

Title	戦後西ドイツにおける外国人労働者導入への道
Sub Title	Zur Geschichte der Einführung der ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland
Author	矢野, 久
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1998
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.91, No.2 (1998. 7) ,p.261(93)- 280(112)
JaLC DOI	10.14991/001.19980701-0093
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19980701-0093

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

戦後西ドイツにおける外国人労働者導入への道

矢野 久

はじめに

ドイツの社会問題の一つとして、いわゆる「外国人労働者」問題が、ドイツのみならず日本においても少なからぬ関心をもたれて久しい。（旧西）ドイツにおいては、すでに1970年代から社会学者などがこの問題を本格的に研究してきており、研究の蓄積という点では眼を見張るものがあるが、歴史学の領域ではほとんど研究がおこなわれていないというのが実状である。そこで本稿では、第二次世界大戦後、ドイツ連邦共和国（西ドイツ）がいわゆる「外国人労働者」を労働力として受け入れ、近隣諸国から大量に外国人労働者が流入してきた過程を歴史的に分析することをねらいとする。

ドイツ連邦共和国政府は1955年12月イタリア政府と労働力募集協定を締結した。ここに現代ドイツの「外国人労働者問題」の史的起源があると言われている。しかし、協定締結にいたる過程を振

省略表記

AA	Auswärtiges Amt
BA	Bundesarchiv Koblenz
Baden-W.	Baden-Württemberg
BAVAV	Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BKA	Bundeskanzleramt
BMA	Bundesministerium für Arbeit
BMW	Bundesministerium für Wirtschaft
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
LAA	Landesarbeitsamt
PA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Bonn
Pr.	Präsident
Schr.	Schreiben

り返ると、そのプロセスは直線的なものではなく、国内外のさまざまな利害が交錯していることがわかる。本稿では、協定締結一年前の54年12月14日の連邦政府閣議決定までの時期に限定して、以下の点を明らかにすることを課題とする。第一に、協定締結交渉に先べんをつけたのはイタリア政府か、はたまた、ドイツ政府か、第二に、交渉過程においてドイツ側では何が重要事項であったのか、第三に、西ドイツ政府・省庁内部で意見の対立はあったのか、また仮にあったとすればどのような対立であったのか、そしてそれぞれの主張の根拠は何だったのか、第四に、経済界ではイタリア人ないし外国人労働者導入への具体的な動きはなかったのか、あったとすればどのような動きだったのか。

研究史を振り返ると、独伊交渉は1954年秋にはじまり、しかも西ドイツ政府が自国の労働力不足を解消するためにイタリア人労働力を積極的に導入しようとしてイタリア政府に働きかけた、という見解が主流である。⁽¹⁾ それに対し、一次資料に基づいた研究が最近になってようやくなされるようになり、それによると、1954年秋ではなくその年のはじめに、しかも西ドイツ政府ではなくイタリア政府が、イタリア人労働力のドイツでの就業を求めたという。⁽²⁾

本稿では、コブレンツ連邦文書館 (Bundesarchiv Koblenz)、外務省政治文書館 (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes) の一次資料を利用する。

第一章 検討開始まで

資料的に確認できるかぎりでは、イタリア大使館のアルヴェーラ Alvera が1951年8月に電話で、連邦政府が6,000名のイタリア人労働者をルール地方に就業させることに関心がないかどうかを問い合わせたのが最初である。連邦労働省はノルトライン・ヴェストファーレン州の担当庁に問い合わせた後、ドイツ人労働力予備軍に提供する住宅をルール地方に建造できないので、イタリア人労働者を就業させる計画には目下関心がないと外務省に報告している。⁽³⁾ その二ヶ月後、キリスト教民主同盟 CDU 連邦議会議員であり連邦議会農業委員会委員長のミュラー Müller は、来る1952年ビート農繁期のためにイタリア人季節労働者を配置するかどうかという問題をイタリアの担当機関と話し合うようローマのドイツ大使館に要請している。彼によれば、ノルトライン・ヴェストファーレン州は1952年のビート栽培に概算でまずは3,000名から5,000名のイタリア人農業労働者を必要と

(1) Siegfried Bethlehem: *Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung. Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1982, S. 182; Ulrich Herbert: *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter*, Berlin/Bonn 1986, S.190.

(2) Johannes-Dieter Steinert: *Migration und Politik. Westdeutschland - Europa - Übersee 1945-1961*, Osnabrück 1995

(3) Vermerk Ref. 505 AA v.28.8.1951, in: PA, Abt.5/685.

していた。⁽⁴⁾これに対し外務省は1951年10月11日、西ドイツには外国人労働力の需要はなく、したがって労働局はイタリア人労働者就業の申請を扱わない旨、西ドイツ外務省在外機関に通達した。⁽⁵⁾

この事実は、1951年夏にイタリア側がイタリア人労働者の西ドイツでの就業に関心をもってしたこと、同時に、ほぼ同じ頃、西ドイツの農業部門もまたイタリア人農業労働者の雇用に関心をもっていたことを示している。しかしこれらの要請は、それ以上の進展をみることはなかった。

新たな展開を見せるのは、1952年3月のことである。しかもイタリア人労働力へのより積極的な関心は、西ドイツの農業部門から発している。ラインヘッセン州の農業団体であるラインヘッセン農民連盟 Der Bauernverband Rheinhessen e.V. は、52年3月20日の理事会で次のような決議を採択した。「労働力はますます強大な勢いで、ラインヘッセンの農業経営から工業あるいは占領軍勤務に流出している。すでに長年ラインヘッセンの農業経営で働いていた労働者でさえ、農業労働者としての地位をしかもしばしば予告なしに放棄したので、ますます多くの経営所有者は経営にもっとも重大な困難に陥っている。こうした状態によって、あちこちで春作業が大きく妨げられている。それゆえ、イタリア人農業労働者の導入によってこの労働力不足を解消する予防措置を即座に講じなければならない。」「ラインヘッセン農民連盟は、失業している他の職業構成員を彼らの意志に反して農業に雇用することはできないので、こうした手段を選ばざるをえない。⁽⁶⁾」農業労働力不足解消のためにイタリア人農業労働者を導入するという提案は、州労働庁が指摘するように、「これらの外国人労働力がドイツ人労働者よりも安価であるという仮定に非常に大きく影響されて」いた。⁽⁷⁾

農業部門のイタリア人農業労働者雇用への関心は、バーデン州でも確認できる。1952年3月末に西ドイツのイタリア領事がバーデン州労働庁を訪問した。バーデン州のワイン・農業経営にイタリア人労働者を就業させる問題で、同州の大規模経営から依頼を受けたからである。州労働庁は、1933年の「外国人労働者令」が再適用されているので、その経営が労働力需要を労働局に伝え、そこから外国人雇用許可手続きをとるように、領事がその経営に知らせるよう伝えた。同時に同州労働庁は、フライブルク労働局の52年3月29日付けの報告を受け取っている。それによると、イタリア領事がバーデン農業中央連盟にイタリア人農業労働力の提供を申し出ている。同農業中央連盟はイタリア領事を労働局に紹介し、できればこの提案を利用するよう依頼した。52年4月はじめ、農業中央連盟と郡長は電話で話し合っているが、話の中心は募集行動ではなく個別労働力の導入であった。「農業の最盛期はすでに始まり、労働力不足は非常に大幅なものであったし、また申請された未就業の職場は3月末に734、4月末には825に達していた。⁽⁸⁾」

(4) Bericht Botschaft Rom an AA v.5.10.1951, in: PA, Abt.5/685.

(5) Rundschr. AA v.11.10.1951, in: PA, Abt.5/685.

(6) Entschließung des Bauernverbands Rheinhessen e.V. am 20.3.1952, als Anlage z. Schr. BMA an BAVAV v.14.5.1952, in: BA, B 119/3039.

