	5,0	2,2
ハンガリー	16,0	5,9	2,6
ポーランド	15,5	8,7	3,8
ベルギー	11,3	6,2	3,3
フランス	10,2	5,9	4,8
EU 平均	9,2	6,0	3,6
スペイン	9,0	6,8	4,8
Finnland	8,9	6,1	3,6
Lettland	8,8	5,4	3,7
Portugal	8,0	6,8	6,6
オーストリア	7,4	3,3	2,4
ギリシャ	7,0	8,2	6,0
スウェーデン	7,0	4,2	3,4
Litauen	6,9	4,8	1,8
Rumänien	6,6	5,5	2,2
Slowanien	6,5	4,3	3,2
イタリア	6,3	4,1	4,2
Irland	6,1	3,5	2,3
イギリス	5,9	3,6	2,1

Quelle: Destatis 20080905-DE01

資料（新聞 der tag 2008年 9月 6/7 日号）（低・中・高は教育レベルを指す）

次に、ドイツの失業構造の問題を教育との関連で更に考察してみることにする。具体的には、PISA学力テストが与えたショッキングな事実から浮かび上がるドイツの問題である。

PISA学力試験とは、「Programme for International Student Assessment」の略で、経済協力開発機構（OECD：Organization for Economic Co-operation and Development）が2000年から始めたOECD加盟国の15歳生徒を対象とした学力テストである。'03年、'06年にも実施され、今回は09年の予定である。日本の文部科学省HPは、「PISA調査では、読解リテラシー（読解力）、数学的リテラシー、科学的リテラシーの3分野を調査する。各調査サイクルでは3分の2のテスト時間を費やす主要分野を重点的に調べ、他の二つの分野については概括的な状況を調べる。2000年調査は読解リテラシー（読解力）、2003年調査は数学的リテラシー、2006年調査は科学的リテラシーが主要分野である。2000年調査には32か国（OECD加盟国28か国、非加盟国4か国）で約26万5,000人の15歳児が調査に参加した。（オランダの結果は学校の参加率が国際基準を満たしていないため、分析結果からは除外された。）¹⁷⁾と説明を行っている。OECDは、それぞれの能力を以下の様に規定している。

1. 読解力とは、「自らの目標を達成し、自らの知識と可能性を発達させ、効果的に社会に参加するために、書かれたテキストを理解し、利用し、熟考する能力」である。
2. 数学的リテラシーとは、「数学が世界で果たす役割を見つけ、理解し、現在及び将来の個人の生活、職業生活、友人や家族や親族との社会生活、建設的で関心を持った思慮深い市民としての生活において確実な数学的根拠にもとづき判断を行い、数学に携

わる能力」である。

3. 科学的リテラシーとは、「自然界および人間の活動によって起こる自然界の変化について理解し、意志決定するために、科学的知識を使用し、課題を明確にし、証拠に基づき結論を導き出す能力」¹⁸⁾である。

