

論文

シュレーダー政権期の労働市場改革に見るドイツと EU の関係

松本 尚子

はじめに

2000年代終わりから2010年代初めにかけて、ギリシアに端を発した財政危機は、ユーロ圏全体を巻き込む形で拡大した。そうしたなか、ドイツ連邦首相アンゲラ・メルケルは、ヨーロッパ全体の危機対応において主導的役割を担うとともに、混乱するヨーロッパにあって突出した安定的経済財政状況にあるドイツを象徴する存在となった。しかし、その良好な経済状態を通じてヨーロッパ内で「一人勝ち」の様相を見せるまでに至った背景には、むしろ前連邦首相であったゲアハルト・シュレーダーの率いる政権のもとで実施された大規模な構造改革があるとされる。その構造改革のなかでも、とりわけ2002年から始まった労働市場改革（「ハルツ改革」）は、高失業率を克服し、現在に至るまでの労働市場政策の基調を形成するとともに、ユーロ加盟各国に課された財政規律に適的な環境を作り上げる上で大きな役割を果たした。また、同改革は現在日本でも構造改革へ向かう流れのなかで注目を集めている。

このハルツ改革では、ハルツ1法から第4法までを制定する形で、多角的なアプローチで就業率向上に向けた政策が打ち出された。職業斡旋機能の改善・強化のために「ジョブセンター（Job-Center）」を失業者に対する統合的なサービスの実施機関とすることが定められたほか、再就職時の減収分に対する賃金補助などを通じて高年齢失業者の労働市場への復帰を促し、また、失業者全般に対し職業安定所から紹介される再就職先に対する正当な理由のない拒否に対しては失業手当を停止・減額することなどが決められた。低賃金労働部門では、収入上限を当時月400ユーロ（現在月450ユーロ）とする「ミニ・ジョブ（Mini-Job）」他の雇用関係を創設し社会保険料優遇などが規定された。さらに、失業者に対する就労機会を拡大する目的で、起業に対する支援としてIch-AGを通じた個人創業への補助金制度も設けられた¹。加えて、改革の象徴ともなった「ハルツIV（Hartz IV）」では、従来の失業手当

（Arbeitslosengeld）を「第1失業手当（Arbeitslosengeld I）」とし、給付期間を大幅に短縮するとともに、それまでの失業扶助（Arbeitslosenhilfe）を廃止して新たに「第2失業手当（Arbeitslosengeld II）」を設置し、その給付水準を社会扶助並みに引き下げ、保険料支払期間に関係のない一律のものとした²。

一方で、改革が実施される以前の研究は、ドイツ政治の漸進性や福祉縮減の難しさを指摘しこの分野での抜本的な改革が生じにくい点を指摘していた（Katzenstein 1987、Pierson 1996）。この点に注目して、一連の労働市場改革に対して、ドイツ社会国家の「パラダイムシフト」であるとの見方が示され（近藤2009; Palier 2010; Weishaupt 2011）、改革による劇的な変化の要因や性格が、概ね国内政治事情との関係において説明されてきた³。

しかし、1997年以降欧州連合（EU）で本格的に開始した「欧州雇用戦略」（European Employment Strategy：以下、EES）との観点から見ると、違った側面が見えてくる。ドイツでのハルツ改革は、市場と労働者のアクティベーションを軸としてEESと大幅な収斂傾向を示すものとなっている。政権による法案提出時にも、このEESの示す方針との整合性が言及されたし、EESと概ね軌を一にするとの見方も示されている（Deutscher Bundestag 2002a; Deutscher Bundestag 2002b; Deutscher Bundestag 2003a、森井2008）。EES研究では加盟国に対する影響の実証分析として、加盟国の国別行動計画（NAP）を検証する方式を採用するものがあるが、実質的に「報告」の性格をもつNAPの検証では影響の有無は定められず、政策のアウトプットを比較するだけでは不十分である。この課題に対し、本稿は、政策形成段階からさらに一步踏み込み、政策立案過程での議論の展開に着目するために関係者への聞き取り調査も取り込みながら、その過程においてEESが果たした影響の有無や特徴を定性的に分析している点を特色にもつ。

具体的な検証対象としては、まず、改革案構想の主たる軸を打ち出した諮問委員会（「労働市場における現代的

サービスのための委員会」；通称「ハルツ委員会」）に対する委員の寄稿や最終報告、その後の連邦議会での提出法案を資料とした。そのほか、省庁レベルやハルツ委員会での議論の検証に関しては、議事録入手が不可能なため、二次文献で示された聞き取り調査の成果や、筆者が実施した聞き取り調査⁴の成果を加えている。

第1節 欧州雇用戦略 (EES) とは

1-1. EESとその実施メカニズム

加盟国内で上昇する失業率と経済統合・社会的保護の非対称性を背景にして、1997年6月に合意に至ったアムステルダム条約では雇用条項が導入され、EUレベルで「高水準の雇用」に向けた加盟国間の政策協調を実施する枠組みが形成された。これは、ヨーロッパ統合の歴史において、1950年代から段階的に権限を共同体に委譲して進められた市場統合とは対照的に、雇用政策が長年、加盟国の管轄事項として捉えられ、共同体レベルでの取り組みは非常に限定的であったことを考えると一つの画期である。

しかし、条約への雇用条項の導入には加盟国間で様々な思惑が交錯した。主要な争点は、規制ないし規制緩和の是非に始まり、マーストリヒト条約付属社会議定書の条約内への組み込みや、目標違反への制裁の是非、雇用政策の予算の規模と加盟国の財源負担、EU権限の範囲であった (Aust 1997: 757-762)。特に雇用条項の導入に慎重な姿勢を示したのはイギリス・フランス・ドイツの3カ国であったが、イギリス・フランスでの左派政権への政権交代を受け、EUに新財源や新権限を持ち込ませないという妥協のもとドイツを含めた全加盟国の合意に至った (Aust 1997: 762-763; Tidow 1998: 44-46)。

導入された雇用条項は、大国が示した懸念を払拭する目的から主に3つの特徴を持った。第一に、独自の雇用政策を実施する新たな権限がEUに与えられることはなく、1994年12月のエッセン欧州理事会以降定式化されていた加盟国間の政策調整のための戦略作りをする権限の維持にとどめられた。第二に、EESでは目標違反に対する明示的な制裁は課さず、非拘束的な理事会勧告を通じた「劣等国であると名指しされること (naming and shaming)」にとどめ、あくまで加盟国の自発性に委ねるという手法を採った。第三に、雇用条項に垣間見られる性格として、イギリスや欧州委員会の意向を汲み、就労能力と労働力・雇用の柔軟性に重点が置かれたことも挙げられる。

この雇用条項は条約の発効を待つことなく1997年11月のルクセンブルク特別欧州理事会をもって実践に移され、就労能力の向上 (employability)、起業促進 (entrepreneurship)、適応性の改善 (adaptability)、雇用機会の均等 (equal opportunity) という雇用政策の4つの柱が打ち出された。

