

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—

武 田 公 子

はじめに

EUにおいて1990年代より取り組まれてきた「貧困との闘い」や「社会的包摂」に関する取組みは、2000年からの10ヶ年の「成長と雇用のためのリスボン戦略」においても重要な柱の一つとして位置づけられた。05年の中間評価を経て見直されたリスボン戦略では、量的・質的な雇用の確保と社会的結束の強化が打ち出され、この枠組みの下で08年に公表された「新・社会アジェンダ」は、社会的に排除されている人々に対する雇用・社会参加機会創出に重点の一つを置くに至っている。また、2010年は「貧困と社会的排除への闘いの欧州年」とされており、この問題に関する各種の会議等も企画されている。

本稿はこうしたEUの枠組みの下で取り組まれる加盟国事例のひとつとして、ドイツにおける雇用政策および社会的包摂政策の動向とその成果について論じていきたい。ドイツは07年に公表されたリスボン戦略の実施状況に関する各国レポート¹⁾において、構造的失業となっている低資格労働者に対する再教育や資格付与などの措置を強化し、労働市場への包摂に焦点を当てるべきとの勧告を受けている。他方でドイツでは、05年より実施されたいわゆるハルツIV改革によって、長期失業者への給付・支援窓口の一本化が図られ、上記指摘事項に対する対応が進められている状況がある。

その際本稿は、「貧困との闘い」において地方政府が果たす役割に焦点をあてて考察する。施行から5年を経たハルツIV改革において、改革前から現在に至

1) Lisbon Strategy for Growth and Jobs: 2007 Strategic Report Country-Assessment of the National Reform Programmes.

るまで、決着がついていない問題がまさにそれであるためである。貧困との闘いにおいて、中央政府による所得再分配やセーフティネットの構築は当然の前提である。しかし他方で、排除された人々を職業生活・社会生活に包摂していく上では、地域的な貧困の相に即した施策が必要であり、また排除された人々により近い政府が個別のかつ総合的なケアを行う必要がある。

この総合的なケアには雇用政策も含まれる。地域的雇用政策・雇用戦略が重要性を増してきていることは、すでに樋口・ジゲール(2005)²⁾において各国事例とともに紹介されている。ドイツにおいては社会扶助受給者の労働市場への統合という観点から、自治体が90年代から積極的労働市場政策に取り組んできた実績をもつ。ハルツ改革においてはこうした自治体の雇用政策と連邦の雇用政策とが連携する枠組みが作られた一方で、連邦と自治体との行財政関係が複雑な問題を生じてきている実態がある。本稿では、こうした対貧困政策と地域的雇用政策とをめぐる政府間関係をも念頭に置きつつ、ローカルなレベルにおける「貧困との闘い」のあり方を整理していきたい。

1. EUにおける「貧困との闘い」

(1) リスボン戦略をめぐる経緯

2000年3月に欧州理事会が採択した「成長と雇用のためのリスボン戦略」は、10年間にわたる欧州の戦略目標を、「より多くより質の良い雇用と社会的連帯を伴った、競争力のある知識に基づいた経済」の構築に掲げた³⁾。そこで政策課題として掲げられたのは、①持続的経済成長 ②雇用の量的質的確保 ③社会的結束の強化、の三点である。その後2005年3月の中間評価では進捗の遅れが指摘され、成長と雇用により明確に焦点をあてる方針が打ち出された。この方針の下で2008年には「新・社会アジェンダ」⁴⁾が公表されるとともに、加盟

2) 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。

3) リスボン戦略とその後の経緯については、岡伸一(2007)「リスボン会議後のEU社会保障政策」明治学院大学社会学部付属研究所『研究所年報』37号；久我健二郎(2008)「成長と雇用のためのリスボン戦略—3年間の成果と今後の取り組み—4」『NEDO海外レポート』No. 1018, 他参照。

各国における現況評価報告と08-10年の行動計画とが発表された。

新・社会アジェンダが掲げた重点施策は以下の諸点である。①児童・若者対策, ②人への投資, より多くの良質な雇用, 新たな技能, ③人の移動促進, ④より長生きで健康的な生活, ⑤貧困および社会的排除との闘い, ⑥差別との闘い, ⑦グローバルな場における機会, アクセス及び連帯, である。これらの項目を通じて, 知識産業を中心としたEUのイノベーション戦略に必要な人材の養成と移動(②③⑦), その際求められる社会保障制度の共通化促進(④), 他方で深刻化する貧困問題への対処とターゲットグループへの焦点化(①⑤⑥), というより一層の社会統合を目指すEUの戦略を垣間見ることができよう。

ところで, これら一連のEUの経済・社会政策戦略文書においては, 次のようなキーワードがしばしば登場している。第一に, **Flexicurity** である。これは **flexible** と **security** を結びつけた造語であり, 労働市場の流動化を容認しつつ各国におけるセーフティネットの整備を図るというEU社会政策の方針を表している。第二に, **Feeding in and feeding out** である。これは, 社会政策が雇用と成長にもたらす貢献(**feed in**)と, 成長と雇用を目指す政策の社会的結束に対する貢献(**feed out**)とを適切に評価し⁵⁾, 双方の政策を対立的に捉えるのではなく, 協調的に組み立てるべき, という文脈で用いられる。第三に, **OMC(Open Method Coordination)** である。これは, EUの戦略は数値目標を含めて共通化するが, その実現に向けての取組みは, 加盟国間の社会経済状況・文化の相違を踏まえて, 各国において柔軟に行う, というEUの政策協調の理念を意味する。

