

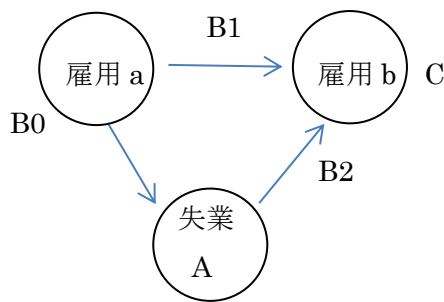
ドイツの労働市場政策 —規制緩和と再規制のせめぎあいのなかで—

大重 光太郎 (獨協大学)

kooshige@dokkyo.ac.jp

はじめに

- ・ 安倍政権の雇用改革：労働市場政策の対抗
 雇用の規制緩和：派遣労働上限撤廃、残業代廃止、多様な正社員
 職業紹介行政：雇用維持から流動化へ、失業なき労働力移動、人材ビジネスの活用、民営化
- ・ ドイツの労働市場政策はどうか？
 2013年失業率7.7%、失業者295万人、ドイツ統一以来、最も低い水準
 → 2000年代前半のハartz改革の役割——「戦後最大の社会政策上の改革」
 社会民主党も含め肯定的評価が支配的。左翼党や組合左派は否定的。
- ・ 報告課題：2000年代の労働市場政策を三つの領域に注目して概観し、特徴を明らかにする。
 労働市場政策の三つの領域



- A：失業給付——消極的労働市場政策
- B：労働力移動——積極的労働市場政策
 - B0：労働力移動なし（定着促進）
 - B1：失業なき労働力移動（転職促進）
 - B2：失業を経た労働力移動（就労促進）
- C：雇用の規制緩和による雇用創出

A：「寛容すぎる」失業者給付

→ 失業保険の厳格化：給付条件の厳格化・短期化、安全網の3層から2層への統合

B：職業紹介の非効率性、失業者支援（職業再教育や生活支援）の非効率性

→ 職業紹介の民間開放・自由化、競争原理導入による効率化・活性化

C：硬直的労働市場：高い労働コスト、解雇保護の強さ、硬直的労使交渉

→ 雇用の規制緩和：派遣労働、僅少労働、解雇規制の緩和、労使交渉の分権化

・ 結論：

① 全体としてワークフェア、規制緩和の方向

② 伝統的制度の反作用や労働組合の取り組みにより、当初の政策意図とは異なる機能が現れ、また再規制が強化された。

1. ドイツの労働市場データの概観

・ 労働市場データの概観

- i) 全体 2013 年現在 7.7%、ドイツ統一以来もっとも低い水準
- ii) 東西格差あり、東は西のほぼ 2 倍で推移。2013 年は西 6.7%、東 11.6%
- iii) 長期失業者（1 年以上失業）はほぼ一貫して 3 分の 1 強。ただし 2006/7 年に上昇した。
- iv) 雇用形態の多様化：非正規・非典型雇用の増加
- v) 低賃金就労者の比率の増加

・ 2008 年～2010 年のリーマンショックへの対応

解雇回避、定着を志向

政策レベル： 操業短縮手当の拡充、マイカー買替え補助金

産別労使間： 労働時間口座の超過労働時間の取り崩し

背景：

- ① 2000 年代初頭の解雇調整で景気回復後の操業開始に苦勞、熟練労働力の維持の必要性の認識、労使間での「輸出モデル」のコンセンサス → 政労使での政策合意
- ② 派遣労働、有期雇用の雇止めによる正規雇用者の雇用維持
- ③ ドイツの実質賃金は EU 圏で最も弱い伸び → 南欧諸国との二極化
cf. レーンドルフ「欧州危機のなかのドイツ——危機の救済者か、それとも問題の一部か？」（拙訳）『労働法律旬報』1779 号（2012 年 11 月上旬号）

