

ILO 報告仮訳「ドイツ—仕事を中心に据えた取り組み」

STUDIES ON GROWTH WITH EQUITY Germany A Job-Centred Approach

2011年3月

第1章 経済的パフォーマンスと労働市場のパフォーマンス

はじめに

世界的な金融・経済危機は、ドイツの生産(Output)に重大な影響を与えた。つまり2009年の第1四半期にGDPは、(年ベースで)ほぼ7%減少した、それは他の多くの先進的な経済での数値を大きく上回るものだった。輸出志向型企业、とりわけ製造業は、外部からの需要がかなり減少したのでとりわけ大きな打撃を受けた。けれども、GDPの深刻な低下にもかかわらず、ドイツの労働市場は例外的に良好なパフォーマンスをあげた。実際、生産の大幅な減少と比較して、失業はわずかであり、したがって失業率は、生産があまり落ち込まなかった他の国に比べてもあまり上昇しなかった。それにもかかわらず、失業の分布についていくつかの問題がある。本章の課題は、ドイツ経済に対する危機のマクロ経済的な影響と波及メカニズムを明らかにし(セクションA)、GDPの深刻な低下に起因する労働市場へのインパクト(セクションB)を詳細に検討することにある。最後のセクションでは、さまざまな政策的な考察の検討と、レポートの残りの章の紹介を行っている。

A. マクロ経済的展開

ドイツは金融と貿易の双方で危機の影響を被った

危機が生じたために国々はさまざまな面で影響を被った。ドイツの場合、今回の危機は貿易と金融というチャンネルを通じて広がった。とりわけ、2008年のGDPのほぼ半分が輸出に起因することを所与とすれば、世界的な需要の減少や世界の貿易取引が2008年末に12%以上減少したために、ドイツの財やサービスに対する需要は激減した。さらにアメリカのサブ・プライム市場が2007年に暴落したさい、債務担保証券(CDOs)に多額の投資を行っていた州立銀行を含むドイツのさまざまな銀行が金融面でかなりの損失に直面した。金融面で支援を受けた最初の銀行がドイツ産業銀行(IKB)であった、当時産業銀行は、政府所有の復興金融公庫(KfW)から80億ユーロの保証を受け取った。このことが、今度はビジネス活動全体を鈍らせる信用の提供に影響を与えることになった。

結果としてGDPの減少は、その規模や、程度は劣るが時期という点でも深刻なものであった。GDPは、2008年初頭に成長を減速させ、2008年の最後の四半期にはネガティブ

な水準にまで低下した。しかしその影響は、2008年の同じ時期に比べてGDPが6.6%低下した2009年の最初の四半期にようやく感じられるようになった。比べてみるとEU27カ国とアメリカの成長率は、いずれも3.8%~5.1%低下した(図表1.1)。2009年は全体に経済成長はマイナスで、2010年の最初の四半期だけはプラスに転じたが、景気はしばらく停滞した。2010年は全体に成長率の改善が進んだ。

結果として外部需要は劇的に減少した

波及のメカニズムという観点からすると、輸出入、投資は以外にも急激に低下していない。実際、2009年の第2四半期に輸出と輸入はそれぞれ18%、12%低下した(図表1.2)。けれども、2009年後半に生じた貿易活動の回復で、ドイツの輸出業者たちは著しい景気の回復、さらに市場の開拓、とりわけアジア市場からの需要でかなりの利益をあげた³。そして輸出の最も重要な項目を所与とすれば、輸入も同じ程度に回復した⁴。驚くほどの雇用の安定という背景に代わる景気後退のなかで、個人消費はかなり維持されてきた(セッションBを参照)。輸出部門での製造業の総合的な優位を所与とすれば、製造業は、2008年第二四半期から2009年にかけて実質生産高が21%以上も下落するなど最も深刻な影響を受けた。けれども、その時期から製造業は、緩やかなペースであるにもかかわらず、復興を遂げてきた。金融部門もあまり大きくはなかったが影響を受け、2009年初頭まで相対的に景気は低迷してきた。

B. 危機の労働市場に及ぼす影響

雇用はGDPの落ち込みに比べてあまり減少しなかった

世界的な金融・経済危機の雇用や経済成長に対する影響は、先進経済や発展経済のいずれでも、かなり異なっている。ドイツの場合、GDP低下の大きさを所与とすれば、ドイツにおける雇用はかなりの抵抗(resistance)を示している(図表1.3)。2009年を通じて先進経済のなかでは、ドイツにおける雇用の喪失はもっとも低位であった。たとえばイタリアやスペイン、イギリスのようにGDPの低下した国でも、2009年には同様に、雇用者数は大幅に減少した。先進国、とりわけヨーロッパの国々でも、新たに労働市場に参入するものに十分な仕事を創出するという二重のチャレンジに直面した。結果として多くの国で就業率(つまり就業年齢人口に対する雇用の割合)は低下した⁵。ドイツの場合、人口があまり増えなかったために危機の過程で就業率は実際改善された、この問題については第5章で詳しく検討される。

³ UNCTAD(2010)。ドイツはアメリカ・ドルや他の主要通貨に対するユーロ安でかなりの利益をあげたが、こうしたユーロ安はユーロ圏で自ら招いた内的な不一致や、グローバル危機の過程で生じたそれに関連する債務問題の結果として生じたものであった。

⁴ OECD(2011)

⁵ ILS(2009)

...2009 年中盤には回復し始めていた

結果として失業者総数は、2008 年末まで減少し続け、その時点で失業率は増加し始め、2009 年の第 2、第 3 四半期には 7.6%に達したが、再び低下した。失業率全体の上昇の大半は、男性や若年層の失業率の上昇によるものであった。多くの先進経済にみられるように、男性への影響は、分野毎の雇用の分布によるものであった。つまり男性は製造業のように危機の影響を最も受けた部門に集中していた（以下を参照）。若年層については、雇用は景気の変動により敏感に反応する傾向にあった。若年層の失業率は、2009 年第 2 四半期には 10.7%まで増加したが、そうした増加は短期的であった(short-lived)。成人の失業率に対し若年層の比率は 1.4%と変わっておらず、23%という国際的な標準よりも相対的に低かった⁶。

同様に雇用の部門ごとの分布から、ドイツ北部や東部よりも、南部や西部で経済危機の影響が強く感じられた理由を説明できる。実際、ドイツ南部や西部が輸出志向型産業(とりわけ製造業)に高度に特化した地域であったために、経済危機はこの地域に直接かつ深刻な影響を及ぼした。ドイツ北部や東部では、この地域がサービス部門にかなり依存しているために、経済や労働の落ち込みはそれほど重要ではなかった。実際、2008 年第 3 四半期から 2009 年にかけて雇用者数は、ドイツ東部の 11,000 人に比べて約 185,000 人減少した⁷。興味深いことに製造業の輸出志向型企业は、経済危機の前からかなり競争力が高く、ドイツ東部のサービス志向型の企業よりも失業率は低かった。したがって経済危機は、ドイツにおける失業率の収束をあるていどもたらずのものであった。そのことはおそらく伝統的な現象であっただろう⁸。

それにもかかわらず製造業や非正規雇用はいちじるしく減少した。

2009 年には全体で 0.2%の減少という雇用の全体的な安定にもかかわらず、構造的な調整とともに依然として部門毎の重要な展開が見られた。部門をみると、製造業での重大な雇用喪失は、とくに健康関連、飲食・宿泊、その他のサービス業務などサービス部門の雇用により相殺された(図表 1.5)。

- 雇用者総数の約 4 分の 1 を占める製造業の分野では、2009 年には雇用者の 3%の減少であった。とくに 2008 年の第 4 四半期から 2009 年の第 3 四半期まで 539,000 人を上回る雇用が喪失した。
- 運輸・倉庫の分野でも雇用はかなり減少した(22,000 職場あるいは 1.2%)、けれどもこの分野は雇用者全体のわずか 5%を占めるに過ぎなかった。
- このような雇用の減少は、健康関連やソーシャルワークといった分野での雇用の増加

⁶ Ha et.al.(2010)

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2010)

⁸ Dietz et.al.(2011)

で相殺された。2009年にはこの分野で159,000人が採用された。同様に管理・支援サービスの分野での雇用は、4.5%増加(84,000)し、専門・技術・科学職での雇用の増加(61,000)と結びつき、こうした部門の雇用の増加は製造業でのほぼ全面的な雇用の減少を相殺するのに寄与した。

…そして雇用の質の劣化

けれども仕事の質という点で重大な変化が見られた。とりわけ製造業で喪失した雇用の大半(90%以上)がフルタイムの仕事であり、このことも輸送・保管の分野でも重要であった。しかしそれ以外の分野での雇用増加の半分以上が実のところパートタイムの雇用であった。実際、2009年にはパートタイムの雇用は実際に増加し(133,000人)、フルタイムの減少(332,000人)を相殺した。

それに加えて企業は、不安定雇用者(temporary employment)をバッファーとして活用することで雇用全体を安定化することができた(図表1.6)。前年の同じ四半期と比較すると、2009年の第2四半期にはじめて不安定雇用者で320,000以上の雇用が喪失し、不安定雇用は5期続けて減少した。不安定雇用のなかでもエージェンシー・ワークが危機の始まりとともにかなり減少した。これが、この時期の雇用の減少の半数近くを占めているが、全体からみると不安定雇用者の割合はわずか12%に過ぎなかった。けれども景気回復とともに、不安定雇用者も2010年の第2、第3、四半期にリバンドとしてかなり増加し始めた。

…実労働時間の調整による雇用全体の安定の可能性

おそらく雇用面でのもっとも大規模な調整は、量の面、つまり雇用量というよりはむしろ質的な面(intensity)、つまり実労働時間で進められた。実際、労働時間の減少はドイツ労働市場における調整の基本的なメカニズムであり、2007年から2009年にかけてサラリーマン一人当たりの平均労働時間は3.3%減少した。こうした減少は、平均実労働時間が8%減少した⁹製造業で著しいが、しかし図表1.1にみられるようにすべての部門でかなり減少した¹⁰。

どのように労働時間の減少が達成されたかという問題、とりわけ雇用に対するインパクトについて第3章で詳細に検討される。けれども雇用流動のデータの分析から、雇用の変化はとりわけ解雇の結果というよりも採用率の低下を反映していることがわかる(図表1.8)¹¹。経済危機の直前に採用と解雇については、若干の移動にもかかわらず安定していた、つまり採用が絶えず解雇を上回っていた。それにもかかわらず2008年第4四半期には、採用はかなり減少した。

C. おわりに

⁹ 2009年の第2四半期には製造業のサラリーマンの平均労働時間は12.4%減少した。

¹⁰ フルタイム労働者の平均労働時間の減少は、パートタイム労働者よりもはるかに大きかった。

¹¹ Heckmann et.al.(2009)、Möller(2009)、およびRothe(2010)をみよ。

金融・経済危機は、2009年の第1四半期にはGDPが(前年比)6.6%の減少という過去50年の最悪の低下を記録するなどドイツの経済成長に深刻な影響を及ぼした。国外需要に対するドイツの比較的高い志向や担保債務証券(collateralized debt obligations)によるアメリカの金融システムとの相互関連を前提としているので、その影響は、生産量ならびに雇用の面で、また製造業や金融分野で強く意識された。

