

ドイツにおける雇用・労使 関係政策の新たな局面

～一般的拘束力・最低賃金と派遣労働の政策を中心に

毛塚 勝利

(中央大学法学部教授)

1 はじめに

ドイツの二元的労使関係システムは、安定かつパフォーマンスのよい労使関係として、労使ともに肯定的に評価してきたといえる。実際、EU統合でもっとも恩恵を被ったといわれ、安定した経済成長をとげ、かつて10%前後あった失業率も低減、2012年には失業者数289万人、失業率6.8%と、1992年以來の低水準となっている¹。

しかし、その一方で、ハルツ改革に代表される労働市場政策もあり、低賃金労働者や不安定雇用労働者の拡大等、日本と同様の問題も顕在化してきた。2010年現在、3446万人の雇用労働者のうち、非典型労働者が就業者の37.6%を占め²、低賃金労働者(賃金の中間値の3分の2以下の稼得者)は、1995年には559万人であったものが、2011年には809万人とこの15年に5割も増えている³。また、労使関係をみれば、1990年代初頭には35%だった労働組合組織率は18%まで下がり、かつては9割を超えていた労働協約のカバー率も、2012年では、旧西地区では全体の60%、旧東地区では48%まで低下⁴する等、協約システムのほころびが見えはじめている。

このため、ドイツの労働組合は、2000年代半ば以降、労働協約の一般的拘束力宣言制度の改革と法定最低賃金制度の導入、派遣労働や請負労働の規制等、低賃金・不安定労働者の拡大を防止するための政策的対応をもとめてきたが、昨秋9月の連邦議会選挙によってCDU・CSUとSPDの大連立政権が登場し、新たな局面を迎えることになった。11月27日の連立協定(Koalitionsvertrag)で、これらの問題への対応が明記されたからである⁵。

本稿では、このうち、一般的拘束力宣言・最低賃金制度と派遣労働問題に焦点をあて、

最近の政策的動向を紹介することにした⁶。

2 一般的拘束力・最低賃金制度の改革

(1) 一般的拘束力宣言制度

(a) 実情と後退の要因

協約システムの弱体化は、ひとり労働組合の組織率の低下だけに起因するわけではない。労働協約の機能低下ということでは、使用者団体の変化も見逃せない。労働協約の適用を回避すべく90年代以降「使用者団体からの逃亡」が進んだため、使用者団体は、構成員でありながら協約拘束力をうけない、いわゆる協約非拘束会員制度(OT)を導入した。このため、使用者団体に加盟しながら協約拘束力を受けない使用者が増加し⁷、産別協約の適用が減少する結果にもなっている。

もうひとつは、一般的拘束力宣言の減少である。1991年には、408の労働協約が一般的拘束力を宣言されていたが、2000年代半ば以降、約240前後に低下している。2005年以降、13年初めにはわずか239の産業労働協約しか一般的拘束力を有しておらず、これは全産業労働協約の1.7%に過ぎない数字である。また、一般的拘束力を受けた労働協約は、かつては、小売業や建設業を含む17業種に及んでいたが、2013年現在では、リボン織り工、理髪業、ホテル・飲食店業、警備業の4業種にとどまり、その適用労働者でいえば、労働者の2.1%にとどまる⁸。

一般的拘束力宣言が減少した原因は、組合組織率の低下で、協約適用対象労働者50%要件を満たすことが困難になったことのほか、宣言には労使団体の中央組織の代表が加わる協約委員会の承認が前提となるが、使用者団体が拘束力宣言に消極的になったことである。協約当事者である業種団体の政策転換と

いうより、使用者団体のナショナルセンターであるドイツ使用者連盟（BDA）が拡張適用に消極的な政策をとったことが大きいといわれる。

(b) 改革をめぐる議論

このような実情から、最低賃金制度とならぶ政治的課題として、組合のみならず、各政党も改革案をまとめている。共通するのは、要件の見直しである。一つは、適用労働者比率の見直しで、緑の党は協約適用労働者の50%要件を40%に引き下げる案であるが、SPDはDGBと同様に、右要件そのものを撤廃して、「公益性」要件だけにする案である。そして、この「公益性」も抽象的で内容的に不透明な点があるため、DGB案は、①「協約自治および協約制度の機能を安定化、②適正な賃金・労働条件の達成、③労使共同設置にかかる社会政策的機能をもつ制度を確保・維

