



労働政策研究報告書 No.69

サマリー 2006

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

---

---

---

## ドイツにおける労働市場改革

—その評価と展望—



## 「ドイツにおける労働市場改革 ―その評価と展望―」 サマリー

### 執筆担当者

野川 忍	東京学芸大学教授
根本 到	神戸大学助教授
ハラルト・コンラット	ドイツー日本研究所副所長
吉田 和央	前労働政策研究研修機構 国際研究部主任調査員

### 研究期間

平成 17 年度

### 調査研究の目的

ドイツでは、周知のとおり 1990 年の東西統一以降、雇用状況は年を経るに従って悪化してきた。時期を同じくして、経済のグローバル化が加速し、産業構造の変化に伴い雇用の構造等の実態が大きく変化した。旧西独で確立され、1980 年代まで国民生活に豊かさと安定をもたらしてきた「社会的市場経済」と呼ばれるシステムに対して、見直しあるいは修正を求める声が強くなってきた。この状況を背景に、いわゆる労働市場改革が、シュレーダー政権における最重要政策として推進された。とくに同第一次政権（1998～2002 年）末期に出されたハルツ委員会報告書に基づき、第二次政権で具体化された「ハルツ改革」と呼ばれる諸施策は、失業給付制度においてその内容、運用方法、実施主体を抜本的に変革することとなり、その政策決定から施行に至るプロセスは多くの議論を呼び起こした。中でも 05 年 1 月に施行された、通称「ハルツ第 IV 法」による長期失業者に対する給付と生活保護に相当する給付の制度の統合は、広範な論議を引き起こした。

本報告書では、ドイツ労働市場改革という巨大な対象をとりあげ、とくにハルツ改革の具体的内容を検討し、日本の労働市場政策を構想する手立てとすることを目的とした。

### 調査研究の対象と方法

本調査研究では、とくにハルツ第 IV 法を中心としつつ、いわゆるハルツ改革の全体の流れを忠実に紹介することに努めた。また、ハルツ改革と同時にシュレーダー政権が打ち出した「アジェンダ 2010」と呼ばれる総合改革メニューに含まれた解雇規制と有期雇用規制の緩和についても、労働市場政策を総合的に考える観点から取り上げている。

本調査研究の期間中に、本来 06 年秋に予定されていたドイツ連邦議会選挙が一年前倒しされ、05 年 9 月の選挙実施、その後 11 月のメルケル首相を首班とするいわゆる大連立政権の誕生という出来事があった。この影響で、労働市場改革の政策面での修正検討には、若干の遅れが生じたといえる。このため、報告書においては、05 年 1 月のハルツ第 IV 法施行をもっ

て一連の労働市場政策実施の区切りのポイントとし、法制度についてまず同時点の内容を忠実に紹介することとした。

## 研究の概要

### 全体の内容

#### 1. 労働市場改革の概要

第二次石油ショック以来、東西統一前後の一時期を除いて常に高失業率に悩まされてきたドイツでは、コール政権末期およびシュレーダー第一次政権（1998年～）まで、さまざまな雇用政策を打ち出してきたが、目立った成果を得られなかった。第二次シュレーダー政権（02年～）の成立直前に出された、いわゆるハルツ委員会報告に基づく諸改革のうち、シュレーダー首相が03年春に発表した総合的な改革プラン「アジェンダ2010」の一環として立案されたハルツ第Ⅲ法、第Ⅳ法がその根幹をなすのに対し、ハルツ第Ⅰ法と第Ⅱ法はハルツ改革の前段として位置づけられている。

ハルツ第Ⅰ法は、①職業安定業務を担う組織の改編②職業紹介の迅速化のための措置③失業者を派遣労働者として派遣することにより職業紹介を行うPSA（人材サービスエージェンシー）の仕組みの創設④高齢者に対する賃金保障制度——を骨子としている。

また、ハルツ第Ⅱ法では、①55歳以上の失業者に対する、職業紹介に応ずる義務を免除しつつ年金給付開始まで一定の失業給付を保障する「架橋手当」制度の導入②失業者が起業した場合の補助金制度である私会社（Ich-AG）の導入③僅少賃金労働者の社会保険料負担等を減らすミニ・ジョブ制度の導入——などを実現した。

