

社会民主党政権下における 失業問題への取り組み(ドイツ)

ハンブルク分室

98年11月、着任早々のシュレーダー首相(社会民主党:SPD)は演説の中で「新政府の最優先課題は失業問題との戦いである。今世紀最大の失業問題の解決は、社会において活動する全ての人々の協力が必要である。税制、財政歳出の削減、投資、賃金政策などが(雇用拡大に向けて)相互に補完していかなければならない」と語った。その後、シュレーダー中道左派政権は「雇用のための同盟」を早々に立ち上げ、この同盟を失業問題解決に向けての戦略の中核に据えている。本レポートでは、社会民主党政権によるドイツでの失業問題への取り組みが、どのような方向を辿ろうとしているのかについて、特に直接雇用拡大に結びつく政策を中心に探ってみたい。

1. 「雇用政策への行動計画 1999年」 を指針に

ドイツ連邦政府は、99年6月、欧州委員会に対し「雇用政策への行動計画 1999年」を提出した。同計画は、シュレーダー政権における雇用拡大に向けての指針と基本政策をとりまとめたもので、ドイツの新たな経済・財政政策を方向付けるものである。

「雇用政策への行動計画 1999年」ではまず、「雇用政策でのダイナミックな進展を図るには、競争力の強化と旧構造の近代化が重要であり、そのためには経済と社会の幅広いコンセンサスが必要である」と述べられている。そのために、政府として、第1に「企業・労

組・政府による雇用同盟を通じた合意が即時に政策に反映されること」、第2に「過去の労働市場政策にあった一貫性の欠く、政策に落差の大きい受け身的な給与補助政策に代えて、恒常的な努力と積極的な政策を優先すること」、第3に税制・社会保障制度に関連して「労働意欲を強化し、投資の促進、社会的公正の再構築と環境保護的な利点を考慮した雇用促進策に発展させること」を、具体的な方針として示している。これら方針のもと、シュレーダー政権は、企業、労組、政府からなる「雇用のための同盟」を立ち上げ、戦略の中核にしなが、失業問題への取り組みを進めている。

2. 「雇用のための同盟」を通じた 労働市場の改革

ドイツでは首相が労使協調にイニシアチブを発揮することは、伝統的な政治手法となっている。旧コール政権時代の「政治・労働・経済トップによる官邸協議」にあるように、ドイツ社会では議会のほかに、国民的コンセンサスを政府仲介のもと労使間の協議で図るシステムが定着している。この背景には、ドイツの憲法である「基本法」には、雇用・賃金政策における労使の自主決定権が保障されており、政治の直接的な介入は許されていないことがある。シュレーダー首相は、同じような労使自主決定制度を持つオランダが、雇用拡大の点で目覚ましい成果を挙げたことに注目し、選挙前から旧コール政権時代の官邸協議を雇用同盟に発展させ、労使間の自主的な相互の合意に基づいた共同行動を目指すことを提唱していた。

シュレーダー首相は、98年11月に「雇用のための同盟」をスタートさせた。この同盟では、最上部に企業・労組・政府の代表からなるトップ協議があり、その下に各テーマごとの研究部会が常設された。これら各部会では、政府・労働・経済団体の推薦による代表や学術・研究機関の代表が召集され、独自あるいは他の研究・学術機関に委託するかたちでテーマ別に調査が行われている。

テーマ別の研究部会については、まず調査指導部と海外制度比較調査部があり、そのうち調査指導部には、職業訓練／継続教育部会、労働時間部会、税制部会、東部ドイツ再建部会、生涯就労時間／前倒し年金制度調査部会、年金・失業保険部会、健康／介護保険部会、そして特別専門部会として解雇示談金問題部会と専門／テーマ討議部会の7研究・2特別部会が存在している。各研究部会はさらにテーマごとに分かれ、調査研究と報告を行っている。

これまでに研究成果を提出したのは、職業訓練／継続教育部会のみであるが、同報告は最近、冊子にまとめられ公表された。これらの調査結果は、さらにトップ協議に持ち込まれ合意・決定される仕組みになっている。