ここで示した4つの柱はその後の欧州雇用戦略における重要な参照点となっていき、変わらず維持・強化されることとなった。成長と雇用のためのキーワードに「知識基盤経済・社会」「IT技術革新」を据えることを決めた2000年の「リスボン戦略」では、失業率ではなく就労率を基準に設定した数値目標が導入され、「フル就業」⁵の指針のもと、2010年までに就労率を全体で70%、女性は60%まで引き上げるという数値目標が打ち立てられた。翌年のストックホルム欧州理事会では、高齢者に関する2010年までに就労率を50%にするように据えられた。

1-2. EESのメカニズム

EESが実際にどのように機能していくかについてはアムステルダム条約の雇用条項の規定やルクセンブルク特別欧州理事会議長国決議で定められた。とりわけその中心となるEESの実施サイクルは、2000年代前半までは1年単位のものとして設計された⁶。この実施サイクルにおいて、雇用ガイドラインが議長国と欧州委員会による議題設定および雇用委員会の草稿と欧州委員会からの提案を受け、閣僚理事会で特定多数決方式により決定される (Rhodes 2010: 296)。その後、各加盟国はこの雇用ガイドラインに従い国別行動計画⁷を作成し閣僚理事会と欧州委員会に対して提出する義務を課される。それを通じて就労能力の向上・起業促進・適応性の改善・雇用機会の均等を目指す一連の手続きは「ルクセンブルク・プロセス」の名称で知られることとなった。

その後、2000年のリスボン欧州理事会において、このルクセンブルク・プロセスは他の分野への適用も期して「開放型調整方式」(Open method of Coordination: 以下、OMC) の名に改称された⁸。なお、一連の手続きのうち加盟国内での計画作成や政策実施の方法については、補完性の原則に基づいて加盟国ごとの独自の運用に従うこととなっている。また、この手続きと並行する形で雇用サミット (雇用に関する議題を中心的に話し合う欧州理事会) が2000年以降春に開かれるようになり、2001年のストックホルム欧州理事会で正式に定式化された。

第2節 EESによる加盟国政治のヨーロッパ化？

2-1. ヨーロッパ化とミスフィット理論

EESがドイツの国内政治にどのような影響を与えたかを次節で考察する前提として、EU研究の重要な観点である「ヨーロッパ化」の概念を検討する。ヨーロッパ化という概念は非常に多様な広がりを見せる概念であるが、ここでは本稿に親和性の高いアプローチのみを紹介する。ラドレークの論考⁹をもとに理論を展開したラダエツリは、ヨーロッパ化とは結果というより過程により構成されるも

のであるとし、とりわけ「初めにEUの公共政策ないし政治の策定時に定式化・強化され、その後国内の言説・アイデンティティ・政治構造・公共政策に取り込まれた、公式・非公式の規則、手続き、政策パラダイム、‘やり方’や、共有された考えや規範の(a)構築、(b)普及、(c)制度化」であると定義づけた (Radaelli 2003a : 30)。EUの政策を加盟国国内改革の要因として捉えるこの定義は<<EUから加盟国へ>>という「トップダウン型」の影響を念頭に置くものとなっている。本稿もこのトップダウン型のヨーロッパ化を想定し、ヨーロッパ化を「アイデアを含むEUにおいて定められた制度が加盟国の政策形成に影響を与える過程」と定義づける¹⁰。本節第3項で詳細に検討するが、「EUの利用 (usages of Europe)」もこのトップダウン型のヨーロッパ化に含めるものとする (Graziano, Jacquot and Palier 2011)。

EUから加盟国への影響のモデルはベルツェルとリッセのミスフィット理論から説明される。ベルツェルとリッセは、「ヨーロッパでの政策、過程、制度と加盟国国内でのそれらとの間にミスフィットないしミスマッチがあること」による適応圧力 (adapational pressure) をヨーロッパ化の条件とし、国内の政策がヨーロッパでの政策と適合性 (Goodness of fit) が低ければ低いほど、この適応圧力は高くなるとしたが、適応圧力は「EU加盟国に抜け出す余地が与えられていない権威ある意思決定」を伴う規制から生じると想定される (Börzel and Risse 2003 : 61)。

一方で、本稿の取り上げるEESはこのタイプの政策とは異なり、EUレベルで定められるのは目標に過ぎず、それでもたらされる適応圧力も強制力を有するものではない。それにもかかわらず、本稿がこの理論を紹介したのは、雇用政策分野でEU-ドイツ間にミスフィットが存在し、それがEUから指摘されたことで適応圧力として利用された可能性があるからである。1つの目安として2000年から2004年にその年ごとに閣僚理事会からドイツに示された勧告の数を参照すると、EU15カ国での平均値よりも高い。この勧告の中で取り入れるよう指摘された点は①予防的措置の導入・強化、②高年齢者のアクティベーション、③職業教育による技能取得の強化、④税・社会保険料負担の(特に低賃金セクターでの)軽減、⑤ジェンダー間での機会均等であり、こうした項目でミスフィットが生じていた (Rat 2000 : 3-4; Rat 2001 : 4; Rat 2002 : 4; Rat 2003b : 3; Rat 2004 : 4-5)。

しかし、EESに対してミスフィット理論という一般的なヨーロッパ化理論をそのまま適用することができるかは、こうしたミスフィットによる適応圧力が加盟国政府に対して働いたかが鍵となり、それを考察するためには政策結果のみならず実際の政策形成過程に照らして検討しなければならない。

2-2. OMCとその効果

EESによりEUで導入されたOMCという政策手法の特殊さは、従来想定されてきたEUによる加盟国への影響のあり方も変化させた。その独特で新たなガバナンス様式がもたらす効果については、前項で確認した一般的なヨーロッパ化理論からより、むしろ特殊性に即した形でOMC研究として検討されることが多く、影響の有無から影響のあり方に至るまで注目が集まった。現在の研究状況を見ると、OMCについて一通りの理論研究が出揃った段階であるが、それでもなお、影響の有無に関する見解は二分している (Radaelli 2003b; Arrowsmith et al. 2004; Porte and Pochet 2002; Scharpf 2002; Borrás and Greve 2004; Hix 2005; Meyer et.al 2007 : 213)。

最近の研究では、理論分析に加えて、各国の実証研究を土台にして想定される影響のあり方も検討されるようになってきた。OMCは主として加盟国の政策の方向性や理念に変化をもたらすもの (Zeitlin 2005 : 450-451) となり得るとの指摘がある。また、(a)加盟国で取り組むべき問題が特定され、(b)政策の方向性の良し悪しや必要性が指摘され、(c)加盟国の政策担当者が取りうる選択肢が制限され、(d)問題解決のための行動が示されるという、一連の「枠組み」効果 (framing-effect) がOMCにより加盟国の政策実施にもたらされるともされる (López-Santana 2006)。

2-3. OMCを通じた国内政治への「影響」の実証分析のための定義づけ

次節では、OMCによる手続きのなかでも十分に可視化していない国内政治での実質的影響の有無およびあり方について過程分析を通じて検討するが、その議論の前提となる「影響」をどのように定義するかという問題が当然存在する。ドイツの国内改革に注目すると、各政策形成過程で出される報告書や法案に、改革がEESと軌を一にするものであるとの言及を見つけることができる。しかし、そうした言及や一致だけでは他の要因の存在も考えられることから「影響」を確定させるのには十分ではない。

