

## ドイツ「大連立政権」の成立と雇用政策のゆくえ

井口 泰

### ■ 要約

最近のドイツでは、失業者数が500万人に迫るごとに、政権の危機がやってくる。高失業は、社会保険料など「付加的労働費用」が高すぎる結果、中長期的に雇用創出力が低下するためと考えられている。こうしたなか、コール政権下で、安定所改革などの労働市場改革が開始された。第2次シュレーダー政権は、「ハルツ委員会」報告に基づく新たな雇用政策を打ち出し、与野党はおおむね合意した。しかし、「ハルツ第4法」が、失業給付の期間短縮や失業手当と社会扶助の統合を具体化すると、国民の不安は高まり、個人消費は低迷した。メルケル新首相による「大連立政権」は、前政権の政策を土台に、2007年1月から失業保険料の2%引下げを実施する。しかし同時に、失業給付の改革で十分に歳出削減が実現できるかどうか不透明なままである。今後、大連立政権は、欧州委員会からも、労働市場の柔軟性と雇用の安定性を両立(Flexicurity)させるため、さらなる改革を迫られよう。

### ■ キーワード

付加的労働費用、労働市場改革、「ハルツ委員会」報告、ハルツ第4法、失業手当と社会扶助の統合、Flexicurity

### 1. はじめに

ドイツは、近年、「低成長」、「大幅な財政赤字」および「高失業」の「三重苦」に苦しみ、EUの通貨統合の参加に不可欠な財政基準に3年以上も違反し、欧州統合の先導者の役割を失いかけている。確かに2005年10月、「大連立政権」の発足と前後して、経済回復への明るい動きがみられる<sup>1)</sup>。しかしこれは、同年前半までに企業リストラが一巡したことによる企業収益の回復によるところが大きい。

実際、2003年12月、「ハルツ第4法(HartzIV)」が成立して以来、ドイツ国民の雇用や生活への不安は異常なほど高まり、消費は冷え込んだ<sup>2)</sup>。当時、テレビ、雑誌や新聞などあらゆるメディアが、「ハルツ第4法」による失業給付の期間短縮および失業手当・社会扶助の統合(2005年1月実施)を特集した。労働組合は、「ハルツ第4法」を推進する

シュレーダー首相の「アジェンダ2010」に関し反対運動を展開し、近年稀な動員数を記録した<sup>3)</sup>。

世論調査でも、失業給付の期間短縮および失業手当の社会扶助への統合を支持した回答者は25%に過ぎなかった<sup>4)</sup>。400万人の失業者に対する所得保障の大幅切下げに合意した与野党への不信感は、大連立政権が組織されたことで解消するとは思われない。

ユーロ高が進んだ2001年以降、企業リストラが本格化し、持続的に雇用機会の減少するなかで、少なからぬドイツ人は、ドイツの政治と経済の将来に希望を失いかけているように見えた。ひとつの証拠は、国外移住の増加である。北米やカナダなどへのドイツ人の移住は、近年、年間1万人を超えたが、2005年は1万5000人に達した。その中に、実業家、高学歴者、有資格労働者が多く含まれる<sup>5)</sup>。

この一連の動きは、ドイツの内政問題にとどまら

ず、欧州統合との関連を考慮しなければならない。1999年の単一通貨ユーロ導入は、ドイツの財政・金融政策の発動に大きな制約となった。そのため、財政再建や失業削減のため、社会保障制度および労働市場の構造改革に対して過大な期待がかけられた。これらの構造改革が、ドイツが長年維持してきた「社会モデル」を損ね、ドイツ人の人材流出を加速して潜在的な経済成長率が低下するなら、構造改革自体も持続不可能なものになってしまうだろう。

欧州委員会は、EUの中核国である独仏が、高失業と財政赤字を続けることに危機感を募らせ、特にドイツ連邦政府に対して圧力をかけ始めた。欧州委員会は、改定「リスボン戦略」を推進し、競争力を強化し、人口減少に対処するため、ドイツに一層の改革を促すことになる。

こうしたことから、本稿では、第1に、ドイツの経済、雇用および失業の動向を観察した上で、第2に、第2次シュレーダー政権の雇用・労働市場改革と「アジェンダ2010」の実績を論じ、第3に、欧州委員会の雇用戦略のドイツへの影響を検討した上で、「大連立合意」に基づく雇用政策の将来を考える。

## 2. ドイツ経済および雇用・失業の動向

失業者500万人という数は、ドイツでは特別の響きを持っている。1930年代にナチスが政権を掌握した時代も、ドイツの諸都市には500万人を超える失業者があふれていた<sup>6)</sup>。

1997年冬、ドイツの統計上、失業者数(原数値)は一時的にせよ500万人の大台に載った。そして、1998年9月の総選挙では、失業の半減を公約に掲げた社会民主党のシュレーダー氏が緑の党との連立政権の樹立に成功し、1983年以来続いたコール政権は幕を下ろした。つまり、失業問題は、常にドイツの政権の命取りに成りかねない問題といえよう。

しかし最近のドイツを取り巻く経済状況は1930

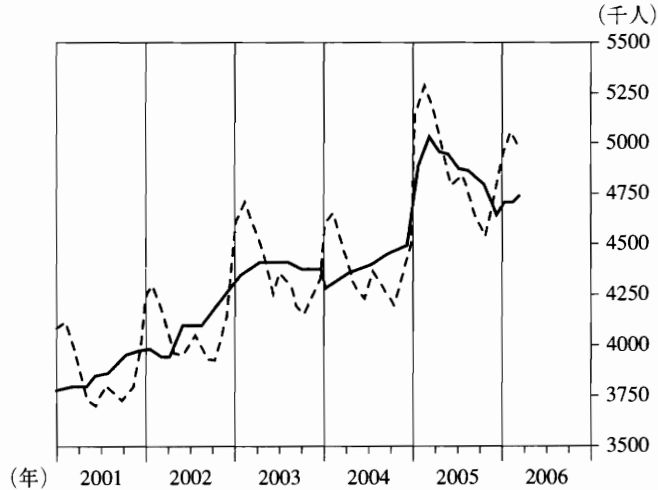
年代とは全く異なる。1997年当時、マーストリヒト条約に定める通貨統合の条件を満たすため、ドイツを含め各国は、通貨統合を大義名分に、社会保障改革と財政改革に邁進した。ドイツでは、欧州域内への輸出も停滞して、不況が深刻化した。

