

第3章「グローバル化時代における日・独労働市場」

保 住 敏 彦

“The Japanese and German labor market in the contemporary globalization”

Summary;

One important character of the labor market of both countries was the coexistence of the regular workers in the core industry and the irregular workers in the periphery industries. The regular workers of the key industries and governments offices were under life time employment and seniority system. They were protected by the employment law. On the other hand, the irregular workers of the marginal or periphery sectors had not enjoyed those systems and were not protected by such protecting employment law. We have relatively big sectors of small and middle enterprises such as groceries, clothing and parts maker for the car and the electric industries in Japan and these sectors employed many irregular workers.

As the globalization after 1990 compelled the competition among the enterprises of each country, they had to reduce the cost of their companies. Therefore they intended to reduce the regular workers and increase the irregular workers. Each government promoted this tendency and did ease restriction of the labor market. In Germany the Prime Minister G.Schroeder announced “Agenda 2010” and began the Hartz Reform in 2002. This reform involves ease restriction of employment law and some reduction of Social security. In Japan the Workers Dispatch Law were changed from 1990 several times and the enterprises could easily dispatch the regular workers and employ more irregular workers such as dispatched workers, contract workers and part-timer, From 2004 the enterprises of manufacturing could employ the dispatched workers and so the one third of workers of manufacturing became the irregular workers specially the dispatched workers in 2008.

But these dispatched workers were not protected by employment law and the basic social security. So when the international financial crisis attacked the industries in September of 2008, they were laid off and became often home less under worse social security. There is a difference between Germany and Japan on the evaluation of the

dispatched worker. In Germany they think this worker as a bridge from the unemployed to regular worker. But in Japan they think this worker as irregular worker and it is difficult for him to become a regular worker.

In this paper we would like to discuss at first the parallel development of Germany and Japanese labor market, second to explain the Hartz Reform in Germany and Japanese deregulation of the dispatched worker law and compare both reforms, at last to think about the problems of the irregular worker through comparing the Germany and Japanese labor market.

目次；

1. 問題点
2. 1990年代以後の日・独労働市場—パラレルな展開—
3. ハルツ改革とわが国の労働市場改革
4. 労働市場における非正規雇用の問題と政策

1. 問題点

2009年に、ブレーメン経済工科大学と日独の労働市場についてのワークショップを開催して以来、わたしは、日・独の労働市場の比較について関心を抱いてきた。これまで、二編の日本語論文において、ドイツ労働市場とりわけ2002年に始まるハルツ改革の内容、背景、影響などについて論じ、また前記のワークショップの報告において日本労働市場とりわけ非正規労働者の問題について論じた¹。このたびは、ドイツと日本の労働市場を比較し、それぞれの特徴と、現在直面している問題について論じたい。とりわけ、グローバル時代に顕著に見られる現象である非正規雇用の増大について、両国を比較してみたい。

ドイツと日本の労働市場には、当然にも、異同がある。例えば、わが国に見られる新卒一括雇用というような慣行は、ドイツにはない。企業はその経営活動において必要な人材を、その都度、労働市場において募集するのであり、その際、募集する被用者の技能・資格について明示する。したがって、企業（雇用者）の職員・労働者（被用者）の募集は、その時代の景気動向や企業の投資戦略に直接的に影響される。また、採用された社員は、既に企業の必要とする労働能力をもった者として扱われ、特別に、社内教育によって再教育されるわけではない。もちろん、こうした雇用関係を可能とするような、教育制度がドイツには存在している。古くからの職人養成制度（マイスター制）だけでなく、デュアル・システムとよばれる実務と教育を結びつけた教育制度があり、これによって企業において即戦力になりうるような人材の養成が目指されている。

これに対して、わが国の企業は、慣行として、中・高・大学のその年度の新規卒業業者から一定数を採用し、採用後企業内での実務に即した教育（training on job）を行うことによ

¹ ドイツ労働市場とハルツ改革の評価については（保住、2010）および（保住、2011）を見よ。また、日本労働市場とりわけ非正規雇用については、このワークショップにおける報告（Hozumi,2010）を見よ。

って、自社に使いやすい社員の養成をすすめる。したがって、新社員の採用は、その時点での景気動向よりは、企業の長期的な成長戦略あるいは投資政策に、よりおおく影響される。特定の技能・資格・経験をもった社員を現在の必要数に応じて採用するのではなく、いわば、将来、社内のいろんな分野で活動できる人材を予め採用するという姿勢である。したがって、現在、応募者が持っている技能・資格・経験は問題にならず、応募者の一般的な能力が問題とされる。企業が、新規学卒者の採用を行う場合に、応募者の一般的な能力を示すと考えられる学校のランクを問題にするのはそのためである。いわば、被用者は、白紙の状態、採用され、企業の社内教育によって、当該企業に必要な労働力に養成されるべきものと考えられてきた。企業がまだ卒業の確定していない学生を在学中に採用内定するという慣行は、企業が学生の専門的知識よりは、企業の必要とするどのような仕事にも対応できるという一般的な能力を求めていることを示している。このことがまた、企業が、終身雇用制をとり、いったん採用し、社内教育を施した社員を容易に解雇しない理由であり、そのため、企業が年功序列型の賃金制度を採用し、企業内福祉制度を充実させてきたのでもあった。

日独の労働慣行の異同については、なお、いくつか挙げる事が出来る。しかし、日本とドイツの労働市場について、相違だけでなく、類似点にも注目する必要がある。例えば、中核となる労働市場の労働者が、雇用法制によって強く保護されていることである。ドイツの大企業につとめる被用者は、労災保険、疾病保険、年金保険、さらには失業保険などによって、手厚く保護されている。同じことは、日本の大企業の被用者についても言える。日本の場合には、官公庁の職員、大企業の職員と労働者は、終身雇用と年功序列型賃金によって、保護されている。労働力商品の雇用契約は、一度限りで、雇用は定年まで続く。商品市場に見られる売買の繰り返しと条件の変更は、わが国の基幹的な産業の企業や公務員労働者の労働力市場ではほとんど見られない。他方、ドイツにおいても日本においても、労働市場には、周辺的ないしは限界的な市場がある。ドイツの場合、主に外国人労働者（いわゆるガストアルバイター）によって担われる現業的な産業分野がある。わが国の場合、明治時代以来形成された地場産業や、第二次大戦後の高度成長期に形成された大企業の下請企業にみられる中小企業・零細経営が存在する。これらの企業が労働力の需要者として現れる労働力市場においては、労働力の移動はかなり流動的であり、短期的な雇用期間としばしば繰り返される労働力の売買を特徴としている。

