

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 —

都倉 裕二 (日本労働研究機構 海外情報研究員)

1. はじめに

2002年8月16日、ペーター・ハルツ氏を委員長とする政府諮問委員会の労働市場改革案が最終的に答申された。この答申でハルツ委員会は、2005年末までの3年以内に失業者数を現在の400万人から200万人に半減させる大胆な提言を行った。コール前保守中道政権下の大量失業問題を1つの争点にして1998年秋に政権奪取して以来、かなりの実績を積んできた社会民主党 (SPD) 主導のシュレーダー連立政権 (90年連合・緑の党と連立) は、その後の労働市場の低迷により、連邦議会選挙までに失業者数を350万人未満に減少させるとの公約の達成を断念して、この点を労働政策の破綻として最大野党キリスト教民主・社会同盟 (CDU・CSU) に厳しく攻撃され、SPDがCDU・CSUに総選挙の支持率で一時水をあけられる事態に陥ったことから、ハルツ案を全面的に支持した。そして同政権は9月22日の総選挙に勝利した場合、ハルツ案を第2次政権の労働市場政策の土台とすることを表明し、8月21日に閣議での支持決定を逸早く行い、総選挙前の一部実施も含めて、2003年1月初めから可能な部分を実施することを表明した。

これに対してCDU・CSUは、政権奪回の場合の政権構想の中で労働市場改革に関する政策も表明しているが、6月にハルツ案の中間報告があってから、当初の一部支持の表明の後で、同党の政策を踏まえてハルツ案を実現不可能と厳しく批判してきた。しかし、同党はハルツ案を強く意識しており、同党の労働市場政策とハルツ案にはかなり重なる部分もあり、したがって与野党い

ずれが総選挙で勝利した場合でも、ハルツ案は、労働市場を改革して大量失業と取り組むことを余儀なくされている今後のドイツの大きな動向を見ていく場合の重要な提言となった。

ところで、ハルツ委員会答申の約1カ月後の9月22日の総選挙では、与野党の歴史的な大接戦の末、連立与党が勝利してシュレーダー首相の続投が決まったので、ハルツ案は今後の中期的なドイツの労働市場政策を見ていく上で、現実的な重要性を帯びることになった。

そこで以下、シュレーダー政権の成立後、ハルツ委員会に試問がなされてその答申が出るまでの経緯を、同政権の実績とその後の労働市場の低迷に即して簡単に概観し、次にハルツ案の基本構想と内容をその要点に即して少し詳細に紹介し (原案は343ページにわたる膨大なものである)、これに対する、諸政党、労使を初めとする各界の反応と展望を記することにする。

2. シュレーダー政権成立後、ハルツ委員会答申に至る経緯

(1) シュレーダー政権の実績

自らの理念としては英国労働党のブレア首相の「第3の道」の向こうを張った「新たな中道」をスローガンとし、伝統的なSPD左派のイデオロギーに囚われない現実路線を唱え、1998年9月の連邦議会選挙で、伝統的な支持基盤の労組のほかに中間層も取り込んで、16年ぶりにSPDに政権を奪回したゲアハルト・シュレーダー首相は、まずは労組から強く批判されたコール前保守中道政権

の被雇用者に対して厳しい政策を元に戻すことから着手し、解雇制限の緩和と疾病時の賃金継続支払いの減額を元に戻して被雇用者保護を図った^{注1)}。そしてそれから直ちに若年者失業者対策を策定し^{注2)}、前政権で頓挫した政労使三者の話し合いの場としての「雇用のための同盟」のトップ会談も公約どおり再開して^{注3)}、前政権と異なる一步を踏み出した。

だが、この政権発足当時は、当時SPD党首だったラフォンテーヌ蔵相の左派路線が予算編成等をめぐって一時表に出て、シュレーダー首相はこの段階ではそれに引きずられて自らの中道現実路線を押し進めることができず、同蔵相との党内主導権争いも災いして党運営でのリーダーシップも発揮できなかった。その結果1999年初めからの州会議レベルの選挙でSPDは連敗し、州代表で構成される連邦参議院での多数もCDU・CSUに奪われ、新政権は早くも劣勢に立つかに見えた。しかしその間、脱原子力政策、減税をめぐるシュレーダー首相の現実路線との対立で、ラフォンテーヌ氏が1999年3月、党首と蔵相の地位を辞任し^{注4)}、同首相がSPD党首を兼ねるようになってから、同首相の党内支持基盤も固まり、以後同首相は労働関連の政策でも徐々に自らの路線に沿って政策を実現し、実績を挙げていった。