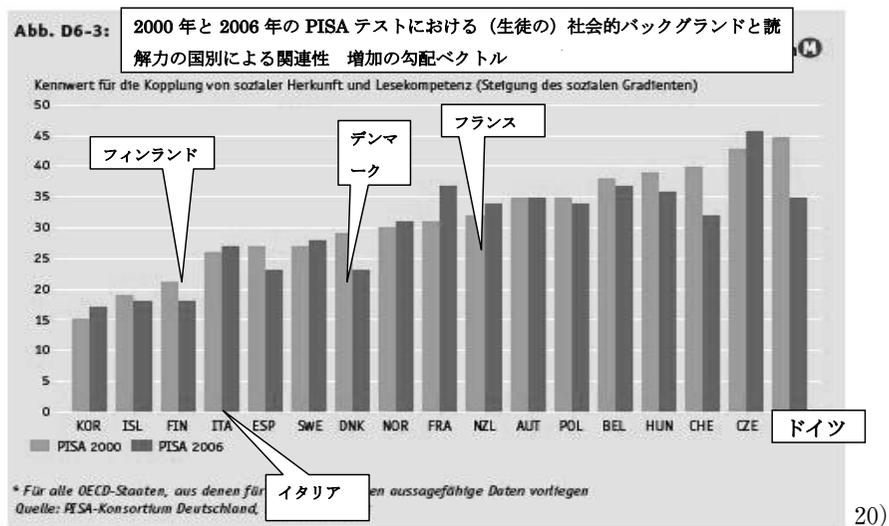
ドイツの順位は、読解、数学、科学の全てで日本を下回った。しかも、OECD非加盟ヨーロッパの小国がドイツより上位であったこともドイツにとってはショックであった。ドイツの有名雑誌シュピーゲルはWeb版2001年12月13日版で、ドイツの教育政策を辛らつに批評した。「詩人と思想家の国は今や切り離された」、「ドイツの生徒は馬鹿か?」、「PISAの結果は新たなドイツの教育の破局を提示している」等。ドイツの各州の文部大臣で構成する「文部大臣会議」(KMK)も所属政党の違いを超えて、この事態を深刻に受け止めた。バーデン・ビュルテンベルク州の文部大臣でKMK会長をつとめていた「キリスト教民主同盟」(CDU)のアネッテ・シャーヴァンは、「理論偏重の、実生活から乖離した教育から抜け出そうとする授業の明確な方向性」を即座に要求した。経済界、労働界、教育担当局からも、様々なショック反応が寄せられたが、PISAの結果を「入念に、留保なく、毅然と吟味し、実行に移す」というベルリンの教育担当のクラウス・ベーカー (SPD) の提案には全員が同意した¹⁹⁾。

	日本	ドイツ
2000 読解	8位	21位
2003 読解	14位	21位
2006 読解	15位	18位
2000 数学	1位	20位
2003 数学	6位	19位
2006 数学	10位	20位
2000 科学	2位	20位
2003 科学	2位	18位
2006 科学	6位	13位

読解力におけるドイツの具体的な問題は、1) 約10%の生徒がテキストの理解力に欠けているために、テキストの中に含まれている情報を探し出すという課題を達成することすら出来なかった点、2) 更に、13%の生徒は、読んだものを評価したり、日常の知識に関連づけることが求められると、困難さを露呈した。「極めて貧困な、あるいは貧困な読解力の生徒の数値が23%というのは先進工業国としては異常に高い」と、ベルリンのマックス・プランク教育研究所の研究者で、ドイツにおけるPISAデータの評価責任者のユルゲン・バウムルトは分析している。

同時に、識者や教育関係者を驚かせたのは、結果の悪さだけではなかった。トップと底辺の差が先進國中、ドイツでは群を抜いて大きいのである。確かに、トルコや旧ユーゴスラビ

ア、旧ソ連などからの移民家庭というバックグラウンドを持つ子供たちが不十分なドイツ語力しか持ち合わせていないことも考慮されてしかるべきである。フランスやイギリスへの旧植民地圏からの移民が、すでに母国でフランス語や英語を習得しているという事情も勘案出来る。しかし、PISAテストは、まさに移民の子弟のドイツの教育システムへの統合の促進という課題をも示したのである。また、社会的・経済的弱者の子弟と成績との相関関係においても、ドイツはその関係性が高いことが露呈した。教育の場での社会・経済的バックグラウンドの差の解消、統合という新たな認識をも得ることになった。

