

●基調講演

「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—

講演者 武田 公子 氏*

はじめに

EU諸国における多元的な貧困対策

ドイツ・ハルツ改革

認可自治体モデル選択の背景

—長期失業者支援における自治体の役割—

日本への示唆

—留保事項—

はじめに

皆さんこんにちは。武田と申します。よろしくお願いたします。

ご紹介いただきましたように、専門分野が財政学、地方財政論という分野でして、この分野でなぜ貧困をやっているのかとちょっと不思議に思われるかもしれません。財政学者のなかで社会保障分野に足を突っ込むというのはわりと少数派のほうなのですが、私がなぜこの問題に関心をもつようになったかという、そもそもドイツの地方財政を対象に研究していたからなのです。

ドイツの市町村財政を調べていたところ、歳出の4分の1くらいが、日本でいう生活保護費で占められていたのです。日本では、最近増加してきていてそれでも8%程度、いちばん高い大阪で19%程度です。それに対してドイツでは市町村の支出の25%も生活保護費が占めているというのはどうも不思議だなということいろいろ調べ始めたのがとっかかりです。

今日は「貧困に地域はどう取り組むのか」というテーマでお話しさせていただきます。時間が限られているなかで、ちょっと早足になるかもしれませんがよろしくおつきあいください。

大きなテーマは貧困問題に地域がどう取り組むかということなのですが、そのなかで、このあとのご報告にも出てきます生活困窮者自立支援法というのが一つのキーワードになります。ちょっと聞き慣れないかもしれませんが、来年の4月からこれが実施されるということで、今全国の自治体があたふたしているところです。

これまで生活保護の網に引っかからないけれども生活困窮している人がいっぱいいるということは漠然と知られていることでした。数年前の厚労省の試算によりますと、こうした生活困窮者は全国で3,000万人、人口の3分の1から4分の1にも達するということがはっきりしてきたのです。そういう人たちに対して生活保護をちゃんと支給すればよいようなものを、生活保護に入れるのではなくて、その手前で食い止めようというのがこの生活困窮者自立支援です。

ただ、それを実施していく体制が十分とはいええず、それぞれの自治体で今体制づくりをしているところなのですが、役場だけでこれを実施する体力がないので、実態としてはほとんど民間に丸投げをしています。すでに一部モデル事業が始まっているところですけども、多くは社協に丸投げしているところが多いのです。でも、丸投げされた側もそんなに経験が豊富にあるわけではなくて、生活困窮している人をどうやって自立させるかというノウハウが十分にあるわけではありません。

それから、もう一つの問題として指摘されているのは、自治体の内部の体制が従来の生活保護の部局だけがやればよいという雰囲気にとどまっていまして、もう少し役場のなかで横断的

* 金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授

な取り組みになればよいのということもよくいわれています。

今日の話は、来年度から始まる生活困窮者自立支援法に向けて、ドイツの経験から何が言えるかということです。私自身はドイツの研究を長年やってきたものですから、そこで見聞きしてきたことを踏まえると、ちょうど日本の10年先をいっていると思うのです。10年前のドイツで、ちょうど日本でやろうとしていることに類似したことに着手していたという感じです。おそらく日本の厚労省の官僚も、外国の事例をいろいろ調べて、こんなのが使えるのではないかと引っ張り出してきた、そして作った仕組みがこれだと思うので、すでに始まっている諸外国の事例に学ぶというのも一つの手かなと思っています。

図1は、生活困窮者自立支援法の対象者がどのくらいいるのかということ、石川県内の自治体を例に計算してみたものです。いわゆる貧困というのは、中位所得の50%という言い方をしますが、全人口を所得順に並べたときに、ちょうど真ん中にある人の所得の半分以下の所得で生活している人々を指します。それに類似する指標として、住民税の均等割非課税者というのが大体それに匹敵するものとして厚労省の試算で使われています。

石川県内の19市町に関して、均等割の非課税者の比率を横軸に、生活保護率を縦軸にとってプロットしました。横軸は均等割り非課税者から被扶養家族を除いていますから、概ね貧困世帯をあらわしています。縦軸にとっているのは生活保護の受給率、これはパーミル(%)つまり1000分の1であらわしています。石川県内のいちばん高いところで12%、1,000人のうちの12人が生活保護を受けているにすぎないのですが、その実態としては、25%くらいの人が貧困状態にあるということがわかります。つまり、これまでの生活保護の仕組みではとうてい受けとめ切れないほど多くの人が実際に貧困状態にある。4月から自治体はこれを何とかしなければいけないということであたふたしていると、そういう状態なわけです。

EU諸国における多元的な貧困対策

先ほどドイツの市町村では生活保護費が市町村の歳出の25%を占めていたという話をしたのですけれども、それは10年、20年前の話です。そのころからドイツを含むEU諸国、ヨーロッパ諸国では、いろんな貧困政策に取り組み始めていました。特に90年代から「貧困との闘い」というスローガンの下で、貧困問題へのさまざまな取り組みが始まっています。

第一は、雇用政策としての枠組みです。マクロな国レベルの雇用政策をEUのなかで各国協調してやりましょうという欧州雇用戦略というものがあります。そこでは、2001年に、各国で地域雇用戦略というのを策定しようという勧告が出ているわけです。雇用政策というのは確かにマクロなレベルで、中央政府がやる部分は大きいけれども、もう少しローカルなところでやってもいいのではないかとことを模索し始めたのがそのころということになります。

第二には、公的扶助受給者の就労自立支援、これがまさに生活保護の自立支援にあたるわけですね。EU諸国では1990年代後半あたりから着手されています。日本でいいますと、2005年ですからちょうど今から10年ほど前に、生活保護自立支援という、これもモデルプロジェクトが始まっています。ただ日本では、一部成果はあったけれども、だからといって生活保護の受給者が減っているわけではないというところです。その後、リーマンショックもあって大量の失業が出て、貧困問題がこれで解決するわけではないことが明らかになっています。

EUでも同様の状況がありまして、大量の公的扶助受給者を自立させるために、いろんなスローガンを掲げて取り組みが推進されました。一つは、フレキシキュリティという変な英語のスローガンです。これは、一方でフレキシビリティ、つまり労働市場の流動化を促そうという動きで、その結果低賃金の雇用や非正規の雇用が増えているような状況が生まれているのですが、それらに対してはセキュリティ、社会保障

制度でちゃんと受けとめましょうというものです。あるいはアクティベーションというスローガンもあります。なかなか仕事に就くことができなくて長期間失業状態にある人を活性化しようというもので、職業訓練や資格取得促進、就労の習慣づけ等を内容としています。あるいは、ワークフェアというスローガンもありますが、これは制裁を与えてでも働かせなさいという考え方です。このように、いろいろな考え方が示され、様々な方法で就労支援が取り組まれるようになってきていました。

