

ドイツの労働市場改革の現状と課題

— 「ハルツ委員会」報告を中心に —

井口 泰

関西学院大学経済学部教授

1 失業情勢の悪化と

「ハルツ委員会」報告

アメリカのIT不況の影響やユーロ高などが重なって、ドイツ経済は2001年以降、深刻な不振に陥り、2003年の成長率も1%前後にとどまる見込みである。

また、ドイツ連邦雇用庁の発表した2003年2月のドイツの失業者数は471万人（原数値）、失業率は11.5%（季節調整値）となり、ほぼ5年前と同じ高水準に逆戻りした。これは、政治的にみても、長くは耐えられない厳しい事態といえよう。

2002年9月のドイツの連邦議会選挙で、シュレーダー首相は、辛くも4議席差でキリスト教民主・社会同盟など野党の切迫を振り切り、社会民主党と緑の党の連立政権の維持に成功した。しかし、1998年の選挙においては、シュレーダー氏が、400万人の失業者を350万人に減らすことを

訴えてコール政権を崩壊に導いたことを、選挙民が忘れたわけではなかった。

実際、2002年9月の総選挙の1カ月前に至るまでは、シュレーダー政権は崩壊し、政権交代は不可避というのが、多くの世論調査の予測であった。

このような窮地に立ったシュレーダー首相を救った要因がいくつかある。そのひとつが、2002年8月中旬に出された「ハルツ委員会（Hartz Kommission）」の報告である。この報告は、400万人の失業者を半減させる計画を提案し、連邦政府は、2003年1月実施を閣議決定した。つまり、「ハルツ委員会」報告は、失業問題で公約違反を問われた連立与党が野党の攻撃をかわず武器でもあった。このほか、首相が同年8月末の中南部ドイツの洪水に迅速に対応したことや、ドイツ国防軍のイラク攻撃への参加を全面的に否定したことも奏功したとされている。

以上の経緯から、「ハルツ委員会」報告による労働市場改革（主たる内容は職業安定所改革）は、発足後の第2次シュレーダー内閣で、非常に重い使命を担うことになった。

新内閣発足に伴い連邦労働社会省は改組され、雇用問題の担当部局は連邦経済省に統合されて連邦経済労働省が成立し、W・クレメント氏が、担当の「スーパー大臣」に抜擢された。法案作成作業の紆余曲折を経て、「ハルツ委員会」報告を実施に移すための第1の法案は2002年11月に連邦議会で可決・成立し、第2の法案も年末には成立し、いずれも2003年1月1日から施行された。

いぐち やすし

1953年生。一橋大学経済学部卒。経済学博士。1976年労働省入省。94年外国人雇用対策課長を経て95年より関西学院大学経済学部助教授、97年より現職。著書に『国際的な人の移動と労働市場』、共著に『外国人労働者受け入れの法規制』などがある。

表 ドイツにおける経済成長、就業者及び失業率の推移と予測

年	2000	2001	2002	2003 (予測)
実質GDP成長率	2.9	0.6	0.2	1
就業者伸び率	1.8	0.4	△0.6	△1/2
失業率	9.7	9.4	9.8	10

出所：Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

ただし、2003年3月の現時点では、まだ、「ハルツ委員会」報告に基づく政策の効果を評価するのは時期尚早である。そこで本稿では、この改革の特徴と問題点を次のように論じることとした。まず、これまでの職業安定所改革の動きとの関連で、この改革を位置づける（第2節）。また、同報告の提起する政策手段に関し、問題点を指摘する（第3節）。さらに、同報告が「法案」化される過程で生じた論点について検討する（第4節）。最後に、今回改革の意義と限界及びわが国の雇用対策への示唆についても述べる（第5節）。

2 これまでの職業安定所改革

ドイツの職業安定所改革は、最近に始まったことではなく、コール政権下でも進められてきた。まず1991年のEUの競争法適用問題（EEC条約第86条）、1992年のドイツによるILO第96号条約（職業紹介事業条約）破棄などを背景に、1994年頃から加速してきた（井口 1997, pp.172～173）。

1994年に発効した改正雇用促進法は、旧第4条にあった連邦雇用庁による職業紹介の独占の原則が削除するとともに、第13条の職業紹介の定義から明示的に「人事コンサルタント業務」を除外し、第23条で欧州経済圏諸国の民営職業紹介事業者を認知するなどにより、ドイツは、公的職業紹介と民間職業紹介が共存するシステムに移行した。

