
特集：海外の社会保障制度における国と地方の関係

ドイツ社会保障制度における政府間関係

武田 公子

■ 要約

ハルツIV改革（2005年）によって導入された求職者基礎保障は、社会扶助と失業扶助の統合によって長期失業者の自立支援を一元的に実施する枠組みを作りだした。しかし、その実施主体のあり方について、連邦機関である労働エージェンシーと自治体とがどのように役割分担ないし連携して長期失業者の自立支援を担うのかをめぐって、ここ7年間にわたって制度動揺を繰り返してきた。その中で注目されるのは、自治体が労働行政の一部まで取り込んで求職者基礎保障法の実施主体となる、「認可自治体モデル」である。従来少数派であった認可自治体は、2012年より108団体にまで拡張されることになった。本稿では、こうした認可自治体がこのモデルを選択した理由を検討することを通じて、自治体が雇用政策に取り組む意義を明らかにする。また、自治体が地域のさまざまな政策資源・地域内ネットワークを動員して貧困問題に取り組む可能性について示唆を得る。

■ キーワード

ハルツIV改革 求職者基礎保障法 認可自治体モデル ARGE 地域雇用政策

はじめに

労働市場において不利な条件を抱える人々に対する金銭給付や社会統合への支援は、どのレベルの政府によって担われることが適切だろうか。一般には、労働市場政策は中央政府の役割、対人ケアは地方政府、特に基礎自治体の役割と捉えられており¹⁾、わが国においてもハローワークは国、福祉事務所は自治体の部局である。労働市場において不利な条件を抱えがちな長期失業者に対する包摂的な支援は、中央政府と地方政府の双方にまたがる政策領域といえるが、ではこの業務はいずれのレベルの政府によって、あるいは両者のどのような協力関係の下で実施されるべきなのだろうか。

この問題を考える上で興味深い事例となるのが、いわゆるハルツIV改革以後のドイツの動向である。同改革によって新設された「求職者基礎保障」は、連邦機関が担ってきた労働行政の一部と、

自治体が担ってきた公的扶助の一部とを統合して、長期失業者に対する生活保障給付と就労支援とを一元化するものであった。その際、この業務を連邦機関と自治体の間でどう分担ないし連携して実施するのかをめぐって、同制度開始以来6年間にわたって制度は大きく揺れ動いてきた（表1参照）。この動揺は2011年までに一旦収束しているが、この過程で長期失業者の労働市場への統合をめぐる政府間関係について、いわば一種の社会実験が行われたといえる。この実験を通じて、連邦と自治体との役割分担、連携のあり方、自治体が主導する実施体制の可能性と限界等、多くの論点をめぐって議論が繰り広げられてきた。

本稿では、ハルツ改革前後における、求職者基礎保障の実施主体をめぐる政策論議や制度の変遷を概観し、この問題にドイツはどのような回答を見出したのかを明らかにしていきたい。

表1 ハルツ改革関係年表

年	月		備考
2003	12	SGBII成立	実施主体をめぐる議論の発端
2004	7	実験条項導入	
2005	1 12	SGBII施行 住宅費給付の連邦負担比率算定方法の変更	実験条項下でARGEと認可自治体の併存、競争
2006	3	東西基準額の統一、青年単身世帯の申請制限等	
2007	12	ARGEを混合行政とする連邦裁判所違憲判決	改憲による合憲化か「共同ジョブセンター」での空間的同居かをめぐる議論
2008	12	「共同ジョブセンター」案をめぐる議論 SGBII6c条の実験条項に関する評価報告書公表	
2009	3	ジョブセンター改革挫折	
2010	2 6 7 8 12	基準額に関する連邦憲法裁判所の違憲判決 ジョブセンター改革合意 ARGE合憲化のための憲法改正 ジョブセンター改革を内容とするSGBII改正 認可自治体追加申請メ切	
2011	1 2	ジョブセンター改革施行 基準額改訂、1月1日に遡及して適用	
2012	1	41認可自治体追加	改憲によるジョブセンターの存続と認可自治体の恒久化・拡充

I ハルツ改革とSGBII実験条項

1 ハルツ改革の概要

2003年末に成立した「労働市場における現代的サービスのための第四法」²⁾は、一連の「ハルツ改革」³⁾の中でも最も重要かつ大規模な改革を含んでいた。それは、連邦機関が担ってきた失業扶助と、自治体⁴⁾が担ってきた社会扶助とを統合するものであり、長期失業者に対する給付と就労支援をワンストップ化することを主たる目的としていた。この目的を達成するために制定された社会法典第二編「求職者基礎保障」⁵⁾(05年施行、以下SGBIIと略す)は以下のような内容をもつものであった(図1参照)。

まず、「求職者基礎保障」は、1年以上の失業者に対する生活保障給付(失業手当Ⅱおよび扶養家族に対する社会手当)と、職業生活への統合に向けた各種プログラムを提供する仕組みであり、それに伴って次の既存二制度が再編されることとな

った。第一は自治体によって担われてきた社会扶助のうち、就労能力ありと判定された人々に対する給付・支援である。社会扶助は生活困窮全般に対する「最後のセーフティネット」として位置付けられてきたが、これを就労能力の有無によって分割し、可働層はSGBIIに、高齢者・障害者等の就労不能層はSGBXII(社会扶助、ないし稼働能力低下時における基礎保障)に移管された。SGBXIIは従来の社会扶助と同様、自治体によって担われるものとされた。

第二は、連邦雇用エージェンシー(Bundesagentur für Arbeit、以下BAと略す)が管轄しその地域機関である労働エージェンシー(Arbeitsagentur、以下AAと略す)が実施してきた失業給付のうちの失業扶助に係る業務である。失業扶助とは、保険原理に基づく失業手当の受給期間が終了してなお失業状態にある場合に、無期限で税財源から給付を受けることのできる仕組みであった。とはいえ、失業扶助の受給額が低額である場合には社会扶助を併給するケースも多かったため、長期失業者に

