

ドイツの労働市場改革の功罪

The Merits and Demerits of the Reform of the Labor Market in Germany

羽森 直子*

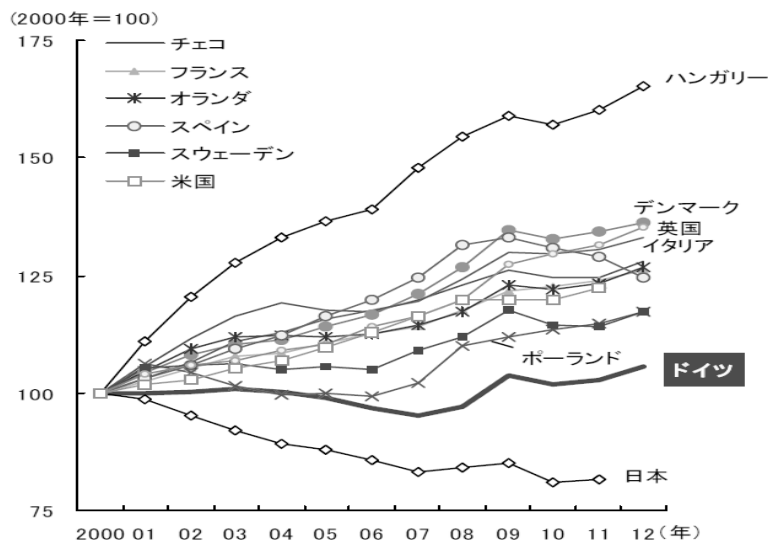
Naoko Hamori

2000年代前半にドイツで実施された労働市場の抜本的改革であるハルツ改革は、その後のドイツ及びEU経済に大きな影響を及ぼした。そこで、ハルツ改革の背景、内容、成果と課題を分析し、日本への示唆も試みた。政府主導の抜本的改革の断行に加えて、伝統的な労働慣行や労使関係も改革の成功にとって重要であり、またジニ係数からは所得格差の拡大は明示的でない点などが明らかになった。

キーワード：労働市場改革、ハルツ改革、ハルツ法、ドイツ

I. はじめに

2008年のリーマン・ショックを発端とする世界的経済危機とギリシャの債務危機を発端とする2010年のユーロ危機後、EU（欧州連合）各国が経済不振に苦しんでいる中で、ドイツ経済の堅調ぶりが際立っている。その理由は、同国のGDPの約50%を占める輸出が好調なことにある。このようにドイツが高い国際競争力を維持している背景には、その高い技術力に加えてドイツの単位労働コストの伸びが他のEU諸国に比べて低いことが指摘されている（図1）。かつては、共同決定法などによって労働者の権利が最も保障されている国と言われ、特に東西ドイツ統一後は高失業に苦しんでいたドイツで一体何があったのだろうか。その疑問を解くカギは、2000年代前半から半ばにドイツで断行された大規模な労働市場改革（ハルツ改革）、いわゆるハルツ法（第I法～第IV法）（正式名称は「労働市場における近代的なサービス実施のための法律」）の施行にあると考える。筆者は、ユーロ危機の原因について債務危機の当事国だけでなくユーロ圏及びEUという観点から分析を進める中で、2000年代前半にドイツで実行されたこの構造改革が、同国一国だけでなくEU経済とユーロのその後の動向に大きな影響を与えたのではないかと考えるに至った。そこで、本稿ではハルツ改革の背景、内容、成果、課題について分析を行う。そして、最後に日本への提言も試みる。



出典：杉浦他（2014）、資料：OECD

図1. 単位労働コスト

II. 背景

ドイツの社会保険制度は、19世紀末にプロイセン帝国のビスマルク宰相が導入して以来の長い歴史を持つが、失業保険が導入されたのは1927年と比較的遅かった。これは、失業は個人の努力や運などによるもので、社会的要因によるものではないという考え方が支配的であったためである。ワイマール時代の1927年に設立された連邦雇用庁は、ナチ政権を経て第2次世界大戦後も労働市場政策の担当官庁として機能してきた。

第2次世界大戦後の旧西ドイツ地域の労働市場政策は、解雇規制や有期雇用契約の規制など労働者の権利を守ることに重点が置かれ、労働市場の流動性を促進するという観点は欠如していた。また、失業対策も再就職斡旋よりも失業者に対する補償に重点が置かれ、失業後通常1年半支給される失業給付（Arbeitslosengeld）、さらに失業給付期間終了後に長期間支給される失業扶助（Arbeitslosenhilfe）も用意されていた。高度成長期における労働不足がその背景にあったわけだが、1970年代の2回の石油危機を経て1980年代には深刻な不況と失業の増加に直面し、労働市場改革の必要性が高まった。それにもかかわらず、従来の労働法制や慣行の変更を意味する労働市場改革は国内の大きな反発を伴うため、歴代の政権は改革を先送りしてきたのである。

1990年の東西ドイツ統一後、一時の建設ブームが去った後の経済停滞と特に旧東ドイツ地域における高失業¹⁾がドイツ最大の経済問題となっていた。1982年から保守系のCDU（キリスト教民主同盟）・CSU（キリスト教社会同盟）とFDP（自由民主党）の連立内閣であるコール政権が続いてきたが、1998年に左派系のSPD（ドイツ社会民主党）と緑の党の連立政権が誕生し、SPD

党首のシュレーダー氏が首相になった。コール政権末期および第一次シュレーダー政権において雇用対策が試みられたが、事態は改善しなかった。

また、経済のグローバル化も労働市場改革の要因となった。つまり、世界的に競争ルールの画一化が進展する中で、企業の国際競争力を維持・強化するという観点から各国の社会的規制についても何らかの改革や平準化が求められた。しかし、労働法制は各国内の雇用関係に基づいて成立したものであり、それぞれの社会構造や文化によって規制の在り方も異なり、人間を対象とするだけに労働規制の緩和や撤廃にも限界がある。そのため、個々の労働基準や労使関係の枠組みについて世界標準を構築することは非常に困難である。そこで、グローバル化により急務となっている国際競争力を維持・強化するための改革分野としてドイツを含む先進諸国で選択されたのが、経済制度や労使関係の実態による相違が比較的小さく、すでに国際化の波が押し寄せている労働市場の需給システムの改革であった。

