

# Die Tendenzen der Arbeitsmarktreformgesetzen in Deutschland

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2297/4454">http://hdl.handle.net/2297/4454</a>

# 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——

名 古 道 功  
Michitaka Nako

(目次)

I 序

II 労働市場の現状

- 一 就業構造
- 二 失業の現状
- 三 労働市場の変化

III 伝統的規制システムと批判

- 一 労働者の生活と権利保障制度の概観
- 二 伝統的規制システムに対する批判

IV 90年代における法政策の展開

- 一 コール政権下での規制緩和政策
- 二 第一次シュレーダー政権の発足と労働市場政策

V 第二次シュレーダー政権の労働市場政策（1）～「労働市場における現代的サービス」～

- 一 ハルツ委員会報告
- 二 ハルツ第一次法及び第二次法の制定

VI 第二次シュレーダー政権の労働市場政策（2）

- 一 さらなる改革の背景
- 二 「アジェンダ2010」の提案
- 三 労働市場改革法
- 四 ハルツ第三次法
- 五 ハルツ第四次法
- 六 小括

VII 総括

- 一 要約
- 二 労働市場改革
- 三 日本との関係

## I 序

今日、労働者の労働条件及び生活保障を重視してきたドイツの伝統的規制システムは大きく変容しようとしている。労働条件は労働協約と事業所レベルでの二元的規制がなされ、ここでは使用者団体並びに労働組合・従業員代表委員会が重要な役割を果たしてきた。しかし、こうした規制は「硬直的」であるとの批判が高まり、横断的労働協約（Flächentarifvertrag）を改革し、労働条件規制を事業所レベルに移す取り組みが進行中である<sup>1</sup>。また、労働市場の「硬直性」にも批判が集中し、これに関わる法規制の大胆な緩和も求められるに至っている。この動向の主要な要因としては、90年代に深刻化した大量失業とグローバル化の影響が挙げられる。

1990年10月3日、東西両ドイツが統一して政治統合が成し遂げられ、16の州から構成される連邦国家が誕生した。そして90年代のドイツにとって重要な課題は、経済的社会的統合であった。東西ドイツ間の経済体制、産業基盤、通貨価値、社会保障制度、労働生産性などは大きく異なるのみならず、東西ドイツ人の意識、価値観なども違っていた。このような困難な条件下で統合を進めていかねばならなかったため、多くの矛盾が生じることになったが、その中でも重大な問題の一つは大量失業であった。統一直後は、一種の復興需要の発生によって「統一ブーム」となったが、これも長続きせず、93年には「統一不況」に陥る。その後は低成長ながら回復するが、失業者数は増加し、大量失業克服は大きな政策課題になった。また90年代は、ドイツを取り巻く国際環境が著しく変化する時期でもあった。すなわち、国際的な貿易・資本の自由化と資金の大規模な移動を中核とする経済のグローバル化、並びに EC 市場統合 (92年)、EC から EU への発展 (93年)、90年から段階的に進展する EU 経済・通貨同盟、EU の東欧への拡大など経済の「ヨーロッパ化」が進展するにつれ、ドイツ企業の国際競争力や「産業立地」などが問題となり、産業・労働分野にもさまざまな影響を及ぼした。

こうした中で、労働者の生活と権利に重点を置いた伝統的な規制システムに対して厳しい批判が加えられるようになり、労働協約の「柔軟化」、規制緩和の方向での法律の改正などがなされた。しかし、大量失業の状況は変わらず、98年の連邦議会選挙では、コール政権の政策を厳しく批判したシュレーダー氏が政権を奪取する（SPD と Bündnis90/die Grünen の連立政権）。政権交代後、失業率は徐々に減少するが、この主たる要因は、シュレーダー政権の政策というよりは緩やかな景気回復のためであった。もっとも、失業者の減少も長続きせず、2000年に入ると再び上昇し始め、02年連邦議会選挙の大きな争点となった。そこでシュレーダー首相は、8月に公表されたハルツ委員会報告の迅速な実施を公約した。辛勝して発足した第二次シュレーダー政権は、ハルツ関連法律の制定のみならず、問題を抱える労働市場、財政、税制、医療制度などを抜本的に改革することをめざす「アジェンダ2010」を発表して法制度の改革に着手したが、これは、SPD の伝統的な支持基盤である労働者の権利・利益を制限する内容であったため、労働組合などから厳しい批判を浴びることになった。

いずれにしても、今日、ドイツの伝統的規制システムは大きな転換点を迎えていると考えられる。本稿では、まず失業問題を中心にして労働市場の現状を概観し、次に本稿で用いる「伝統的規制システム」とその批判を説明した後、その変容を意識しながら第二次シュレーダー政権の労働市場改革立法を中心に、その動向を詳細に検討する。

---

1 拙稿「ドイツにおける労働条件規制の最近の動向～事業所レベルへの移行～」日本労働研究機構雑誌496号（2001年）40頁以下、同「ドイツの労働条件決定」（浜田・香川・大内編『グローバリゼーションと労働法の行方』（勁草書房・2003年）112頁以下参照。

## II 労働市場の現状

### 一 就業構造（表1・2参照）

ドイツの人口は8253万人であり（男性約4036万人、女性約4218万人）、そのうち約8割（6562万人）が西ドイツ地域（ベルリン除く）に住んでいる。年齢構成で見ると、25歳未満が26.4%であるのに対し、25歳以上45歳未満が29.6%、45歳以上65歳未満が26.0%と多数を占め、今後、さらに少子高齢化社会が進展すると予想されている（03年12月31日現在）<sup>1</sup>。

現に就業している者（Erwerbstätige. 以下、「現就業者」と略す）<sup>2</sup>は、3886万人、失業者は438万人である。西ドイツで地域では、現就業者3155万人、失業者278万人、東ドイツ地域では、現就業者731万人、失業者160万人となっている（04年平均）。現就業者には、従属労働者（①社会保険加入義務ある労働者、②些少労働・社会保険加入義務のない労働者、③官吏・裁判官・兵士）、及び自営業者・家族従事者が含まれるが、最近、社会保険加入義務ある労働者が減少する一方で（94年75.7%、04年68.3%）、もっぱら些少労働に従事し、社会保険加入義務のない労働者（2000年10.4%、04年12.4%）及び自営業者・家族従事者（94年10.1%、04年10.4%）が増加する傾向にある<sup>3</sup>。

### 二 失業の現状

#### 1 失業の推移（図1参照）

西ドイツ地域では、いわゆる「経済の奇跡（Wirtschaftswunder）」（59年まで）によって失業率は10.4%（50年）から2.5%（59年）にまで減少する。60年～73年までは「完全雇用（Vollbeschäftigung）」の時期であり、失業率は1%以下であった。第一次オイルショック後の75年には失業者数は100万人（4.7%）を突破するが、その後、減少に転じた。しかし、80年の第二次オイルショックを契機にして急速に増加し、83年以降は200万人を超える（85年、9.3%）。88年以降再び減少に転じるが、90年のドイツ統一は失業問題に対してもさまざまな

影響を与えた。ドイツ経済は、統一ブームのため90年に5・7%の実質経済成長率を達成するが、その後、景気の後退局面に入り、93年にはマイナス1.1%となった。94年以降、低成長ながらプラスに転じるが、2000年以降、やや停滞し、02年第4四半期（10～12月）からマイナス成長に陥った。03年にはマイナス0.1%に落ち込んだ。

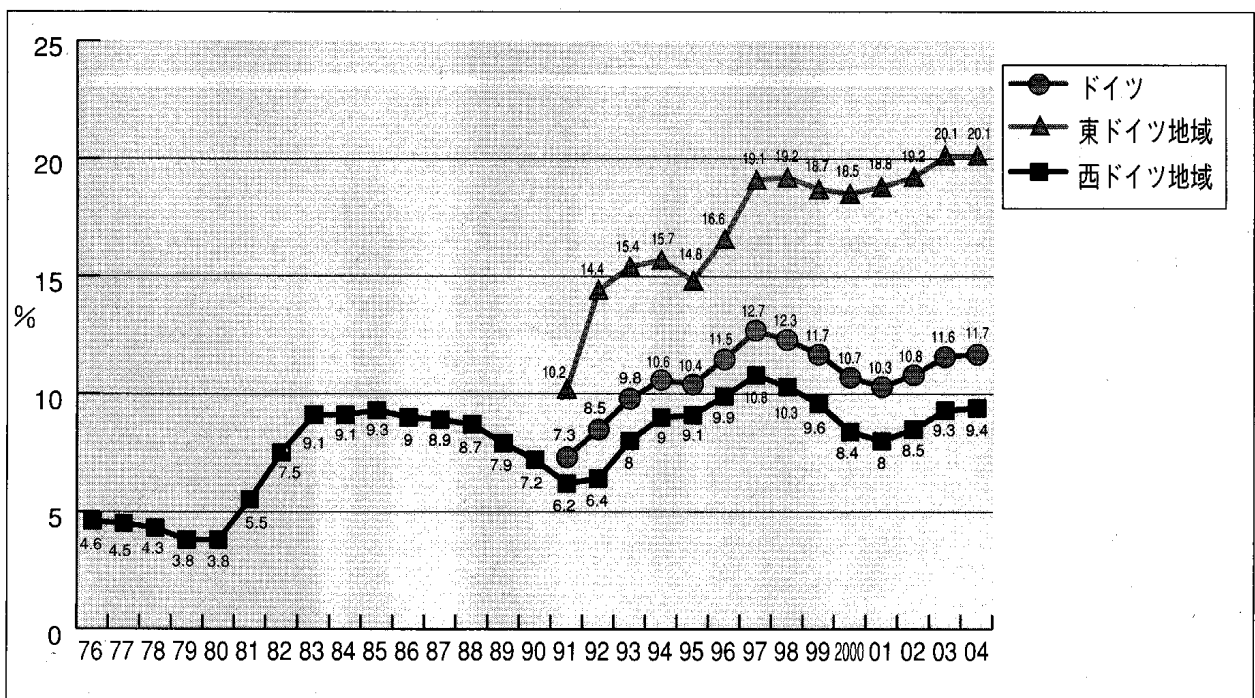
失業者数は、西ドイツ地域では91年までは低下するが、それ以降は劇的に増加に転じ、97年には、東ドイツ地域を含めて約440万人に達した。その後徐々に減少し、2000年には400万人の大台を割って389万人となった（各年平均）。失業率で現すと、97年で12.7%、2000年10.7%、01年10.3%となっている。このように減少した要因として、稼働可能な者（失業者含む）の減少と、積極的労働市場政策による就業者の増加<sup>4</sup>、及び緩やかな景気回復が挙げられる。

しかし、01年後半から再び増加に転じ、02年1月には危険水域といわれる400万人を突破し、後述するように、02年連邦議会選挙の大きな争点となった。その後も改善は見られず、約440万人、11.7%（04年平均）に達している<sup>5</sup>。なお、05年1月、失業者は500万人を突破したが、これは、後述するハルツ第4次法によって失業手当Ⅱが制度化され、従来失業者に含まれていなかった社会扶助手当受給者の一部が算入されたためである。

90年代における大量失業の背景としては、第一にドイツ統一の影響が挙げられる。「体制転換」、及びこれに伴う「計画経済」から「市場経済」への移行のショックは大きく、東ドイツ地域での「経済の奇跡」の到来との、当初の政治的期待は幻想に終わり、92年以降、失業率は高止まりする。90年代前半は、DDR時代に就労していた女性の多くが失職し、後半からは男性の失業率も高まった。この要因として、①東ドイツ企業の設備が古い、②生産性が西ドイツ地域の3分の1程度にすぎない、③統一に際して東ドイツマルクを西ドイツマルクと等価交換したため、東ドイツ企業の国際的な競争力が著しく悪化した、④東欧ブロックの崩壊によって、伝統的な交易相手と販売市場を喪失したなどが挙げられる<sup>6</sup>。

第二に、経済のグローバル化の影響である。国際的な規模での経済競争が激化するとともに、EU 域内の市場統合が進み、さらに東欧との経済関係も緊密化した。これは、輸出市場の拡大とのプラスの側面のみならず、コストの低い地域への企業進出をも促がすことになった。いわゆるドイツの「産業立地(Standort)」問題を惹起したのであり、横断的労働協約の改革などとともに、雇用喪失との関連で注目を集めることになった。

図1 失業率の推移



## 2 実際の失業者数～「秘密の積立失業者 (Stille Reserve)」～

連邦労働庁（現、連邦労働エージェンシー）の最近の統計では、失業者数は440万人（04年平均）と公表されているが、実際上の失業者数はこれをはるかに上回るとの指摘がある。それは、統計のとり方と関係している。公式統計では、①調査日において職業安定所（Arbeitsamt）に求職登録している者で、②社会保険加入義務を負う週15時間以上の雇用を希望し、③就業可能で15歳以上65歳未満の者（社会法典第3編118条参照）と定義され、いわゆる登録主義が採用されている。このため、就労断念、早期退職その他の理由から登録しない

者は含まれず、また雇用創出措置 (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) や構造調整措置 (Strukturanpassungsmaßnahmen)<sup>7</sup>などによって一時的に就労した者も含まれないためである。どの範囲までを「秘密の積立失業者」<sup>8</sup>に含まれるかで数値は異なるが、連邦労働庁 (連邦労働エージェンシー) は、①職業安定所に登録せずに求職している者、②求職を断念したが、労働市場の状況が好転すれば再び求職するつもりの方、③雇用創出措置並びに構造調整措置等従事労働者や職業訓練受講者、④早期退職した者などを挙げて、約191万人と算定する (04年)<sup>9</sup>。こうした「秘密の積立失業者」も含めると、約630万人に達する。

### 3 大量失業構造の特徴 (表1・2参照)

#### (1) 東西ドイツ間での格差

ドイツにおける大量失業構造の特徴としては、まず東西間の地域格差の顕著さが挙げられる。西ドイツ地域では9.4% (278万人) に対し、東ドイツ地域 (東西ベルリン含む) では2倍以上の20.1% (160万人) となっており、東ドイツ地域での深刻さが窺われる (04年平均)。東ドイツ地域では、「体制転換」によって約3分の1の職場が喪失し、92年時点で、失業者117万人に達した (西ベルリン含まず)。その後も若干の推移はあるが、20%近くに高止まりしたままである。他方、西ドイツ地域では、97年にピークに達した後 (287万人、10.8%)、徐々に減少したが、02年から増加に転じた (04年278万人、9.4%)。なお西ドイツ地域内では、北に比べて南の州での失業率が低い傾向が見られる (バーデンビュルテンベルグ州6.2%、バイエルン州6.9%に対し、ブレーメン13.3% < 04年 ><sup>10</sup>)。これは、基幹産業の一つである自動車産業やハイテク・サービス産業がドイツ中部から南部に多いためである。

失業者中に占める「長期失業者」(「1年を超えて失業している者」社会法典第3編18条1項) は、全失業者中で38.4% (168万人) を占めているが、特に東ドイツ地域では徐々に増加して43.6% (70万人) に達している (04年)。

#### (2) 男女間での差異



男女間での失業率は、西ドイツ地域（男性10.3%、女性8.4%）及び東ドイツ地域（男性20.6%、女性19.5%）とも男性が高い（04年平均）。東ドイツ地域では、統一直後、女性の失業率が急上昇したが、これは、製造業での統一後の構造転換や景気後退、また DDR 時代にサービス産業で働いていた女性の失職のためである。さらに女性の就業意欲が高い点も影響している。男性（東ドイツ地域）は、景気後退の影響を受けて95年以降増加しているのが特徴的である<sup>11</sup>。

### （3）年齢での格差

若年者（15歳～24歳）の失業率は9.9%（西ドイツ地域8.1%、東ドイツ地域16.2%）と平均よりも若干低い（04年）。若年者失業の理由は、生徒が職業訓練のための職場を見つけるのが困難になっているのと、職業訓練学校卒業生及び専門学校卒業生が取得した職業資格に相応しい職場を得にくくなっているためである<sup>12</sup>。

中高齢者の失業率は低下傾向にあるが、なお高く、かつ長期化している。55歳以上65歳未満の失業者は14.6%である（03年9月）。「長期失業者」は、54.9%を占めている<sup>13</sup>。

### （4）資格別失業状況

まず、失業者を①大学・上級職業学校修了（Hoch-/Fachhochschulabschluss、工業大学修了<Ingenieurschulabschluss>含む）、②職業教育・専門職業学校修了（Lehr-/Fachschulabschluss、マイスター、技術者その他同等の職業学校修了<Meister-/Techniker oder gleichwertiger Fachschulabschluss>含む）、③職業教育未了（ohne Berufsabschluss）の三つに分け、同じ資格をもった就業者（ただし、職業教育中の者及び兵士を除く<zivile Erwerbsspersonen<ohne Auszubildenede>gleicher Qualifikation>。以下の数値は、こうした就業者に限定されている。）の中での割合を表すと、①は3.7%と少ないのに対し、②は8.8%と高くなるが、平均失業率（10.2%）よりも低い。これに対して③は22.6%と高くなり、ここでの失業が深刻であるのが明確となる（2002年）<sup>14</sup>。こうした点から、失業対策

の一つとして職業訓練が重視されるのである。

(5) ミスマッチ～産業・職種間での格差～

連邦労働庁（連邦労働エージェンシー）の下に設置された IAB（Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit）が実施した調査<sup>15</sup>によって分析しておこう。2000年第4四半期において、西ドイツ地域において職業安定所に登録された空きポストは427000、登録されていない空きポストは876000の合計1303000（早急に埋めるべきポスト967000、時間的に余裕のあるポスト336000）、東ドイツでは、それぞれ57000と96000の合計153000（同94000と59000）であり、西ドイツ地域では33%、東ドイツ地域では37%しか登録されていない。空きポストの内容では、西ドイツ地域及び東ドイツ地域のいずれにおいても、専門的能力を有する現業労働者や資格づけられた職務を遂行する職員と官吏が求められている。職種別に、空きポストのうち早急に埋められるべきポストの割合と失業者の割合とをしてみると、製造業関連職種（28.9%対32.2%）及び第一次サービス産業関連職種（27.2%対36.5%。販売員等）に対して、第二次サービス産業関連職種（43.9%対31.3%。エンジニア、技術者等）において、空きポストの割合が多い。特に技術者などの需要が高くなっている。ドイツ全体では専門的職種での需要が高いとともに<sup>16</sup>、比較的失業率の低い西ドイツ地域では、専門性の高くない職種・産業でも高くなっている。

(6) 失業者の動き

現在、約440万人の失業者が存するが、1年間の総計で見ると、818万人が新たに失業者になる一方で、803万人が失業から脱しており、その入れ代わりは顕著である（04年）。失業期間が1年未満は63.6%であり、多くは早期に再就職しているが、55歳以上65歳未満の失業者の失業期間は、54.8%が1年以上となっており、中高齢者の再就職の厳しさを示している。25歳未満では、92%が1年未満で再就職しているのとは対照的である<sup>17</sup>。

表1 ドイツ労働市場の状況

(単位、%以外は千人)

	ドイツ全体			西ドイツ地域			東ドイツ地域+ベルリン		
	1993	1998	2004	1993	1998	2004	1993	1998	2004
労働力率(%) (1)	71,9	71,7	73,3	71,0	70,5	72,5	76,0	76,9	76,7
男性	81,3	80,2	80,3	81,9	80,2	80,4	78,6	80,2	79,9
女性	62,3	63,0	66,1	59,6	60,5	64,5	73,3	73,5	73,4
現就業者(2)	37555	37911	38860	30103	30353	31547	7452	7558	7313
失業者	3419	4281	4381	2149	2752	2781	1270	1529	1600
男性	1692	2273	2449	1207	1553	1607	485	720	841
女性	1727	2008	1932	942	1199	1174	785	809	759
隠された失業者(3)	2539	1939	1913	1036	1242	1359	1324	697	553
長期失業者(4)	745	1599	1681	441	1086	983	304	513	698
全失業者中の割合(%)	25.0	37.4	38.4	26.0	39.5	35.3	23.8	33.6	43.6
失業率(%)									
全就労者中(5)	/	11,1	10,5	/	9,2	8,5	/	17,8	18,4
男性	/	10,5	10,9	/	9,1	9,0	/	15,8	18,5
女性	/	11,8	10,1	/	9,3	7,8	/	20,2	18,5
従属労働者中(6)	9,8	12,3	11,7	8,0	10,3	9,4	15,4	19,2	20,1
男性	8,6	11,9	12,5	7,8	10,4	10,3	11,3	17,5	20,6
女性	11,3	12,8	10,8	8,3	10,2	8,4	19,9	21,0	19,5

(出典) Arbeitsmarkt 2004, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 53.Jahrgang, Sondernummer, 30.August.2005, S.24, S.32, S.66, S.145 ; Jahresgutachten 2004/2005, S.651 掲載の表から作成。

なお、連邦労働エージェンシーは、2004年から新しい情報技術を用いた統計処理を開始し、過去のデータの修正も行っている。このため、Arbeitsmarkt 2004 (30.08.2005) では、それ以前の Arbeitsmarkt に比べて各年の数値が変更されている。本表では、一部を除いて修正された数値で記載されている。統計に関する説明として、Arbeitsmarkt 2004, S.10 f.参照。

(注)

- (1) 「労働力率 (Erwerbsquote)」とは、15歳以上65歳未満の全人口に占める「就労者 (Erwerbspersonen)」の割合。
- (2) 「就労者 (Erwerbspersonen)」とは、15歳以上でドイツ国内に職場を有し、調査期間に直接又は間接に稼得を目的とする活動 (自営、家族従業、従属的就業を問わず) を行ったか (「現就業者」)、そうした活動を求めている人 (「失業者」)。
- (3) 「隠された失業者 (Stille Reserve)」については、本文参照。
- (4) 「長期失業者 (lange Arbeitslose)」とは、1年以上の登録失業者。98年及び04年は通年平均の数値。93年は、9月時点で、かつ上記統計修正前の数値。
- (5) 登録失業者を従属労働従事者 (兵士除く) と自営業者 (家族含む) を足した数値で除した割合 (Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen<Abhängige, Selbständige, und mit helfende Familiangehörige>)。
- (6) 登録失業者を従属労働者 (社会保険義務ある者、些少労働就労者、官吏、そして失業者。兵士除く) で除した割合 (Anteil der registrierten Arbeitslosen an den abhängigen zivilen Erwerbspersonen<sozialversicherungspflichtige und geringfügig Beschäftigte, Beamte und Arbeitslose>)。

表2 就労形態

	西ドイツ地域 (西ベルリン含む)						東ドイツ地域(東ベルリン含む)			
	男性			女性			男性		女性	
	1985.6	1991.4	2003.5	1985.6	1991.4	2003.5	1991.4	2003.5	1991.4	2003.5
職業・職種別 (千人)										
自営業者 Selbständige	1862	2008	2277	562	682	884	250	401	98	182
家族従業員 Mithelfende Familien- angehörige	110	83	86	601	433	271	/	7	5	21
従属就労者 Abhängige Beschäftigte	14429	15629	14238	9062	10851	12091	3905	2987	3502	2726
職員 Angestellte	4918	5973	7037	5613	7041	8575	1389	1080	2406	1941
現業労働者 Arbeiter	7623	7789	5936	2970	3256	2838	2433	1703	1090	688
官吏 Beamte	1888	1867	1265	479	554	678	84	204	6	97
従属労働の形態別 (%)										
就業行為の 種類										
フルタイム Vollzeit	98,6	97,7	93,9	71,1	65,7	55,3	98,8	94,3	82,4	73,5
パートタイム Teilzeit	1,4	2,3	6,1	28,9	34,3	44,7	1,2	5,7	17,5	26,6
労働契約の 種類										
無期契約 unbefristet	87,1	88,2	87,8	86,7	86,8	88,2	85,5	79,6	86,0	83,1
有期契約 (職業訓練 除く) befristet(ohne Ausbildung)	7,5	6,4	6,5	5,8	5,7	5,9	11,1	11,7	10,6	9,0
職業訓練 Ausbildung	4,3	3,7	5,2	5,6	4,6	5,3	2,4	8,3	2,0	7,4
不明 ohne Angabe	1,1	1,7	0,5	1,8	2,9	0,6	1,0	0,5	1,4	0,5

(出典) Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2004/2005, S.173 掲載の表から作成。

### 三 労働市場の変化

次に、失業以外の90年以降の労働市場における特徴的な変化を概観しておきたい（表2参照）。

#### 1 サービス産業化の進展

ドイツにおいても着実にサービス産業化が進展し、第一次産業及び第二次産業従事者が減少する一方で、第三次産業従事者（自営業者含む）が増加している。ドイツ統一直後（91年）には第一次産業4.0%、第二次産業29.4%、そして第三次産業66.6%であったのが、第一次産業2.4%、第二次産業27.2%に対し、第三次産業は70.4%と3分の2以上を占めるに至っている（03年）<sup>18</sup>。

#### 2 就業形態の変化<sup>19</sup>

就業者の中で自営業者と（従属）労働者との割合は過去20年間でそれほどの変化はない（10%と90%）が、やや増加傾向にある（91年9.5%、03年11.5%、家族従事者含む）。ただし東ドイツ地域では、統一後の変革の影響で4.5%（91年）から9.2%（03年）と倍増した。次に、フルタイムかつ期間の定めのない標準的労働関係（Normalarbeitsverhältnis）にある労働者が減少している。パートタイム労働者は、全ドイツで約22%（720万人、03年3月）を占めるに至っており、91年（4月）と比較して240万人（8ポイント増）増加した。この間、フルタイム労働者は、15%減少して2500万人になった。この結果、フルタイム労働者の比率は86%から78%に低下した。特に西ドイツ地域での増加が顕著であり、24%を占めるに至っている（東ドイツ地域は16%）。パートタイム労働者の大部分は女性である。パートタイム労働の一形態である些少労働（ミニジョブ）（後記「V二3（3）ミニ・ジョブ」参照）も増加傾向にある。

次に、有期雇用労働者も増加して8%（職業訓練生、兵役従事者・兵役忌避市民活動者除く）に達しており、西ドイツ地域（7%）に比べて東ドイツ地域（12%）が多い。特に若年者の割合が高く、15~20歳未満35%、20~25歳未満24%となっている（03年5月）。

派遣労働者も徐々に増加し、92年14万人（社会保険義務を負う労働者の0.48%）であったのが2003年には33万人（同1.2%）になっている。ただし、2000年（1.22%）以降はそれほど増えていない<sup>20</sup>。

### 3 女性の割合

DDR時代、東ドイツでは女性の労働力率（15歳以上65歳未満）は高く、統一後の91年には77.2%であったが、徐々に減少し、04年には73.4%になっている。他方、西ドイツ地域では、91年に58.4%であったのが04年には64.5%と増えている。就業形態では、男性に比べてパートタイム労働に従事する割合が高いが、西ドイツ地域では44.7%なのに対し、東ドイツ地域では26.6%と相違が見られる。西ドイツ地域での女性の就業率向上の主因がパートタイム労働であることを伺わせる。他方、有期雇用の割合は、西ドイツ地域では5.9%に対し、東ドイツ地域では9.0%と高い。失業率は、西ドイツ地域（8.4%）に比べて、東ドイツ地域（19.5%）は二倍である（04年）。

- 
- 1 ドイツ連邦統計局(Statistisches Bundesamt Deutschland)の統計による (vgl., <http://www.destatis.de/> <2005.6.1>)。
  - 2 「現就業者」に失業者を加えたのが「就業者 (Erwerbspersonen)」である。
  - 3 Vgl., Arbeitsmarkt 2004, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 52. Jahrgang, Sondernummer (Arbeitsmarkt 2004), S.37 ff. und S.45.
  - 4 G.Kleinherz, Welche arbeits-und ergänzenden sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ?, in : Verhandlungen des 63.Deutschen Juristentages, Leipzig, 2000, B.16.
  - 5 いずれも、自営業者を含まず、従属労働に従事する非軍事の就業者 (abhängige zivile Erwerbspersonen) のみの数値である。自営業者を含んだ就業者を母数とする失業率は、10.5% (04年) である。
  - 6 M.Kröger/U.Van Suntum, Mit aktiver Arbeitsmarktpolitik aus der Beschäftigungsmisere ?, Bertelsmann Stiftung, 1999, S.170.
  - 7 雇用創出措置 (社会法典第3編260条以下) とは、居住環境の改善や公園の清掃など公共の利益に合致する付随的な労働を行う事業体に対し、通常1年間、賃金の30%から100%助成する制度である。構造調整措置とは、失業の深刻な東ドイツ地域を対象にした雇用創出措置を強化した制

- 度であるが、雇用創出措置と目的が同一であるので、ハルツ第三次法によって両者は統合され(04年1月1日施行)、構造調整措置に関する規定(旧272条以下)は廃止された(Vgl., *Wissing/Mutschler/Bartz/Schmidt-De Caluwe* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch III Arbeitsförderung*, Nomos, 2004, S.1982 ff.)。
- 8 「隠された失業(者) (verdeckte Arbeitslosigkeit)」という言葉も用いられている (Jahresgutachten 2004/2005 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung<Jahresgutachten 2004/2005 >)。
  - 9 Vgl., *Arbeitsmarkt 2003*, S.51.なお、経済発展の評価に関する専門委員会年次報告(以下、「経済専門委員会年次報告」と略す)では、以下の者を「隠された失業(者)」と定義する (Jahresgutachten 2004/2005, S.217)。
    - ①労働欠落 (Arbeitsausfall) を除いた操短 (Kurzarbeit) 従事労働者、
    - ②雇用創出措置並びに構造調整措置等従事労働者、
    - ③フルタイム職業訓練受講者 (Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung<Vollzeit>)、
    - ④ドイツ語会話講習受講者、
    - ⑤労働能力減少ないし喪失等により給付を受ける者 (社会法典第3編125条、126条、428条)、
    - ⑥老齡移行並びに早期退職に伴う金員受給者 (Empfänger von Altersübergangs - /Vorruhestandsgeld)、及び失業による老齡年金受給者 (Empfänger von Altersrente wegen Arbeitslosigkeit)。
  - 10 Vgl., *Arbeitsmarkt 2004*, S.134. ただし、失業率は、従属労働者ではなく、自営業者を含めたすべての就業者中での数値である。
  - 11 以上、*G.Engelbrech/A.Reinberg*, Beschäftigungskrise trifft im Westen vor allem die Männer, im Osten die Frauen, IAB Kurzbericht, Nr.9/1997 参照。
  - 12 *Kröger/Van Suntum*, a.a.O (Anm.6), S.179 f.
  - 13 Vgl., *Arbeitsmarkt 2003*, S.52 ; *Arbeitsmarkt 2004*, S.58 und S.155.
  - 14 [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tabellen\\_arbeitsmarkt.shtml#Arbeitsmarkt](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tabellen_arbeitsmarkt.shtml#Arbeitsmarkt) (05.6.1).
  - 15 Vgl., *E.Magvas/E.Spitznagel*, Arbeitskräftemangel-Bereits Hemmnis für Wachstum und Beschäftigungsentwicklung ?, IAB Kurzbericht, Nr.13/2001. 本調査の実施時期は2000年秋であり、対象は西ドイツ地域では約3500、東ドイツ地域では約4000の事業所及び官公庁である。
  - 16 情報・通信分野での技術者不足を補うために、連邦政府は、2000年8月1日「グリーンカード令 (Green-Card-Verordnung)」を公布した。そこでは、専門的技術を有する外国人労働者を2万人まで雇用することが認められた。当初の15か月間で1万人が雇用されたが、その内の60%は従業員規模100人までの中規模企業に雇用され、501人以上の大企業では、約4分の1が雇用されているにすぎない。大企業では、外国人技術者と国際的なつながりを有しているため、コンツェルン内部で、グリーンカードがなくてもドイツでの滞在が可能となるためとされる (Vgl., *Jahresgutachten 2001/2002*, S.104.)。
  - 17 [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tabellen\\_arbeitsmarkt.shtml#Arbeitsmarkt](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tabellen_arbeitsmarkt.shtml#Arbeitsmarkt) (05.6.1).
  - 18 Vgl., *Jahresgutachten 2004/2005*, S.652.
  - 19 Vgl., *Statistisches Bundesamt Deutschland*, *Leben und Arbeiten in Deutschland-Mikrozensus 2003*, S.42 ff.