こうして、日本とドイツの労働力市場の重要な特徴には、中核的な労働市場における正規雇用と周辺的な労働市場における非正規雇用の共存という点が、見られる。そして、1990年代以来のグローバル化の時代以来、両国はともに、変貌することとなった。中核的な労働市場においても、解雇規制の緩和と正規労働者の非正規労働者による代替という現象が見られるようになった。

2. 1990年代以後の日・独労働市場—パラレルな展開—

すでに、その一端を述べたようなドイツと日本の労働市場の伝統的な慣習や制度は、1990年代以後、見直されるようになった。その主要内容は、労働市場をめぐるさまざまな規制を緩和するか廃止するというものであった。そうした傾向を支えた思想が、新自由主義であることは言うまでもない²。しかし、こうした傾向が勢力を増したのは、偶然的なものではなく、歴史的な背景があつてのことである。すなわち、ドイツでは、1991年の東西ドイツ統一による国家財政の状態の変化や、旧社会主義諸国の市場経済への復帰やアジアや南米の諸国の世界経済への統合の進展などの経済のグローバル化によって、そうした傾向は現実化したのである。他方、わが国についていえば、1985年から1990年までのバブルの崩壊とそれに続く平成大不況という経済情勢と、中国やインドの経済発展とわが国の企業の海外進出の増大というグローバル化が、さまざまな領域での規制緩和と並行して、労働市場の規制緩和の傾向を強めたと思われる。この間の事情を、まず、ドイツについて、ついで日本について見てみよう。この点について詳細な議論を展開した（Eichhorst/Marx, 2009）の叙述に従って、ドイツ労働市場の変遷をみよう。

それによると、1980年代および1990年代初めに、ドイツの雇用制度の転形が始まった。しかし、「社会保障、解雇規制、および団体交渉のような労働市場の中核部分を支配する条項は、変化しないままであった」（Eichhorst/Marx, 2009,7）。とは言え、1990年代中頃、新しい雇用を生み出せない労働市場の欠陥が認識されるようになり、この結果、「社会保障の整理統合と労働市場の部分的規制緩和が論争の的となった」（*op.cit.*）。CDU/Liberal 連立政権の最後の段階である1996年には、解雇規制の適用を受ける企業規模は、5名から10名の従業員に引き上げられ、規制緩和がなされた。また、週あたり僅かの時間しか働かないパートタイム労働が、私的な労働集約的サービスにおいてますます頻繁に用いられるようになった。基本的に、この時期には、「社会保障、積極的労働政策、雇用保護は、正規の被用者については変更されないままであった」（Eichhorst/Marx, 2009,8）。

続く、シュレーダー政権の第一期である1998年から2001年の時期は、「労働市場のフレキシビリティの制限」がなされた時期である。1998年のSPD/Grueneの連立政権への交代とともに、非正規雇用の再規制が、論争点となった。前政権の行った社会保障や雇用保護の削減に対する反対が、政権交代をもたらした。1999年には、解雇規制が、5人から10人の従業員を擁する小企業についても回復された。ついに、2001年には、「有期契約が、有効な理由もなしに、最初の雇用の場合に限定されるようになった」（Eichhorst/Marx,2009,9）。

² サッチャー英国首相およびレーガン米国大統領が提唱し、わが国の中曽根首相が追従した小さな政府を目指す思想は、新自由主義と呼ばれた。新自由主義を理論的に支える経済学は、アメリカのシカゴ学派の経済学者たちであった。1970年以後の英米の経済不況と大量失業に対して、ケインズ主義にたつ経済政策が効果を示せない状況の中で、供給側経済学とともに、この学派の新自由主義の経済学が脚光を浴びるにいたった。後の小泉首相の改革もこの新自由主義の立場に立つものである。この新自由主義の評価は今日なお定まっておらず、賛否両論が並立している状況といえる。新自由主義のもつ市場原理主義に賛成する者は、それが経済の効率性を高めると主張し、反対する者はそれが格差問題を発生させるといふ。

この時期に、賃金のフレキシビリティや妥当性は、重要な論争点であった。

シュレーダー政権の第二期である2002年から2005年の時期は、「ハルツ改革と‘アジェンダ2010年’」の時期である。2001年以来の経済不況が「労働市場や社会政策のパラダイムの変化、およびあらたな規制緩和的改革」をもたらした。

「議論の多いアジェンダ2010‘と結びついたハルツ改革のパッケージは、人的資本を志向する労働市場政策から、低賃金の仕事でも就きたいという〔労働市場の〕需要側要因を強めるような就業希望者の意志への変化を意味している。このことは、より厳格な職探しの案内、失業保険金のかなり厳しい支給条件、および、長期の訓練と直接の仕事の創出から労働市場への再統合を促進することを目的とした短期の計画への推移を、意味している」

(*op.cit.*)。老齢労働者への失業保険金受給期間は、32か月から18か月に削減され、これが、事実上の早期退職という手段を無くしたという。また、失業扶助と社会扶助の失業保険金Ⅱへの統合がなされた。さらに、ミニ・ジョブが導入された。ミニ・ジョブは、低い時間賃銀への同意を可能にする。

さらに、SPD/Gruene 政府は、ハルツ改革を進める中で、その他の非正規雇用をも自由化した。更新される有期雇用契約の開始の年齢は、58歳から52歳に引き下げられた。また、新設の企業は、四年間まで、有期契約を利用することが認められた。派遣労働についても、1985年から2002年の間に、割り当て期間は3か月から24か月に拡大された。これは、その後、ハルツ第Ⅰ法によって廃止された。2003年には、建設業における派遣労働の禁止が、廃止された。「派遣労働は、失業者を労働市場へ統合することを約束する手段と見做された。」。ハルツ改革のその他の要素としては、創業の際の補助の拡大や多くの手工業におけるマイスター資格証明書の廃止などがある。(Eichhorst/Marx,2009、11)。

