

九〇年代末以降のドイツの労働市場改革

—自由主義モデルへの転換と再規制のせめぎあいのなかで

大重光太郎 獨協大学教授

目次

- 1 狭義の労働市場政策
 - (1) 消極的労働市場政策——領域A
 - (2) 積極的労働市場政策——領域B
 - (i) 定着促進(B0)
 - (ii) 転職支援(B1)
 - (iii) 就労支援(B2)
 - (3) 小括——自由主義モデルへの変容(以上、本号)
 - 2 雇用の規制緩和と再規制——領域C(以下、一八三六号)
 - (i) 消極的・積極的労働市場政策の評価
 - (ii) ドイツ社会保障モデルへの含意
 - (3) 小括
- まとめと考察

はじめに

ドイツの失業者数は一九七〇年代には一〇〇万人を下回っていたが、八〇年代に二〇〇万人、ドイツ統一後の一九九三年には三〇〇万人を超え、さらに一九九七年には四〇〇万人を上回るようになった。九〇年代半ば以降、雇用対策は最大の内政課題になった。こうして一九九〇年代後半コール政権末期から大胆な労働市場改革が進められていった。とりわけ二〇〇二—〇五年のシュレーダー政権によるハルツ改革は戦後最大の社会政策上の改革とみなされている。

この改革の核をなしたものがハルツ第IV法による失業扶助と社会扶助、これによる事実上の前者の廃止であった。二〇〇五年一月に施行されて今年で一〇年になるが、同法の功罪に関する評価はいまだに大きく分かれている。一方で労働市場の好転をハルツ改革に求める見方がある。失業者数は二〇〇五年の五〇〇万人から二

〇一三年の二九五万人へと大幅に減少し、失業率も一三%から七・七%へと低下し、ドイツ統一以来、もっとも低い水準で推移している。他方で、低賃金労働の広がり、貧富の格差の原因をハルツ改革に見る見方も根強い。派遣労働は、二〇〇〇年の三四万人(社会保険就労者比一%)から二〇一一年九十一万人(三・二%)へと大きく増加した。低賃金就労者の比率も九五五年の五九〇万人(一九%)から二〇一二年の八四〇万人(二四%)へ増加している(閾値Ⅱ中央値の三分の二)。平均世帯所得で見た貧困率(中央値の六〇%未満)は一九九二年の一〇・三%から二〇一一年の一三・五%へと上昇した。ではこの間の労働市場政策はどのような特徴があり、伝統的なドイツモデルはどのように変化したのだろうか。九〇年代後半以降のドイツの労働市場改革については、ハルツ改革を中心に邦語でもすでに多くの紹介があり、個別政策についての詳細な紹介や政策効果についての研究も数を重ねている(小野二〇〇六、佐々木二〇一〇、ゾンマー二〇一四、武田二〇〇七、二〇一二、名古二〇〇五、根本二〇〇七、橋本二〇〇五/二〇一四、布川二〇一〇、森二〇一三/二〇一五、横井二〇〇四/二〇〇五、労働政策研究・研修機構二〇〇六/二〇〇七)。本稿ではこれらの研究もふまえながら、九〇年代末以降の労働市場改革が伝統的なドイツモデルに全体としてどのような変化をもたらしたかを試論的に提示したい。

その際、分析の枠組みとして、労働市場政策を大きく三つの領域においてとらえ、それぞれの特徴を押さえる(図1)。一つ目は消極的労働市場政策、すなわち失業時給付による生活保障の領域であり、もともと古典的な領域である(A)。二つ目は積極的労働市場政策、雇用促進の政策である(B)。これはさらに三領域、すなわち定着促進(労働力移動なし)(B0)、転職支援(失業なき労働力移動)(B1)、就労支援(失業を経た労働力移動)(B2)に分けられる。三つ目は雇用の規制緩和による雇用創出という領域である(C)。一般に「労働市場政策」といえば、消極的労働市場政策(A)と積極的労働市場政策(B)の二つを指すことが多いが(狭義の労働市場政策)、本稿では雇用の規制緩和政策も含め、労働市場政策を広義にとらえることとしたい。

あらかじめ九〇年代末以降のドイツの労働市場改革をこの三つの領域について素描しておく、つぎのようにまとめられよう。

Aの消極的労働市場政策においては、「寛容な」失業給付により求職活動が阻害されているとして、給付期間の短縮と給付条件の厳格化が行なわれた。その際「支援と要請」原則により、失業給付は求職者の自助努力と結びつけられた。Bの積極的労働市場政策の就業促進では、B0の雇用定着促進(労働力移動なし)の例として操業短縮手当による定着促進があり、リーマンショック後の雇用安定において活用され

た。B1の転職支援(失業なき労働力移動)としては、転職支援措置の拡充、失業見込み時の早期届け出義務化があげられる。B2の就業支援(失業を経た労働力移動)としては、職業紹介や継続訓練、公的雇用創出などの伝統的措置に加え、個人自営業として創業する際の助成制度(「私会社」)、派遣労働を通じた失業者の統合(PSA)、長期失業者への就労機会提供(「ユーロジョブ」)などが導入された。また手法として競争原理導入による紹介の効率化・活性化がめざされた。具体的には職業紹介における成果主義の導入、職業紹介の民間開放(職業紹介クーポンの導入)と官民競争の導入に見られた。

