

## 低賃金セクターの再編 - 雇用支援による貧困と格差との闘い

ミヒャエル・フォラート

ドイツ連邦労働社会省

長寿社会における機会均等・社会保障課長

### はじめに

失業は、ドイツでは未だに貧困の最も大きな要因だ。従って、失業との闘いは貧困と疎外を防止する最も有効な手段だ。

我々の改革およびドイツと世界の景気回復により、我々は様々なことに成功した。ドイツの経済は 2000 年初頭の困難な時期を経て 2006 年には持ち直した。やっと成長が雇用拡大に結びつくようになった。数字を見ると歴然としている。2006 年 2 月にはまだ 500 万人以上が失業していたが、2007 年 2 月には 420 万人となった。今年 2 月時点で 1 年前より 82 万 5527 人失業者が減少した。

2000 年初頭の厳しい状況乗り越えて、失業率は長期失業者についても明らかに低下している。2006 年 2 月と 2007 年 2 月の数字を比べると、30 万 6000 人減っていることが分かる。

失業率の低下だけでなく、同時に社会保険加入義務のある雇用関係も増加に転じ、1 年前と比べてこのカテゴリーの就業者数が 45 万人以上増えている。

### ドイツの低賃金セクター

この分野で多くの成果があったことは確かだが、未解決の問題があることも紛れもない事実だ。失業率の高さもその構造も依然として問題だ。長期失業者、とりわけ職業資格を十分持たない人は、労働市場での機会に恵まれない。その原因はドイツの低賃金セクターの構造にある。

同分野における問題の分析は、以前とは異なってきている。以前はドイツの低賃金セクターは未開発だと考えられていた。しかし、今日、我々は他の欧州諸国と比較してかなり幅広い低賃金セクターがあると捉えている。労働・技術研究所 (IAT) や労働市場・職業研究所 (IAB) の調査が示すように、低賃金雇用は近年明らかに増えている。

2004 年には低賃金 (国際的に汎用されている定義によるといわゆる中位賃金の 3 分の 2 以下) の水準は、税・社会保険料等を含む月額報酬 (年次特別手当も配分して合算) で、西部ドイツ 1798 ユーロ、東部ドイツ 1296 ユーロであった。週 40 時間労働として換算すると低賃金の水準は西部で時間当たり 10.22 ユーロ、東部で 7.36 ユーロとなる。

同分析によると、パートタイム就業者とミニ・ジョブ労働者を含めて 2004 年にはドイツの就業者の 5 分の 1 以上が低賃金水準以下の時給で働いていた (IAT 調査)。IAB の数字によると、西部ドイツのフルタイム就業者の 16%、東部ドイツではその 17% が

低賃金セクターで働いている。これは就業者数の合計で 360 万人に当たる。この数字から、ドイツの低賃金セクターで働く人の割合が 2000 年に EU 平均を初めて上回ったとする EU の報告が正しいことが分かる。

また、低賃金セクターの就業者の構造をさらに詳しく見ると、その他の問題もはっきりしてくる。僅少就業者（短時間就業者と低賃金就業者）に占める低賃金就業者の割合は 78.9%と特に高く、職業教育を受けていない人々では 47.2%、女性では 30.2%となっている。しかし、これらのグループが抱える特別なリスクに基づき、低賃金セクター全体における同グループの位置づけを憶測するのは困難だ。ちなみに就業者を詳しく見ると、低賃金就業者のおよそ 43%がフルタイムで働いていることが分かる。64%は職業教育を終了しており、10%弱に至っては大学卒業資格さえ持っている。

特筆すべきは低賃金セクターが僅少資格者の領分ではないという点だ。その原因は労働力の過剰供給が見られる労働市場における僅少資格者と有資格雇用者との競争だ。つまり、この分野の賃金が生産性だけで決まっているわけではないということだ。しかし、生産性が低いことを考えれば僅少資格者や長期失業者が雇用機会に恵まれるのはこの分野において他にないことも事実だ。

そのほか、ここでも低賃金セクターの仕事に関して使用者側には様々な要求があることが分かる。とりわけ体力、顧客に対する態度、身だしなみなどが求められる。つまり、低賃金セクターの単なる拡大を僅少資格者の雇用拡大と捉えるだけでは済まない。

ドイツ特有の問題にはそのほか、低所得者が昇格の機会に恵まれないことがある。ドイツにおいてフルタイム低所得者が勤続を経て賃金のより高い雇用に移行する可能性はここ 20 年間で明らかに後退した。EU の調査によれば、ドイツは低賃金セクターの就業者の昇格可能性に関して欧州レベルで最後尾にある。

### 「労働市場」作業グループの任務

これらを背景に連邦政府は低賃金セクターの拡大のみならず再編にも取り組むための作業グループを設置した。同作業グループは（キリスト教民主・社会同盟と社会民主党の）連立協定の任務を遂行し、州と連立与党議員団を交えて作業を行っている。

作業グループの主要テーマは、次の 5 点である。

- コンビ賃金導入の検討
- 追加的稼得の限度と雇用の特殊形態の改定
- 最低賃金導入の検討
- 特別な問題を抱える人に対する給付の検討
- 求職者のための基礎保障に関するより効率的な仕組みのための提言の作成

今日、私に与えられた持ち時間のことを考えると、最後の点にはこれ以上触れること

はできないだろう。これに関しては専門家も若干の修正を勧めている。彼らは 2005 年に導入された『求職者のための基礎保障』が一度定着するのを待ったほうがよいと考えている。それ以外の項目について取り上げてみたい。

### コンピ賃金導入の検討

失業扶助と社会扶助の統合により『求職者のための基礎保障』という単一の制度が創設された。この制度は今日すでに「コンピ所得」という形で知られている。ただし、これは、いわゆる「コンピ賃金」のことではない。私はこれを「需要度調査を伴わない低所得補助」と捉えている。