2. 【領域 A】失業保険制度の改革：ハルツ第 IV 法

・ シュレーダー中道左派政権「ハルツ改革」（2002 年）「アジェンダ 2010」（2003 年）

国家の役割を縮小させる方向を提起し、国民の自助努力・自己責任を求める。

「ワークフェア」：失業者へは「支援するが要求もする」（Fördern und Fordern）。

2002 年 8 月ハルツ委員会答申（「労働市場におけるサービス近代化」委員会）

ペーター・ハルツ（Peter Hartz）VW の元人事担当取締役

・ ハルツ第 I～IV 法（2002～04 年）

<p>ハルツ第 I 法： 労働局の紹介業務の改革</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 労働局（Arbeitsamt）をジョブセンター（Jobcenter）に名称変更 ・ 経営的発想を導入、職員には実績に応じた成果給 ・ 派遣労働の大幅な規制緩和 ・ 全失業者を人材派遣会社（PSA: Personalserviceagentur）に登録、ジョブセンターと連携しながら派遣業務を斡旋する。
<p>ハルツ第 II 法： 失業者の就労機会の拡大</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「私会社」（Ich-AG）：失業者の自営開業を支援 ・ 「ミニジョブ」（Mini-Job）：月 400€以下の低賃金労働の税・社会保険料を免除（現在 450€）←上限を 325€から引き上げ、月 15 時間の上限廃止。

	2013年より450€)。
ハルツ第三法： 連邦雇用庁の組織近代化	・ 連邦雇用庁 (Bundesanstalt für Arbeit) → 連邦雇用エージェンシー (Bundesagentur für Arbeit)
ハルツ第四法： 失業保険制度改革	・ 失業手当受給条件の厳格化 → 政治的・社会的な対立の最大の焦点、多くの訴訟が発生

・ ハルツ第四法の特徴

- ① 失業手当Ⅰの受給期間短縮 (3年から1年)。ただし50歳以上の高齢者へは1年半
- ② 受給条件の厳格化：紹介された仕事が低賃金、異職種、遠距離でも拒否できない。
→ 職業資格と関係ない職種への就労圧力。不安定就労への下方スパイラル。
- ③ 失業扶助の解体。困窮度に応じた支援 (失業手当Ⅱ) に転換。長期失業者を罰するあり方
- ④ 低収入の就労者には支給される。低賃金世帯への家計補助の役割
2011年末で137万人、失業手当Ⅱ受給者の29%。=「ワーキングプア」にあたる。
- ⑤ 長期失業者への「1€ジョブ」

「失業手当Ⅱ」を受給する長期失業者に対して原則1年を上限として与えられる、時給1~2€の「追加的で、公益に役立つ」活動。(例：入院患者の話し相手、痴呆症患者の同行、単身高齢者との話し相手、小学校のベンチ修理、引越し補助)

1€ジョブへの評価

肯定的評価	批判
<ul style="list-style-type: none"> ・「第一労働市場」(公的補助なしの雇用)に復帰している(ただし10%程度)。 ・長期失業者に社会との接触。社会に役立っているという自信を与える。 ・今後、「第二労働市場」(公的補助のある雇用)は不可欠。ただし原則1年期限は短い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・長期失業者に再就職の展望のない労働を強制 ・手工業者の仕事を奪う。

・ ハルツ改革の評価

この間の特徴

- 自己責任の強調。失業手当の厳格化・制限。就労圧力の強化。ワークフェア。
- 長期失業者は依然として高い。失業率低下が見られるが、不安定就労(非正規)が多い。
- 悪循環：雇用システムの崩壊と社会保障システムの崩壊が同時に起こる。
労働市場での低賃金や失業コストが、社会保障システムに転嫁→社会保障が持たないので、就労圧力を強め、低賃金でもつかせる→貧困化の進行→社会保障のコスト増