Cの雇用の規制緩和による雇用創出については、低賃金労働市場の創出(僅少労働)、派遣労働と有期雇用の規制緩和、解雇規制の緩和に見られた。

なお本稿では二〇〇二年以降の改革だけでなく、九〇年代後半のコール政権による一連の改革も含めて考える。ハルツ改革は、原理や手法、具体的措置において九〇年代の諸改革を引き継いでいるからである。

以下、1では、狭義の労働市場政策について、消極的労働市場政策(領域A)と積極的労働市場政策(領域B)に分けて考察する。2では雇用の規制緩和政策(領域C)について考察する。最後にまとめと日本への示唆を行なう。結論として、①新自由主義的路線(ワークフェア、規

制緩和)が政策基調となっていたこと、②それによりドイツ社会国家モデルとコーポラティズムモデルの変容が見られたこと、③新自由主義的路線は一路進むのではなく規制緩和と再現制のせめぎ合いのなかで一部は規制強化が見られたこと、を示したい。

1 狭義の労働市場政策

九〇年代末以降の狭義の労働市場政策においては、以下の三つの政策手法が見られた。

第一に政策方向としての就労第一主義、ワークフェア原則である。失業者には求職のための自助努力が求められ、それを条件として支援が行なわれることとなり、従来の「寛容な」失業給付の給付条件が厳格になった。

二つ目に、ワークフェア的な方向とならんで、制度の効率化・合理化という方向が見られた。

目的―手段関係での手段の合目的性の向上であり、追求されるべき目的との関係で不整合、欠陥、重複などがある場合、それを全体との関係で再編し、最適化、整合化を追求する方向である。具体的には、職業紹介業務の効率化のための組織改編、効率化があげられる。また長期失業者支援の複数の窓口を一本化することにより、雇用促進や統合促進のサービス効果を高めようという取組みもこれに当たる。

三つ目に、管理・運営手法として競争原理の導入が見られた。これには二つがあった。一つ

は官民の競争であり、もう一つは官官の競争である。前者の例として、民間企業に職業紹介事業を開放し公的機関と競争させることにより職業紹介の成果を高めようとする試みが挙げられる。また後者の例として、長期失業者の雇用促進・統合促進において連邦(国)の機関である雇用局と基礎自治体とが共同で運営にあたるパターン(共同運営機関)と並んで、基礎自治体(自治体)を認め、両者間の成果競争が組み込まれたことが挙げられる。

労働市場政策の評価は容易ではないが、その背景には以上の三つの政策手法が混在していることがある。ワークフェアと整合化・合理化の要素が同時に見られる場合、どちらを重視するかによって改革の評価は異なってしまう。また競争原理の導入についても成果を評価する基準は一義的ではないだろう。評価を困難にするさらなる要因としては、労働市場改革がきわめて広範で多岐に渡ること、個々の政策は細部にわたっており、短期的に新設・修正・統合・廃止されること、労働市場の状況と労働市場改革との因果関係が複雑であることなどを挙げられよう。

以下、三つの政策手法の具体的あらわれ方をAとBの領域ごとに見てみよう。

(1) 消極的労働市場政策——領域A

ハルツ改革以前、失業者の生活保障には三層

のセーフティーネットが見られた。一つ目は失業給付(Arbeitslosengeld)である。保険原理にもとづき、失業前手取り収入の六〇%(扶養家族がいる場合六七%)が支給される。財源は保険料である。連邦の管轄であり、運営は地域レベル組織の雇用局によって担われた。二つ目は失業給付の受給期間終了後に支給される失業扶助(Arbeitslosenhilfe)である。これも雇用局の管轄であるが、財源は税による。支給水準は失業前手取り収入の五三%(扶養家族がいる場合五七%)である。審査はあるが、基準がゆるやかであるため失業給付の受給が切れた人にはほぼ自動的に職が見つかるまで無期限で支給された。三つ目は社会扶助(Sozialhilfe)、日本の生活保障に相応する。財源は税で困窮テストにより支給される。基礎自治体の社会局が管轄した。

こうした旧来のあり方は九〇年代末以降、大きく変化した。もともと大きな改革はハルツ第IV法による失業扶助と社会扶助との統合であった。これにより事実上、失業扶助が廃止され、失業者を支えるセーフティーネットは三層から二層に縮小した。変化のポイントは以下三点であった(図2)。

一つ目は、第一のセーフティーネットである失業保険の厳格化と受給期間の短縮である。失業給付は失業給付I(Arbeitslosengeld I)となり、保険原理にもとづく支給制度を維持した。しかし以前と比べると以下の点で厳格化・短縮が見られた。