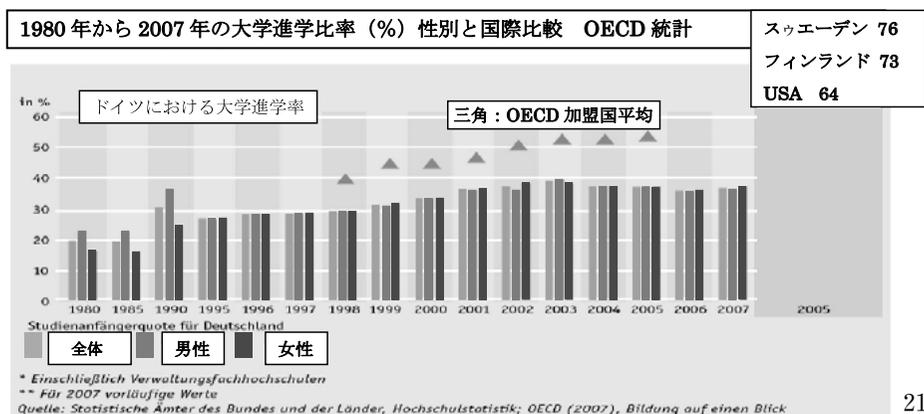


PISAテストで評価基準となる能力「効果的な社会参加能力」, 「確実な数学的根拠に基づく判断力」, 「自然界の変化について理解し証拠に基づいて結論を導き出す能力」はPISAテストを実施しているOECDの活動目標と整合性がある。「持続可能な経済成長の支持」, 「雇用の増大」, 「生活水準の向上」がOECDの活動目標であり、OECDが優先している10の課題のひとつが「教育と訓練」である。従って、PISAが求めている能力は、加盟国の「持続可能な経済成長」, 「雇用の増大」, 「生活水準の向上」のために「教育と訓練」において重視されるべき能力なのである。ドイツにおいても、総合大学への進学コースであるギムナジウムにおける得点は低くない。また、州による偏差もある。2006年の結果では、東のザクセン州が最高点を獲得し、バイエルンやバーデン・ビュルテンベルクも上位に位置している。州ごとの格差には、各州の教育予算や、教育行政の差も影響しているが、PISA試験の成績だけを上昇させることは、OECDのPISA試験のメッセージ全体を見失う危険性がある。バイエルンは高得点を達成しているが、同時に学力と生徒の社会的バックボーンの相関関係が高い州であり、教育現場での社会階層の統合という点では課題が残る。メルケル首相は、ドイツの産業立国としての将来の人材確保のために、大学進学率40%を目標にかかげたが、その数値

は達成されていない。ドイツの大学進学率はOECD平均をかなり下回っている。

ヨーロッパ諸国で比較するとドイツでの大学進学率の低さが顕著である。2005年を例にとると、スウェーデンは76%、フィンランドは73%、オランダ59%、イタリア56%であり、OECD平均は50~54%である。

下記の表では、ドイツとフランスに殆ど差が無い様に思えるが、大学への進学資格取得者数で比較するとフランスが60%台前半であるのに対して、ドイツは40%台前半である。



21)

	ドイツ 19歳 (%)	フランス 18歳 (%)	イギリス 18歳 (%)	アメリカ 18歳 (%)	日本 18歳 (%)	OECD平均
2002	38.4	41	63.1			50~54
2003	40.7	41	61.2	51.1		
2004	38.6	40	61.9	51.1	50.7	
2005	37.1	41	62.6	52.1	52.3	

周知のように、PISA試験で総合No.1の座を占めたのはフィンランドである。世界の教育行政に携わる専門家がフィンランドを調査のために頻繁に訪れた。まず、明らかになったのは、フィンランドがPISAで一位になっている要因として、他の国において見られる学力の上下差が僅少であるという事実であった。ずば抜けた子供の数ではなく、子供全体の学力を平等に押し上げていく教育の実践であった。「おちこぼれを作ってはならない」がこの国の教育の基本理念である。生徒が学習において問題を抱えたり、学校で問題を起こしても、それを生徒の責任にしたり、問題の生徒を他のクラスメートから切り離したりしないという原則である。教師や専門のソーシャルワークの訓練を受けた教師がその生徒をとことんケアすることが実践されている。「教育・訓練を受ける権利の平等」というフィンランドの教育基本法の精神が徹底されている。個々の生徒の能力に差があることは否定できない事実であ