ともかく 100 万人弱の人が自分の所得に加えて基礎保障を受給している。自分と子供を養うに足る稼ぎをフルタイム雇用から得られないという理由、あるいはミニ・ジョブの枠内での雇用を、最低限の生活を満たす水準まで補充するという理由も多く見られる。

ヒアリングした有識者は全員、この制度がコンピ所得の中核をなすに相応しいという点で一致していた。彼らの多くはコンピ賃金にも反対していた。また、使用者に対する補助に反対という意見でも一致が見られた。濫用の危険性が大きすぎるという理由からだ。同専門家らは全員、『求職者のための基礎保障』（失業給付）制度で所得控除を再構築しなければならないという認識で一致していた。同様にミニ・ジョブも再編が必要と考えている。

これらの案のほか、当初は、同制度における就労インセンティブの一層の強化に向けた 2 つのモデルなどが議論の対象となっていた。その 1 つとして、『経済全体の発展に関する鑑定のための諮問会議』は、失業給付の基礎給付を 30%引き下げることが推奨した。この引き下げ分は自らの労働で補うことが求められている。ただし、仕事を確保するのが不可能なことを証明できる人にはこれまで通りの助成金が認められる。事実上、この提言は証明責任の転換を実現するために、全ての当事者の給付を引き下げたとも言える。大部分の人にとってはこれまで通りで、給付削減を甘んじて受けなければならないのはごく一部だ。それでも約 35 万人分の雇用が創出されることに変わりはないという。しかし、この提案は早期に政策責任者によって退けられた。

もう 1 つの選択肢として学者（研究者）のポーフィンガーとヴァルヴァイは労働者が負担すべき社会保険料を税金から支払うことにより、単純労働を金銭的に魅力的な労働にする構想を提案した。住宅手当、および低所得家庭に対する児童手当の増額と合わせて、この措置は失業給付の（所得）補償的受給を減らすことにつながるという。このモデルを導入した場合の仕組み、経済や労働市場政策への影響について、現在、検討が行われている。実現可能性については現時点ではまだ何とも言えない。経済大臣が就労義務の強化を強調する独自の構想を議論に持ち込んだという事情もあるからだ。

これらの案のほかに作業グループでは若年就業者向けの特定コンピ賃金の導入も議

論された。ここでは所得補助だけが前面に出ているわけではない。この案の基本的な考え方は、若年者のための労働市場への参入支援を資格取得努力と結びつけることだ。

### 追加的稼得の限度と雇用の特殊形態に関する新たな規定

困窮者に対する新たな雇用潜在力の開発は非困窮者に対する補助金の廃止・修正とも関係している。このため有識者らは、いわゆるミニ・ジョブの完全な廃止ないし、大幅な修正を求めている。

ドイツのミニ・ジョブとは、労働報酬が月額 400 ユーロを常時超えない雇用関係をいう。この雇用関係は賃金附帯費用（税・社会保険料等）について優遇されている。使用者に対する賃金附帯費用の総額は 30.1%だ。雇用者は賃金附帯費用を負担する必要はない。このことから負担の合計は、通常の雇用関係にかかる賃金附帯費用を明らかに下回る。ミニ・ジョブは元々通常の雇用への移行措置として称賛されていた。しかしながら有識者らは「労働市場」作業グループのヒアリングで、ミニ・ジョブに期待されていた労働市場への橋渡し機能は働かず、最低限の生活を保障できない雇用に対する補助を促進するだけであると主張した。

しかし、この雇用関係の規定見直しは政治的に非常に微妙な問題だ。僅少雇用法規の改正にまつわる経験はどれもこのことを物語っている。専門的な見地から規定の見直しがどんなに有意義であるとしても、その実現は非常におぼつかない。政策責任者らがこの分野で何を決めるのか、それを待つよりほかない。

作業グループの討議で検討されている分野にはこのほか『求職者のための基礎保障』の枠内での自らの就労所得に対する控除がある。就労の際の控除に関する現行の法規（社会法典第 編第 30 条）は、何よりも、失業給付 受給者が、低賃金のフルタイム雇用での就労を受け入れて所得を補完し、失業給付 への依存から脱するには、金銭的魅力がほとんど与えられていないことなどが非難されている。これまで自らの就労所得については、失業給付 に関して一定部分は国の給付から減額されることはなかった。その背景には労働に金銭的なインセンティブを付加するという思惑があった。「働く者が多くを得るのは当然だ」はこのインセンティブ構造を端的に表すスローガンだ。

しかし、失業給付 受給者の多くは長期失業者や職業資格のない者のため、その稼得潜在力は、少なくとも就職当初はごく僅かなものだ。この点、多くの人にとって失業給付 と（僅少）パートタイム雇用によって得られる追加的稼得との組み合わせで調整するやり方は魅力的だ（パートタイムの畏）。これには控除の具体的な設計も影響している。

まず、最初の 100 ユーロは減額されない。それ以降、いわゆる給付金削減率は、800 ユーロ以下は 80%、1200 ユーロないし（子供のいる需要共同体の場合）1500 ユーロ以下は 90%だ。これの意味するところは、これらの所得区分では 1 ユーロ余分に稼ぐ毎に 20 ないし 10 セントが残り、それ以上は所得を補完する失業給付 支給額の減額

につながる。

しかし肝心なのは、自らの就労を増やして最低限の生活を満たす雇用につなげるインセンティブを強化する必要があるということだ。ヒアリングで有識者らはこうした背景から、現行の控除法規（「追加的稼得」）を思いがけないほどはっきりとしかも一致して拒絶した。現行の法規に対するこの幅広い批判に対して何らかの対応をする必要がある。これに関する提案は大体同じようなものであり、細部で異なるだけだ。