第三には、「持続可能な欧州都市」というスローガンのなかで、都市の再開発、まちづくりの分野で貧困問題にアプローチするというものです。都市の再開発をするときに、貧困問題を抱えている地域、都市の中心部でスラム化している地域に関して、そこに住んでいる人たちをその社会のなか、コミュニティのなかに取り込みながらやりましょうという理念が登場してきました。

以上のように、貧困問題に対しては、雇用政策だけではなくて、公的扶助受給者の自立支援もあり、まちづくりもあり、いろんな面から取り組まれるという傾向がヨーロッパでは見られるわけです。

そのなかで私が今日注目するのは、では誰が中心になってこの「貧困との闘い」を実施するのかという組織の問題なのです。ヨーロッパ諸国の場合、多くはジョブセンターという機関を設けています。日本でいうとハローワークあるいはジョブカフェのイメージとしてとりあえずおさえておいていただければいいのですが、仕事をあっせんするとか、職業訓練をやるとかいう業務を担うジョブセンターというのが各国でつくられています。その組織のあり方で私が注目するのは、デンマークとオランダとドイツで共通した試みがなされていたということです(表1)。

例えばデンマークを見ていただきますと、2007年にジョブセンターというものを全国につくって、そのときに自治体と国が共同で設置をしたジョブセンター、日本でいうとまさにハローワー

クと福祉事務所が一緒になったようなジョブセンターというものを、パイロットプロジェクトとしてつくったわけです。ほかのところでは、主に国が設置するハローワークのようなジョブセンターというのがつくられたわけです。

オランダでは、自治体ジョブセンターといって、まさに市町村単位でジョブセンターをつくっています。

ドイツはデンマークとよく似ていまして、これはあとでお話しします2005年のハルツ改革のなかで、ジョブセンターというものを全国に置くようになったのですけれども、そのときに自治体だけで取り組むジョブセンターというものも実験的に認めたという経緯があります。つまり、デンマーク、オランダ、ドイツで共通しているのは、自治体つまり市町村が雇用政策に乗り出すような部局をつくった経験をもつ国々ということです。ですので、ちょっとこのパターンに注目してお話をしていきたいと思います。

ドイツ・ハルツ改革

ドイツ・ハルツ改革といいますのは、2000年代前半に施行された一連の労働市場改革を指しますが、そのうちの一つであるハルツ第四改革といわれるものが最も大規模な改革でした。2005年ですから、今からちょうど10年前に行われたこの改革についてお話をします(図2)。

日本でも何か国の審議会をつくったときに、座長の名前をつけて何々委員会とかいいますね。それと同じで、ペーター・ハルツというフォルクスワーゲンの取締役の人を委員長に据えたハルツ委員会というのがありまして、そこが提唱した改革がハルツ改革です。

図2の上半分が改革前の仕組みです。「社会扶助」とありますが、これが日本でいう生活保護にあたる制度です。改革前の社会扶助というのは市町村レベルで取り組まれる仕事でした。日本でもそうですね。生活保護は一応市が、町村の場合は県が実施しているわけです。それから、連邦雇用庁といたしまして、日本でいうと厚生労働省の職業安定局のようなものがあり、そ

の地域機関が労働局ですから、これがまさにハローワークですね。それが実施している失業手当、これは日本と共通していますが、保険原理による給付があります。失業保険に入っている人は失業したときに失業手当を受ける仕組みで、その仕組みを担っているところが労働局です。それから、失業保険が切れたあと、税財源でもって、給付水準はちょっと低くなりますが、給付を受けられる失業扶助というのがありました。

ですので、改革前のドイツには、失業した場合には三つのセーフティネットがあったといわれています。すなわち失業保険の手当、それが切れたあとは失業扶助という給付、それからそもそも保険に入っていなかった人については社会扶助と、三つのセーフティネットがあったわけです。

しかし、失業扶助と生活扶助というのは非常に近接していて、失業扶助の金額が少ない人はあわせて生活扶助で補うというようなことができ、両者の間には併給者、一緒に受けている人がけっこう多かったわけです。ですので、この二つを一緒にしてしまえというのがハルツ第四改革でした。

図2の下半分が改革後ですけれども、求職者基礎保障という仕組みが新たにつくられました。ドイツには社会法典という法律がありまして、その第2編にあたります。以下、社会法典第2編とか、SGB IIとかいうように出てくるのはこの法律、求職者基礎保障法を指します。従来の社会保険原理による失業手当は「失業手当 I」として引き続き残っています。これは社会法典第3編という法律による給付です。

改革後は、1年以上の失業者、あるいはそもそも失業保険に入っていなかった人たちで就労能力があると認定された人は、求職者基礎保障という仕組みのなかで給付を受けて自立支援をするという仕組みがつくられたのです。

その際に問題になりますのは、この求職者基礎保障というのは、自治体が担っていた社会扶助、それから連邦機関が担っていた失業扶助、この二つを統合したものなので、ではいったいどっちが担うのだらうということ。連邦政

府がやるのか地方がやるのか、日本でいうと国がやるのか地方がやるのかという話なのです。

この問題をめぐってはかなりすったもんだしたわけですが(表2)、求職者基礎保障では、大きく分けて二つの実施主体のモデルを認めました。一つは、雇用エージェンシーというハローワークと自治体が協同の機関をつくるものです。ちょっとややこしい説明になるのですが、ARGEというのはアルバイトゲマインシャフト(Arbeitsgemeinschaft)の略称で、協同機関の意味で、ARGE(アルゲ)と呼びます。国と地方と一緒にやってつくる機関がARGEです。それから、自治体が単独でやっていくモデル、これを「認可自治体モデル」といいますが、この二つのモデルで試行してみて、どちらがいいか競争してみましようということをやったわけです。ところが、これがいろいろな問題を伴って、そのあと10年くらいこれでもってバタバタしたという経緯があります。

最初は、施行直前の2004年に、実験条項というのを設けて、自治体が単独でやるというモデルを実験的に認めましようということになりました。そして2005年に実施が始まったのですが、2007年には、先ほどいいましたARGEという連邦と市町村と一緒にやってつくる機関、これは憲法に違反しているというすごい判決が出たのです。

なぜかという、説明が長くなりますが、日本でも国と市町村と一緒にやって何かをするということはあまり望ましいことではないとされています。国と市町村と一緒に業務を行うことになったら、国が地方自治を阻害することになりますし、その責任はいったい国なのか市町村なのかわかりにくくなるわけです。ドイツでもそのように考えられていまして、それは混合行政として憲法が禁止する行為だったわけです。ですので、ARGEという連邦と市町村と一緒にやってつくる組織は憲法違反だという判決が出てしまいました。