持、④社会的水準の確保と不正競争の回避のために適切であることを列挙し、一般的拘束力の「公益性」を具体化することを求めている⁹。

もう一つの改革の柱は、中央の使用者連盟が産別の使用者団体の意向と関係なく、協約委員会で一般的拘束力宣言に反対してきた経緯を踏まえて、協約委員会のありかたを変えるものである。協約の拡張適用を求める協約当事者を協約委員会に諮問委員として参加させるとともに、協約当事者一方の申請にかかる場合には協約委員会の同意を必要とするも、双方の申請の場合には過半数でなければ拒否できないようにするものである。

左派党（Linke）は、さらに、「労働協約の代表性（Repräsentativität）」という新たな概念に置き換え、代表的労働協約であれば、一般的拘束力宣言ができるようにしている。

一般的拘束力宣言制度の改革案

		緑の党	左派党	SPD	DGB
労働協約法	協約拘束力の比率要件	50%を40%に引き下げ	-	比率の削除	比率の削除
	協約委員会の構成	業種代表者の補充	-	業種代表者の補充	業種代表者の補充
	協約委員会の役割	-	-	諮問機能	宣言の拒否は過半数でのみ可能
労働者配置法	公益性の明確化	○	-	-	○
	すべての業種に拡大	○	○	○	-
	地域協約への拡大	○	○	-	-
	全賃金表の拡大	-	○	○	-
その他	-	代表的協約に自動的に一般的拘束力を認める（対世効）	-	-	

出所：T.Schulten/R.Bispinck（注6）S.763

(c) 連立協定の改革案

連立協定の改革案は、上記のSPDの案に近い。50%要件は不要とし、「公益性」が存在すれば良いものにするのである。そして、公益性の内容として、①協約当事者が共同で設けている制度（社会基金）の機能性を確保する場合、②経済的発展の偏りを是正するための協約の規範設定の効率性を確保する場合のほか、③50%以上の協約拘束力があるとの協約当事者の主張が信ずるに足りる場合をあげている。

また、協約委員会について一般的拘束力宣言の申立てをする協約締結当事者を協約委員会に関与させる方向で検討すること、労働協約法にもとづく一般的拘束力の審査と労働者配置法・労働者派遣法にもとづく法規命令の審査の管轄を労働裁判所に統一することを確

認している。

(2) 最低賃金制度

協約制度の改革以上に、政治的争点になったのは、法定最低賃金制度の導入問題である。一般的拘束力宣言制度が機能すれば、法定最低賃金は不要かにみえるが、そうとはいえない事情がある。まず、同宣言は労働協約があることが前提だが、協約のない産業があること、また協約があっても、国外企業に雇用されドイツで働いている労働者には、使用者が協約拘束を受けないためドイツの労働協約は適用されないし、一般的拘束力宣言によってドイツの労働協約をそのまま（すべての賃金等級で）拡張適用することは、国外企業の労働者に対し国内の労働条件の適用を強いるもので、国外企業の「サービス提供の自由」を

侵害するとの評価を受ける可能性があるからである¹⁰。それゆえ、近年の最低賃金制度の導入議論は、市場統合以降、建設業等で増大した、国外企業が雇用する労働者をめぐり始まったといつてよい。

(a) 労働者配置法による最低賃金制度と適用産業の拡大

かかる労働者に対する最低賃金の設定は、一方で、国内労働者の労働条件の引き下げ圧力にさらされるドイツ組合や競争力を失う国内企業の利害、他方、進出機会の拡大を求める国外企業やそれを支える送出国、さらには、雇用機会と労働条件の改善を求める国外企業の労働者の利害とが複雑に錯綜するなかで難航する。

1996年に制定された労働者配置法（AEntG労働者送出法、越境的労働者配置法ともよばれる）は、国外企業に雇用されドイツで就労する労働者に対して、建設業で労働協約が締結された場合、協約賃金の最低等級の賃金に一般的拘束力を与え最低賃金とするものであった。ただ、ここでも、産業レベルの労使が求めても中央組織のドイツ使用者連盟（BDA）の反対で実現することが困難な事態が生じたため、1998年改正では協約委員会の同意手続きを経ることなく、労働社会省の法規命令で宣言をだせるようにするとともに、法規命令による最低賃金は、それを下回る労働協約の効力を排除するようにした。さらに、2009年改正では、「国境を越えて配置される労働者および通常国内で就業する労働者の強行的労働条件に関する法律」と名称を変え、国内労働者をも対象とする法律に性格を変え、適用対象産業を拡大するとともに、一般的拘束力要件から協約適用労働者の50%要件も外して、協約当事者双方の申立てを前提に「公益性」のみを要件とした。その結果、2014年1月現在、建設業や廃棄物処理業、建物清掃業、介護職等の10業種180万人に同法にもとづく最低賃金が適用されている¹¹。