「要するに、この時期に、第二期の赤・緑の立法活動期の改革は、労働市場の周辺部では大量の規制緩和をもたらした。しかし、中核部分は影響をうけたのか。ここでは、立法上の変化はわずかであった。」(*op.cit.*)。中核的労働市場のフレキシブル化にとって重要であったのは、団体交渉の後退が進んだことであった。多くの被用者は、団体交渉で決められたものとは異なる条件で、働くようになっていた。中核的労働市場においては、団体交渉による労働条件の決定ということが弱められたのである。他方、既述のように、派遣労働、自己雇用および低賃金労働のような周辺部分の労働市場については、高いフレキシビリティをもたらした。

ハルツ改革は社会民主党の勢力を弱め、その結果、2005年の国会選挙の結果、CDU/CSUが勝利を収め、同党のメルケル党首を首相とする、SPDとの連立政権が成立した。2005-2009の時期は、「市場の勢力の抑制」の時期である。「この大連立政権は、労働市場改革にたいしてもっと慎重な立場をとった」(Eichhorst/ Marx, 2009、12)。法定退職年齢の65歳から67歳への引き上げは、ハルツ改革後の最後の経費削減問題であった。キリスト教民主党内の規制緩和の思想は後退し、「最近の政策論争は、圧倒的に株式証券と社会的正義とに関心を持つという特徴を持っている」(*op.cit.*)。こうして、社会保障の再安定化と周辺部労働

市場における最低賃金制の導入を目指すような結果となった。「第一に、老齢労働者に対する失業保険金は、18 カ月からふたたび 24 カ月に延長された。第二に、困難な場所での長期失業者にたいして、補助金での雇用を提供する新しい方法が導入された。最後に、最も重要なことは、最低賃金がドイツの政策論争において初めてよく知られた論争点になった。」

(*op.cit.*)。労働組合と社民党は、全般的な最低賃金制を推進しているが、キリスト教社民党はこれに反対しているので、妥協として、クリーニングや郵便サービスや一時的な派遣労働のようなサービス部門での分野別最低賃金協定の拡大がなされている。(*op.cit.*)。

最近の不況のなかで、「ドイツの政策立案家は、主として、短時間労働いいかえれば部分的失業の使用の拡大に、頼るようになった。失業保険によって資金供与された短時間手当の最大支給期間は、2009 年と 2010 年の間に、6 ヶ月から 18 カ月に延長された。したがって、削減された労働時間は、社会保障によって補われているのである。」

(Eichhorst/Marx,2009、12-13)。短時間労働は、おもに、輸出志向産業の企業によって利用されている。そこで、企業は一時的な派遣労働の使用を縮小し、短時間労働の利用を増やしている。結局、危機に対する労働市場の対応は、二つの仕方であり、「中核のスタッフは安定しているが、フレキシブルな部門は、もっと素早く、反応している」(Eichhorst/Marx,2009、13)。

では、現代のドイツ労働市場の状態はどうか。「1990 年代には、正規雇用の犠牲の下に、非正規な仕事のシェアが増大したが、最近では、正規の仕事の数とシェアは相対的に安定していると見られる。にもかかわらず、派遣労働、有期契約、周辺の労働、および自己雇用のような、フレキシブルな雇用契約は拡大し続けており、・・・サービス部門に新しい機会を与えている」(*op.cit.*)。しかし、正規の仕事も、フレキシブルな労働時間と参加者調整(*remuneration arrangement*)のゆえに、もっとフレキシブルになっているという。つまり、中核的な労働市場である正規雇用の分野でも、周辺の労働市場である派遣労働・自己雇用の分野でも、いずれもフレキシブル化は進んでいるが、後者の方がより明確にフレキシブル化が進んでいるという状況である。

では、わが国の労働市場は、どうであったのだろうか。自民党政権下での景気浮揚政策の遂行とその後の小泉政権下の規制緩和の推進、さらに、最近の民主党政権のもとでの労働市場政策などは、どのように推移したのであろうか。

わが国の場合には、ドイツの場合のように、東西ドイツの再統合によるコストの増加(旧東独地域におけるインフラの整備、旧国有企業の民営化にともなう経費)など経費の負担という問題はない。そのかわり、1985 年から 1990 年までのバブルが、1991 年以来、崩壊したことによる深刻な不況の発生がある。いわゆる平成大不況と言われる不況であり、「失われた 10 年」あるいは「失われた 15 年」という慢性不況である。大型の銀行や証券会社の崩壊が見られ、不良債権を抱えた銀行が、融資の縮小(貸し渋り)を行う中で、多くの中小の企業が回転資金不足から行き詰まった。このため、企業は倒産するか、そうでなければ、従業員を解雇するか、あるいは新規の学卒者の採用を少なくするという対応を取っ

た。こうした、バブルの崩壊と並行して、社会主義と資本主義の再統合がなされ、アジアと南米の諸国の経済発展によって、世界市場が拡大進化する、いわゆるグローバル化の進展によって、日本企業は外国企業とこれまで以上に競争せざるを得なくなった。こうした経済のグローバル化は、労働市場の規制緩和を推し進めた事情の一つである。

バブルの崩壊とグローバル化による労働市場の変化は、企業の労働力に対する需要の変化として現れる。企業は、雇用者として、中高年齢の労働者の希望退職を募るか、新規学卒者の採用の縮小を行う。終身雇用の慣行化したわが国の企業においては、中高年齢層の従業員の解雇は困難なので、むしろ、正規労働者よりは非正規労働者を採用するようになる。こうして、パートタイマー、期間工、請負工、および派遣労働者などの非正規労働者の採用への関心がつよまった。すでに、雇用規制法の規制緩和は進展していた。派遣労働者法の改正は、1986年以來、数度にわたってなされた。最初は、派遣労働者の可能な業種を拡大するという形で、規制緩和がなされた。当初は、建築業などの4業種しか派遣は認められなかったが、漸次拡大し、1990年代に28業種にまで拡大した。新自由主義にたつ小泉首相の登場とともに、派遣は、製造業においても認められるようになった。2002年から2008年の時期に、電機産業、自動車製造業などの企業においては、従業員の30%が、非正規労働者であるという状況が成立した。2008年の9月のアメリカ金融危機の勃発とその世界経済への深刻な影響は、わが国も免れることはできず、2009年には、わが国は深刻な不況に陥った。その結果、これらの産業の企業は、まず、派遣労働者の解雇に走ったことは、記憶に新しい。そして、多くの派遣労働者が、十分な社会保障の下に保護されていないことも、その過程であきらかになったのである。