#### 2. ハルツ第Ⅲ法 —就労促進制度と実施機関の改革

ハルツ第Ⅲ法では、これまでの社会法典等所定の法律の内容を次のように修正している。第一に、労働市場政策の基本運営主体である連邦雇用庁を「連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur）」という独立法人とし、また職業紹介や失業給付を行っていた個々の雇用局を「雇用エージェンシー（Agentur fuer Arbeit）」として、その機能も大幅に改革した。第二に、新しい雇用エージェンシーとの目標協定により運営資金の手当をする措置を導入した。第三に、構造改革措置（SAM）と雇用創出措置（ABM）とを一体化し、編入補助金も一本化した。第四に、移行措置と移行手当を新設して、従来の移行補助を廃止した。

ハルツ第Ⅲ法は、ハルツ改革による4つの法の中での注目度は少ないものの、社会法典第Ⅲ編（SGBⅢ）の抜本的な改正により、次項で述べる失業給付Ⅱ制度を運用する前提となる要素を含んでいる点で、ドイツ労働市場改革全体の中での重要性は決して小さくない。現時点での評価としては、雇用促進を目的とした給付内容の整理・統合についてかなりの成果を見せているものの、雇用局改革をともなう新しい職業紹介機関の設定については未だ途上に

あるといわざるを得ない。特に、自治体と雇用局の協力体制を組織化した協同体（Arbeitsgemeinschaft）が連邦全土において十分な成果をあげるかどうか、今後のハルツ第Ⅲ法の評価を決定付けるものといえよう。

### 3. 失業扶助制度と社会扶助制度との統合 —ハルツ第Ⅳ法による失業給付Ⅱ制度の創設

ハルツ改革の目玉であり日本でも注目されている失業給付Ⅱの創設は、本質的には「長期失業者に対する給付と生活保護に相当する給付の制度の統合」である。それは、たんに失業給付Ⅱの支給額を最低生活保障金額に設定しただけでなく、これに伴い支給条件が恵まれていた社会扶助の廃止や、対象者に就労への取り組みを義務づけ職業紹介を拒む余地を大幅に減じた点などが、大変ドラスティックに受けとめられた（新たな失業給付Ⅱと、2004年末まで存在した「失業扶助」「社会扶助」制度との比較表を次に示す）。

この大改革に関する労働市場に対する影響や、社会保障あるいは最低生活保障制度の望ましいあり方など、多面的な評価とそれをもとにした再検討は、今後長い時間をかけて行われると考えられる。しかし施行直後の時点において、仮にこうした政策が雇用・就労への統合を保障したとしても、市場の三重化あるいは階層化を招かないかという疑問がすでに出ている。それは、「雇用の量」だけでなく「雇用の質」の追及という動向と対照的な方向に向かう可能性もはらんでいる。