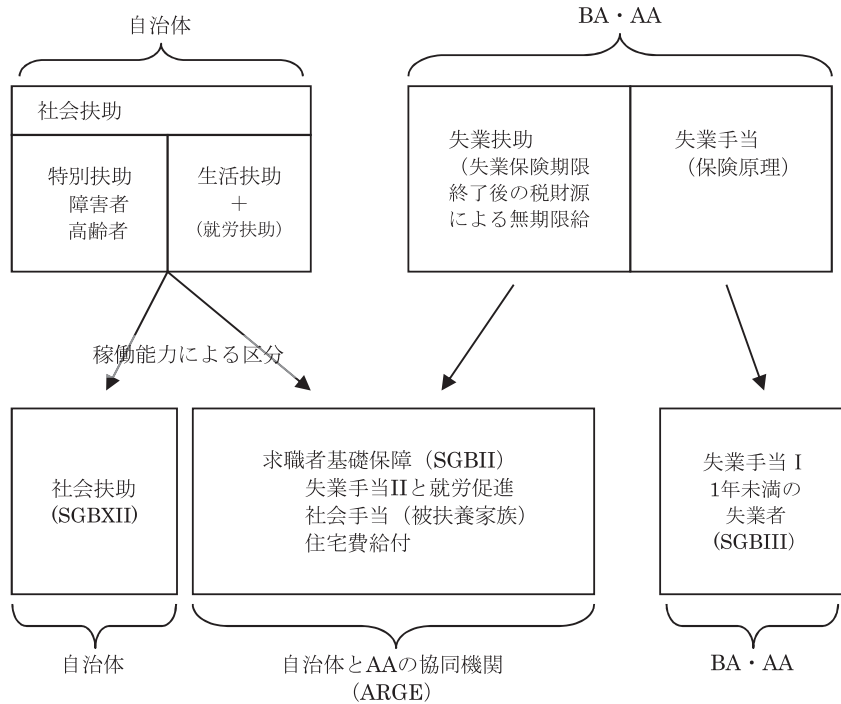


図1 ハルツ改革の概要

対する二制度の併存・重複という問題の解消はハルツ改革の動機の一つともなっていた。改革後は、1年未満の失業者はSGBIII（雇用促進法）に基づく失業手当I（保険原理による給付）を、1年以上の失業者はSGBIIに基づく失業手当IIを受給することとなった。

求職者基礎保障は、AAのもつ斡旋や職業訓練・教育に関する行政資源と、自治体をもつ社会的包摂・自立支援に関する行政資源とを「ひとつの手から」提供する仕組みを作ることを目指した。しかしそれゆえに、連邦機関のAAと自治体という異なる政府レベルの間の分担関係ないし連携関係をどう構築するかという問題をはらむことになった。

2 実施主体をめぐる問題と実験条項

SGBIIの実施主体は連邦雇用エージェンシー（BA）とされ（第6条第1項第1号）、第44b条は、

AAが設置するジョブセンター内に自治体との協同機関（Arbeitsgemeinschaft, 以下ARGE）を設けることを定めた。ARGEはSGBIIの実施主体としてAAの任務を遂行し、自治体はSGBIIに定める業務の遂行をARGEに委託することとされた。

しかしこの条文の立法過程で、自治体側とりわけ郡部は強く抵抗した（武田2006、2007）。自治体がBA-AAの主導するARGEにいわば従属的な協力関係を求められること、また従来自治体が担ってきた社会扶助業務の多くがARGEに吸収されてしまうことを問題視したのである。自治体側の反発を当時野党であったキリスト教民主党・社会同盟（CDU/CSU）が後押しする形で、法施行半年前の04年7月30日にSGBIIの改正が行われた⁶⁾。同改正によってSGBIIには実験条項が盛り込まれ、ARGEによる実施形態の他に、自治体による実施という選択肢が新設されたのである。これによって、SGBIIの実施主体には次の三つのモデル

が併存することとなった。

第一に、AAと自治体とが協同組織を作らず、失業手当Ⅱや斡旋・職業訓練等はAAが、対人支援や住宅・暖房費の給付は自治体がそれぞれ独立して担うというものである。これは分離モデルと呼ばれるものであるが、この形態を選択した例は少数であり、以下ではこのモデルについての検討を割愛する。

第二に、AAと自治体とが協同機関ARGEを設立し、第一の選択肢におけるAA、自治体それぞれの実施業務を統一的に行うものである。ARGEは私法上または公法上の契約によって設立され、その組織形態は参加する主体が、地域の労働市場や経済構造の特殊性を考慮して決定するとされた。

第三に、第6a条（実験条項）の定める、認可自治体モデルである。第一の選択肢においてAAが実施するとされている業務も含めて、自治体の実施主体となるものである。実験条項としての性格上、この選択肢を導入するのは当初69自治体に限定された⁷⁾。

以上三つの選択肢を設けた上で、第6c条は連邦労働社会省がこれら選択肢のパフォーマンスを比較し、2008年12月31日までにその効果を検証・評価すると定めた。すなわち、上記三つの選択肢は将来的な法改正によって実施体制が確立するまでのあいだ、相互にその成果を競い合うことになった。とはいえ、分離モデルを選択した自治体はごくわずかであり、実質上ARGEか認可自治体モデルか、という比較が専ら関心を集めることになる。

この改正の目的は、認可自治体がSGBIIの実施主体としての地位を奪還することにあつた。自治体はこれまで社会扶助の実施を通じて、その財政負担を重荷に感じつつも、地域雇用政策の担い手としての経験を積み重ねてきた（布川2002、武田2003）のであるが、SGBIIの実施主体がAAに限定されてしまうと、自治体の政策分野が大幅に縮

小されることになる。これは特に、社会扶助の業務が半分以上を占めてきた郡の存在意義を揺るがす問題であった。SGBIIの実施主体をAAとしてしまうと、郡は再編後の社会扶助（SGBXII）については引き続き実施主体となるものの、その政策領域は大幅に縮小されてしまうことになる。こうした危機感から、ドイツ郡会議⁸⁾は特にこの法改正には強い関心を持ち、またその後も認可自治体モデルの推進役を果たしていったのである。

