

# 書評と紹介

武田公子著

## 『ドイツ・ハルツ改革における 政府間行財政関係

——地域雇用政策の可能性』

評者：森 周子

### 1 はじめに

本書の目的は、ドイツの「ハルツ改革」を事例として、基礎自治体レベルにおける労働市場政策の確立経緯とそれをめぐる政府間財政関係の動向を明らかにすることである（1頁）と記されている。本書においてハルツ改革とは、2003年成立・2005年施行のハルツ4法（「労働市場における現代的サービスのための第4法」）による労働市場政策改革をさす。本法によって、稼得能力がある（＝一般労働市場の通常条件下で少なくとも1日3時間稼得活動に従事できる）要扶助者で、「個々人が抱える社会的問題ゆえに長期的失業に陥ったり不安定就労と失業を繰り返したりする人々」（1頁）を主な対象とする求職者基礎保障（根拠法はSGB II（社会法典第2編））制度が導入された。そして、制度の実施主体は、連邦の組織であるBA（連邦労働エージェンシー）の地域機関であるAA（労働エージェンシー）と自治体とが共同で運営するgE（協同機関）、もしくは、自治体のみが運営する「認可自治体」のいずれかである。このような2つの形態の実施主体が生まれ

た経緯と関連させて、本書は、ハルツ改革による連邦・州・自治体の政府間行財政関係の変化と、自治体による地域雇用政策の意義と課題の2点について主に論じている。

### 2 本書の概要

序章「公的扶助と雇用政策をめぐる議論と政策動向」では、公的扶助と雇用政策をめぐる国際的な議論と政策動向が紹介される。長期失業者や就労困難者の就労支援には、「受給者に対する社会的包摂の場として労働市場を重視する就労アクティベーションと、社会的包摂の場を労働市場に限定しない社会的アクティベーション」（8頁）という2つのアプローチが存在し、いずれに比重を置くかは国によって多様である。そして、ドイツでは、求職者基礎保障の制度運営をめぐって、受給者への迅速な斡旋と制裁措置の活用による労働市場への統合を旨とするBAと、社会的包摂の文脈から受給者への福祉的ケアを重視する自治体との間の対抗関係がしばしば登場する（14頁）。また、ドイツの自治体の雇用政策の源流が、ハルツ改革以前に社会扶助（生活保護に相当）において実施され、自治体の独立した政策分野として確立されていた就労支援給付である「就労扶助」にあることが示される。

第1章「ハルツ改革前史と改革の概要」では、ハルツ改革が自治体の財政難の解決策としても位置付けられていたことに注目する。1990年代以降、自治体の財政事情は厳しく、その理由の一つが、高失業のもとでの社会扶助受給者の増加であった。社会扶助は自治体の自治事務であり、「自治体にとって最大の歳出項目であり、またその膨張が自治体財政の弾力性を著し

く損なう状況にあった一方で、その経費膨張の原因に対して自治体が関与する余地はほとんどなく、かつその事務の実施における自治体の裁量は小さかった」(22頁)。このことについて、自治体は「牽連性原則(法律に規定された事務から発する支出に適合した財源の保障)」を求めて批判を展開したことから、ハルツ改革では、稼得能力ある生活困窮者への生活保障給付(現金給付)が自治体負担から連邦負担に転換された。このことと引き換えに自治体には住宅暖房費給付という新たな負担が課されたが、それへの連邦の負担金とその負担率の決定手続きに関する規定もSGB IIに盛り込まれた。

第2章「求職者基礎保障の手法と運用」では、求職者基礎保障における給付と支援の枠組みを、所得保障(生活保障給付)、就労支援(労働統合措置、就労機会)、生活支援(自治体統合給付)それぞれについて概観している。なかでも、自治体統合給付は自治体の一般施策であり、費用は自治体が負担する。給付の種類は、①未成年者および障がい児の世話または家族の家事援助、②債務相談、③心理的社会的援助、④依存症相談である(60頁)。