新・社会アジェンダと同時期に発表された各国レポート2008-2010は, こうしたEUの戦略と協調方針の下で, 次のような内容を含むことが求められた⁶⁾。第一にこれまで以上に経済成長・雇用と社会的保護・包摂との相互関係

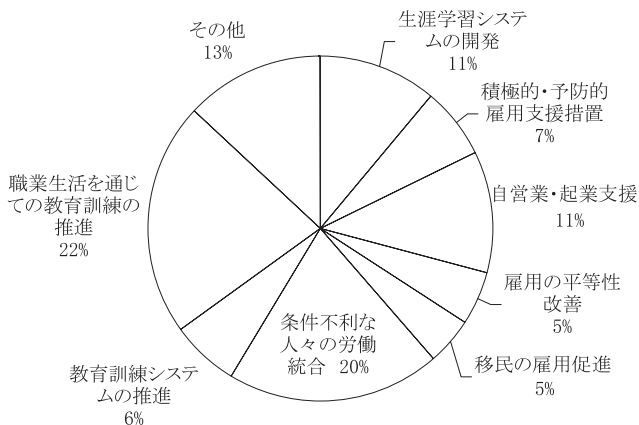
4) Commission of the European Communities (2008): *Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe*, Brussels, 2. 7. 2008.

5) Hugh Frazer and Eric Marlier (2008): "Feeding in" and "feeding out": The extent of synergies between growth and jobs policies and social inclusion policies across the EU, Synthesis report independent overview based on the 2007 second semester national reports of national independent experts on social inclusion.

6) Ibid.

に注意を払うこと、第二に中央・地方政府レベルでの経済・雇用政策が社会的包摂に与える影響をより厳密に評価すること、第三に政策を担う多様な主体間の連携とガバナンスに留意すること、等である。次節で概観するドイツのナショナルレポートもこうした要件に留意しつつ執筆されている。

なお、EUの社会政策戦略においては、とりわけ欧州社会基金の果たす政策推進的役割は大きいものと考えられる。後述するドイツのレポートにも社会基金によるプロジェクトの成果がしばしば言及されている。因みに欧州社会基金のデータベースによれば⁷⁾、2007年から2013年の期間における社会基金の各国への配分比率においては、ドイツはポーランド(12.8%)に次ぐシェア(12.4%)をもつ。基金からの資金援助に各国政府や民間資金も加えた事業総額でのシェアでいえば13.3%と加盟国中最大の規模をもつ。第1図はドイツで実施されている社会基金プログラムの内訳を示したものであるが、社会的に不利な条件を抱える人々に対する雇用促進措置と、生涯学習・職業教育訓練に関わるプログラムとがほぼ半々を占めていることがわかる。



第1図 ドイツにおける欧州社会基金プログラムの内訳
(2007-2013年 事業総額94億ユーロ)

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/spending_en.htm より作成。

7) ESF Spending Database (http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/esf_budgets).

(2) 社会的包摂に関するドイツのナショナルレポート

前述のように、EU レベルで打ち出された社会的保護・社会的包摂のための共通目標に即して、各国は評価報告と2008年から2010年の行動計画を公表している。以下ではドイツ政府による報告書「社会的保護と社会的包摂に関する国家戦略報告2008-2010」⁸⁾における、貧困と排除に対する取組に関する部分を参照しつつ、ドイツにおける政策の成果と課題を概観しておきたい。

2006年から08年にかけての景気回復のなかで、ドイツの雇用情勢には改善傾向が見られた。とはいえ労働市場では、短期間の失業の後に再就職を比較的容易に果たしていく層と、景気回復の恩恵が受けられない層とに二極化が進んでいる。若年層の失業率は依然高く、特に中途退学等を含む、低学歴・低資格層ほど労働市場への復帰の困難を抱える傾向が見られる。また、稼働収入のない世帯に属する子どもの比率が07年で9.3%と依然高く、近年焦点の一つとなっている「子どもの貧困」という点ではドイツはなお課題を抱えている状況にある。

表1は、ドイツが抱えるこうした貧困の像をEUの共通指標で表したものである。全体的な貧困率(中位所得の60%以下の人々の比率)は05年に13%となっているが、とりわけ貧困リスクが高いのは、単身世帯や母子世帯、低学歴者、移民的背景をもつ人々などであり、全体を通じての貧困率の2倍前後に達している。

こうした現状に鑑み、ドイツ政府がこれまで採ってきた主要な施策とその効果は次のように総括されている。まず、社会扶助や求職者基礎保障という連帯的支援の仕組みによって、単なる生存保障でなく、社会経済的な基礎条件や社会生活への参加を保障しているということである。第1表に示されるように、課税や社会保障給付等による所得再分配によって貧困率は05年には52%も削減されている。この所得移転には、社会扶助や求職者基礎保障の他、児童手当・児童付加金、住宅手当・受給者への住宅費給付などが含まれている。さらにこ

8) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Nationaler Strategiebericht, Sozialschutz und soziale Eingliederung 2008-2010, Berlin, 30 Juli 2008.

