

九〇年代末以降のドイツの労働市場改革(下)

—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、一八三四号)
- 2 雇用の規制緩和と再規制——領域C(以下、本号)
 - (1) 低賃金不安定就労の増大の背景
 - (2) 規制緩和と再規制のせめぎあい
 - (i) 派遣労働
 - (ii) 最低賃金規制
 - (3) 小括
- まとめと考察
- (1) 三領域における規制緩和と再規制の流れ
- (2) 日本への示唆

※ 本稿は、一八三四号に掲載された「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—」の続きである。原稿を二号にわけて掲載したため、本来前回のタイトルに「(上)」とつけるべきところをつけないまま掲載してしまった。読者の方々に混乱を招いてしまったことをお詫びし、訂正する。

2 雇用の規制緩和と再規制——領域C

(1) 低賃金不安定就労の増大の背景

前回は消極的労働市場政策Aと積極的労働市場政策Bについて見てきたが、そこでは失業給付体制の縮小とワークシェアの強化が確認された。では雇用領域Cでは九〇年代末以降どのような変化が見られたであろうか。

前節の小括において、負のスパイラルの可能性について触れた。AとBの領域で失業者の労働市場への排出圧力が強まっていることを見たが、雇用領域Cで規制緩和が進むとすれば、低

賃金不安定就労層が増大する。こうした就労層は失職の可能性も高く、再び失業手当ⅠやⅡの受給圏へと戻りやすい。ここで短期的な就労圧力がかかり労働市場での見通しはさらに悪くなる。ではここで想定した雇用領域Cでの規制緩和は実際にどのように進んだのであろうか。

結論から述べれば、Cの領域では二〇〇〇年代前半まで雇用の規制緩和が進んだが、二〇〇五年以降は低賃金不安定化に歯止めをかけるようとする再規制の動きが見られるようになった。

低賃金不安定化への歯止めは、その原因に対処する形で行なわれた。原因は大きく二つあった。一つは労働市場の規制緩和であり、もう一つは低賃金労働力の流入である。前者はさらに法的規制の緩和と労働協約の規制力の弱まりの二つの要因に分けられる。後者も国外からの労働力流入と、ハルツ第Ⅳ法による失業者の排出圧力という国内的要因との二つに分けられる。これら大きく二つ、細分すると四つの背景についてあらかじめ簡単に見ておきたい。

まず法的規制の緩和である。二〇〇〇年代前半のハルツ改革は、失業削減Ⅱ雇用増大のために低賃金セクターを政策的に創出することを意図していた。とりわけ、サービスセクターにおいて雇用創出の余地があると見られていた。こうしたなか派遣労働、僅少労働、解雇規制、有期雇用について、それぞれ以下のような規制緩和がみられた。

・ 派遣労働では、二〇〇二年末のハルツ第Ⅰ法により、派遣期間の上限が撤廃され、

再派遣が認められ、派遣期間と雇用契約期間との同一化（日本の登録型に対応）が解禁された。これと同時に均等処遇原則が導入されたが、これは労働協約締結により回避可能であり、有名無実化された（後述）。

僅少労働の新たな形態として四〇〇ユーロジョブが導入された（二〇一三年一月から四五〇ユーロに引き上げられた）。僅少労働はこれ以前から存在していた。一九九九年に作られた枠組みでは、週一五時間、月賃金三二五ユーロ、年間五〇日を超えないものとされ、これを超えれば社会保険義務が発生した。また副業として行なう場合、本業の賃金と加算して所得税と保険料支払いが課されていた。二〇〇二年ハルツ第Ⅱ法で導入された新たな規定では、所得税と社会保険料の義務が廃止され、副業においても加算されないこととなった（ただし使用者には、所得税と社会保険あわせて一律二五％の納入義務が課せられた）。週あたり労働時間の上限もなくなった。労働組合の賃金規制力が弱まるなかで労働時間の上限がなくなると、低い時給で長時間働かせることが可能となる。これは正規雇用の代替効果をもたらす。

年にシュレーダー政権は就任直後の改革で、公約どおり元に戻した。しかし二〇〇三年ハルツ改革の一環として、条件つきながら再び「一〇人以下」にまで対象を広げる改正が行なわれ、現在に至っている。

・ 有期雇用の規制緩和。一九八五年以前は六ヵ月を超える有期契約には合理的理由が必要だった。一九八五年に新規雇用の場合、合理的理由なしに一ヵ月までの有期雇用が認められた。これが一九九六年に最長期間が二四ヵ月まで延長され、さらにその期間内であれば最大三回まで更新が認められることとなった（それ以前は一回のみ）。これが二〇〇〇年の短時間・有期雇用法に引き継がれ現在に至っている。

二つ目に、労働組合の組織率が低下し、労働協約の規制力が弱まったことである。

労働組合の組織率は九〇年代初頭まで三〇％台前半で安定していたが、九〇年代に入ると急に下がり始め、二〇〇〇年に二五％、二〇一〇年に一九％と大きく減少した。

労働組合の主体的弱体化は労働協約の規制力の弱まりにつながった。まず適用率が低下した。適用される労働者の比率は一九九八年から二〇一三年まで西側で七六％から六〇％へ、東側では六三％から四七％へと減少している。こうして無協約地帯が広がった。また賃金水準についても低賃金協約が広がっていった。労働協約の最低等級の賃金水準の例を見ると（二〇一〇年一月時点）、精肉加工分野（飲食労組）では

西側六・三一ユーロ、東側四・五〇ユーロ、警備分野（統一サービス労組）では西側六ユーロ、東側四・一五ユーロ、美理容師分野（同）では西側三・五〇ユーロ、東側二・七五ユーロという低水準の賃金協定が見られる。また労働協約の分権化も広がってきた。企業別協約や横断的労働協約の適用除外が増加してきている。

低賃金化に歯止めをかけるために、労働協約の適用率をどのように高めるか、労働組合が弱いところをどのように規制を再構築するか、組合自体をどう強化するかということが問われるようになった。