20 [http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tabellen\\_arbeitsmarkt.shtml#Arbeitsmarkt](http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tabellen_arbeitsmarkt.shtml#Arbeitsmarkt) (05.6.1).

21 Vgl., *Statistisches Bundesamt Deutschland*, a.a.O (Anm.19), S.44.

### Ⅲ 伝統的規制システムと批判

#### 一 労働者の生活と権利保障制度の概観

##### 1 労働協約及び従業員代表委員会による労働条件の二元的規制

###### (1) 協約自治の保障

労働協約は、企業横断的に労働条件を規制する産業別協約（多くは州単位）が大部分であり、業種・職種毎に詳細な内容が規定されている。労働協約は、使用者及び労働者双方が協約当事者（使用者団体ないし個々の使用者、及び労働組合）に所属している場合にのみ適用されるが、これ以外の使用者・労働者に対しても、～一般的拘束力宣言がなくても～事実上基準となり、いわば最低労働条件法として機能しており、影響力は大きい。協約自治は基本法9条3項によって保障され、特に賃金その他の実質的労働条件の規制はその中核をなす。労働協約は原則として強行法規に反することはできないが、「労働協約に開放された法規（tarifdispositives Gesetzesrecht）」の場合、これを下回る労働協約も有効である。

###### (2) 労働協約法による保障

第一に、規範的効力が規定され、労働協約を下回る労働契約は無効であり、無効となった部分ないし定めがない部分は協約基準による（労働協約法4条1項）。第二に、労使双方が協約締結団体に所属していないと労働協約は適用されず、労働協約を下回る労働契約の締結も可能であるが、関連する協約基準が労働契約によって援用されることが少なくなく、また一般的拘束力宣言（5条）がなされると、当該労働協約の適用範囲内にあるすべての労使を拘束し、「カルテル」機能が強化される。第三に、労働協約の期間満了後、これに代わる「他の合意（eine andere Abmachung）」がなされない限り、当該労働協約は（任意）



法規範として適用され、余後効が認められる（4条5項）。「他の合意」には、労働協約のみならず事業所協定や労働契約も含まれるが、實際上、後二者によって異なった労働条件を合意するのはまれである。第四に、使用者ないし労働者は、所属団体脱退後も、当該労働協約終了までその拘束を受け（3条3項）、協約からの「逃避」が困難となっている。

### （3）労働協約の優位性の保障

労働協約は最低基準であり、これを上回る労働契約は有効であるが（有利原則、4条3項）、労働協約と事業所協定間では有利原則の適用はなく、協約当事者に規範設定の特権ないし優越権限が付与され、労働協約の優位性が認められている。具体的に両者の関係を定めるのは、事業所組織法77条3項及び87条1項である。77条3項によると、「賃金その他の労働条件（Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen）」が労働協約によって規制されている、あるいは規制されるのが通常である場合、事業所協定を締結し得ない。その優位性は、①こうした労働条件が労働協約によって現に規制されている場合のみならず、規制されるのが「通常な（üblicherweise）」場合も含まれる、②その適用範囲にある限り、使用者が協約に拘束されていなくても、当該労働条件に関して事業所協定を締結し得ないとの二点において強化されている。以上のように、「賃金その他の労働条件」の事業所協定の締結が排除されているが、「労働協約が補足的事業所協定の締結を明確に許容している場合」、その例外が認められる（77条3項2文）。この「開放条項（Öffnungsklausel）」が労働協約の柔軟化にあたって重要な役割を果たしている。

次に87条1項は、法律上並びに協約上の規制が現に存在している場合には、従業員代表委員会との共同決定権事項（職場秩序、労働時間の配置、賃金支払の時期・場所・方法等わが国の就業規則記載事項に類似した事項）に関する事業所協定の締結を禁止する。

### （4）従業員代表委員会の関与権の保障

5人以上の事業所に設置される従業員代表委員会は、社会的事項、人事的事項

そして経済的事項に関する使用者の権限に「関与する権利(Beteiligungsrecht)」を有する。関与権には、①情報を受ける権利、②意見聴取・提案権、③協議権、④拒否権、⑤同意権等がある。使用者と従業員代表委員会との間で締結される事業所協定は規範的効力を有し、これを下回る労働契約は無効であるが、有利な労働条件の場合には有効である(有利原則、事業所組織法77条4項)。

## 2 法律による規制

上記事業所組織法での規制のみならず、労働時間については、1日最長10時間との規制があり、例外は非常に限定されている。また閉店法(Ladenschlußgesetz vom 28.11.1956)によって、小売業が閉店しなければならない時間が決められている<sup>1</sup>。特に重要なのは、解雇制限法による解雇規制、及び非典型雇用労働に対する厳格な規制である。

### (1) 解雇規制

解雇に対する規制は、解約告知期間を定める民法と解雇事由の制限等を定める解雇制限法に大別される。使用者による解約告知期間は、最低4週間(暦月15日ないし月末発効)であり(6か月以内の試用期間中では2週間)、25歳以降の勤続年数が加算され、20年を超えると最長7か月(暦月末)と長期間になる(民法622条1・2・3項)。ただし、これらの規定は、協約によって短縮し得る(同条4項)。

解雇制限法は、後述のように、03年に規制緩和の方向で改正されたが、ここでは、それと比較するために改正前の内容を確認しておく。解雇制限法は、6人以上の事業所に適用され、その算定にあたって職業訓練生は算入されず、またパートタイマーについても特別の算定方法が採られていた(旧23条、後記「VI三1 解雇制限法の改正」参照)。解雇事由については、6か月を超えて継続雇用されている場合、解雇が「社会的に不当(sozial ungerechtfertigt)」であれば無効であると規定され(1条1項)、解雇を正当とする具体的事由として、①労働者の一身上の事由、②労働者の行為・態度、③切迫した経営上の必要性(整

理解雇)が列挙されている(1条2項)。特に失業と関係しているのは整理解雇である<sup>2</sup>。整理解雇の要件として、その必要性については使用者の「決定の自由」が基本法上保障されているので、原則として司法審査は及ばないが、解雇回避努力は義務づけられ、また被解雇者の選択にあたっては、「社会的観点(soziale Gesichtspunkte)」が考慮されねばならない(旧1条3項)。主要には①勤続期間、②年齢、③扶養義務の三点であるが、このほかにも再就職の可能性や資産状況などを「総合考慮」する判例もある。さらに一般的に解雇にあたっては、従業員代表委員会の意見聴取が義務づけられ、これがなされないと当該解雇は無効となる(事業所組織法102条1項)。また大量解雇の場合(事業所規模21人以上60人未満で6人以上、60人以上500人未満で、当該事業所で通常雇用されている従業員の10%ないし25人以上、500人以上で30人以上)、30日以内に職業安定所に届け出ることが義務づけられ(17条)、届出をしてから30日を経過するまでの解雇は、職業安定所が許可をした場合にのみ許される(18条1項)。職業安定所は、これを2か月にまで延長することができる(18条2項)。

こうした法律上の規制と並んで、協約によっても解雇が制限されている場合がある。具体的には、通常は50歳ないし55歳の年齢、かつ(または)5年から15年の間での勤続年数を基準として通常解雇を禁止する協約が締結されている。

## (2) 非典型雇用労働者に対する規制<sup>3</sup>

まず有期労働契約を締結するには、「合理的理由」が必要であるというのが伝統的な判例理論である(現在、パートタイム及び有期労働契約に関する法律<Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge vom 21.12.2000>14条1項)。これは、解雇制限規定によって保障された、労働関係存続保護に対する脱法行為の防止を目的とする。「合理的理由」がないと判断されると、期間の定めがない労働契約が締結されたとみなされる(16条)。「合理的理由」は限定的であるので、使用者は期間の定めのない労働契約に拘束されることをためらい、これが雇用創出を妨げているとして常に批判され、後述のように、立法に

よって徐々に緩和されてきた。

次に労働者派遣法（72年制定）は、日本と比較すると厳格な規制を加えており、派遣労働者数は少なかったが、後述のように、03年に大幅に規制緩和された。ここでは、改正前の内容を紹介しておく。まず日本の登録型派遣は認められておらず、常用雇用型のみであり（原則として期間の定めのない労働契約の締結しか許されない）、同一の派遣先には一定期間（当初は3か月間。その後、徐々に延長されて24か月となった。）しか派遣は許されなかった。労働者派遣事業を「業として」行う場合には許可が必要である（1条1項）。建設業への派遣は原則禁止されている（1条-b）。さらに、派遣先が使用者責任ないし使用者としての危険負担を負わない場合、または上記期間を超えて派遣した場合には、職業紹介が行われたものと推定される（1条2項）。労働者派遣事業の許可なく締結された使用者と派遣労働者との間の契約、労働者派遣法に違反して繰り返し締結された契約等は無効であり（9条）、当該派遣労働者と派遣先との間で労働契約が締結されたものとみなされる（10条）<sup>4</sup>。

### （3）職業訓練

ドイツの職業訓練はデュアル・システム（Dual System）として有名である。基礎学校（Grundschule、満6歳から4年間。ただし、ベルリンとブランデンブルグ両州は6年間）を終了すると、①卒業後直ちに就職する生徒が多い基幹学校（Hauptschule、5年制）、②技術者・ホワイトカラーとなる実科学校（Realschule、6年制）、③高度な専門知識取得をめざすギムナジウム（Gymnasium、9年制）、④柔軟なコース選択を可能とする総合学校（Gesamtschule、6年制）のいずれかに進学する。

従来は基幹学校と実科学校出身者のみがデュアル・システムによる職業訓練を受けていたが、近年はホワイトカラー職種でもこうした職業訓練が導入され、手工業部門のみならず、商工業部門においても、職業訓練学校での座学と企業での実習との二元的システムで養成され、職業資格（それぞれの職種毎に等級があり、上位はマイスター）を取得するようになっている。職業能力開発

の基本法は、職業訓練法（Berufsbildungsgesetz vom 14.8.1969）であるが、これは社会的に確立した制度を法的に追認したものにすぎないとされる<sup>5</sup>。こうした資格は、就職や賃金の格付けにおいて重要な意味を有する。他方、他の職種への転換に困難を伴い、失業しても新しい仕事が見つからなかったり、また無資格者の失業が多いなどの問題も発生している。

#### （４）職業紹介

ドイツにおいて国家が本格的に職業紹介に関わり出すのはワイマール期であり、特に27年のライヒ職業紹介・失業保険庁（Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16.7.1927）の設置が重要な意味を持つ。これは、政労使三者構成の管理委員会を決定機関とする自治管理能力を有する行政機関であり、職業紹介と失業給付を行った。その後、ナチス政権を経て第二次大戦後、連邦職業紹介・失業保険庁が再建され（Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 10.3.1952）、職業紹介の国家独占も引き継がれた。69年に制定された雇用促進法（Arbeitsförderungsgesetz vom 13.5.1969）によって「連邦労働庁（Bundesanstalt für Arbeit）」に改組され、その下に州労働局（Landesarbeitsamt）、さらに職業安定所（Arbeitsamt）とその支所（Geschäftsstelle）が置かれている。

民営職業紹介事業は、一部の職種の有料職業紹介（看護婦、マネキン等）を除き禁止されていたが、94年から連邦労働庁の許可を得れば、すべての職種の職業紹介が可能となった（社会法典第3編291条1項）。それが占める割合は徐々に増加しているが（2001年で約10%）、国家が大部分の職業紹介を行っている状況に大きな変化は見られない<sup>6</sup>。

#### （５）生活保障

「民主的かつ社会的な連邦国家」（基本法20条）たるドイツは、社会保障制度が充実していることでも有名である。現在、その中心となっている法律は、75年に制定された社会法典（Sozialgesetzbuch）である。11編（05年1月1日、連邦社会扶助法が全面改正されて社会法典に編入され12編となった）から構成さ

れる社会法典の目的は、①人間に値する生存の保障、②人格の自由な発展、とりわけ青年に対するその発展のための平等な前提条件の創出、③家族の保護と支援、④自由に選択された行為を通じた生計費獲得の可能性の確保、⑤社会扶助等を通じた特別の生活困難の防止ないし調整である。さらに、上記の目的を達成するために必要な社会的サービス及び制度を適時かつ十分に提供できなければならないとされる（社会法典第1編1条参照）。社会法典の対象は、①教育（生計と職業訓練のための補助金と貸付金）、②雇用促進（職業及び労働市場に関する助言、職業訓練・職業紹介、各種の給付等）、③社会保険（疾病保険、介護保険、年金保険、労災保険等）、④健康障害における社会的補償（治療、稼働能力減少・後遺症等による年金等）、⑤家族のための支出の軽減（児童手当、育児手当等）、⑦適切な住居への補助（家賃補助、住宅取得補助等）、⑧児童及び若年者援助（青年労働、青年社会労働の提供等）、⑨社会扶助（生活保護）、⑩障害者の同等な社会参加（各種リハビリ、雇用の維持・確保等）であり、広範な内容となっている（同2条以下参照）<sup>7</sup>。

ここでは、失業と密接な関係にある失業保険制度について触れておく。

失業者の生活保障は、失業保険、失業扶助（Arbeitslosenhilfe）、そして社会扶助（公的扶助、Sozialhilfe）の三制度によって担われている。失業保険は、失業登録以前の4年間に失業保険加入義務のある雇用（週15時間以上）に12か月以上就労しておれば受給できる。給付額は、子供を有する場合、離職前手取賃金の67%、それ以外は60%であり、給付期間は、年齢と加入期間に応じて6か月（年齢に関わりなく12か月の加入期間）から32か月（54歳で64か月以上の加入期間）となっている（社会法典第3編旧127条）。失業保険の支給期間が満了した、あるいは失業保険の加入期間（最低12か月）が短いなどの理由から失業保険を受給できない場合、その生活保障のための制度として失業扶助がある（同旧129条以下）。受給期間は1年であるが、継続は可能であり、また困窮度の審査がある点で失業保険とは異なる。給付は、子供を有する場合、標準手取収入の57%、それ以外は53%である。さらに、社会扶助が「最後のネット」と

して失業者の生活を保障し、十分な配慮がなされている。このため批判も強く、失業者の生活が「恵まれすぎている」ため再就職に不熱心になるとして、厳格化に関する議論が活発であり、03年に大幅に改正された。

社会法典第3編において保障されている上記諸権利のほか、疾病時において6週間までの賃金の継続支払い、及び法定祝日における賃金支払が保障されている（祝日及び疾病時における賃金支払法〈Gesetz über die Zahlung des Arbeitentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall vom 26.5.1994〉）。

## 二 伝統的規制システムに対する批判

### 1 80年代～フランクフルト学派の提言～

上記のように、第一次オイルショック後の75年に失業者数は100万人を突破したが、その後減少に転じる。しかし、80年のオイルショックを契機にして急速に悪化し、83年以降は200万人を超え、失業率は、85年には9.3%に達する。

86年、フランクフルト学派<sup>8</sup>は、就業促進法の内容（後記「VI-2 主要な法律改正」参照）が不十分であるとして、「労働法における市場化の拡大（Mehr Markt im Arbeitsrecht）」との大胆な提言を行った。本報告書は、新自由主義に立脚する経済学者が、労働法の規制緩和を強く主張し、ドイツにおける規制緩和の原点ともいべきものである。その基本的問題意識は、「今日の労働法は、労働者一般並びに特別に保護された労働者グループに有利にではなく、不利に作用している。より多くのかつ保障された職場は、労働法上の保護規定の拡大ではなく、その縮小によってのみ創出される」という点に見出される。労働市場についても、「ほとんどすべての他の市場と同様、価格が上がると需要が減るとの法則が妥当する。すなわち、労働力の価格が市場を動かしている価格（markträumender Preis）以上に高騰すると、失業が生じ」るところ、「使用者が計算し得る労働力価格は、労働協約、法律そして判例によって決定される」とする<sup>9</sup>。こうした点から、就業に悪影響を及ぼすものとして、労働協約、法律そして判例が批判されることになる。もっとも、フランクフルト学派は、規

制緩和の必要性を就業のみから根拠付けているわけではない。すなわち、「その労働関係の形態自体を選択する個人の自由は、現行法によって制限され、しかも労働者に対して、かなりの社会的な影響を与えている」と指摘して、「個人の自由」という観点をも付加する。要するに、ハイテク産業やサービス産業では、「わが国の、堅固な労働契約体系 (verfestigs System des Arbeitsvertrages) を越えた柔軟な形成の可能性が必要とされている」とする<sup>10</sup>。しかし、主たる問題意識は失業問題であり、従来の労働法政策は、現に就業している労働者のみを考慮し、失業者や新規労働者 (newcomer) に負担を負わせていたとし、両者間の利害関係の調整が労働法に対する喫緊の課題であると強調し<sup>11</sup>、「労働法上並びに社会法上の諸規定の硬直性と矛盾は、今日、すべての構成員～労働者、労働を求める者、そして企業～に利益をもたらすであろう新秩序に対して最大の障害である」と批判する<sup>12</sup>。

フランクフルト学派の提言は、集団的労働法では、①労働協約から逸脱する事業所協定締結の許容、②一般的拘束力宣言の廃止、③争議制限規定の制定(警告ストの禁止、一定の条件下での「冷却期間」の新設、スト開始にあたっての批准の規定等) などである。個別的労働法では、①解雇制限法において、労働者の能力や勤続期間のような、事業所と関連した社会的「選択」の基準を緩和し、明確化する、②事業所組織法の「社会計画」に関する諸規定を削除する、③有期労働契約において、正当な理由が明らかでない場合でも期間を3年に延長する、④労働者派遣法の派遣期間を3年に延長する、⑤職業紹介に関する国家の独占をなくす、である<sup>13</sup>。

フランクフルト学派は、労働市場の特殊性を考慮せずに他の市場と同じ原理が妥当すればより良く機能するとの立場である。ここでは、労働法が失業者やニューカマーの犠牲の上に現に雇用されている労働者の利益を擁護しているとして、両者間の対立を描き出している点に特徴がある。提言は、当時としては大胆な内容を含んでおり、その後の推移を見ると、個別的労働法での提言の多くは実現され、この点では先見性を有したといえるが、特に注目を集めるのは



90年代に入ってからである。

## 2 90年代以降の批判と矛盾の顕在化

90年代に入り失業問題が深刻化するが、それは、上記のように、ドイツ統一と経済のグローバル化が大きな要因となっている。東ドイツ地域の失業率は、西ドイツ地域の約二倍であり、ここではドイツ統一は、財政問題等とともにドイツに負の遺産を負わせたといえる。さらに、経済のグローバル化の下で国際競争が激化し、ドイツの「産業立地」問題も深刻化する。ソ連邦の解体、ベルリンの壁の崩壊、そして東西冷戦の終結は、第二次大戦後の政治、経済、社会体制などに大きな影響を及ぼしたが、特に経済面においては、労働コストの安い旧東陣営に所属していた諸国への工場移転などが活発化し、国内産業への影響がさまざまな形で現れた。失業者数は、97年には400万人を突破するが、こうした中で、詳述するように、さまざまな法政策が採られ、大量失業克服の方策が模索される。この流れの中心となっているのが、規制緩和論であることはいうまでもないであろう。特徴的なのは、規制緩和を主張する論者<sup>14</sup>が、労働協約、労働法及び連邦労働裁判所判例を厳しく批判する点であり、解雇制限法などの重要な法律の改正もなされた。

90年代の規制緩和の流れを作ったのは、規制緩和委員会の報告書「市場開放と競争 (Deregulierungskommission, Marktöffnung und Wettbewerb)」(1991年3月15日)であり、また独占禁止委員会意見書(Zehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1992/1993 <1994年6月30日>)も公表され、注目された。その後も、毎年、連邦政府に提出される経済専門委員会年次報告 (Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) で頻繁に取り上げられている。これらの報告は、詳細な点では必ずしも同じ内容を有するわけではないが、ほぼ同一の傾向を持ち、また集团的労働法のみならず、個別的労働法に関わる規制も包括的に取り上げている点に特徴がある。ここでは、最近の経済専門委員会年次報告<sup>15</sup>を中心にその批判を紹介しておこう。

(1) 労働協約の「硬直性」

労働協約による横断的な労働条件設定とその特権的規制は、企業毎に経営状況や事業運営方針等が異なる現状に適合しなくなっており、また一般的拘束力や脱退後の効力など労働協約の法的効力が「強固」に保障され、そのカルテル機能が強すぎ、柔軟化や労働協約法・事業所組織法の改正が必要であると主張される。これについてはすでに論じたことがあるので<sup>16</sup>、特徴的な点のみ指摘しておく、[開放条項]等を用いた労働時間の柔軟化に関しては評価するが、特に賃金規制の「硬直性」にはなお批判が強い点である。例えば、経済専門委員会年次報告は、「ドイツ労働市場の硬直性 (Starrheiten) に関する議論の中心は、賃金の柔軟化の欠如である」とし、これは、「賃金が十分には、経済全体との観点から見た失業に完全にはフィードバック (Rückkoppelung) せず、また地域の失業を不十分にしか顧慮していない」ためであるという<sup>17</sup>。たしかに協約当事者は、労働協約において一連の柔軟な内容を採用してきたが、賃金に関しては、なおかなりの程度の「硬直性 (Rigidität)」を有し、これが失業との関連で問題であるとする。そして、次の提案を行う。「協約当事者は、とりわけ報酬 (Arbeitsentgelt) に関して、労働契約上の柔軟性をより多く創出する。これは、次のようにして手続を柔軟化することを通じてである。すなわち、例えば利潤への関与 (Gewinnbeteiligung) を持った多様な賃金構成 (Lohnkomponenten) を採用する。また職場確保が考慮された合意を通じて、事業所は、横断的労働協約から逸脱し得る (効率的な労働契約のための開放条項)。協約当事者は、また失業者採用の際の賃金 (Einstiegertarife für Arbeitslose) を強く制度化するべきである。」<sup>18</sup>ここで注目すべきは、事業所レベルでの規制のみならず、成果と関連付けた多様な賃金構成 (leistungsbezogene Lohnkomponenten) など、労働契約レベルでの柔軟化も提案している点である。

次に、法律との関係では、「分権化された賃金額 (dezentrale Lohnfindung)」のための法的前提を創出するために、法規制は中心点において変更されるべきであるとする。主要な主張としては、第一に有利原則では、賃金や労働時間に

おける譲歩によって職場確保が達成される場合、有利性の判断にあたってはこれが明確に顧慮されるべきである。第二に、事業所組織法77条3項の遮断効は、協約に拘束されない企業に対しては廃止されるべきである。第三に、使用者が所属団体を脱退した場合、新たな合意が成立するまでは当該労働協約に拘束されるとの現行規定（労働協約法3条2項）を改正し、一定期間に限定する。第四に、賃金協約の一般的拘束力は廃止されるべきである<sup>19</sup>。

## （2）法律規制の厳格さ～「雇用労働者の保護」～

ドイツにおいて法律規制が強すぎ、このために雇用創出が妨げられていると批判されている。上記経済専門委員会年次報告では、以下のように指摘する<sup>20</sup>。

「立法者は、より長い期間、例えば4年間の有期労働契約を許容する法的可能性を広げるべきであり、これは協約当事者の同意を条件にすべきでない。解雇保護の形成にあたっては、それが失業者の採用を困難にしていることが考慮されるべきである。失業者の雇用機会を改善するために、解雇保護は、より厳格でないような方向で形成されるべきである。社会的選択の基準は、より明確に表現されるべきである。事後に生じるかもしれない整理解雇に際して、解雇保護を放棄する代わりに補償金を支払う旨、採用にあたって合意する法律上の可能性が創出されるべきである。解雇保護の非適用は、5人までの事業所から20人までの事業所に拡大されるべきである。」

解雇制限法が雇用を阻害しているかどうかには争いがあるが、規制緩和を強く主張する論者は、一貫して厳格すぎると批判する。また、解雇制限法に関する裁判所の解釈は、「企業の観点からすると、解雇手続を煩雑にし、解雇に要するコストも不明確である」とされる。そして実際上は、「労働関係の継続よりも補償金の支払（Ablösungszahlungen）について交渉されている」との現状分析をした上で、「裁判所による個々の事例に即した判断は、企業に対するシグナル効果を発生させ」、「労働力は、解雇保護の実務を通じて、擬似固定的要因となり、かなりのコストを覚悟しなければ、不利な経済状況においても解雇できない」ことになっている。このことは、結局、企業の雇用意欲を減退させ

て、失業者に不利に作用していると結論づける<sup>21</sup>。同時に、「社会計画」に関する共同決定も取り上げる。事業所組織の変更(Betriebsänderungen, 操業<一時>停止、事業所移転、合併・分割、事業所組織・目的・施設の根本的な変更、根本的に新しい労働方法・製造過程の導入<事業所組織法111条>)を行う場合、使用者と従業員代表委員会との間で、利益調整を行い、社会計画を作成しなければならないが、この緩和を主張する。いずれにしても、解雇制限規制は、現に就労している労働者の利益擁護に資する一方で、失業者には不利に作用するとして、アンビヴァレンツな側面を強調する。

次に、非典型雇用労働者に対する規制の厳格さである。有期労働契約を締結するには、「合理的理由」が必要であるというのが伝統的な判例理論である(現在、パートタイム及び有期労働契約に関する法律14条1項)。たしかに、期間の定めのない労働契約だと労働者の雇用の安定を保障するが、他方、使用者は、すべての場合に期間の定めのない労働契約に拘束されることをためらうことがある。このため、「保障と就業効果間の考量 (eine Abwägung zwischen der Absicherung und der Beschäftigungswirkung)」が必要となる。上記「合理的理由」は「狭く制限されている」が、「合理的理由」なしに締結し得る範囲を広げて、就業効果を拡大すべきであると主張される<sup>22</sup>。

労働者派遣法の規制も厳しすぎ、このため派遣労働者数の増加は抑制されていると批判されている。また、建設業における派遣の原則禁止も廃止すべきであると提案されている<sup>23</sup>。これらの規制緩和によって派遣労働者を就労させる可能性が広がり、さらなる職場が創出され、失業者減少に資することになると指摘される。

### (3) 失業者への刺激策

次に、失業者の生活が保障されすぎており、前職と同様ないしそれ以上の賃金に相当する職が見つかるまで失業状態にとどまる傾向があると批判される。すなわち、失業者が新しい職を熱心に求め、受け入れることに消極的に作用し、就労との目標の欠如にもつながっており、もっと刺激的な効果をもたせる方策

が必要である。失業中の諸手当は、求職の積極性や新しい仕事の受け入れに影響を及ぼし、市場賃金がこの諸手当以下の場合、労務提供を抑制する。そして、ドイツでは、上記のように、三段階での生活保障がなされ、また失業手当額が高く、受給期間も長いなど、就労への刺激が欠けており、その改革が必要と主張される。上記経済専門委員会年次報告によると、失業手当受給期間の短縮が職業安定所によって紹介された職の受け入れへの刺激を高め、かつ失業保険拠出金の負担軽減につながる。また失業扶助手当と社会扶助は同一の機能を果たしているが、支給基準や支給額等が違い、さらに担当機関も異って非効率な制度となっている以上、その統合が必要であるとされる<sup>24</sup>。

#### (4) ミスマッチ

労働力の需給調整が不十分であり、ミスマッチが生じている点も頻繁に指摘されてきた。失業克服には労働力への需要を高め、ミスマッチを解消する必要があるが、これについて強調されるのは、「人的資源の構築 (der Aufbau von Humankapital)」であり、特に「労働者の職業資格化の改善 (eine bessere Qualifizierung der Arbeitnehmer)」が重要であるとされる<sup>25</sup>。

- 1 開店時間は、原則として月曜日から金曜日まで8時～20時、土曜日8時～16時（日曜祝日閉店）であったが、03年3月の改正で、土曜日も20時までの開店ができるようになった（3条）。
- 2 根本到「ドイツにおける整理解雇法理の判断枠組」季刊労働法196号（2001年）82頁以下参照。
- 3 川田知子「ドイツにおけるパートタイム労働並びに有期労働契約をめぐる新動向：パートタイム労働・有期労働契約法の制定とその意義」中央学院大学法学論叢15巻1・2号（2002年）161頁以下参照。
- 4 大橋範雄『派遣法の弾力化と派遣労働者の保護～ドイツ派遣法を中心に～』（法律文化社・1999年）参照。
- 5 苧谷秀信『ドイツの労働』（日本労働研究機構・2001年）276頁以下参照。なお、手工業法 (Gesetz zur Ordnung des Handwerks vom 17.9.1953) は、中世以来の伝統的なマイスター制度を規制しており、これを通じて職人が養成されてきたが、マイスター資格取得が相当困難であるなどの批判があり、2003年に緩和の方向で改正された。
- 6 Vgl., R.Konle-Seidl, Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung, IAB Werk-

stattbericht Nr.15/2002, S.12.