特に2000年以後2001年前半までの実績は目立ち、この時期に、シュレーダー首相のイニシアチブを契機として、ドイツで養成が遅れていたIT専門技術者を外国から導入するためのグリーンカード(労働許可証)発行の省令が成立し(これが少子高齢化の下で将来の労働力を補うための2002年の移民法に発展する)^{注5)}、また、同首相は連邦参議院で多数を占める野党を切り崩して、税制改革法^{注6)}、年金改革法^{注7)}、経営組織法の改正^{注8)}を成立させるなど、一つ一つ自らの政策を実現していった。この中でも、税制改革法は、減税総額600億マルクに及ぶ法人税、個人所得税の大幅減税を中核とし、年金改革法は、ドイツで伝統的に重視される公的年金制度を維持しながら、

少子高齢化に合わせて年金負担の抑制を図るためにこれを改革し、それを補うために国家の助成による新たな企業年金と個人年金の枠組を導入するものであり、いずれも前保守中道政権でも実現できなかったものである。また、経営組織法は、ドイツ企業に独特な従業員参加制度(経営協議会)について規定するもので、同法改正は経営協議会の選挙手続きの簡略化と従業員の参加権の範囲の拡大を骨子としているが、これも労働側と使用者側の対立をシュレーダー首相が調整能力を駆使して妥協させ、成立にこぎつけたものである。そしてこの改正も、1985年に前政権で試みられた改正が廃案となり、今日まで実現できなかったのを、企業を取り巻く環境の大きな変化を考慮して成立させたものである。

他方、2000年1月の「雇用のための同盟」第5回会談^{注9)}では、シュレーダー首相の主導で共同声明が出されたが、その後の2000年の労使の賃金協約交渉はこの声明を土台とすることになり、まず化学労組(IG BCE)がIGメタルに先行して交渉を妥結させ、その後各業界ともこれに従い、控え目な賃上げと有効期間の長い(約2年)賃金協約を締結することになった。この交渉結果は、6大経済研究所からもその2000年10月の秋季景気動向・労働市場予測で雇用政策の観点から評価され、同時に同研究所は税制改革、年金改革等のシュレーダー政権の諸施策を積極的に評価した^{注10)}。

さらに、2000年半ばからは景気の回復とともに労働市場にも本格的な改善傾向が見られ、400万人前後を推移していた失業者数が2000年4月に400万人の大台を下回ってから失業状況の改善が続き、2000年の全ドイツの年平均失業者数は388万8000人となり、1995年以来の低い水準となった^{注11)}。

このような動向を受けて、シュレーダー首相は2002年9月の連邦議会選挙までに失業者数を350万人未満にするとの公約の実現に自信を深め(すぐに撤回されたが、一時は300万人未満にするとの発言もなされた)、また6大

経済研究所も、その2001年4月の春季景気動向・労働市場予測で、ドイツの景気の漸進的な回復とともに労働市場も改善し、連邦議会選挙のある2002年度の全ドイツの年平均失業者数は350万人を割るとの予測を示した^{注12)}。

また、2001年4月になされた「ハンデルスブラット」紙の委託を受けたプセフォス選挙調査・社会科学研究所の調査では、経営側トップの87%が2002年の総選挙でSPD政権の継続を予測し、2000年3月の調査の59%に対して、1年間でシュレーダー首相続投の予測が大きく進展したことが明らかになった^{注13)}。

(2) 労働市場の低迷とハルツ委員会への諮問

シュレーダー政権のこのような実績とそれに対する評価の中で、2001年半ばになり、米国のITバブルの崩壊とともに世界的な景気の減速傾向が現れ、ドイツの景気の回復の遅れも懸念されるようになる。それとともに労働市場の低迷の傾向が現れ、全ドイツの失業者数は2001年7月には約380万人だったが、それまで減少を続けていた前年同月比での失業者数の減少がはっきりと鈍り、むしろ以後増加傾向を示していく。

このような中で、9月11日に米同時多発テロが起こり、ITバブルの崩壊に拍車を掛けて米国経済の雲行きがおかしくなり、それによって世界経済の不透明さが顕著になるのに連動して、ドイツ経済の成長も減速していく。そして、10月の6大経済研究所の秋季景気動向・労働市場予測では、ドイツ経済は「景気後退の瀬戸際」にあるとの診断が出され^{注14)}、それとともに、前年同月比での失業者数がはっきりと増加に転じ、労働市場の低迷が本格化することとなる^{注15)}。失業者数減少の公約達成に関してそれまで強気の発言を続けていたシュレーダー首相も、11月になって公約達成を正式に断念することになり^{注16)}、さらに総選挙の年の2002年1月には、失業者数が心理的な大台といわれる400万人を再び突破することになった^{注17)}。

このような労働市場の低迷の中で、2002年2月に公共職業安定所の職業紹介の実績が水増しされていることが発覚したが、従来から連邦雇用庁の所管する失業関連給付と他の社会的給付の二重構造や職安の職業紹介の非効率性に対して厳しい批判があったことから、この不祥事は大きな波紋を呼び、連邦雇用庁長官の更迭と同庁の制度改革に発展した^{注18)}。