る。しかし、フィンランドでは、それによる早期のセレクションは行なわれない。クラスは9年間持ち上がりである。まさに、異なった素質、バックグラウンドを持った生徒を入念な個別指導を交えながら教育していくという一貫教育であり。生徒を見捨てない、生徒のせいにはしない教育である。「10歳や12歳の発展段階で、生徒が将来どのようになるのとは見抜けません。選別が早すぎると間違った決定を下してしまいます。それは社会が才能を無駄にしまうことを意味し、ひいては社会（全体）の競争力を弱めます」と、ヘルシンキ大学で心理学を教えるKeltikangas-JärvinenはSpiegelのインタビューに答えている²²⁾。子供の学習障害要因を出来るだけ教師が取り除き、個々の生徒の学習成果を確実なものにしていこうとする教育原理は、76%という大学進学率だけでなく、95%という脅威の大学進学資格取得率を達成している。ドイツから見れば、フィンランドにおける外国人の割合（2.3%）は低い数字に写るが、フィンランドも移民を積極的に受け入れて来た国であり。過去15年間で外国人の数は3倍に増えている。ヘルシンキの学校では10人に一人は外国人である。しかも、フィンランドは出自、人種、職業の差による階層社会を作り出さなかった。それは、多文化社会の利点を洞察した教育現場での出身地の母語語重視の方針においても見られる。その意味で移民住民への言語政策と教育、外国人への雇用創出は、現在のドイツが抱える極めて深刻な問題である。

ただし、PISA学力テストが全ての指標でないことには言を要すまい。日本や韓国での受験制度の弊害、アメリカの格差問題など、PISA指標以外の観点から考察されねばならない問題も存在している。

（結論）

冷戦終結後、世界を席卷した新自由主義経済は、2008年の金融危機でその監督機能の強化や種々の見直しをも迫られた。新自由主義経済は、階級的な救済を目指す福祉主義的な保障に変わって、諸個人の様々な能力を強調した。序章で紹介した社会経済学者の佐伯は、「つまり『被雇用能力』（employability）の獲得こそが緊急の課題となる。これは事後的救済ではなく、事前の予防的措置である。職業訓練、雇用情報の公開、資格の取得などがその具体的な方策だ。そのような形で個人のリスクをシステムの『管理』するのであるが、このシステムによる『管理』は個人の自発的選択と参加によって成り立っている。こうして、個人のレベルでリスクはヘッジされることになる」と述べ、²³⁾「階級や集団」から「個人責任」へのシフト移行を分析している。そして、ドイツの社会民主党と緑の党の連立によるシュレーダー政権（1998-2005）も、このグローバリゼーションの波から逃れることは出来なかった。加えて、他国に比べて高額な社会保障費用のために労働コストの高いドイツは外国企業の東ドイツ地域への誘致に成功せず、逆にドイツ企業がEU拡大を利用して労働コストの低い東

ヨーロッパへ転出していく結果になった。高失業率、外国人移民の受け入れ、少子高齢化社会などにより、ドイツの福祉政策は戦後最大の危機状況にあった。

それだけに、シュレーダー政権下でのハartz改革は、「その背景には、統一以降悩まされ続けた失業率の高止まりを一挙に解決しようという思惑があったと」はいえ、それまでの社会的セーフティーネットワークのパラダイム転換ともみなされる大胆な改革であった。そして東京学芸大学の野川忍は、「何よりも国際的に注目されたのは、失業者に対する給付制度の改革を、社会保障と雇用政策との機能的統合を通して、失業者の保護から労働市場への再編入の促進という目的の変更にとった内容で行おうとしたことである。従来、ドイツの失業者給付の手厚さはよく知られており、失業給付—失業扶助—社会扶助という給付内容の構成は、社会国家理念を憲法上の存立基盤とするドイツの象徴的な制度体系の一つとみなされてきた。それを根本的に変更することは、ドイツの雇用政策全体の変貌の端的な表現という意味を持ったのである。」との評価を下している²⁴⁾。

