

第7章 総括と展望

第1節 総括

1 検討のまとめ

これまで見てきたとおり、いわゆるハルツ改革は、「支援と要請」というキーワードを前面に押し出し、究極的には国民の就労率を高めることを目標として、労働能力のある非就労者を労働市場へ再編入するためにあらゆる手立てを尽くそうとしたものと言える。我々はそれをいくつかの観点から検討してきた。

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法の概要を示し、本稿が扱うハルツ第III法と第IV法の役割を浮き彫りにした。

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、就労促進のためにどのような新しい給付が工夫されているのか、また公的職業紹介機関の抜本的再編の具体的内容を検討した。

第3章では、日本でも注目されている失業給付Ⅱの内容について立ち入った検討を加え、その特質と問題点を明らかにしている。

第4章では、ハルツ改革のもう一つの対象としての労働契約法制について、解雇規制と有期雇用規制の緩和がどのようになされ、いかなる問題が生じたのかを論じた。

第5章では、ハルツ改革について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、2006年初頭段階で紹介し、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。

2 ハルツ改革の期待と現状

(1) ハルツ改革がめざしたもの

ハルツ改革がめざしたものとは何であろうか。

我々が従事してきた以上のような検討から、ハルツ改革の構想と実施の全体について注目すべき特徴として挙げられるのは、以下の4点に集約されるようにあったと思われる。

第一に、従来から繰り返し打ち出されてきた労働市場政策と異なり、ハルツ改革はドイツにおける戦後労働市場政策の一貫した基本姿勢に大幅な変更を迫る内容であった。すなわち、ドイツの伝統的な労働市場政策は、1969年の就労促進法や1985年の就業促進法に代表的なように、失業者に対する手厚い社会的保護を前提とした上で、漸進的に雇用形態の柔軟化をはかっていこうとするものであり、今回のように失業給付のあり方から職業紹介機関の構造・機能、あるいは労働契約規制まで含めておよそ労働市場に関わるほとんどの領域につい

て抜本的な改革を実現しようとする政策は戦後初めてと言える。ここに、改革のリーダーシップをとったシュレーダー政権の並々ならぬ意欲と覚悟を見て取ることができよう。そしてその背景には、統一以降悩まされ続けた失業率の高止まりを一挙に解決しようという思惑があったといえる。第二に、2002年に発覚した旧連邦雇用庁の不祥事を契機とする職業紹介システムの本格的再編により、労働市場への失業者の再編入という目的を可能な限り効率的に、しかも成果を見込みつつできるようにすることがめざされた。雇用エージェンシーの機能にPSAなどの付加的な要素を盛り込み、また失業給付Ⅱなどの労働市場再編入手段を効果的に使うために自治体と旧雇用局との業務統合を推進するといった大規模な機構再編は、ドイツの公的職業紹介機関のありかたを抜本的に変えるものであり、職業紹介というよりはまさに雇用創出の方向へ大きくシフトすることをねらったものといえよう。第三に、解雇や有期雇用といった労働契約の領域において、これもドイツの労働契約法制史上はじめて、雇用創出という観点からの規制緩和が行われたことである(第4章根本)。根本が指摘しているように、解雇制限法(解約告知保護法)の適用範囲の縮小や有期雇用契約の制限の緩和はこれまでも行われてきたが、今回の規制緩和は労働市場政策と直結した形で断行されたのである。そして第四に、何よりも国際的に注目されたのは、失業者に対する給付制度の改革を、社会保障と雇用政策との機能的統合を通して、失業者の保護から労働市場への再編入の促進という目的の変更にとった内容で行おうとしたことである。従来、ドイツの失業者給付の手厚さはよく知られており、失業給付—失業扶助—社会扶助という給付内容の構成は、社会国家理念を憲法上の存立基盤とするドイツの象徴的な制度体系の一つとみなされてきた。それを根本的に変更することは、ドイツの雇用政策全体の変貌の端的な表現という意味を持ったのである。