- ・ ハルツ第IV法による制度変更：3本柱から2本柱へ

旧 (2003年まで)	新 (2004年1月より)
<p><u>失業手当(Arbeitslosengeld)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 失業保険。財源は保険料。 ・ 失業前手取り収入の60% (扶養家族がいる場合：67%) ・ 連邦労働局 (Arbeitsamt) が管轄。 	<p><u>失業手当 I (Arbeitslosengeld I)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 失業保険。財源は保険料。受給額は同じ。 ・ 資産条件の厳格化。 ・ 受給期間の最高2年半→1年へ短縮 (50歳以上は1年半) ・ 紹介された仕事を断ると減額または停止=断る基準が厳格化 (注1)
<p><u>失業扶助 (Arbeitslosenhilfe)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 失業手当受給期間終了後、ほぼ自動的に支給。 ・ 保険ではない。財源は連邦税。日本にはない。 ・ 失業前手取り収入の53% (同57%) ・ 連邦労働局 (Arbeitsamt) が管轄 	<p><u>失業手当 II (Arbeitslosengeld II) に統合</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 失業扶助と社会扶助の統合 ・ 資産状況調査の上、困窮者のみに支給。 ・ 基本額は一律391€ (2014年現在、毎年改訂) ・ それ以外の必要経費も支給 (例：家賃、暖房、家具、被服) ・ 「1€ジョブ」従事義務 (注2) ・ 家族や児童は社会手当 (Sozialgeld) を受給。
<p><u>社会扶助 (Sozialhilfe)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 日本の生活保護に対応。 ・ 財源は地方税、困窮テストによる。 ・ 市町村の社会局 (Sozialamt) が管轄。 	<p><u>社会扶助 (Sozialhilfe)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 生活保護。就労不可能な者が受給。 ・ 「失業手当 II」と同様、ARGE が管轄