最後に、ドイツにおける失業対策としての雇用創出への取り組みと環境行政の関連について言及したい。

ドイツは1994年の基本法改正によって環境政策の方向性と環境保全への国家義務を決定的なものにした。基本法20条a項は以下のように国の義務を規定している。「国家は、将来の世代に対する責任からも憲法に即した秩序の枠内で、立法措置ならびに法律や法に従い、執行権力と司法により自然における生活基盤と動物を保護する。」その5年後1999年4月1日には、「緑の党」との連立を樹立したシュレーダー政権下で「環境税」、正式には、「環境税制改革の導入に関する法律」(Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform)が施行された。環境税導入の目的は大きく三つであった。

1) 動力・暖房用燃料ならびに電力への課税率を高め、産業社会におけるエネルギー消費分野への負荷を増加させることにより、CO₂削減とエネルギー節約へのインセンティブをもたらす。

2) そして、これによる税収増加を企業の年金保険負担率削減に充当し、経営者の雇用負担を軽減し、雇用促進により良い条件をもたらす。「環境税」は、法的には「消費税」の範疇と理解され、その一部が目的税扱いとされ、年金保険の労使負担率の引き下げなどに転用することを可能にする。

3) 再生可能エネルギー(水力、風力、太陽光、地熱・ゴミ処理場ガス、浄化ガス、バイ

オマス等)は非課税とし、化石燃料からの構造転換と新たな環境産業技術面で、ドイツの競争力を高め、新たな雇用を創出する。

環境保護を党是とする「緑の党」の政策と雇用拡大に意欲を示す社民党 (SPD) との政治的合意の産物であったこの法律によって、鉱油税、暖房用石油、天然ガスへの課税率が引き上げられ、電力税も導入された。シュレーダー政権は、その後も、2000年には、「環境税制改革の継続に関する法律」(Gesetz zur Fortführung der Ökologischen Steuerreform) の成立により、2000年から2003年にかけて4段階(99年から起算では、通算5段階)に分けて環境課税を段階的に強化していった。2003年の「環境税制改革の更なる発展に関する法律」(Gesetz zur Fortentwicklung der Ökologischen Steuerreform) の成立により、租税特別措置の整理・縮小と、鉱油税の税率引き上げを実現させた。2003年には、優遇税制の改定や廃止が進んだが、今なお、多くの免税および軽減措置が規定されているのは、産業界の激しい抵抗を政府が予測、配慮したからである。しかし、環境税収を年金保険料に充当した結果、以前は20.3%だった労使双方の年金負担率は漸次減少し、第5段階の2003年には19.1%まで下がった。

それでは、一連の環境税制改革は、CO₂削減、雇用、新産業創出などにどのような効果をもたらしたのであろうか。ここでは、政府発表ではなく、外部団体の評価を紹介したい。ベルリンに本部を置く「環境に配慮した社会市場経済フォーラム」(FöS)は、1994年11月の創設以来、環境政策、環境産業創出などの分野で、政界、財界にも積極的に働きかけ、学術研究とも提携しながら、講演会、シンポジウム、プロジェクト、鑑定書作成、出版、表彰活動などを展開している。2008年にはグリーンピースの委託を受けて、環境に害をもたらす石炭、ディーゼル、原子力発電、航空会社などへの連邦政府からの助成金、優遇税制などの現状調査を行い、刊行した。また、2005年からは、環境分野で活動する研究者、政治家、言論人に「アダム・スミス賞」を授与している。そのモットーは「私利から公共福祉への奉仕—アダム・スミスと共に社会市場主義的環境政策のために」と謡われている。この、極めて中立の学術的財団が行った環境税制改革の評価は次のように要約できる。