第3章「実施主体をめぐる争点」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議論の展開が扱われる。当初はAA主体とされていたものが、議論の過程でAAと自治体が共同で運営するARGE(協同体)と、実験的に自治体のみが運営する認可自治体という2つの形態が実施主体として認められるに至ったことについて、労働市場政策に対する自治体の余地が拡張されてきたと分析する。

第4章「違憲判決とジョブセンター改革」では、ARGEに対し、2007年に連邦憲法裁判所から、基本法(憲法に相当)で禁じる「混合行政」であるとして違憲判決が出されたものの、2010年の基本法改正によりSGB IIでは混合行

政を例外的に認めるとしたことが述べられる。ARGEの名称がgEに改められ、認可自治体も恒久化され、数も拡充された。

第5章「認可自治体モデルの選択と実施状況」では、発足時(2005年)からの認可自治体3か所と、2012年に新たに認可自治体に移行した2か所を事例として、認可自治体という形態を選択した背景が論じられる。前者については、①社会扶助制度の下で取り組まれた就労扶助の経験と、その実施主体としての自治体雇用公社の存在、②労働市場の優位性を持たない自治体の場合、AAとの協同によって自治体の政策的な自治が失われることへの懸念、③州や自治体全国団体の支援の存在、が背景にあったと分析される。後者については、負担への不安が払拭されたことや、AAとの協働に不満を抱いたことなどが動機と分析される。そして、認可自治体の選択に際しては、自治体が長期失業者に対する支援を自治体政策の枠組みで引き受ける用意と能力があるかどうか重要な要素であると述べる(130-131頁)。

第6章「費用負担をめぐる連邦・自治体間関係」では、ハルツ改革によって自治体財政問題が解決されたのかについて検討される。まず、連邦が負担する統合給付(求職者の労働市場への統合に向けた各種サービス給付)のための予算(統合予算)について、認可自治体が自由度の高い運用をする傾向があり、それに対して連邦が費用返還請求を行ったが、それに関する一連の判決によって自治体に対する連邦の監査権が否定されるに至ったことを通じて、統合予算の用途に対する統制を指向するBAと求職者のニーズに応じた弾力的な運用を望む自治体との対立を説明する。次に、住宅暖房費について、ハルツ改革当初は連邦が自治体の財政負担を年額25億€軽減することが目的とされ、それを基準に自治体負担の住宅暖房費に対する連

邦の負担率が定められたが、実際に負担が軽減されたかの検証が技術的に困難であったとされる。だが、昨今では住宅暖房費は自治体の財政事情に応じて引き上げられる傾向にあり、連邦から自治体への財政支援という意味も持ち始めていると指摘する。

終章「ローカルな雇用政策の意義と課題」では、自治体による雇用政策の現状と課題が考察され、最後に、日本への示唆も記される。①求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度（詳細は後述）が、いずれも生活保障給付を欠いていること、②自治体における雇用政策の経験の弱さ、③自治体の主体的関与と庁内横断的な連携の弱さ、といった日本の制度の問題点が挙げられた上で、基礎自治体が対貧困対策や地域雇用政策を地域戦略の重要な環として位置付け、自治体を持つ一般施策を分野横断的に動員しうる体制作りや、地域諸主体との厚みのあるネットワーク作りに主体的に取り組むことが重要であると指摘される（178頁）。

### 3 論点

#### (1) ハルツ改革によるドイツの労働市場政策における政府間行財政関係の変容

ハルツ改革によって、労働市場政策において連邦と自治体が協働する実施主体（ARGE, gE）が新設され、また、自治体の実施主体となる認可自治体という形態も認められるなど、自治体が労働市場政策において主体的な存在であると位置付けられた。だが、他方で、ARGEやgEではBAの集権的なコントロールングが貫徹され、自治体の影響力は相対的に小さくなりがちである（174頁）。ゆえに、著者は、「認可自治体が指向する分権的な実施体制と、BAによる集権的な実施体制とはなおせめぎ合いを続けているのである。こうしたアンビバレントな動向には、単純に分権化に向かうのではな

く、「分権化と再集権化の間での揺らぎ」というべき状況にあるドイツの連邦主義的社会国家のありようを見て取ることができる」（174 - 175頁）と評価しており、評者もこの評価に同意する。