まず一致しているのは、失業給付の受給以外、パートタイム雇用にこだわる魅力は将来はなくなってもよいという認識だ。追加的稼得をこれまで以上に魅力のないものにするという提案もある。これまで通りわずかな控除では就労者の追加必要経費しか満たされない。就労報酬は一向に増えない。また、ミニ・ジョブ限度以下の低所得はすべて（失業給付支給額から）減額する一方で、この限度を超える所得についてはこれまで以上に減額から外すことを求める提案もある。

最初の案は「追加的稼得」の論理からはっきりと決別している。失業給付は追加的稼得により所得を補う基礎ではもはやない。これからの基礎は、各人に適用される固有の所得だ。この所得が足りない場合に初めて納税者の共同体が最低限の生活を保障するために所得を補う。

これに対して2番目の提案はインセンティブ論理の古い枠内でまだ動いている。さて、政治がどちらの方向に行くのか、まだ決まってははいない。

## 最低賃金導入の検討

最低賃金をめぐる議論では2つの視点が重要だ。

1. 賃金ダンピングは就業者の利益や企業の公正な競争という点からも防止するべきだ。
2. 低所得者向けの国の補助が、企業が国の負担で賃金を不当に引き下げる結果を招いてはならない。

賃金ダンピングをめぐる議論の背景にはドイツの労働市場における状況がある。理想的には賃金は就業者の生産性を反映する。しかしながら、ドイツの労働市場における不均衡を考えると、有識者らは皆、現在、賃金を決める際に賃金への圧力がかかることを認めている。従って低賃金は低い生産性の結果というだけではなく、労働力供給が大きいことの証しでもある。

賃金にかかる圧力を示すもう1つの指標は、近年、ドイツで進んでいる賃金の多様化である。その結果、ドイツは今日、賃金の多様性という点では明らかにEU平均を上回っている。だが、これで僅少資格者の雇用機会が改善したかというところではない。この経緯を見て「市場の機能不全」を口にする有識者もいる。この「市場の機能不全」は、最低賃金を低賃金セクター再編の手段と見て、これに賛成する有識者らによって国が介入する理由とされている。

最低賃金に反対の専門家もいる。しかし、我々のヒアリングではこれらの専門家たち

も、低賃金は仕様によっては容認できるものになると見ていることが分かった。これに関しては低賃金に関する諸外国の経験も一部寄与している。

最低賃金を法律で定めるとしても、専門家らは低額から始めることを勧めている。そうすれば雇用リスクが生じるとしても最小限で済むだろう。同時に最低賃金は有効な必要最低限を保障するものであるべきだという。専門家の見るところでは、適正な最低賃金などというものはなく、最低賃金が雇用を減らすことなく、低賃金セクターの再編を通じて好ましい効果を発揮できる回廊（Korridor）のようなものが想定されるという。低額から始めるほか、年次調整を経験値と明確な基準（雇用・価格効果に配慮して）を基に実務的なレベルで判断する必要性も強調された。その際、イギリスの低賃金委員会（"Low-pay-commission"）の例が何度も引き合いに出された。

専門家の意見では、各企業にとって競合企業が同じ賃金を支払うことを確認できれば受容度は高まるという。このため、最低賃金の監視体制を断固貫くことが非常に重要とされた。

紛糾したのは法定最低賃金と賃金自治の関係をめぐる討議だった。有識者のなかには、最低賃金を賃金自治への挑戦だとして反対し、憲法上の問題を指摘する者もいれば、国や賃金協約の規定を補充する可能性を示唆する者もいた。最低賃金が「市場の機能不全」だけを修正するべきだという意見を背景に、彼らの目には賃金協約の規定にまだ十分な余地が残されていると映っているようだ。

このような理論上の思案は別として、連立与党議員団が異なる立場を取っていることを考えると、少なくとも法定最低賃金が今国会で成立することはほとんどないだろう。労働社会大臣もどちらかという賃金協約の規定を中心とした解決を目指している。越境労働者派遣法によりすでに今日でも最低賃金協約の一般拘束力宣言を発することができる。ただし、同法はごく一部の業界に限られている。同法の背景には元々外国からの賃金ダンピングを防止するということがあった。しかし、すでに連立合意のなかに同法を他の業界にも適用すべきかどうかを検討することが明記されている。現在、約 10 の新しい業界が同法の適用を申請している。だが、これによって自動的に最低賃金導入の道が開けるわけではない。最低賃金協約を結ぶかどうかは労使の判断による。これを大前提に国は行動を起こすことができる。

低所得の補助に関する英国の経験が 2 つ目の理由の背景にある。社会法典第 編の導入と追加的稼得の強化をもって、就労所得と国の給付金を組み合わせる制度が創られ、今日では 100 万人弱の人々がこれを利用している。しかし、就労所得に上乗せする形での国の給付金による就労インセンティブの強化は、企業が国の支援を理由に就業者に対して賃下げを強要する危険性を常に伴うものである。このことから国がコンピ所得により就労インセンティブを強化する際に、国民に十分な生活水準を確保しようとするあまり国の負担がどんどん増えるのを最低賃金が防いでいると言えよう。最低賃金がなければ企業は賃金の負担分を国の補助をいいことに減らすかも知れない。そのような憶測

が根拠のないことではないことがイギリスの例を見れば分かる。

### 特別な問題を抱えた人に対する給付の検討

作業グループ「労働市場」が議論している最後の項目として社会的雇用を取り上げたい。これには第3労働市場という概念を使う人も多いが、そのような概念化は現状を捉え難くするだけだと思う。