第1表 社会的排除・貧困に関する各種指標(%)

	2004	2005
無業世帯員比率		
18-59歳	11.1	11.0
0-17歳	10.9	10.7
長期失業者率	5.5	5.7
15-24歳の失業率	13.0	15.5
中等教育退学者率(18-24歳)	12.1	13.8
全体的貧困率(中位所得の60%未満)	12	13
社会移転による貧困削減率	48	52
世帯形態による貧困率		
単身世帯	23	22
単親世帯	25	24
両親+3人以上の児童	11	13
学歴による貧困率(18歳以上)		
中等教育修了	20	19
中等教育+職業教育・継続教育	12	11
高等教育修了	8	7
国籍等による相違(2005年)	人口比	貧困率
移民的背景をもつ人々	18.6	28
移民的背景のない人々	81.4	12

〈資料〉Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Nationaler Strategiebericht, Socialschutz und soziale Eingliederung 2008-2010, Berlin, 30 Juli 2008, より抜粋。

これらの所得保障への長期的依存が貧困と排除を固定化することを避けるため、自立に向けた本人の努力を促しつつ支援を行っているとされる。これらはとりわけ、後述する社会法典第二編に基づく、長期失業者に対する生活保障と労働市場への再統合を通じて取り組まれている。

また、低学歴・低資格者の社会的包摂の上でとりわけ重要視されるのが学校教育や職業教育・訓練である。教育・訓練によって、民族的背景や性・障害による不利性が克服されたり、健康・家計・家族維持に関する意識行動が改善されたりするという効果が期待され、またそれを通じて社会生活への統合が促されている。そこでは学校中退者に対する、欧州社会基金の助成を受けたプログラムが言及されている。前出第1表に示されたように、中等教育の退学者は13%近くに達しているが、こうした人々においてはとりわけ貧困率が高く、また長

期失業に陥るリスクも高い。ドイツにおいてはデュアルシステムとして知られるように、学校教育の一環として職業教育・訓練が位置づけられており、学校中退者は職業資格の上でも不利なスタートラインにつくこととなる。このプログラムはケースマネジメントを導入しつつ再通学を促すもので、国内74地域で実施されており、報告時点までに1800人の青少年を対象とし、8割が再通学を果たしたとされている。同じく欧州社会基金を活用した重点プロジェクトとして、若年失業率の高い地域での企業との協力による職業訓練も挙げられている。

また、ターゲットグループのひとつであるシングルマザーに対しては、女性の職業生活への統合と子どもへの機会均等保障の観点から、保育所・学童保育所の設置と学校の全日制化が取り組まれている。連邦政府は05年に保育所設置法を施行し、3歳未満児保育の充実に取り組むとともに、03年から09年までに「教育と保育の未来」建設プログラムを実施している。また07年3月時点での3歳未満児の保育率(保育所および昼間里親等による保育)は15.5%だが、2013年までにこれを35%に引き上げることを目指している。3歳以上児については同時点で89.3%となり、欧州目標である90%の達成が確実となった。学校の全日制化についても、02年の4.2%から07年の12.7%へと高まりを見せているもののなお低水準であり、連邦・州間の連携によって更なる整備を進めるものとしている。

もうひとつのターゲットグループである移民的背景をもつ人々については、法改正による労働市場・社会への統合が進展を見せている。05年施行の移住法 *Zuwanderungsgesetz* によって、言語・教育、福祉相談、職業的社会的包摂等、移民の抱える多様な困難への対応が定められるとともに、07年の雇用促進法改正によって、一定期間以上ドイツに居住し永住意思をもつ移民の労働市場への統合が促された。とはいえ前出第1表に示されたように、彼らの貧困率は全体的貧困率の2倍以上であり、所得移転への依存率は上昇傾向にある。とりわけ若年移民に対する修学・職業訓練は重要課題とされ、ケースマネジメントの導入によって入国後早期に支援プログラムの策定と投入を行う必要があるとされている。

2. ハルツ改革における貧困・排除との闘い

前述のような、ドイツにおける貧困・排除との闘いは、社会的に不利な条件をもつ人々に対する労働市場・社会生活への統合という施策を中心に進められている。この施策の中心をなすのが、いわゆるハルツ改革を通じて導入された「求職者基礎保障」である。以下ではこの制度を概観した上で、そこに含まれる具体的な施策について見ていきたい。

