

Title	戦後西ドイツにおけるイタリア人労働者の組織的導入： 1955年独伊労働力募集協定の成立をめぐって
Sub Title	Die organisierte Einführung der italienischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland : Zur Entstehung des Deutsch-Italienischen Abkommens im Jahre 1955
Author	矢野, 久(Yano, Hisashi)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2001
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.94, No.1 (2001. 4) ,p.157- 184
JaLC DOI	10.14991/001.20010401-0157
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20010401-0157

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イタリア人労働者の組織的導入

—1955年独伊労働力募集協定の成立をめぐって—

矢野 久

はじめに

本稿の課題は、1955年7月のイタリア人労働力募集協定仮署名から同年12月20日の協定最終署名までの時期に限定して、第一に、この間にドイツ連邦共和国（西ドイツ）労働市場においてどのような変化があったのか、第二に、イタリア人労働力需要について、否、およそ労働市場について、西ドイツがどのような認識をもつにいたったのかを明らかにすることにある。⁽¹⁾

筆者はすでに協定仮署名までの時期について詳細に検討した。⁽²⁾そこで明らかになった点は、ドイツ連邦政府がイタリア人労働力募集の技術的準備と協定締結を区別し、前者を推進し、後者は現実の労働市場状況に依存させるという形で、外国人労働者政策を展開したということ、その結果、最終署名は西ドイツ労働市場状況の動向を待つという形で、55年7月に仮署名を締結したということである。これは労働行政（連邦労働省と連邦職安庁）の側からながめると、農業部門や採石業、建設業など個別産業、また個別地域レベルでの外国人労働者導入の希望、その一方で、イタリア政府からの労働力募集協定締結の要請を連邦労働省が拒否してきたことを意味する。⁽³⁾すなわち連邦労働省は、ドイツ労働市場にはまだ多くの失業者が存在するため、イタリア人労働者の導入は時期尚早で

(1) Ulrich Herbert: *Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter*, Berlin/Bonn 1986; Johannes-Dieter Steinert: *Migration und Politik. Westdeutschland-Europa-Übersee 1945-1961*, Osnabrück 1995; ders.: "Arbeit in Westdeutschland: Die Wanderungsvereinbarungen mit Italien, Spanien, Griechenland und der Türkei und der Beginn der organisierten Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte", in: *Archiv für Sozialgeschichte*, Bd.35, 1995などを参照。

(2) 矢野久「戦後西ドイツにおける外国人労働者導入への道」『三田学会雑誌』91巻2号（1998年7月）、93頁以下。矢野「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）、1頁以下。

(3) Entwurf einer Darstellung von Ehmke o.D., in: BA (Bundesarchiv Koblenz), B 149/6230.

あるという見解をもっていたのである。⁽⁴⁾

一方で外国人労働者の労働許可、他方で外国人の滞在許可の両面から外国人を規制する制度的枠組みは、すでに30年代に形成されていたが、この枠組みは52年2月に再び発効された。また、ヨーロッパ経済協力機構(OEEC)内部では、53年には外国人労働力募集が個別には可能となっていた。⁽⁵⁾ここで扱う問題は、外国人労働者を「組織的に」導入する枠組みが創出されたプロセスの方である。

本稿の資料的根拠は、コブレンツ連邦文書館(Bundesarchiv)、ボン外務省政治文書館(Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes)に所蔵されている各省庁の一次資料である。

第一章 55年秋の労働市場の変化——協定仮署名から55年秋まで

1955年7月に独伊労働力募集協定の仮署名がなされた時期に、それとは別に、個別的な外国人労働者雇用の道を通じて、多くのイタリア人労働者がドイツで就業していた。地域的にはバーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ヘッセン州などで、産業別では農業、採石業、建設業、鉱業などで外国人労働者、とりわけイタリア人労働者の導入が議論の対象になっていた。

バーデン・ヴュルテンベルク州労働庁によれば、55年7月5日から8日の間に、208人のイタリア人農業労働者が同州に到着した。個別に外国人労働者のドイツでの就業を認めた外国人雇用者令にもとづいての入国であった。そのうち200人は、同月末にもまだ農業部門で働いていた。このうち148人については家族状況が認知されている。80人(54%)が既婚者で(112人の子どもを同伴)、68人(46%)が独身者であった。年齢は21歳から54歳までと幅があったが、平均年齢は25歳から35歳であった。かれらの大部分は自営農民、半小作人あるいは農業労働者であった。これらのイタリア人は、主として15ヘクタール以上の農民経営で就業していた。これらの農家は特にゲジンデ(奉公人)不足に悩んでいたが、純賃金120マルク(DM)を支払う余裕があった。個別には大規模農場経営でもイタリア人が採用されており、そこでは、不規則かつ長労働時間が支配的な小規模経営では労働する意志のないイタリア人労働者が働いていた。⁽⁶⁾

ドイツの農民はイタリア人労働者をどのように評価していたのであろうか。バーデン・ヴュルテ

(4) Kurze Darstellung von Ehmke, als Anlage zur Vfg. Ehmke (BMA) v.15.12.1955, in: BA, B 149/6230.

(5) 矢野久「外国人労働者の導入と西ドイツ労働市場の制度化」『歴史学研究』No.742(増刊号2000年10月), 103頁以下。Siegfried Bethlehem: *Heimatvertreibung, DDR-Flucht, Gastarbeiterzuwanderung, Wanderungsströme und Wanderungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1982, S.164 ff.; Knuth Dohse: *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Königstein i. Ts.1981, S.104 ff.

(6) Schr. LAA Baden-W. an BAVAV v.30.7.1955, in: BA, B 119/3039.

ンベルク州労働庁が把握したところによれば、「農民はイタリア人労働者の労働能率に非常に満足している。労働者は有能で仕事が早く、あらゆる農作業に習熟している。」イタリア人労働者の食生活についても、特に困難な状況は報告されていない。「ごく稀に、異なる食生活様式が健康上の問題を引き起こしているように思われる。」一方、問題もあった。それは言葉や労働時間、賃金であった。特に小農民経営では言葉の意志疎通が困難で、農民は耕作作業で、イタリア人の指導に「多くの時間を費やさざるをえない」という。また、労働時間をめぐって、ドイツ人農民とイタリア人農業労働者の間には対立がみられた。イタリア人労働者の募集は10時間労働を基準に実施されていたが、夏の農作業は実際にはもっと長く、イタリア人労働者は不平不満を抱くことになった。賃金の面でも時々衝突したという。イタリア人は月額純賃金120マルクで募集され、場合によっては150マルクでの募集ということもあった。したがって、イタリア人労働者は実際の賃金の低さに抗議し、より高賃金を望んだ。「一連のイタリア人労働者の要求が忠誠プレミアで満足させうるかどうかは見守る必要」があるということである。それでも、全体としては、「これまでの経験は、イタリア人雇用への農民の関心を増大させるのに寄与した」と総括している⁽⁷⁾。

このバーデン・ヴュルテンベルク州労働庁のイタリア人労働者についての認識は、農業部門におけるイタリア人労働者導入の際、重要な意味をもった。

他の州においても、農業部門ではイタリア人労働者の導入が重要な労働力供給源と考えられていた。バイエルン州メミンゲン郡の郡長が55年10月1日に連邦職安庁に宛てた書簡によれば、労働力供給源として国内失業者の利用、草刈りあるいは収穫期に、工業部門から労働者を借りてくるやり方、そして外国人労働者の配置の三つの道が開かれていたが、第三の道によって「もっとも差し迫った緊急事態は解決されるであろう」ということであった。具体的には約200人の労働者（需要の30%まで）を「独自の宣伝活動で」イタリアから募集するというものであった⁽⁸⁾。

農業部門では、地域レベルで、イタリア人労働者が重要な農業労働力供給源であったこと、協定による組織的なイタリア人労働者導入という道ではなく、個別的な外国人労働者雇用許可による道が模索され、しかも独自の宣伝活動で募集をおこなう計画が存在していたことを示している。

55年9月末の段階で、労働市場状況が明らかとなるが、それが公表される以前の時点で、各省庁は労働市場状況についてどのような認識をもっていたのであろうか。

各州労働庁によると、55年9月時点で、国内労働力予備はまだ残っていた。新しい労働市場動向が明らかとなる以前の55年9月22日、連邦職安庁は各州労働庁担当者会議を開催した。バーデン・ヴュルテンベルク州労働庁は、難民・逃亡民収容所は依然として「労働力獲得の有効な源」であり、

(7) Schr. LAA Baden-W. an BAVAV v.30.7.1955, in: BA, B 119/3039.

(8) Schr. Landrat Memmingen an BAVAV v.1.10.1955, in: BA, B 119/3039.

「手工業から工業への流出労働力の有益な代替」であると述べた。ノルトライン・ヴェストファーレン州労働庁は、失業者の中には地域間調整に応じる労働者がまだ存在する、と報告した。連邦職安庁長官ショイブレ Scheuble は、労働力予備は男女ともにドイツ人にまだ存在すると総括している。⁽⁹⁾

全国レベルでのこうした総括にもかかわらず、個別地域と産業では、外国人（イタリア人）労働者導入を必要とするくらい状況を示していた。たとえばバーデン・ヴェルテンベルク州の建設業では、労働力引抜きが問題となっていた。同州のネッカー運河巨大建設現場では、労働者流出が従業員の25%にまで達したが、これは、私企業が、賃率以上の賃金給付を約束することによって、大規模に建設労働者を建設現場から引抜いているからであった。⁽¹⁰⁾

55年9月9日、10日に、問題のこの建設現場二ヶ所で話し合いがおこなわれた。建設現場ポッペンヴァイラーでの話し合いでは、企業の代表はイタリア人採用申請の理由として、「建設現場では主として補助労働者が欠如」していることとならんで次のように説明した。

「建設現場での労働者流出は最近まで非常に激しかった。これは作業の進行を相当にはばむものであった。冬季失業救済労働者と自由労働者が私的な建設現場によって大規模に引抜かれたことにより、労働者流出は加速化していった。建設主と建設施行部が55年8月1日以降建設現場を賃金等級Iに組み入れ、大工に一日6マルク支払うことを決めてはじめて、労働者の間に一定の落ち着きが生まれた。現在、労働者流出は大幅に減少した。」「労働者は420人必要であるが、現在360人しかない。作業は約2ヶ月遅れている。労働者は50人から60人増やさなければならない。」⁽¹¹⁾

話し合いの結果、「イタリア人労働者の募集を今年は断念することで一致した。なぜなら、たった2ヶ月間のために、イタリア人労働者を募集することは展望があるとはいえない、と認めざるをえなかったからである。」結局、50人から60人の補助労働者をドイツ人で充足するよう努力するということになった。⁽¹²⁾

一方、もう一つの建設現場ホーフエンでは、労働力補充について全体としては深刻な事態にはいかなかった。ここでは、イタリア人労働者導入はまったく考えられていなかった。⁽¹³⁾

この建設現場での問題に関連して、連邦職安庁は、ドイツの労働市場にまだ十分な労働力予備が

(9) Vermerk Unterabt. I a BAVAV v.27.9.1955, in: BA, B 119/1091.