強調しておかなければならないのは、職業紹介事業の改革を中心とするドイツの労働市場改革では、連邦政府がめざしたのは、連邦雇用庁の権限の削減や機能の縮小ではなく、民営職業紹介業と

の競争環境のなかで、公的な職業紹介システムを改革・強化することであった。現在につながる安定所改革の方向は、①顧客優先主義の徹底、②民間紹介機関のノウハウや業績主義管理の

導入、③全国斉一行政の枠内における地方分権化の推進、④情報技術の活用による労働市場インフラの整備などと整理できよう。

すでに1994年頃から、モデルに指定された安定所を皮切りに、「2000年の安定所」と呼ばれる業務改善の運動が開始され、職業安定所に対する利用者の評価を改善する効果を発揮しつつあった。それは、求人を出す事業主への迅速な対応、小集団のチームにより、求職者へ総合的な情報やサービスを提供するなど成果を挙げた。また、連邦雇用庁は、早い時期から、求人就職情報のインターネットを通じた提供に踏み切った（井口1997, pp.179～180）。

1998年1月に発効した雇用促進改革法により、雇用促進関係法令は、すべて社会法典第Ⅲ巻に整理された。同法には、「2000年の安定所」運動の実施を担保する措置も盛り込まれ、例えば、安定所予算の1割を各安定所独自の雇用対策に振り向けることができるようになった（井口1997, pp.181～182）。

1998年9月、「革新と公正」（Innovation und Gerechtigkeit）をスローガンに発足したシュレーダー政権は、①社会保険料を給与水準に対し40%未満に抑制し、②歳入の不足を石油税引き上げや電力税の創設で補い、③法人税率を配当利潤の場合30%から、内部留保の利潤の場合45%から、2001年以降は25%に引下げ、ドイツの株価回復、企業活動の活性化と雇用確保をめざした。同時に、「雇用のための連帯」（Bündnis für Arbeit）という政労使対話のなかで、雇用問題の新たな解決策を模索してきた。

しかし、2001年にアメリカでITブームが崩

壊し、同年9月に同時多発テロが重なり、欧州景気も悪化しはじめた。アメリカから欧州へ資金の流れも変わり、ユーロは対米ドルで上昇しはじめ、これが輸出を抑制し、ドイツの就業者数も減少に転じた。ドイツの失業者数は370万人まで減ってから反転し、その後、増加傾向をたどっている。

2002年1月、連邦雇用庁の職業紹介機能を強化する雇用積極法 (Job-Aktiv-Gesetz) が実施され、同時に、労働者派遣法の最長派遣期間が12週間から24週間に延長された。ところが、皮肉なことに、法施行直後の2月、連邦雇用庁の下にある多くの職業安定所において、職業紹介統計が実際よりも多く計上されていた事実が公表され、深刻な政治問題に発展した。

この事件は、その後の職業安定所改革を加速する契機となった。シュレーダー首相は、連邦雇用庁のヤゴタ長官ほかの更迭を決断し、リースター労働社会大臣は、改革の第1段階として、連邦雇用庁を、官庁の組織から、民間企業に近い組織・運営に変更しつつ、労働市場政策と関係ない児童手当などの支給業務を分離するなどの改革に着手した。ただし、批判のあった職業紹介官の人数 (連邦雇用庁88,000人の職員の4分の1程度) には大きな変化はない。

さらに第2段階の改革として計画されたのが、フォルクス・ワーゲン社労務担当取締役で、1994年同社の経営危機のさいに、ワークシェアリング・モデルを提案したペーター・ハルツ氏を委員長とする15人の委員 (労使、行政、学識経験者) による委員会の設立であり、同委員会は、2002年8月半ばまでに追加的な改革案をまとめることになっていたのである。

3 「ハルツ委員会」報告の貢献と課題

「ハルツ委員会」報告の基本思想は、失業者の「自助努力を呼び起こしつつ、保障を約束する」

(Eigenaktivitäten auslösen, Sicherheit einlösen) ことであり、「3年間で失業者を半数以下の200万人にする」という目標が掲げられた。同時に、「積極的労働市場政策」(Aktive Arbeitsmarktpolitik) から、「労働市場政策の積極化」(Aktivierende Arbeitsmarktpolitik) への転換が主張された。これら改革を実現する体制が、「新・連邦雇用庁」(BA-neu) ということになる。具体的な改革提案は13のモジュールから構成されている。その概要と併せ、問題点を整理すると次のようになる (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2002, Authorengemeinschaft 2002, 都倉 2002)。