そしてなかには重大な雇用の喪失を経験する部門もみられたが、全体として雇用は危機を通じて相対的に安定していた、それは主として企業内部のフレキシビリティ・メカニズムの多くによるものであった。まず、企業は臨時契約の労働者をレイオフすることである程度早急に雇用水準を調整することができた。実際、臨時雇用は(とりわけ製造業では)雇用喪失の攻撃的となった。次に企業は、主として労働時間の調整を通じて雇用の調整を行うことができた。最後に、建築や製造業など特定の分野における雇用の喪失は、サービス関連職務での雇用増加により相殺された。けれども雇用喪失の多くが実際フルタイムであり、その一方で増加した雇用の多くはパートタイムであったことに注目することが重要である。したがって雇用の質にかなりの変化がみられたのである。

こうした問題が次の章からさらに検討される。とくに第2章では世界的な金融・経済危機に対するドイツの対応の簡単な概要が示され、さらに第3章、および第4章では危機の影響を緩和するのに果たした雇用・社会政策の役割が詳細に検討されている。第5章では、多くの教訓や現在行われている課題を簡単に考察して締めくくっている。

BOX1.1 ドイツにおけるエージェンシーワークの展開

1990年代からエージェンシーワークを促進するために雇用に対する規制を改正しようというさまざまな試みが行われてきた(Antoni and Jahn 2009)。実際、改革の一部として2004年に重要な改革が行われた。こうした背景に対しエージェンシー契約が1990年代初頭からかなり増加した。エージェンシー労働者の人数は、ピークの2008年に約80万人に達し、それは雇用者総数の2%になった(図表1.7)。けれども危機の発生とともに、エージェンシーワークは2009年には劇的に減少した、つまり23%近く低下、18万5000人の減少であった。この点でエージェンシーワークは、ドイツにおける失業の不均衡な比率をもたらすものであった。

第2章 危機に対するドイツの対応

はじめに

この章の目的は、危機の衝撃を軽減するためにドイツで採用された対策をより詳細に記録し、検証することである。最初に、金融市場の安定化、流動性の維持、企業の信用利用（資金調達）の改善するための対策をみる。セクション B では、特に雇用と社会的保護に焦点を当て、2008 年後半から 2009 年間に実施された財政刺激策を論じる。このセクションでは、G20 参加各国・地域とドイツの政策を比較検討し、国際的な視点をえる。最後セクションでは、いくつかの政策に対する考察と結果をまとめる。

A 金融市場の安定化、流動性の維持と資金調達（信用利用）

1. 金融市場の安定化と銀行部門への他の支援

世界的な金融システムは、2007 年夏にすでに、緊張の兆候を示し始めていたが、2008 年 9 月中旬におけるリーマン・ブラザーズの破たんが、国際的な金融機関の多くを破たん寸前の状態にした。ドイツや他の欧州諸国を含めた多くの国々は、市場の信頼回復と銀行取付騒ぎを回避するための措置を取った。それには次のことが含まれている、(i)リテール預金と他の銀行債務に対する明確な政府保証を通じた、銀行資金調達の保証、(ii)悪化した資産の政府による買取あるいは資本注入を通じた銀行レバレッジ比率の低減である。ほとんど全ての主要な経済地域は、民間預金の保証を（少なくとも一時的には）拡大させ、インターバンク・ローン保証を導入し、短期売買を禁止あるいは制限した。そして、株式を購入することで困難に陥っている銀行に資本注入した。オーストラリア、カナダ、ドイツ、ノルウェイ、スペイン、スイスは、「不良債権」の買入を選択し、アメリカは、資本の直接注入を賛成するこの計画を当初は断念した。

金融システムを救済する世界的な対策の一環として、2008 年 10 月 17 日にドイツ連邦議会は、金融市場安定化法を通過させた。この法律は、4,000 億ユーロの金融市場安定化基金の創設と、政府の株式取得による銀行部門の自己資本増強のための 800 億ユーロを供給した。これらの信用保証と資金供給拡大政策の目的は、インターバンク・ローンの維持、銀行破たんの回避、企業の資金調達の維持であった。2010 年 3 月 31 日現在で、26 の金融機関が基金に申請し、総額 2,193 億ユーロの保証を要請した。このうち 1,529 億ユーロの保証と、他に 294 億ユーロの貸出が 11 の金融機関になされた。2009 年に基金は、42.6 億ユーロの損失を被った。概して、ドイツが採用した金融部門の支援策は、ほぼドイツの GDP の 20%に達した（図 2.1）。

2. 金融政策

ユーロ圏の一部として、ドイツは金融政策と量的緩和を単独で行うことはできない、しかし、それにもかかわらず、世界各国の中央銀行とほぼ同様である欧州中央銀行（ECB）は、総需要を刺激するために、2008年はじめに、金利を低下させはじめた。経済見通しが悪化した時に、一連の国際的な協調利下げが行われ、特に欧州中央銀行、アメリカの連邦準備銀行、イングランド銀行、日本銀行、オーストラリア中央銀行間で実施された。2008年の第4四半期間に、欧州中央銀行は175 ベーシス・ポイントの引き下げを実施し、2009年の1月から5月間で、ユーロ圏の厳しい経済悪化に直面して、欧州中央銀行は、主要なリファイナンス・オペレーション金利（訳注 政策金利）を、さらに150 ベーシス・ポイント引き下げた。加えて、運営評議会は、一時的かつ非標準的な対策を多く採用した。その目的は、中期的な物価安定維持と家計、企業への資金フローの促進であった。これらの対策は、ECB金利独引き下げのみにより得られるものを越えた状況を支援することであった。

3. 企業への信用保証

その一方で、2009年3月に、ドイツ政府はドイツ企業の信用保証と支援のための1,150億ユーロの基金を設立した。基金のうち、750億ユーロは保証に割り当てられ、400億ユーロは信用支援のために配分された、一特にそのうちの150億ユーロは中小企業（従業員250人以下の企業）のために用意された。2010年6月現在で、210億ユーロの信用と保証の申込が基金に対してあった。申込の大部分（95%）は、中規模企業からであり、残り5%はより大きな企業からの申請であった。

ドイツの輸出企業も同じく、信用保証を受ける資格がある。そして、いくつかの既存の対策は、世界的な需要の落ち込みがドイツの輸出依存経済に大きな打撃をあたえた事実を考慮して、拡大された。例えば、輸出企業への保証金の上限は、8,000万ユーロから3億ユーロに引き上げられ、そして、より大きな金額でさえ、特定の状況下では認められた。より大規模な輸出保証の利用を容易にする、もう一つの一時的な変更は、輸出業者保証のような他の政府保証なしに、現在、輸出保証をまとめることができるようになったことである。2009年の輸出保証は、224億ユーロとなり、前年比8.2%の増加である。60年のドイツの信用保証の歴史ではじめてである。

B 裁量的支出／財政刺激

1. 財政刺激の概観

流動性維持と信用利用に対する取り組みに加えて、ドイツは危機における厳しい雇用と

社会的影響を緩和するために、数々の対策を講じた。実際に、2008年11月から2009年12月まで、ドイツは危機の対応として、3つの財政刺激プログラムを公表した。

○2008年11月5日、ドイツの最初の刺激策（FSP1）が、「成長拡大による雇用維持協定」として公表された。経済大臣によれば、この500億ユーロの救済策は、50万人の雇用を救済し、創出することを目的としていた。

○2009年1月に、再び500億ユーロの資金による第2弾の刺激策（FSPII）が、「ドイツの雇用と安定協定」として公表された。この政策は、減税、企業支援、インフラと教育への投資を組み合わせたものである。

○220億ユーロの資金をもつ第3の財政刺激策（FSPIII）は、「経済成長促進法」として、2009年12月に議会を通過した。多くの規程が、企業と個人の税額控除を目的としていた。

まとめて考慮すると、ドイツの財政刺激は、2008年のGDPの4%をわずかに越える程度で、G20の平均であると評価されている。相対的に、中国はGDPの13%で最大の刺激策であるのに対して、ブラジル、ロシア連邦は、GDPの1%あまりで最小の実施である（図2.3）。

国家が受ける影響の多様性を所与として、財政刺激策の構成もまた異なることは驚くことではない。大まかに言って、G20の先進国は、主に減税に焦点を当てる一方で、発展途上国や新興国では、インフラ整備への支出をより強調する。ドイツでは、新しい財政刺激への支出の3分の2超が減税と社会保障費の低減に集中していた。しかし、同様に、既存のプログラムの修正を含めた、一連の労働市場対策と社会的対策を採用した。実際に、ドイツの事例では、失業給付のような自動安定装置は、危機への対処における主要な手段である。ILO（国際労働機関）の推定によれば、ドイツの福祉制度、税制における自動安定装置は、2009年、2010年に、GDPの2.5%の財政的影響を与えた。

2. 失業給付、減税、社会保障費

ドイツの失業給付金制度は、2つの部分からなる、(i) 拠出制で、所得に関連した、一時的な給付であり、一般的に失業した最初の年に受け取れる（UB I）、そして(ii) 非拠出制の失業扶助で、失業している間かつ他の規定に従っている間は支払われる、税金を資金とした定額給付である（UB II）。

改正に関して、給付はUB IIについて上方に修正された。そして、UB Iの保険料率は削減されている。特に、UB IIの給付は、月額351ユーロから359ユーロに増加した。しかし、この変更は、金融経済危機によって特別に導入されたと言うよりも、給付率の定期的な調整部分として、すでに計画されていたことに注意が必要である。加えて、2009年1月現在で、雇用者と従業員間で等しく、社会保障費の全般的な削減があった。総所得の5.6%から3.0%のUB Iの個人拠出削減は、2008年から9年にすでに計画されていた、これは恒久的であることを意図していた。しかし、(2.8%) 更なる一時的な削減が、FSPII（第2弾の財政刺激策）で成立した。この追加の削減は、全国的に、社会保障費によってカバーされている全ての雇用者と従業員（推定2,780万人）に適用され、2009年1月1

日から 2010 年 12 月 31 日まで実施された。政府によれば、保険料率は、2011 年 1 月 1 日現在で、3.0%に戻る。

租税に関して、FSPII では、2009 年 1 月 7 日施行で、最低所得課税が、15%から 14%に削減された。加えて非課税の年収水準は、7,834 ユーロ（140 ユーロの増加）に当初引き上げられた、しかし、その後 2010 年 1 月にもう一度 170 ユーロ増加され、現行水準の 8,004 ユーロとなった。これらの対策は、2005 年時点で、ドイツの 2,700 万人が 7,500 ユーロ未満の所得であると仮定して、（2009 年と比較して）2010 年の歳入で 27 億ユーロ、2011 年で 31 億ユーロの損失となったと推定されている。

2009 年に、医療費控除の最高額は、400 ユーロ増額され、（完全な自己保険の場合）2,800 ユーロに、（健康保険料の国家支援を受けている場合）1,900 ユーロとなった、しがたって市民の税負担は低減された。しかし、この政策変更は、憲法上の決定から生じており、金融経済危機への対応として明確に提案されたものではなかった。