また、失業給付Ⅱ制度が基本的に税財源によって運営されることは、社会保険システムを中核としてきたドイツの社会保障システムにとって大きな改革を意味している。

表：失業給付Ⅱと失業扶助との比較

	失業扶助(2004年まで)	失業給付Ⅱ(2005年以降)
社会政策上の原則	失業に伴う生活水準の低下を補償する。 賃金に応じた給付。	稼働能力のある求職者およびその家族を貧困から守る。 世帯(需要共同体)の生存を保障するための扶助であり、後置性原則にもとづく。
受給条件	失業していること。 失業保険給付期間が満了したこと(失業保険給付前の3年間のうち12ヶ月以上、失業保険加入義務のある就労をしていたこと)。	失業給付Ⅱ:15歳以上65歳未満で、自力では生計を満たすことができず、第三者からの援助を得られない、就労可能な人。 社会給付(Sozialgeld):就労不能な要扶助者で、上記の就労可能な人と同世帯に生活する人。
給付水準	前職における実質賃金に応じる。 子供を扶養している場合は、前職実質賃金の57%。 子供がいない場合は53%。	家計に必要な需要を充足する(社会的文化的な最低生活費)。 基準額:単身者は345ユーロ(旧西ドイツ地域)、331ユーロ(旧東ドイツ地域)、18歳以上のパートナーはその80%、その他の15歳以上の就労可能な構成員は80%。 14歳以下の子供には基準給付の60%。 暖房費込みの家賃、一時給付は特別な場合のみ。
給付の改訂・動態化	給付額は、毎年3%ずつの通減。	年金に準ずる。
資産保有条件	現金保有は、就労可能な人およびパートナーの年齢1歳ごとに200ユーロ(最低4,100ユーロ、上限13,000ユーロ)(2003年以前は33,800ユーロ)。 確定拠出年金は上限なし。 利用している適切な住宅については保有可能。 自動車の保有も可能。	現金保有は、就労可能な人およびパートナーの年齢1歳ごとに200ユーロ(最低4,100ユーロ、上限13,000ユーロ)。 確定拠出年金は上限なし。 その他世帯構成員の必要により、1人当たり750ユーロを認める。 利用している適切な住宅については保有可能。 就労可能な人のための適切な自動車は保有可能。
社会保険	失業扶助受給者は、年金・疾病・介護保険の被保険者となる(保険料は、失業扶助給付額に応じる)。	疾病・介護保険の被保険者となる。 年金保険の被保険者(最低拠出額)となる。
期待可能性	失業期間の長期化に伴い、段階的に変化する。 失業6ヶ月以降は、給付額に準じた実質賃金の仕事が紹介可能。	肉体的・精神的条件や、また乳幼児の育児などの特別な理由がある場合を除き、職業紹介が可能。 労働協約以下の給与への職業紹介も可能。
制裁	紹介可能な就労もしくは参入対策を忌避した場合は、給付制限。 反復した場合は、受給権を失う。	紹介可能な就労もしくは参入対策を忌避した場合は、その就労可能な人の基準額を30%、3ヶ月間削減(手当はこの期間中給付停止)。 さらに、追加的な給付削減が可能。 15歳以上25歳未満に対しては、基準額の給付を3ヶ月間停止する。

#### 4. 解雇制限法とパートタイム有期契約法の改革

解雇規制については、新たな補償金解決制度の導入と、解雇制限法の適用範囲の拡大が焦点となった。2003年労働市場改革法により、補償金解決は、①緊急の経営上の必要性に基づく解雇であること、②使用者が提訴期間を過ぎれば補償金を労働者に支払うことを示唆すること、③労働者が実際に提訴期間を経過するまで解雇訴訟を提起しないこと——といっ

た要件を充たした場合に認められることとなった。また、解雇規制の適用が5人以下の事業所に適用されないという基準は維持されたが、一方で2004年以降新規採用された労働者について、10人以下規模の事業所で原則的に同法の適用除外とする形で規制が緩和された。これらの改正については、その影響あるいは効果が未だ明確に認められておらず、評価が定まっていない状況である。

有期雇用規制については、「有期契約の締結につき正当事由を求めない」対象者の拡大、新規開業企業における有期契約期間の拡大による同規制の緩和が行われた。2003年労働市場改革法によって、開業日から起算して、正当事由なしに労働契約の期間設定が認められる期間が2年から最大4年まで拡大され、雇用創出が意図されている。しかし、ここでも雇用創出効果に関する評価は定まっていない。

## 5. ドイツにおける労働市場改革の問題点

ハルツ改革は本質的に次の三分野に分けられる。

- ①連邦雇用エージェンシーの改革
- ②失業保険給付制度改革
- ③労働力供給を高める改革

これらのそれぞれの評価は、個別に見るとネガティブなものも多い。ただし、評価に未だ時間を要すること、制度を修正する必要性が認識されたことなどを考慮すれば、改革の実施自体は「部分的に成功」とであると評価しうる。

## 6. 労働市場改革施行後の現状と展望

ハルツ改革施行後の雇用・失業情勢については、施行直後の失業者数の急増、通常 of 社会保険義務を伴う雇用の減少傾向が顕著であった。また、新たに設けられた失業給付Ⅱ制度の対象者はその後も増加傾向にある。社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）施行後の状況を調査し、問題点の指摘や改善提案などを行うために設けられた Ombudsrat（諮問委員会）は05年6月、中間報告を発表した。また、CDU/CSU（キリスト教民主・社会同盟）とSPD（社会民主党）による大連立政権は05年11月、政策協定である「連立協定」を出した。これらはいずれも失業給付Ⅱ制度を中心とする政策運用の今後の方向性を示すものであった。ハルツ改革をめぐることは、労使、専門家等でも様々な論議が繰り広げられている。とくに長期失業者、僅少資格労働者などの就業の可能性が期待されている「低賃金労働市場」については、継続的な検討が加えられている。

