

ドイツの雇用問題と「ハルツ」改革

佐々木 昇

はじめに

「ハルツ」第Ⅳ法の実施を翌年に控えたドイツでは、2004年になると各地でそれに対する抗議活動が活発になっていた。とくにこの反対運動は旧東ドイツ地域で大きなうねりとなった。それはこの「ハルツ」改革政策が失業給付の削減や雇用条件の後退につながり、西ドイツ地域に比べて失業率が高い東ドイツ地域の人々にとってこれはより深刻であると考えられたからである。ドイツの失業は旧西ドイツ時代から徐々に増加を続け、統一後には失業率はEUの平均を超えてフランスやイタリアなどともに高失業国になってきたのである。しかし他方でこうした高失業を社会的に救済する社会保障制度も、統一後の多大な財政負担増によってますます限界に達してきていた。ドイツの失業率が次第に高くなってきた重要な要因として、労働市場の硬直性が指摘されている。この硬直性が長期失業者を生みだし、それが失業者の長期的な増大要因になっているといわれる。本稿では、この労働市場の硬直性の改革に本格的に着手しようとしたシュレーダー政権が直面した問題と、ドイツ労働市場の現状の考察をふまえて、シュレーダー政権の労働市場改革の性格を探ってみたい⁽¹⁾。

1. シュレーダー政権の崩壊と雇用問題

ドイツでは2005年9月に実施された連邦議会選挙の結果、CDU/CSU（キ

リスト教民主・社会同盟)とSPD(社会民主党)との大連立によってドイツ史上初の女性首相となるメルケル政権が誕生した。本来、連邦議会選挙は2006年に実施される予定であったが、前政権のシュレーダーSPD政権が1年前倒して実施したものであった。このきっかけは、2004年から2005年にかけての州議会選挙での政権与党SPDの相次ぐ敗北であった。とりわけ2005年5月のノルトライン・ヴェストファーレン州議会選挙でのSPDの敗北はシュレーダー政権にとって大きな打撃となった。同州はドイツの総人口8200万人の2割強(1800万人)を占めるドイツ最大の州であり、また戦後長期間同党が州政権を担ってきたいわばSPDの牙城であったからである⁽²⁾。

かつてドイツ工業の心臓部と呼ばれたルール地方やケルンおよびデュッセルドルフなどの主要都市を擁するノルトライン・ヴェストファーレン州の州議会選挙でSPDが敗北した主要な要因は、「ハルツ」改革にみられる社会保障給付の削減や長引く高失業に対する政権与党への不満であった。同州ではこの4月時点で100万人が失業し、失業率は12.1%に達していた。これは旧西ドイツ地域平均の失業率9.9%を大きく上回っていただけでなく、ドイツ全体の平均12%をも上回っていた。東ドイツ地域の失業率は19.7%で、旧西ドイツ地域の約2倍の高さになっていたが、ノルトライン・ヴェストファーレン州は旧西ドイツ地域の州のなかではブレーメン州に続いて高い失業率であった。旧西ドイツ地域の北部の州では失業率は相対的に高いが、産業構造の変動によって鉄鋼業などの伝統的な重工業を基盤とするノルトライン・ヴェストファーレン州の産業は衰退化が進み、それだけ多くの失業者を生みだしていた。他方、バーデン・ヴュルテンベルク州やバイエルン州の失業率はそれぞれ7.1%と8.1%で、自動車や化学といったドイツの経済成長を支える産業の多くを有する南部の州は失業率が低く、それだけノルトライン・ヴェストファーレン州での失業問題と社会保障給付の引き下げに対する労働者の不満は大きかったといえる⁽³⁾。

ドイツの失業問題がとくに大きな注目を集めたのは、この年の1月のドイツの失業者数が、戦前の大恐慌時の1932年以来最高の500万人を越えたことが連邦雇用エージェンシーから公表された時であった。この数字は季節調整前のものであり、季節調整後の失業者数は471万人であったが、それでもこの失業者数の500万人越えという数字の心理的な衝撃は大きく、各マスコミに大きく取り上げられた。このため、シュレスヴィッヒ・ホルスタイン州やノルトライン・ヴェストファーレン州の地方選挙戦での政権与党 SPD の敗北につながったのである⁽⁴⁾。

この年初めにドイツの失業者数が大きく増加した主要な原因は、シュレーダー政権の労働市場改革の一環である「ハルツ」第Ⅳ法が1月1日から実施に移されたからである。この法律は、社会保障給付の削減につながるものとして労働組合や旧東ドイツ市民などから強い反対の声があがっていた。シュレーダー政権はドイツの失業問題解消策として「ハルツ」改革と呼ばれる一連の改革政策を実施に移したが、「ハルツ」第Ⅳ法はこの改革の中核的部分をなすものであった。旧西ドイツの制度を引き継いだ統一ドイツでは、これまで失業者は「失業給付」期間を過ぎても、さらに給付額は若干少ない「失業扶助」を無期限に受給できた。他方、長期失業者の一部は、労働市場から脱落して、日本の生活保護に相当する「社会扶助」の支給を受けることもできた。この「失業扶助」と「社会扶助」は、一方を連邦雇用エージェンシーが管轄し、他方は地方自治体が管轄するという違いがあったが、ともに社会的に扶助を必要としている人を救済するという点においては共通していた。しかし両者の区別があいまいなために、二重受給が絶えず、また社会保障制度上も非効率であるという指摘も受けていた。そこで「ハルツ」第Ⅳ法では、この「失業扶助」と「社会扶助」を統合して「失業給付Ⅱ」として、就業能力のある人でこの給付を受けようとする人は、新ためて失業登録することが義務付けられたのである⁽⁵⁾。