それでも、通貨統合前の時期には、ドイツの景気を回復させるもうひとつのメカニズムがあった。貿易黒字を減らしたドイツ・マルクが、欧州通貨のなかで相対的に切下がる結果、輸出は次第に回復し、景気回復の動力となったからである。

ところが、2002年から2006年にかけてのドイツには、もはや、通貨調整という景気回復の手段は残されていない。1999年1月に、欧州11ヶ国(1年後にギリシャが加わり12ヶ国)の間の為替相場は固定されて、単一通貨ユーロが導入された。スペインやポルトガルなどが欧州域内で生産性を高め、域内で通貨交換比率は全く変化しないから、ドイツの競争力を通貨調整で回復することはできない。しかも、単一通貨ユーロの対ドル相場は、2002年半ばから上昇し、EU域外への輸出にブレーキをかけている。

実際、2001年以降、ドイツ経済は、低成長を抜け出せず、就業者数は減少傾向を続けてきた<sup>7)</sup>。幸い、社会保険加入義務を有する被雇用者数はほぼ横ばいで推移したが、失業者数は、ほぼ傾向的に増加した(図1)。

2005年春に、ドイツの失業者数は525万人(原数値)に達した。2006年4月の失業率(季節調整済)はドイツ全域で11.5%、旧西ドイツ地域9.7%、旧東ドイツ地域18.5%であった<sup>8)</sup>。輸出回復にかかわらず国内消費が低迷し、ドイツの経済成長率は0.9%とユーロ圏全体の1.4%を下回った。この間、ドイツの財政赤字は、2004年にGDPの3.7%と「成長と安定に関する協定」で許容される3%を超えたままである(表1)。失業者の削減と財政赤字の縮小に向けて、労働市場改革に対する期待は、ますます膨らむことになってしまった。



注：太線は季節調整済、破線は原数値である。

資料出所：連邦雇用機関

図1 ドイツの失業者数の推移

表1 最近年のユーロ圏およびドイツの経済成長率、経常収支ならびに財政収支

(単位：%)

	2003年	2004年	2005年	第1 四半期	第2 四半期	第3 四半期	第4 四半期
ユーロ圏実質成長率	0.7	0.8	1.4	0.3	0.4	0.7	0.3
ドイツ実質GDP成長率	▲0.2	1.6	0.9	0.6	0.3	0.6	0.0
ドイツの経常収支	0.6	1.2	1.4	1.8	1.4	1.1	1.2
ドイツの財政収支	▲4.1	▲3.7	-	-	-	-	-

注：経常収支と財政収支は対GDP比である。

資料出所：ドイツ連邦経済技術省およびドイツ連邦銀行資料

### 3. シュレーダー政権の「雇用・労働市場改革」

今から3年半前、2002年9月のドイツ連邦議会選挙で、シュレーダー首相（社会民主党）は、キリスト教民主・社会同盟の追撃を辛くも4議席差でかわし、第一党となり、緑の党との連立維持に成功した。

しかし、その1ヶ月前まで、シュレーダー政権は崩壊の危機に瀕していた。1998年の総選挙でシュレーダー氏が、当時400万人だった失業者を350万人に減らすことを強く訴えつつ、16年間続いた

コール政権を倒したことを選挙民は忘れなかった。2002年当時の季節調整済の失業者数は440万人前後で、公約は明白に破綻していた<sup>9)</sup>。

窮地にたったシュレーダー首相を救った要因がいくつかあった。そのなかには、同年8月末の中南部ドイツの洪水への機敏な対応と、ドイツ国防軍のイラク攻撃への不参加の決定などである。しかし同時に、同年8月に提出された「ハルツ委員会(Hartz Kommission)」の報告<sup>10)</sup>が、400万人の失業者を半減させる計画を提案したことは極めて重要である。同報告は、失業問題で公約違

反を問われた連立与党が、野党の攻撃をかかわす武器になった。従って、第2次シュレーダー政権にとって、「ハルツ委員会」報告に盛り込まれた雇用・労働市場改革は、政権の浮揚を賭けたものになるはずだった。

新内閣において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発足し、W.クレメント氏が「スーパー大臣」に抜擢された。

同報告の提案は、4法案に分けて具体化されることになっていた。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、同年末に成立し、いずれも2003年1月から実施された。しかし、失業情勢は悪化し、財政赤字が膨れ上がるなか、シュレーダー首相は2003年3月に包括的な改革プログラム「アジェンダ2010」を発表した。このプログラムの一環として立法された第3と第4の法案は、まず国民の反発を招き、社民党の地方選挙での大敗をもたらし、党内の離反を拡大するなど、政権の命とりになりかねない危険なものであった。結局、争点の失業手当と社会扶助の統合に関する第4法が成立したのは、2004年7月のことである。

もともと、労働市場改革の動きは、シュレーダー政権が開始したのではない。シュレーダー政権の労働市場改革を検討し、2005年10月の大連立政権の雇用政策を展望するため、まずは、シュレーダー政権以前の労働市場改革も含めて概観する。

#### (1) コール政権の労働市場改革<sup>11)</sup>

コール政権下では、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（職業紹介）条約破棄などを背景に、1994年頃から加速した。