(7) Schr. LAA Rheinland-Hessen-Nassau an BAVAV v.12.3.1953, in: BA, B 119/3039.

それゆえバーデン州労働庁は1952年4月24日、バーデン農業中央連盟に対し、イタリア人農業労働者を雇用する用意のある農業経営に、「われわれは、ドイツ人労働力では取り除くことができない農業労働力不足に関連して、雇用許可〔雇用者に対するもの〕と労働許可〔労働者に対するもの〕授与に際し、即座に応じる用意がある」と伝え、「イタリア人農業労働者が営業経済へ流出するのを防ぐために、許可の有効期間を最高1952年12月15日までに制限する」としている。同時にバーデン州労働庁は各労働局に対し、イタリア人農業労働者の雇用を希望する農業経営に雇用許可を与えることに何ら疑念はないと通達した。⁽¹⁰⁾

そこでバーデン農業中央連盟は52年5月16日、イタリア人農業労働者のヴィザを求めた。イタリア人農業労働者雇用は労働局が許可してはじめて可能であることが確認され、5月23日に州労働庁は基本的にこれを承認したので、何人かのイタリア人農業労働者のビザは与えられた。⁽¹¹⁾ここで留意しなければならないことは、この州労働庁のイタリア人労働者雇用許可が、1952年2月1日に発効した外国人労働者令（1933年1月23日の再公布）に基づくものであるという点である。これによって、個別に外国人労働者を雇用させることは可能となっていた。農業労働力不足を外国人労働者、ここではイタリア人農業労働者で解消しようとする試みが、個々の州ではすでに1952年に実施されていたのである。

しかしイタリア側は、それ以上の対応を西ドイツ側に要請している。イタリア大使館は1952年6月9日、バーデン州農民連盟が6月から11月まで若干のイタリア人農業労働者を雇用するためにイタリアの担当当局と協定を結ぶことを要請したとして、イタリア人農業労働者に対する入国ヴィザ発行を容易にする指令を出すようドイツ外務省に要望した。それに対し連邦労働省は、ミラノとローマの領事館に入国ヴィザをとりあえず出さないよう外務省に要請した。⁽¹²⁾

西ドイツ農業側の積極的な姿勢にもかかわらず、イタリア人農業労働者雇用の動きはそれほどもなかった。バーデン州労働庁長官は1952年7月の書簡では、「期待に反して労働局にも私の事務所にも雇用許可の申請は届かず、したがって私は計画が失敗したと思わざるをえなかった。」と報告している。しかし、バーデン農業中央連盟はイタリア人農業労働者雇用を再び申請し、いくつかの労働局に、「農業経営に就業予定の何人かのイタリア人農業労働者が数日中に到着すると伝えた。」イタリア人農業労働者の募集の実態は、「フライブルクのイタリア領事代理人の労働者紹介によってトレント労働局を通じて目下イタリア人農業労働者が募集され、小集団で農業中央連盟に供

(8) Schr. LAA Baden an BAVAV v.15.7.1952, in: BA, B 119/3039.

(9) Schr. LAA Baden an Badischen Landwirtschaftlichen Hauptverband v.24.4.1952, in: BA, B 119/3039.

(10) Runderlaß LAA Baden v.24.4.1952, in: BA, B 119/3039.

(11) Bericht Generalkonsulat Mailand an AA v.18.7.1952, in: BA, B 119/3039.

(12) Schr. BMA an BAVAV v.26.6.1952, in: BA, B 119/3039.

給された。組合はこれらのイタリア人を予約した経営に回した」というものであった。農業中央連盟はイタリア当局に対し、7月1日以降はイタリア人農業労働力に関心はなく、それ以降は労働力は受け入れないと通告した。しかしその後もう一度中規模輸送がおこなわれているが、かれらは農業労働者ではなく、「農業経営のためにドイツに渡りながら、実際は建設業あるいは採石業に雇用されようとしたため」、州労働庁の指示によって外国人警察に引き渡され、強制送還された。結局全体で200名のイタリア人農業労働者が導入された。さらに州労働庁は、「連邦職業紹介・失業保険庁 Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung（以下、連邦職安庁と略記…矢野）設立に伴い農業労働力の募集はもっぱら当庁の任務となり、農業中央連盟は将来このような行動はもはやおこなうことは許されない」旨、農業中央連盟に指示した。⁽¹³⁾

しかし同年11月のバーデン・ヴュルテンベルク州〔組織再編で変更〕労働庁の書簡によると、バーデン農業中央連盟は、雇用許可と就業許可は州労働庁の1952年4月24日書簡で認められたと判断し、労働局にこれらイタリア人の雇用・就業許可の申請を提出することはなかった。イタリア人農業労働者の募集と雇用についてイタリア領事から承諾を得た後、バーデン農業中央連盟の事務局長はアンケートで、約200名の農業経営者がイタリア人農業労働者を雇用する用意があることを確認した。6月末と7月はじめ、トレント労働局から2回にわたって労働力輸送があった。個別労働協約は結ばれず、イタリア人農業労働者の賃金はバーデン農業経営の概括的労働協約に基づいていた。しかしこれらのイタリア人労働者のほとんどは雇用者側からすると「農業の知識をもっておらず、多くはまもなく職場を去っていった」。イタリア人労働者側からすると、「労働時間が遵守されず、協定されていた賃金も支払われていない」という。しかも興味深い点は、募集され、雇用されたイタリア人労働者の「正確な数は突き止められなかった」ということである。とりわけこうしたドイツ農業経営者側の経験を踏まえ、南バーデンの1953年春に最低400名の男性、100名の女性追加農業労働力需要はどのように将来的に充足させるのかについて、州労働庁はもはやイタリア人労働力ではなく、「他によっては確保できない労働力需要を、ザントボシュテル Sandbostel の青少年難民収容所から青少年の受け入れ、バイエルン森とシュレーズヴィヒ・ホルシュタインの若年失業者のもとでの宣伝活動によって充足する意図」を表明した。⁽¹⁴⁾

この時期、イタリア人労働者は農業労働者だけではなく、森林労働者としても導入されていた。バーデン・ヴュルテンベルク州労働庁フライブルク支所によれば、州営林署はバーデン営林地区に約20名のイタリア人労働者を募集する意図をもっていた。州営林署は1952年春29名のイタリア人森林労働者を募集し、バーデン州森林労働者概括的労働協約の規定による労働協約に基づいて雇用した。⁽¹⁵⁾ その後に、営林署は52年7月25日なって29名のイタリア人森林労働者雇用の申請を提出してい

(13) Schr. LAA Baden an BAVAV v.15.7.1952, in: BA, B 119/3039.

(14) Schr. Pr. LAA Baden-W. an BAVAV v.13.11.1952, in: BA, B 119/3039.