そこで、どういう改革をしたら合憲になるのかということいろいろ検討されたのですが、最終的にどうしたかということ、ちょっと恐ろし

い話ですが、憲法を改正してARGEを合憲化したということなのです。つまり、ARGEという組織を憲法の例外上の存在にしまして、これだけはしょうがないから認めましょうというかたちで、憲法を改正することによって合憲状態をつくりだしたのです。

憲法を改正することで合憲化するというのは恐ろしい話ではありますが、このARGEという組織は、2005年から2010年までの5年間にすでに業務を行っていましたし、実績もつきましたし、もうこれは揺るがすことができない組織になってしまっていたわけです。ですから、今さらこれを廃止できないので、もうこれを合憲的な組織として例外として認めるしかないという方向でいったわけです。

ですが、その一方で、認可自治体という自治体が独自にやっていくモデルも、ここで実験条項という暫定的なものではなくて恒久的なものにしましょう、さらにその数も増やしましょうということをやったわけです。このように、生活困窮者の就労支援を一体どこがやるのか、国がやるか地方がやるか一緒にやるか、ということではずいぶんとすったもんだしたのがドイツの事例でした。そのなかで、認可自治体モデルという自治体が単独でやるモデルに私は注目したいと思います。ARGEというのは連邦と地方が一緒になってやるモデルで、これが違憲判決を食らったわけですが、当初はこれが標準モデルだったのです。366のジョブセンターはこの標準モデルである連邦と地方の協同機関をもって業務を実施していました（表3）。

認可自治体、自治体が単独でやるモデルは例外なので、69団体に絞って認めるというのが当初の方法で、単独でやりたい人は手を挙げてということで、全国で募集をしたわけです。その結果、州によってかなりばらつきがあるのですが、いちばん多かったのはヘッセン州でした。ヘッセン州は州の首相がこれを積極的に支援したという政治的な背景もあるのですが。

表3で縦に並んでいるのはドイツの州です。話が飛びますが、ドイツのベルリンの壁が崩壊して25周年ということで、テレビでいろいろ報

道されていたと思います。25年前、ドイツは東西に分かれていたということも、もはや知らない世代もいっぱいいるわけです。25年前に東西が統一したのですけれども、25年たってもまだ東と西の格差というのは、一時期狭まったのですが、最近また拡大するようになってきました。東部州のほうはかなり失業率が高いわけです。その失業率の高い地域でも、自治体が単独でやりますという名乗りをあげたところがけっこう目立った。このへんがちょっと注目されるところです。

そのあと2012年には、当初の認可自治体69に加えて、新しく単独でやりたい人はさらに手を挙げてということで追加募集をやったのです。追加募集は上限が110だったのですが、それを上回る自治体の手を挙げて、選考をやったという経緯がありまして、最終的には107という自治体が認可モデルになっています。

これを見ますと、2012年段階では東のほうでもずいぶん認可自治体が増えていますが、西のほうでも、これまであまり多くなかったところで認可自治体が増えていることがわかります。

図3にドイツの地図を示します。赤いのが認可自治体ですけれども、ベルリンの周辺がブランデンブルク州ですが、わりと単独のモデルの率の高いことがわかります。それから、南のほうはわりと白いのです。南のほうというと、バイエルン州というドイツのなかでもいちばん経済的に恵まれた地域です。大手のいろんな製造業が立地してしまっていて、日本でいうと名古屋とか愛知県のような地域がバイエルン、それからバーデン＝ヴュルテンブルクです。豊かな南のほうではどちらかというと自治体が単独でやるという選択をしたところが少なかったのです。西のほうにいけますと、いわゆるルール地域といいまして、昔、石炭と鉄の地域として重厚長大型の産業が集積していた、今はちょっと落ち込んでいる地域、つまり日本のイメージでいうと北九州とか北海道のイメージの地域です。わりと経済的にしんどいところが単独モデルを選んでいるというのがちょっと注目される場所なのです。

この地図を作っているのはドイツ郡会議という団体です。日本では知事会とか市長会とか町村会というのがありますが、ドイツにも都市会議と郡会議という、都市部と郡部それぞれの団体の連合体のようなものがあります。どちらかというと、都市部の団体ではなくて、郡部の団体が認可自治体モデル、自治体単独モデルを支持する立場をとりました。ですので、最初は都市よりも郡のほうがこの単独モデルをよく採用したのです。

ですが、制度が変わってから、つまり12年以上はむしろ都市がこの単独モデルに積極的に手を挙げました。都市部のほうが失業率は一般的に高いですから、当初はたくさんの失業者を自分の都市だけで引き受けるとするのは非常に重荷だと思ったのです。ですから、最初のうち都市はあまり単独モデルを採用しなかったのですが、発足から7年たって2012年になりますと、都市でむしろこれを積極的にやろうという機運が出てきた。特に経済構造上のしんどい地域がこれを積極的に活用するようになったという点が注目されます。

認可自治体モデル選択の背景

—長期失業者支援における自治体の役割—

ではこれらの自治体はなぜ単独モデルを選んだのかということ、この制度の仕組みにちょっと立ち入ってご説明したいと思います(図4)。

日本の生活保護もおそらく似たようなことをやっていると思うのですが、受給者が窓口に来て申請をすると、まず、いろいろとその人とお話をして、その人がすぐに就職できるか、ちょっと難しいか、かなり難しいかという見極めをするわけです。すぐに就職できますねという人は、そのまま労働市場で仕事をあっせんして職に就いてもらう。あるいは、雇用補助金のようなのを付けて、これだったら就職できますねというようにもっていくわけです。SGB IIというのは社会法典第2編の意味ですが、要するに求職者基礎保障です。求職者基礎保障というのは、1年以上の長期失業者を対象にしていま

す。すでに1年以上失業してはいるが、能力的には、ちょっと頑張ってみれば労働市場で仕事に就けるだろうという人はこれですんなりと就職できるわけです。

ところが、ちょっと難しいかなというのはどういう人かということ、ドイツは資格社会なので、肉屋さんになりたい、あるいは花屋さんになりたいと思ってもそれぞれ資格がいる。これだけの学校を出て、こういう訓練を積んでいないと花屋さんにも肉屋さんにもなれませんよという社会なものですから、資格がないといけない、一定学校を出ていなければいけないというハードルがあります。あるいは、移民背景とありますが、外国人の比率が非常に高く、ドイツ語が十分にできない。そういう低資格・低学歴・移民背景という労働市場で不利な人たちがいます。彼らについては、それなりの教育を受けさせて職業訓練を積めば、あるいは語学の訓練をすれば、何とか労働市場に統合できるだろうという目があるわけです。