3. 年金保証

公的年金制度は、総所得と賃金の展開を含めた、多くの要素の指標となっている—それは 2009 年に減少した(第 3 章参照)。それゆえ、西ドイツ州の年金水準は、2009 年に 2%超の減少、東ドイツ州では 0.54%の減少となる予定であった。しかし、2009 年 1 月 19 日に、公的年金のうち個人年金給付は、現在制定されている調整規則にもかかわらず、2010 年は減らさないとする「拡大年金保証」を連邦政府は公表した。調整規則は、年金受給者が将来より低い増加という形で、この安定化対策のコストを支払わなければならないものである。2011 年からは、年金は安定化の前に計画された増加の 50%のみ拡大された。これは、安定化の影響が中和されるまで継続されるであろう。

4. 低所得家計支援のための他の対策

すでに言及している減税と社会保障費に加えて、低所得者を保護するためにいくつかの他の対策が実施された。2009 年 1 月 1 日に、暖房費を賄うために社会扶助給付を増額させる法案が成立した。平均給付水準は月額で 91 ユーロから 142 ユーロに増加した。この改革実施の決定は、すでに 2008 年 9 月に取られていた、すなわち、それ自体は危機への対応ではない—しかし、いまだに、低所得家計に事実上の支援をしている。

児童手当も同様に、2008 年、2009 年にドイツで拡大された財政刺激策の一部として増加された。児童手当は、18 歳まで（教育を受けている場合は、25 歳まで）の子供をもつ家庭への普遍的給付である。2009 年 4 月には、定期的な月額給付と共に、連邦政府は、子供一人当たり 100 ユーロの一時的給付がなされた。この給付は、低中所得家計を比較的支援している、なぜならば、社会扶助の受給者は給付について所得を申告しなくても良く、他の給付資格を減らさないためである。しかし、より高い所得を得ている人たちは、納税申告で、この一時的な給付についての返済対象である。

さらに 2009 年 1 月の FSPII（第 2 弾の財政刺激策）の一部として、第一子、第二子への月額給付は、154 ユーロから 164 ユーロに増額され、第三子については 154 ユーロから 170 ユーロに水準を引き上げた、そして、第四子以降では、給付が 179 ユーロから 195 ユーロに増額した。FSPIII（第三弾の財政刺激策）の一環として、2010 年の月額の子供手当は、第一子、第二子については 184 ユーロ、第三子については 190 ユーロ、そして、2010 年現在、一人子供が増えるたびに、215 ユーロに増額された。同時に、子供一人当たりの課税控除額は、5,808 ユーロ(2008 年) から 6,024 ユーロ(2009 年) に、そして、再び 7,008 ユーロ (2010 年) に上昇した。これらの給付と保険料の増加は、2010 年では 43 億ユーロ、2011 年では 45 億ユーロの費用となるであろう。

5. 短期労働時間

第 1 章で概説したように、ドイツの平均労働時間は、危機の間に減少した、これは、一部は、短期労働プログラム、時短労働による政府補助金による（第 3 章を同じく参照）。時短労働は、1927 年にドイツ全国で導入され、国内雇用促進法で再確認された、1969 年以来、時短労働は、(悪天候や経済危機のような) 一時的な種類の悪条件のために、より少ない労働時間となる個人所得に補助金を出すメカニズムである。プログラムの主要な要素は、扶養家族をもつ労働者の正味の賃金損失の 67%、扶養家族をもたない労働者の 60% を補償する (図表 2.2)

金融経済危機の重大性に応じて、多くの変更が 2009 年、2010 年間に時短労働プログラムになされた。第一に、2009 年 2 月時点で、従業員の 3 分の 2 が労働時間を短縮しなければならないという要件は緩められ、見習い、人材派遣労働者、そして他の任期契約の労働者は、時短労働の適用を受ける。第二に、給付の最長期間は、当初 18 ヶ月間に拡大され、その後、24 ヶ月まで拡大された。とくに、最長期間 24 ヶ月は、2009 年末以前になされた申請が適用される。2010 年の申請では、給付の最長期間は 18 ヶ月である。第三に、従業員部分の社会保障費も同様に軽減された。2009 年 1 月から、政府は、労働時間を短縮された労働者に対する雇用者の社会保障費の 50% をカバーすると公表した。2009 年 6 月に、完全適用範囲は、6 ヶ月を超えた労働者の時短についてであると公表された。さらに、労働時間が短縮されている間に、職業訓練を受けている労働者について、社会保障費の 100% が補填される。

6. 職業安定サービス、訓練、職業紹介プログラム

すでに議論された短期労働規定と共に、職業案内サービスと職業訓練の延長のような、他の労働市場対策は、ドイツの財政刺激策の約 9% に相当すると推定された。ドイツの職業安定サービス (PES) の増強に関して、2008 年 12 月に連邦政府は、1,000 名のケース・マネージャーの臨時追加採用を選択した。しかし、2009 年 1 月の FSPII（第二弾の財政刺激策）可決で、4,000 人のスタッフを追加採用した。これらのケース・ワーカーの追加

雇用の目的は、UBII（失業給付 II）の受取人について、ケース・ワーカーに対する失業者の比率を（25歳未満で）1：85、（25歳以上で）1：158から、それぞれ、1：75と1：150に引き下げることである。これらのスタッフ追加の費用は、PES（職業安定サービス）によって支払われるが、2010年（2011年の予想）では、収支が悪化すると見込まれるので、特に景気後退期には、連邦政府は、補助金、政府保証の形でPES（職業安定サービス）の財政安定を保証するメカニズムを設置している。これは、PESは、保険料率の上昇あるいは、給付の途絶によらずに、スムーズなサービス提供を保証できることを意味している。特に、2010年に、赤字は81.4億ユーロとなり、一時的な政府補助金によりほぼ52.6億ユーロが賄われた。2011年について、発生した全ての赤字は、連邦政府による貸出準備金にて資金調達がなされるであろう。

危機の間、PES（職業安定サービス）は、資金を手当てしつつ職業訓練施設を増加させた。しかし、訓練に対する需要は予想よりもかなり低かった。2009年では1億5千万ユーロの資金に対して、わずかに3,500万ユーロしか利用されなかった。同様に、再雇用のための人材派遣会社の技術習得と再訓練への資金援助が、2009年に導入された。雇用者は、2007年か2008年に人材派遣会社で働いていたか、2009年に同じ雇用者によって継続的に再雇用された派遣労働者に、PES（職業安定サービス）によって全てが賄われている職業訓練を受けさせる権利をもっていた。雇用者は、これらの労働者に賃金を支払う義務を負ったままだった。この対策の需要もまた、予想よりも低かった。この目的に配分された2億ユーロのうち、10万ユーロにも満たない（84,000ユーロ）額が実際に利用された。

さらに、高齢者と低い技術しか持たない労働者への再教育プログラムは、2009年にFSPII(第2弾の財政刺激策)による7億7千万ユーロの追加供給で拡大された。このプログラムの当初の意図は、特に中小企業におけるこのような労働者たちの就職斡旋支援の資金供給であった。プログラムの拡大決定は、いくつかの重要な変化をもたらし、目標グループは(i)25歳以上の未熟練者と(ii)職業訓練を受けたことがない若者を含めて拡大された。2009年には、95,000人以上がこのプログラムによって支援された。これらの参加者のうち、1万人あまりが従業員250人未満の企業における高齢労働者であった。ほぼ35,000人の従業員が、プログラム参加者の賃金支援として、給与への給付を受給した。2010年7月の試験的プログラムでは、長期失業者に非営利団体への就職を支援しはじめた。

7. 横断的な「緑の」（環境）対策と分野特有の取り組み

環境対策に向けた取り組みに関して、追加資金は、電気自動車、ハイブリッド車、そして、燃料電池技術に従事している企業を目標としていた。追加資金は連邦予算から提供され、KfW 国有銀行は、この対策の監督義務を負っている。FSPIII（第三弾の財政刺激策）は、2009年1月以前、送電網に再生可能エネルギーを創出する工場に、より高い奨励金を支払う形式での再生可能エネルギー拡大支援を含んでいた。

取り組みは同様に、「エコカー買い換え補助金」による新車購入支援も実施された。9年超の自動車保有者で、最低基準で欧州連合のEuro 4排出基準に適合した新車購入を希望

する人は、連邦政府より 2,500 ユーロ支給された。この対策の総予算は、当初 15 億ユーロと計画されたが、対策の高い評判と広く理解された結果、最終的に、この目的に追加資金が投じられた（総額 50 億ユーロ）。自動車部門も同じく、2008 年 11 月から 2009 年 6 月間の購入された新車について、一時的な、1 年間の自動車税免除による利益をえた。加えて、課税控除は、欧州規格 Euro 5 と Euro 6 基準に適合した自動車と電気自動車に与えられ、一課税控除は最初の登録日後 5 年間適用される。2009 年 4 月現在、この対策は 2009 年で 1 億ユーロ、2010 年で 2 億ユーロの費用と推定されている。

分野特有の対策に関しては、FSPII（第 2 弾の財政刺激策）は、地域と連邦国家へのインフラ投資プログラムに、2010 年 12 月までに 100 億ユーロ割り当て、全国水準で 40 億ユーロが使われた。投資は、大学、学校、育児、病院、情報技術を中心としている。加えて、連邦政府は、交通インフラに 20 億ユーロ、建物のエネルギー効率に 7 億 5 千万ユーロ割り当てている。

8. 分野ごと、企業水準での社会的対話

社会的対話は、時短労働プログラムの同意を得るのに重要な役割を演じた（更なる詳細は第 3 章参照）。加えて、多くの協議が、政府、産業、雇用者、労働組合の代表を含めて、連邦、州そして地域レベルで開催された。そして、2009 年に適用された多くの労働協約が、危機の兆候以前の 2008 年に立案されていた一方で、2009 年、2010 年にまとめられた協約は、危機の緊急事態を反映している。分野特有の協約は大幅に異なる。例えば、25 万人の従業員を雇用している銀行部門では、ソーシャル・パートナー（雇用者、従業員を代表する機関、経営者団体や労働組合など）は、2010 年に 300 ユーロの一回の支払い増加で合意し、2011 年 1 月現在では、支払は 1.6%の増加である。金属部門では、危機の影響を強く受けており、ノルト・ライン・ウェストファーレン地区では、70 万人以上の従業員を代表して、2010 年 5 月から 2011 年 3 月までの機関について、1 回 320 ユーロの増加で合意した、そして、2011 年 4 月には賃金は、2.7%増加した。場合によっては、企業は実際には、労働協約で計画されたものよりも早く、賃金増加を実施した。

9. 将来の財政再建

この章が今のところ示しているように、ドイツ政府は、金融経済危機に取り組むために、巨額の支出をしている。危機の影響が低減しているいま現在、政府は、国家財政を中長期的により持続可能にするために、いくつかの緊縮財政を公表している。

特に、2010 年 6 月に連邦政府は、2011 年から 2014 年間に財政支出を回収する財政計画について将来の方向を公表した。目的は、2011 年だけで 112 億ユーロの資金を確保し、2012 年には 191 億ユーロ、2013 年には 237 億ユーロ、2014 年には 276 億ユーロ、それぞれの資金確保を目標としている。2011 年に計画された資金確保の 3 分の 1 超（43 億ユーロ）が、労働・社会政策省によって配分された政策とプログラムの変更により、確保さ