- 7 OECD 基準の社会支出の対国民所得の割合は38・83%、対 GDP では28・77%(01年)であり(日本：それぞれ23・72%、17・44%<02年>)、多くの予算が支出されている(国立社会保障・人口問題研究所「平成15年度社会保障給付費」 <<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h15/kyuuhuh15.html>・05.10.01>参照)。
- 8 フランクフルト経済政策研究所 (Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.W.) の学問上の顧問団。「新自由主義の伝統の下、社会的市場経済が機能する条件を明らかにするとともに、その保障と継続発展に貢献することを目的とする」(Vgl., Brockhaus Enzyklopädie in 24. Bänden)。
- 9 Mehr Markt im Arbeitsrecht, S.3 ff.
- 10 Ebenda, S.5 f.
- 11 Ebenda, S.6 f.
- 12 Ebenda, S.36.
- 13 Ebenda, S.16 f.
- 14 例えば、B.Ruthers, Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht, Bad Homburg, 1996 参照。
- 15 Jahresgutachten 2002/2003. Jahresgutachten 2003/2004 の報告書においても同様の指摘を行い、協約賃金政策は、「就業に友好的なコース (beschäftigungsfreundlicher Kurs)」に転換されねばならない点を強調する (S.361 ff.)。
- 16 拙稿「大量失業・グローバリゼーションとドイツ横断的労働協約の『危機』」金沢法学43巻2号 (2000年) 55頁以下。
- 17 Jahresgutachten 2002/2003, S.403.
- 18 Ebenda, S.405.
- 19 Ebenda, S.408 ff. 規制緩和委員会や独占禁止委員会報告でも同様の主張がなされている。独占禁止委員会報告の中から関連する提案を紹介しておこう。①事業所組織法77条3項を改正して、「事業所協定によって協約規制から一般的に逸脱し得る」とする。②有利原則における有利性の判断を変更し、労働契約当事者が労働時間延長や賃下げの合意をしても、雇用維持の可能性を労働者に有利な事情として考慮すべきである。③余後効を制限する。④所属団体脱退後は労働協約の拘束力が及ばないことを明確化する。⑤経営事項及び事業組織法上の事項が非構成員にも拘束力を及ぼすとの規定(労働協約法3条2項)を削除する。⑥一般的拘束力制度の適用を制限する。
- 20 Ebenda, S.412.
- 21 Ebenda, S.412 f.
- 22 Ebenda, S.411.
- 23 Marktöffnung und Wettbewerb, S.154 f.
- 24 Jahresgutachten 2002/2003, S.380 ff.
- 25 Ebenda, S.374 f.

## IV 90年代における法政策の展開

### 一 コール政権下での規制緩和政策

90年代において大量失業が深刻化するが、98年まで継続したコール政権下では、積極的労働市場政策とともに、上記諸批判に応えるような規制緩和政策が採用された。また、失業克服は連邦政府のみならず労使にも課せられた課題であると認識されており、政労使で構成される「雇用のための同盟」も設置された（96年1月）。そして2000年までに400万人を超える失業者を半減させることを目標とし、これを達成するための種々の施策を盛り込んだ「雇用と産業立地確保のための同盟（Bündnis für Arbeit und Standortsicherung）」が合意された。さらに、企業ないし事業所レベルの実情にあわせるために、横断的労働協約の改革も進化した。

#### 1 積極的労働市場政策

ドイツにおける雇用政策の大きな転換点は、69年の雇用促進法（Arbeitsförderungsgesetz vom 13.5.1969）である。これによって、積極的労働市場政策（aktive Arbeitsmarktpolitik）に踏み出した。積極的労働市場政策は、単に労働者のためだけではなく、国民経済（Volkswirtschaft）の利益のためにもできるだけ失業を防止し、また原則として失業者、とくに（再）就職困難者を「第一労働市場（erster Arbeitsmarkt）」<sup>1</sup>での就労へと組み入れることを目的とするが、同時に労働市場における需給調整の改善もめざされている。こうした間接的な、しばしば中長期的な効果とともに、直接、短期的に失業予防ないし減少させる方法も採られる。具体的には、雇用創出措置、構造調整措置、職業教育の促進、操業短縮手当の支給などである。特に雇用創出措置と構造調整措置は、（再）就職困難者を、自治体ないし民間企業への助成を通じて作り出される公益の存する仕事に就かせるものであり、失業の深刻な旧東ドイツ地域において重要な施策である。しかし、これには費用対効果などから疑問も多く出されている。

雇用促進法は97年3月24日に改正されて社会法典第3編に繰り入れられたが(98年1月1日施行)、旧法では「高い就業状態の達成と維持」、「就労構造の着実な改善」、そして「経済成長の促進」(1条)と定められていた立法目的が、「とりわけ」労働市場の需給調整を支援し、これによって失業期間を短縮し、賃金補填給付を減らすことに変更された。すなわち、雇用に対する国家の役割が一定程度抑制され、雇用促進のための給付は、「サービスの機能(dienende Funktion)」と位置づけられた<sup>2</sup>。

## 2 主要な法律改正

上記のように、法律による規制が厳格すぎるとの批判があり、徐々に規制緩和がなされている。この嚆矢となったのは、85年の就業促進法(Beschäftigungsförderungsgesetz vom 26.4.1985)である。82年に成立したコール政権(CDU/CSUとFDPの連立)は、SPD政権下(ブランド(<69~74年>及びシュミット<74~82年>))での社会政策と経済政策の見直しに着手し、その一環として就業促進法が制定された。いくつかの法律改正の一括法である就業促進法の個別的な立法目的は同一ではないが、基本的な考えは、「直接的または間接的に長期に及ぶ困難な就業状況を改善する」点に見出され得る<sup>3</sup>。主要内容としては、第一に、有期労働契約を締結できる事由の拡大、第二に、短時間労働(パートタイム労働)を促進するための制度の整備、第三に、労働者派遣期間の6ヶ月間への延長である。その後も、94年4月1日から職業紹介の国家独占が廃止され、民営職業紹介が解禁された。

またコール政権末期において特に政策の基本となったのは、50項目に及ぶ「投資と雇用のためのアクション・プログラム(Aktionprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung)」(96年1月30日閣議決定)である。これは、①技術革新、②財政・租税政策による雇用創出、③賃金付随コストの引下げ・新たな社会国家建設、④競争原理導入による雇用拡大など多様な施策が掲げられている<sup>4</sup>。労働の領域においてこれを具体化するために制定されたのが労働法関連就労促



進法（Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz vom 25.9.1996）であり、いくつかの法律が規制緩和・短時間労働の推進などの方向で改正された。また失業者に対する給付（失業手当、失業扶助手当等）、職業紹介、雇用創出等を定める雇用促進法は、雇用促進改革法（Arbeitsförderungsreformgesetz vom 24.03.1997）によって、給付の厳格化などの内容改正とともに社会法典第3編に組み込まれ、廃止された。この結果、失業保険は、社会保険としての性格を強め、雇用に関する国家の責任が後退するとともに、労使、特に労働者と失業者の責任がこれまで以上に重視されると指摘されている<sup>5</sup>。以下、特徴的な点を説明しておこう。

#### （1）有期労働契約の締結

判例理論によると、6か月を超える期間の定めのある労働契約を締結する場合、特別の合理的な理由を要したが、85年就業促進法改正によって、次の場合にはこうした理由がない場合でも期間を付すことができることになった。①労働者を新規に採用する、あるいは職業訓練に引き続き訓練生を採用する場合には18か月、②企業設立の場合で従業員が20人を超えない時は2年間。これらは、あくまでも例外的な措置との位置付けがなされ、91年12月31日までの暫定的な規定であったが、その後、95年末まで延長され、さらに上記労働法関連就業促進法によって期間並びに対象範囲は大幅に拡大された。すなわち、①新規採用の場合の期間が2年間にまで延長され、また2年間の期間内であれば、短期雇用を3回まで更新することができ、受注量に応じた雇用がしやすくなった。②満60歳以上の高年労働者に対しては、こうした制限が適用されないため、自由に何回でも短期雇用し得る。③「新たな雇用」との文言が削除されたため、従前同様、期限の付されていない労働契約に接続した有期契約の締結は許されないが、合理的根拠のある有期契約に接続してこれを締結することができることになった。これまで、就業促進法による有期契約→合理的根拠のある有期契約のみが可能であったが、その逆も可能となったのである。職業訓練を受けた者に関しては、「期間の定めのない雇用のための職場が確保されえない場合」と

の条件を充たさなくても期間を付すことが可能となった。

#### (2) 解雇制限法の改正

96年、上記労働法関連就労促進法に基づき解雇制限法の改正も行われた。これは、上記のように、厳格な解雇規制ゆえに雇入れが遅々として進まず、失業問題解決の妨げになっており、規制緩和によって雇用促進につながるとの考えによる。改正内容は、第一に、10人以下の事業所への非適用である（従来は5人以下）。第二に、整理解雇における社会的選択の基準が、従来判例において用いられてきた三要素に具体化された。すなわち、それまでの判例では、①勤続年数、②年齢、③扶養義務の他に、その他の事情（例、労働市場における紹介の可能性、重度障害、他の家族の収入）が考慮され、総合的観点から判断されていたが、改正によって三要素に絞られた。

#### (3) 労働者派遣法の改正

まず派遣期間の制限は、制定当初の3か月から6か月（85年）、9か月（94年）、そして1年（97年）と徐々に延長された。次に、労働契約の期間と派遣期間との一致は禁止されているが、「仲介困難な」労働者が派遣期間終了後に派遣先と直接労働契約を締結することが予定される場合に限って、有期の労働契約を締結することが可能となった（3条1項旧5号、94年改正）。さらに、この一致は1回に限り許されることになった（97年）。

#### (4) 失業手当受給の厳格化

97年の雇用促進法の改正において、失業者の就労可能性に対する「特別の責任」（改正にあたって立法者の表明した期待）から、失業手当受給者の範囲の制限、「期待可能性」の厳格化などが行われた<sup>6</sup>。

#### (5) 高年労働者短時間労働制度

96年年金改革法で導入された高年労働者短時間労働制度は、早期年金法及びそれを引き継いだ高年労働者短時間法（89年制定、92年廃止）を前身とし、「58歳規制」（58歳になると退職して60歳まで失業保険を受給し、それ以降は年金を受給する）の代替措置と位置づけられる。その主たる内容は次の通りである。

55歳以上の労働者が、労働時間を協約上の標準労働時間の半分に短縮する旨労働契約上合意した場合、使用者は、いわゆる最低手取報酬（協約上の週労働時間就労した場合に支払われる報酬）に少なくとも20%上乗せして70%の報酬を支払い、また年金の拠出金に関しては、労働者が従来の労働時間の90%働くのと同等の額を支払わねばならない。報酬の上乗せ額及び年金保険への追加拠出については、使用者が高年労働者労働時間制度導入を契機として、失業者を雇用し、あるいは職業訓練生を受け入れた場合、連邦労働庁から使用者に助成される。

この制度を利用すると、たしかに労働時間が半減するのに70%の報酬が得られるが、報酬の減少を好まない労働者にとっては魅力がなく、どの程度、普及するのか疑問視された。しかし、IGMetall等において、報酬額を引き上げるなどの措置が講じられ、これまでに利用した労働者は、25万人から30万と推定されている<sup>7</sup>。

## 二 第一次シュレーダー政権の発足と労働市場政策

1998年、SPDとBündnis 90/die Grünenによる連立政権が発足し、16年間にわたり長期継続したコールに代わり、シュレーダーが首相に就任した。シュレーダーは、選挙公約として、①解雇制限法、賃金継続支払法等コール政権下での労働法制改革を元に戻すこと、②失業者を400万人から350万人に減少させること、などを掲げた。連立協定（「出発と刷新—21世紀に向けてドイツの進むべき道〈Aufbruch und Erneuerung-Deutschlands Weg ins 21.Jahrhundert〉」）では、「失業克服と経済の強化（Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Stärkung der Wirtschaft）」の柱の中で、①雇用と職業教育のための同盟、②若年失業の積極的克服、③職場創出のための新たな経済政策、④中小企業・手工業・企業設立の強化、⑤労働市場における公正な労働条件、⑥積極的労働市場政策、⑦協約自治の擁護・労働者の権利保障・共同決定の強化などが列挙されている。

第一次シュレーダー政権の労働市場政策は、上記連立協定に基づき、支持基

盤である労働者・労働組合のみならず、経営側にも配慮したバランスのとれたものであったといえる。

主たる政策を紹介しておく、政権発足後にまず着手したのは、96年に改正された解雇制限法及び疾病時等の賃金継続支払法を元に戻すことであった。これは、「社会保険の修正及び労働者権の保障のための法律(Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten vom 19.12.1998)」において実現された(99年1月1日施行)。まず解雇制限法では、非適用事業所10人以下から5人以下に引き下げられた。ただし、従業員の人数の算定にあたって、平均週労働時間が20時間未満のパートタイマーは0.5人、30時間未満は0.75人とし、また事業所の所長は計算に入れられないとの規定は再改正されなかった。さらに三つの要素に絞り込まれた整理解雇における「社会的観点」が再び「総合的考慮」に変更された。次に、疾病時等の賃金継続支払法では、①病気等で就労不能となったなどの場合、その開始時点から6週間、従前賃金の100%ではなく80%支給でよい、②労働者は、20%削減を回避するために病欠日数等を年休で相殺できるとの規定を再改正して元に戻した。

96年1月以降開催されていなかった「雇用のための同盟」が再開された。正式名称は、「雇用、職業訓練及び競争力のための同盟 (Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit)」であり、シュレーダー首相の下、政労使の合意を得て雇用問題を中核とする政策を進めていった。7回開催され、雇用・失業政策、税制改革、労働協約政策、年金政策など重要な課題での一定の合意が達成され、この点で意義を有したといえる<sup>8</sup>。

さらに、02年1月1日、「労働市場政策の手段を改革する法律(Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 10.12.2001)」が施行された。上記のように、雇用促進法が社会法典第3編に編入された際の改正(97年)では、従来の積極的労働市場政策を抑制し、労使の責任を強調する点に特徴が見られたが(1条、2条参照)、改革法では「伝統的な雇用促進目的に回帰した」と指摘されている<sup>9</sup>。この法律は、「Job-AQTIV (Aktivieren-Qualifizieren-Trainieren

-Investieren-Vermitteln) 法」とも称され、雇用促進 (A)、資格付与 (Q)、訓練 (T)、投資 (I)、仲介 (V) を活性化するために、失業防止措置の強化、新たな雇用促進措置、職業紹介の改善施策などが採り入れられた。また労働派遣法も改正され、派遣期間の上限が24か月に延長されるとともに、13か月を超えた場合には、派遣先労働者との平等待遇を義務づけた。

このほか、若年労働者の雇用促進策や規制強化の色合いが濃いパートタイム労働・有期労働契約法の制定 (01年) などがなされたが、この時期は、経済が緩やかに回復し、失業率も徐々に減少傾向にあったため、まだ余裕があった。しかし、この間に抜本的な労働市場改革を検討しなかったことが、02年秋の連邦議会選挙前後において、緊急の対応を迫られることになった大きな原因であったといえる<sup>10</sup>。

- 
- 1 ドイツでは、雇用創出措置、構造調整措置などによって、環境、社会サービス、若年者援助、インフラ構造改善などを目的として失業者を就労させる政策が採られているが、これは「第二労働市場 (zweiter Arbeitsmarkt)」と呼ばれ、企業などに雇用される「第一労働市場」と区別される。
  - 2 Vgl., *Wissing usw* (Hrsg.), a.a.O (II Anm.7), S.47 ff (Schmidt-De Caluwe).
  - 3 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drucksache (BT-Drs.) 10/2102, S.14.
  - 4 芋谷・前掲書 (Ⅲ注5) 13頁以下参照。
  - 5 布川日佐史「ドイツにおける社会保障改革」賃金と社会保障1200号 (1997年) 18頁。
  - 6 拙稿「ドイツにおける中高年労働者」労旬1444号 (1998年) 25頁以下参照。
  - 7 *C.Debel, Alterteizeit -, Störfälle“ und andere unvorhergesehene Ereignisse*, NZA 2001, S.1291.
  - 8 芋谷・前掲書 (Ⅲ注5) 35頁以下参照。
  - 9 *W.Spellbrink/W.Eicher* (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts*, Beck, 2003, S.4 (Eicher).
  - 10 学界では、失業克服政策や労働市場改革について議論されていた。例えば、第63回ドイツ法律家大会 (der 63. Deutsche Juristentag) の労働法・社会保障法部会に提出されたハーナウ教授の鑑定書 (*P. Hanau, Welche arbeits- und ergänzenden sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ?*, in : *Gutachten B+C zum 63. Deutschen Juristentag*, Leipzig, 2000. 小俣勝治訳「失業克服のために推奨される労働法ならびに同法を補完する社会<保障>法上の規制は何か」青森中央学院大学研究紀要第5号<2003年>245頁以下) 参照。

## V 第二次シュレーダー政権の労働市場政策（1） ～「労働市場における現代的サービス」～

### 一 ハルツ委員会報告

#### 1 ハルツ委員会の設置

上記のように、97年に約440万人に達した失業者数は、その後徐々に減少し、2000年には400万人の大台を割り、389万人にまで減少した。しかし、その後の景気低迷で01年後半期から失業者が増加し始め、02年に入ると危険水域と言われる400万人を再び突破して9月の連邦議会選挙の大きな争点に浮上し、CDU/CSU 及び FDP は、これに厳しい批判を加えた。こうした中でシュレーダー政権は、ハルツ委員会報告に基づく大胆な労働市場政策を打ち出した。

02年2月、連邦労働庁の下にある多くの職業安定所において職業紹介統計が実際よりも多く計上されていたことがわかり、その改革が緊急の課題となる。リースター社会・労働大臣は二段階の改革を提案したが、その原則は①競争下でのサービス、②職業紹介を中心とした中核的課題への集中、③高い遂行能力をもち、顧客本位の現代的企業マネジメントとされた。第一段階の改革（「効果的な即時措置〈Wirksame Sofortmaßnahmen〉」）では、①連邦労働庁に理事会及び監査役会を設置すること、②民間職業紹介事業の自由化の拡大、及び公共職業安定所での競争の導入等がなされた。第二段階の改革（「包括的な改革のための原則的なポイントの切替（eine grundsätzliche Weichenstellung für eine umfassende Reform）」）の目的は、「連邦労働庁を現代的なサービス組織へと変革する」ことである。このため、その詳細な検討をハルツ委員会に委ねた<sup>1</sup>。ハルツ委員会（02年2月設置、15人の委員で構成）の正式名称は、「労働市場における現代的サービスのための委員会（Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt）」であり、委員長は、VWの労務担当重役である Peter Hartz 氏である。ハルツ委員会は、02年8月半ばまでに報告書の提出を求められ、また総合コンセプトの目標として、3年間に200万人の失業者を減らすことを決めた。

連邦議会選挙に辛勝したシュレーダー首相は、ハルツ委員会報告（「労働市場における現代的サービス」）に基づく大胆な労働市場改革の着手を決定した。

## 2 基本理念

ハルツ報告の基本理念は、失業者の「自助努力を呼び起こし、かつ保障を約束する (Eigenaktivitäten auslösen, Sicherheit einlösen)」ことである。従来の雇用促進政策の原則は「支援と要請 (Förden und Fordern)」並びに「反対履行なくして給付なし (Keine Leistung ohne Gegenleistung)」であったが、特に前者の原則は、職業安定所による金銭的並びに非金銭的給付に対して、損失を減少させる (被保険者の) 義務という趣旨において相当かつ目的に沿った行為 (応募、面接の提案の受け入れ、期待され得る就労提案の受け入れ等) によって応対するとの、被保険者に対する保険者の期待的態度に相応したものであった。これに対して、「自助努力を呼び起こし、かつ保障を約束する」とは、「活性化された提案と約束 (aktivierendes Angebot und Versprechen)」との内容を含んでいる。まず「自助努力を呼び起こす」ために、失業者に対して「いくつかの選択肢と (期待され得る) 行為のオプション (Wahl- und Handlungsoptionen)」が提案されるが、これは、より広範な就労の見通しに関する決定を可能にすることを目的とする。そして、失業者は、諸種のサービスの提供によって、自ら労働市場への参入をめざして活動できるようになる (派遣労働の受入や職業資格取得のための継続 (再) 職業訓練への参加から新たな期待可能性の下での高度な流動性を必要とする就労の受入に至るまで)。他方、「保障を約束する」では、「助言、支援 (Betreuung)、金銭的支援 (materielle Absicherung) との労働市場参入システムを通じて、(失業者に期待され得る) 行為のオプションを提示し、発生している問題及び不利益を克服し、そして就労参入への個々人の解決策を見出すことを援助する。」すなわち、「自助努力を呼び起こし、かつ保障を約束する」においてなによりもまず強調されるのは、「失業者自身による参入の履行 (die eigene Integrationsleistung)」であり、これは、サービス及び支援の提供

によって支えられ、かつ裏打ちされる<sup>2</sup>。要するに、従来の原則である「支援と要請」では、両者は「双務的な関係 (synallagamatisches Verhältnis)」にあったが、ハルツ報告では、「自助努力」に重点が移ったといえる<sup>3</sup>。この点は、後述するように、いくつかの法律改正において失業者に対する給付の制限や制裁などで具体化され、重要な意味を有する。

ハルツ委員会報告においてさらに重視されているのは、失業予防のための「移行労働市場 (Übergangsmärkte)」の原則である。すなわち、フルタイム労働とパートタイム労働、稼得労働と家族としての労働 (Erwerbs- und Familienarbeit)、職業訓練と稼得労働、自営業と従属労働それぞれの間において、社会的に保障されかつ調和した方法によって、移動し、あるいは個々人の生活事情に応じたさまざまな労働形態の結合を可能にすることである。そして、失業の脅威にさらされている者が失業との汚点なしに新たな就労を見出せる施策が重視されている<sup>4</sup>。

### 3 具体的提案

ハルツ委員会の具体的提案は、以下の13である。

- ①顧客(求職者と使用者)に対するサービスの改善～ジョブセンターの設置～、
- ②家族にやさしい迅速な職業紹介と職業紹介のスピードの向上、
- ③新たな期待可能性と自発性、
- ④若年者の失業対策～「職業訓練期間有価証券 (AusbildungsZeit-Wertpapier)」の発行～、
- ⑤高齢労働者の就労促進と「ブリッジシステム」の導入、
- ⑥失業手当制度と社会扶助制度の統合、
- ⑦企業の社会的責任と企業に対するボーナスシステム、
- ⑧人材サービス機関 (Personal Service-Agenturen) の設置、派遣労働法の改正、
- ⑨「私会社 (Ich-AG)」と「家族会社 (Familien-AG)」を通じた闇労働の撲滅とミニジョブの改善、
- ⑩連邦労働庁の改革、
- ⑪州労働局の専門能力センター (KompetenzCenter) への改組、
- ⑫失業克服のための措置への財政的援助、
- ⑬国民各層の貢献。

これらは相互に関連しあっているが、その主たる目的との観点から分類する



と、職業紹介機関の組織改革のための諸施策、及び失業者の労働市場への参入のための諸施策と支援策となる。ここでは、法規制との関係で重要である後者を中心に具体的内容を紹介しておこう。

(1) ジョブセンターの設置 (報告書67頁以下)

181ある職業安定所 (Arbeitsamt) を改組してジョブセンター (JobCenter) を設置し、これを労働市場に関わるすべてのサービスを実施する地方の中核機関とする。すなわち、職業安定所のみならず、(自治体の) 社会局、青年局、住宅局などのサービスを統合した機関として、職業紹介プロセスにおける情報提供、助言提供、そして支援提供を一つの組織において行い、調整するとの任務を遂行する。例えば、失業者と稼働能力ある社会扶助手当受給者に対する、職業安定所と社会局との二重の管轄はなくなる。職業紹介担当官 (Vermittler) は、行政的職務や副次的職務から解放されて、企業とのコンタクトと求人開拓、求職者の助言に集中できることになる。企業にとってもメリットがあり、当該産業に特有の支援が受けられる。

(2) 家族にやさしい迅速な職業紹介と職業紹介のスピードの向上 (同87頁以下)

ジョブセンターでの職業紹介のスピードを高めるために、労働者は、解雇の時点でジョブセンターへの連絡を義務づけられ、時期に遅れて連絡すれば、失業手当を減額される。また使用者は、当該労働者の職務を免除するなどして、早い段階での職業紹介の取り組みを支援しなければならない。さらに失業者がその家族や介護等を要する者に特別の責任を負っている場合、職業安定所は、優先的に職業紹介しなければならない。家族等を有する失業者や就職困難な失業者を就職させた担当官ないしそのチームに対しては、ボーナスが支給される。

(3) 新たな期待可能性と自発性 (同93頁以下)

社会法典第3編121条1項によると、失業者には、その労働能力にふさわしいすべての就労が「期待され得 (zumutbar)」、拒否した場合には失業手当の支

給が中断されるが、一般的ないし個人的理由がある場合にはこの限りではない（後記「V二2（4）職業紹介における期待可能性の強化」参照）。ハルツ報告では、職業紹介の受入にあたっての「期待可能性」は、現行よりも厳しい基準で判断されることが提案されている。具体的基準は、①地理的側面（例、引越しを伴う職業紹介であっても、単身の若年の長期失業者であってフルタイムの紹介の場合、期待可能である）、②金銭的側面（従来の職務よりも少ない報酬でも期待可能である。例、失業期間3か月で20%減、3～6か月で30%減、6か月以上で失業手当と同額）、③職務基準（低資格の職業も、「職務と家族との相関関係のコンセプト<Job-Familien-Konzept>」の枠内で期待可能である）、④社会的基準（失業者の家族構成が考慮され、単身者の場合、期待可能性が強いし、また失業期間が3か月を超えると、単身者は転居を伴う紹介に応じねばならない）である。

次に、「選択の自由—反対履行なくして給付なし(Freiheit der Wahl - Ohne Leistung keine Gegenleistung)」が強調され、ジョブセンターが「自助のための支援(Hilfe zur Selbsthilfe)」に基づき個々の失業者に適したサービスを提供する代わりに、失業者もこれに相応した自助努力が求められ、これを怠る場合にはサービス停止もあり得る。また重大な理由なく期待され得る職業紹介を拒否した場合、失業手当の給付が制限される。