もう一つ就労困難だとみなされる例としては、長い間失業してしまった人々。1年どころか、2年も3年も失業しているとか、あるいは若者ですと、学校を出てからずっと働いていないとか、就労習慣がないというケースもあります。彼らに対しては、慣らし就労のような意味で就労機会というものを提供します。実はこれは悪名高い「1ユーロジョブ」といわれるものでして、時給が本当は2ユーロ(280円)ぐらいの短時間労働なのですが、お金を稼ぐというよりは、仕事に慣れるためにちょっと慣らし就労するというようなことで、お駄賃程度の報酬がつくというものがこの1ユーロジョブです。一回慣らし就労してみ様子を見ようかというのがこのパターンです。

問題はあっせん阻害要因があるケースです。あっせん阻害要因というのは何かということ、例えば住宅がない、ホームレスである、債務をもっている、あるいはシングルマザーで小さい子どもを抱えている、依存症がある、あるいはメンタルな病気を抱えているということです。このケースについては、すぐに職業訓練につけとか

働けとかいうのは無理だということになります。ここで出てくるのが自治体統合給付というサービスでして、この部分については、ジョブセンターから自治体に委託に出して、彼らのケアをしてくださいという仕組みになっているわけです（図の丸で囲んだ部分）。

求職者基礎保障のなかで提供されるいろんなサービスがあるのですが、その一覧を示したのが図5です。いちばん多いものが、雇用創出とありますが、実は先ほど言いました1ユーロジョブです。1年以上失業している人にはとりあえず1ユーロジョブを提供しようというのが制度発足の実態ではありました。ただ、それ以外にも、例えば職業教育とか資格付けをすることとかいうことも行われていましたし、カウンセリングをやって、本当にあなたはどの職業に就きたいのというような職業相談もします。稼得活動の提供とって、雇用補助金を付けることで適当な職を見つけるという手段もあります。

日本でいうとリーマンショック、ヨーロッパでは世界金融恐慌といわれますが、09年頃まで失業率は非常に高かったのですが、ドイツではその後ちょっと景気がよくて、失業者、受給者がだんだん減ってきています。そんななかであまりサービスが減らない部分がある、この自治体統合給付なわけです。全体に失業者が減っているなかで、この自治体統合給付の受給者というのは、ずっと横ばいでなかなか減っていきません。というのは、非常に厳しい条件を抱えた人々がこの給付を受けるからなのですね。

その具体的な中身を見てみますと（図6）、いちばん多いのが債務相談です。日本でもそうですけれども、債務を抱えていて、借金取りから逃げるために住居を定めることができないとか、債務を抱えているためにちゃんと仕事に就けないという人がけっこうドイツでも多いようです。次に多いのが、例えば、シングルマザーなどで小さい子どもを抱えているので働けないという人々、それから精神的・心理的ケア、つまりメンタルな問題を抱えている人々。日本でもこのへんがかなり増えつつあるのではないかと思います。あるいは依存症、アルコールや薬物に依

存している人々。こういう困難を抱えた人々に対するケアを自治体が行っているという仕組みなわけです。

こういう仕組みのなかで、ハローワークと自治体が一緒になってやるというのではなくて、自治体独自でやる認可自治体モデルを選択した自治体というのは、いったいどうしてそんなしんどいことをわざわざ引き受けたのでしょうか。いろいろな自治体で聞き取りをしてみましたところ、いくつかの理由が挙げられました。

一つは、自治体にとって重要な政策分野を連邦政府にとられてしまうことに抵抗があったということです。先ほど冒頭で言いましたように、社会扶助というのは自治体の歳出の25%を占めていた。郡部では、郡というのは日本でいうと事務組合のようなものなので、50%くらいを社会扶助が占めていたりもします。そういう政策の重要な部分をゴッソリ連邦政府に譲ってしまうことにはちょっと抵抗があったというのが一つです。

それからもう一つは、自治体の固有の政策資源と横断的な連携ができるということ。自治体の歳出の25%を占めている業務となれば、これは特定の一部の人に対するサービスではなくて、一般施策だという考え方です。最初のほうで、石川県の例で申し上げましたが、生活困窮者自立支援法の対象となるであろう生活困窮者というのが、住民の4分の1から3分の1にまで達するわけです。こうした人々に対するサービスというのは、決して一部の人向けのサービスではなくて、一般施策と考えた方がいいのではないかと思います。自治体にとって対貧困政策というのは普通の人に対するサービスと同じでしょう、誰でも貧困に陥るリスクがあるわけですから、その住民向けのサービスをやるのは自治体にとって当然の責務だ、自治体もっているいろんな資源を横断的に活用してそれを行うというのはやはり自治体のやるべきことでしょうね、という考え方です。

三つ目が、先ほど言いましたARGEという組織ですけれども、連邦と自治体が一緒になってつくった機関がどうもうまく機能しなかったと

いうところがいくつか聞き取れました。連邦と市町村が一緒になると、どうしても連邦のほうが力が強いわけです。お金を握っているのは連邦ですから。連邦はとにかく失業者を自立させることに一生懸命で、何が何でも仕事に就かせるというところを非常に強調するわけです。数字でもって成果を評価しますので、受給者の何パーセントを就職させたかということで評価される世界なわけです。

それに対して自治体の側は、社会扶助の経験からして、就職を急がせてもこの人はすぐに辞めてしまうだろうと思ったら、就職を急がせるのではなくて、もう少しいろいろケアをして社会的に統合していくというほうがむしろ重要ではないかというように考える。そういう自治体と連邦の労働行政とはけっこう対立的な立場にあって、それをARGEという一つの機関のなかで一緒にやるということが、いろいろ軋轢を生んだらしいのです。ですから、連邦との協同体を解消して単独モデルに移行するという自治体がけっこう出てきたと考えられます。

フランクフルトというとドイツの国際空港がある大きな都市なのですが、その隣にあるオッフエンバッハ市というところがあります。最初はARGEという連邦と一緒にやる仕組みでやっていたが、2012年から自治体単独モデルに変えたという市でお話を聞いてきました。そのときに、その職員さんがこんなふうに考えていますという概念図を描いてくれたのが図7です。

