

ドイツの雇用促進政策と社会保障

松丸 和夫

■ 要約

1990年の東西統一以後のドイツにおいては、両地域における失業は増大傾向にある。他方で、1970年代以降旧西ドイツ地域では、労働組合などが要求して労働時間短縮が進んできた。大量失業の国ドイツにおいて、失業問題を解決することは第一の政策課題であり、一方で「雇用創出」のための施策が多方面から追求されているが、問題の解決に至っていない。たとえば、連邦雇用公社(BA)を中心とした労働市場政策の中で、失業保険・失業扶助といった対症療法に対して、「積極的」労働市場政策の多様なメニューとして、職業紹介、職業訓練、操業短縮手当、雇用創出施策、早期年金支給などに相当の資金を投入してきた。しかし、他方で長期休暇や年金生活、総じて社会保障への強い期待を労働者はもっている。労働者の就労インセンティブを高めるためには、いっそうの職業教育の重視と就労環境の整備、就労保障のための公的支援が求められている。

■ キーワード

雇用創出、ドイツ、労働市場政策

はじめに

1990年統一後のドイツでは、大量失業問題が、経済政策上はもちろん社会保障政策のありかた、改革のビジョンと関連づけて、これまで大きな 이슈として論じられてきた。90年の統一直後は主として旧東ドイツ5州におけるシステム転換に伴う大量失業が、そして93年以降の旧西ドイツ諸州では景気回復にも関わらず失業者数が増大する傾向に対してさまざまな処方箋が提示されてきた。戦後最高の失業水準480万人台を記録した98年1月以降も、夏から秋にかけて400万人台を下回るようにはなったが、大量失業問題に対して決定的な解決策は展望されていない。

これまで失業の増大についていくつかのアプローチがなされてきている。たとえば国内産業の空洞化説である。製造業を中心に経済のグローバル化の

もとで、国際競争力の低下した企業の、従業員の雇用を圧縮する傾向が強まり、その最大の理由はドイツの雇用慣行(解雇規制や労使共同決定制度)や時間あたり労働コストの「最高水準」にあるといわれてきた。新たな工場設備に投資しようとする企業は、このままではもっとコストの低いドイツ以外の地域(たとえば東ヨーロッパや東南アジア等)に流出する、と警告が発せられてきた。あるいは社会保障の充実が労働者の就労インセンティブを阻害すると説明されている。たとえば1996年秋の法改正により、疾病保険による病気休業時の賃金100%補償の義務が企業に対して解除された。この背景には、病気でないのに仕事を休む労働者の問題や、「失業保険をもらいながら事実上休暇(Urlaub)をとっている」労働者の問題が指摘されてきた。もちろん、失業保険の不正受給に対しては厳しい処分が用意されているから、こうした傾

向を全体のものにとらえることはできない。しかし、労働者の就労インセンティブという観点からみると、労働者(求職者)がどのような条件下で実際に「就労促進」されるかは、労働市場政策の効果をはかる上で重要な問題である。

I ドイツの労働市場政策

1. 労働市場の特徴

ドイツの労働市場は、第二次大戦後ドイツ経済全体のあり方についての国民的コンセンサス、すなわち「社会的市場経済」構想のもとに、広範囲な職業訓練制度と相俟って、豊富なメニューによって発展してきた。政府の施策としてみても、労働市場政策に対する予算措置は相当大きい。労使共同決定制度や職業教育・訓練と密接に接合されながら、「労働市場政策」は、完全雇用政策一般の中で相対的な独自性を持つ領域として確立している。

しかし、完全雇用を実現するためには、単に労働市場政策だけが寄与するのではなく、年金制度やその他の社会保障制度の機能により、労働市場から引退する労働者をどの程度生み出すかも大きく影響する。見かけ上、高齢になっても年金給付に満足できない労働者が多ければ、追加就業や継続雇用を求める求職者が滞留し、もし彼らが適切な雇用や就業の機会を確保できなければ、失業者として労働市場を圧迫することになる。これまでドイツにおいては、原則として65歳支給開始の公的年金諸制度(労働者年金保険、職員年金保険など)のうち、長期加入者、重度障害者、一定の要件を満たす女性や失業者に対しては、65歳以前でも年金を受給できる仕組みが存在した¹⁾。

さて、こうした年金制度を与件として、ドイツの労働者の生涯設計において重要な要素は、広く知られているように、第1位が休暇(Urlaub)、第2位が年金生活(Pensionierung)、そして第3位に仕事(Arbeit)等である。もちろん、これらがすべてのド

