



---

---

労働政策研究報告書 No. 69

2006

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

---

---

---

---

## ドイツにおける労働市場改革

－その評価と展望－

# ドイツにおける労働市場改革

## —その評価と展望—

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

## まえがき

高度経済成長期に形成されたドイツの労働市場政策は、雇用労働者を守ることに重点が置かれ、労働関係は解雇規制や有期雇用契約の制限などを前提としていた。失業対策は、失業者に対する手厚い保障が目立ち、失業給付受給期間満了後も支給額が若干下がるだけの失業扶助がほとんど半永久的に給付されていた。このような労働市場政策の基本的あり方は、高度成長期にはほとんど現実的な問題とはならなかった。2度の石油ショックを経て、80年代に一举に失業率が高まり、労働市場政策の抜本的な改革が叫ばれるようになった。しかし、改革には、個別的労働関係の規制や労働協約による労働条件決定方式など、数多くの重要な労働法制・慣行の変更が必要であり、ドイツの政権は反発を恐れてこれを先送りし続けた。1990年の東西ドイツ統一以降、東独地域の失業者増大など深刻な事態を受けて、当時のコール政権はようやく労働市場改革に着手した。

シュレーダー政権は2002年、さらに抜本的な改革に関する提言を、フォルクスワーゲンの労務担当役員であったペーター・ハルツ氏に依頼した。ハルツ委員会は8月、労働市場政策にかかる非常に多様な提案を盛り込んだ報告書を発表した。シュレーダー政権はこれを基に、まず2003年1月にハルツ第I法とハルツ第II法を成立させるとともに、3月に労働市場改革の方向性を示したアジェンダ2010を発表した。これに基づき、2003年12月、解約告知保護法の改正や失業給付の給付期間短縮を実現する労働市場改革法、およびハルツ第III法・第IV法をほぼ同時に制定した。ハルツ第III法は、主として連邦雇用庁と傘下の雇用局の組織及び機能を抜本的に変更することを目的としており、ハルツ第IV法は、失業扶助と社会扶助を統合して「失業給付II」という新しい給付を創設し、失業者への対応の基本的理念を、福祉から就労へと転換させる仕組みを整えた。

以上のように、ハルツ改革によるドイツの労働市場政策は、いわば就労最優先主義ともいふべき性格を有しており、失業率低下の目標に特化した大胆な具体的施策を実現した。ドイツのような社会的市場経済をたてまえとする国においてこのような抜本的な改革がいかんして可能であったのかを注視することは、日本の今後の労働市場政策のあり方を考えるうえで重要な意味を持つ。さらに、いわゆる「格差社会」問題が注目されるようになった現在、最低生活保障制度のあり方などを考えるうえでも、ドイツの事例は示唆に富むものである。本報告書が労働市場政策に関心を寄せられる方々の参考となれば幸いである。

2006年9月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 小野 旭

## 執筆担当者

氏名	所属	担当
野川 忍	東京学芸大学教授	第1章、第2章、第7章
根本 到	神戸大学助教授	第3章、第4章
ハラルト・コンラット	ドイツ・日本研究所副所長	第5章
吉田 和央	前労働政策研究・研修機構 国際研究部主任調査員	第6章

## 目 次

まえがき

はじめに

- 1 調査研究の目的 ..... 1
- 2 調査研究の対象と方法 ..... 2

### 第1章 労働市場改革の概要

- 第1節 労働市場改革の背景と基本的視点 ..... 5
- 第2節 労働市場改革の経緯 ..... 8
- 第3節 小活 ..... 13

### 第2章 ハルツ第Ⅲ法—就労促進制度と実施機関の改革

- 序 ハルツ第Ⅲ法の意義 ..... 15
- 第1節 ハルツ第Ⅲ法の構造 ..... 15
- 第2節 ハルツ第Ⅲ法による雇用局改革の構想と実態 ..... 24

### 第3章 失業扶助制度と社会扶助制度との統合—ハルツ第Ⅳ法による失業給付Ⅱ制度の創設

- 第1節 失業給付Ⅱ制度の成立過程と基本枠組 ..... 27
- 第2節 失業給付Ⅱと社会手当の受給要件 ..... 33
- 第3節 社会法典第Ⅱ編の給付の内容 ..... 39
- 第4節 統合契約に基づく制裁の制度 ..... 41
- 第5節 失業給付Ⅱ制度の特徴と分析 ..... 43

