

ドイツにおける福祉と就労の融合：アクティベーション政策の考察

Fukuda, Naoto / 福田, 直人

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大原社会問題研究所雑誌 / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

669

(開始ページ / Start Page)

30

(終了ページ / End Page)

44

(発行年 / Year)

2014-07-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00010407>

ドイツにおける福祉と就労の融合

—アクティベーション政策の考察

福田 直人

問題意識と課題

- 1 先行研究の検討——アクティベーションを捉える枠組み
- 2 アクティベーション政策の再検討
- 3 各国におけるアクティベーション政策の概括的検討
- 4 ドイツの事例——ドイツにおけるアクティベーション改革

結 語

問題意識と課題

失業者に対する新たな所得保障として、日本では職業訓練の受講を条件とした求職者支援法が2011年10月より導入された。近年の雇用保険制度の改正も含め、日本における失業者に対する所得保障、そして就労支援のあり方は、リーマンショック以降大きな転換点を迎えている。就労支援に重点を置いた求職者支援法が実施されたものの、既存の雇用保険制度との兼ね合い、そして生活保護との役割分担など、日本の失業者に対する支援策は検討すべき課題が多い。

求職者支援法は諸外国の制度を参考にした連合の提案を、実現に向けて検討したものとされている（濱口 2010：57）。欧米では1980年代以降、所得の喪失というリスクに対し現金給付によって備える従来の福祉国家からの再編が行われてきた（埋橋 2007：15）。Bob Jessop（1993）の「ケインズ主義的福祉国家」から「シュンペーター主義的ワークフェア国家」へという言葉に象徴されるように、就労と福祉を結びつける方向での改革が先進国において進められている⁽¹⁾。

日本においても井手英策や宮本太郎が指摘するように、公共事業を主とした「土建国家」が所得保障の役割も担うことによって、原理的にワークフェアを可能とするような制度設計が労働市場に組み込まれていた（井手 2011：10）。一方で、公共事業を通じた所得の分配ではなく純粋な社会支出としての現金給付と、就労支援の組み合わせによって失業者を労働市場に包摂する諸政策は、諸外国に比して十分に発展している訳ではない。

(1) 埋橋（2007）は、ワークフェア政策が国際的に伝播していく際に最も注目されたのは、アメリカの1996年福祉改革が端緒であるとしている。

では、翻って他の先進国では失業者に対する所得保障と、それに伴う就労支援政策はどのように運用されているのであろうか。失業者に対する所得保障制度に関して言えば、日本と類似した構造を持つ国としてドイツが挙げられる。その根拠として、先ず失業保険制度においてアメリカのような使用者のみが拠出する制度ではなく、労使折半である点が挙げられる。次に、失業保険制度から漏れた層に対する所得保障として、稼働能力の有る要扶助者を対象とした求職者基礎保障の存在である。

ドイツの求職者基礎保障は公的扶助としての性格が強く、単身世帯の受給額において生活保護に勝る日本の求職者支援制度とは異なるものである。だが、稼働能力を有する要扶助者を対象とし、積極的労働政策と密接に結びついているという点において両制度は一致している。

ドイツでは失業保険、扶助・社会扶助の整理統合を中心としたハルツ改革によって、失業者への所得保障及び就労支援制度のあり方が抜本的に改革された。この改革は、就労と福祉を結びつける「アクティベーション」改革（Eichhorst & Konle-Seidl 2006；Jacobi & Kluge 2006）、もしくは「ワークフェア」への転換（Schäfer 2008：35；Pilz 2009：196-197；布川 2004：51）と評されている。

本稿の課題は、先行研究におけるアクティベーションの概念を再検討した上で、ドイツのハルツ改革を取り上げ、同改革のアクティベーション政策としての性質を析出することである。

2003年から2005年にかけて実施されたハルツ改革は、施行後3年間で当時400万人いた失業者を半減させるという、短期的かつ著しい効果を目指したものであった（Kommission 2002：5）。アクティベーションと評される福祉改革の中でも、極めて大規模な興味深い事例である。また、失業者への所得保障の構造に近いドイツの改革を対象とすることは、我が国における就労支援と福祉政策の在り方への示唆を得る上でも重要であろう。

アクティベーションという概念で包括される諸政策の性質を検討した上で、ドイツにおける改革の事例について考察する。

1 先行研究の検討——アクティベーションを捉える枠組み

(1) アクティベーション概念と政策との関連

ドイツはハルツ改革と呼ばれる諸政策によって、失業者に対する現金給付による受動的な（inactive）所得保障から、就労支援を組み合わせた福祉政策へ大きく舵を切ったと言われている。既に述べたように、同改革は「アクティベーション」もしくは「ワークフェア」改革として評価されている。

アクティベーションやワークフェアという概念は、欧米諸国における近年の福祉改革のキーワードとしてしばしば言及されてきた。この二つの概念は共通する要素も多く、論者によってはほぼ同義語として使用されることもあれば、一定の枠組みにおける対の概念とされる場合もある。どちらの概念も研究者や国によって解釈に違いがあり、共通の定義が確立しているという訳ではない。

埋橋はワークフェアという言葉に関して、各国の違いをもその概念のなかに包摂することができる“umbrella term”となっている点を指摘している（埋橋 2007：18）。このことは欧州発のアク

ティベーションにも似たような傾向がみられる。どちらも厳密な定義を付与できる概念というよりは、各国における近年の福祉改革の漠とした大きな流れを指し示したものと見える。

とはいえ、このような概念で説明されてきた各国における福祉改革の中身は決して直線的な収斂ではなく、多様なものである。アクティベーションは福祉と就労の融合という大きな潮流を描写する上で使いやすい概念であったが、逆に言えば具体的な政策との関連を問わなければその実像を捉えにくい。

アクティベーションの枠組みと政策との関連を検討した先行研究としてはWerner Eichhorst & Regina Konle-Seidl (2008) が挙げられる。ドイツの労働経済学者である両名はアクティベーションを、ワークフェアを含むより包括的な概念として捉えている。彼らによるアクティベーションの定義は「失業や、しばしば社会的排除と関連した福祉受給者を、十分な利益のある雇用を通じて、その経済的自立と社会的統合を促進させる諸政策」としている (Eichhorst & Konle-Seidl 2008 : 5 ; 大嶋 2010)。