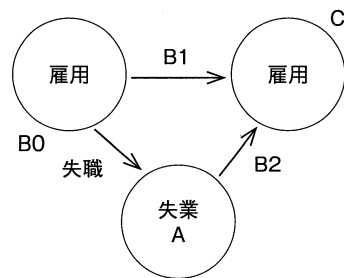
・最長受給期間の短縮である(表1)。二〇〇六年に最長受給期間は三ヵ月から一八ヵ月に短縮された。五四歳までの場合では最長二六ヵ月から二二ヵ月に大幅に削られた。その後、長期加入者である中高年への配慮を求める声に押され、最長期間は一八ヵ月から二四ヵ月へと引き延ばされ、五〇歳以上についても条件が緩和された。しかし四〇歳代では現在でも二ヵ月が上限になっており、かつての二ヵ月と比較するとは半分となった。

・受給資格が得られる保険加入期間が三年間で二ヵ月から二年間で二ヵ月へと厳しくなった。

・雇用局からの職業紹介を断る条件が厳しくなった。従来は所持する職業資格をもとに一定水準以下の仕事やフルタイムでない仕事は拒否できた。ハルツ改革後、週一五時間以上で社会保険義務があれば、パートタイム労働であつても期待可能とされた。通勤時間条件も厳しくなり、遠距離を理由に断ることが難しくなった。拒否すると制裁として失業給付が減額されることとなった。

・一九九八年以前には、個々人の資格条件の改善と職業上のキャリア向上促進を重視していたが、その後は就労可能であれば継続職業訓練は行なわれないこととなった。長期的な能力育成よりも短期的な雇用が優先されることとなった(Knuth 2015)。

図1 労働市場の三つの領域



- A：失業給付——消極的労働市場政策
 B：労働力移動——積極的労働市場政策
 B0：定着促進（労働力移動なし）
 B1：転職支援（失業なき労働力移動）
 B2：就労支援（失業を経た労働力移動）
 C：雇用の規制緩和による雇用創出

・失業になることがわかった時点での申請義務が課され、さらに届出時期の早期化も進められた（二カ月前から三カ月前へ）。申請が遅れた場合、その日数に応じて失業給付から差し引かれることとなった。

二つ目は、失業扶助と社会扶助との統合であ

る。すなわち従来の失業扶助と、社会扶助受給者のうち稼働能力のある一五歳以上六五歳未満の者への扶助制度を、求職者基礎保障という新たな枠組みに統合した。失業者は失業給付Ⅱ（Arbeitslosengeld II）を受給するが、これは資産調査にもとづいて困窮者のみに支給されるもので、支給条件と水準は社会扶助レベルとなった。従来は保険原則による失業給付の受給期間終了後、失業前の手取賃金比五三％水準の失業扶助に移行したが、失業給付Ⅱ導入とともに所得比例のセーフティネットなしに、すぐに生活保護水準に落ち込むこととなったわけである。失業給付Ⅰ受給が切れた失業者以外にも、失業時に失業給付Ⅰの受給資格を満たさなかった者で困窮条件を満たす者は失業給付Ⅱの対象となる。また失業給付Ⅰの受給額が低い者、就労している低所得者（ワーキングプア）も、最低生活水準を確保するための差額を失業給付Ⅱとして受給することができる。

失業給付Ⅱの大人一人あたりの基準額は月三九九ユーロ（二〇一五年現在、毎年改訂）、さらに必要経費が上乗せされる（例…家賃、光熱水、家具、被服）。同じ困窮世帯の構成員で一日三時間以上働けない者、一五歳未満の子どもには社会手当（Socialgeld）が支給される。

失業給付Ⅱの受給者は、実施機関であるジョブセンター（後述）の担当者と再就職契約を結ばなければならない。再就職契約を結ばない場合や、担当者の示した措置への不参加、義務の

不履行、期待可能な職を拒否した場合などには三カ月間給付が三〇％削減され、繰り返されることに制裁が厳しくなる。ただし失業給付Ⅱ受給者への対応については、失業者の実態に合わない措置を強いられることにより、かえって就労や統合を妨げているという批判もある。連邦雇用局の幹部役員も「給付認可においてあまりに細かく言い過ぎた」「過剰な計算によって人々の自己責任を強めるのではなく、行為能力を奪うことになった」と行きすぎを認めている（Heinrich Altのインタビュー：SZ 15.12.2014）。

三つ目は、失業扶助と社会扶助の制度統合にともない行政組織上の改編が行なわれたが、これは行政組織のレベルにとどまらず、就労支援・統合支援のあり方にも影響を与えるものであった（くわしくは武田二〇一二）。

すでに述べたように失業扶助と社会扶助が一つの制度に統合された。ハルツ第四法以前には、連邦管轄である就労に関わる給付については雇用局が、自治体管轄である生活支援給付については各自治体の社会局が担当しており、支援の窓口が分かれていた。ハルツ改革は双方の業務を行なう窓口をジョブセンター（Jobcenter）に一本化し「一つの手からの支援」を行なうことにより、支援の最適化と効率化、コスト削減がめざされることとなった。

