

第2章 「ハartz改革の背景、その影響および改革の評価」

保 住 敏 彦

“On the Hartz Reform. Its background, its influence on labor market system and its evaluation”

Summary;

In this paper, I would like to try to explain the influence of the Hartz Reform on the German social security system and think about the question whether it means the institutional evolution of the German Welfare State (Sozialstaat). In order to attain this purpose, I would like to explain at first the short history of the German Welfare State. The German Federal Republic has constructed the good social security systems from 1945 till 1975 such as other European countries. The high economic growth in this period enabled these countries to construct good social safety net. But in 1970, it happened the Dollar crisis and the high prices of oil and these events made the economic situation of American and European countries worse. The USA and almost all European countries collapsed to economic stagnation. It was shown by the high unemployment and low growth rate of economy after 1970. And further, the reintegration of east and west Germany at 1990, the enlargement of European Union and the Globalization after 1990 compelled the European countries to compete each other.

Now German Prime Minister Gerhard Schroeder constructed the Hartz Committee in 2002 in order to reform the German Social Security System. And this committee proposed some plans named the Hartz Reform reforming the old social security system. The proposals of this Hartz Reform are influenced by the positive labor market policies of the North European countries. And Schroeders Idea on “Agenda 2010” was also influenced by the Third Way of Social Democracy by England’s Prime Minister Blair.

The points of Hartz Reform (laws of Hartz I-IV) are as follows: 1. Government organizes the Job Center which introduce the unemployment new job through Personal Service Agentur (PSA) and gives the unemployment job training. 2. Government integrates the unemployment insurance and the social security for the purpose of reintegrating the unemployment into the labor market. 3. Job Center and Competent Center support the entrepreneurs to employ the workers, because the entrepreneur is requested to create new job and employ the workers. When they can create new jobs, their unemployment insurance premium should be reduced. 4. Government finances the

policies which attempt to reduce the number of the unemployment thorough creating new jobs. Now does the Hartz Reform mean institutional evolution of the German labor market system? It introduced some positive labor market policies into the German labor market and could reduce the number of the unemployment recently. So we can evaluate this reform brings institutional evolution of the German labor market.

目次；

1. はじめに
2. ドイツ社会国家の歴史と第二次大戦後の展開
3. ハルトツ改革の内容と目的
4. ハルトツ改革のドイツ社会国家体制への影響とその評価

1. はじめに

ドイツ社会国家 (Deutscher Sozialstaat) は、福祉国家のドイツ的形態であり、民主主義を基礎として社会政策を展開する国家と捉えられている。このことは、ドイツ連邦共和国の基本法に規定されている¹。それは、ドイツ第二帝政の専制政治やナチズムの独裁政治を基礎とした単なる福祉国家 (Wohlfahrtstaat) とは、異なるものと理解されている。そうした社会国家は、統治期間の短かったヴァイマル共和国期に、既に、社会民主党によって構想され目指されたが、第二次大戦後のドイツ連邦共和国 (BRD) 期に、初めて確立された。しかし、1970年のドル危機以後の欧米諸国の不況と高失業率の開始とともに、社会保障の財政負担の問題が明らかになり、その見直しが問われることとなった。いわゆる福祉国家の解体と再構築の試みが開始されたのである。

さらに、1990年の東西ドイツの統一の結果、旧東独地域におけるインフラ整備などの統合コストにより、ドイツ連邦共和国の財政負担が増大し、手厚い社会保障にともなう財政負担が、見直されざるを得なくなった。また、ソ連邦、東欧社会主義諸国および中国人民共和国などの計画経済の市場経済化と南米やアフリカの諸国の経済発展とともに、世界市場のグローバル化が進展し、ドイツ経済はこれらの国との国際競争に巻きこまれざるを得なくなった。また、ドイツ統一と軌を一にして、ドイツとフランスを基軸とするヨーロッパ連合 (EU) の成立と拡大が見られた。こうした世界的な政治・経済状況の変化のなかで、1980年代に、サッチャー英国首相、レーガン米国大統領、中曽根首相等によって提唱され始めた新自由主義の政策は、1990年代から2000年代にかけてのグローバル化の中で、主要な先進国の政策を規定するひとつの有力な潮流となった。それは、各国における経済法・社会法の規制緩和、さまざまな保護政策の縮小、国営企業の民営化、市場原理主義の重視等を主張した²。

¹ ドイツ連邦共和国基本法の第20条(1)項に「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である」と規定されている。

² ドイツにおける経済の自由化と民営化の中間的決算の試みについては、(Hans-Juergen Bilanz,2008)を見よ。それによると、1990年代のEU統合の下に、民営化が進展し、公共的インフラや生活基盤の分野で自由化が進んだ。ドイツ・テレコムは1996年から2000年にかけて進んだが、ドイツ・ポストの民営化は遅れた。しかし、民営化後はいずれも自由化を利用して、国際的企業になった。鉄道の民

他方では、この新自由主義の政策の実施される中で、各国の社会諸階層の間で社会的・経済的格差が拡大したことにより、社会政策・社会保障の充実による社会的公平の実現を望む潮流も、増大してきた。