「ハルツ」第Ⅳ法が実施された結果、2005年1月の失業者数は、前月に比べて57万3000人増加して、503万7000人に達した。増加した失業者のうち34万6000人は冬季という季節的要因によるものとみられているが、そのうえにそれまで「社会扶助」を受給していて失業登録をしていなかった長期失業者22万2000人が「失業給付Ⅱ」を受給するために新たに失業登録されたことが、2005年1月からの失業者の急増となったのである。しかし、このことは既に前年から予想されていたことでもあったのである⁽⁶⁾。

この「ハルツ」第Ⅳ法の実施による失業者数の増加については、東西両ドイツ地域で大きな違いがあった。旧東ドイツ地域では2005年1月の失業者増加数は16万7000人であったが、「ハルツ」第Ⅳ法実施による増加は4万3000人であった。これに対して、旧西ドイツ地域ではこの間の失業者の増加は40万6000人であったが、このうち「ハルツ」第Ⅳ法実施による増加は17万8000人であった。旧東西両ドイツ地域を比較すると、「ハルツ」第Ⅳ法実施によって新たに生まれた失業者の数は、大幅に旧西ドイツの方が多かったのである⁽⁷⁾。

この法律の目的は、失業者のうちとくに問題となっている長期失業者について就労能力のある者を職業紹介所に向かわせて、失業者を減少させようとするものであった。しかし、「ハルツ」第Ⅳ法は、失業登録の方法を変えることになり、また職業紹介の機関の準備が十分整わないままに実施に移された結果として、少なくとも短期的には、当初の期待通りに登録失業者数が減少しなかったばかりか、同時に期待されていた失業給付費用の削減も進まず、むしろ費用の大幅増につながる結果となった⁽⁸⁾。

結局、改革の成果がでないまま、地方選挙に敗北を続け、追い詰められたシュレーダー政権は、1年前倒しの総選挙に政権の運命をかけたのである。2005年9月に行われたドイツ連邦議会選挙の結果は、議会の最大野党であったCDU（キリスト教民主同盟）が事前の世論調査で優勢と伝えられていた

が、予想に反して、CDU は僅差の勝利に終わった。この選挙の得票率は、SPD が34.3%に対して CDU と CSU（キリスト教社会同盟－CDU のバイエルン州での姉妹政党）の合計が35.2%であり、CDU/CSU は SPD をわずかに上回ったにとどまった。SPD は予想に反して健闘したといえるが、CDU にとってこの選挙はより深刻な結果となった。5月のノルトライン・ヴェストファーレン州地方選挙の時には、SPD に勝利したにもかかわらず、この国政選挙では、34.4%対40%と得票率では SPD に負けたからである。SPD、CDU/CSU ともに過半数に届かなかったため、11月になってようやくメルケル CDU 党首を首相にした大連立政権が誕生した。

この選挙結果についての評価は、ドイツ国民は一連の改革政策に否定的な答えを出したものと受けとめられている。事前の予想に反して CDU の得票が伸びなかったのは、CDU のメルケル党首が当初イギリスのサッチャー流の、SPD の改革に勝る急進的改革路線を主張していたためとみられていたからである⁹⁾。

2. ドイツ労働市場と雇用問題の現状

これまでは、労働市場改革の行き詰まりによるシュレーダー政権の崩壊についてみてきたが、以下ではドイツ労働市場の実情をより長期的視点から考察してみよう。ドイツの連邦雇用エージェンシーが公表している『労働市場報告書』2007年版によると、2007年のドイツの総人口は約8230万人であったが、第1表のようにこのうちの就業人口は約3970万人であり、さらにそのうちで正規雇用者（社会保障給付義務のある雇用者）は2685万人であった。失業者は378万人で、失業率では9%であった。さらに旧西ドイツ地域だけをみると、人口が約6570万人、就業者3240万人、正規雇用者が2170万人、失業者は249万人で、失業率は7.5%であった。これに対して旧東ドイツ地域は、人口1660万人で就業者は730万人、正規雇用者は510万人で、失業者は129万

第1表 ドイツ労働市場の基本指標 (単位：千人)

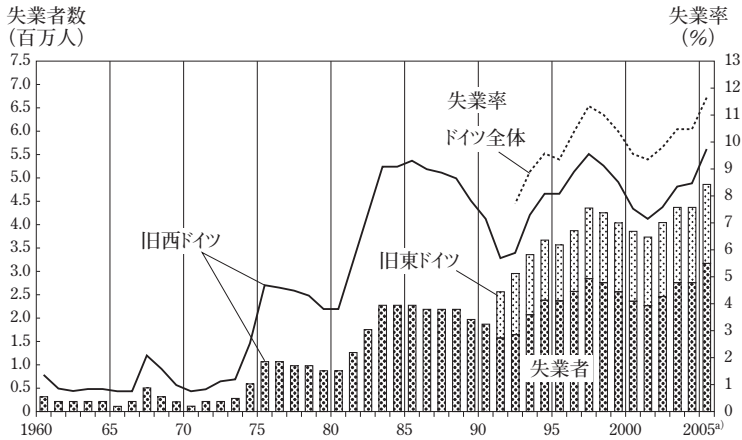
	ドイツ全体		旧西ドイツ		旧東ドイツ	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
就業者数	38,846	39,737	31,695	32,406	7,151	7,331
正規雇用者	26,178	26,855	21,206	21,737	4,972	5,117
外国人	1,749	1,838	1,654	1,731	96	107
失業者数	4,861	3,776	3,247	2,486	1,614	1,291
外国人	673	559	582	477	91	82
25歳未満	619	405	412	261	207	144
失業率(%)	11.7	9.0	9.9	7.5	18.7	15.1

出所) Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt 2007*, Tabellenanhang.