(1) ハルツ IV 改革の目的と全体像

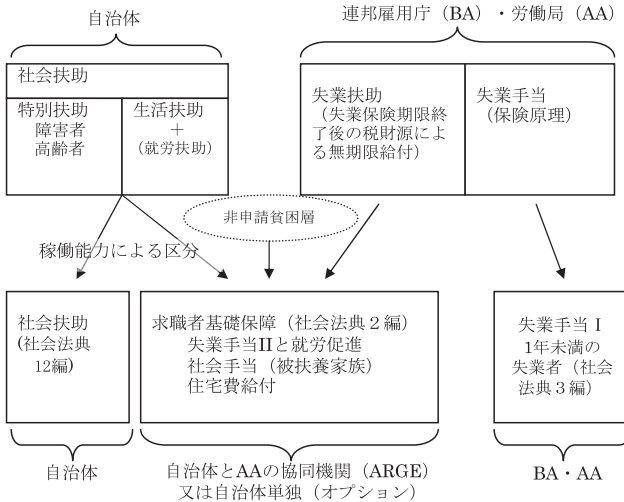
ハルツ改革と呼ばれる一連の改革は、Peter Hartz を委員長とする労働市場政策に関する諮問委員会（2002年～2004年）が策定した改革プログラムによるもので、2005年に施行された「労働市場における現代的サービスのための第四法」⁹⁾に基づく制度改革（いわゆるハルツ IV 改革）が最後かつ最大のものである¹⁰⁾。ハルツ IV 改革は、連邦雇用庁（Bundesagentur für Arbeit, 以下 BA）が管轄する失業給付と、自治体の福祉事務所が管轄する社会扶助とに二元化していた長期失業者に対する給付を、「求職者基礎保障法」¹¹⁾（社会法典第二編、以下 SGBII と略す）に統合することを主たる目的としていた。BA が管轄する失業給付には、純然たる保険給付である失業手当と、失業手当受給期間満了後に税財源から給付される失業扶助とがあり、他方で自治体が管轄する社会扶助は、生活困窮者に対する「社会保障の最後の網」であった。SGBII の下では、

9) 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。

10) ハルツ IV 改革については、次の拙稿も参照されたい。「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、2006年3月；「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、2007年3月；「ドイツにおける社会扶助と就労支援」『医療・福祉研究』第18号、2009年3月。

11) Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGBII) — Grundsicherung für Arbeitsuchende — (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, *BGBI. I*, S.2954), zuletzt geändert durch 14b G v.17. 7. 2009.

この失業扶助と、社会扶助のうち就労可能な人々に対するものが失業手当Ⅱとして統合・再編された。失業手当Ⅰ（従来の失業手当の名称変更）の受給期間である1年を経てなお失業している人々、および失業手当Ⅰの受給権のない失業者は、この制度の下で失業手当Ⅱの給付を受けつつ、労働市場への統合を目指した各種の支援サービスを受けることとなった（第2図参照）。



第2図 ハルツIV改革の概要

この制度改革の目的は、長期失業者の職業生活・社会生活への統合を促進することにあるが、その際に特に改革の目玉とされているのは次の二点である。第一に、「一つの手からの援助」をスローガンとする、長期失業者に対する支援窓口の一元化である。従来の制度では、失業扶助はBAの地域機関である労働局 (Arbeitsagentur, 以下AA) が、社会扶助は自治体の福祉事務所がそれぞれ別々の法的枠組みの下で実施していた。しかし両者の受給者層には長期失業者という属性において共通性があり、両給付の併給も多かったほか、就労能力ある社会扶助受給者もAAで失業登録を行って就労支援プログラムを受けることもしばしば行われていた。両給付を統合することで長期失業者への給付・支援窓口が一元化され、受給者のプロフィールを把握した上で適切な支援措置を

総合的かつ効率的に提供することが可能となった。

第二のポイントは、「支援と要請 fördern und fordern」の原理である。受給者は金銭・サービス給付という「支援」を受ける一方で、給付からの自立に向けた自らの努力を「要請」される。支援窓口担当者(persönlicher Ansprechpartner, 以下 PAP)は、受給者の経歴や職業資格、健康状態や家族の状況、斡旋を妨げる要素の有無とその所在などを把握した上で、労働市場への統合ないし社会生活的統合のためのプログラムを策定する。これを受給者の合意の下に「統合協定」として文書化するのであるが、受給者はこの統合協定に記されたプログラム(求職活動、職業訓練等)への協力を義務づけられる。理由なくプログラムを忌避したり欠席したりした場合には、給付の減額という制裁が伴うのである。こうした一種のワークフェアは、以前の社会扶助法の下での就労扶助においても導入されていたが、SGBIIの下で一種の契約という形式をとったこと、また制裁の手続や程度も明文化されたことで、「要請」の度合いは一層強化されたといえる。

(2) 長期失業者に対する支援策の体系

SGBIIに基づく給付は、サービス給付、金銭給付、現物給付の三つからなる(第4条)。金銭給付は生計保障給付、追加需要に対する給付、住宅暖房費に対する給付などからなる失業手当Ⅱと、年金・疾病等に関する保険料補助、被扶養家族に対する社会手当などである(第19~28条)。現物給付は、受給者が薬物・アルコール依存、浪費的行動にある場合で、金銭給付が不適切と認められる場合に行われる(第23条第2項)。