社会法典第 編で得られたこれまでの経験から、就労能力のある給付受給者のうちの一部は一般的な労働市場における斡旋が極めて難しいということが分かった。そこで専門家らは他では成功している手段をもってしても一般的労働市場への統合が不可能な人々が一定の割合にいることを指摘している。その原因は社会法典第 編にあるのではなく、このグループが労働市場から特別、遠い存在であることにある。

現在の議論では、労働市場から遠い存在である人々に対して、労働せずに継続的に給付金を支給するだけでは不十分であるという点で意見が一致している。1つの可能性として期限のない公的に助成された雇用を用意することが考えられる。その利点は助成される雇用者が職を得て、自分で生活費を稼げることだ。それと同時に彼らは社会の利益のために有意義な仕事を行う。

これに対して、チャンスと同時にリスクもあることを覚悟しなければならないとの反論もある。このグループが烙印を押される可能性と同時に、公的に助成された雇用が拡大すれば、経済にとって問題だという指摘もある。さらに労働市場から遠い存在の人々の多くは、集中的かつ忍耐強く彼らを活性化し、彼らの職業知識・能力を開発し、資格を持たせれば、一般的労働市場への斡旋も可能だ。だから時間的なゆとりを持たせるほか定期的に彼らの社会的適応能力をチェックすることも大切だ。またこの困難なグループについても第1労働市場の枠内での活性化という目標を見失ってはならない。

### おわりに

低賃金セクターの再編を通じた貧困と格差との闘いをめぐる議論の幅は非常に広い。同様に各政党や労使の立場にもかなりの隔りがある。しかし、これについてはここにいる同僚各氏のほうが適任だと思われる。最後にこのことだけははっきり申し上げたい。現時点で、最終的な決定はまだなされていない。我々はまだ議論の過程にあり、他の国々の経験にも興味を持っている。

## 仕事があっても貧しい 低賃金セクターにおける雇用支援戦略の労働組合側の評価

クラウディア・マイヤー

ドイツ労働総同盟

経済・税政策部国際経済政策課長

ドイツにおける低賃金セクターの拡大をめぐる政治論議には長い伝統がある。すでに 80 年代半ばから低賃金は供給サイド論者から労働市場問題の解決手段と見られてきた。この議論の出発点には、米国などと違って、ドイツでは、その仕事に就くインセンティブ構造が欠けているため、僅少資格者の労働市場が存在しないという仮説が昔からある。ドイツでは硬直的過ぎると見られている賃金を多様化させる市場急進的な要求は、社会給付の引き下げやインセンティブ構造の強化に対する要求と根拠を同じくするものだ。特定の仕事の生産性が、最低限の生活を保障する所得に満たないため、90 年代末からすでに様々なコンビ賃金のモデルが議論されてきたばかりでなく、国の賃金補助が問題グループの統合にどの程度効果があるのかということについてモデルを使った実験も行われた。

労働市場が壊滅的な状況にあることを背景に、ドイツにおける長期失業者や僅少資格者の統合の可能性についての議論は今も続いている。その際、低賃金セクターは今も政治家や学者の一部から構造的失業を解決する王道と見られている。

今日、とくに低賃金分野における雇用支援を通じたドイツの貧困と格差対策について話すに当たって、私の報告はその構造を大きく変化させている労働市場を背景としている。というのもドイツの低賃金セクターは現実のものとなっているからだ。政策論議は少なくとも一部の政治家の間では、賃金の多様化をさらに進めるのではなく、阻止すべきだという事実に配慮を示す形となっている。すでにドイツの就業者の大部分は仕事があるにも拘らず貧しい。ドイツ労働総同盟（DGB）の見解では、低賃金セクターが失業対策と見られていたのは過去の話で、今では、その原因の 1 つだとされている。

私の見るところでは、ドイツの労働市場の改編は、就業者の社会保障を危機に陥れ、社会保障制度の安定性を脅かし、労働市場の機能性自体を長期にわたり侵害するレベルまで低賃金分野を膨張させた。私の報告では、最も重要な労働市場改革と同時にこのような展開に寄与した決定的な要因について概要を述べたのち、DGB の立場からその解決策を提示する。

### ドイツの労働市場の規制緩和と柔軟化

ドイツの労働市場体制の抜本的な改編は 1985 年の雇用促進法に始まる。これは有期雇用関係の可能性を広げ、正規雇用関係の基本姿勢への回帰につながった。そのほか(長さ、状態、配分という 3 つの側面での)労働時間の柔軟化や解雇保護の柔軟化、非典型

雇用関係（派遣労働、有期雇用関係、僅少雇用）の促進、地域賃金協約の侵害、失業者の給付所得のための枠組み条件に関する規制緩和政策等の施策がこの展開に手を貸し、低賃金セクターの拡大を直接・間接的に促進した。

労働市場政策の分野において、おそらく最も抜本的な変更が近年、いわゆる『ハルツ法』で実施された。2002年8月にハルツ委員会は労働市場改革法案を提出した。『支援と要請』の原則に基づき、特別な助成を必要とするグループ（若年者、資格を持たない者、中高年、重度障害者等）を支援の対象とし、委員会の予想ではこの改革で失業者が200万人減少するとされた。これに続くハルツ法の最も重要な要素は：

- 失業給付の最長支給期間を32カ月から12カ月に短縮（中高年失業者は18カ月）
- 失業扶助と社会扶助を統合して、（需要度によって支給額が決まる）失業給付制度を新設
- 『期待可能な労働』の定義で、就労へのインセンティブを強化するために資格保護の放棄（原則的に労働能力に相応したすべての仕事が「期待可能」に変更）
- 僅少雇用の所得上限を400ユーロに引き上げ、同時に15時間以上という労働時間制限を廃止することによって僅少雇用を促進。さらに副業での社会保険加入義務の廃止と使用者が支払う社会保険料の総額を30%に固定
- 連邦雇用エージェンシーの改革による職業紹介の効率性の向上