人、失業率は旧西ドイツ地域の2倍に当たる15.1%に達した。景気が回復の方向にあったため、2005年に比べて2007年の雇用状況は少しずつ改善しており、失業者数も同期間486万人から378万人に減少し、失業率も2005年の11.7%から低下してきている⁽¹⁰⁾。

ドイツの雇用問題について、経済諮問委員会『年次報告』に基づいてさらに詳しく考察しよう。経済諮問委員会『2005年次報告』によるとドイツの雇用問題の特徴のひとつは、失業率が、旧西ドイツ時代をつうじて景気循環による変動を繰り返しながら長期的に明らかに上昇してきていることである⁽¹¹⁾。第1図に示されるように、1970年に0.7%だった失業率は、70年代中頃には4%台になり、80年代には8%台に上昇し、さらに統一後の1997年には11.4%にまで上昇している。確かに統一後、旧東ドイツ地域の高失業率がドイツ全体の失業率を押し上げる要因になっているが、旧西ドイツ時代から統一後まで、景気変動を経ながら失業率が段階的に上昇してきているという長期的趨勢は基本的に変わらない。季節調整前の失業者数が一時的に500万人を超えた2005年の年平均失業率は、97年よりも高い11.7%に達した。その後、2007年の失業率は9%に低下し、2008年には7.8%へさらに低下している⁽¹²⁾。2005年以後の趨勢については、単に景気変動要因によるものかどうかについては、

第1図 ドイツの失業者数と失業率の推移



出所) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2005/06, Schaubild 25.

今後の分析によらねばならない。

少なくとも2005年までの長期的な失業の増大は、失業の固定化を生みだしており、これは失業者のなかで1年以上失業している長期失業者の割合が大きくなってきていることに示されている。旧西ドイツ（ベルリンを除く）における失業者全体に占める長期失業者の割合は、1973年の8.5%から2004年には36.8%に大きく上昇しているし、また旧東ドイツ地域でも数値が公表された1996年の27.9%から、2004年には39.0%へ上昇している。またこうした失業の固定化は、失業者の職業能力にも関係している。職業訓練を受けた人と受けていない人の失業格差は増大してきており、これは東西両ドイツ地域とも同じであった。旧西ドイツ地域では職業訓練を受けていない人の失業率は1991年から2004年の間に12.8%から21.7%へ上昇しているし、旧東ドイツ地域でも同期間31.1%から51.1%へと上昇している。これに対して中程度の

職業訓練を受けた人の失業率は比較的にわずかな上昇にとどまっており、また高度な職業能力をもった人の失業率は旧東ドイツではわずかに低下し、旧西ドイツではわずかな上昇で、基本的にほとんど変化はなかった。結果として、職業能力のない労働者の失業の増大が、失業全体の段階的な増大に寄与してきたといえるのである⁽¹³⁾。

ドイツの失業構造とその変化をより詳しくみてみると、職業資格の低い人の労働市場での状態はそうでない人に比べて時間の経過とともに著しく悪化してきたことが実証分析によって示されている。この悪化はとくに最近の2001年から2003年の期間が著しく、この期間の職業資格の低い労働者の失業率は1992年から94年の期間に比べて著しく高くなっている。時間の経過とともに職業資格の低い人の状態が悪化してきていることは、雇用労働者の状況にも反映されている。ミクロセンサスに基づいて雇用労働者の職業能力別の状況を産業部門別に示したのが第2表である。これによると、旧西ドイツでは1996年から2004年の期間に雇用労働者の数はほぼ一定であったが、職業訓練を受けていない雇用労働者の数は10%ほど低下し、職業訓練を受けた雇用労働者の数は3%ほど増加した。この結果、全雇用労働者に占める職業訓練を受けていない労働者の割合は2ポイント以上低下し20.9%になった。この内訳では、全ての産業部門で職業訓練を受けていない労働者の割合は低下した。例えば、建設業では雇用労働者の減少は著しく、25%以上減少したが、なかでも職業訓練を受けていない労働者の減少が著しい。また行政機関などでも職業訓練を受けていない労働者が大きく減少したために、この産業の労働者数も10%ほど減少している。全労働者に占める職業訓練を受けていない労働者の割合が減少しているのと対照的にパートタイム労働の割合が全ての産業部門で大きくなり、その比重は6ポイントも上昇し、25%になった。

