

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 9 日現在

機関番号：13301

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2014～2016

課題番号：26590108

研究課題名(和文) ローカルな雇用創出の可能性 ドイツにおける認可自治体モデルの事例

研究課題名(英文) Potentiality of the Employment Policy by Local Governments - Case of Authorized Local Government Model in Germany -

研究代表者

武田 公子 (TAKEDA, Kimiko)

金沢大学・経済学経営学系・教授

研究者番号：80212025

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円

研究成果の概要(和文)：ドイツにおける求職者基礎保障(SGBII)の実施主体は、自治体と労働エージェンシー(AA)の協同機関(ARGE、後にgEに改称)と、上限108の認可自治体とされている。本研究はこの認可自治体モデルに着目し、ローカルなレベルでの雇用政策・労働市場政策における成果、課題、財源保障システムを検証することを目的とした。認可自治体では、従来自治体が担ってきた公的扶助や青少年扶助での対人支援の経験と、地域内の雇用者団体や各種社会的企業との連携の下に、就労阻害要因を持つ人々に対する社会包摂的な雇用創出・就労支援に成功している。しかし一方で、その財源保障をめくって連邦政府との軋轢も多いことが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The implementing entity of Basic Security for Jobseekers (SGBII) in Germany is regarded as the cooperating agencies (ARGE, later renamed as gE) of municipalities and Employment Agency (AA) and authorized maximal 108 local governments. In this research, I focused on this authorized local government model and aimed to verify the achievements, challenges and the financial resource security system in employment policy and labor market policy at the local level. In the authorized local governments, under the cooperation of employers' organizations and social enterprises in the area, and with the experience of personal support in public assistance and youth assistance which the local governments have traditionally carried out, have succeeded in social inclusive employment creation and employment support for the people with job hindering factors. On the other hand, there are many conflicts between the local governments and the federal government concerning the its financial resources.

研究分野：地方財政論

キーワード：ハルツ改革 求職者基礎保障 認可自治体 雇用政策

### 1. 研究開始当初の背景

ドイツでは、2005年に施行された求職者基礎保障法(SGBII)の下で、雇用保険の対象外となる長期失業者・未就業者への金銭給付・就労支援の制度が一元化された。その際、その実施主体は連邦政府レベル(雇用エージェンシー、AA)か、自治体かをめぐっての激しい攻防の末、連邦機関と自治体の協同機関(gE)と、自治体単独(認可自治体)の二つの実施主体モデルが併存する形となっている。

本研究は特に後者の認可自治体モデルに大きな関心を寄せるものである。というのも、我が国では雇用政策は国ないし県の役割と見做されがちであり、ドイツの基礎自治体が長期失業者という対象限定ではあるものの、雇用創出や就労支援の主体として名乗りを上げるという事象は極めて興味深く思われたためである。

そこで本研究は、認可自治体が支持される背景に何があるのか、また自治体が雇用政策にどのような成果を挙げられ得るのか、さらにその財源はどこから得るのかについて、gEモデルと認可自治体モデルとを比較しつつ検討したいと考えた。

### 2. 研究の目的

本研究は、ドイツにおける求職者基礎保障(社会法典第二編、以下SGBII)の実施主体の選択肢としての認可自治体モデルに着目し、長期失業者の社会生活・職業生活への統合というSGBIIの政策分野がローカルなレベルでどのように担われ、どのような成果を挙げているかを明らかにすることを目的とした。

SGBIIは、1年以上の失業者および保険原理による失業手当の受給権を持たない失業者について、社会生活・職業生活上の統合を果たすことを目的としている。従来自治体が担ってきた社会扶助と、連邦機関の労働エージェンシー(以下AA)が担ってきた失業扶助とを統合してできたSGBIIについては、自治体が担うべきかAAが担うべきかについて、制度成立以来揺れ動いてきた経緯がある。最終的には、2012年以降、AAと自治体が共同設置する協同機関gEと、108団体を上限とする認可自治体という二つの実施主体モデルが恒久化されることとなった。つまり、認可自治体モデルは、連邦機関のAA(日本のハローワークにあたる)から独立して、長期失業者の労働市場への統合に立ち向かうものである。