就労可能な者
就労不可能な者

注1) 従来：職業資格によって賃金水準が設定される。水準以下の仕事は拒否できた。

現在：3ヶ月まで20%以内、6ヶ月まで30%以内、6ヶ月以上40%以内の賃金減は拒否できず。

注2) 「1€ジョブ」= 「失業手当 II」を受給する長期失業者に対して原則1年を上限として与えられる、時給1~2€の「追加的で共益に役立つ」活動。

3. 【領域B】職業紹介の民間開放

- 全体の特徴

1994年まで国家独占、1994年に許可制、2002年以降は完全な自由化

→ 民間開放によって職業紹介は活性化したか？ 職業紹介ビジネスは成長したか？

結論：民間の職業紹介業界の発展は遅く、国家の補助により支えられたあり方

労働局との競争と協働とのミックス、職業紹介バウチャーが大きな鍵

自由化にともない多様な業者の存在、無秩序で組織化度合いが弱い

他方での組織化の展望：公的職業資格化、業界団体の組織化、独自の認証基準設定

- 1994年の民間職業紹介の許可以降の流れ

1994年 8月より民間職業紹介が可能に、10月末まで1051業者に許可証交付
翌年まで、約2万件の職業紹介（うち1/5は元失業者）

ただし仲介全体の1% →多くの参入企業が撤退

1998年 労働局が民間の職業紹介業者への仲介委託が開始（社会法典37条）

求職者の了解の下、民間業者への仲介委託を可能とする

労働局による業者の選定、仲介一件につき2000～4000DMの報酬

民間業者は労働局のデータアクセス可、労働局内オフィススペースの保証

2002年初頭 連邦雇用庁の「職業紹介スキャンダル」＝職業紹介件数と割合の粉飾

実際には公表値の1/3、これ以降、連邦雇用庁による紹介率は未公表

2002年 民間職業紹介の活性化——ハルツ改革の一環として

公と民の協働と競争による職業紹介業務の効率化

1 民間業者の許可制を廃止、届出制へ

特別の資格・条件は不要、届出のみが条件

業者の統計データ提出義務なし、市場全体の調査はこれ以降行われず。

2 紹介バウチャーVermittlungsgutschein 導入、2年有期法制（その後延長を重ねる）

失業から3ヶ月以降の求職者を対象、バウチャー（2000ユーロ）は成功報酬

就業6週間後に1000ユーロ、6ヶ月後に残り1000ユーロを仲介業者へ支払う

求職者：自ら民間業者を選べる、自己負担なし

業者：相互の競争による効率化とサービス向上

2008年 紹介バウチャーが原則2000ユーロ、特別に困難な場合2500ユーロ

2012年 「活性化・紹介バウチャー」へ拡充し、恒久化。現在に至る

- バウチャー制度とその評価

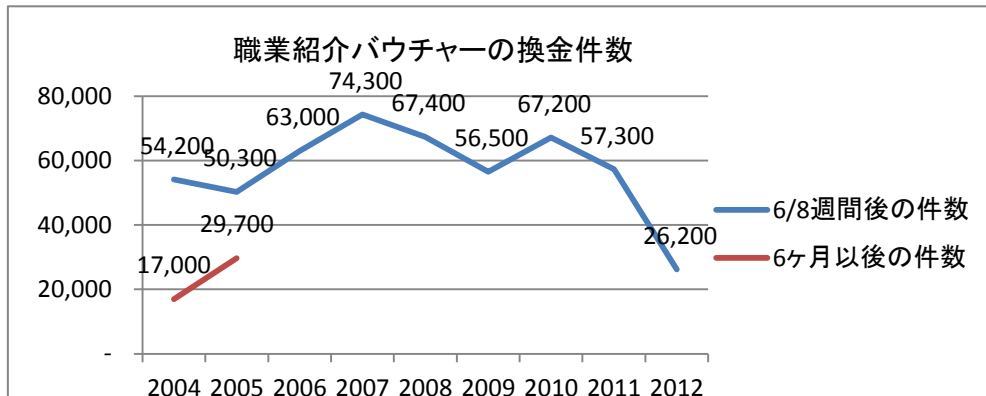
現時点のバウチャー制度

① すべての求職者を対象（失業給付II受給者も含む）

② バウチャー請求権がある求職者：①失業保険給付（失業給付I）受給者で、②失業後6週間を

- へており、③過去3ヶ月に職業紹介を受けていない者
- ③ 社会保険義務のある15時間以上の雇用への紹介が条件
- ④ 仲介業者への成功報酬（バウチャー換金）：6週間後に最初の1000€、残りは就労6ヶ月後

- 実績 ① 2002～2004年未まで140万人に交付、翌年末までの引換率8%
- ② 2011年60万人に交付、最初の支払い5万人(8.3%)、残額支払い2万7千人(4.5%)
- 仲介率10%未満、定着率5%程度



出典：連邦雇用エージェンシーの年次報告 2005～2012 より

・ バウチャーへの分かれる評価

肯定的評価	否定的評価
労働局で対応できない部分への補完 民間業者の方がより効率的 競争による職業紹介の活性化 バウチャーによる失業者の減少 効率の改善傾向 企業とのより密接な関係	持ち去り効果 雇用の不安定性 経営的に成り立たない企業への公的補助 低い仲介率 求職者にとっての使い方のわかりにくさ 基準がないことによる民間業者選定での戸惑い
自由民主党：競争による紹介業の効率向上 業界団体：3000ユーロへの引き上げ要求	連邦会計検査院：持ち去り効果、不安定雇用 ドイツ労働総同盟：不安定雇用、公的資金の無駄遣い

・ 求人・求職のルートにみる民間業者の小さな役割

- ① 求職ルート：DIWの労働者調査（2004/2005）—民間の職業紹介はほとんど皆無
- | | |
|------------------|--------------|
| 友人・知人を介して 3分の1以上 | 企業の求人広告 4分の1 |
| インターネット広告 10分の1 | 労働局 10分の1 |

② 企業による求人ルート

求人ルート：利用した手段と成功した手段 2006年		
経路	利用手段(複数回答可)	成功した手段(総数:100%)
企業独自の求人広告	41	22
インターネット広告(労働局を除く)	29	9
求職者による自己広告への対応	5	1
労働局への通知(インターネット利用を除く)	25	7
労働局のインターネットサービス	18	5
民間の仲介業者	9	3
企業内の求人	20	2
求職者からの自己応募	27	12
企業内インターンシップ	4	2
企業内の従業員の紹介	40	34
その他	6	3

IAB: Kurzbericht 2007.Ausgabe 11
<http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb1107.pdf>

・ 小括：職業紹介における民間仲介の役割

① 民間業界の特徴

1994年国家独占を廃止後、未だ自分の足で立っていない。公的補助(バウチャー)を前提。2002年許可制から届出制に変更、完全な自由化。無秩序、弱い組織化。業界特性の未発達。