三つ目は国外からの労働力移動による低賃金傾向の強まりである。欧州連合（EU）は域内の人の移動の自由を原則としている。二〇〇四年五月に東欧一〇カ国、二〇〇七年一月に残る東欧二カ国のルーマニアとブルガリアがEUに加入したが、これらの国民は加入と同時にEU域内でのサービス提供の自由が認められた。これにより東欧の国民がその国の企業に雇われたうえで、それぞれの国の賃金や労働条件において他のEU加盟国に派遣されて就労することが可能となった。これはドイツ人労働者見ると低賃金労働者の流入を意味し、賃金水準の低下やドイツ人労働者との入れ替えをもたらした。とりわけ注目されたのがポーランドからの精肉職人によるドイツ人職人の排除であった（岩佐二〇一五）。どのように国外からの低賃金労働を規制するかが大きな課題となった。

四つ目は、ハルツ第Ⅳ法による失業者の流入

表1 全体と派遣労働との賃金格差 (2010年12月)

	就業者全体 (A) (€)	派遣労働者 (B) (€)	比率 (B/A) (%)
全体	2702	1419	53
大卒	4613	3064	66
基礎資格保持	2750	1528	56
基礎資格不保持	2331	1253	54
金属・電機	2800	1654	59
補助作業	1456	1226	84
技術職	4364	3054	70
サービス職	2686	1534	57

出所：Statistik der Bundesagentur für Arbeit

圧力の増大である。争点はAとBの領域での低賃金労働力の排出圧力をどう緩和するかである。これは前回触れたのでここでは立ち入らない。以下では、再規制の動きを派遣労働、最低賃金規制の二つを取り上げるにより見ていきたい。

(2) 規制緩和と再規制のせめぎあい

(i) 派遣労働

派遣労働は一九七二年に制度化されてから二〇〇三年にかけて規制緩和が進んだ。その後、規制をかける様々な試みが行なわれ、二〇一一年を境にはつきりと再規制の方向が見て取れるようになった。現在、規制が強まり「使い勝手が悪くなった」派遣労働にかわり請負労働が新たな焦点となっている。以下、この流れを見ることとする。

① 規制緩和の経緯 (二〇〇三年まで)

まず規制緩和の流れから確認する。派遣労働は一九七二年の労働者派遣法により戦後初めて許可制として認められた。当初、最大派遣期間は三ヶ月であったが、段階的に延長され、二〇〇二年には二四ヶ月となった。

二〇〇三年一月施行のハルツ第I法は、それまでの法的枠組みを大きく変更した。柱は二つあった。一つは派遣労働の大幅な規制緩和である。具体的には、従来二四ヶ月に設定されていた派遣期間の上限の撤廃、再派遣の解禁、派遣期間と雇用契約期間との同一化の解禁であった。もう一つの柱は派遣先の労働者との均等処遇原則の導入であった(二〇〇四年一月施行)。ただし均等処遇については、労働協約の締結による適用除外という抜け道が認められていた。すでに派遣業界についてはドイツ最大のラン

トシュタット社とサービス労組ヴェルディとのあいだで企業別労働協約が結ばれていたが、派遣部門の横断的労働協約は存在しなかった。しかし均等処遇の適用を回避するため、派遣業界側から労働組合に対して労働協約の締結を求める動きが起った。ドイツ労働総同盟(DGB)側の労働組合は、派遣労働は部門を超えて見られる雇用形態であることから、産業別労働組合ごとではなく、DGB加盟労組が協約共同体にまとまり交渉主体を一本化して対応した。その結果、二〇〇三年二月大手の派遣企業をメンバーとする派遣業界団体(BZA)とDGB系労組の協約共同体との間で基本合意が成立した。賃金協約の最低等級は時給八・四ユーロに設定されていた。これに対して中小規模の派遣企業から「高すぎる」という批判が起る。こうして中小派遣企業を主なメンバーとする他の使用者団体(INZ、MVZ)はキリスト教系労働組合の協約連合体(CGZP)との間で、西側で六・三ユーロ、東側で五・七ユーロを最低等級とする低水準の労働協約を締結した。キリスト教系労働組合は実体を欠く組合だが、協約締結によって社会的認知を得ようとしたことが背景にあった。DGB系組合は出し抜かれることとなり、最終的に当初合意した水準を大幅に下回る西側六・八五ユーロ、東側五・九三ユーロでの協約を締結せざるをえなくなった。ただし労働協約の非適用業者は対等処遇義務を負うため使用者の組織化も進み、労働協約適用率はほぼ一〇〇%となった。集团的労使関

係の成立が副産物であった。

このように二〇〇三年派遣労働改革では規制緩和と均等処遇の二つを柱としていたが、後者は労働協約により有名無実化されたため、実際には前者の規制緩和の効果しかもたらさなかった。その後、派遣労働者は急速に増加していく。二〇〇〇～二〇〇三年までは就業者比で一・二%、就業者数で三〇万台前半にとどまっていたが、二〇〇四年以降急速に拡大し、二〇〇九年のリーマンショックによる一時的減少を挟みながら、二〇一一年には三・二%、九〇万人台にまで増加し、ほぼ三倍になった。

派遣労働と一般の労働者との賃金格差を二〇一〇年末の時点での総賃金(中央値)について見てみると、派遣労働の賃金は労働者全体の五三%の水準となる(表1)。学歴別や職業別に見てみると、六割から七割近いものも見て取れるが、総じて均等賃金には遠く及ばない。

② 再規制の動き(二〇〇三年以降)

二〇〇三年に規制緩和された派遣労働に対して、再規制はどのように進められたのだろうか。以下では、再規制の試みを、事業所レベル、労働協約レベル、法律レベルに分けて見てみたい。

まず事業所レベルについて、ここでは労働者利益代表の担い手としての従業員代表委員会の役割が重要となる。この委員会の構成や権利を定めた経営組織法は二〇〇二年に従業員利益代表を強化する方向で改正された。派遣労働者に関しても同委員会の権限は強化され、派遣労働