この定義自体は幅広い解釈が可能であるが、より具体的に政策及びワークフェアとの関連性について掘り下げたものが表1である。

表1 アクティベーション政策の二つの側面

就労要求的な政策 (Demanding)	雇用可能性を高める政策 (Enabling)
<p>1. 所得保障の期間と水準の厳格化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・失業保険・扶助の給付水準の引き下げ ・給付期間の短縮 <p>2. 受給条件の厳格化と制裁的条項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・受諾すべき求人者の範囲の拡大 ・就労拒否への懲罰的な制裁措置 <p>3. 個別活動に対する要件</p> <ul style="list-style-type: none"> ・統合契約 ・求職努力のモニタリング ・積極的労働市場政策への義務的参加 (ワークフェア) 	<p>1. 「古典的な」積極的労働市場政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・職業斡旋とカウンセリング ・職業訓練 ・起業助成金 ・補助金付き雇用 ・移動助成金 <p>2. 財政的誘因, メイク・ワーク・ペイ</p> <ul style="list-style-type: none"> ・給付削減されない稼働所得範囲の設定 (earnings disregards) ・低賃金労働に対する賃金補助 <p>3. 社会サービス</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ケースマネジメント, 個別支援 ・心理的, 社会的支援 ・育児支援など

出所：Eichhorst & Konle-Seidl (2008 : 5) 及び大嶋 (2010) を参考に若干の修正。

この枠組みでは、アクティベーション政策を「就労要求的な政策 (Demanding)」と労働者の「雇用可能性を高める政策 (Enabling)」とに分類している。ワークフェアは「就労要求的な政策」の一部として位置付けられている。

多岐に渡るアクティベーション政策の性質を見極める方法として、このように政策を大きく二分する手法は多くの先行研究で踏襲されている。アクティベーションにおけるこのような分類を平易な表現で紹介している濱口桂一郎の言葉を借りれば、給付条件の厳格化といった「ムチ」の面と、

様々な援助措置といった「アメ」の面を駆使しながら労働に参加させる（activate）一連の政策体系としている（OECD 2010＝濱口訳 2011：265）。

ワークフェアに関しても，“carrots”あるいは“sticks”の政策に分岐するという、前述のアクティベーションと同様の理解が先行研究においてなされている（Peck 2001：10）。つまり、ワークフェアを表1のように「就労要求的な政策」、つまりムチと解釈されるような諸政策に収斂させず、支援も含めたより広義の概念として捉える研究も多く存在する（例えばPeck 2001；Lødemel & Trickey 2001；宮本 2004；埋橋 2007）。ワークフェアを福祉と就労を結びつける諸政策として幅広く解釈した場合、その基本的な骨子はアクティベーションとほぼ同義となる⁽²⁾。

そのような文脈におけるワークフェアの理解も、主な先行研究において「制裁」と「支援」という枠組みで政策を捉えているという面では、ほぼ同主旨の分類である⁽³⁾。制裁と支援という2つの側面を強調する点は、各国の就労と福祉を結びつける諸政策の概要を把握する上で共通した枠組みと言える。

(2) アクティベーションの政策領域と論点

「就労要求的な政策」と「雇用可能性を高める政策」の分類はアクティベーション政策の大枠を掴む上で有効であるものの、二分法であるが故に検証が困難な論点も孕んでいる。

この枠組みからは必ずしも析出されてこない点は、政策による失業者（もしくは労働者）自身の人的資本⁽⁴⁾への関与は問われないということである。表1では「雇用可能性を高める政策」として職業訓練等の積極的労働市場政策と、メイク・ワーク・ペイ政策が同じ分類として位置付けられている。職業訓練などの積極的労働市場政策は失業者の技能形成や資格の取得を促進するものであり、労働市場で受け入れられる人的資本の蓄積に資するものである。

一方、メイク・ワーク・ペイ政策は、ワーキングプア層に対する賃金補助によって事後的に所得を保障する制度である。具体的にはアメリカのEITCやイギリスのWTCが当てはまる。給付付き税額控除と呼ばれるこれらの政策は受給に際して労働を条件とするものの、就労したものが市場において経済的に自立していくだけの技能形成を保障するものでも、それを目指すものでもない。むしろ、低賃金雇用への実質的な助成⁽⁵⁾であるという指摘もあり、雇い主の人的資本に対する投資に

(2) 逆にアクティベーションとワークフェアを対置させる研究も存在する。その場合、アクティベーションを「支援」、ワークフェアを「制裁」の要素が強い二分法の類型となる（今井 2011；宮寺 2008）。

(3) アクティベーション、ワークフェアにおける2つの政策志向の類型に関しては、三浦・濱田（2012）が包括的にサーベイしている。「就労義務を強調する政策」と「雇用可能性を高める政策」に二分するアプローチは、関連するほぼすべての先行研究（Peck 2001；Lødemel & Trickey 2001；宮本 2004；埋橋 2007）において取り上げられていると言ってよい。

(4) 人的資本の解釈は様々であるが、本稿では求職者及び労働者の技能形成や能力開発、就業上有利な資格取得等を指している。

(5) 給付付き税額控除が、実質的には低賃金雇用に対する助成になっているという指摘は様々な論者によってなされている。例えばAzmat（2006）は、イギリスにおける1999年のWFTCが労働市場の均衡賃金率に与える効果（給付付き税額控除の帰着）を検証している。WFTCの拡充は、受給資格のある男性労働者の（課税前）賃金を受給資格のない同スキルの労働者と比べて20%～24%低下させ、税額控除の35%が雇用主の利益になることを明らかにしている（Azmat 2006：30）。

マイナスの誘因を与えるという批判がある（埋橋 2007：32，38；ISSA 2003：19）。

つまり、同じ「雇用可能性を高める政策」に含まれている両政策は、人的資本への関与を視座に入れれば、ほぼ正反対の効果、誘因を持つ可能性がある。無論、人的資本と各アクティベーション政策の関連は、人的資本を何によって捉えるかという問題がつきまとうため綿密な実証には困難が伴う。全く労働経験が無いが極端に少ない個人が賃金助成によって就労した場合、人的資本の向上と呼びうる要素があることは否定できない。逆にemployabilityを高める積極的労働市場政策であったとしても、極めて初歩的な能力開発に留まるケースもある。