さらに驚くべきことに、2012年に認可自治体が69から108団体に拡張されたことにより、それまでgEモデルを選択してきたがAAと袂を分かって認可自治体モデルに移行する自治体が現れたことである。本研究はこれらの自治体に着目し、なぜgEから認可自治体モデルへの移行を選択したのか、当該自治体へのインタビューを行いつつ、その理由

をも明らかにできると考えた。

ドイツの求職者基礎保障に関する研究は国内でも散見され、またEUの地域雇用戦略との関連で自治体の雇用創出策に言及する研究も現れてきていたが、実施主体および財政負担のあり方という観点からの研究、および自治体レベルの政策として捉える研究はほとんどなかった。

ドイツにおいても、ハルツ改革そのものに関する研究は極めて多いが、アカデミックな立場から認可自治体モデルに内在した研究は管見の限り見当たらない。とはいえ、EU地域雇用戦略の枠組みとも関連して、ローカルな雇用創出への注目は高まってきている。本研究では、各自治体の実務者による報告文やドイツ郡会議・都市会議等による報告書、連邦政府の分析等も活用しつつ、認可自治体モデルにおける雇用創出策の成果を明らかにしたいと考えた。

### 3. 研究の方法

(1) 求職者基礎保障の実施主体別のデータについては、連邦雇用エージェンシーが詳細に公表している。このデータを用いて、gE・認可自治体両モデルのプロフィールの特徴を分析した。東西州および市・郡の別ごとに、失業率や受給者数、受給者の統合成果等についての傾向を分析し、認可自治体選択の背景を明らかにした。また、連邦統計局・各州統計局が公表している自治体の財政データを活用して、各分類の自治体の財政状況や求職者基礎保障にかかる支出の比重、財源状況等も明らかにした。

(2) 並行して現地調査を進めた。インタビュー調査は3回実施した。

認可自治体としてはWuppertal市、Offenbach市、Offenbach郡と件数は多くなかったものの、認可自治体モデルを支援するドイツ郡会議において3回ともインタビューを行い、同モデル自治体の全体的動向を把握することができた。

逆にgEに関しては、ベルリン、フランクフルト、デュッセルドルフ、ケルン等の大都市を中心に聞き取りを行ったが、移民背景や依存症・債務、シングルマザー等の斡旋阻害要因をもつ失業者の多いこれら大都市では、特に若者を対象として自治体社会局との連携を強化している側面が窺われた。

(3) 連邦労働社会省、連邦雇用エージェンシーといった連邦レベルでの政策主体と、ドイツ都市会議、ドイツ郡会議といった地方代表団体、全国的な提言を行う研究機関、同テーマに関わる研究者へのインタビューも並行して行った。

### 4. 研究成果

(1) 認可自治体モデルの評価について  
認可自治体モデルは当初69団体で開始さ

れ、2012年からは108団体に拡張されている。さらに2014年10月の連邦憲法裁判所は、認可自治体数は全ジョブセンターの4分の1までとするという上限設定は違憲であるとの判決を下した。今後の行方はなお未知数であるが、仮にこの上限が撤廃されたとすれば、今後gEから認可自治体に移行するジョブセンターは増加する可能性がある。

なお、このような基礎自治体を実施主体とするジョブセンターはドイツのみならず、同時期にデンマークやオランダでも導入されている。これらの事例については今後の研究課題としたい。

基礎自治体の運営するジョブセンターの意義は以下のようにまとめられる。

第一に、gE(旧ARGE)では概して労働行政の伝統的性格が強く、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。このことが幹旋指向か社会的包摂指向かという両モデルの戦略の相違ももたらしている。認可自治体においては、従来から社会扶助の実施主体であるという経験を継承しつつ、現在ではそれとは組織的に独立したジョブセンターを形作っており、ここが行政内部の多様な政策部門・児童・青少年扶助、産業振興、保健衛生、都市建設等との連携を採りつつ求職者支援を行い得る点に有利性があると考えられる。つまり、認可自治体モデルの選択理由のひとつは、自治体の政策分野とSGBIIの施策を有機的に連携させる用意があるか否かにかかっている。