労働・社会省を中心に早急に着手された改革は2段階に分けられ、第1段階では、連邦雇用庁の組織改革と、民間の職業紹介事業の規制緩和を進めて、同庁が監督する全国の職安の職業紹介事業に民間事業との競争原理を積極的に導入することに重点が置かれ、可能な範囲の立法措置を施すことによる早急な実施が図られた。

これに対して第2段階の改革については、ペーター・ハルツ・フォルクスワーゲン人事担当取締役^{注19)}を委員長とする15人のメンバーからなる諮問委員会に改革案の策定が委ねられ、連邦雇用庁の監督下にある公共職業安定所の組織構造と活動内容の抜本的な改革が検討されることになった。特に、従来から指摘されている、職安の組織改革と平行した失業関連給付の統合・整理、職安の失業者に対する職業紹介の非効率性の根本的な改善が、他の諸施策とともに改革案に示されることが期待された。その後、5カ月の集中的な討議の末、ハルツ氏の指導力の下で15人の委員全員一致で答申されたのが、冒頭に提起したハルツ委員会答申であるが、この答申は、単に公共職業安定所の組織と活動内容の改革に止まらず、野党の政権構想にも含まれた大幅な労働市場の改革案を含み、特に改革案の実行で2005年までの3年間で失業者数を半減させるとの大胆な提言を行って、大きな注目を集めた。そして、大量失業の改善が一向に進まず、総選挙を控えて低迷する労働市場に苦慮するシュレーダー政権は、第1次政権の区切りの時点での包括的な労働市場改善策として、ハルツ案を採用することになったのである。

以下、このハルツ案について、その基本構想と具体的な内容を見ていくことにする。

3. ハルツ案の内容^{注20)}

(1) 基本構想

- (a) ドイツの労働市場の低迷(大量失業)は、失業者が失業手当(保険金)、失業扶助、社会扶助^{注21)}などの支給に甘んじ、自ら努力して労働市場に参入しないことに一因があるので、失業者を労働市場に参入させる目標達成のために、ある程度の制裁措置を伴う強制を行うが、労働市場に積極的に参入する失業者に対しては助成も約束し、このようなやり方で労働市場の改善を図ろうとする考えがハルツ案の基本にある。これを同案は、「自助努力を引き出し、保証は約束する」という新しい指導理念で表現している。このために、従来連邦雇用庁とその監督下の公共職業安定所の組織と活動を抜本的に改革して、これを役所的な機関から、民間との競争原理を取り入れた職業紹介等のサービス提供に重点を置く運営体に変革し、失業者の職業相談等にもきめ細かく対応する代わりに、失業者にもそれ相応の要求をしていくという改革の方向を定めた。これを同案は、「助成を行うが、要求もする」という方針で示している。
- (b) このような指導理念と方針の下に、ハルツ案は失業者数を3年間で半減する目標を打ち立てているが、そのための施策として、組織変革に関連する事項と失業者を労働市場に参入させるための施策を中心に具体的提言を行っている。前者については、自治体レベルの全国の職業安定所を職業に関する総合的なサービス提供を行うジョブ・センター(Job-Center)に改編し、失業手当等失業関連給付を整理して、その給付事務の統合と効率化を図ることが中心となる。後者は多岐にわたるが、職業紹介の迅速化、失業

者(特に若年者)に対する職業受け入れの強制と制裁措置、職安(将来のジョブ・センター)に人的サービス機関を組み入れて人材派遣会社の機能を持たせ、失業者を企業に派遣すること、低賃金労働(いわゆるかつての630マルク労働)の上限の拡大、「私会社」の届け出による自営業の奨励、高齢労働者対策、若年失業者対策、財源を補充する措置としてのジョブ・フローター等が中心になっている。

以下、ハルツ案の具体的な内容を少し詳細に見ていく。

(2) 具体的内容

- (a) 組織変革に関連する事項
- ① ジョブ・センター(Job-Center)：全国の自治体レベルの181の職業安定所はジョブ・センターに改編され、これが各地方レベルでのあらゆる労働市場関連のサービス業務を提供する中心となる。職安本来の業務のほかに、社会福祉・住宅局等の業務も含めて、労働市場関連の相談のすべてのサービス業務がここに統合され、現在80万人いる就労可能な社会扶助受給者も含めて、すべての求職者の相談窓口となる。職業紹介担当職員は、他の付随業務から解放されて、企業との連絡、求人確保等の職業紹介業務に専念する。また企業に対しては、特に中小企業レベルでの各部門別の相談業務を担当する。
 - ② コンペテンツ・センター：今までの州職業安定所を改組して、新たに各州に、労働市場、経済、社会各政策の調整機能を司る、専門能力を備えたコンペテンツ(専門能力)・センターが置かれる。このセンターは、雇用創出と就労促進により効果的に寄与するために、各自治体に代わって発議するのではなく、自治体レベルの発議をその管轄を超えて調整し、州、自治体、企業、商工会議所に補完的に解答し、資金提供を行う。また、企業に対しては、ジョブ・センターが中小企業の相談業務を担当するのに対し