1994年の改正雇用促進法は、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を削除し、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条では、欧州経済圏に加盟する諸国の民間職業紹介事業者を認知することにより、ドイツは、公的職業紹介と民間職業紹介が共存する制度に移行した。注意すべきことは、連邦政府による労働市場改革は、連邦雇用庁の権限の削減や機能縮小でなく、民間職業紹介事業との競争環境において、公的職業紹介システムを改革・強化することだった。当時「安定所改革」の原則は、①顧客優先主義の徹底、②民間職業紹介機関のノウハウや業績管理の導入、③全国斉一行政の下での地方分権の導入、④情報技術の活用による労働市場インフラの整備など、先進国における先駆的な取り組みを含んでいた。

既に1994年には、「2000年の安定所」という業務改善運動が実施され、職業安定所に対する利用者の評価の改善に貢献した。例えば、求人を出す事業主に機敏に対応すること、小集団活動による求職者への総合的な情報およびサービス提供などがあり、ドイツは、早い時期から、インターネットを経由の求人・求職情報の提供に踏み切った。

1998年1月に発効した雇用促進改革法によって、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。併せて、安定所の地方分権化を促進するために、安定所予算の1割を各安定所が独自の雇用対策に振り向けることもできるようになった。

#### (2) 第1次シュレーダー政権の労働市場改革

1998年9月に、「革新と公正（Innovation und Gerechtigkeit）」をスローガンに発足した第1次シュレーダー政権（「赤と緑」の政権）は、①社会保険料を給与水準の40%未満に抑制し、②歳入不足は、石油税引上げと電力税で補い、③法人税率を配当利潤の場合30%、内部留保の場合45%であったものを、2001年以降は25%に引き下げ、ドイツの株価回復、企業の活性化と併せて雇用確保を目指した。同時に、④「雇用のための連帯

(Bündnis für Arbeit)」という政労使対話を提起し、雇用問題の解決策を模索した。

しかし、アメリカのITブーム崩壊、同時多発テロなどにより、2001年には欧州景気は悪化した。加えて、アメリカから欧州への資金の流れの転換が起こり、対米ドルで30%近くも下げているユーロが、その後、急激に上昇した。その結果、ドイツの輸出に黄信号がとまり、就業者数は減少に転じた。ドイツの失業者は、一時期370万人まで減っていたが、これを底として増加し始めたのである。

こうしたなかで2002年1月、連邦雇用庁の職業紹介機能を強化するための雇用積極法(Job-Aktiv-Gesetz)が施行され、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。皮肉なことに、2002年2月になって、連邦雇用庁の傘下の数多くの職業安定所において、職業紹介統計が水増しされていた事実が明らかになり、政治問題に発展した。シュレーダー首相は、連邦雇用庁のヤゴタ長官ほかを更迭した。

これをきっかけとする労働市場改革の第1段階として、リースター連邦労働社会大臣は、連邦雇用庁を官庁組織から民間企業に近い組織・運営に変更し、労働市場政策と関係のない児童手当の支給などの業務を分離するなどの措置を講じた。

また、第2段階の改革として、シュレーダー政権が計画したのが、「ハルツ委員会」の設置であった。ペーター・ハルツ氏は、1994年のフォルクス・ワーゲン社の経営危機の際、労務担当取締役として、「ワークシェアリング・モデル」を考案し、雇用危機を回避し、シュレーダー首相に近い人物として知られた。同氏を委員長とし、労使、行政および学識経験者からなる15人の委員会は、ちょうど2002年8月までに、追加的な労働市場改革案をまとめることになっていたのである。

### (3) 2002年8月の「ハルツ委員会」報告<sup>12)</sup>

奇しくも総選挙の1ヶ月前に発表された「ハルツ

委員会」報告の基本的な考え方は、「自助努力を呼び起こしつつ、保障を約束する」(Eigenaktivitäten auslösen, Sicherheit einlösen)とされ、その目標は、「3年間で失業者を半数以下の200万人にする」に設定された。これに加え同報告は、「積極的労働市場政策」から、「労働市場政策の積極化」への転換を主張した。その実施体制としては「新連邦雇用庁」(BA-neu)が提案された。その具体的な内容は、13の「モジュール」から成り、整理すると以下のようになる。

- ① 求職者・求人者の依頼に応え、サービスを改善し、「雇用(Job)センター」を設置。すなわち、職業安定所を「雇用センター」に改組し、職業紹介、職業相談に、社会福祉、住宅、若年対策などの市町村の業務を統合する。
- 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。すなわち、解雇される労働者には、解雇告知後、速やかな失業登録を義務付け、事業主にも、求職活動への協力を求める。
- ③ 「期待可能性」規則を改正し、失業者の職業あっせん拒否を制限。すなわち、「期待可能性規則(Zumutbarkeitsregelung)」を改正し、失業期間3ヶ月で20%の賃金低下、6ヶ月で失業手当相当の賃金で求職者が職業あっせんを拒否すれば、失業給付を停止する。
- ④ 若年労働者対策として「職業訓練証券」を導入。すなわち、雇用センターは、すべての若年失業者に訓練または実習機会を提供するものとし、こうした機会を提供した場合に、「職業訓練証券」を交付し、取得者の経費を補填する。
- ⑤ 高齢者対策として「橋渡しシステム」を導入。すなわち、55歳以上の高齢者に、早期引退制度を適用し、失業者は求職活動を放棄するが、失業給付より25%少ない手当と社会保険料相当を支給する。
- ⑥ 失業保険制度、失業手当制度と社会扶助制度

の統合。この統合により、「失業給付Ⅰ」は従前の失業給付とし、「失業給付Ⅱ」は従来の失業手当受給者または職業能力のある社会扶助受給者に支給し、職業能力のない社会扶助受給者に「社会給付」を支給する。