こうした状況のなかで、ドイツ社会国家の思想とその制度の歴史を検討する必要性が生じてきている。ここに注目されるのは、近年におけるドイツ社会民主党のシュレーダー首相が2002年に開始した、社会政策全般にわたる提言「アジェンダ2010」とそれに基く労働市場改革のための「ハルツ委員会報告」の試みと、そのドイツ社会国家の体制への影響である³。本稿においては、まず、ドイツ社会国家の歴史について触れたのち、ハルツ委員会による労働市場改革の内容を紹介し、その労働市場への影響について検討する。さらに、イギリス労働党のブレア英国首相の第三の道論に呼応したドイツ社会民主主義の第三の道論と見なすことのできるシュレーダー首相のハルツ改革⁴が、ドイツの社会国家の体制にどのような影響を及ぼしたか、論じたい。このことによって、ハルツ改革がドイツ社会国家の制度進化をもたらすものであるかどうか、論じたい。

2. ドイツ社会国家の歴史と第二次大戦後の展開

ドイツは、19世紀中葉に、イギリスに比べて後発資本主義国として出発したので、その急速な資本主義化の過程において、機械制工業に敗退した中小手工業者を初め旧中間層の社会問題、資本主義企業へ雇用された労働者の労働条件を巡る社会問題などが発生した。この事情がドイツ歴史学派の経済学者による社会政策の研究と提案をもたらし、また、ドイツ第二帝政の宰相ビスマルクによる社会保険制度の実現をもたらしたことは、周知の事実である。ビスマルクは、1883年頃、公務員と大企業の労働者に関して、年金制度、疾病保険、労働災害保険などの制度を実現した。これに比べて、自由主義の影響の強いイギリスにおいては、19世紀後半に既にJ.S.ミルの分配的社会主義論が出され、また20世紀初頭にはフェビアン協会のウェッブ夫妻による労働者保護の思想がだされていたものの、本格的に社会保障制度が実現されるのは、第二次大戦後のベヴァリッジ報告の実施によってであった。

ドイツにおいても、ヴァイマル共和国期には、失業保険制度が1927年に、社会民主党と中央党との協力によって実現されたものの、1929年の世界恐慌の影響によって、実施でき

営化はもっと複雑だった。州や市町村は、民営化に対して懐疑的であった。

³ わが国においても、既に、幾つかの研究が発表されている。「アジェンダ2010」については、(横井、2005)において、シュレーダー首相の財政緊縮パッケージから始めて、市町村財政改革、労働市場改革、年金保険改革、医療保険改革について詳しく分析している。また、「ハルツ改革」については、(武田、2007)において、求職者基礎保障法(SGBII)の改正と財政負担との関係が分析されている。また、ハルツ第IV法による改革に対する評価も論じられている。これ以外に(佐々木、2010)、(名古、2005)などの研究もある。

⁴ イギリスとドイツ、ブレア首相とシュレーダー首相との第三の道の実践について比較検討し、思想のみならず制度と利害の相互関係を分析したものに、(John Hadson,2008)がある。両国の雇用保護政策の方向性は異なっているが、社会権の保護への欲求と柔軟な労働市場政策の助長との間での第三の道的な妥協を図ろうとする枠組みを持っているとみている。ハルツ改革の国際的な背景、思想的背景についての貴重な指摘である。

ないものとなった。もっとも、ヴァイマル共和国の相対的安定期までは、第一次大戦終了後のレギーン＝シュテインネス協定によって企業家と労働者との間の労働協約による労働条件の決定が慣行化されており、このことによって労働者の経済的地位は高かった。また、共和国議会におけるヴァイマル連合を主体とした連立政権が存続している間は、立法を通じて、また政府の行政的活動によって、労働者の政治的経済的地位は安定であった。

しかし、この共和国は、15年という短期間しか存続しなかったもので、それが目指した労働者の社会的生存権の実現を核心とした社会国家の実現は、完成しなかった。つづく、ヒトラーの第三帝国においては、ビスマルク以来の社会保険制度は、存続し、そのカバーする社会階層も拡大した。だが、量的な点では発展したのであるが、質的な点では、決定的に後退した。というのも、第三帝国は、ナチス党の独裁国家であり、社会政策を初めとする全ての政策は、民主主義的に討議され決定されるということは無くなったからである。社会国家の定義から見ると、決定的に問題があった。従って、第二次大戦後のドイツ連邦共和国において初めて、社会国家の体制が実現されたといえる。

欧米の先進資本主義国において社会保障制度が充実するのは、第二次大戦後のフォード主義的蓄積のおこなわれた時期(1945-1970年)であった。ドイツ連邦共和国においても、この時期に、社会保険制度が拡大・充実された。とりわけ、失業保険制度は、手厚い制度になり、長期にわたる失業期間をもカバーするものとなった。しかし、1970年のドル危機に始まる世界的な不況のなかで、欧米先進国がいずれも高い失業率を示すようになった。ドイツも同様であったが、その手厚い社会保障制度は、失業した労働者の生活を支える一方で、それを維持する資金の不十分さという問題を生じさせた。