- CO₂削減と京都議定書の削減目標25%達成にむけて大きく貢献した。(議定書の目標には到っていないが)ドイツ経済研究所(DIW)の試算では、2010年までに2-3%のCO₂の削減が予測されている。
- 年金保険率軽減により250,000人の雇用が達成された。不法労働者数の減少
- ガソリン消費の減少。2000年は前年比-4%, 2001, 2002は、それぞれ-3.0%と-3.3%であった。
- 2000年以降は、ディーゼル油の消費が継続的に減少

- エネルギー節約型製品への需要が増加した。新車購入においても、ニュールンベルク消費研究所のアンケートでは、89%の回答者が燃費や環境対応を購入判断基準にしていると回答があった。
- 自家用車の利用が減り、1999年以来、公共交通機関の利用者数が増加した。ドイツ連邦統計局の発表では、2003年の公共交通機関利用者数は、対前年比1.5%の増加で、総利用人数は初めて80億人を越えた。
- カーシェアリング登録顧客数も2000年には前年比26%増加、同様に2001年22%、2002年には8%増加した（連邦カーシェアリング連合会）
- 太陽熱温水施設は二桁増加した。2002年末で、ドイツに設置された太陽光収集器の総面積は420万m²以上になる。
- ドイツ経済界の構造転換に寄与＝エネルギー節減への投資、環境負荷の少ない未来技術の開発。国際舞台での環境保護製品分野でのドイツの先駆的ポジショニングの確立。これにより、新たな雇用の創出がなされ、ドイツの国民経済の近代化と強化に貢献する。ドイツ経済研究所（DIW）は、現在環境産業に直接、間接的に従事している従業員数を概ね140万人と算定している。
- 環境税改革は、ドイツ国内でのみ重要性があるのではない。電気税の導入によって、ドイツはEUに対してEUの環境税制に政治的シグナルを送った。

EUでの環境税、とりわけエネルギー税の導入には、各国の賛否もあったが、2004年1月1日に、エネルギー税共通枠組み指令（2003/96/EC）52が発効し、1992年から鉱物油（石油製品）に対して規定していた最低税率を引き上げると同時に、石炭、天然ガス、電力にもEU統一最低税率を拡大した。経済的視点からは、加盟国間及びエネルギー製品間の競争のゆがみの是正であったが、同時に、最低税率を導入することによりエネルギー価格を上昇させ、エネルギー利用の効率化や再生可能エネルギーの供給、利用を促進させるという環境戦略的狙いも存在していた。そのことがドイツでは環境技術イノベーションと密接に結びついているのであり、持続可能な発展の核心を形成している。

基本法で保障された、「自由権」、「社会権」、「生存権」、そして「環境権」は、不作為に永続するものではなく、不断にこれを「法的状態」として実現していくことが政治と国民に求められている。筆者が、ドイツのセーフティーネットワークを取り巻く政治、法、労働政策、教育、環境政策への取り組みから学んだ点である。

参考文献

- 佐伯啓思：『倫理としてのナショナリズム』NTT出版 2004年
- ジークムント・バウマン：『リキッド・モダニティ 液化化する社会』大月書店 2001年

- Sozialgesetzbuch (SGB) I - XII 「社会法典 I - XII」
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: *Soziale Sicherung im Überblick* Hrsg.v.BmfSA, Bonn Januar 2008
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: *Sozialhilfe und Grundsicherung*, Hrsg.v.BmfSA, Bonn Juli 2007
- Statistisches Bundesamt (ドイツ連邦統計庁HP)
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/>
- 独立行政法人 労働政策・研修機構編『ドイツにおける労働市場改革』労働政策研究報告書 No.69 サマリー-2006 (以下 サマリー-2006と記す)
<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2006/documents/069.pdf>
 内容構成：表紙・まえがき・執筆担当者・目次・はじめに
 第1章 労働市場改革の概要／第2章 ハルツ第三法／第3章 失業扶助制度と社会扶助制度との統合 - ハルツ第四法による失業給付II制度の創設／第4章 解雇制限法とパートタイム有期契約法の改革／第5章 ドイツにおける労働市場改革の問題点／第6章 労働市場改革施行後の現状と展望／第7章 総括と展望 / 掲載資料