者の利益もより保護されるようになった。具体的には、派遣期間が三カ月を越える派遣労働者には従業員代表委員会の選挙権が付与された(被選挙権はない)。また従業員代表委員会の人数は事業所の従業員数によって決められるが、派遣労働者も従業員数に含められることとなった。さらに派遣労働者が従業員代表委員会に相談に訪れる権利、派遣労働者の従業員総会への参加権が派遣労働法に明記された。こうして、間接雇用である派遣労働者を事業所内の労働関係に組み込み、それによって派遣労働者を守るとともに雇用形態の違いを問わず利益代表を強化しようとする方向が見られた。

事業所によっては、派遣労働の濫用を防ぐため従業員代表委員会が事業所協定を取り結ぶ事例もみられる。具体的には、派遣労働者の従業員比での上限を設定したり、一定期間経過後の正規雇用への転換を取り決めたりしている。ジーマンス社の事業所協定では同一賃金支払いを取り決めている事業所もある。ただし事業所レベルでの規制は、個々の事業所の条件や労使の力関係によって大きく異なる。規制に成功しているのは概して大企業で従業員代表委員会の力が強いところである。

つぎに労働協約レベルを見る。労働協約の締結によっていったんは均等処遇から大きく後退したのであるが、労働組合は同じ労働協約という手段によってできるだけ均等処遇に近づけようと努力してきた。これについて三つの具体例を挙げたい。

一つ目は、二〇一〇年一〇月の金属労組による鉄鋼部門での同一労働同一賃金の労働協約締結である(くわしくは岩佐二〇一一)。これは派遣労働の均等処遇を取り決めた初めての労働協約であった。ただし鉄鋼部門は高熟練の重労働職種が中心で、就業者数も大きくない。いわば特殊な状況がある。そのため自動車や電機、機械など金属労組の主要な対象部門には広げられていない。

二つ目は部門ごとの割増賃金により均等処遇に近づける、部門別割増賃金協約の取組みである。この協約は金属労組が金属電機分野を対象に、また化学労組が化学分野を対象として取り組み、二〇一二年一月一日に初めて締結された。二つの割増協約ともに五段階で割増率が取り決められており、第一段階の派遣期間六週間後には一五%、第五段階の九ヵ月経過後には五〇%の割増率となっている。先の表1で見た金属・電機分野での派遣労働賃金は正規雇用の五九%であったが、九ヵ月後には九割近くにまで増え、賃金格差が縮小されることになる。割増賃金協約は翌二〇一三年にはゴム・プラスチック分野(化学労組)、鉄道(鉄道労組)、繊維・衣料分野と木材・プラスチック加工分野(ともに金属労組)、製紙加工業(化学労組)へと広がっていった。ただし割増率や段階区分は分野ごとに異なっている。概して低い賃金等級ほど割増率を大きくして、低賃金層を配慮している状況が見られる。

三つ目はキリスト教系労組(CGZP)の協

約が無効となったことである。二〇〇三年CGZPによる低水準の賃金協約によって出し抜かれて以来、ドイツ労働総同盟(DGB)はキリスト教系労組が実体のない組合であり協約締結能力を欠くと批判してきた。二〇〇八年一〇月にはDGBに加盟する統一サービス労組がCGZPに協約締結能力がないことの確認訴訟を起こす。二〇一〇年一二月には連邦労働裁判所がこれを認めてCGZPの協約能力を否定し、二〇一二年五月には同裁判所が、CGZPにより締結された協約の有効性を締結時に遡って否定した。これにともない均等処遇も遡って適用されることとなり、賃金未払い訴訟が起こされた。また二〇一三年三月までに公的年金基金から一・五億ユーロの追加請求が行なわれた。

これは派遣企業にとって大きな痛手であり、また教訓でもあった。同時期に起こった派遣スキヤンダルもあり(後述)、派遣業界のイメージが悪化しているなか、派遣業界はコンプライアンスや透明性を打ち出すことによってダメージからの立て直しを図る。「まともな」労働組合であるDGBとの労使関係を重視し、労働協約や部門別割増賃金協約も派遣業界団体のHPに大きく掲載されるようになる。協約賃金をしっかり払っているとアピールして労働者を集める方向への転換が見られた。

最後に法制レベルを見る。二〇一一年四月三〇日施行の派遣労働法で大幅な規制強化が行なわれた。

改正には三つの背景があった。一つは二〇一

一年四月に東欧のEU加盟国からの労働力移動が自由化されることへの対応の必要、二つ目は二〇〇八年EU派遣指令の国内法への適用期限が二〇一一年一二月に迫っていたこと、三つ目は二〇〇九一〇年にかけての大手ドラッグチェーン店シュレッカー社の派遣スキヤンダルであった。同社ではコスト削減のために従業員を解雇後にグループ内の派遣企業に低劣な条件で再雇用し、店舗労働に回そうとした。これは社会的に大きな問題となり、労働大臣も派遣労働の濫用として批判し、法整備を約束せざるをえなくなった。

主な内容は以下三点である。

一つは、派遣労働の法定最低賃金の導入である。労使協約当事者の共同提案により、派遣労働者の最低賃金設定が可能となった。これを受けて二〇一二年一月から最低賃金が設定された(導入時点で西側七・八九ユーロ、東側七・〇ユーロ)。これは国外からの派遣労働者に対しても適用されるものであり、東欧からの労働力流入に備えるものであった。

二つ目は、シュレッカー事件に見られる派遣労働の濫用への規制である。まず派遣労働の濫用を防ぐために、継続雇用せずに再び同じ企業あるいは企業グループ内で派遣労働者として雇う場合、派遣先の同等の労働者と同じの賃金を支払うことを確保することが定められた(「回転ドア条項」)。またあらゆる経済活動を対象とする派遣業務を規制対象とするため、「業として」(gewerbmäßig)という文言が削除した。こ