II ARGЕ違憲判決とジョブセンター改革の経緯

1 違憲訴訟と判決

SGBIIが本格施行される直前の04年末、ドイツ郡会議が支援する11の郡は、SGBIIの違憲性を争点とする訴訟を起こした。この訴訟は失業扶助と社会扶助の統合それ自体を問題にしたのではなく、実施主体の規定と財源保障のあり方を問題にするものであった。郡会議はSGBIIの立法当初から、統合された両給付の事務を一括して自治体レベルに移譲し、憲法に沿った財源保障をすべきであると主張してきたという経緯があり、前述の実験条項で設けられた認可自治体モデルは、まさにこの主張に沿ったものであった。

郡会議によれば、訴訟の争点は次の三点であった（Henneke 2005）。第一に、受給者に対する育児支援、債務相談、依存症相談等の「統合給付」の実施主体を自治体と定めていることについてである（6条1項1文2号）⁹⁾。憲法では、自治体の業務に関する規定は州の専属的立法権に属するものとされており、連邦法による自治体業務の直接的規定は憲法違反であるという主張である。第二に、自治体とAAがARGEを共同設置し、自治体がSGBIIの業務実施をARGEに委任しなければならないと定めている同法44b条が、憲法が禁止する混合行政にあたるとした。第三に、自治体負担分

として定められた上記統合給付にかかる費用や受給者への住宅・暖房費の問題である。自治体がこうした財政負担責任を負うにもかかわらず、その業務の実施をARGEに委任するよう義務付けられることは、憲法104a条に示される、財政負担と業務遂行主体の一致という原則に反するとした。

2007年12月、連邦憲法裁判所が下した判決¹⁰⁾は、上記三点のうち第一、第三の点について棄却した一方、第二の点については郡側の主張を支持し、ARGEの組織形態は違憲とするものであった。連邦機関と自治体がARGEという協同組織を設け、自治体がARGEに業務を委任する義務を負うというSGBII第44b条の規定は、憲法28条2項がうたう固有責任に基づく業務処理の理念に反するということである。判決によれば、ARGEは連邦の組織であるAAと自治体という二つの行政機関を単に空間的にまとめたものにとどまらず、社会保障行政からも労働行政からも分離・独立した、求職者基礎保障に関する高権的給付行政の執行主体となっていることから、連邦と自治体の権限・責任が混在する混合行政にあたとされた。こうした理由から憲法裁判所は、2010年12月31日までに法改正を行い、この違憲状態の解決を図ることを立法者に求めたのである。

判決が下されたのは、ハルツ改革実施からすでに3年を経た時点であり、実施主体の8割を占めるARGEにおいては、自治体とAAの協同体制がようやく軌道に乗った段階だった。この段階でARGEが違憲とされたことによって、SGBIIの実施体制は大きな危機に直面することになった。連邦憲法裁判所が示した「2010年末」という期日までに合憲状態を作り出すために、連邦・州および自治体の間では次に示すような激しい改革論議が行われた。しかしその議論は迷走し、結論の行方は二転三転するという展開を見せた。

2 ジョブセンター改革と認可自治体の拡張

08年5月にベルリンで開催された連邦・各州労働社会大臣会合¹¹⁾では、今後の改革論議において前提となるべきは、自治体とAAとの協同関係の存続であり、受給者に対する「ひとつの手からの」援助であると確認された。しかし、両者の協同関係をどう再編して合憲状態を作り出すのかについては見解が大きく分かれた。すなわち憲法に例外規定を設け、混合行政としてのARGEを合憲化するという考え方と、ARGEを解体し、基本的にはBAの指揮命令系統の下に統合させたジョブセンターに再編するという「協同ジョブセンター」案とである (BMAS 2008)。その後7月に開催された連邦・州の間のワーキンググループでも、結局のところ協同ジョブセンター案は賛同が得られず、憲法改正によってARGEを存続させる方向での議論に傾いていった。しかし09年3月に憲法改正は一旦断念され、最終的な結論は09年9月の総選挙後の政局に先送りされた。

09年秋の総選挙の後、05年以来のSPDとの大連立を解消してFDPとの連立に転じたCDU/CSU政権は、SGBII実施体制の見直しに向けて再スタートを切った。2010年2月には憲法改正によるARGEの存続について連立政権内での合意がなされ、7月21日付で憲法改正が行われた¹²⁾。憲法における連邦主義は、連邦と州の権限区分を明確にすること、また市町村に対する立法は州の専決的権限であることを原則としているが、新設された第91e条では、SGBIIにかかる業務に関しては混合行政を例外的に認めることを定めた。

憲法改正を受けてのSGBII改正¹³⁾は、認可自治体モデルおよびARGE双方を恒常的な実施体制として認めることを定めた上で、ジョブセンター改革をめぐる議論のなかで浮かび上がった組織上の問題への対応を含むものとなった。その主な改正点は以下の通りである¹⁴⁾。

第一に、ARGEの呼称を共同機関 (gemeinsame Einrichtung, 以下gE) と改めるとともに、その意

思決定権限を明確にし、独立性を高めることによって、現場での実施上の裁量を拡大した。また、gEおよび認可自治体ともに実施主体は「ジョブセンター」の名称を用いることとされた。

第二に、SGBIIの実施における成果を、ジョブセンター間で比較可能にするために、認可自治体も連邦統一的な評価システムの下に置くものとし、このためBAとの電算システムの共通化を図るものとした。

第三に、認可自治体モデルの恒久化と認可自治体数の全ジョブセンターの25%までの拡張である。この改正に伴い、認可自治体に移行する自治体の申請が2010年末メ切りで行われ、申請した78団体から41団体が選定され、2012年1月に移行を果たした¹⁵⁾。また、連邦制改革を経て、連邦が自治体に直接に関与することが憲法上禁止されたことを踏まえ¹⁶⁾、認可自治体への監督は州が行うことを明確にした。