この求職者基礎保障というものをローカルに実施していくこと、そのなかで自治体が就労とか雇用ということを独自に取り組んでいくこと、この二つはほとんど一緒だと考えます。その周りにはいろんな環境、例えば自治体はそもそも一般施策として産業振興に取り組んだり、コミュニティビジネスを促進したり、あるいは地域の再開発をやったり、それから、例えば教育とか保育とか公衆衛生とかいろんな社会サービスなどもやるし、子ども向けのサービスもやるしというように、いろんな行政上の資源をもっている。日本の役場でいうと、児童青少年局とか、商工部とか、土木建設部とか、自治体もつ

ている部局を横断的に使って対貧困政策に取り組むというのがオッフエンバッハ市の理念なのです、だから単独モデルに移行したのですよ、というような説明をしてくれました。これはなかなか感動ものの説明でした。

こうした自治体は、ドイツでもすべてではなく、まだ一部にとどまっていて、全体の4分の1くらいではあります。しかし、ドイツではなぜ認可自治体モデルというものに取り組もうとしたのでしょうか。まとめてみますと、一つは、労働市場で不利な条件を抱える人々、先ほど申し上げましたように、ホームレスや、メンタルな問題をもっているとか、シングルマザーとか、債務を抱えているとか、そういう人に対するケアというのは、日本でいうとハローワークが得意とする分野ではないということなのです。こうした人々に対するいわば福祉的なケアの経験というのは、ハローワークよりも自治体レベル、自治体の例えば福祉事務所などが従来からやってきたことだと思うのです。そうしたところにもう少し自治体が自分のもっている政策資源を有効活用するという考え方ができないものだろうかという発想だと思います。

もう一つは、労働部局が考えがちな労働市場政策に対するアンチテーゼです。ワークフェアというのはとにかく職に就くことを至上命題とする考え方で、確かに仕事に就くことは大事なのですが、例えばメンタルな問題を抱えている人に無理やり、働け働け、働かなかったら生活保護を切るぞということをやっても問題は解決しないというわけです。そうした人は社会的な包摂、社会生活を営めるような段階にまずもっていくというところからやっていくべきではないかという自治体のスタンスが、この場合は独自にやっていくという道を選ばせたのかなと思います。

重複した話になりますが、先ほどの図で示したように、対貧困政策というのは総合的な地域政策として考えた方がいいのではないかと。一部の人のためではなくて、誰でも陥りがちなことでもありますし、そもそも、先ほど最初に示したように、住民の4分の1から3分の1は貧困状

態にあるわけです。そうした住民に対するサービスは決して一部の人に対するものではなくて、むしろ普遍的な一般的な政策なのではないかと考えるしだいです。

日本への示唆

—留保事項—

ただし、日本にこれを適用するとき、留保するべきところがいくつかあります。一つは、日本ではまだ自治体が雇用政策に取り組むというのに経験が浅いわけです。市町村とか県でもそうなのですが、労働部局に話を聞きに行きますと、「労働というのは国の仕事ですからね」と、役場ではそういうとらえ方が多いのです。県でもいわゆる失業対策事業というのが終息してしまいました。これは石炭を産出していた地域、北九州とか北海道には残っていたのですが、それも最近になってもうすでになくなってしまいました。そうした失業対策事業というものがなくなってしまったあとは、県も雇用創出ということにほとんど無関心になってきているということなのです。

それから、生活保護自立支援とか、求職者自立支援でも、あっせん部分はハローワークに依存するというかたちで、自治体は雇用政策に力をもたない印象があります。そういうなかで、市町村・自治体がもっと主体的に関与する必要があるだろうということと、市町村内のいろいろな行政資源を横断的に連携させるということがポイントなのではないかということです。

3点目は、これは付け足しになりますが、かといってハローワークの存在意義を否定するものではないということです。ハローワークはハローワークで、短期的に就職可能な人たちをすくいあげる、あるいは、広域的なあっせん資源を活用してあっせんをするということに非常にたけているわけですし、ハローワークはハローワークで存続することを決して否定するものではありません。むしろハローワークと自治体のすみ分けといいますか、本当にしんどいタイプの人たちを中心に支援をしていくということが、

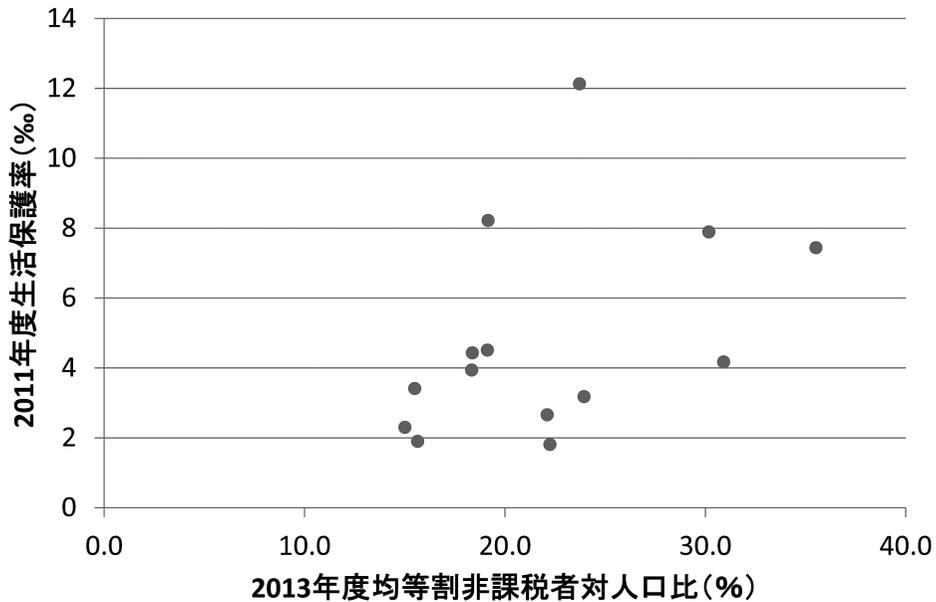
自治体の責務として求められるのではないかということになります。

最後に、現在の自治体の労働費というのはかなり少ないということです。都道府県でも市町村でも歳出の1%未満で、0.5%とかいった場合もあります。ときたま大きくなるのですが、これは、国の補助金を受けて緊急雇用対策事業のようなものに取り組んだ場合のみ一時的に増えるというのが、自治体の労働費のあり方です(図8)。

ですから、自前で独自に労働政策をやるということについて自治体はあまり積極的ではなかったのですが、来年度からの自立支援法というものを考えますと、もうちょっと広く、一般施策として雇用政策に取り組むという姿勢があってもいいのではないかなと思うしだいです。

少々時間を超過してしまい申しわけありません。どうもありがとうございました。

図1 生活保護率と均等割非課税者の関係
(石川県内自治体)