第二に、多くの自治体は、旧連邦社会扶助法の下「就労扶助」という受給者の就労自立支援に取り組んできた実績をもち、特に自治体雇用公社による教育・訓練・資格取得支援を伴う半公的雇用の場が重要な役割を果たしていた。ARGEないしgEではこの雇用公社の役割は後景に退いたのに対し、認可自治体の多くではむしろこの公社が組織再編を伴いつつも求職者支援の重要な環となっている。この機関を環としてSGBIIの実施主体となり得るという見込みが、自治体の認可自治体選択に影響を与えたと考えられる。

第三に、2012年より認可自治体に移行した自治体の事例から示唆されることは、ARGEないしgEにおける自治体とAAとの協同が多くの問題を孕んでいるということである。むしろ、全体の4分の3のジョブセンターはgEを実施主体としており、協同が順調に進められている例も多い。とはいえ、ジョブセンターにおける自治体の発言権の弱さやBAからの直接のコントロール、BA職員と自治体職員の異なる人事系統という問題はなお残っている。こうしたことから、今後認可自治体数の上限が撤廃される動きがあれば、gEから認可自治体への移行を考える自治体は増加するものと予想される。

## (2)連邦・自治体の財政負担関係

ハルツ改革は、SGBII受給者の生活保障給

付を全て連邦負担としたものの、住宅暖房費給付や管理運営費の一部を自治体負担とすることで結局のところ混合財源を併用するものとなった。とりわけ自治体負担の多くなす住宅暖房費給付については、「自治体の財政負担25億ユーロ軽減」というハルツ改革の公約を保証するために、SGBIIに連邦負担率の算定方法が詳細にわたって盛り込まれたのであるが、実際の算定過程では条文の解釈の相違から、この方法がその役割を果たしたとはいえなかった。結局のところ連邦の財政事情に規定された連邦負担率の引き下げによって自治体の負担軽減は達成されず、さらに保育所整備・運営費や障がい者扶助費をはじめとする各種の社会給付費負担の増加によって、自治体負担は一向に軽減されなかったといえる。最終的には障がい者給付の全面的な連邦移管という方針が示され、これによる自治体負担の軽減が図られることとなっている。

こうした連邦と自治体の財政負担関係において、自治体が絶えず主張するスローガンが「牽連性原則」である。これは、「注文した者が払え！」との言葉が示すように、立法者である連邦政府がその財政負担に責任を負うべきだという主張を意味している。財政学分野ではしばしば、実施主体と費用負担主体が異なる場合に過度の支出がなされることを意味する「財政錯覚」あるいは「モラルハザード」という用語によって語られるが、牽連性原則は意思決定主体と費用負担主体の相違を問題にしている。すなわち、連邦政府は費用負担に関して十分に斟酌しないままに政策決定を行うという問題を指摘しているのである。

このような「逆モラルハザード」を含む財政錯覚を回避するためには、政策決定主体、執行主体、財政負担主体が一致することが理想ではあるが、現実にはこれは不可能といえる。しかしこのことは、連邦制・単一制を問わず、とりわけ社会保障分野においてはある意味不可避なことではあるまいか。多かれ少なかれ国民の生活保障を憲法理念に掲げる国にあっては、ナショナル・ミニマム保障に関する立法権限を中央政府が担い、それを国民ないし住民に最も身近な行政主体が実施し、その財源に関しては基本的には中央政府が保障責任を負いつつも、実施主体における「モラルハザード」回避のために部分的に地方政府に分担させるといった政府間関係は、むしろ普遍的なものと考えられる。

他方でそれゆえに、立法者が実施者に過度の費用負担を負わせることのないように、両者の財政負担関係の明確化、可視化は必要である。ハルツ改革における住宅暖房費の連邦負担率算定をめぐるSGBII上の規定はこれを明確にしようとするものであったのだが、両者の利害対立の中で有効性を持つに至らなかったのである。