執筆担当者

氏名	所属	担当
野川 忍	東京学芸大学教授	第1章, 第2章, 第7章
根本 到	神戸大学助教授	第3章, 第4章
ハラルト・コンラット	ドイツ・日本研究所副所長	第5章
吉田 和央	前労働政策研究・研修機構 国際研究部主任調査員	第6章

注釈

1. 佐伯, 53p
2. 佐伯, 54p
3. バウマンは、固定化した近代に続くポスト近代社会としての「液状化社会」を特徴づけるものとして不安について、以下の様に言及している。「解雇された人たちの生活がいかに不安定で、みじめなものであるかは想像にかたくない。むしろ問題なのは、すべての人間が解雇の、少なくとも心理的な影響を、一時的でわずかかもしれないが、うけていることにある。構造的失業がおこった世界では、絶対に安心できる人間はひとりもない。安定した会社で安定した職をえるという希望は、祖父たちの時代への郷愁にすぎない。『中略』現代を代表するスローガンは『柔軟性』である。柔軟性から誕生するのは、期限付き契約、あるいは、更新性契約といった、安定、約束、権利の保証をふくまない雇用形態であり、予告無しの解雇、非補償制度である。自分は余人をもって代えがたいと、ほんとうに思っている人間などいないはずだ。『中略』地位ある身分でさえ、一時的なのかもしれないし、臨時のものかもしれないのだ。長期的安定がないから、『即座の欲求の充足』が合理的な選択のように思われる。手にはいるものは、なんでもいますぐ手に入れようではないか。あすはどうなるかわからない。」(209頁)「修理工場でいえることは、外の生活にもあてはまり。すべての「部品」は『スベア』で、取り替え可能で、また、取り替え可能のほうが便利なのだ。もし、壊れた部品を捨て、新しい部品と交換するのにわずかな時間しかからないのなら、どうして時間をかけて修理する必要があるだろうか。未来は、よくいえば、ぼやけてかすんだ、悪くいえば危険性に満ちたものである。もし、このとおりだとするならば、長期目標を設定し、

集団の力の増強のために、個人的利益を放棄し、未来を見据えて現在を犠牲にすることは、共感を呼ぶ行為でも、賢明な選択でもない。いま、ここにある機会を利用しないのは、機会を逃すことでもある。『中略』いま、この段階での、深入りはあすの障害となるから、かかわりが薄く、表面的であればあるほど、損害も少ない。『今』が生活戦略のキーワードである。」(210-211頁)

このような状況下では、個人のアイデンティティーも液状化する。かつては、「流れをとめ、あるいは、流れの速度をゆるめ、液体を固定化し、非形態に形態をあたえる連続的闘い」が「アイデンティティーの追及」(107頁)であったが、今やアイデンティティーはショッピングにおける「他者と異なる自由」にしか求められなくなった。アイデンティティー獲得の近道は、ショッピングにおいて、「消費者の自由として、アイデンティティーを選択し、好きな期間だけ所持することだろう」とパウマンは分析する。なぜなら、「消費依存、買い物への普遍的依存が、消費社会においては個人的自由、とくに、他者と異なる自由、『アイデンティティー』を持つ自由を獲得するための必須条件となる」(109頁)からである。

4. 原文は以下の通りである：Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern.
5. Im Bewußtsein christlicher Verantwortung bekennt sich die CDU/CSU zu einer gesellschaftlichen Neuordnung auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit, gemeinschaftsverpflichtender Freiheit und echter Menschenwürde.