そこで、本稿はツォールンヘーフターとオストハイムが提起した二重の定義—「操舵効果 (Lenkungseffekt)」と「後ろ盾効果 (Verstärkereffekt)」—を援用する (Zohlnhöfer und Ostheim 2007 : 334)。第1の定義の「操舵効果」ではEESがなければその政策が提起・実施されることはなかったという「明確な因果関係」が存在するものとされる。その一方で、第2の定義の「後ろ盾効果」はEESがあることで政策提起・実施が容易になることを意味する。さらに踏み込んで、後者の「後ろ盾効果」を掘り下げてみると、「EUの利用 (usages of Europe)」という概念に行き着く。

表1 「EUの利用」の類型

| | 利用される資源 | アクターのタイプ | 政治的な動き |
|-----------|---------------------|------------------------------------|---------------------|
| 認識の利用 | 認識的 (アイデア、データ、専門知識) | - 政治的仲介者 - 唱道連合 - 公共政策ネットワーク | - 議論 - 政治的行動の枠組み |
| 戦略的利用 | 法的、財政的、制度的 | - 制度的アクター | - 資源動員 |
| 正当化のための利用 | 政治的 | - 政治家 | - 正当化 - 討議 |

(Jacquot and Woll 2003; Graziano, Jacquot and Palier 2011)

これは、ジャコーとヴォルの論考をもとにグラツィアーノらが提示したもので、表1のように、「認識の利用」および「戦略的利用」「正当化のための利用」という3種類の利用のあり方からなる (Jacquot and Woll 2003; Graziano, Jacquot and Palier 2011)。

第3節 ハルツ改革と欧州雇用戦略 (EES) : 改革過程における EES 認識

3-1. NAPに見るハルツ改革

2002年から2003年にかけて実施された一連のハルツ改革とEESの関連性についてはどのようなことが言えるのだろうか。2003年と2004年のNAPを参考に、その関連性がドイツ政府からどのように示されたかを個別指針との関係について見ていく。2003年と2004年NAPは「2003-2005年雇用政策ガイドライン」のもとで作成されたが、そのガイドラインは新たな3つの柱 (①フル就業、②雇用の質と労働生産性の向上、③社会的結束と社会統合の強化) と10の指針で構成されている。

一連のハルツ改革と個別指針との対応関係についても、2003年NAPおよび2004年NAPで触れられている (Bundesrepublik Deutschland 2003; Bundesrepublik Deutschland 2004)。まず、50歳以上の高年齢失業者が従前より低い賃金で再就職する場合に補助金を与える就労支援策は、高年齢者のアクティベーションの促進 (第5指針) や、働くことが経済的に見合うようにするインセンティブづくり (第8指針) に向けて貢献を果たすものとされている。有期雇用の年齢制限引き下げによる高年齢者の就労機会拡大の政策もまた、高年齢者のアクティベーションの促進 (第5指針) に加えて、変化への対応と労働市場の適応性の促進 (第3指針) に対応するとの説明がなされた。

継続教育のための教育クーポンは変化への対応と労働市場の適応性の促進 (第3指針) に、ミニ・ジョブは不適切な就労の適正化 (第9指針) に寄与するとされる。また、Ich-AGによる起業促進も、起業の促進 (第2指針) や、働くことが経済的に見合うようにするインセンティブづくり (第8指針)、不適切な就労の適正化 (第9指針) との関連を有するとされた。さらに、失業者の就労・職業訓練斡旋のための政策では、妥当な再就職先の受け入れのための制

表2. 2003-2005年雇用政策ガイドライン: 10の指針

- | |
|---|
| i) 失業者や非就労者に向けた積極的かつ予防的措置 |
| ii) 雇用創出と起業促進 |
| iii) 変化への対応と労働市場の適応性の促進 |
| iv) 人的資本開発の促進と生涯学習 |
| v) 高年齢者のアクティベーションの促進 |
| vi) ジェンダー機会均等 |
| vii) 労働市場において不利な人々の統合促進と差別対策 |
| viii) 働くことが経済的に見合うようにすること (Make work pay) とそのインセンティブづくり |
| ix) 不適切な就労の適正化 |
| x) 雇用における地域間格差の克服 |

(Rat 2003a)

裁を伴った義務化は働くことが経済的に見合うようにするインセンティブづくり (第8指針) に寄与するものであり、就労斡旋を担当するジョブセンターの創設や、失業扶助と社会扶助の第2失業手当への統合でも同じく、働くことが経済的に見合うようにするインセンティブづくりとともに、失業者や非就労者に向けた積極的かつ予防的措置 (第1指針) と密接に結び付くものであるとされた (Bundesrepublik Deutschland 2003: 10-13; 33)。

以上のように、一連のハルツ改革は、その「支援と要求」の原則が「働くことが経済的に見合うようにする」ことを求める指針に一致し、EESとの一体性をもっているかに見える。全体を通して、少なくともハルツ改革とEESとの間にアクティベーションへの収斂傾向を指摘することはできる。ただし、EESによる改革への影響を見定める上では慎重な考察を要する。例えば、Ich-AGやミニ・ジョブについては、雇用ガイドラインの「不適切な就労の適正化 (合法化)」に寄与するものだと考え方は、後で述べるように、ハルツ委員会やそれを土台にした法制化の段階でも同様の見解が示されている。しかし、時系列的に見ると、ハルツ改革の構想はEESでこの指針が採用されるのに先んじて存在しており、法制化に関してもすでにこの指針が導入された時点では終了していたため、この点において構想・法制化段階でのEESの影響を指摘することはできない。

3-2. ハルツ改革に向けた省庁レベルでの構想とEES認識

一連のハルツ改革には、連邦首相府、連邦財務省、連邦労働省¹¹が重要な関わりを持ったとされるが、そのなかでも本稿では具体的内容の策定に寄与した連邦労働省に焦点を当てる。一連のハルツ改革では、ハルツ委員会が改革の方向付けに大きく貢献したが、失業扶助と社会扶助の統合と第二失業手当の創出（通称・ハルツIV）に関して言えば、例外的にハルツ委員会よりも連邦労働省が果たした役割が非常に大きい（A氏への聞き取り調査）¹²。

というのも、この扶助制度統合のアイデアは同省内でハルツ委員会設置前から存在し、同省はハルツ最終報告にこのアイデアを盛り込ませることで次の立法期内での改革を確実なものとするよう働きかける一方で、具体的内容に関しては省内で綿密に構想が練られてきたからである（Hassel und Schiller 2010：222；Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002：16）。この構想では「長期的にEUの雇用政策上の目標でもあるフル就業をEUにおいて達成することを目標としている」ことが作業部会報告で触れられている（Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003：2）。