① 「求職者・求人者の依頼に応え、サービスを改善し、『雇用 (ジョブ) センター』を設置」連邦雇用庁傘下の職業安定所を「雇用センター」として改組し、職業紹介や職業相談業務のほか、市町村の社会福祉、住宅、若年対策などの業務を統合する。社会扶助 (日本の「生活保護」に相当) 受給者にも、雇用センターでサービスを提供する。ただし、市町村行政と安定所を空間的な統合した場合、来所する多数の失業者の流れを制御できるのかが大きな問題である。

② 「家族に優しく迅速な職業あっせんを実施し、失業期間を短縮」

失業期間を短縮しつつ、失業給付・手当の給付総額を抑制するため、解雇される労働者に対しては、その解約告知後、直ちに失業登録を義務づける。登録が遅れた場合、失業給付の日額を減額する。事業主も、解約告知後、被告知者の就職活動に協力しなければならぬ。ただし、労働需要自体が低水準ななかで、失業期間がどこまで短縮できるか疑問視する指摘もある。

③ 「『期待可能性規則』を改正し、失業者の職業あっせんの拒否を制限」

ドイツでは、「期待可能性 (Zumutbarkeit) 規則」において、失業給付を受給している失業者が、給付停止を受けることなく安定所のあっせんを拒否できる雇用条件を明示的に規定してきた。報告は、失業

期間3カ月で20%低い賃金、失業期間6カ月で失業手当に相当する賃金なら、失業者があつせんを拒否した場合、失業給付を支給停止すべきだと主張する。若年独身の失業者は引越が必要な遠隔地でも就労を受け入れる必要がある。なお、これは後述するPSAを機能させるための改正である。

④「若年労働者対策として、『職業訓練期間有価証券』を導入」

雇用センターは、全ての若年失業者に、労働市場の需要に適った実習や訓練の機会を提供する努力をする。また、追加的な訓練機会を提供した場合は、「職業訓練期間有価証券」を交付して、その取得者には訓練の受講を保障する。この方式で、新たに必要となる職業訓練の財源をまかなおうという考えである。ただし、従来から行なわれている訓練生受入れ制度と新制度の関係が明確でない。

⑤「高齢者対策として『橋渡しシステム』を導入」

55歳以上の失業者に対しては、早期引退制度を適用し、失業者は求職活動を放棄するが、失業手当より25%少ない額の手当と社会保険料相当が支給される。もし失業者が、賃金の低下した職についた場合には、この賃金と失業給付との差額を支給する。早期引退のケースは、失業者と見なされず、統計にカウントされる失業者は減少する。この措置は、失業者を統計上減らす効果はあるが、早期引退のコストが年金制度に転嫁される恐れは残る。

⑥「失業手当制度と社会扶助制度の統合」

失業保険、失業手当、社会扶助を整理・統合する。「失業給付Ⅰ」は、従来の失業保険給付に該当し、「失業給付Ⅱ」は、従来の失業手当のほか、従来の社会扶助受給者のうち、職業能力のある者に支給する。また、従来の社会扶助受給者のうち、職業能力のない者に「社会給付」を支給する。ただし、労使の意見の対立から、給付期間の見直しが見送られ、財政負担軽減の効果がどの程度期待できるかがあいまいなままである。

⑦「『雇用会計』及び企業ボーナス制度の導入」

雇用に関する社会的責任を果たしている企業については、「雇用会計」によって評価し、株式時価総額に反映させる。また、雇用増加は、失業保険料支払い額に反映されるので、失業保険支払い額が大きく増加した企業に、一定の「ボーナス」を支払うことを提案している。非常に有意義な提案ではあるが、実際に、企業を「雇用会計」で客観的に評価するためには、標準的な評価基準を確立する作業が必要である。