#### （4）若年者の失業対策～「職業訓練期間有価証券」の発行～（同105頁以下）

失業している若年者の半数が実習を重視した職業訓練(Berufsausbildung)を終了していない現状に鑑みて、これを克服するためにジョブセンターが積極的な役割を果たすとともに、学校教育や職業訓練を充実させる。また、労働市場への参入が困難な若年者に対して、ジョブセンターにおける各担当官(学校、職業訓練、労働市場及び若年政策)の密接な協力を通じた強力な支援がなされる。さらに、若年者が職業訓練できる職場を増やす、また財政支援を通じて職業訓練を保障するために、「職業訓練期間有価証券(AusbildungsZeit-Wertpapier)」を発行する。地域ないし地方で組織された公益財団(gemeinnützige

lokal oder regional organisierte Stiftung) が担い手となって、職業訓練職場を調達して、有価証券の売却による資金によって支援する。

(5) 高齢労働者の就労促進と「ブリッジシステム」の導入 (同117頁以下)

今後の少子高齢化社会を見据えると、高齢労働者の就労参加は、労働市場政策と就業政策の重要な課題である。このため、就労継続を保障し促進すること、並びに高齢者の高い失業率を責任をもって回避し、その見通しを提示することが重要である。具体的には、従前よりも低い報酬の職に就いた場合、一定額の賃金補填をすることのほか、ブリッジシステムが提唱される。ブリッジシステムとは、55歳以上の失業者であって、家計的に余裕がある場合 (例、持ち家の負担がない、子供の教育負担がない)、自己の希望に基づき、ジョブセンターの支援から脱却し、生活に要するコストと無関係に算定された月々の支払い (社会保険料負担を含む) を得る制度である。この支払いは、失業手当に代わるものであり、60歳になると、引下げ分だけ減じられた、法律上の老齢年金を事前に請求できる。

(6) 失業扶助制度と社会扶助制度の統合 (同125頁以下)

二つの社会給付制度 (失業手当・失業扶助手当及び社会扶助手当) の相互関係を調整する必要がある。現在、失業手当は保険料、また失業扶助手当は税金で賄われ、失業直前の収入と生活水準が基準とされるのに対し、社会扶助手当は税金を財源とし、当該市民の困窮度を基準としている。問題なのは、90万人も稼働能力を有しながら職業訓練を受けていない社会扶助手当受給者 (15歳～64歳) がおり、また社会扶助手当とともに失業手当ないし失業扶助手当の両方を受給している失業者 (約27万人) が存在する点である。この原因は、失業手当と失業扶助手当が社会法典第3編、そして社会扶助手当が連邦社会扶助法というように、法規制を異にする点に求められる。いずれにしても、こうした莫大な行政上の支出と不透明性を回避し、従来、職業安定所と (自治体) 社会局が担当していた業務を一元化する必要がある。このため、失業手当 I (Arbeitslosengeld I)、失業手当 II (Arbeitslosengeld II)、そして社会手当 (Sozialgeld)

の三つの制度に改編する。失業手当Ⅰは、現行の失業手当に該当し、原則として従来の内容を維持するが、失業手当Ⅱは、失業扶助手当並びに稼働能力ある社会扶助手当の両受給者を対象とし、ジョブセンターが担当機関となる。社会手当は、従来の社会扶助に該当し、稼働能力のない者のみ対象となり、その関連組織と財政については、自治体を担当機関とする。さらに、給付額の計算を単純化するために、算定報酬の概算との方法を採用する。

(7) 企業の社会的責任と企業に対するボーナスシステム (同139頁以下)

すべての企業は、職場の確保と創出に対する責任に沿った行動をし、かつできるだけ解雇を避けるために、柔軟な労働時間モデルなどあらゆる適切な措置の利用が求められる。そして、ジョブセンターと専門能力センター(Kompetenz-Center)は、就労助言サービスを提供して、企業を支援する。雇用を保障し、また創出した企業に対しては、「ボーナス」が与えられる。

(8) 人材サービス機関の設置 (同147頁以下)

失業克服のための「中核 (Herzstück)」をなすものとして提案されたのが、労働市場への参入に向けられ、かつ新たな形態の「派遣会社 (Zeitarbeitsgesellschaft)」たる性格を有する「人材サービス機関 (Personal Service-Agenturn)」(略称、PSA) である。PSA は、「独立したビジネス単位 (Business Unit)」として広範なサービスを提供する機関であり、ジョブセンター毎に設立される。PSA は、私法上の機関として、ジョブセンターの委託に基づきサービスを提供する。その設置については、地域の特性に応じて①他のサービス提供者(例、民間の派遣会社)に委託する、②民間のサービス提供者と共同で担う(公私のパートナーシップ)、③ジョブセンター内において「私法上の機関」として設立するとの三つの形態が想定されている。失業者は、新しい期待可能性の規制に従って PSA における就労の受け入れを義務づけられ、これを拒否すると失業給付等で不利益が課せられる。PSA と失業者間では契約が締結され、就労にあたっては社会保険の加入義務を負う。試用期間中(最高6か月間)は、失業手当と同額の賃金を得る。その後は、正規雇用よりも低い PSA 賃金(労働

協約による規制が予定)となる。PSAの主要な任務は、派遣によって労働者を再就職させる、すなわち「労働関係を、スムーズに一時的なのから継続的なのに移行させる（「接着効果<Klebeeffekt>）」ことである。これを円滑に進めるために、労働者派遣法の大幅な規制緩和が提唱されている。労働者派遣法に関する評価としては、それが「今日、なお厳しい命令（Auflagen）と制限に服している。PSAは、～労働者派遣会社同様～労働者派遣法の諸制限が適用されなくなった場合にはじめて、効果的に活動し得る」とする。そしてとりわけ、①雇用期間と派遣期間との一致の禁止、並びに派遣労働関係特別の期間設定の禁止、②建設産業における派遣労働の禁止、③派遣期間の上限の制限、④母国語での労働契約締結義務のような特別の行政上の命令（administrative Auflagen）、⑤再雇用禁止の五つの廃止を提唱する。そのほか、PSAは、コーチングや資格付けのための訓練を実施する。

（9）「私会社」と「家族会社」による闇労働の撲滅とミニジョブの改善（同163頁以下）

ドイツにおいて「闇労働（Schwarzarbeit）」が大きな問題となっており、これをフルタイム労働に換算すると、500万人に相当するという（02年）。他方、闇労働の対象である家庭に近接したサービスの需要は大きく、約350万の家庭に達すると算定される。

99年、社会法典第5編・6編等の改正によって、「些少労働（geringfügige Arbeit）」の定義が、1週間に週15時間の労働時間を超えず、かつ1月の賃金額が630マルクを超えない場合と変更された。また、従来免除されていた公的医療保険料及び公的年金保険料をそれぞれ月額賃金の10%と12%納入しなければならなくなった（ただし、使用者のみ負担）。他方、使用者が納税していた所得税20%は、原則的に免除されることになった<sup>5</sup>。しかし、こうした方法でも闇労働問題を解消し得なかったため、ハルツ報告では、「私会社と家族会社（Ich-AG und Familien-AG）」、並びに「ミニジョブ（Mini-Jobs）」が新たに提唱された。

まず私会社において重要なのは、3年間の過渡期 (Übergangsphase) 経過後、「完全な自営 (volle Selbstständigkeit)」がめざされ、これによって失業者を減少させるようとしている点である。このため、最高3年間はジョブセンターから補助金 (失業手当相当額と社会保険料) が支払われる。また税金は、年間収入25000ユーロまでなら10%の一括課税 (Pauschalsteuer) となる。他方、社会保険料 (年金、疾病、失業、そして介護保険) は負担しなければならない。家族会社は、家族が会社の構成員となっている場合であり、補助金額が多く、また課税最低限も高くなっているが、基本的には私会社と同様の取扱いとなる。

次に、ミニジョブでは、自営業へは移行できない闇労働に基づく収入を合法化するために、個人家庭での些少労働の上限を500ユーロ (現行325ユーロ) にまで引上げるとともに、社会保険料は10%に引き下げられた。ミニジョブの規制は、失業者と非稼働者に適用され、通常の就労へ結びつくことが期待される。

そのほか、私会社・家族会社及びミニジョブのサービスの利用者に対しては、税控除が認められる。

#### 4 ハルツ報告の特徴点

第一に、失業者の「自助」努力への要請が強い点である。具体的には、解雇の通告を受けた労働者は、速やかにジョブセンターに通知しなければならず、これを怠ると一定の不利益が課せられる点、ジョブセンターに紹介される就労に対する期待可能性が厳格となっている点、さらにPSAでの就労への期待可能性の規制である。

第二に、自営業者化と低賃金労働を促進しようとしている点である。両者とも、そのあり方について活発に議論され、またこれに関わる法改正もなされてきた問題であるが、「闇労働の撲滅」として合法化し、また失業者減少にも通じるとの位置づけを与えて、その方向を促す提案をした点に注目すべきである。

第三に、PSAによる労働者派遣事業を提案し、「接着効果」を期待して労働

者派遣を推進しようとしている点である。そして、厳格な規制をしている労働者派遣法の改正を提言しており、従来の政策を大きく変えようとしている。

第四に、～本稿では詳しく紹介しなかったが～職業紹介機関を効率的かつ効果的な機関に変えようとしている点である。ジョブセンターの設置のほか、専門能力を備えた専門能力センターの設置（州労働局の改組）、それぞれの機関における紹介機能の効率化などである。

第五に、ハルツ報告には社会法典に関わる重要な改正提案は含まれているが（失業手当等）、労働法に関しては、労働者派遣法改正に触れているにすぎない<sup>6</sup>。すなわち、失業予防や雇用創出を行うにあたって、労働法の保護基準の引き下げではなく、労働市場参入方法の変更を重視している。重要な争点である解雇制限法の改正については、後述する「アジェンダ2010」で提案されることになる。

ハルツ報告に対しては、野党、使用者団体、労働組合などからさまざま点において賛否の意見が表明され、大きな議論となった。野党及び経済界からは一定の評価を得たが、特に労働組合サイドからは、失業者の生活保障水準の低下と労働者派遣法の改正などについて批判がなされた<sup>7</sup>。次に紹介するように、法律段階で一定程度、この批判が考慮されている。

経済専門委員会年次報告書は、仲介行為に関して連邦労働庁の能力を高め、顧客本位の組織に改善するのは望ましいとしつつも、中心的な内容において不十分な点が多々見られ、失業問題解決に完全には対応できないとする。その理由として、失業の根本的原因に肉薄しておらず、また多くの提案内容が不明確な点を挙げる。例えば、職場をいかにして創出するのか、また労働市場における需要と供給をより正確に接近させる調整メカニズムをいかにして改善するのかとの問題に十分には取り組まれていない。さらにハルツ報告において中核的な位置を占めるPSAに関して、どのような基準で失業者を選ぶのか、（再）就職に困難を伴う「問題グループ」だけとするのか、それともすでに職業資格を有しているグループに焦点をあわせるのかが不明確である。付加するに、PSA

や「私会社」などにおいては、現行の規制を超える相当な予算支出を伴うのではないかなども指摘する<sup>8</sup>。

以上のような厳しい批判はなされたが、シュレーダー政権は、ハルツ報告を真摯に受けとめて具体化するほかに選択肢はなく、以下に述べる四つの法案が議会で提案されることになった<sup>9</sup>（労働市場改革立法の主要な内容については表3参照）。

表3 労働市場改革立法の主要な内容

法律名	主要な内容
労働市場の現代的サービスのための第一次法（第一次ハルツ法）	①労働契約終了にあたっての職安への通知義務 ②人材サービス機関の設置 ③労働者派遣法改正 ④失業給付の諸改正（スライド制の廃止、中断期間の柔軟化、期待可能性の若干の厳格化） ⑤職業訓練有価証券の導入 ⑥有期労働契約の緩和（52歳以上の労働者の雇用では正当事由不要）
労働市場の現代的サービスのための第二次法（第二次ハルツ法）	①起業助成（「私会社」「家族会社」） ②些少労働（ミニジョブ）改革 ③家庭におけるサービス給付の導入
労働市場改革法	①解雇制限法改正 ②設立企業における有期雇用契約の最長期間の廃止 ③失業給付金の減額
手工業法改正及び小企業促進のための法律	手工業の中核に属しない単純行為の、非手工業企業による行使
労働市場の現代的サービスのための第三次法（第三次ハルツ法）	①連邦労働庁・職業安定所改革 ②失業手当受給権の要件の緩和 ③ABMとSAMの統合
手工業法及びその他の手工業法の諸規定改正のための第三次法律	①マイスター強制を有する企業数の減少 ②経験職人による手工業企業譲り受けの簡易化 ③マイスター制度の緩和



法律名	主要な内容
労働市場の現代的サービスのための第四次法（第四次ハルツ法）	①失業扶助手当と社会扶助手当の統合（失業手当Ⅱの制度化） ②就労支援の強化と制裁の厳格化 ③担当機関の統一と協働化

（出典）Jahresgutachten 2003/2004, S.143. （一部論者修正・補充。）

## 二 ハルツ第一次法及び第二次法の制定

### 1 経緯

02年9月の連邦議会選挙においてかろうじて過半数を制したSPDとBündnis 90/die Grünenの連立政権は、10月16日、連立協定締結とともに閣僚人事を決定して第二次シュレーダー政権を発足させた。大臣の中で特に注目すべきは、経済省と労働社会省の労働関連部門を統合して新たに経済労働省を設置したうえで、「スーパー大臣」としてクレメント氏（ノルトライン・ヴェストファーレン州首相）を任命した点である。大量失業を克服するには、労働と経済の両部門を統括して政策を進めていかねばならないと考えられたためである。

クレメント大臣は、ハルツ委員会報告の迅速な立法化に着手し、02年11月5日、二つの法案を連邦議会に提案した（「労働市場の現代的サービスのための第一次及び第二次法案<Entwurf des 1. und 2. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt>」）。第一次法案及び第二次法案とも、単一ではなく、いくつかの法律の改正を一括した内容である（Paketgesetz）。具体的には、第一次法案は、社会法典（1、3、5、6、9編）、労働者派遣法、労働者送出法（Arbeitnehmer-Entsendegesetz）、パートタイム・有期労働契約法等の各改正、そして第二次法案は、社会法典（3、4、5、6、9、10、11編）、連邦社会扶助法等の各改正である。

両法案とも、11月15日に連邦議会でも可決された。ただし、第二次法案は、連邦参議院の同意を要するところ（基本法77条2項、4項参照）、11月29日に野党の反対で否決された。両院協議会での協議が整い、最終的に両法案とも12月20日成立した。

## 2 ハルツ第一次法の内容

第一次法の主たる立法目的は、職業紹介の改善及び職業訓練促進策の新たな形態を通じて失業者を減少させることである。以下、主要な点を紹介しておこう<sup>10</sup>。

### (1) 失業手当の減額を伴う早期の通知義務

労働者は、労働関係が終了する時点を知った場合、遅滞なく自ら、職業安定所に求職を通知する必要がある（社会法典第3編37条-b）。これには、労使いずれかからの解約告知のみならず、有期契約における期間の到来や合意解約の場合も対象となる。期間の到来の場合、その3か月前から通知し得る。そしてこれらの通知は、労働関係存続に関して裁判上争う可能性があるかどうかを問わない。立法趣旨は、職業安定所が求職者に対して必要な措置を早期に講じることができ、これを通じて再就職を早めて失業及び失業に伴う給付をできるだけ回避する、ないし失業期間を短縮する点に見出される<sup>11</sup>（03年7月1日施行）。

重要なのは失業手当に関する不利益措置が置かれている点であり、遅れた日数1日につき、算定報酬（従来の税込み報酬額）に応じて①7ユーロ（算定報酬400ユーロまで）、②35ユーロ（同700ユーロまで）、③50ユーロ（同700ユーロ超）減額される。減額は遅延した日数で、最高30日分である。減額額が35ユーロ及び50ユーロの場合、1日当たりの失業手当給付を半額にして給付するとの方法で行われる（第3編140条）。

なお使用者は、労働者に対して、求職について自主的な活動の必要性や上記職業安定所への通知義務に関する情報を与え、また求職のために必要な職務免除を行うことなどを義務付けられている（第3編2条2項）。これは、労働者が新しい仕事にできるだけ切れ目なく移行できるようにするための使用者の協力義務（die Pflicht zur Mitwirkung）を具体化したものである<sup>12</sup>。

### (2) PSA の導入

すべての職業安定所は、少なくとも一つのPSAを設置しなければならない。

PSA の業務は、失業者を雇用につなげるために労働者派遣を行うこと、及び派遣されない期間中、職業資格取得のための職業訓練や継続（再）職業訓練<sup>13</sup>を行うことである（社会法典第3編37条-c1項）。いうまでもなく、前者の業務が重視されており、労働者派遣会社との違いは、「第一労働市場の企業に派遣労働者を残留させること」がめざされる点である。上記のように、「臨時から継続へ（Temp zu Perm）」が PSA の重要な成果とみなされることになり、「接着効果（Klebeeffekt）」が期待されている（04年1月1日施行）<sup>14</sup>。

PSA は、原則として許可を得て活動している派遣会社との委託契約によって設立される。派遣会社は、PSA の業務を遂行するために、本来の派遣事業との分離を確保できる組織を新たに設ける必要がある。法文上は、連邦労働庁の許可（労働者派遣法1条1項1文）を得て派遣事業を行っていることのみが設立の要件であるが、上記業務の遂行にあたって信頼に足るとの保証を提示しなければならないとされ、具体的には、特に過去の実績が検討の対象となる<sup>15</sup>。

PSA の業務を遂行する適切な派遣会社が存在しないなどの理由で上記委託ができない場合、職業安定所が派遣会社に資本参加（beteiligen）して PSA を設立するが、まず過半数に満たない少数の資本参加がめざされねばならない（37条-c3項参照）。こうした方法によっても PSA を設立し得ない場合、職業安定所自らが設置することになる。

PSA と失業者との間では、社会保険の加入義務を負う労働関係が設定されるが、どの失業者を雇用するかは、職業安定所の提案に基づき決定される。具体的には、当該地域の実情と特殊性を考慮して決められ、一般の就労への期待可能性の規制が適用される<sup>16</sup>。この労働契約に対しては、一般的な労働法上の諸規定、したがって労働者派遣法も適用される。派遣期間と一致した有期契約の締結は、派遣されない期間も職業資格取得のための訓練等が実施されるため、禁止される。なお職業安定所は、PSA を設立した派遣会社に、PSA の活動に対する報酬（Honorar）の支払を合意し得る。ただし、過去4年間に3か月以上社会保険義務を負って雇っていた使用者に当該労働者が派遣される場

合、相当の報酬を減額される(社会法典第3編37条-c 2項6文参照)。これは、当該使用者に解雇された労働者を派遣労働者として就労させることを制限するためである<sup>17</sup>。

### (3) 労働者派遣法の改正

上記のように、労働者派遣法は何度か改正されてきたが、特に派遣期間の上限が引き上げられ、24か月となった。他方、12か月を超えた場合には、派遣先企業における比較し得る労働者と同一賃金を支払う義務が課せられた(旧10条5項、平等取扱原則)。しかし、今回は最も根本的な改正である<sup>18</sup>。

第一に、平等取扱原則が徹底された点である。すなわち、平等取扱は派遣期間が12か月を超えてからではなく、原則として派遣開始からとなった。派遣期間中、「賃金を含めた本質的な労働条件(wesentliche Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts)」が派遣先事業所の比較し得る労働者と同一でなければ、派遣事業の許可なくその延長が認められず(3条1項3号)、これに違反する合意は無効であり(9条2項)、そして同一の労働条件を請求し得る(10条4項)。「本質的な労働条件」には、賃金や休暇の長さ、福利制度(soziale Einrichtungen)などが挙げられる。派遣労働者は、派遣先事業所での比較し得る労働者の賃金水準を知るために、派遣先使用者に対する情報(請求)権(Auskunftrecht)を有する(13条)<sup>19</sup>。ただし、これまで失業者であった労働者の場合、就業開始から最高6週間までは失業手当と同額の手取り賃金で良く(以前に当該派遣元使用者と派遣契約が締結されたことがある場合にはこの例外は認められない)、また労働協約によって異なった取り決めをなし得る。なお、協約の適用下にある場合、協約非適用使用者及び労働者も当該協約を援用し得る(3条1項3号)。

實際上、特に「同一の賃金」が何であるかを見出すには大きな困難を伴うと指摘されているが<sup>20</sup>、派遣労働者の「同一賃金」・「同一処遇」との観点からすると、重要な意義を有すると考えられる。こうした平等取扱原則は、ハルツ報告では求められておらず、逆に低い賃金を認めることで雇用を促進しようと

考えられていたが<sup>21</sup>、EU 指令案及び労働組合の要求に基づき導入された。

第二に、現行の重要な諸制限を廃止した点である。具体的には、①有期労働契約の締結を反復するいわゆる連鎖労働契約の禁止（3条1項旧3号）、②有期労働契約の期間満了後、3か月以内に再び労働契約を締結することの禁止（旧4号）、③派遣労働者の労働関係が派遣期間と同じであることの反復の禁止（旧5号）、④同一派遣先への派遣期間の上限24か月（旧6号）、⑤派遣期間が12か月を超えた場合、職業紹介がなされたとの推定（旧1条2項）。これらの改正は、派遣労働を臨時的労働と位置づけたドイツ派遣法の基本的骨格を変容させる内容を有するが、平等取扱原則も導入されたので、派遣会社にとっては、「高い代償」であるとの指摘もされている<sup>22</sup>。

こうした規制の撤廃によって、日本で一般的に行われている登録型派遣が可能になったかという点、必ずしもそうはならない。というのは、後述するように、パートタイム・有期労働契約法において、有期契約を締結し得る場合が制限されているためである。

第三に、建設業における原則派遣禁止規定が緩和された。建設業において違法派遣が蔓延し、また外国人労働者が劣悪な労働条件下で働く現状を考慮して、現業労働者（Arbeiter）によって通常行われる業務への派遣は原則的に禁止されていた。例外的に許容されるのは、建設会社間での派遣であり、両者が同一の労働協約を適用されている、ないし一般的拘束力下に置かれている場合に限られていた（1条-b旧2文）。今回、建設会社間では、派遣先企業は協約に拘束されている必要はなくなった。他方、派遣元企業は、派遣の時点で少なくとも3年間は建設業関連の協約（基本協約と社会基金協約）に拘束されていなければならないとされ、建設業において派遣目的のためだけに設立されることが阻止されることになった。次に、建設業以外の企業から建設会社に現業労働者を派遣することが可能となった（1条-b2文）。その要件は、建設業以外の企業に対する一般的拘束力宣言された労働協約に、業種を越えた派遣が行われる旨明記されている場合であり、この点で協約当事者の主導的役割が認めら

れている<sup>23</sup>。

#### (4) 職業紹介における期待可能性の強化

まず、従来の期待可能性の内容にふれておく。社会法典第3編121条1項によると、「失業者には、その労働能力にふさわしいすべての就労が期待され得る (zumutbar)」が、一般的理由ないし個人に関わる理由がある場合にはこの限りではない。こうした期待可能性の規制は、失業手当支給の中断との制裁を伴う (144条参照)。就労が期待可能でない場合として挙げられるのは、以下の三つである。①就労が、法律、労働協約あるいは事業所協定上定められた、労働条件に関する諸規定に反する、ないし労働保護規定に反する場合 (一般的理由)。②紹介される就労から得られる報酬が、失業手当算定の基礎となる報酬よりも相当低い場合 (個人に関わる理由)。具体的には失業後の最初の3か月間では、その格差が20%を超える、6か月までは30%を超える、それ以降は、手取り賃金が、就労と関連する出費を考慮して、失業手当よりも低い場合。③毎日の通勤時間が、労働時間と比較して不均衡に長い場合 (個人に関わる理由)。具体的には6時間以下では2時間、6時間を超える場合、2.5時間である。なお、①期間の定めがある就労の場合、②別居を要する場合、③現在受けている職業訓練にふさわしい就労でない、あるいはこれまでに行った就労の範囲に入らない場合だけでは、期待可能でないとはいえない (121条5項)。

従来、失業者の生活保障に対する批判は厳しく、手厚い保障がなされているがゆえに就労しようとしなさいといわれていた。このため、97年の雇用促進法改正では、失業者の就労の可能性に対する「特別の責任」(改正にあたっての立法者の表明) から、期待可能性の判断基準が厳格化された。すなわち改正前までは、①失業者が有する職業資格、②従前の賃金水準、③通勤時間の3点に基づき判断され、連邦労働庁の命令では、失業期間が長期化するにつれ、職業資格に適應しない、あるいは低い賃金の仕事も拒否できなくなっていたが、實際上、下の階層に失業者がいる場合、そこへの就労は促されなかった<sup>24</sup>。改正によってその基準が社会法典上明記され、上記のように、報酬水準が数値化さ

れ、また職業資格は考慮されないなどとなった。

ハルツ第一次法による改正（03年1月1日施行）では、上記通勤時間を超えた転居（Umzug）を伴う就労も期待可能であるとされた。具体的には、失業から3か月以内では、失業者が上記通勤時間の範囲内の就労を受け入れるとは「予想され得ない場合」には転居を伴う就労も期待可能である、4か月目以降は、転居を伴う就労の受け入れが「通常（in der Regel）」期待され得ることになる。ただし、転居を妨げる重大な事由がある場合（「特に家族に関わる諸事情（familiäre Bedingungen）」には適用されない（121条4項4～7文）。そして、「重大な事由」の判断に対して決定的な事実が失業者側に存する、あるいはその責任領域に存する場合には、失業者がそれを提出し、立証しなければならないとされた（144条1項2文）。このように、「地域を越えた流動性（überregionale Mobilität）」を高めることによって、期待可能性がさらに厳格化されたのである<sup>25</sup>。

#### （5）継続（再）職業訓練の促進

今回の改正では、継続（再）職業訓練を促進するために、従来の法規制を簡素化して、①職業安定所の裁量を不必要に制限している、②訓練受講者の自己責任に悪影響を及ぼしている、③訓練機関相互の競争を阻害している諸規制が廃止された。主要な内容を紹介しておこう。

第一に、「職業訓練引換券（Bildungsgutschein）」の発行であり、継続（再）訓練促進のための要件が存在していることの証明書が労働者に発行される（第3編77条3項）。職業安定所が継続訓練の必要性を肯定した労働者は、職業（再）訓練引換券を取得し、これを用いて訓練方法と訓練機関を自由に選択する。ただし、期間と地域が限定され、また一定の訓練目的に制限され得る。こうした制度導入の趣旨は、継続（再）職業訓練を受ける者の自己責任と裁量を広げるとともに、訓練機関相互の競争を強化する点に見出され<sup>26</sup>、この点で新規さがある。

第二に、継続（再）職業訓練は、失業手当請求権の期間延長ではなく、職業

紹介の機会の改善にある点が重視されて、当該職業訓練終了後に就職できずに失業手当を受給する場合には、生計維持費（Unterhaltsgeld）<sup>27</sup>の受給期間の半分までの期間が失業手当請求権の期間に算入される（128条1項8号）。ただし、失業手当の受給期間が1か月を下回ってはならない（同条2項）。

第三に、継続（再）職業訓練終了後3か月まで支払われていた「接続生計維持費（Anschlussunterhaltsgeld）」は廃止された。ただし、失業扶助手当請求権は存続する。

#### （6）失業手当の支給停止

失業手当の支給停止制度は古くから存在していたが、本格的に整備されたのは97年に雇用促進法が改正されたときであり、その後もJob-AQTIV法において改正がなされた。支給停止事由は、①労働者が自己都合退職をした場合、あるいは労働契約違反の行為が労働関係解消の原因となっている場合、②紹介された就労などを拒否した場合、③職業訓練の受講などを拒否した場合、④職業訓練の受講などを途中で放棄した場合（第3編144条1項1文）であり<sup>28</sup>、原則として12週間の失業手当の支給停止期間が置かれ、受給総額も減少したが、今回の改正（04年1月1日施行）では、判例をも考慮して当該事情に即した支給停止期間の柔軟化・差異化がなされた。すなわち、①の場合、原則12週間であるが、当該事情に応じて6週間及び3週間に短縮され、②③④の各場合、拒否等の回数に応じて、1回3週間、2回6週間、3回12週間となった（同条3項）。また、重大な事由がある場合の失業手当給付の一時停止に関する証明責任の変更もなされ、争いがある場合、従来は職業安定所に立証責任があったが、改正後は失業者が立証しなければならなくなった。すなわち、上記諸行為に関連する「重大な事由」の存否に対する決定的な事実が失業者側に属する、あるいはその責任領域に属する場合には、失業者がそれを提出し、立証しなければならない（144条1項2文）。失業者の個人的事情は、職業安定所よりも容易に立証できるとの考慮に基づいており、連邦社会裁判所判例に従ったものである<sup>29</sup>。具体的には、(a) 保険の趣旨に反した（versicherungswidrig）行為をしなかつ