(b) 最低労働条件法における最低賃金制度の改革

2007年、前回の大連立政権のもとで1952年最低労働条件法（MiArbG）の改正も行われた。労使団体や労働協約がなく、一般的拘束力宣言の余地がない産業には、法規命令で労働条件を設定できるとしていた同法は、戦後一度も使われたことはなかったが、それを最低賃金に特化して現代化しようとしたものである。

同法によれば、まず、連邦労働社会省に設置される常設機関の本委員会（委員長のほか

委員6名で構成、うち労使の中央組織の推薦は各2名）で、「社会的・経済的影響を包括的に考慮」して、当該産業部門に「社会的歪み（soziale Verwerfungen）」があるときに、最低賃金の設定・変更を決議すると、当該部門に専門委員会（委員長1名と当該業種の労使代表各3名で構成）が設置され、そこで適正な最低賃金を決め、連邦労働社会省の提案に基づき連邦政府が法規命令をだすことになっている。しかし「社会的歪み」の概念が抽象的であることもあって、改正後も同法にもとづく最低賃金は決定されていない。

(c) 連立協定の改正案—法定全国一律最低賃金の導入

ドイツの最低賃金制度には、このように、協約法の一般的拘束力宣言、配置法や最低労働条件法の最低賃金と多様であるが、このほか「サービス提供の自由」との抵触問題を抱える公契約における協約遵守法¹²、さらに、後でみる労働者派遣法における最低賃金がある。労働組合は、この間、このようなパッチワーク細工の産別最賃ではなく、全国一律の法定最低賃金をもとめる運動を展開、昨秋の連邦議会選挙の中心的争点となった。

今回の連立協定は、既述の一般的拘束力宣言制度の改革に加えて、①現在業種が限定されている労働者配置法の産別最賃の業種限定を止めすべての業種に拡大するとともに、②法定の全国一律最賃を設けることを明記している。この法定の全国一律の最低賃金は、2015年1月から8.5ユーロにするものであるが、当該産業の代表的協約当事者による労働協約であれば、2016年12月31日まではこれと異なる定めができる等、一定の経過措置（2017年1月1日からは例外なし）をおいている。配置法による現行の産別最賃には、これを下回る業種があるが、そのかぎりで認められることになる。

最初の法定最低賃金8.5ユーロは政治的決定だが、その後は、一定の間隔で、協約当事者の委員会（Kommission）で審査し、必要に応じて調整のうえ、国が法規命令で一般的拘束力をあたえる（次回は2017年6月）もので、右委員会は、労使の中央組織によって指名される各3人の委員と労使の中央組織の推薦による投票権をもたない学識経験者各1名の計8名で構成され、これに、委員長が交互に任命されるかたちで加わる。詳細は、すべての産業の労使との対話のうえ、法律¹³で定めることになっているが、いずれにせよ、配置法にもとづく全国産別最賃と全国一律最賃がドイ

ツに登場することになった。

3 派遣労働政策の新たな展開

(1) 派遣労働の法的枠組みとその変遷

ドイツの派遣労働は、当初から職種限定のない3か月のテンポラリー派遣として、しかも、派遣期間と雇用期間を同一にする期間同調（日本的に言えば登録型）を禁止することで、つまり常用型を前提に出発した。登録型の専門職派遣として出発した日本とまさに逆である。しかし、その後、1990年代後半から規制緩和が進み、とりわけ、2003年のハルトツ改革により派遣期間と雇用期間の同調禁止も派遣期間の上限規制も撤廃された。その意味では、ドイツの派遣労働の現在の法的環境は現在の日本と基本的に同じといってよい。相違点は、ヨーロッパ法共通の派遣労働抑制の基本的スキームである派遣先の比較可能な労働者との同一賃金原則が、法定されている点である（10条4項、派遣事業の許可要件として3条1項3号）。

もっとも、同一賃金原則に関しては、協約で異なる定めがある場合は、協約賃金でよいという例外が認められていることもあって、派遣会社の使用者団体がキリスト教労働組合（CGZP）との派遣賃金協約を使って派遣労働者の賃金を安く抑えていることが社会的に問題となり、2010年連邦労働裁判所が同組合の協約団体の協約能力を否定するという事件が発生することにもなった¹⁴。協約賃金による同一賃金原則の例外は、組合員として協約拘束力を受ける場合にかぎらず、協約に準拠した労働契約を締結していればよい（3条1項3号3文）ことになっていたこともあって、わずか組合員1300人前後の労働組合が締結した協約で、20数万人の派遣労働者の賃金が同一賃金の例外となったわけである。