て、労働市場政策の専門能力を駆使して大企業の相談業務(雇用相談等)を担当する。さらに、ジョブ・センター向けのコンサルタント・チームを設け、これに助言も行う。

したがって、連邦雇用庁の組織構造は、将来的にはニュールンベルグの本部(理事会、監査役会が機関)を頂点として、それがその下に、州のコンペテンツ・センター、自治体レベルのジョブ・センターの2段階構造を持つことになる。

- ③ 失業関連給付の整理：組織構造の改革とともに、失業関連給付の相談窓口も一本化して手続き的繁雑さを緩和するとともに、失業手当、失業扶助の支給期間等の改正も企図されたが、結局失業関係給付は次の3つにまとめられた。

- 失業給付I：保険料で賄われる現行規定の失業手当と同じで、支給額も支給期間も現行規定の変更はないが、額は今までと異なり、一般的な賃金上昇にスライドしない。窓口はジョブ・センターで、責任機関は連邦雇用庁である。
- 失業給付II：現行規定の失業扶助に当たるもので、税金で賄われ、支給期間制限がないのも現行規定と同じだが、受給者には、現行規定の失業扶助受給者のほかに、今まで自治体から支援を受けた就労能力のある社会扶助受給者が含まれることになった。窓口はジョブ・センターで、責任機関は連邦雇用庁である。
- 社会給付：現行規定の社会扶助に当たり、自治体から支給されるが、受給者は就労能力のない者に限られる。ジョブ・センターは相談窓口にもなるが、責任機関は社会福祉局である。

この失業関連給付の整理は、組織改革としての管轄窓口の整理の側面とともに、それと平行して失業者を労働市場に参入させる施策としての側面も持ち、ハルツ案は、初め失業手当の期間を現行の最

大32カ月から12カ月に短縮し、失業扶助にも12カ月の期間制限を付することを提案して、自発的に就業しない失業者に対する制裁措置の面を押し出していた。そして、これは経済界から歓迎されていたが、その後労働組合の強い抵抗で修正を余儀なくされることになり、最終答申は上述の規定に後退した。

(b) 失業者を労働市場に参入させる施策

- ① 職業紹介の迅速化：解約告知を受けた被雇用者は、ジョブ・センターに直ちに(告知期間が過ぎて現実に失業する前に)届け出なければならず、届け出を遅滞すると、収入額に従って1日7～50ユーロの失業手当の減額を受ける。使用者も告知後の被告知者の面接活動を自由にし、履歴書作成に協力して、職業紹介の迅速化に協力する。この措置の目的は、現在平均33週間の失業期間を22週間に短縮することである。
- ② 紹介された職業の要求可能性(Zumutbarkeit)と制裁：紹介された職業の要求可能性は、地理的、物的、機能的、社会的要素を基準として、従来と異なる新たな考慮を受け、失業者は失業前の職業より低賃金で、引っ越しを伴う職業の紹介を受けた場合でも、それを受け入れなければならない。この要求可能性は、失業期間が長期になるほど大きくなり、3カ月の失業後は20%低い賃金を受け入れなければならない、失業6カ月後は失業手当と同額の賃金受け入れも要求可能となる。家族のいる失業者に対しては、この要求可能性の判断はその立場を考慮して厳しさが緩和されるが、若年の独身失業者に対しては、特に引っ越しなど移動の要素に関しては、厳しく判断される。

失業者が紹介された職業を受け入れない場合は、この職業の受け入れが要求不能であることを失業者が自ら証明しなければならず、従来と比べて立証責任が転換される。また、要求可能な職業の受

け入れを断る場合は、失業関連給付の支給の一定期間停止または減額の制裁を科される。

- ③ 人的サービス機関 (Personal-Service-Agenturen: PSA) : 失業者数を減少させる目標を持つ今回のハルツ答申の1つの目玉で、職業紹介を介する人材派遣という新たな形態で、失業者 (特に長期失業者) を労働市場に迅速に編入することを目的としている。