- ⑦「雇用会計」および企業ボーナス制度の導入。すなわち、雇用に関し社会的責任を果たしている企業を「雇用会計」で評価して株価に反映させ、雇用を増加させて失業保険料を多く支払う場合にボーナスを支払う。
- ⑧「人材サービス機関(PSA)」の導入。すなわち、すべての雇用センターは、単独または民間企業と共同で派遣会社(PSA)を設立する。これによって、失業者を社会保険に加入させ、6ヶ月は試用扱いで失業給付と同等の賃金を、その後は協約賃金を、24ヶ月経過して正規採用された場合、受入先事業所の賃金を受け取る。
- ⑨「私会社」「家族会社」の促進による雇用創出と闇雇用削減。すなわち、失業者が「Ich Unternehmen」の申請をすれば、雇用センターは、3年間、失業給付と社会保険料相当額を支給する。所得総額が一定以下であれば、軽減税率を適用する。なお、この措置を、失業者の家族にも拡大し「家族企業」を申請できる。
- ⑩透明性の高い管理とIT支援による連邦雇用庁の改革。すなわち、連邦雇用庁のマネジメントを見直し、ITを活用して透明性を高めながら人事・雇用面の改革を行う。
- ⑪州雇用庁の「専門能力センター」への改組。すなわち、旧東ドイツ地域を中心に、州雇用庁を「専門能力センター」に改組し、雇用創出と就労促進に関する自治体からの政策提案を調整し、資金を提供する。
- ⑫失業削減のための財政的な裏づけの確保。すなわち、ここに掲げる施策で失業者を減らし、失業給付および失業手当の支給額を削減すれば、連邦雇用庁の財政はすべて失業保険料で

まかなわれ、連邦政府の税財源からの支出は不要で、「成長と安定に関する協定」の財政基準(財政赤字はGDPの3%以下)を満たすことができる。

- ⑬国民各層の専門家の貢献。すなわち、失業問題の解決のために、労使、行政、学識経験者のみならず、広範な国民各層、団体・組織の貢献を期待する。

同報告に対する労使団体を含めた関係者の反応は、当初は好意的であったが、第2次シュレーダー政権発足後、法案化作業において意見の対立が表面化することになる。また、提案された対策で失業が半減でき、財政問題が解決するとの見方には、経済学者は懐疑的であった。なお、各論の一部は理想的過ぎ、実現困難と思われる提案も含まれていた。

#### (4) 第2次シュレーダー政権：「ハルツ第1法」および「ハルツ第2法」

2002年11月、シュレーダー政権は、「ハルツ委員会」報告のうち、⑧(安定所による人材派遣)、②(早期の失業登録義務)および③(期待可能性基準の強化)は、優先的に「ハルツ第1法」案とし、①(雇用センターへの改組)と⑨(「私会社」の導入)は「ハルツ第2法」案として連邦議会に提案して可決し、野党が多数を占める連邦参議院との協議・修正を経て、2003年1月から実施した。

特に、「ハルツ第2法」では、「私企業」に対し1年目は月額600ユーロ、2年目は同360ユーロ、3年目は240ユーロの補助金を支給することとした。また社会保険加入義務のない「僅少労働」について、従来の月額325ユーロを400ユーロに引き上げた。

なお、「ハルツ委員会報告」のうち、⑩、⑪および⑫(連邦雇用庁の改革と失業保険の財政支出削減)を「ハルツ第3法」案、さらに、調整が難しい⑥(失業手当と社会扶助の統合)は、「ハルツ第4法」案とし、2003年末までに成立を図ることとして

いた。また、⑤の高齢者の「橋渡しシステム」と、⑦の「雇用会計」については、実現には少なからぬ問題点があり、法案には盛り込まれなかった。

#### (5) 第2次シュレーダー政権：「アジェンダ2010」の登場

2003年にはいり、新たな労働市場改革がまだ十分に実施に移されないうちに、ドイツの失業情勢はさらに悪化を続け、失業保険の赤字は拡大して連邦政府の財政は危機的な局面を迎えた。ドイツ連邦銀行は、連邦政府に構造改革の実施を求める声明を出すなど、欧州の通貨統合の面からも、この事態は深刻に受け止められていた。

このためシュレーダー首相は、労働市場改革に加え、社会保障制度改革、経済対策、財政改革および教育、職業訓練、技術革新などを含む総合的な構造改革を提案することになった。これが2003年3月14日に発表した「アジェンダ2010」である<sup>13)</sup>。

この提案は、ドイツ経済のダイナミズムを強化し、雇用を創出するとともに、社会システムを見直し、企業の社会保障負担など付加的賃金費用を削減することを目指したものである。

同時に、この提案は大幅な財政支出の削減をもくろんでおり、これは、通貨統合に伴う財政規律の強化を求められている事情が色濃く投影されている。

「アジェンダ2010」は、まず、ドイツ国民の年金・疾病保険などの給付削減に対する反発を呼び起こした。また、失業給付の期間短縮や失業手当と社会扶助の統合の全貌が明らかになると、大規模な失業給付の切り下げが、国民の不安を一層かき立てた結果となった。

もともと、「ハルツ委員会報告」の段階では、労使の委員の対立があり、失業保険の失業給付の支給期間の短縮に言及しなかった。「ハルツ第4法」が、失業給付の期間短縮と失業手当の大幅削減

を具体化したところで、社会的な反響が急速に広がった。

「アジェンダ2010」への有権者の反発は、同年の自治体選挙で、社会民主党がことごとく議席を大きく減らす形で現れた。同年10月には、社会民主党の牙城といわれたブランデンブルク州でも、同党は大敗を喫した。同時に、社会民主党からの党員の離党が相次ぎ、1年間に20万人近くが離党した。同党内部のシュレーダー首相批判は、厳しさを増した。

「アジェンダ2010」に伴い、労働市場改革関連の立法措置は、「ハルツ第3法」案、「ハルツ第4法案」に、「解雇保護法改正法」や「手工業法改正法」などが加わった。

#### ア 「ハルツ第3法」<sup>13)</sup>

まず、「ハルツ第3法」案は、連邦雇用庁をエージェンシー化し、名称を、連邦雇用機関と改める。当時の7万4000人の定員のうち、3000人の業務を簡素化・合理化し、その分を職業紹介に投入する。また、給付金の統廃合（例えば、雇用創出措置(ABM)と構造調整措置(SAM)の統合)などにより、連邦雇用機関の財政立て直しを図る。これに伴い、やみ労働の取締り業務などを他官庁に移管する。また、地方自治体と連携しながら、「ジョブセンター」を展開する。