バブル崩壊後の平成大不況の下での政府の対応は、当初は、ケインズ政策の実施によって、景気回復を図るという戦略がとられた。新幹線の拡大、四国架橋の推進、高速道路網の拡大など、社会的インフラの建設のために、国債発行によって得た資金を投入することがなされた。そうした公共投資が不況を解決し、失業問題を解決すると信じられていた。しかし、それにもかかわらず、失業率の減少はみられなかった。銀行の不良債権は、解決しなかった。そこに出て来たのが、小泉首相による新自由主義的見解に立つ、規制緩和の路線である。郵政民営化の推進とともに、市場原理主義的な規制緩和が推し進められた。2003年の派遣労働者法の改定によって、製造業の企業にも、派遣労働者を送ることが出来るようになった。この結果、2008年頃までに、製造業の企業にとっても派遣労働者を雇い入れることが可能となった。その数は、各企業の全従業員の30%を占めるにいたったのである。

このように、ドイツと日本の労働市場を、1990年以來今日まで観察すると、幾つかの点で、類似点が見られる。まず第一に、採用の仕方は異なるにしても、大企業や公務員については、ともに長期雇用の正規労働者を基本としている点である。しかし、両国ともに、非正規雇用が、1990年以後、年を経るにつれて、増大している。第二に、そうした変化の背景には、1990年以後に急速に進んだグローバル化の影響がある。旧社会主義国の市場経

済への再統合、アジア、アフリカ、中南米の経済的発展などによって、ドイツや日本などの先進工業国も、厳しい競争にさらされるようになった。こうした事情が、これらの国の労働市場に影響を及ぼした。国際貿易における価格競争は、コスト引き下げのための人件費の削減を要求し、これは企業の雇用者としての立場に影響した。第三に、こうして、労働者保護の立場からの労働市場に対する既存の規制を、廃止するかあるいは逡減するという、規制緩和論が出て来た。そして、それを理論的・思想的に根拠づけるものとして、新自由主義の思想が持ち出される。あるいは、社会民主主義の第三の道論³が持ち出される。

したがって、次に、1990年から現在までの重大な労働市場改革としての、ハartz改革とわが国の労働市場改革とを、比較してみよう⁴。

3. ハartz改革とわが国の労働市場改革

ハartz改革は、ドイツ労働市場を、積極的労働政策の観点から、改革しようとするものであった。そこには、ドイツの長期にわたる高率失業率を解決しようという、シュレーダー首相の意気込みが感じられる。これに対して、小泉改革の一環としての、わが国の雇用法制の規制緩和には、グローバル化のなかでやむを得ず、正規従業員の雇用を、非正規従業員の雇用に転換しようとするわが国の企業者の受動的な姿勢が垣間見られる。雇用問題と関連する社会保障の問題を考慮しない安易さが見られる。2008年のリーマン・ブラザーズ会社の破産とアメリカ金融危機の影響を受けた日本経済の下では、非正規労働者の解雇はかれらを路頭に迷わせる場合があった。それは、おおくの派遣労働者を含む非正規労働者については、その解雇時の社会保障の制度が十分に整備されていなかったからである。このため、多くの派遣労働者が解雇されるとともに、かれらは給与だけでなく、住宅をも失い、失業保険金の支払いも受けないという事態に陥ったのである。非正規労働者とりわけ派遣労働者の雇用の増大という点で類似していた、ドイツと日本も、その実態と制度的意味は、かなり異なっていたようである。以下、この点をもう少し、考察してみよう。

³ 英国のブレア首相（労働党）が提唱した「第三の道」論は、国有企業を重視する従来の労働党の政策を修正し、新自由主義の主張を部分的に容認するような内容のものである。もっとも、労働政策においては、積極的労働政策のように、政府の積極的な職業紹介や職業訓練の活動を重視する。ドイツのシュレーダー首相が、その第二次政権（2002-2005）において試みたハartz改革も、この第三の道論に基づいていた。

⁴ Bass教授は論文（Bass,2009）において、グローバル化以前のドイツ（ライン資本主義）と日本資本主義（日本株式会社）には、新コーポラティズムの社会経済システムという点で共通性があり、労働関係でも階級闘争よりは社会パートナーシップの思考が強かった。ドイツでも日本でも労働市場の結束が強かったと評価する。しかし、1990年には、両国ともに多様な原因に由来する労働市場危機が生じた。こうして、21世紀の始まりとともに、労働市場問題への明確な対応が不可避になった。こうして、第二次シュレーダー政権（2001-2005）と小泉政権（2001-2006）は、ともに労働市場政策の新しい試みが必要と見るにいたった。両国の労働市場改革は、失業者と企業家とのミスマッチに由来する資格問題などの問題、失業者に対する賃金補完給付の削減問題、雇用保護の削減等々であった。しかし、これらの問題に対する改革の取り組みは、ドイツが積極的労働市場政策の点で大きく変わったのに対して、日本は改革のテンポが遅かったと評価する。しかし、両国の労働市場の新たなダイナミズムは、正規雇用の領域ではなく、「規制されていない」職場（非正規雇用）の領域に見られたという。そして、2008年の世界経済危機以後の展開について、三つのシナリオを提示している。