サービス給付の主内容は、労働統合給付(第14~17条)と呼ばれる各種サービスであり、前述のPAPと受給者が締結する「統合協定」において、受給者のプロファイリングに基づいて提供されるサービスが盛り込まれる。前述のように、ここには「要請」の要素も含まれ、受給者が労働への統合のために求められる努力の内容やその努力を証明する方法等についても定められる。統合協定は6ヶ月を単位として見直され、提供されたサービス・プログラム等の進捗

状況や受給者の状況をチェックしながら改訂されていく。

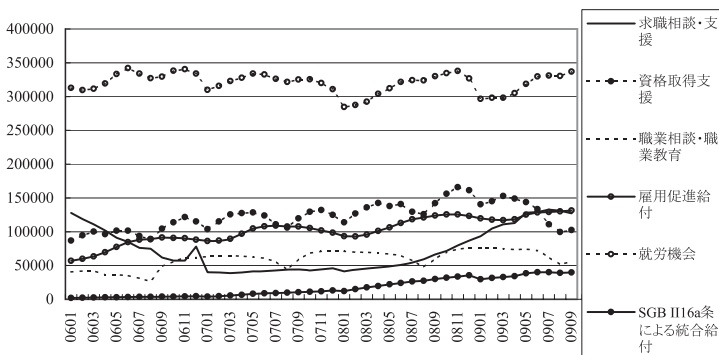
第2表は提供されるサービス給付の主なものを示したものであり、第3図・第4図はその適用状況の推移を示したものである。失業手当Ⅱの受給者に提供される就労支援措置の多くは、SGBⅢ（雇用促進法）に基づく失業手当Ⅰ受給者に対する措置と共通している。ただしSGBⅡとSGBⅢの性格の相違を反映し、それぞれの受給者のみに限定した措置もある。失業手当Ⅰ受給者は失業期間1年未満であり、またそもそも失業手当受給要件としての、社会保険義務ある雇用に一定期間以上就労していた人々である。この受給者層は概して短期間の失業の後に再就職を果たしやすいといえ、斡旋や求職支援が措置の大半を占めている。これに対して失業手当Ⅱ受給者は1年以上失業している人々、ないし失業手当Ⅰ受給要件を満たさない人々であり、概して一般労働市場での就職に困難を伴う人々が多いために、職業教育・訓練や資格取得を促したり、就労を阻害する多様な問題を解決したりという特有の措置を含んでいる。そこで、第3図と第4図を比較しつつ、失業手当Ⅱ受給者に対する措置の特徴と推移を見てみよう。まず、SGBⅡの措置で最も件数が多いのは就労機会であり、これ

第2表 主要なSGBⅡ関係措置と2009年5月現在の各種措置受給者数

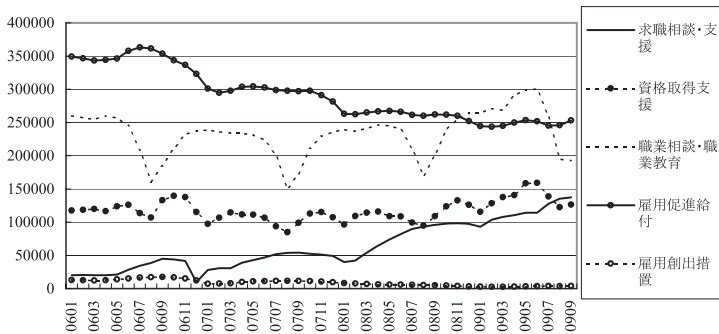
求職相談・支援	111,987	雇用促進給付	110,716
第三者への斡旋委託	86,151	助成つき雇用	99,432
統合措置の実施者への委託	426	統合補助金	55,004
活性化・職業的統合措置への参加	25,410	重度障害者への統合補助金	4,038
資格取得促進	126,052	入職手当（雇用）	7,716
職業再教育	92,974	雇用補助金	31,138
適性確認・トレーニング措置	33,078	その他の助成	1,447
職業相談・職業教育	66,556	自営業への支援	11,284
職業指向の深化と拡張	866	入職手当（自営）	11,284
職業準備教育措置	15,514	雇用創出措置	281,186
条件不利者向け職業教育	37,401	就労機会	268,361
上位資格の取得促進	5,034	雇用創出措置	12,825
障害者の職業教育への特別措置	6,474	その他	50,924
その他の職業教育支援	1,267	SGBⅡ16a条に基づく統合給付	24,873

〈資料〉 Bundesagentur für Arbeit Statistik, Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Instrumente より作成。

<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/f.html>（09年9月現在）



第3図 SGBII 措置の種別件数推移



第4図 SGBIII 措置の種別件数推移

〈資料〉 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Einsatz ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente SGBII (Zeitreihe) より作成。

は SGBIII 受給者には適用されない措置である。これは、仕事を見つけることができない受給者に対して創出される、「公益的で追加的な」(SGBII 第16d 条) 就労機会であり、失業手当Ⅱに加えて「追加的支出に対する適切な補填」がなされるとされている。この追加的支出に対する補填がおよそ1時間あたり1～2ユーロ程度であることから、「1ユーロジョブ」と通称されるものである。運用上は斡旋阻害要因があったり、職業資格が低かったり、あるいは就労習慣がないようなケースについて、就労習慣づけと適性の見極めとを行うことが主目的とされているものの、他方で低賃金就労を助長しているとの批判もしばし