(10) Vorbesprechung beim LAA Baden-Württemberg am 9.9.1955, Ergebnisprotokoll über die Verhandlungen, in: BA, B 119/3039.

(11) Besprechung auf der Baustelle Poppenweiler, Ergebnisprotokoll über die Verhandlungen über die am 9./10.9.1955 geführten Verhandlungen, in: BA, B 119/3039.

(12) Besprechung auf der Baustelle Poppenweiler, Ergebnisprotokoll über die Verhandlungen über die am 9./10.9.1955 geführten Verhandlungen, in: BA, B 119/3039.

(13) Besprechung auf der Baustelle Hofen, Ergebnisprotokoll über die Verhandlungen über die am 9./10.9.1955 geführten Verhandlungen, in: BA, B 119/3039.

存在するかぎり、外国人労働者の組織的導入はおこなわれてはならない、と結論づけていた。その理由は、「現存の予備はけっして汲み尽くされておらず、したがって外国人労働者受け入れの絶対的な必要性はない」からであった。具体的には、1) ポッペンヴァイラー建設現場での賃金等級 I への組み入れ、したがって賃上げという措置は必要だし正当化できる、2) これによって労働者流出は25%からほとんど0%に低下した、3) 2ヶ月だけの50人から60人の追加補助労働者の投入によって相殺可能、4) イタリア人労働者導入は「適当でないし、時期遅れになったように思われる」と判断した。北バイエルン州労働庁が、バーデン・ヴュルテンベルク州に60人の補助労働者を斡旋することを了承し、こうして、ポッペンヴァイラーの作業は、冬季洪水のはじまりまでに期限どおりに終了する保証が与えられた。⁽¹⁴⁾

以上の例は、バーデン・ヴュルテンベルク州では、建設業で労働力不足が深刻で、特に高賃金の提供による引抜きが盛んであるという事態を示している。しかし、労働力不足は建設業にとどまらず、さらに、金属業の大企業も熟練工吸引部門として機能していた。ダイムラー・ベンツ社のような大企業の例が報告されている。直接近くの経営から熟練工を引抜くというのではなく、労働者自身が短期の失業という道を使って結局は同企業に採用されているという報告である。ヘッセン州労働庁も、引抜き現象は経営側ではなくむしろ労働者側からより強力におこなわれていると報告している。⁽¹⁵⁾

このように、55年9月時点で、地域レベルでは、建設業を中心に労働者引抜き現象ないし流出現象が労働行政側でも問題とされていた。しかし、この時点では、早急のイタリア人労働者導入という形で解決されるにはいたらなかった。ドイツ国内での労働市場で充足する道が模索されたのである。

しかし翌年という短期的将来の労働市場にどのように対処するかという問題は残っていた。55年9月22日連邦職安庁開催の各州労働庁担当者会議で、「翌年には外国人導入がおそらく必要となるだろうという点では一致していた。」しかし、どのように受け入れるかについては、「外国人導入の基礎は経営の個別発注にとどまるべきである。外国人の包括的割当数の導入は問題にならない。社会的水準の維持はつねに顧慮されねばならない。いずれにせよ、外国人職場紹介に関するあらゆる問題は柔軟に扱うべきである。」⁽¹⁶⁾

労働市場状況の新しい情報が明らかになる以前の55年9月時点で、連邦職安庁と各州労働庁は、55年ではなく、翌56年に向けて、外国人労働者導入が必要となるだろうと判断していたものの、し

(14) Schr. BAVAV an BMVerkehr v.17.9.1955, in: BA, B 119/3039.

(15) Vermerk Unterabt. I a BAVAV v.27.9.1955, in: BA, B 119/1091.

(16) Vermerk Unterabt. I a BAVAV v.27.9.1955, in: BA, B 119/1091.

かしそれは包括的労働者導入ではなく、50年代はじめ以降すでに存在していた個別的な外国人労働者の雇用許可付与という形で遂行すればいい、というものであった。

この会議で連邦職安庁長官ショイブレは、次のように総括している。「連邦経済省の声は、経済が労働力不足を強調しすぎることによって静かになった。極端な要求をすることは許されない。」「近い将来、翌年の労働力需要に関連して経済界と交渉する必要がある。連邦職安庁は外国人の導入問題では態度を変えることができるだろう。しかしこれは、過大な労働力要求がないということが確認されたときにはじめて生じるであろう。」「これまでこうした再検査は、ほとんどいつもまさに意味のない過大要求の確認であった。⁽¹⁷⁾」

これは、企業が過大な労働力需要を掲げていること、連邦経済省の認識は企業のこの過大労働力需要にもとづいているということ、すくなくとも連邦職安庁はこうした認識をもっていたことを示している。連邦職安庁は、企業の過大な労働力需要にもとづかない労働力不足状況が確認されれば、外国人労働者導入へ態度変更の可能性を示唆したのである。したがって、問題はいつ労働市場状況が基本的に変化したとみなされたかである。

連邦労働省も基本的に同じ認識をもっていた。同省担当官ツェルナー Zölner は、55年8月に次のような労働市場認識をもっていた。「今年は季節が終わったことを鑑み、外国人労働者の組織的導入はもはや必要ではなく、また有効でもない。」しかし、「すでに外国人労働者の流入増大が目につくようになった。」「私的な基盤で外国人労働者の多様に組織された導入が成立し、これを統御することは非常に難しく、労働市場秩序を危険にさらすことになりうる」として、私的レベルでの外国人労働者の流入が問題になりうると判断した。一方、学校卒業者数の減少、ドイツ防衛力組織再建のために、「現在の欠乏傾向は激化することが予想される」ので、「翌年は外国人労働者の組織的導入はもはや避けられない」とみなした。ツェルナーは以下のように総括している。「しかしこれまでの労働市場傾向がづくかぎり、政府間協定…の今年中の署名は適切だと思う。というのも、特にこの協定は労働者導入の技術に関わるだけであり、およそイタリア人労働者が導入されるべきかどうかの決定は、この協定締結によって先取りされるわけではないからである。」⁽¹⁸⁾

この書簡は実際には送付されなかったとはいえ、これは、この時期の連邦労働省の認識を表現している。労働市場認識においては、現状の労働市場状況ではなく、翌年の労働市場状況の見込みから判断していたということ、私的レベルを通しての外国人労働者雇用が問題とされていたこと、政府間レベルにおいては、協定締結と実際のイタリア人労働者導入とは区別されていたこと、以上である。

(17) Vermerk Unterabt. I a BAVAV v.27.9.1955, in: BA, B 119/1091.

(18) Nicht abgesandte Verfügung z. Schr. Unterabt. II b BMA (Zölner) an Bundesvorstand DGB v. August 1955, in: BA, B 149/6230.

しかし、同じ連邦労働省でも、別の担当官は異なる認識を示していた。ジーマー Siemer は、55年10月上旬の時点で、ドイツ国内の経済的にあまり発展していない地域では、季節的失業者ばかりでなく、失業者以外の労働力予備が存在するとみていた。⁽¹⁹⁾

こうした労働行政の労働市場認識に対し、連邦経済省の認識はどのようなものであったのだろうか。

連邦経済省の内部では、失業は最低限となっていたが、労働過程に組み入れるのに価値のある労働力予備が国内にはまだ存在しているとみていた。「しかし、現在では、ヨーロッパの空間で労働力移動の自由を取り入れることが重要である。そうしてのみ、きたるべき景気の緊張状態で労働市場の調整をおこなうことが可能となるだろう。」⁽²⁰⁾すなわち、この55年9月26日のメモにみられる連邦経済省担当官の認識は、国内労働力はまだ汲み尽くされていないとはいえ、将来の景気動向から労働市場状況の展望を判断し、現時点で外国人労働者導入を求めるというものであった。

55年9月30日の連邦経済省担当官が政務次官に宛てた書簡では、「労働市場の完全就業状態」が達成され、「職業的地域的な調整が不能な状態」では、経済的に有利な地域で「超完全雇用症候群」が生じているとして、「救済手段」として労働力供給源の拡大が主張されている。連邦経済省は地域的調整の強化とならんで、第一に、個別的な就業許可付与による「少数の外国人労働者受け入れ」、第二に、「より大規模なイタリア人労働者導入の可能性」の二つをあげている。後者の組織的導入によって「労働市場の軽減」⁽²¹⁾が見込まれるとしている。

すなわち、連邦経済省内部での意志形成過程で、労働市場認識と展望において重点の移動があったことが確認できよう。この認識の重点移動は、新しい労働市場統計以前の段階で、労働行政とは異なる認識が前面に出たことを意味している。連邦経済省は、地域間調整とならんで、個別的な外国人労働者受け入れと組織的な導入の二つの道を労働力不足状況克服の重要な方策として導入する必要性を唱えているのである。

連邦経済省は、55年10月3日、こうした自省の判断をもとに、連邦大蔵省と共同で「共同報告書」を作成し、以下のような労働市場認識を示した。

労働力予備の枯渇は、労働市場において「弊害」をもたらした。「賃金水準を維持し、生産性の進歩に見合う賃金を確保する」という「自明の限界」のなかで、連邦政府は国民経済のために、「有害な労働力不足に対処する義務」があり、外国人労働者導入は、弊害を克服するために導入されなければならない。「需要が少ない職場に外国人労働者を配置することで、一定の国内労働者集

(19) Schr. BMA an IHK Oldenburg v.7.10.1955, in: BA, B 149/658.

(20) Vermerk I B 1 BMW v.26.9.1955, in: BA, B 102/39061.

(21) Schr. BMW an Kattenstroth v.30.9.1955, in: BA, B 102/109608.

