

ドイツにおける労働市場政策と 雇用創出をめぐる若干の問題

松丸 和夫

はじめに

- 1 登録失業者の捉え方
- 2 労働市場政策と雇用創出
- 3 非正規雇用の量的拡大とミニマム規制

はじめに

雇用創出（job creation, Arbeitsbeschaffung）は、大量失業の長期化に苦しむ先進資本主義諸国で、いまや経済政策の代表的標的になっている。1990年代に入ってOECD（経済協力開発機構）加盟各国の労働市場政策を積極的労働市場政策と消極的労働市場政策の二つに分けてみると、後者の消極的労働市場政策への公的資金の支出がそのウェイトを高めている。OECDでよく使われる「労働市場政策」という用語は、日本においては「雇用政策」ほどには一般に用いられない概念である。一般に「雇用政策」には、通貨当局による金融政策や政府の公共投資計画、産業構造転換政策など経済政策全般の手段により、雇用水準、雇用状態に影響を与えるあらゆる政策体系が含意されている。これに対して、OECDで用いられる「労働市場政策」という概念は、全体としてこの「雇用政策」に含まれるが、その独自の政策領域として、労働市場に直接的に介入する政策体系として理解されている。具体的には、第1次大戦後ヨーロッパ各国で制度化された失業保障制度は、一方で失業者に対する所得保障としての失業保険給付と他方で失業者に対する職業紹介・斡旋、職業訓練、公的就労事業など二つの系列で発展してきた。このような歴史的展開をみた労働市場政策は、1960年代後半以降、OECD加盟国を中心に、積極的（active）政策と消極的（passive）政策への区分が明確化された。ここで「消極的」とは、主として労働市場における労働力の需要・供給の不一致なり需要ギャップから、失業した者に対する「対症療法的な」あるいは「対応的な」（reactive）現金給付や支援策を指している。これに対して、「積極的」施策は、全体として雇用を「促進」するために有効とされる職業再訓練施策、職業紹介施策、失業予防施策（各種のレイオフへの賃金補助）、雇用創出施策、産業構造転換支援施策などが実施されており、すべては、失業に陥る前に労働者の雇用を安定化させたり、緊急避難的に雇用機会を創出したり、あるいは労働者の雇用可能性（employability）を増進させることに主眼がおかれている。

「完全雇用」実現のためには、前者の積極的労働市場政策（Active Labour Market Policies 以下 ALMPs と略記）に重点をおくことが加盟国に求められてきた。しかしながら、大量失業の進行は、労働市場政策への投入手段の量が一定に限られている場合に、そして社会保険制度としての失業保険の義務的給付（保険料拠出に対する反対給付）が増大する場合には、追加的資金補助がない限り、ALMPsへの支出の割合は低下する。いわば、失業という経済・社会問題への対症療法的政策に、労働市場政策予算の多くの部分が投入されるようになっている⁽¹⁾。さらに21世紀を目前にした現在では、各国とも財政困難を理由に、労働市場政策の遂行に要する支出の対費用効果を従来よりも厳しくチェックする動きが急である。1970年代後半の石油危機下の「優雅な失業」論は、今日形を変えて、非正規雇用の拡大による「雇用創出」こそが最も有効な失業対策であるとの論調に転換してきている。

ドイツにおいては1998年9月の総選挙による与野党逆転で、与党のキリスト教民主同盟（CDU）を中心とする政権から、社会民主党（SPD）と緑の党（Die Grünen）の連立政権が発足し、シュレーダー首相のもとで、新たな政策展開がなされている。それにともない、400万人を超える登録失業者数をいかに減らすか、そしてドイツ産業の国際競争力を強化しながらどのように雇用を増大させるか、この政策上のイシューは、年金制度や財政危機の問題とならんでシュレーダー政権の試金石とされている。

以下の小論では、まずドイツの登録失業者の捉え方について過去20年くらいの変遷と、公式統計の失業者把握の特徴と制約について検討する。第二に、膨大な財政資金を投入して展開してきたドイツの労働市場政策が、失業者数の見かけ上の削減、公的雇用創出に果たしてきた役割とその限界について労働市場政策の二分法の観点からどのような課題に直面しているかを考察する。第三に、90年代に入ってドイツも含め先進各国を襲っている「規制緩和」「規制撤廃」の動向と「再規制」「新規制」の相克について主として非正規雇用の展望との関連で分析する。