る。州営林署はイタリアの企業とシュヴァルツヴァルトの伐採に関し長期契約を締結しており、この木の一部は伐採後イタリアへ運ばれることになっており、州営林署は反対給付としてイタリア人の労働給付を保証し、山道建造のためにイタリア側が労働力を提供するという条件であった。この事例は、森林労働者需要をイタリア人労働者で充足しようとしたこと、さらに、州営林署が直接イタリア側とイタリア人労働力の雇用について取り決めていたことを示す。州労働庁は、ドイツ人木こりに今なお失業者がいるため、この申請を却下した。この間創設された連邦職安庁の労働力紹介独占権を侵害するものであったため、外国人労働者の募集はもっぱら連邦職安庁の任務である旨を営林署に指示した。⁽¹⁶⁾ これらのイタリア人労働者のうち8名は52年11月の時点で継続して就業しており、残る21名はこの間にイタリアに戻っている。営林署は将来イタリア人森林労働者を雇用するつもりはない旨を表明している。⁽¹⁷⁾

州レベルでまた個別農林業でイタリア人労働者がすでに個別に雇用されていたにもかかわらず、連邦労働省はこの時点では外国人労働者導入についてはまったく言及していない。1952年秋の時点で連邦労働省は、一部では「完全雇用」状態になり、すでに専門労働者は不足気味であるという認識をもっていたが、西ドイツ労働市場の軽減を目的として想定されていたドイツ人の「海外移住」については「国内生産の維持と増大のために慎重に扱う」という認識を示していたにすぎない。⁽¹⁸⁾ 連邦労働省は、外国人労働力の導入という形での解決策を示してはいなかった。この時失業率はまだ6.4%であった。

1952年5月1日に創設された連邦職安庁も、最初からイタリア人労働者導入には懐疑的であった。職安庁は連邦労働省に宛てて書いたように、その設立以前にすでにイタリア人労働者の導入にいたる経過は存在したが、これら設立以前の問題に関しては「いかなる責任も持たない」と表明した。⁽¹⁹⁾ しかも連邦職安庁は、52年6月、「なお比較的多くの失業者が農業労働者には存在するので」、「イタリア人農業労働者の導入は目下のところ得策ではない」という認識に立ち、西ドイツ国内の「地域間調整という道で努力するよう」、たとえばラインラント・ヘッセン・ナッサウ州労働庁に要望している。⁽²⁰⁾ この要望にもとづいてラインラント・ヘッセン・ナッサウ州労働庁は、ラインヘッセン農業会議所と交渉をおこない、先述の決議を採択した「農民連盟にとってイタリア人農業労働者の導

(15) Schr. Pr. LAA Baden-W. an BAVAV v.13.11.1952, in: BA, B 119/3039.

(16) Schr. Pr. LAA Baden-W. an BAVAV v.29.10.1952, in: BA, B 119/3039.

(17) Schr. Pr. LAA Baden-W. an BAVAV v.13.11.1952, in: BA, B 119/3039. イタリア人森林労働者がすでにイタリアに帰国した52年7月末、パーデン州営林署は残った8名のイタリア人に対し雇用・就業許可願いを申請した。Schr. BMA an BML v.16.12.1952, in: BA, B 119/3039.

(18) Entwurf des Berichts BMA: "Aktive Beschäftigungspolitik, Neuordnung der Arbeitsverwaltung, Einzelfragen des Arbeitsmarktes" v.29.9.1952, in: BA, B 149/1437.

(19) Schr. BAVAV an BMA v.6.9.1952, in: BA, B 119/3007.

(20) Schr. BAVAV an LAA Rheinland-Hessen-Nassau v.25.6.1952, in: BA, B 119/3039.

入はそれほど重要ではない」という見解に至った。⁽²¹⁾

さらに連邦職安庁は52年11月、バーデン農業部門でのイタリア人労働者雇用に関し、将来この募集行動が再びおこなわれることのないよう措置を命じた。バーデン・ヴュルテンベルク州労働庁が、「イタリア人農業労働者が遅くとも1952年12月15日までにドイツを再び去り、他の雇用関係を結ばないよう」配慮すること、そればかりか、「バーデン農業中央連盟の態度はまったく理解できないものであり、誤解を招きやすい」とし、また「バーデン州営林署によるイタリア人森林労働者の不法な雇用」は、「厳しく拒否されねばならない」と批判した。⁽²²⁾

こうした状況において、1952年12月18日付けイタリアの新聞“Giornale d Italia”に、数万名のイタリア人農業労働者をバード・ゴードスベルクのイタリア大使館を通してドイツの農業での作業に募集させようという、ラインラント・プファルツ州政府の意図が掲載された。記事には労働・賃金などの詳細が挙げられ、準備はすでにかなり進んでいるようだと、ローマの西ドイツ大使館は報告している。⁽²³⁾これに対し外務省は、連邦労働省、連邦職安庁ならびにラインラント・プファルツ州社会省がイタリア人農業労働者募集について知らされていない、これは、イタリア人農業労働者を募集しようという FDP 州議会提案の新聞報道によるもので、州議会はまだこの問題に関与しておらず、労働力募集担当庁もこの問題には取り組んでいないとドイツ大使館に答えている。⁽²⁴⁾

第二章 検討開始

連邦職安庁が各州労働庁に対しイタリア人労働力導入について厳格な立場を貫き、職安庁の労働許可独占権を声高に主張していた一方で、連邦労働省は1953年になると外国人労働力導入の可能性についての検討をはじめた。しかも直接のきっかけは防衛力との関係である。

この時点以前にも、将来的な労働力需要供給関係は各省庁で検討されていた。しかも労働市場状況の判断では省庁間で見解の大きな開きがあった。また、労働力需給関係が防衛力との関連でも検討されている。ヨーロッパ防衛共同体創設交渉がすでに進行している52年2月の時点で、この防衛共同体構想によって何名のドイツ人兵士を派遣する必要があるのかを連邦労働省の関心を引き起こした。というのも、連邦労働省がまったく具体的な数を知らされていなかったからである。連邦労働省は経済省との会議ではじめて、バリ交渉ではドイツ人兵士の具体的な派遣数がすでにあげられていることを知った。連邦労働省は、この問題に労働省も関与する必要があると認識するようになった。この時点で、労働省は40万名の兵士派遣を計算に入れていた。失業者からは（1928年から

(21) Schr. LAA Rheinland-Hessen-Nassau an BAVAV v.3.7.1952, in: BA, B 119/3039.

(22) Schr. BAVAV an BMA v.15.11.1952, in: BA, B 119/3039.

(23) Bericht Botschaft Rom an AA v.24.12.1952, in: PA, Abt.5/685.

(24) Schr. AA an Botschaft Rom v.16.1.1953, in: PA, Abt.5/685.

35年生まれの115,300名の失業者のうち60%に相当する)約7万名しか確保できないと計算した労働省は、自営業者などから調達しても、残る27万名を就業者から調達する必要があるとみていた。しかし、総数40万名のうち50%は熟練工である必要があったため、185,000名の熟練工は経済過程から調達する必要があった。それゆえ、連邦労働省はこれが「労働市場政策上の困難」をもたらすであろうとみなしていた。⁽²⁵⁾この時点では外国人労働者にはまったく言及されていない。

一方連邦経済省は同年10月、兵士派遣によって熟練工不足は「よりいっそう深刻な状況」になると想定しており、しかも、熟練工の兵士派遣は失業者の採用と再教育によっては相殺されえないこと、1956年以降後継者減少に転ずることという労働市場状況の問題点を指摘していた。⁽²⁶⁾

労働力需給関係で外国人労働者の導入が議論の対象となるのは1953年1月である。連邦労働省で1953年1月に開催された省庁担当者会議で、労働省側は、一方で、失業者は限定的にしか利用できず、居住地に拘束されており、地域間調整ができないこと、学校卒業者数が1955年以降減少すること、他方で、労働力需要は25%の生産上昇と兵士派遣によって「非常に大きい」と説明した。労働省はこの25%生産上昇には約70万名の労働力需要を、兵士派遣にはこの時点では59万名を見込んでいた。失業者からは4万名が調達できるとして、大部分が就業者から調達しなければならないとみなしていた。この時点で、連邦労働省は、労働力確保の可能性として、女性労働力、「外国人労働力の導入」“Heranziehung außernationaler Kräfte”，経営内での専門労働力の合目的利用、地域内・地域間労働力移動を想定していた。ここにはじめて外国人労働力導入の可能性に言及された。⁽²⁷⁾しかも、外国人労働力といっても「ヨーロッパ労働市場の自由化問題」が絡んでおり、OEECの成り行きのほうに労働省の関心があった。⁽²⁸⁾

しかしながら実際には、イタリア人労働者、とくに農業労働者は、ドイツ国内労働力の地域間調整ならびに東独難民の流入があったため、それほど重要視されてはいなかった。ラインラント・ヘッセン・ナッサウ州労働庁は1953年3月次のように報告している。「〔ラインヘッセン〕農民連盟はその後この〔イタリア人農業労働者導入〕提案の追求にはそれほど強い関心を示さなかった、というのは、この間ザントボシュテルの青少年収容所の青少年、カーム Cham 労働局地区の農業労働力の導入によって需要の充足が一部成功したからである。」「北バイエルンの農業労働力募集強化ならびにザントボシュテルの青少年導入による私の努力は、農民連盟によって完全に承認されている。」カーム労働局地区での「募集行動」は、とりあえずは期待された成果をあげなかったが、北バイエルンからの労働者は季節雇用のほうを優先しており、「季節労働力の募集は成功の見込みはより大きい。」⁽²⁹⁾

(25) Vermerk BMA (Siemer) v.27.2.1952, in: BA, B 149/657.