このほか、ドラッグストアの各店舗の従業員を解雇して派遣労働者に置き換えた2009年のシュレッカー事件に代表される派遣労働の濫用が社会的耳目を集めたこと、さらに、2008年欧州派遣労働指令（2008/104/EG）との適合性を確保するため、2011年には、①派遣前に失業であった者の派遣を同一賃金原則の例外とする規定を削除し、②企業グループ内派遣にも同一賃金原則の例外を認めないことを明記し（3条3項4文）、③派遣労働者に対する最低賃金規制を入れる（3a条）等の改正が行われた。

(2) 労働組合の派遣労働政策の進展

労働組合の協約政策として注目すべきは、金属産業労働組合（IGM）が、2012年に3300

事業所87万人のストライキ態勢をとり、派遣企業の使用者団体および金属産業の使用者団体と結んだ協約である¹⁵。

(a) 派遣会社の使用者団体との協約賃金—同一賃金への段階的引上げ

派遣会社の使用者団体との労働協約で締結されたのは段階的賃金である。特徴的なことは、派遣労働者の協約賃金を6週間、3か月、5か月、7か月、9か月という時間の経過によってそれぞれ、15%、20%、30%、45%、50%上げるものである。その結果、たとえば、2012年11月現在の一番下の賃金等級は、8.19ユーロであるが、9か月後には、12.29ユーロとかなりドラスティックに上昇する。ただし、受入企業の比較可能な労働者の賃金が上限となる。この協約の意義は、法律上は同一賃金原則の例外となっている協約賃金の場合でも、派遣先労働者と同一の労働条件を確保する現実的な手立てとして、段階的な割増賃金を確保する方法をとったところにある。金属産業以外でも化学産業等で同様な割増賃金協約を締結している。

(b) 派遣労働者受入企業に対する協約政策—入口規制と18か月後の雇入れ義務

労働組合の協約政策として注目すべきは、派遣労働力を利用する金属産業の使用者団体と結んだ協約である。派遣労働が「派遣先企業における雇用と労働条件を侵害するものであってはならない」という一般原則のもと、派遣労働を使う場合は、基本的に一時的なものであること、つまり、投入に期間が設けられているか、事業所に職業資格の高い当該専門的労働者がいない場合、病気や出産のための代替、期間限定の受注増に対応するという要件が満たされる場合にのみ認める（2.2条）入口規制を行うとともに、派遣労働者の投入に関しては、従業員の採用にかかる従業員代表（BR）の同意に関する条文を適用（2.3条）し、同意を要件にしている。

また、「派遣労働者の派遣先企業への雇入れ」に関する規制としては、従業員代表との間で派遣労働者の雇入れに関して特段の事業所協定が締結されていない場合には、派遣労働者が投入されて18か月（3か月未満の中断は通算）が経つと派遣先は期間の定めのない労働契約を提供できるか検討を開始し、24か月（同）経ったら、期間の定めのない労働契約の締結の申込をしなければならない（4.1条）と、受入企業に派遣労働者の雇入れ義務を課している。

派遣労働者の派遣先企業での雇入れ促進

の手続的規制として、派遣労働の投入量と投入部門に関して、従業員代表への情報提供義務を定める(5.1条)ほか、派遣労働の投入期間が3か月を超えたときには、従業員代表の要請で当該職務への企業内募集をすること(5.2条)や、従業員代表は派遣契約を閲覧できるという規定(5.4条)を置いている。派遣先労働者との同一賃金の原則との関係では、派遣労働者に有利となる労働条件が派遣先にある場合には派遣元に通知する義務を派遣先に課している(6条)。

(3) 連立協定による新たな派遣労働規制—最長規制と段階的賃金調整

先にみたように、2003年以降、派遣期間の上限規制を撤廃したが、今回の連立協定で、派遣労働を一時的利用にとどめる観点から、派遣期間を最長18か月とする上限を再び設けることにしたのが最大の改正点である。ただし、労働協約当事者は協約で、または、協約にもとづき事業所協定で、受入先の労働者の利益を侵害しないかたちで、例外的措置をとれる余地を認めている。このほかでは、①派遣労働者の賃金を遅くとも9か月後に同じにすること、②スト破りとしての派遣労働者の投入は認めないこと、③従業員代表の業務を容易にするために経営組織法上の人数要件に関しては原則派遣労働者数を参入することを定めている。18か月の上限規制と9か月の段階的賃金調整は、先の金属産業の労働協約を踏まえての法的規制ということができよう。