1 登録失業者の捉え方

ドイツにおける失業統計は、全国に配置される労働局（Arbeitsamt, 公共職業安定所）に自ら申告

(1) OECD, "LABOUR MARKET POLICIES: NEW CHALLENGES ENHANCING THE EFFECTIVENESS OF ACTIVE LABOUR MARKET POLICIES: A STREAMLINED PUBLIC EMPLOYMENT SERVICE" 1997 Paris, pp.5-6. この文書では、1995～96年のOECD加盟24か国の労働市場政策への資金投入の対GDP比率を国別に示している。一番比率の高いのがデンマークで、積極的施策に2%以上、消極的施策に4%以上で合計7%近くの資金が労働市場政策に投入されている。ドイツ・フランスは3%以上である。アメリカと日本は、1%以下で特に日本は、チェコ共和国を除く加盟国中支出金額の対GDP比は最下位である。このことから直ちに日本の労働市場政策への取り組みが遅れているとはいえない。なぜなら、労働市場政策の資金投入が少ないことと、その国において完全雇用水準が達成されていないことは別の次元の問題だからである。しかしながら、「日本の社会保障や労働者の生活水準は欧米を凌駕した」という議論が真実ならば、近年の完全失業者数の絶対的増加と「緊急雇用対策」の必要性が各方面から強調されている現状では、「日本は労働市場政策に対して努力が足りないのではないか」という評価が生じることは否定できない。

し、公式の基準で認められた失業者を登録失業者（registrierte Arbeitslose）数として作成される。したがって、申請され認定された失業という限定はあるが全数調査に基づく失業者数の把握である。公式の定義による失業者の要件は、表1の通りである。

表1 登録失業者の定義

| | |
|---|--|
| 1 | 一時的に雇用関係になく、 |
| 2 | 労働局に失業していることを申告し、定期的にその申告義務を果たし、 |
| 3 | 少なくとも1週あたり15時間以上の社会保険加入義務をとまなう雇用を求め、 |
| 4 | 職業紹介に応じ、労働が許可されかつ労働が可能で、あらゆる期待可能な雇用を受け付ける用意がある人々 |

資料出所：Wilhelm Adamy, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Die Arbeitsplatzlücke ist größer als ausgewiesen, *Soziale Sicherheit*, 11/1998, S.378.

これら4つの条件をすべて満たした者は、それが失業保険関係の給付を受けているかどうかにかかわらず、登録失業者として計算される。現在のドイツでは、登録失業者のおよそ3分の2が失業関係諸給付の受給者である⁽²⁾。しかし、表1の4つの条件のうちひとつでも満たさなければ登録失業者には含まれない。たとえば、労働局へ申告をせずに、1、3の条件を満たしかつ働く用意のある者でも登録失業者とならない。これまでもこのような非登録失業者数は、連邦雇用公社（Bundesanstalt für Arbeit, 以下BAと略記）付属の労働市場・職業研究所（IAB）により、「静かな予備軍」（Die Stille Reserve）として推計されてきた。その数は、少なく見積もっても旧西ドイツ地域で140万人、旧東ドイツ地域で25万人いると推計されている⁽³⁾。もちろんこの推計値は、労働市場の状況により弾力性の高いものであるが、労働局に出向いて職業紹介を受けることが登録失業者と認定されることの前提であるとすれば、その他の失業関係給付の受給という目的や要件を欠落した求職者が、「静かな」失業予備軍として労働市場の周辺に滞留することは当然であろう。

だがより重要な点は、このような抽象的な登録失業概念が、1980年代以降の労働市場政策の行政判断により、次第に狭められてきたことである。

1980年代初頭以来、雇用促進法（Arbeitsförderungsgesetz 以下AFGと略記）⁽⁴⁾の相次ぐ改正とBAの命令などで変更された公式に認められる失業者の定義の変遷により、以下に列挙するように

(2) Wilhelm Adamy, Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, Die Arbeitsplatzlücke ist größer als ausgewiesen, *Soziale Sicherheit*, 11/1998, S.378.