興味深いのは、「SGB IIの実施主体（中略）の形態によって、制度運用の相違が生ずる可能性が生じることになる。しかし、「連邦領域における生活条件の統一」（基本法第106条）を掲げるドイツにあっては、このようなSGB IIの運用が地域によって異なる状況は避けなければならない」（174頁）との著者の指摘である。求職者基礎保障における就労支援のための給付には、入職補助金（就職から一定期間行われる給付）など、実施主体による裁量給付がいくつかに存在する。また、生活支援のための給付である自治体統合給付も裁量給付であり、実施主体ごとに実施状況が著しく異なる。このことに鑑みると、求職者基礎保障の制度運用は全国的であっても、裁量給付が存在し、その実施状況が異なるという点で、全国的性は既に担保されていないとも考えられる。そうなると、例えば、自治体統合給付を裁量給付ではなく必須給付化するという形で連邦がコントロールングを発揮し、その内容については自治体の裁量に任せる、といった集権化と分権化のミックスが可能であり、かつ、今後必要になるのではないかと思われる。

#### (2) 自治体主導の地域雇用政策の可能性

自治体主導の地域雇用政策は、認可自治体において特に発揮されることが窺える。認可自治体では、運用上の自由度が高く、自治体がハルツ改革以前に実施していた就労扶助のノウハウや、社会保障関連の資源を動員しやすいからである。

このことに関連して、gEにおいて自由度の

高い独自の地域雇用政策がどこまで可能であるかについても検討してほしいと思われる。また、gE ないし認可自治体が、地域雇用政策に関して、民間福祉6団体その他の民間団体（非営利・営利）とどのような連携を行っているのかについても知りたく思った。gEにおいて、自治体が資源と能力を十分に発揮しづらい場合に、民間団体と連携することで、それを補って余りあるパフォーマンスを発揮しようと思われるからである。

さらに、ハルツ改革実施時点で、ARGEでもなく認可自治体でもない第三の形態である「分離モデル」（AAと自治体が共同組織を作らずにそれぞれ独立して業務を実施する）を選んだ自治体（2011年時点で23か所存在した）についても分析するとより良かったのではないか。なぜ分離モデルを選んだのか、そして、それらの自治体は2012年に分離モデルが廃止された際に、どのような考え方に基づいてgEあるいは認可自治体を選択したのか。それらについても分析すると、自治体の意図についてより重層的な理解が可能になるとと思われる。

### (3) 日本への示唆

日本では生活保護が法定受託事務であり、国と自治体とが費用を負担している。他方で、雇用政策については労働局やハローワークといった国の機関が主導的地位にある。2000年代には、生活保護受給者の就労支援のために福祉事務所とハローワークとの協働が開始され、2011年には雇用保険の附帯事業として、雇用保険の対象とならない失業者を対象とした求職者支援制度が導入され、また、2015年には、生活保護を受給していない生活困窮者を対象とした生活困窮者自立支援制度が導入された。だが、いずれも所得保障を欠き、また、後者では生活支援のための給付（自立相談支援事業、就労準備

支援事業、一時生活支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業）も存在するが、それらは自立相談支援事業を除いては任意給付であり、実施状況もばらつきがある。ドイツから得られる日本への示唆としては、求職者基礎保障のような所得保障を含む最低生活保障制度の導入の必要性、および、生活困窮者自立支援制度における生活支援のための任意給付の必須給付化の検討が挙げられよう。

なお、地域雇用政策についても、日本ではいくつか萌芽がみられる。一つは、2012年より佐賀県と埼玉県で実施されている「ハローワーク特区」という試みである。これは、地域主権改革を前進させるために、主要課題の一つである国の出先機関廃止に向けて、試行的にハローワークが県に移管されているのと同様の状況を作り、移管の可能性の検証を行うものであると説明される（佐賀県2014）。これらはのきなみ成果が出ており、現在も継続実施されている。もう一つは、「実践型地域雇用創造事業」という厚生労働省の取り組みである。これは、雇用機会が不足する地域がその特性を活かし、創意工夫を凝らして雇用を生み出す取り組みを支援する事業であり、2016年時点で55地域で実施されている（厚生労働省2016）。市町村、都道府県、地域の経済団体などから構成される地域の協議会が提案した事業構想の中から、効果が見込まれるものをコンテスト方式で選抜し、事業の実施を協議会に委託する形態をとる。このような取り組みに、ドイツの経験を反映させることも有効であろう。