おわりに

一般的拘束力・最低賃金制度の改革は、公正な労働条件の確保と協約機能の回復を同時にすすめようとするもので、ドイツ労使関係の現状を知るうえでは興味深い。労使関係の構造が異なるだけに直接参考になるわけではないが、市場統合時代の労使関係がかかえる課題とみれば決して他人事ではない。派遣法に関しては、日本が派遣労働者の保護を名目に上限規制をはずし間接雇用法へ転換させる本末転倒の議論をしているだけに、派遣労働が一時的労働であることの原点に立ち返り、再び上限規制18か月の導入を決めたことは注目されてよい。

- 1 BA, Arbeitsmarkt 2012, S.16
- 2 B.Keller/H.Seifert, Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität (2013) S.26ff. ドイツの非典型労働者には、パート労働者が920万人(26.7%)、有期雇用316万人(9.6%)、個人就業283万人(6.9%)、派遣労働者81万人(2.3%)のほか、僅少労働者(ミニ・ジョブ)700万人(20.4%)がいる。僅少労働とは、税・社会保険料が使用者の定率負担のみで、労働者は納入義務が免除されている月450ユーロ(2013年以降)以下の労働である。
- 3 低賃金労働者が多いのは、2011年現在で、ミニ・ジョブ(71.2%)、25歳未満の若年者(60.5%)、職業的資格の低い労働者(41.5%)、有期雇用労働者(40.9%)である。IAQ-Report 2013-01, S.6
- 4 事業所単位でこれを見ると、労働協約に拘束されているのは、旧西地区でも全体の34%、旧東地区では21%に過ぎない P.Ellgut/S. Kohaut, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung, WSI-Mitteilungen, 4/2013, S. 281ff.
- 5 連立協定の労働政策には、「雇用機会の改善」としての積極的労働市場政策が、「良質な労働gute Arbeit」として「労働法の現代化」が掲げられ、協約拘束力・最低賃金、派遣・請負労働等のほか、協約統一性の確保等も含まれているが本稿で扱わない。
- 6 K.Brenke/G.G.Wagner: Gesetzliche Mindestlöhne, T.Schulten/R.Bispinck: Stabileres Tarifvertragssystem durch Stärkung der AVE, in:Wirtschaftsdienst 11/2013, S.751ff.,S.758ff. 連立協定の解説としてF.J.Düwell, Große Koalition: Mindestlohn und Autonomie der Tarifvertragsparteien, Der Betrieb Nr.3/2014 S.120ff. 比較的最近までの議論に関しては、最低賃金について、根本到「ドイツにおける最低賃金規制の内容と議論状況」日本労働研究雑誌593号(2009)84頁以下、齋藤純子「ドイツの最低賃金規制」レファレンス62巻2号(2012)27頁以下、派遣法の動向に関しては、川田知子「ドイツ労働者派遣法の新動向」法学新報(2012)445頁以下、高橋賢司「ドイツ労働者派遣法の改正について」季刊労働法242号(2013)57頁以下等が詳細である。
- 7 金属連盟に加盟する使用者会員は2005年に5881社であったが、2011年には6565社に増えたものの、協約拘束会員は4429社から3652社に減少している。M. Behrens, Arbeitgeberverbände –auf dem Weg in den Dualismus? WSI-Mitteilungen 7/2013 S.477.
- 8 前掲・T. Schulten/R.Bispinck論文 S.11.
- 9 Positionspapier des DGB Bundesvorstandes: Gewerkschaftliche Anforderungen an eine Reform der AVE von TV, 15.11.2012.
- 10 労働者保護とサービス提供の自由との相克を扱ったものとして、山本志郎「国外労働者配置指令(PWD)にみるEU国際労働法の課題」中央大学大学院研究年報41号(2012)105頁以下。
- 11 WSI-Tarifarchiv, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr.75 (2013) S.26.
- 12 公契約条項の例としては、前掲・齋藤論文参照。
- 13 前掲・Düwell論文によれば、新法対応で最低労働条件法は廃止される模様。
- 14 緒方桂子「ドイツにおける労働者派遣をめぐる新たな動き」労働法律旬報1748号(2011)22頁以下。同、日独労働法協会雑誌12号(2011)21頁以下
- 15 シンポジウム「派遣労働者の待遇改善をめざして」労働法律旬報1780号(2012)16頁以下で紹介した。