(26) Schr. BMW an BMA v.4.10.1952, in: BA, B 119/3007.

(27) Vermerk BMA (Kraus) v.2.2.1953, in: BA, B 149/657. Vgl. Steinert, S.217.

(28) Vermerk BMA (Kraus) v.2.2.1953, in: BA, B 149/657.

連邦労働省も、イタリア人農業労働者の導入は東独からの難民流入にかんがみ支持できないという見解をもっていた。なぜならば、この東独難民から「農業労働力需要は充足できると予想される」と考えていたからである。⁽³⁰⁾ こうした認識は1953年8月にも確認できる。同月、連邦労働省は西ドイツ労働市場に関する報告書を作成している。それによれば、1955年までの追加労働力需要は170万名に対し、労働力予備は男性120万名、女性100万名の合わせて220万名存在すると算定し、外国人労働力は特別の場合にのみ募集することで充分であると判断していた。⁽³¹⁾

53年秋になると、連邦労働省は、現存の、さらに想定される防衛共同体構想による熟練工不足は、青少年の集中的な職業教育と経営内での専門労働者適正利用によって軽減可能とみなし、労働市場状況についてさらに楽観的になった。⁽³²⁾

一方連邦農林省は、工業の拡大だけでなく「農業労働力からの大幅な流出」を引き起こしているため、25%の生産上昇と兵士派遣は「農業にとって危機」であるとみなした。ドイツ農業は、「労働力のかなりの引き抜きがはじまると、もはや生産上昇の任務を果たせない」、「現存の生産量の維持でさえおぼつかなくなる」という判断に基づいて、農林省は農業を軽視しないよう連邦労働省に要請した。⁽³³⁾ ただし外国人労働者の導入という形では要求しているわけではない。

ドイツ労働総同盟 DGB は、自己の調査に基づいた見解を公表することはできないとして、議論に関与できないと連邦労働省に答えている。⁽³⁴⁾ これは、ドイツ労働組合がすくなくとも労働総同盟としては積極的な関与を自ら放棄していたことを示している。一方ドイツ工業連盟 BDI は、防衛共同体への兵士派遣について、近代的軍隊の技術専門労働力需要が「工業の直接的利害に抵触する」とみなしている。さらに、軍需需要の影響にも言及し、とくに軍需と輸出との関連は労働力問題の動向とかかわって、「時期を得てまた明瞭に認識しなければならない」とみなしている。軍需が一定の分野と産業部門への「注文の集中」をもたらし、「ひいては労働力の配置に影響を及ぼし」、「経営から経営（専門力の引き抜き）、部門から部門（再教育）、地域から地域（配置転換）への労働力の転換と移動」を意味するとして、軍需に対して否定的な見解を展開している。一方、労働力供給源としては失業者の労働力利用は限定されているとして、むしろ外国人労働力に可能性を見出している。工業連盟は、「ドイツ人の失業者がまだ存在してはいるが、ある種の専門分野や活動においては利用できない場合には、外国人労働力の導入も妨げられてはならない。われわれの考えでは、

(29) Schr. LAA Rheinland-Hessen-Nassau an BAVAV v.12.3.1953, in: BA, B 119/3039.

(30) Schr. BMA an AA v.16.4.1953, in; PA, Abt.5/685.

(31) BMA: Bevölkerungssubstanz, Arbeitsmarkt und Arbeitskräftebedarf in der Bundesrepublik, August 1953, in: BA, B 106/20580; Steinert, S.217.

(32) Vermerk BMA (Fittges) v.1.10.1953, in: BA, B 149/657.

(33) Schr. BML an BMA v.17.11.1953, in: BA, B 149/657.

(34) Schr. DGB-Bundesvorstand an BMA v.22.2.1954, in: BA, B 149/657.

巨大追加需要が見込まれるので、これまでの労働力供給源から充足させるのはほぼ期待できない建設業にとくに⁽³⁵⁾あてはまる。」と主張している。

それに対し連邦職安庁は、連邦労働省の報告に基本的に賛成したばかりでなく、西ドイツの人口構成について労働省よりもいっそう楽観的であった。1960年まで後継者の数は減少するとはいえ、20歳から45歳の労働力人口は372,000名ではなく、473,000名増えると計算している。これは、労働力供給源としては労働省と基本的には同じ立場に⁽³⁶⁾たっていたが、唯一外国人労働力についてはまったく言及していない。

第三章 交渉開始

イタリア人労働者雇用に関する第一次交渉は1954年3月にはじまった。2月の時点ですでに、連邦経済省第V課は連邦経済大臣に対し、来る54年3月予定の交渉でイタリアがイタリア人労働者の就業を問題にするであろうと情報提供しており、ドイツ側はこの時点でイタリア側の出方を察知⁽³⁷⁾していた。実際3月25日、イタリアはイタリア人労働者就業を⁽³⁸⁾要求した。

そのため、連邦労働省のエームケ Ehmke は54年4月7日から9日にかけてイタリアを訪問した。貿易交渉と独伊貿易収支におけるイタリア側負債問題とを機に、「イタリア人労働力導入の増大の可能性についての情報提供の会議」がおこなわれた。この会議は、「ドイツへのイタリア人労働力の導入とイタリアへの賃金の外貨支払いとによって、イタリア側負債返済に寄与するという目的」のためのものであった。「イタリア側が絶対的に決定的なものとなしていた問題は、移住協定の締結についてこの問題に権限を与えられている代表团による公式の協議の開始であった。」イタリア側は、「ドイツ再軍備のドイツ労働市場への影響で追加労働力需要が生じるという仮定から出発」している。しかもイタリア側は、西ドイツがイタリア人労働力導入の前提を「相応の協定という形態で今から作り出し、必要な場合にすぐに行動できることに関心を持ち、そうでない場合にそれからはじまることになる交渉によって不必要な時間を失わないようにしたいと考えている」と主張⁽³⁹⁾した。一方ドイツ側代表団の報告によると、いわゆる外国人労働者雇用とは無関係の、一定数の独伊相互熟練工実地教育・就業をめざす「客人被雇用者相互協定 Gastarbeiterabkommen の活発化の問題」も扱われた。イタリア人労働者のドイツでの就業可能性について言及され、「これに関する協議を⁽⁴⁰⁾できるだけ早期に両政府間で継続する」ことで一致した。

(35) Schr. Bundesverband der Deutschen Industrie an BMA v.19.11.1953, in: BA, B 149/657.

(36) Schr. BAVAV an BMA v.13.3.1954, in: BA, B 149/657.

(37) Schr. Abt. V BMW an Minister v.24.2.1954, in: BA, B 102/58106.

(38) Fernschr. Botschaft Rom an AA v.25.3.1954, in: PA, Abt.5/118.

(39) Bericht Botschaft Rom an AA v.10.4.1954, in: PA, Abt.5/956.