## 4 おわりに

本書は、ハルツ改革による労働市場政策における政府間行財政の変容を、様々な側面から目配りよくまとめており、読み応えがある。最後に、本書で触れられていないが重要と思われる

論点を挙げるならば、求職者基礎保障対象者の約3割を占める、就労しているにもかかわらず収入が最低生活費を下回ることが原因で求職者基礎保障の対象となっている「上乗せ受給者」と呼ばれるワーキング・プアの問題をどう捉えるかであろう。gEや認可自治体が上乗せ受給者にどのように対応しているのかについても分析すると、さらに本書の議論に厚みが出て良かったのではないと思われる。また、今後はシリアからの難民の大量流入への対応も焦点になると思われ、あとがきでも触れられていたが、まさに最新の問題であり、今後の追究が期待される。

(武田公子著『ドイツ・ハルツ改革における政府間行財政関係——地域雇用政策の可能性』法律文化社、2016年1月、iii+194頁、定価4,000円+税)

(もり・ちかこ 高崎経済大学地域政策学部准教授)

【参考文献】

- 厚生労働省 (2016) 「実践型地域雇用創造事業シンポジウムを開催します」 (<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000134959.html>)
- 佐賀県 (2014) 「ハローワーク特区に取り組んでいます」 (<http://www.pref.saga.lg.jp/kiji00333104/index.html>)



有斐閣 出版案内

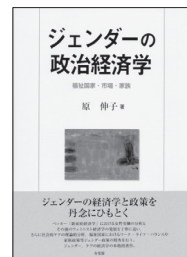
〒101-0051 東京都千代田区神田神保町2-17 / Tel.03-3265-6811  
<http://www.yuhikaku.co.jp/>  
 (表示価格は税別。消費税込みの金額が定価です。)

◎図書目録送呈◎

ジェンダーの政治経済学

原 伸子著 ● 福祉国家・市場・家族  
 ベッカー「新家庭経済学」における女性労働の分析とその後のフェミニスト経済学の発展を丹念に追ひ、さらに社会的ケアの理論的分析、福祉国家におけるワーク・ライフ・バランスや家族政策等ジェンダー政策の精査を行う。

A5判 三九〇円



社会政策

駒村康平・山田篤裕・四方理人・田中聡一郎・丸山 桂著 ● 福祉と労働の経済学  
 複数の学問領域にまたがる社会政策を経済学の手法で分析。

〔有斐閣アルマ〕  
 二五〇〇円

合理的配慮

川島 聡・飯野由里子・西倉実季・星加良司著 ● 対話を開く対話が拓く障害者基本法、障害者差別解消法、障害者雇用促進法によって法制化された障害者に対する「合理的配慮」。法学・社会学・ジェンダー研究の視点で、「共生の技法」となりうるこの新しい概念を追究する。

A5判  
 二七〇〇円

ボランティアを生みだすもの

三谷はるよ著 ● 利他の計量社会学 どのような人が、なぜボランティアになるのか? 「ボランティアの担い手」を生みだすメカニズムについて、計量的なアプローチから明らかにしていく意欲作。

A5判  
 三五〇〇円

排除と差別の社会学 新版

好井裕明編 原発事故やヘイトスピーチ、いじめ、マタニティ・ハラスメントなど、いま注目すべき排除や差別の問題を取り上げて新版化。

〔有斐閣選書〕  
 二二〇〇円

殻を突き破るキャリアデザイン

筒井美紀著 ● 就活・将来の思い込みを解いて自由に生きる

四六判  
 一七〇〇円

福祉行政の基礎

山口道昭著 / 北村喜宣・山口道昭・出石 稔編

〔地方自治・実務入門〕  
 二二〇〇円