#### イ 「ハルツ第4法」<sup>14)</sup>

また、「ハルツ第4法」案は、失業給付と社会扶助を統合して、新たに失業給付IIを導入し、その関係条文を、社会法典第2編に整備するものである。

従来、失業保険を財源とする失業給付の受給を終えた失業者は、税を財源とする失業手当を受給することができ、その水準は、失業前の給与の手取り総額の53%（扶養義務ある子供を有する場合は57%）だった。しかも、給付期間に制限は設け

られていなかった。

ところが、失業給付Ⅱでは、生計費を扶助する考え方に変わり、旧西ドイツ地域で月額345ユーロ、旧東ドイツ地域で月額331ユーロとなった。ただし、所得や資産状況によっては減額され、家族構成などで増額される。

これと同時に、実施を予定した社会法典第3編の改正では、従来、32ヶ月とされてきた失業保険の失業給付(今後は、失業給付Ⅰという)は、原則12ヶ月(55歳以上の場合、最長18ヶ月)に短縮されることとなった(2007年1月から該当者が発生する)。

以上のことを併せて考えると、今後においては、失業期間が1年を超えると、失業中の所得保障において、失業前の所得が全く考慮されなくなる。確かに、失業給付Ⅰからの移行過程では特別給付(月間160ユーロを1年間)が支給されるが、それでも、大幅な生活水準の低下が生じると予想される。しかも、資産状況(失業者の年齢1歳につき、200ユーロ相当の資産保有は可)によっては、失業給付Ⅱすら受給が制限される恐れがある。これらのことが、ドイツ国民の失業に対する不安感を急速に高める結果になったと考えられる。

なお、失業給付Ⅱで生活する者と同一の生計を営む未成年者については、一定の条件を満たせば、社会給付(14歳以下では失業給付Ⅱの60%相当)が支給される。

また、失業給付Ⅱの受給者についても、期待可能性のある求人をおっせんされながら、これを拒否した場合は、3ヶ月にわたって失業給付Ⅱを3割減額することになっている。

なお、失業給付Ⅱの受給者は、「1ユーロ・ジョブ」と称する時間給1～2ユーロの単純な作業が、社会福祉団体を通じ年間60万人分程度用意される。

従来、社会扶助は、市町村の予算措置によって実施されてきたので、就労可能と認定された社会

扶助受給者が失業給付Ⅱに移れば、市町村の負担減、連邦政府は負担増となる。

さて、実際に、今回の失業手当と社会扶助の統合や、失業給付の支給期間の削減は、どの程度の歳出削減効果を生むのであろうか。「アジェンダ2010」発表時点では、年間20～30億ユーロ(1ユーロが140円で、2800～4200億円)の給付節減になると指摘されてきた。

この論点については、最近まで調査研究は実施されなかったが、ニュルンベルクの労働市場職業研究所(IAB)が実施した試算によると、①2005年10月時点で、失業給付Ⅱの受給者は670万人に達し、これは、15歳から65歳までの人口のなんと10%に相当する。しかも、以前の失業手当受給者の83%が、失業給付Ⅱを受給している。②失業者として受給する者は280万人で、「1ユーロジョブ」または自営業者などとして僅少な所得を得ている受給者が100万人、幼少の子供を扶養する者または15歳以上で学校に通う者などが110万人、親が失業給付Ⅱの受給者である15歳未満の子どもなどが180万人となっている。③従って、現時点で、失業給付Ⅰの支給期間の短縮の効果が生じていないという限定付きの考察であるが、失業給付Ⅱの受給者数は政府当局が予想した以上に多い<sup>15)</sup>。

実際、連邦雇用機関は、2005年第3四半期までに190億ユーロを失業給付Ⅱのために支出しており、当初年間で予定した150億ユーロを大きく上回る状況となっている。このように、現時点では、当初予想以上に支給額が膨らんでいるため、不正受給の規模も含めた将来の失業給付Ⅱに関する財政見通しは修正を迫られるかもしれない。すなわち、現状では、給付節減効果は、予想外に小さい。

なお、2006年1月から失業給付Ⅰを受給した者の失業期間は、2007年1月以降に1年に達し、失業給付Ⅰから失業給付Ⅱへの移行が進むが、経過措置である特別給付などが完全に終了するのは、



失業4年目からであり、一度に給付が切り下げられるわけではない。

従って、法改正で連邦政府、連邦雇用機関および自治体にどの程度の負担軽減(または増加)の効果が生じるかは、2010年にしないと正確には把握できないだろう。

同時に、最低限の生活水準の保障である失業給付IIの受給者が、前職の賃金を基礎とする失業給付Iの受給者以上に増加する結果、低所得層の拡大を促進するかどうかは、今後の雇用失業情勢や雇用対策の効果によって左右されることになるだろう。

#### ウ 解雇保護法の改正<sup>16)</sup>

解雇保護法の改正は、小零細事業における雇用創出を促進するため、従来、従業員5人以下の企業には適用されないとされてきた解雇保護法を、既存の従業員と新たに雇入れた従業員の合計が10人を超えない場合にも、解雇保護法を適用しないこととしたのである。

同時に、労働者を解雇する際の基準となる「社会的見地」の内容を、勤続年数、年齢、扶養義務、重度障害の有無に限定して列挙した。このほか、事業所都合による解雇の場合の法定退職一時金の算定基準も明確にした。

#### エ 手工業法の改正<sup>17)</sup>

「アジェンダ2010」には、手工業分野の雇用創出を促進する観点から、従来、資格を取得しないと営業が認められなかった分野の規制緩和が同時に盛り込まれていた。このため、手工業法改正法案が提出された。