(3) op.cit., S.378. 「静かな予備軍」は、連邦統計局の推計によると、1997年に旧西ドイツ地域で143万人、旧東ドイツ地域で46万人で合計約190万人とされる。しかもこの推計は狭義にとらえられた「予備軍」であり、労働市場政策によるフルタイムの職業訓練関係の施策や早期退職手当の受給者を含めると、さらに70万人近くが実際に仕事をしない失業の「静かな予備軍」ということになる。IAB Hans-Uwe Bach, Eugen Spitznagel, Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997 - Arbeitsmarktpolitische Aspekte, *IAB kurzbericht* Nr.17/27.10.1998, S.3.を参照されたい。

(4) 1969年制定の雇用促進法は、1998年1月1日発効の社会法典第 部（Sozialgesetzbuch ）に大部分が吸収された。

従来登録失業者と見なされた失業者の一定部分が、「非登録失業者」として失業者数から除外されるようになった。この経緯に見られるように、ドイツの80年代以降の労働市場政策は、長期トレンドとしての失業率上昇、失業長期化の圧力のもとで、できるだけ消極的労働市場政策の中心的給付となる失業保険金や失業扶助給付を抑制しようとする努力はもちろんのこと、「登録失業」の概念の中に、政策主体の意図から外れた「失業者」を含めないための努力がなされたことは明らかである。

これらの数次にわたる登録失業の定義変更により、以下の種類の失業者が公式統計上「登録されない」失業者となった。列挙しよう。

58歳以上で適切な就職の見通しがなく年金受給を待機している失業者。(AFG105cによる特別の条件にある中高年失業者) <1986年1月改定>

一時的に病気のため職業紹介を受けることのできない失業者。(AFG105bによる労働不能者への継続給付) <1981年1月改定>

就業不能者のための年金受給を待機している無業者(AFG105aによる障害年金受給権者) <1981年1月改定>

高齢者引退給付の受給者(AFG249e及び249fによる高齢者引退給付 < Altersübergangsgeld > の受給者) <1990年10月改定>

合計24週間の停止期間におかれたために給付の請求権を失った失業者(AFG119 < 停止期間 > による給付請求権が消滅した失業者は、統計的に3ヶ月間失業者から除外される。) <1989年改定>

仕事がなく労働局からなんら金銭給付を受けることなく、しかも労働局に出向いて3ヶ月毎に失業者であることを申告しない無業者は、労働市場から引退したものと見なす。

1994年半ば以降、連邦社会扶助法19の(3)の意味における公益的追加的労働⁽⁵⁾を労働局の同意を得てなす失業扶助受給者は、そのような労働に従事する期間は失業者として数えられない。

従前に社会保険加入義務をともなう雇用関係になく、労働局からなんら金銭給付を受ける権利をもっていない無業の難民。「待機期間」にある外国人は、1989年初頭以後ドイツで最初の雇用を得ようとする限り、失業者として取り扱われなくなる。

職業基礎訓練職場を見いだすことのできなかつた学校卒業生。

社会扶助を受けるように指示された無業者の多くが、労働局ではますます失業者として登録されなくなった。

1998年4月以降、3ヶ月毎の失業申告の自動更新を給付の受給者にもあてはめ、この申告

(5) 連邦社会扶助法(Bundessozialhilfegesetz)の第19条3項は、生活扶助を給付される者が就労するとき、労働法上の労働関係および社会保険法上の雇用関係にあるものと見なさないこと、しかし労働保護は適用されると明記されている。生活扶助と失業扶助の受給の優先度は、本人に労働能力がある場合には、失業扶助が優先される。その判断は、失業扶助の給付を管轄する労働局と、社会扶助の給付を管轄する社会局(Sozialamt)との間で調整される。

を怠った者は失業者にカウントしない。

1998年初頭以後、週15時間未満（これ以前は週18時間未満）の雇用を求職する失業者は、登録失業者のカウントから除かれる。つまり、週15時間から18時間までの仕事を探す求職者は、失業者から除外されることになった⁽⁶⁾。

上記以外にも、もともと積極的労働市場政策の施策の適用を受けている失業者は、失業者数から除外されている。たとえば、公的雇用創出施策（Arbeitsbeschaffungsmaßnahme 以下ABMと略記）や継続職業訓練（Weiterbildung）などが代表的なもので、それらの訓練・就業機会はいずれも期限が限られており、永続的な雇用関係ではない。積極的労働市場政策の目的は、失業を予防することにある。今、表2に1993年以降の東西ドイツの登録失業者数と公的雇用創出施策および継続職業訓練参加者数を示し、もしこれらの積極的労働市場政策の施策による「雇用」がなかった場合の推計失業者数を試算してみると、以下ようになる。算式は、(A)登録失業者数 + (B)雇用創出施策適用者数 + (C)継続訓練参加者数 = (D)労働市場の失業者数、である。