れにより企業グループ内での派遣サービスについても公的認可が必要となった。

三つ目は、ハルツ第I法で行なわれた規制緩和を元に戻したことである。派遣労働の「一時的」(vorübergehend)性格が第一条に書き込まれ、期間同一化禁止が事実上再導入された。また失業者が派遣労働を行なった場合、最初の六週間は均等処遇の適用除外となっていたが、これも廃止された。

以上のように、二〇一一年の改正は二〇〇三年のハルツ改革を一部元に戻し、濫用への規制を行ない、業種別の法定最低賃金を設定するという画期的な内容をもっていた。当時、政権を担当していたのは保守のキリスト教民主・社会同盟と、強いネオリベラル色を持つ自由民主党であった。再規制に向けて労働組合が系統的に働きかけたのはもちろんであったが、社民党と緑の党によってなされたハルツ改革による規制緩和を保守・市場リベラル政権が再規制をせざるをえなかったことに、問題の深刻さと再規制を支持する世論の大きさを見て取れよう。

③ 派遣労働から請負へ

派遣労働は規制強化によって企業にとって「使い勝手が悪い」ものになった。派遣労働者の数は二〇一一年の九十一万人をピークとして二〇一三年には八十五万人に減少した。企業は派遣労働から請負労働に重点を移し始めている。先に、ジーマンス社で派遣労働での均等処遇や正規転換についての事業所協定があることを紹介

したが、同じジーマンス社で派遣から請負労働に転換する動きが見られた。エアバス社でも同様の動きが見られる。こうして規制の新たな争点として請負労働が浮上してきている。

その際、わが国と同様、偽装請負が問題となっている。一つは、実質的な指揮命令を行なっており派遣労働に近いが、派遣規制を回避するために請負形態をとっているものであり、違法なケースである。もう一つは実質的には特定の企業との従属関係にあるが、労働規制や社会保険を回避するために、個人自営業者との業務契約としている偽装自営の場合である。これはただちに違法性を問えないが、雇用関係を単なるサービス提供契約に解消させて、労働者の保護を掘り崩すものであり、労働組合は実質的な雇用関係を認めて保護する法的規制を求めている。これまで労働者側に求められていた雇用関係の立証責任を使用者側に課すという提案も見られる。

なお二〇一三年二月メルケル政権の連立合意書で、最長派遣期間の再導入（一八ヵ月）と派遣開始後、遅くとも九ヵ月後の均等処遇化が盛り込まれた。連邦労働大臣ナーレスは、これを具体化した派遣労働と請負労働の規制法を二〇一五年中に成立させる意向を見せている。

(ii) 最低賃金規制

二〇一五年一月からドイツでは時給八・五ユーロの一律最低賃金（以下、「最賃」）が導入された。政府によると、これにより三七〇万

人の労働者が直接利益を得るという。伝統的にドイツの賃金決定は労使による自治を原則とし、国家は介入しないという「協約自治」原則に従って行なわれてきた。これまでドイツに最賃法がなかったのは、この原則がそれなりに機能してきたことによる。しかし労働組合の力が弱まり労働協約の規制力が低下するなか、従来の枠組みでは低賃金化を防ぐことができなくなった。これが最賃法が望まれる背景であった。こうして労働協約の機能低下を補い、低賃金の進行を食い止めることが今回の法制化の第一の意義であった。しかし賃金決定において労使団体の代わりに国家が直接規制の担い手として立ち現れたのではなかった。低賃金の進行をとめるとともに、協約自治の機能を回復・強化することがめざされているからである。これが第二の意義であった。再規制は、単に以前の規制に戻ることの意味するのではなく、質的に新しい規制様態を含んでいた。では再規制はどのような新しさがあるのか。ドイツの最賃法制定に向けた背景と経緯をたどりながら見ていきたい（最賃法に至る運動のダイナミズムについて岩佐（二〇一五）がくわしい）。

① 労働協約の適用拡張の従来の試み

最賃法に至る前に、労働協約の適用率を高めて規制力を強化しようとする動きがなかったわけではない。主に四つの法律によって、労働協約の拡張適用を行なう可能性があった（大重二〇一一）。

一つ目は労働協約法（一九四九年）にもとづく一般的拘束力宣言による労働協約の拡張である。これは労使当事者の一方の申請にもとづき、労働大臣が労使同数の協約委員会の同意を条件として、経営者団体に入っていない経営者も含め、当該の産業分野全体に強制適用させる仕組みである。その際、①対象となる労働協約が当該分野の労働者の五〇％以上に適用されていること、②協約拡張が公共の利益に合致することが前提条件である。しかし、①の条件を満たすことが難しくなるなか、協約拡張の数が減少していった。新規の協約拡張は一九九〇年代初頭の年間二〇〇件ほどから二〇〇〇年前後には一〇〇件程度に、近年は二〇〇―三〇〇件に落ち込んでいる。カバーされる労働者も協約適用者全体の一％ほどにとどまり、きわめて限定的な意味しかもたなかった。

二つ目は労働者送り出し法（一九九六）による最賃設定である。これは元来、外国から派遣される労働者による賃金ダンピングを防止することを目的として、労働協約の最賃を業種別最賃として設定するものであったが、その後、国内労働者の最賃設定の役割も期待されるようになったものである。一般的拘束力宣言を行なうに当たり、適用率五〇％以上という条件がなく、また労働大臣が協約委員会の判断に縛られる必要もなかったため、労働協約法よりも拡張が容易になった。当初は建設業に限定されていたが、徐々に対象領域が広がり、二〇一四年二月までにはビル清掃、郵便配達、警備、建設特殊、ゴ

ミ処理、職業教育、介護など計九業種に対象が広げられている（後述するように、最賃法成立とともに対象領域の限定は廃止された）。

三つ目は最低労働条件法（一九五二年／二〇〇九年）である。労働協約の適用率が五〇％未満あるいは労働協約のない領域において最賃を取り決める法律である。労使の申請にもとづき労働大臣が一定の条件下に最賃決定を行なう。一九五二年に制定、二〇〇九年に手直しされたが、一度も適用されることなく、今回の最賃法成立とともに廃止となった。