具体的にはすべてのジョブ・センターに人材派遣会社の機能を持つ人的サービス機関 (PSA) を設置し、PSAは失業者を企業に派遣するが、失業者はPSAが紹介する派遣先での雇用を受け入れることを義務づけられ、受け入れを拒絶すると失業手当の減額を受ける (新たな要求可能性の考え方がここでも適用される)。失業者はPSAとの契約締結で社会保険加入義務のある被雇用者として扱われ、最初の6カ月の試用期間は失業手当と同額の賃金を受けるが、試用期間後は、PSAと労組の締結する賃金協約で定められる賃金を受ける。さらに派遣先の会社との通常の雇用関係に移行すれば、そこで定まる賃金を受けることになる。派遣先は、通常の解約告知の保護に制約されないで試用できるから、雇用しやすくもなり、ここからも失業者の労働市場への参入の障害が除去されることが企図されている。

PSAの運営は、ジョブ・センターが行うこともできるし、民間の会社と契約してそれに行わせることもできる。ジョブ・センターが運営する場合はPSAは民間の会社と競争関係に立つことになるが、契約で民間会社を雇う場合は、その市場に関するノウハウを利用して協力することになる。

ところでシュレーダー政権は、規制の緩和が十分でないと言われながらも、昨年人材派遣法 (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) を改正して、例えば派遣期間を12カ月から24カ月に延長して同法の要件を緩和したが、PSAの関係では同法による人材派

遣に関する制約はさらに立法的に解決されることになっている。それは同法の規制を超えてPSAの趣旨を生かすためであるが、試用期間後の賃金については、従来から非正規雇用に積極的でない労組が譲らず、派遣先と派遣労働者の契約によるのではなく、PSAと労組の賃金協約締結の主張を押し通しており、労働総同盟 (DGB) が協約締結をいずれの産別労組の管轄とするかで今後調整を行うことになる。

- ④ ミニ・ジョブ (Mini-Jobs : 従来の630マルク労働) の改革 : シュレーダー政権は1999年、闇労働対策などから、上限630マルク (現在は325ユーロ) までの低賃金労働 (僅少就業) に関する規制を改正し、課税や社会保険料支払いで優遇して、闇労働からパートタイム労働への転換を図ったが^{注22)}、今回これを促進するために、個人世帯に雇われて低賃金を稼ぐ人 (掃除婦、保育婦等) の闇労働防止を狙って、その低賃金労働の上限を325ユーロから500ユーロに引き上げ、社会保険料負担を一括して10%に引き下げた。

- ⑤ 「私会社」と「家族会社」 : 失業者が闇労働から自営業に移行することを容易にすることを目的とし、失業者が「私会社」を届け出ると、ジョブ・センターから3年間これまでの失業手当と社会保険料相当の補助金を受け、「私会社」として得た2万5000ユーロまでの収入については、社会保険料加入義務は負うが、課税については10%の定率税が課されるだけとなる。「家族会社」は、このような扱いを協力する家族に広げるものである。従来の外見自営業者に関する規定^{注23)}は部分的に無効となる。

この「私会社」は、失業者を起業家に移行させて失業者数を減少させる狙いがあるが、ミニ・ジョブとともに闇労働対策としても効果を挙げるのが期待されているのである。

- ⑥ 高齢労働者対策 : 社会の高齢化による高齢労働者

対策として、55歳以上の労働者に、労働市場に留まって賃金保証を得るか、ジョブ・センターでの求職相談を放棄してその代わりに助成を得る(ブリッジ・システム: Bridge-System)かの、2つの補完的な選択肢を提供する。前者では、55歳以上の失業者は失業手当の支給を受けるが、その後それまでよりも低賃金の社会保障加入義務のある職種についての場合、それまでの失業手当との差額を保証される。後者では、55歳になった労働者は自らの意志でジョブ・センターでの求職活動を放棄し、60歳になるまで、失業手当の代わりに毎月一定額の支給(失業手当より約25%少額)と社会保険の助成を受ける。このブリッジ・システムに参加する者は、労働市場統計では失業者扱いにならないから、失業者数を減少させることにも役立ち、またこの施策の実施により、ジョブ・センターは労働市場に留まる者の職業紹介に、より専念できることになる。これとは別に、高齢労働者の期限付き雇用も拡大される。

- ⑦ 若年失業者対策:ジョブ・センターが、すべての若年失業者が実習と訓練職を積極的に求めることなしに徒食することのないように努め、また若年失業者に対しては、既存の訓練職の職種の中から、労働市場の需要に適合する資格付与コースがより積極的に提供される。訓練職を増やす財源を賄うために、訓練職用時間有価証券(Ausbildungszeitwertpapier)が発行される。この証券の引き受けは自由意志により、割り当てによる引き受けは採用されない。後にこの証券を交付された所持人には、職業訓練が保証される。
- ⑧ 財源補充措置(ジョブ・フローター: Job-Floater):ここまでの諸施策の実行で失業者数が減少することにより、失業手当と失業扶助の支出を節約でき、連邦雇用庁の予算の範囲内で賄え、新たな財政支出は必要でないというのがハルツ提案の考えである。した