しかし、ここで問題なのはOJTであれOff-JTであれ、失業者あるいは労働者に関わる主体（この場合、政府もしくは企業）が、その人的資本に対してどのような誘因を持ちうるかということである。低賃金雇用が新興国に移行している現状を鑑みれば、賃金補助を必要とする雇用に陥っている労働者に中長期的なキャリア形成、能力開発が伴わない場合、財政を動員した問題の一時的な緩和に留まってしまう可能性が高い。

さらに言えば、Eichhorst & Konle-Seidlの枠組みを用いて、イギリスとオランダのアクティベーション政策を分析した大嶋寧子は、迅速な就労を優先するアプローチと「雇用可能性を高める政策」を別枠で捉えている（大嶋 2010：30-31）。だが問題は、Eichhorst & Konle-Seidlが「雇用可能性を高める政策」としたメイク・ワーク・ペイ政策も、人的資本の蓄積を考慮の外におくという点において、結果的には迅速な就労を促すアプローチに近いことなのである。

Eichhorst & Konle-Seidlがアクティベーション政策の目的とする「社会的給付からの継続的な自立（sustainable independence from social benefits）」の実現は、アクティベーション政策が失業者（もしくは労働者）の能力開発やキャリア形成に貢献する場合にのみ、その可能性が見出される。

メイク・ワーク・ペイ政策が労働の質を重視する「ディーセントワーク」に繋がるのが以前から疑問視されている以上、少なくとも職業訓練等の現物給付と、賃金補助等の労働市場内における所得保障は、性質の異なるものとして新たな枠組みを提示する必要がある。

2 アクティベーション政策の再検討

では、「雇用可能性を高める政策」を失業者の能力開発やキャリア形成に資する政策に限定し、賃金補助のような労働市場内での所得保障を別枠で捉えた場合、新たにどのような枠組みが考えられるであろうか。本稿では埋橋孝文が提起している「事前的労働規制VS事後的所得補償」の視点を入れ、アクティベーション政策の枠組みを再検討する。

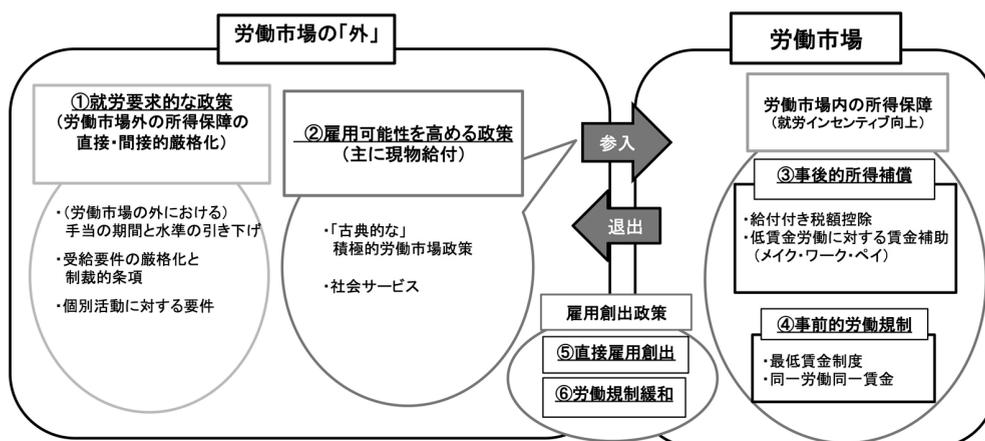
埋橋（2007）はワークフェアに関する検討の中で、所謂“Making Work Pay”と呼ばれる政策に関する議論を整理し、労働市場内での所得を保障することで就労インセンティブを確保する政策には「事後的所得補償」と「事前的労働規制」という二つの分岐が存在することに言及している。

「事後的所得補償」は、アングロサクソン諸国で有力なメイク・ワーク・ペイ政策がその代表であるとしている。低賃金と仕事の不安定性（ワーキングプアの存在）を容認した上で労働規制を撤廃し、納税者がそのコストを負担する給付付き税額控除制度を通して低熟練労働者の所得「補償」を行う。

これに対して、「事前的労働規制」は最低賃金をはじめとする労働規制により「事前的に」に低賃金の仕事と不安定性を軽減し、ワーキングプアの発生を最小限にする政策であるとしている（埋橋 2007：32-37）。

つまり、労働市場内での所得を保障することによって就労インセンティブを高める政策の中で、低賃金労働に対する事後的な助成か、もしくは予め低賃金労働を防止するものかという点で、その性質に分岐が生じるのである。本稿では事後的な所得補償を「雇用可能性を高める政策」から切り離した上で、その概念を再検討する。

図1 アクティベーションにおける各政策領域の俯瞰
—アクティベーション政策を構成する「6つ」の政策領域—



出所：Eichhorst & Konle-Seidl (2008), 埋橋 (2007), 今井 (2011) を参考に筆者作成。

各アクティベーション政策をその政策意図と性質に着目して整理すると、図1のように6つの政策領域に分かれることになる。まず、①の「就労要求的な政策」は労働市場外での福祉給付の削減や、受給要件の厳格化等による就労の直接・間接的な強制を、一つの政策領域として捉える。前掲表1の枠組みにおける内容と同様である。

次に、②の「雇用可能性を高める政策」は表1と異なり、主に失業者の能力開発や技能形成に貢献する現物給付や、育児支援など雇用への障害を取り除く現物給付に絞る。この枠組みでは、個人の労働能力を最大化するための社会サービスが主となる。例えば就労原則「ワーク・プリンシプル（もしくは、アルベーツリーエン：Arbetslinjen）」を社会保障政策の基礎に掲げるスウェーデンにおいて、現金給付よりも就労支援や教育・訓練といった積極的な措置を優先する⁽⁶⁾としているように、この枠組みにおいては社会サービスがより重視される。図1における「雇用可能性を高める政策」からは、給付付き税額控除もしくは賃金補助を想定したメイク・ワーク・ペイ政策は切り離される。

切り離したメイク・ワーク・ペイ政策については③の「事後的所得補償」として、労働市場内における所得保障を意図した政策の一つとして捉える。

(6) 就労能力の最大化という目的を社会保障の基礎に置くスウェーデンのワーク・プリンシプル (Arbetslinjen) については佐藤 (2012), または宮本 (2009：90-92) を参照。