III ARGEと認可自治体モデルの選択

1 実験条項評価報告書

前述のように、04年の改正で盛り込まれたSGBII実験条項は、実施モデル間の成果を評価する旨を定めていたが、この規定に則して、08年末には評価報告書が連邦議会に提出された(Bundesregierung 2008)。実験条項が定めた評価の目的は、求職者の統合におけるARGEと認可自治体両モデル間の成果・効果の相違とその原因を明らかにすることにあった。しかしジョブセンター改革論議のなか、報告書提出の半年前にARGEと認可自治体双方の実施体制存続の政府方針が打ち出されたため、同報告書のまとめ部分では、いずれの実施体制が優れているかについての明言は避けている。とはいえ、報告書の本文では両実施体制の性格の相違が浮き彫りにされている。

まず人事管理と職員の属性について。ARGEは

AAと自治体双方の職員が混在する組織であり、職員の身分や指揮命令系統は二元的である。職員の専門性は、職業斡旋や職業訓練に重きを置くAA出身の職員と、ケースマネジメント志向の自治体出身職員という相違があり、業務の実施においても文化の相違がある。こうしたことから、ARGE設置当初はケースマネジメントを自治体職員が、斡旋・各種措置提供の業務をAA職員が担うという分担関係があったが、ARGEの定着につれてこうした分業関係は薄れ、むしろAA職員も研修を受けてケースマネジメントの役割を担うようになっていく。とはいえ、ARGEでは概して労働行政の性格が伝統的に強く、認可自治体モデルにおいては、社会扶助業務の組織的伝統が強いとされている。

こうした両者の組織文化の相違は、それぞれの活性化・斡旋戦略の相違をもたらしめている。ARGEでは申請から斡旋・プログラム提供に至る過程において、AAから引き継がれた標準的プロセスを踏襲する傾向がある。また、ARGEでは賃金補助金を活用しつつも需要充足的な所得を確保できる職への斡旋が指向され、制裁によって当事者の協力・譲歩を得るという傾向も強い。認可自治体は逆に、賃金補助金の活用は相対的に少なく、就労による給付からの自立を急がせるよりも対人ケアによる社会的自立を重視し、就労後も失業手当IIによる所得補完を必要とする例が多いとされる。これは、社会扶助の伝統からくるケースマネジメント的な社会統合戦略への指向性を示すものであるが、逆にいえば対象者の自主性を尊重する余地の成果は高くないということになる。

また、両者の電算システムの相違がコントロールリングの相違をもたらしめていることも指摘されている。ARGEでは電算システムやケースマネジメントのノウハウについてBAのもつネットワークに依拠するところが大きい。この電算ネットワークを通じて給付業務、ケース記録、提供した措置

等の各種のデータが統一的に把握されるため、BAによる集権的なコントロールングが容易であるといえる。これに対して認可自治体の多くでは、旧社会扶助法の時代に自治体向けに開発された電算システムを使っており、BAのネットワークとのデータ互換性を持たない。それゆえ認可自治体モデルでは地域を超えた業務の統一性や標準化に弱みをもつといえる。なお、これに鑑みて郡会議は独自に認可自治体のネットワークを作り、類似団体間のパフォーマンスの比較やGPの情報提供を実施している¹⁷⁾。

前述のようにこの報告書ではいずれが優れているかの明言を避けているとはいえ、ARGEの方が斡旋指向的であり、長期失業者の労働市場への統合の成果が高いことを匂わせている。これに対して、この報告書の草案段階で州や自治体の側からは強い批判が噴出した¹⁸⁾。9州が共同して発表したステートメントでは、この報告書が両モデルを公平に比較したものでないこと、調査研究の対象

期間が約1年と短いもので、性急に斡旋された職に対象者がどの程度定着しているかについての検討を欠くこと、認定自治体のソーシャルワーク指向的な統合戦略が長期失業者のもつ種々の問題解決に資している面を過小評価していること、等の批判が展開された。

結局のところ、両体制の優劣を単純に判定することはできない。とはいえ連邦がARGEの優位を仄めかす一方で、2012年の認可自治体枠拡張に多くの自治体が応募したという実態をどう解釈すべきなのだろうか。そこで次節では認可自治体の選択理由について考察を行う。

2 認可自治体の特性

表2は、SGBII施行当初からの認可自治体および2012年からの追加認定を受けた自治体のプロフィールを表したものである。人口の大きい都市州（いずれもARGE）を除いての集計であるため、両モデルの平均的な自治体像が比較できよう。

表2 認可自治体の特性

			自治体数	平均人口 (08年末)	一人当り域内生産額平均 (08年、EUR)	08年平均失業率(対就 労可能年齢人口、%)
市	西部州	全自治体	85	196,807	66,211	8.9
		当初認可自治体	5	157,211	69,607	7.9
		追加認可自治体	9	263,722	69,322	8.6
	東部州	全自治体	19	106,057	47,510	13.4
		当初認可自治体	2	96,043	52,065	11.6
		追加認可自治体	0	-	-	-
郡	西部州	全自治体	237	195,691	61,100	5.4
		当初認可自治体	45	211,241	60,737	5.5
		追加認可自治体	23	241,181	64,619	5.7
	東部州	全自治体	54	126,322	51,717	12.9
		当初認可自治体	13	157,407	54,625	13.8
		追加認可自治体	9	162,110	35,376	16.8

資料：Statistische Ämter des Bundes und der Länder, GENESIS Online regional の郡・市単位統計を用い、上記区分ごとに集計した。

注：都市州の4都市（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン・ブレーマーハーフェン：いずれもARGE）および失業率データが得られなかったザクセン州は除く。ザクセン州の認可自治体は5郡（うち1郡が2012年度より移行）。