四つ目は労働協約遵守法、いわゆる公契約法である（大重二〇一三）。二〇〇〇年前後から州レベルで取り組まれ成立してきた。二〇一五年一月時点で、ドイツ一六州のうち一四州でみられる。

② 一律最低賃金法制定への経緯

このように協約拡張の仕組みはいくつか存在し、協約拡張の試みも行なわれた。それでも賃金の低下傾向を止めることはできなかった。これが最賃法制化に向かう背景であった。しかし大きなハードルがあった。それは、最賃法制は国家による協約自治への侵害であり憲法違反だという議論であった。こうして、ドイツでは雇用への影響という経済的論点とともに、協約自治とどう整合させるかという政治的論点をめぐって行なわれた。その際、後者の政治的論点については、経営者団体だけでなく労働組合の陣営でも最賃法制化に慎重な意見があった。

最賃法制化の動きは、二〇〇〇年代半ばに低賃金業種を多く抱える食品労組（NGG）、統一サービス労組（verdi）が時給七・五〇ユーロの法定最賃要求を掲げるところから始まった。その後、ナショナルセンターのドイツ労働総同盟（DGB）がこれを取り上げ、二〇一〇年には八・五〇ユーロの法制化を求めるようになった。しかし金属労組（IG Metall）と化学労組（IG BCE）は協約自治重視の立場から最賃法制に反対であった。金属労組は、一般的拘束力宣言や送り出し法による労使合意をベースにした産業分野ごとの最賃モデルを望ましいと考えていた。化学労組は二〇〇五年に「一律最賃法制は必要でもなく望ましくもない」という大会決議さえ行なっている。金属労組や化学労組は最賃法制に頼らなくともやっていけるし、賃金協約の最低等級が一〇ユーロ以上であり最賃法制のメリットがなく、逆に引き下げ圧力が起こることを恐れていた。その後、これらの労組も含めて労働組合全体の要求として最賃法制要求を掲げることとなったが、協約自治が一つの大きなハードルであったことが見て取れる。

二〇〇〇年代半ばにこの問題が提起された時、実現の展望は見えていなかった。二〇〇八年三月には、ドイツの主要経済研究所の所長全員の連名で、雇用に対する否定的影響から最賃法制の導入反対の声明が出された。二〇〇九年のキリスト教民主・社会同盟が自由民主党との連立政権を組んだ際には、連立協定で最賃法制がはっきりと拒否された。

しかし低賃金化と貧富の格差の広がりとともに、最賃法制を求める国民の声が高まってくると、キリスト教民主・社会同盟も産業分野ごとの最賃の設定に関する検討を開始する。ただしこの場合も国家による最賃設定は拒否し、あくまで労使による自発的な最賃設定をモデルとしていた。

二〇一三年の選挙に向けて政権奪還をめざす社会民主党は、時給八・五〇ユーロの最賃法制という労働組合の要求を選挙公約に掲げた。最賃法制は選挙戦の主要争点の一つとなり、選挙後、キリスト教民主・社会同盟と社会民主党とが連立に向けた交渉を行なった際、もつとも注目されたのも最賃法制であった。国民の多くも最賃を望んでいた。インフラテストの世論調査によると、二〇〇六年には最賃法制賛成五七％、反対三四％であったのが、二〇一三年には賛成八六％、反対一二％と賛成が大きく増えていった。社会民主党支持者で賛成九四％であるが、キリスト教民主・社会同盟支持者でも七九％と圧倒的多数が賛成であった。最賃法導入の合意に至るプロセスで、こうした世論の高まりが決定的であった。

二〇一三年九月の総選挙の後、一二月キリスト教民主・社会同盟と社会民主党との間で連立政権合意が成立し、その目玉の一つとして最賃法制化が合意された。その後、社会民主党左派のナールス労働社会大臣のもと法案作成が行なわれ、二〇一四年七月に成立、二〇一五年一月から施行された。以下、同法の骨格を紹介する。

③ 最賃法の概要

まず最賃時給八・五〇ユーロとし、全国一律で原則としてすべての業種に適用される。外国からの派遣労働者にも適用される。ただし二つの適用例外が認められている。一つは、社会政策的考慮から最賃が適用されないグループを設けたことである。すなわち、①職業訓練生（雇用関係でない。企業が職業訓練生の受け入れを狭めることを防ぐ）、②職業修了資格をもたない一八歳未満の青少年（職業訓練を放棄して目の収入を優先しないように）、③ボランティア（雇用関係でない）、④学校教育の一環で行われるインターン、六週間未満のインターン、⑤一年以上の長期失業者につき最初の六ヵ月間のみ（就業促進のため、ただし効果を二〇一七年一月までに検証する）、の五つである。

もう一つは、一般拘束性のある労働協約が締結される場合に限り、移行措置として二〇一六年末まで八・五〇ユーロ未満の賃金を認めるという例外である。その際、労働者送り出し法の業種限定が撤廃され、すべての業種に対象が広がられた。これにより労働協約を締結すれば適用除外となる業種が広がることとなった。ただし二〇一七年一月からは例外なく最賃八・五〇ユーロが適用される。

最賃水準については二〇一五年一月から八・五〇ユーロとなる。しかしその後の改訂は最賃委員会が担当する。初回の改訂は二〇一八年一月一日予定である。この委員会の構成は以下の

とおりである。①五年ごとに労使団体が三名ずつ、計六名を指名する。さらに労使団体の推薦による学識経験者を各一名、労使の共同推薦による議長一名、計九名で構成される（男女バランス配慮義務あり）。これは政（公）労使の三者機関ではない。公的に設定された労使二者の機関という性格をもつ。②議決において過半数賛成が必要である。一回目は六人の委員のみが議決権をもつ。成立しない場合、議長が仲裁案を出す。仲裁案に対しても過半数の賛成がない場合、議長も採決に加わる。③労使団体が議長一名の推薦にあたって合意できない場合、労使双方から各一名を出す。この場合、一年ごとに交替で議長を務める（初年はくじ）。④最賃額は毎年委員会で審議され政府に提案される。これが法規命令として公布される。以上からわかるのは、施行後は最賃水準を決めるのは労使であるということである。多くの国で公労使の三者で決められるのと異なり、公（国）は話し合いの場を設定するだけで中身には介入しないことになる。