表2 ドイツの登録失業者数と公的雇用創出・職業訓練適用者数の推移（単位 千人）

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| (A) 登録失業者数 | | | | | | |
| 旧西ドイツ | 2,270 | 2,556 | 2,565 | 2,796 | 3,021 | 2,904 |
| 旧東ドイツ | 1,149 | 1,142 | 1,047 | 1,169 | 1,364 | 1,375 |
| 東西計 | 3,419 | 3,698 | 3,612 | 3,955 | 4,385 | 4,279 |
| (B) 雇用創出施策適用者数 | | | | | | |
| 旧西ドイツ | 51 | 57 | 72 | 76 | 68 | 71 |
| 旧東ドイツ | 260 | 280 | 312 | 278 | 235 | 314 |
| 東西計 | 311 | 337 | 384 | 354 | 303 | 385 |
| (C) 継続職業訓練参加者数 | | | | | | |
| 旧西ドイツ | 348 | 309 | 304 | 307 | 248 | 201 |
| 旧東ドイツ | 381 | 259 | 256 | 239 | 184 | 155 |
| 東西計 | 729 | 568 | 560 | 546 | 432 | 356 |
| (D) | | | | | | |
| (A) + (B) + (C) | 4,459 | 4,603 | 4,556 | 4,865 | 5,120 | 5,020 |

資料出所：Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nummer 1,1999

注：数値は年間の平均数である。

1993年～98年にかけての労働市場の失業者数（D）は、東西ドイツ合計で93年が4,459千人、94年が4,603千人、95年が4,556千人、96年が4,865千人、97年が5,120千人、98年が5,020人、と推移してきた。もしも積極的労働市場政策による就業・職業訓練機会が与えられなかったら、理論上それらの適用者は、労働市場における失業者として登場することになる。したがって、(B) + (C)の人数は、ドイツにおいては労働市場に対する労働市場政策の「負担緩和」(Entlastung)効果と呼ばれている。これらの失業予防策をもってしても、労働市場の失業者数（D）が増大傾向にあることが、ドイツの労働市場の構造問題とされているのである。この点については、次節でさらに検討を加える。

(6) Wilhelm Adamy, op.cit., S.379-380.

2 労働市場政策と雇用創出

1970年代に入ってからOECD加盟国の労働市場政策は、失業の予防を前面に掲げて展開した。そして従来からの失業給付も積極的労働市場政策ALMPsとの関連で位置づけられるようになった。とりわけ、1年以上の長期失業者の増大に対して、失業初期のうちに職業紹介を通じた就労促進に成功することが、長期的失業者への道をふさぐ有効な手段として考えられるようになってきた。その際、加盟各国では「職業選択の自由」と「従前職」との関係をどう処理するかが問われたが、基本的解決は、従前職よりも賃金や処遇の点で劣る職場であっても、職業紹介機関としては強く就労を促進し、求職者はこれを受忍せざるを得ない状況が作り出された。

前出のOECDの文書「労働市場政策 新たな挑戦」(1997年)では、ALMPsの効果的な実施のためには次のような各施策の統合(integration)が必要だと述べている。「消極的及び積極的労働市場政策の効果に影響を与える一つの強力な要素は、3つのコアとなる公的雇用サービス(Public Employment Service, PES)の統合の度合いである。すなわち、(1)職業紹介、(2)失業給付の管理、(3)失業者のALMPsへの斡旋、の統合である」⁽⁷⁾。したがって、公的雇用サービスの成否は、ひとえに失業者が職業紹介を受けて就職するか、あるいは将来の就職に向けた積極的労働市場政策に制度的に載せられるか否かにかかっている。しかもそれは、失業者として認定されてから一定の期間のうちに再就職できるかどうかを試金石とされるようになった。「ほとんどのOECD加盟国における長年にわたる長期失業の増大は、PESの実施に対して重大な影響を与えてきた。将来においても長期失業に対するサービス提供という優先課題は継続しなければならないが、よりいっそう強調されなければならないのは、求職者が長期失業に陥ることを防ぐための効率的戦略である」⁽⁸⁾。

ドイツの場合は、A F G 103条で、失業保険金の支給の前提となる職業紹介を受けることのできる失業者が、もしも「期待可能な雇用」⁽⁹⁾に就労することを拒否した場合、同法のAFG119条によ

(7) OECD, op.cit., p.6.

(8) *ibid.* p.25.