がって国内総生産の3%以内に財政赤字を抑えるEUの財政安定協定に抵触することもないという。そして種々の施策から生じる税収と社会保険料収入の減収を考慮に入れても、2005年には135億ユーロを節約できるとされている。

ただ、財源を補充する措置として、ジョブ・フローター構想が提言され、復興金融公庫(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW)が税制面で優遇した公債を発行して市場から資金を調達し、これを失業者を1人雇用する企業(主に中小企業)に有利な条件で最高10万ユーロまで融資し、これによって雇用を創出するとともに、経済的に基盤の弱い地域の企業のインフラ整備にも資するという大胆な構想が提言されている。特にこのジョブ・フローターは、失業率が西独地域の2倍に上り、設備投資等のインフラ整備も遅れている東独地域の大幅な雇用創出と基盤整備に役立てられることが企図されている。KfWの公債発行は、当初の1500億ユーロから100億ユーロに抑えられることになったが、特に東独地域で多大の雇用創出効果(一説では100万人)が期待できるとされている。

大略以上の具体的内容を持つハルツ答申は、最後にドイツのあらゆる分野の専門家、諸団体に、それぞれの貢献の仕方でも大量失業との戦いに参加するように呼び掛けて、提言を締めくくっている。そして3年後に中間的な見直しが行われることになっている。

以下各界の反応を簡単に見ておく。

4. 各界の反応

(1) 野党

最大野党CDU・CSUは、2002年2月にシュトイバー首相候補が労働市場改革構想を発表し、その中で、①低賃金労働の上限を325ユーロから400ユーロに引き上げるとともに、課税と社会保険料徴収で低賃金労働者の負

担の軽減を図る、②400ユーロから800ユーロの賃金水準の労働で、社会保険料負担を軽減して雇用促進を図る、③低賃金労働と補助金を組み合わせたコンビ・ローンの導入で、失業保険、失業扶助の受給者がその受給に甘んじないで労働市場に参入することを促進する等、ハルツ案とかなり重なる提案をしていたので、6月のハルツ案の中間報告時点では、可能なものは取り入れていくとしていた。しかし選挙戦が激しくなるに連れて、シュトイバー氏は厳しい批判に転換し、派遣等による職業紹介効率化の手段をいくら講じても、ドイツの経済成長を達成する方策が何ら問われていない同案は、大量失業の解決には全く役立たないと全面的に批判している。もっとも、シュトイバー氏に首相候補の座を譲ったCDUの女性党首アンゲラ・メルケル氏は、同案の受け入れ可能な部分は取り入れていくべきだとしている。

(2) 労働側

労働側は、ドイツ労働総同盟(DGB)と傘下の産別労組が一致してハルツ案に示された全体構想を歓迎し、DGBが8月15日に声明を出して賛成の立場表明を行っているが^{注24)}、これは全面支持ではなく、個々に条件を付けている。5月にDGB新会長に選出されたミヒャエル・ゾマー氏は、ハルツ案は大量失業の削減に寄与することができ、特に職業紹介の迅速化は評価されるとしながら、失業者に対する「助成と要求」のうち、要求の要素が強くなり、失業者に対する一般的な給付の減額、期間短縮等の不利益を伴ってはならないとしており、今後答申の実施に建設的批判をもって拘わって行くとしている。

その他にDGB声明では、失業者のミニ・ジョブの範囲を個人世帯に雇われるサービス提供の場合に制限すべきで、他の部門への拡張は拒否するとしており、高齢労働者に対する賃金保証、期限付き雇用の拡大は、このままでは彼らの利益にならないと反対している。またハ

ルツ案の目玉の1つである人的サービス機関(PSA)についても、それが失業者を労働市場へ編入させる機能を評価しながら、あくまで派遣労働者の賃金等の労働条件を賃金協約的規制の下に置くことを主張している。

(3) 経済界

使用者連盟(BDA)のディーター・フント会長は、失業手当支給期間の短縮、失業扶助と社会扶助の統合・整理、失業者が職安で紹介された職業を受け入れることの要求可能性の強化、コンビ・ローン導入による長期失業者の労働市場への編入等、かねてから失業対策を連邦政府に強く要望しており^{注25)}、したがって、ハルツ案のPSA構想による人材派遣の積極的活用、低賃金(僅少)労働の拡大、高齢労働者の期限付き雇用の拡大、職安のジョブ・センターへの改組による失業関連給付と社会扶助の窓口の一本化等を評価していた。しかし、同案が労組の抵抗で、失業手当、失業扶助の期間制限を放棄し、派遣労働の規制緩和についても賃金協約規制の導入等で大幅に譲歩したことにより、全体としては不十分な改革案になったと批判している。また、経済界では、エコノミスト等の専門家と同様、同案が新たな財政支出を伴うとの観点からの批判も強い。