さらに1954年7月2日、ボンのイタリア大使館付き商務官モランテ Morante が連邦労働省を訪ねている。連邦労働省のエームケは、「ドイツの難民問題とその労働市場への影響を考えて、連邦政府は現在イタリア政府と協定を締結することはできない」と言明した。それに対し商務官は、イタリアの見解では「問題は貿易政策と結びついている」、「商品流通が広く自由化されたからには、同じようなことは労働市場でも可能とならなければならない」、「連邦共和国に対するイタリアの貿易収支の負債は、一以前と同様一多数のイタリア人労働者がドイツで就業し、節約した賃金収入をイタリアへ外貨振り替えることによってのみ相殺されうる」、「人的労働力はイタリアの国際収支において重要な要因であり、無視できない」と説明した。エームケは、「ヨーロッパ防衛共同体条約発効後は状況は相当変わるかもしれないが、万一の場合にそなえて、すでに現時点でイタリア側が望んでいるような条約上の拘束を引き受けることは時期尚早である」と答えた。しかし連邦労働省のジハ Sicha はイタリア人労働者に提供可能な就業可能性を示している。「公共の発注者が十分な財政手段を利用できるかぎり、比較的有利な展望は地下・道路建設労働者、さらに採石業ならびにホテル・飲食店業の労働力（給仕、コック、お手伝いさん）にある。それに対し、農業労働と不熟練労働には外国人労働者にはほとんど就業可能性はない。」いずれにせよ、「イタリア人労働力を欲するかどうかは、最終的にはドイツの雇用者の決定に依存しているから」、ドイツ側からは「一定の包括的な約束はできない」⁽⁴¹⁾と説明している。

続いて7月9日には連邦労働省で省庁担当者を含めた協議が開催され、エームケは、ドイツの難民問題、約100万名の失業者、月17,000から18,000名の東独難民の流入に直面して、「現在ならびに近い将来、イタリア人労働力のこれといった就業可能性はほとんど存在しない」、「実際には、その都度小グループのイタリア人労働力が利用できないということに結果としてなるだろう」と説明した。連邦職安庁のジープレヒト Siebrecht は、西ドイツ労働市場について以下のように説明している。「今年の経済の労働力需要は大体のところすでに充足されている。1955年もより大きな約束はできないだろう。ヨーロッパ防衛共同体条約の成立を前提とすれば、56年にはドイツ経済の増大する労働力需要が部分的にもはやドイツ労働市場の予備からは充足できないことが予想される。現在では、幾つかの熟練工職業でのみ、ある種の労働力不足が生じている。こうした職業の適当な労働力がイタリアで補充することができるかどうか調査する必要があるだろう。それに対し不熟練労働のための補助労働者は、まだ充分連邦共和国の失業者に見出せる。しかし個々に特別の状況で需要が充足されない場合（例えば採石業や建設業）には、連邦職安庁はこうした雇用提供にはよろこんでイ

(40) Delegationsbericht der in Rom weilenden deutschen Delegation v.14.4.1954, als Anlage z. Schr. AA an BMZ/W u.a. v.15.4.1954, in: BA, B 102/58106.

(41) Vermerk BMA über die am 2. und 9.7.1954 mit dem Handelsattache der italienischen Botschaft stattgefundenen Besprechungen v.25.7.1954, in: PA, Abt.5/956.

タリアの国家間職業紹介担当局に知らせるであろう。」ただしこれも建設業などで労働力不足が現存するという意味ではなく、建設業での労働力需要は現在国内労働市場で完全に充足可能であるとしている。エームケは、「現在の労働市場は包括的な数のイタリア人労働者を導入することに何らかの確約をすることはできない。その都度一定のカテゴリーの労働力に対し求人が過剰になれば、イタリアの担当局に伝えることは可能である」と説明し、イタリア側の希望を退けた。イタリアの希望に対するドイツ側の見解は、「連邦共和国による大規模な包括的募集は目下のところ可能性はないが、客人被雇用者相互協定の最善の実施と利用、小規模の紹介可能性、行政の協力促進によって十分な経験を集めるべきであり、この経験は後に現れるかもしれない大規模労働力需要に際して、優位と利益を保証することになろう」というものであった。連邦労働省ならびに連邦職安庁はあくまでも西ドイツ労働市場状況からイタリア人労働者導入に言及し、結論的にはイタリア人労働力は必要ではないと判断している。この協議では外務省のマリンクロット Mallinckrodt も、貿易政策と労働市場政策を連結させないと主張している。⁽⁴²⁾

第四章 ドイツ国内での議論

イタリア人労働者の導入をめぐる独伊関係はこれによって一応の決着を見たかに思われたが、少なくとも連邦労働省にとっては問題は突発的に提起された。1954年9月22日、連邦経済相エーアハルトがミラノでイタリア貿易相マルティネッリ Martinelli と記者会見をおこない、イタリアの提案を検討すると言明したからである。⁽⁴³⁾ 連邦経済相はイタリア訪問でイタリア貿易相とイタリア人季節労働者の就業について話し合いをし、新聞報道によると、55年1月の独伊通商委員会の次回会議で、それに関する規定を仕上げるということである。⁽⁴⁴⁾

これに対し労働組合は即座に反対を表明している。ドイツ労働総同盟は、「どの職業部門で外国人出稼ぎ労働者の送り込みが想定されているのか、関心をもっている。」54年6月現在で農業で約39,000名、森林業等で約22,000名の失業者がいる。ドイツ労働総同盟の立場は、「なおこのような失業者数があり、東独地区から難民の流入が続く限り、外国人季節労働者の送り込みに関して交渉のテーブルにつくべきではない」というものであった。⁽⁴⁵⁾

ドイツ農業労働組合も外国人労働者導入に反対した。農業労働組合の論理は、「近代化・合理化過

(42) Vermerk BMA über die am 2. und 9.7.1954 mit dem Handelsattache der italienischen Botschaft stattgefundenen Besprechungen v.25.7.1954, in: PA, Abt.5/956.

(43) Tages-Nachrichten BMW v.23.9.1954, in: BA, B 102/11243 H 1.

(44) Nachrichtendienst Bundesvorstand DGB, Nr.148/54 v.27.9.1954, zit. vom Denkschrift zur Frage der Beschäftigung ausländischer Wanderarbeiter in der Landwirtschaft der Bundesrepublik überreicht von Hauptvorstand der Gewerkschaft Gartenbau, o.D. o.J., als Anlage z. Schr. Gewerkschaft Gartenbau an Bundeskanzler v.8.12.1954, in: BA, B 136/8841.

程で労働力の数は減少するとして、農業で近い将来必要とされる家族外労働力の数はけっして現在よりも大きくはならない」、したがって、外国人季節労働者は必要ではないというものであった。むしろ、経営の合理化によって「中・大規模農業経営では労働力の余剰が生ずる」と判断している。「離村」によって、西ドイツ農業が後継者問題に悩み、労働力を失ってしまうという印象は事実ではない。むしろ、労働局の報告には失業者とならんで、「つねに、比較的多くの充足されていない職場」が示されており、「既婚の農業専門労働者」では失業という事態が存在しているのに対し、「未婚の請け負い農業労働者」の場合は充分な需要があり、このアンバランスこそが問題であるとみなしている。⁽⁴⁶⁾

連邦経済相はドイツ労働総同盟に対し、独伊経済関係に関する一般的な意見交換の範囲内で、イタリア貿易相がイタリア人季節労働者の就業問題も取り上げたと説明した。「イタリア側は、イタリアの貿易赤字に関連してこの問題に付随する意義を特に強調した。」経済相がいうには、イタリア人季節労働者雇用計画は「一般的な影響に直面して、両国の担当大臣による特別協議で全体の入り組んだ問題をさらに取り扱う気持ちにさせた。」⁽⁴⁷⁾