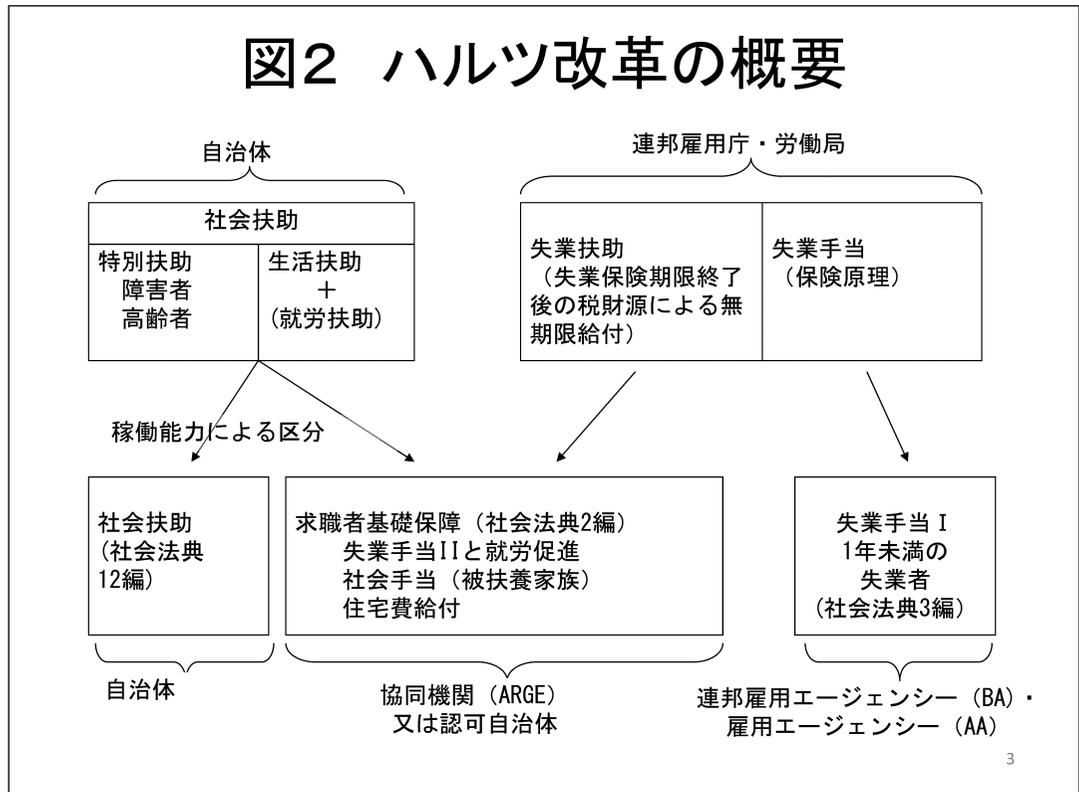
1

表1 欧州諸国における労働市場改革

	組織改革	財源	制御
イギリス	2001-2006年 稼働年齢の全ての失業中の受給者に対する国のジョブセンター (Jobcenter Plus)	国が100%負担	労働省(DWP)と労働部局 (Jobcenter Plus) の間の目標協定
デンマーク	2007年 自治体・国が共同設置のジョブセンター／パイロットとしての14の自治体みのジョブセンター／09.8.1より自治体ジョブセンターの普遍化	混合財源 消極的給付は国が35%、自治体65%。 受給者の活性化は国65%、自治体35%	・雇用省による目標設定、モニタリング、ベンチマーキング ・二段階の目標協定 ①省と広域評議会の間 ②広域・自治体両レベルの雇用評議会の間
オランダ	2004年 自治体ジョブセンター。財政的権限を強化する再編も。	国が100%負担	労働省 (SZW) による目標設定、資源配分モデルによる制御
ドイツ	2005年 求職者基礎保障に伴う組織改革。346のARGE69のオプション、23の分離モデル。	混合財源 連邦が約80%、自治体が約20%	ARGE: BAとBMASの目標協定による連邦給付の制御、自治体給付に関するARGE-自治体間の制御 オプション: 州を通じての連邦給付に関する監督

Konle-Seidl 2009より作成。

図2 ハルツ改革の概要



3

表2 ハルツ改革関連年表

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	SGBII施行	実験条項下でARGEと認可自治体の併存、競争
2007	12	ARGEを混合行政とする連邦裁判所違憲判決	
2008	12	SGBII6c条の実験条項に関する評価報告書公表	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
2009	3	ジョブセンター改革挫折	
2010	6	ジョブセンター改革合意	
	7	ARGE合憲化のための憲法改正	
	8	ジョブセンター改革を内容とするSGBII改正	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
	12	認可自治体追加申請〆切	
2011	1	ジョブセンター改革施行	
2012	1	41認可自治体追加	

4

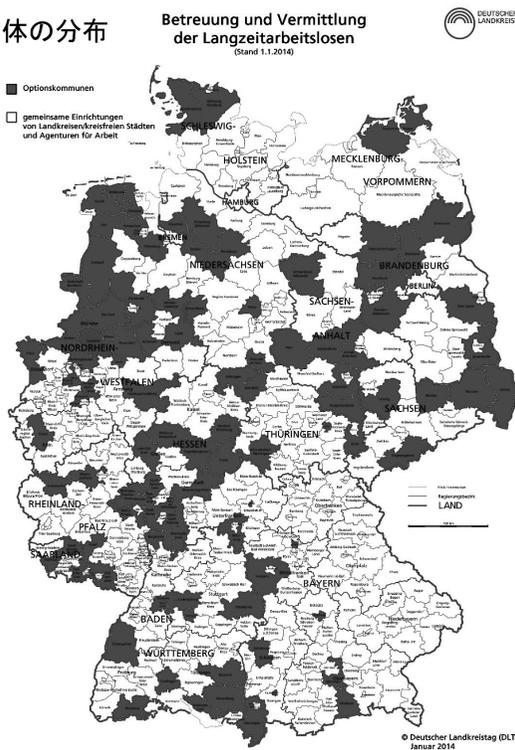
表3 SGBII実施主体の組織形態

州	2005年末				2012年末			
	ARGE	分離モデル	認可自治体	同比率(%)	gE	認可自治体	同比率(%)	
西部州	Baden-Württemberg	39		5	11.4	33	11	25.0
	Bayern	92		4	4.2	83	10	10.8
	Hessen	12	1	13	50.0	10	16	61.5
	Niedersachsen	33		13	28.3	29	17	37.0
	Nordrhein-Westfalen	41	3	10	18.5	35	18	34.0
	Rheinland-Pfalz	34		2	5.6	26	5	16.1
	Schleswig-Holstein	13		2	13.3	13	2	13.3
	Saarland	5		1	16.7	3	3	50.0
東部州	Brandenburg	13		5	27.8	11	7	38.9
	Mecklenburg-Vorpommern	17		1	5.6	11	2	15.4
	Sachsen-Anhalt	19		5	20.8	8	6	42.9
	Sachsen	23		6	20.7	7	6	46.2
	Thüringen	21		2	8.7	19	4	17.4
都市州	Berlin	1			0.0	12		0.0
	Bremen	2			0.0	2		0.0
	Hamburg	1			0.0	1		0.0
総計	366	4	69	15.7	303	107	26.1	