また、ある連邦労働省職員への聞き取り調査によると、SPD内での混迷を打開する形でハルツ改革の実施などを強固に打ち出した施政方針演説である「アジェンダ2010」による「措置をよく見るとわかるように（…）[アジェンダ2010とEESの：筆者注] 相関関係は色濃く見受けられ、その点で、私たちは時として、リスボン戦略がアジェンダ2010を通じて実現されたと表現している」との認識が示される（Huber 2006：41）。また、別の聞き取り調査でも、「アジェンダ2010は、その一部がリスボン戦略の国内政策への翻訳であると理解されるし、（…）[EESにおける：筆者注]『働くことが経済的に見合うようにする（Make work pay）』という理念も、ハルツ第4法の『支援と要求』という基本理念に一致している」とされ（Heidenreich and Bischoff 2008：519）、ドイツ国内の諸改革をEESの方針と一致させた形で進めようとする意識が見受けられる。以上の点から、「認識の利用」という形でのEUの利用が見られるといえる。

さらに、ハルツ委員会でも、会合に臨席した連邦労働省の職員を通じて、労働市場政策の実施の際にEESを含めたEUの枠組みを遵守することの必要性が繰り返し委員に対して示されたことも明らかになっており（Weimar 2004：173）、改革の路線をEESに沿ったものとなるようにしようとする姿勢が連邦労働省のなかにあったことが確認できる。連邦労働省は、省内にとどまらず、また、ハルツ委員会内だけでなく、政府レベルにおいてもその政策形成に関与する存在であったことから（Preunkert and Zirra 2009：194-195）、官僚を通じてEESを遵守していく枠組みが示されていった。

3-3. 「ハルツ委員会」最終報告と委員会での議論の展開とEES認識¹³

連邦雇用庁の職業斡旋数スキャンダル発覚後にシュレーダー政権により設置されたハルツ委員会はハルツ改革において重要な役割を担った。この委員会では基本的に各委員がオープンな目標設定のもとで自由に創造的な議論を展開することが期されていたが¹⁴、同時に、その提案がEUの基準に従うものでなければならないことが委員会の開始に先駆けて政府から公式に示された（Weimar 2004：103）。

こうした入口段階での枠組みに加え、出口段階にあたる最終報告でも、巻末にEESに関する情報が与えられ、ハルツ提案に見られるアクティベーションへのパラダイムシフトがEUの雇用ガイドラインに沿うものであることが明示的に示され、特に高年齢者の就労参加促進に関する項目では就労率の向上がEUの要請に合うものとされた。また、会合の進展をうけ、政府から委託された労働市場の現代化という目標に加え「Vollbeschäftigung（フル就業／完全雇用）」の達成をもう1つの中心的目標として設定し、その実現に向けて話し合っていくことが決められたが（Weimar 2004：51-52）、この目標はEESとの類似性を見せる。さらに、委員会内では、他国の実践からあるべき政策の姿を学ぶベンチマーキングが多用されており、EESの推奨するものを実施した格好となっている。

「フル就業／完全雇用」の目標導入に関しては、政府から委託された労働市場サービス機構改革と併存しうる包括的な雇用政策上の目標として、議長から提案されている（Weimar 2004：51）。これは、ある程度の自由裁量が政府から認められていた点、職業紹介環境を整備するだけでは雇用問題は解決しないとして目標拡大を図るべきだとの見解が各委員から示された点を反映したもので（Weimar 2004：52）、ほぼ全委員の賛同のもと委員会における重要な中心テーマの1つとして据えられた（A氏、B氏への聞き取り調査）。一方で、実際に目標をどう定義するかについては委員の間でも意見が分かれた。当初の議長の構想では「失業者数の半減」が念頭にあったが、最終的にはより控えめで現実的な「200万人の失業者数減少」という文言で全委員の合意に至った（Weimar 2004：98）。

こうした一連の流れを踏まえると、同じVollbeschäftigungという言葉で表現されるものの、EESが「フル就業」を目指す政策であるのに対して、ハルツ改革での議論は失業者数をいかに減らしていくかという点に焦点が当てられる「完全雇用」が目標であったと言え、相違を見せる。また、ハルツ委員会での「フル就業・完全雇用」をめぐる議論のなかでEESが引き合いに出されることはほぼなかった点（B氏への聞き取り調査）から言っても、EESと一見似通っているかのように見える「フル就業・完全雇用」の目

標設定をEESと関連づけることは実態に即していないことがわかる。

それでは、ベンチマーキングという手法に関してはどうか。ハルツ委員会においても他国の例に学ぶという手法は採られ、東ドイツの特殊事情などを鑑みた場合に必ずしも直接そのまま適用できるわけではないが、それでも必要となる改革の方向性を知る手掛かりになるものとして位置づけられた (Schmid et al. 2002: 3)。また、ベンチマーキングをする上で意識すべき点として、ルクセンブルクやリスボンでのサミットにおいて確認されたEESの指針である「とくに生涯学習を通じた就労能力の維持と改善、労働組織と労働時間の柔軟化による適応性の向上、可能な限りの起業家能力の強化、あらゆる側面からの機会均等の促進」があることが指摘された (Schmid et al. 2002: 4)。特にイギリスのジョブセンターの事例やオランダとデンマークのフレキシキュリティ¹⁵のあり方は改革案の構想に非常に大きな役割を果たし、意義深いものであったとされる (A氏およびB氏への聞き取り調査)。この点においてEESが勧めるベンチマーキングの有用性は例証される。その一方で、ベンチマーキングの導入の経緯に関しては、その手法自体がEESのみに特徴的であったわけではなく、当時すでによく知られた手法であったことを考慮に入れる必要がある (B氏への聞き取り調査)。したがって、この点においてもEESとの直接の因果関係を推察することはできない。

ハルツ最終報告でEUの雇用政策上の目標との整合性に関する言及が示されている高年齢労働者支援と架橋制度について検討すると、そこでの議論の中心は、第一に高年齢者を採用するためのインセンティブを雇用主サイドに与え、第二に「就労支援により統合を促進し、架橋制度により個別の離脱を可能にする」という基本方針のもと失業保険の過剰負担を回避する道を作り、第三に収入の減少する仕事への就職のインセンティブとして給与保障を設定することであり、こうした議論は高年齢者の就労率を上げることが前提となっていたと言える (Weimar 2004: 66)。高年齢者の就労率の向上という目標は、高齢化のみならず1980年代以来の早期退職勧奨により圧迫されていた年金財政を安定化させるために、ドイツにとって重要な政策であったと言えるが、同時に、これはリスボン戦略以来のEUからの要請でもあり、最終報告でもEESの方針との整合性が引き合いに出されている。しかし、筆者が実施した聞き取り調査によると、EESはこの高年齢者支援においても瑣末な役割しか果たさなかったとされる (A氏、B氏への聞き取り調査)。委員会内での議論において、架橋制度は早期退職勧奨につながる恐れがあり、EUの方針と食い違うことになるという批判も出ており (Weimar 2004: 103)、この点でEESは改革の方向づけを決める「枠組み」として