れることを意図している。改革は、養育手当、失業給付、職業安定サービス、公務員給与、他の労働市場対策について公表された。

2010年6月、政府から公表された、ひとつのコスト削減策は、失業扶助の受給者における扶養手当の取り消しである。2011年からは、新生児をもつ失業扶助の受給者は、もはや月額300ユーロを給付されないであろう。現在は、この給付は子供が生まれて12ヶ月間は利用可能である。同じく2011年に、住宅支援の暖房費補助は終了するであろう。

2005年から2006年に、一時的な補助金が（給付種類の移行時の）所得損失の緩和のために導入された。この一時的な補助金は、UBI（失業給付 I）の資格を失った人へ支払われたが、その前者の所得（したがって、彼らが受け取っていた UBI 給付の水準）は、UBII（失業給付 II）の均一給付よりも著しく高い。連邦政府は、2011年1月現在この補助金を廃止した。もう一つの計画された変更は、PES（職業安定サービス）における失業扶助の受給者の半分を公的年金制度にして、月額の保険料40ユーロを廃止することである。2011年1月現在、これらの支払は中断される予定である—PES（職業安定サービス）について1.8ユーロ年間の削減となると期待されている手立てである。これは、2011年の約370万ユーロの失業扶助給付金が、それ自身の年金支払いあるいは資格付与をより下げるリスクとならなければならないことを意味している。

C 政治的教訓と政策検討

ドイツの危機への対応は、より積極的で持続的である。まず第一に、金融部門への危機の影響と流動性に関する懸念を考慮して、政府は、危機によって最も影響を受けた企業の持続可能性のために、流動性を保証する一連の対策を公表した、例えば、中小企業と輸出志向部門を目標とした信用保証である。政府は同様に、GDPの4%超となる3つの財政刺激策を公表し、2008年11月にすでに第1弾を行った。2009年1月と12月に追加の刺激策がこれに続いた。

ドイツがとった政策の主な焦点は、既存政策の修正を活用することである。この点において、政策は危機の影響を軽減するために、雇用政策、社会政策の範囲に対する一連の修正と改善に大きく依存していた。換言すれば、事前の自動安定装置を採用し強化したものであった。これには、時短労働へのより容易な利用、失業扶助、年金保証の改善、PES（職業安定サービス）への追加資金、低所得家計を対象とした一連の取り組みを含んでいた。財政刺激策は同様に、低公害車へのインセンティブを含めた自動車部門のように、特定の分野における直接支援も含まれる。以下の章では、これらの対策とドイツの危機克服における支援で演じた役割について、より詳細に実証していく。

第3章 社会的対話を通じた雇用支援

はじめに

企業は様々な方法で経済活動の後退期に適応する。ある企業は労働者の雇用と解雇により労働投入量を調整する、他方、他の企業では労働時間と時間当たりの生産性を変化させる傾向にある。数百万人の失業者が生じている現在の危機間に、多くの国が雇用調整による景気後退への調整を選択した。しかしドイツの事例では、雇用水準は相対的に安定的なままであり、生産高に比べそれほど大きく低下していない。この点に関して、労働時間の短縮(working-time reductions)、特に時間短縮労働(short-time work)は、企業が景気後退を調整する主要な手段となっている。これらの対策は、すでに第2章で概観したように、時間短縮労働プログラムをより利用しやすくするように政府からの支援を受けている。多くの時間短縮労働の実施は、同じく、企業レベルと団体レベルでの社会的対話を通じて支援されている。この章の目的は、より詳細にこれらの対策を検証することにある。特に、セクションAでは、企業レベルでの労働時間の柔軟性(working-time flexibility)を検証する。その後、セクションBでは、主な政策レベル、すなわち、時間短縮労働について、より詳細に論述する。最後のセクションでは、推進するために、いくつかの政策上の教訓と考察を検討する。

A 企業レベルでの雇用促進、労働時間の柔軟性

企業は、危機においても総雇用水準を維持することが可能である...

ドイツにおいて生産量は著しく低下したが、企業レベルで解雇を避ける試みに多大な努力がなされた。企業が危機において労働を「貯蔵」していた証拠がある。第一に、第1章で概説されたように、生産量の低下がGDPよりも非常に小さいことを当然であると仮定するならば、マクロレベルで従業員一人当たりの労働生産性は劇的に低下している。しかし、より正確な測定は、労働力利用の代替として、労働生産性が長期的傾向水準以下に下落している程度を算定することにある。時間変動傾向をもちいると、今回の危機では労働力利用は決して低下していないことが明らかとなる。産業部門分析は、製造業と貿易、ホテル、飲食店、運送業が、労働力利用の長期的傾向からマイナス方向へ大きく乖離していることを、最近では示している(図表3.1参照)。全体的に、そして特にこれらの部門では、雇用を維持するために、労働力貯蔵が強く示されている。

労働時間の調整によって...

これを達成するために、多くの戦略、特に労働時間の短縮によって取られた。興味深いことに、時間短縮労働は、労働時間を調整する唯一の方法であった(図3.1)。5つの主な

要素が、給与所得者の全体としての労働時間短縮の一因となった、①より短い週労働時間、②パートタイム雇用の増加、③時間外労働手当の減少、④労働時間口座（working-time accounts）のゆるやかな減少、⑤時間短縮労働のより強力な使用。実際に、時間短縮労働が時間における最大の下落（4分の1以上）を説明する一方で、減少の大部分は、もう一つ、時間外労働時間を減らすような、非補助金タイプの労働時間の柔軟性による。

効率的な社会的対話によってしばしば到達する...

多くの事例で、特に週労働時間、時間外労働の短縮と、時間短縮労働の調整では、政策は、時間短縮労働のように、補助金に反対して、労働者－雇用者間の協定となった（セクション B を参照）。ドイツでは、週当たりの労働時間は団体協定に大きく依存している（ボックス 3.1）。特に、協定は通常、需要のピーク時にはより長い労働時間となり、景気低迷期には短くなる（ある労働時間水準が定められた期間で維持されるという条件にしばしば基づく）。

ボックス 3.1 雇用と生産量を支える企業レベルの協定

雇用を支える社会的なパートナーからの援助は、ドイツでは新しい概念ではない。

1990年代中頃以降、いわゆる企業レベルの雇用協定（あるいは従業員の同盟）が、競争の拡大と企業の水準調整に打ち勝つことを目的として生まれた。企業と労働者の協定は、調整保証と／あるいは、労働時間調整（例えば、労働時間の短縮、年間のボーナスの一時的な停止など）といった手段で、雇用水準を維持することを目的とするいくつかの事例で、これは、追加的な訓練努力と関連づけられた－2005年では、協定のほぼ4分の1はそのような条件を含んでいた。

2009年では、全労働者のほぼ16%がそのような協定で企業に雇用され、2006年の14%から増加した。危機下において協定をもつ企業数の増加は、（従業員数250人以上の）大企業で特に著しかった、企業レベルでの協定の割合は、2006年の40%から2009年には50%近くに上昇した。

閉鎖経済における理論的なマクロモデルである、グローバル・リンケージ・モデル（GHL）によれば、団体交渉は、生産量と雇用の下落を最小化するのに極めて重要な役割を果たした。特に、グローバル・リンケージ・モデルは、2種類の団体交渉を考慮している、①経営権－企業と労働者は賃金について交渉する、他方、企業は一方的に労働時間数を決定する、②効率的な交渉－企業と労働者は賃金と労働時間両方について交渉する。図 3.3 が示唆するように、生産量と雇用両方の財政乗数は、経営権よりも効率的な交渉についてより大きくなる。これは、企業が、生産量の増加を必要と

する財政支出の増加を受けた、より高い総需要に対処することを必要としている事実によって説明される。企業は、増加した需要を満たすのに必要な生産性の増加について、①労働時間数の増加、あるいは、②雇用量の増加の2つの可能性をもつ。効率的な交渉の事例では、企業は、社会的なパートナー間での交渉による時間数を所与として、前者の選択を利用する可能性は低い。この意味で、財政政策は、全体として、失業の低下が総需要に対するいくつかの正のスパル・オーバー効果（漏出効果）があるために、効率的な交渉の事例でより効果的である。

3つの全ての主要な労働時間調整メカニズム—週平均時間、労働時間口座、時間外労働—は、GDPの変動と共に変化している（図3.4）。これら3つはともに、図3.1で示されるように、全労働時間の減少の過半数を占める。さらに、最も急激な落ち込みは、2009年の第一四半期に生じており、GDP減少のピークであった。

○平均的週労働時間

総雇用に関して、平均的週労働時間は、2008年の第四四半期に下落しはじめた—第三四半期では、労働時間はほとんど変化していなかった（図3.4、パネルA）。最も急激な落ち込みは、2009年の第一四半期に生じているが、そのとき以来、前年同四半期比の変化は減少し続けていたが、よりゆっくりとしたスピードでの低下であった。2010年の第一四半期には、平均週労働時間は危機前の水準に戻っている。

○労働時間口座

労働時間口座は、給与所得を不変として、労働時間が需要に応じて変化することを認めている。ドイツの事例では、従業員の半数以上が、労働時間口座を持つと推定されている。危機下では、特に、2008年の第四四半期と2009年の第一四半期で、口座残高は相当減少した。いくつかの事例で、口座は、労働者が景気回復期により長時間働かなければならないことを意味する、マイナスの領域となったという限定的な証拠がある。

○時間外労働

いくつかの点で、ドイツでは、時間外労働の利用が減少している。2009年では、有給の時間外労働は労働時間の2%ほどであり、各従業員の時間外労働時間は平均38.4時間である、これは2001年の3.5%、ほぼ60時間から低下している。それにもかかわらず、有給の時間外労働は、2009年の第一四半期に20%ほど下落した（図3.4、パネルB）。

B 労働時間の補助金付縮小としての時間短縮労働

労働時間と所得の減少は、同じく、政府が支援する時間短縮労働プログラムを通じて、部分的に相殺される。

ドイツの時間短縮労働プログラムは、より短い労働時間によって生じる所得の損失を助

成する。特に、プログラムでは、労働時間を減らしている従業員の賃金を補給する、一時的な国家助成を、雇用者は申し込むことができる。現在利用されている、3つの異なった種類の時間短縮労働基準がある。

○季節的な時間短縮労働 (Seasonal short-time work) , 天候による生産性が低い期間を対象としている。

○過度的な時間短縮労働 (Transitional short-time work) , 規定水準でのリストラ施策による、永続的な失業を対象としている。

○循環的時間短縮労働 (Cyclical short-time work) , 経済的要因あるいは他の不可避の事由による、一時的に不可避の失業を対象としている。

これら3種類の時間短縮労働のうち、循環的時間短縮労働が、危機下において最も広く利用されている。第2章でより詳細に述べたように、このプログラムでは、連邦雇用局(the Federal Employment Agency)は、(扶養家族なしの労働者の60%を占める)賃金労働者が被った正味の賃金損失の67%をカバーしている、そして、労働者の利益となる社会保障負担割合(100%まで)を減免している。加えて、国家は同様に、例えば、年金、ヘルスケアと言った、社会的給付に対する従業員負担を支払っている。政府は、さらなる雇用水準を維持するために、危機間におけるプログラムのいくつかの条件と規程を修正した。

これらの修正の結果として、一季節的、過度的、循環的-3種類全ての時間短縮労働が、危機下で急増した(図3.5)。危機となった数年間で、利用はより緩やかになった。2007年を通じて、受給者は平均して7万人未満であったが、2008年末頃には、受給労働者数は、劇的に増加しはじめた-2009年4月に140万人で最大となった(98%以上が、循環的時間短縮労働の受給者であった)。2009年間では、平均110万人の労働者が、時間短縮労働プログラムによる恩恵を受けていた-社会保障の正味の大きさは、ドイツ統合の構造的影響を抑制する手段として強化された1990年代初期以来、最大である。しかし、2009年4月以来、プログラムの利用は緩やかに減少し、2010年4月に63万人に下落した。

危機により大きな打撃を受けた部門、特に製造業に利益をもたらすもの...