問題は実施された施策が約束された成果を挙げたかどうかということだ。統計を見ると成果はあまり挙がらなかったことがわかる。ドイツでは最近、景気回復を受けて失業率は下がっているものの、依然として雇用危機の状態にあることに変わりはない。問題グループ（重度障害者、中高年や長期失業中の失業給付 受給者）では失業率が上昇している。若年者の状況には改善が見られるものの、新設された失業給付 によって、大多数の失業者の賃金補助給付は低下した。

新制度の決定的な弱点は、景気が回復しても長期失業者の固定層を減らし、弱者を労働市場へ統合するには至らなかった点だ。その反対に、改革の本当の失敗は、弱者がこれまで以上に排除されている点に現れている。新制度の下、特別に支援を必要としている人々を犠牲にして選別が進んでいる。何が原因なのか？

最近、連邦政府が発表した調査の結果、失業給付 と失業給付 の分離がドイツの労働市場政策のアキレス腱だということが分かった。これによって（職業紹介サービスを担当する）2つの制度の間に新しい境界線が設けられた。この境界線問題には、速くて安い斡旋が最も優先される、機能的職業紹介という新しい哲学が蔓延している。この方針は、経営的要素が強い被保険者共同体にとって、「損害ケース」の最小化を目指すという保険論理に支配されている。顧客の需要とそれに応じた連邦雇用エージェンシーの給付は、もはや失業者の個人的な需要によって決まるのではなく、なるべく少ない資源投入で保険給付の利用期間が短縮できる施策とグループ

に集中する。

事実、労働行政の紹介サービスは改善した。しかしながら、相談に訪れる顧客のうち最も援助を必要とするグループは多くの場合、支援がまったく受けられないか、受けられても非常に短期間に留まっている。12 カ月後には失業給付 に移行する。ここでまた手続きは振り出しに戻る。最悪の場合、支援を受けるまで 1 年も待つことがある。長期失業に陥ることで統合に成功するまでにかかる費用はさらにかさむ。

このような保険論理の支配は、これまでと同様、連邦雇用エージェンシーの大切な全経済的任務、すなわち、市場の弱者を応援し、彼らの特別な需要に支援の手を差しのべることによって長期失業への転落を防ぐことに貢献する任務を蔑ろにして進んでいる。しかし、強力な支援を必要し、コストのかかるこのグループは、統合の成功確率という点から積極的雇用支援の給付対象から外されていることが多い。

DGB の見解では、これによって、連邦雇用エージェンシーは、社会法典第 編第 1 条の主旨に違反している。同法は雇用支援給付が知識・技能・能力の維持と向上を通じて個人の就労能力を促進し、それによって価値の低い雇用に対抗して、地域の雇用・インフラ構造の発展に貢献することを強調している。

続いて、このような背景の下、低賃金分野の雇用支援が果たして構造的な労働市場問題を解消するのに役立つのかという問題に移る。

### 低賃金セクターの展開

多くの声明に反して、ドイツは単純労働の分野の雇用弾力性に関して決して最後尾にあるわけではない。低所得フルタイム就業者の割合は 1997 年から 2004 年の間に 15.9%から 18.6%に上昇し、今は EU 平均以上となっている。パートタイム就業を含めると約 21%になる。この傾向はこれまでもあったが上述の労働市場改革のインセンティブが加わったことでさらに強化されたようだ。

多くの人々は今では、それでは生活できないほどの低賃金で働いている。すでに 90 万人以上が自分の所得のほかに（ハルツ第 法が定める）失業給付 の給付金を受給している。そのうち 39 万人はミニ・ジョブを超える社会保険加入義務のある雇用に就き、さらにこのグループのうち 72%に至ってはフルタイムで働いている。また困窮就業者の規模は 190 万人に上り、そのうち 150 万人がフルタイム雇用だ。低賃金分野で働く 250 万人のフルタイム雇用者の報酬状況は満足には程遠い。多くは自分の労働に対して平均的な総所得の 50%以下、すなわち貧困研究が基準とする定義による『貧困賃金』しかもらっていない。

ここで指摘したい点が 2 つある。

第 1：ハルツ第 法にすでに税財源による賃金補助の制度がある。

第 2：このコンビ所得は長期失業者と僅少資格者という本来の対象グループを労働市場に復帰させる結果に至っていない。というのも低賃金セクターの就業者の多くは

資格が低いわけでも、(推測されるように)単純労働しか行わないわけでもない。高い失業率を背景にハルツ改革による求職者への厳しい圧力が加わって、資格のある雇用者でも低賃金セクターで働かざるを得ず、そこで長期失業者と僅少資格者を駆逐する結果になっているのだ。

労働市場参入当初の低賃金、つまり、一定期間が過ぎたらワンランク上の賃金グループに昇進することがはっきりしているならば、これも受け入れられよう。しかし、この約束は守られていない。連邦雇用エージェンシー労働市場・職業研究所の調査が証明しているように、いわゆる『昇進モビリティ』はとくに近年、明らかに後退している。このためいわゆる『低賃金セクター』は飛板どころかむしろ罠になっているのが実状だ。

低賃金セクターでは、政治が原因で雇用関係の不安定化が進んでいる。税と社会保険料における特別扱いによりミニ/ミディ・ジョブや短期雇用関係は直接・間接的に補助を受けている。これは社会保障制度の機能性に大きなダメージを与えるほか、賃金圧力が高まるという意味でその影響は低賃金セクターにも及ぶ。ドイツの賃金構造は、下半分の層の格差が今や西欧のどの国よりも開いている。