労働市場内の所得保障としてもう一つ性質の異なる政策領域は、④の「事前的労働規制」つまり最低賃金制度や雇用形態間の同一労働同一賃金（均等待遇）が考えられる。「事後的所得補償」と「事前的労働規制」は、労働市場内の所得保障という枠組みの中で就労インセンティブを高める政策として分類される。

ワークフェア原理を持つとされる公共事業などの⑤「直接雇用創出」や、有期雇用（例えば登録型派遣労働）の容認などの⑥「労働規制緩和」による雇用創出は、労働市場の内外を媒介する政策として「雇用創出政策」とする。この「雇用創出政策」が、「労働市場内の所得保障」と異なる点は、政策の対象が労働者個人というよりも、企業への支援を通じた雇用の創出に焦点が置かれていることである。

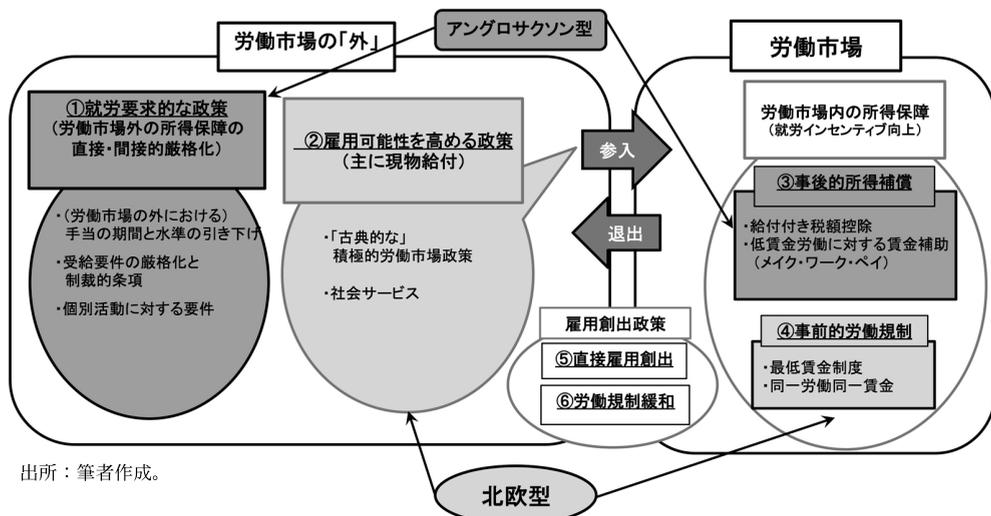
3 各国におけるアクティベーション政策の概括的検討

この枠組みを用いて各国のアクティベーション政策の概要を整理する。一言でアクティベーション政策といっても、国によって重点が置かれている政策が異なることがわかる。例を挙げると、図2はアメリカ、イギリス等を代表とするアングロサクソン諸国と、スウェーデン等を代表とする北欧諸国が、相対的に重視している政策（図中のマーキング部分）を示したものである。

アングロサクソン型では、労働市場の内部では給付付き税額控除（具体的にはEITCやWTC等）を代表とする「事後的所得補償」を実施している。次に労働市場の外部では求職活動を条件とした期限付きの所得保障（TANF等）を中心としている。就労支援や最低賃金制度の重要性は、他国に比してそれほど大きいとは言えない。

EITCに代表される労働市場内の「事後的所得補償」は、ワーキングプアの賃金を実質的に補助するという意味で、就労インセンティブの向上という即効性のある影響が見込める。一方で、福祉給付に期限を設ける「就労要求的な政策」によって福祉受給者を強力に労働市場に押し返す構造が形成されている。

図2 アクティベーションにおける政策領域の俯瞰（アングロサクソン型・北欧型）



出所：筆者作成。

この「就労要求的な政策」と「事後的所得補償」の組み合わせは、失業者や福祉受給者の「就労」そのものを最終目標としており、短期的な成果を見込むことも可能である。それ故、アングロサクソン型の論点は、福祉離脱者の長期的なキャリアの変遷にある。政策の対象者が不安定な労働市場と福祉との行き来を繰り返すのではなく、「社会的給付からの継続的な自立」を実現しない限り、将来的に財政に貢献する納税者にもなり得ないからである。

アングロサクソン型の代表としてアメリカの福祉離脱者の例を確認しよう。アメリカの福祉離脱者は、2002年の時点で5人の内3人以上が低水準と批判されている公式の貧困ラインすら届かない所得しか得ていなかった（Loprest & Zedlewski 2006：36-37）。しかも、3人に1人は貧困ラインの半分以下の所得であった。就労している福祉離脱者に絞ったとしても、就労先は低賃金部門及び低賃金職に集中し、2割から4割が無保険者となっている（久本 2007：102）。

福祉離脱後も中長期的なキャリアラダーが描きにくい状況であることは明白であり、離脱者はいつまた福祉受給に陥るかわからない不安定な労働市場を漂うこととなる。それでも受動的な福祉受給よりはよいという意見は当然ありうる。

だがこの問題をより深く掘り下げれば、このキャリアや技能形成の展望が見えない労働市場に漂っている間、もしくは労働市場の外にいることが許容されないが故に十分な人的資本の蓄積を経ずして生産性の低い労働市場に参加せざるを得なくなった場合に、個人にとって人的資本の形成が可能な（もしくは容易な）時期を逸してしまう可能性も高いということである。労働年齢において不安定な労働市場と福祉の行き来を繰り返し続けるか、正規労働市場で納税者となるかで、財政的な貢献も大きく変わってくるであろう。

次に、スウェーデン等の北欧諸国に多いアクティベーション政策の組み合わせが図2における北欧型である。この類型では、職業訓練等の「雇用可能性を高める政策」の比重が大きい。労働市場内では、最低賃金制度（この場合、労働協約による連帯賃金制も含む）や正規、非正規間の同一労働同一賃金の重視によって労働者の所得を保障する。

OECDの統計によると、スウェーデンの積極的労働市場政策への公的支出は、2005年から2011年の間に対GDP比で概ね0.9%~1.2%の間を推移している（OECD 2013）。これはOECD平均の約2倍に相当する。アングロサクソン型の代表国としてあげたアメリカでは、同時期の積極的労働市場政策への支出は0.1~0.2%でしかない。スウェーデンにおける近年の労働市場政策及び福祉政策について、就労要求型への変化がみられるとの評価もある。だが、前述のアングロサクソン型と比較した場合、政策の相対的な重要度はまだ「雇用可能性を高める政策」にあると言えるだろう。