ベルリンを含む旧東ドイツでは雇用労働者の数は約11%減少したが、職業訓練を受けていない労働者と職業訓練を受けた労働者は、総体では変動率に

第2表 各産業の職業能力別雇用構成とその推移

	構 成		パートタイム		職 業 能 力 別				
					職業訓練なし		増 減 率		
	%		各産業部門全体に占める割合(%)				%		
	1996	2004	1996	2004	1996	2004	全体	低職業能力	高職業能力
旧西ドイツ									
農林漁業	1.2	1.0	16.5	21.1	34.2	31.8	-22.6	-28.0	-20.0
鉱業・製造業	28.8	26.9	9.9	12.5	26.0	23.1	-6.5	-17.0	-2.8
エネルギー・水道事業	1.0	0.9	5.5	7.6	13.6	11.1	-5.5	-22.8	-2.7
建設業	7.7	5.7	6.7	9.5	26.7	24.2	-25.7	-32.7	-23.2
商業・観光業	16.5	16.6	28.4	35.9	26.7	26.0	0.8	-1.7	1.0
運輸・通信	5.5	5.6	13.6	17.6	22.7	21.0	3.1	-4.4	5.3
金融・保険	4.0	4.0	15.5	19.8	13.1	10.1	0.2	-22.5	3.6
不動産・賃貸業	5.6	7.9	28.1	32.1	21.8	20.6	42.1	34.5	44.3
公務員等	9.8	8.8	13.9	18.5	16.4	14.0	-9.9	-23.2	-7.3
公的・私的サービス	20.0	22.5	32.1	39.7	21.1	18.5	12.6	-1.2	16.3
総 計	100.0	100.0	19.0	25.0	23.3	20.9	0.0	-10.1	3.1
旧東ドイツ・ベルリン									
農林漁業	3.5	2.6	6.7	9.9	15.5	16.2	-32.5	-29.3	-32.9
鉱業・製造業	15.7	17.1	5.3	7.4	13.5	13.9	-3.2	-0.7	-3.6
エネルギー・水道事業	1.3	1.0	2.6	3.5	9.5	8.8	-28.3	-33.7	-27.5
建設業	16.6	9.3	2.4	6.2	16.1	14.1	-50.1	-56.3	-48.9
商業・観光業	15.2	16.3	20.7	30.3	16.5	18.7	-4.8	8.2	-7.4
運輸・通信	6.1	6.5	6.8	11.2	12.5	10.5	-5.5	-20.8	-3.4
金融・保険	2.1	2.2	8.6	14.7	8.1	6.3	-9.2	-29.2	-7.4
不動産・賃貸業	5.4	8.4	18.5	26.3	14.5	14.2	38.4	35.2	38.8
公務員等	12.8	11.2	7.4	8.4	9.4	8.6	-22.2	-28.2	-21.5
公的・私的サービス	21.3	25.2	20.4	27.8	12.5	13.1	5.1	10.0	4.4
総 計	100.0	100.0	11.5	18.3	13.5	13.6	-11.2	-11.2	-11.3

出所) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2005/06*, Tabelle 18.

差異はなかった。全労働者に占める職業訓練を受けていない労働者の割合はほぼ13.5%で変化はなく、これは旧西ドイツに比べて著しく低い。しかし部門別にみれば旧東ドイツでの建設業の問題は旧西ドイツに比べてずっと深刻で、1996年から2004年の間建設業労働者の数は半減しているし、エネルギー供給・水道事業や行政機関などでも雇用者の大幅な減少がみられる。他方、

第 3 表 女性，外国人，および若年者の失業率

(単位：％)

	ドイツ全体	女性	外国人	25歳未満
1995	10.4	11.4	17.1	9.5
1996	11.5	12.1	19.5	11.0
1997	12.7	13.3	21.1	12.2
1998	12.3	12.8	20.1	11.8
1999	11.7	12.2	19.0	10.5
2000	10.7	10.9	17.1	9.5
2001	10.3	10.2	17.2	9.1
2002	10.8	10.3	18.8	9.7
2003	11.6	10.8	20.2	9.9
2004	11.7	10.8	20.3	9.9
2005	13.0	12.7	25.2	12.5
2006	12.0	12.0	23.6	10.8
2007	10.1	10.4	20.3	8.5
2008	8.7	8.9	18.1	7.1

注) 失業率は、雇用人口に対する失業者の比率

出所) Statistik der Bundesagentur für Arbeit

パートタイム労働の重要性も旧西ドイツ同様増大してきており、7ポイント上昇し18.3%になった。パートタイム労働の重要性は、旧西ドイツに比べると、旧東ドイツ地域ではまだ低い水準にとどまっているといえる⁽¹⁴⁾。

上記のように職業能力の低い労働者の失業率が高くなって、それが長期失業者の増加する要因になり、失業率の段階的な上昇に結びついていることについて考察してきたが、職業能力が相対的に低いと考えられる外国人労働者、若年労働者の失業状況について補足しておこう。連邦雇用エージェンシーの資料によれば、第3表のように25歳未満の若年雇用者の失業率は90年代、2000年代の期間を通じて雇用者全体の失業率を若干下回っている。むしろ平均失業率の2倍近くになっているのが外国人労働者であり、さらに女性労働者の失業率も雇用者平均を上回っている。