の機能を果たす可能性を有していることがわかる。

また、実践向きの職業継続教育措置に関しては、失業登録の際のプロフィール作成において有資格だとされた者を対象に施されるべきであること、訓練終了後に再就職の証明を提出することを条件として提示することなどが追加提案された (Schleyer 2002: 5)。この政策は最終報告でEUの政策上の文脈でも重要であるとの位置づけが示されたが、委員会内での実質的な議論でEUが引き合いに出されることはなかった (A氏、B氏への聞き取り調査、Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002 [CD])。同様に、個人創業や低賃金労働部門の拡大につながる政策であったIch-AGやミニ・ジョブにおいても、EESの方針が議論の俎上に上ることはなかったと言ってよい。専門部会 (労働市場政策上の措置と労働市場調査) の成果が全体部会で採用されたが、その議論は閨労働対策に集中した (Weimar 2004: 69)。対象を失業者に限るのではなく条件に合う希望者全員に拡大すべきだとの意見が出たり (Schleyer 2002: 8)、ミニ・ジョブの収入上限を上げるべきであるとの意見が出たりもしたが (Weimar 2004: 69)、起業家精神の促進や適応性の向上にもつながる政策ながらEUの政策との関連性については言及されなかった。

全体を総合すると、ハルツ委員会内での議論におけるEESの比重は極めて低いことがわかる。冒頭に触れた、委員会の開始時に政府からEUの枠組みを遵守するように求められた点についても、「EUで示された方向性に逆行することはできない」という大きな枠組み条件でしかなかったという認識を委員は持っていた (A氏への聞き取り調査)。諸提案における「積極的労働市場政策から活性化する労働市場政策への基調の転換は [改革のための: 筆者注] 指標となり得、それ自体はEUの雇用政策ガイドラインと一致するものである」との記述が最終報告にあるが (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002: 20)、実態に即して言えば、ここで示されたEESとの一致は委員会内で意図して引き起こされたというより、結果的にそのような状態に達したというだけだと言える。ただし、この点に関しては、連邦労働省職員が臨席し、EUの枠組みを遵守するよう再三にわたり委員会に求めることを通じて、EESの方向性から大きく逸脱することのないように担保されていたと指摘することも可能である。

本項冒頭で確認した入口・出口部分と内部の議論との間に見られるギャップの背景には、第一に、EESが委員の間で十分に認知されていなかったということがある。ハルツ委員会でEESを熟知していたと考えられる委員はシュミット氏を除いてはほぼいなかったに等しいことが、筆者が実施した聞き取り調査 (A氏およびB氏への聞き取り調査) やハルツ委員会の活動と各委員の略歴と寄稿を収めたデー

タCD (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002 [CD]) から明らかとなっている¹⁶。第二に、それにも関わらず最終報告でEESの記述が随所に見られる要因として、OMC独特の性質が挙げられる。つまり、EESが必ずしも具体的に定式化されたプロセスを強くない政策担当者側の選択余地が大きい枠組みであることで、本質的な議論による裏付けを経ないEUの「正当化のための利用」が可能で、報告書作成者により行われたことが考えられる。

3-4. ハルツ法案に見るEES認識

ハルツ法案が連邦労働省やハルツ委員会のアイデアを具現化したものであるという点に注目し、ここではとりわけ法案に着目する。連邦政府により改革のために提出された4つの法案とその後の議会での議論を見ていくと、連邦雇用庁の再編を図った第3法を除く残り3つすべての法案において提出理由説明の部分にEUの雇用政策ガイドラインとの関係を示す記述を見つけることができる (Deutscher Bundestag 2002a; Deutscher Bundestag 2002b; Deutscher Bundestag 2003a; Deutscher Bundestag 2003b)。同時に提出されたハルツ第1法・第2法の法案では、「支援と要求」原則の実施を通じてアクティベーションを鮮明にすると同時に、積極的労働市場政策における予防的側面を強化するアプローチを明らかにした上で、それを通じた「全ての規則がEUの雇用政策ガイドラインと軌を一にする」としている (Deutscher Bundestag 2002a : 23; Deutscher Bundestag 2002b : 18)。また、ハルツ第4法も「この労働市場改革は長期的にはEUの雇用政策上の目標でもあるフル就業をEUにおいて達成することを目標としている」とし、大枠においてはEUとの整合性が取られていたことがわかる。

一方で、個別の政策に関する理由説明でEESのことが言及されたのは、高年齢者向けの就労支援と就労可能性拡大に関する政策のみであった。ハルツ第1法に規定された高年齢者就労支援はこの年齢層の失業を解消し、就労参加率を上昇させることを目的としており、その目標の設定にはEESや国別行動計画との一致を図る狙いがあったことが明示的に述べられた (Deutscher Bundestag 2002a : 34)。これと並行して、パートタイム・有期雇用法での年齢制限を58歳から50歳に引き下げることハルツ第1法案に定められた (Deutscher Bundestag 2002a : 20)。この政策は以下の同法案の説明を通じてEESとの関係から正当化されている (Deutscher Bundestag 2002a : 40) :

「こうした政策はEUの雇用政策上の重要な目標に即している。2001年の加盟国における雇用政策上の措置に向けたガイドラインに関する2001年1月19日の理事会決議で、ドイツはとりわけ高年齢者の就労参加に反する障壁と消極的な要素を取り除くように明示的に要請されている。」

ハルツ第1法案で列挙した高年齢者の就労支援のための政策は、有期雇用の年齢制限を「50歳」ではなく「52歳」にするといった一部修正はあったものの、翌2003年1月からの施行にこぎつけた。その一方で、ハルツ第2法案で定められた架橋制度は、満55歳以上の失業者が自ら希望する場合に就労生活からの退出を可能にするものとなっていた。この制度のもとでは、55歳以上の失業者が、社会保険による毎月の給付を受けながら、実質的に早期に年金生活に入ることをサポートする仕組みが作られようとしていた。この法案は、高年齢者の就労率向上を目指すEESと相反するよう見えるが、法案のなかでは、EESの掲げる目標を明示的に認めつつも、EESの目指す高年齢者の雇用状況改善が実現されるまでの過渡段階 (2005年までの期限付き) の措置として示された (Deutscher Bundestag 2002b : 10, 21)。最終的には、野党や年金保険者連盟から早期退職勧奨につながるなどの批判を受け、連邦議会では可決していたが、連邦参議院との両院協議会で野党の賛成を得ることが困難であると予想されるという理由で、法案から削除される形を見た (横井 2004 : 11-12)。

以上のように、政府が提出した法案を見ると、大枠において労働市場改革がEESと一致するものであることが示されつつも、個別の政策案での言及は高年齢者の就労促進においてのみ見られた。その際には、EESで掲げられた目標や理事会決議による要請に応える必要性が強調された。その反面、架橋制度の法制化の段階での政治的な動きや、すでに述べたようにその多くがハルツ委員会での議論を前提としたものであった点を考慮に入れると、政府としては大きな枠組みとしてはEESを認知しながらも、それを政策の出発点に置いたりそれに適応圧力を実際に受けたりしているわけではない。そうであるにもかかわらず、出来上がった政策の意味づけの段階ではEESを通じた要請をあるべき規範としいわば適応圧力として利用することで、「後付けの正当化」「追加的な正当化」によるEUの「正当化のための利用」を図ったものであると指摘することができる。

おわりに

主要な政策形成過程でのEESの認識を総合すると、いくつかの特徴が指摘されうる。まず、EESの認知度の低さを背景にした非政治的で官僚に親和性の強い性格である。官僚や政府、与党首脳部といったエリート・政治的リーダーの間では一定程度のEESの理解があり、EES以外の他の要素と組み合わせながら政策公表時に言及するという態度が見られた。一方で、諮問委員会では打ち出す政策そのものはEESとの大きな乖離を見せていた訳ではないが、政策形成段階でEESが意識されていた訳ではないことが明らかとなった。その背景には、EESが一般には必ずしも十分に認