団をより高賃金の職場に上昇させること」を可能にするからであった。⁽²²⁾

こうした労働市場認識は、すでに54年以降、連邦経済省が抱いていたものであった。すなわち、労働力不足現象は経済的に有害な問題を孕んでおり、これを回避すること、特に高賃金を回避することが重要であり、そのためには外国人労働者を受け入れることが早急に必要であり、さらに、外国人労働者の受け入れによって、ドイツ人労働者をより高賃金の職場に社会的に上昇させること、⁽²³⁾こうした認識である。

近い将来の問題として、「近いうちに、国際的な交渉で労働力を求め、そのために少しは〔西ドイツ側から…矢野〕譲歩しなければならないということになるだろう。もちろん、ヨーロッパ統合をめぐる協議では、ドイツ側からは、人の移動の自由への要求が唱えられた。」その際、この共同報告書で重要と思われるのは、連邦労働相が、「外国人労働者、とりわけイタリア人、場合によってはギリシア人労働者を導入するに際し必要なことをすべておこなう提案をする」としていること⁽²⁴⁾である。国内労働力が枯渇しているという認識を示しながらも、「失業は数年来最低水準を達成したが、労働力が国内にはまだ存在しており、労働行政が特別行動をおこなうことによって動員しなければならない⁽²⁵⁾」としており、この共同報告書は、55年9月末の連邦経済省の労働市場認識の重点移動が定まっていないことを示しているが、この行動報告書の基調は以下のことを強調するところにあった。すなわち、「連邦労働省は、一定の危機的な労働領域、たとえば農業と建設業に外国人労働者を導入するために、即座に準備をおこなうことを委託された。」⁽²⁶⁾しかしこの報告書が作成されたのは、連邦経済省と連邦大蔵省が事前に連邦労働省とこの報告書作成で話し合った結果ではないということに注目しておきたい。連邦労働省も連邦職安庁も、こうした労働市場認識をこの時点ではもっていなかったのである。

(22) Gemeinsame Expose über die konjunkturpolitischen Situation und die Mittel zur Aufrechterhaltung der Stabilität unserer Wirtschaft und Währung, v. BMF/BMW v.3.10.1955, S.4, in: BA, B 102/39061.

(23) これについては、矢野「外国人労働者導入への道」、同「戦後西ドイツと外国人労働者」参照。

(24) Gemeinsame Expose über die konjunkturpolitischen Situation und die Mittel zur Aufrechterhaltung der Stabilität unserer Wirtschaft und Währung, v. BMF/BMW v.3.10.1955, S.14 f., in: BA, B 102/39061.

(25) Gemeinsame Expose über die konjunkturpolitischen Situation und die Mittel zur Aufrechterhaltung der Stabilität unserer Wirtschaft und Währung, v. BMF/BMW v.3.10.1955, S.14 f., in: BA, B 102/39061.

(26) Gemeinsame Expose über die konjunkturpolitischen Situation und die Mittel zur Aufrechterhaltung der Stabilität unserer Wirtschaft und Währung, v. BMF/BMW v.3.10.1955, S.17, in: BA, B 102/39061.

第二章 労働行政（連邦職安庁・連邦労働省）の方針転換——第一段階55年10月——

労働行政がこれまでの方針を転換する最初の一步は、労働行政内部の認識の変化からではなく、むしろ連邦労働省の「外部」と連邦政府という「上」から与えられた。55年9月28日の連邦政府閣議は、連邦労働相に対し「外国人労働者の利用に対する抵抗」を放棄すべきとした⁽²⁷⁾。

さらに55年10月6日の連邦政府閣議では、国務大臣シュトラウス Strauß は、労働力不足を原因とする労働組合側の賃上げ要求に対抗するために、外国人労働者の配置を認めるべきである、と主張し、これに同調した連邦首相が、連邦経済相にできるだけ早急に外国人労働者配置の提案をおこなうよう要請した⁽²⁸⁾。この日の閣議の議論でも、連邦労働相は「これまでの見解を修正する必要」があるとされた⁽²⁹⁾。前回の閣議と同じことが再度議論され、連邦労働相はもはやこれ以上抵抗できない状況に追いこまれたのである。

この閣議での議論を踏まえて、労働行政側では認識を徐々に改めていった。55年10月10日の連邦労働省宛て書簡で、連邦職安庁は、これまでの労働市場状況認識と今後の政策展望を詳細に記述した。これまでの労働市場状況に関する認識では、連邦職安庁長官ショイブレが以下のように総括していた。

「連邦労働省と連邦職安庁が外国人導入への多様な圧迫に譲歩していれば、東ドイツ逃亡民の編入を含め、ドイツ労働市場での成功は可能ではなかったであろう。多くの外国人を早急に募集していれば、ドイツの失業克服と新たな逃亡民編入は非常に難しくなるか、あるいは不可能となったであろう。」

このように、労働行政側はこれまでの段階で外国人労働者を組織的に導入しなかったことを評価していた。その理由はイタリア人労働者の質に求められていた。「180万人というイタリアの失業者はほとんど不熟練工であり、ドイツ経済が望まない南イタリア人である。」外国人労働者の組織的導入ではなく、もう一つの道、OEEC 評議会決議による外国人雇用許可という道が重視されていた。この道を通して、「外国人就業者数は54年7月から55年7月までに70,097人から76,843人まで約6.700人増えた⁽³⁰⁾。」

今後の政策展望という点では、連邦職安庁長官は連邦労働省に対し、限定的なイタリア人労働者

(27) 98. Kabinettsitzung am 28. 9. 1955, in: *Die Kabinettsprotolle der Bundesregierung*, Band 8, 1955, bearbeitet von Michael Hollmann und Kai von Jena, München 1997, S.539.

(28) 99. Kabinettsitzung am 6. 10. 1955, in: *Die Kabinettsprotolle*, Bd.8, S.550; Steinert: *Migration und Politik*, S.235.

(29) 99. Kabinettsitzung am 6. 10. 1955, in: *Die Kabinettsprotolle*, Bd.8, S.551.

(30) Schr. Scheuble an BMA v.10.10.1955, in: BA, B 149/656.

導入という方針を伝えた。

「幾つかの地域と経済部門で、限定された規模でイタリア人労働者を連邦職安庁によって募集することは、今や支持できるし、必要である。」「それゆえ、必要な準備ができるように、独伊協定にできるかぎり早急に賛成するよう連邦労働省に要請した。⁽³¹⁾」

しかしこれは、大量のイタリア人労働者導入への転換を意味するものではなかった。もう一つ前の段階、イタリア人労働者導入の可能性を開くという意味であった。労働市場認識としては、「ドイツの経営の要求に対応するには、それほど多くの外国人をおそらく必要とはしないであろう」ということであった。したがってショイブレは、「むしろ外国人導入の可能性に価値を置いた。」「外国人を受け入れればすべてが解決するであろうと考えるのは錯覚であることを、私はこれまでも警告しつつしてきた。私が重要だと考えるのは、経営合理化のために尽力することである。⁽³²⁾」

連邦職安庁長官の本音は、イタリア人労働者導入にではなく、むしろ「限定的」という点にあった。というのは、長官はこれまでのイタリア人農業労働者のいきさつを、この書簡のなかで次のように述べているからである。

「連邦地域でのこれまでの外国人雇用で、幾つかの困難と到達不能事態が生じた。私的サイドからバーデン・ヴュルテンベルク州のために募集された208人のイタリア人農業労働者のうち、すでに54人が数週間後には姿を消した。おそらくイタリアへ戻ったのであろう。」「バーデン・ヴュルテンベルク州のイタリア人は、長すぎる労働時間、不慣れな食事、高額な児童手当の不支給、それによって大家族を協定賃金で養うことの困難さについて不満を述べた。そして部分的には、ドイツ人労働者が手にしえない協定以上の賃金を獲得することができた。これはこれでドイツ人農業労働者の不満を引き起こした。⁽³³⁾」

この情報は、すでに連邦職安庁で確認されていた事態であり、この情報が連邦職安庁内部で消化され、最終的にこの連邦労働省への書簡となったのである。この情報は、本来、すでに第一章で述べたように、55年7月末の時点での書簡によるものである。その時点では、イタリア人労働者の肯定的な側面と否定的な側面の両面が指摘されていた。ここでは、10月の時点で、肯定的側面が剝奪され、否定的な側面だけが述べられていることに留意しておきたい。

そこから、連邦職安庁長官は次のような結論を引き出した。「市場のために性急に過激な解決策をとることは良くない。いまや労働力不足は外国人労働力の限定的な募集によって補足されるべきであり、私がとった措置は、1956年にもドイツ経済に必要な労働力—おおそ国内と外国に存在するかぎり—調達を確保するためには十分であろう。⁽³⁴⁾」

(31) Schr. Scheuble an BMA v.10.10.1955, in: BA, B 149/656; Steinert: *Migration und Politik*, S.236.

(32) Schr. Scheuble an BMA v.10.10.1955, in: BA, B 149/656. 下線部は矢野による。Steinertはこの部分を無視して論を展開している。Steinert: *Migration und Politik*, S.236.

(33) Schr. Scheuble an BMA v.10.10.1955, in: BA, B 149/656.