イツ人の気質に当てはまるわけではないが、休暇を大切に育み、年金生活において人生を完成させようとする志向は、第二次大戦後のドイツ人労働者のエートスとしてかなり定着したものである。

そこで、労働力率の国際比較という観点から、先進諸国の性別・年齢階層別の労働力率をみてみよう(表1)。この表でドイツと日本に注目すれば、まず男子の年齢階層別労働力率には、以下のような相違がある。労働力率が高いといわれ続けてきた日本の特徴は、55歳以上の労働力率がアメリカやスウェーデンと比べて著しく高いのに対して、ドイツでは、男性の30～49歳までの労働力率が先進諸国の中では94～95%と相当高いが、60歳を越えると急速に低下していることである。59歳までの労働力率が70%台を維持しているのに60歳を越えたとたん30%未満になっており、フランスに次いでドイツの60歳以上の男性の労働力率は低いということである。

すでに述べたように、60歳以上あるいは必要な場合には60歳以前に労働市場から引退して年金生活を楽しむ労働者のインセンティブは相当強いといえる。

また女性の場合には、25歳～54歳までの各年齢階層ともドイツの方が日本の労働力率を上回っている。女性の労働市場との関わりは、ドイツの方が日本より高い。ただし、55歳以上では日本の女性の方がドイツの女性よりも労働力率が高いのは、男子と似た理由によるといえよう。

ドイツでは、失業統計は各地の労働局(Arbeitsamt)に登録された失業者数から全国集計されている。正式には、「登録失業者」(registrierte Arbeitslose)として当月末の数値が翌月の第1週目の間に、連邦雇用公社(Bundesanstalt für Arbeit, 以下BA)によって発表される。日本と比べて、失業統計がサンプル調査である「労働力調査」のように推計値で発表されるのではなく、全数の業務統計として集計され、特に失業者の内訳についての

比較的詳しいデータを知ることができる。

表2は、最近の失業者の構成について、カテゴリー別に並べたものである。1998年10月末時点の登録失業者数3,891,674人(全ドイツ)の内、女性が48.4%と半数近くを占めている。さらに現業労働者(Arbeiter)が失業者全体の61.2%と過半を占めている。さらに注目すべきは、失業期間1年以上のいわゆる「長期失業者」が37%もいることである。ドイツの労働市場において失業者となりやすいのは、中高年層、熟練資格の欠如ないし不足している現業労働者たちである。

続く表3と表4は、ドイツの年齢階層別の人口構成と労働力人口・非労働力人口の推移を示したものである。利用可能な過去3年間においては、総人口は1994年の8,154万人から96年の8,201万人へと50万人増加した。65歳以上人口の比率は、少しずつ上昇しているとはいえ、15.4%から15.7%と安定してきている。また、25歳～45歳未満の若年から中年までの年齢層は31.9%で推移している。45歳から65歳未満の中高年齢層が25.0%から25.3%への微増にとどまっている。ドイツの年齢別人口構成の構造は、日本とは異なり、

表1 先進諸国の性別・年齢階層別労働力率(1996年)

(%)

年齢階層	ドイツ		日本		アメリカ		イギリス	
	男	女	男	女	男	女	男	女
15～19歳	34.4	26.4	18.4	16.3	53.2	51.3	63.9	58.0
20～24	77.3	67.7	74.6	73.8	82.5	71.3	83.6	71.2
25～29	85.4	74.0	97.0	67.9	92.9	75.8	92.8	75.1
30～44	95.3	75.0	97.3	61.9	93.0	76.6		
45～49	94.5	74.7	97.7	71.6	90.8	78.0		
50～54	90.4	67.4	97.4	66.9	86.9	71.9	43.0	26.0
55～59	73.9	50.5	94.6	58.1	77.9	59.8		
60～64	28.7	11.3	74.5	39.0	54.3	38.2		
65歳以上	4.4	1.6	36.7	15.4	16.9	8.6		

年齢階層	フランス		スウェーデン		韓国		イタリア	
	男	女	男	女	男	女	男	女
15～19歳	9.4	5.3	24.2	27.4	8.7	13.6	22.0	17.5
20～24	58.0	48.6	66.1	60.1	58.2	66.0	57.3	47.9
25～29	92.2	81.4	85.7	79.1	88.5	51.1	81.5	60.4
30～44	97.6	81.3	90.8	86.0	96.9	57.7	95.0	59.6
45～49	95.0	80.9	92.0	89.9	95.3	62.2	93.1	49.0
50～54	92.6	71.5	89.6	87.6	91.7	57.2	79.3	37.1
55～59	70.4	51.7	83.3	78.4	83.7	53.3	58.9	21.5
60～64	16.4	15.2	59.7	49.8	54.5	29.2	30.6	8.2
65歳以上	2.3	2.0	—	—			6.0	1.8

資料出所：ILO “Yearbook of Labour Statistics 1997”.