た、(b) 自己の責任で失業をもたらさなかった、(c) 失業の終了をさせなかったことに責任がなかったことである<sup>30</sup>。

さらに、失業手当、生計維持費 (Unterhaltsgeld) 及び失業扶助手当の、賃上げに伴う引上げ制の廃止や転居その他の補助手当の廃止などもなされた。

#### (7) 中高齢労働者に対する施策

第一に、中高齢労働者の就労を促進するために補助金制度が創設された。具体的には、失業中ないしそのおそれがある中高齢労働者 (50歳以上) が、従来よりも報酬が少ない、社会保険加入義務のある職業に就いた場合、失業前の (失業手当算定の基礎となる) 手取り賃金との差額の50%を受け取ることができる。期間は、失業手当受給期間と同一であり、少なくとも180日分請求できることが条件である。既に受給している場合は残余期間となる。さらに法律上の年金保険の拠出金への助成もなされる (社会法典第3編421条-j)。こうした報酬保障 (Entgeltsicherung) の目的は、失業率の高い中高齢労働者の採用を促進するためである<sup>31</sup>。次に、55歳を超える失業者を雇入れる使用者は、失業保険3.25%を免除される (421条-k)。

第二に、有期労働契約の拡大である。上述したように、有期労働契約を締結するには正当な事由を要するが、これは徐々に緩和されてきた。正当な事由を要しない例外の一つは、58歳以上の高齢者を雇用する場合である (パートタイム・有期労働契約法14条3項。ただし、同一の使用者と期間の定めのない労働契約が締結されてきて、それと「實際上密接な関係 (enger sachlicher Zusammenhang)」に立つ場合<その具体的例として、両契約間の期間が6か月未満である場合が規定されている。>、許容されない<同項2文・3文>)。今回の改正では、中高齢労働者の深刻な失業を改善する方策として、02年1月から06年12月末までの4年間に限り、対象年齢を58歳から52歳に引き下げられた (同項4文。法案では50歳で05年末までであった)。注意する必要があるのは、現行規制では正当な理由なくとも2年間までは有期労働契約を締結でき、2年以内であれば3回更新可能な点である (14条2項)。したがって、50歳から正当な

理由なく、中高齢労働者を雇入れることができる。

### 3 ハルツ第二次法

#### (1) ジョブセンターの設置準備

ハルツ報告において、すべての失業関連業務（助言、仲介、参入等）並びに生計維持のための金銭給付（社会扶助も含む）を担当するジョブセンターの設置が提案されていたが、連邦政府は職業安定所をこれに改編することを計画し、第二次法では、第一段階として、職業安定所は、社会扶助受給者の社会的データを収集、加工そして利用し得るとの規定が設けられた（社会法典第3編402条1項12号）<sup>32</sup>。

#### (2) 私会社（Ich-AG）と家族会社（Familien AG）の導入

「私会社」と「家族会社」は、上記のように、一定の補助金の支給を通じて自営業の開始を促進し、闇労働の撲滅を目的とする。その対象者は、失業手当及び失業扶助手当等の受給者、ないし雇用創出措置と構造転換適応措置における就業者であって、自営業を開始する者である。そして、年間収入が25000ユーロを超えず、かつ労働者を雇っていない（「私会社」）、ないし家族のみしか一緒に働いていない（「家族会社」）場合、助成金を受給できる（社会法典第3編421条-1）。助成金は、1年目は月600ユーロ、2年目は同360ユーロ、3年目は同240ユーロである（課税せず）。

「私会社」及び「家族会社」は注目を集めて発足した制度であるが（03年1月1日）、8か月後には重要な改正がなされた。すなわち、「小企業の促進と企業融資の改善のための法律（Gesetz zur Förderung von Kleinunternehmen und zur Verbesserung der Unternehmensfinanzierung vom 31.7.2003）」可決にあたって、金融委員会の決議勧告に基づき、「労働者を雇っていない、ないし家族のみしか一緒に働いていない場合」（1項3号）との文言が削除され、家族以外の労働者を雇うことも可能となった。これは、制度発足後、「単独企業主」が行う顧客との取引の場合、あるいは予期せぬ労働不能の場合の代理問題などが生じ

たこと、並びに当該制度の対象者が失業者などに限定され、また年間収入の上限が設定されていることからして、相対的に小企業での起業促進との趣旨から逸脱することはないと考えられたためである<sup>33</sup>。この改正によって、ハルツ報告において「私会社」及び「家族会社」と称されたメルクマールはなくなり、「起業 (Exestenzgründung)」への助成となった。

上記助成金を申請した者は「自営業者」と推定するとの規定が新設された(社会法典第4編7条4項1文)。そして、助成金の受給者は、受給期間中、自営業者と「みなされる」(同2文)。注意すべきは、これらの者は社会保険上「自営業者」であるが、労働法上は必ずしもそうはいえず、伝統的な人的従属性の基準に基づき判断される点である<sup>34</sup>。

### (3) ミニジョブ

ミニジョブは、些少労働 (geringfügige Beschäftigte) を大幅に改めた制度である。些少労働とは、325ユーロ (旧630マルク) 以下で、かつ週労働時間が15時間未満の場合、一定程度、使用者の労働コストを軽減する制度であった。99年3月31日までは社会保険料が免除されていた。また所得税法上、使用者が一括概算して20%の給与所得税を支払えば、当該労働者が主たる仕事において多くの所得を得ているなどの理由から合算すると追加の税金を支払わねばならなかった場合でも、支払う必要はなかった。したがって使用者にとっては、些少労働者の雇用はコスト面から価値があったといえる。他方、社会保険料拠出金が減少するだけでなく、フルタイム労働者の削減にもつながった。こうした事情を考慮して、99年に以下のように改正された。第一に、上記主たる仕事を有している場合、合算して税金が課せられることになった。第二に、325ユーロ労働を行う場合、使用者は、年金・疾病保険に対する拠出金を支払わねばならない。年金保険に対しては報酬の12%、疾病保険では10%の拠出金を支払わねばならない。第三に、他に課税される所得がない場合、一括課税 (Pauschalsteuer) はない。

ハルツ報告において、家庭におけるミニジョブの上限を500ユーロに引上げ、

また社会保険料拠出の簡素化・税の優遇が提案されたが、ハルツ第二次法では、これを超えた内容となっている。法案の段階では、ハルツ報告に従い、これまでの「些少労働」（15時間未満で月325ユーロを超えない）のほかに、家庭における就労で月500ユーロを超えない場合が付け加えられたが、野党が多数を占める連邦参議院での承認を得るために調整がなされた。その結果、ミニジョブによって得られる報酬は消費目的に使われるため、国内経済の不振を克服するのに有益であるとの理由で、ミニジョブが拡大されることになった（03年1月1日施行）。

(A) ミニジョブの三つのタイプ

(ア) 報酬の些少 (Entgeltgeringfügigkeit) (社会法典第4編8条1項1号)

改正前、①週労働時間が15時間未満で、②報酬が通常月325ユーロ以下となっていたが、①の要件は廃止され、②は400ユーロに引き上げられ、この点でミニジョブの範囲が拡大された。

(イ) 時間的些少・短期就労 (Zeitgeringfügigkeit, Kurzfristbeschäftigung) (同8条1項2号)

旧規定では、就労開始から1年以内において2か月あるいは50労働日に就労が制限されるのが常である、あるいは契約上限定されておいて、かつ本職として (berufsmäßig) 行われておらず、月325ユーロを超えない場合、「ミニジョブ」として扱われていた。今回の改正では、就労開始ではなく、「暦年」から1年以内となり、また月400ユーロに引き上げられた。

(ウ) 個人の家庭における些少就労 (geringfügige Beschäftigung im Privathaushalt) (同8a条)

もっぱら個人の家庭で些少労働が行われる場合も「ミニジョブ」として扱われる。これは、個人の家庭によって当該労働が創出され、かつ通常家族の一員によって行われる場合である。したがって、家事補助、子供の世話、庭仕事など単純労働に限定され、またその家族が「使用者」でなければならない。月400ユーロとの上限がある。

## (B) 社会保険料・税金

1人の労働者がいくつかのミニジョブに従事する場合、すべて合算され、400ユーロを超えると、社会保険加入義務が発生する。なお改正前は、社会保険加入義務がある本業に従事しつつミニジョブを行う場合、合算されていたが、改正によって一つのミニジョブでは合算されなくなった。社会保険加入義務及び所得税に関しては、25%の一括控除（12%の年金保険、11%の疾病保険、2%の一括税金）、家庭でのミニジョブの場合、12%（年金保険と疾病保険各5%、一括税金2%）である。労働者は、400ユーロまでは一切支払う必要はない。副業としてミニジョブを行っている場合にも支払う必要はない。家庭でのミニジョブを促進するために、雇主は、その年間経費の10%を税控除できる（但し、最高510ユーロ）。

## 4 検討

ハルツ報告、及びこれを具体化する第一次・第二次法に対して、政界、労使、さらに学界などからさまざまな評価が加えられた。これをほぼ全面的に肯定するのは政府のみであり、それ以外は、失業者への「要請」を重視する経済界と、逆に「支援」を重視する労働組合など、それぞれの立場から批判が加えられた。こうした中で、まず指摘しておかねばならないのは、ハルツ報告と両法律とが「1対1の転換（1:1-Umsetzung）」ではない点である<sup>35</sup>。すでに法案の段階でハルツ報告とは異なる箇所が存したのみならず、その審議においても修正されて内容が変更された。最も論議を呼んだのは、派遣労働に関わる「平等取扱原則」の導入であった。

### (1) 労働者派遣法改正と平等取扱原則の導入

ドイツでは派遣労働に対する規制は厳しかったが、派遣先労働者との平等取扱原則が導入されたのは、ジョブ・アクティブ法による改正（02年1月1日施行）においてであった。すなわち、派遣期間の上限を24か月に延長することと併せて、それが12か月を超えた時点から平等取扱原則を適用する規定が設けら

れた。これに対して、今回の改正では、派遣当初から平等取扱原則が適用され、徹底されている。たしかに、派遣労働に対する厳格な規制の撤廃と抱き合わせではあるが、派遣労働者の公正な労働条件の保障との観点からすると、評価し得るであろう。これが導入されたのは、労働組合からの批判のみならず、EU指針案との関係が挙げられる。ヨーロッパ委員会は、02年3月20日、「派遣労働者の労働条件に関するヨーロッパ議会及び協議会の指針 (eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern)」を提案した<sup>37</sup>。第5条は、「派遣労働者の労働・就労条件は、派遣先企業への派遣期間中、派遣先企業によって同一の職場に直接雇用されたならば適用されるであろう労働・就業条件に少なくとも一致している」ことと規定しており、これとの整合性が考慮されたと考えられる<sup>38</sup>。

しかし、派遣労働の拡大を通じて失業者を減少させようとの政策的観点からは強い疑問が提示されている点にも注意しておく必要がある。これは、ハルツ委員長自身が平等取扱原則を厳しく批判しているように<sup>39</sup>、労働者派遣法改正を提唱したハルツ報告でも触れられていなかった点である<sup>40</sup>。ハルツ委員長は、PSAが35万人までの就業場所を仲介し得るとの考えは、これらの労働者が約30%低い賃金で労働することが前提となっていると指摘する<sup>41</sup>。リーブレ/クレベックによると、派遣労働は、次の二つの前提条件が満たされた場合にのみ機能しうるとされる。第一に、派遣先企業において人材投入の危険性が除かれることである。各派遣先企業の需要に合わせ、必要なときには増員され、不必要になれば引き上げられることを意味する。第二に、派遣労働が低賃金セクターであることであり、特にこの点が重要である。こうしたメリットがなければ、企業は請負契約等に逃避してしまうであろう、と<sup>42</sup>。

次に、派遣労働者特有の有期労働契約締結の禁止が撤廃されたが、パートタイム・有期労働契約法との関係が十分に考慮されなかったため、立法者が期待するほど、派遣労働が自由になったわけではないとの指摘もなされている<sup>43</sup>。すなわち、これまでの有期契約に対する規制がなくなったので<sup>44</sup>、パートタイ

ム・有期労働契約法が全面的に適用されることになり、派遣労働者と派遣元との契約に期間を定め得るかは、これによって決せられることになった。同法は、有期雇用が許される場合を制限しているが、派遣期間と労働契約の期間とを一致させるには、次の二つの方法が存する。第一に、新規採用2年間に限って合理的理由がなくても有期契約を締結できる場合である(14条2項1文)。ただし、これは派遣元にとっては使いにくい制度である。というのは、①対象労働者が新規採用に限られ、最長2年間までであり、また②更新が3回に制限されているためである。短期の派遣期間の繰り返しが有益な派遣労働関係の実情には即しないであろう。労働協約が締結されると、この逸脱も可能であるが(同3文)、DGB傘下の労働組合との締結は簡単でないのみならず、それは、更新回数及び2年間の上限期間に限られ、新規採用の限定まで緩和することはできない。そのほか、企業設立4年間に限って何回でも更新可能な(暦に合致した)有期契約が締結でき(14条2項-a1文)、また52歳以上の中高齢労働者についても、自由に有期雇用契約が締結できるが(ただし、同一使用者と密接な関係のある期間内に<直前6か月以内>期間の定めのない労働契約を締結していた場合は許されない<14条3項3文>)、これらも、企業設立後4年間及び52歳以上の労働者との点で限定的である。

第二に、「合理的理由 (ein sachlicher Grund)」があるとして期間を付す場合である。パートタイム・有期労働契約法14条1項は、「特に (insbesondere)」と断った上で、次の八つの合理的理由を列挙している。①労務給付(Arbeitsleistung)への経営上の需要が一時的である、②職業訓練または大学終了後に継続して雇用する、③他の労働者の代替として雇用する、④労務給付の特質が期間を正当化する、⑤試用のために期間を付す、⑥労働者の個人的事情が期間設定を正当化する、⑦財政法上有期雇用について規定され、こうした公的財政から労働者に報酬が支払われる、⑧裁判上の和解に基づき期間が付されている。これらに該当する場合、特に期間の長さに制限はない。バンク教授によると、上記「合理的理由」によって派遣労働関係に期間を付すことはほとんど不可能で

あるという。まず一時的な労働需要 (①) と代替 (③) とは、派遣先ではなく派遣元事業主に関する事情である。すなわち、派遣先において派遣労働者を必要とする一時的需要があっても、「合理的理由」となるわけではない。たしかに、派遣先との契約によって一時的な需要があるとも考えられるが、判例によると、これは有期契約締結時点でその需要が有期の満了時になくなるとの十分に確実な予想がなければならぬ<sup>45</sup>。派遣労働の場合、こうした予想は困難であり、これは、派遣労働者に転嫁してはならない典型的な使用者危険に属する事柄である。②も妥当しない。というのは、派遣元事業主は、こうした労働者を他の使用者に委ねるために雇うわけではないからである。さらに、派遣労働者はすべての職種を行うので、「労務給付の特質」(典型的な例は放送局と芸術分野)からも根拠づけられない (④)。試用のために期間を設定するのも1回のみである (⑤)。⑦は、原則としてPSAのみ許容される。その他14条1項1号の列挙されていない事項にも該当しない。というのは、①~⑧と同程度の内容を有しなければならないからである。バンク教授は、これらの考察から、立法者は「表面的にしか規制緩和をしなかった」と批判する。派遣労働者の労働条件に関するEU指針案に関して、ドイツの立法者は、①ドイツの派遣労働者が期間の定めなく雇用され、かつ派遣されていない期間中も賃金が支払われているとの現状をも考慮して、平等取扱原則を採用しなくても良い例外規定(派遣労働者が派遣元と期間の定めのない契約を締結し、かつ派遣されない期間中も賃金が支払われる<5条2項>)に依拠して、平等取扱原則を採り入れずに現行規制を維持する、あるいは②平等取扱原則を採用するが、派遣労働者の労働契約には期間の定めをすることができるとの特別規定を設ける、のいずれかを選択する可能性があったが、これが考慮されなかった。このため派遣元事業主は、結局、期間の定めがなく、かつ高い賃金で派遣労働者を雇用しなくればならなくなったのであり、立法者の意図とは逆に、派遣労働は減少するであろうと指摘されている。

さらに、労働協約を締結すれば平等取扱からの逸脱が可能であり (9条2



号)、この点で労働組合の役割が問われることになった。02年末までは派遣労働者に関する労働協約はほとんど存していなかったが、改正労働者派遣法において平等取扱原則が定められ、例外的に労働協約によって逸脱できることになったため、労働協約の締結が進んだ。DGBには派遣労働者のみで組織された労働組合が存しなかったため、8つの産別組合が「協約共同体 (Tarifgemeinschaft)」を結成し、二つの派遣会社の団体 (連邦派遣労働団体 < Bundesverband Zeitarbeit >、派遣労働利益団体 < Interessengemeinschaft Zeitarbeit >) との間で、長期に及ぶ交渉を経て二つの労働協約を締結した (04年1月1日発効)。賃金は、当初、使用者団体が恐れていたのよりも相当低く設定された。DGBとは異なったナショナルセンターであるキリスト教労働組合傘下の「派遣労働及びPSAのためのキリスト教労働組合の協約共同体」は、長期の交渉もなく、またほとんど構成員なしに、小規模の使用者団体並びに個々の使用者との間で、さらに低い賃金での横断的協約や企業協約を締結した<sup>46</sup>。以上のように、一応「協約開放 (tarifdispositiv)」規定に基づく労働協約が締結されたが、いくつかの重要な法律問題が提起されている点には触れておく必要がある。第一に、協約能力の有無である。協約能力が肯定されるには対抗力を備えていなければならない。DGBの協約共同体において派遣労働者の数は少ないとはいえ、対抗力は具備しており、派遣先の労働組合がボイコットなどの争議手段を行使できるので、協約能力には問題はない。問題なのはキリスト教労働組合であり、構成員も少なく、また対抗力にも疑問が呈され、協約能力がないとの主張が有力である<sup>47</sup>。第二に、平等取扱原則を免れるには協約に拘束されている必要がある。派遣会社が生き残るには、協約当事者の団体へ間接的とはいえ加入を強制されるが、これは消極的団結権に反するのではないかと指摘されている<sup>48</sup>。

## (2) 低賃金労働の促進

ミニジョブとの低賃金労働の促進によって、失業者を減らす方向が明確となった。上記のように、ミニジョブは拡大されたが、これは使用者にとっては歓迎すべきものである。期待された通り、ミニジョブは大きく増加している。

他方、社会保険料や税金の軽減は、いわば国家的に補助された労働となるし、また単に劣悪な仕事だけではなく、高齢になっても十分な年金が受給できないとの問題もある。さらに、労働者と自営業者の区別との問題も残っている。

### (3) 失業給付の厳格化

失業給付が厳格化される方向も明確になった。具体的には、期待可能性の強化、証明責任の転換、そして失業手当の支給停止が挙げられる。こうした措置の目的は、失業からの脱却を促すこととともに、失業関連費用の削減にある。ハルツ報告では、失業手当、失業扶助手当そして社会扶助手当の整理が掲げられていたが、これは、第三次・第四次法で実現されることになった。

### (4) 若年者・高齢者対策

本稿では取り上げなかったが、若年者対策としては、職業安定所は、すべての若年者に対して、労働市場の需要にかなった実習や訓練機会を提供する義務を負う。また追加的な訓練機会を提供する場合、「職業訓練引換券」を活用する（社会法典第三編77条3項）。高齢者対策としては、合理的理由がなくても期間の定めを付し得る場合として、年齢を50歳に引き下げた。また、50歳を超えた労働者であって、社会保険加入義務のある職を受け入れ、あるいは失業を回避した場合、失業手当請求権を有し、かつなお180日以上請求し得るとき、差額の50%の補填を受けうる。これは、従来よりも低い賃金しかもらえない職であっても、魅力的にするためである。なお、55歳以上の失業者に対しては早期退職を促すために、失業者は求職活動をやめる代わりに、失業手当よりも25%低い手当と社会保険料相当額を支給される「ブリッジシステム」は、年金改革に逆行するとして法案から削除された。

### (5) 職業紹介の効率化

職業紹介の効率化促進のためにいくつかの措置が講じられた。具体的には、組織改革と職業紹介機能の効率化が挙げられる。前者は、PSAの設置、民間委託などであり、後者は、職業安定所への迅速な届出義務である。さらに、職業訓練促進措置の簡素化も挙げられる。なお、仲介担当官に「成功報酬」（1000

～2500ユーロ)を与えることで、職業紹介を促進する措置も導入された(社会法典第3編421条-g)。

ハルツ報告において「核心(Herzstück)」と位置づけられたPSAは、労働者派遣を通じて就労へとつなげる施策であり、失業者と企業とのコンタクトを支援するとの意味での「接着効果(Klebeeffekt)」が期待されている。そこでは、解雇制限法の厳格な規制を回避できるので、迅速な職業生活への参入が期待される。他方、締結された協約において、PSAを通じて仲介された派遣労働者、特に長期失業者に対する特別の賃金減額をほとんど規定していないため、協約当事者はこれにかんぬきを差したとされる。またPSAは、派遣会社とは異なり、派遣先企業への就職を目的とするが、両者が対象とする人材は重なりあうところがあり、相乗効果ではなく、排他的ないし代替的效果が生じているとの指摘もなされている<sup>49</sup>。ヨーロッパ経済調査センターが実施した包括的なアンケートによると、85%の派遣会社は、労働者派遣法の規定と労働協約締結の結果、人件費が高騰し、約70%の派遣会社は、売上が減少したと回答している<sup>50</sup>。

なお、03年4月から10月の半年間で、35500人の失業者がPSAに雇用され、その内、社会保険加入義務のある仕事に就いたのは47.4%である。「接着効果」(PSAの仲介による派遣先への就職)は、25.1%であり、11.0%は派遣会社への移行、独力による(再)就職は11.3%となっている<sup>51</sup>。

#### (6) 「要請」への重点の移行

ハルツ第一次及び第二次法ではさまざまな制度が導入されたが、「支援と要請」の中では、これまでになく労働者への要求が強いのが特徴である。また、労働者派遣法改正など十分な検討を経ていない内容もある点も指摘でき、拙速すぎるとの批判も加えられよう。

- 1 海外労働時報02年5月号32頁以下参照。
- 2 *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Harz-Bericht)*, S.45.
- 3 *J.Münder* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch II, Nomos*, 2005, S.22 (Münder).
- 4 Harz-Bericht, S.46 f.
- 5 旧定義では、1週間の労働時間が15時間を超えない点では同一であるが、一月の定期的な賃金額が、①公的年金保険の保険料算定の基礎となる平均報酬月額<sup>7</sup>の1を超えない場合、あるいは②1月の賃金額が全収入の7分の1を超えない場合と定義されていた(緒方桂子「社会保険非適用限度内就業と社会保険財政の問題1」賃金と社会保障1275号<2000年>52頁以下参照)。
- 6 なお、全国各地に多くのPSAを設置し、紹介派遣などを実施することが提案されているが、これが十分に機能するには労働者派遣法の大幅な規制緩和は不可欠であると指摘されている(*J. Weyand/F.J.Düwell, Das neue Arbeitsrecht, Nomos*, 2004, S.34.)。
- 7 都倉裕二「シュレーダー政権の課題～ハルツ委員会答申と労働市場改革～」海外労働時報330号(2002年)56頁以下参照。
- 8 *Jahresgutachten 2002/2003*, S.414 ff.
- 9 労働市場改革立法の動向を紹介したものとして、ルドルフ・アンツィンガー「ドイツにおける雇用政策の新しいトレンド」(高橋賢司訳)日本労働法協会会報第5号(2004年)97頁以下、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～」学習院大学法学会雑誌40巻2号(2005年)173頁以下、野川忍「ドイツ編」島田他著『欧米の社会事情』(日本ILO協会・2005年)所収参照。
- 10 以下で紹介する内容のほか、積極的求職促進及び失業扶助手当と社会扶助の統合の準備が含まれる。
- 11 *Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/25*, S.27. 平均失業期間が1週間短縮され、10億ユーロの節約が可能になると予測されている。
- 12 *Bgündung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/25*, S.55.
- 13 「職業訓練(berufliche Ausbildung)は、当該職業上の知識・経験(Kenntnisse)を初めて取得する場合に用いられるのに対し、「継続(再)職業訓練(berufliche Weiterbildung)」は、基本的にこうした職業訓練をして知識・経験を既得し(Vorhandensein beruflicher Vorkenntnisse)、さらに向上させる場合に用いられる(Vgl., *Wissing usw, a.a.O. (II Anm.7)*, S.505; *BR-Drs.550/96*, S.168.)。
- 14 Vgl., *Hartz-Bericht*, S. 154.
- 15 Vgl., *J.Ülber, Personal-Service-Agenturen und Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung, AuR 2003*, S.13.
- 16 *BA-Rundbrief, 71/2002 vom 23.12.2002, Nr.2・3*.
- 17 *Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/25*, S.28.
- 18 大橋範雄「ドイツにおける派遣法の弾力化と均等待遇原則」労働法律旬報1594号(2005年)4頁

以下参照。

- 19 なお、ハルツ第四次法において、派遣労働者の派遣先企業に対する情報（請求）権は、同一処遇が適用されない例外の場合には（雇入れ後6週間、労働協約での規制）存しないことが明記され（13条）、また派遣元企業の派遣先企業に対する情報（請求）権も同様に制限された（12条1項3文）。
- 20 *J.H.Bauer/J.Krets, Gestze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, NJW 2003, S.539.*
- 21 Harz-Bericht, S.42.
- 22 *Bauer/Krets, a.a.O (Anm.20), S.540.*
- 23 建設業において労働者派遣を行うには、派遣元企業の労働協約拘束性が要件であるが、これは外国企業が派遣を行うのを困難にするとして、EU法に違反するとのEU裁判所の判断が下された。このため、外国企業は労働協約に拘束されている必要はないとの改正もなされた（1条-b3文）。拙稿「ドイツ労働者派遣法における建設業への派遣規制と『サービス提供の自由』・『開業の自由』」国際商事法務33巻1号（2005年）84頁以下参照。
- 24 布川・前掲論文（IV注5）19頁参照。
- 25 *Vgl., Spellbrinker/Eicher, a.a.O (IV Anm.9), S.626 (Valgolio).*
- 26 *Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/25, S.29.*
- 27 「生計維持費」とは、フルタイムの継続（再）職業訓練（週35時間、場合によっては週25時間）の参加者に給付される金銭である。ハルツ第三次法によって、失業手当と統合され、「継続（再）職業訓練における失業手当（Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung）」（117条1項）となった（2005年1月1日施行）。
- 28 ハルツ第三次法律によって、次の二つの支給停止事由が追加された（05年1月1日施行）。①失業者が、職業安定所によって求められる自己努力に関して立証しない場合（144条1項2文3号）、②失業者が職業安定所への申告義務を懈怠した場合（同条1項2文6号。旧145条に規定されていたのが繰り入れられた）。
- 29 *Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/25, S.31.*
- 30 *Vgl., Spellbrink/Eicher, a.a.O (IV Anm.9), S.849 ff (Voelzke).*
- 31 *Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/25, S.34.*
- 32 12号はハルツ第三次法で削除され、05年1月1日からジョブセンターが正式にスタートした（第3編9条1項-a）。
- 33 *Vgl., Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses, BT-Drs.15/1042.*
- 34 *Bauer/Krets, a.a.O (V Anm.20), S.544 ; S.Rittweger, Leitfaden Mini-Job, Ich-AG und Familien-AG, Beck, 2003, S.73 ; W.Däubler, Das Umgesetzte Hartz-Modell : Bittere Pillen im Arbeits- und Sozialrecht, AiB 2002, S.734.*
- 35 *Bauer/Krets, a.a.O (V Anm.20), S.545.*
- 36 全産業分野での平均月収からすると、派遣労働者の賃金は約60%にすぎない（98年）。特に低資

- 格現業労働者では、格差が大きくなる (Vgl., Walwei, EuroAS 2002, S.149 ff.)。
- 37 02年11月28日に提案は修正されたが (2002/0072<COD>)、未だ承認されていない。
- 38 なお、指針案には次の三つの例外が置かれていたが、同時に行われた労働者派遣法の改正によって例外を用いることができなくなった。①派遣労働者が派遣元と期間の定めのない契約を締結し、かつ派遣されない期間中も賃金が支払われる (5条2項)。②労働協約が派遣労働者に対して相当な保護を与えている場合と法律で定めている (5条3項)。③同一企業への派遣において、派遣労働者の行う職務が、その期間ないし性質から、6週間を超えて求められない (5条3項)。
- 39 「今日、『同一労働同一賃金』のテーゼに固執するならば、派遣労働は、かなりの程度、機能し得ない。その場合、めざされている職場(増加)数は、生じ得ない。」 (Der Spiegel 48/2002, S.31.)。
- 40 ハルツ報告では、次のように指摘する。「ヨーロッパと比較すると、ドイツの派遣労働市場は、発展が遅れている。ここには、高い就業の潜在性が存している。労働協約によるとの条件の下で、派遣労働市場の規制緩和がなされるべきである。ジョブセンターと PSA 並びに民間企業との密接な協力がなされることになる。」 (42頁)
- 41 Vgl., Berliner Bericht, AuR 2003, S.24.
- 42 V.Rieble/U.Klebeck, Lohngleichheit für die Leiharbeit, NZA 2003, S.23.
- 43 Vgl., R.Wank, Der Richtlinienvorschlag der EG-Kommission zur Leiharbeit und das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, NZA 2003, S.14 ff.
- 44 改正前の労働者派遣法では、例外的に期間を定めることができたのは、①派遣労働者自身に存する事情から期間につき正当な事由が生じる場合、②同一の派遣元と締結された労働契約に直接接続している労働契約に期間が定められている場合であった (旧9条2号)。
- 45 BAG v.14.1.1982, AP Nr.64 zu § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag ; BAG v.14.1.1982, AP Nr.65 zu § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag.
- 46 Vgl., P.Martin/B. Hersfeld, Tarifverträge in der Leiharbeit (Übersicht), AuR 2004, S.247 ff.
- 47 Vgl., P.Schüren/B. Riedler von Paar, Risiken nichtiger Tarifverträge in der Leiharbeit, AuR 2004, S.241 ff.
- 48 P.Schüren (Hrsg.), Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, 2.Aufl., Beck, 2003, S.529 (Schüren); Rieble/Klebeck, a.a.O (Anm.42), S.28 f.
- 49 Weyand/Düwell, a.a.O (Anm.6), S.68.
- 50 Vgl., Jahresgutachten 2004/2005, S.238.
- 51 E.J.Jahn/A.Wündsheimer, Erste Erfolge zeichnen sich ab, IAB-Kurzbericht Nr.2/15.1.2004, S.2 f.