### (3)連邦制度改革との関係

前述のように、社会保障分野における立法・執行・費用負担の主体の不一致は不可避であるにせよ、連邦制をとるドイツにおいて、これまで蚊帳の外に置かれた観があるのが州の役割であった。旧連邦社会扶助法では、給付基準額については各州法が定めていたものの、連邦法が自治体に対して事務を義務付ける形を採った。自治事務という建前上費用負担は全て自治体が負担し、州は一般的な財政調整の枠組みにおいて自治体の財源保障を行っていた。ハルツ改革後の SGBII 業務も当初は連邦法に基づいて自治体に義務付けられるものであり、住宅暖房費連邦負担や統合予算等の配分は連邦から自治体ないしジョブセンターに交付されるものであった。このように、ドイツの連邦制という枠組みから考えると、州の頭越しに連邦が自治体に事務の義務付けや指示を行うことは奇異に感じられる。

2007年12月の連邦憲法裁判所判決では、自治体が行うべき業務を連邦法が州の権限を飛び越えて規定することは、ドイツの連邦制の原則に悖るのではないかという郡の主張は退けられている。しかし、2006年9月施行の第一次連邦制度改革においては、連邦と州の権限関係の見直しを通じて、自治体に対する事務の委任・義務付けが以後連邦法によってできないこととなった。

違憲判決を受けての SGBII 改正（ジョブセンター改革）では、自治体の gE への協力や認可自治体の申請・認可の手続きは州法に基づいて実施されることとされた。特に認可自治体に対しては、連邦政府や BA は直接関与をすることはできず、SGBII の実施計画である統合協定も州を介在させることとなった。さらに2014年10月の連邦憲法裁判所判決は、連邦機関は自治体に対して特定の法解釈や予算・決算・会計方針に従うことを強要できないとした。これによって、認可自治体における SGBII の実施に対する連邦の監査権限も否定されたことになる。認可自治体が SGBII に従って制度運用を行うには違いないものの、その法解釈に対して連邦が異を唱え、費用返還請求を行うこともできなくなったのである。

その一方で、ARGE は gE と改称した上で、基本法が禁止する混合行政の例外的存在として容認され、BA の集権的なコントロールは貫徹されている。自治体は gE に協力する存在であって、gE の実施者会議の構成員として発言権をもつものの、その影響力は相対的に弱いものと言わざるをえない。

こうしてみると、SGBII の実施主体すなわちジョブセンターの形態によって、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 SGBII 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。権限を

地方レベルに移譲する一方で、この連邦統一性を保持する手段として重要になってくるのが、行政評価手法である。第二次連邦制改革において、全国統一的な行政評価システムの導入が打ち出された背景には、こうした事情があるように思われる。これは、一面では集権的な統制の強化の可能性を孕んでいるものの、連邦統一的な社会国家原理を掲げるドイツにあっては不可避な選択であるといえる。

### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 4 件)

武田公子「資料提供と論点提示 ミニシンポ『格差と貧困をめぐる日独比較』」『金沢大学地域政策研究センター年報2014』2015年3月(146~148頁) 査読無。

武田公子「対貧困政策としての地域的雇用政策 ドイツ求職者基礎保障の事例を中心に」『地域経済学研究』第29号、2015年3月(60~78頁) 査読無。

武田公子「『貧困』に地域はどう取り組むのか ドイツ求職者基礎保障の事例を中心に」『地域経済（岐阜経済大学地域経済研究所）』第34集(57~71頁) 2015年、査読無。

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 1 件)

武田公子『ドイツ・ハルツ改革における政府間財政関係 地域雇用政策の可能性』法律文化社、2016年(単著、全194頁)。

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

武田 公子 (TAKEDA, Kimiko)

金沢大学・経済学経営学系・教授

研究者番号：80212025

(2) 研究分担者

( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

( )

研究者番号：

(4) 研究協力者

( )