知されていなかった点が指摘できる。

また、エリート・政治的リーダーの政策構想へのEESの影響のあり方についても、アイデア等の「認識の利用」は認められるものの、加盟国の政策の方向性や理念に変化をもたらすもの（Zeitlin 2005: 450-451）であったとは言えず、EESがなければ政策を結実することができないというような「操舵効果」をもったわけではない。むしろ、EESのうち妥当するものだけを選択的に抽出して、実施に移す際にその政策の正当化を助ける「後ろ盾効果」を有するものだったと言える。こうしたEESの「正当化のための利用」が可能になった背景には、EESのもつ「枠組み」としての機能（López-Santana 2006）が政策担当者にとってかなり選択余地の多いものであったことが指摘されうる。EESが国内における具体的で拘束的な実施のプロセスを定式化していない枠組みであったことにより、本質的な議論による裏付けを経ずして「後付けの正当化」「追加的な正当化」というEUの「正当化のための利用」が可能であった。これはトップダウン型のヨーロッパ化のなかでも従来とは異なる新たな展開である。

一方、EESに関しては、リスボン戦略下での目標がその後も維持されていったが、2004年から2005年にかけての「欧州雇用タスクフォース（European Employment Taskforce）」を通じた加盟国の圧力を受ける中でその力点を「雇用と成長」「フレキシキュリティ」に移していくことになった（Rhodes 2010: 296）。成長戦略のなかの雇用政策という位置づけはその後堅持され、2010年3月には、リスボン戦略に代わる向こう10年の戦略として「ヨーロッパ2020—スマートで持続可能・包摂的な成長に向けた戦略」が打ち出された。加えて、ヨーロッパ・セメスターが導入され、1年の半期をかけて財政・成長戦略が準備されていることも注目される。こうした一連の流れのなかでドイツの雇用・労働市場政策は成功例として参照される傾向にある。しかし、現政権下でSPDの主張のもと2014年に年金支給開始年齢が一部63歳まで引き下げられることとなったことは、2000年代に進んだ改革から逆行するものとなっており、今後も展開を注視する必要がある。

義の変容や社会的公正が中心的に論じられた（ex. Seeleib-Kaiser 2002; Meyer 2004; Dyson 2005; 近藤 2009）。一方、同時期に進行していたEESとの関連性については、適応性の向上や起業促進、高齢者の雇用促進の点などで改革の方向性との類似が見られるにもかかわらず、ハルツ改革の研究では国内要因に偏るあまり言及されてこなかった。

⁴ 筆者はハルツ委員会の委員を務めた方のうち、行政改革研究の専門家のA氏と雇用政策研究の専門家のB氏に対して聞き取り調査を実施した。

⁵ 「フル就業」は、従来の雇用政策に見られた「完全雇用」と同じfull employmentという語で表現されるが、その含意は異なる。完全雇用が求職者・失業者を対象とするのに対し、フル就業は、非就労者も射程におさめる。フル就業は、労働市場から退出しているが潜在的に就労能力を有する者（高齢者や主婦など）に対して職業訓練を施したり、柔軟な就労形態や保育サービスの充実化をしたりすることで、それにより全体での就業率を向上させようとすることを意味する。この点で、EESの方針として定められたのは「フル就業」であると言える。

⁶ ガイドラインは2002年までは毎年変更されていたが、2003年からは3ヵ年ごとの運用になった（Rhodes 2010: 297）。また、2010年以降の方針を決めた「ヨーロッパ2020—スマートで持続可能・包摂的な成長に向けた戦略」では、ヨーロッパ・セメスターが導入され、運用の単位が半年に変更されている。

⁷ 国別行動計画に関して言えば、EUに提出される書類のタイトルの上では「計画」となっているが、条約上の規定および実際の運用のあり方では、むしろ「報告」としての役割を果たすものとなっている。

⁸ OMCは社会的包摂や医療、教育・訓練、移民といった政策分野にも適用された。なお、現在のEESの運用ではヨーロッパ・セメスターに統合されている。

⁹ ラドレークの分析によると、ヨーロッパ化とは「ECの政治経済上の力学が加盟国国内の政治や政策形成の組織的ロジックの一部となる程度にまで、政治の方向性と形態を順応させる漸進的な過程」であるとされた（Ladrech 1994: 69）。

¹⁰ なお、ヨーロッパ化理論の中には、このほかに《加盟国からEUへ》の「ボトムアップ型」などがあるとされEESをめぐる論考ではそのアプローチも検討されうるが、本稿の射程から外れるという理由で考察対象としない。

¹¹ なお、連邦労働省の正式名称は、2002年10月22日以前は「連邦労働社会（秩序）省（Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung）」、それ以降2005年11月22日までは「連邦経済労働省（Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit）」、それ以降は「連邦労働社会省（Bundesministerium für Arbeit und Soziales）」である。本稿では、こうした省庁再編に伴う名称変更による煩雑さを避けるために、原則として労働市場政策を担う省に関しては一律に「連邦労働省」と呼ぶことにする。

¹² 第2失業手当は一連のハルツ改革の代名詞とも捉えられ、一般市民にも「ハルツIV」の呼称で知られており、さもハルツ委員会による成果であるような印象を持たれがちであるが、むしろこの政策は連邦労働省が成し遂げた仕事であるとする方が妥当である（Hassel und Schiller 2010: 229-230）。ハルツ委員会でも、第2失業手当への統合に向けた機構モデルの検討がなされたものの、給付期間の短縮や給付水準の引き下げは段階的に実施されるべきだと考えられていた（B氏への聞き取り調査）。

¹³ 本項では、ハルツ委員会の会合に臨席し、それをもとに博士論文を執筆したヴァイマルの著書に依拠して、委員会の進行を追っていく。

¹⁴ ただし、その後の実施を確かなものとするためのコンセンサス

¹ ただし、これは2006年に廃止され、別の制度へと統合された。

² 従来の失業扶助は、失業手当の受給条件を満たさない失業者、あるいは失業手当の給付期間が終了後も失業状態にあり要支援性のある者を対象に無期限で支給されていた。この失業扶助での給付水準は、従前賃金の53%（扶養家族がいる場合は57%）であったのに対し、第2失業手当では、導入当時、西ドイツで345ユーロ、東ドイツで331ユーロであった。

³ ハルツ改革は、保険による従前の生活水準の維持に軸を置くドイツ伝統の社会政策と大きな差異を示す抜本的な改革であった。それゆえ、先行研究では、抜本的改革の要因に目が向けられる傾向にあり、恒常的な高失業率や、財政逼迫、首相のパーソナリティや統治方法、支配的勢力の転換が指摘された他、社会民主