## 7. 総括と展望

ハルツ改革の構想と実施の全体について注目すべき特徴として、①ハルツ改革はドイツにおける戦後労働市場政策の一貫した基本姿勢に大幅な変更を迫る内容であったこと②職業紹

介システムの本格的再編により、雇用創出の方向へ大きくシフトすることが意図されたこと③解雇や有期雇用といった労働契約の領域において、これもドイツの労働契約法制史上はじめて、雇用創出という観点からの規制緩和が行われたこと④失業者に対する給付制度の改革を、社会保障と雇用政策との機能的統合を通して、失業者の保護から労働市場への再編入の促進という目的の変更にそった内容で行おうとしたこと——の4点があげられる。

また、全体として、ハルツ改革の現状は「就労絶対主義」の理念が有効に実現されていない状況ととらえることができ、低賃金労働市場の状況とこれに対する政策のありかたなどを引き続き注視する必要性がある。

「格差社会」、あるいは不安定な雇用と低賃金労働の拡大などの問題を抱える日本においては、「ドイツのハルツ改革に匹敵するような総合的・包括的な政策」が見出せない。今後ともドイツの抜本的な改革の動向を注意深く検討していくことが必要である。



## 報告書の構成（目次）

まえがき

はじめに

- 1 調査研究の目的
- 2 調査研究の対象と方法

### 第1章 労働市場改革の概要

- 第1節 労働市場改革の背景と基本的視点
- 第2節 労働市場改革の経緯
- 第3節 小活

### 第2章 ハルツ第Ⅲ法－就労促進制度と実施機関の改革

- 序 ハルツ第Ⅲ法の意義
- 第1節 ハルツ第Ⅲ法の構造
  - 第2節 ハルツ第Ⅲ法による雇用局改革の構想と実態

### 第3章 失業扶助制度と社会扶助制度との統合－ハルツ第Ⅳ法による失業給付Ⅱ制度の創設

- 第1節 失業給付Ⅱ制度の成立過程と基本枠組
- 第2節 失業給付Ⅱと社会手当の受給要件
- 第3節 社会法典Ⅱ編の給付の内容
- 第4節 統合契約に基づく制裁の制度
- 第5節 失業給付Ⅱ制度の特徴と分析

### 第4章 解雇制限法とパートタイム有期契約法の改革

- はじめに
- 第1節 解雇制限法の規制緩和
  - 第2節 有期労働契約に関する規制の改革

### 第5章 ドイツにおける労働市場改革の問題点

- はじめに
- 第1節 連邦雇用エージェンシーの改革
  - 第2節 失業保険の給付制度改革
  - 第3節 労働力供給を高める改革

## 結 論

### 第 6 章 労働市場改革施行後の現状と展望

第 1 節 「ハルツ改革」施行後の雇用・失業情勢

第 2 節 ハルツ第IV法施行後の労働市場改革修正の方向性

第 3 節 ハルツ改革をめぐる論議

### 第 7 章 総括と展望

第 1 節 総括

第 2 節 日本への示唆

### 掲載資料

1. Ombudsrat（諮問委員会）の中間報告（2005.6.29）
2. Ombudsrat（諮問委員会）最終報告の概要（2006.6.23）
3. CDU, CSU, SPD の連立協定（2005.11.11）
4. 『労働市場における近代的サービス』の有効性（『労働市場における近代的サービス』委員会の提言実施の効果に関する 2005 年連邦政府報告の解説）
5. DGB と BDA のハルツ改革に対するスタンス（概要）
6. ドイツ労働市場改革に関するキーワード集＜独日対照表＞

---

労働政策研究報告書 No.69 サマリー

ドイツにおける労働市場改革 ―その評価と展望―

発行年月日 2006年9月8日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 国際研究部 TEL:03-5903-6319

(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 有限会社 太平印刷

---

©2006

\*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)