<資料> Statistik der BA, Kommunale Eingliederungsleistungen nach §16a SGB IIより作成。

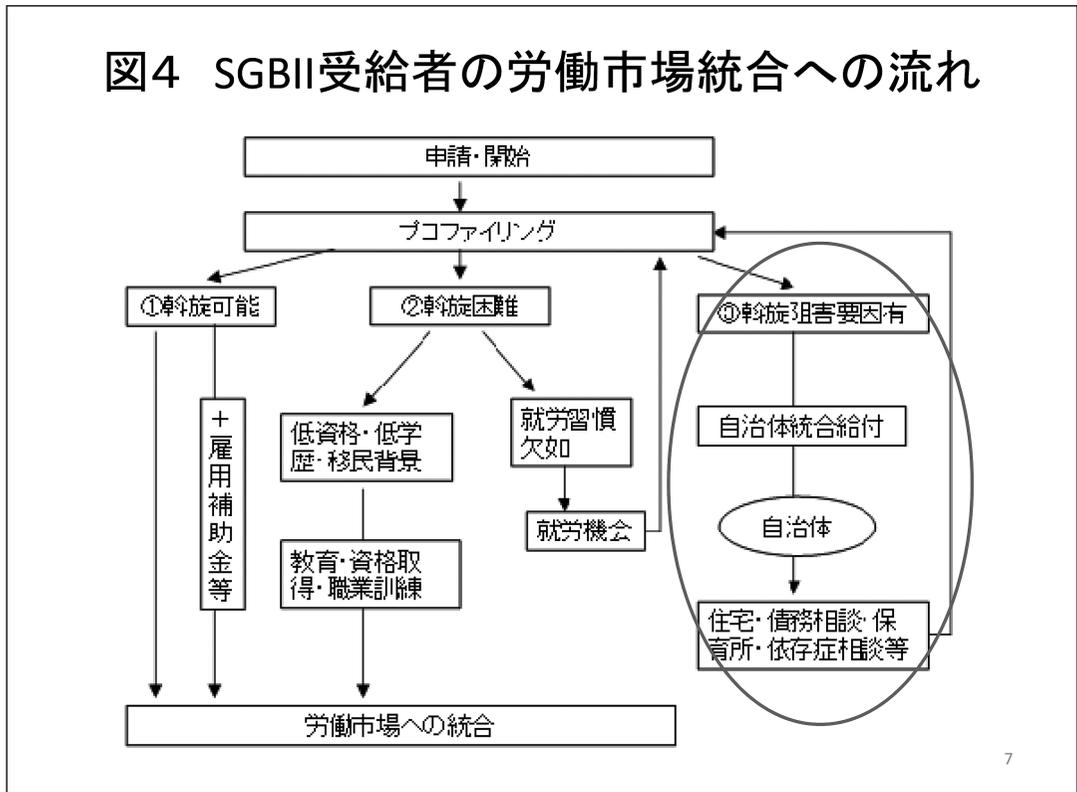
5

図3 認可自治体の分布



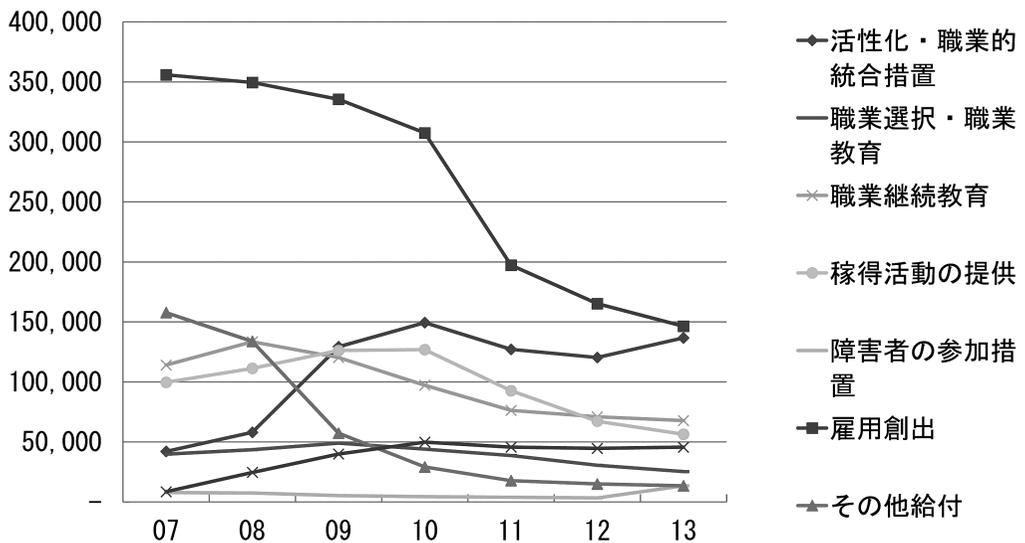
6

図4 SGBII受給者の労働市場統合への流れ



7

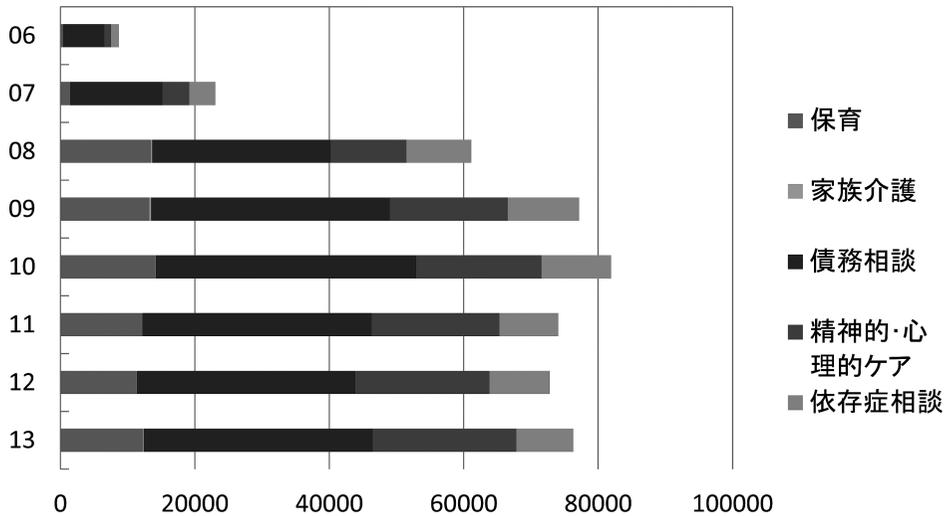
図5 SGBII労働統合措置参加者数の推移
(各月末現在数の年間平均)