ジョブセンターの運営においては二つの形態が認められている（図2）。一つは共同運営機関（Arbeitsgemeinschaft）二〇一一年以降

gemeinsame Einrichtung)であり、連邦雇用局の

地域組織である雇用局と自治体の社会局とが、それぞれの管轄分野を分担しながら共同で運営するものである。もう一つは、認可自治体モデルであり、雇用局の業務も含めて自治体が単独で運営するものである。当初は前者のみが構想されていたが、福祉業務が共同運営機関に奪われることに自治体側が反発し、全国六九の基礎自治体に単独で業務を行なう選択肢が与えられた。こうして(政策的に当初から意図された)ではなかったものの、組織形態の効率性をめぐる官官競争が行われることとなった。この競争は紆余曲折をへて二〇一一年以降、二つのモデルが恒常的機関として認められることで制度的決着を見た。その際、認可自治体には新たに四一自治体加わった。

しかしこの官官競争は単に連邦と自治体の縄張り争いに解消されるのではなく、職業紹介行政と福祉行政との政策目標の違いに根ざしていた。前者は就労を優先し、後者は社会統合とケアを優先する。それゆえ二〇一一年以降も緊張関係はなくなっていない。共同運営機関では雇用局部門と自治体社会局部門のスタッフが共同で関与しているが、出身部門による政策優先度の違いにより連携不足が生じると、受給者への対応が一貫しない恐れがでてくる。失業者の条件に合致しない職業紹介や再統合措置参加が求められると、かえって就労や統合機能を損なうことになりかねないという指摘もある

(Adamy/Zavlaris 2014)。

以上の失業給付の制度変更はどのような影響をもたらしたのか。失業者の主體的な認識と行動パターン、客観的なメカニズムの二つの面で確認したい。

失業者の主體的な認識と行動パターンについては、失業保険の縮小と失業扶助廃止によって所得比例による生活保障が大幅に縮小し、いきなり制裁をとまなう社会扶助水準に落ち込むこととなった。これはまず物質的な生活水準が急激に低下し、生活スタイルが激変することを意味した。また制度変更は、誰でも容易に制裁をとまなう社会扶助水準になりうることを示したが、これまで所得比例保障に慣れていた国民にとっては、失業給付Ⅱの受給は耐え難い社会的没落と意識され、「ハルツⅣ」は強いステイグマと結びつけられた。たしかに、以前の社会扶助の受給者にとっては、失業給付Ⅱの受給圏にはいることで就労支援が強化され、資産要件が緩和されるなど条件の改善が見られたが、以前の失業扶助受給者にとっては物質的・心理的に劣悪化を意味した。

ここから就労と失業との負のスパイラルが生まれてくる。失業給付Ⅰと失業給付Ⅱは、どんな仕事でも就労を優先するという仕組みを持っていたが、これに失業給付Ⅱに陥るのを恐れる心理的要因が加わる。こうして本来の資格や職歴と関係のない仕事への就労が増える。しかしそうした仕事は不安定就労となる危険性が高い。

雇用の規制緩和が同時に見られると、不安定度はさらに高まる(派遣、請負、有期)。失職すると、初回よりもさらに低い失業給付しか受けられない。失業給付Ⅰの受給資格を満たさない者は、すぐに失業給付Ⅱ受給圏に流入する。職業資格を重視しない職業紹介により、さらに不安定な職を選ばざるをえなくなる。こうした失業と不安定就労とのスパイラルが起こってくる。失業率は低下したが、労働力配分機能、キャリア形成機能では悪化が見られた(Knuth/Kaps 2014)。

では「支援と要請」の「支援」についてはどうなっているだろうか。つぎにBの積極的労働市場政策を見てみたい。

(2) 積極的労働市場政策——領域B

全体としてB領域ではつぎの特徴が見られる。まず伝統的な就業支援の手段(職業継続訓練、公的雇用創出)が縮小・整理統合されたこと、またハルツ改革によって新たに作られた施策の多くが廃止・整理統合され、ほとんど姿を消したこと、就業定着が重視されるようになってきたこと、である。全体として「支援」は縮小されたと評価されよう(JILPT 2007、橋本二〇一四、Knuth 2014)。

以下、三つの領域ごとに見ていきたい。

(i) 定着促進(B0)

定着促進の主要な手段として操業短縮手当が

図2：ハルツ第Ⅳ法による失業給付と失業扶助の再編

旧：

法律	社会法典第Ⅲ編		連邦社会扶助法		高齢者および障害者の基礎所得保障法
給付	失業給付	失業扶助	社会扶助（要扶助で稼働能力がある者）	社会扶助（要扶助で稼働能力のない者）	高齢者および障害者の基礎保障
管轄	連邦（中央）		自治体		
実施機関	地域レベルの雇用局		自治体の各専門部局		

新：

法律	社会法典第Ⅲ編	社会法典第Ⅱ編	社会法典第Ⅳ編	
給付	失業給付Ⅰ	求職者基礎保障（失業給付Ⅱ、社会手当）	社会扶助	高齢者および障害者の基礎保障
管轄	連邦（中央）	連邦（中央）と自治体の両者の混合	自治体	
実施機関	地域レベルの雇用局	ジョブセンター：形態の2つの選択肢 1) 連邦機関（雇用局）と自治体部局との共同運営機関 2) 認可自治体による単独運営（全業務の自治体への委託）	自治体の各専門部局	