さらに、社会保障制度の長期的機能の維持、少子高齢化という人口動態の変化、豊かさの維持等の観点からも労働市場改革を含めた構造改革が不可避であった。

2002年に第二次シュレーダー政権が誕生し、本格的な労働市場改革がスタートした。その際、失業対策をより強力に推進するために、経済省と労働社会省の労働担当部局を統合し、新たに経済労働省を設置した。ここで注目すべきは、労働市場改革を断行したのがSPDのシュレーダー政権であった点である。SPDは労働組合を主たる支持母体とする政党であり、労働者の権利を制限することにもつながりかねない労働市場改革に対しては本来消極的であった。それにもかかわらず労働市場改革を断行した背景には、東西ドイツ統一後旧西ドイツ地域に課せられた負担が当初の予想を大きく上回っているのに、依然として旧東ドイツ地域経済の深刻な状況に改善の見通しが立たないこと、また経済のグローバル化の中で、労使双方がドイツ企業の国際競争力の維持・強化の重要性を認識するに至ったことがあったと考えられる。

III. 内容

1. ハルツ委員会報告書

2002年8月に、労働市場改革のための諮問委員会（通称ハルツ委員会）がまとめた報告書が政府に提出された。諮問委員会の委員長のペーター・ハルツ氏は、フォルクス・ワーゲン社の労務担当役員であり、シュレーダー首相の顧問も務めていた人物である。ハルツ委員会報告書では、従来の労働市場政策の理念を根本的に見直し、失業者の生活保障中心から就労支援中心に大きく方向転換することが提案された。つまり、労働市場改革は①労働市場への編入を促進するためのサポートを効果的に行う、②自助努力を促すという2つの原則の下、言い換えると「支援と要求」というスローガンの下、新たな雇用の可能性を高めることを目的とすべきであるとした。報告書ではこの原則に基づいて13項目にわたって具体的な提案を行っているが、ここでは中心となる3点を挙げておく。

(1) 連邦雇用庁とその傘下の雇用局の改組と役割の明確化：労働市場政策の運営機関である雇用局をジョブセンターとして再構築し、自治体の職業生活関連部局との統合を図り、職業紹介を機能的に行う。また、ジョブセンター内に人材サービス・エージェンシー（Personal Service Agentur：PSA）を設置し、失業者派遣サービスを行う。

(2) 就労が困難な層に向けた特別な就労促進策：スキルの低い若年者に対しての職業訓練クーポン制度、高齢者に対しての再就職に伴う賃金低下分の補填措置などを行う。

(3) 失業扶助と社会扶助の機能的統合：これまで失業給付が切れた後も失業扶助、さらに日本の生活保護に該当する社会扶助が存在し、これらの二重・三重受給や就労に対するインセンティブの低下などの問題が指摘されていた。そこで、失業給付・失業扶助と社会扶助の一部を失業給付Ⅰと失業給付Ⅱに再編し、失業給付Ⅱは従来の失業扶助受給者および就労が可能な社会扶助受給者を対象とし、労働市場への編入を促す支給内容とする。

シュレーダー政権の労働市場改革の内容は、ハルツ委員会報告書の提案に沿ったものであったため、ハルツ改革とも呼ばれる。またハルツ改革の方針は、改革途中の2005年に誕生したメルケル政権（CDU・SCUとSPDの大連立政権）でも基本的に維持された。政府はハルツ委員会報告書を受けて、労働市場改革を実施するための法整備を進めた（表1）。

表 1. ハルツ改革関連法年表

1998年1月	雇用促進改革法施行（1997年12月成立）
2002年1月	ジョブ・アクティブ法施行
8月	ハルツ委員会報告書提出
2003年1月	ハルツ第Ⅰ法、ハルツ第Ⅱ法施行（2002年12月成立）
3月	アジェンダ2010発表
2004年1月	労働市場改革法施行（2003年12月成立）
1月	ハルツ第Ⅲ法施行（2003年12月成立）
2005年1月	ハルツ第Ⅳ法施行（2003年12月成立）

各法律の位置付けについては以下の通りである。まず2003年1月に施行されたハルツ第Ⅰ法とハルツ第Ⅱ法によって、労働市場改革への意思を明確にした。次に2003年3月に発表されたアジェンダ2010では、労働市場改革に関する政府の総合的公約が示された。その上で2003年12月成立の労働市場改革法によって、アジェンダ2010の内容のうち解雇制限法の改正や失業給付の給付期間短縮などの提案が実現した。そして労働市場改革の中核を担ったのは、ハルツ第Ⅲ法とハルツ第Ⅳ法であった。ハルツ第Ⅲ法は2004年1月にその大部分が施行され、政策運営機関の組織および機能の抜本的変更等を目的とした。ハルツ第Ⅳ法は一連の労働市場改革関連法の中で最後の

2005年1月に施行され、最も注目を集めた。というのは、同法が失業扶助と社会扶助を統合した失業給付Ⅱを新たに創設することにより、従来の失業者対策を福祉から就労へと根本的に変換するための枠組みを整備するものだったからである。なおハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法（正式名：「労働市場における近代的サービス実施のための法律のⅠ～Ⅳ」）の具体的内容は、社会法典第Ⅱ編（SGBⅡ）および第Ⅲ編（SGBⅢ）の改正が中心となっている。

ところで労働市場改革の経緯については、いくつかの節目があった。まず第1の節目は、2003年1月にハルツ第Ⅰ法、ハルツ第Ⅱ法が施行された時点である。これによって、従来行われてきた小手先の改革でなく、総合的な労働市場改革への意思が明確になった。また2003年3月に発表されたアジェンダ2010では、労働市場改革に関する政府の総合的公約やアピールが示された。つぎに第2の節目となったのは、2003年12月にハルツ第Ⅲ法、ハルツ第Ⅳ法、労働市場改革法の三法がほぼ同時に制定された時点である。これによって、ハルツ改革の全貌が明らかになった。そして第3の節目は、ハルツ各法のすべてが施行された2005年1月の時点である。その後、政権交代が生じ、諮問委員会や連邦労働経済省（現連邦労働社会省）による総合評価や各方面からのハルツ改革に対する評価が行われた。その中で、ハルツ改革の初期段階の現状を前提に今後の方向性や展望を議論する段階へ進んだのが2006年末以降であり、これが第4の節目と考えられる。

2. ハルツ改革の特徴

ハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法を中心に法整備が行われた労働市場改革の内容は多岐にわたっており、ハルツ各法の概要は表2のとおりである。

表2. ハルツ各法の概要

ハルツ第Ⅰ法	<ul style="list-style-type: none"> ①ドイツ全土の雇用局を、あらゆる労働市場関連サービス業務を各地方レベルで提供するジョブセンターに改編。 ②すべての雇用局に人材サービスエージェンシー（PSA）を設置し、PSAは失業者を派遣労働者として派遣することによって職業仲介を実施。 ③解雇通知を受けた雇用者のジョブセンターへの失業届け出義務を厳格化。 ④単身者の失業者に対し、失業4か月目以降の転居を伴う仕事の受け入れ義務を拡大。 ⑤55歳以上の高齢失業者が以前より低い賃金の仕事を受け入れる場合、失業前の職の賃金との差額の半分の補助。
ハルツ第Ⅱ法	<ul style="list-style-type: none"> ①55歳以上の失業者は、雇用局の職業紹介を辞退することができる代わりに、従来の失業給付の半額を架け橋手当として支給。 ②失業者が起業して自営業を営む場合、収入が25000ユーロを超えない範囲で月額1年目600ユーロ、2年目360ユーロ、3年目240ユーロの起業助成金を支給。 ③収入が月額400ユーロ未満の低賃金就労に対し、労働者の税・社会保険料を免除。なお、使用者には25%の定率社会保険料が課せられる。