なぜ低賃金セクターの膨張にも拘らず、長期失業者と僅少資格者の統合という期待された効果が現れないのだろうか？

### 構造改革のマクロ経済的側面

金融・財政・賃金政策によるマクロ経済的裏付けがなければ、全経済的發展が思うように進まない時代には労働市場における構造改革は駆逐・回転ドア効果しか生まない。ここでは

- 高資格労働力により僅少資格労働力が
- 有期労働により期間の定めのない労働が
- (望まない)パートタイムによりフルタイムが

駆逐される。

正にこのような状況がドイツで 2005 年に観察されている。90 年代半ば以降、ドイツの経済成長は、2001 年を除いて、雇用中立ラインである 2%を超えてはいない。ハルツ改革によりこの雇用中立ラインは確かに引き下げられた。しかし、改革自体は経済成長によい影響はなかった。給付金は、自動安定装置としての機能があることから削減され、内需も減り、その結果、ドイツの景気停滞が 5 年間にも及んだ。欧州比較で最も低いインフレ率を示すドイツには、欧州全体の発展を目指した金融政策は抑制的に作用した。比較的高い実質金利水準は投資を冷え込ませた。この景気停滞期に安定・成長協定体制に基づき、国の歳出を大幅に削減する必要に迫られ、その結果、金融政策は抑制的に働いた。全体的に見て危機を予想して様々な予算が

削られ、一時デフレの危険性も指摘された。

賃金政策の側からもこの（景気）時期に必要なマクロ経済的動きはなかった。その反対に、90年代半ばからの賃金の引き上げは、生産性上昇率に物価上昇率を足した、分配中立の範囲以下に留まった。高い失業率と並んで地域賃金協約の侵害がこの展開の原因だ。

地域賃金協約というドイツの制度は2つの点で侵害されている。所得と労働時間が地域賃金協約で決まる就業者の割合は1996年から2005年の間に（西部ドイツで69%から59%に、東部ドイツで56%から42%に）大きく下がった。東部ドイツの就業者の大半は所得と労働時間がすでに中央の交渉で決まる形態を取ってはいない。賃金協約を結んでいない事業所により競争圧力と退出オプションの脅威が賃金交渉に影響を与える場面が増えている。

他方、賃金協約の開放条項は各事業所に賃金協約で定められている基準に捕われない裁量の余地を広げている。金銭的な意味では、開放条項は所与の条件で賃上げを行わないことや、報酬を下げたり差別化すること、例えば、専門職グループを対象に、より低い初任給を導入することなどを認めている。経営協議会のある事業所全体の約4分の3がこの開放条項を利用している。

非典型雇用形態と労働時間の柔軟化とともに、これらの展開は全体として賃下げにつながっている。その結果、ドイツは最近10年間に実質賃金の上昇率ではオーストリアと並んで旧EU諸国のなかで最後尾にある。2000年から2005年にかけては欧州で労働コストの上昇率が最も低かったことからドイツ経済の競争力は大幅に強化されはしたが、同時に内需も伸び悩んだ結果、経済成長は雇用閾値以下に留まり、生産性の上昇率を上回るには至らなかった。

労働市場の制度的枠組みと同時に賃金構造に関してもドイツの労働市場のより一層の柔軟化を要求して止まない人達の考えからすれば、雇用は増え、失業は減らなければならない。しかしながら、この約束は守られなかった。労働量は減っているのに、未解決の問題だけがドイツの労働市場では増えている。このような兆候に現れているように、労働市場政策は欠陥行政以外の何ものでもない。

労働市場の状況が思わしくないため、供給理論家の陣営では、低賃金セクターの雇用支援を追加したり、解雇保護の柔軟化など労働市場体制の一層の規制緩和を通じて、これまで処方された薬の量を増やそうとしている。しかしながら、DGBはそのような提案をドイツ労働市場の問題を解決するのに適した戦略であるとは見ていない。

## 労働組合の解決策

ドイツの労働市場の状況を水準と構造という面で改善するには調整の取れた雇用

政策が必要だ。これには労働市場や社会保障制度の改革と成長・雇用重視のマクロ経済的ポリシーミックスが相互に補完し合い、強化される必要がある。成長は雇用に不可欠の条件だ。これがなければ労働市場の駆逐効果が起こるだけだろう。最近の雇用の回復がこれを如実に物語っている。

それでも労働市場において問題グループの特別な扱いは必要だ。しかし、その条件はまず、失業給付 と失業給付 の境界線を引き直すことにより、前述した制度内の選別傾向を止めることだ。DGB は、失業してから 3 年以内の失業者全員の面倒を一律に連邦雇用エージェンシーがみるほか、この期間に一定の効果目標を設定することを提案している。その際、とくに最も支援が必要な人が「落ちこぼれる」ことを防がなければならない。この点について DGB は今後さらに提案を具体化する。

DGB は長期失業者の支援に前向きだ。しかしながら、最低限の生活を保障する、社会保険加入義務のある雇用を守るために、低賃金の仕事の増大を阻止することがその条件だ。我々の考えでは、これには賃金水準の最下位に最低賃金によって歯止めをかけると同時に、ミニノミディ・ジョブなどの非典型雇用形態に支給されている現在の補助金を廃止する必要がある。この意味で、税金から差し引かれる形で社会保険料が免除される最低所得や、ミニ・ジョブの廃止、最低賃金の導入などを提案しているポーフィンガー教授が彼の「低賃金分野の最低限の生活を保障する雇用のための構想」で試みている考察は参考になる。