時間短縮労働は、主に製造業に集中していた-プログラム利用のピークでは、受給者の80%以上がこの部門で雇用されており、ドイツの全製造業従業員のおよそ14%を示している。他の部門も同様で、より程度は少ないが恩恵を受けている。例えば、建設業、卸売業、小売業は時間短縮労働者の8%であるが、これらは、部門における従業員の1.5%未満を示すに過ぎない。製造業が時間短縮労働プログラムにより大きく依存している理由の一つは、第1章で概説したように、その部門が外部需要の減少により、危機では最も影響を受けるからである。同様に、2009年1月から2010年3月までの時間短縮による恩恵を受けた企業の75%超がドイツ西部にあった。

企業規模に関して、大企業(従業員数200人以上)は、プログラムに参加している従業員数に関して支援を受けていた。例えば、時間短縮労働をしている全従業員数の60%近くが、大企業で雇用されていた。しかし、企業に関しては、プログラムに参加している企業

の大半が中小企業である。実際に、2009年4月にプログラムの恩恵を受けている企業のうち、従業員50人未満の企業が80%近くを占めており、従業員数50人から99人までの企業がさらに10%を占める。

時間短縮労働プログラムの特徴の一つは、休止時間（downtime）に職業訓練を促進することである。2009年2月現在で、連邦雇用局は、職業訓練に参加する時間短縮労働者のために、社会保障負担の100%をカバーしている。しかし、時間短縮労働者の2%未満は、いつでも職業訓練をしている（図3.7）。さらに、企業のごく一部（14%未満）は、少なくとも、職業訓練活動をしている一人の時間短縮労働者がいる。低い参加に対する考えられる理由は、適切な職業訓練の選択肢がないことに起因しているであろう。労働者と企業両者のニーズに適した訓練プログラムを見つけることは困難であると思われる。加えて、労働者が技術をさらに高める必要性を感じていないことを示唆するいくつかの証拠がある。最終的に、2009年末頃に生じた職業訓練の落ち込みは、同じく、その年の7月に政府が6ヶ月超在籍した全ての時間短縮労働のケースについて社会保障負担の全額負担へと拡大したことによるであろう、したがって、時間短縮労働と同時に職業訓練を利用することへの企業の金融的インセンティブは、相対的に低下した。これらの説明は、もちろん、経済的市場と労働市場における展望の全般的な改善と組み合わせられなければならない。

C 政策の教訓と検討

時間短縮労働の費用と利益は共有されている…。

国家助成による労働時間の短縮の利点は、いくつかの点で、費用が、労働者、雇用者と政府間で共に負担していることである。企業については、ある程度、直接の労働費用引き下げとなる一方で、より低い資本稼働率の負担を負わなければならない、別の一時解雇されるであろう人々への賃金と、年金と他の社会保障負担のような追加の賃金関連費用を支払わなければならない。バッハとスピッツネーグル（Bach and Spitznagel 2009）は、企業の残りの費用は、通常の労働費用の35%まで占めていると推定している。国家については、失業給付金に関連した直接費用と間接的な賃金関連諸税の損失がある。最終的に、従業員自身は、正味の所得の減少となる（第4章参照）。

これらの費用に対する利益は、もちろん、複合的であり、そして、同じく等しく負担されている。第一に、労働者は雇用を維持することができ、したがって、失業の費用を回避できる。これは、現在の危機の継続期間を前提とすることに、特に関連している。実際に、研究は、失業が一特により長期間の継続期間で—全体としての福祉の減少を意味することを示している。補助されているより短期の労働時間は、同様に、従業員—雇用者関係を積極的に強化するのに役立つであろう。企業にとっては、総需要が回復したときにすぐに、—したがって、さまざまな柔軟性の要因を加えて—労働時間を増加できるようにするために、従業員退職率（雇用と訓練を含めた）に関連した費用を回避する。政府にとっては、マクロ経済状況の自信を植え付けるなら、大量の失業に対する社会的経済的費用を回避け

る。加えて、雇用と所得の状況における相対的な改善は、全体としての総需要と税収を下支えするであろう。

...低い解雇費用で一少なくとも最初は...

一つの懸念は、企業が、政府援助なしに、どんな場合でも労働者を維持しようとする程度である。実際に、生き残る企業と生き残れない企業両方とも、危機の間に支援されるとき、ある一定量の解雇は発生するであろう。これは、労働時間調整により雇用水準を維持するいくつかの戦略が存在するが、一つだけ一時間短縮労働一が外部支援を受けており、ドイツにおける現在の危機という状況とくに関係している。したがって、いくつかのスキームが時間短縮の背後にあることを図 3.1 は説明するが、時間短縮労働スキームの使用は他の非助成スキームを締め出すかもしれない。さらに、時間短縮労働は失業の完全な回避よりも、失業の延期でしかないであろう。

しかし、時間短縮労働協定をもつ企業に対する分析によれば、販売増加を期待している企業の 3 分の 1 だけが、おそらく解雇効果を制限できることを意味する時間短縮労働プログラムを活用できることが明らかとなる (表 3.2)。同じく、3 分の 2 以上の企業が、翌年の雇用水準の安定あるいは増加を期待し、それは、時間短縮労働プログラムがいくつかの影響を及ぼすことを示唆する。しかし、プログラムが雇用を安定化させる程度を示すにはあまりにも早すぎる。これは、進行中の緩やかな景気回復という状況に、特に関連している。実際に、調整の大部分が時間であることを前提として、景気回復期には、企業は同じように再調整するであろう。これに関して、成長の労働集約度(employment intensity of growth)は、おそらく低下し、内部者一外部者の動学を悪化させるであろう。この状況では、内部者は、臨時雇用者間での相当な失業をとまなげて、危機下では保護される、一方、中心的な全従業員は、偏った景気回復から恩恵を受けた。

この章で示される証拠は、一驚くことなく一ドイツ企業は、需要を満たすために必要な水準を超えて、雇用水準を維持している一換言すれば、企業は労働を貯蔵していることを立証する。これは、とくに、製造業部門における、(労働者当たり、あるいは時間当たりの)労働生産性の著しい低下により示される。

この進展は、多くの要因による成果であった。危機前の期間に、増加した労働時間は、当時、労働不足の拡大のために、超過勤務、労働時間口座などによって賄われた。結果として、既存の能力のある全従業員を維持するために、これらの対策を小さくする企業の展望による相当の利益があった。実際に、全体としての労働時間短縮の半分は、週当たりの平均労働時間の減少、時間外の減少、労働時間口座の調整による。これらの対策の採用は、一社会的対話とコンセンサスに基づく一ドイツにおける労使関係の重要な特徴である企業レベルの協定によって促進された。これらの対策は、労働時間調整の 3 分の 1 を占める時間短縮労働プログラムを支援する形での、公的補助により増加した。

結果として、時間短縮労働の人数は、急激に増加した一危機前の年の 10 万人未満と比較して、2009 年では平均して 100 万人である。すでに、ドイツ経済は回復しはじめてい

るので、時間短縮労働の発生率は低下し、雇用者は、既存の（十分に活用されていない）労働者を引き抜いている。そして、そのような対策に関連した費用がある一方で、その費用は、労働者、雇用者、政府が負担している。

...しかし、先に進めて、成長の中身として雇用を監視することは重要であろう。

対策の完全な効果は今のところ分からない、そして、多くの挑戦が残っている。第一に、時間短縮労働を利用している大多数の企業は、前向きな見通しをもつが、助成は、一時解雇過程を遅らせるのみであるといったリスクがある。第二に、同様に、持続不可能な企業への支援は、全体としての生産性と競争力に影響を与え、おなじく減少している部門に残っている労働者に対する将来の雇用見通しを弱め、全体としての構造調整過程を遅延させる。第三に、雇用水準は安定的に維持される一方で、失業の偏りは臨時雇用に、より多く生じている。そして、景気回復が確定的となったとき、企業は新規雇用よりも従業員に対する労働時間を再調整するであろう。これは、成長に対する雇用内容が、弱く前進しているであろうことと、労働市場の二重性を悪化させるリスクがあることを意味する。これらのいくつかの問題は、第5章でより詳細に取り上げられる。

第4章 社会的保護：自動安定装置としての役割

はじめに

この章の目的は、ドイツの社会的保護制度が、2008年から2009年の金融経済危機における影響を緩和するのに演じた役割を明らかにすることにある。セクションAは、社会的支出に関してドイツと他国を比較する方法を議論し、そして、支出が各国の社会的保護制度における様々な部分に分配される方法を考察する。セクションBは、社会的保護政策とプログラムを成立させた危機に関連した変化と、それらが危機の間に個人と家計を支援していた方法について論じる。そして、セクションCは、いくつかの永続的な政策的教訓と考察に注目する。

A ドイツにおける社会的保護

ドイツの社会的保護制度は本質的にかなり包括的である...

早くも19世紀に、オットー・フォン・ビスマルク首相の改革は、労働者の健康と労働災害についての国民保険計画を導入し、高齢者と疾病政策を提供した。それらの改革の結果、ドイツは、包括的な社会保護制度を整えた最初の国々の一つとなった。その後の改革は、社会保障と市場の関連づけを更に強調した時代である第二次世界大戦後の改革を含めて、この基礎を築いた。これらの改革は、市場競争と国家による補完的な社会的保護の供給間における補充的な関係を発展させた。

1990年代後半と2000年代前半に、ドイツの社会的支出は急速に拡大したが、同時に経済成長も強かった、危機前の年で、社会移転と支出はかなり安定的であった。しかし、危機になり、社会的支出は、300億ユーロを超えて上昇し、2009年のドイツGDPの31.3%に達した(図4.1, パネルA)。他の欧州諸国と比較して、「社会的給付」はドイツで高くなっている。社会的給付は、多くのリスクと必要性から生じる金融的負担を軽減する目的で、政府によって支払われたものを個々の家計に移転することである。実際に、2008年と2009年両年におけるドイツが支出した社会的給付のGDPに対する割合は、EU15カ国で最大であった(図4.1, パネルB)。

ドイツにおける給付の大部分(88%)が、所得調査をしていない(図4.2)。それにもかかわらず、所得調査をしている給付の割合は、2006年、EU15カ国平均の11.4%をわずかに上回っている。社会的な便益移転は、貧困の低減と不均衡是正において重要な役割を果たしており、ドイツにおける再分配への取り組みの大部分を説明する。

他のOECD諸国の状況と同様に、ドイツにおける社会的な便益移転は、財政的な再分配の75%を占めており、税金は約25%を占めている。

異なった必要性を目標とした様々な種類の計画とともに...