ばある。件数は季節変動があるものの、ほぼ横ばいないし若干の減少傾向が見られる。

第3表は、就労機会措置の参加者の属性を示したものであるが、次のような特徴を見て取ることができる。まず、外国人や移民の背景を持つ人々、低学歴者などの比率が高いことである。前述のナショナルレポートに現れた貧困率が高い層と、就労機会参加者層とはかなり符合するといえる。年齢構成を見ると、若年失業者の比率が高いものの、他方で中高年の比率もかなり高い。また、参加前失業期間「なし」が4分の1を占めるが、失業手当Ⅱ受給開始と同時にまずこの措置を開始するという事例が多いことを物語っている。参加見込み期間はおよそ1年未満であるが、就労機会への参加と同時に資格取得を目指すプロ

第3表 2008年「就労機会」新規参加者の属性別内訳
(単位%, 総数695,648)

性別	男性	59.1	不利条件	長期失業者	25.2
	女性	40.9		重度障害者	4.5
				50歳以上	22.6
				職業復帰者	3.0
国籍等	ドイツ人	89.2			
	外国人	10.7			
	移民的背景	15.3			
			参加前失業期間	なし	25.4
				1ヶ月未満	8.6
年齢	20歳未満	5.8		1-2ヶ月	7.2
	20-25歳	14.6		2-3ヶ月	5.7
	25-30歳	9.6		3-6ヶ月	12.6
	30-40歳	19.0		6ヶ月-1年	15.2
	40-50歳	28.5		1-2年	12.3
	50-55歳	12.9		2年以上	12.9
	55歳以上	9.7			
			参加見込み期間	1ヶ月未満	14.4
学歴	学歴無し	24.6		1-3ヶ月	23.3
	義務教育修了	45.5		3-6ヶ月	25.3
	中等教育卒業資格	23.1		6-12ヶ月	32.8
	単科大学卒業	2.1		12-18ヶ月	3.8
	大学卒業	4.0		18ヶ月以上	0.4

〈資料〉 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2008, より作成。

グラムもあり、こうした場合は2年～3年の措置期間を要することもある。

次に多いのは、資格取得支援や職業教育関係の措置である。資格社会で知られるドイツでは、ほとんどの職業に就くために対応した資格ないし学修・学校での職業課程修了が必要であり、資格付けの認証を受けた教育訓練機関、企業における職業訓練、学校における課程修了などを通じて職業能力の育成が図られている。これらの措置への参加者数はSGBII、SGBIIIともにほぼ横ばいで推移しているが、職業教育関係措置は半年、資格取得は3ヶ月単位での変動が見られる。これは教育訓練のコースの設定時期に対応した変化と考えられる。

また、特徴的なのは雇用促進給付と求職支援の変化である。雇用促進給付は、SGBIIIと共通の企業に対する各種雇用助成金のほかに、SGBII第16e条に定める雇用補助金がある。これは斡旋阻害要因をもち、一般労働市場での就労が困難な受給者を雇用した事業主に対して、いわば雇用主が当事者の就労能力の低さを容認して低賃金で雇用する場合に、雇用主が払う賃金に協約賃金の75%までを補完的に給付するものである。これはコンピローンと呼ばれ、低賃金雇用を公的給付が補完することで低賃金を容認する危険性を孕むものではあるが、高失業率地域においてはEU社会基金を活用した公的雇用“Kommunal Kombi”のプロジェクトも実施されている。雇用促進給付はもともとSGBIII受給者において多かった措置であるが、SGBIIIではこれが減少傾向にあり、他方でSGBIIでは増加傾向を示している。SGBIIIが求職相談・支援の増加傾向に見られるように、給付のない本来的な一般労働市場への統合に特に力を入れている一方で、SGBIIでは給付つき雇用であってもとにかく一般労働市場に統合することを優先せざるを得ないという事情の相違を示すものと考えられる。

最後に、SGBIIにおいて増加傾向を示しているのが、第16a条による統合給付である。これについては次に項を改めて論じていく。

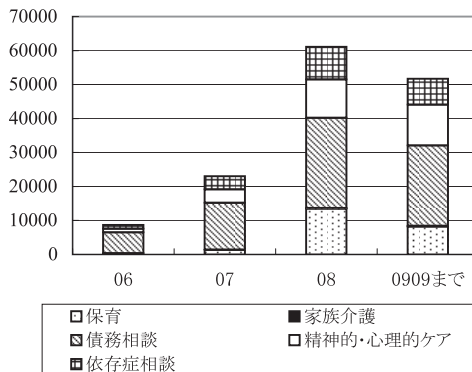
(3)「斡旋阻害要因」を抱える人々への支援の方策

1. で述べたように、ドイツにおける貧困・排除との闘いでは、社会的に不利な条件を抱える人々の労働市場への統合に力点のひとつが置かれている。

SGBII はまさにこうした課題を担う政策枠組みであり、なかでも斡旋阻害要因を抱える長期失業者を職業生活に統合していくための諸措置は、直接には労働市場への統合に結びつくものではないが、当事者が抱える個別の問題を解決することで、将来的な労働市場への展望を見出そうとするものといえる。