1990年に東西ドイツの統合が行われ、旧東ドイツのインフラストラクチャーの整備や国营企業の民営化の中で生じた失業者への保障などによって、統一ドイツの財政状態は、大幅に悪化した。さらに、その後、ドイツのヨーロッパ連合への加入や、旧社会主義諸国の市場経済への復帰などの新たな事態は、経済のグローバル化を進展させ、先進国の企業は、新興のBRICs諸国との競争に晒されることになった。世界経済の拡大は、先進国の企業に活動のチャンスを与えるとともに、国際競争の激化は、企業のコストダウンを迫るものであった。そして、企業のコストダウンのためには、人件費の削減のためのリストラが行われ、また、正規労働者を非正規労働者によって置き換えるという方法が採られることになる。こうした傾向は、日本を含め、世界的な傾向である⁵。

1998年に、ドイツ社会民主党のシュレーダー首相は、失業者を減少させるという公約を掲げて、連邦議会の選挙に勝利し、政権を掌握した。しかし、その任期の終わる2002年になっても、失業者数を減少させることができなかった。そこで、シュレーダーは、イギリス労働党のブレア首相の「第三の道」論や、北欧の社会民主主義政党の積極的労働政策に学び、ドイツにおいても積極的な労働市場政策を採り入れることによって、失業者の減少を目指すに至った。2002年のハルツ委員会の設置は、その現れであった。以下に、ハルツ委員会の提案とそれに基づいて制定された法案(ハルツI～IV法)について、見よう。

⁵ ドイツの社会政策上の立法の歴史については、(Lampert/Althammer,2001)の第I部第三章「ドイツの社会政策立法の歴史」等を見よ。

3. ハルツ改革の内容と目的

いわゆるハルツ委員会の正式名称は、「労働市場に関する近代的サービスに関する委員会」である。この委員長のハルツ氏は、フォルクスワーゲン社の取締役で、連邦共和国首相シュレーダー氏のニーダーザクセン州首相以来の友人であり、ブレーンの一人であった。1998年の首相就任以来、雇用促進による失業率の引き下げを主張してきたシュレーダー首相は、一期目の終わりになっても失業率が下がらない状況の中で、北欧などで進められてきた積極的労働政策の採用と従来のドイツの手厚い社会保障の見直しを図るために、ハルツ氏を委員長とする委員会を立ち上げ、その提言によって、労働市場政策の新たな展開を図ろうとした。委員会の委員には、ダイムラー・クライスラー社およびドイツ鉄道の取締役ノルベルト・ベンゼル、ポツダム大学のウェルナー・ヤン、労働・社会大臣のハラルド・シャルタウ、ドイツ手工業者中央団体の総書記のハンス・エヴァーハルト・シュライアー、ベルリン社会研究センターのギュンター・シュミットなど、各界から選ばれていた。委員会の提案には、以下のような構想が含まれていた⁶。

第一は、これまでの職業安定所 (Arbeitsamt) はイギリスを模範して、ジョブ・センター (Job Center) という名称をえる。「ジョブ・センターは、これまでの連邦雇用庁 (Bundesanstalt für Arbeit,BA) のサービス以外に、福祉局、青年局、住宅局、中毒患者および債務者相談局、などの労働市場にとって重要な助言や世話を引き受け、また個人サービス・エイジェンシー (Personal Service Agentur,PSA) との接点をなしている。労働紹介者は、行政的任務や副次的任務から離れて、経営体との接触と働き口の獲得に集中する」(Nemstein,2009, 102)。この際、職業紹介者は、事例相談員 (Fallmanager)とも呼ばれる。ジョブ・センター (Job Center) は、労働共同体 (Arbeitsgemeinschaft,ARGE) と呼ばれる。この組織は、職業紹介と失業保険金の給付の仕事を行い、その組織は、市町村 (Kommunen) と連邦雇用機構 (Bundesagentur für Arbeit) の下部組織である雇用機構 (Agentur für Arbeit)が人員と資金を出した共同作業組織である。したがって、この一員は、市町村または雇用機構の職員である。就業能力のある救援要望者 (Hilfebedürftige) は、2005年以後は、失業保険金Ⅱ (ArbeitslosengeldⅡ, AlgⅡ) を受給しており、かれらは、ジョブ・センターにおいては、個人的請願者 (Personal Ansprechpartner,PAP) と呼ばれている (Nemstein,2009, 134-137)。

第二は、「家族に優しい職業紹介主と紹介速度の向上」である。被用者は解雇の告知を受けた時には、ジョブ・センターに速やかに失業の危機について報告し、職業紹介の努力が速く始まるように義務付けられる。申告が遅れると、失業保険金が減額される。職業紹介に際して、家族に責任のある失業者が優先される。家族と職業の調和のために、児童の世話への追加的処置がとられる。このような職業紹介の迅速化の試みは、積極的労働市場政策の一方策と考えられ、ハルツ改革の性格を示すものである。

第三には、「期待可能性が、地理的、物質的、機能的、および社会的な基準から、あらた

⁶ 以下の11点にわたるハルツ委員会の提案した改革案のポイントについては、Hartz=Kommission (wikipedia),<http://de.wikipedia.org/wiki/Hartz-Konzept>. (2009/10/26), および (Nemstein, 2009,) 等によって説明する。