ドイツの社会的支出は、(i)社会保険、(ii)公的サービス制度、(iii)特殊な政策(special schemes)、(iv)事業者制度、(v)補償制度、(vi)保護制度、そして(vii)税制優遇策から成る。これらのうち、社会保険は、2008年では全福祉予算の60%で支出の大半にあたる。この租税に基づく社会保険システムは、医療、介護、労働災害、年金、失業の分野にける5種類の異なった保険制度を含んでいる。図4.3におけるパネルAは、分野別の全社会的支出の内訳を示しており、パネルBは、特定の社会保険制度の内訳を示している。

○年金

最先進諸国のようにドイツでは、年金が全体としても社会的保険支出においても、歳出の重要な分野である。ドイツは、強制的な国民退職者年金、民間企業のプラン、民間拠出型年金の3本の柱から成る年金保険制度である。法定年金保険は、65歳以上の人々にとって最も重要な福祉給付であり、この年代のグループが受け取った総所得の約3分の2となる。年金だけで、ドイツにおける再分配の52%超となる(失業給付は5%、家族手当や子供手当などの他の社会的給付は17%である)。受給者と報酬比例の公的年金資格者の急増により、公的な社会的支出のおよそ3分の1が年金に使われている。年金への財政支出は、2008年ではドイツGDPのおよそ12.1%を示している。

○健康、介護、労働災害給付

二番目に大きな社会的支出の分野は、健康、介護、労働災害保険からなり、2008年に、総社会的支出のおよそ4分の1であり、ドイツGDPの約7.7%である。

○失業と労働市場

ドイツは、失業と最近の一時解雇された労働者に対して、保険資金による制度(UBI)とすべて税金で賄われる制度(UBII)の2つの支援制度をもつ。両方の給付制度とも失業者に対する一定水準の所得支援を目的としている。連邦雇用局によって運営されているUBIは、限定された期間でのみ利用できる。UBIIは、UBIの資格をもたない求職者を支援するために、失業支援と社会扶助を合併することで、2005年に導入された。社会保険制度による失業給付は、2008年に、社会的支出の5%である。さらに、支出の約6%を占める雇用促進給付がある。それらには求職者に対する基本的保障が含まれ、教育訓練の促進のための資金、そして他の雇用保護給付である。

UBIとUBII両方とも、失業者に対するインセンティブと責務を与えることで、迅速な再雇用と労働市場への復帰を促進することを意図している。求職者を支援するための助言と職業訓練があるが、同様に、もし受給者が仕事や職業訓練を拒否するならば、制裁がある。

○公的扶助

公的扶助は社会保険の権利を持たない人、あるいは、(主婦や寡婦のような)間接的な保険給付の権利を持たない人への扶助を提供する目的で、1962年に導入された。資産と所得制限をもつ給付である公的扶助プログラムは、基本的生活を保障し維持することを支援

するための個人への送金を含む。公的扶助を受給する主な理由は失業である。失業した受給者のおよそ 15%は、同様に、定期的な公的扶助の送金を受給している。公的扶助プログラムは、2005 年以来増加しており、そして、最低給付保証や制度外にある人々への社会的扶助を含めて、いくつかの新しい給付が導入された。それらは、高齢者と障がい者への最低保障、保護を求めている人への支援がある。公的扶助は、2008 年の社会福祉予算の 3.1%、GDP の 0.9%を占める。

○児童扶養手当

ドイツの社会保障制度では、子供を持つ家庭へ相当な支援がなされている。児童手当は、最も重要な家庭への手当であり、だれでもが、18 歳未満（もし、就学中であるならば、25 歳まで）の子供全てに対して、支払われる。もし子供が就職していないならば 21 歳まで給付される。障害を持つ子供への給付には年齢制限がない。児童手当は、毎月、賃金と社会的手当と共に支払われる。それは、毎月の支払が事前の税額控除支払と見なすことができるように、税制に統合されている。児童扶養手当は、2008 年の社会的支出の 8.4%である。これは児童手当に加えて、養育手当、児童、青少年サービスを含んでいる。

B 危機への対応

したがって、自動安定化装置が、危機の影響を緩和するのに大きな役割を演じた...

自動安定化装置は、裁量的な政府行動以外の、生産量の変動を緩和する財政政策の要素である。すなわち新しい法案を通す必要はなく、対策はすぐに着手できる。それに応じて、回復がはじまり、所得が増加するように、自動安定化装置は置き換えられる。自動安定化装置は、積極的な財政政策として、需要の安定化へ重要な貢献をするであろう。G20、先進諸国では、自動安定化装置は、2008 年では平均して、GDP の 0.4%、2009 年では 1.6%と推定される。ドイツの自動安定化装置は、金融危機による負の社会的影響を緩和するのに重要な役割を演じた。OECD は、少なくとも、ドイツで導入された財政刺激策よりも 3 倍、重要であったと評価している。自動安定化装置は 2009 年、2010 年の GDP の 2.5%について財政的影響を与えたと推定されている。

このセクションでは、どのように社会政策が危機に応じて議論されたのかを検討する。全体として、ドイツの社会的予算は、2008 年と比較して、2009 年で 305 億ユーロ増加し、前年比 4.2%の増加であった（図 4.4）。全体としての社会的支出の変化が最初に議論され、その後に失業給付、他の労働市場支援、児童扶養手当、年金がより詳細に検証される。

社会支出増加の約 80%が社会保険であると考えられ、一方、約 20%は、保護養育制度分野の手当に使われた。これらの 2 つの広義の分野におけるいくつかの特別な対策は、2009 年に支出が減少している（以下参照）。図 4.5 は、社会保険における支出変化の内訳を示している。労働災害保険を除いて、社会保険支出の他の全ての分野は、年金の 2.2%（54 億ユーロ）から失業給付の 37%（100 億ユーロ）までの範囲で、支出における前年比で著しい増加を示している。

失業者に対する特別な失業給付...

支出の著しい増加によって示されるように、失業給付制度は、主要な自動安定化メカニズムである。失業給付（UBI）を受給している多くの人々は、金融経済危機のピークであった2008年の最後の数ヶ月間に急増し、2009年3月には120万人に達した。それ以来、変動しており、2009年6月には110万人未満に低下したが、2010年1月には急増し、2010年2月には140万人と最大となった。そのとき以来、失業者数は低下しており、2010年8月には約90万人となった（図4.6）。しかし、失業保険の受給者数は、80万人未満の危機以前の水準には未だに達していない。

失業給付II（UBII）の受給者数も同じく、危機のピークで上昇しはじめ、2009年7月に490万人に達した。その後、2009年11月の480万人超にまで若干減少しているが、結局、2009年12月に再び増加し、2010年5月に504万人の歴史的な高さとなった。UBIIスキームがUBIに対して遅れて同じ軌跡をたどることは、受給者たちがUBIの受給資格を使い果たしたときに、UBIIに移っていることを示唆している。

しかし、一連の児童扶養手当について...

社会保険支出の予算増加のほぼ20%が、保護養育制度の分野における手当に使用され、児童扶養手当と共に（従業員抛出に基づき、期限を定めた失業保険給付を除外した）、失業者への社会的支援としての裁量的な支出を含んでいる。前者に関して、支出は2009年で180億ユーロ増加し、その大部分は、求職者の基本的保障として、追加の19億ユーロによる（図4.7）。雇用の支援と保護のための支出は、割合に関しては、実際には著しく縮小しており（-72.8%）、わずか3億ユーロのみであった。職業訓練の予算は、2億ユーロ増加し、2008年水準に対して14%の増加であった。

追加の23億ユーロは、ドイツの第二、第三の財政刺激策における児童扶養手当の分野に分配された。子供一人当たりの月額手当は2009年に増加し、2010年には、子供手当はさらに増加した。加えて、子供一人当たりの税額控除額は2009年、2010年に増加した（給付額の変化については第2章を参照）。これらの変化に加え、政府は児童手当を受給している全ての家計に対して、子供一人当たり100ユーロの一時的な児童手当を支給した。政府は2008年に児童手当に対して367億ユーロ支出し、2009年には7%増である393億ユーロに増額した（図4.8参照）。2009年には、およそ1500万人の子供をもつ家計が、この手当を受給した。

予算案によれば、家族省の予算は、2006年の342.1億ユーロから2008年には539億ユーロに大幅に増加している。これらの政策変化は、2010年に43億ユーロの追加と2011年にはさらに45億ユーロの負担を政府にかけると推定される。2009年には、（1460万人の子供を含めた）887万世帯が家族手当支援を受給しており、2008年では（1470万人の子供を表している）895万世帯であった。

他のOECD諸国と異なり、ドイツの年金制度は、危機によって大きく影響を受けなかつ

た。そして、民間の年金への公的な信頼も高いままである。この安定性は、ドイツ政府が提供しようとした企業年金、個人年金に対する多層な保護と、同じく投資に対して慎重なアプローチを採用した結果である。しかし、政府は、2009年6月に「拡大年金保証」を発行することで、年金受給者保護をさらにおこなった。それは総所得に基づいて実施された調整規則にもかかわらず、2010年は給付を減らさないことを保証していた。この事前の調整規則は、西ドイツ州の年金水準を2009年に2.09%減らし、東ドイツ州では0.54%減らすものであった。しかし、拡大年金保証は、すでに現在制定されている調整規則にもかかわらず、公的年金制度内の個人年金給付が2010年には減らないことを規定していた。ドイツ内のおよそ2000万人が年金受給者であることを考慮するならば、この政策は広範囲にわたる影響を及ぼした。

C 政策の教訓と考察

危機下における社会的支出の増加と社会的保護制度の強化によって、失業と貧困のリスクの増加にもかかわらず、ドイツ政府は、ヨーロッパ諸国と比較して相対的に高い生活水準を維持するためのセーフガードを市民に提供している。実際に、この章では、ドイツの自動安定化装置と社会扶助政策が、金融経済危機を乗り越える国家の能力を高めていることが示された。全体としては、社会的給付への支出はGDPの2パーセントポイントの増加であった。

強力な社会的保護制度を背景にして、危機に対する最も一般的な対応は、既存のプログラムを修正することである。それは過去の景気後退で生じた高い構造的な失業を防止することを目的としてなされ、そしてドイツの事例では成功した。しかし、社会保障予算の減少—ほぼ30億ユーロ—が、2011年に期待されている。もちろん、回復が軌道に乗った時点で、社会的支出の本質的な安定化効果となることが期待されている。しかし、脆弱な経済回復を考慮すると、労働市場の統合と技術習得のような特別な脆弱性を取り扱うことを、さらに目的としたプログラムの余地があるだろう、問題は第5章で探求する。