つまり、イタリア人労働者導入の可能性を早急に開くが、イタリア人労働者導入そのものに労働力政策の重点をおくというものではなかった。55年10月6日の閣議は、連邦労働省に方針転換を迫るものであり、連邦職安庁はイタリア人労働者導入の可能性を開く道歩んだ。ここで指摘しておきたい点は、連邦職安庁がその可能性を開く道歩むが、その可能性の実現を具体化はしないということを確認していたことである。

この連邦職安庁の書簡をもとにしつつ、連邦労働省は外国人労働力政策、具体的にはイタリア人労働者導入策を練り上げていった。連邦労働省の担当官は、労働市場の緊張によって「労働力移動」が頻繁となり、失業者は「もはや存在しない」という判断から、労働力供給面で、これまでの地域間調整努力の強化、労働力の存在する地域への企業進出、合理化・機械化、農業から都市への労働力移動、女性の半日労働、東ドイツからの移住者確保などの措置をあげている。他方、労働力需要面では、8%の国民総生産の上昇、5%の生産性上昇を見込んでおり、それによると、70万人の労働力需要、さらに、この時点で、56年末までに12万5千人の軍隊を算定している。そこから連邦労働省担当官は、56年に臨時の追加需要を充足することはもはや不可能であることを示唆し、解決策として二つの方策を提案した。⁽³⁵⁾

一つは、西ドイツ国内での最終的労働力予備の開拓である。これ自身は二つからなるが、第一は、地域間調整不能の労働力をもつ地域への企業進出、第二は、合理化と職業後継者養成である。

もう一つの方策が「外国人配置という道」であった。しかし、連邦職安庁の見解で確認されたように、ここでも、外国人労働者導入には、限定された意義しか与えられていなかった。「建設業、鉱業、農業の緊急労働力需要は、外国人配置という道によってのみ充足されうるであろう」と指摘されたように、外国人労働者導入の部門が限定されていたのである。しかも、積極的な位置づけがなされていたのではなく、むしろ消極的なものであった。連邦労働省担当官が記したように、「しかしながら、外国人配置はつねに労働市場政策上の問題を応急に解決するものである。こうした労働力はつねに社会の不確かな部分である。」「近い将来のもっとも重要な課題は、自国労働力の最終的予備を開拓することにおかれる。」⁽³⁶⁾

しかしその一方で、こうした外国人労働者導入方針を否定するような情報が、連邦労働省には入っていた。新聞広告による労働力の確保である。これは、換言すれば、労働力予備は国内にまだ存在しているということの意味している。パード・ツヴィシェナーンのある繊維工場によれば、50人の求人に対し、労働局が就職面接に紹介してきたのはわずか15人であった。しかもこれらの労働者

(34) Schr. Scheuble an BMA v.10.10.1955, in: BA, B 149/656.

(35) Kurzdarstellung, als Anlage z. Schr. Ref. II a 2 (BMA) an Petz v.14.10.1955, in: BA, B 149/656.

(36) Kurzdarstellung, als Anlage z. Schr. Ref. II a 2 (BMA) an Petz v.14.10.1955, in: BA, B 149/656.

は「労働力利用の観点からして最初から相当な疑いをもたざるをえない」ような類の労働者であったため、だれも採用しなかった。この工場によれば、「驚くべきことは、地元の二つの新聞広告による成功」であった。この広告により、もはや就業していない、あるいはまだ就業していない約180人の労働者が応募してきた。以上の事実から、この繊維工場は次のような認識をもつにいたった。第一は、労働局に申請していない、したがって当該労働局によって把握されていない労働力予備が、なお存在するという事、第二に、企業の評判が雇用に大きな影響を及ぼしており、企業が簡単には労働者を見出せないということである。⁽³⁷⁾しかしこの情報は、連邦労働省の労働市場認識のなかには組み込まれなかった。

それに対し、連邦経済省はイタリア人労働者導入の積極的な側面を強調していた。連邦経済省はその論拠として、同省に到着した書簡のなかで記された労働力引抜き現象をあげている。ある出版社が連邦経済省に、某企業の人事部長が「われわれは他の企業を自身の武器で打ち負かすやり方、つまり、他の企業から熟練工を直接引抜くやり方に移行したので、それ以来もはや広告を出す必要はない。これこそ、今日まで最良の成果をもたらした簡単で安上がりなやり方だ」と述べていると、⁽³⁸⁾書き送った。

連邦経済省のもう一つの論拠は、イタリア経済発展への貢献があった。イタリア予算相ヴァーニ Vanoni によれば、失業問題を解決することが、イタリアの経済発展計画の主要関心事である。連邦経済相の判断では、外国人労働者導入は「第一義的に」イタリアを支援するもの、つまり、西ドイツが労働市場でイタリアの経済発展計画に寄与するものとされた。⁽³⁹⁾

また、雇用主側も連邦経済省と同じ見解を展開し、連邦政府に独伊労働力募集協定の締結を迫った。具体的には、農林業雇用主連盟の協力組織全体委員会が、55年10月13日の会議で以下のような労働市場状況に関する決議を採択したのである。「労働市場の隘路は農林業に特に不利に働き、様々な州と一定の経営ですでに緊急事態をもたらした。」全体委員会は連邦政府に、「農業が56年の農林業作業に必要な労働力を自由に使えるように、必要な措置をただちに講ずるよう、…できるかぎり早急に農林業のための募集協定をイタリア政府と締結するようアピールする。」「バーデン・ヴュルテンベルク州の農業が今年数百名の農業労働者を雇用することによって獲得した良好な経験は、イタリア人農業労働者が他の州でも有効な援助と労働力供給の増加に役立つであろうという期待を正当化するものである。⁽⁴⁰⁾すなわち、バーデン・ヴュルテンベルク州の農業雇用主連盟は、イタリア

(37) Schr. Nord. Spinn- & Webstoff-Handelsgesellschaft an BMA v.19.10.1955, in: BA, B 149/658.

(38) Schr. Vogel-Verlag Coburg an BMW v.17.10.1955, in: BA, B 102/109608.

(39) Aufzeichnung für die Besprechungen Erhard mit der ital. Regierung im November 1955, als Anlage z. Schr. Abteilungsleiters V (Reinhardt) BMW an Staatssekretär v.29.10.1955, in: BA, B 102/180265.

人農業労働者の肯定的経験を前面に出して、イタリア人労働者導入を迫ったのである。

第三章 労働行政（連邦職安庁・連邦労働省）の方針転換——第二段階55年10月後半——

雇用主側や連邦経済省に対し、イタリア人労働者導入の限定的性格に重点をおいていた労働行政は、その後、55年10月中旬の閣議を経て、さらに大きく見解を変更していった。その転機となったのは、またしても連邦政府閣議であった。連邦首相アデナウアーは、連邦労働相が、55年10月15日開催の第100回継続連邦政府閣議で外国人労働者の緊急配置に賛意を表明したと認識した。⁽⁴¹⁾

実際、この日の閣議議事録をみると、連邦労働相は、女性の配置や地域間労働力調整という既存の労働力予備をいかに有効に活用することが可能かを真剣に考えるべきである、と強調する一方で、東ドイツ逃亡民の非官僚的な労働配置など、労働市場に追加労働力を供給する努力をしてきたが、地域間調整による労働力確保の可能性がもはや存在しない「現在の」労働市場状況では、外国人労働者、特にイタリア人労働者導入を認める用意があるとし、「これまでの抵抗の姿勢を放棄したい」と言明した。⁽⁴²⁾ それ以降、労働行政はそこに向かって次のさらなる一歩を推進していく。

連邦職安庁長官ショイブレは55年10月25日、前述した10月上旬の認識を変更するにいたった。ドイツの国内労働力がさらに減少することによって、56年春になるとイタリア人農業労働力は「もはや放棄できなくなる」ので、イタリア人労働力募集と斡旋に関する独伊協定に「まもなく署名するよう」、連邦労働省に要望した。⁽⁴³⁾

連邦職安庁のこの見解修正を背景にして、連邦労働省担当課長ペッツ Petz は、55年10月末、他の省庁に次のような労働市場認識を伝えた。「最近の労働・経済状況がもたらした発展は、来年には幾つかの経済部門の労働力需要がもはや自国の労働力では十中八九充足できないということを証明している。」「こうした状況認識にもとづいて」連邦労働省は、労働力政策策定のために必要な労働市場動向分析を次のように訴えた。「見込まれる労働力不足がどのくらい大きく、どの職業、どの経済部門で主として問題となるか、外国に滞在しているが帰国を希望しているドイツ人労働者を受け入れることによって、また民族ドイツ人〔ドイツ国外に在住していたドイツ人…矢野〕の難民グループから、さらに、外国人、とりわけイタリア人の募集によって、どのように労働力需要が充足されうるのか、以上がまずもって解明されねばならない。⁽⁴⁴⁾」

(40) Entschließung zur Arbeitsmarktlage, die der Gesamtausschuß der Arbeitsgemeinschaft der Land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände am 13.10.1955 angenommen hat, als Anlage z. Schr. Pr. BAVAV (Scheuble) an BMA v.25.10.1955, in: BA, B 149/6228.

(41) Schr. Adenauer an Storch v.14.11.1955, in: BA, B 136/8820.

(42) Fortsetzung der 100. Kabinettsitzung am 15. 10. 1955, in: *Die Kabinettsprotolle*, Bd. 8, S.584 f.

(43) Schr. Pr. BAVAV (Scheuble) an BMA v.25.10.1955, in: BA, B 149/6228; Steinert: *Migration und Politik*, S.237.

この文書は、連邦労働省の労働市場認識が55年10月上旬の時点での見解だけではなく、前章で述べた55年10月中旬時点での見解とも異なるものとなったことを示している。10月末になって、連邦労働省の西ドイツ労働市場に関する認識は変化したのである。同時にこの資料は、連邦労働省が労働力需要と供給の具体的な方針にもとづいて、見解の修正をおこなったわけではなかったことも示している。したがって、連邦労働省内部で上からの決定に対応する労働市場認識が形成される必要がでてくる。

連邦労働省担当官が把握していた西ドイツ労働市場の状況は、次のようなものであった。これまでの経済発展を今後維持していくためには、56年から2年間で2,030,400人の非自営就業者の増加が必要であった。それに対し、労働力追加供給は625,400人にしかすぎず、1,395,000人の需要が不充足となるものと想定された。しかも58年末までに必要とされるかもしれない635,000人の軍隊の需要はこれには含まれていない。⁽⁴⁵⁾すなわち、55年11月はじめの時点での労働力不足事態は、深刻なものと認識されていたのである。

こうした労働市場状況の認識から、連邦労働省担当官は、第一に、就業していない住民をもつ地域、定年延長、女性の半日労働などによる国内に存在するあらゆる労働力の可能性を活用すること、第二に、質的な方向での労働力の確保、第三に、外国人労働者の受け入れという方策をあげている。⁽⁴⁶⁾

この時点での労働市場認識を考察する上で重要な要因として、9月末の失業統計が労働行政側の考察材料とされたことがあげられる。

図1が示すように、55年9月末は西ドイツ労働市場の動向を考える上で、重要な時期であった。当時は、完全就業状態は失業率（就業者に占める失業者の割合）4%以下で達成されたとみなすのか、あるいは3%以下なのかで議論されていたが、55年9月末の時点で失業率2.7%（失業者数50万人）となり、前年の4.7%（80万人）と比較しても、55年9月末に西ドイツでは完全就業状態が達成されたとみなされた。したがって、連邦政府閣議での上からの外国人労働力政策の転換要求に対して、連邦労働相は55年10月中旬に「抵抗を放棄」せざるをえなくなったが、すでに西ドイツ労働市場動向は労働行政にとって、外国人労働力政策を変更するのに必要な基準、すなわち完全就業状態を突破していたのである。失業統計が労働行政による労働市場認識の変更の統計的根拠を形成するにいたったのである。

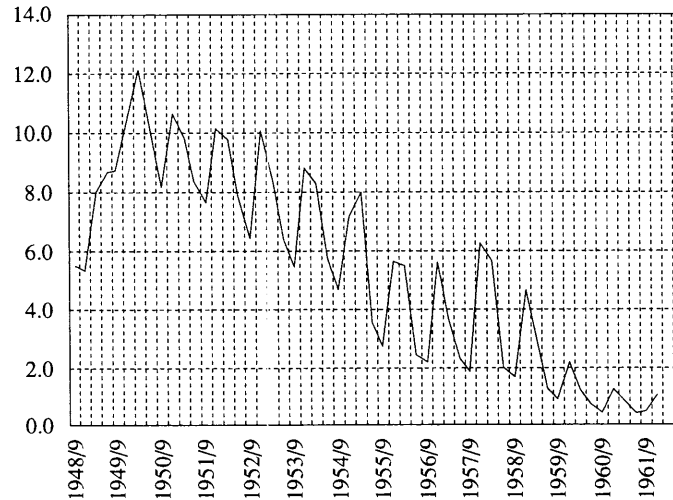
(44) Schr. Petz BMA an AA/BMI/W/E/Vt./F/Verteid. v.31.10.1955, in: BA, B 136/8820.