ただし、ここで提案されている最低賃金の額は低過ぎる。DGB は賃金協約で定められた最低賃金が無理な場合には、7.5 ユーロの一般的な法定最低賃金を提案している。7.5 ユーロはフルタイム雇用で、いわゆる『差し押さえ』が免除される手取り賃金に当たる額、すなわち国が定義するところの『最低限の生活を保障する水準』に当たる。

それでも、第 1 労働市場における所与の条件下ではチャンスがない人のために『公正な第 2 労働市場』(我々はこう呼んでいる)が必要だ。我々の見るところでは、20 万人から 40 万人の人々がこのグループに入る。この『公正な第 2 労働市場』には、これまで行われて来なかったものや廃止されていたものなど、各種社会サービスが含まれよう。DGB はこれにより駆逐効果も生じ得るリスクを認識している。しかしながら我々は、現地の労働市場政策の主体、とくに使用者連盟、手工業会議所、労働組合が政策の中身を決める際に共同決定すれば、これを最小限に留めることが可能だと考えている。

最後に、労働市場政策では予防教育政策を再び優先する必要がある。もちろん継続雇用や再教育の施策は計画性なしに実施してはならない。しかし、DGB は、失業者のグループにある教育潜在力が徹底的に開拓され、そのために必要な予算も用意されることを期待している。

## 低賃金、コンビニ所得、最低賃金に関する声明

イルカ・ハウベン  
ドイツ使用者団体連盟  
労働市場政策部次長

### 出発状況

- 構造的に固定している僅少資格者の高失業率。  
ドイツ労働市場の中核的な問題の1は、全失業者に占める長期失業者の割合が国際比較で高水準にあるばかりではなく、その半数以上（2005年は54%）が1年以上失業している。
- 国の福祉給付である「失業給付」を受給している失業者の約40%は3年以上失業している。
- 「失業給付」を受給している失業者の半数以上が僅少資格者だ。
- 僅少資格者の失業率は25%にのぼり、大学資格を持つ人の失業率（4%）の6倍以上だ。

### 理由・原因（多面的）

- グローバル化が構造変化を促進し、高い資格を求める傾向が農業や製造業における単純労働の「伝統的な領域」を狭めている。
- とくに平均以下の所得分野における賃金・賃金附帯費用の高騰により単純労働の人的費用がかなり上がった結果、合理化プロセスや外国への移転が相次いでいる。このため、単純労働への企業の需要は減っている。
- 非就労者に対する高い保障水準が単純労働を行う用意がある労働力の供給を抑えている。

### 求人が少な過ぎるのか？

- 進む自動化と労働コストの上昇によりとくに産業界で雇用が失われているという認識は正しい。
- 一層知識重視の傾向が進む社会でも「単純労働」に対する潜在力や具体的な求人はある。構造変化が進むなか、労働集約型のサービス産業において新たな雇用展望が開かれている。
- 今日ドイツでは雇用全体の約66%がサービス産業の雇用だ。しかし、国際比較ではまだ低い方だ（フランスは73%、イギリスは75%、米国は78%）。ここに潜在雇用がある。業務分野としては企業周辺サービスのほか、家事周辺サービスや「家族支援」サービスも増えている。

- 家事周辺・家族支援サービス分野の重要性は、人口動態の変化（中高年の増加）や女性の就業率の上昇（家事手伝いやベビーシッター等の需要）に伴って増加している。
- 新しい仕事には新しい発想が必要だ（例：シェル社の給油人員キャンペーン）。
- ドイツにはまだ単純労働もあることが労働行政に寄せられる求人に見られている。雇用の約40%が比較的低い資格しか要らない作業だということがわかっている。これはとくに、近年、一部では年間30万人以上の（主に東に隣接する国々からの）季節労働者が投入されている農業に見られる現象だ。
- そのような仕事をする用意がある労働力も増えていることから中期的にはこうした需要も増えてくるだろう。

### 何をすべきか？ 低賃金セクターにおける雇用創出の全体戦略の要素

必要なのは3つの戦略だ。

- 構造変化と人口動態の変化をチャンスと捉えて利用しなければならない。すなわち、新しい雇用分野を開拓し、労働市場を柔軟化し、雇用の枠組み条件を改善することだ。
- 単純労働の人件費を支払い可能な範囲に留めることだ。すなわち、賃金・賃金附帯費用を下げ、生産性に応じた報酬を可能にし、低賃金セクターを開放することだ。
- 就労へのインセンティブを強化しなければならない。すなわち、失業者の助成と支援を強化すると同時に、各人の自助努力も要求することだ。

優先されるのは対象グループや業界特有の構想ではなく、とくに「雇用創出と経済成長」全体のための枠組み条件を改善することだ。それには次の分野の改革を進める必要がある。

- （支払い可能なため）人々に信頼され、法定賃金附帯費用の軽減を伴う、基礎保障を基本とした社会保険
- 徹底的で果敢な行政縮小
- 労働法の包括的な規制緩和を伴う近代的な労働市場体制
- 財政再建
- 競争力を損なわない実質負担を目指す企業課税の改革
- 「能力と質」重視の教育を目指す徹底した教育改革

### コンピ所得による就労インセンティブの強化

「コンピ所得」はドイツの労働市場の問題をすべて解決してくれる万能薬ではない。しかし、困窮者の労働所得とそれを補完する国の支援の組み合わせという形のコンピ所得は（無資格者と長期失業者に労働市場参入と職業上の昇進機会を与えるなど）、正し

い形にすれば、低賃金セクターの活性化に貢献する。このことから BDA は雇用者の個人的な困窮度に応じたコンビ所得に早くから賛成していた。

現在 280 万人以上いる(失業届けを出している)福祉給付受給者の大部分にとって、就職又は再就職は単純労働を通じてのみ可能だ。これに支払う賃金は当然、単純労働が創造する僅かな価値に見合っただけで低い。そうでなければそのような雇用は初めから生まれないだろう。第 1 労働市場で誰かが僅かな所得しか稼ぐことができず、自分の生活費と家族の生活費を十分賄えない場合、(就労所得に)上乗せする福祉給付の形で社会から支援を受けることは、社会的責任の現れだ。