さらに、ドイツの失業率は国際的にみても高くなってきたことは、第4表のように他のEU諸国と比べれば明白になる。旧西ドイツ時代に比べて、東

第4表 EU 諸国の失業率（単位：％）

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ベルギー	9.7	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.4	8.2
ドイツ	8.0	7.2	7.4	8.2	9.0	9.5	9.4	8.4
フィンランド	15.4	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8	8.4	7.7
フランス	11.1	9.1	8.4	8.9	9.5	9.6	9.7	9.5
ギリシャ	9.2	11.2	10.8	10.3	9.7	10.5	9.8	8.9
アイルランド	12.3	4.2	4.0	4.5	4.7	4.5	4.3	4.4
イタリア	11.2	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0	7.7	6.8
ルクセンブルク	2.9	2.3	2.1	2.8	3.7	5.1	4.5	4.7
オランダ	6.6	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6	4.7	3.9
オーストリア	3.9	3.6	3.6	4.2	4.3	4.8	5.2	4.7
ポルトガル	7.3	4.0	4.0	5.0	6.3	6.7	7.6	7.7
スペイン	18.4	11.1	10.3	11.1	11.1	10.7	9.2	8.5
ユーロ圏	10.5	8.1	7.9	8.3	8.7	8.9	8.6	7.9
デンマーク	6.7	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9
スウェーデン	8.8	5.6	4.9	4.9	5.6	6.3	7.4	7.1
イギリス	8.5	5.3	5.0	5.1	4.9	4.7	4.8	5.3
EU15	10.1	7.6	7.3	7.6	8.0	8.1	7.9	7.4

注）失業率はILO基準

出所）Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,
Jahresgutachten 2005/06, 2007/08.

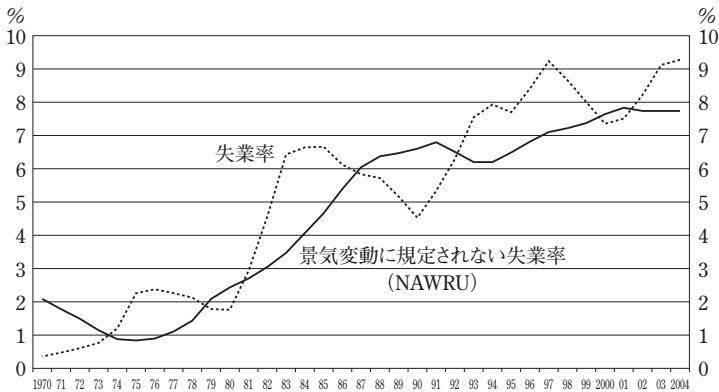
西ドイツ統一後のドイツの失業率はさらに高くなるが、それでも95年時点をもても旧東欧諸国などが加盟する前のEU15カ国平均をわずかではあるが下回っていた。ところが2001年以後、ドイツの失業率はEU15カ国平均だけではなく、ユーロ圏諸国平均をも上回るようになった。EU主要国のなかで2000年代になって比較的失業率が低い国は、アイルランド、オランダ、イギリスであり、これらの国は80年代から90年代に比較的失業率が高かったが、雇用政策に一定の成功を納め、失業率を低下させてきた。他方で、これとは対称的にドイツ、フランス、イタリア、そしてスペインの大陸諸国では失業率が段階的上昇してきている。ドイツについての考察のなかでみてきたように失業の固定化は、長期失業の推移に示されており、ドイツでは近年失業に占める長期失業の割合が大きくなってきたが、イギリスやオランダではこの比率

が大きく低下したことが示されているのである。さらに職業能力の低い労働者の失業問題についても、ドイツは2003年の職業能力の低い労働者の失業率は18%で、EU13カ国（イタリアとオランダについては資料がない）のうちで最も高かった。1994年の同じ失業率は13.9%でEUのなかでは中の上位程度であったから、EU諸国のなかでもドイツの失業問題は悪化をたどってきたといえるのである⁽¹⁵⁾。

3. 構造的失業と「ハルツ」改革政策

ドイツの失業率は70年代後半より段階的に上昇してきている。景気循環によって失業率は変動しているが、不況によって一度上昇した失業率は、次の好況期に十分低下しないで、これに続く不況期では前の不況期よりも失業率がより高くなってきているのである。こうした現象とその要因についてはドイツ労働市場の硬直性が指摘されている。ドイツ労働市場における失業増大の要因は単に循環的なものなのか、それとも構造的な要因に基づくものなのか。そしてどの程度これらの要因によるものなのか。この問題を考える手がかりとして計量経済学的に推計する分析手法であるNAIRU（インフレを加速させない失業率）ないしNAWRU（賃金上昇を加速しない失業率）が使用される。この二つの概念は、インフレ率ないし賃金上昇率が一定である場合の失業率であり、景気循環に規定されない失業の大きさを知るうえでの大雑把な手段である。1970年から2004年の期間についてドイツのNAWRUをOECDが推計している。これを示したのが第2図である。これによるとドイツのNAWRUは、明確に上昇してきている。1970年に約2%であったNAWRUは、その後の20年間に4.5ポイント以上上昇した。さらに1991年から2004年の間にさらに上昇し、2004年には7.7%になった。2004年の実際の失業率は9.3%であったから、景気循環に起因する失業の割合は20%以下ないし1.6ポイント分に相当するといえる。こうした分析には種々の批判が出されている

第2図 ドイツの失業率（NAWRU）



出所) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2005/06, Schaubild 32.