(45) Vermerk Siemer Unterabt. II a BMA v.2.11.1955, in: BA, B 149/657.

(46) Vermerk Siemer Unterabt. II a BMA v.2.11.1955, in: BA, B 149/657.

図1：ドイツ連邦共和国の失業率の推移* 1948-1961年

(単位 %)



* 1948年9月以降四半期毎の推移。

典拠：Wirtschaft und Statistik, 1948-1962.

第四章 合意形成のための作業——55年11月4日の労働行政担当者会議——

これまでの考察から、55年10月下旬には、閣議での議論を経由して、省庁間の見解の相違はもはや絶対的なものではなくなった。労働行政においても、イタリア人労働者導入に向けて大きく方針転換していくようになったが、しかし、労働行政内部では、労働市場状況についての合意形成はまだなされてはおらず、したがって、労働力政策を策定するための基礎をつくることが必要であった。

55年11月4日に開催された労働行政担当者会議は、労働行政内部の合意形成と政策策定にとって、重要な意味をもつものであった。そこで本章では、この担当者会議でなにか話され、どのような決着をみたのかを詳細に検討することにする。

この会議で、連邦労働省は経済の需要として、労働局によって9月末の時点で確認された充足されていない職場件数(約7万件)、連邦職安庁による不足職業リスト、農業ならびに幾つかの経済部門の雇用主に対して連邦職安庁がおこなった56年労働力需要(とりわけ外国人労働力需要)、連邦ドイツ雇用主連盟の労働力需要調査を基礎にしている。56年の追加労働力需要を約80万人と算定したが、この追加需要は国民総生産上昇8%、生産性上昇4.5%を仮定している⁽⁴⁷⁾。

連邦労働省は、この約80万人の追加労働力需要の充足は、失業者10万人、帰国希望のドイツ人ならびに民族ドイツ人5万人、東ドイツ逃亡民10万人、故郷喪失外国人2万人、合計27万人から一部

(47) Niederschrift über die Ergebnisse der Ressortbesprechung am 4.11.1955, in: BA, B 136/8820.

可能と想定していた。したがって、約53万人の労働力需要が未充足となるものとみなされた。連邦労働省の考えでは、この未充足需要は「基本的には外国人労働者の導入によって充足されねばならない」とされた。この時点で、連邦労働省は初回の外国人労働者導入数として1万2千人を想定している。連邦職安庁担当官が、この会議に関する覚書で、防衛力については、まだその具体像がはっきりしていないため、どの程度そしていつ労働力が引抜かれることになるのか、この時点ではまったく不明であり、いずれにせよ、イタリアから1万2千人の労働者を受け入れることでは「将来の需要に対応することはできない」と記していることは注目されるべきであろう。⁽⁴⁸⁾労働行政が労働市場に関する基本的認識を変えたことを如実に示している。

この担当者会議で、連邦職安庁のジープレヒト Siebrecht は、労働力供給源として、地域間調整の強化による失業者数削減（就業者増大の33,7%に対応、前年は15,1%）、ならびに未就業労働者の投入を想定していると説明した。重要な点は、それにつづく説明である。「しかしながら、幾つかの労働領域では不足分がそのまま残ることになる。これは、外国からの労働者導入によって充足されねばならないであろう。」⁽⁴⁹⁾

連邦労働省のベッツも労働力供給源に関連して、農業、建設業、鉱業など幾つかの経済部門では労働力需要は56年にはドイツ人労働力によっては充足されない。労働力不足を解消するために、オーストリアからオーストリア人や民族ドイツ人労働者を受け入れ、フランスやベルギーから自由なドイツ人労働者を受け入れても、「問題解決の決定的な要因とはみなされない」。それに対し、イタリア人労働者の導入は、特に西ドイツ農業にとって数量的には意義のある結果をもたらす、とみなした。ベッツは、「募集協定にできるだけ早急に署名することに無条件に賛成する」とし、「イタリア政府が失業保険協定のドイツ側の説明を了解しなくとも、募集協定は署名されなければならない」と主張しており、連邦労働省の積極的姿勢が確認される。⁽⁵⁰⁾

会議での議論では、外国人労働者の導入は「ドイツ人労働者を質的に高めるべき」であり、不熟練外国人労働者の採用によって、「ある程度、専門労働力不足を解消する」ことになるようにすべきであるとして、外国人（イタリア人）労働者導入の質的な意義が強調された。⁽⁵¹⁾つまり、ドイツ人労働者の熟練化をイタリア人労働者の導入によって可能にしようとする構想である。これは、連邦経済相がすでに54年に主張していた論理、すなわちドイツ人労働者を熟練工にし、不熟練工の仕事を外国人労働者にさせるという分業構造である。⁽⁵²⁾

(48) Vermerk Ref. 7 Pühl BKA v.7.11.1955, in: BA, B 136/8820.

(49) Niederschrift über die Ergebnisse der Ressortbesprechung am 4.11.1955, in: BA, B 136/8820.

(50) Aufzeichnung Ref.505 v.4.11.1955, in: PA (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes in Bonn), Abt.5/685.

(51) Aufzeichnung Ref.505 v.4.11.1955, in: PA, Abt.5/685.

(52) 矢野「外国人労働者導入への道」107頁。

イタリア人労働力募集に際しては、連邦職安庁のジープレヒトによれば、農業労働者からはじめべきであった。工業労働者の募集を同時にはじめると、工業部門の賃金の方が高いので、イタリア人はわずしか農業部門には確保できなくなるからであった。⁽⁵³⁾

各労働行政担当者の意見の一致点として、以下のことが確認された。

1. 56年の西ドイツ経済の労働力需要は外国人労働者の導入なしには充足できない。
2. 外国人労働者の住居は、西ドイツの雇用主の課題とみなされるべきである。
3. 外国人労働者の導入は、ドイツ人労働者の職業的上昇の妨げになるのではなく、職業教育措置の助けをかりてドイツ人労働者を熟練職業のために自由に使えるようにすることに寄与すべきである。
4. イタリアでの労働力募集をできうるかぎり早急にはじめることが得策である。その際まずは1万2千人の労働力からはじめるべきであることについて、省庁間で了解をとりつける。⁽⁵⁴⁾

労働行政担当者間での意見調整がなされている一方で、イタリア政府との交渉そのものも大きく転換しようとしていた。イタリア政府は56年1月にローマで協定の署名をおこなう提案をしていたが、西ドイツ側はこれまではそれを拒否していた。それは、連邦労働省ペッツによれば、「戦術的考慮から」、「早期締結を急がせ強要することは得策ではない」という判断からであった。しかし、「イタリア人農業労働者が連邦共和国での労働を適時にはじめるべきだとすれば、連邦職安庁は募集の準備をすでにそれ以前にはじめなければならない。」ペッツはそれゆえ、イタリアの政府代表団長のブヌス Bounous に「私的な業務書簡」を書き、「当地で担当のイタリアの役所と募集の準備を話し合うために、連邦職安庁のコミッションがまもなくミラノに行くことを了解してくれるよう要望するつもりである」ことを55年11月4日の会議で言明した。⁽⁵⁵⁾つまり、連邦労働省は、協定署名を最終決定こそしないが、イタリア人労働力募集の作業そのものの準備にはとりかかるということである。

第五章 イタリア人労働力募集協定署名への移行

イタリア人労働者導入への転換を阻害しうるものとして、ドイツ労働総同盟の対応があった。もはや基本的な阻害要因ではなくなっていたとはいえ、ドイツ労働総同盟がイタリア人労働者導入に反対する可能性は存在していた。それゆえ連邦労働省は、イタリア人労働者導入への方針転換をお

(53) Niederschrift über die Ergebnisse der Ressortbesprechung am 4.11.1955, in: PA, Abt.5/685.

(54) Niederschrift über die Ergebnisse der Ressortbesprechung am 4.11.1955, in: PA, Abt.5/685.

(55) Niederschrift über die Ergebnisse der Ressortbesprechung am 4.11.1955, in: BA, B 136/8820; Steinert: *Migration und Politik*, S.238.