注 1：労働力率＝年齢階層別の労働力人口/年齢階層別の人口×100

2：年齢区分15～19歳のアメリカ・イギリス・スウェーデンは16歳～19歳の値。

3：フランスの値は第I四半期の暫定値である。

4：ここで労働力人口とは、economically active populationの意味である。

表2 統一ドイツ失業者の構成(1998年10月末)

	登録失業者数	構成比(%)
合計	3,891,674	100.0
女性	1,883,739	48.4
ブルーカラー労働者	2,381,306	61.2
25歳以下	427,730	11.0
55歳以上	923,582	23.7
1年以上失業者	1,438,553	37.0
重度障害者	188,449	4.8
パートタイム労働求職者	339,030	8.7
外国人	507,203	13.0

資料出所：Bundesanstalt für Arbeit

表3 ドイツの年齢階層別人口

(単位 百人, %)

年齢階層	1994年		1995年		1996年	
	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比
6歳未満	51,194	6.3	49,852	6.1	48,548	5.9
6～15歳未満	81,749	10.0	82,533	10.1	83,325	10.2
15～25歳未満	92,981	11.4	91,568	11.2	90,479	11.0
25～45歳未満	260,002	31.9	261,380	31.9	261,917	31.9
45～65歳未満	204,042	25.0	205,518	25.1	207,285	25.3
65歳以上	125,418	15.4	127,325	15.6	128,568	15.7
合計	815,386	100.0	818,175	100.0	820,122	100.0

資料出所：Statistisches Bundesamt

表4 労働力・非労働力人口の推移

(単位 千人, %)

	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年
労働力人口	40,179	40,236	40,083	39,985	40,280
就業者	36,380	36,076	36,048	35,982	35,805
失業者	3,799	4,160	4,035	4,003	4,475
非労働力人口	40,921	41,132	41,487	41,847	41,749
男性	16,294	16,494	16,741	17,011	17,041
女性	24,626	24,638	24,746	24,835	24,708
15歳以上65歳未満労働力率					
男性	81.3	81.3	81.0	80.3	80.3
女性	62.3	62.7	62.6	62.3	62.8

資料出所：Statistisches Bundesamt

注：各年の数値は4月のデータ。

高齢化のテンポは緩やかとなり、むしろ少子化対策の政策的効果ははっきりとみやすくなっているのが特徴である。次に表4の下段をみると、いわゆる生産年齢人口と日本で称する15歳以上65歳未満の労働力率は、男性が81%前後、女性が62%台で安定しているのがわかる。

以上簡単にみたドイツ労働市場の特徴は、稼働年齢における男女共通の労働力率の高さと、年金受給開始年齢における急速な引退行動として集約することができる。

2. 雇用促進法と「積極的」労働市場政策

ドイツのいわゆる「積極的」労働市場政策は、1967年の経済安定成長法(Stabilitätsgesetz)を前提とし、経済成長と完全雇用の達成を謳った69年の雇用促進法(Arbeitsförderungsgesetz, 以下AFG)にもとづき過去30年近く取り組まれてきた。ここで「積極的」とは、雇用失業問題の解決に当たっては、失業の予防と雇用の促進こそが第一位の優先されるべき政策課題とされ、それまでの失業保険や失業扶助といった、労働者の社会的事故に対する社会保険ないし社会福祉的給付は、やむを得ない場合の「消極的」政策の手段として位置づけられた²⁾。社会保障の一環としての失業保険制度は、「積極的」労働市場政策の後方に位置することによって、ドイツの就労インセンティブを強化するための従属的手段となった。連邦政府の財政的補助が必要に応じて支出されるとはいえ、これら二つの労働市場政策の財源は、基本的に労使折半の労働保険