94の手工業職種のうち、53職種について、事業の創設または継承の際のマイスター資格の取得を免除し、資格を有しない職人でも事業を起こすことを認める。健康や生命の安全に関連するまたは高度な技能が要求される41職種は現行どおりで

あるが、6職種を例外として、職人が一定要件を満たす場合は事業を起こすことを認める。以上に伴い、諸工業事業所の所有者はマイスターを保持しなければならないという原則(所有者原則)を廃止した。

#### オ その後の経緯

結局、連立政権は、社会民主党内部の強い反対を押し切って、2003年11月に労働市場改革関連法案を連邦議会で可決した。しかし、連邦参議院は、野党勢力が多数を占めていたため、両院協議会で修正を余儀なくされた。

野党キリスト教民主・社会同盟および自由民主党は、「ハルツ第4法」案の失業手当と社会扶助の統合にもともと賛成であった。これに加え、両野党は、労働市場の改革には、労使による賃金協約制度を見直し、企業ごとの交渉を求める改正が不可欠と主張して対立した。

与党の社会民主党は、野党の主張に同調せず、交渉決裂は不可避であるように見えた。しかし、議会外で、金属産業の労使団体が、賃金協約自治の慣行を維持することで合意したことから、結局、野党は譲歩に応じ、2003年12月19日に両院協議会は合意に達した<sup>18)</sup>。

ただし、失業給付IIについては、連邦から市町村の財政支援に関し旧東ドイツ地域の各州の反発があつて、両院はなかなか結論に達せず、ようやく、2004年7月1日になって合意を得て、両院で可決成立した。なお、受給者の子供に対する給付内容の改善や支給開始時期については、2004年10月に更なる改正案が可決され成立した。こうして、2005年1月、懸案だった「ハルツ第4法」が最終的に施行された。

#### 4. 欧州委員会の雇用戦略の最新動向

1997年のアムステルダム条約以降、EUレベルの雇用政策の調整メカニズム、すなわち「ル

クセンブルク・プロセス」が起動している。欧州委員会は、毎年、ガイドラインを提示し、各国政府は、それぞれの雇用政策報告を作成する。これに対し、欧州委員会は、各国の雇用政策に対する個別の勧告を行う<sup>19)</sup>。

このため、EUには経済政策と雇用政策について、各国の政策審査の仕組みがそれぞれ存在した。しかし、バロツ委員長は、2005年にこの両者を統合した。現在では、各国政府に対し、「成長と雇用に関する改革プログラム」を提出させ、EUが「成長と雇用」に関する報告書を作成し、各国に対して、積極的な政策の勧告を行う体制となった<sup>20)</sup>。

この改革は、2005年3月、欧州委員会が「リスボン戦略」を改定したことと関係がある。「リスボン戦略」は、2000年に作成され、2010年をもくどに、EUを世界一競争力のある地域に変容させる野心的な計画と評価されてきた。雇用に関しては、現在、EU 25ヶ国で63%程度となっている各国の就業率を、最終的には、70%に高めることを目標としている。このため、各国は、「雇用され得る能力」(employability)の向上、雇用における男女差別の撤廃、高齢者の早期引退の是正などを進めている。これは、2010年以降、EU 25ヶ国の人口が減少に転じることを見越したEUの長期的な競争力強化のための戦略である。

2005年の見直し作業において、欧州委員会が特に強調したのは、教育改革や研究開発の促進であり、そのガイドラインに沿って各国が政策を推進するように求めている。雇用面では、依然、就業率目標の達成が進まない諸国に、労働市場改革の実施を働きかけている。

さらに欧州委員会は、欧州の「社会モデル」を、近年のグローバリゼーションと両立させるための新たな政策コンセプト作りを進めている。その意味では、欧州委員会の経済・雇用政策は、「新自由主義」(ネオ・リベラリズム)と袂を分かつものと考え

えられる。

欧州委員会が、ドイツ連邦政府に対して行った経済・雇用政策面の勧告をみると、①ドイツの就業率はEU平均より高いものの、70%の目標から依然として離れている。②高齢者の就業率はかなり低めであり、女性の就業率は、EU平均以上ではあるが、最近では停滞している。③就業者数は、2000年以降、減少傾向を続け、失業率は上昇傾向にある。④長期失業者が多く、旧東ドイツ地域の高失業は持続している。そこで、ドイツの取るべき政策を優先順位にそって示すと<sup>21)</sup>、

- 社会保障制度の財源調達を見直し、付加的賃金労働費用を削減する。
  - 労使が、賃金決定に責任を持って臨むとともに、労働時間の柔軟性をさらに高める。
  - 税制改革と労働市場行政の改革(ハルツ改革)を推進する。
  - 男女の賃金格差を是正し、女性の就労に対する税制上のデイスインセンティブを再考し、特に、旧西ドイツ地域において育児設備の改善を進め、学校の授業と職場での就労スケジュールを調整する。
  - 労働者の教育水準を、特に、低技能労働者と中小企業労働者について高める。
  - 学校と企業における実習(OJT)による「デュアル・システム」を引き続き促進する。
- となっている。

残念ながら、ドイツは、EUに提出した雇用プログラムに、就業率の目標を明示しようとしなない。また、欧州委員会も、「ハルツ第4法」が実行に移した失業手当と社会扶助の統合について、最終的な政策評価を下していない。

最近、欧州委員会は、デンマークなど、北欧諸国の労働市場が、労働市場の柔軟性(flexibility)と雇用の安定(security)を両立させる点で高いパフォーマンスを発揮していると評価した。これら国々をモデルに、欧州各国の雇用政策を改革する