に定義されるのであり、その際、家族の状況もある役割を演じる。こうして、若い独身の失業者は、家族構成員に責任のある失業者よりも、流動性と言う点では、はるかに期待されている」(Nemstein,2009,102)。従って、失業者が紹介された仕事を断るときは、その仕事 が不適切であるということを証明しなければならないという。つまり、ハルツ改革は、青年が柔軟性に富んでいるので、必ずしも希望しない仕事であっても、それを選択することを要求するのであり、かくして、自発的失業者を減少させることによって、失業者を削減しようとする。

第四は、「青年失業者の訓練期間証書」の発行である。ジョブ・センターが、企業研修所および専門訓練所の両方を探すのに責任をもつ。新しい職業訓練所を作り出し、資格付与のための基礎が、青年失業者に提供されるべきだという。ドイツでは、以前から、職業教育と職業訓練との結合に基づくデュアル・システムという制度が、一般的に存在しており、企業も青年に対する企業研修と職業訓練の機会を提供することを義務付けられている。ジョブ・センターは、青年失業者に対して、訓練期間証書を提供することによって、かれらの職業訓練と資格取得を促進し、このことによって労働市場への再統合を可能にしようとする組織である。一般的に就学者(10代後半から20台前半の青年)を対象としたデュアル・システムで行われる企業研修と職業訓練を、もっと広範囲な失業した青年層にも拡大することによって、失業者を減少させようとする。

第五は、「老齢の被用者の失業を克服するため、二つの方法がある」。老齢失業者が、社会保障上の義務(社会保険料の支払い)のために収入の少ない労働を引き受ける際に発生する所得喪失を賃金補償により補う。また、老齢者が新しい仕事を引き受ける際には、その失業保険料を引き下げ、有期雇用につく可能性を拡大する。例えば日本では、定年退職の年齢(例えば60歳)と老齢年金の支給開始の年齢(65歳)相違のために、この間の所得減少が問題であり、さまざまな雇用形態が設けられている。ハルツ改革も、低い賃金の仕事に付く老齢者に賃金補償を行い、また、有期の非正規雇用に就く場合に、その社会保険料を引き下げることによって、再就職を容易にしようとする。一時期、ドイツでは中高年齢者の早期退職を奨励することにより、青年・壮年層の雇用のチャンスを拡大すべきだという議論が多かったが、ハルツ改革は、老齢の労働者もできるだけ働き続けることによって、年金受給年齢を引き上げることをよしとしている。

第六に、「失業保険と社会扶助の統合。給付の三つの仕方がある」。失業保険金Ⅰは、保険料によって賄われた保障給付であり、その期間や額は従来の規則に一致している。失業保険金Ⅱは、租税によって賄われる給付であり、失業者の生活費の保障のためのものである。ここで、失業保険と社会扶助(わが国の生活保護にあたるもの)との統合がなされている。この統合は、その失業保険金Ⅱの金額が社会扶助並みに減額されたことと、支給の原資が保険料ではなく租税であることによって、ハルツ改革の悪評の元となった提案である。第三の給付が、就業能力のない者に対する社会扶助である。ハルツ委員会は、長期失業者と社会扶助受給者のうちの就業能力のある者を、労働市場に再統合するために、新制度の失業保険金Ⅱを設け、その受給者には職業訓練と職業紹介を通じて労働市場への再統合を狙ったのである。失業保険金Ⅰの支払期間を短縮することと、失業保険金Ⅱの金額を

従来の社会扶助並みに減額することにより、失業に係わる社会保障費の削減を狙った改革であった。それは当然にも、労働者階層の反発をうけることになる。

第七は、「雇用のバランスシートと企業家にとってのボーナス制度」を設定するのである。「すべての企業は、職場の保証と創出に対する責任を果すように要求された。ジョブ・センターと管轄センターは、その際、企業家を支援し、労働法の範囲で、雇用の相談と、経営体の労働条件の形成を行う」(Nemstein,2009, 103)。雇用を積極的に作り出した企業は、失業保険においてボーナスを得る。つまり、雇用を作り出した企業に対しては、失業保険制度における企業家の社会保険料の負担を軽減する。近年、わが国においても、法人税の引き下げと引き換えに、雇用を増大するように要請するという議論がなされているが、ハルツ改革の構想によれば、企業が雇用を保証し創出するときには、その企業の収める社会保険料を減額するというバランスをとるといっているのである。

第八は、「個人サービス・エイジェンシー (Personal-Service-Agentur) の構築」である。「PSA の目的は、雇用の障害を克服し、職業紹介を望む被用者の委任に答える新しい形態を用いて、失業者を素早く最初の労働市場に再統合することである。PSA は、自立した組織単位であり、職業安定所 (Arbeitsamt) とその委任のために働く。失業者が PSA の仕事を受入れなければならないということは、期待可能性の規則から生ずる。それを拒否することは、給付の削減に連なる。」(a.a.O)。このように見ると、PSA は、派遣元会社のような組織であり、ジョブ・センターと密接に結びついて、失業者に職場を紹介したり、職業訓練を与えたりする。このように、ジョブ・センターは PSA を用いながら、失業者に仕事を紹介してゆく。日本の場合は、派遣元会社は、民間の組織であり、かなり自由に派遣労働者を紹介してゆくことができるが、ドイツの場合は、PSA はジョブ・センターの指導と監督のもとに、職業を紹介してゆくという違いがある。