(1) 利害が対立する労使

99年2月25日に開催された第2回協議において、雇用者側の代表であるドイツ経営者連盟(BDA)のフント会長は、「オランダやイタリアでも雇用のための包括合意として低めの賃金政策で合意」している点を指摘、賃金引上率の設定を議題に含めることを求めた。また、労働協約について「経済分野、地域間における経済格差等を考慮した上で、それぞれの分野、地域での自主決定余地を増やすような柔軟な方向付け」を提唱した。これに対して組合側は、「賃金率の大枠設定の提唱は、同盟継続を困難なものにするだけ」とし、「経済的な数字について論争するならば、賃金率だけではなく利潤も問題になる」(金属産業労働組合 以下IGメタル のツヴィツケル委員長)と反発をみせた。一方、労働側は雇用拡大策の一環として、前倒し年金制度導入を提唱。ツヴィツケル委員長は「60歳からの前倒し年金制度導入で、向こう5年で若年就労者への新規雇用に140万人増やせる」と主張し、同制度は2000年の春闘の最大争点となった。

(2) 賃金問題が議題に

7月6日の第3回協議では、賃金問題を初めてトップ協議の議題にすることで合意し、新たな展開をみせることになった。高齢就労者のための嘱託・パートタイマー制の規制緩和措置と法改正(60歳定年制の再導入の可能性、パートタイム就労への刺激策)、職業訓練職の拡大・上積みなど、具体的な合意もなされた。これら合意は、法改正の手続きと議会承認を経て、既にほとんどが実施に移され

ている。

また、BDAとドイツ労働総同盟（DGB）は、11項目の共同テーゼを発表した。本テーゼでは 中長期にわたる労使相互による信頼できる賃金政策が求められること、労働協約の事業所レベルにおける柔軟な適応に向けて努力すること、賃上げに於ける労使自主決定権は不可侵でありながらも、予算・財政、社会保障、そして賃金政策の分野で（同盟の参加者は）共同して雇用拡大、国民経済発展の方向に向かうこと、がうたわれた。

雇用同盟 1年目を迎えた第4回協議では、実習職や長期失業者対策など、地域ごとに実施されるモデルの設定と拡大措置などで一定の合意に至った。しかし、2000年度の労働協約と賃上げのアウトライン設定をめぐり、労使が再び対立することになった。

2000年1月9日に開催された第5回協議では、この問題で突破口的な合意がなされた。同協議では、経済見通し、生産性、給与体系、利益率、および物価上昇率などを踏まえて賃金政策に関する集中的な討議がなされた。その結果、「長期的労働協約」（最低2年以上の協約期間）締結に向けて努力することが合意された。さらに、賃上げ率をめぐっては、従来のような物価上昇率に生産性の伸び率を加算する方式ではなく、経済全体の生産性の伸び率のみを考慮に入れた、しかも各産業分野ごとに必要な格差を持った賃上げに向けて努力することが合意された。これは事実上の超包括労働協約ともいえ、歴史的なタブーにより踏み込んだ内容となっている。

3．同盟の合意を基に進む雇用拡大策

こうした労使間の同盟での合意等を踏まえ、シュレーダー政権は、雇用・失業対策として「100日間緊急プログラム」を手始めに、「若年失業者への緊急プログラム」、パート就労等の社会保障面での整備、労働促進法、社会構造適応法、年金制度改革などの法改正、お

よびこれと関連した他の社会保障制度上の措置など矢継ぎ早に法案を発表し、実施に移している。

まず、98年10月の「100日間緊急プログラム」では、96年コール政権時代に改正・緩和された雇用保護法と病欠時の給与継続保障規定を、改正前の状態に戻した。99年1月には「若年失業者への緊急プログラム」をスタートし、同8月には就労促進法等の改正を実施に移している。これら措置の内容は、雇用拡大に向けての社会基盤の整備、社会的公正を目指しての是正や福祉社会の再生なども含まれている。また政府は2000年からの改革として、年金制度の構造的改革、現代の労働市場に適應させるための労働促進法の全面改正、より具体的で柔軟な対応を目指した事業所組織法の改正などを計画している。「雇用のための同盟」の合意に基づいて、実施されている主な雇用拡大策とその現状を以下のとおり紹介する。

（1）若年層の実習職・就職斡旋を強化

「能力があり、意欲のある若者1人1人に、実習職を」（シュレーダー首相）を合い言葉にした「若年失業への緊急プログラム」（「ジャンプ」）は、「雇用のための同盟」でまず最初に合意されたものである。実習・訓練職受け入れ体制の強化にあたる行動プログラムは、プログラム成立時に予定された10万人を大きく超過し、99年の10月末現在で19万4千人となり、実習職、あるいは実習職に就いた以後、失業者となった若者たちに職を斡旋した（労働省公報、数字は99年10月末時点）。同プログラムは引き続き今年も実施される。

ドイツの教育システムでは、医師の資格取得にインターン制度があるのと同じように、他の多くの職種にも実習・訓練制がある。多くの場合、同期間は専門資格取得の上で必修となっており、一定期間内これを行い、専門