が、少なくとも NAWRU の長期的な上昇は、ドイツの構造的な失業が増大してきたことを示すものといえるのである⁽¹⁶⁾。

このドイツの構造的失業問題を引き起こしてきたのは、長期にわたって重要な改革が行われなかったからだともいわれている。そこでこの労働市場改革に本格的に取り組もうとした、シュレーダー政権の改革政策について検討していこう。従来から西ドイツでは労働者への社会保障給付負担による労働コストの上昇が、ドイツ産業の国際競争力にとって大きな問題となっていた。それでも70年代初めまでは失業率も低く、この問題は顕在化しなかった。しかし70年代後半以後失業率の上昇ともなって、社会保障給付とそのコスト負担の問題がクローズ・アップされてくることになった。とくに東西ドイツの統一とともに旧東ドイツ経済再建のための財政負担は大きく、旧来の西ドイツの社会保障制度を維持することが困難になってきたことが次第に明白になってきた。すでにコール政権末期につくられ、シュレーダー政権でも引き継がれた、政労使の三者協議を基本にした労働市場改革の動きである『雇用

のための同盟 (Bundnis für Arbeit)』もあまり成果がみられなかった。シュレーダー政権が本格的に労働市場改革に取り組み始めたのは2002年の総選挙に辛勝して以後である⁽¹⁷⁾。いわゆる「ハルツ (Hartz)」改革である。シュレーダー政権は、当時のフォルクスワーゲン社労務担当役員であったペーター・ハルツ (Peter Hartz) を委員長とするハルツ委員会に、労働市場改革について諮問し、このハルツ委員会の報告に基づいて一連の労働市場改革である、いわゆる「ハルツ法」(第Ⅰ法～Ⅳ法までである)、正確には、「労働市場政策現代化法 (Gesetz für modern Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)」を成立させ、実施にうつした⁽¹⁸⁾。「ハルツ法」の内容は多岐にわたるが、その主要なものを示せば以下ようになる。2002年末から2003年初めに成立した「ハルツ」第Ⅰ法および第Ⅱ法では、まず全国にある雇用局 (日本の公共職業安定所に相当する) を「ジョブ・センター」に改編し、失業した労働者に対しては、届け出が遅れた者には失業給付額を減額するなどによって、失業の届出義務をきびしくして早期に届け出を促した。また失業者が紹介された就労先を拒否できる条件をよりきびしくした。さらに、Ich-AG という「私会社」の制度を新たににつくって失業者が自営業主に変換することを促したり、ミニ・ジョブという公的な支援に支えられた低賃金就労制度をつくって、失業者の就労機会を拡大しようとした⁽¹⁹⁾。

「ハルツ」第Ⅰ法および第Ⅱ法に続いて、シュレーダー政権はドイツ経済をより柔軟で競争力のあるものにすることを歌い、また自らの労働市場改革についての総合的なプランとして「アジェンダ2010」を発表した。これは保健、教育、労働、職業訓練、税制、社会保障、および失業給付と年金に至る広範な分野を改革しようと想定されたものであったが、このなかには「解雇制限法」の緩和や、失業給付期間の短縮、年金支給年齢の引き上げ、さらにはドイツの伝統的な資格制度であるマイスター制度の改革などが含まれていた。この「アジェンダ2010」に基づいて「ハルツ」第Ⅲ法および第Ⅳ法が制

定されることになるが、「解雇制限法」の緩和や失業給付期間の短縮については、ほぼ同時期に成立した「労働市場改革法」によってその実現がはかられた。「解雇制限法」の緩和は、中小企業に適用除外されていた雇用制限の上限を雇用者5人から10人までの事業所に引き上げて、中小企業による雇用の新規採用を促すことや、失業給付期間がこれまでの原則32ヶ月から、12ヶ月に短縮された⁽²⁰⁾。こうした改革を引き継いだ「ハルツ」第Ⅲ法および第Ⅳ法では、まず第Ⅲ法で、連邦雇用庁を「連邦雇用エージェンシー」に改め、その下にある各地の「雇用エージェンシー」が職業紹介や失業給付などを行うことになった⁽²¹⁾。ハルツ改革の中核的な部分をなす「ハルツ」第Ⅳ法において、これまでの「失業扶助（Arbeitslosenhilfe）」と「社会扶助（Sozialhilfe）」を統合した「失業給付Ⅱ（Arbeitslosengelt Ⅱ）」が新たにつくられ、従来の「失業給付」は「失業給付Ⅰ（Arbeitslosengelt Ⅰ）」に改められた。「失業給付Ⅱ」の導入については既に第1節でふれたが、政府が担当した失業対策としての失業扶助と地方自治体が管轄していた稼働能力のない人に対する生活保護としての社会扶助の関係は従来あいまいであり、両者の二重受給という問題が発生したり、「失業扶助」受給者が就業しないまま長期失業になってしまうことが指摘されていたことから、これを一元化して財政負担を軽減することや、また手厚い社会保障給付が失業者の就労意欲を減じる原因になっていることから、こうした失業者がすみやかに就労するようにする誘引をつくり出す必要があった。この「失業給付Ⅱ」は、就労能力のある人で、一定の資産査定を受けて、それに適合した人が受給可能になる。それまでの一連の法改正によって、給付を受けようとする失業者はすみやかに雇用エージェンシーに届け出なければならず、またそこで紹介された就労先を拒否することが難しくなった⁽²²⁾。さらに失業者の「私会社」制度による自営業主への転換やミニ・ジョブ制によって形式的な就労先を確保することによって、失業者の減少をはかることが意図されたのである。