料拠出に依存しているから、最近のように失業の増加によって失業保険金受給件数が増大すると、「消極的」支出が「積極的」支出を圧迫することになる。表5の給付の内、失業保険金と失業扶助は、「消極的」労働市場政策の主たる支出であり、過去4年間に東西両ドイツで増加し、特に旧東ドイツ地域では6割近く増加している。他方、職業訓練手当や操業短縮手当は、「失業の予防」に役立つ「積極的」労働市場政策の手段であるが、両ドイツ地域とも頭打ちないし停滞している。97年についてみると、「消極的」施策への支出10に対して、「積極的」施策への支出1の割合にまで広がってしまった。ドイツにおいて、このような労働市場政策だけでは失業問題の解決が難しいという認識は急速に広まりつつある。むしろ国の経済政策全体として、失業を削減し、雇用を創出することが労働市場政策を機能させるためにも重要な条件となっている。

表6と表7は、東西ドイツ地域別の失業保険金・失業扶助等の受給者数の推移を示したものである³⁾。失業期間と受給要件により、年間平均受給者数は、延べ数と新規受給者数が混在しているが、長期的な傾向ははっきりと示されている。年間平均で97年の全ドイツでの失業関係給付受給者数は約360万人と登録失業者の9割以上を占めていることがわかる。

失業扶助についても、支給条件としてミーンズテストと就労促進のための施策が前提となっている。失業扶助の支給期限が終了した場合、なお失業していた場合、ドイツの公的扶助としての社会扶助に

表5 雇用促進関係給付総額の推移

(単位 百万マルク)

	1994年		1995年		1996年		1997年	
	旧西独	旧東独	旧西独	旧東独	旧西独	旧東独	旧西独	旧東独
失業保険金+失業扶助	45,581	17,720	50,294	18,414	56,586	23,924	58,876	28,351
職業訓練手当	4,246	4,619	4,886	4,989	5,274	4,864	4,272	3,847
操業短縮手当	1,599	500	606	424	1,032	435	74	271

資料出所：Statistisches Bundesamt

頼ることになる。近年、表8にみられるように社会扶助受給者数が増加している背景には、失業の増大があることは明らかである⁴⁾。

現在「積極的」労働市場政策に含まれる施策は、各労働局の実施する職業相談・紹介を前提としながら、職業教育訓練・雇用創出施策(Arbeitsbeschaffungsmaßnahme、以下ABM)・独立開業支援・操業短縮手当・外国人向けのドイツ語講座などがある。旧東ドイツ地域に特有な早期退職手当以外は共通のメニューである。特に東で目立つのは、特例的に施行された早期退職(Frühpensionierung)手当と総括される引退繰り上げ手当(Vorruhestandgeld)と老齢年金へのつなぎ手当(Altersübergangsgeld)の件数の大きさである。統一直後、東では60歳以下の失業者や就職困難な人々が、これら両制度の適用を受けて労働市場から隠退ないし年金生活者へ移行した。最近では表7に示されるように、早期退職手当の受給者数は激減している。この早期退職手当のような施策は、労働市場政策としては「積極的」施策に分類されているが、実際には失業者への所得保障という機能と、隠退促進による労働市場への負荷を緩和させる効果(Entlastungseffekt)をもっている。

表6 失業保険金・失業扶助等受給者数の推移
(旧西ドイツ地域)

年	男	女	男女計
1978	351,074	322,309	673,383
1979	294,452	288,007	582,459
1980	291,241	284,720	575,961
1981	471,920	395,425	867,345
1982	736,502	480,628	1,217,130
1983	932,385	567,226	1,499,611
1984	923,612	533,241	1,456,853
1985	924,529	528,329	1,452,858
1986	865,569	535,716	1,401,285
1987	871,241	539,819	1,411,060
1988	880,099	594,943	1,475,042
1989	804,951	579,641	1,384,592
1990	722,039	568,537	1,290,576
1991	676,837	492,047	1,168,884
1992	777,436	534,292	1,311,728
1993	1,096,709	697,449	1,794,158
1994	1,234,735	740,963	1,975,698
1995	1,209,728	711,823	1,921,551
1996	1,326,287	762,085	2,088,372
1997	1,423,658	835,982	2,259,640

資料出所：Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1997 Jahreszahlen.

注1：数値は年間平均受給者数である。

注2：給付の内訳は、失業保険金・失業扶助の他に雇用促進法の改正により職業訓練手当、早期退職手当、就業促進手当、就業促進扶助などが含まれている。

表7 失業保険金・失業扶助等受給者数の推移
(旧東ドイツ地域)

年	失業保険金	失業扶助	就業促進手当・同扶助	早期退職手当	合計
1994	636,778	323,238	8,353	523,628	1,491,997
1995	564,109	320,857	6,036	340,802	1,231,804
1996	684,056	354,405	7,976	185,644	1,232,081
1997	814,339	462,779	7,609	58,425	1,343,152

資料出所：Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik 1997 Jahreszahlen.