資格を取得後に正規雇用契約を結ぶのが通常である。ところが企業は最近、合理化の一環として人員削減をすすめ、実習職を雇い入れなくなった。この傾向はとりわけ東部ドイツ地域で強まり、若年層の失業が深刻な問題となっている。政府は同緊急プログラムに20億マルクの予算（欧州委員会からの雇用基金はそのうち6億マルク）を裂き、連邦労働・社会省は各州地域の労働局と提携し、実習職斡旋を強化した。この緊急プログラムは「雇用のための同盟」でも確認され、とりわけ各州商工会議所と連携し、企業・事業所への実習職紹介への努力を行っている。

こうした努力の結果、99年10月末時点での若年失業者数は、前年同期比で6.3%減少した。取り組み開始以来、労働局による同職探しの相談は81万1千件に上り、斡旋を受け入れた若者のうち38%が東部ドイツ地域からであった。

（2）高齢者パート就労を促進し若年層の雇用を拡大

高齢者パート就労法は、高齢就労者の職を若年層にスムーズに移し、若年層の新規雇用を促す目的で改正された。本人の意思に基づいて高齢者従業員をパート・嘱託職にし、その代わりに新規雇用者を雇い入れる。パート・嘱託職になり労働時間が減っても、正規就労時の給与レベル、年金や社会保障費を維持できるよう、労働局が助成するというシステムになっている。

同法は、やはり「雇用のための同盟」トップ協議で合意された内容をもとに政府が改正の手続きを行い、99年12月17日の連邦参議院最終議会で承認、2000年1月1日から実施されている。同改正内容は、これまで正規職が条件であったが、最初にパート・嘱託職（月630マルクまでの微収入パート職を除く）として就労していた場合も、高齢者パート就労（56歳以上）規定の対象とすることができる。

ただし、同助成を申請するには失業保険の掛け金支払いを継続することが条件となる。これは既に高齢である失業者を再雇用に引き入れた場合を考慮している。

また、同改正前は、50人以下の従業員を雇用する企業が同助成を労働局から受けるためには、パート職への切り替えで生じた空席に新規雇用した場合に初めて、助成金が支給されていた。しかし同改正後は、同一企業内の他の職種でも新規雇い入れを行えば、同助成金は支給されるようになった。一方、50人以上の従業員を抱える企業では、高齢者パート職への切り替えとそれに伴う新規雇用が、同じ部署（製造・購買・営業部など）内であれば認められる。また、例えば高齢者が管理職であっても新規に雇用がなされれば、実習生であれ失業者であれ、被雇用者のランクに区別なく助成の対象となる。リースター労働社会相は「これにより前倒し退職を計画している就労者の退職をスムーズにし、同時に新規雇用への促進を図ることができる」と述べている。

このようにパート就労促進に向けての法的整備が進められる中、今年の春闘では、金属・電機産業において（熟練・若年労働者間）「雇用の掛け橋」制度が導入された。この制度は従来の合意規定にあった高齢就労者のパート就労規定を発展させたもので、希望するフルタイムの就労者に、57才から最高6年間にわたるパート就労（嘱託化）への切り替えの機会を与えるものとなっている。なお、法的年金が65才満期であるため、年金前倒し支給の場合、1ヵ月につき0.3%減率される。この制度の場合、57才から6年間のパート職に就いた場合は63才で年金を受給することになり、65才までの2年間分が減給される。そこで、同制度では雇用者側の負担により、年金目減り分の補てんとして、毎月450マルクが最高48ヶ月間支給されることになっている。さらに、パート職への切り替えによる収入減

少に対しては、パート化により生じた空席を5年以内に新規雇用で埋めることを条件に、フルタイム時の給与の20%が労働局から助成される。

新しい制度は、IGメタル側が当初主張した60歳定年制の導入により、半強制的に高齢就労者と若年就労者との入れ替えを促進させるのではなく、「雇用のための同盟」での合意に従い、高齢就労者のパート化促進を通じて、若年層の雇用拡大を図ろうとするものとなっている。

(3) 人材斡旋業を支援

このほか、今年から実施に移された制度として、人材斡旋業に対する支援がある。失業生活扶助を受け取っている1年以上の長期失業者に、就労契約6ヵ月以上の職場を斡旋した場合、労働局からその第3機関(労働・人材斡旋企業)に報酬が支払われる制度が98年1月から実施されている。本措置は当初99年までとされていたが、その後2001年末までに延長された。報酬額は1人につき6ヵ月以上の雇用契約で4,000マルク、9ヵ月以上ではさらに1,000マルク上乗せされ5,000マルクとなっている(今までは2,000~4,000マルク)。