こなうにあたって、労働総同盟の確約をとっておく必要があった。連邦労働省の第二課長は55年11月3日、ドイツ雇用主連盟ならびにドイツ労働総同盟と協議した。ヘンケルマン Henkelmann は、ドイツ労働総同盟内の意見は一致しておらず、矛盾した性格をもっていると述べ、彼自身は、労働組合が外国人労働者の導入を「黙認する」よう尽力すると説明した。⁽⁵⁶⁾すなわち、イタリア人労働者導入について労働総同盟内部では意見の相違があるが、イタリア人労働者導入方針は「黙認」するという見通しを、非公式とはいえ雇用主側ならびに連邦労働省に伝えたのである。ドイツ労働総同盟は、外国人労働者導入問題に関し果しえたであろう役割を自ら放棄したといってもよいであろう。

このように、55年11月には対イタリア政府ならびに対労働組合との関係、さらに連邦省庁レベルでの関係では、イタリア人労働者導入のための制度的ならびに実際的な準備段階に入っていった。すでにイタリア人労働者導入の足かせになりうるものは取り除かれたように思われるが、意外にも、連邦労働省内部でこうした方向への突進に対し、批判的見解をもつ担当官がいた。連邦労働省のジーマーである。彼は、55年10月中旬にはまだ重要視されていた問題が、11月になってもまだ未解決のままであると考えた。彼は55年11月9日、メッペン (Meppen)、ドゥグーシュタット (Duderstadt)、フェルデン (Verden) 郡に「秘密の私的業務書簡」を送り、資料提供を要請している。「とりわけ経済的にあまり発展していない地域では、登録された失業者以外に、さらに労働力予備が存在するという考えを私はもっています。」「私のところには、この意見を確証する資料があります。」「この問題は非常に重要と思われます。なぜならば、私は労働力不足においては、まず、まだ存在する予備を…開拓することが急務だと考えるからです。一定の農業地域にまだ充分利用できる労働力が存在することが確認されるかぎりには、真の労働力過剰を証明できるこうした地域に、⁽⁵⁷⁾工場を移転することが可能です。」ジーマーは実状に関する資料収集を非常に重視している。

この「秘密の私的業務書簡」は、第一に、連邦労働省内部で、公式の見解とは異なる意見、特に失業者の存在するところへの工場移転という考えをもった担当官が存在していたこと、第二に、郡レベルではこの担当官と意見を共にしているところがあったということを示している。しかし、この担当官が「私的な業務書簡」を用いて、しかも「秘密」の形で、幾つかの郡から情報提供を要請していたことは、この担当官が連邦労働省内部で少数派であったことも示唆している。⁽⁵⁸⁾

連邦首相アデナウアーは55年11月14日の連邦労働相宛て書簡で、労働市場について次のような見解を表明した。「私は労働市場のさらなる動向を心配しながら直視している。」「労働市場のこの困

(56) Schr. Leiter der Abt. II BMA an Minister v.8.11.1955, in: BA, B 149/6230.

(57) Schr. Siemer an Oberkreisdirektoren der Landkreise Meppen, Duderstadt und Verden v.9.11.1955, in: BA, B 149/658. これらの郡の回答は、彼と同じ見解を表明している。

(58) この工場移転構想が連邦労働省内部での政策策定過程でどのように反映されていなかったのかは、検討の余地があるだろう。工場移転が連邦省庁レベルでどのように扱われていたのかも検討する必要があるだろう。

難は、軍隊の再建によって必然的に強化されざるをえない。さらに、労働時間短縮は労働組合の要求が達成されるのかどうか、またどの程度かについてはまだ見通せない。」それゆえアデナウアーは、「全国民経済を脅かすこうした発展に抵抗するに適した一貫した計画をできるかぎり早急に作成する」ことを連邦労働相に要求した。連邦首相は、外国人労働者以外に、東ドイツ逃亡民、地域間調整の強化、構造的失業の緩和、不熟練・半熟練工の職業教育に言及していた。⁽⁵⁹⁾

こうして解決すべき問題は、もはや、外国人（イタリア人）労働者を導入するかどうかではなく、イタリア人労働者導入に際しての技術的な問題を解決すること、どの程度の規模でイタリア人労働者を導入するのかに移行した。55年11月はこうした移行段階の完了期として位置づけられる。

しかしこの段階では、イタリア人労働者導入の技術的準備と実際の協定締結との間には、まだ溝があった。この間の溝を埋めたのは西ドイツ国内の状況ではなく、むしろイタリア政府の対応であった。

55年11月12日、イタリア大使秘書官のガルディーニ Gardini が連邦労働相を訪問した。秘書官は、なぜ募集協定の署名を56年1月中旬まで見合わせねばならないかを問い、また、西ドイツは、期限つき労働契約終了後に失業保険金を支払うのか、イタリアに残した子どもの児童手当を支払うのかという未解決問題に署名の有無を委ねるのかどうかを問いただした。それに対し連邦労働相は、連邦政府は署名をもっと早い時期におこなうことを了解している、未解決問題はその後にも解明してもよい、と説明した。ガルディーニは、署名はできれば12月はじめにローマでおこなうよう提案した。連邦労働相はそれに対し「なんら疑念を差し挟まなかった」、というのは、「ドイツ側では、準備措置は非常に早急におこなわねばならず、そのために、より確実な契約基盤を創出することに多大な関心をもっているから」⁽⁶⁰⁾であった。

その10日後、イタリア大使秘書官は、イタリア政府は協定にまもなく（たとえば12月13日ローマで）署名する用意がある旨を連邦労働省に伝えた。⁽⁶¹⁾ さらに11月28日には、イタリア大使秘書官は、イタリア大使と連邦労働相が第一段階の募集予定イタリア人労働者の人数について、1月はじめに直接話し合う提案をした。

一方西ドイツでは、こうしたイタリア政府側の要請に応じて、連邦労働相が55年11月23日、ドイツ外務相に対し、イタリア政府に必要な一步を踏み出すよう要請した。その根拠として、55年11月4日の労働行政担当者協議における見解があげられた。⁽⁶²⁾ すなわち、労働市場の予想される動向により、イタリア人労働者の導入は必要になる、そのために必要な準備を早急におこなうべきである、

(59) Schr. Adenauer an Storch v.14.11.1955, in: BA, B 136/8820.

(60) Schr. BMA an AA v.17.11.1955, in: PA, Abt.5/956.

(61) Vermerk Unterabt. II b (Ehmke) BMA v.22.11.1955, in: BA, B 149/6228.

(62) Schnellbrief BMA an AA v.23.11.1955, in: PA, Abt.5/956.

さらに、募集が遅滞なくおこなわれるよう準備に十分な時間をとれるように、できるかぎり早期の署名が望ましいというものである。

したがって、55年12月16日の連邦議会労働委員会で、社会民主党 SPD が独伊協定に関し議論を展開した時には、連邦労働省は SPD の論理を包み込む論理をすでにもっていたので、余裕をもって対処することができた。SPD の論理は、リヒター Richter が主張するように、協定締結は国内での労働力需要充足努力をおおい隠してしまう恐れがあるというもので、積極的反対ではなかった。同じく SPD のオーデンタール Odenthal も、住宅建設の強化によって、ドイツ人労働者を生産地に移住させるなど、労働力需要をドイツ人の労働力予備で充足する努力をおこない、こうしたことすべてがなされてはじめて、イタリア人労働者の導入は考えられる、と主張し、根本的反対論を展開したわけではなかった。⁽⁶³⁾労働市場状況によってはイタリア人労働者導入は認められるということである。まさにこれは、労働行政の論理であった。すでに述べたように、労働総同盟は「黙認」という形での対応を非公式に伝えていた。連邦議会労働委員会で SPD の対応は、リヒターが労働総同盟代表であることから、労働市場の実態によっては、イタリア人労働者導入に賛成するところまできていたのである。

連邦労働省政務次官はこの労働委員会で、独伊協定は将来イタリア人労働者導入が必要となった場合の技術的なやり方を規制しているにすぎず、したがって、協定締結によってイタリア側はイタリア人労働者への職場斡旋への請求権はもっていない、と説明し、協定しても、イタリア人労働者導入自体にはドイツ側は拘束されないものとした。SPD が重視した労働市場に関しては、女性労働、また失業の多い地域への新工場誘致はすでに限界に達しており、さらに、東ドイツ逃亡民に職場を提供することは継続されるべきであるとして、SPD の疑念に答えた。⁽⁶⁴⁾この政務次官の説明によって、イタリア人労働者導入への SPD の反対の根拠は払拭された。

ここで指摘しておきたい点は、リヒターが、「共産主義者のスパイ侵入の危険性」に対処するために、「ミラノのドイツ募集事務所とイタリア労働組合との密接な連携を薦めた」ということである。このことは、SPD ないし労働総同盟がイタリア人労働者の導入に反対ではなく、共産主義化の懸念を解消することをむしろ重視していた⁽⁶⁵⁾ということを示している。

(63) Kurzprotokoll der 58. Sitzung des Ausschusses für Arbeit d. Deutschen Bundestages am 16.12.1955, in: BA, B 136/8820.

(64) Kurzprotokoll der 58. Sitzung des Ausschusses für Arbeit d. Deutschen Bundestages am 16.12.1955, in: BA, B 136/8820.

(65) Kurzprotokoll der 58. Sitzung des Ausschusses für Arbeit d. Deutschen Bundestages am 16.12.1955, in: BA, B 136/8820.

第六章 労働市場認識確定作業

しかし、肝心のイタリア人労働者導入の規模については、労働行政内部でさえ、いまだに確固たる認識は形成されていなかった。連邦職安庁は、55年11月12日の時点で、好況がつづく56年春には農業労働力不足がいつそう激しくなり、イタリア人農業労働者の募集は十中八九もはや避けられないであろう、とみなしていたが、具体的な数値にもとづいていたわけではなかった。⁽⁶⁶⁾

ドイツ労働市場の正確な実態把握は55年12月になってもいまだなされていなかったというのが現状であった。特に労働力需要面での実態把握は不十分であった。

連邦職安庁のジープレヒトは、55年12月2日の回状で、建設材料業のイタリア人労働力需要の概算を提出するよう要請した。同時に、すでに昨年時点でドイツ人労働者の不足によってイタリア人労働者の採用を強く望んでおり、56年には募集が無条件に必要とみなしている他の経済部門の労働力需要についても、意見を求めた。この時点で労働力需要の正確な確認がなされていたのは、農業とホテル・飲食業関係のみであり、⁽⁶⁷⁾したがって、農業とホテル・飲食業以外のイタリア人労働力需要は把握されていなかったということである。

それゆえ、連邦労働省内部の覚書によれば、56年も55年と同じような景気がつづけば、労働力需要充足のために、外国人労働者が従来よりいつそう大規模に必要とされるとみなされていたが、⁽⁶⁸⁾しかし、この認識は、正確な外国人労働力需要にもとづくものではなかったことを意味している。

一方、イタリアからの労働力供給の情報収集は進行していた。労働行政担当者自身がイタリアを訪問し、イタリア人労働者の情報を収集した。連邦労働省のツェルナーと連邦職安庁のジープレヒト、ヴァイケンは55年12月上旬、イタリアを訪問し、イタリア労働省代表、ドイツ総領事、ミラノの独伊商業会議所、労働局と話し合った。この訪問で明らかになったのは以下の諸点である。

ミラノのイタリア労働省代表との協議で、イタリア人女性労働力の募集について、イタリア側は、農業部門では、家族と共に働ける場合にのみイタリア人女性は斡旋されるべきで、単身女性の斡旋はほとんど見込みはないと説明した。一方飲食業ではさしたる問題はないが、工業部門については世論の反対があり、一般的にわずかな女性しか関心をもっていないとして、イタリア人女性労働力の募集が簡単ではないことを強調した。

ドイツ総領事の訪問では、⁽⁶⁹⁾鉱業企業のイタリア人労働力募集状況とならんで地域問題が話し合わ

(66) Entwurf des Schr. BAVAV an Landrat Memmingen v.12.11.1955, in: BA, B 119/3039.