(9) AFG103条は以下のように定めている。「(1)職業紹介を受けられるのは以下の各条件を満たした者である。
1. 法168条により拋出義務を根拠づけられた雇用に一般の労働市場における通常の条件の下で就職することが可能で労働許可を与えられている者。 2. (a) 遂行可能で労働許可を与えられている期待可能な雇用ならなんでも受け入れる用意がある者。(b) 職業基礎訓練、継続訓練、転換訓練及び職業復帰訓練のための期待可能な施策に参加する用意がある者。 3. 労働局を毎日訪れることが可能で労働局からの連絡が通じる者(以下省略)。」

る「停止期間」⁽¹⁰⁾という厳しい処置を受けることになる。一般的な意味での職業選択の自由は、もし求職者が失業保険制度や職業訓練制度を活用しようとする場合、制約を受けることになる。職業紹介機関たる労働局が斡旋する就職先に不満があっても、失業者としての権利を行使しようとする、職業選択の自由は、労働局の紹介する職業の範囲での、すなわち労働局からみて「期待可能」な範囲の職業選択の自由に限定される。その根拠として同法103条にもとづく1982年の「期待可能性に関する命令」(Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die Beurteilung der Zumutbarkeit einer Beschäftigung vom 16.März 1982)が挙げているのは、「失業者と保険料拠出者全体の利害の考量(Abwägung)」である⁽¹¹⁾。「保険料拠出者全体」とは、失業保険料を拠出する労働者と雇い主全体のことで、それらと失業保険金を当てにする失業者の利害調整とすることである。経営者団体の中には、失業者に対してもともと「期待不可能な」仕事などない、という極端な意見もあるが、労働者のもつ職業能力資格(Qualifikation)を社会的に認知するシステムを作ってきたドイツの労働組合などは、職業紹介は労働者の能力・資格等級を尊重して実施さ

(10) この条文テキストは以下のように定めている。「(1)以下の失業者は、その行為に重要な理由がない限り、8週間の停止期間を受ける。1.雇用関係を解消するか、労働契約違反の行為によって雇用関係解消の原因を作り出しそのことにより意図的あるいは重過失により失業を引き起こした場合。2.法的根拠に関する説得にも拘わらず労働局によって雇い主と仕事の種類が指定されて紹介された労働を受け入れない又は就労しない場合。3.法的根拠に関する説得にも拘わらず本法103条1節1項の2<文字b>に示された施策に参加することを拒絶した場合。4.前3項で示した施策への参加を中断したり施策に違反する行為によってこの施策から除外される原因を生み出した場合(以下省略)」。停止期間を受けた失業者は、失業保険金や失業扶助を受給することができない。本人に瑕疵のある離職者や職業紹介によって与えられた職場への服務を拒否した場合には、所得保障としての失業関係給付への道で一定期間待機させられる制度である。

(11) 同命令では、まず通勤条件として、フルタイム仕事の場合、職場と家庭の通勤時間が往復で2時間半以内であれば、「期待可能」の仕事とみなされる(命令3条)。1日の就労時間が6時間未満の場合は、往復の通勤時間2時間まで「期待可能」とされる。失業者となってから最初の4か月間については、その労働者の職業訓練終了水準からみて通常の雇用条件の仕事が「期待可能」とみなされる(9条)。ただし、一時的手当等をのぞく賃金水準が、従来の80%に達していれば「期待可能」とされ(10条)、失業する以前に10か月以上パートタイム労働に従事していた場合は、その平均労働時間を超える雇用は「期待可能」とはみなされない(11条)。労働局による職業紹介の努力にも拘わらず4か月を経てなお就職できない失業者に対しては、「失業者との話し合いを前提」(12条)としながらもより低位の職業資格の仕事であっても「期待可能」とみなされることになる。この点について、拙稿「ドイツにおける労働市場政策の最近の動向」(『経済学論纂』第33巻第4号、1992年9月)44ページの以下の叙述を参照されたい。「失業して最初の4か月間は短期失業者として以前よりも劣等な職業への紹介を拒否することができるが、4か月目以降は、長期失業者とみなされ、より劣位な職業への紹介を容易には拒否できなくなる。具体的には、熟練資格、賃金、通勤時間、労働時間の長さ、労働時間の配置、その他の労働条件について、失業期間が長引けばそれだけ下位の職業紹介が『期待可能』とみなされるのである。」