シュレーダー首相は、その第一次政権（1998-2002）には、それ以前の政権が雇用法制の規制緩和を行ったのに対して、再度、規制を強めるという立場を採った。ところが、その任期の終わりになっても、失業率をはかばかしく減少させることができなかった。そこで、かれは、その第二次政権においては、イギリスのブレア首相の「第三の道」論に影響されつつ、積極的労働政策を採るにいたった。それが、ハルツ委員会の提案に基づくハルツ改革案であり、「アジェンダ 2010」であった。その内容は、既に、これまでに発表した拙稿において、詳しく分析した。ここで、その内容を要約すると、第一に、ドイツの従来の雇用局を「ジョブ・センター」に再編成し、職業紹介の迅速化、派遣労働の機会の拡大などを行うこと、第二に、私株式会社あるいは家族会社のような自営業の設立への補助、ミニ・ジョブという低賃金雇用を導入したこと、第三に、解雇規制の緩和、失業給付期間の短縮、失業扶助と社会扶助の統合により失業保険金Ⅱという新制度を作り上げたことなどである。

これらの改革は、従来は市場経済に任せていた雇用問題を、政府の積極的な介入によって改善しようとする立場に立っている。まず、連邦雇用庁をジョブ・センター（連邦雇用機構）に再組織し、職業紹介、職業訓練、および派遣労働の紹介等を行なうにした点に、それは現れている。第二に、私株式会社や家族会社のような自営業の設立を容易にし、その企業にたいして補助をあたえることは、雇用という形以外の就業の形態を増やすことによって、失業率を低下させようという戦略が、見られる。第三に、社会保障の削減とりわけ失業保険金受給期間の短縮と、ジョブ・センターの紹介する職業への就業の拒否が失業保険金の減額をもたらすという規定は、自発的失業の削減を狙った戦略とみられる。このように、あらゆる手段を用いて、失業者および社会扶助受給者の就業を促そうとする立場に立っている。

では、わが国の雇用法制に対する規制の緩和は、どのようにして行われたのだろうか。まず、労働関係を規定する基本法である労働基準法の改正がある。昭和 62 年 9 月の労働基準法の改正がなされ、労働時間の規制緩和が開始された。柳沢によれば、その内容は、法定労働時間の 40 時間への変更、変形労働時間・フレックスタイム制の導入、年次有給休暇の日数増大と計画休暇制度の創設、事業場外労働と裁量労働のみなし時間制の創設などであった（柳沢、2008、88-89）。その後、裁量労働制をとりうる業務の追加がなされ、また、企画業務型裁量労働制の創設がなされた。また、平成 15 年以後には、ホワイトカラーの労働に関する労働法制の見直しが進展した。

ところで、ドイツ労働市場とわが国のそれとの比較ということになると、非正規労働者と正規労働者との関係という問題が、不可欠である。前述のように、1990 年以来の両国の労働市場の変貌の重要事象は、非正規雇用の増大であり、とりわけ派遣労働者の雇用はその中核であった。ハルツ改革においては、高失業率を引き下げるために、連邦雇用機構と各州の雇用機構は、ジョブ・センターとして派遣元会社を連携して、失業者を企業に派遣し、さらに、それを切っ掛けに直接雇用の正規労働者にしようと努力した。では、わが国ではどうだったのか。

わが国の非正規労働者では、パートタイマー・アルバイトの比率がおおきく、専業主婦や学生を含む若者がその担い手である。ついで、企業が請負会社と契約して受け入れている請負労働者がいる。請負労働者は、当該企業で働くが、雇用関係は元請負会社との間にあり、受け入れている企業との間にはない。請負労働者は、あくまでも、元請負会社の指揮監督のもとに、働く。さらに、企業には、派遣会社から受け入れた派遣労働者がいる。派遣労働者も当該企業との間に雇用関係はないが、当該企業の指揮監督のもとに労働するという点で、請負労働者とは異なっている。企業には、これ以外に、当該企業が直接雇用するが、有期の雇用契約のもとに働く期間労働者がいる。このように多様な非正規労働者がいるが、正規労働者との相違は、かれらの雇用契約が、有期契約である点にあり、また、正規労働者が享受している社会保障制度の恩恵や社内福祉制度の利用などの点で、差別されている場合が多いということである。

ここでは、ドイツにおいては積極的労働市場政策の一環として肯定的に位置付けられている、派遣労働者について、わが国の事情を見てみよう。派遣労働者問題についても、多くの論文が発表されている⁵。ここでも、前掲の柳沢論文の情報により、派遣労働者法の変遷を見よう。まず、昭和 60 年に、労働者派遣法が制定され、労働派遣の認められる 16 の業務が規定された。その後、平成 8 年には、派遣対象業務が 26 業務に拡大された⁶。これらは、専門的業務とみなされるものであり、それらを指定して派遣をみとめるポジティブリストという形をとった。その後、平成 8 年には、製造業などを除き、派遣対象業務の制限を撤廃した。製造業や医療関係などを除き派遣を認めるという点で、ネガティブリストという形となった。ただし、26 業務以外は、派遣期間を 1 年以内とするとされたが、それは正規雇用の代替とならないようにという配慮からだった。

平成 12 年には、派遣をへて派遣先企業での正規雇用採用を見込む「紹介予定派遣」が実施されるようになった。さらに、平成 15 年には、医療の一部と物の製造にかかわる業務への派遣が自由化された。これらの業務のネガティブリストからの除外がなされた（柳沢、2008、91-92）。このように、派遣業務の拡大を図るとともに、他方では、紹介予定派遣の承認のように直接の正規雇用の拡大に繋がる配慮もした。

ところで、平成 15 年（2002 年）の製造業における派遣労働者受け入れの法制化は、その後のわが国の労働市場に決定的な影響を与えた。すなわち、派遣労働者数は 2002 年には 213 万人だったが、2006 年には 321 万人になり、さらに、2008 年 9 月の国際金融危機の直前には、381 万人にのぼった。また、製造業、とりわけ、自動車産業や電器産業などにお

⁵（本庄、2010）は、わが国における労働者派遣の是非を巡る論争に寄与するため雇用保障と均等待遇に関して、オランダ法およびドイツ法を検討している。そこでは、ドイツ、オランダ諸国において、労働者派遣が直接雇用への架橋になるものとして積極的に位置付けられていることが、指摘されている。