第九に、「『私会社 (Ich-Gesellschaft)』および『家族会社 (Familien Gesellschaft)』により、新しい雇用の創出とシュヴァルト・アルバイトの縮小を図る」。私会社およびミニ・ジョブという手段は、闇労働の問題解決のため新しい方法である。「私会社は、失業者の闇労働の削減を目指し、ミニ・ジョブは、民間の家計のサービスにおける闇労働の削減を目指している。民間家計のサービスにとってのミニ・ジョブの収入の限界は、月に 400 ユーロまで高められる。こうして、社会保険料の引き去りが簡素化される。」(Nemstein,2009,104)。

失業者が失業保険金を受け取りながら、闇労働を通じて稼ぐという問題は、長期にわたる恵まれた社会保障が、失業者の労働市場への復帰を促進するものとしては機能していないということになる。ハルツ改革は、失業者が私会社をつくり、未就業者が家族会社を作ることによって、ある程度の収入をえることを公認することによって、雇用の増大を目指すべきと見たのである。もっとも、この試みは、ドイツでは実際には成功しなかったと言われている。

第十は、「個人的で透明性のある管理。すべての手続きについて効率的な IT による支援を行うこと。上部の組織。自己管理、労働市場研究、経営の変更」。連邦雇用機構 (Bundesagentur,BA) は、多くの変化が生じる。「統一的な服務法、所与の結果に対する

労働局の操舵、機能の一層の発展、ITによる全ての業務過程への一貫した支援、インターネットおよび自己発信装置を介しての情報とサービスへの公的接近などである。」また、上部の組織は、二層となる。「中央の組織と、ジョブ・センターを介してローカルな顧客の要求に奉仕する労働局 (Arbeitsämter) である。各州には、それ以外に、管轄のセンターが設立される。」(Nemstein,2009,104)。州の労働局が、新しい職場と雇用促進のための管轄センターに改造される。管轄センターは、その経費は租税で賄われ、労働市場政策と経済政策をネット化し、調整する。

第十一は、「失業を解消するための政策への融資」である。失業に融資するのではなく、労働に融資するという考え方である。企業家が失業者を雇い入れ、新たな職場を作ることを、融資を通じて支援するという考えである。

このように、ハルツ委員会の提案は、就業能力を持つ長期失業者および社会扶助受給者を、積極的に労働市場へ再統合するために、失業保険の給付制度の変更、ジョブ・センターや PSA の設立による就業支援、私会社や家族会社などの起業による新しい雇用の創出、雇用を創出するのに役立つ事業への融資などの政策を含むものであった。

それでは、こうした提案に基づいて立法化された法案は、どのようなものであったのだろうか⁷。

ハルツ第 I 法は、2003 年に発効し、ドイツ連邦法典 I の第 87 号 (2002 年 12 月 30 日、4607 頁) に示されている⁸。この法の要点は、職業紹介の枠組みを革新し、雇用のための架橋と雇用創出を行うことである。そのため、失業の恐れのある場合の早期申告の義務、労働局 (Arbeitsagentur) による再職業教育の促進とそのため教育チケット (Bildungsgutschein) の導入、労働局による支援金の支出、個人サービス代行 (Personal Service Agentur, PSA) を用いた短期労働⁹などの方策がとられる。PSA は、短期労働の斡旋、再職業教育、資格付与などの活動を行うことにより、失業者の労働市場への再統合をはかる。

後に、ハルツ第 II 法によって、連邦雇用機構 (Bundesagentur für Arbeit) と地方自治体とが折半で人員を出したジョブ・センターの設立がみとめられると、失業者またはその恐れのある者は、この独立したジョブ・センターに失業を申告する。ジョブ・センターは、かれらを幾つかのグループに分けて、対処する。あるグループには、個人サービス代行 (PSA) という名称の派遣元会社を通じて仕事を紹介する。別の学卒でない者や資格のない者には、再教育や職業訓練を実施し、その期間は一定額的生活費を支給する。障害により労働不能と判定された者に対しては、社会扶助が与えられる。PSA は最初は公的なもの

⁷ 筆者は、既に (保住、2010) において、ドイツ連邦労働社会省のホーム・ページから、ハルツ第 I - IV 法の条文を紹介した。本稿にもその主要部分を再録する。

⁸ ハルツ第一法 *Erstes Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (BGBl. I 2002 S.4607) は、2002 年 12 月 23 日に発布され、2003 年 1 月に発効した。その条文は、連邦労働社会省 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) のホームページ http://www.bmas.de/portal/153968/erstes_gesetz_fuer_moderne_Dienstleistung_am_Arbeitsmarkt に示されている。

⁹ 企業は不況の際に PSA を介した得短時間労働する労働者の雇用を認められる。この際、労働者の収入の減少部分はある程度の額まで、国家によって補償される。

であったが、2006年の改定によって民間組織でもよいことになった。つまり、公的なジョブ・センターが、それと関係のある PSA という派遣元会社を用いて、職業紹介や職業訓練を行うことによって、失業者を労働市場に再統合するという戦略である。