総じて、ハルツ改革の内容は、網の目のように張り巡らされたドイツ労働市場の包括的セーフティーネットの全的な張替えに向けられていたといえよう。

(2) ハルツ改革の現状について

ハルツ改革がもたらした成果を2006年半ばの段階で評価することが時期尚早であることは言うまでもない。しかしながら、当初めざした改革の進捗については、すでに一定の評価が可能な状況も出現している。そして他方では、まさにハルツ改革そのものによって生じた新しい課題があることも注目すべきであろう。

ハルツ改革が一応の解決の方向を示したといえるのは、第一に、そもそもハルツ委員会の報告書にもとづく大胆な制度改正が、曲がりなりにもほぼ実現したことである。各章の執筆者が繰り返し指摘しているように、これまでも数え切れないほどの改革のプランや提案はなされていたが、それらが労働者保護の法制度に大きな変更を迫るものである場合には常に挫折するか、矮小化されるかしてきた。しかし、ハルツ改革は従来提唱されてきたどの制度改革よりも抜本的な内容を含んでいたにもかかわらず、ハルツ第Ⅰ～Ⅳ法及び労働市場改革法等となって実現した。このことは軽視されるべきではなかろう。少なくともこれらの法律に

よって、何をすべきかは明確にされたのである。第二に、雇用局から雇用エージェンシーとその関連機関への政府組織の改革が一定の成果を見せたことである。もちろん、第5、6章でもまた諮問会議中間報告書でも指摘されているように、協同組織（ARGE）は未だに「生みの苦しみ」から脱却しておらず、十全の役割を果たしてはいないし、PSAによる派遣は必ずしも雇用創出の実をあげるものとはなっていない。しかし、これらは試行錯誤によって改善できる性質の問題であるし、雇用局の時代への後戻りを促すようなことはない。雇用エージェンシーの改革自体は、雇用局時代の問題点の解決にはつながっているのである。第三に、Ich-AG（私会社）、ミニ（ミディ）・ジョブ、1ユーロ・ジョブといった就労機会の選択肢を増加させたことは、それらの形態への従事者の傾向からすれば、失業者を低下させる一定の効果があったことは否めない。劇的な状況改善にはつながらないとしても、選択肢の増加はいうまでもなく労働市場の活性化をも促すからである。

3 ハルツ改革の問題点

これに対して、新たに生じた課題としては、第一に、低賃金労働市場の拡大による社会保険負担労働者の減少と僅少資格者の職業能力向上機会の喪失をあげることができよう。第6章で具体的な統計により示されているように、就労それ自体を最優先するあまり十分な賃金の保障がなされないという現状がもたらしたこのような傾向は、実はフルタイムの質の高い就労機会を確保することと失業者数の高止まりとがタイアップしていたかつての労働市場の問題の、いわば逆の問題を提起するものであり、低賃金市場の今後の動向如何によってはハルツ改革全体の問題として意識されることとなる。第二に、上記のように雇用局システムから雇用エージェンシー制度への転換は、少なくとも従来のパターンリスティックな職業紹介システムからの脱却という目的自体は達したとして評価できるものの、職業紹介事業の改変による効率的な労働市場への再編入が期待したほど進まず、かえって混乱をもたらし、自治体業務と雇用エージェンシー業務とのさらなる再編成の必要が痛感されていることは見逃せない。このことは、第5章においてきびしく指摘されているように、職業紹介クーポンによる職業紹介やPSAによる人材派遣が功を奏していないことともあいまって、結局財政負担を大きくしただけではないかとの批判がなされよう。第三に、給付濫用の常態化がクローズアップされている。これは、失業給付Ⅱの機能が十分に果たされていない可能性を示唆するものと言える。2005年末の段階で500万人もの申請者がおり、財政負担が250億ユーロ以上（日本円換算では3兆円以上）にもものぼることを考えると、失業率を下げた失業者に対する政府のコストを減らすという当初の目標は、むしろ裏目に出ていることになりかねない。第四に、就労者自体の数の減少に底打ちの傾向が見られないことである。これは、ミニジョブや1ユーロジョブや私会社などあらゆる手立てを講じて労働市場への再編入を促していることを考慮すると、それでも歯止めがかからないということの意味するのであって、かなり由々しき事態であるといえよう。