「事前的労働規制」に関しても、例えばスウェーデンは全国一律の法定最低賃金はないものの、最低賃金に関する労働協約の適用率は90%であり、かつ正規雇用と有期雇用の間の待遇差別は禁止されている。ワーキングプアが存在を認めた上で、低賃金を国家財政によって事後的に補填するアングロサクソン型の所得保障とは根本的に異なっている。

アングロサクソン型と北欧型の代表的な2例を挙げたが、同じ北欧諸国でもデンマーク、またはオランダのようにフレキシキュリティと呼ばれる政策を採用している国々では、労働市場への包摂を目指した政策のデザインが異なる。図は割愛するが若干の紹介をしたい。

フレキシキュリティ型の場合、「雇用可能性を高める政策」に極めて注力している。典型的な例

を述べれば、デンマークの積極的労働市場政策への公的支出はスウェーデン以上であり、2005年以降は対GDP比で1.3%~2.3%の間で推移している。雇用への障壁を低くする保育に関しても、デンマークは北欧で最も進んでいる。一方で、雇用保護に関する「労働市場規制緩和」が打ち出されており、非正規労働者も多い。だが、非正規労働者の所得保障に関しては「事前的労働規制」つまり、同一労働同一賃金や最低賃金制度の重視によって、正規職員との開きが抑えられている。図2で言えば、②「雇用可能性を高める政策」、④「事前的労働規制」、⑥「労働規制緩和」の政策領域に注力した組み合わせとなる。

以上、アクティベーション政策に関して代表的な事例について取り上げた。本来であれば、上記の三つの類型に関しても一国における特定の政権、特定の時期の政策に絞って取り上げるべきであるが、紙幅の都合から、代表的な国々の相対的傾向についてのみ触れた。時期を特定せずに紹介したこのような政策の方向性は、もちろん相対的かつ長期的な趨勢としてあるだけで、その国における福祉と就労を結びつける政策のすべてがこの類型の中に収斂される訳ではない。ここに紹介した各国の政策も時期や政権によって揺らぎが観察されることを付け加えておく。むしろ、この枠組みは各アクティベーション政策の各国ごとの類型というよりも、一国における特定の時期の改革の方向性や変化を捉えるものとして有効である。

欧米諸国では、福祉と就労を結びつける一連の政策が発展してきたことは述べてきた通りである。だが、その性質を本稿の枠組みにおいて政策との関連から検討すると、各国ごとに多様であることがわかる。

本稿ではこの枠組みに照らし合わせて、ドイツにおける抜本的なアクティベーション政策と呼ばれるハルツ改革の性質を析出する。

4 ドイツの事例——ドイツにおけるアクティベーション改革

(1) ハルツ改革の概要

東西ドイツ統一やヨーロッパ統合の進展を経て、かつてない失業率の高まりに直面したゲアハルト・シュレーダー首相率いる赤緑連立政権（Rot-Grüne Koalition）は、失業者対策を政策上の最重要トピックとして掲げていた。2002年にフォルクスワーゲン社から招いたペーター・ハルツを議長とするハルツ委員会が組織され、委員会が同年8月にまとめた報告書に基づいて、シュレーダー政権は包括的な労働市場改革（ハルツ改革）を実行する。

ハルツ改革は第一法から第四法に渡って構成されており、2003年から2005年にかけて順次施行された。その主な内容は表2である。

ワークフェアやアクティベーションの定義は論者によって若干異なることは前述したが、ハルツ改革について言及する各論者の文脈は、基本的には稼働能力の有る要扶助者に対し労働が義務付けられた点を強調している（例えばSchäfer 2008：35；Pilz 2009：196, 197, 200）。つまり、前掲の図1の分類から言えば、「就労要求的な政策」が強化されたことを指している。

事実、表2からハルツ改革の内容を確認するとほとんどが「就労要求的な政策」であり、それに次いで高齢者に対する賃金補助及び、求職基礎保障を受給しながらの就労である1ユーロジョブ等

表2 ハルツ改革の主な内容

	主 な 内 容
ハルツ I (2003年 1月 1日)	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用局からジョブセンター（後の雇用エージェンシー）に再編。 ・失業者に対する雇用局への届け出の迅速化（遅滞の場合は失業給付削減）。 ・派遣業を営む人材サービスエージェンシー（PSA）を雇用局内に設置。 ・紹介された仕事への就労可能か否かの判断を厳格化（拒否条件の厳格化）。 ・紹介事業に就くまでに要する準備期間の立証責任は失業者へ。 ・高齢失業者（55歳以上）に対しては賃金補助。
ハルツ II (2003年 1月 1日)	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢失業者が職業紹介を辞する代わりに、従来の失業給付の半額を最長5年間支給（Brückengeld）。 ・失業者の自営業による自立に対する補助金（Ich-AG）。 ・低賃金就労の範囲の拡大（Mini-Jobs）。
ハルツ III (2004年 1月 1日)	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦雇用庁を連邦エージェンシーへ、雇用局を雇用エージェンシーに再編。 ・構造改革措置（SAM）と雇用創出措置（ABM）を統合。 ・移行措置と移行手当を新設。従来の移行補助は廃止。
ハルツ IV (2005年 1月 1日)	<ul style="list-style-type: none"> ・税財源の所得比例給付であった失業扶助制度を廃止。 ・税財源の固定的給付である求職者基礎保障制度を導入。 ・社会扶助は稼働能力の無い要扶助者に限定して給付。 ・1ユーロジョブの導入。
関連する改革 (2006年 2月 1日)	<ul style="list-style-type: none"> ・2006年 2月 1日以降の失業者に対して、失業保険給付の給付期間を最長32ヶ月から原則12ヶ月（55歳以上は18ヶ月）に短縮。

*（ ）内は施行日。

出所：労働政策研究・研修機構（2007：13）、Eichhorst et al.（2006）より筆者作成。

の「事後的所得補償政策」が認められる⁽⁷⁾。Eichhorst & Konle-Seidlの枠組みにおいても、一部の賃金補助政策は「雇用可能性を高める政策」とされているものの、ハルツ改革は「就労要求的な政策」が中心であると評価されている（Eichhorst & Konle-Seidl 2008：18）。