(4) 長期失業者への取り組みが課題

ドイツの場合1年以上の長期失業者が失業者全体の32%(98年連邦統計)を占めており、中でも母子家庭などの婦人が多い。政府は直接の給与助成措置には概して消極的であるが、長期失業者への給与助成制度は必要という立場を取っている。これら長期失業者は1年の失業保険支給期間が切れると、失業手当に切り替え、この期間が切れると生活扶助を受けようになり、就労を通じての社会復帰がますます困難になっている。この傾向は欧州全体にほぼ共通しており、欧州委員会の雇用促進指令でも同問題の解消は緊急課題となっている。

長期失業者への職業教育や再就職対策では、労働官の家庭訪問相談を含め多くの特別対策モデルが労働局や地域、事業所でテストされている。学歴や資格不足のため再就職が困難な者や、1年以上の長期失業者に対し労働官が家庭訪問を行うなどの、ザールランド、ラインラント・プファルツ州で行われている「マインツ・モデル」を拡大し、労働局を通じた再就職促進を行っている。

(5) 冬季悪天候を原因とした建設業界の失業打破

昨年6月、シュレーダー首相自らが、建設業界の労使を仲介してとりまとめた「悪天候保障手当制度」についての合意は、11月5日の連邦参議院で原案通り承認され、11月1日に遡って実施に移されている。

同制度は、冬期の悪天候を原因とした建設業界の高失業の打破を目的にスタートした。雇用者側にとっては冬期の悪天候による就業停止期間の経営上のリスクを防ぎ、被雇用者側にとっても解雇のリスクを減少させることを狙っている。被雇用者は年間に最高30時間の労働時間を、残業時などを利用して貯蓄し、冬季に悪天候で発生する休業期間に振り充てる。休業期間が30時間を超えた場合、100時間までは「冬期休業手当」として名目給与の60%が、雇用者側負担の冬期割当金基金から支給される(付帯する社会保障費掛け金も、同基金から全額掛け金を支払う)。この基金はいわゆる準備金で名目給与の1.7%を雇用者側が積み立てる。休業期間が100時間を超える場合、「冬季休業手当」は労働局が負担する。さらに、被雇用者が労働時間の貯蓄を進めるように、インセンティブとして政府から1時間当たり2マルクの助成が給付される。雇用者側は、悪天候を理由とした解雇は一切認められず、規定違反と分かった場合、解雇処分は取り消しとなり、労働局から支給された手当支給分全額を雇用者が返納しなければ

ならない。規定の遵守は労働官による冬期建築委員会で監視される。同規定の実施結果が及ぼす労働市場への影響は、2年後に報告されることになっている。

こうした失業減少に向けた政府の法的措置は、経営側、労働側および連邦労働局が、悪天候によるリスクを将来ともに共有し、建設業界の労働協約を通じた自主性を保持した上で、政府が雇用促進を刺激する方向で助成を行う仕組みになっている。これは、「従来型の受け身的な支出策に代えて、恒常的な努力と積極的な政策を優先する」という新政権の典型的な戦略といえよう。

(6) 新産業は人材不足

一方、こうした中で「雇用のための同盟」でも問題となり、今後の行政措置として注目されているものに、メディア・情報通信など新産業、とりわけコンピューターやインターネットのプログラマーなどの専門家不足がある。目下、シュレーダー首相は外国人就労規制を緩和して西欧以外からの人材確保を提案している。これについてはブルマン教育・科学相はアジア・東欧諸国からの外国人に関して「国内の教育・人材育成が軌道に乗るまで、期限付きでの労働許可を認める必要がある」とするが、リスター労働社会相は「どのような人材と技術能力が実際に必要であるのか、また本当に国内で人材不足なのかどうかを調査する必要がある」と単純な外国人への就労緩和には批判的である。今年教育制度の改革が本格化するが、情報技術産業分野では海外からの労働者を受け入れる可能性が高い。

4. 地域における雇用拡大に向けての取り組み

これまで連邦レベルでの失業問題への取り組みをみてきたが、雇用拡大に向けての政府、企業、労組間における同盟の例は、地域レベルでもみられるようになっている。

フォルクスワーゲン本社（以下VW社）のあるニーダーザクセン州ヴォルフスブルグ市では、VW社と共同で雇用確保と失業解消のために人材派遣企業「ヴォルフスブルグAG」を設立した。VW社を中心に一括的労働協約に反しない範囲で、企業の雇用環境整備に寄与することを目指し、通常の就労者やパート職の斡旋を行っている。