ハルツ第三法	①労働市場政策の運営機関である連邦雇用庁を連邦雇用エージェンシーに、各雇用局を雇用エージェンシーに改組し、その機能も大幅に改革。 ②雇用エージェンシーとの目標協定により、運営資金を手当てする制度を導入。 ③構造調整措置（SAM）と雇用創出措置（ABM）を一本化し、編入助成金を整理。 ④移行措置と移行操短手当を新設して、従来の移行補助を廃止。
ハルツ第四法	①失業扶助と社会扶助の一部を統合して、求職者の基礎保障（失業給付Ⅱ）制度を創設。 ②失業給付Ⅱ制度の実施機関として、雇用エージェンシーと自治体による協同組織（ARGE）を創設。

出典：労働政策研究・研修機構（2007）

なお、これらの改革は以下のような点を基本的な考え方としていた²⁾。

(1) 労働市場サービスと政策の効率性及び効果の増強：職業紹介組織の再編、稼働能力のある失業給付Ⅱ対象者から構成され、部分的に市場原理を導入した第二労働市場の導入、改善目標の設定、評価委託制度などが該当する。

(2) 失業者の労働市場への編入：給付システムの再編、罰則規定、失業行動を見据えた新しい混合政策、税・保険料負担を働くことに見合うようにするメイク・ワーク・ペイなどが該当する。

(3) 労働市場の規制緩和による雇用需要の喚起：派遣労働分野の規制緩和、有期契約期限の緩和、解雇規制の緩和などが該当する。

本稿では、特に重要な改革について採り上げる。

a. 労働市場政策運営機関の改組と機能改革

連邦官庁であった連邦雇用庁とその管轄下にあった雇用局は、独立法人の「連邦雇用エージェンシー（Bundesagentur）」と各地域を管轄する「雇用エージェンシー（Agentur fuer Arbeit）」に組織変更され、その機能も大幅に改革された。

連邦雇用エージェンシーは、全国10か所の地域統括センター（従来の州労働局に該当）や181の雇用エージェンシーの中央統括部局として位置付けられ、就労促進、外国人に対する労働許可の発給、労働市場および職業に関する研究事業などの業務を行っている。ハルツ改革により管理体制の再編、組織的なチェック機能の強化、顧客センターの設置が行われ、業務の効率性と透明性の向上を目指した。

地域統括センターと雇用エージェンシーは、これまで就職相談や職業紹介および失業給付を行ってきた。ハルツ改革により雇用エージェンシーだけでなく、民間の職業紹介業者も職業紹介業務を行うことが可能になった。民間の職業紹介業者を利用した失業者の再就労を促すため、職業紹介クーポン制度が導入された。失業後一定の期間が経過した失業者は本人が希望すれば、雇用エージェンシーが発行した職業紹介クーポンを使用して、民間の職業紹介業者による職業紹

介・斡旋サービスを受けることができる。民間の職業紹介業者は、社会保険加入義務のある仕事の斡旋に成功した場合、一定の条件下でクーポンを換金し報酬を得ることができる³⁾。言い換えると、民間の職業紹介サービスの割引をする国の補助金である。

また雇用エージェンシーの中に設置された人材サービス・エージェンシー（PSA：Personal Service Agentur）を通じて、失業者を派遣労働者として契約企業へ派遣し⁴⁾、派遣のない期間は短期的な能力向上訓練等を実施する業務を新たに開始することになった。なお、求職者は失業後3か月以内に雇用エージェンシーに登録することが求められ、登録をしない場合は失業給付が約12～50%減額される。つまり人材サービス・エージェンシーは、社会保険加入義務のある就業を中心とする第一労働市場において、失業者を派遣労働者として就労させることを企図したのである。

さらに各管轄地域において、連邦の直轄による旧雇用局と自治体の社会福祉部局が協同組織（ARGE：Arbeitsgemeinschaft）を形成して、職業紹介と様々な給付を機能的に実施することを目指した。従来は雇用局が職業紹介と失業給付や失業扶助を支給、自治体当局が社会扶助及び生活保護手当を支給とそれぞれ独自に業務展開してきたが、協同組織を立ち上げることにより両者の連携を深め、より効率的な業務展開につながると考えられた。しかし、両者の間にはこれまで連携の蓄積がなかったため、協同組織構想の実現には混乱が予想された。この改革は次に述べる給付システムの再編とも密接に関係している。

b. 失業保険給付システムの再編

従来の失業者に対する社会保障の給付システムは、①雇用保険を原資とする失業給付、②失業給付期間が終了したか、あるいは失業給付の受給資格を有しない失業者に対して給付され、税を財源とする失業扶助、③失業の有無を問わず生活困窮者に対して支給され、税を財源とする社会扶助から構成されていた。これらのうち失業扶助と社会扶助はいずれも、長期失業者に対して最低生活を保障するという目的の下で無期限に支給されてきた。しかし、失業扶助は雇用局、社会扶助は自治体と管轄機関が異なっていたこともあって相互の連携は不十分で、これらの給付が必ずしも就労へと効率的に結び付いていない、むしろ失業者の勤労意欲減退につながっているのではないかとの問題点が指摘されてきた。そこで、社会扶助の一部と失業扶助を統合した失業給付Ⅱという新しい給付制度が創設されたのである。これは、前述の協同組織という統一機関が、求職者のための基礎保障を担う制度であった。なお、失業給付Ⅱの対象となるのは、従来の失業扶助受給者及び社会扶助受給者の中で稼働能力がある者とされた。ここで稼働能力を有するとは、現在またはその後6か月以内に疾病や障害のために、1日3時間以上就労できない状態にはない場合とされる。その結果、給付システムは、従来の失業給付制度が維持された失業給付Ⅰ⁵⁾、新たに設置された失業給付Ⅱ、そして要扶助でかつ完全に稼働能力が継続的に減少している者に限定された社会扶助へと再編されたのである。