ハルツ第 3 法が定める今日のコンビ所得はまだ改善が必要ではあるが、基本的には正しいものだ。今求められているのは新しいコンビ所得の導入ではない。また、まったく間違っているのは、新しい種類の賃金補助をつくって、それをコンビ所得と呼ぶことだ。使用者側は既存のコンビ所得を改善することを支持する。コンビ所得を労働市場で正しく機能させるためには、まず最初に、迅速な職探しに支障のある、間違っただけのインセンティブを取り除かなければならない。これは住居費や困窮度に応じた通常給付のほかに支給されている給付金のことだ。私はとくに、以前の失業給付受給者が現在、2 年を限度に「失業給付」のほかに受給している追加給付金を即座に廃止することに賛成だ。

「コンビ所得の再構築」という誤解を招くテーマに基づき、賃金から新しい補助を捻出することは許されない。それは新たな負担を招き、仕事に就ける長期失業者や僅少資格者を増やすどころか、大規模な濫用につながるだけだ。だから長期失業者や低資格者に対する(目的に合った)政策は次の原則に従う必要がある。

1. 必要なのは、「成長と雇用」全体を強化する、持続効果のある構造改革につながるしっかりとした構想を打ち立てることだ。理想的な形のコンビ所得の法規ですら、ドイツ労働市場における問題の解決に限られた貢献しかしていないし、構造改革がなかったらほとんど何の効果もなかったのではないだろうか。
2. コンビ所得の枠内での国の補助は、どんな場合にも雇用者の個人的な困窮度と結びついていなければならないし、自分の就労所得で生活費を賄えない場合にだけ支払われるべきものだ。この原則は今日の法規を改正する際に絶対に守らなければならない。困窮度を無視した補助金は非生産的であり、まったく支持できない。
3. すべての施策の目的は常に困窮の克服でなければならない。国の福祉予算から片手間でやる仕事に補助金を出す優遇制度であってはならない。どの就労も(ミニ・ジョブでも)基本的には正しい。しかし、現在、明らかに多くの困窮者が、たくさんの余暇を持ち、「自分の小遣い」を稼いで、これからもずっと給付で暮すつもりでいるが、これは経済的・社会的理由から受け入れ難いことである。だから(自分の就労所得を福祉給付に加算する場合のより高い総所得に対する)ミニ・ジョブの特権は廃止すべきだ。この意味で BDA は、200 ユーロまでの総所得に対する加算免

除を廃止し、一括経費を引き下げるという有識者会議の最近の提案を歓迎する。ただし、提案にあるミニ・ジョブの事実上の廃止は、労働市場の活性化に役立たない。ミニ・ジョブに従事している人のなかには給付を受給していない人もおり、彼らの負担を重くしてはならない。

4. 「コンピ賃金」という名の下に使用者に地域賃金補助を与えるのは許されない。これは大規模な濫用につながり、金がかかる割には労働市場によい影響を与えないからだ。税財源による補助で高過ぎる労働コストを下げるのではなく、雇用創出を目的にコスト全体を引き下げするために、早急に構造改革に着手する必要がある。『イニシアティブ 50 プラス』の枠内で計画中の賃金補助の強化については、使用者側はポジティブな雇用効果を期待していない。労働市場施策における使用者に対する期限付の編入助成金によって、採用した失業者の一過性の個人的な能力不足を補う可能性がすでに十分あることからしても、新しい賃金補助は必要ない。
5. コンピ所得の効果を高めるために、福祉給付や税制も相互に調整を加える必要がある。少ない所得から税を差し引き、それと同時に困窮を理由に税金から国の補助金を支払うというのは矛盾する。中期的には今日のコンピ所得を「負の所得税制度」の方向に持っていくべきだろう。その基本的な前提は抜本的な税制改革だ。これに関してはまだ重要な準備が必要なので、今国会で解決を図るのは非現実的だ。

## **最低賃金**

致命的なのは、ここ数カ月の公の討議でコンピ所得が最低賃金のテーマとの関連で議論されていることだ。というのも両方の案は次第に水と油の様相を呈しているからだ。コンピ所得を通じて単純労働の分野における雇用弾力性を強化するという考えは必然的に低賃金を前提としている。これに対して法定最低賃金は、生産性に応じた報酬を妨げ、労働市場の規制をさらに強めるだろう。その結果、長期失業は益々固定化され、僅かな資格しか持たない人は益々、労働市場から継続的に締め出されるだろう。

ドイツには 1000 ユーロないし自給 6 ユーロ以下しか稼いでいないフルタイム就業者が 130 万人いる。労働組合などは時給 7.5 ユーロを要求しているが、このように高い最低賃金では、これらの雇用のかなりの部分が失われ、闇労働や外国に流れる結果となるだろう。

さらに不条理なのは、低い資格しか持っていない人はまず最低賃金で雇用機会が奪われた挙句、金がかかる割には効果のない無理な雇用プログラムを押し付けられる点だ。統一後の雇用創出措置（ABM）に関する経験は、これが納税者と失業保険にとってはコスト増を意味し、税と社会保険料の引き上げを通じて、本来、防ぐべき失業をさらに促進させることにつながることを教えている。また長期失業者と僅少所得者にとっても正規雇用への橋渡しとはなっていない。この施策の直後に第 1 労働市場に復帰できたのは ABM 参加者のうち 13% 弱に過ぎない。これでは少な過ぎる。