(67) Rundschr. BAVAV v.2.12.1955, in: BA, B 119/1844.

(68) Schr. Ref. II b 4 BMA an Unterabt. II a v.5.12.1955, in: BA, B 149/656.

れた。総領事は、一般的には募集の重点を北イタリアと中部イタリアに集中することを薦めたが、北イタリアでは、熟練工は一般的に高賃金ですでに職に就いているため、相対的には熟練度の高い労働力しか獲得できない、と状況説明をおこなった。一方、南イタリア、サルジニア、シチリアでは、就業機会が非常に少なく、熟練工が職を探しているため、彼らの労働力を期待できるとした。

ミラノの独伊商業会議所の訪問では、南イタリア人労働者、特にサルジニアの鉱山労働者は好条件をもつと判断された。

労働局ベルガモ Bergamo の訪問では以下の諸点が明らかとなった。若者では不熟練工が多いが、決定的なのは労働の種類と収入可能性で、それによっては熟練工も確保可能であること、女性は収入と就業場所によっては確保可能であるが、農業での就業性向は低く、家族と一緒に働ける場合のみ可能であること、むしろ、不熟練工の流出は好まれるということである。⁽⁷⁰⁾

このイタリア訪問は、西ドイツ側のイタリア人労働力政策に直接影響を及ぼすことはなかったが、ドイツの労働行政担当者の情報収集という意味で、イタリア人労働力の供給可能性についての情報蓄積に貢献した。

しかしながら、西ドイツにおける労働力供給の現状と将来に関する認識については、省庁間の意見調整という作業にも到達していなかった。労働行政内部では、55年12月中旬ようやく確定作業が終了しつつあった。連邦労働省は、55年12月17日の連邦官房庁政務次官宛て書簡の添付資料の中で、56年に就業者数は全体として70万人から75万人増加すると想定した。その内訳は、

1. 登録された失業者はかなり残っており、地域間調整によって8万人、経済拡張措置によって12万人が獲得可能である。
2. 学校卒業者の数は減少するが、人口増加が見込まれる。さらに、東ドイツからの逃亡民・難民流入が20万人想定しうる。
3. 季節失業者の存在。54年から55年の冬だけで60万人の建設労働者が失業していた。さらに農業から工業部門への労働力移動、機械化と合理化による労働力節約がある。⁽⁷¹⁾

この労働力供給源に関する認識は、連邦労働省の公式の認識であったばかりでなく、本来、連邦政府の認識の基礎になるべきものであった。閣議で了承されれば、連邦政府の公式の認識となるは

(69) Hisashi Yano: "Arbeitsmigration im Steinkohlenbergbau in der Frühphase der Bundesrepublik", in: *Keio Economic Studies*, vol. 36, no. 2, 1999.

(70) Vermerk Zölner BMA v.13.12.1955, in: BA, B 149/6230; Vermerk Unterabt. I a BAVAV Weicken v.16.12.1955, in: BA, B 149/6230.

(71) Bericht über die Arbeitsmarktlage und die Mittel zur Sicherstellung des notwendigen Kräftebedarfs der Wirtschaft, als Anlage z. Schr. BMA an Staatssekretär BKA v.17.12.1955, in: BA, B 136/8820.

ずの閣議案であったが、実際には閣議の議論の対象とはならなかった。というのは、連邦経済省が閣議案としてはまだ熟していないとしてこれを拒否したからである。その理由としては、この報告に連邦経済省が寄与し、完成させるまでに2日しか余裕がなかったからであるが、より重要な理由は、この連邦労働省案が連邦経済省の構想には対応していないからであった。⁽⁷²⁾

第七章 独伊労働力募集協定締結署名とイタリア人労働力需要

55年12月20日、ローマで、連邦労働相、イタリア駐在ドイツ大使、イタリア労働相によって独伊労働力募集協定が署名された。⁽⁷³⁾西ドイツはこれによって、組織的なイタリア人労働者導入の可能性を確保し、他方、イタリアは、自国労働者の流出の一部を統制することが可能となった。⁽⁷⁴⁾

翌日12月21日の独伊労働相協議で、イタリア労働相ヴァノーニは、協定の意義は経済的なものだけではなく、イタリア側からすれば教育的、職業的側面が非常に大きく、イタリアは問題の所在を雇用創出ばかりでなく、労働者の職業教育にもみている、と主張した。一方、ドイツ連邦労働相シュトルヒ Storch は、西ドイツでは、イタリアの政治生活は多大な関心をもって見守っている、イタリア人労働者のドイツ滞在は、こうした人々に自由の価値をより明確に理解させ、共産主義イデオロギーに対しより強い抵抗力をつけるという目的に役立つだろう、と答えた。⁽⁷⁵⁾ドイツ連邦政府とイタリア政府がそれぞれ独伊労働力募集協定にかける意味は微妙に異なっていた。

こうして独伊労働力募集協定は締結された。労働力不足という事態で西ドイツ経済の発展が妨げられないように、「万一の備え」をおこない、「労働力需要が国内で充足されえない場合にのみ」、外国人労働者を導入するという政策が、この独伊協定締結によって実現される可能性が与えられることになった。⁽⁷⁶⁾すなわち、協定締結は、外国人労働者の受け入れがもはや避けられない事態が発生した時に、「完全に準備ができてい」ことをねらいとしていた。したがって、イタリア人労働者が実際に導入される「最も重要な前提」は、連邦政府が一定の職業ないし職業グループで、「国内では充足できない真の労働力不足」を確認することであった。しかも、個々の募集措置の性格と規模はむしろ時々の需要にしたがって決まるものとされた。⁽⁷⁷⁾

つまり、「万が一」のための「あらゆる準備の完成」と外国人労働者導入の「最も重要な前提」

(72) Vermerk Ref. 7 BKA v.3.1.1956, in: BA, B 136/8820.

(73) Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Italienischen Republik über die Anwerbung und Vermittlung von italienischen Arbeitskräften nach der Bundesrepublik Deutschland, in: *Bundesanzeiger* vom 17. 1. 1956, S.1 ff.

(74) Steinert: *Migration und Politik*, S.238.

(75) Aufzeichnung über die Besprechung zwischen Arbeitsminister Storch und Vanoni am 21.12.1955 in Rom, als Anlage z. Bericht Botschaft Rom an AA v.22.12.1955, in: PA, Abt.5/957.

(76) Entwurf einer Darstellung von Ehmke o.D., in: BA, B 149/6230.

とが峻別されていたのである。導入の「準備の完成」は協定の署名によって完了した。連邦労働省は、イタリア人労働者導入の「最も重要な前提」はこれから確認し、その時に、イタリア人労働者の導入の内実と規模が決定され、実施されるものというように構想していたのである。

それゆえ、この「最も重要な前提」たるイタリア人労働力需要確定作業は、協定締結後も継続してつづけられた。すでに述べたように、連邦職安庁長官は55年11月5日の回状で、各州労働庁に、国内労働力が来年十分に確保できない場合、イタリア人農業労働者を受け入れる用意があるのはどのような農業経営なのか、個々に確認するよう要請した。この需要調査結果が55年12月中旬に明らかとなった。各州の労働庁の報告を簡単に整理すると以下ようになる。

シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州労働庁では、農業労働力需要は国内労働力で大部分充足可能であり、イタリア人労働者の募集は不必要であるという見解である。ハンブルク州労働庁では、イタリア人農業労働者を要請する誘因はなく、ただ若干の経営だけがイタリア人農業労働者の斡旋を要求しているという。ニーダーザクセン州労働庁の報告では、若干の経営は、具体的な労働力需要を提出しなければならなくなると、提出したイタリア人労働力需要届出を取り下げただろう、という。ヘッセン州労働庁では、需要は実際には後に明らかとなるが、国内労働力で充足可能で、イタリア人労働者需要数はもともと、現在の1,705人よりも約350人も多かった。プファルツ州労働庁も、労働局によって算定されたイタリア人農業労働者が335人というのは、多すぎるとみなしている⁽⁷⁸⁾。

一方、プレーメン州労働庁では、需要はイタリア人労働力で対応可能となる。また、ラインラント・ヘッセン・ナッサオ州労働庁では、農業労働者は工業部門に流出し、それによって生じる穴は国内労働力によってはほとんど充足されず、それゆえ、イタリア人労働者需要数282人は25%から30%増加する必要があると判断している。バーデン・ヴェルテンベルク州労働庁は、農業労働力需要は今後まだ上昇する可能性があるということ、5ヘクタールから20ヘクタール規模の農業経営は、賃率通りのあるいは地域平均の賃金を支払えないので、イタリア人農業労働者の募集はできないだろう、という判断を示した⁽⁷⁹⁾。

この調査結果から、農業部門へのイタリア人労働力需要が全国的に統一された形では存在していなかったということ、州によってはまったく逆の傾向が存在したこと、すなわち、イタリア人労働者を必要とする州もあれば、必要としない州もあったということが明らかとなった。しかも、農業部門の登録されたイタリア人労働力需要数は、限定つきの労働力需要数を示しているにすぎないと

(77) Kurze Darstellung von Ehmke, als Anlage zur Vfg. Ehmke (BMA) v.15.12.1955, in: BA, B 149/6230.

(78) Entwurf d. Schr. BAVAV an BMA v.22.12.1955, in: BA, B 119/3039.

(79) Entwurf d. Schr. BAVAV an BMA v.22.12.1955, in: BA, B 119/3039.