注：表6に同じ。

表 8 社会扶助受給者数と支給総額の推移(全ドイツ)

(単位 千人, 百万マルク)

	1993	1994	1995	1996
生活扶助受給者数	2,450	2,258	2,516	2,689
特別扶助受給者数	1,915	1,306	1,485	1,409
介護扶助受給者数	660	563	574	426
支出総額	48,919	49,732	52,161	49,791

資料出所: Statistisches Bundesamt

注 1: 生活扶助受給者数は施設外受給者の年末の数値。

注 2: 介護扶助受給者数は、特別扶助受給者数の内数で年間の総件数。

注 3: 特別扶助受給者数は年間の総件数。

3. 労働市場政策の体系

ドイツの労働市場政策の中で「消極的」施策と分類されるのは、①失業保険金(Arbeitslosengeld)、②失業扶助(Arbeitslosenhilfe)の二つの給付制度である。失業保険金は、社会保険としての労働保険を原資とし、就業労働者の労働保険料の先行拠出を前提とし、失業保険金の受給条件が満たされた場合には、BAからは失業者に対する義務的給付として支出される。ただしその給付期間には上限があり、156日から832日を各々上限とする、年齢と拠出期間に応じた制限がある。他方、失業扶助は、失業保険金を申請する条件を満たすが、失業保険の受給期間の上限を越えてしまったり、先行拠出期間が足りなかったり、ない場合には、ミーンズテストを要件とした上で支給される手当てである。

失業の予防と完全雇用の達成を目的とする「積極的」労働市場政策が十分に機能しなくなり、さらに失業を大量に誘発するドイツの経済構造要因が加わり、政策のウェイトは「積極的」なものから「消極的」なものへとシフトし、さらには労働市場政策の埒外にある公的扶助や社会福祉サービスに依存する失業者を増大させている。その財政的負担は、結局地方自治団体や国庫への負荷を高め、連邦政府財政の危機を招くことに帰着している。1996-97年度の連邦政府緊縮予算(Sparpaket、96年10月1日より1年間)が、労働市場政策関係の政府助

成金を大幅にカットするのとあわせて、社会保障関連予算も削減したのは、雇用促進政策と社会保障・社会福祉施策の両面で、失業を減少させようとする姿勢の表れであった⁵⁾。

1990年の東西ドイツの再統一後は、特に旧東ドイツ地域において人民所有経営の民営化や廃棄によって、大量の被解雇者が出され、失業率を大幅に引き上げた。もともと失業と縁のなかった「計画経済」が市場経済に移行する過程において、旧東ドイツの就業者、労働者は、「失業」という第二次大戦後のドイツ民主共和国成立以来初めての経験をするようになった。そして統一後5年を経ても東ドイツの失業者が減少しないまま、旧西ドイツでも失業率が上昇し、東西あわせて400万人ラインを上下する「大量失業国ドイツ」に至ったわけである。

その原因の説明として、主として政府や財界団体からおこなわれているのは、ドイツ経済の国際競争力の低下による国内雇用の国外への流出こそが問題であり、その大きな原因は弾力性を欠いた国内の労働慣行、労働市場であり、強いマルクとからんだ世界最高水準の件人費、すなわち賃金などの直接労働コストと社会保障負担などの間接労働コストがやり玉にあげられている。

II 雇用創出施策(ABM)と就労インセンティブ

1. 雇用創出施策の目的と内容

「雇用創出施策」(ABM)は、AFGにその根拠を持ち、通常では次のような目的のために投入される。すなわち、失業に直接脅かされるか、あるいは失業に遭遇した労働者に、何らかの形で雇用の機会を与え、失業を予防する目的である。連邦雇用公社(Bundesanstalt für Arbeit、以下BA)の1980年のABMに関する発令によれば、この事業補助の目的は、①失業を減らすこと、②失業した被用者が継続的で職業資格にふさわしい雇用に復帰することを容易にさせること、③追加的な安定雇用をもたらすような社会的基盤を創造すること、とされていた。ドイツでは、すでに述べたように失業した労働者に対しては、「消極的」労働市場政策の手段として、失業保険金と失業保険金受給要件を満たさないが失業中である求職者に対する失業扶助という2種類の給付がある。ただしこれらの給付は、当該労働者の失業の認定と職業紹介を前提とするものであり、職業訓練施策に入ること以外には、「仕事に就く」ことは許されない。そもそも仕事に就くことができるのなら失業に対する給付は不要である。ところが、ABMの場合には、「積極的」労働市場政策の観点からして、労働者を失業させないための施策であるから、「仕事に就いている」労働者に対して給付を与えるのである。もしもこの給付がなければ失業してしまうか、あるいはこの給付を受け取るまで失業していたか、ということが必須条件となる。