表1：失業給付Ⅰの受給期間の変化

1997～2005年		2006～2007年		2008年以降	
年齢	最長受給期間	年齢	最長受給期間	年齢	最長受給期間
～44歳	12ヵ月				
45～46歳	18ヵ月				
47～51歳	22ヵ月			～49歳	12ヵ月
52～56歳	26ヵ月	～54歳	12ヵ月	50～54歳	15ヵ月
57歳以上	32ヵ月	55歳以上	18ヵ月	55～57歳	18ヵ月
				58歳以上	24ヵ月

失業のおそれがある労働者への転職支援は、すでに八〇年代以来、石炭・鉄鋼業などの構造不況分野を中

二〇一三）。
費用の五〇％以上はこれまでの使用者が負担し、残りを雇用局が一人あたり二五〇〇ユーロを上限に最長一年間負担する（具体例として、藤内二〇一三）。

(ii) 転職支援（B1）

転職支援措置として、失業が迫っている場合、事業所労使間の補償計画による合意、雇用局の事前の了解を条件として、転職支援会社に助成金を支給する制度がある。これまでの使用者との雇用契約は解消されて別個の転職支援会社に籍が移り、継続職業訓練やカウンセリング、職業紹介を受けながら再就職先を探す。

挙げられる（くわしくは藤内二〇一三）。経済的事情による操業短縮において、解雇を防ぐ目的で労働者個人に対してなされる賃金助成である。操業短縮による減額分の六〇％（扶養義務のある者は六七％）が失業保険財源から助成される。助成期間は通常六ヵ月であるが、労働市場が特別な困難な状況にある場合、法規命令により二四ヵ月まで延長できる。操業短縮手当は、労働者にとっては解雇が継続されるとともに収

入減が緩和されるメリットがあり、企業にとっても熟練労働力を確保し続け、新規採用のコストを節約できるというメリットがある。
操業短縮手当は二〇〇八年秋のリーマンショック後に積極的に活用された。最長助成期間は二〇〇七年初頭の二ヵ月だったものが二〇〇九年一月からは一八ヵ月、その後二〇〇九年一月から二四ヵ月に延長された。支給を受けた短時間労働者数は、二〇〇〇～二〇〇八年には

年平均一二万人であったが、二〇〇九年一〇万人、二〇一〇年五〇万人と大きく増えた。二〇〇〇年代初頭の不況において大手の輸出志向メーカーは人員削減による雇用調整を行なったが、景気回復後に熟練労働者不足のために操業回復に手間取った。これへの反省にもとづき、政労使の間で解雇会費、操業短縮手当拡充がコンセンサスとなったことがリーマンショック後の増加の背景にあった。解雇による流動化よりも定着支援が選好されたといえる。

心に行なわれてきた。その後、分野や構造的危機の有無を問わず拡充されてきた経緯がある。また転職支援機能の強化のため、職業継続訓練やカウンセリングを行なう者の認証制度を設けて専門化を進め、成功報酬も導入された。労働者本人の権利も強化された。

こうした機能は、雇用の流動化という点からみてどう評価しうるだろうか。転職支援プログラムは、先に述べた操業短縮手当の拡充という政策方向から考えると、雇用流動化の促進を意図するものではなく、解雇が回避できない場合の転職機能を効率化・合理化するという性格をもつものと考えられる。実際の効果としても、前記のワークフェア的圧力のもと転職よりも定着を志向するパターンが強まっているという見方がある。

(iii) 就労支援 (B2)

ここでは就労支援について、プログラムの内容と政策手法としての競争原理導入について扱いたい。

① 就労支援のプログラムの内容

まず就労支援のプログラムの内容についてである。多岐に渡るが、二つの伝統的なプログラムとハルツ改革によって導入された三つの新たなプログラムに分けられる。

まず一九六九年の雇用促進法以来の伝統的なプログラムとして、職業継続訓練(向上教育や

転換教育)と公的雇用創出措置の二つがある。職業継続訓練は、失業者に対し職業基礎資格の取得や、資格水準の向上、新たな資格の取得において公的支援を行なうものであり、就業を支援するだけでなく、雇用安定と長期的なキャリアパス向上を目的として行なわれる。

公的な雇用創出措置としては、雇用創出措置(ABM)、構造調整措置(SAM)が代表的である。ABMは公共の利益に合致する追加的労働を行なう事業体に対し、一年間賃金の三〇〜一〇〇%を助成するものであり、SAMは主として東独地域を対象にABMを強化した助成措置である。

ハルツ改革によって新たに導入された大きな取組みにつきの三つがある。

一つ目は、派遣労働を通じて失業者の統合である(ハルツ第I法)。失業者は派遣労働者として人材サービスエージェンシー(PSA)に登録され、派遣労働を通じて就労支援が図られる。原則として民間の人材派遣会社に委託して設置され、雇用局から報酬が支払われる。失業者は派遣期間以外には職業訓練を受ける。就労時の賃金について開始後六週間は失業給付と同額でよいが、それ以降は平等処遇となる。民間企業での引き受け手がない場合、ジョブセクターが自らその機能を担うこともできる。