失業給付Ⅱ制度の特徴は、職業紹介・雇用促進と最低生活保障を結び付けた点にある。支援と要請の原則に基づき、要扶助者は失業給付Ⅱの公的支援を受ける前に、自己資産の処分など生計費確保のためにあらゆる手段を実行することが求められる。担当機関である協同組織は、彼らに対して職業教育や就労機会の提供を遅滞なく行うこととし、求職者がたとえ低賃金であっても就労を受け入れ、継続した場合は補助金が支給されるが、就労を拒否すれば給付の削減などのペナルティが課せられる。また失業給付Ⅱは税を財源とする基礎保障という位置付けの下、規定額を支給することにより、社会保険を財源とし、失業前の所得に応じて支給される失業給付Ⅰとの差別化が図られた。

失業給付Ⅱの担当機関問題については与野党で意見がまとまらず、ハルツ第Ⅳ法施行後も決着しなかった。その後2004年7月の「オプション法」によって、69の自治体は単独で給付を担当する権限を得たことによって、ようやく妥協が成立したのである。その結果、①自治体担当機関単独、②雇用エージェンシーと自治体が設立した協同組織（ARGE）、③雇用エージェンシーと自治体の双方が管轄する分離モデルという3種類の管轄主体が併存する形となった。

c. 労働市場の規制緩和

労働市場の規制緩和の目的は、雇用の創出、なかでも失業者全体の約40%を占めている無資格者と低資格者の就労状況を改善することにあった。具体的には、解雇規制の緩和、有期雇用規制の緩和、新たな低賃金就労形態の導入などが実施された。

まず解雇規制の緩和に関しては、これまでの改革や議論を土台にして①解雇規制の適用除外範囲の拡大、②整理解雇における社会的選択基準の変更、③解雇の補償金解決制度等について改革が実施された。①については、解雇規制が適用されないのは5名以下の事業所というこれまでの基準は維持されたが、6人から10人までは新規採用された者を解雇規制の適用除外にできるとした。②については、整理解雇の対象者を選ぶ際の社会的選択基準は、勤続年数、年齢、扶養義務、障害の4つに限定され、これらの基準間には序列はないとされた。つまり、これまで議論になってきた職業病や労災の存否、配偶者の収入、労働者の資産など4つの基準以外については、使用者が考慮する義務はないことが明確になった。なお、その継続就労に正当な事業所の利益がある労働者については、整理解雇対象から除外することができるとした。③については、緊急の経営上の必要性に基づく解雇の場合のみが該当し、労使当事者の意思に基づく訴訟放棄を前提条件として補償金解決を請求できる制度が新たに導入された。

また2000年に有期雇用契約労働者の割合は、労働者全体の9%に達していたが、新規採用者の40%、30歳以下の労働者の約20%を占めていたのに対して、40歳から60歳までの労働者はわずか5%と世代間で大きな差があった⁶⁾。このような状況を背景として、高齢層の有期雇用契約を容易にすることによって、企業の採用意欲が刺激され、雇用が増加することが期待された。そこ

で、正当な事由なしに有期雇用契約を締結し、期限の上限や更新回数の制限を設けない対象年齢が従来の 58 歳以上から 52 歳以上に引き下げられた。また、新たに起業した企業が、正当な事由なしに有期雇用契約を締結する期間設定の上限が 2 年から 4 年に延長された。こうして、正当事由を求めない有期雇用契約の範囲が拡大された。

さらに長期失業者などの就労率を高めるために、ミニジョブとミディジョブ、私会社 (Ich-AG)、1 ユーロジョブなどの新たな低賃金就労形態が導入された。まずミニジョブ、ミディジョブは労働者負担分の社会保険料が引き下げられた低賃金雇用形態であり⁷⁾、本業との合算や週 15 時間までの就労制限は撤廃された。つぎに私会社は、起業のために起業助成金⁸⁾を受け取る一人または複数人数によって設立された企業のことである。これは失業者が雇用という形だけでなく、自営業という形で自分の知識や技能を生かし、廉価なサービスの提供に寄与する機会を増やすことを意図したものであった。また 1 ユーロジョブは、稼働能力がありながらも再就職が困難な失業給付 II 対象の長期失業者に対し、自治体が公共の利益にかかわる追加的な低賃金労働の機会を与えるものである⁹⁾。この仕事は労働法に則った雇用関係ではないが、労働災害に関する規則や連邦休暇法の適用対象であり、失業給付 II プラス 1~2 ユーロの補填費用が支給される。1 ユーロジョブに対しては、導入以前から一般労働市場を歪めるとの懸念が労働組合やドイツ商工会議所の一部から聞かれた。

3. 操業短縮制度

労働市場改革と並んで、すでに 1970 年代から活用されてきた操業短縮 (Kurzarbeit) 制度も雇用の維持と安定化に寄与してきた。同制度は一種の期限付きワークシェアリングであり、使用者である企業にとってのメリットは、不況時などで賃金の支払いが困難になった時は、賃金を減額して人件費を節約し、人材を確保できる点にある。また労働者にとっても雇用が維持されるというメリットがある。操業短縮に伴う賃金の減少分の一定割合は、操業短縮手当として支給される。支給額は実施時期によって変動があり¹⁰⁾、支給期間は 6 か月が原則であるが、時限立法で大幅に延長されている。また手当の財源については、失業給付 I と同様に労使双方が折半で負担し、それでも不足する場合は一般財源 (税金) が投入される。なお、1988 年に再就職操業短縮制度が導入された。これは、長期的な構造不況によって余剰人員を抱えた企業が大量一斉解雇を回避し、操業短縮中に使用者が再就職の斡旋や再就職に向けた職業教育を実施することで、労働者の円滑な離職を実現することを目的とした。また 2009 年には派遣労働者に対しても操業短縮制度が導入された。

1990 年代後半以降、国際競争力の低下に伴って、賃金・労働時間交渉が全国・産業レベルの団体交渉から個別企業・事業所レベルへと徐々にシフトし、賃金の抑制や労働時間運用の弾力化が進展した。たとえば一定期間内に所定の平均労働時間が維持されればよいという労使協定が結ば

れ、好況期の残業時間を前もって「貯蓄」しておき、それを休暇や早期引退に振り替えることができる労働時間貯蓄口座制度の活用が進んだ。その結果、企業は景気状況に応じて労働時間とコストの調整が容易になり、不況時のレイオフや退職金等の追加コストを回避することも可能になった。これらの動きは、政府主導で実施された労働市場改革であるハルツ改革とは異なり、労使交渉の積み重ねの中で実現してきた。これを可能にした背景には、ドイツ型資本主義が伝統的に労使協調を重視してきたことがあった。