特に、最大の改革とされるハルツIVによって税財源の所得比例給付であった失業扶助を廃止した意味は大きい。ハルツIVは要扶助者を稼働能力の有無によって区分し、稼働能力があるとされた要扶助者については社会扶助と同水準の定額給付である求職者基礎保障を新設した。

所得比例給付である旧失業扶助の受給者は、定額給付である求職者基礎保障への移行を余儀なくされた。その上、一日当たり3時間の労働が可能であるかどうかという厳正な基準のもと旧社会扶助受給者の大部分が稼働能力を認められる結果となり、より強い求職義務を課される求職者基礎保障に移行した。この点については給付水準の引き下げと受給条件の厳格化という就労要求的な要素が含まれるが、一部の低賃金就労は求職者基礎保障を受給しつつ就労することが可能であることから賃金補助的な要素も含まれている。

(7) 求職者基礎保障を受給しながら時給1ユーロの労働を行う1ユーロジョブについて、「事後的所得補償」に位置づけることには異論もあるだろう。つまり、1ユーロジョブが労働市場の中に包摂されていると言えるのかという論点である。だが、「事後的所得補償」の特徴は労働の中身が問われないということであり、この点が「事前的労働規制」との大きな違いである。1ユーロジョブは本稿における「事後的所得補償」の主旨から大きく外れているとは言えない。

(2) ハルツ改革前後の積極的労働市場政策の変化

では、ハルツ改革においては本稿の図1の枠組みにおける求職者の能力開発、技能形成に資する「雇用可能性を高める政策」の強化は伴わなかったのであろうか。ハルツ委員会は積極的労働市場政策を含めた労働市場に影響を与える諸政策を、重要分野に集中させるとしていた（Kommission 2002：15）。

ハルツ改革のメリットとして就労支援に関連した部分を挙げれば、①労働局と自治体が業務提携したことにより、所得保障と就労支援に関するワンストップサービス化を実現した点、②稼働能力のある要扶助者が求職者基礎保障に統合されたことにより、失業保険給付受給者と同様の積極的労働市場政策から排除されなくなった点、③人材エージェンシー（Personal Service Agentur）の導入により、失業者が公的な人材派遣紹介を活用できるようになった点等が挙げられる。

以上の改革に関しては、積極的労働市場政策の対象が広がったという点において「雇用可能性を高める政策」の量的な変化があったことを示している。ドイツ連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit：以下、BAと略記）によれば、積極的労働市場政策への参加人数は2003年から2006年にかけて20万人以上増加していた（BA 2010：87）。

だが一方で、いずれの改革も就労斡旋の効率化という視点からの改革であり、失業者の能力開発や技能形成に直接貢献する要素を含むものではない。では、職業訓練のような「古典的な」積極的労働市場政策について、失業者に対する支援の質の変化はあったのであろうか。

国家財政の史的考察においてイデオロギーに捉われない政策意図を最も如実に示すのは、予算であるとされている（Schumpeter 1918）。そうであれば、その結果とも言える歳出を確認することは、政策の性質を見極める上でも有効であろう。ハルツ改革前後の積極的労働市場政策の財政支出について確認すると、ハルツ改革前後の労働市場政策の変遷が見えてくる。積極的労働市場政策への全体的な支出は、ハルツ第一法が施行された2003年以降、減少傾向にあった（Eichhorst 2008：42）。

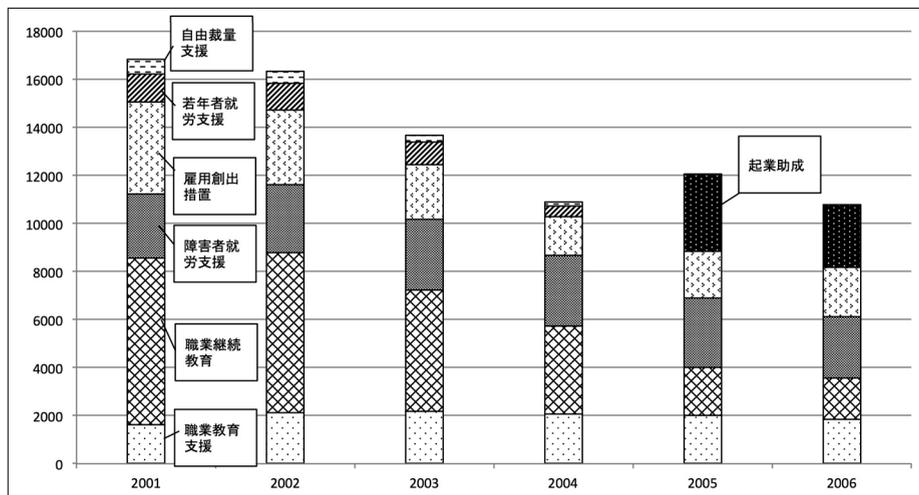
このように積極的労働市場政策の対象は拡大したものの、就労支援も含めた求職者一人当たりの支出に関しては後退していた。無論、ワンストップサービス化などの支出には表れない利便性の向上もあり、積極的労働市場政策の質をどのように捉えるかは議論の余地がある。しかし、少なくとも「アクティベーション」政策と括られるハルツ改革において、対象者の増加に逆行して積極的労働市場政策への支出は減少した。

BAの統計上では賃金補助に当たる政策も、職業訓練と同じ積極的労働市場政策という枠組みで捉えられている。では、より具体的にどのような性質の積極的労働市場政策に変化があったのかを図1におけるアクティベーションの政策領域にそって確認しよう。

積極的労働市場政策への支出はハルツ改革において大きく再編されたためその前後を比較可能な資料が少ないが、BAの労働市場に関する報告書には2006年まで比較可能な統計が記されている。図3がハルツ改革前後の主な積極的労働市場政策への支出である。報告書の中では主要な政策のみが取り上げられているが、就労支援体制が主にどの分野で強化、または縮小されたかを確認できる。

ハルツ改革が始まった2003年以降、著しく減少しているのは職業継続訓練（Förderung der beru-

図3 ハルツ改革前後の主な積極的労働市場政策への支出（単位：100万€）



出所：BA “Arbeitsmarkt” 各年版より筆者作成。

flichen Weiterbildung) である。若年者就労支援（Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit）、自由裁量支援（Freie Förderung）も同様に減少傾向にある。