二つ目は、個人自営業として創業する際の助成制度(「私会社」)である(ハルツ第II法)。すでに最長六ヵ月間、従来受給していた失業給

付または失業扶助と同額を継続支給する移行援助金があったが、これに加えてハルツ改革により導入された。収入が二万五〇〇〇ユーロを超えない範囲で、月額一年目六〇〇ユーロ、二年目三六〇ユーロ、三年目二四〇ユーロが助成される。

三つ目は長期失業者への就労機会提供(「ユーロジョブ」)である(ハルツ第IV法)。失業給付IIを受給する長期失業者への就労支援のための公的雇用創出措置であり、公共の利益に見合う補足的な就労機会を提供するものである。主として自治体などが社会福祉、市民サービスなどの仕事を提供する。一時間あたり一〜二ユーロの手当を受け取るが、失業給付IIは引き続き支給される。実態としては、就労促進よりも社会統合のためのリハビリという性格が強い。

以上の五つのプログラムは、現時点で縮小傾向にある。

まず継続訓練については比重低下が見られた。以前は個々人の職業資格の向上を推進し、就業者の資格能力を改善することを重視していたが、既述のように一九九八年の社会法典第三篇の施行以降、職業紹介の可能性があれば継続訓練の支出はでなくなった。また継続訓練に参加している場合も、就業可能性があれば訓練を中断して就職を優先しなければならなくなった。

公的雇用創出も大きく縮小した。SAMは二〇〇三年のハルツ第三法によりABMに統合さ

れ、そのABMも二〇一二年に廃止された。現在残っている主な公的雇用創出措置は「ユーロジョブのみとなった。また「ユーロジョブの比重も二〇一二年以降低下している（森二〇一五）。

PSAは、労働市場統合の効果が現れなかったという理由から二〇〇五年一月に各ジョブセンターでの設置義務が廃止された。雇用局自身によるPSA設置も利用されなかったため廃止された。以後は任意となったが、事実上なくなったと見てよい。

「私会社」は、二〇〇六年半ばまで存続したが、コストの割に成果が上がらないことを理由に廃止された。業務計画の事前審査がない問題も指摘されていた。二〇〇六年八月に作られた「起業助成金」では審査が厳格となり、支給額も失業給付相当額と社会保険料が六ヵ月間支給、その後九ヵ月は裁量給付として月三〇〇ユーロ支給となり、大幅に縮小した。

② 政策手法として競争原理導入

就業促進の手法としてのつぎのような領域で競争原理導入による効率化・活性化がめざされた。

一つ目は、雇用局における経営的手法の導入、目標設定とコントロールの強化による成果上昇の追求である（ハルツ第三法）。

二つ目は、失業給付II受給者の就労支援・統合支援業務の実施主体として雇用局と自治体と

の共同機関によるモデルと認可自治体による単独モデルとの競合である（既述）。認可自治体は二〇〇五年施行時には六九あったが、二〇一一年以降新たに四一自治体が加わった。労働行政と社会行政をどのレベル機関が管轄するのか、引き続き争点となっていくであろう。

三つ目は、職業紹介の民間開放と官民競争の導入である。戦後一貫して国家独占であった職業紹介は一九九四年に許可制として民間に開放されたのち、二〇〇二年の連邦雇用庁による職業紹介統計スキヤンダルを受けて届出制となつて自由化された。その際、重要な手段として職業紹介クーポンが導入されている。仲介業者により週一五時間以上の就労への仲介が成功した場合、六週間後に一〇〇〇ユーロ、六ヵ月後に残り一〇〇〇ユーロ、計二〇〇〇ユーロが仲介報酬として業者に支払われる仕組みである（仲介が困難な場合二五〇〇ユーロ）。求職者本人の負担は発生しない。失業給付I受給者は一定の条件を満たせばクーポンを使う権利が与えられるが、失業給付II受給者に対しては裁量給付となっている。当初は時限立法による制度であったが、幾度か延長されたのち二〇一二年恒久法化された。

クーポン利用の実績を見ると、二〇〇四年以来、毎年五万七千件のクーポンが換金されており、これは交付枚数の八%程度に相当する。うち半数の四%程度（約三万件）が六ヵ月就労後の換金となっている。高い数字とはいいがた

い。紹介クーポンへの評価は分かれている。肯定的評価においては、公的機関での人手が足りない部分を補完していること、民間業者がより効率的であること、競争により仲介が活性化すること、などが指摘される。他方で、クーポンがなくとも仲介可能である求職者にも利用されており、公的資金の無駄遣いであること、助成金目的での規定期間のみを満たす不安定就労への仲介になっていること、不採算民間業者への公的補助になっていること、仲介率の低さ、求職者にとつての民間業者選定における困難性など可否的要因として指摘されている。

(3) 小括——自由主義モデルへの変容

(i) 消極的・積極的労働市場政策の評価

以上、AとB二つの領域での労働市場政策を見てきた。両者をあわせるとどのようなことが言えるだろうか。まず積極的労働市場政策Bについて確認すると、B0定着支援は二〇〇〇年代後半に強まった。B1転職支援では制度の整備と効率化・合理化の進展が行なわれたが、雇用流動化を促進することを意図したものではなかったと思われる。B2就労支援は、全体として再編・縮小された。ハルツ改革の目玉として導入された「私会社」「PSA」も整理・統合により廃止された。再編・縮小においては制度の欠陥を除去し、技術的に合理化するという側面があったが、政策転換という側面もあつ