これらの改革案を策定したハルツ委員会の委員長であるハルツは、この委員会の提案が実現すればドイツの失業は3年以内に半減し、失業給付のコストも3分の2まで削減されるとしていた。また「ハルツ」第Ⅳ法が連邦議会を通過した日に当時のヴォルフガング・クレメント経済・労働相は、この改革が実現すれば、失業は20%ほど減少するだろうと述べていた。しかしこの改革はSPDの内部や労働組合の抵抗、さらにはこの改革の実現性に疑問を持つ使用者団体からの否定的な対応によって行き詰まっていた⁽²³⁾。ドイツの新聞「ハンデルスブラット (Handelsblatt)」紙とデュッセルドルフのコンサルタント会社による2004年時点での企業経営者に対する調査によると、政府の改革政策が企業経営に影響を与えたかどうかについて、75%の経営者が「全くない」と答え、15%の経営者は政策の効果は「否定的」と答えている。こうしたシュレーダー政権の改革政策に多くの経営者が否定的になっている理由は、ドイツにおいて雇用や解雇に関する規定が大きく変わらないかぎり改革は進まず、政権はわずかに解雇制限を緩和したにすぎないとみているからである。事実、ドイツの労働市場政策を規定するもう一つの重要な要因を形成している経営委員会制度や共同決定制度には、シュレーダー政権はまったく手をつけていない。もっともこれには労働組合側の抵抗とともに、SPDが相次いで地方選挙に敗北したため、これによって議席が左右される連邦参議員では野党が多数を占めるようになったからである⁽²⁴⁾。

このようにシュレーダー政権の労働市場改革はきわめて制限された状況のもとで進められたため、十分な準備もなく2005年の「ハルツ」第Ⅳ法を実施することになった。さらに経済諮問委員会は、2005年の失業の予測は、低経済成長によってだけではなく、「ハルツ」第Ⅳ法によって失業を測定する方法が変わったために、きわめて不確実であると述べていた。「ハルツ」第Ⅳ法の実施によってこれまで「社会扶助」を受給してきた人が失業者として連邦雇用エージェンシーによって把握されるために、とくに2005年の初頭に失

業者数が30万人ほど増加することは十分ありえた。2004年12月に連邦雇用エージェンシーの研究機関が2005年に失業者が、政治的に危機的な指標である500万人に達するであろうと予測していたが、実際にその通りになった。他方で、こうして失業者の減少によって2005年の連邦から連邦雇用エージェンシーへの補助金を62億ユーロから40億ユーロに削減するという計画も実現不可能になっただけではない。実際には失業者の急増に対応するために職業紹介などの要員を増やしたために改革のための費用はこの年の総額で67億ユーロにのぼったのである⁽²⁵⁾。失業を減らすための政策は、失業を一時的にしても増やす結果になり、そのための費用も大きく増加することになったのである。

む す び

ドイツの失業者は2005年の初めには、季節調整前ではあるが、第2次世界大戦前の大恐慌期を上回る500万人を超える規模に達した。この年に失業者が急増したのは「ハルツ」第Ⅳ法が実施されたからであったが、ドイツの失業者は旧西ドイツ時代からドイツ統一後に至るまで、景気変動を経ながら段階的に増加を続けてきた。ドイツの失業構造の実態を考察すると、失業者のなかで長期失業の割合が大きくなっており、この長期失業者が段階的な失業の増加に大きく寄与している。長期失業の増加は職業能力の程度に大きく関係している。職業訓練を受けていない職業能力の低い労働者ほど雇用環境が悪化し、失業率が高くなっている。労働者の雇用構造を産業部門別にみれば、職業能力の低い労働者が多く雇用されている産業ほど雇用者数が減少しており、それを最も典型的に現したのが建設業であった。こうした職業能力の低い労働者の雇用数が減少したのとは逆に、パートタイム労働の比重は急速に大きくなってきており、東ドイツ地域に比べると、この増加テンポは西ドイツ地域の方が急速であった。こうした失業の増大によって、今やドイツはEU

諸国のなかで失業率の高いフランスやイタリアと肩を並べるようになっており、EU 諸国のなかでも高失業国になっているのである。

ドイツにおける長期失業の増加は、ドイツの労働市場の硬直性を表現するものといえるが、これには経済環境の変化に対する政策や制度上の対応が関係している。ドイツの失業問題の背景には、旧西ドイツ時代の好調な経済に支えられて進められてきた社会保障制度の充実や経営委員会や労使共同決定制度などの手厚い労働者保護がある。この制度は、これまでは労使協調を促すことによってドイツ経済の成長に寄与してきたが、高失業によって生まれる社会的給付の増大や労働者保護による負担が大きくなり、それに耐えられなくなってきたことがある。旧西ドイツ時代には黒字を続けていたドイツの財政は、統一後の旧東ドイツ経済再建のために莫大な支出を余儀なくされ、財政は赤字に転換し、2002年には財政赤字が対 GDP 比で3.7%に達し、EU の「安定成長協定」基準である3%を上回る状況になっていた⁽²⁶⁾。また他方で、手厚い社会保障制度や労働者保護によって生じる企業側の負担も大きくなっており、とくにドイツ産業の賃金外コストの負担は世界的にみても高く、産業の国際競争力を弱めるとして経営側の非常に大きな不満になっていた。