<資料> Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Zeitreihen zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Rechtskreis SGB II, より作成。

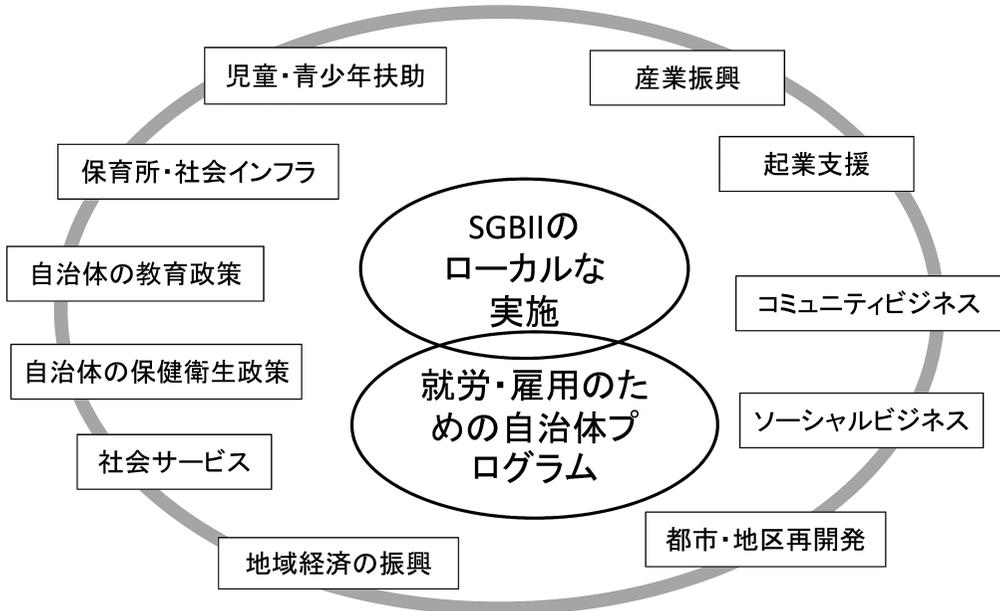
自治体統合給付

図6 自治体統合給付の内容別新規受給者数推移



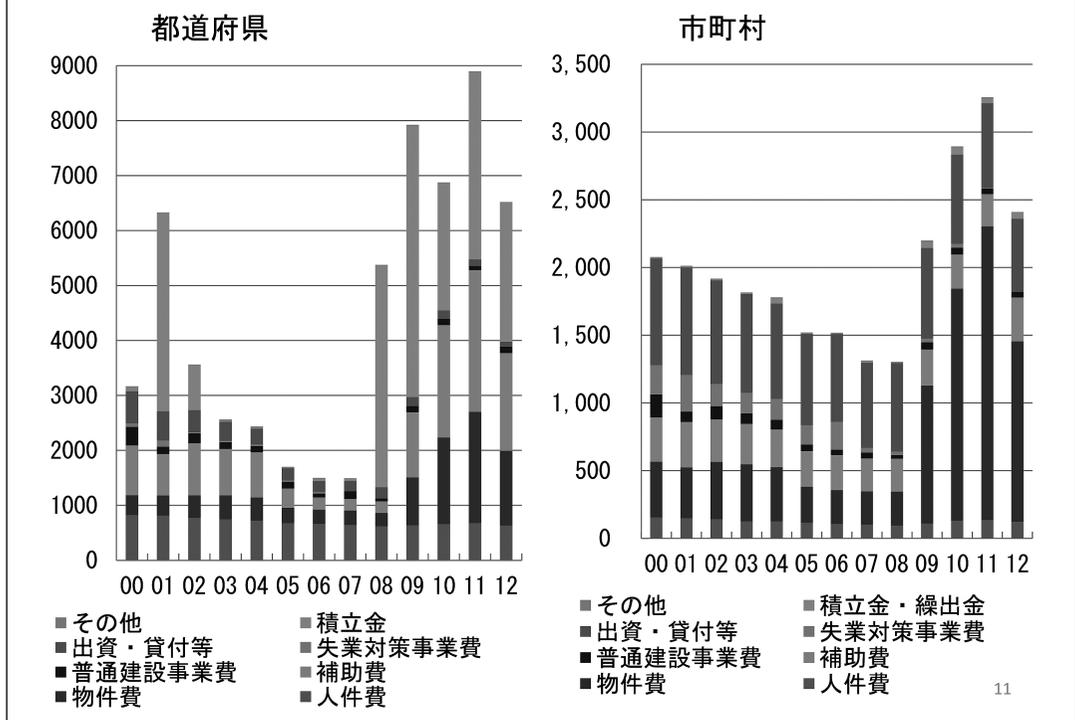
9

図7 自治体の業務分野と雇用促進のインターフェース



<資料>Schulze-Böing (2010)

図8 労働費の性質別内訳推移(億円)



参考文献

- 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。
- 福原宏幸・中村健吾編(2012):『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム アクティベーション改革の多様性と日本』紉の森書房。
- Bothfeld, Silke/ Sesselmeier, Werner/ Bogedan, Claudia (Hrsg.) (2012): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Springer VS. (Wiesbaden).
- Dahme, Heinz-Jürgen/ Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.) (2011): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, VS Verlag (Wiesbaden).
- Hanesch, Walter (Hrsg.)(2010): Die Zukunft der “Sozialen Stadt”, VS Verlag (Wiesbaden).
- Henneke, Hans-Günter (2005): Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen Hartz IV-Regelung, Der Landkreis, Januar 2005.
- Konle-Seidl, Regina (2009): Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger. In: Wirtschaftsdienst, Vol.89, Iss.12, S.813-820.
- Schulze-Böing, Matthias (2010): Lokal handeln für Beschäftigung. In: Thorsten Schäfer-Gümbel (Hrsg.), Gerechtt denken – Lokal handeln, Kommunalpolitik als Gegenmacht, Vorwärts Buch, S.119-128.
- Wallerath, Maximilian (Hrsg.) (2006): Perspektiven kommunaler Sozial- und Beschäftigungspolitik, Erich Schmidt Verlag (Berlin).