IV. 成果

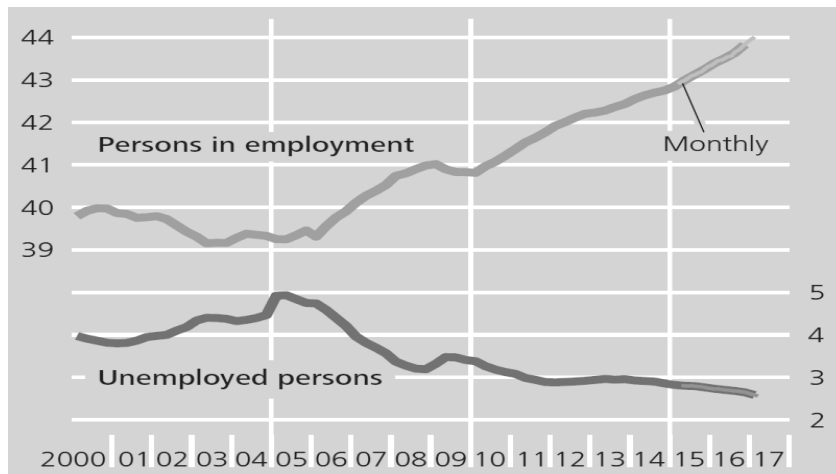
ハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法を中心とする大規模な労働市場改革が実施されてから、約10年が経過した。この間、政府の諮問委員会(求職者基礎保障諮問会議)、連邦労働社会省、労働市場・職業研究所(IAB)などの政府機関、ケルンドイツ経済研究所(IW)、IfO研究所等の各経済研究所、ドイツ労働総同盟(DGB)、ドイツ使用者連盟(BDA)、社会福祉事業団などの関係団体、さらにEU委員会など多方面のそれぞれの立場から、ハルツ改革に対する様々な評価が行われてきた。最大公約数的なハルツ改革の成果として、以下の点を挙げることができるだろう。

(1) 抜本的な労働市場改革の実現：ハルツ委員会報告書に基づく大胆な制度改革が、ハルツ第Ⅰ法～第Ⅳ法や労働市場改革法等の制定・施行という形でほぼ実現したのである。ドイツではこれまでも多くの改革プランや提案がなされてきたが、ハルツ改革のような形で結実したのは戦後初めてのことであった。これは、ハルツ改革の最大の成果とも言えよう。

(2) 労働市場政策運営機関の改編：連邦雇用エージェンシー及び雇用エージェンシーへの改編によって、行政サービスがより柔軟かつ効率的に行われるようになった。また、業務の中心が職業紹介から雇用創出の方向へ大きくシフトした結果、労働市場関係者との密接な協力関係も生まれ、失業者の減少にもつながった。

(3) 雇用促進策の対象の明確化：無資格あるいは低資格者が多い若年層と50歳以上の高齢層は長期失業者となる傾向が強い。ハルツ改革ではこれらの層を対象とする雇用促進政策が実施された結果、雇用形態の多様化が進展し、失業者の減少に寄与した。

(4) 失業者数の減少：ハルツ改革による失業給付Ⅱの創設により、これまで失業者として登録されていなかった社会扶助受給者の一部が新たに失業者として登録されることになった。その結果、ハルツ改革実施後の2005年に失業者数は逆に増加し、同年1月には500万人という大台を超えた。ドイツ連邦銀行によると、失業率も前年の11.7%から2005年には13.0%へと上昇し、同年の旧東ドイツ地域の失業率は20.6%と東西ドイツ統一後最も高い数値となった。しかし、2006年以降は失業者数が減少しており、一方雇用者数は順調に増加している(図2)。

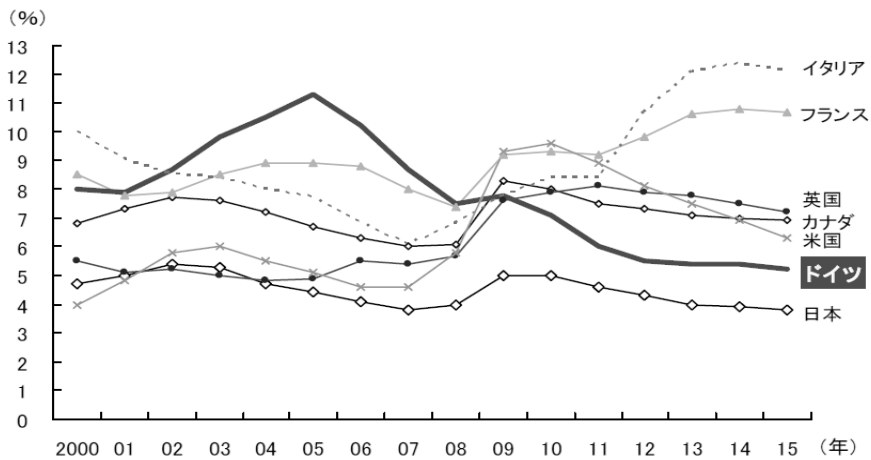


出典：ドイツ連邦銀行（単位：100万人、季節未調整データ）

注：Persons in employment：雇用者数

Unemployed persons：失業者数、2015年以降は月次データ

図2. ドイツの雇用者数と失業者数の推移



出典：杉浦他（2014） 資料：OECD

図3. 各国の失業率

ちなみに失業者数はこの10年間で約200万人減少し、その中に長期失業者も含まれていた点は評価できる。失業率も2006年以降低下傾向にあり、先進国の中では日本に次いで低い水準となっている（図3）。なお、ドイツでは2008年のリーマン・ショックによる世界的経済危機後も雇用者数増加と失業者数減少、失業率低下の傾向は持続しており、この点が他の主要国、中でも他のEU諸国とは大きく異なっている（図3）。他のEU諸国ではドイツのような大規模な労働市場改