制度当初からの認可自治体の大半は郡であり、市は少数にとどまっている。しかもこれらの市は、一人当たり域内生産額が高いいわば富裕な自治体であり、失業率も相対的に低い。特に西部州では都市部の失業率が高いため、SGBIIの業務を自治体が単独で担うのは困難であると当初は考えられており、BAの広域的な求人情報を共有しやすいARGEが選好される傾向にあった。従って当初からの認可都市では、財政的に豊かでSGBII受給者が相対的に少ない団体が名乗りをあげたものと考えられる。郡については、東西州の間に次のような傾向の相違が見られる。西部州においては認可自治体の人口規模は相対的に大きい半面、域内生産額は低い、失業率はほぼ平均的である。このことは、都市近郊のベッドタウンが多く含まれることを推測させる。他方東部州においては、域内生産額が相対的に高い半面、失業率が極めて高くなっている。そもそも東部州では都市部と郡部の間に失業率の有意な相違がないが、これには東西統一前からの経緯により産業・雇用集積が西部州とは異なっているという事情がある。郡部に立地していた産業が統一後の再編を経てなお十分な雇用を生み出せずにいる状況を垣間見ることができ、こうした東部の郡において認可自治体モデルを選択した自治体が多いことは注目に値しよう。

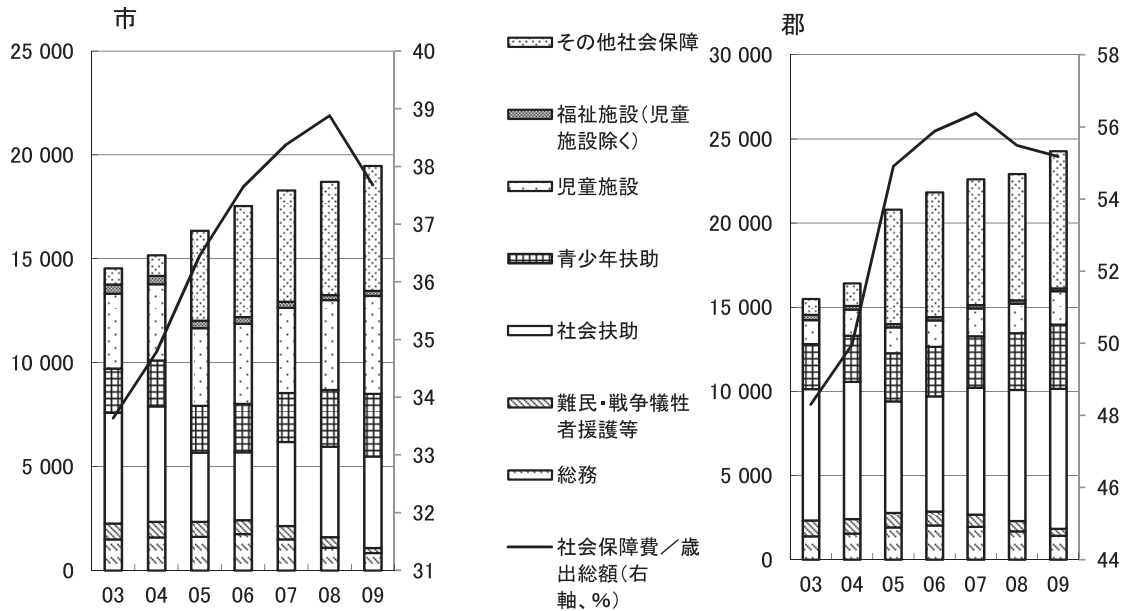
以上のことから、制度発足時の認可自治体の選択においては、一方では自らの地域の雇用・貧困問題に対して自治体が政策的主導権をもちたいという政治的動機と、他方では自治体がそもそも単独でSGBIIの業務を担うだけの行財政的余力があるか否かの判断とを秤にかけて決断を下したものと考えられる。西部州では行財政的余力のある自治体が自らの戦略として、東部州では深刻化する失業を地域政策課題として最重視した上で、認可自治体を選択したものと考えられる。

他方追加された認可自治体について見ると、ま

ず西部州の人口規模の大きい都市が多く含まれていることが目をひく。この中にはノルトライン・ヴェストファーレン州の工業都市エッセン、ゾーリンゲン、ヴッパータール、およびバーデン・ヴェルテンベルク州の州都シュトゥットガルトなどが含まれている。一人当たり域内生産額は全自治体平均より高いとはいえ、失業率は当初認可団体に比べると高い水準にあることがわかる。郡についてみても、追加自治体は相対的に人口規模の大きいところで、かつ失業率も高めであることがうかがわれる。特に東部州の郡では、一人当たり域内生産額の低さや失業率の高さを見ると、東部州の平均像と比べても経済状況・雇用情勢がかなり悪い地域が含まれていることがわかる。概して言えば、2012年から新たに認可自治体に移行した団体は、高い失業率を抱え、自治体の財政状況も必ずしも豊かではないといえる。これらの自治体が、AAと袂を分かち決断をしたこと背景には、SGBII施行から7年間の間のガバナンス上の問題と自らの政策権限を狭められた自治体の不満があったものと推測される。この点についてはIVでさらに検討していく。

3 郡自治体の事情

なお、市より郡に認可自治体選択の件数が多い背景として、市と郡における次のような行財政構造上の相違があることも踏まえる必要がある。郡はそこに属する町村からの分担金で財政を賄う共同業務処理団体であるということである。郡は、町村単位では実施が困難と考えられる業務を広域的に担うのであり、それゆえ郡に属さない市とはその行財政上の構造が異なっている。図2は、郡に属さない市と郡との財政支出の構造を比較したものであるが、次のような相違が見取れよう。まず、歳出全体に占める社会保障関係費の比率(折れ線で示した)が、そもそも郡では半分以上を占めているということである。市でもこの比率は



資料：Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte各年版より作成。

図2 自治体社会保障関係支出の内訳（百万€）

年々高まってきており09年には38%にも達しているが、郡では55%が社会保障関係業務で占められている。その内訳についてみると、ハルツ改革以前から郡・市ともに大きな比重を占めてきたのが、社会扶助と青少年扶助であるが、SGBII施行の05年以降社会扶助費が減少し、「その他社会保障」が急増していることがわかる。従来の社会扶助受給者のうち可働層に対する生活保障給付が連邦負担に置き換えられた一方で、自治体はSGBII受給者に対する住宅費給付を負担する（一部連邦負担あり）こととなった。従って「その他社会保障」の増加分はこのSGBII受給者への住宅費給付費用と解釈できる。この「その他」増加分は、市・郡とも社会保障費の3分の1程度を占めているが、郡ではより大きいことが見て取れる。また、図からもわかるように、郡では社会扶助費の減少度合が相対的に小さいため、ハルツ改革後の歳出規模が急増している。これは、郡部においては従来の社会扶助受給者の大半が非可働層であり、就労可能