今年になってVW社は、今後自動車需要の頭打ちが見込まれることを理由に、ヴォルフスブルグAGから受け入れた期限付き就労者2,000人の解雇を発表した。同社の労働評議会はこの決定を不満として、会社側との折衝を続けていたが、2月11日の交渉で最終的な合意に至った。それによれば、合意時VW本社に1,738人いる期限付き就労者のうち789人を、本社工場の正規従業員として採用するほか、さらに100人をハノーバー工場にて継続雇用することで合意した。残りは一度ヴォルフスブルグAGに戻り、新たな職場に赴く可能性が残されている。

全VW社労働評議会のクラウス・フォルケル委員長によれば、当初、ヴォルフスブルグ工場では期限付き就労者は3,000人いたが、2,000人が既に正規雇用へ切り替わっている。その後も期限付き就労者を雇い入れ、2000年4月時点で、同社のドイツ国内6工場では3,000人ほどいるが、このうち1,300人程度について、各事業所ごとの労働評議会を通じて正規採用の可能性について経営側と協議を進めている。既にカッセルのパウナタール工場では期限付き就労者360人のうち170人が正規雇用へ切り替わった。

一方、VW社は新規の雇用拡大を時短政策や残業時間の貯蓄制度などを通じて進めている。同社では、組立工場では28.8時間制、研究開発や事務職では通常通り35時間の就労時間制度をとっているが、新規雇用が拡大するように、ほとんどの残業時間が貯蓄制度を通じて休暇に振り替えられる傾向にある。このよ

うな措置が可能となる背景には、同社の労働者側が雇用拡大に向けて極めて柔軟な態度を取っていることが挙げられよう。担当の労働評議会ハンス・ユルゲン・ウール代表によれば、同社の組合組織率は90%であり、「収入増が望めなくなることに対して、不満を持つような従業員はいない」という。

こうした、ヴォルフスブルク市・VW社の職場斡旋モデルにみる新規雇用への方法は、化学産業大手のBASF社などでも展開されている。このほか、多くの中小企業においても、企業レベルで、何らかのかたちで雇用同盟が導入されている。これら中小企業の例は「経営難の時の特別規定」の適応がほとんどであり、特別手当のカットや一定時間の残業分を雇用を確保にまわすといったシステムを導入している。

5. 注目される今後の同盟の行方

シュレーダー政権成立以後、「雇用のための同盟」を通じて賃金政策や労働市場に関する各種政策の点で重要な合意がなされた。また、実習職や若年層の失業問題については目標を上回る成果がでている。こうした努力の結果、税制改革や社会保障改革による賃金付帯コストの切り下げ、国内景気の向上などとも相まって、失業問題はある程度改善されつつある。2000年度の政府経済見通しにおいても、一層の失業者数の減少が見込まれており、年平均の失業者数は98年には430万人弱であったのが、99年には400万人弱に、さらに2000年には390万人台に減少する見通しである。しかし、総選挙前にシュレーダー首相が

約束した、失業者数を150万人減らすという目標からすると、その速度は未だ十分ではない。今後は雇用拡大を目指して、労働市場のさらなる弾力化を求めていくものと思われる。また各地域や企業レベルでの雇用同盟の好例は今後、トップ協議の動向に拘わらず数多く出されていくものと思われる。さらに、2000年度は現在検討される企業減税を通じて、企業にとっての立地条件が大枠で改善され、労働市場が再び拡大するであろうとの期待も大きい。

ただし、賃上げ交渉の動向によっては、労働市場が再び冷え込む可能性もある。2000年の労使交渉の状況をみると、3月末の時点で、3月22日に妥結した化学産業界の2.2%の賃上げを初めとして、金属・電機産業も28日に3.0%の賃上げで妥結。建築業界も30日に2%の賃上げで合意に至り、「経済見通しに沿い、雇用拡大を方向付けた良い内容」(シュレーダー首相)との評価のとおり、緩やかな賃上げ率で妥結が進んでいる。今回の春闘は、「雇用のための同盟」が見えない拘束力をもって、労使交渉に作用した最初の成果となっている。特に2000年は、労働協約の交渉で穏健派の化学産業が先導役を果たしており、今後は社会民主党政権下で「雇用のための同盟」が継続するに伴い、労使協調の中でも柔軟派が台頭することが十分考えられよう。シュレーダー政権の雇用拡大策が成果を上げていくためには、こうした労使双方の協力関係の継続が不可欠であり、今後の「雇用のための同盟」の行方が注目される。

(植田 大)