<http://www.kas.de/wf/de/33.814/>

6. SGB I § 1 Aufgaben des Sozialgesetzbuchs

- (1) Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen,
 - ein menschenwürdiges Dasein zu sichern,
 - gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen,
 - die Familie zu schützen und zu fördern,
 - den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.

上記は下記法典よりの引用 (●は筆者が記入)：Sozialgesetzbuch (SGB) Erstes Buch (I) Allgemeiner Teil

Stand: Zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 19.12.2007 I 3024

7. 出典： http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/gif/b_alo_zr.shtml

日本語は筆者が記入

8. 失業給付金の受給期間変更：SGB III § 127 Grundsatz参照
9. 「要請」に関しては、SGB II：§ 2 Grundsatz des Forderns参照
- (1) Erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Der erwerbsfähige Hilfebedürftige muss aktiv an allen Maßnahmen zu seiner Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, hat der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen.
- (2) Erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen haben in eigener Verantwortung alle Möglichkeiten zu nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit

- innen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen.
10. 住居面積に関しては, Sozialhilfe und Grundsicherung, S.50 参照
 11. 注6参照
 12. Sozialhilfe und Grundsicherung, S.15参照
 13. 社会法典XIIには社会扶助対象者として次の規定がある。
SGB XII § 8 Leistungen
Die Sozialhilfe umfasst:
 1. Hilfe zum Lebensunterhalt (§ § 27 bis 40),
 2. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§ § 41 bis 46),
 3. Hilfen zur Gesundheit (§ § 47 bis 52),
 4. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§ § 53 bis 60),
 5. Hilfe zur Pflege (§ § 61 bis 66),
 6. Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§ § 67 bis 69),
 7. Hilfe in anderen Lebenslagen (§ § 70 bis 74)
 sowie die jeweils gebotene Beratung und Unterstützung.
 14. サマリー2006, 30頁
 15. ドイツ就労人口 ドイツ連邦統計庁 : <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/WirtschaftAktuell/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/Content100/vgr010a,templateId=renderPrint.psml>
 16. 社会保険加入義務者表は, 筆者がドイツ雇用エージェンシーの資料を基に作成した。原資料は, 下記のURLであるが, 一部は省略した。参考までに原資料の図版をここに添付しておく : <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000000/html/start/arbeitslosenquote/dokumentation-bezugsgroesse-2008.pdf>
 17. 文部科学省HP : http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/index28.htm
 18. OECD PISA : http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/index28.pdf
 19. <http://www.spiegel.de/schulspiegel/0,1518,172357,00.html>:Baden-Württembergs CDU-Kultusministerin Annette Schavan, derzeit KMK-Chefin, fordert deshalb sogleich "eine klare Ausrichtung des Unterrichts weg von theoretischer, lebensferner Bildung" hin zu Praxisnähe.
[...] Alle stimmen selbstverständlich dem Berliner SPD-Schulsenator Klaus Böger zu, der vorschlägt, die Ergebnisse der Studie "sorgfältig, vorbehaltlos und entschlossen zu prüfen und umzusetzen".
 20. PISA テスト 社会的バックグラウンドとの相関表 :
http://www.bildungsbericht.de/daten2008/d_web2008.pdf 84頁
 21. 大学進学率 OECD統計表 : http://www.bildungsbericht.de/daten2008/pressemitteilung_2008.pdf 7頁
 22. Spiegel インタビュー : <http://www.spiegel.de/schulspiegel/ausland/0,1518,549547,00.html>: "Aus dem Entwicklungsstand eines Zehn- bis Zwölfjährigen kann man noch nicht ablesen, was aus ihm wird", so Liisa Keltikangas-Järvinen, Professorin für Psychologie an der Universität Helsinki. "Wenn die Selektion so früh geschieht, dann trifft man falsche Entscheidungen, und die Gesellschaft verschwendet Begabung. Dies wiederum vermindert die Wettbewerbsfähigkeit der Gesellschaft."
 23. 佐伯, 59頁
 24. サマリー2006, 92頁