4 展望

全体として、ハルツ改革の現状は「就労絶対主義」の理念が有効に実現されていない状況と評することが可能であろう。もともとハルツ改革が「支援と要請」というモットーを掲げて出発した背景には、労働市場に参入することを要請し、それを円滑に実現できるよう支援するという趣旨が含まれていた。しかし、若者が親元を離れ、パートナーとの関係を需要共同体として形成しつつ失業給付を不正受給するという傾向が目立つのは、失業率低下を最優先して低賃金労働に失業者を追いやりようとする政府の意向に反旗を翻していると見うる。もちろん、まだ走り出したばかりのハルツ改革の全体的な動向を判断することはできないが、少なくとも、労働市場への再編入を促す政策の実効性は、いまだ確認されていないのであり、そこに、「就労絶対主義」の理念に再考を迫る要素がたぶんに含まれていることは間違いあるまい。

それでは、今後の動向について何を注目すべきであろうか。第6章でも指摘されているように、現在進行中の政策課題としてコンビローン方式の採用の適否が議論されている。また、私会社制度が2006年6月をもって終了することを受けたその後の対応も大きな課題である。さらに、失業給付Ⅱの不正受給への対応は深刻な問題と言える。しかし、これらにも増して今後の動向を注視しなければならないのは、低賃金労働市場の状況とこれに対する政策のありかたである。上述のように、低賃金労働市場が一挙に拡大し、社会保険負担義務のある就労が減少していること、職業訓練や再訓練による労働の質の向上がはかばかしい成果を見ていないこと、ミニジョブや1ユーロジョブに従事する労働者の増大などにより、低賃金労働市場の動向は、今後のドイツ労働市場政策全体に大きな影響をもたらすことは間違いない。

第2節 日本への示唆

日本の労働市場政策も、ドイツと同様に常に暗中模索と試行錯誤を繰り返してきた。2006年中盤の現在、長く続いた「平成不況」をようやく脱し、経済の面では息の長い回復を続けている日本社会は、他方で深刻な「格差社会」の時代を迎えようとしている。その実態を労働市場の観点から見れば、不安定な雇用と低賃金労働の拡大という面がクローズアップされよう。特に新卒の若者には、良質な雇用機会が劇的に縮小し、はじめから期間の定めのない正規の従業員として雇用されることは、それだけでも幸運であるという憂慮すべき状況となっている。パートタイム労働者や有期雇用労働者、また派遣労働者の数はいずれも激増の一端をたどっており、これに定年後の嘱託雇用労働者やいわゆる「契約労働」により働く委託労働者なども含めれば、日本の雇用者の構成は10年前とは大幅な様変わりを見せているといえよう。そして、同一（価値）労働同一賃金原理を採用していない日本では、非正規労働者の増大と雇用の不安定化はすなわち賃金の低下を招くこととなる。またその一方で、少ない人員で多大な業務をこなそうとする企業は、正規労働者には過重な業務負担を押し付ける傾

向が強い。一方では不安定かつ低賃金の雇用が増大し、他方では健康障害を起こす限界線上で過重労働にいそしむ労働形態が拡大するという現状を看過することはできない。これに対して政府は、フリーターやニートといった特に対処の必要な層に対してスポット的な措置の実施は行っているものの、ドイツのハルツ改革に匹敵するような総合的・包括的な政策は考えていないように見える。もとより、日本の失業率は一時 5%台半ばまで高まったものの、最近では 4%台で安定しており、10%を越える状況のドイツとは比較にならない。しかし、その実態が上記のようなゆがんだ労働市場を前提としているとすれば、日本においても抜本的な改革は必至であるといえよう。この点、ドイツが「就労至上主義」により低賃金労働市場の拡大をも容認しながら進めているハルツ改革がどのような経過をたどるのか、日本にとってそれを注意深く検討することは、今後の労働市場政策を考える上での不可欠の作業であるといえよう。