ABMの事業内容は、農業及び造園業、護岸及び埋め立て事業、林業、交通組織、建設・工業・レジャー区画開発、水光熱供給業、事務・管理、社会サービス、その他となっている。実際に全ドイツのABMで就労している労働者は、過去に12カ月以上失業していた長期失業者207,047人、50歳以上の中高年労働者74,959人、25歳未満の若

表9 ABMによる雇用者数(全ドイツ)

年	旧西ドイツ		旧東ドイツ	
	紹介件数	適用件数	紹介件数	適用件数
1993	62,783	50,518	243,094	237,453
1994	95,729	57,441	293,441	192,492
1995	87,548	70,110	222,488	205,787
1996	89,589	69,546	234,791	191,458
1997	74,041	59,372	141,865	154,464

資料出所：Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, *Arbeitsstatistik 1997 Jahreszahlen*.

年労働者22,422人、健康上の制限を受けている労働者14,671人、重度障害者10,594人で合計329,693人(1998年7月)である。事業内容は、民間企業の事業活動領域と競合しないように配慮され、主として民間企業ベースでは事業化しにくい公益性の強い分野に限定されている。また、労働内容は、特別に高度の熟練資格を要するものは少なく、作業の強度も軽易なものが多い。

ABMは積極的労働市場政策の最後の手段として、したがって最も失業に脅かされている労働者が失業状態に陥るのを予防する手段として位置づけられる。東西ドイツの統一に伴って急速にその重要性が注目されまた大量に投入されてきたこのABMは、最近になってAFGの数次にわたる改正によって、適用件数が減少してきた。しかしながら、表9にみられるように今でも一定の量的水準を維持し、失業の予防に寄与している。しかし、もともと「第一の労働市場」が完全雇用を保障するような規模で機能していることを前提としたABMは、雇用期間が1年間と限定されているし、労働保険料を原資とすることから無制限に求職者に適用できるものではない。すなわち、ABMは、単に失業保険金を受給するよりもよりましな失業者の状態として運営されてきた。確かに、失業保険金の受給によって「生活」するだけよりも、「軽易な仕事」であれ、労働や職業訓練を通じて長期的な職業生活への復帰なり展開を期待されているのがABMである。

2. 雇用創出施策の限界

ドイツ統一直後は、きわめて限定的に適用されていた西ドイツ向けのABMが、補助の期間を延長したり、ABMによる賃金補助水準の地域協約賃金の100%保障など、東ドイツのきびしい労働市場条件を考慮してかなり優遇されて実施された。しかし、旧東ドイツ地域における労働市場の需要サイドが十分確立するまでの応急措置としてのABMに対しては、当初より経済界からの批判があった。つまり、ABMのように一般の労働市場と比べて有利な雇用条件の提供が、かえって一般の労働市場を圧迫し、とくに雇用創出の主体たるべき一般民間企業の競争条件を悪化させ、結果的に東ドイツの企業再建と雇用創出を遅らせるという批判である。

これに対して、当初ABMを労働市場政策における「緊急消防隊」として、なかなか展望の広がらない東ドイツの民間求人者を補うものとして、その「橋渡し機能」への期待から擁護していたグループも、1992年末の雇用促進法の改正を前後して単なるABM擁護論からより積極的な法の改正を提言する方向に転換をした。すなわち、69年に制定された雇用促進法は、今日のような東ドイツにおける大量失業を前提としておらず、失業保険料収入に主として依存する労働市場政策の財政基盤では、十分に対処できないと主張するようになった。したがって、たとえば、失業保険制度に加入しない公務員からも「雇用創出」のための財政負担を求めたり、手工業者などの自営業者からも公租公課を集めるといった構想が出されている。ABMは、現在の大量失業を前にして、その機能の限界に遭遇しているというのがこのグループの主張である⁶⁾。