第5章 ポスト不況の政策的課題

はじめに

これまでの章で説明されてきたように、ドイツの雇用は、生産の重大な落ち込みにくらべ回復していた、2009年にはGDPが4.7%の減少であったのにくらべて雇用は0.2%の減少であった。回復の中心となったのは、よく設計された雇用と社会・経済政策との相互作用であった。けれども先をみると、多くの構造的な問題を慎重に考慮することが重要である。

政策的課題のほかにドイツが直面したのは、企業が既存の労働供給に依存するので直前の時期における全体的な成長の促進という問題であった。けれども中期的には就労年齢人口の減少を緩和しようと、カギになるグループ、とりわけ女性や高齢者という労働力の供給を改善するためにさらに基本的な改革が求められた。より多くの労働力を就業させる戦略の一部は、生産性の今後の向上が賃金の改善により調整されることを確信させることでもあった。現在進行中の課題は、ドイツ企業の競争力を損なうことなく生産性に沿って賃金の増加をいかに確保するかということである。最後に、それに密接にかかわって、企業(とりわけ中小企業)が金融面で束縛されており、EUの先進国のなかではどこよりも高い金利を支払っていることである。それにより、起業家の活動の発展や雇用の拡大が妨げられている。ドイツが2016年までに国家財政を均衡させようとしているために、2011年には112億ユーロの財政的な強化策(fiscal consolidation efforts)の施行が予想されており、その3分の1が、厚生労働省(the Ministry of labour and social affairs)の提起した政策や計画に向けられるものと考えられている。したがって優れた政策のデザインの中心は、財政的な制約を考慮してこうした課題をどのように扱うかである。いずれの問題も、以下のセクションで詳細に扱われている。

A. 仕事の豊かさと包括的な成長

さきに進むと(moving forward)、成長による雇用の内実を充実することが重要だろう...

ドイツの短時間労働(Kurzarbeit)プログラムと、関連するそれ以外の労働時間調整メカニズムは、その相対的に低い失業率に主として貢献してきた。けれども、レイオフを回避するために短時間労働が活用されたにもかかわらず、経済活動の報酬として多くの落とし穴があった。とくに、企業が実労働時間(hours worked)の増加により業務の増加に対応したように、このような施策(scheme)は、採用率を低下させる傾向があった。この施策は、さらに再雇用を遅くさせるように、とくに長期の失業者やロースキルの労働者にとって有害なものであった。結果として、失業の水準を低下させたにもかかわらず、ドイツにおける長期失業者の比率は比較的高いままであった。実際、失業1年以上の長期失業者の数は減

少したにもかかわらず、危機の直前には過去 2 年間に、たとえば 2009 年の第 1 四半期から 2010 年の同時期にかけて 27,500 人の失業が増加するといった増加の兆しが見られた。男性労働者がこのような傾向にもっとも影響を受け、同じ時期に長期失業者は 55,400 人増加した。全体で 2010 年の第 2 四半期までにドイツの長期失業者は 140 万人となり、その数は失業者全体の 48.5% になった。このことは、失業者の約 3 分の 1 が初等教育(primary education)しか受けておらず、およそ 56% が中等教育を受けることができたことを考えれば、それだけいっそう憂慮すべきことであった。そのため、彼らを労働力に再統合することが一層困難になった。

けれども失業全体に占める長期失業者の割合は、危機の発生当初から減少した。しかし、前年と比較すると 1.9% 増加し、おそらくそれは労働市場に対する計画(Programme)の弱体化(weakening)によるものだった(図表 5-1)。長期失業者の比率の増大は、高齢者や男性労働者をみると、一層深刻なことが分かる。50~74 歳では 2010 年第 4 四半期には第 3 四半期に比べ 2.4% 増加した。また若年、および高齢者ではそれぞれ 3.3%、5.4% 増加した。さらに EU27 カ国でドイツは、2010 年第 4 四半期には 47.6% で長期失業率が 10 番目に高い国である。さらにドイツの長期失業率は、EU27 カ国の平均を 6.7% 上回っている。

…必要な求職サポートや独創的な教育訓練

短期的には、このような長期失業者が無職状態の長期化によるリスクを回避し、したがってスキルの低下を避けるための適切な就業サービスや、その他のサポートを受けられることを保証するために積極的労働市場政策が必要とされた。こうした課題に取り組むのに役立つと思われる政府の政策は、以下のものを含んでいる。i) その能力を多くの仕事量に対応させる公的な雇用サービス、ii) 訓練、雇用助成金、および転職サポート¹²といった積極的な施策の促進である。失業者を統合する明らかな社会的メリットに加えて、経済が十分に回復し、危機前のドイツの労働市場を特徴づける労働力不足が再び感じられるようになれば、能力のある労働力(qualified labour)の供給を確保することはとくに重要になるであろう。けれどもドイツ政府は、財政強化戦略を採用した、歳出削減の 3 分の 1 以上は、労働・社会省の提起した施策にかかわるものであった。このことは、コスト・効率的な施策が慎重に検討されていることを意味している。このことは、300 万人近い失業者がなんらかの失業給付金を得ているので、とくに重要である。こうした点で特定の領域での多くの政策やプログラムの継続を検討する価値があるだろう。

● *PES* での失業率改善のための継続

失業者に対するサービスを効率的なものにしようと、新たなスタッフを採用しようという試みは、歓迎すべき取り組みである。UBII に対する新しい法律は、25 歳以下の求職者に 1 対 75 という比率を達成することを課題としている。25 歳以上の求職者には 1 対 150 が適切な方向での提案でもある。失業者のなかでもリスクのある多くの者

¹² OECD(2010)

へのサービスの提供を保証するにはこうした展開を監視することが重要だろう。

- *能力の開発を通じて東西間のギャップを埋めること。* 東西ドイツの労働者の生産性の格差は、東ドイツの企業の活動にかかわる構造的な問題を含むさまざまな理由によるものと言える、たとえば東ドイツの企業はたいてい規模が小さく、製造業よりも公共部門に集中していた。けれどもなかには劣悪な人的資本や、必要な技能の不足、さらに経営するための技術的な知識の欠如という結果もあった(図表 5-2)。
- *訓練という取り組みの再活性化・技能の必要性は、失業が技能(Skill sets)の低下をもたらしたのと同じ時期に過去 2 年間にわたって変化してきた。* 失業者に対する訓練というサポートをさらに活用することが必要とされた。さらに重要なことには危機の過程でドイツの政府は、教育・訓練のために膨大な資源を使ったが、その多くは使われていなかった。たとえば教育・訓練のための PES に対する 1 億 5,000 万ユーロという新たな追加投資のうち、わずか 3,500 万ユーロが使われていたにすぎなかった。最低でもドイツ政府は、こうした施策のための資金を適正に残すべきであった。おそらく民間と公共との協力で融資することで、訓練プログラムの提供と有効な活用をするのにさまざまな試みも必要とされた。

B. 労働力供給の低下の反転

ドイツにおける労働力供給の減少という問題は、現在ではしばらくの間未解決であった。政府のインセンティブ以上の持続的な雇用水準の維持での企業による先例のないサポート(第 3 章参照)は、一部ではこのことによるものであろう。実際、当時支配的な労働力不足の経済的な制限を扱うために危機の前に多くの施策が適正に行われ(*put in place*)、その結果危機が生じたとき、企業は労働時間の短縮や、労働者の抱え込みで早急に対応した。企業側からは、既存の労働者や能力のある労働者を維持するために危機以前に行われた施策のダウンサイジングにかなり注目された。

そして緊急の課題に現在の労働市場の停滞が取り入れられる一方、中期的には成長のパターンや生産性に全般的に影響を及ぼす労働力の減少に取り組むことが重要になるだろう。

中期的に労働力の減少に取り組むことが重要な課題である

ドイツにおける就労可能な年齢層の人口の成長率(図表 5-3 の表 A)は、2004 年に低下が始まるまでしばらくの間停滞した。2009 年に人口の増加は反転し、その結果労働力の増加は停滞し、企業が適切な労働力を十分確保するのに影響が出るようになった。

労働者の高齢化という現実、たとえば、高齢の非就労労働人口に提供する年金・保障システムといった差し迫った課題のような多くの不安材料を生み出した。65 歳以上の人口と比べた労働力人口の比率を測定した依存率(*dependency ratio*)によれば、ドイツについての見通しは、不安の多いものであった(図表 5-3、表 B)。G20 のなかでドイツは、(日本、イタリアについて)三番目に高い依存率であり、今後 10 年以上にわたって二番目に高い増

加率になるものとみられている。2020年までにはドイツにおける依存率は、2000年の水準よりも11.4%増えるものと考えられている。

労働力の高齢化にともなう重大な不安材料には、現在の高齢者に比べ、その下の40~59歳の労働者のうち資格を有する者の水準が低いことである。たとえば40~59歳の労働者の教育(tertiary education)の比率は、60~64歳の労働者では34%を上回っているのに対し、2010年には30%を下回っていた。資格におけるこうした格差は、労働力供給の減少や現在の熟練労働力の不足という課題に新たな要因となるかもしれない。

このことを念頭に置くと、3つの代替的なシナリオは、さまざまな政策の及ぼす効果が労働力供給の増加にいかなる影響を及ぼすかをみることで評価される(図表5-4表A)。興味深い結果が、こうした分析から出てくる。

- まずあきらかになったことは、(55~64歳まで)高齢者の就業比率を上げようという試み、つまりシナリオ1が、労働力の増加を加速させるもっとも効果的な施策であるということである。この分析によれば、35~44歳の労働者の比率に対し高齢者の就労率を徐々に高めることで、2010年から2020年まで労働力は8.3%増加するだろう。さらにこのシナリオが、2016年以降の急激な労働人口減少でもやっていける唯一のものである。
- シナリオ2は、(徐々にそして5歳ごとに)男性に代えて女性の就業率の増加の影響をテストしようというものである。この研究では、女性の就労率の増加は、最初の3年間高齢女性の就労率の引き上げると同じくらい効率的であることがわかる。けれどもそのインパクトは、その後徐々になくなり、人口減の広範な影響を相殺したり、なくすには効率的ではないことが分かる。こうした施策は、今後10年間にわたり4.6%労働力を増加させることになる。
- シナリオ3は、全般的な就業率を高めることで、これから10年間労働供給が2.5%増加することを示したものである。
- 最後に移住にかかわる政策が、労働力供給の増加という点でほとんど効果がないことを明らかにしたものである(図表5-4、表B)。年齢ごとに国別の就労率を一致させる移民の就労率の上昇は、2020年にはわずか0.2%しか労働力供給を増加させない。さらに移民のストックの増加はほとんど効率的ではない(シナリオ5)。現在の移民の年間の入国者数を倍増してようやく労働力を増加できる。

...労働力供給という課題を容易に解決することはできないが、雇用政策は広範な戦略で中心的な役割を果たしている

明らかにいずれの戦略オプションも万能ではなく、実際、必要なことは、包括的なアプローチである。しかしこうした分析は、対応が政策の適切な組み合わせで労働力供給を増加できることを示している。けれどもこうしたグループのいずれにも固有の限界がある。

高齢者の就労率の増加:ドイツでは労働者の多くが、定年の65歳に達する前に仕事をやめ、そのため60~64歳では就労率は次第に低下していく。実際、この階層の就労率は50~54