SGBII 第16a 条は、労働への統合における統一的で包括的なケアおよび支援として、①未成年者および障害児の世話、②債務相談、③心理的福祉的援助、④依存症相談、を挙げている。先に述べた、貧困と排除との闘いにおけるターゲットグループのニーズと重なるところが大きいと考えられる。なお、移民的背景をもつ人々については、前述の移住法の制定による政策枠組みもあわせて見る必要があると考えられるが、本稿ではさしあたり割愛する。

さて、先に第3図で見たように、この統合給付への参加者数はハルツ改革の制度定着とともに増加してきた観がある。第5図はこの統合給付の内容別の新規対象者の推移を示したものであるが、制度発足後3年間で急速に増加してきている状況がうかがえる。なお、09年は9月までの暫定数であることから、図では少なく示されているが、09年中をとれば対象者数はさらに増加するものと考えられる。統合給付の内訳では、最も多いのが債務相談である。債務返済の



第5図 内容別統合給付の新規対象者数

〈資料〉 Bundesagentur für Arbeit Statistik, Kommunale Eingliederungsleistungen (Stand Sep. 2009) より作成。

ために貨幣給付を使い果たして生活困窮が解消されない、あるいは債務から逃れるために居住を定めることができない、といった斡旋阻害要因をまず解消し、その上で労働市場への統合に関わるプログラムを開始するというものである。また、精神的・心理的問題や薬物・アルコール等への依存症を抱えたケースも、ただちに斡旋は不可能である。さらに、07年以降急増しているのが育児に関わるケアである。これはとりわけシングルマザーの労働市場への統合を目指す上で、保育所への優先的な入所などを行い、働く条件をまず整備するというものである。

これらの統合措置が急増したのは08年の前半期であり、この時期の労働市場は比較的良好な状態にあった。当該時期には SGBII と III の間で受給者数の変化に明確な相違が観察されていた。好況に転じて労働市場の状況が改善した時期に、まず失業から脱出していったのは、主として SGBIII 受給者が多かった。SGBII 受給者は、労働市場の状態が改善されてもなお、直ちには職業斡旋できない個別の問題を抱えているケースが多く、また労働市場における競争条件という点でも不利であった。こうした状況に鑑みて、斡旋阻害要因を抱えるケースに対してインテンシブなケアが必要であるとの認識が高まり、この制度が整備されてきたのである。なお、08年までは「側面支援」という名称が用いられていたが、08年12月の SGBII の大幅な改正¹²⁾のなかで、当該条文は整理され、「統合給付」という名称に改められた経緯がある。

また、この統合給付に関して注目すべきことは、この給付の提供主体は自治体ということである。他の給付、とりわけ斡旋や資格取得、職業教育・訓練にかかわる措置については、労働局が以前より取り組んできた諸措置の延長上にあったのに対し、統合給付は、ハルツ改革前に社会扶助制度の実施主体であった自治体において経験を積み重ねてきた手法の延長上にあるといえる。すなわち旧社会扶助は、社会保障の最後のセーフティネットとして、就労能力の如何

12) 「措置改革 Instrumental Reform」と呼ばれ、SGBIII とともに受給者に対する就労支援措置に関わる条文が大幅に整理された。Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008, *BGBI. I*, S.2917.

を問わず、各種社会保険の網からこぼれ落ちた生活困窮者を全般に対象とするものであった。そこでは障害者・高齢者・難民をも含む包括的な制度として、受給者の抱える生活問題へのケアを行いつつ、その自立を促す取組が行われてきたのだが、SGBIIの下で長期失業者が抱える個別問題への対応はまさにこの経験をもとに実施されているものといえる。

統合給付の受給者が増加していることは、斡旋阻害要因を抱える長期失業者が、いわば社会的に排除された形で堆積してきていることの現れでもあり、自治体がこれらターゲットグループをめぐる「貧困との闘い」のノウハウを蓄積していたことは、労働市場への統合を目的とするSGBIIの下においても大きな意義をもつものと考えられる。そこで次には、SGBIIの実施主体如何をめぐる政策検討の一連の経緯を検討することを通じて、自治体が実施主体として参画することの意義を確認していきたい。

3. 「貧困と排除との闘い」における地方自治体の役割

(1) 「一つの手からの援助」の実施体制をめぐる問題

前述のようにSGBIIは連邦管轄の失業扶助と自治体管轄の社会扶助とを統合する制度として導入された。この制度設計に際して大きな論点をなしたのは、この統合された制度の実施主体はどこに置かれるか、という問題であった。SGBIIの当初の法案においては、この実施主体はAAに置かれるジョブセクターとされていた。しかしその場合、自治体は地域における対貧困政策・雇用政策に関して従来担ってきた役割を連邦機関に奪われることになる。自治体は社会扶助制度の下で、増加する社会扶助費負担を軽減するための方策として、受給者に対する就労支援に取り組んできた経緯がある。自治体の公社等による公益的雇用、地域の事業所や非営利団体による地域的な雇用の開拓、AAの資源を活用した職業教育・訓練などを通じて、受給者の就労を促してきたのである。自治体はこうした支援策を展開するなかで、ローカルな雇用政策や地域振興策における実績をつくってきたといえる¹³⁾。それゆえ、SGBIIの実施主体を