(4) エコノミスト等専門家

ホルスト・ズィーバート・キール世界経済研究所所長は、英国が1996年に失業手当の受給期間を12カ月から6カ月に短縮した例を挙げて、ドイツでも受給期間を12カ月に短縮すべきだと予め主張しており、他の専門家も同様の意見が多く、ハルツ案が労組の抵抗でこの問題で現状維持に後退したことは、エコノミスト等労働問題専門家の批判を浴びている。また、専門家の中には、ハルツ委員会が連邦政府に新たな財政負担はかからないとしているのに対して、ハルツ案の中の、「私会社」に対する大幅な助成、個人世帯に雇用されるミニ・ジョブ

従事者の社会保険料に対する大幅な優遇措置、ジョブ・フロッターの公債発行のための税の優遇措置その他のために、財政支出が増大することを懸念する者もいる。そして、それだけでなく財政赤字を国内総生産の3%以内に留めるというEUの財政安定協定に抵触しそうになっている連邦政府の財政を圧迫すると指摘して、この面からも批判的な者が多い。

5. むすび

上述のように、集中的な審議を経て、労働側、使用者側、学識経験者等を含む15人の委員の全員一致で答申されたハルツ案に対しては、野党、経済界、専門家の批判が強だけでなく、労働側も全面的に支持しているのではなく、幾つかの条件を付けており、ベルリンで行われたシュレーダー首相に対する答申の式典には、野党と経済界のトップは参加しなかった。その意味で、総選挙に勝利した第2次シュレーダー政権(緑の党との赤・緑連立政権)の労働市場政策の土台になると決定したとはいえ、ハルツ答申を実行に移すには幾多の困難が予想される。

しかし、「ハンデルスブラット」紙の労働問題専門家ペーター・テーレン記者が述べているように、たとえハルツ案に不十分な点があるとしても、同案を引き出しに仕舞い込んで現在の労働市場の停滞を放置する余裕は、ドイツでは誰が政権に就いてもあり得ないのである。そこでシュレーダー首相としても、直ちに行動に出て、閣議決定したようにハルツ答申を一つ一つ実施していくことから始めるしかない。

その際、ハルツ案の今後の実施に対しては、使用者側よりも労組の抵抗の方がシュレーダー政権にとって現実の障害になる可能性がある。というのは、使用者側はハルツ案の後退を厳しく批判はしたが、フントBDA会長も遅滞なく行動に出る必要性を強調しているのに対して^{注26)}、

上述のごとく、労働側はハルツ案の今後の実施に種々の条件を付けており、現実的な足枷になる可能性があるからである。例えば、ジョブ・センターに設置される人的サービス機関による人材派遣にしても、企業側の協力なしにハルツ案の実施は不可能であるが、派遣労働者の賃金等の労働条件の決定について賃金協約規制を主張して、今後詰め作業が行われる人材派遣法の規制緩和に労組が強く抵抗すれば、結局派遣先の企業が受け入れを渋ることになり、ハルツ案の旨味も生かせることになる。そこで、「雇用のための同盟」も含めて、シュレーダー首相がいかなるリーダーシップを発揮して労使の妥協を導くかが、第1次政権以上に重要になろう。

ところで、使用者側にも、フント使用者連盟会長のよう、従来からその硬直性を批判される産業別労働協約についても、ドイツの伝統を重視しながら漸進的に改革を進めていこうとするものがあり、また労働側にも、フベルトス・シュモルト化学労組(IG BCE)委員長のように、賃金協約交渉も含めて柔軟路線で知られる有力者がいる。また、強硬路線を取りがちな最有力労組IGメタル内部にも、強行派と改革派の路線闘争があり、現在ノルトライン・ウェストファーレン州労働大臣を務めるハラルド・シャルタウ氏のような有力な若手の改革派も存在する。そこで、社会民主党内の左派を抑えて現実中道路線を指向してきたシュレーダー首相が、今後も党内を取りまとめるとともに、これらの有力者との連携をいかに保っていくかにも、今後の政策実施の成否が懸かっている。

いずれにしても、労組の抵抗が予測されて困難ではあるが、手をこまねいていないで支持勢力と連携して直ちに行動することが必要で、ここに第2次シュレーダー政権の下でのハルツ提案の成否が懸かっていると考える。

注1) ロルフ・ヴァンク、「ドイツにおける労使関係と法の新展開」『日本労働研究雑誌』No.464、ヴォルフガング・ドイブラー、「ドイツにおける労働市場政策の新戦略」同No.474参照。