## VI 第二次シュレーダー政権の労働市場政策（2）

### 一 さらなる改革の背景

ドイツの経済・財政は深刻な状況であり、第二次シュレーダー政権は、失業問題だけではなく、景気浮揚政策、税財政改革、社会保険制度改革など抜本的な改革が求められた。すなわち、景気の低迷の下で、失業者の増加、税収入の減少、投資・消費の減少、連邦・州・自治体の債務増加が深刻化している。また少子高齢化が進行する中で、社会保険制度をどのように機能させるのかも喫緊の課題となった。本稿と関係する労働市場改革に関連した点に絞って論じると、失業者は02年12月に422万人に達し、前年比26万人増となった。このため野党からは労働市場政策の失敗と厳しく批判され、またゲルスタア連邦労働庁理事長は、景気の低迷と賃金外コストの高さとの構造的要因を指摘した。さらに、シュレーダー首相の地元であり、連邦首相になるまで州首相を務めたニーダーザクセン州の議会選挙（03年1月）でSPDが敗北を喫し、政権をCDU/FDPに明け渡すことになった。ヘッセン州議会選挙でも前回に続き敗北し、連邦参議院で野党の優位がより鮮明化した。

こうした厳しい情勢の下でクレメント経済労働大臣は、上記二法律成立後、失業との闘いを最優先課題とする意向を示し、閉店法改正とともに、解雇制限法改正に着手する意向を示した。具体的には、①非適用事業所の従業員数を引き上げる、②整理解雇における「社会的選択」基準を勤続年数、年齢、そして扶養義務に限定したうえで、さらに当該企業の年齢構成全体を考慮に入れる、③労働者は和解金と継続雇用の訴えのいずれかを選択できるなどであった。この改正案に対して、労働組合は強く反対し、他方、経済界からは歓迎された。シュレーダー首相は、「使用者側が採用増を保障すること」などの条件を付けたうえで解雇制限法の緩和に賛成し、「アジェンダ2010」に盛り込まれた<sup>1</sup>。

次に述べるように、「アジェンダ2010」は大きな政策転換であるので、シュレーダー首相は、「雇用のための同盟」を開催して労使の理解を得ようとし、

3月2日に開催されたが、解雇制限法や失業手当等の改正に関して労使の溝が深く、なんらの成果も得られずに終わった。このため、3月14日、労使の合意を得ないまま、施政方針演説において「アジェンダ2010」が提案された。

## 二 「アジェンダ2010」の提案（03年3月14日の連邦議会での施政方針演説）

「アジェンダ2010」は、労働市場改革、社会（保険）制度（Sozialsystem）の再構築、そして経済発展のための包括的なプログラムである。その目的は、ドイツの経済的ダイナミクスを短期的中期的に強化すること、職場を創出すること、そして社会（保険）制度を長期的に維持し、かつ賃金付加コストを下げるために、それを現代化することである。取り上げられている領域は、①労働市場・労働法（解雇制限法改正、失業手当受給期間の短縮、失業扶助と社会扶助の統合、「新しい職業安定所」、構造的に劣っている地域に対する労働市場政策）、②社会保険制度（健康保険制度改正、予防法律<健康予防>（Präventionsgesetz<Gesundheitsvorsorge>）、年金保険）、③経済（新たな手工業法、中規模企業への支援）、④財政（税制改革・補助金削減、再建のための信用銀行の投資プログラム、自治体財政改革）、⑤教育、職業訓練そしてイノベーション（積極的な職業訓練、学校教育の改革、研究予算の増加・重点化、早期幼児保育等の促進）と多様である。ここでは、本稿と関連し、かつ「改革アジェンダの核心（das Herzstück unserer Reform-Agenda）」たる「労働と経済」に関わる各界の反応を紹介しておこう<sup>2</sup>。経済界は、市場改革の断行を強く期待していただけない、解雇制限法の改正などが不十分であると不満を表明し、また手工業連盟は、伝統的な職人養成制度を規制する手工業法改正によってマイスター制度の質が低下することを危惧する。最大野党 CDU/CSU も解雇制限法の緩和は不十分とする一方で、55歳以上の失業者の失業手当受給期間の短縮（18か月）については、中高齢者の保護に欠けるとして反対しており、労組と同一の立場に立つ。厳しく批判するのは、DGB である。特に労働の領域では、解雇制限法改正、失業手当受給期間の短縮、そして失業手当受給に関する期待可能性の強化



に強く反対している。5月8日には、「アジェンダ2010」に対する対案（「逆転への勇気～成長、雇用そして社会的正義のために～<Mut zum Umsteuern - Für Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit>」）を、シュレーダー首相に提出した<sup>3</sup>。与党内においても反対論があり、SPDは、急遽、6月1日に臨時党大会を開催して「変化への勇気（Mut zur Veränderung）」との提案を行った。そこでは、経済的社会的状況の困難さ（大量失業、社会保障制度の構造的問題、税収入の減少、投資と消費の大幅な減少、連邦・州・自治体の債務増加）、少子高齢化社会の到来、そして国際競争の激化を指摘した上で、SPDの基本的価値（自由、正義、連帯）に基づく政策の具体的目的が問われており、とりわけ「社会的正義」がどのような内容を有するのかを新たに決定することが重要であると強調する。そして連邦政府は、こうした立場から、「将来に向かって我々の進むべき道：アジェンダ2010（Weg in die Zukunft : Agenda 2010）」を「新たな挑戦」として提案したとし、「アジェンダ2010」の内容を詳細に説明する。これは、90%の代議員の圧倒的支持を得て承認され、シュレーダー首相は大きな危機を乗り越えたといえる。他方、Bündnis 90/die Grünenも特別党大会を開催し（6月14日・15日）、執行部提案は、代議員の過半数の承認を得た。

こうした経緯をたどり、6月18日、解雇制限法と社会法典第3編等の改正を内容とする労働市場改革法案（Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt）、及びマイスター制度を改める手工業法改正案、パートタイム・有期労働契約法改正案等の議会提出が閣議決定され、また8月13日には、連邦労働庁の再編を内容とする第三次ハルツ法案（「労働市場における現代的サービスのための第三次法案<Entwurf eines 3. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt>」）、及び失業扶助と社会扶助の一部を統合する第四次ハルツ法案（「労働市場における現代的サービスのための第四次法案<Entwurf eines 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt>」）が閣議決定され、それぞれ議会に提出された。連邦参議院の同意を要しない労働市場改革法案は、9月26日、第三次ハルツ法案は10月17日にそれぞれ連邦議会において可決成立

するが、連邦参議院の同意を要するその他の法律とともに、両院協議会（Vermittlungsausschuss）の下で調整・修正が図られ、最終的にすべての法案は、12月19日に成立した。以下、労働市場改革法とハルツ第四次法を中心に主要な内容を紹介しておこう。

### 三 労働市場改革法

#### 1 解雇制限法の改正

第一次シュレーダー政権は、コール政権下で緩和された解雇制限法を元に戻したが、再び同じ方向での緩和がなされた。

提案理由によると、解雇保護は「社会的市場経済の本質部分」に属するとする。すなわち、不当ないし恣意的な職場喪失からの保護は、労働者及びその家族の生存保障との意義を有すると同時に、労働者は企業の利害へと動機付けられ、かつ関与して尽力するための前提でもある。そしてこのことは、使用者の利益にも通じる以上、「その本質的部分」は維持されなければならないと指摘したうえで、「改正は、現行解雇制限法が運用されにくく、厳格な規制が採用の障害として現れているところで必要となる」。要するに、「透明性と法的安定性を高め、かくて新規採用の障害を除去する」ことを目的として改正されるのである<sup>4</sup>。具体的には以下の通りである。

##### （1）非適用事業所の拡大（23条）

99年の再改正以降、解雇制限法は、職業訓練生を除いて5人以下の事業所には適用されず、またパートタイマーは、週労働時間20時間未満では0・5人、20時間以上30時間未満では0・75人とカウントされていた（旧1項）。改正案は、改正法施行後に雇用される有期労働契約の労働者は、当該事業所の雇用労働者にカウントしない、すなわち5人以下の事業所が、有期雇用で労働者を雇入れた場合でも、将来的に解雇制限法の適用を受けないとの内容であった。ただし、施行後5年間（2008年12月31日まで）とする。これは、小規模事業主による新規雇用の決定を軽減するために、法律の適用をより柔軟にすることを目

的とする。すなわち従来、一時的雇用を必要とする場合でも、新規採用ではなく超過労働や請負に依存していたが、これは解雇制限法の適用を回避するためであった。今後はこうした不都合をなくし、新規雇用増をめざすことが意図された。連邦議会では、有期雇用労働者の人数の上限を5人に制限する修正をした上で可決・成立したが、他の法律改正案とともに両院協議会に委ねられ、最終的に以下のようなようになった（2項～4項）。解雇制限法は、訓練生を除いた労働者5人以下の事業所には適用されず、11人以上の事業所には適用される。6人から10人の事業所については、03年12月31日までに雇用されていた労働者には適用があるが、04年1月1日以降雇用される労働者には適用されない（パートタイマーの算定方法は従来通りである）。新規採用者は6か月経過後に解雇制限法が適用されるが（1条1項）、同年12月31日までにこの待機期間を充たしていない労働者に関しても、10人までの事業所であれば、その適用がある。

修正前と比較すると、6人以上の事業所について有期雇用労働者に限って5人まで（当初案では上限なし）に適用がないとして、有期雇用労働者に着目した雇用創出効果が期待されていたが、修正後は、期間の定めの有無を問わないことになる一方で、6人から10人までの新規雇用労働者に限って適用しないことになり、ここでの雇用創出効果が想定されている。なお、修正前に付されていた施行後5年間との期限もなくなった。

## （2）整理解雇

整理解雇に関する規定は三点改正されたが、コール政権下での改正内容とはほぼ同一である。まず整理解雇の場合の「社会的選択」に関してである。改正前には、「使用者は、労働者の選択にあたって、社会的観点を考慮しない、あるいは十分に考慮しない場合」、当該整理解雇は社会的に不当であると規定されていたが、当初改正案では、96年改正規定同様、勤続年数、年齢そして扶養義務の三点に限定され、さらなる修正の結果、重度障害における従来の保護を維持すべきであるとの理由で「重度障害 (Schwerbehinderung)」が加えられて<sup>6</sup>（9月26日の連邦議会）、四点になった（1条3項1文）。立法趣旨は、透明性を高

め、予測可能性を確保するためである。ただし、「その継続雇用が、とりわけ知識、能力そして能率ゆえに、あるいは事業所のバランスのとれた人事構成を確保するために、正当な経営上の利益がある」労働者は除外し得る（同2文）。改正前は、「経営技術上、経済的あるいはその他の正当な経営上の必要性が、一人あるいは複数の労働者の継続雇用の前提条件となっており、それでもって社会的観点の選択に対立する場合」には「労働者の選択における社会的観点」は適用されないとなっていた。今回の改正では、コール政権下での改正と同じ文言が用いられており、「正当な経営上の利益」さえ存すれば<sup>7</sup>、使用者は、当該労働者を整理解雇の対象から除外することができる。改正前の文言はやや抽象的であり、「実務上、この規定の適用をめぐる、しばしば不明確な状況が蔓延し」、能力のある労働者が保護の必要性が低いとして解雇されることがあったという。このため、整理解雇の対象から除外できる労働者の範囲を具体化し、またバランスのとれた人事構成を考慮して、特に若年労働者に不利にならない取扱を認めることによって、「社会的観点よりも経営上の必要性をより強く強調し」、「事業所の業績能力（Leistungsfähigkeit）を維持する」ことがめざされている<sup>8</sup>。

第二に、上記1条3項1文の社会的観点に関して、労働協約、事業所協定等において、その相互関係をどのようにして評価されるかが規定されている場合、重大な過失がある場合を除いて、その評価は審査されない。旧規定では、相互関係のみならず、どの社会的観点が考慮されるかも定められていたが、上記の四つに限定されて不要になったので、これが削除された（1条4項）。

第三に、事業所組織法111条による事業所の組織変更（Betriebsänderung）に基づく解雇に関して、使用者と従業員代表委員会との間での利益調整（Interessenausgleich）を経て被解雇者として名前が挙げられた場合、当該解雇は「急迫した事業上の事由」に該当すると推定される（1条5項2文）。当該労働者が「社会的選択」に基づき正当に決定されたかどうかについては、重大な過失がある場合にのみ審査される（同3文）。ただし、利益調整の協定成立後の事

情が本質的に変更された場合には、2文及び3文の規定は適用されない。立法趣旨は、多数の労働者の解雇の場合、「社会的選択」の判断がとりわけ困難であるので、推定と審査の制限によって、法的安定性を増すことである<sup>9</sup>。なお、この規定は96年改正において設けられ、98年に廃止されたが、復活した。ただし、事業所組織法改正によって、適用範囲は拡大した。すなわち、事業所組織法は20人以上の「事業所」にのみ適用されていたが、「企業」にも適用されることになったので、20人未満の事業所でも適用される場合があることになった<sup>10</sup>。

第四に、整理解雇の場合、補償金（Abfindung）あるいは継続雇用の訴のいずれかの選択権が労働者に与えられる（1条-a）<sup>11</sup>。この規定は、コール政権下での旧規定ではなく、今回新設された。具体的には、整理解雇によって解雇された労働者が、提訴期間内（書面による解約告知到達後3週間以内<4条1項>）に解雇無効の訴を起ささない場合、労働者は、解約告知期間経過後、補償請求権（勤続1年につき0・5か月分。6か月を超えると1年に切り上げる<1条-a2項>。）を有する。ただし使用者が、解約告知において、当該解雇が切迫した経営上の必要性に基づき、かつ労働者が提訴期間経過後補償を請求し得ると書面によって提示することを要する。解雇制限法上の整理解雇の要件を実際に充足しているかどうかは問題ではない<sup>12</sup>。現行規定でも補償金の支払によって労働関係を終了させる方法は存する。すなわち、裁判において解雇無効が確認され、かつ労働関係の継続が労働者に期待しがたい場合に労働者の請求によって、あるいは事業目的に資する、使用者と当該労働者との間の今後の共同作業が期待されえないとの事由が存する場合には使用者の申出によって、裁判所は相当な補償金の支払を命じ得る（9条）。それにもかかわらずこうした規定が新設されたのは、「簡潔、効率的かつ有利なコストでの、裁判前の労働関係終了の表明が労働契約当事者に提供される」点が挙げられる<sup>13</sup>。この規定が盛り込まれたのは、解雇訴訟の現実として、和解金で終了するケースが多い点が指摘されている。そしてそのメリットとして、①労働者は、補償金を得

るために解雇訴訟を起こす必要がない、②法律上規定されると、相当な補償金がもらえないとの危惧が解消される、③使用者は、解雇による危険（賃金の事後支払、裁判費用等）を回避できるなどが挙げられる<sup>14</sup>。

### （3）提訴期間

使用者による解雇通告後3週間以内に労働者は提訴しなければならないとの提訴期間の制限は、現行規定では①「社会的に不当な」解雇（4条）、②非常解雇（13条1項）、及び③破産管財人（Insolvenzverwalter）による解雇（破産法113条2項）にのみ適用されていたが、「他の理由から無効な場合（aus anderen Gründen rechtsunwirksam）」との文言が追加された（4条1文）。これは、コール政権下での改正ではなかった点である。このため、解雇制限法だけではなく、法律禁止規定違反（BGB134条）、公序良俗違反（BGB138条）、母性保護規定違反（母性保護法9条）、従業員代表委員会への聴聞懈怠（事業所組織法102条1項）などにも提訴期間の制限がなされることになった。その趣旨は、解雇によって労働関係が終了したかどうかを迅速に明確化するために、すべての無効事由の主張に対して統一的な提訴期間の導入が不可欠なためである<sup>15</sup>。ただし、当該事情の下で労働者に期待され得るあらゆる注意深さにもかかわらず、3週間以内の提訴を妨げられた場合には、裁判所に申請して許可を得て提訴できる。労働者が解雇規制の適用を解約告知から一定期間経過後に知った場合（例、告知当時、妊娠しているのを知らなかった場合）も同様である（5条1項3文）。

## 2 有期労働契約締結の簡易化

有期労働契約を締結するには原則として正当な理由を要するが、上記のように、例外が拡大されてきた。今回は、企業設立後の4年間に限って、有期労働契約を何回でも更新できることになった。ただし、法律上の組織変更（企業分割、営業譲渡等）と関連した設立には適用されない（パートタイム・有期労働契約法2条-a）。

### 3 失業給付

失業中の生活保障の手厚さはドイツの特徴の一つであったが、失業手当受給期間が大幅に短縮された（表4参照）。現行規定では、45歳以上の失業者は14か月以上（保険加入期間28か月以上）で、年齢に従い最長32か月間受給し得た。改正によって、55歳未満の失業者は最長12か月、55歳以上は最長18か月となった。立法趣旨は以下の通りである。①拠出金が労使双方にとってかなりの負担となっており、特に労働集約型産業においては、これを軽減することによって雇用創出効果が生じる。②12か月を超える受給は、労働者及び使用者双方に否定的な刺激（例、安易な失業、失業脱却意欲の喪失、早期年金受給）を与える。③新規制によって、中期的に見て就労を促進する効果をもつ。

表4 失業手当受給期間

改正前		改正後	
保険加入期間(年齢)	受給期間	保険加入期間(年齢)	受給期間
12か月以上	6か月	12か月以上	6か月
16か月以上	8か月	16か月以上	8か月
20か月以上	10か月	20か月以上	10か月
24か月以上	12か月	24か月以上	12か月
28か月以上(45歳以上)	14か月	30か月以上(55歳以上)	15か月
32か月以上(45歳以上)	16か月		
36か月以上(45歳以上)	18か月	36か月(55歳以上)	18か月
40か月以上(47歳以上)	20か月		
44か月以上(47歳以上)	22か月		
48か月以上(52歳以上)	24か月		
52か月以上(52歳以上)	26か月		
56か月以上(57歳以上)	28か月		
60か月以上(57歳以上)	30か月		
64か月以上(57歳以上)	32か月		

#### 四 ハルツ第三次法

ハルツ第三次法の主要点は、連邦労働庁（Bundesanstalt für Arbeit）のサービス提供能力を高め、かつ顧客本位のサービス提供機関に再編成することである<sup>17</sup>。再編成過程を視覚的にするために名称は、「連邦労働エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit）」に変更され、組織編制を改編して結果責任が強化された。地方の「職業安定所（Arbeitsamt）」も「労働エージェンシー（Agentur für Arbeit）」と名称が変更された。そのほかの改正点は、①失業保険受給権の要件等の簡素化、②雇用調整措置と構造調整措置との統合（前者を特に失業率が高い地域及び職業に重点化した上での促進など、労働市場政策のための手段投入の簡素化）、③高齢者の就労保障を拡大し、また若年者就労の潜在性を開拓する新たな措置などである。

#### 五 ハルツ第四次法

##### 1 経緯

第四次法の主たる改正内容は、失業扶助と社会扶助の一部の統合である<sup>18</sup>。失業扶助は社会法典第3編において定められ、失業手当受給期間が終了した失業者、あるいは失業手当受給の資格期間を充たしていない失業者が受給する手当であり、税金を財源とし、実施主体は職業安定所である。そして「困窮している（bedürftig）」ことが要件（の一つ）であり、給付額は失業前の賃金の53%ないし57%（子どもがいる場合）に2分されている。すなわち、失業状態にある者に対する「事後の報酬補償給付（nachrangige Entgeltersatzleistung）」<sup>19</sup>としての性格を有する。他方、連邦社会扶助法（Bundessozialhilfegesetz）で定められた社会扶助は、日本の生活保護に相当し、失業の有無を問わず「困窮している」場合に支給され、税金を財源とする点では失業扶助と同一であるが、実施主体は自治体（社会局）である。基準給付額は定められているが、子どもの人数などによって給付額は個々に異なる。両制度の受給要件は異なり、稼働能力ある者でも社会扶助手当を受給している場合が少なくなかった。このため、す



でハルツ報告において、稼働能力ある者に対する失業扶助と社会扶助の相互関係が「非効率、不透明、そして国民にやさしくない」との問題があると指摘されており<sup>20</sup>、ハルツ第四次法案理由書では、この点を詳細に論じている。制度設計にあたって重要な意義を有すると思われるので、やや詳しく紹介しておこう<sup>21</sup>。

失業扶助手当は職業安定所、そして社会扶助手当は社会局と実施主体は異なるが、いずれも税金を財源とし、また失業扶助手当の受給者と稼働能力ある社会扶助手当受給者とも、職がないがゆえに援助を必要とし、かつ（再）就職が主要な目的でもあるにもかかわらず、以下の諸点において異なっており、このため「非効率、行政上のむだ（金、手間、時間）を生じさせ（*verwaltungsaufwendig*）、さらに非透明である」とされる。すなわち、

①両実施主体による（再）就職のための措置のアプローチが異なり、両者間の調整も部分的であるのみならず、社会局では当該管轄地域での労働市場のみを対象にしている。

②労働市場への（再）参入のための諸措置が、必ずしも最大限個々人の支援の必要性に合致するように調整されていない。

③社会扶助手当は、いわゆる社会的文化的な最低限の生存の確保が目指されているのに対し、失業扶助手当は、失業直前の報酬が基準とされる。その結果、失業扶助手当の額が個々に異なり、約20万人の失業手当受給者が補足的に社会扶助手当も受けている。両制度間の水準の相違は、困窮度審査における所得と財産の上限、所得での異なった免除額、そして紹介職業の受け入れにおける期待可能性の相違によっている。

④社会保険に関して、失業扶助手当受給者は、年金、疾病そして介護保険の拠出金全部の約34%が補助されている。これに対して社会扶助手当受給者は、社会保険継続の場合、疾病保険と介護保険の拠出金すべてが支払われるが（任意の疾病保険についても相当な範囲で支払われる）、年金保険の拠出金は、例外的な場合にのみ考慮される。

- ⑤生計費のためのそれぞれの給付及び失業克服のための援助提供については、異なった実施主体が権限を有しており、このため、失業扶助手当は連邦財政、稼働能力ある失業者に対する社会扶助手当は自治体財政が負担するなど、膨大な金額になる。
- ⑥上記のことから多くの問題が生じている。例えば、両制度からの二重の受給者に対する（再）就職支援は、他方に委ねるようなことになり、怠られがちである。また、二重の申請手続きや所得審査など「国民に親切でなく、そして行政のむだを生じさせている」。
- ⑦職業安定所、社会扶助の実施主体、そして委託された第三者間での、効果的な就労参入に不可欠なデータ交換は、データ保護法のため、これまで通常不可能ないし制限的にのみ可能であった。
- ⑧裁判所の管轄も異なり、失業扶助は社会裁判所、社会扶助は行政裁判所である。

こうした多くの問題があることは従来から理解されていたので、連邦政府は、両制度の統合を組織及び給付の観点から検討していた。具体的には、2000年に「職業安定所及び社会扶助担当機関との共同作業を改善するための法律（Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe vom 20.11.2000）」が制定され、モデル事業（Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe、略称MoZArT）が実施され、重要な実務上のヒントが得られたという<sup>22</sup>。

以上のような検討を経て、ハルツ報告に基づく最後の法律である第四次法案が連邦議会に提出されたが、そこでは少なからぬ自治体で財政赤字に陥っている状況をも重視して<sup>23</sup>、両者を統合した「求職者のための基本保障（Grundsicherung für Arbeitsuchende）」が「統一された一つの機関（eine einheitliche Trägerschaft）」の下で、新たな給付を行うこととされた。その中心的な目標は、「促進援助されていない就労（ungeförderne Beschäftigung）への、受給者の参入の機会を改善する」、「とりわけ特別に強められた助言と支援、並びに～自治体の

措置とは異なり、地域を越えて講じられる～積極的労働市場政策の諸措置への参加を通じて（参入の機会を）改善する」点に設定された<sup>24</sup>。なお、ハルツ第四次法案は、2002年3月27日に連邦政府によって召集された、「自治体財政改革委員会（Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen）」勧告も考慮されている。同委員会の作業の中心は、営業税（Gewerbesteuer）の将来に関する検討のほか、失業扶助と社会扶助という、異なった移行制度（Transfersystem）の効率的な形態について検討することであった。このため、作業グループ「失業扶助／社会扶助」が設けられ、その報告書（03年4月17日）では、効率的な形態のためのいくつかのモデルが提案された。その中に記載されたデータの多くは、第四次法案作成の基礎とされた。また、03年12月19日、ハルツ第四次法と歩調を合わせて連邦社会扶助法の大幅な改正も可決され、社会法典第12編に組み込まれた（05年1月1日施行）。これは、行政の効率化とコスト削減を目指す内容を有するが、失業扶助と社会扶助の一部の統合に起因する内容も含まれている（就労援助に関する規定の削除、給付の画一化など）。

## 2 ハルツ第四次法案の目的

法案の目的は、以下の五つであり、これは、上記作業グループ「失業扶助／社会扶助」の報告内容と一致している<sup>25</sup>。

（1）迅速かつ個々人に適した職業紹介、活性化された労働市場政策（*schnelle und passgenaue Vermittlung in Arbeit, aktivierende Arbeitsmarktpolitik*）

生計維持のための金銭給付よりも、労働への参入のためのサービス給付が優先される。その際、節約と経済性の原則が考慮されるべきである。一般的な労働市場（「第一労働市場」）への参入がまずめざされ、これが不可能な場合に限って、特別の、公的に促進された労働市場（「第二労働市場」）への参入となる。こうした目的を達成するために、ケースマネジメント（*Fallmanagement*）が中核的な手段となり、支援必要者の具体的ニーズが把握され、それに基づき、積極的な共同作業の下での個別の紹介がなされるべきである。他方、紹介の受

入が拒否された場合、一定の制裁措置が採られる。これによって、働いている者の得る所得が、働いていない者の得る給付よりも高くなるとの原則が確保される。

(2) ニーズに応じた失業の際の十分な金銭保障 (Ausreichende materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom Bedarf)

法案は、各人がそれぞれのニーズ及び家族のニーズを満たす責任があるとの基本的考えに基づき、策定されている。したがって、国家が当該責任を引き受けて「人間の尊厳に値する生活」を保障するのは例外的な場合に限られる。また失業保険受給から基本保障への移行にあたっての経済的困難を緩和するために、2年間に限定された追加支給 (Zuschlag) がなされる。さらに、社会保険 (疾病保険、介護保険、年金保険) 拠出金への助成も実施される。

(3) 地域公法人間での一方的な負担の移動の回避 (Vermeidung einseitiger Lastenverschiebung zwischen den Gebietskörperschaften)

連邦労働エージェンシーないし連邦と地域公法人 (州、自治体) との間での失業に関する費用が、それほど減じられずに移動させられるにすぎない事態を回避するために、求職者に対する基本保障について、その任務と財政に対する責任が統一されねばならない。連邦の委託を受けて、連邦労働エージェンシーが基本保障の実施主体となり、その支出の担当となる。連邦、州、自治体がそれぞれ費用を分担する。

(4) 効率的かつ国民に優しい行政 (Effiziente und bürgerfreundliche Verwaltung)

労働エージェンシー内に設置されたジョブセンターがすべての稼働能力ある支援必要者に対する統一された開始機関 (Anlaufstelle) となり (社会法典第3編9条1-a項)、社会扶助を担当してきた地域の社会局と連携しつつ、任務を遂行する。さらに、支援必要者の参入プロセスに関わる第三者も含めて、データの交換を行う。

(5) 広範な合意 (Breite Zustimmungsfähigkeit)