た。職業継続訓練プログラムの縮小は後者にあたる。職業資格の土台を作ることよりも、失業を減らすためにどんな仕事でも「失業よりはまし」として就労を優先する方向に転換したが、長期的には逆効果ではないかという疑問が呈されている。こうして「支援と要請」のうちの「支援」が期待されるB領域では、「支援」が弱まってきたと評価することができよう。Aの失業給付支給については条件が厳格化され失業者への「要請」が強化されたが、Bの「支援」が弱まることにより、「支援と要請」は「制裁による就労強制」という性格を帯びるようになった(Butterwege 2014)。

では三つの政策手法——ワークフェア的政策志向、目的—手段関係における合理化、競争原理の導入——との関係では、どう評価できるであろうか。全体の基調をなしているのは、やはりワークフェア的政策手法であるといえよう。個々の政策や措置について目的—手段の不整合や欠陥がある場合、調整による改善⇨合理化がなされる。それゆえ個々の改革を一概にワークフェアと結びつけることはできない。しかし全体の基調をなしており、また個別の政策や措置をまとめあげているのはワークフェア原則である。競争原理は、その際の手段となっている。

(iii) ドイツ社会保障モデルへの含意

以上の制度転換はドイツの社会保障モデルにとってつぎの二つの性格変化を意味した。

一つは、社会保障モデルのビスマルク型からイギリス的自由主義型への転換である。

イギリスの社会保障は、均一拠出・均一給付によるナショナル・ミニマム保障を根幹としている(ベヴァリッジ・モデル)。階層秩序の内部には立ち入らず、最低ラインを保障することが重視される。これは救貧行政にまで遡る。これに対しドイツでは、一八八〇年代のビスマルク社会保障の導入以来、社会階層の維持、すなわち階級脱落を防止し、社会的安定を維持することを制度の根幹としてきた。所得比例原則は、各社会階層に相応の生活を保障すること、とりわけ中間層を維持することを意味する。イギリスでは社会の内部編成よりも最底ラインを保障することに関心が向けられたのが、対照的にドイツでは社会の内部編成、階層秩序の確保に国家の関心が向けられていた(加藤一九八五)。

しかし九〇年代末以来のドイツの改革は、こうした伝統的モデルを大きく変えるものであった。所得比例機能が縮小することにより社会階層の内的編成への国家の関与は弱まり、政策の主要な重点は最低生活保障に移行した。ドイツのモデルは伝統的なビスマルク型からイギリス的な自由主義型に移行した。中間階層の安定は社会の安定の鍵であるが、その階層脱落への対処から国家が手を引き始めたことを意味した。

もう一つは、もっと短い時間的スパンにおける変化であるが、「福祉コーポラティズム」の変化が生じたことである。八〇年代に失業者が

増大したが、これは労働市場において賃金引き下げ圧力として作用し始めた。こうしたなか賃下げ圧力をやわらげる二つのコンセンサスが労使間で作られた。一つは早期退職促進であったが、もう一つが失業給付の充実であった。「寛容な」失業給付により低賃金圧力は緩和され、労働者の賃金水準が維持された。使用者にとっても労使関係を安定化させることはメリットであった。シュトレックはこうした労使協調を「福祉コーポラティズム」と特徴づけているが、これは福祉の負担によって労使協調を図るものであり、労使の争点とコストを外部的化するものであった(Streck 2003)。

しかしこれは失業圧力が一過性である場合にのみ維持しうるモデルであった。長期化すれば失業給付で外部化したはずのコストが社会保険と税の負担として企業に戻り、雇用へも否定的影響を及ぼすからである。はたして九〇年代以降、失業はますます増大し構造化していった。こうして一九九〇年代末から二〇〇〇年代初頭にかけて「福祉コーポラティズム」は維持困難になった。「寛容な」失業給付は縮小した。低賃金圧力は労働市場に強く作用するようになった。需給関係をストレートに反映する低賃金領域形成の流れが強まった。就労支援は職業資格向上よりも短期的視野での就労第一主義路線がとられた。こうしてドイツの実質賃金の伸びは二〇〇〇年以降、ユーロ圏でもっとも低い水準にとどまった。

こうした展開による賃金コストと付加コスト（社会保険、税）の抑制は、短期的には企業にとってメリットとなりうる。しかし低賃金・不安定就労は貧困層の拡大をもたらし、長期的には社会保障財源に再びのしかかってくる。失業給付Ⅱや社会手当の受給者は増加傾向になる。どこまでも増大する失業者を維持することは不可能となる。失業給付Ⅱの抑制は避けられなくなるだろう（ただし雇用の規制緩和には再規制の動きが見られる。規制緩和と再規制については次回に詳述する）。

なお「寛容な」失業給付の縮小による低賃金圧力は労働組合の交渉条件を不利にただけでなく、労働組合の組織率にも否定的に作用したと思われる。不安定就労層の増加は未組織労働者層を増加させ、労働組合組織率を低下させた。二〇〇〇年以降、ドイツの労働組合組織率はEU諸国のなかでもっとも著しく低下したが、これは産業構造や労使関係の条件とともに、労働市場改革が与えた影響が大きな役割を果たしたものと考えられる。