歳の階層よりも45%低くなっている。先進国で最も高い格差となっている。

ドイツの議会は、2007年に定年年齢を65から67歳に引き上げる法律を採択し、2012年から施行することになっている。さらに2008年には労働・社会省の全国的なプログラムであるパースペクティブ50プラスが、高齢者の長期失業者に対し雇用の可能性を高めるために、地域での高齢者の雇用協定によるものを企画している。実際、年金改革そのものは十分ではない。ドイツを含むOECD12カ国の最近の調査では、高齢者の就労率を明らかにするとサプライ・サイドの年金改革よりもむしろ労働市場政策が状態の役割が重要であることが分かる。そのように、ドイツのイニシアティブは、たしかに好ましいものであり、さらに全体的な戦略が求められており、高齢者が働くのに直面する問題を考えるものは、長く働こうとする意欲の欠如、労働能力の減少、ネガティブなステレオタイプから技能の低下や生涯学習の欠如にまでおよぶ多様なものである。

女性の就労率の上昇:2009年には女性の就労率53%は、男性の約67%と比べ、13.6%の差があるとはいえ、意欲的であった。男女間の賃金格差は、ドイツでも広く議論された。月収で約18%の賃金格差がフルタイムの女性と男性にはみられ、そのわずか3分の2が教育や経験、育児(motherhood)、その他構造的な特徴といった要因によるものといえる。けれども、それ以外の問題がより重要であるように思われる。とくにワーク・ライフ・バランスや、両親が労働市場に再度参入できる育児ケアの欠如などである。両親には1996年に3~6歳までの子供を(半日の)チャイルドケア施設(キンダーガルテン)の適切な場所に預けられる法的な権利を与えられたが、2009年初頭までキンダーガルテンには0~3歳までの子供を預けられる余地はわずか20%しかなかった。この数値は前年よりもかなり改善され13%の増加であった。けれども子供が生まれてから長期間の休職は多くの両親にとって不可避であった。キャリアという目的と家族に対するニーズを同時に追求するということが可能にする社会的なインフラ、とりわけ(1~2歳)の幼児やフルタイムのためにチャイルドケアを行う施設の増加のためにさらに多くの取組が必要とされている。3歳以下の子供に対するチャイルドケアの改善のための政府の新たな取り組みは、2013年から施行され、それはデイケアの比率を35%に増加することを課題としている。このことは好ましい変化であるが、女性の就業率に大きな影響を実質的に与えるには、この比率をさらに高めることが必要だろう。ドイツ経済研究所の2010年の調査によると、チャイルドケア施設の増加は、児童手当以上に労働市場に大きな影響を及ぼした。さらに母親が労働市場に戻るためのサポートや助成を行う政策の改善が求められる。その例として臨時的なパートタイム契約のサポートやテレコミュニケーションの促進があげられる。

第二の制約は、過度な税金から生じる、それは一人親や共働きのさいの二人目の働き手がキャリアを求める金銭面でのインセンティブを低下させてしまう。ドイツでは共稼ぎの収入が加算され、二人で分割されるという「分割のルール」がある。適切な税率が、所得をあるものに適用され、とくに賃金格差が大きい場合、支払うべき税金の総額が低くなる。けれども分割ルールは、所得の低いもの、大抵は女性の追加的な所得には高い限界的な比率で課税されることを意味しており、それは出産休暇から職場に復帰するインセンティブ

にはならない。同様に、所得を得るものが一人の場合でも、働く金銭的なインセンティブは弱くなっている。OECDの調査(2007年)によれば、片親の収入が平均賃金の65%以下の場合、OECDのなかで最も高い80%という実効税率が適用される。このことは、納税後、働くことによるベネフィットの損失を考慮しても、シングルペアレンツでは、サラリーの5分の1だけが残ることを意味している。このように、共働き、あるいはシングルペアレンツの所得税を減らすという政策は、女性の労働力への参加を高める手段の一つである。

C. 賃金上昇と生産性向上とのギャップを埋める

ドイツにおける実質賃金の増加や可処分所得は減少している

適当な情報のある国のうち、危機に先立つ数年間(2003~2006年)にドイツにおける実質賃金の増加は、実際、ネガティブなものであった。アメリカだけがこの時期にわずかに賃金が増加した(図表5-5)。同様に(2006~2009年の)危機の時期、ドイツにおける時間賃金の上昇率(0.7%)は、研究された国と比べて、イギリスを除いてもっとも低かった。

さらに家計の実質可処分所得は減少した(図表5-6)。可処分所得の増加率は、2009年の第2四半期に減少し始め、2010年初頭にはマイナスに転じた。可処分所得は、実際、第4四半期から2010年の第2四半期まで1%以上減少した。2010年後半にはさらなる減少が予測されている。可処分所得の計算には実質的な移転価格(transfer)や社会的ベネフィットが考慮されることを指摘しておくことは重要であり、それは危機の期間に増加していた。ドイツにおける実質的な家計の可処分所得は、すでにみたように、一部では秀労働時間の減少によるものであった。

...実質賃金の増加と生産性の向上とのギャップは、近年、拡大している

ドイツではすでに賃金と生産性との大きな格差が存在していた。1990年代以降実質賃金は、生産性よりも伸び率が低下し、賃金上昇がさらに停滞し始め、その一方で生産性がわずかに増加した1999年以降、その格差は拡大した(図表5-7、表A)。2008年の危機の初めまで賃上げがほぼ横ばいになり、低下した2003年には状況はさらに悪化した。2008年以降そうした傾向は反転した。労働生産性の低下は加速し、その一方で実質的な時間賃金は増加した。おそらくそれは、一部では賃金が労働者の労働時間の減少や出来高の減少のために補填されたことによるものだろう(図表5-7、表B)。

このように他のヨーロッパの国々に対しドイツの競争力の増加の一部は、賃上げの減速による南欧の国々に比べ低い実質的な為替レートによるものであった。たとえば、1994~2009年にEU27カ国と比較した相対的な単位労働コストでのドイツの実質的な価値の低下は20%以上であると評価するものもある(Martin, 2010)。さきに進むと、賃金がかうまく調整され、生産性が向上するようにすることが重要になるだろう。このことは、ドイツの競争力を損なうことなく達成できるだろう。なによりも、とくに東西ドイツの重大

な生産性格差に注目すると、さらに生産性を向上させる余地がある。ドイツ東部での生産性の改善は、ドイツ全体の競争力を向上させるだろう。次に、ドイツにおける投資比率を改善する余地があり、それはしばしば低下しており、以下のセクションで詳細に検討する問題でもある。

D. 投資サポートのための信用獲得の方法の改善

...ドイツにおける投資率はかなり低下している

危機までの投資の傾向をみると、ドイツは実質的な投資の面でもっとも減少していることがわかる。1980~2006年にかけてGDPに占める投資の比率は、6.3%の減少であった(図表5-8)。比べてみると、OECDの国では投資は1980~2006年に3.1%減少している。先進国では日本が同じ時期に、8.7%と投資では最大の落ち込みになっている。けれども減少にもかかわらず、日本の投資水準はドイツよりもかなり高くなっている。結果としてドイツにおける2006年の投資はGDPからみると17.9%となり、OECDの平均である20.8%よりも2ポイント低くなっている。そして2008~2009年には、固定型投資は先進経済のなかで減少し、経済的な算出の落ち込みではもっとも良いものとなっており、それはすでに危機前の投資のすう勢を悪化させている。なかには、投資を何とか刺激し(あるいは低下を食い止め)、ビジネスの成長を促そうという国も存在した(ボックス5-1を参照)。

...部分的に企業を金融活動に向かうよう促している

ドイツの企業は、外部からの資金のために銀行からの融資に主として頼る傾向があるが、しかしエクイティ・ファイナンスは大企業に限られている。そうした状況は、銀行間のわずかな競争、資本の使用コストの高さ(そしてバーゼルⅢのもとで高い資本の要請で高まる傾向がある)、さらにベンチャーキャピタルへのアクセスが限られていることで悪化している。たとえばドイツの銀行が企業に求める金利は過去10年間10%を推移してきたが、その一方で他の主たるヨーロッパの経済圏では10年以上にわたり6%以下であった(図表5-9)。実際、この10年間にドイツと他のヨーロッパの国々との金利の格差は、3~4%であった。中小企業かなりの負担であった。資本構成を比べてみると、ドイツの中小企業は、銀行からの債務にかなり依存しており、50%近くにもなるが、その一方で他のヨーロッパの国では約30%である。とりわけドイツにおける中小企業の銀行からの債務は、債務総額の50%近くになる一方、大企業ではわずかに20%程度に過ぎない。それとは対照的にフランスやスペイン、イギリスなどの他のヨーロッパ諸国では負債総額に占める銀行からの債務の比率はいずれの企業でも20~30%であり、大企業と中小企業との格差は極めて小さい。ドイツの中小企業におけるエクイティ・レイトは、1990年代初頭から増加したが、ヨーロッパの国々よりもかなり低かった。当然、投資の増加も金融規制に直面するドイツ企業では、金融面での規制のない企業よりもかなり低かった。操業を希望するものは、ドイツで

は資金調達でかなりの困難に直面しており、つまりビジネス・スタートアップをするのが困難である証拠がある。

ドイツ政府は、スタートアップに役立つ環境をつくる施策を始めているが、劣悪な資金調達の環境がかわらないことも明らかであり、そのことは企業家精神を適切に促進する政策を再評価する必要があることを示唆している。経済ショックにかなり弾力的であるドイツ経済には、民間部門はより敏感であることを求めている。企業家精神は育成することが必要であるが、しかしそれが発生しなければ、現存の金融面でのボトルネックを取り除くことは避けられない。

- 調達費用の減少:資本利用者のコストを低下させる方法の一つは、金融分野での競争を激化させること、おそらく銀行を基盤とする金融システムからより資本をベースとするシステムへの移動させることであろう。地方の銀行(州立銀行)に基づく州の保証の引き上げが遠ざかる一方、政府は州立銀行をより効率的なものにすることで金融分野での競争をさらに激しくするだろう。次にバーゼルⅢによる新たな資本の必要が、ドイツの銀行がすでに高い金利をあげることで追加的な費用を企業に転嫁する状況にならないようにすることが重要である。第3に、ドイツの政府が中小企業のエクイティファイナンスを利用する(銀行に基づく金融システムからの移行)のを促す方法の一つは、公的に上場している企業への税制面でのインセンティブを与えることである、これにより資金調達の新たな源泉が生まれ、企業にとってコストを減らすことができる。
- 中小企業に対する信用供与のアクセスの増加:2009年3月にドイツ政府は、ドイツ企業の信用保証とサポートのために1,150億ユーロのファンド(ドイツ経済ファンド)を創設した。信用保証や直接の信用のサポートは、従業員250人以下の中小企業の大半に役立つことは明らかである。適正な他の施策は、輸出部門の企業を支援する(信用保証という形態での)輸出の保護である。こうした施策が中小企業ではきわめて一般的であることが明らかになる。ドイツ経済ファンドと輸出保証計画の成功は、そうした制度に対するニーズの大きさを明らかにしており、政府が同じようなサポートを継続する方法を考えることを示唆している。