⁶政令 26 業務は、以下の通りである。情報処理システム開発、機械設計、放送機器等操作、放送番組等演出、一般・営業事務・データ入力等、通訳・翻訳・速記、秘書、ファイリング、調査、財務、貿易・国際事務・取引文書作成、デモンストレーター、添乗、建築物清掃、建築設備運転・点検・整備、駐車場管理、研究開発、事業実施体制の企画・立案関係、編集・印刷・DTP オペレーター、広告デザイン、インテリアコーディネーター、アナウンサー、OA インストラクター、テレマーケティングの営業、セールスエンジニア・金融商品の営業、放送番組における大道具・小道具。

いては、2008年には全従業員の30%近いものが、非正規労働者であり、その中心は派遣労働者であった。この国際金融危機によって、わが国の自動車や電器製品の輸出が40-50%にまで縮小するという状況のなかで、これらの産業の企業が派遣労働者の雇止めを行い、その結果、企業と国の社会保障の網から洩れていた彼らが、悲惨な状況に陥ったことは、記憶に新しいことである。

4. 労働市場における非正規雇用の問題と政策

最初に、ドイツおよびわが国の労働市場において、1990年代以降、非正規雇用が増大した原因について、考察しよう。ドイツにおいても、わが国においても、非正規労働者の雇用を増大させた要因の一つは、グローバル化と呼ばれている1990年以降の世界経済の構造変化である。端的に言って、グローバル化は先進国相互、および先進国と新興経済国との国際競争を激化させ、これはそれらの諸国の企業に生産コストの削減、したがって人件費の削減を迫った。このことが、これらの諸国における企業が非正規労働者の雇用を増やした原因であった。

グローバル化が労働力市場における需要側の事情に変化をもたらしたとすれば、先進国における労働市場の供給側の変化にも非正規労働者の雇用を増大させる要因があった。それは、先進国のあまねく見られる現象としての、出生率の低下と平均寿命の延長に由来する、いわゆる少子高齢化という現象である。これは必然的に、移民による外国人労働者の増大と女性の労働力化をもたらす。外国人労働者も女性労働者も、その学歴や資格や実力によって、正規労働者として雇用されうることはいうまでもない。しかし、雇用情勢の悪い場合、かれらが非正規労働者としての雇用に甘んじざるを得ないことは、十分に予想される事態である。

さらに、もっと基礎的な経済事情の変化として、オートメーション、ロボットの開発、IT技術の発展によって、産業の生産力の増進が進んだために、農業などの第一次産業、製造業などの第二次産業にくらべて、サービス産業、情報通信産業、金融業などの第三次産業が肥大化し、多様な労働が成立したことも、非正規雇用の増大の一因と考えられる。というのも、企業と労働組合の交渉によって労働条件が決められ、国家の労働法によって制度化されているのは、製造業のような第二次産業、あるいは国家公務員のような分野の労働者・職員であって、新たな産業分野の多様な未分化な労働については、そうした制度の網から外れているものも多いからである。ちなみに、現代日本でもっとも派遣労働者のおおい産業分野は、情報通信産業である。

それでは、ドイツおよび日本の非正規雇用の実情を考察してみよう。

まず、ドイツの非正規雇用の問題を取り上げよう。連邦統計局の定義によれば、ドイツの正規雇用は、(1)生計を維持しうる所得を支払われるフルタイム労働、(2)無期限の雇用関係、(3)失業・疾病・年金保険などの社会保障に包摂されていること、(4)労働関係と使用関係の一致、(5)使用者の指示に対する労働者の順守義務などの特徴をもつ雇用である。これ

らの特徴を欠く雇用が、非正規雇用であり、(1)ミニ・ジョブ、(2)パートタイム労働、(3)有期雇用、(4)派遣労働などからなる。ミニ・ジョブとは、月収 400 ユーロ以下の雇用または 2 カ月以下または 50 日以下の短期雇用の場合である。パートタイム労働とは、フルタイムで働く労働者の週労働時間よりも、賃金契約上より短い週労働時間で働く労働である。しかし、「パートタイム労働・有期雇用契約法」によれば、パートタイム労働者は、フルタイム労働者と賃金などにおいて均等の待遇を保証されている。有期雇用も前記の法令によって規定されているが、雇用契約において雇用期間を限定するには客観的な理由によって正当化される必要があるとされている。最後に、派遣労働は、「労働者派遣法」(1972 年)によって規定されており、認められた派遣期間は、3 ヶ月、6 ヶ月、12 カ月、24 ヶ月と延長され、ついには完全に撤廃された。派遣労働者の労働条件についても均等待遇が求められていた⁷。

ドイツの非正規雇用の現状を見ると、パートタイム労働は景気に関係なく継続的増加し、2008 年には雇用全体の 26%以上を占めた。ミニ・ジョブは、ハルツ改革によって導入され、全就業者の 14%を占めている。有期労働者の割合は、1990 年代以降一定水準を保ち、約 10%である。派遣労働者は、就業者全体の 2.3%と比較的に低い水準にあるが、ハルツ改革によって設立されたジョブ・センターが派遣元企業と提携して失業者の再就職に努めるといふ、制度変更のせい、安定的に存在する。2008 年 6 月には 80 万人を数えた。経済危機の影響により、2009 年 5 月までには、30%減少し、52 万人に激減した⁸。わが国の派遣労働者も、2008 年 9 月の国際金融危機を境に激減し、類似の推移をたどった。

では、わが国の非正規雇用、とりわけ、派遣労働者は、1990 年代以来、どのような推移をたどり、現状はどうであろうか。

(労働政策研究・研修機構, 2006a)によれば、非正社員は 1980 年以来増加し、2003 年には 1637 万人、総雇用者に対する比率は 34.6%になった。そのうち、契約社員比率は 1994 年から 2003 年にかけてすべての産業で上昇した。特に、不動産業、サービス業、運輸業、製造業で高くなった。派遣労働者比率は、多くの産業で上昇したが、とりわけ、情報通信業と金融・保険業での上昇幅が大きかった。パートタイム労働者比率は、運輸業、卸売・小売業、金融・保険業、不動産業、サービス業で上昇している。2003 年時点では、飲食店、宿泊業、卸・小売業において比率が高い。