公的な雇用創出施策の限界について、市場経済における「第二の労働市場」という視点から問題を整理しておこう。自由市場経済において、本来商品として生み出されたものではない労働力が取り引きの対象となる場合、他の一般工業製品と違って、その「製造」コストを引き下げるための手段は

限られている。労働力商品の価値は、それを再生産するための諸費用、生計費、世代の更新費用、技術・技能の訓練養成費によって規制される。他方、企業家にとっての労働コストは、全生産コストの中の一要素であり、それは単位労働コスト×投入労働量によって求められる。労働組合が組織され、賃金の下方硬直性が強まってくると、企業家は労働総コストを圧縮するために、単位あたりの労働支出をコストに対して増大させるか、あるいは雇用を圧縮することによって総労働コストを削減する。こうした労働コスト圧縮の手段について、労働組合はこれまで必ずしも有効な対抗手段を投入していない。いってみれば、個々の企業のミクロレベルで、こうした雇用圧縮手段の結果排出される労働力に対する雇用創出制度は、ドイツのABMのように期限を限定された、「第一の労働市場」に至る橋渡しの機能をもつ制度としては定着してきたが、今後労働市場の「弾力化」がさらに押し進められると、この受け皿は十分機能しないことになる。なぜなら、ABMの事業分野は、他の一般労働市場で必要とされるような職業資格をそれ自体としては労働者に要求しないし、この受け皿から一般労働市場を経由して、継続的でしかも企業に利益を生み出すような職場を確保するのは困難だからである。

最近ILO(国際労働機関)の総会において取り上げられた、「中小企業の雇用創出」は、ドイツを含むヨーロッパ各国がこれまで取り組んできた公的雇用創出の限界と先進諸国市場経済における新たな雇用創出のための方策を模索している。

III 社会保障と就労インセンティブ

労働者の就労インセンティブを考察するに当たって、ドイツの事例に則して結論づけるならば、労働者の就労インセンティブを高めることは、高度成長期の労働力不足状態においてはきわめて重要な政

策手段であった。しかし、ドイツではトルコ人などの外国人労働力を国内に招待することによって、労働力不足に対処した。現在、大量失業を抱えるドイツにおいて就労インセンティブの問題は、一方でドイツ経済の成長と安定のために不可欠な課題となっている。これまで貿易において輸出入のバランスを保ってきたドイツが、国内産業の停滞によって入超の国民経済になることは十分あり得る。なぜならすでに述べたようにドイツの巨大企業はおしなべて、対外投資に熱心であり、このまま行けばドイツは輸入大国になりかねない。つまり、経済界が主張するようにドイツの産業立地 (Standort Deutschland) を確保するためには、労働時間短縮の流れを逆転させること、高い時間あたり労働コストを引き下げること、社会保障関係の企業負担を軽減すること、総じて企業のドイツ国内への立地条件を改善することが絶対必要だといわれている。

しかし他方で労働者の就労インセンティブを考える場合、はじめに述べたドイツ人労働者の生活観をどう評価するかが問題となる。一般労働者においても、家族との生活時間の確保、長期休暇の取得、年金への強い期待はある意味では勤勉なドイツ人たちが第二次大戦後の戦禍の中から少しずつ築き上げてきたものである。ドイツにおいて労働時間短縮の要求が、深刻化する失業問題の緩和という経済的目標とセットで出されてきたのはもちろんだが、その根底には、「労働時間は短いほどよい」という強い労働者の願望があることは否定できない。

国家の財政危機のもとで、社会保障関係の支出削減は、たとえ労働者の就労インセンティブを高めることを大義名分としているにせよ、結果として強力な反対作用を招く危険性もある。重要な点は、就労促進と労働環境、職務内容の改善が労働者の絶えざる能力開発政策と連携して進められることである。