（三月下旬号につづく）

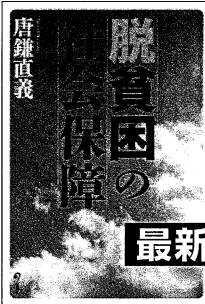
【参考文献】

- * Adamy, W./E.Zavlaris: Sozialintegrative Leistungen der Kommunen im Hartz IV-System - Beratung "aus einer Hand" erfolgt meist nicht. SuP, Berlin, 2014.
- * Knuth, M.: Zehn Jahre Grundsicherung für

脱貧困の社会保障

社会保障とは『本当に困っている人』だけが対象なのか？

「税と社会保障の一体改革」が叫ばれ、「生活保護」の見直しが問われる今。日本とイギリスの社会保障史を対比しながら、わが国の社会保障制度の特異性を浮きぼりにし、領域ごとの現状とこれからの課題を明らかにする。



最新刊

2,200円(税別)
四六判/330頁

唐鎌直義 (立命館大学教授) 著

第Ⅰ部 社会保障とは何か

- 1 「福祉」の原点
- 2 「貧困の発見」 貧困観の一大転換
- 3 社会保険制度の限界と公的扶助制度の登場
- 4 福祉国家の設計図『ベヴァリッジ報告』
- 5 福祉国家の成立と「貧困の再発見」

第Ⅱ部 日本の社会保障 歴史と現状

- 6 戦前日本における社会保障の展開
- 7 戦後日本における社会保障の展開
- 8 雇用保険制度と労働者災害補償制度
- 9 公的年金制度
- 10 医療保障
- 11 介護保障
- 12 生活保護制度
- 13 社会保障財政と財源問題

〒112-0015 東京都文京区目白台2-14-13

旬報社

TEL. 03-3943-9911 FAX. 03-3943-8396
http://www.junposha.com

61

労働法律旬報

一橋大学フェアレイバー研究教育センター 連載⑨

Arbeitsuchende. Ein kritischer Rückblick auf "Hartz IV". IAG-Standard 2015/01.

* Knuth, M./P.Kaps: Arbeitsmarktreformen und "Beschäftigungswunder" in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 3/2014.

* Butterwege, Ch.: Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik? Landsberg, 2014.

* Streeck, W.: "From state weakness as strength to state weakness as weakness. Welfare corporatism and the private use of the public interest". MPfG Working Paper 03/2, 2003.

* 小野一「ドイツ・シュレーダー政権の経済社会政策——労働市場政策に見られるネオ・コーポラティズムから新自由主義への転換をめぐる一考察——」工学院大学研究論叢四四巻一号（二〇〇六年）

* 加藤栄一「福祉国家財政の国際比較」東大社研『福祉国家3』（東大出版会、一九八五年）。

* 佐々木昇「ドイツの雇用問題と『ハルツ改革』」福岡大学商学論叢五四巻二・三・四号（二〇一〇年）。

* ゾンマー、モニカ「ドイツ・ハルツ改革の功罪」ビジネス・レーバー・トレンド（労働政策研究・研修機構）二〇一四年十一月号。

* 武田公子「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」金沢大学経済学部論集二七巻二号（二〇〇七年）。

* 武田公子「ドイツ社会保障制度における政府関係」海外社会保障研究一八〇号（二〇二二年）。

* 藤内和公「ドイツの雇用調整」（法律文化社、二〇一三年）。

* 名古道功「ドイツ労働市場改革立法の動向——ハルツ四法と労働市場改革法を中心に——」金沢法学（金沢大学法学部）四八巻一号（二〇〇五年）。

* 根本到「ドイツ労働市場改革の政策効果について」労働法律旬報一六四三三号（二〇〇七年）。

* 橋本陽子「第二次シュレーダー政権の労働法・社会保険法改革の動向——ハルツ立法、改正解雇制限法、及び集团的労働法の最近の展開——」法学雑誌（学習院大学）四〇巻二号（二〇〇五年）。

* 橋本陽子「ハルツ改革後のドイツの雇用政策」日本労働研究雑誌六四七号（二〇一四年六月）。

* 布川日佐史「ドイツにおける格差・貧困と社会保障改革」ドイツ研究（日本ドイツ学会）四四号（二〇一〇年）。

* 森周子「ドイツにおける最低生活保障制度…社会扶助と求職者基礎保障を中心に」埋橋孝文編『福祉+a④生活保護』（ミネルヴァ書房、二〇一三年）。

* 森周子「ドイツにおける求職者への就労支援の現状と課題」社会政策（社会政策学会）六巻二号（二〇一五年）。

* 横井正信「第二次シュレーダー政権と『アジェンダ二〇一〇』(1)(2)」紀要第三部（教育学）（福井大学教育地域科学部）六〇号（二〇〇四年）・六一号（二〇〇五年）。

* 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——』（二〇〇六年）。

* 労働政策研究・研修機構『ドイツ、フランスの労働・雇用制作と社会保障』（二〇〇七年）。

（おしげ こうたろう）