れるべきだと主張してきた。この争点は、労働市場における「雇用創出」のありかたについて重要な論点をなす⁽¹²⁾。

OECDの公式文書やコール政権下（1982年～1998年）のドイツの労働市場政策の趨勢は、1970年代末からの規制緩和、「優雅な失業」論、国際競争力の維持・強化の視点から、消極的労働市場政策をALMPsに従属させる方向をめざした。しかし、ドイツの雇用促進法（1969年）が実施されはじめた時期の「積極的」労働市場政策の重点は、労働力「不足」をいかに解決するか、その際に労働力を流動化させながら「摩擦的失業」以外の失業を削減し、「完全雇用」を達成することにあった。このときの政策当局の認識は、失業保険制度の給付により、本来もっと就労意欲を強く持つべき失業者が、制度のメリットを最大限活用しようとする非就労インセンティブが働くことを防がねばならない、というものであった。しかしながら、1970年代後半の構造的失業の増大時期までは、そのような認識が、実際の労働局における就労促進政策に、失業者に対するそれほど厳しい「就労促進」を追求させることには至らなかった。いまだ、失業問題は今日からみれば局所的であり、依然として外国人労働者の受け入れに熱心だったドイツでは、労働力は「不足」基調であった。しかし、先に見た連邦雇用公社（Bundeanstalt für Arbeit）の「期待可能性に関する命令」が出された時期には、70年代を通じて累積してきた長期失業の圧力が、深刻化し、このままでは、失業者に支払う失業保険金や失業扶助の給付額の増大によって、ALMPsの財源を圧迫しかねない状況を生み出した。そこで、連邦雇用公社は、「期待可能性」を梃子として、失業者の就労促進策に時間的要素を取り入れ、それまでの1年以上失業者を「長期失業者」として処遇するのにかえて、失業後4か月を経てなお就職できない求職者には、より低位の職業・雇用条件を甘受させる措置に出たのである。

しかし、一般に労働局に集まる求人は、7日以上の労働日であれば受理されるので、短期雇用や有期限雇用の求人が多いと言われている。さらに職業訓練や雇用創出施策にしてもいずれも期限が1年程度に限定されたものがほとんどであり、ALMPsの役割は継続的雇用への橋渡しの役割しか持たない。他方、一定の職業資格を保持する労働者にとっては、労働局の求人以外に求人情報（新聞紙、オンライン求人等）へのアクセスにより、比較的容易に継続的雇用を見い出すことが可能である。

1990年代の主として旧東ドイツ地域の失業者を吸収するために活用されたABMは、1996年以降構造調整施策（Strukturanpassungsmaßnahmen SAM）とならんで雇用創出施策（Beschäftigungsschaffende Maßnahmen）と括られるようになった。表3にこれらの施策を含めた労働市場政策による失業者削減効果の推移を示そう。1996年になお、雇用創出施策は旧東ドイツ地域において35万

(12) もともと企業経営者にとって、雇用とは経営資源、人的資本を調達する一形態なのであり、雇用の質とは、経営計画遂行上必要な労働能力の質を意味する。個々の経営者にとって、労働者の労働条件を維持・向上させることは、経営資源たる労働力の最大限の能力発揮に必要な限りで妥当であり、あくまで副次的経営目的にすぎない。その際、企業内の労働力編成上必要な限りでコア的労働者数を限定し、それ以外は非正規雇用やアウトソーシングでまかなうやり方は、経営上の合理性に基づいている。他方、労働者にとっては、雇用とは、生活のための手段であり、その際最大の選択基準は自己の能力を最大限高く評価し、それに見合った処遇を獲得することである。

人以上の公的雇用を生み出していたが、98年には24万7千人へと減少している。しかし、IABの推計では、99年は東西ドイツともABMとSAMの雇用数は増勢に転じるだろうと予測している⁽¹³⁾。その理由は、依然として、「第一の労働市場」における職場（Arbeitsplatz）の不足が深刻だからである。また、職業訓練施策によって、訓練手当などを支給されて「公的雇用関係」にある本来の失業者数も、東西併せて30万人台から40万人台で推移している。積極的労働市場政策の双壁ともいえる雇用創出施策と職業訓練によって60万人から80万人に及び「職場」が生み出されている。もちろんこれらの雇用機会は、原則1年程度と期限を限られたものであるが、「第一の労働市場」における求人に占める短期契約雇用が増大しているもとでは、十分競合しうる「受け皿」になっている。