注2) 海外労働時報No.279、国別労働事情・ドイツ参照。

注3) 同No.278、国別労働事情・ドイツ参照。

注4) 走尾正敬著、「ドイツ再生とEU—シュレーダー政権のめざすも

- の」(勁草書房、1999年発行)24ページ以下参照。
- 注5) 海外労働時報No.296～298、国別労働事情ドイツ、No.316、No.325、海外レポート・ドイツ参照。
- 注6) 同No.302、国別労働事情・ドイツ参照。
- 注7) 同No.304、No.309、No.314、国別労働事情・ドイツ参照。
- 注8) 同No.310、国別労働事情・ドイツ参照、名古屋功、「ドイツにおける労働条件規制の最近の動向—事業所レベルへの移行」『日本労働研究雑誌』No.496参照。
- 注9) 海外労働時報No.295、国別労働事情・ドイツ参照。
- 注10) 同No.305、国別労働事情・ドイツ参照。
- 注11) 同No.309、国別労働事情・ドイツ参照。
- 注12) 同No.313、国別労働事情・ドイツ参照。

- 注13) 同上。
- 注14) 同No.320、海外レポート・ドイツ参照。
- 注15) その後一時、米国の大減税と大バーゲン等による同国の景気回復が牽引車となって、EU・ドイツの景気も回復基調に向かい、それが労働市場にも波及するとの予測がなされたが(海外労働時報No.326、海外レポート・ドイツ参照)、さらにその後、米企業の粉飾決算事件による同国の株価の下落等の影響で、米国経済の回復が思わしくなく、この予測は実現していない。以下に、労働市場が好転していた2000年から、その後低迷して2002年8月に至るまでの全ドイツ失業者数と前年同月比の表を示す(単位：千人)。

	失業者数	前年同月比		失業者数	前年同月比
2000年1月	4293	-162	2001年5月	3721	-68
2月	4277	-188	6月	3694	-30
3月	4141	-148	7月	3799	-5
4月	3986	-159	8月	3789	+8
5月	3788	-210	9月	3743	+58
6月	3724	-214	10月	3725	+114
7月	3804	-224	11月	3789	+144
8月	3781	-243	12月	3964	+155
9月	3685	-258	2002年1月	4290	+197
10月	3611	-272	2月	4296	+184
11月	3645	-255	3月	3156	+156
12月	3809	-238	4月	4024	+156
2001年1月	4093	-200	5月	3946	+226
2月	4113	-164	6月	3954	+260
3月	4000	-141	7月	4047	+248
4月	3868	-118	8月	4018	+229

出所：ドイツ連邦銀行統計

- 注16) 海外労働時報No.320、海外レポート・ドイツ参照。
- 注17) 同上。
- 注18) 海外労働時報No.324、海外レポート・ドイツ参照。
- 注19) ハルツ委員会は、企業側、労働側、自治体関係者、学者等の多様な15人の委員で構成されているが、委員長のハルツ氏はフォルクスワーゲン社の労務担当取締役で、同社が1994年に業績不振になった時、週4勤務制を導入して3万人の雇用を救った立役者の1人であり、最近では、失業者を一律に5000マルクで5000人雇用する「5000×5000」賃金協約モデル(海外労働時報No.318、海外レポート・ドイツ参照)の考案者として知られており、ドイツの産業・労働界で著名な人物である。
- 注20) “Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt”(ハルツ委員会答申); *Handelsblatt*, 2002年8月19日4ページ“SPD steht geschlossen hinter Hartz-Vorschläge”, その他同紙、2002年6月24～26、28/29日、7月5/6、12/13日、8月7、9/10、12、13、20、22日等; ドイツ通信社、2002年8月16日“Schroder und Hartz fordern nationale Allianz gegen Arbeitslosigkeit”; “Hartz-Kommission

übergibt Reformvorschläge für den Arbeitsmarkt”, *Sozialpolitische Umschau* Nr.313 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung)。

- 注21) 失業手当(保険金)は、失業保険に基づいて支給され(最高32カ月まで)、失業扶助は、失業手当の受給期間の後でも、困窮している失業者に税を財源とする連邦政府の負担で支給され、期間制限は存在しない。社会扶助は、これとは別に社会福祉制度の基本となるもので、生計費を扶助する生活扶助(失業もその原因に入る)と特別な生活状態に対する特別扶助(更正扶助、家族計画扶助、高齢扶助等がある)に分かれる。
- 注22) 海外労働時報No.287、国別労働事情・ドイツ参照。
- 注23) 同No.289、国別労働事情・ドイツ参照。
- 注24) DGB-Bundesvorstand Pressemitteilung PM191, “Hartz-Vorschläge sind Beiträge zum Abbau der Arbeitslosigkeit”
- 注25) 海外労働時報No.313、国別労働事情・ドイツ参照。
- 注26) Dieter Hundt: “Entschlossenheit und Mut”, *Arbeitgeber*, 2002年9月号。