な生活困窮者は失業扶助を受給するケースが多かったためである。

SGBIIが郡財政に大きな追加的負担をもたらすことが予想されたなか、この経費に関わる政策分野をAAが主導するARGEのなかで郡が従属的に実施することは、郡の存在意義を脅かす意味もあった。このことが認可自治体モデルに関する郡の選好の背景にあったといえる。

IV ローカルな地域雇用政策の意義

1 認可自治体の選択理由

以下では、二つの西部州の都市での聞き取りをもとに、これらがなぜ認可自治体モデルを選択したのかを検討する。一方は制度発足時から認可市となっているヘッセン州ヴィースバーデン市、他方は2012年より認可自治体に移行したノルトライン・ヴェストファーレン州ミュンスター市である。前出表2と同時期のデータによれば、ヴィースバ

ーデンは人口27.7万、一人当たり域内生産額7.7万€と豊かな地域であり、失業率も7.6%と相対的に低い。ミュンスターは人口27.4万、一人当たり域内生産額6.2万€であるが、失業率は6.4%と追加認可自治体のなかではかなり低いといえる。両市とも失業率が相対的に低く、比較的富裕な自治体であることから、認可自治体選択の背景には単独でSGBIIの業務を担うだけの行財政的余力があるという判断があったものと思われる。

ヴィースバーデン市は、SGBII施行時から認可モデルを選択した西部州の数少ない都市のひとつである。失業率は高くないものの、市当局者によれば貧困率が高く、SGBII受給者は65才以下の14%、15歳未満の24%に達しており、語学訓練、継続教育、1ユーロジョブ、企業の賃金補助、起業支援などの複数の統合措置を併せて受給するケースが多いという¹⁹⁾。同市が認可モデルを選択した理由として挙げるのは、自治体が担う多様な政策分野と関連付けての実施が容易であるということ、および自治体が雇用促進政策に関してすでに長い経験を積んできていることである。

市行政の他分野との連携という点では、特に社会労働局の組織が重要な意味をもつ。同市のジョブセンターは社会労働局の下に置かれているが、同局には他に児童青少年扶助、住宅扶助、社会扶助、障害者扶助等の部署が置かれており、ジョブセンターが受給者への対人ケアを行うに際して、これらの部署との横断的連携がきわめて有効であるとのことである。さらに福祉分野内での連携のみでなく、産業振興、雇用政策、都市開発、住宅政策等の政策資源をも関連付けることによって、条件不利者、特に若者とその家族に対する総合的で手厚いプログラムを準備でき、また貧困予防的な施策の展開も可能になるとのことである。

また、行政資源の横断的活用にとどまらず、地域諸団体との連携の意義も大きいとする。福祉団体・市民団体等と連携して条件不利者の問題の分

析と対応を行うことができ、また、雇用の開拓や資格づけ・訓練の場についても地元経済界との密接な連携がとれるのは、認可自治体モデルならではの点としている。

他方ミュンスター市は、ノルトライン・ヴェストファーレン州の州都である。追加認可自治体のなかにはこの他にもバーデン・ヴュルテンベルク州の州都シュトゥットガルトが名を連ねているが、この点からみても認可自治体が政治的にも広く支持されるモデルとなっていることが窺える。さて、同市の市議会は2010年9月に、要件とされる3分の2以上の賛成をもって認可自治体モデルへの移行を議決した²⁰⁾。行政当局はこの選択を、都市の将来にとっての戦略的意義をもつものとして提案しており、選択の背景を次のように説明している。

自治体にとっての雇用政策は、福祉、児童・青少年・家族、教育等の他の政策分野にとっても重要な意味を持つ。より多くのSGBII受給者が職業に就ければ、高齢者の貧困はより少なくなるし、失業している親の子どもにおいて貧困率が高いことを考えれば、子どもの貧困の解決にも資する。また、労働市場から遠い受給者は多くの斡旋障害要因を抱え、容易には労働市場に統合されない傾向があるが、彼らには、動機づけ、安定化、社会的支援といった援助が必要である。自治体が持つ福祉サービス分野の資源はこうした援助に大きく資するのであり、まさにこの点に認可自治体モデルの意義がある。gE（ジョブセンター改革後のARGE）においては自治体が職業斡旋において果たす影響力は減退しているのに対し、認可モデルではこの分野に対する自治体の政策責任はますます大きくなってきている。これまで十分に活用されてこなかった地域的な潜在能力、個別ケースに対する社会的な支援、自治体のパートナーやネットワークを活用した斡旋の活性化が、認可自治体モデルにおいては引き出されることになる。