さて、これらの雇用を生み出す施策に、連邦政府はどれくらいの費用を支出しているのであろう

表3 労働市場政策の失業者削減効果（1996年～98年）（単位 1000人）

| | 1996年 | | 1997年 | | 1998年 | |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 旧西ドイツ | 旧東ドイツ | 旧西ドイツ | 旧東ドイツ | 旧西ドイツ | 旧東ドイツ |
| 操業短縮労働 | 50 | 29 | 37 | 19 | 24 | 13 |
| 冬季失業手当 | 7 | 3 | 3 | 0 | 5 | 2 |
| 雇用創出施策 | 96 | 355 | 85 | 279 | 86 | 247 |
| ABM | 88 | 242 | 75 | 195 | 74 | 185 |
| SAM | 8 | 112 | 11 | 83 | 12 | 63 |
| 職業訓練 | 240 | 205 | 194 | 158 | 173 | 148 |
| 早期退職手当 | 2 | 186 | 1 | 58 | 0 | 1 |
| 合計 | 395 | 778 | 320 | 514 | 288 | 411 |

資料出所：IAB Autorengemeinschaft, Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1999, Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland, IAB kurzbericht Nr.1/26.2 1999, S.13より作成。

注1：ABMとSAMの数値は、雇用創出施策の内数である。

注2：数値はIABの独自集計によるので、表1の数値と異なっている。

か。98年秋の政権交代の影響もあるが、BAの年間予算に占める雇用促進関係支出金が、98年には253億ドイツマルクだったのに対して99年は274億ドイツマルクに増額された。橋渡し機能を期待されてきた積極的労働市場政策にも拘わらず、失業者が短期間の内にあらたな継続的雇用就職することがそれほど容易でないことがその原因といえる⁽¹⁴⁾。

ここで「市場的雇用創出」の意義と限界について若干整理しよう。現在先進資本主義各国で主流となりつつある雇用創出論は、大まかにみて、国際競争力のある産業の育成、新規起業促進、総じて経済成長の促進に依拠する議論である。そのための基盤整備として、特にドイツで強調されているのは、労働市場に対する公的規制の緩和と労働協約による労働条件規制の掘り崩しである。そし

⁽¹³⁾ IAB Autorengemeinschaft, op.cit.,S.7.

⁽¹⁴⁾ ebenda,S8. 1ドイツマルク=60円で計算すると、99年の予算では、1兆6,440億円が雇用創出のための支出として予定されていることになる。単純な比較はできないが、日本の政府予算（99年度）における失業対策費として計上されているのは、雇用保険料国庫負担金、職業転換対策事業費、特定地域開発就労事業費等を合計して3,438億円に過ぎない（「平成11年度予算の説明」23ページ）。もちろん財政投融资や各種の公共事業に対する財政措置があるから、雇用誘発効果という点からさらに詳細な吟味が必要であろうが、しかし、直接的な労働市場政策に投入されている国家予算としては、注1に指摘したとおり、先進国の中では異例とも言える低い水準であることに違いはない。

て具体的な切り札とされるのは「非正規雇用」の活用による雇用数の拡大である。労働時間短縮への長い道のりを経たドイツで、現在の労使関係における争点のひとつは、時短の流れに歯止めをかけるのか否かということである。経営者サイドは少なくとも正規雇用の労働者に対しては、週末労働や深夜勤務等を通じてより弾力的に働く時間管理のできることを期待している。労働組合の時短推進によるワークシェアリング戦略は、時短によって生じる労働需要を、非正規雇用という雇用の質を備えた新たな労働者の大群に置き換えていく方向に誘導されている。時短によって新たな雇用が生み出されるという場合、どのような質を伴った雇用の増大なのかが今問われ始めているといえよう。市場経済である限り、一般労働市場あるいは本来的労働市場において完全雇用が達成されることが依然として優先されるべきであるし、また公的雇用創出（「第二の労働市場」とも呼ばれている）にすべての失業者を押し込めることは不可能であろう。しかし、「第一の労働市場」における雇用の質が改善されなかったり、ましてや非正規雇用優先に雇用量が拡大したりする場合には、その結果労働者全体の雇用の質が低下することになりかねない。その帰結として、労働者の購買力低下、国内市場の縮小というリスクが増大しかねない。

3 非正規雇用の量的拡大とミニマム規制

非正規雇用（atypical employment, atypische Beschäftigung）とは、正規雇用（regular employment）の反対概念である⁽¹⁵⁾。しかし、非正規雇用の外延は曖昧である。なぜなら、昨今、非正規雇用には、形式的な雇用関係の有無という基準で見た場合、必ずしも「雇用関係」になく、しかしその勤務条件や就労の不規則性からみて、非正規雇用の労働者となら変わらない形態が含まれているからである。しかし、ドイツにおける非正規雇用の拡大は、現在までとどまることを知らない勢いである。それは、労働市場におけるとりわけ労働需要の側からする「雇用形態の多様化」政策が主導力となって、労働市場政策もそれを側面で支援する役割を一部果たしてきている。