さらに、労働政策研究・研修機構(2010a)によれば、2003 年から 2007 年にかけて、正社員比率は 65.4%から 62.2%にまで 3.2%低下し、非正社員比率がそれに応じて上昇した。そのうち、派遣労働者は 2.1%から 4.7%へと上昇し、契約社員は 2.4%から 2.8%へと上昇した。この時期、多く産業で派遣労働者が増大したが、とくに、製造業において、2.0%から 9.8%へと 8%近く増大した。これは、2004 年の派遣労働者法の改正により、製造業においても、派遣労働者の雇用が認められたためと考えられる。

⁷ 独立法人労働政策研究・研修機構(2010)、「非正規雇用をめぐる英・仏・独の動向/特集/海外労働情報、ドイツの非正規雇用」、2010/07/28 (http://jil.go.jp/foreign/labor_system/2010) 参照。

⁸ 同上。

しかし、2008年9月のリーマン・ブラザーズ社の破綻に始まる国際金融危機は、非正規雇用の事情を変化させた。（労働政策研究・研修機構、2011a）によれば、金融危機以後の3年間に、非正規雇用は減少傾向にあり、「医療、福祉」以外の産業では概して減少している。とくに、派遣労働者の減少が続いている。その原因としては、危機後の派遣労働者の窮状により派遣労働者の雇用に対する世間の批判が高まったために、企業が直接雇用の期間工の雇用や請負会社との契約による請負労働者の利用に頼るようになったこと、および、退職期に入った高齢者を嘱託職員として雇用するようになったことが挙げられる。

このように、わが国においても、ドイツにおけると同様に、非正規労働者の雇用が増大した。ドイツでも、日本でも、パートタイム労働者の比率がもっとも大きい。ドイツでは、ミニ・ジョブが第二に大きい比率を占めるが、日本では、直接雇用の期間工が第二に大きい比率を占める。日本の期間工は、ドイツの制度では有期雇用労働者にあたるものであり、企業は景気調整や繁閑期雇用調節のために、期間工を用いる。もっとも、わが国には、契約上は有期雇用でありながら、実質的には契約更新を長期にわたり続け、最大限では正規雇用者の退職期限まで更新される場合も見られる。これにたいして、請負労働は、企業が請負会社に業務の一部を委託した結果、請負会社の労働者が、当該企業においてこの企業の正規労働者とともに働く場合の労働である。わが国では、造船業、建設業、あるいは自動車や電器の組み立て産業などにおいて、見られる。金融危機以後、企業が派遣労働者の代わりに請負労働者の雇用を増やしていることは、既に、述べたとおりである。企業は、派遣労働者の労働に対して直接の指揮・監督を行うことができるというメリットをもつが、雇止めがかれらをしばしば悲惨な状態に陥れ、社会の痛烈な非難を浴びることが実証された以上、企業としては、派遣労働者を期間工や請負労働者によって代替するという選択肢を取らざるをえなくなる。事実、近年、派遣労働者の雇用が減少する一方で、期間工の雇用と請負労働者の利用が増加しているのである。

このようにドイツと日本の非正規雇用には、共通点があるとともに、次のような大きな相違がある。まず、ドイツおよびEU諸国では、法制上は有期雇用者と正規雇用者との間の均等待遇が規定されている。つまり、賃金や労働時間などの労働条件と社会保障上の条件が両方で差別されないように定められている。

雇用契約が有期か無制限かという違いだけで、待遇上は均等だとされている。これにたいして、わが国では、非正規労働者は、賃金や職業訓練のチャンスで差別があり、正規労働者が年功序列的に賃金上昇するのに対して、非正規労働者の賃金は横ばいである。もっとも、労働時間については、正規労働者が残業が多く長時間勤務であるのに対して、非正規労働者は時間に縛られない場合が多い。

われわれは、既に、わが国の派遣労働者法が、1990年代に漸次改定され、規制緩和が進んだことを指摘した。派遣労働者を利用できる業務（ポジティブリスト）の拡大がなされ、ついには2、3の例外を除くすべての業務（ネガティブリスト）について派遣が認められるようになった。

そうした改定のなかでもっとも影響力の大きかったのは、2004年の派遣労働者法の改定であった。厚生労働省・都道府県労働局の情報によれば、同年3月1日から施行された改正労働者派遣法のポイントは、(1)派遣受け入れ期間の延長（派遣受け入れ期間が1年に制限されていた業務が最長3年まで延長）労働者の過半数代表の意見聴取（前記の延長に際して労働組合の意見聴取をしなければならない）、(2)派遣労働者への直接雇用の申し込み義務（派遣受け入れ期間の制限抵触日を超えて派遣労働者を使用しようとする場合には雇用契約の申し込みをしなければならない）、(3)派遣対象業務の拡大（製造業務について派遣が可能になった、医療関連業務について紹介予定派遣の場合には派遣が可能になった）、(4)許可・届け出等手続等の簡素化、(5)労働者派遣事業の許可の欠格事項の追加（出入国管理および不法就労助長罪の追加）、(6)紹介予定派遣の見直し（派遣開始前あるいは期間中の求人条件の明示、採用内定等、派遣先が派遣労働者を雇用しない場合の理由の明示など）、(7)派遣労働者の雇用の安定を図るための措置（派遣元も派遣先も雇用期間について雇用安定のための配慮をするように努めること）、(8)派遣労働者の安全衛生の確保（製造業務専門の派遣元・派遣先責任者の選任等）、(9)派遣元責任者に係る手続きの簡素化、(10)派遣元事業主・派遣先が講じるべき措置（派遣労働者への労働・社会保険の適用を促進、派遣労働者の福利厚生等に関し正規労働者との均衡を配慮する、派遣労働者の教育訓練・能力開発に協力）などであった。

この2004年の改正派遣労働者法の施行によって、製造業務に関する派遣労働者の派遣が可能になったことにより、製造業の企業は、雇用責任を負うことなしに、正規労働者よりも安い賃金で労働者を利用し、しかも、業務の繁閑や景気動向に応じて雇用を調整できるというメリットを持つことになった。こうした規制緩和によって、わが国製造業における派遣労働者の雇用が、2004年から2008年にかけて急増し、2008年には、自動車産業や電器産業において、従業員の30%が派遣労働者を始めとする非正規労働者によって占められるという事態になった。