ため、最近になって欧州委員会は、「フレキシキュリティ(Flexicurity)」という概念を提起した<sup>22)</sup>。

ドイツやフランスなどの欧州の大国が、労働市場の柔軟性と雇用の安定性を両立させる制度的イノベーションを達成し、欧州の「社会モデル」を維持する模範を示すことができるのか。それこそ、EUレベルで、ドイツの労働市場改革が問われている課題なのである。

### 5. 大連立合意の主要内容<sup>23)</sup>

地方議会選挙で敗北が続くなか、2005年7月、シュレーダー首相は、内閣信任決議案を提出し、これを否決して総選挙を前倒した。同年9月18日の総選挙で、6議席差で第1党となったキリスト教民主・社会同盟も、第2党の社会民主党も、自民党または緑の党との連立で多数を占めることもできなかった。結局、政局安定のため、キリスト教民主・社会同盟と社会民主党は、メルケル首相の下で「大連立政権」を組むことを決断した。

2005年11月11日付けのキリスト教民主・社会同盟(CDU/CSU)と社民党(SPD)の連立合意(Koalitionsvertrag)には、次のことが明記されている。

第1に、付加的賃金費用(特に、社会保険料)を賃金総額の40%未満に抑制することとし、このため、失業保険料を2007年1月に6.5%から4.5%に低下させる。引下げの1%相当は、連邦雇用機関の業務効率化によって対処し、残る1%相当は、3%引上げられる付加価値税のうち1%相当を充当する。同時に、法定年金保険料を、19.5%から19.9%まで引き上げるとともに、疾病保険について、2006年中に包括的な将来展望を明らかにし、法定疾病保険料を安定的に維持または引き下げる。

第2に、若年者の教育訓練および就業機会を顕著に改善し、若年失業率を低下させる。このため、一般企業および手工業分野において、毎年30万

人分の新規の訓練機会を提供し、25万人に向上訓練の機会を保障することとし、連邦雇用機関がこれを支援する。その際、「支援と要求(Förderns und Forderns)」を組み合わせ、若年層に対する支援は、若年層がこれに取り組む義務と一体として実施されるべきである。

これらに加え、第3として、高齢労働者に対する雇用機会の提供と早期引退の縮減、第4に、低熟練労働者に対する雇用機会の提供、特に、低賃金就労に補助金を組み合わせた「コンビローン」の点検、第5に、積極的な労働市場政策の展開、第6に、求職者に対する「基礎的保障(Grundsicherung)」(ハルツ第2法)の改善、第7に、労働法の改革、第8に、不法就労、闇労働および闇経済対策、第9に、季節労働対策、第10に、欧州における越境派遣労働に対する法規制の維持、第11にEUレベルでの「欧州社会モデル」の開発(雇用におけるFlexicurityの実現)を挙げている。なお、移民・外国人労働政策については、2005年1月に施行された新移民法の効果的な実施について確認するとどまる。

このうち、総選挙の際に、キリスト教民主・社会同盟と社会民主党の間で、政策的な食い違いが明白だったのは労働法の改革である。キリスト教民主・社会同盟は、既に行われた解雇制限の緩和を、従業員20人規模の事業所に拡大することを主張していた。これに対し社会民主党は、団体交渉の枠組み、事業所における労使関係制度および解雇制限は、労働者の失うことのできない権利であるとし、特に、解雇制限の緩和に強く反対した<sup>24)</sup>。

政権合意では、両党は、特別な理由を要しない24ヶ月の有期労働契約を廃止し、代わりに待機期間を6ヶ月から24ヶ月までの期間に設定できるようにすることと、起業に際して特別な理由を要しないで有期労働契約を48ヶ月まで認める措置は維持することを確認し、これ以上の労働法の規制緩

和を当面は行わないことで合意した<sup>25)</sup>。

しかし、2006年3月、フランスのドビルパン首相が、若年雇用対策の一環として、待機期間を24週間まで延長し、その間は理由なしに解雇できる措置を組み合わせで提案したところ、大学生・高校生や労働組合が、全国的なストライキを実施して抵抗し、一旦はドビルパン首相を支持したシラク大統領も、雇用対策の撤回を決断した経緯がある。3月31日時点で、ドイツのメルケル首相は、連邦議会で、このような解雇制限の緩和は行わない旨発言し、この問題がドイツに飛び火して政治問題に発展することは回避した<sup>26)</sup>。

## 6. 結論

失業問題は、ドイツにおいて、政権の運命を左右する深刻な課題となっている。そこで、雇用対策に関しては、シュレーダー前首相は、連邦議会と連邦参議院で与野党の勢力が逆転していたこともあって、2003年3月の「アジェンダ2010」における労働市場改革の実現にあたり、与野党の合意を基に法案を作成した。このため、メルケル新首相の「大連立政権」においても、雇用政策および労働市場改革に関する限り、与野党の意見調整は過去3年間の間にそのほとんどを終えており、政策の基本が大きく転換することはないと考えられる。また、キリスト教民主・社会同盟の一部が強く主張する「新自由主義」的政策は、社会民主党のミュンタフェリング労働社会大臣の下で実施される公算は小さい。

しかし同時に、ドイツの労働市場改革は、欧州委員会による経済・雇用政策の審査を受け、「付加的労働費用」の削減による雇用創出力の回復を基調とする改革を強力に推進するよう圧力を受けている。もっとも、「ハルツ第4法」が、その目的に照らして、最適の対策であったかどうかは、現時点で結論を出すことが難しい。

なぜならば、「ハルツ第4法」の立法過程で、ド

イツの国民は失業時の所得保障の削減に非常に大きな不安感を示し、その後の消費停滞が経済回復を遅らせた。また同時に、失業給付の期間短縮および失業手当と社会扶助の統合が、失業保険料の2%の削減を実現するのに必要な歳出削減を可能にできるのかどうか。現時点では不確実である。