ハルツ第Ⅱ法は、2003年1月1日に発効し、連邦法典Ⅰの第87号（2002年12月30日、4621頁）に示されている¹⁰。それは、社会法典第三卷（労働促進法）（1997年3月24日の法律の第一条、連邦法典第一卷、1頁、594,595）などの条文の変更である。その要点は、先にも触れたジョブ・センターの設立、私会社または家族会社の設立（この際、この自営業の立ち上げによる失業状態の克服の試みに対しては、三年間を限度として生活基礎給付金の助成を行うこと）、ミニ・ジョブおよびミデイ・ジョブなど職業活動の在り方についての規則をもうけること、賃金の少ない労働者に対しては、社会保険料や納税額の免除ないし減額を行うことである。ここでは、ジョブ・センターの活動について「労働市場への参入を希望する求職者と職業訓練生は、ジョブ・センターによって包括的に世話される。また、ジョブ・センターは、労働局の共通の出発点で、社会扶助の地域的担い手をなしている」（第402項1）と、規定されている。

ハルツ第Ⅲ法は、2004年1月に発効している¹¹。この法は、連邦雇用庁（Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt）を再構築し、連邦雇用機構（Bundesagentur für Arbeit, Agentur für Arbeit）に改造しようとする。この法は、「雇用政策的な目標設定と合致して、ドイツ国民経済の成長の弱さを克服するために、労働市場政策を新たに方向付ける」。このために、雇用を創出するための二つの手段である、労働創出対策（Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, ABM）と構造適応対策（Strukturanpassungsmaßnahme, SAM）とを調整した。このハルツ第Ⅲ法も、社会法典の第三卷の条文の変更を規定している。

著名なハルツ第Ⅳ法（『労働市場の現代的サービス活動に関する第四の法』）は、2003年1月1日に発布され、連邦法典第66号（2003年12月29日、2954頁）に記載されている¹²。その要点は、ネムシュタインによると、「失業扶助と社会扶助（生活費への援助）とを、これまでの社会扶助よりも低い水準の失業保険金Ⅱに組み合わせること、二つの社会給付は就業能力のある失業者の場合には、直接に、雇用機構（Agentur für Arbeit）によって処理されること、失業保険制度からの失業保険金の受給期間は2006年2月1日からは最大限18ヶ月の短縮されたこと、2007年の大連立の締結以後は、58歳以上の者は、一定の前提

¹⁰ ハルツ第Ⅱ法（Zweites Gesetzes für modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt（BGBl.Ⅰ 2002.S.4621）は、2002年12月23日に発布され、2003年1月1日に発効した。その条文は、http://www.bmas.de/portal/15390/zweites_gesetz_fuer_moderne_Dienstleistung_am_Arbeitsmarkt に示されている。

¹¹ ハルツ第Ⅲ法 Drittes Gesetzes für modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt（BGBl.Ⅰ 2003, S.2848）は、2003年1月1日に発布され、2004年1月1日に発効した。その条文は、http://www.bmas.de/portal/15382/drites_gesetz_fuer_moderne_Dienstleistung_am_Arbeitsmarkt）に示されている。

¹² ハルツ第Ⅳ法 Vierte Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt（BGBl.Ⅰ 2003.S.2954）は、2003年1月1日に発布され、2005年1月に発効した。その条文は、http://www.bmas.de/portal/9598/vierte_gesetz_fuer_moderne_Dienstleistung_am_Arbeitsmarkt に示されている。

があれば、24ヶ月失業保険金を受け取ること、また、2005年以後は、「ハルツ法の規定を適用される」ハルツ家族の7歳から13歳までの児童の給付率は、自立した成人の給付率の60%に固定されたこと、14歳から17歳の間の青少年の給付率は、2005年以後、自立した成人の給付率の80%の給付率であること、14歳から17歳の青少年は、成人の世帯所属者と同じ程度に給付されることなどである¹³。

条文のうち、重要な内容を紹介する。

ハルツ第IV法の第一条は、社会法典第二巻に関するものであり、求職者のための基礎保障を規定している。第1章「助成と要求」の第1項「求職者の基礎保障のための課題と目的」では、この法律の目的が論じられている。「求職者のための基礎保障とは、消費共同体とともに生活する、就業能力のある困窮者の責任意識を強め、求職者が基礎保障に依存せずに、自分の資力と力でもって、生活費を稼ぎ出すことが出来ることに、寄与する。基礎保障は、就業能力のある求職者が勤め口を獲得し保持することを支援し、就業者が生活費をそれ以外の仕方では獲得できない限りは、その生活費を提供する。男女の均等の地位は、貫徹すべき原理として、追求される。・・・」また、基礎保障の給付については、「求職者の基礎保障は、1. 労働への編入によって困窮を終わらせるか減少させるための給付と、2. 生活費の保障のための給付とを、包括するものである」と規定されている。それに続き、「給付の」請求者の守るべき原則（困窮者は出来る限り労働への編入のために努力し、かれとその家族の生活費を自力で稼ぎ出すように努めること）、給付の諸原則（労働への編入のための給付は、困窮を終わらせ減少させて、労働への編入に望ましいようになされるべきこと）、給付の仕方（労働への編入のためのサービス、金銭給付、現物給付など）、他の給付との関係、求職者基礎給付の担い手（連邦雇用機構または独立都市と市町村）、および市町村の担い手に代わるもの、などが規定されている。