失業扶助と稼働能力ある者に対する社会扶助の統合は、政党、諸団体そして

州にまたがる合意においてのみ成功する。

### 3 内容

#### (1) 支援と要請の原則

改正案の基本的な考えは、支援必要者自身に家族を含めた生計費確保の責任があり、公的な支援を求める前に資産処分などあらゆる可能性が尽くされねばならず（要請の原則）、これが尽くされた場合、国家の配慮として、労働への参入のための包括的な援助を受け得る（支援の原則）ということである。すなわち、「求職者のための基本保障」は、「稼働能力を有する支援必要者(erwerbsfähige Hilfebedürftige)」とその家族の自己責任を強化して、基本保障に依存せずに「自己の資力並びに独力 (eigene Mitteln und Kräften)」でその生計を支えることをめざしつつ、労働への参入のために支援が必要な場合にはさまざまな措置が講じられ、その一環として生計のための一定の金銭給付がなされるとの枠組で構成されている。

#### (2) 失業手当Ⅱ／社会手当の請求権を有する者

失業手当Ⅱを請求し得るのは、①15歳以上65歳未満の者であって、②稼働能力を有する、③支援を必要とする、④ドイツ国内に居住している (gewöhnliche Aufenthalt) 場合である (社会法典第2編7条)。

ここでは、要扶助性のみを支給要件にする社会扶助よりも失業扶助手当と比較するのが有意義であろう。失業扶助手当請求権を有するのは、①失業している、②職業安定所に失業していることを申告・登録している、③受給資格期間 (Anwartschaftszeit)<sup>26</sup>を充たさないため失業手当請求権を有しない、ないし失業手当の受給期間が終了した、④困窮していることである (社会法典第3編旧190条1項)。そして満65歳に達した者は請求権を有しない (旧2項)。年齢と居住性が明確化されたのを別にして大きな相違は、失業手当Ⅱでは、失業前まで職に就き失業手当の拠出金を支払っていた (③参照) との要件を充たす必要がなくなったことである。また職業安定所 (現、労働エージェンシー) に失業

登録している必要はないが、失業手当Ⅱの実施主体への申告は必要である（後記（7）参照）。

失業手当Ⅱにおける「稼働能力を有する」及び「支援を必要とする」との要件自体は失業扶助手当でも前提とされていたが、それほど厳格ではなく、失業扶助手当が報酬補填給付としての性格を有するため、困窮性については、社会扶助と比べて「寛大（großzügig）」であり、実際に困窮しているかまでは求められていなかった<sup>27</sup>。これに対して失業手当Ⅱでは、その内容が具体化されている。まず「稼働能力を有する」とは、疾病あるいは障害によって、現在ないし近い将来、一般的な労働市場の通常の状態下において、少なくとも1日3時間働けない者を除いたすべての者であり（8条1項）、その決定にあたって、稼働能力が一時的に期待し得ないかどうか（例、3歳以下の幼児の養育）は問題とならない<sup>28</sup>。具体的には、健康に関連した労務給付能力並びに就労に対する法的制限の可能性が考慮される。6か月以内に健康上の障害がなくなる見込みがある場合にも稼働能力を有するとされる<sup>29</sup>。稼働能力を有しないと判断されると社会扶助の受給～その要件を充たすことが前提である～となる。次に、「支援を必要とする」者とは、その生計費、労働への参入、そして生計を共にする者（die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen）の生計費を、独力そして自己の財産では全くないし十分に確保できず、また必要な援助を他の者、とりわけ親族ないし他の社会給付の機関から得られない者である（9条1項）。生計を共にする者がある場合、その者の収入と財産も考慮される（9条2項以下）。この要件は、失業者が失業手当Ⅱを受給できるかどうかを実質的に決定するものであり、受給額とともに活発な議論が展開された。特に後述する期待可能な就労の受け入れと並んで、収入ないし資産の活用が求められる。要支援の判断にあたって考慮されるべき所得（11条）は社会扶助法、また考慮されるべき財産（12条）は失業扶助の従来の規定が基本的に参考にされて定められた<sup>30</sup>。この要件に関する議論の中で、当初の法案に比べて認定を緩和する方向での修正がなされた。例えば、考慮されるべき財産から除外できるも

のとして、未成年の子どものための貯蓄の限度額が4100ユーロまで認められた(12条2項1a)。

### (3) 期待可能性の強化

紹介された就労の受け入れの期待可能性は、「要請」の原則を具体化したものであり、支援必要者は、原則としてすべての就労が期待可能であるとされる(10条)。上述した失業手当受給者に対する期待可能性よりも厳しい。具体的には、①職業訓練を受け、あるいは実際に従事してきた過去の就労と一致しない、②支援必要者に対して実施されている職業訓練に鑑みて価値が低いとみなされる、③以前の就労地ないし職業訓練地と比較して、居住地からの就労地が離れている、④労働条件が以前よりも劣っている、以上のような就労であっても期待可能と判断される(10条2項)。これを拒否した場合には、下記制裁が加えられる。また労働参入のための措置(参入契約の締結等)を拒否した場合も同様である。ただし、①当該支援必要者にとって、肉体上ないし精神上、一定の仕事をなし得ない、②当該就労が従来主として行ってきたのを将来行うのを困難にする、③仕事が3歳未満の子どもの養育や家族の介護の支障となるなど重大な事由がある場合は別である(10条1項但書)。

### (4) 給付内容

給付の種類としては、①サービス給付、とりわけ労働への参入のための情報、助言、そして個人的な対話パートナーを通じた包括的な支援、②支援必要者とその生計を共にする者の生活確保のための金銭給付、③現物給付の三つがある。主たる内容を紹介しておこう。

#### (A) 労働への参入のためのサービス給付

これは就労促進策であり、労働エージェンシーが、個々の支援必要者とその世帯のための「対話パートナー (Ansprachpartner)」を指名し、支援を実施する(14条)。具体的には、75人の支援必要者に1人の割合で「対話パートナー」=ケースマネージャー (Fallmanager) がつけられる。労働エージェンシーは、自治体担当機関の了解の下で、支援必要者との間で、労働への参入に必要な給

付について契約する（「参入契約〈Eingliederungsvereinbarung〉」）。実際は、ケースマネージャーとの間で、6ヶ月間（但し、経過措置で2006年末までは12ヶ月間、65条6項）の参入契約が締結され、ここでは、支援必要者はどのようなサービスを受けるか、また労働への参入のためのどのような試みがどのような頻度で行わねばならないかなどが合意される（15条1項）。こうしたサービスは、支援必要性の回避ないし除去、短縮ないし減少させるために必要な場合に行われる。内容は、社会法典第2編、第3編等に挙げられている多様なものであるが、必要な場合には、個々のニーズに対応したサービス（例、未成年者や障害を有する子どもの世話、家庭での家族の介護、債務に関する助言、求職助言、子供の保育サービス）も含まれる（16条1項・2項）。25歳未満の者に対しては、基本保障の申請後即時に、職業訓練や労働の機会を仲介する作業が開始される。近い将来、稼働行為に就くことが期待されない者については、（社会保険加入義務のある）労働の機会が創出される（16条3項1文）。これは、民間ないし公務部門での社会保険加入義務のある通常の労働が想定されている。他方、公益があり、かつ付加的労働の機会の創出との方法も想定されているが、それが労働創出措置として創り出されない場合には、失業手当Ⅱに加えて相当な補償金が支払われる（16条3項2文）。これは、「支出増（Mehraufwendungen）」の補填のためであり、「1ユーロ労働」（時給）と呼ばれ、失業者が労働への意欲を減退させないことなどが目的とされる。「1ユーロ労働」は、社会保険加入義務を生じさせる労働関係ではないので、失業手当請求権を根拠づけない<sup>31</sup>。通常は、自治体ないし福祉団体によってこうした仕事が提供される。この制度は、旧社会扶助法19条及び20条で規定されており、失業者の労働への参入を容易にするために実施される。なお権限ある担当機関は、第三者が適切な施設やサービスを提供している場合、これを新設することはできず、委託する必要がある（17条）。さらに連邦労働エージェンシーは、地域の機関と密接な関係をもって参入事業を進めていくことが求められる（18条）。

#### （B）金銭給付



これに属するのは、失業手当Ⅱ、社会手当（Sozialgeld）、就職手当、法律上の社会保険給付の拠出金等である。

稼働能力ある支援必要者は失業手当Ⅱを受給し、稼働能力ない者は社会扶助手当を受給するが、給付の水準は同一である。基準給付（Regelleisutng）は、西ドイツ地域で345ユーロ、東ドイツ地域で331ユーロであり、子供の数と年齢、及びパートナーの有無に応じて加算される（表5参照）。また、失業手当Ⅱの受給者は、失業手当受給終了後2年間に限り、割増金（失業手当と失業手当Ⅱの差額の3分の2、但し2年目はその半分）を支給される（24条）。社会手当は、生計を共にする者の内稼働能力を有しない構成員に対して給付される（28条）。具体的には、未成年の子どもや、部分的あるいは完全な稼働能力減少により期限付きで年金を受給している者などである。失業手当Ⅱ及び社会手当とも、給付期間に制限はなく、要件を満たしている限り給付される。その他、住居費、暖房費が支給され（22条）、さらに個々の事情に応じて、生計を維持するために必要な場合、割増手当等が支給される（21条、23条）。

疾病保険、介護保険そして年金保険の拠出金は、失業保険Ⅱの受給期間中、全額助成される（26条）。

表5 基準給付（失業手当Ⅱ・社会手当）

単身者単身で子どもを養育している者 未成年のパートナーを有する者	満19歳以上のパートナー	満15歳以上19歳未満の子ども	満15歳未満の子ども
100%	90%	80%	60%
東ベルリンを含めた旧西ドイツの諸州			
345ユーロ	311ユーロ	276ユーロ	207ユーロ
旧東ドイツ諸州			
331ユーロ	298ユーロ	265ユーロ	199ユーロ

### (5) 刺激策と制裁

金銭的な面において、「自己のイニシアティブを支援し、自己責任を求める」政策も採られている。第一に、就労を受け入れ、あるいは継続するための金銭的な刺激策として、期間が限定された就職手当金（Einstiegsgeld）の支払いが挙げられる。これは、支援必要者が社会保険加入義務のある労働、あるいは自営業に就労する場合、24か月を限度にして、ケースマネージャーが就労を促すに当たって必要であると判断すれば支給され、この点で支給するかどうかはその「裁量」に委ねられている（29条）。特に低賃金労働の受け入れに対する刺激策との目的を有する<sup>33</sup>。

第二に、期待され得る就労ないし参入措置を拒否した場合、並びに自己のイニシアティブを欠く行為を行った場合に制裁（Sanktion）が課せられる。すなわち、「要請」の原則に基づき、まず自力で失業を脱する努力が求められ、またこの目的を達成するためのすべての措置に積極的に協力しなければならない。こうしたことから、義務に違反する行為がなされた場合、それについて重要な理由がない限り、制裁が加えられるのである（31条）。具体的には、稼働能力ある支援必要者に対する忠告にもかかわらず、以下の行為がなされた場合である（同条1項）。①参入契約の締結を拒否する。②参入契約において取り決められた義務を履行しない、特に自己の努力を十分に証明しない。③期待され得る労働、職業訓練あるいは労働の機会（労働創出措置）を受け入れない、あるいは継続しない。④労働参入のために期待され得る措置を中断させ、あるいはそのきっかけを与えた（例、措置の進行を妨げる、措置の成果を危うくする、措置を継続することがそれを実施する担当機関には期待されがたい<例、弁明できない欠勤の繰り返し、受講上の規則や事業場の規則の重大な無視>）。これらの場合、制裁の第一段階において、24条に基づく割増手当（上記「金銭給付」参照）の支給中止とともに、基準給付の30%（約100ユーロ）が減じられる。第二段階として、義務が繰り返された場合、さらに30%減額される（同条3項）。減額及び給付停止の期間は3か月であり、繰り返された場合、さら

に3か月延長される（同条6項）。

次に、その担当機関に個人の事情を報告するために、あるいは医師ないし心理学上の診断の日程を決めるために出頭するようにとの要請に従わない場合には、24条に基づく割増手当の支給中止とともに、基準給付の10%が減額される（同条2項）。これが繰り返された場合、さらに10%減額される（同条3項）<sup>34</sup>。

なお、上記二つの制裁による減額が基準給付の30%を超える場合、権限ある機関は、相当の範囲において現物給付や金銭的価値のあるものの給付（例、食料品購入のための金券、賃貸人への賃貸料の直接支払い）をなし得る（同条3項）。

そのほか、以下の場合にも同様の制裁が加えられる（同条4項）。①満18歳以上の者で、失業手当Ⅱを取得する、あるいは受給額を増やす目的で、その収入ないし財産を減らす。②法的効果について忠告を受けたにもかかわらず、その非経済的な態度（例、継続して不当に高い電話代や電気代を支出する）を改めない。③失業手当請求権の停止ないし消滅事由が発生し、それが停止ないし消滅している。④失業手当請求権の停止ないし消滅へとつながる停止期間（Sperrzeit）を生じさせる要件が満たされている。

15歳以上25歳未満の者が義務違反を犯した場合（報告懈怠を除く）、金銭給付は一切行われぬ。但し、住居費と暖房費については、通常、担当機関から直接、賃貸人に支払われる。また、上記補足的な現物支給や金銭的に価値あるものの給付は可能である（同条5項）。若年者に対してこうした厳しい制裁措置が定められたのは、若年者の失業克服に重点を置く政策と関連している。すなわち、25歳未満の支援必要者が、基本保障の給付申請した場合、遅滞なく労働、職業訓練あるいは労働への機会が仲介されねばならず（3条2項）、また連邦政府は、失業している若年者の就労と資格取得に向けた特別プログラム（03年5月28日閣議決定）でもって、こうした政策を積極的に推進していくことを決めており、その反面としてより厳しい制裁措置が置かれたのである<sup>35</sup>。

なお、社会手当についても、失業手当Ⅱに準じて、①法的効果の忠告を受け

たにもかかわらず、その受給者が個人的事情を報告するようにとの要請、あるいは医師や心理学上の診断のために出頭するようにとの要請に従わなかった、②満18歳以上の者で、社会手当を取得する、あるいは手当額を増やす目的で、その収入ないし財産を減らす、③法的効果について忠告を受けたにもかかわらず、その非経済的な態度(例、継続して不当に高い電話代や電気代を支出する)を改めない場合には、同様の制裁が課せられる(32条)。

#### (6) 担当機関

第2編に定める各種の給付に関する担当機関は、連邦労働エージェンシーと自治体の機関である(6条)。各地域において具体的給付の権限を有するのは、(各地域の)労働エージェンシーと自治体の担当機関(*der kommunale Träger*)である(36条)。労働エージェンシーは、特に労働への参入に関わるすべての給付(助言、紹介、雇用創出措置の促進、職業訓練・継続(再)職業訓練の促進)並びに生計保障のための給付に権限を有するのに対し、自治体の担当機関は、住居と暖房の給付、子どもの養育のための給付、債務・求職助言、精神的支援、そして基準給付には含まれない一時的な必要に基づく給付に権限を有する(36条)。

このように二つの機関に権限分配されているが、注目すべきは「実験条項(*Experimentierklausel*)」が設けられ(6条-a以下)、最大69の自治体の担当機関にすべての権限を委ねることが可能となった点である(05年1月1日開始)。これは、「求職者の基本保障をさらに発展させる(*die Weiterentwicklung der Grund-sicherung für Arbeitsuchende*)」との目的を有する。要するに、労働エージェンシーと自治体担当機関との間での公正な競争の下で、いずれが効率的かつ効果的かを検証するためであり、自治体からの申請に基づき、05年1月1日から6年間の許可が与えられる。連邦経済労働省は、効果の調査を実施し、08年末までに連邦の立法機関(*die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes*)に報告する(6条-c)。こうした実験条項は、当初の法案にはなく、野党の提案により、最終的に両院協議会の勧告に基づく決議によって導入された制度である。

申請期限は04年9月15日であり、当初から決められていた各州での振り分け案を基本にして、連邦経済労働省は、以下の州の自治体を指名した。バーデン・ビュルテンブルグ州5、バイエルン州4、ブランデンブルグ州5、ヘッセン州13、メルケンブルグ・フォアポメルン州1、ニーダーザクセン州13、ノルトライン・ウェストファーレン州10、ラインラント・プアルツ州2、ザールラント州1、ザクセン6、ザクセン・アンハルト州5、シュレスビヒ・ホルシュタイン州2、チューリンゲン州2。

なお、労働エージェンシーと自治体の担当機関が統一的に任務を遂行するために、事務共同機関 (Arbeitsgemeinschaft) を設立することができる (44条-b)。このため、労働法典第2編に定められた給付を行うための形態としては、①労働エージェンシーと自治体担当機関とがそれぞれ分離して行う、②自治体担当機関が単独で行う、③事務共同機関が行うとの三つ存在することになる。2004年9月30日の時点で、大部分が③の形態を選択している (340自治体、①は31自治体)<sup>36</sup>。

#### (7) 申請手続

求職者のための基本保障を受けようとする場合、担当機関 (労働エージェンシー及び自治体の担当機関) への申請が必要であり、申請前に給付がなされることはない (37条)。労働エージェンシーは、求職者に稼働能力があり、かつ支援を必要としているかを決定する。稼働能力減少の判断において権限を有する自治体の担当機関、ないしその他の給付機関 (Leistungsträger) が労働エージェンシーと異なった見解を持つ場合には、調整委員会 (Einigungsstelle) が決定する。その決定が下されるまで、労働エージェンシー及び自治体の担当機関は、それぞれの給付を行う (44条-a)。

#### (8) 施行時期

施行にあたって多くの経過措置が置かれ、段階的に行われるが、関心が高い失業手当Ⅱは05年1月1日である (65条以下)。

## 六 小括

以上、「アジェンダ2010」に基づく改革立法、及びハルツ第三次・第四次法の内容を紹介した。その内容は、大別すると、①解雇制限法等の規制緩和、②失業者を労働へ参入させるための「支援と要請」に関わる改正、③効率的な組織再編のための機構改革となる。

以下、その内容を検討しておこう。

### 1 解雇制限法改正

第一次シュレーダー政権発足直後に、コール政権下で緩和された解雇制限法（96年）がほぼ元に戻されたが（98年）、再度緩和された。上述したように、今回の改正の目的は、透明性と法的安定性を高めること、及び新規採用の障害の除去を目的とする。96年改正の目的として、企業の採用意欲を高めるには、解雇制限法に関して関係者の法的安定性を増し、特に小規模事業所の利益のためにも改正に着手する実務上の必要性を肯定するべきである点が強調されていた<sup>37</sup>。このように、非常に似通った目的を掲げているため、プライスは「アジェンダ2010は…『コール1996』である」と表現し<sup>38</sup>、またシーファー／ヴォアツァラは、96年改正法の注釈の大部分が再び取り出され得ると指摘する<sup>39</sup>。

#### （1）透明性・法的安定性

従来から解雇制限法については、透明性と法的安定性が欠如していると批判されてきた。具体的には、多くの不明確な法概念（例、「社会的不当（sozial ungerechtfertigt）」、労働者の「行為（Verhalten）」、労働者の「人格（Person）」、「切迫した経営上の必要性」、「社会的観点」による選択、「経営上の必要性（betriebliche Bedürfnisse）」）が用いられ、広範な解釈に委ねられている。また連邦労働裁判所は、独自の一般条項（付加的な一般的利益考量、整理解雇における明確な非合理性あるいは恣意性、最後の手段の原則、特に疾病に基づく解雇における将来予測の原則<sup>40</sup>）を付け加えた。さらに、解雇制限法の対象とならない理由による解雇の場合（明確な法律上の解雇禁止、例、母性保護法違反、公

序良俗違反)、判例上は「信義誠実の原則」が基準となっているが、ここでも不明確さを内包しており、また解雇制限法とは異なり、3週間の提訴期間の制限が適用されないため、失効(Verwirkung)するまで提訴され得る。以上のように、「企業に対するこれらの法的不安定さの経済的影響は甚大である」と批判されていた<sup>41</sup>。

OECDの調査は、解雇制限の厳格さと失業率の高さとの関係は確認され得ないと指摘している<sup>42</sup>。これに対して、レービッシュは、以下の調査等を引用して、「解雇保護の高い水準は、就業構造をかなり硬直させる」と主張する。①代表的なアンケート調査(Forsa<Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH>. 03年3月)によると(FAZ vom 14.3.2003)、145万の企業(5人未満)のうち14%が、過去5年間、解雇制限の規制を理由として、1回以上新規採用をあきらめた。そして、解雇制限がすべての労働者に適用されないならば、42%は追加採用を考慮する。②ヨーロッパ委員会も同様の調査を発表しており、ドイツにおいて中小企業の多数は、解雇制限ゆえに、需要の高まりに対して、期間の定めなき雇用でもって対応するのに躊躇している。具体的には、約40%が解雇訴訟へのおそれ、そして14%が補償金へのおそれがその動機になっている。③5人から10人にまで非適用範囲が広げられた96年から98年にかけて、2万人の新規雇用があった、と。以上のことから、レービッシュは、「内部者(Insider)」はたしかに職場喪失から守られるが、「外部者(Outsider)」は職場の確保については少しのチャンスしかないし、またこれに応じて、解雇保護の程度の高い国ほど長期失業が顕著であると指摘する<sup>43</sup>。

今回の改正は、こうした批判が考慮され、「透明性と法的安定性」を確保するための内容となっている。これは、従来の解雇制限法に批判的な論者からは歓迎されており、レービッシュは「正しい方向を目指している」と評価している<sup>44</sup>。しかし、問題は実際にこうした目的を実現するのに適した内容かである。①法案理由書では、「整理解雇における社会的選択は法的安定性の源泉である」として、三つの要素(労働者の勤続年数、年齢、扶養義務。最終的に重度障害

を追加した四要素)に限定され、また事業所の組織変更において、使用者と事業所代表の間で利益調整の合意があり、かつ解雇される労働者の名前が挙げられれば、解雇は急迫した経営上の必要性に基づいていると推測され、労働裁判所は「重大な過失」がない限り、社会的選択に関し審査できないとされた。これについては、学説上それほど批判はない。

②整理解雇における労働者からの補償金請求権については、両当事者に対して訴訟の危険性を回避させるとともにコスト軽減を図り、使用者が新規採用しやすくなり、また労働裁判所の負担軽減を図ると説明されているが、実務上はほとんど実効性がないとの厳しい批判もある。具体的には、使用者が整理解雇において、労働者の同意を得て労働関係を解消しようとするのならば、個々の事情にあわせた清算契約 (Abwicklungsvertrag) を提案するし、また逆に労働者もこの提案を行うことができ、この合意が成立しない場合に本条の適用が検討されるにすぎない。また労働者がこの制度を利用しようとしても、使用者側からの書面による整理解雇の意思表示が要件となっており、使用者の意向に左右される<sup>45</sup>、と。

③すべての解雇事由の訴訟期間を3週間に制限する規定については、「法実務に関して特に意義があり」、「この法規制の実際上の影響は大きい」との評価がある一方<sup>46</sup>、解雇訴訟は、これまで3週間以内で提訴されるのが常であったので、たいした影響はないとされる<sup>47</sup>。しかし、早期に法的安定性がもたらされるとして評価する見解が多数である。

④以上のように、一部実効性に疑問が提起されている内容があるが、「透明性と法的安定性」自体からすると、今回の改正は評価できる。ただし、これが雇用の拡大につながるかについては即断できないであろう。というのは、「透明性と法的安定性」はあくまでも雇用拡大のための付随的要素にすぎないためである。

## (2) 非適用事業所の拡大

上記のように、紆余曲折を経て、04年1月1日以降の新規雇用労働者に関し



て、10人以下の事業所では解雇制限法が適用されないことになり、こうした小規模事業所での雇用拡大が図られることになった。引き上げの目的は、「小規模事業主が、新規雇用に有利な決定をしやすくする」点にある。パウアー<sup>48</sup>やドイツ使用者団体<sup>49</sup>は、当然のことながら、今回の引下げでは不十分であると批判し、20人までの引き上げと適用待機期間（Wartezeit）を現行の6か月（1条1項）から2年ないし3年にまで延長することを主張している。

### （3）まとめ

解雇制限の緩和がどの程度まで雇用拡大につながるかについては議論があり、第一次と第二次シュレーダー政権では、異なった判断を下したと考えられるが、そこではどの規定をどの程度緩和すれば雇用増につながるのかなどが十分に検証されたとは思われない。特に解雇制限法において重要な意味を持つのは、適用事業所の範囲である。98年改正の法案においては、解雇制限法非適用事業所を10人に引き上げても、雇用は意義のあるほど増えないと指摘されていた<sup>50</sup>。今回、再び緩和されたが、最終的に当初の法案と異なった内容となったのは妥協の産物といえ、これ自体、雇用との関係が明確でないことを示しているよう。

## 2 失業手当と失業扶助手当の改正

（A）上記のように、失業手当に関わる改正において、就労への支援を強める一方で、失業手当給付期間の短縮、失業扶助手当と社会扶助手当の一部を統合した失業手当Ⅱの制度化、失業手当Ⅱの定額化、期待可能性の強化などが図られた。第一次シュレーダー政権発足後も失業者に厳しい制度改正は行われてきたが、今回はドラスチックな内容を有するだけに一連の労働市場法改革の中でも活発な議論を呼んだといえる。特に労働組合サイドから厳しい批判が加えられ、抗議行動が展開された。従来の制度は自己の資格や職業キャリアに適した職が見つかるまで最低限の生活が保障されていたが、失業脱却への意欲を低下させて長期失業者の増加につながったとの批判も加えられてきた。今回、これ

まで以上に就労への強制度を高めることで失業者を減らす政策に転換したといつてよい。また従来の方法を継続することは財政的にも困難であるとの判断があった。しかし、「貧困に追いやる」などの批判が絶えず、「事後の改善(Nachbesserung)」が野党からも求められた。こうした中で、子どものための貯蓄の限度額を引き上げる改正などがなされた。

(B) 労働への参入サービスの諸給付に関しては肯定的な評価がなされるが、問題なのは金銭給付である。特に失業手当給付期間の短縮と失業手当Ⅱの制度化が重要であるが、ここでは後者について検討しておこう。

まず「失業手当Ⅱ」との表現は「誤解を招く」といえよう。というのは、保険給付である失業手当とは異なり、「困窮」を基準とする社会給付であり、従来の社会扶助と関連した制度であるからである。また失業手当のように、失業前の報酬を基準として給付額が決められず(失業扶助手当の場合、失業前賃金の53%ないし57%であった)、基準給付額が定められている。したがって失業手当Ⅱは、「事後の賃金補填給付」との性格を有した失業扶助手当とも異なる新たな制度と考えられる<sup>51</sup>。

次に、失業手当Ⅱ及び社会手当が基準給付として原則として金額が定額化されたが、これによって社会的文化的最低生活が保障されるのかが問われる。「生計費確保のための基準給付」には、「特に栄養、衣服、身体衛生(Körperpflege)、家財道具、日常生活の必需品、並びに是認できる範囲内での交際や文化的生活への参加」が含まれる(20条1項)。これによって、「社会的文化的な最低限の生存(das soziokulturelle Existenzminimum)」が確保されることになっている。追加の必要性がある場合(妊婦、未成年の子どもを1人で養育している場合など、21条)には一定の割増額が支払われる。例外的に不可避の必要性がある場合には、現物支給、金銭支給そしてローンが実施される(23条1項)。こうした規定内容は、ハルツ第四次法とあわせて改正された社会扶助と同様であり、したがって原則として社会扶助との併給は認められない(5条2項)。これに関しては、「社会法典第2編による給付自体が貧困に強い(Armutsfest)、すな

わち困窮をカバーする場合にのみ、こうしたラディカルな適用除外(併給禁止)は、(憲)法上疑問がない」と指摘され<sup>52</sup>、定額化がはたして最低生活を保障し得るかについて疑問が出されている<sup>53</sup>。

改正後、失業扶助手当受給者の給付額がどのようになるかについて、DGBは、約200万人のうち、48%が減少し、27%が給付を失うと算定する。同一なのは9%、増えるのは16%である(2003年6月時点)。このように不利益となる者が多数となるのは、受給要件が厳しくなり、特にパートナーを有する場合、その収入が、給付額算定の基礎となる「所得」に以前よりも多く算入されるからである<sup>54</sup>。また最近の実証的な研究が注目を集めているが<sup>55</sup>、そこでは、98年に実施された連邦統計局による所得・消費に関する無作為抽出調査(Die Einkommens-und Verbrauchsstichprobe)を基礎にして、上記控除額等をも算定して失業扶助手当と失業手当Ⅱとの手取り収入を、家族形態別(単身者、単身で子どもを養育する者、子どものいない夫婦、1人だけ子どものいる夫婦、複数子どものいる夫婦)に比較されている。失業手当Ⅱが全くなくなるのは全体で24・8%(東ドイツ地域28・4%、西ドイツ地域22・3%)、減少するのは59・0%(同63・6%、同55・9%)と大多数が不利益を被るとされる。特にパートナーの所得も算入されるため、子どものいない夫婦の半数と子どものいる夫婦の3分の1が失業手当Ⅱを受給できなくなる。