⇒ 団体形成を通じて存在感を強める動きあり。ex. 独自の品質認証制度
 職業資格プロフィールの未成熟。多様な職業背景。

⇒ 2008年より公的職業資格として認定(職業仲介専門職 Arbeitsvermittler)。

② バウチャーの利用状況の評価

交付数に対する定着率の低さ(5%程度)

非効率でも続けている背景：①労働局の対応能力の限界を補う、②長期的に職業紹介の競争による活性化を志向、民営化を外したくないという方向性？(ex. マッキンゼーのハルツ改革への関与)。脆弱な業界の離陸のための過渡的な措置。労働局との競争と協働とのミックス。

③ 転職(就業→就業)における民間職業紹介の比重の低さ。

労働市場における弱者(仲介困難者)の労働市場参入を、労働局から委託される役割？

④ 民間職業紹介の未発達の二つの背景？

公的職業資格による職業原理：転職において、資格自身が持つ媒介機能

職業資格の帰趨が、民間職業紹介にとって重要な鍵

内部労働市場構造の根強さ：定着志向の労使、政府の支援

4. 【領域C】雇用における規制緩和 — 派遣労働を中心に

- 2000年代の雇用の発展 — 低賃金不安定雇用の増大
 - ① 雇用の規制緩和 — 非典型・非正規雇用、低賃金セクターの創出
 - ② ハルツ第IV法による失業者の流入圧力＝賃金低下傾向の強まり
 - ③ 国外からの労働力移動による低賃金競争
 - ④ 労働組合の組織率低下、労働協約の規制力の低下 (cf. 拙稿 2011年)→ 低賃金・不安定雇用の広がり

- 労働組合による巻き返し、再規制の取り組み：
 - ① 一律最低賃金法の法制化 — 協約が適用されない領域を法律によって保護
 - 2015年1月より時給8.5€の最低賃金 cf. 拙稿 (2014年)
 - ③ 公契約法制 — 2013年末で16州のうち13州で法制化 cf. 拙稿(2013年)
 - ③ 派遣労働の規制強化 — 以下、扱う。

- 全体の特徴
法的規制：
 - 労働者派遣法 (1972/2003/2011)、EU 派遣労働指令 (2008)
 - 派遣ビジネスは労働局による許可制
 - 同一労働同一賃金、対等処遇、ただし労働協約締結における例外を認める経営組織法 (1972/2002)
 - 派遣先企業の従業員代表委員会の権限強化業界団体の組織化：労働協約締結のため、経営者サイドでの組織化と協約締結の動き
労使関係：高度に発達、ほぼ100%の労働協約適用率、派遣労働最低賃金、業種別上乗せ賃金協定

- 歴史
 - 1972年 労働者派遣法成立、派遣労働を許可、
最大派遣期間3ヶ月 (以後、2002年まで段階的に24ヶ月まで延長)
 - 2003年 派遣労働の大幅な規制緩和——ハルツ第I法
派遣労働の原則自由化：①派遣期間の上限撤廃、②有期契約の解禁、③3ヶ月後の再
派遣解禁、④派遣期間と雇用契約期間との同時化の解禁
同一労働・同一賃金、対等処遇原則の導入、ただし労働協約締結により適用除外
 - 2003年 経営者サイドからの労働協約の締結の働きかけ
キリスト教労働組合による低賃金協定
ドイツ労働総同盟系労組による労働協約締結
 - 2010年12月 連邦労働裁判所、キリスト教労働組合の協約当事者性を否定、協約も無効に
同裁判所は、2012年5月に同組合による協約の有効性を締結時に遡って否定
 - 2010/11年 大手ドラッグチェーン・シュレッカー社の派遣スキャンダル