従来の社会保障によっては、失業者は、失業保険金の支給が終わってからも、引き続き、失業扶助（Arbeitshilfe）を半永久的に支給されていたが、ハルツ第IV法は、失業保険金の支給期間を短縮しただけでなく、失業扶助（被用者と企業が支払った社会保険料から支払われる）と社会扶助（わが国の生活保護にあたり税から支払われる）とを統合し、失業保険金第IIという新しい給付制度を設けた¹⁴。そして、その受給期間中に、失業者は、ジョブ・センターを通じて、新しい職場を見出すか、再教育と職業訓練をうけるか、労働市場への編入を目指すというシステムを作ろうとする。このように、就業能力のある失業者を積極的に労働市場に再編入させることを目指している点が、ハルツ第IV法の労働政策・社会政策改革の特徴である。この点はまた、近年欧米において影響力を持ってきた積極的労働

¹³ Nemstein, 2009, 106.

¹⁴ ハルツ第IV法について、とりわけ失業保険金IIについて論じた文献に、(Mole Verlag Hamburg, 2005) (Murken, 2010) (Steck/Kossens, 2008) 等がある。連邦労働社会省 (Bundesministerium für Arbeit und Soziale) のホーム・ページによると、「就業能力のある者に与えられていた、これまでの失業扶助と社会扶助は、ひとつの新しい給付システムつまり求職者基礎保障 (社会法典II) に結合される。求職者のための基礎保障は、就業能力のある困窮者の自己責任を強化し、彼らが自分の手段と力を持って闘うことに、寄与しようとする。・・・就業能力のある困窮者にとって、生活費の確保のための給付のひとつが、失業保険金IIである。」

市場政策の考え方を、ハルツ委員会が受け入れたものと評価できる。しかし、それは従来のドイツの社会保障制度の恩恵を削減するという側面があり、このため、労働組合や社会民主党の内部から批判が出されたのである。

ハルツ改革第IV法の第二条「〔基礎保障〕要求の前提」では、第7項で「資格のある者」として、就業能力のある困窮者とその家族が挙げられ、具体的には、「15歳以上60歳未満で、就業能力を持ち、困窮しており、通常ドイツに滞在している者」と規定されている。第8項では就業能力について「病気または障害のために、一般的労働市場の通常の条件のもとで、一日すくなくとも3時間以上労働することのできなくはないものが、就業能力ある者である」と規定されている。また、第9項では、困窮者について、「その生活費、その労働への編入、および同居する消費共同体の成員の生活費が、自分の力と資力では、つまり、無理のない労働の受け入れによるか、あるいは考慮すべき所得や資産によっては、得られないか、あるいは十分に得られない者が、困窮している。」と規定している。

ハルツ第IV法の第三条「給付」は、第1章「労働への編入のための給付」において、第1節「労働助成者の原則」として、第14項で「給付の担い手は、この巻にしたがえば、労働への編入という目的を持って、包括的に、就業能力のある困窮者を支援する。連邦雇用機構は、自らが、就業能力を持ち援助を求めている者、およびその消費共同体の成員にたいして、個人的な相談相手だと称する。給付の担い手は、経済性と節約という原則にしたがって、個々の場合に、労働への編入に必要な全ての給付を、提供する」と規定されている。

第三条「給付」の第2章では、「生計費保障のための給付」が規定され、そのうちの前半でハルツ改革のポイントの一つである「失業保険金II」について規定されている。すなわち第19項では「就業能力のある求職者は、失業保険金IIとして、1. 宿泊所と暖房の適切な費用を含めた生計費の保障のための給付、および、2. 24項の前提のもとに期限のある補助金を得る。その際、所得と資産を考慮して、連邦雇用機構の現金給付が減額されることがある。またそれがある限度を超える限りは、市町村の現金給付も減額される」と規定されている。また、第20項「生計費保障のための法的給付」（一人の月額給付は西ドイツで345ユーロ、東ドイツで331ユーロ）、第21項「生計費をより多く必要とする者のための給付」、第22項「宿泊と暖房のための給付」、第23項「給付の誤った提供」、第24項「失業保険金の受領後の有期の補助金」、第25項「労働不能者における給付」、第26項「保険契約の義務から解放された際の保険料への補助金」、第27項「この指令書への権限付与」に関する規定が含まれている。ハルツ第IV法は、包括的なもので、傷害保険、年金保険から介護保険にいたるあらゆる社会保障制度について、変更すべき点を指摘している。しかし、本稿はドイツの労働市場の改革としての、ハルツ改革の内容とその社会国家への影響について論じるので、これらの点には、立ち入らない。

4. ハルツ改革のドイツ社会国家体制への影響とその評価

前述のように、ハルツ改革は、失業者の削減を図るために、失業者に対する迅速な再就職の斡旋を行うべく制度整備を行い、また、職業紹介や職業訓練の強化を行い、長期失業者や社会扶助（生活保護）受給者の内の就業能力のある者の労働市場への再統合を図るた