なお、失業手当Ⅱの受給者に対しては就労することが奨励されており、所得がある場合、一定額の減額はされるが、総収入は失業手当Ⅱの受給だけの場合よりも多くなる制度となっている。他方、社会扶助との併給は原則として禁止されたので、この点では就労を強制する程度が高まったといえよう。

(C) 失業手当Ⅱでは、原則として社会保険加入義務のあるどの職でも期待可能であることになったが、職業資格を重視するドイツにおいてどの程度、機能するのかが注目される。また失業前の賃金額も基準とならなくなったが、その下限が問題となってこよう。

(D) 以上のように、労働への参入手段は強化される一方で、失業手当Ⅱの受

給額が減額となる層が多い。いずれを重視するかで評価は異なるが<sup>56</sup>、「パラダイム転換 (Paradigmenwechsel)」<sup>57</sup>といえ、これも「実験的」性格を有し、2005年1月1日施行後の行方が注目される。

### 3 組織改革

ハルツ法では、関連組織の効率化並びに能力向上化のためのさまざまな改革に取り組まれている。特に議論を呼んだのは、失業手当Ⅱを担当する機関であった。03年12月、両院協議会を経て成立したハルツ第四次法で改正された社会法典第2編6条-aでは、自治体の担当業務に関して、連邦経済労働省の許可を得て、労働エージェンシーの業務も担当できると定められ、「連邦法が詳細を規定する」となっていた。これを受けて、「社会法典第2編に従った自治体の担当機関選択に関する法律 (Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch)」(以下、「自治体の選択に関する法律 (Kommunales Optionsgesetz)」と略す)が04年3月に提案され、連邦議会では、与党の多数で4月に可決された。しかし、連邦参議院の同意を義務づけられる法案であるが、野党が多数を占めていたので否決され、両院協議会に付託された。そして、最終的に妥協が成立して7月に成立した。この法案の対立点は、失業手当Ⅱに関する自治体への財政援助と自治体が単独で担当機関となった場合の位置づけであった。前者については連邦政府が援助額を増額することで合意が成立した。後者については、上記実験条項を定めることになった。当初案では、自治体が単独担当機関となった場合でも、連邦労働エージェンシーの指揮を受ける機関委任 (Organleihe) との地位であったのに自治体が反発し、その意向を受けた CDU/CSU は、中央集権的な運営となって地方の特殊性などが反映されないと批判し、「自治体の自己責任に基づく業務の遂行」を求める修正を要求した。最終的に69の自治体に限って完全な権限が付与されることになった。これが「実験条項」と呼ばれるのは、労働エージェンシーが業務遂行に関わる場合と比較していずれが効率的かを競争させるためである。日本のよ

うに民間との競争ではなく、国の機関と自治体との間の競争であるが、そのあり方は類似しており、注目する必要がある。

- 
- 1 Vgl., Berliner Bericht, AuR 2003, S.107 ff.
  - 2 海外労働時報2003年6月号21頁以下参照。
  - 3 Soziale Sicherheit 5/2003, S.146 ff.海外労働時報2003年8月号25頁以下参照。
  - 4 Vgl., Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/1204, S.1 und S.8.
  - 5 なお、解雇保護法が適用されない事業所の労働者に対しても、一般的な確認の訴において解雇無効を求める場合、後述する4条～7条で規定されている提訴期間の制限は適用される(23条1項参照)。
  - 6 解雇制限法改正案を審議した経済・労働委員会の決議勧告と報告(Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9.Ausschuss), BT-Drs.15/1587) 参照。
  - 7 改正後の条文では、「特に」との文言が用いられているので、「知識、能力、能率」は例示であり、「正当な経営上の利益」に焦点がある。Vgl., B.Schiefer/W.Worzalle, Neues-altes-Kündigungsrecht, NZA 2004,S.348.
  - 8 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/1204, S 11 u. S.16.
  - 9 Ebenda.
  - 10 M. Löwisch, Neuregelungen des Kündigungs-und Befristungsrechts zu Reformen am Arbeitsmarkt, BB 2004, S.156.
  - 11 高橋賢司「ドイツ法における解雇の補償」『労働者の権利』258号(2005年)81頁以下, 同「蘇る解雇の自由(一)～ドイツ法における解雇規制の新しい動向～」立正法学論集38巻2号(2005年)215頁以下参照。
  - 12 P.Bader, Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt: Neues im Kündigungsschutzgesetz und im Befristungsrecht, NZA 2004, S.65.
  - 13 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/1204, S.9.
  - 14 Ebenda, S.9.
  - 15 Ebenda, S.9
  - 16 Ebenda, S 11 u. S.16.
  - 17 Vgl., Begründung zum Entwurf, BT-Drs.15/1515, s.lff.
  - 18 失業扶助制度の基礎は、1918年の失業配慮に関する命令(die Verordnung über die Erwerbslosenfürsorge vom 13.November 1918)であり、稼働能力のある支援必要者に対して、特別な形態の扶助が作り出された。失業扶助との言葉は、第二次大戦後、職業紹介と失業保険に関する法律の改正・補充法(Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetz)において初めて使われた。その後、同法

は1997年に大幅に改正されて、社会法典第3編に編入された。連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz vom 1.Juli. 1962)は、1962年に制定された。

- 19 *Wissing usw.*, a.a.O (II Anm.7), S.1464 (Krauβ).
- 20 Harz-Bericht, S.126.
- 21 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/1516, S.42.
- 22 Ebenda, S.43. 武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』(法律文化社・2003年) 175頁以下参照。
- 23 自治体の財政悪化の背景としては、受給者の増加が挙げられる。すなわち、失業扶助手当受給者は、1991年に40万人であったのが2002年には166万人へ、社会扶助手当は、同年200万人から270万人に増加している (Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/1516, S.42)。
- 24 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/1516, S.41.
- 25 Ebenda, S.44 ff.
- 26 「受給資格期間」とは、失業保険に少なくとも12か月加入していることである(123条)。この間、労使は、原則として拠出金を支払わねばならない。
- 27 *Spellbrink/Eicher*, a.a.O (IV Anm.9), S.903 (Spellbrink).
- 28 Bundesagentur für Arbeit, SGB II (Stand : 1.September 2004), S.14. この定義は、「稼働能力減少に基づく年金 (Rente wegen Erwerbsminderung)」に関して規定した社会法典第6編43条2項2文(「完全な稼働能力喪失 (voll erwerbsmindert)」とは、「疾病あるいは障害ゆえに、予測できない期間、一般的な労働市場の通常の条件下において毎日少なくとも3時間稼働できない被保険者」)が参考にされた。
- 29 Begründung, BT-Drs.15/1516, S.52. なお、6か月ないし26週間以内との基準は、連邦社会裁判所判例に従ったものである (z.B.6.9.2001-B 5 RJ 44/00 R)。
- 30 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/1516, S.53.
- 31 *J.Münder* (Hrsg.), a.a.O (V Anm.3), S.200 (Niewald).
- 32 稼働能力減少により永続的に年金を受給している者、及び満65歳に達した者には支給されない(17条1項)。
- 33 *J.Münder* (Hrsg.), a.a.O (V Anm.3), S.312 (Birk).
- 34 減額及び給付停止期間は、3カ月である(同条6項)。
- 35 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.15/1516,S.61.
- 36 Vgl., Jahresgutachten 2004/2005, S.230.
- 37 Begründung zum Gesetzentwurf, BT-Drs.13/4612, S.8.
- 38 *U.Preis*, Die Reform des Kündigungsschutzrechts, DB 2004, S.70.
- 39 *B.Schiefer/M.Worzalla*, Agenda 2010, Luchterhand, 2004,S.1.
- 40 「将来予測の原則」とは、「解雇は過去の非違行為に対する「制裁」としてなされるのではなく、過去の事情をもとに労働関係存続の『将来的な予測』ができない場合にはじめて正当化されるとの法原則」であり、その適用の代表的な事案が疾病の場合である。詳細は、根本到「解雇法理に

- における『最後の手段の原則 (ultima ratio Grundsatz)』と『将来予測の原則 (Prognoseprinzip)』  
日本労働法学会誌94号 (1999年) 195頁以下参照。
- 41 *M.Löwisch*, Die Kündigungsrechtlichen Vorschlägen der „Agenda 2010“, NZA 2003, S.689 f.
  - 42 OECD „Employment Outlook“, Paris, Juni 1999.
  - 43 *M.Löwisch*, a.a.O (Anm.41), S.690 f.
  - 44 Ebenda, S.691.
  - 45 Vgl., *P.Bader*, a.a.O (Anm.12), S.70 ; *U.Preis*, a.a.O (Anm.38), S.73 ; *H. Buchner*, Die Reform des Arbeitsmarktes-Was brauchen und was können wir ?, DB 2003, S.1516.*R.Buschmann*, Neue alte Vorschriften-Vorwärts Kameraden, es geht zurück !, AuR 2004, S.3.
  - 46 *H-J.Willemesen/G.Annuß*, Kündigungsschutz nach der Reform, NJW 2004, S.183 f.
  - 47 *J.H.Bauer*, Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt-Reform oder nur Reförmchen ?, NZA 2004, S.195.
  - 48 *J.H.Bauer/J.Krieger*, Kündigungsrecht Reformen 2004, Verlag Dr.Otto Schmidt, 2004, S.186.
  - 49 Das Konzept der BDA für eine neue Arbeitsmarktverfassung, S.9.
  - 50 IAB は、96年改正前 (1995年3月~1996年3月) と改正後 (1997年3月~1998年3月) の採用状況、並びに99年再改正前 (1997年3月~1998年3月) と改正後 (1998年3月~1999年3月) の離職の状況を検討した (西ドイツにおける従業員規模30人未満の事業所。5%の無作為抽出)。そこで明らかになったのは、解雇制限が緩和された後の方が採用減となり、他方、厳格化後、離職増となっている点である。短期間の比較との制約があるとはいえ、解雇制限と就業水準との関連は確認できないとする。但し、「現行の解雇制限が労働市場の展開に全く無関係であることを意味しない」として、以下の2点も指摘する。第一に、規模の大きな企業は解雇制限がない場合にどのように行動するかは確認できない、第二に、解雇制限が就業構造を変える可能性がある、例えば、パートタイマーや有期雇用労働者、ミニジョブ従事者を増加させる中で、高生産性の就労関係を安定させることを重視する一方で、労働市場における弱い立場の労働者グループにしわ寄せする可能性がある。さらに、企業は柔軟な労働時間制を重視して景気の変動に対応しようし、この点で解雇制限と現行の労働時間の議論との関係が生じるとされる。*T.K.Bauer/S.Bender/H. Bonin*, *Betriebereagieren kaum auf Änderungen beim Kündigungsschutz*, IAB-Kurzbericht, Nr.15,18.10.2004, S.1 ff.
  - 51 *U.Mayer*, Arbeitslosengeld II, AiB 2004, S.73.
  - 52 *J. Münder*, Das SGB II, NJW 2004, S.3210.
  - 53 Ebenda, S.3212.
  - 54 Vgl., [http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle\\_dossiers/politik\\_inland/wie\\_viel\\_staat\\_braucht\\_der\\_mensch/hartz\\_iv\\_ein\\_ueberblick/?client=fr&cnt=501792&src=141151](http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/alle_dossiers/politik_inland/wie_viel_staat_braucht_der_mensch/hartz_iv_ein_ueberblick/?client=fr&cnt=501792&src=141151) (2005.4.17).
  - 55 *J.Schulte*, Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe : Gewinner und Veilierer- Eine Schätzung der Net-teinkommeneffekte von Hartz IV, Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der

Freien Universität Berlin, Nr.2004/29.

56 Jahresgutachten 2004/2005, S.234 は、控除額の引上げも含めて「改善点」が多いとの評価をする。

57 Weyand/Düwell, a.a.O (V Anm.6), S.290.

## VII 総括

### 一 要約

第二次シュレーダー政権において、労働市場改革の法政策が大きく変更したことを詳細に検討してきた。まず、この内容を簡潔にまとめた上で、その総括を行いたい。

大量失業克服には、雇用の維持・創出が重要であり、このためには法政策のみならず、労働条件決定システム、税財政、産業政策、関連組織など多様な分野での改革が必要であるが、本稿で取り上げた労働市場改革立法については、ハルツ報告がその嚆矢となった。これに基づき、いわゆる一括法(Paketgesetz)であるハルツ第一次法から第四次法、また施政方針演説たる「アジェンダ2010」に基づく労働市場改革法も制定されて重要な法改正がなされた。

まずハルツ第一次法では、職業安定所（現在、労働エージェンシー）に人材サービス機関（PSA）が創設されるとともに、労働者派遣法が大幅に改正された。人材サービス機関は、失業者の労働者派遣を通じて直接雇用につなげることを主たる目的にするが、派遣されない期間中は職業訓練が実施される。労働者派遣法改正によって、①有期労働契約の締結を反復するいわゆる連鎖労働契約の禁止（3条1項旧3号）、②有期労働契約の期間満了後、3か月以内に再び労働契約を締結することの禁止（旧4号）、③派遣労働者の労働関係と派遣期間との一致の反復の禁止（旧5号）のそれぞれが撤廃された。さらに、同一派遣先への派遣期間の上限24か月（旧6号）も廃止された。これらの改正は、派遣労働を臨時的労働と位置づけたドイツ労働者派遣法の基本的骨格を変容させる内容を有している。他方、派遣先企業において同種の労働に従事する労働者との平等取扱原則が導入された点も重要である。改正前までは12か月を超え



た場合に限って適用されていたが、こうした制限はなくされた。これと異なった取扱をするには、労働協約によることになる。さらに就労促進策として、①労働関係終了を知った時点から遅滞なく職業安定所（労働エージェンシー）に求職を通知する必要がある、遅れると失業手当が減額されること、②職業紹介における期待可能性は徐々に強化されてきたが、これがさらに強化され、転居を伴う場合も期待可能となること、③職業訓練金券の発行などによって継続（再）職業訓練を促進することなどが盛り込まれた。第二次ハルツ法では、「私会社」と「家族会社」が導入され、助成金の支給を通じて自営業者化を促進するとともに（但し、7か月後に起業への助成に変更）、従来の「些少労働」を「ミニジョブ」に再編してその拡大が図られた。さらに特に失業が深刻な若年者対策が強化された。ハルツ第三次法は、連邦労働局（現在、連邦労働エージェンシー）の改編・効率化が主たる目的であった。大きな反響を呼んだのはハルツ第四次法である。すなわち、失業扶助と社会扶助の一部を統合して、稼働能力ある失業者に対する基本保障を制度化して失業手当Ⅱを新設するとともに、就労への支援を強めた。失業手当Ⅱは、従来の失業扶助手当のように失業前の賃金を基準として算定されず、基準手当として画一化された金額となり、その水準は同時に改正された社会扶助手当と同額に設定された。

さらに労働市場改革法では、解雇制限法の規制が緩和され、96年改正と近似した内容となった。すなわち、「透明性と法的安定性」を高める改正とともに、非適用事業所の範囲が拡大された。ここでは、規制緩和すれば雇用が増加するとの立場にシュレーダー政権が転換した点が重要である。また有期労働契約の制限も緩和され、さらに失業手当の給付期間が大幅に短縮された。

こうした一連の改革の評価は、個々の制度のみならず全体を鳥瞰して慎重になされねばならず、一定程度の期間を要するであろう。ここではポイントなる点を指摘しておきたい。

第一に、生活保障に重点を置いていた福祉国家政策が変化した点である。これは、失業手当給付の厳格化、給付期間の短縮、失業手当Ⅱの制度化などの失

業者の生活保障改革で示されている。ドイツモデルの骨格に変化があると考えられ、福祉国家のあり方を検討する必要がある。第二に、就労政策にも重点があり、個々人を対象にしたきめ細かなのは評価できるが、低賃金労働の促進や自営業者化なども見られ、これによって根本的な改善につながるかが問われる。第三に、解雇制限法、労働者派遣法、社会法典など代表的な労働法及び社会法が改正され、その改正目的が達成されるかには注目が集まる。特に解雇制限法はドイツ労働法の象徴的存在であるだけに関心が高い。第四に、効率的な組織にするための組織改革が実施されたが、とりわけ国と自治体との競争、また人材サービス機関の業務の派遣会社への委託が取り入れられ、その成果が問われる。第五に、ドイツの法政策を検討するには、EUとの関係を検討する必要がある。EU指令のみならず、「財政安定化・成長協定」(97年)によって財政赤字はGNPの3%以内との制限があり、以前のような大規模な財政出動はできず、これが一連の改革の背景の一つとして指摘できる。第六に、職業訓練制度の改編の成否もポイントであり、失業者の多くが職業訓練未終了である点に鑑みると重要である。他方、失業手当及び失業手当Ⅱの受給者に対しては、従来とは異なる職業でも期待可能となり、この点で就労の期待可能性が強められたが、これまでの職業資格との関係で問題が生じ、またそれを前提とするデュアルシステムなどのあり方が問われる。

## 二 労働市場改革

一連の改革が短期的な大量失業克服のための政策と位置づけるとその実効性については否定的にならざるを得ないが、むしろ抜本的な労働市場改革と理解し、これが奏効したときに失業者の減少につながると捉えると、中長期的な展望を持って評価する必要がある。こうした観点から、エスピン—アンデルセン／マリーノ・レジーニ編の研究<sup>1</sup>を参考にして若干の検討を行いたい。

ハルツ四法律の基礎たるハルツ報告の中心的理念 (Leitbild) は、「求職者を迅速かつ効率的に労働に参入させるために」、「責任あるマネージメントと厳格

な成果管理を伴う柔軟なサービス制度 (Diensteinrichtung)」を構築することであり、この改革の原則は、①競争下のサービス、②職業紹介に関連する中核的課題への集中、③高い給付能力をもった、現代的な顧客本位の企業的マネジメントとされ、主として労働市場を円滑に機能させるための諸機関の改革を前提にしている。しかし、これが「労働市場改革」と必然的に関連してくることは、その具体的内容を見れば明らかであろう。他方、「アジェンダ2010」は、「労働市場改革のための中核的なプログラム」である。すなわち、直接的な文言はないが、両者とも、ドイツの労働市場が「硬直的」で「柔軟性を欠いている」との批判を考慮して、労働市場の「柔軟化」ないし「規制緩和」を目指していると考えられる。

マリーノ・レジーニによると<sup>2</sup>、「労働市場は伝統的にヨーロッパ経済のなかで最も厳しく規制された領域に属し」、「法律や国家の行政によって、団体交渉によって、労働政策の立案および実施の社会的パートナーである協調主義的組織によって、あるいは労働市場当事者の行動を制約する強固な、またはゆるやかな一連の束縛によって規制されてきた」とされる。そして、「制度的規制は純粋な市場均衡の範囲を制限するのに役立つ」、ち、「制度は労働市場の諸領域や諸側面を統御するために設けられてきたが」、特に「それらが西欧の労働市場の『硬直性』にたいする攻撃の主たる標的であり、それゆえおそらくフレキシブル化の必要を求められている」ために論争の焦点になっているという。こうした領域に属するのは、第一に「雇用保護」、「すなわち使用者の解雇および採用の自由の権能を制限する法的措置と労働協約の複合」、第二に「労働市場から非自発的に離れた人々にたいする福祉国家的給付や、特に各種の形態の失業保険のような所得保障措置」、第三に労働時間、第四に賃金の水準と構造である。そしてマニュエラ・ザメック・ロドビーチは、労働市場の「硬直性」のマイナス面として、次の点を挙げる<sup>3</sup>。「雇用保護のルールや実質賃金の硬直性は企業の調整コストを大きくし、労働市場の外部にいる人々にたいする労働需要を減少し、雇用機会を不十分なものにするだろう。さらに、手厚い社会的給

付は失業者が可能な働き口を受け入れる意欲を減退させ、失業期間を長びかせることになるだろう。企業の競争状況や生産戦略もまた影響を受けるだろう。投資の意欲をそがれるかもしれない。一定規模以下の企業には雇用保護のルールを適用しないというような条件があるならば、企業は規模拡大を忌避する動機を強めたり、小企業や規程が適用されない他地域の企業に生産を分散させたり、ヤミ経済を活用して規制を免れようとするようになるだろう。」

こうしたレジエニ及びロドビーチの指摘は、ドイツにもほぼそのまま妥当すると考えられる。「Ⅲ 伝統的規制システムと批判」で論じたように、ドイツの伝統的規制モデルの特徴は、法律、労働協約そして事業所代表委員会による厳格な規制であり、また労働者及びその家族に対する生活保障の水準も高かった。こうした点は、労働市場に対する規制に関しても「硬直的である」との批判を呼び、今回の労働市場諸改革に結びつけられたといえる。

それでは、「労働市場の規制緩和」はいかなる結果をもたらすのであろうか。レジエニは、「労働市場の規制緩和」と「労働のフレキシビリティ」との間に相互関係があるかについては留保しつつも、「労働のフレキシビリティ」に関して、多義的に用いられる「フレキシビリティ」を「企業が環境変化に即応して再編できる適応能力」と一般化した上で、「労働のフレキシビリティ」は、入職と離職、仕事の配置および水平的・垂直的労働移動、賃金の水準と構造、および労働時間との雇用関係の四つの異なった領域に関係しているとする。具体的には、次の四種類を挙げる。第一に、数量的フレキシビリティとは、「減量経営を認めて、技術が時代遅れになった労働者を置き換えるために労働者を解雇し、新たな労働者を雇う際には非典型、臨時、不安定雇用のような新しい雇用形態を活用できるような経営能力」である。第二に、職務上のフレキシビリティとは、「労働者を一つの職務や部署から他の職務、部署に移したり、あるいは彼らの職の内容を変える使用者の能力」である。第三に、賃金のフレキシビリティとは、「労働協約または法制度による規制によっては完全に決定されないような賃金構造や賃金水準を採用すること」である。第四に、時間的フ

レキシビリティとは、「1日・1週・1年あたりの労働時間数を変化させることで充用される労働量を調整する可能性」である<sup>4</sup>。

これら四つのフレキシビリティが徹底されれば、労働市場の規制緩和を最大限推し進め、「純粹の市場」が実現されたといえるが、これですべてがうまくいくか、更に可能かというところはならないであろう。まず、上記四つのフレキシビリティ相互間の矛盾である<sup>5</sup>。具体的には、数量的あるいは賃金のフレキシビリティが増すと、「信頼や協同の欠如、情報を共有することへの消極性、人的資源への長期投資にたいする意欲低下、および技術的、組織的变化にたいする大きな抵抗を増す」ので、機能的及び時間的フレキシビリティとトレードオフの関係に立つ。他方、機能的フレキシビリティをもたらす条件（長期的雇用や忠誠心）は、労働が組織にとって固定費となることを意味するが、固定費の増大は、使用者にとって賃金と雇用のフレキシビリティを減少させることになる。したがって、四者間のバランスがとれた方法を見出すことが重要であり、その組み合わせによって、労働市場のレジームが異なってくる。

第二に、規制はマイナスだけではなく、プラスの効果ももたらす点を看過してはならないとの指摘も重要である。すなわち、制度的規制は、市場の失敗を相殺し、また労働基準を設けることは、企業に対して効率性を高めるか、あるいは破産かのいずれかを迫るとの点で効率性を増大させ、さらに福祉国家は労働の再生産費の社会化を支えるとの点でコストを低下させるし、最賃制は大量消費を促進する。こうした積極的な経済的機能のみならず、社会的市民権の拡大や高度に組織され、動員された労働運動の同意をとりつける必要のような社会学的及び政治学的要因も挙げられる<sup>6</sup>。今日、これ自体の修正が迫られているとはいえ、なお基本的には妥当しているといえる。

最近、ドイツにおいては伝統的規制システムへの批判が高まり、その見直したる「改革」が進行しているが、上記内容との関係で特徴的な点を指摘しておこう。第一に、特に賃金と労働時間のフレキシビリティを高めるために、労働条件規制を柔軟化し、企業ないし事業所の実情に応じた協約政策が採られるよ

うになっているが、ここでは国家主導ではなく、社会的当事者たる使用者団体と労働組合との間の合意の下で横断的労働協約の改革が行われている点である。ドイツの歴史的な労使関係を尊重して、円滑な改革につながると考えられる。第二に、本稿で詳しく論じた今日の改革は、伝統的な福祉国家的政策を転換するものであるが、重要な規制の下で進行している点である。まず、数量的フレキシビリティを高める改革もなされているが（労働力の流動化、パートタイマー・派遣労働者の活用など）、そこには一定の限界がある。すなわち、基本法上保障された社会国家の理念であり、これは、ドイツの福祉政策の根拠となっている。次に、上記したEUとの関係である。EUの雇用政策を見るに当たって重要なのは「ドロール白書」（「成長、競争力、雇用～21世紀にむけての挑戦と道＜Growth, competitiveness, Employment: The challenges and ways forward into the 21st century white paper＞」）であり、ここでは労働市場の柔軟化などが強調されているが、他方で、EU指令などを通じて規制強化が図られる場合があり（平等取扱原則、差別禁止等）、積極・消極両面にドイツに影響を及ぼしている。第三に、職業資格との関係である。上記したように、あらゆる職業に期待可能であると変更されると、こうした資格制度との間で矛盾が拡大するおそれがあり、またそれぞれにふさわしい職に就くことも困難になりかねないであろう。

いずれにしても、ドイツの労働市場を規制するシステムは、歴史的に形成された構造的な基盤に根ざしているだけに変えるのは容易でないと考えられるが、これを変更するための「実験」がなされているといえる。

### 三 日本との関係

最後に、日本との関係を若干指摘しておこう。

日本の労働市場政策は90年代に大きく転換する。その大きな要因は、バブル崩壊後の失業情勢の深刻化<sup>7</sup>が挙げられるが、同時にグローバル化<sup>8</sup>下での国際競争力の激化や規制緩和政策とも関連している。日本における経済発

展の基礎の一つは終身雇用制及び年功序列賃金制に代表される日本的雇用慣行と企業別組合との労使関係であった。そして、従来の雇用政策は、日本的雇用慣行を維持する機能を果たしてきたといえる。しかし、90年代、特に90年代半ば以降、終身雇用制が動揺し、年功序列賃金制も縮小して成果主義賃金が普及しつつある。これに符合するように、雇用政策も外部労働市場を重視する方向に転換した。そして、労働者派遣法（99年改正）、職業安定法（97年、99年改正）、雇用保険法改正（2000年・03年改正）、雇用対策法（01年改正）など主要な法律が次々に改正された。その他の雇用政策も含めた特徴点は、①外部労働市場と労働者個人を重視した政策、②職業紹介事業の主体の多様化、③雇用保険給付の厳格化、④若年者対策の本格化などである。概して言うと、日本ではドイツの「要請と支援」原則では、失業者に対する「要請」に重点を置く政策が進められてきたし、また進められているといえる。

こうした点を考慮すると、ドイツの労働市場政策の全般的な状況は日本に近づいていると考えられるが、大きな相違点も指摘できる。具体的には、重要な点での規制強化がなされている点である。今後、有期雇用の拡大、ミニジョブの拡大、派遣労働者等の増加が予想されるが、パートタイムや派遣労働における平等取扱原則が取り入れられ、また有期雇用に対する制限も存する。さらに、労働協約がなお下支えし、また労働組合が法規制の緩和に関与する制度が存する点も重要である。国や自治体による雇用創出が実施されている点でも相違が見られる。

他方、就労促進策に関しては、参考にできる点が少なくないと考えられる。例えば、伝統的なデュアル・システム、稼働能力を有する失業手当Ⅱの受給者の就労、若年失業者に対する就労支援策、ケースマネージャー、職業訓練金券などであり、すでに導入され（「日本版デュアル・システム」）、また導入が検討されているものもある<sup>8</sup>。また、日本的雇用慣行の変化の下、ジョブ概念の必要性が強調されている。ドイツでは、就労への期待可能性が厳格化され、労働者が職業資格を有する、あるいはこれまで行ってきたのと異なったジョブで

あっても原則として期待可能となったとはいえ、この点でもなお得る点が少ないであろう。さらに、ドイツの就労支援策は、課題もあるとはいえ、きめ細かな内容を有し、フリーター、ニートなどの若年者対策などを考えるにあたって、多くの示唆を得られると思われ、この点の詳細な検討も労働市場政策を検討するにあたって重要な課題といえる。

- 
- 1 G. エスピン＝アンデルセン／マリーノ・レジーニ編（伍賀他訳）『労働市場の規制緩和を検証する』（青木書店・2004年）。
  - 2 同上12頁以下。
  - 3 同上34頁。
  - 4 同上16頁以下。
  - 5 同上23頁以下。
  - 6 同上13頁。
  - 7 バブル崩壊後、完全失業率は徐々に上昇し、特に98年以降、失業者は増加し、03年には完全失業率は5.3%、失業者数は約350万人に達した。その後、日本経済の回復の兆しが見られ、失業率は低下している（05年5月、4.2%、280万人）。
  - 8 「1ユーロ労働」の評判は必ずしも良くないが、就労意欲を継続させる点では重要であり、この点でニートとの関連で注目できる。