を形成していくことが強く求められているという認識が委員の間で共有されていたとされた（A氏への聞き取り調査）。

¹⁵ フレキシキュリティ (flexicurity) とは、「従来の「欧州社会モデル」(…)が重視してきた社会的保護、社会保障 (= security) と (….) 今日のエconomic構造の変容からくる産業・労働市場の柔軟化 (= flexibility) の要請とを両立させようとするもの」であるとされ (石田 2009: 646)、EU 雇用政策の基調となった。オランダ型のフレキシキュリティが労働時間の柔軟化による雇用保障の維持を目指すのに対し、デンマーク型のフレキシキュリティは解雇規制の柔軟化の一方で失業時の保障を充実させている点に特徴をもつ。

¹⁶ シュミット氏はベンチマーキングや第3専門部会合でEESの基本指針である4つの柱に言及する寄稿を提出している (Schmid et al. 2002: 4; Schmid und Gangl 2002: 2)。

【参考文献】

- Arrowsmith, J., Sisson, K and Marginson, P. (2004) 'What Can 'Benchmarking' Offer the Open Method of Co-ordination?', *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 311-328.
- Aust, A. (1997) 'Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997', *Zeitschrift für Sozialreform*, 43. Jg., H. 10: 748-777.
- Borrás, S and Greve, B (2004) 'Concluding Remarks: New Method or Just Cheap Talk?', *Journal of European Public Policy*, 11 (2): 329 - 336.
- Börzel and Risse (2003) 'Conceptualizing the Domestic Impact of Europe', in Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds.): *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press: 55-78.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2003) 'Eckpunkte für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe'
- Bundesrepublik Deutschland (2003) 'Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2003'
- Bundesrepublik Deutschland (2004) 'Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2004'
- Deutscher Bundestag (2002a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 15/25, 05.11.2002.
- Deutscher Bundestag (2002b) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN: Entwurf eines Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 15/26, 05.11.2002.
- Deutscher Bundestag (2003a) Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 15/1638, 01.10.2003.
- Deutscher Bundestag (2003b) Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 15/1637, 01.10.2003.
- Dyson, K. (2005) 'Binding hands as a strategy for economic reform: Government by commission', *German Politics*, 14: 2, 224-247.
- Fleckenstein, T. (2006) 'Europeanisation of German Labour Market Policy? The European Employment Strategy Scrutinised' *German Politics*, Vol.15, No.3, 284-301.
- Graziano, P., Jacquot, S. and Palier, B. (2011) *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*, Houndmills. New York: Palgrave Macmillan.
- Hassel, A. und Schiller, S. (2010) *Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda2010 kam und wie es weitergeht*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Heidenreich, M. and Bischoff, G. (2008) 'The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policy?' *Journal of Common Market Studies*, Vol.46 No.3, 497-532.
- Hix, S. (2005) *The Political System of European Union*. New York: Houndmills.
- Huber, A. (2006) 'The Impact of the European Employment Strategy on the labour market policies of Germany and France', *Bamberger Beiträge zur Europaforschung und zur internationalen Politik* Nr. 13/2006
- Jacquot, S. and Woll, C. (2003) 'Usage of European Integration: Europeanisation from a Sociological Perspective', *European Integration online Papers (EIoP)*, 7:12
- Jann, W. und Schmid G.(Hrsg.) (2004) *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin: edition sigma.
- Katzenstein, P. J. (1987) *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia: Temple University Press.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002) [CD] - Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002) 'Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit'
- Schmid, G., Fels, G., Heinze, R., Pfarr, H.und Streeck, W. (2002) 'Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik: Thesen der Benchmarking-Gruppe'
- Schmid, G. und Gangl, M. (2002) 'Thesen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung'
- Schleyer, H.-E. (2002) 'Bewertung des Hartz-Papiers „13 Module zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Reform der BA'
- Ladrech, R. (1994) 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', *Journal of Common Market Studies*, Vol.32, No.1, 69-88.
- López-Santana, M. (2006) 'The Domestic Implications of European Soft Law: Framing and Transmitting Change in Employment Policy', *Journal of European Public Policy* 13 (4), 481-499.
- Meyer, C. O., Linsenmann, I. and Wessels, W. (eds.) (2007) *Economic Government of the EU: A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination.*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Meyer, T. (2004) 'Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit', *Politische Vierteljahresschrift*, 45. Jg., Heft 2, 181-190.
- Ostheim, T. und Zohlnhöfer, R. (2004) 'Europäisierung der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Der Einfluss der Luxemburg Prozesses auf deutsche Arbeitsmarktpolitik' in Lütz, S. und Czada, R. (Hrsg.) *Wohlfahrtsstaat: Transformation und Perspektiven*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Pierson, P. (1996) *The New Politics of the Welfare State*, in: *World Politics*, 48(2) pp.143-179
- Porte, C. and Pochet, P. (eds) (2002) *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Brüssel, P.I.E. Peter Lang.
- Preunkert and Zirra (2009) in: Heidenreich, M. and Zeitlin, J. (eds.) *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the open method of coordination on national reforms*, Oxon: Routledge: 192-213.
- Radaelli, C. (2003a) 'The Europeanization of Public Policy,' in: Featherstone, K. and Radaelli, C.(eds) *The Politics of Europeanization*, Oxford; Oxford University Press, 27-56.
- Radaelli, C. (2003b) 'The Open Method of Co-ordination'. Raport No.1;

Sieps.

Rat (2000) ‘Empfehlung des Rates vom 14. Februar 2000 zur Durchführung der Beschäftigungs-politik der Mitgliedstaaten’ (2000/164/EG).

Rat (2001) ‘Empfehlung des Rates vom 19. Januar 2001 zur Durchführung der Beschäftigungs-politik der Mitgliedstaaten’ (2001/64/EG).

Rat (2002) ‘Empfehlung des Rates vom 18. Februar 2002 zur Durchführung der Beschäftigungs-politik der Mitgliedstaaten’ (2002/178/EG).

Rat (2003a) ‘Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten’ (2003/578/EG).

Rat (2003b) ‘Empfehlung des Rates vom 22. Juli 2003 zur Durchführung der Beschäftigungs-politik der Mitgliedstaaten’ (2003/579/EG).

Rat (2004) ‘Empfehlung des Rates vom 14. Oktober 2004 zur Durchführung der Beschäftigungs-politik der Mitgliedstaaten’ (2003/741/EG).

Rhodes, M. (2010) ‘Employment Policy’ in Wallace, H., Pollack, M., and Young, A. (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press: 279-304.

Scharpf, F. (2002) ‘The European Social Model: Coping with the Challenge of Diversity’. *Journal of Common Market Studies*, Vol.40 No.4: 45-70

Seeleib-Kaiser, M. (2002) ‘Neubeginn oder Ende der Sozialdemokratie?: Eine Untersuchung zur programmatischen Reform sozialdemokratischer Parteien und ihrer Auswirkung auf die Parteidifferenzthese’, *Politische Vierteljahresschrift*, 43. Jg., Heft 3: 478–496

Tidow, S. (1998) ‘Europäische Beschäftigungspolitik: Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses’, FEG-Arbeitspapier Nr.18.

Weimar, A. -M. (2004) *Die Arbeit und die Entscheidungsprozess der Hartz-Kommission*, Wiesbaden: VS-Verlag.

Weishaupt, J. T. (2011) *From Manpower Revolution to the Activation Paradigm*, Amsterdam University Press.