一方連邦労働省は1954年秋の労働市場状況の分析をおこなっている。充足されていない職場の数は、建設業で32,000、農業で15,000、金属生産・加工業で11,000件存在し、とりわけ、熟練工需要は建設業以外に鋳業、鋳物工業、機械・機具製作工業、鉄鋼業にあるとみている。さらに、この時点ではなお防衛共同体への兵士派遣が問題となっており、実戦力として50万名、それ以外に16万名、合計66万名を算定し、それとならんで、軍隊の装備、防衛施設・兵舎建設その他軍需注文のための労働力需要も考慮している。ただし、パリ条約の締結後に必要な措置が講じられるため、これは当面労働市場に影響はないものとみなし、早くとも1957年春になるであろうと想定している。以上の労働力需要に対して連邦労働省は、失業者、女性、職業に適した労働配置、再教育・速成教育、労働節約的合理化投資という措置を考え、外国人労働力にはまったく言及していない。⁽⁴⁸⁾

(45) Nachrichtendienst Bundesvorstand DGB, Nr.148/54 v.27.9.1954, zit. vom Denkschrift zur Frage der Beschäftigung ausländischer Wanderarbeiter in der Landwirtschaft der Bundesrepublik überreicht von Hauptvorstand der Gewerkschaft Gartenbau, o.D. o.J., als Anlage z. Schr. Gewerkschaft Gartenbau an Bundeskanzler v.8.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(46) Denkschrift zur Frage der Beschäftigung ausländischer Wanderarbeiter in der Landwirtschaft der Bundesrepublik überreicht vom Hauptvorstand der Gerwerkschaft Gartenbau, o.O. o.J., als Anlage z. Schr. der Gewerkschaft Gartenbau an Bundeskanzler v.8.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(47) Schr. BMW an Bundesvorstand DGB v.22.10.1954, zit. vom Denkschrift zur Frage der Beschäftigung ausländischer Wanderarbeiter in der Landwirtschaft der Bundesrepublik überreicht von Hauptvorstand der Gewerkschaft Gartenbau, o.D. o.J., als Anlage z. Schr. Gewerkschaft Gartenbau an Bundeskanzler v.8.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(48) Unterlagen BMA (Unterabt. II b) zur Besprechung mit den Ressorts am 16.11.1954 v.15.11.1954, in: BA, B 149/657.

その直後の11月24日、連邦経済省担当官ヴォルフ Wolf は連邦経済相に対し、建設業と農業で季節労働力不足が予想されるが、その時期は不明であるという点、連邦労働省の労働市場に対する立場は経済省とは異なり、したがって決定は先送りされている点を報告している⁽⁴⁹⁾。それにもかかわらず連邦経済相は、11月28日フライブルクの工業家大会で、すでにイタリア人労働者の導入についてイタリア側と協議をおこない、まもなくイタリア政府と住宅・道路建設のためにイタリア人労働者配置につき交渉すると説明した⁽⁵⁰⁾。

これに対し、翌29日連邦労働省は、さしあたりイタリア人労働者を受け入れるつもりはないという反対声明を出した。ドイツにはもはや真の意味での失業は存在しないという連邦経済相の説明に対し、国内では熟練工だけが不足している状況であり、しかも熟練工は外国からは期待できないと反論した⁽⁵¹⁾。しかし事は権限問題にまで発展し、連邦労働省事務次官は連邦首相アデナウアーへの11月29日付け書簡の中で、内閣の任務分担によると誰がこの問題を担当しているのかという質問をしている。この権限問題を次回の閣議で話し合い、閣議が明確な決定をするよう、連邦首相に要望した。問題はそこまで深刻になったのである⁽⁵²⁾。

連邦経済相は54年12月2日あらためて、労働力不足はイタリア人季節労働者によって補うべきであると表明した。同日イタリア大使館の商務官は、イタリア人労働力の雇用は52年春以降論議されており、54年夏の終わりには、両政府間で必要とあれば1万名から2万名のイタリア人労働者雇用許可を農業に与えることが話されたと言明した。イタリアの予算相ヴァノーニ Vanoni は、54年12月1日の公けの声明では12月12日にイタリア人労働者雇用についてドイツの官庁と話し合うつもりである⁽⁵³⁾。

一方1954年12月1日付け労働組合機関紙“Welt der Arbeit”は、ドイツの労働組合は外国人労働力がドイツの緊急事態のためにいかなる条件でも、はたまたいかなる労働をも強いられることには我慢ならないと書いている⁽⁵⁴⁾。

連邦職安庁は1954年12月2日、ドイツ建設業総連盟 Hauptverband der Deutschen Bauindustrie ならびにドイツ建設業中央連盟 Zentralverband der Deutschen Baugewerbe とこの問題を協議した。建設業界も外国人労働者の導入を第一順位とは考えていないこと、むしろ、まず、国内の労働力需要を（必要があれば地域間調整によって）充足させるようなあらゆる可能性をまず汲み尽くすこ

(49) Schr. BMW (Wolf) an Minister v.24.11.1954, in: BA, B 102/76250.

(50) Schr. Staatssekretär BMA an Bundeskanzler v.29.11.1954; Vermerk Staatssekretär Globke BKA v.7.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(51) Vermerk Staatssekretär Globke BKA v.7.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(52) Schr. Staatssekretär BMA an Bundeskanzler v.29.11.1954, in: BA, B 136/8841.

(53) Vermerk Staatssekretär Globke BKA v.7.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(54) Vermerk Staatssekretär Globke BKA v.7.12.1954, in: BA, B 136/8841. Bethlehem, S.145; Steinert, S.224.

とが、建設業界の利益になると主張していた。⁽⁵⁵⁾連邦職安庁長官はつづいて12月7日、現時点でもまた近いうちにも外国人労働者をドイツに導入する必要はないとの声明を出した。⁽⁵⁶⁾

その一方で連邦経済相エーアハルトとニーダーザクセン州経済相アーレンス Ahrens は54年12月6日、ハノーファー北西ドイツ放送局のインタビューに答えている。アーレンスがニーダーザクセン州ではなお16万名の失業者が存在し、軍需景気にはこれらの失業者を投入することが可能であり、したがって外国人労働力需要は存在しないと主張したのに対し、エーアハルトは次のように答えている。「あらかじめ備えること、つまり、順調な経済的社会的発展に際し、労働力不足が労働力の相互引き抜きやそのような影響をもたらす場合、経済の障害としか特徴づけられないような現象が生じる場合には、どうになってしまうのかという問題を検討することは経済大臣としての私の義務だと思う。こうした状況が生じた時に外国の同僚と問題を検討してようやく交渉に入るのではなく、またその時はじめて根拠を解明しなければならないようなことはもはや望まない。そうではなく、現在の段階ですでに準備をおこない、どの程度、どのような条件、どの時点で、必要ならば外国人労働力に依拠することが可能かあるいは依拠しなければならないかを検討したい」と強調した。つまり、連邦経済相は外国人労働力導入の準備と実施を区別し、労働市場状況を準備ではなく実施に関わらせて考えていたのである。しかも連邦経済相は、西ドイツ社会での外国人労働者の将来的な位置を想定している。「われわれがこれまで以上に、ドイツの不熟練労働力に職業教育を与え、再教育し、彼らのなかからよく教育された労働力を専門力にさせれば、ドイツ人労働者の利益になるだろうと考えたい。しかしそれをおこなうことができるには、もちろんわれわれは、この景気が持続する場合に、ドイツでの比較的原始的な労働を最後には外国人労働力に片づけてもらわねばならない。」すなわち、ドイツ人労働者を熟練工にし、不熟練工の果たすべき仕事を外国人労働者にさせるという分業構造である。⁽⁵⁷⁾

第五章 閣議決定へ

こうした省庁間の見解の相違が、省庁内での論議を超えて社会的な広がりを見せたので、連邦官房庁事務次官グロプケ Globke は1954年12月7日、この問題で連邦政府は閣議で統一見解を確定することが必要であると考えようになった。⁽⁵⁸⁾しかも同日、グロプケは、「すでに経済の幾つかの個所で生じている熟練工不足をどのように除去しうかが決定的に重要となる」とみなし、この問題

(55) Vermerk BAVAV (Schwarz) v.7.12.1954, in: BA, B 119/1024.