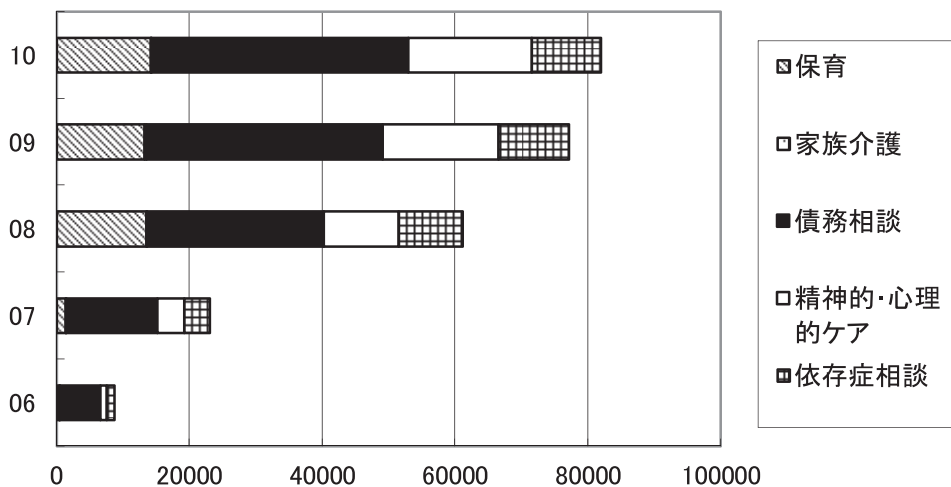
以上のことから、認可モデル選択の主な動機として考えられるのは次の二点と考えられる。第一に、自治体が地域の諸団体や経済界との連携によって、ローカルな雇用を創出する余地が大きいということである。第二に、斡旋阻害要因や労働市場での不利な条件を抱える長期失業者への支援には、性急な就労斡旋よりも対人ケアが必要であるが、認可自治体では福祉部局との連携によって支援サービスの提供がしやすいということである。そこで次にこれらの点について若干説明を加えておきたい。

2 ローカルな「貧困との闘い」

自治体による地域的な雇用創出への取り組みは、ハルツ改革以前にも行われていた。旧社会扶助制度下でも、受給者の労働市場への押し戻しによる自治体財政負担軽減を企図して、自治体が「就労扶助Hilfe zur Arbeit」に取り組んできた経緯がある（布川2002）。自治体出資の法人が、清掃、緑地整備、リサイクル等の様々な雇用創出事業に取り組みつつ、就労の習慣づけや職業訓練・資格

づけを行うという事業は1990年代にはかなり一般的となっていた。近年では、自治体が民間企業や非営利団体による雇用創出や就労支援・職業訓練を委託する例も多く見られる。自治体がこうした地域雇用創出策の経験・実績を持っていることが、認可自治体の選択の裏付けとなっているのである。

他方で、地域的な雇用政策については、90年代のEUにおける「貧困との闘い」や欧州雇用戦略に基づく地域雇用戦略への動きも背景として挙げておく必要がある。欧州委員会が「連帯の欧州を目指して一社会的排除への闘いの強化」（EC 1992）という指針を打ち出した後、社会的に不利な条件を抱える人々の社会的な生活および職業生活への統合は、各国の地域レベルにおいて多様に取り組まれてきた。また、2003年に改定された欧州雇用戦略においても、地方当局や各地域主体の役割が強調されるようになってきている（樋口2005）。ドイツでも「社会都市」と銘打ったプロジェクトが打ち出され、都市の衰退を社会経済両面から食い止めるとともに、地域の多様な主体の



資料：Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Information zur Datenlage über die Inanspruchnahme von kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II, Dezember 2010より作成。

図3 統合給付の内容別新規受給者数推移

協働を形成することが目指されている (Hanesch 1997, 2010)。このプロジェクトを特徴づけるのは、問題解決に向けた統合的な手法、行政分野横断的制御、地域の多様な主体のネットワークや協働、都市内分権的な意思決定とローカルな主体参加、地域資源の組み合わせといった手法である。

また、長期失業者においては、学歴・職業資格の低さや就労経験の少なさといった労働市場における不利性をもち、労働市場指向的な斡旋が容易な短期失業者層とは異なる困難を抱えがちである。SGBII第16a条は自治体が提供する統合給付を定めているが、これは斡旋阻害要因をもつ受給者に対して、自治体が対人的サービスを提供し、その要因の解決を図ろうとするものである。図3はこの統合給付の受給者数の推移を示したものだが、5年間で明確な増加傾向を示していることが見て取れる。統合給付のうち多くを占めるのが債務相談であり、これは統合給付の制度が始まって以降一貫して最も多い給付となっている。その他に保育サービスの提供や、精神的・心理的ケア、依存症相談等が提供されているが、これは自治体におけるSGBXII（社会扶助）やSGBVIII（青少年扶助）と共通した行政資源から提供される。これら統合扶助は、ARGEにおいても自治体に委託する形で実施されているのであるが、認可自治体あっては同一の実施主体からの提供という点でこの措置の活用が容易であると考えられる。実際に一団体あたりの統合給付件数を比較すると、圧倒的に認可自治体においてその活用が多い。

認定自治体モデルに見られるように、AAとの協同を選択せず、長期失業者の社会的・職業生活的包摂を自らの政策的影響力の下で実施しようとする自治体が台頭してきていることは、上記のような地域における横断的な政策手法と地域主体の参加・協働の実績がすでに蓄積されてきていることを背景としているのである。

おわりに

さて、長期失業者の社会・職業生活への包摂はどのレベルの政府が担うべきなのだろうか。この問題を考える上では、労働市場の二極化傾向が鍵を握るように思われる。景気変動によって増減する失業者層の多くは、短期の失業期間の後に労働市場に復帰する可能性をもっている。彼らは失業期間中の職業訓練・資格取得によって、雇用回復後に新たな職につく機会を獲得し得るためである。こうした層に対しては、全国的な雇用政策の枠組みにおける教育・訓練措置や雇用助成金の活用、および広域的な求人情報の提供を通じた支援が必要であり、それゆえ中央政府がこの業務を担うことが妥当であろう。

これに対して長期失業者のかなりの部分は、学歴・職歴・資格・母国語等の条件により労働市場での不利性を抱えている。労働市場の規制緩和のなかでこうした層は不安定雇用に滞留し、失業と就労を繰り返す傾向がある。また、失業が長期化していけば労働市場への再統合は一層困難化していく。こうした層に対しては、個別の受給者が抱える斡旋阻害要因の解決を図るためのケースワーク指向の支援が必要となり、その限りでは自治体がこの業務を担う方が妥当であると考えられる。ただしその際、継続教育、職業訓練・資格取得といった就労能力を高めるための諸措置については、全国的な枠組みで供給される資源を活用できることが望ましい。ドイツの求職者基礎保障はこうした観点から、自治体とAAの協同機関を設置し、これを本則としての実施主体とすることを定めたのである。