革が実施されてこなかったことを鑑みると、ハルツ改革が失業者の減少をもたらした主因の一つであることは明白であろう。

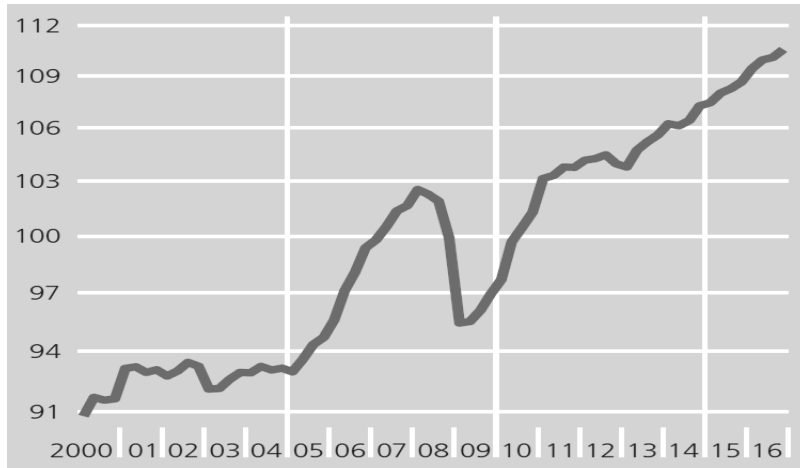
(5)労働コストの抑制と国際競争力の維持:労働市場の柔軟化に伴い、雇用形態が多様化した。その結果、非正規雇用（ミニジョブ、ミディジョブ、パートタイマー、有期雇用、派遣労働者）が雇用全体の約40%を占めるようになり、労働コストの抑制につながった。なかでも輸出を支える製造業の賃金が抑制された要因として指摘されているのは、派遣労働者の多くは男性が占め、かつ製造業で雇用されている点、またハルツ改革によって就労を促された失業者の大半が低賃金のサービス産業で雇用されたことが、インフレ率抑制につながった点などである¹¹⁾。こうして、ドイツの単位労働コストは2000年代以降ほぼ横ばいで推移した（図1）。一方、他の欧州諸国や米国の労働コストは上昇したため、相対的にドイツの労働コストが低下し、国際競争力の上昇に寄与した。事実、ドイツは輸出拡大を背景に貿易収支の黒字と経済規模が拡大しており（図4、図5）、経済成長率も他のユーロ圏諸国を上回ってきた（図6）。ちなみに、同期間の日本の労働コストは大きく低下しており、ドイツと同様に非正規雇用の占める割合の増加がその主因であると考えられる。



出典：ドイツ連邦統計局（単位：10億ユーロ）

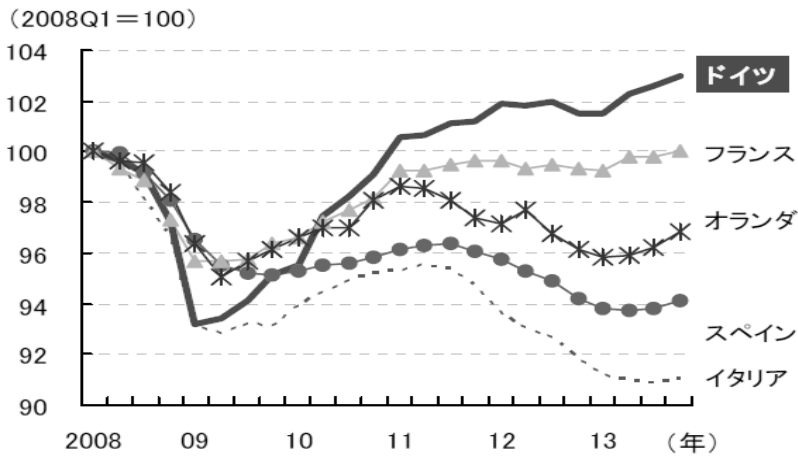
注：Export:輸出 Import:輸入 Saldo:貿易収支

図4. ドイツの貿易収支



出典：ドイツ連邦銀行（2010年=100とする。季節末調整データ）

図5. ドイツの実質GDPの推移



出典：杉浦他（2014）、資料：みずほ総合研究所作成

図6. ユーロ圏主要国の実質GDP

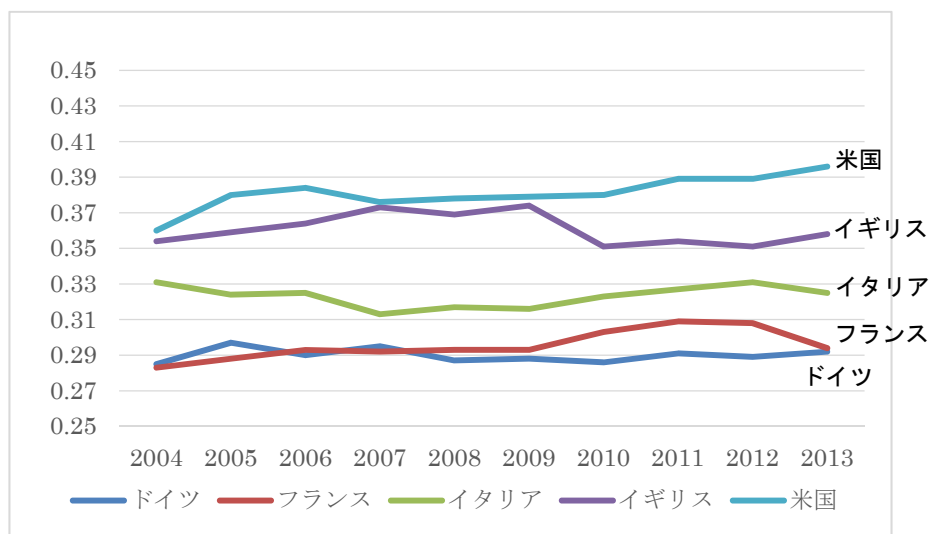
V. 課題

一方ハartz改革の課題としては、以下の点が挙げられる。

(1)非正規雇用増加に伴う問題:この点に関しては、①正規雇用の増加にはつながっていない、②所得格差の拡大への懸念という問題がある。①についてであるが、ドイツで失業者が減少したのは、主として非正規雇用が増加したためであり、正規雇用が増加したのではなかった。非正規雇用の多くは有期の低賃金労働であり、労働者に将来の展望を与えるものではない。すでに人材サービス・エージェンシー（PSA）やミニジョブ、ミディジョブなどは、正規雇用の増加につな

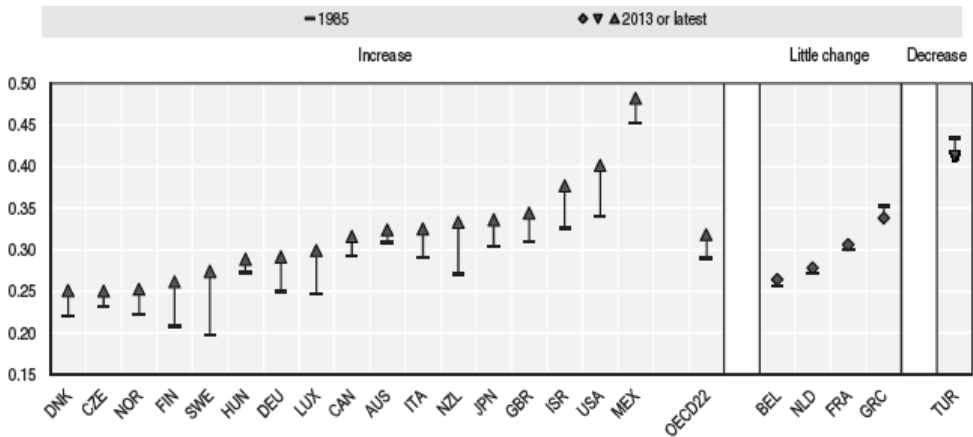
がっており、社会保険支払い義務のある第一労働市場への架け橋となっていないことが明らかになってきている。また、私会社（Ich-AG）助成金についても評価が分かれている。無資格や低資格の失業者や低賃金労働者の職業訓練や資格取得に対する支援を充実させることが重要である。