また今回の改正では一般的拘束力宣言の条件の緩和によって、協約拡張を促進することがめざされている。労働協約法（五条）には、当該分野の労働者の五〇％以上に適用されていることという前提条件があったが、これが削除された。一般的拘束力宣言は、公共の利益に合致していることのみを条件として行なえるようになった。「公共の利益」については、「労使当事者が当該領域で労働条件を規制する際に労働協

約が重要であることを明らかにする場合」、「経済的な歪みの結果に対し労働協約の有効性を確保するために一般的拘束力宣言が必要である場合」という文言が新たに加わる。この変更にともない、協約適用五〇％未満の場合について定めた最低労働条件法が不要になり、同法は廃止された。

④ 最賃法の性格

今回の最賃法は、国家主導と協約自治との妥協として理解することができる。

第一に、初回の八・五〇ユーロという最賃水準は国家主導で設定された。その際、社会政策的配慮から適用除外グループを設け、期限付きの例外として労働協約の適用という形で柔軟性を見せたが、全分野対象、全国一律の最賃という原則は譲らなかつた。たとえば、適用除外分野（新聞配達、農業の季節労働、タクシー業界、コールセンターなど）、適用除外グループ（年金受給者、若年層の年齢引上げ）、東西別の最賃水準などの要求が出されたが、これは拒否された。

第二に、こうした政府主導の水準設定は初回のみであり、次回（二〇一八年改訂）からは政府は関与せず、労使代表のみで構成される協約委員会に権限を譲ることになっている。この機関は政（公）労使の三者機関ではなく、政府が枠組みを設定した労使の協議機関である。政府は、その提言を受けて最賃水準を公的に宣言するという役回りを与えられている。初回だけは

政府が仕切るが、以降は協約自治の原則に戻すということである。ここに法定最賃と協約自治との妥協を見て取ることができる。ドイツの伝統的な枠組みに最賃法制を組み込んだものと言える。

第三に、最賃法制は単に最賃水準で底に蓋をしたにとどまらない。労使の役割の強化という性格を持っている。二点ある。

一つは、労働協約の一般的拘束力の条件を緩和したことである。五〇%以上という条件をなくし、公共の利益ということのみになった。適用率が五〇%未満の分野にとって、協約が拡張適用される可能性が高まり、労使の役割が高まる。労使団体の組織率、とりわけ経営者団体の組織率が上昇するかどうかが目される。たとえば、従来は拡張適用された企業が、五〇%条件を満たしておらず一般的拘束力宣言の無効を求める訴訟を起こしていたが、新しい制度ではそれができなくなる。そうするとこれらの経営者も、第三者の決めたルールを押し付けられるよりも、加盟して自らの主張を盛り込んでいくという方向に転換するかもしれない。労働協約の役割が高まることとなる。

もう一つは、例外的条項による集団的労使関係の形成効果がある。二年間の期限付きであるが一般的拘束力をもつ労働協約があれば最賃を下回る余地が作られたことにより、これまで労働組合と交渉することを避けてきた業界が労働組合との交渉を行なうこととなった。この結果、食肉加工業で二〇一四年に初めて労働協約が締

結された。農林業でも二〇一四年七月に初めて全国協約が締結された。また美理容業では二〇一三年に最低賃金協約が締結され、これに一般的拘束力が与えられて業界全体に拡張適用されることとなった。実は美理容業の労使は、労使自治で規制できることを示して最賃法制を避けることを目的としていた。それゆえ最賃法制化への流れの産物といえる。同業界の労使は、最賃法が成立した後に八・五〇ユーロの適用除外のための手続きを行なった(二〇一五年七月まで西八ユーロ、東七ユーロ)。このようにこれまで組合が弱かったところに集団的労使関係が作られ、労働協約が生まれた。先に派遣業界で、対等処遇原則の適用除外のために労働協約が使われているのを見たが、これと同様の作用がここでも見られた。

以上、最賃法制について見てきたが、ここからつぎの三つの性格が見て取れる。

一つは、低賃金化の流れに歯止めをかける国の姿勢が明確になったことである。最賃法がなかったドイツにとって大きな一歩であった。

二つ目は、その際、労働協約が弱まったため国家の役割がより大きくなってきたという理解は不十分である。協約自治の原則をしっかりと組み込む形で制度化されている。

三つ目は、単に協約自治を消極的に残したのではないことである。低賃金を防ぐためには協約自治を強化すること、再活性化することが必要であるが、従来の協約自治の限界をふまえて、労使の協約自治の範囲を広げ、労使団体の権限

強化を国家が促進している。

二〇〇〇年代初頭以来、ドイツの労働政治は規制緩和の方向で進んできた。今回の動きは、これに歯止めをかけるとともに、国家の介入によって労使関係を修復する試みと見るべきであろう。

(3) 小括

以上、規制緩和と再規制の流れを見てきた。派遣労働分野では均等処遇がより強まった。最賃規制についても、労働協約の規制力が弱まるなか、部門別さらには一律最賃の制度化を成し遂げてきた。

全体として再規制という流れが強まってきていることを確認できる。再規制についてここまでは二点指摘しておきたい。

一つ目に、再規制においては単に元のあり方に戻ったのではなかった。組合の力が弱まりそれが自覚されたなかで新たな規制のあり方が作られた(この点で再規制という言葉は単線的な不十分性をもつ)。その際、新たな国家の関与が鍵になっているように思われる。すなわち、雇用形態の規制については従来から国家に直接的関与が与えられており、この間はそれが再度強化された形で進められたが、賃金設定については、従来なかった規制的作用が新たに国家に与えられることとなった。しかしその役割は労使自治に取って代わるものではなく、労使自治を尊重して国家の枠組みでオーソライズするという補完的・間接的なものであった。またこの