Zeitlin, J. (2005) ‘The Open Method of Co-ordination: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy’.

Zohlnhöfer, R. und Ostheim, T. (2007) ‘Politiktransfer durch die Europäische Beschäftigungspolitik? Methodische Überlegungen und empirische Analyse des Falls Deutschland’, in Holzinger, K., Jörgens, H., Knill C. (Hrsg.) *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken (= PVS-Sonderheft 38)*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2007, 327-347.

石田徹 (2009) 「欧州雇用戦略とフレキシキュリティー—欧州社会モデルの現代化が意味するもの」『龍谷法学』、第41巻第5号。

内山隆夫 (2009) 「欧州雇用戦略とドイツの労働市場政策」『京都学園大学経済学部論集』、Vol. 18 No. 2。

近藤正基 (2009) 『現代ドイツ福祉国家の政治経済学』 ミネルヴァ書房。

森井裕一 (2008) 『現代ドイツの外交と政治』 信山社。

横井正信 (2004) 「第2次シュレーダー政権と「アジェンダ2010」(I)」『福井大学教育地域科学部紀要』 2004年12月、60号。

【聞き取り調査】

ハルツ委員会で委員を務めたA氏 (2011年9月9日実施) とB氏 (2011年9月2日実施) に対して聞き取り調査を行った。

Resume

Die Beziehungen Deutschlands und der EU im Rahmen der Arbeitsmarktreform der Regierung Schröder

Naoko Matsumoto

Dieser Aufsatz thematisiert die Zusammenwirkung der deutschen Arbeitsmarktpolitik und der europäischen Ziele am Beispiel der Hartz-Reformen unter Schröders Regierung. Das Ziel soll es sein zu analysieren, ob bzw. wie die ab 1997 in der Europäischen Union verwirklichte Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) die Politikgestaltung der Arbeitsmarktreformen in Deutschland beeinflusste. Daher werden die Diskussionen und die Kognition der EBS in den Politikgestaltungsprozessen in Deutschland empirisch und qualitativ untersucht, um den Zusammenhang zwischen der EBS und den nationalen Reformen aufzuzeigen.

Vor dem Hintergrund der steigenden Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten sowie zunehmender Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher Integration und sozialem Schutz wurde die Stärkung der sozialen Dimension auf der EU-Ebene auf die politische Agenda gesetzt und die EBS nebst Einfügung der neuen Beschäftigungskapitel zum Amsterdamer Vertrag 1997 ins Leben gerufen. Im Rahmen der EBS war keine neue Kompetenz für Beschäftigungspolitik zu vergemeinschaften, sondern es wurde ein neues Regierungsinstrument in die Europäische Union eingeführt, das nach dem Lissabon-Gipfel 2000 unter dem Namen „offene Methode der Koordinierung (OMK)“ bekannt wurde. Dabei wird/wurde auf Verbindlichkeit verzichtet, jedoch besteht die Erwartung, dass die Mitgliedstaaten zur Erreichung der in der EU beschlossenen gemeinsamen Ziele nationale Reformpolitik betreiben.

Trotz der zahlreichen bisherigen Forschung ist noch umstritten, ob, bzw. wie sich diese neue Methode auf nationalstaatliche Politik auswirkt. Dieser Aufsatz untersucht daher empirisch und qualitativ die Diskussionen in den Politikgestaltungsprozessen in Deutschland, um den Zusammenhang zwischen der EBS und den nationalen Reformen aufzuzeigen. Zur Analyse dieser Arbeit lässt sich die doppelte Definition von Zohlnhöfer und Ostheim (2007) ---„Lenkungseffekt“ und „Verstärkereffekt“--- heranziehen. Bei

einer vertiefenden Betrachtung des „Verstärkungseffekts“ ergeben sich weitere Kategorien: die „kognitive Nutzung“, die „strategische Nutzung“ und die „ermächtigende Nutzung.“

Nach der Vorstellung der deutschen Nationalen Aktionspläne (NAP), mit welchen die Mitgliedstaaten die EBS in der nationalen Politik umsetzen kann eine konvergente Tendenz zwischen den Arbeitsmarktreformen Schröders und den Leitlinien der EBS genannt werden. Trotzdem können damit wesentliche Effekte nicht identifiziert werden und es braucht einen weiteren Nachweis unter einem anderen Gesichtspunkt. Daher analysiert dieser Aufsatz die Diskussionen und die Kognition der EBS in verschiedenen Politikgestaltungsprozessen der Hartz-Reformen als ein Beispiel, um den Einfluss der EBS auf nationaler Ebene zu bestätigen.

Während hauptsächlich die Hartz-Kommission bedeutend zu den Konzepten der Hartz-Reformen beitrug, spielte auch das Bundesarbeitsministerium eine entscheidende Rolle hinsichtlich der Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe ins Arbeitslosengeld II. Das Bundesarbeitsministerium formulierte die deutsche Arbeitsmarktpolitik in kognitiver Übereinstimmung mit den angestrebten EBS-Zielen.

Auch der Abschlussbericht der Hartz-Kommission deutete auf einen positiven potentialen Einfluss der EBS auf die Konzepte hin, da er nicht nur Informationen über die EBS als Anhang im Schlussteil aufwies, sondern auch explizit Folgendes erwähnte: „Wegweisend ist der Leitbildwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, der im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU steht.“ Vor allem wurde das Hauptziel der EBS, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen, als ein Motiv der Förderung der älteren Arbeitnehmer genannt. Dazu wies die Bundesregierung die Kommission bereits am Anfang auf die Rahmenbedingung der EU hin und auf diese Verpflichtung wurde sie vom Bundesarbeitsministerium immer wieder aufmerksam gemacht. Trotzdem lässt sich als Ergebnis der Analyse der Interviews mit Kommissionsmitgliedern und

der Debatten, die innerhalb der Kommission geführt wurden, feststellen, dass die Hartz-Kommission insgesamt fast gar nicht, noch nicht einmal beim Modul der Erwerbsbeteiligung Älterer, über die EBS diskutierte.

Dagegen gibt der Gesetzentwurf der Bundesregierung an, dass die neuen Regelungen der Hartz-Reformen in die Richtlinie der EBS eingepasst sind. Dazu hebt sie beim Punkt der Förderung der älteren Arbeitnehmer die Anforderungen der EU hervor. Das bedeutet, dass die Regierung die Anforderungen der EBS als eine zusätzliche Legitimation nutzte, und es so aussehen ließ, als ob sie unter dem Anpassungsdruck der EBS-Kriterien handeln würde.

Als Fazit beobachtet dieser Aufsatz eine kognitive und gerechtfertigte Nutzung von Europa aber keinen „Lenkungseffekt“, mit dem die EBS ursächlich für nationale Politikgestaltung wäre. Zusammenfassend lässt sich ein unpolitischer bzw. bürokratischer Charakter feststellen sowie die Schlussfolgerung ziehen, dass eine konvergente Tendenz zwischen den Hartz-Reformen und der EBS, bzw. ein „Verstärkereffekt“ der EBS auf einen bestimmten Bereich selektiv zur nachträglichen Rechtfertigung der Reformen nachgewiesen werden kann.