しかし、2008年9月の国際金融危機によるわが国の輸出の激減により、一転、派遣労働者の雇止めという現象が起これ、社会保障の保護のないかれらが窮状に陥った。これを切っ掛けに、それ以後には、世論による解雇規制の規制緩和に対する批判が強まり、小泉首相の下での規制緩和路線を否定する潮流が強まった。2009年に成立した民主党を中心とする連立政権は、郵政民営化の見直しを初め、小泉政権の進めた規制緩和を見直すにいった。こうして、民主党・社会民主党・国民新党の三党は2010年には、通常国会に、新たな労働者派遣法の改正案を提案した。したがって、つぎにその内容を見よう。

改正案のポイントは、事業規制の強化(登録型派遣の原則禁止、製造業務派遣の原則禁止、日雇派遣の原則禁止、グループ企業内派遣の8割規制等)、派遣労働者の無期雇用化や待遇の改善（派遣元事業主に有期雇用の派遣労働者の無期雇用への転換努力を義務づける、派遣労働者の賃金決定に際し派遣先労働者との均衡を配慮する、マージン率の情報公開、雇入れの際に派遣労働者に派遣料金額を明示）、違法派遣に対する迅速・的確な対処（派遣

先が違法であることを知りながら派遣労働者を受け入れている場合には派遣先が労働契約を申し込んだとみなす)、法律の名称(名称に「派遣労働者の保護」を明記し、目的規定に「派遣労働者の保護・雇用の安定」を明記)などである⁹。

このような変遷を振り返ると、わが国の派遣労働者法は、1985年に制定され、1990年代から2004年までは、規制緩和が続き、当初の26の専門性の高い業務についてのみ派遣をみとめる、ポジティブリストから、1999年には建築業、医療、製造業などを除くすべての業務(ネガティブリスト)が、派遣可能なものとなった。そして、最後に、2004年には、「物の製造の業務」についても派遣労働者の使用が可能になった。その後、2008年の国際危機以来、派遣労働者の雇止めによる社会問題の発生により、2009年の改正法案が出された。しかし、選挙のためにこの法案は廃案になった。この法案については、その後、多くの議論がなされている。その重要な論点は、製造業における派遣の是非である。一方では、その全面禁止を求め、製造業の雇用については正規雇用に限ろうとする立場がある。社会保障の不十分な派遣労働者ではなく、社会保障の十分な正規雇用者の雇用を求めるべきだという立場である。他方では、企業の側からは、派遣元企業はビジネス・チャンスの増大とみなしているし、派遣先企業は雇用責任がなく、安い人件費で使用でき、雇用の調整のためにも便利だという理由から、製造業での派遣の受入れの禁止には反対である。こうして、製造業派遣に限っても、派遣労働者法の改正は、対立が大きい¹⁰。

ところで、この問題をドイツの労働市場の状況、とりわけ、派遣労働者の取り扱いから見ると、どうなるだろうか。ドイツ労働市場では、日本以上に失業率が長期にわたって高かったため、失業率引き下げのための積極的労働政策が展開された。以前の連邦雇用庁は、連邦雇用機構(ジョブ・センター)と名称変更し、派遣会社と提携し、失業者の再就職に努力する。つまり、ジョブ・センターは、派遣会社を介して、失業者を派遣労働者として再就職させる。そして、さらに正規労働者への転換を図る。このように、派遣労働者は、正規労働者への架橋として、肯定的に位置付けられている。いわば、正規労働者としての雇用のための試用期間のような位置づけである。わが国では、派遣労働者が、正規労働者に比べて、労働条件や社会保障の条件において劣悪であるため、労働者側は非正規雇用を避け正規労働者としての雇用を目指し、企業側は非正規労働者を繁閑の状況や景気状況に応じて雇用の調整弁として利用しようとする。この対立・矛盾を解決するためには、派遣労働者などの非正規労働者の正規労働者への転換を促進するという政策をとる必要がある。したがって、製造業における派遣労働者を禁止するという道ではなく、正規労働者への転換の条件を整え、転換を促進すべきだろう。

また、ドイツでは、短期労働(Kurzarbeit)という制度がある。正規労働者が解雇されそうになったとき、1週間の労働時間うち、数日だけ働き、給与を受け取る。残りの週日の給与は、地方自治体が支払う。このことによって、労働者は正規労働者としての給与を受

⁹ 「労働者派遣法改正の概要」(www.hisamatsu-sr.com、2011/08/15)参照。また、「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律の一部を改正する法律案要綱」を見よ。

¹⁰ (岡村、2009)は、わが国の派遣労働者法の変遷を概観し、現在の改正の論点についても論じている。

け取る。また、このようにひとりの労働時間を短縮することによって、別の労働者が短期労働者として雇用されれば、雇用の拡大になる。地方自治体の短期労働者への給与の補填によって、このように雇用の拡大がなされれば、ワークシェアが可能になる。また、このような短期労働者は、労働統計上、失業者には数えられないので、失業率の引き下げになる。このような雇用政策も、わが国は参考にすべきではないだろうか。

現代における非正規雇用の増大は、このような多様な要因によって規定されている現象であり、そこに潜在する社会階層の格差問題という観点からの批判は当然であるが、現象そのものは極めて根の深い問題である。格差をなくし、公正な社会を作るべきだという理念的立場からすれば、いかに非正規雇用を無くし、正規雇用化を推進するかという問題にこたえねばならない。しかし、非正規雇用を増大させている社会的事情を観察すると、最終的には、問題は一国的には解決できず、世界的にしか解決できない。というのも、グローバル化がその一因である限り、一国的解決が可能かどうか疑問だからである。しかし、労働市場は、いまなお、一国的に分断されており、国民経済的に決定された労働市場の諸制度に規定されている。その限りでは、非正規雇用の解決という問題も、さしあたりは、一国的な解決を迫られているが、最終的には、世界的な次元での解決が必要だと思われる。つまり、グローバル経済の次元での雇用問題の解決の模索が必要のように思われる。