### 第4章 解雇制限法とパートタイム有期契約法の改革

- はじめに ..... 49
- 第1節 解雇制限法の規制緩和 ..... 49
- 第2節 有期労働契約に関する規制の改革 ..... 60

### 第5章 ドイツにおける労働市場改革の問題点

- はじめに ..... 63
- 第1節 連邦雇用エージェンシーの改革 ..... 63
- 第2節 失業保険の給付制度改革 ..... 66
- 第3節 労働力供給を高める改革 ..... 68

結 論 .....	71
第 6 章 労働市場改革施行後の現状と展望	
第 1 節 「ハルツ改革」施行後の雇用・失業情勢 .....	75
第 2 節 ハルツ第IV法施行後の労働市場改革修正の方向性 .....	81
第 3 節 ハルツ改革をめぐる論議 .....	85
第 7 章 総括と展望	
第 1 節 総括 .....	91
第 2 節 日本への示唆 .....	94
掲載資料	
1. Ombudsrat（諮問委員会）の中間報告（2005.6.29） .....	99
2. Ombudsrat（諮問委員会）最終報告の概要（2006.6.23） .....	110
3. CDU, CSU, SPD の連立協定（2005.11.11） .....	112
4. 『労働市場における近代的サービス』の有効性（『労働市場における近代的サービス』 委員会の提言実施の効果に関する 2005 年連邦政府報告の解説） .....	119
5. DGB と BDA のハルツ改革に対するスタンス（概要） .....	126
6. ドイツ労働市場改革に関するキーワード集＜独日対照表＞ .....	130

# はじめに

## 1 調査研究の目的

ドイツでは、周知のとおり 1990 年の東西統一以降、雇用状況は年を経るに従って悪化してきた。統一直後の 91 年に全国平均で 7.3% だった失業率は、2004 年には 11.7% にまで上昇した。とくに旧東独地域は、統一時の楽観的な見通しを裏切り、91 年に 10.2% であったのが、04 年には 20.6% にまで達し、西独地域（04 年で 9.4%）の約 2 倍という水準が定着してしまっただ。この時期には、経済のグローバル化が加速し、産業構造の変化に伴い雇用の構造等の実態が大きく変化した。西独地域においても、1980 年代まで国民生活に豊かさと安定をもたらしてきた「社会的市場経済」と呼ばれるシステムに対して、見直しあるいは修正を求める声が強くなってきた。

具体的な目に見える形での、いわゆる労働市場改革は、コール政権の末期から開始され、シュレーダー政権における最重要政策として推進された。とくに同第一次政権（1998～2002 年）末期に出されたハルツ委員会報告書に基づき、第二次政権で具体化された「ハルツ改革」と呼ばれる諸施策は、失業給付制度においてその内容、運用方法、実施主体を抜本的に変革することとなり、その政策決定から施行に至るプロセスは多くの議論を呼び起こした。中でも 05 年 1 月に施行された、通称「ハルツ第 IV 法」による長期失業者に対する給付と生活保護に相当する給付の制度の統合は、現在でもその修正による「最適化」が模索されており、その雇用情勢にもたらす効果の評価プロセスが未だ途上にあることと併せ、息の長い壮大な取り組みであるといえる。

振り返って先進諸国の状況をみると、労働市場自体がすでに国際化の方向にあり、労働力需給のマッチングは国内制度だけでは成り立たないのが現実である。したがって、国際競争力強化のための大胆な国内制度改革も、一定の基準と方向性をもって進めることが可能であり、実際に多くの国で労働市場制度の改革が進んでいる。

日本もまた、雇用の流動化や雇用形態の多様化、あるいは企業経営の変化などに対して、労働市場改革は急務の政策課題となっている。目先の経済情勢の好転による失業率の減少といった短期的な視点ではなく、いわゆるフリーター層の年齢上昇による「中高年フリーター問題」など、中長期的視点から取り組むべき課題は多い。雇用形態の多様化・流動化についても、セーフティネットとしての雇用保険のあり方がそれらにどう対応すべきかが検討されうる。求職者給付をはじめとする就労促進のさまざまな仕組みの見直し、能力開発制度との機能的な連携がどのように可能かも喫緊の課題である。

このような状況を踏まえると、労働市場改革の最も急進的な担い手であるドイツの現在を検討することは、上記の課題を達成する上で不可欠の方向であるといえよう。本報告書では、ドイツ労働市場改革という巨大な対象をとりあげ、とくにハルツ改革の具体的内容を検討して、日本の労働市場政策を構想する手立てとすることを目的とする。