とはいえARGEは、BAの集権的統制の強さ、自治体とAAという二つの指揮命令系統の併存、異なる人事上の処遇を受ける職員の混在、というガバナンス上の問題を孕んでいた。自らの政策権限の空洞化を懸念した自治体がAAと袂を分かち、自らSGBIIの実施主体となる「認可自治体モデル」

に転じるケースが多く現れたことは、自治体が地域のさまざまな政策資源・地域内ネットワークを動員して貧困問題に取り組む可能性を大きくしたものと考えられる。

参考文献

- Betz, Franz 2011. Sieben Jahr Jobcenter aus Wiesbadener Sicht, Der Städtetag 6/2011.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) 2008. Neuorganisation der Durchführung des SGB II (Nachfolgeregelung für ARGen, Verstetigung der kommunalen Option) . Stand: 23. September 2008.
- Bundesregierung 2008. Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/11488, 18. 12. 2008.
- European Commission 1992. Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion.
- European Commission 2010. Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels.
- Hanesch, Walter (Hrsg.) 1997. Überlebt die soziale Stadt?, Laske+Budrich.
- Hanesch, Walter (Hrsg.) 2010. Die Zukunft der “Sozialen Stadt”, VS Verlag.
- Henneke, Hans-Günter 2005. Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen Hartz IV-Regelung, Der Landkreis, Januar 2005.
- Gerhardt, Klaus-Uwe 2006. Hartz Plus, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Musgrave, R.A. 1959. The Theory of Public Finance, A Study in Public Economy, McGraw-Hill.
- Oats, W.E. 1972. Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich.
- 武田公子 2003 『ドイツ自治体の行財政改革一分権化と経営主義化―』法律文化社。
- ――― 2006 「ハルツIV法によるドイツ社会扶助改革と政府間財政関係の進展」『金沢大学経済学部論集』第26巻第2号 (125～155頁)。
- ――― 2007 「ハルツIV改革とドイツ型財政連邦主義の行方」『金沢大学経済学部論集』第27巻第2号 (149～173頁)。
- ――― 2010 「ローカルな「貧困との闘い」の可能性―EUの枠組みにおけるドイツの事例を中心に―」『彦根論叢』第382号 (81～107頁)。
- 樋口美雄、S.ジゲール、労働政策研究・研修機構編 2005 『地域の雇用戦略―七カ国の経験に学ぶ“地方の取組み”―』日本経済新聞社。

布川日佐史編 2002 『雇用政策と公的扶助の交錯―日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に―』御茶の水書房。

- 1) Musgrave (1959) およびOats (1972) により、所得再分配や経済安定化に関わる業務は主として中央政府、公共財の供給は主として地方政府が担うのが望ましいとの理由からである。
- 2) Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, *BGBI. I*, S.2954. 同法は、社会法典第二編の制定とそれに伴う約60件の他法改正・新設を含む一括法である。
- 3) フォルクスヴァーゲン取締役Peter Hartzが委員長をつとめた労働市場改革に関する諮問委員会の勧告に基づく一連の改革を指す。
- 4) 以下でいう「自治体」とは、社会扶助およびSGBII業務の実施を担うものとされている、郡および郡に属さない市を指すものとする。市Stadtには郡に属するものと、郡に属さない市Kreisfreie Stadtとがあるが、以下でいう市は後者の意味である。
- 5) Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende -, 4. Dezember 2003, *BGBI. I* S. 2954. なお、同法は札幌学院大学法学部嶋田佳広氏によって改正経緯も含め和訳されており、本稿もこれを活用させて頂いた。この場をお借りして謝意を表したい。
- 6) Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vom 30. Juli 2004, *BGBI. I*, S.2014.
- 7) その後東部州を中心に行われた市町村合併により、認可自治体数が減少したが、後述する2012年からの拡張までは追加されることはなかった。
- 8) ドイツの自治体代表団体の一つであり、郡に属さない市を組織するドイツ都市会議、郡所属市町村を組織するドイツ市町村同盟とならぶ自治体代表団体である。
- 9) SGBII本体の施行は05年1月1日であるが、それに先立ち実施主体の組織に関する規定部分は04年1月1日に施行されている。ここでは訴訟当時のSGBII条文による。以下も同様。
- 10) Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html) .
- 11) Beschluss von Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 2008, 09.Mai 2008 in Berlin.
- 12) Änderung des Grundgesetzes vom 21.7.2010, *BGBI. I*, S.944.
- 13) Sozialgestzbuch Zweites Buch, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 10.8.2010,

BGBI. I, S.1112.

- 14) 改正点については、連邦労働社会大臣のステートメントに依拠している。Ursula von der Leyen, "Jobcenterreform schafft solide Basis für Aufschwung am Arbeitsmarkt", Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Pressemitteilung vom 17.06.2010.
- 15) Option Direkt: Newsletter des Deutschen Landkreistages für die zugelassenen kommunalen Träger nach dem SGBII, Nr.1, Jan.2010.
- 16) 憲法の2006年8月31日改正 (*BGBI. I*, S.2034) で、第85条第1項は以下のように定めた。「州が連邦の委任によって連邦法を執行する場合、連邦法が連邦参議院の合意の下で他に定めない限り、関係機関の組織は州の事務に属する。連邦法によって市町村および市町村連合に対して事務を委任することはできない。」
- 17) 例えば、Kommunen für Arbeit, Benchmarking der 67 Optionskommunen, Berichtsjahr 2011.
- 18) Stellungnahme der Länder BW,BY,HE,HH,NI,NW,SL,S N,TH vom 2.12.2008. In: Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des SGBII, Anhang.
- 19) 以下は、2010年9月24日 Landeshauptstadt Wiesbaden Amt für Soziale Arbeit での聞き取り記録、および Betz (2011) による。
- 20) 以下の叙述は、2011年9月5日 Jobcenter Münster での聞き取り、および市議会の議事録 (Niederschrift über die 9. Sitzung des Rates am Mittwoch, 29.09.2010, Vorlagen-Nr. V/0623/2010) に基づく。

(たけだ・きみこ 金沢大学教授)