②については、非正規雇用の増加が高齢者や女性の就労機会を増やしたというプラス面はあるものの、ハルツ改革による雇用形態の多様化によって賃金の下限が実質廃止され、低賃金労働が増加したことは紛れもない事実である。その結果、ドイツにおいても所得格差が拡大し、ワーキングプアが増加することが懸念された。図7は、各国の所得分配の不平等の程度を示す指標であるジニ係数の推移（2004年～2013年）を示している。なおジニ係数は0に近いほど平等に近づき、1に近いほど不平等の度合いが高くなる。この図より分かることは、当該期間においてドイツのジニ係数は欧米各国の中で依然として低い水準にとどまっており、しかも0.29近辺でほぼ安定的に推移してきたということである。つまりジニ係数を見る限り、いわゆる通説とは異なりハルツ改革実施開始の2004年から2013年の期間において、ドイツでは所得格差が拡大したという主張は該当しなかったか、少なくとも格差の拡大は顕著ではなかったということになる。また図8は、1985年と2013年の2時点間で、主要なOECD加盟国のジニ係数がどのように変化しているかを示したものである。2013年のドイツのジニ係数は1985年に比べて明らかに上昇したが、なお0.3と他の欧米諸国に比べるとなお低い水準にとどまっていることが分かる。



出典：OECD 統計データより筆者作成（税引き後の可処分所得）

図7. 主要国のジニ係数の推移



出典：OECD Income Distribution Database (IDD), www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm

注：DEU：ドイツ、ITA：イタリア、JPN：日本、GBR：英国、USA：米国、FRA：フランス、OECD22：OECD 加盟国平均を示す。

Increase：上昇 Little change：ほとんど変化なし Decrease：低下

図 8. OECD 主要国のジニ係数の変化（1985 年と 2013 年）

(2) 輸出依存の経済構造の弊害：IV章での分析から明らかなように、ドイツが 2008 年のリーマン・ショックを契機とする世界的経済危機後も他の EU 諸国に比べて良好な経済パフォーマンスを維持することができたのは、国際競争力を維持・強化することに成功した結果、輸出が成長を牽引してきたからである（図 4～図 6）。ところでドイツの輸出と輸入の約 70%¹²⁾ は EU を中心とする欧州向けである。このことから、ドイツの持続的かつ巨額の貿易黒字は、ドイツの労働者を犠牲にして実現した労働コスト抑制による近隣窮乏化政策であるとの批判もある¹³⁾。そして、ドイツは最低賃金を引き上げ、輸入を増やすべきだとする。

(3) 改革継続の必要性

ハルトツ改革はこれまでにない抜本的な労働市場改革だったのにも拘わらず、3 年という短期間で実施に移されたものだったため、ミニジョブや人材サービス・エージェンシーなど失敗に終わったとされる施策が含まれるのはむしろ当然だと言えよう。むしろ修正や場合によっては廃止も躊躇することなく、労働市場改革を継続していくことが重要である。すでにドイツでは世界経済危機を受けて、2009 年 1 月に施行された「労働市場政策再編法」を皮切りにその後も労働市場改革関連立法が制定されており、改革が継続されている。具体的には、①失業者や低賃金労働者、操短中の労働者に対する職業訓練、職業再教育や資格取得に対する支援の充実化、②若年層と高齢層の失業者により的を絞った職業紹介の充実化や職業訓練助成、③低所得者世帯の子どもに対する教育・活動参加支援、④時給 8.5 ユーロの最低賃金制度の導入（2015 年 1 月～）などが新たに決定されてきた。中でも全国一律の最低賃金制度の導入については様々な議論がなされ、産業界を中心に長期的に生産コストの上昇を招き、国際競争力の低下と失業の増加につながる懸念の声もある。

またドイツの公的年金制度は完全賦課方式であり、少子高齢化の影響は極めて深刻である。ハルトツ改革後も失業問題の解決になかなか明確な道筋が見えず、少子高齢化が進展する中、シュレーダー政権は公的年金制度の改革に一部着手し、労働者年金保険と職員保険の一般年金保険への統合、年金制度を維持するために保険料支払い者と年金受給者の比率を年金受給額に反映させること、言い換えると給付水準の引き下げなどを決定した。同時に、企業年金や個人年金への加入を促進する政策も展開した。その後 2006 年に誕生した大連立政権において、2007 年に保険料率 19.5%から 19.9%へ引き上げることと、2012 年から老齢年金の支給開始年齢を 65 歳から 67 歳へ段階的に引き上げていくことが決定された。

VI. 日本への示唆

これまでの分析で明らかなように、ドイツでは政府による労働市場政策だけでなく社会保障制度にまで踏み込んだ大胆な制度改革の断行、そして伝統的な雇用制度や労使協調を活かす工夫があったからこそ、雇用の創出・維持と賃金抑制を実現し、リーマンショック後も良好な経済パフォーマンスを維持できたのである。最後に、ドイツの取り組みから日本が参考にすべき点を挙げてみたい。

(1) 総合的な抜本的改革の必要性：日本でも雇用対策と社会保障の見直しが重要課題となっており、1990 年代以降雇用均等法や派遣法の大幅改正、パート労働法の制定、高齢者雇用安定法、雇用保険法、職業安定法等の改正や社会保障制度の改定などが実施されてきた。しかし、それぞれの法制度が対象とする個別の問題への対応にとどまってきたのが実情である。このように総合的な対応が欠如する中で、非正規雇用など雇用形態の多様化が進展した。その結果、若年層の就労促進や低賃金労働市場の存在、高齢者の雇用促進などドイツと共通する社会問題が発生している。少子高齢化が進む日本でも社会保障と連携した総合的な労働市場改革は不可避である。党派の利害を超えてスピード感を持って実施されたドイツのハルトツ改革は、日本にとって参考になる点が多いと考える。

(2) 労働市場改革の長期的継続：ドイツでは、ハルトツ改革の実施後も法改正などによる様々な修正が行われており、トライアンドエラーの労働市場改革が継続されている。大胆な制度改革を実施した場合は、開始時には予期しなかった問題が発生することや、意図通り機能するものとして上手くいかないものが顕在化してしまうといったことは避けられない。こういう事態に対して、修正を躊躇せず、長期的視野に立って改革を継続していくことが重要である。