東西統一以後ドイツで急速に増大してきた非正規雇用あるいは不完全雇用（geringfügige Beschäftigung）の量については、これまで標本調査によっていくつかの調査・研究機関によって推計値が発表されてきた⁽¹⁶⁾。ISG（Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik）が連邦労

(15) ドイツの非正規雇用の諸形態については、拙稿「ドイツの規制緩和と非正規雇用」（加藤佑治・内山昂監修・労働運動総合研究所編『規制緩和と雇用・失業問題』1997年、新日本出版社刊、所収）を参照されたい。

(16) 不完全雇用とは、仮の訳語であるが、意味するところはドイツにおける失業保険や年金保険などの社会保険加入義務をもたない、したがって保険料を拠出しない労働者を指している。社会保険加入義務の有無は、週あたり労働時間の長さや賃金月額により基準が定められている。詳しくは、この点に関する研究成果を精力的に発表しているハンス・ベクラ財団WSI（経済社会科学研究所）研究員のクリスティヤネ・オクスの業績を参照されたい。1998年秋の政権交代以後の不完全雇用に対する政策論争について、彼女の次の論文が詳しく述べている。Christiane Ochs, Die unendliche Geschichte, Zur Reform der geringfügige Beschäftigung, WSI-Mitteilungen 4/1999, S.223 ff. また彼女の研究を一部紹介したものととして拙稿「ドイツにおける大量失業と不安定雇用の増大 労働法制の規制緩和がもたらすもの」（全労連『交流と資料』No.17 1998年6月所収）を参照されたい。

働社会省の委託によって調査した結果によれば、1997年にドイツ全体で不完全雇用労働者の数は、560万人に達している。その内420万人はもっぱら過少なパートタイムという不安定雇用であり、その大部分が女性であると報告している。不完全雇用の概念でとらえられる雇用形態として、オクスらの研究が列挙しているのは、パートタイム、休日労働者、日雇労働者、短期契約労働者、従業員代表制をもたない労働者、派遣労働者、受託契約で働くフリーの従業員、名目的自営業者（Schein-selbstständige）などである⁽¹⁷⁾。

非正規雇用の増大は、ドイツの労働市場における雇用創出の切り札として、主流派の議論としてとらえられてきた。それらの雇用が労働者の生活の安定、必要の充足にどれだけ合致しているかは、「労働市場論」ではあまり検討されてこなかった。労働市場、雇用関係に対する規制緩和の合唱のもとで新たに成立した赤緑連合政府も、経済界からの強い圧力のもと、ドイツにおける90年代の懸案事項であった、「不完全雇用」の社会保険からの締め出し法案を最終的に議会上程・可決した。これにより1999年4月1日以後、1週間の労働時間が15時間以下の労働者で、旧西ドイツ地域では賃金月額が630ドイツマルク以下、旧東ドイツ地域では賃金月額が530ドイツマルク以下の場合、その労働者は社会保険加入義務を免除され、したがって保険料の支払い義務が労働者と雇い主に生じないことになった。「世界一高い労働コスト」のドイツの労働者、と経営者団体が言うとき、直接支払う賃金の時間単価のみならず、社会保険料の使用者負担の重さが強調されていたことからすると、この新たな規制（緩和）によってドイツ語でいう「安い仕事」（Billigjobs）につく労働者を確保しやすくなったことになる⁽¹⁸⁾。

ドイツにおける非正規雇用や不完全雇用の拡大による「雇用創出」の現実に欠落している視点は、大量失業と財政困難に陥っている真の原因をとらえることである。現実には、労働者全体に保障されてきた雇用の質や水準を引き下げることによって、見かけ上の「雇用量」を増大させているにすぎない。社会保障を屋台骨とするドイツ型福祉国家（社会国家）の近未来にとって、社会国家を支えて行くべき主体の力量を弱めるような政策展開は、多国籍化する個々の競争力ある企業は成功するかもしれないが、ドイツの社会的市場経済の存立基盤を掘り崩すことにつながる危険がある。労働者の労働条件、雇用諸条件の最低限保障＝ミニマムを規制するという20世紀の社会制度は、世紀末の危機に遭遇しているといえよう。

（まつまる・かずお 中央大学経済学部教授）

(17) 前掲拙稿「ドイツにおける大量失業と不安定雇用の増大」25ページを参照。

(18) Christiane Ochs, op.cit., S.224.