支出の大きい職業継続訓練と若年者就労支援について若干付記する。先ず職業継続訓練は、資格を有するにも関わらず技能が不足している者に対する職業訓練である。2003年以降、減少の一途を辿っている。Seifertはこの減少をハルツ改革に伴う支出削減とみている（Seifert 2005：7）。だが一方で、BAはこの減少について、むしろ労働市場に統合される失業者が増えたこと、また短期的な訓練に注力した成果が出たという点を強調している（BA 2004：98）。いずれにしても、労働市場への統合が比較的容易な短期失業者に対する支援を強化したということがわかる。

また、若年者就労支援（通称：JUMP）については、1999年から2003年までの時限的プログラムではあったが、2004年以降も「JUMP PLUS」として一部プログラムの継続が決定された。JUMPが立ち上がった当初、予算は毎年ほぼ10億ユーロであった。だが「JUMP PLUS」以降は2億1千万ユーロと大幅に減額されている。

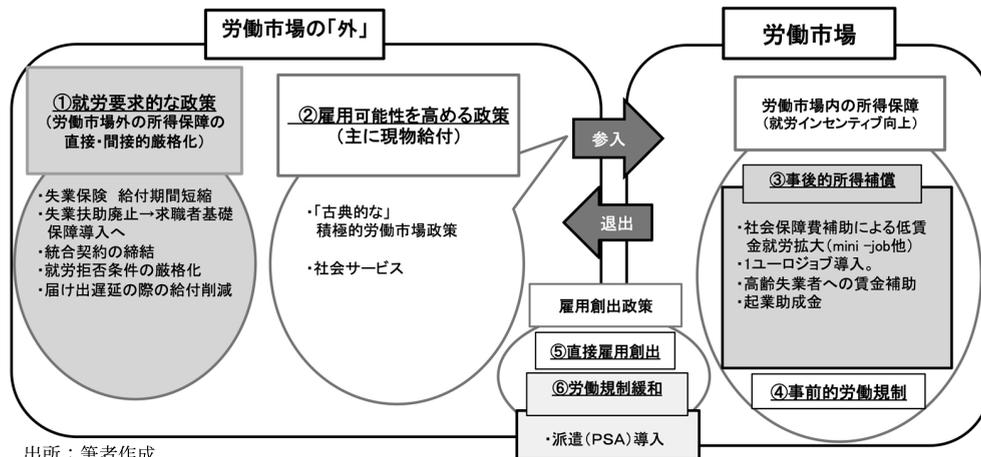
逆に強化されたのは起業助成（Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit）である。これは失業者が起業によって失業状態を脱した場合、一定額の資金援助を行うもので、employabilityを直接高める技術的な支援ではなく所得保障に近い性質を有している。起業助成に関する主な制度としては私会社⁽⁸⁾（Ich-AG）が導入され、2005年のハルツIV改革以降に急増している。

このような支出構造の変化からもわかる通り、ハルツ改革は、求職者のemployabilityを高める職業訓練等の「雇用可能性を高める政策」への支出は削減された。一方で、拡大したのは求職者基礎保障を受給しつつ就労できる1ユーロジョブや、起業にあたる経済的支援、つまり「事後的所得補償」を中心とした政策であった。

(8) 私会社は起業により失業状態を脱した場合、一定の資金助成を行う制度。資金助成の内容は1年目に月額600ユーロ、2年目に月額360ユーロ、3年目に月額240ユーロである。

こうした支出の変化と、既出の表2で「就労要求的な政策」が主立っていたことを鑑みて、改めてアクティベーション政策としてのハルツ改革を整理すると図4のようになる。

図4 ハルツ改革におけるアクティベーション政策デザイン（第二期シュレーダー政権）



ハルツ改革は、労働市場の外では「就労要求的な政策」、労働市場の中では「事後的所得補償」の相対的な重要度が高い。アクティベーション改革の性質としては、アングロサクソン型の傾向が極めて強いものである。シュレーダー自身は長期失業者を支援すると述べていたにも関わらず、3年間で失業者を半減するというハルツ改革の極端な目標が示す通り短期的に成果を見込むことができる施策に集中していたと言える。

結 語

本稿では、アクティベーションと呼ばれる各政策の性質を再考した上で、ドイツにおけるハルツ改革の性質を検討した。ドイツは1980年代以降、常に失業問題に悩んできた国家である。その失業者をハルツ改革は3年間で半減させるというだけに、比較的早期に政策効果が出やすいと見込まれる「就労要求的な政策」や「事後的所得補償」、そして「労働規制緩和」を強力に推進した。

この考察はハルツ改革の政策内容と、ハルツ改革前後の労働政策への財政支出の変化を軸に、同改革がアクティベーション政策としてどのような性質を持つものだったかに留まっている。ハルツ改革が労働市場にどのような影響を与えたかについて分析している先行研究に若干触れておく。ハルツI～III改革が失業期間を短縮し、特に旧東ドイツ地域においてその効果が大きかったとするFahr & Sunde (2009)の見解や、失業者の減少は国内に強い労働需要が現れた訳ではなく、就労条件に対する大きな譲歩の結果であるという指摘がある(Kettner & Rebien 2007: 2-7)。つまり、失業期間の短縮は実現したが就労の質は問われなかったという「就労要求的な政策」と「事後的所得補償」にみられる典型的な結果は、これらの実証分析にも散見される。

このことは、特に若年層のキャリア形成に影を落としている。ドイツでは2005年以降の景気回復過程においても、多くの製造業が熟練労働者の将来的な不足を懸念しているという指摘もある

(Lehndorff 2012 : 93)。欧州通貨危機によるユーロ安に支えられたドイツ経済であってもこのような懸念を孕むとすれば、長期的には構造的な問題に発展する可能性があるだろう。国もしくは政権ごとにデザインされたアクティベーション政策が労働市場や個々の労働者の人的資本に与える影響を見極めるには、長期的な視点が必須なのである。

最後に、本稿ではドイツにおける福祉及び労働市場改革について結果的にやや批判的と取れる文脈も多くなったが、ハルツ改革によって新たに導入された求職者基礎保障は、失業者に対する所得保障の捕捉率 (take up rate) が極めて高い点は指摘しておく。日本では求職者支援制度が導入される以前ではあるが、全失業者の内77%が失業時における所得保障制度から漏れている。一方でドイツでは所得保障制度からの給付を受けていない失業者がわずか6%である (ILO 2009 : 16)。これは求職者基礎保障の役割が大きい。