2011年4月 派遣労働での最低賃金法成立（翌2012年1月発効）

2011年4月の東欧のEU加盟国からの労働力移動の自由化に伴う対応

2012年11月 最初の産業分野ごとの派遣労働上乗せ賃金協約の締結

金属電機産業、化学産業分野 ——6週間後15%、9ヶ月後50%の上乗せ

他産業に拡大：プラスチック・ゴム、鉄道、繊維・衣料、木材、製紙

- 派遣労働規制の状況 —— 規制の変化：2003年の規制緩和、2011年の規制強化の転換
法制レベル 派遣労働の最低賃金法 —— 国外からの派遣労働者へも適用
労働協約レベル ほぼ100%の労働協約適用率（非加盟業者は対等处遇義務を負うため）
業種別上乗せ賃金協約による、さらなる改善
事業所レベル 事業所協定による個別事業所での取り組み
Ex. ジーメンスの事業所協定：①同一賃金、②18ヶ月後、期限なしの正規転換

- 労働協約による規制強化への企業の対応

規制をかいくぐる動き、派遣から規制の弱い請負労働への転換 ex. ジーメンス、エアバス社
ただし賃金水準はほぼ半分の水準

社民党：無制限の同一賃金、最長1年、「一時性」原則、従業員代表委員会の権限強化を要求

左翼党：正規労働者より10%上乗せ賃金、最長期間3ヶ月を要求

⇔ 派遣業界の対応

同一労働・同一賃金への反論： 使用者原則（ドイツ）と代理業原則（フランス、オランダ）

後者は解雇規制や疾病時継続支払い義務がなく、前者より経営コストがかからない。

業界イメージの転換の必要

- 小括：

一旦は完全自由化、しかし再規制の強化、派遣労働は制約が多い

→ 規制の多い派遣労働から請負労働に転換、新たなテーマとして請負が浮上

5. まとめ

- 三つの領域の再確認

① 三つの領域の再確認

A 失業保険： 厳格化・給付の短期化による失業者への就労圧力の強まり、不安定就労化

大きな再規制はないが、労働市場での弊害に再規制で対応（派遣規制、一律最賃法）

B 職業紹介： 職業紹介における民間セクターの役割の小ささ

伝統的制度による反作用：

C 雇用の規制緩和：派遣規制や一律最賃法での巻き返し、再規制

② 2つの作用

伝統的制度との相互作用：当初企図された機能とは異なるあり方。

Ex. 内部労働市場の根強さ、公的職業資格制度の役割 (cf. 拙稿 2004)

アクター (特に労働組合) による巻き返し: 労働協約の規制力弱体化を法制化により補う。

③ 「労働移動」の位置づけ

ドイツの政策は高失業状況への対応からとられた。労働移動が第一目標ではない。

労使は、むしろ雇用定着がドイツの国際競争力にもつながると評価、政府もこれを支える。

・ 日本への示唆

① 規制緩和は自動的に貫徹しない。制度とアクターによる変容。

② 労働組合の弱さを法制化により打開する可能性。集団の労使関係を国家が促進する「裏技」

③ ドイツの職業紹介の民間活用の主な目的は長期失業者の削減。労働移動の手段としての紹介は当を得ない。民間活用は再就職困難者へのサポートの外部委託というのが実質的機能。

④ バウチャーの日本で利用する際の問題点。

文献・資料

(ドイツ語の資料文献は省略しました。個別の記述についてはお問い合わせください。)

・ JILPT 海外労働情報、「ドイツ」のサイト

・ 以下は関連する拙稿です。

「ドイツの職業教育訓練レジームに関する考察—コーポラティズムの視角から—」獨協大学外国語学部ドイツ語学科『ドイツ学研究』第 52 号、2004 年 9 月、pp.135-164。

「1990 年代以降のドイツにおける労働協約体制の変容—国家の役割に注目して—」『大原社会問題研究所雑誌』No.631 (2011 年 5 月号)、pp.47-65。

「ドイツにおける公契約の社会的規制の取り組みと課題—地域内循環における自治体の責任と役割を考える」雨宮昭一・福永文夫・獨協大学地域総合研究所編『ポストベッドタウンの研究』丸善プラネット、2013 年 3 月、pp.219-251。

「最賃制度をめぐる国際的動向—ドイツにおける最低賃金法制定の動向を中心に—」『月刊全労連』208 号、2014 年 6 月号 (2014 年 5 月)、pp.1-9。