間の流れでは、労働協約により例外を認めるという回路を設けることにより、国家に集団的労使関係を促進する役割が与えられることとなり、実際に新たな集団的労使関係が形成された。こうした回路は、労働条件の引下げと結びついているので否定的評価もある。しかし労使団体を社会を構成する重要な担い手として認知し、それが弱かったり存在しない時には組織化を促すというあり方は、弱まりつつある労使関係の再編・強化におけるユニークな対処法である。ただしこれはEU派遣指令にも見られる手法であり、ドイツ固有というより欧州における労使団体についての固有の理解が底辺にあるのかもしれない。

二つ目は、労働組合にとつての意味である。労働組合は規制強化におけるもっとも重要なアクターであった。労働協約の規制力は弱まりつつあったが、労使自治の枠組みを維持しながら、国家の関与によって下支えされることとなった。他方、再規制は労働組合の規制力の弱まりを補うものではあれ、それを強化するものではない。賃金については底に蓋をしたが、中位から上位の賃金についてはひきつづき労働組合の協約締結能力にかかっている。労働組合が弱ければ、中位賃金の低下を防ぐことはできない。この領域の規制には引き続き労働組合自身の力が問われることとなる。

まとめと考察

(1) 三領域における規制緩和と再規制の現れ

これまで消極的労働市場政策（A）、積極的労働市場政策（B）、雇用領域（C）を概観してきた。規制緩和と再規制という文脈で見たときに一つの対照性が目に付く。すなわちCの領域では規制緩和の波の後、二〇〇〇年代後半から再規制が強まったのに対し、AとBの領域では、小さな微調整での緩和措置は見られたものの（たとえば高齢者への失業手当支給条件緩和）、全体としてワークフェアを緩める大きな再規制は見られなかったことである。

この対照性をどう理解すればよいのか、またこれは負のスパイラルや自由主義モデル化という傾向においてどのような意味を持つのか。

対照性について明確な答えを持っていないが、二点だけ指摘したい。

一つは、AとBの改革が政治的・社会的にある程度受容されているのではないかということである。ハルツ改革、とりわけハルツ第四法については強い批判はあるが、政党としては左翼政党のみが廃止を要求しており、他の政党では、社会民主党も含めて全体として受容する姿勢が見られる。社会民主党左派や労働組合においても、批判しながら甘受するという両義的な姿勢が特徴的である。背景として、増大する社会保障財政への考慮とともに、この改革そのものが

もっている両義的性格があるのではないかと考えられる。すなわちハルツ改革は、ワークフェアの側面を強くおびているが、同時に制度的に分かれていた長期失業者への支援を「一つの手からの支援」に統合し、捕捉率を高めたという側面があり、こうした合理化は社会政策的に肯定的に評価しうるものであった。

もう一つは、アクターの要因、具体的には領域ごとの労働組合の影響力の違いである。労働組合はC領域では主要なアクターであるが、AとBの領域では労働組合の直接の影響力は限られている。失業給付行政では政労使の三者自治原則によるため労働組合も関与しているが、ハルツ改革による行政機構の改革のなかで労使団体の権限は大きく弱められた。またこの領域では失業者の利益代表が大きな焦点であるが、組合員のなかで失業者の比重が増えたとは言え、労働組合がその利益を強く主張するまでには至っていない。フランスやイタリアで労働組合が社会保障のテーマについて政治ストを打つのに対し、ドイツでは政治ストが禁止されているという法的制限もあり、社会保障改革に対しては集会、デモにとどまっている状況である。

ではこうした対照的なあり方は、負のスパイラルや自由主義モデル化傾向にとつてどのような意味をもつだろうか。

負のスパイラルは、AとBによる失業者排出圧力がCにおける規制緩和と相互作用することから起こる。二〇〇〇年代後半から見られたCでの規制強化は、このスパイラルの進行に歯止め

をかけることとなるであろう。ただこれはアクセルとブレーキを同時に踏むような状況である。どのように作用するのだろうか。

具体的には、一九九〇年代後半～二〇〇〇年代前半に見られたのは、社会保障領域での給付削減による就業圧力の強化と雇用領域での規制緩和、低賃金労働市場拡充による雇用創出であり、これにより負のスパイラルが生じた。ただし生活できない低賃金に対しては、公的所得保障との組み合わせ（コンビ賃金）で対処された。これが二〇〇〇年代後半から、不安定労働に一定の規制がかかり、低賃金の底に蓋がされた。これとともにコンビ賃金から「食べていける」賃金への動きが見られ、賃金の責任は再び企業に課せられた。これが企業の採用抑制による失業増につながるのか、それとも雇用と賃金の安定、失業者排出圧力の緩和につながるか、またこれが「参加所得」の拡充を求める方向にとつてどのような意味をもつか、今後の展開に注目したい。

最後に社会保障モデルの自由主義型への転換に対する影響についてである。社会保障モデルはAとBの領域に関わることであり、ここで再規制がなければ基本的に自由主義モデル化自体が逆転されるということにはならないと思われる。それゆえC領域の再規制も、自由主義モデルへの転換を前提にしながら、その否定的効果を緩和することにとどまるであろう。

(2) 日本への示唆

日本でも労働市場改革の動きが急である。正社員改革や残業規制、派遣労働など雇用の規制緩和領域（C）が注目を集めるが、同時に労働市場政策の領域（B）でも民間人材ビジネスを活用した「失業なき労働力移動」が大きく打ち出され、雇用維持（B0）から転職支援（B1）へと重点を移そうとしている。職業紹介行政（B2）でも人材ビジネスの関与をいっそう強める方向が打ち出されている。その際ドイツのハルツ改革が引き合いに出されることも多い（武田二〇二三、鶴二〇二三）。