(56) Vermerk Staatssekretär Globke BKA v.7.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(57) Auszugsweise Abschrift der Niederschrift über ein Interview mit NWDR Hannover am 6.12.1954, als Anlage z. Schr. BMW (Seibt) an BKA (Pühl) v.10.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(58) Vermerk Staatssekretär Globke BKA v.7.12.1954, in: BA, B 136/8841.

で連邦政府が統一の立場をまもなく確定することを奨めたいとして、連邦労働省に閣議案を提出するよう要望した。⁽⁵⁹⁾連邦官房庁が外国人労働力導入に関する閣議決定の必要性を認識した時点で、ドイツ国内の労働市場状況を重視していたことが明らかとなろう。

1954年12月9日、社会民主党 SPD のシュットレ Schoettle は1955年予算審議で労働市場に関わってイタリア人労働者導入問題を取り上げ、また与党 CDU も CSU も、国内労働市場はまだ汲み尽くされていないことを言明した。⁽⁶⁰⁾こうした公の場での論議と平行するかのようになり、ちょうどこの時期に省庁内部と省庁間でも論議が活発になった。連邦経済省第 V 課長は54年12月9日、連邦経済相に対し次のように書き送っている。彼は、12月13・14日にボンで開催予定のイタリア予算相ヴァノーニとの協議でイタリアの希望が前面に出ることを見越して、「イタリアの（国際収支の）支払状況の軽減に重大な寄与をすることのできる問題が解決されることは直接ドイツの利益にもなる。このことはとくに労働者問題にあてはまる。もちろん、我々はその際、イタリアが、その国際的経済協力の政策、とりわけヨーロッパ経済統合に重要な意義をもち、我々にとっては貿易政策上重要な利益のあるイタリアの自由化に固執するという期待を力説して表現すべきである」と記した。⁽⁶¹⁾同課はこの協議のために文書を作成した。熟練工職場の空席数は10万から15万にも及び、「すでに本年熟練工需要は、連邦共和国の存在する失業にもかかわらず充足されえなかったことは周知の通りである」として、「こうした空席を専門知識のあるイタリア人労働者によって埋めることに対しては、労働行政からも労働組合からも疑念は表明されえないであろう。ここでは決定に際して雇用者自身が主導権を握るべきである」と主張している。どの程度イタリアが失業者から熟練工を供給できるか解明するとともに、「農業・建設業の季節労働者の雇用については、1955年には季節労働者の基本的な受け入れ用意が我々にはあることをイタリアに伝えるべきである。」⁽⁶²⁾

この資料は、連邦経済省がイタリアとの経済交渉を重視しただけではなく、経済政策ならびに労働市場政策と現状をも重視していたことを示している。西ドイツ政府はもはやイタリアの要求に抵抗しえなくなったと連邦経済省が判断したわけではない。⁽⁶³⁾

一方連邦職安庁はこれまでの立場を変えようとはしなかった。ちょうどこの時期に各州労働庁担当者会議が開催され、その場で連邦職安庁長官のショイブレ Scheuble は、現在の失業状況では外国人労働力の導入はとうていできないとした。連邦職安庁は、労働力供給源として、東ドイツから

(59) Entwurf eines Schnellbriefs Staatssekretär Globke BKA an BMA v.7.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(60) Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, 59. Sitzung v.9.12.1954, S.3013, 3019f., 3056; Steinert, S. 226.

(61) Schr. Abt.V-Leiter BMW (Reinhardt) an Minister v.9.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(62) Eine zusammenfassende Aufzeichnung für die Besprechung am 13./14.12.1954, als Anlage z. Schr. Abt.V-Leiter BMW am Minister v.9.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(63) Dagegen Steinert, S.226.

の移住、学校卒業者、失業者、未就業女性、緊急救済事業労働者、機械その他技術進歩による労働力節約、建設業での季節による労働力変動の軽減をあげ、「最後の打開策」として外国人労働者導入をあげている。しかも近い将来の職業紹介の最優先課題は、個別相談による失業者への職業斡旋におかれた。もう一つの問題は兵力配置の影響であった。連邦職安庁は、第一段階として兵舎・演習場などの建造、第二段階として15万名から16万名の幹部一軍隊の配置、第三段階として34万名から35万名の招集を想定している。専門労働力としてはそのうち40%を見込み、さらに軍の民間人労働者需要16万名を想定している。結論的に職安庁は、外国人労働者は現時点ではまだ不必要であり、個別の要求には「外国人労働者令」の枠組み内で考慮することができるとみなした。連邦職安庁は、連邦経済相の見解は貿易政策上の必要性から発したものであり、労働政策上の必要性を考慮に入れるとこの見解はとうてい是認できるものではないとしてこれを批判している。⁽⁶⁴⁾

この会議が開かれていた12月9日、連邦官房庁の担当官ピュール Pühl は連邦労働省事務次官ザーナーボルン Sanerborn と会談した。ザーナーボルンは次のように説明した。連邦労働相はすでに53年6月にイタリア労働相とこの問題で話し合い、「イタリア側は、イタリアも熟練工不足にあり、ドイツに供給できるのは不熟練工のみである、ということである。」「ドイツ側は、熟練工が自由に利用できることには重大な関心をよせている、不熟練工の配置の場合には限定された可能性しかないという立場であった。」連邦労働相は2週間前にあらためてローマでイタリア労働相とこの問題について話し合い、「状況は変化していない」と判断している。連邦官房庁のピュールは、この説明によると「連邦経済省が声明に選んだ時機は非常に不利である。とくに構造的失業者（約50万名）への心理的影響ははかりしれないものがある」と書き記している。⁽⁶⁵⁾

連邦官房庁が外国人労働者導入についての方針を確定したと考えられるのは、このピュールが12月11日に作成した閣議のための覚え書きである。ピュールはこれまでの論議を整理している。内閣が外国人労働者導入問題の内容面に取り組み、連邦政府の統一の見解を確定することは必要であるという連邦経済相の主張に対し、連邦労働省は、外国人労働力への一般的な需要は存在しないということ、熟練工にのみ幾つかの職場で隘路があるだけで、しかしまさにイタリア自身が熟練工不足の渦中にあり、イタリア政府は何ら助けにはならないと判断している。これは9日の連邦労働省との協議に基づいている。これに対する反対意見として、ピュールは12月6日の連邦経済相の北西ドイツ放送局とのインタビューをあげている。エアハルトは、軍需経済の進行と少出生数の年齢層の労働過程参入と関連して熟練工不足問題は将来を見据えた計画を必要としており、後により大きな労働力不足が生じたときに必要になるような予防的措置について現時点で外国政府と話し合いを

(64) Niederschrift über die Besprechung mit den Vermittlungsreferenten der LAÄ am 9./10.12.1954, in: BA, B 119/1090.

(65) Vermerk Ref. 7 BKA(Pühl) v.10.12.1954, in: BA, B 136/8841.