めの給付制度の変更などを目指した。それは、雇用問題を市場メカニズムにのみ任せるのではなく、連邦政府、州政府、およびとりわけ市町村の行政体が、連邦雇用機構（Bundesagentur für Arbeit）や各地の雇用機構（Agentur für Arbeit）を通じて、ジョブ・センターやPSAを用いて、積極的に、失業者を再就職させて行こうとする、積極的労働市場政策を目指すものであった。それは、イギリスのブレア首相の提唱した、社会民主主義の第三の道や北欧の社会民主主義政党の積極的労働市場政策に影響されたものであった。

しかし、永年、手厚い失業保険制度を享受してきたドイツの労働者にとっては、ハルツ改革の内容は、労働者に対する社会保障の削減と見られるものであったために、それに対しては、社会民主党左派グループや左翼党からの厳しい批判が出されている。ハルツ第IV法に規定された失業保険金Ⅱを受給する長期の失業者は、十分な理由無しに、ジョブ・センターの紹介する仕事を拒否するときには、失業保険金の一部をカットされることになっているが、これは罰則を課すことにより自発的な失業を無くし、このことによって失業率を引き下げようという戦略である。しかし、それは自己の経験や知識や技能に見合った仕事を望む労働者にとっては、自尊心を傷つけられる処置であり、ハルツ改革の不評の一つの原因である。また、私会社や家族会社の設立を助成することによって、失業者が自営業者となり、あるいは小企業を設立することによって、失業状態を脱するという戦略も、そうした希望をもつ失業者が少ないことによって、現実には実施されることが少ないといわれている。このようにハルツ改革は、失業者には人気の悪い政策を含んでいた。

では、ハルツ改革の失業率引き下げに対する、その客観的な効果は、どのようなものであったのだろうか。ハルツ改革で導入された失業保険金Ⅱの受給者は、従来の制度における社会扶助の受給者のうち就業能力のある者を含むので、一時的には、失業者の数は増大した。しかし、失業保険金Ⅱの受給者に対する積極的な職業紹介活動の結果、近年には、失業者数は減少し、ドイツ全体で300万以下になったと報じられている。ちなみに、2001年から2010年までのドイツの失業率（%）の推移は、7.62、8.36、9.31、9.78、10.62、9.83、8.37、7.30、7.49、7.0となっており、ハルツ第IV法の実施された2005年の10.62%をピークに、2010年には、7.05%にまで、低下している。こうした失業率の低下は、ハルツ改革の結果として、評価してよいのではないだろうか¹⁵。

では、ハルツ改革による労働市場の変化は、ドイツ社会国家体制にどのような変化をもたらしたのであろうか。ハルツ改革は、積極的労働政策をとることによって、失業率と失業者数の減少を図り、あわせて、社会保障への支出の削減を狙っている。従来の手厚い雇用保険制度のもとでは、長期失業者や社会扶助受給者は、就業能力を持っている場合にも、制度の保障する保険金や補助金に頼って、自分の希望に沿った仕事が見つかるまで、自発的失業を続けることができる。ハルツ改革以後は、長期失業者と社会扶助受給者のうち就

¹⁵ もっとも、エアランゲン大学の社会政策担当教授ヘルマン・シェールは、2003年8月に、中間的決算を行い、ハルツ報告で200万の失業者の低下が予告されたにもかかわらず、高々40万人に留まるだろうと診断したという。（Nemstein, 2009, 107）。他方、メルケル政権下で、近年（2010年末）失業者が300万以下になったという報道もある。

業能力を持つ者は、失業保険金Ⅱを受給しながら、雇用機構（Agentur für Arbeit）とジョブ・センターの紹介する仕事を引き受けざるを得ない。それは正当な理由無しには拒否できないものである。こうして、自発的失業がとりにくくなる。企業家の雇用の希望と被用者の仕事の希望の間に、ミス・マッチがあることによって、自発的失業者は増大するが、ハルツ改革はそうした制度変更によって、雇用関係における受給のギャップ（ミス・マッチ）から生じる失業を削減しようとする。また、積極的な職業訓練の導入、資格付与によって、失業者の労働市場への再統合を促進しようとする。

では、こうしたハルツ改革による積極的労働市場政策の実施は、ドイツ社会国家の制度進化と評価できるのであろうか。2002年から2005年までに四つの法によって実施されたハルツ改革は、まだ実施されてから日が浅いので、その評価はまだ固まっていない。しかし、それは、失業保険金Ⅱの新設に見られるように、就業能力のある失業者や社会扶助受給者を、保険金の支給と引き換えに、労働市場に再統合させようとする点で、労働市場の自立的なメカニズムにだけ任せるという市場原理主義を超えているといえる。それは、従来のドイツ社会国家の枠組みを超えて、意識的に労働市場に介入しようとする積極的労働市場政策の立場に立っている。この点では、ハルツ改革は、ドイツ社会国家の労働市場制度の制度進化を目指すものと評価してもよいのではないだろうか。しかし、この改革がその当初の目的であった失業者数の大幅な削減に成功したかと言うと、そうでないことは、前述した通りである。したがって、ハルツ改革のこれまでの成果と今後の可能性については、さらに理論的にも実証的にも検討する必要があるだろう。