ではドイツの改革からどのような示唆が得られるだろうか。

失業手当の領域Aについては、日本では失業保険が縮小傾向にあり、これが生活保護の厳格化と同時に進んでいる。失業保険と生活保護という二つの領域が、切り離されたままそれぞれが縮小している。ドイツではハルツ改革で失業扶助と社会扶助とが統合された。この統合による長期失業者への大幅な支給水準の引下げは大きな批判を招いたが、同時にこの改革は失業手当Ⅱ求職者基礎保障を新設することにより、長期失業者と生活貧困者に対して切れ目なく「二つの手から援助」する仕組みを作った。日本で二つの制度の谷間で救われぬ人々が増えているが、この二つをつなぐあたり方は検討する価値が十分にあると思われる（日本での「求職者基礎保障」構想について後藤・布川他（二〇

一三）を参照）。

Bの領域において、日本では「失業なき労働力移動」というスローガンのもと、雇用維持から転職支援に政策の重点が移りつつある。また職業紹介行政においても民間の人材ビジネスへの開放と活用を推し進めようとしている。ドイツでも、転職支援と民間職業紹介の活用という方向では共通性が見て取れる。しかしドイツでは、転職支援企業に移る場合、労働者を送り出す企業の従業員代表委員会が転職支援企業の設立当初から関与し、転職支援企業に移ってからも相談窓口となっている。また公的職業資格が発達し、これが転職や求職時のパスポートとして機能していることも日本との大きな違いである（大重二〇〇四）。労働者利益代表の関与がなく、職業資格のパスポートがない日本で、人材ビジネスが安定した雇用への職業紹介に寄与するか、おおいに疑問である。さらに雇用の規制緩和に歯止めがかからない状況を考えれば、不安定就労と失業との負のスパイラルに巻き込まれる可能性が高いであろう。負のスパイラルを防ぐために、公的職業紹介行政の拡充、その際のジョブカードによるパスポート機能の強化などが重要であると思われる。

雇用領域Cについての日本への教訓は、規制緩和がアクターの取組みにより可逆的なものであることを示していることであろう。

九〇年代以降のドイツの労働市場改革からは、導入すべきモデル論という視角をこえて、肯定的・否定的の両面で多くの教訓を得ることがで

きる。

【文献】

*岩佐卓也「ドイツにおける派遣労働問題」科学的
社会主義一五三号（二〇一一年）三八〜四五。

*岩佐卓也「現代ドイツの労働協約」（法律文化社、
二〇一五年）。

*大重光太郎「ドイツの職業教育訓練レジームに關
する考察——コーポラティズムの視角から——」

ドイツ学研究（獨協大学外国語学部ドイツ語学
科）五二号（二〇〇四年九月）一三五〜一六四頁。

*大重光太郎「一九九〇年代以降のドイツにおける
労働協約体制の変容——国家の役割に注目して——

——」大原社会問題研究所雑誌六三一号（二〇一
一年五月号）四七〜六五頁。

*大重光太郎「ドイツにおける公契約の社会的規制
の取り組みと課題——地域内循環における自治体

の責任と役割を考える——」雨宮昭一・福永文夫・獨
協大学地域総合研究所「ポストベッドタウンの研究

」（丸善フライングネット、二〇一三年）。

*大重光太郎「最賃制度をめぐる国際的動向——ド
イツにおける最低賃金法制定の動向を中心に——

——」月刊全労連二〇八号（二〇一四年六月号）一
〜八頁。

*北川巨太・植村新・高坂博史・徳丸夏歌「ドイツ
金属労組[IG Metall]の派遣労働問題への対応——

規制緩和後の妥協点とアイデンティティーの模
索」大原社会問題研究雑誌六七・六七二合併号
（二〇一四年九月）七一〜八九頁。

*後藤道夫・布川日佐史・福祉国家構想研究会編

『失業・半失業者が暮らせる制度の構築』（大月書
店、二〇一三年）。

*武田洋子「労働市場改革のヒントはドイツにある」
日経ビジネス二〇一三年二月二五日。

*鶴光太郎「独の労働市場改革に学べ」日本経済新
聞「経済教室」二〇一三年五月二二日。

(1) この段階で認められたのはサービス提供の自
由にとどまる。労働力としての移動の自由につい

ては、受け入れ国側の労働市場の混乱を避けるた
め、最大七年間の猶予期間を設けることが認めら

れた。ドイツはこれを利用し、一〇カ国について
は二〇一一年五月、残り二国については二〇一四

年一月に労働力としての移動の自由を認めた。

(2) 一般原則としての均等処遇と労働協約による適
用除外という仕組みは、この時期に議論されてい

たEU派遣指令にも含まれていたものでありドイ
ツ固有のものではなかった。ただしEU派遣指令

自体は、イギリスの反対により審議が遅れ、よう
やく二〇〇八年に成立した。

(3) 個別の産業別労働組合および政治アクターを丹
念にフォローしながら、全体のダイナミズムを描

いたものとして岩佐（二〇一五）を参照。

(4) 筆者の訪問したジーマックス社のある従業員代表
委員会では、派遣労働をまずは有期雇用に変換さ

せ、最終的に正規雇用に転換させることを方針に
していた。

(5) 金属労組の取組みについては、北川・植村・高
坂・徳丸（二〇一四）も参照されたい。

(6) ただし、派遣業界の使用者団体は均等処遇原則

に依然として強く反対している。使用者団体は、
代理業原則にもとづくフランスやオランダでは、
解雇規制や疾病時継続支払いなどの使用者義務が
課せられないが、ドイツでは使用者原則にもとづ
くためこうした義務が課せられ、その分コストが
かかることを理由として挙げている。ちなみにフ
ランスでは派遣労働者の賃金が同等の労働者より
も高い。

(7) ただし新聞配達業のみ条文中で例外規定を定めて
いる。

(8) これは社会保険が、職域共済を公的にオーソラ
イズして義務化して生まれたプロセスと類似して
いる。

（おしげ こうたろう）