注

- 1) たとえば平成10年版『海外労働白書』では、「高齢年金は原則65歳以上の者に支給されるが、長期加入者、重度障害者、一定の要件を満たす女性および失業者等については早期支給の特例が設けられている。ただし、これらの特例は一部の例外を除き、2000年から従来の予定を前倒しして廃止されることとなった。」と述べているが、繰り上げ支給廃止をめぐるのは、1998年9月の総選挙によるキリスト教民主・社会同盟の敗北と社会民主党・緑の人々の連立政権発足を受けて、シュレーダー社会民主党党首は、年金の繰り上げ給付廃止を見直そうとしている。
- 2) 本稿の前提となるドイツの雇用失業問題、労働市場政策の枠組みに関しては、以下の拙稿を参照されたい。「ドイツにおける労働市場政策の最近の動向—試練に立つ積極的労働市場政策」『経済学論纂』第33巻4号、1992年9月、「ドイツの労働市場政策と『雇用会社』」『大原社会問題研究雑誌』No. 423、1994年2月号、「ドイツの失業対策事業」『賃金と社会保障』1994年3月上・下旬号、「東ドイツ農業の変貌と労働市場」『中央大学経済研究所年報』第24号II、1994年、「ドイツの雇用創出施策—ABM」『経済学論纂』第35巻5・6合併号、1994年、「ドイツの『消極的』労働市場政策と社会保障」(中央大学経済研究所編『社会保障と生活最低限—国際動向を踏まえて』中央大学出版部1997年7月刊所収)、「ドイツにおける大量失業と不安定雇用の増大」『交流と資料』1998/6 No. 17。
- 3) 失業保険金・失業扶助の関係については、前掲拙稿「ドイツの『消極的』労働市場政策と社会保障」233ページ以下を参照されたい。さらにドイツの失業保険と積極的労働市場政策の関係を分析した島崎晴哉「失業保険と積極的労働市場政策」(社会保障研究所編『西ドイツの社会保障』東京大学出版会1989年刊263~287ページ所収)は、日本における最初の本格的分析である。あわせて参照されたい。
- 4) この点に関しては前掲拙稿「ドイツの『消極的』労働市場政策と社会保障」を参照されたい。
- 5) 1996年9月14日付のDie Weltによれば、議会を通過した緊縮予算案(Sparpaket)による主な削減項目は以下の通りである。①女性の年金支給開始年齢を、現行の60歳から65歳へ段階的に引き上げ②職業基礎訓練期間の短縮③1996年10月より大学生の年金保険料の支払い義務導入④使用者は従来よりも短期間の内に、すなわち10日以内に社会保障料の負担金を支払わなければならない⑤BAの管理事務費への連邦政府支出の削減⑥失業保険金、失業扶助の賃金や年金引き上げへのスライド制の廃止⑦解雇規制法の10人以下事業所への適用廃止⑧職業病や労災以外の病気欠勤時の賃金補償額は6週間まで現

行の100%から80%に削減。1996年10月より⑨健康保険の疾病給付を現行の税込み賃金の80%水準から70%への削減。97年1月より。

- 6) 失業の予防, 完全雇用の達成, 雇用の創出, これらの1969年雇用促進法以来のプラスシンボルは, ドイツ社会においてはすでに社会的コンセンサスとなっている。しかし, そのシンボルを現実のものとするための手段については, 多様な見解が存在する。ここで92年末の雇用促進法改正以後, 今日までに出された労使関係当事者, 政党その他各界の主な政策文書は, 以下の通りである。雇用促進法 (AFG) の抜本的改正を主張する見解は, 広くみられる。98年秋の社会民主党・緑の人々の連立政府のもとで, 雇用促進法の抜本改正案が現実的テーマになる日は近いといえよう。

- 1993年2月5日 ① ドイツ社会民主党 (SPD) による雇用促進法改正動議
6月16日 ② ドイツ労働総同盟 (DGB) による SPD 動議に対する態度表明
9月27日 ③ ベルリン上院議員バルクマンの第二の労働市場発議
12月 ④ ボンの労働組合, 政党, 労働者福祉事業団, 教会, 科学者から

の新社会政策に向けたアピール

- ⑤ ドイツ使用者連盟 (BDA) による提言

1994年2月28日 ⑥ ベルリン上院労働・女性局のパートタイム労働に関する提案

- 3月 ⑦ 金属産業労働組合 (IG Metall) の雇用促進法全面改正案

BA 内部資料 Erste Sitzung der Arbeitsgruppe, Arbeitsmarktpolitik am 11. Mai 1994 による。

参考文献

- 労働省大臣官房国際労働課編 1998『平成10年度版海外労働白書』日本労働研究機構。
中央大学経済研究所編 1997『社会保障と生活最低限—国際動向を踏まえて』中央大学出版部。
ドイツ連邦労働社会省編 1993 (ドイツ研究会翻訳)『ドイツ社会保障総覧』ぎょうせい。
社会保障研究所編 1989『西ドイツの社会保障』東京大学出版会。
Kittner, Michael. 1997. *Arbeits- und Sozialordnung*, 22. Auflage, Köln.
(まつまる・かずお 中央大学教授)