⑧「人材サービス機関（PSA）の導入」

すべての「雇用センター」は、「人材サービス機関」（Personal Service Agenturen: PSA）を単独で、または民間会社と共同して設置し、失業者を企業に派遣する。失業者は「期待可能性規準」に基づいて、派遣先の仕事を受入れるように求められる。これらの仕事は、社会保険適用があり、当初6カ月は試用扱いとなり、失業給付と同等の賃金を受け取る。その後は、PSAと労働組合が定める協約賃金を受け取り、（24カ月経過後）派遣先で通常の雇用関係に移した労働者は、各事業所の定める賃金を受け取る。この提案の狙いは、充足されない求人を活用し、安定所が失業者を派遣する点にある。ただし、派遣先が失業者を雇い入れるかどうかは、企業の賃金負担がどうなるかに大きく依存するとみられる。なお、これと別に、低賃金労働を促進し、賃金に助成する「コンピローン」は2002年5月から全国的に実施されている。

⑨「『私会社』『家族会社』の促進による雇用創出とやみ雇用削減」

税金や社会保険料を課すことのできる最低収入を、現行の月額320ERから500ERに引き上げて、正規的就労を促進する（ミニ・ジョブ）。また、失業者が「Ich Unternehmen（私会社）」の届出をすれば、雇用センターは、3年間、失業給付と社会保険料に相当する額を支給し、所得総額が年2万5000ユーロ以下の場合、10%の軽減課税の対象とする。当該措置の対象は、失業者の家族の就

労にも拡大し、これを「Familie Unternehmen（家族会社）」と称する。

これらの措置は、失業者の闇労働を一定条件下で正規労働として認知し、家事労働やビル管理などの請負的な就労の機会で失業者の就労を促進する。問題としては、例えば3年経過後にでも、これらの個人企業がどの程度存続可能かという点にある。

⑩「透明性の高い管理とITの支援による連邦雇用庁の改革」

連邦雇用庁のマネジメントを各レベルにおいて見直すとともに、人事・雇用面の改革を行なうとし、そのさいITを活用して透明性を高めるよう提案している。ただし、有期雇用契約を増やす提案も含まれており、労使で十分に検討する必要がある。

⑪「州雇用庁の『専門能力センター』に改組：旧東ドイツ地域から導入」

州雇用庁を「専門能力センター」（コンペテンツ・センター）として改組し、労働市場政策、経済政策及び社会政策などの調整能力を備えた組織とする。このセンターは、雇用創出と就労促進に関する市町村自治体からの政策提案を調整し、関係機関に回答し、資金を提供する。これら組織は、失業率の高い旧東独地域から優先的に導入される見込みである。

⑫「失業削減のための財政的な裏づけの確保」

ここに掲げた対策で失業者が減少すれば、失業給付及び失業手当の支給額を削減できるので、連邦雇用庁は失業保険料などの収入でまかなうことができ、連邦政府の新たな支出は必要としない。その結果、欧州通貨統合への参加国に適用される「成長と安定に関する協定」が要求する財政規律（単年度の財政赤字がGDPの3%以下）は充足できるとしている。

また、「復興金融公庫」が債券を発行して市場から資金を調達し、失業者を雇入れた企業に緩やかな条件で融資を行なう（Job Floater）。同時に、地方自治体のインフラ整備にも長期貸付けが行なわれる。その規模は、年間100億ユーロとされて

おり、とくに旧東ドイツ地域で雇用創出効果をもたらすことが期待される。

⑬「『国民各層の専門家（Profis der Nation）』の貢献」

失業問題の解決には、労使関係者、行政及び学識者だけの知恵では不十分であり、広く国民各層や団体、組織が貢献することが期待される。

4 労働市場改革法案の修正・成立

シュレーダー政権は、2002年11月6日の閣議で、ハルツ委員会報告を具体化した2法案を決定し連邦議会へ提出した。これら法案は、12月20日までに可決・成立し、2003年1月または3月から施行された。まず、連邦議会で可決・成立した第1の法案は、①サービス機関（PSA）の設置（社会法典Ⅲ第37条c）、②解約告知を受けた者の失業登録義務化（同第37条b）、③「期待可能性」の基準の改正が含まれる。また、連邦議会の後、連邦参議院の了承を得て成立した第2の法案は、④失業者の起業・自営支援策（同第421条のI）⑤家事サービス分野における非課税労働（いわゆる「ミニ雇用」）の月額賃金上限の引上げなどが含まれる（同Ⅳ及びⅤ）。