この労働市場の硬直性を改革するためにシュレーダー政権が取り組んだのが、いわゆる「ハルツ」改革と称される失業保険改革を中心とした政策であった。このハルツ改革の中核が「ハルツ」第IV法によって実行に移された「失業扶助」と「社会扶助」を統合した「失業給付Ⅱ」の導入であった。これによって過度な社会給付によって失業者の就労意欲を低下させている要因をなくし、長期失業者が就労先を斡旋されて早期に就労することを促進することが意図された。またこれに関連してシュレーダー政権は、「アジェンダ2010」を発表して包括的な社会・経済改革のビジョンを打ち出したが、実際に行ったことは「解雇制限法」を改正して主に中小企業の雇用者の解雇制限を若干緩和したにとどまった。

シュレーダー政権の労働市場改革には、これまでの社会保障給付の削減や労働者保護規定の緩和など、労働側に負担を強いるものであったので、労働側からの反発が強かったのは当然としても、経営者側からも改革は全く不十分で、しかもその速度もきわめてのろいという強い批判がだされていた。シュレーダー政権は、議会においても連邦参議院では少数与党であるなど、政治的には弱体な政権であったため、とくに抵抗が予想される労使共同決定制度などの労使関係には全く手をつけなかった。このため、従業員を解雇するのにアメリカでは2週間、イギリスでは4週間しかかからないが、ドイツでは3ヶ月かかるというような⁽²⁷⁾、ドイツの手厚い労働者保護にはほとんど変化がなかったといえる。

シュレーダー政権の改革政策を世界的な流れのなかに位置づければ、福祉から就労へという流れに沿うものであり⁽²⁸⁾、また「アジェンダ2010」に示されるように、経済のグローバル化に対応して柔軟な経済システムをつくりあげて産業の国際競争力を強化しようとするEUの「リスボン戦略」などにも沿ったものといえる。労働市場の硬直性に基づく失業の増大に対して、社会保障給付の削減や解雇制限の緩和など労働者保護規制を緩和して労働の流動化をはかって失業をなくそうとする政策はイギリスなどでは一定の成果を収めているが、ドイツでの試みは様々な反対と制度上の限界に直面して決して成功したとはいえない。既にふれたようにシュレーダー政権の労働市場改革はきわめて不徹底であり、また基本的に労働組合を支持基盤とする政党が与党である限り不徹底にならざるをえなかったともいえる。結局、国民の支持を得ることができないままシュレーダー政権は退場せざるをえなかったのである。

注

- (1) 本稿と関連して拙稿「《研究ノート》ドイツ経済の今—東ドイツ地域経済の再

- 建－ベルリンからの報告』『福岡大学商学論叢』49 巻 3・4 号を参照願いたい。
- (2) F. A. Z. *Weekly*, Friday, May 27, 2005.
 - (3) Bundesagentur für Arbeit, *Der Arbeitsstellenmarkt in Deutschland, Monatsbericht April 2005*.
 - (4) “Five million reasons to worry”, *Economist com*, Global Agenda, Feb. 2nd 2005.
 - (5) 労働政策研究・研修機構『ドイツにおける労働市場改革－その評価と展望』労働政策研究報告書 No.69, 2006, pp.8～9. なお, 「ハルツ」改革については同書が詳しい。
 - (6) Bundesagentur für Arbeit, *Der Arbeitsstellenmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2005*, SS.2～3.
 - (7) *Ebenda*. S.4.
 - (8) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2005/06*, SS.124～125.
 - (9) “A surprise that leaves Germany in limbo”, *Economist com*, Global Agenda, Sep. 20th 2005. & Quentin Peel “Radical reform alarms Germans”, *FT com*, Sept. 14, 2005.
 - (10) Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt 2005*, August 2006.
 - (11) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2005/06*, S.132.
 - (12) Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt 2007*, Juli 2008.
 - (13) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 2005/06*, SS.133～135.
 - (14) *Ebenda*. SS.137～141.
 - (15) *Ebenda*. SS.147～149.
 - (16) *Ebenda*. S.156. & H. Jansen, S. Kuhnert “Labour Market Reform in Germany: Fact or Fiction?”, *ECFIN Country Focus*, Feb. 2004.
 - (17) W. Streeck, C. Trampusch, “Economic Reform and the Political Economy of the German Welfare State”, *The Politics of Economic Reform in Germany*, Routledge 2006, p.69.
 - (18) W. Streeck, C. Trampusch, *op. cit.*, p.70. また, 労働政策研究・研修機構, 前掲書, pp.8～9.
 - (19) 労働政策研究・研修機構, 前掲書, pp.10～11.
 - (20) 労働政策研究・研修機構, 前掲書, pp.11～13.
 - (21) 労働政策研究・研修機構, 前掲書, pp.15～16.
 - (22) 労働政策研究・研修機構, 前掲書, pp.27～31.
 - (23) W. Streeck, C. Trampusch, *op. cit.*, pp.70～72.
 - (24) “How to pep up Germany’s economy”, *Economist*, May 6th 2004.
 - (25) W. Streeck, C. Trampusch, *op. cit.*, p.72.
 - (26) 前掲拙稿 pp.582～583.
 - (27) “How to pep up Germany’s economy”, *Economist*, May 6th 2004.
 - (28) 嶋田巧編著『世界経済』八千代出版 2009 年 p.199.