OECDによると、日本の失業率が長年低かったのは失業時の所得保障の不備も寄与していた点を指摘している (OECD 2010 : 17-18, 28)。日独は失業時の所得保障の構造は似ているものの、その手厚さに関しては大幅に所得保障をカットされたハルツ改革後のドイツと比較しても大きな差異がある (福田 2012)。つまり、日本では結果的に「就労要求的な政策」を長年に渡ってとり続けていた可能性が高く、ハルツ改革のようなアプローチが失業者の減少に結びつく余地は相対的に低いと思われる。

福祉と就労を結びつける政策は世界的な潮流であるものの、その政策領域は極めて多様であり、個々の政策とその性質、効果に関して必要な議論が十分に尽くされているとは言い難い。本稿はアクティベーション政策を考察する上での枠組みを示すことに留まっているため、労働市場への影響に関する分析に関しては今後の課題としたい。

(ふくだ・なおと 一般社団法人生活経済政策研究所研究員, 東京大学大学院経済学研究科博士課程)

【参考文献】

- Azmat G. Y. "The Incidence of an Earned Income Tax Credit: Evaluating the Impact on Wages in the UK," *CEP DP* No.724, Centre for Economic Performance, 2006.
- Bundesagentur für Arbeit. *Arbeitsmarkt*, BA, 2000-2010.
- Eichhorst W. and Konle-Seidl R. "Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies," *IZA DP* No.3905, The Institute for the Study of Labor, 2008.
- Eichhorst W. "Die Agenda 2010 und die Grundsicherung für Arbeitsuchende", *Fünf Jahre Agenda 2010*, DIW, 2008: 38-50.
- Eichhorst W., et al. "Activation Policies in Germany," *IZA DP* No.2514, The Institute for the Study of Labor, 2006.
- Fahr R. and Sunde U. "Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process?," *German Economic Review*, Blackwell Publishing Ltd, 2009: 1-33.
- ILO. *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*, ILO, 2009.
- ISSA. *From Welfare to Work: Reforming the Welfare State to make work pay*, 2003.
- Jacobi L. and Kluge J. "Before and After the Hartz Reforms," *IZA DP* No.2100, The Institute for the Study of Labor, 2006.
- Jessop B. "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy," *Studies in Political Economy* (40), 1993.
- Kettner A. and Rebien M. "Hartz-IV-Reform: Impulse für den Arbeitsmarkt.," *IAB-Kurzbericht* 19/2007. Nürnberg, 2007.

- Kommission. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Bliesdruckerei Peter Jung GmbH, 2002.
- Lehndorff S. "German capitalism and the European crisis" *A triumph of failed ideas*, European Trade Union Institute, 2012: 79-102.
- Lodemel I. and Trickey H. *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, The Policy Press, 2001.
- Loprest P. and Zedlewski S. "The Changing Role of Welfare in the Lives of Low-Income Families with Children", *Occasional Paper No.73*, The Urban Institute, 2006.
- OECD. *Activation Policies in Japan*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.113, OECD, 2010 (＝濱口桂一郎訳『日本の労働市場改革—OECDアクティベーション政策レビュー：日本』明石書店, 2011年).
- Peck J. *Workfare states*, The Guilford Press, 2001.
- Pilz F. *Der Sozialstaat*, Bundeszentrale für Politische Bildung, 2009.
- Schäfer H. *Die Soziale Grundsicherung in Deutschland*, Deutscher Instituts Verlag, 2008.
- Schumpeter J. *Die Krise des Steuerstaats*, 1918 (＝木村元一・小谷義次訳『租税国家の危機』岩波書店, 1983年).
- Seifert H. "Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik: die Hartz-Gesetze", *Rote Revue* 83 No.4, 2005: 7-10.
- 井手英策『雇用連帯社会 脱土建国家の公共事業』岩波書店, 2011年。
- 今井貴子「イギリス財政危機と政権交代」『生活経済政策』No.179, 2011年, 30-38頁。
- 埋橋孝文「ワークフェアの国際的席捲 その論理と問題点」埋橋孝文編『ワークフェア 排除から包摂へ?』法律文化社, 2007年, 15-45頁。
- 大嶋寧子『英国とオランダの雇用セーフティネット改革～日本の「求職者支援制度」創設に向けた示唆～』みずほレポート, みずほ総合研究所, 2010年。
- 佐藤吉宗「1990年代以降の労働市場政策の変化と現在の課題」『海外社会保障研究』No.178, 2012年, 58-80頁。
- 濱口桂一郎『労働市場のセーフティネット』労働政策レポート Vol.7, 労働政策研究・研修機構, 2010年。
- 久本貴志「アメリカにおける福祉離脱者とワーキング・プアーワークフェアとの関連で」埋橋孝文編『ワークフェア 排除から包摂へ?』法律文化社, 2007年, 88-107頁。
- 布川日佐史「ドイツにおけるワークフェアの展開」『海外社会保障研究』No.147, 2004年, 41-55頁。
- 福田直人「失業時所得保障制度の比較研究—日独比較を中心に—」『社会政策学会誌 社会政策』第4巻第1号, 2012年, 123-134頁。
- 三浦まり, 濱田江里子「能力開発国家への道 ワークフェア／アクティベーションによる福祉国家の再編」, 『上智法学論集』56巻(2・3号), 上智大学, 2012年, 1-35頁。
- 宮寺由佳「スウェーデンにおける就労と福祉—アクティベーションからワークフェアへの変質—」『外国の立法』No.236, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2008年, 102-114頁。
- 宮本太郎「就労・福祉・ワークフェア—福祉国家再編をめぐる新しい対立軸—」塩野谷祐一他編『福祉の公共哲学』東京大学出版会, 2004年, 215-233頁。—『生活保障排除しない社会へ』岩波書店, 2009年。
- 労働政策研究・研修機構『ドイツ, フランスの労働・雇用政策と社会保障』労働政策研究報告書 No.84, 労働政策研究・研修機構, 2007年。

【参考ホームページ】(最終アクセス 2013年10月10日)

OECD 2013 Employment and Labour Market Statistics http://www.oecd-ilibrary.org/employment/public-expenditure-on-active-labour-market-policies_20752342-table9