はじめるべきであると考えている。同時に、これまで以上にドイツ人不熟練工を熟練工に教育する解決策を求めて努力し、それによって空いた職場を外国人不熟練労働者によって充足させようと考えている。そこからピュールは次のように記している。これに応じて連邦官房庁は、連邦経済省の心配は「根拠がある」と思われ、それゆえ「準備開始は早すぎるということはない」と判断し、具体的に、第一に、「イタリア予算省に対し、イタリア人不熟練労働者配置に連邦共和国が基本的に関心をもっていることを伝えること」、第二に、「予期される熟練工不足にどのように有効に対処できるか省庁間で検討すること」⁽⁶⁶⁾を閣議に対し提案した。

この覚え書きから、連邦官房庁が連邦労働省と連邦経済省の考えの両方に対応した方針を確定したことが明らかになろう。二つの相反する方針を結合することが可能だったのは、外国人労働者導入の準備と実施を峻別するという構想である。しかも、連邦官房庁の方針として、現時点のドイツ国内労働市場ではなく将来的状況に関する認識が重要な役割を果たしていた。そのことで、連邦労働省の労働市場についての現状認識に対応し、労働市場の将来的問題については連邦経済省に対応した。いずれにせよ、イタリア政府の要求ではなく、ドイツ労働市場の問題に関わって方針が確定されたのである。ドイツ人の不熟練工を再教育して熟練工にし、これまでドイツ人の不熟練工が就業していた職場を外国人労働者によって埋めるという道は、第一に、ドイツ人不熟練工の熟練工への再教育という国内労働市場での解決策、第二に、外国人労働者導入策という二つの問題をもつが、これらの二つの問題は連邦経済省と連邦官房庁の構想においては分離されていたのではなく、相互に関連するものと捉えられていたのである。

1954年12月13日と14日の二日間にわたって、イタリア予算相ヴァノーニとの独伊経済関係全般にわたる会談がボンで開かれた。これには連邦経済相、連邦労働相も参加した。この会議でイタリア側からイタリア人労働力の就業可能性が話題とされた。「ドイツの防衛寄与によって労働力需要が充足されない場合にイタリア人労働力を雇用する可能性」が討論の対象となった。ドイツ側からはこの希望については単に聞き置いただけであり、これについては後の時点で協議する用意があることを表明した。⁽⁶⁷⁾その間、連邦政府は12月14日に閣議を開催している。席上、連邦首相アデナウアーはこの外国人労働者問題で省庁間の協力がうまくいっていないことを問題とし、「各担当省庁が公にこの問題で意見を述べる前に、閣議で統一見解が形成されなければならない」と特別に発言して⁽⁶⁸⁾いる。連邦経済相エーアハルトは、「イタリア人不熟練労働者の配置に基本的に関心をもって

(66) Vermerk Ref. 7 BKA (Pühl) für die Kabinettsitzung v.11.12.1954, in: BA, B 136/8841.

(67) Entwurf d. Schr. BMA (Unterabt. II a) an Abt.-Büro II v.11.1.1955, in: BA, B 149/1436; Entwurf der Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, als Anlage z. Schr. BMA an BKA v.12.2.1955, in: BA, B 136/8841; 2. Deutscher Bundestag, 66. Sitzung am 17.2.1955, S.3390.

(68) 63. Kabinettsitzung am 14.12.1954, in: *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, Bd.7, bearbeitet v. U. Hüllbüsch u. Th. Trumpp, Boppard 1993, S. 558.

ことをイタリア側に表明し、需要が生じればイタリア側の申し出に立ち戻ることが必要だ」と発言したのに対し、連邦労働相シュトルヒは「これ自体には異議をはさまないが、具体的な協定が結ばれる前に、この問題を詳細に閣議で審議することが必要だ」と主張し、結局閣議は、経済省の提案に基づき、労働省の希望をかなえるという形で決議した。⁽⁶⁹⁾この閣議決定に基づき、イタリアとの交渉に臨んだドイツ代表団は、「需要発生に際しイタリア人労働者を雇用することに関心」を表明し、「自国の労働力予備からはもはや充足できないような労働力需要が現れば、イタリア人労働力の提供に立ち戻る展望」を表明した。イタリア代表団との会議で、「ドイツ側からは、なお存在する失業、東独からの難民流入、難民の不十分な再適応問題に直面して、ドイツ人労働力のありうる需要充足不足とイタリア人労働者の受け入れについて現時点で話し合うのは、時期尚早であると主張された。」イタリア人労働者の導入は現時点では必要ではないという立場が主張されたのである。その一方でこの連邦政府閣議決定に基づき、イタリア人労働力導入の準備は開始するということが表明された。イタリア人労働力受け入れの場合に「労働条件と手続きを審議する課題をもつ合同技術委員会」を、すなわち「ありうるイタリア人労働者の受け入れの場合に解決されねばならない問題、このために締結されねばならない協定の草案に携わるドイツ・イタリア委員会」を結成することに双方が合意した。⁽⁷⁰⁾1955年1月ないし2月にこの委員会を招集することも決められた。

お わ り に

本稿の結論を整理すれば、以下のようにまとめられる。

まず第一に確認できることは、形式的には、イタリア政府からイタリア人労働者のドイツでの雇用が求められたということである。1954年3月のことである。この点ではシュタイネルト Steinert の見解が正しいといえる。

しかしながら、第二に、すでにそれ以前から、すなわち1952年春から、州レベルと産業レベル（具体的には農林業）で西ドイツの雇用者側からイタリア人労働者の雇用が安価な労働力として積極的に求められていたということも確認できる。その際、イタリア人労働者に関して雇用者側が肯定的な経験を獲得していたとはかぎらないということも明らかになった。

第三に、連邦レベルでは1953年11月にはいって、ドイツ工業連盟が外国人労働者の積極的導入の展望を打ち出したものの、連邦政府レベルでの検討はなされなかったことが確認できる。

(69) 63. Kabinettsitzung am 14.12.1954, in: *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, Bd.7, S. 572.

(70) Entwurf d. Schr. BMA (Unterabt. II a) an Abt.-Büro II v.11.1.1955, in: BA, B 149/1436; Entwurf der Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD, als Anlage z. Schr. BMA an BKA v.12.2.1955, in: BA, B 136/8841; 2. Deutscher Bundestag, 66. Sitzung am 17.2.1955, S.3390.

第四に、すでに述べたようにイタリア政府の要望が1954年3月に提出された時にも、連邦労働省はむしろ消極的な対応を示していたが、突然の変化は連邦経済相から噴出した。1954年9月末のことである。経済省が省庁間ではほぼ単独でイタリア人労働者導入に積極的であったのに対し、連邦労働省、連邦職安庁、労働組合は導入反対論を展開したことが確認できる。その過程で連邦経済省は、導入論の重点を予防的労働市場政策に置くようになった。まさにこの転換によって、連邦官房庁が連邦経済省の構想を基礎に連邦労働省の労働市場認識と労働市場政策を結合させ、1954年12月14日の連邦政府閣議決定に収斂したのである。

こうして、独伊経済関係を重視し、将来的労働市場の予防的措置を講じようとする連邦経済省の立場が尊重され、同時に、現時点の労働市場状況から出発し、その解決に将来的労働市場政策を設定する連邦労働省と連邦職安庁の立場も尊重されることになった。玉虫色の解決がおこなわれたのである。その後イタリア人労働者導入の技術的問題を扱う両国合同委員会が発足することになり、事態は沈静化されたかにみえたが、実際には、失業問題、職業教育問題、外国人労働者導入問題が錯綜し、イタリア人労働者募集協定そのものを締結するかどうかを含め、論議はむしろいっそう激化していった。その後の論議については稿を改めて論じたい。⁽⁷¹⁾

[追記：本稿は、1996年度塾派遣留学による資料収集、1997年度から継続の経済学部研究教育資金研究助成による研究成果の一部である。]

(経済学部教授)

(71) 矢野久「戦後西ドイツと外国人労働者」『大原社会問題研究所雑誌』No. 474 (1998年5月号) 参照。