(3) 伝統的な労働慣行の活用：ドイツには良好な労使関係、操業短縮制度、中小企業中心の企業構造、新卒者対象の職業訓練学校のデュアル・システムという伝統的な労働慣行があり、これらがハルトツ改革にとってプラスに働いたと言われる。たとえば、操業短縮制度による労働時間運用の弾力化も労働コストの抑制に貢献した。また、ドイツの伝統的な労働慣行も賃金抑制に寄与

したと言われる。つまり、中学・高校卒業者の多くはデュアル・システムと呼ばれる制度の下、2～3年間企業で働きながら職業訓練校で技術やノウハウを学ぶが、プログラム終了後も同じ企業に就職するケースが少なくない。受け入れ企業の多くは中小企業であるが、地元で安定的な就業先ということもあり、比較的賃金水準が低くても採用が可能だとされる。ドイツでは、労働需要面では企業数の99.5%、雇用者数の62.8%を中小企業が占め¹⁴⁾、ミッテルスタン্ড (Mittelstand) と呼ばれてその存在感は大きい。EU委員会によると中小企業の定義は、従業員数249名以下、売上高5000万ユーロ以下あるいは資産総額4300万ユーロ以下とされている。しかし、ドイツではもう少し範囲を広げて従業員500名以下の企業をミッテルスタン্ডと定義されることも多く、一般的に家族経営で、非上場、地域密着、雇用維持を重視、小規模ながら独自の技術を有している企業とみなされている。ドイツの中小企業の強さは、中規模企業層の厚さ、地域的な裾野の広さ、雇用確保力の高さにあると言われる¹⁵⁾。つまり、ユーロ圏主要諸国と比べると、ドイツの中小企業群の分布は比較的大きな中規模企業(従業員数50名以上)へ偏っており、中規模企業の厚い産業基盤が形成され、収益性の高い小規模企業とともにミッテルスタン্ডを支えている。また、歴史的に地方分権的な政治構造を反映して、経済においても他のユーロ圏主要国のような一極集中になっていない。中小企業も多様な地域に集積している。さらに、前述したデュアル・システムと呼ばれる職業訓練制度が、高スキル労働者を地元につなぎとめ、中小企業が雇用を確保するための一助となっている。

日本でも中小企業の雇用面、企業数面での存在感は大きく、独自の技術力を持つ企業も少なくない。しかし、優れた技術を持つ多くの中小企業が大企業を頂点とするサプライチェーンに深く組み込まれているため、多くの中小企業が大企業の下請けにならず、自立・独立した経営を行っているドイツと比べてグローバル市場に直接アクセスする機会を逃している可能性は高い。日本でも中小企業の人材確保と教育、高付加価値製品の開発と生産を容易にすることが、経済活性化にとって不可欠であり、ドイツの例は参考になると考える。

謝辞

本論文は、公益財団法人 全国銀行学術研究振興財団の助成、および流通科学大学特別研究費助成による研究成果である。

注

- 1) 連邦雇用エージェンシーによるとドイツの失業率(カッコ内は旧東ドイツ地域)は、東西ドイツ統一1年後の1991年が7.3%(10.2%)、シュレダー政権発足前の1997年が12.7%(19.1%)であった。
- 2) IAB (Institut fuer Arbeitsmarkts- und Berufsforschung der Bundesanstalt fuer Arbeit) discussion paper 13/2010, ZAF1/2007 参照。

- 3) 2 か月（2011 年に 6 週間に短縮）以上失業している者がクーポン発行の対象であり、民間職業紹介業者は職業斡旋を成功させ、クーポン利用の失業者が週 15 時間以上 6 週間以上就業すれば 1000 ユーロ、6 か月以上継続就業するとさらに 1000 ユーロの報酬を得ることができる。
- 4) 採用された派遣労働者の社会保険料は PSA が負担する。
- 5) 失業給付 I 制度も枠組みは維持されたが、内容については受給期間が最長 32 か月から 18 か月へ大幅に短縮、原則的に労働能力に応じたすべての仕事が就労の受容可能に変更など大幅な改革が実施された。
- 6) Weyand/Duewell, Das neue Arbeitsrecht, 2005, S.87 参照。
- 7) 月額報酬 400 ユーロまでのミニジョブについては社会保険の労働者負担はなく、使用者が 25%の定率社会保険料を支払う。月額報酬 400~800 ユーロのミディジョブの社会保険料については、労働者の支払額は報酬に応じて 16.6 ユーロから段階的に上昇し、使用者は通常の使用者負担分を支払う。
- 8) 起業助成金は 1 年ごとに更新され、最大 3 年間支給される。支給額は、失業期間終了後最初の 1 年は月額 600 ユーロ、2 年目は 360 ユーロ、3 年目は 240 ユーロである。
- 9) 2006 年までに自治体で 25 万 5000 人以上の 1 ユーロジョブ労働者が雇用された。
- 10) たとえば、2012 年の支給額は実質賃金格差の 60%であった。
- 11) 杉浦他（2014）p5 参照。
- 12) 外務省「ドイツ連邦共和国基礎データ」2016 年 11 月 4 日
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/germany/data.html>, 2017 年 2 月 1 日取得
- 13) ステイグリッツ（2016）第 4 章参照。
- 14) EU 委員会 2013 年の見通しによる。
- 15) 杉浦他（2014）p5 参照。

参考文献

- 杉浦哲郎、吉田健一郎：「ドイツ経済はなぜ蘇ったかー労働市場と中小企業から考えるドイツの強さ」みずほインサイド欧州：2014 年 2 月 27 日、みずほ総合研究所
(<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu140227.pdf>)
- ジョセフ・E・ステイグリッツ（峯村利哉訳）：『ユーロから始まる世界経済の大崩壊 格差と混乱を生み出す通貨システムの破綻とその衝撃』（徳間書店、2016）
- 田中信世：「ドイツの労働市場改革～改革は何をもたらしたのか」『季刊 国際貿易と投資』Summer2014/No.96（（財）国際貿易投資研究所、2014）127-141.
- 労働政策研究・研修機構：「ドイツにおける労働市場改革ーその評価と展望ー」『労働政策研究報告書』No.69, (2006) .
- 労働政策研究・研修機構：「ドイツ、フランスの労働・雇用政策と社会保障」『労働政策研究報告書』No.84, (2007) .
- 労働政策研究・研修機構：「欧米における非正規雇用の現状と課題ー独仏英米をとりあげてー」資料シリーズ No.79：2010 年 10 月
- 労働政策研究・研修機構：「分かれるハルツ改革の評価ー実施から 10 年」国別労働トピック：2012 年 10 月
http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2012_10/german_01.html, 2016 年 12 月 19 日取得
- 労働政策研究・研修機構：「ドイツ・ハルツ改革の功罪」フォーカス：2014 年 10 月
http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2014_10/german_01.html, 2016 年 12 月 19 日取得