欧州委員会が、「欧州社会モデル」を維持するための労働市場改革の「切り札」とする「Flexicurity」の元祖デンマークでは、労働市場で大胆な規制緩和を進めつつ、失業時の所得保障を強力な教育訓練措置と組み合わせ、効果的な労働市場政策を実現することができた<sup>27)</sup>。しかし、そのためにGDPの4～5%を労働市場政策に投じるという高いコストも負担してきた。この考えかたをドイツで実現するには、多くの難関が待ち受けている。

「大連立政権」は、ひとまず雇用政策と労働市場改革について共通の道を見出した。しかし、その道が本当に失業問題の解決をもたらすかどうか展望はまだ開けない。「欧州社会モデル」を維持するため、ドイツは更に踏み込んだ改革を必要とするのかもしれない。

## 注

- 1) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006), pp. 6-18を参照。
- 2) ドイツでは、近年、家計貯蓄率が上昇し、2005年時点で国民経済全体で11%に高まっている。
- 3) 安井宏樹(2005)p.46を参照。
- 4) 日本政策投資銀行フランクフルト駐在員事務所(2003)p.27表5を参照。
- 5) アメリカとカナダの移民統計では、ドイツからの永住移民数は、2004年に、それぞれ7,099人、2,386人となっていた。なお、ドイツの移民関係者によれば、2005年には総計は1万5000人に達したという。
- 6) 井口 泰(1999)を参照。なお、その後の動きは、労働政策研究・研修機構(2004)を参照。
- 7) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006)p.16を参照。
- 8) Bundesagentur für Arbeit(2006) p.2を参照。
- 9) 井口 泰(2003)pp.17-18を参照。
- 10) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(2002)

を参照。

- 11) 井口 泰(1996)を参照。
- 12) 井口 泰(2003)p.19以下を参照。
- 13) Bundesanstalt für Arbeit (2003a), Initiative: Neue Soziale Marktwirtschaft (2006) および CDU/CSU (2005)などを参照。
- 14) Bundesanstalt für Arbeit (2003b) および Initiative: Neue Soziale Marktwirtschaft (2006)などを参照。
- 15) Deutsche Bundesbank (2006) pp.45-46 および Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2005)を参照。なお、ハルツ委員会報告の示した施策の経済効果に関する包括的分析枠組みは、Fertig M., Kluge J., Schmidt C.M., Apel H., Friedlich W. Und HägeleH. (2004)を参照。
- 16) 日本政策投資銀行フランクフルト駐在員事務所(2003) pp.3-4ほかを参照。
- 17) 日本政策投資銀行フランクフルト駐在員事務所(2003) pp.12-13ほかを参照。
- 18) 安井宏樹(2005)p.47を参照。
- 19) 井口 泰(1999)を参照。
- 20) European Commission (2006a) p.3を参照。
- 21) European Commission (2004)を参照。
- 22) European Commission (2006a) p.13に、“flexicurity”の概念が果たすべき役割が指摘されている。
- 23) CDU, CSU und SPD (2005)を参照。
- 24) Soziale Sicherheit (2005)を参照。
- 25) 特別の理由がなくても、24ヶ月まで有期雇用を認め、起業に伴い、48ヶ月の有期雇用を可能とする法案は、解雇保護法および社会法典第III部の改正と併せシュレダー政権が提出し、2003年12月に成立している。
- 26) 2006年3月31日のZDF夕方の報道による。
- 27) European Commission (2006b)では、各国の労働市場のパフォーマンスの相違が分析されている。

#### 参考文献

- Bundesanstalt für Arbeit (2003a) *Hartz III, Gesetzentwurf* 13.8.2003, Nürnberg
- Bundesanstalt für Arbeit (2003b) *Hartz IV, Gesetzentwurf* 14.8.2003, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit (2006) *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland*, April 2006 Nürnberg
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2002) *Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt (Bericht der Hartz Kommission)*
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006) *Die Wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik*

- Deutschland, Monatsbericht* 04-2006
- CDU/CSU (2005) *Informationen zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (HartzIII)*, Berlin
- Deutsche Bundesbank, (2005) *Monatsbericht*, pp.44-45
- European Commission (2004) *Council Recommendation on the Implementation of Member States' Employment Policies (2004)* Brussels
- European Commission (2006a) *Joint Employment Report 2005/2006 More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy*, Brussels
- European Commission (2006b) *Employment in Europe 2005*, Brussels
- Fertig M., Kluge J., Schmidt C.M., Apel H., Friedlich W. Und HägeleH. (2004) *Die Hartz Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik*, Duncker & Humblot, Berlin
- 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』No.9, Vol.38, 1996
- 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・フランスを中心にして」日本労働研究機構『日本労働研究雑誌』No.5, Vol.41, 1999
- 井口 泰(2003)「ドイツ労働市場改革の現状と課題—『ハルツ委員会』報告を中心に—」(社)生活経済政策研究所 『生活経済政策』2003.4 No.75, pp.17-22
- Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (2005) *Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II, Verlierer oder auch Gewinner? IAB-Kurzbericht 17-2005*
- Initiative:Neue Soziale Marktwirtschaft (2006) *Die Hartz-Arbeitsmarktreform*, Berlin
- 安井宏樹(2005)「シュレダー政権「アジェンダ2010」の福祉・労働改革」(下)(社)生活経済政策研究所 『生活経済政策』2005.1 No.96, pp.46-52
- CDU, CSU und SPD (2005) *Gemeinsam für Deutschland- mit Mut und Menschlichkeit Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*
- 日本政策投資銀行フランクフルト駐在員事務所 (2003) 「ドイツの労働市場・社会保障改革 『アジェンダ2010』リフォーム・パッケージ」日本政策投資銀行国際部 F-38 駐在員事務所報告
- 労働政策研究・研修機構 (2004) 『フランス・ドイツにおける雇用政策の改革—EU雇用戦略と政策転換』
- Soziale Sicherheit (2005) „Die Wahlprogramme zur Bundestagswahl“ in *Soziale Sicherheit* 7-8/2005 pp.218-220

(いぐち・やすし 関西学院大学教授)