いう問題がさらにそこに追け加えられる。それには二つの理由があった。第一の理由は、多くの農業経営がイタリア人労働力需要を公に届けることはなかったという点である。州労働庁は一部はこれをイタリア人労働力需要がないもの、あるいは緊急ではないものと判断した。第二の理由は、国内労働力を十分確保できないのではないかと恐れて、本来の需要よりも「あまりに高く」イタリア人労働力需要を定めたからである。連邦職安庁は、こうした状況を踏まえ、また、農業部門で実際に必要とされるイタリア人労働者数は、斡旋注文が提出されて数週間後にはじめてはっきりするので、まずは1万2千人のイタリア人労働力需要をイタリア政府に提示するとしている⁽⁸⁰⁾。

一方、農業部門以外におけるイタリア人労働力需要については、農業部門におけるよりもはるかに確定作業は遅れていた。個別産業が地域労働行政、あるいは州ならびに連邦省庁に対して直接イタリア人労働者導入を要請することもあった。建設業や鉱業あるいは土石採取業などがあげられる⁽⁸¹⁾。ここでは土石採取業について考察しておきたい。

55年11月15日の「西ドイツ自然石業専門連盟 Fachverband der Westdeutschen Naturstein-Industrie」の回状によれば、連邦経済省は土石採取業連盟連邦幹部会に対し、どの程度、土石採取業がイタリア人労働者導入に用意があり、可能であるかを連絡するよう委託した。土石採取業連盟連邦幹部会によれば、南イタリアからの不熟練労働者である。西ドイツ自然石業専門連盟は、これに関して、南イタリアの労働者の労働能力ならびに労働意欲は、北イタリアの労働者とは異なると判断をすべきであることに注意をうながした⁽⁸²⁾。

55年11月18日の土石採取業雇用主連盟代表と州労働庁との話し合いで、雇用主側は、イタリア人労働者を導入することは絶対に必要である、と主張した。雇用主側は、状況を調査し、場合によってはイタリア人労働者と現時点で労働契約を結ぶために、ヘッセン州労働庁担当官と一緒にイタリアに行くことを提案した。土石採取業雇用主連盟は、イタリア当局とすでにコンタクトをとっており、こうした労働契約を結ぶ用意のあるイタリア人労働者のリストをもっていた。しかも、すでにこの問題で連邦経済省との間で協議をおこない、連邦経済省は土石採取業でのイタリア人労働者就業問題で賛成の態度を表明していた。それに対し、ヘッセン州労働庁は、雇用主連盟が個別経営の代理人として募集をおこない、労働契約を結ぶことを許可しない方針を伝えた。争点は、外国人労働者令の枠組でイタリア人労働者の募集は可能かどうかであった⁽⁸³⁾。

すでに述べたように、55年12月に独伊労働力募集協定が締結され、イタリア人労働者の組織的導

(80) Schnellbrief BAVAV an BMA v.22.12.1955, in: BA, B 149/6231.

(81) 鉱業については H. Yano: “Arbeitsmigration” 参照。

(82) Rundschr. Fachverband der Westdeutschen Naturstein-Industrie v.15.11.1955, als Anlage z. Vfg. Leiter Abt. II BMA an Minister v.30.11. 1955, in; BA, B 149/6228.

(83) Aktenvermerk LAA Hessen v.19.12.1955, in: BA, B 119/1843.

入が可能となったが、これはその可能性を開いたにすぎず、実施そのものはまだ先の話であった。それゆえ、イタリア人労働者の導入を求めている土石採取業は、イタリア人労働者の募集をすぐに実施することができたわけではなかった。

ヘッセン州労働庁は、ヘッセン州土石採取業の56年労働力需要に関連して、またイタリア人労働力募集・斡旋に関連して、雇用主側と検討を重ねており、56年の労働力需要に関して、千人のイタリア人労働力需要をあげた。⁽⁸⁴⁾ 州労働庁は、独伊協定でもまた外国人労働者雇用許可手続きによるものでも両方とも対応する用意があるとしたが、個別企業によるイタリア人労働者の自由な募集は、10人以上の外国人労働者であれば、認められないという立場であった。⁽⁸⁵⁾ ヘッセン州労働庁は、労働力需要が国内労働力によって充足されなければ、イタリア人労働者の導入に積極的に対応する用意があったが、⁽⁸⁶⁾ イタリア人労働者導入の可能性と実施との間にまだ溝があったため、こうした問題が56年1月の時点で存在していたのである。

連邦省庁レベルでは、すでに述べたように、連邦政府は、労働市場に関する公式の認識を前提とせずに、イタリア政府と労働力募集を締結した。連邦労働省と連邦経済省は労働市場に関する基本的認識で意見の一致をみていなかったからである。連邦官房庁政務次官は56年1月6日連邦労働相に対し、もう一度連邦経済相と接触して、個々の問題で調整後新たな案を提出するよう要請した。⁽⁸⁷⁾

この連邦官房長政務次官の要請による新たな案が提出されないまま、56年1月18日に閣議が開催され、農業部門に1万3千人のイタリア人労働者を募集すること、早急にイタリア政府にこの希望を連絡すること、遅くとも2月はじめには募集開始が可能となるように準備することが決定された。⁽⁸⁸⁾ 留意する必要があるのは、農業以外の工業部門でのイタリア人労働者導入については決定されなかったということである。連邦政府は、農業部門に限定してイタリア人労働力募集のための作業を開始することを許したのである。

このような事態になったのは、それなりの理由があった。農業以外でのイタリア人労働力需要についての調査結果がでたのが、二日前の1月16日であったからである。

連邦職安庁内部資料によると、農業部門以外での労働力需要は、農業以外の幾つかの工業部門で充足されていない需要が約8,280人を数え、建設業や連邦鉄道などイタリア人軌道建設労働者需要が合わせて約5,000人、またホテル・飲食業の外国人従業員需要が約1,900人で、合計1万5千200人

(84) Schr. LAA Hessen an BAVAV v.23.1.1956, in: BA, B 119/1843.

(85) Aktenvermerk LAA Hessen v. 7.1.1956, in: BA, B 119/1843.

(86) Auch s. Schr. BAVAV an BDA v.13.2.1956, in: BA, B 119/1843.

(87) Schr. Staatssekretär BKA an BMA v.6.1.1956, in: BA, B 136/8820.

(88) Vermerk Abt. II BMA v.13.1.1956, in: BA,B 149/6231; Vorlage BMA als Anlage z. Schr. Storch BMA an Staatssekretär BKA v. 10.3.1956, in: BA,B 136/8841.

⁽⁸⁹⁾
であった。

最初にあげた幾つかの工業部門の需要数8,280人はイタリア人男子労働者だけの数であり、女性労働者については労働局には不明であるとして、州労働庁レベルでは確認されていない。この8,280人については、各州の内訳が確認できる。それをまとめると、以下のようなになる。シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン、ブレーメン、ベルリンの各州労働庁にはイタリア人労働力需要の届出はなく、一方バーデン・ヴュルテンベルク州労働庁では4,291人、ノルトライン・ヴェストファーレン州労働庁では1,440人、その他は1,000人以下のイタリア人労働力需要が確認された。採石労働者の需要数は大きいとされた。他の工業部門では、高賃金をとることができたため、採石業のような所で低賃金で重労働をおこなうようなドイツ人労働者はもはや見出せないというのが理由であった。建設材料業と建設業でもイタリア人労働者への関心は強かった。それに対し、金属業ではイタリア人を受け入れる傾向は少なく、部分的にはイタリア人労働者に拒否的であった。⁽⁹⁰⁾

農業部門と同様に、その他の工業部門においても、州によってイタリア人労働力需要状況は多様であり、まったく逆の状況も存在し、連邦レベルではしたがって統一性が欠如していたことが確認できる。

結論的考察

以上の考察から、幾つかの結論が引き出せる。

第一に、1955年7月の独伊労働力募集協定仮署名から12月の本署名にいたるまでの半年の間に、労働市場に関する認識の変化がみられたということである。その背後には、西ドイツ労働市場状況そのものが高失業状態から労働力不足状態へと大きく変化したという経済的条件があった。しかしこうした客観的变化がストレートに連邦政府レベルでの労働市場状況の認識変化をもたらしたわけではなかった。

第二に、連邦政府レベルでの労働市場認識は変化した。しかし、連邦省庁ではこの認識において差異がみられたということである。特に変化がみられたのは、まさに労働市場に直接かかわる省庁、すなわち、連邦労働省と連邦職安庁である。連邦労働省は、「上から」の決定に従わざるをえなかったということ、しかし客観的には連邦労働省自身が、労働市場状況の客観的变化を前提にして労働市場認識を変化させることによって、この「上から」の決定を「下から」支える役割を果たしたということである。

第三に、労働力需要については明確な情報なしに、イタリア人労働者導入とその技術的準備を開

(89) Vermerk Unterabt. I a BAVAV v.16.1.1956, in: BA, B 119/1844.

(90) Vermerk Unterabt. I a BAVAV v.16.1.1956, in: BA, B 119/1844.

始したということである。ただし、これは、やむをえずイタリア人労働者導入の技術的準備を開始し、本署名してこの準備を完成させざるをえなかったというよりは、イタリア政府からの要請を契機としつつも、西ドイツ政府は、対イタリア政府交渉を有利に展開することをもくろんでいたということである。

第四に、労働行政機関の労働市場認識は、主として労働力供給源の限界性の認識における変化であり、労働力需要については根本的な変化を見出してはいたわけではなかった。むしろ、労働行政は協定締結後もイタリア人労働力需要を確定しようとしたが、農業部門と同様に工業部門においても、統一的な労働力需要を析出することはできなかった。換言すれば、「最も重要な前提」そのものが実はきわめて不確かなものであったということである。

イタリア人労働者導入はその後実施され、55年には7,500人しか数えなかったイタリア人労働者数は一年後には18,600人となったが、⁽⁹¹⁾その実態はどのようなものであったのか、もはやここでは検討する余裕はない。稿を改めて論じたい。

(経済学部教授)

(91) Hetwig Rudolph: "Die Dynamik der Einwanderung in Nichteinwanderungsland Deutschland", in: *Migration in Europa*, hrsg. v. Heinz Fassmann/ Rainer Münz, Frankfurt / New York 1996, S. 169. 矢野「労働移民とナショナリズム—戦後(西)ドイツの外国人労働者をめぐって」慶應義塾大学経済学部編『マイノリティからの展望』(弘文堂, 2000年), 180頁。50年代を展望した考察として、矢野「西ドイツ労働市場の制度化」参照。