## 2 調査研究の対象と方法

上記の目的を意識したうえで、本調査研究では、とくにハルツ第IV法を中心としつつ、いわゆるハルツ改革の全体の流れを忠実に紹介することに努めた。また、ハルツ改革と同時にシュレーダー政権が打ち出した「アジェンダ 2010」と呼ばれる総合改革メニューに含まれた解雇規制と有期雇用規制の緩和についても、労働市場政策を総合的に考える観点から取り上げている。手法は、文献研究、統計資料分析、ヒアリングを用いている。

本調査研究の期間中に、本来 06 年秋に予定されていたドイツ連邦議会選挙が一年前倒しされ、05 年 9 月の選挙実施、その後 11 月のメルケル首相を首班とするいわゆる大連立政権の誕生という出来事があった。この影響で、労働市場改革の政策面での修正検討には、若干の遅れが生じたといえる。このため、報告書においては、05 年 1 月のハルツ第IV法施行をもって一連の労働市場政策実施の区切りのポイントとし、法制度についてまず同時点の内容を忠実に紹介することとした。この方針に基づき、制度の解説を軸とした第 1～第 4 章が執筆されている。ただし、ハルツ第IV法を扱った第 3 章では、現地調査で得られた情報などをもとに、制度の内容を浮き彫りにする観点から、施行後の問題点についても言及している。

第 1 章では、ハルツ改革にいたるドイツ労働市場政策の変遷をあとづけ、今回の改革の意義を明らかにするとともに、ハルツ改革の前半部分とも言えるハルツ第 I 法と第 II 法の概要を示すこととした。第 2 章では、社会法典 III 編を中心としたハルツ第 III 法を取り上げ、就労促進のための方策および公的職業紹介機関の抜本的再編の紹介を意図している。第 3 章では、ハルツ改革の目玉であり日本でも注目されている失業給付 II の内容について詳しく取り扱い、第 4 章では、労働市場改革に付随する解雇規制と有期雇用規制の緩和の内容と、それによっていかなる問題が生じたのかを取り上げている。

なお、ハルツ第 III 法と第 IV 法については、法体系上、ドイツ社会法典の大幅な改編を伴うものであったこと、第 4 章で取り上げた労働市場改革関連メニューとともに、シュレーダー政権が打ち出した総合改革プラン「アジェンダ 2010」の主要な施策であることから、それぞれ独自に章を立てることとした。

第 5 および第 6 章では、第 1～第 4 章で紹介したそれぞれの法制度を踏まえたうえで、06 年初頭までに得られた情報によるハルツ改革施行後の状況と、労働市場改革をめぐる論議について触れている。第 5 章では、ハルツ改革について主に経済的視点からその評価を試みている。第 6 章では、ハルツ改革による新しい法制度が施行されてからどのような状況が生じているのかを紹介し、どのような新たな問題点が指摘しうるかを抽出している。

第 7 章では、これまでの記述をもとに、今後の展望を念頭に置いたまとめを行っている。本報告で扱ったドイツの今次労働市場改革の紹介は、歴史的にみれば途中経過を示した段階であり、その完結と根本的な評価にはまだ数年を要すると考えられる。このため、法制度の内容・運用の今後行われるべき修正とその「最適化」を図るための論議の内容を補完的に紹介する目的で、



- ① Ombudsrat（諮問委員会）の中間報告（2005.6.29）
- ② Ombudsrat（諮問委員会）の本報告・要約（2006.6.23）
- ③ CDU, CSU, SPD の連立協定（2005.11.11） 労働市場関連部分（抜粋）
- ④ 『労働市場における近代的サービス』の有効性（『労働市場における近代的サービス』委員会の提言実施の効果に関する 2005 年連邦政府報告の解説、2006 年 1 月）
- ⑤ DGB と BDA のハルツ改革に対するスタンス（概要）

の五つの文書を掲載している。このうち②については、本来本報告書において 06 年初頭までの動きを調査対象範囲としたことからすれば例外的に新しいドキュメントであるが、ハルツ改革の今後の姿を理解するために、あえて掲載したものである。④については、ハルツ第 I ～Ⅲ法を対象としており、改革の核であるハルツ第Ⅳ法に関する評価は、06 年末までに出される予定だ。このように、ハルツ改革の修正・最適化フェーズは未だ進行中の段階であり、今後の調査研究が引き続き望まれるところである。