法案とハルツ委員会報告の相違のうち、とくに労使との間で問題となったのは、PSAから企業に派遣される派遣労働者の賃金の決め方である。ハルツ委員会最終報告では「半年の試用期間中は失業手当と同額の給与（手取りベース）、その後も引き続き雇用される場合にはPSAが定める賃金体系に基づいた給与」とされていたが、法案では「賃金差別禁止規定」をPSAの派遣労働者にも適用することとなり、使用者側の費用負担が増加するかたちとなった。

また、これら法案が、増税や社会保険料引上げ法案と同時に連邦議会に提出されたことから、当初、ハルツ最終報告について肯定的に評価した労

使団体も、今回改革の効果への疑問を表明し、連邦政府への批判を強めている (JIL 2002)。

5 ドイツの労働市場改革の意義と限界

1999年の欧州単一通貨の導入により、ドイツの財政・金融政策の発動には大きな制約が課せられた。こうした状況では、失業問題の解決のために、労働市場政策に過度の期待がかからざるをえない。しかし、「ハルツ委員会」報告でも、失業者を半分にするという大掛りな目標は、適切な経済政策とあいまって初めて達成できると考えられている。また、ドイツ経済停滞の基本的な原因は、東西ドイツ統一の大きな負担や長年の技術革新の停滞にあるとの指摘もある。これら構造的問題に取り組まずに、労働市場改革のみで失業が大幅に減らせるという考えは幻想といわざるをえない。

同時に、「ハルツ委員会」報告は、従来の職業安定所改革の方向と異なる方向をめざしているわけではない。「労働市場政策の積極化」の提案は、労働市場改革の方向として広く受け入れられる可能性がある。とくに「2000年の安定所」運動で達成されなかった問題、とくに低賃金の求人を最大限に活用した再就職支援（例えば、PSA）、市町村と連携し、分権化された安定所運営、労働市場政策の財政の健全化、自営業などの起業の積極的促進など新たな課題に積極的に踏み込んでいく。これらの点は、わが国の職業安定行政の現状に鑑みても、評価すべき点が少なくない。なお、紹介統計の粉飾事件にみられるように、安定所の現場における業績主義の浸透が、かえって問題を引き起こす懸念も否定できない。

また、ドイツの労働市場改革は、OECDが提起している労働協約の一般拘束性宣言の制限、早期引退制度の徹底した廃止、雇用契約や解雇制限法

令の大幅緩和、失業給付の大幅削減などの提案を含んでいない (井口 1999, p.35)。確かに、シュレーダー政権は、現在、6人以上の事業所に適用される解雇制限法の規模要件の緩和を検討しているが、これは起業による中小・零細企業の雇用増加を高める目的の改正であり、解雇規制全体の見直しではない (JIL 2003)。

こうしたことから、シュレーダー政権の労働市場改革は、ドイツの「社会モデル」を揺るがすところにまで踏み込むことはないと考えてよいであろう。

参考文献：

- Autorengemeinschaft (2002) “Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt”, *IAB Werkstattbericht.*, Ausgabe Nr.13/1/10.2002, Bundesanstalt für Arbeit
- Bundesanstalt für Arbeit (2003a) Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Dezember und im Jahr 2002, *Presse Information*, Nr.5 Nürnberg 9.1.2003
- Bundesanstalt für Arbeit (2003b) *Internet-Informationen zur Einrichtung von Personal-Service-Agentur (PSA)* Stand januar 2003/01/26.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002a) *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (Bericht der Hartz-Kommission)
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002b) “Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt”, *Bundesarbeitsblatt*, September 2002, pp21-26
- 井口 泰 (1996)「職業紹介事業の規制緩和と労働市場」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』N. 9, Vol. 38, 1996
- 井口 泰 (1997)『国際的な人の移動と労働市場』日本労働研究機構
- 井口 泰 (1999)「主要先進国における雇用・失業対策の動向—ドイツ・フランスを中心として—」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』N. 5, Vol 41, 1999年5月号
- JIL (2002) 「ドイツ・ハルツ委員会答申に基づく労働市場改革法案の一部及び年金・健保制度改革法案を否決」JIL欧州事務所ニュースレター2-024
- JIL (2003) 「ドイツ・解雇規制緩和に向け検討開始」JIL 欧州事務所ニュースレター3-003
- 都倉祐二 (2002)「シュレーダー政権の課題—ハルツ委員会答申と労働市場改革—」日本労働研究機構『海外労働時報』第330号, pp.50-63