13) 自治体の就労扶助については拙著『ドイツ自治体の行財政改革—分権化と経営主義化—』

連邦機関に限定することは、自治体、特に郡の政策領域が大きく空洞化するおそれがあった。結局こうした自治体側の反発を踏まえた施行前の法改正¹⁴⁾は、同法の実施主体を AA と定めていた当初の規定に対して、自治体が単独で実施主体となる選択肢を実験条項で追加したものであり、この結果同法の実施主体には次の三つの選択肢が設けられることとなった。

第一に当初の規定通り、AA が SGBII の実施主体となる場合である（第6条第1項）。この場合、自治体は従来担ってきた社会扶助のうち、就労能力ある受給者に対する業務や政策権限を失うことになる。就労能力のない受給者に対する社会扶助は SGBXII（社会扶助法）の下で引き続き自治体の実施主体となっていくが、その対象者は従来の半分から3分の1程度にまで減少する。この方式は「分離モデル」と呼ばれ、23の AA がこの方式で業務を担っている。

第二の選択肢は、第44b 条に規定される協同組織（Arbeitsgemeinschaft, 以下 ARGE）が実施主体となる場合である。ARGE は私法上または公法上の契約によって AA と自治体が協同設置するもので、これを代表する所長の選出手続きは AA と自治体の間の協定によって定められることとされている。09年7月現在で346の ARGE が実施主体となっている。

実験条項によって第三の選択肢として設けられたのがオプション自治体と呼ばれるもので、自治体が単独で実施主体となるものであり、69自治体がこの実施主体として指定されている。「この実験は、とりわけ AA による統合措置との競争を通じて、求職者統合措置モデルの選択肢となることを目指す」（第6a 条）と記される通り、これらの実施主体のヴァリエーションは相互にその実績を競争しあうことが予定された。その上で第6c 条は、「連邦労働社会省は、認可自治体主体（オプション）による任務遂行を、AA による任務遂行と比較して調査し、2008年12月31日までに…連邦の立法機関にこれを報告する」と定めた。この調査報告については次節で詳述する。

↘ 法律文化社、2003年、第5章・第6章参照。

14) Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch vom 30. Juli 2004, *BGBI. I*, S.2014.

さて、SGBIIの実施主体に関するこの三つの選択肢のうち、それぞれを選択した自治体についてのプロフィールを第4表に示した。オプションを選択した自治体のほとんどは郡であり、市は7団体に過ぎない。しかも、これらの市はARGEを選択した市に比べて失業率が低い傾向がある。社会扶助からSGBIIへの移行に伴って、オプション自治体の給付窓口はAAが担っていた失業扶助受給者をあわせて引き受けることになったわけだが、これに伴う費用はARGEと同様の条件でBAから交付されるとはいえ、敢えて業務を増やす選択をすることにはかなりの困難が伴ったと考えられる。それゆえ、市部では比較的失業率の低い、「恵まれた」自治体がこれを選択したといえる。しかし郡部においてARGEとオプションとを比較してみると、東部・西部いずれもオプション自治体の方が失業率が高くなっており、実施主体の選択は失業率と無関係になされていることがわかる。特に郡においては市と異なり、その行財政に占める社会扶助の比率が半分以上を占めていたという事情があり、この業務を連邦機関に吸い上げられることによって郡行政の政策的余地が掘り崩されるという危機感が強かったことも背景として考えられる。

なお、自治体と連邦機関が協同機関を設置するというARGEのあり方については、制度発足当初から、混合行政ではないかとの疑義が出されており、ドイツ郡会議を中心に違憲訴訟が起こされていたが、2007年12月に連邦憲法裁判

第4表 SGBII実施主体別プロフィール（2008年12月現在）

		自治体数	人口 a	失業者 b	失業率 b/a (%)	失業者内訳 (%)		
						短期	長期	
西部	ARGE	市	81	8,129,939	693,238	8.5	25.3	74.7
		郡	188	18,141,676	930,303	5.1	39.8	60.2
	オプション	市	5	387,622	29,579	7.6	23.6	76.4
		郡	45	4,839,391	259,993	5.4	38.3	61.7
	分離モデル	郡	4	627,212	41,311	6.6	31.7	68.3
東部	ARGE	市	20	1,570,310	195,880	12.5	25.2	74.8
		郡	47	3,448,952	403,153	11.7	35.6	64.4
	オプション	市	2	97,548	10,503	10.8	28.6	71.4
		郡	17	1,720,044	215,395	12.5	33.2	66.8
総計		409	38,962,694	2,779,355	7.1	33.6	66.4	

注：失業者内訳の「短期」はSGBIII（雇用促進法）適用の1年未満失業者、「長期」は1年超の失業者でSGBII（求職者基礎保障法）適用。

所は ARGE を違憲とする判決を下した¹⁵⁾。連邦基本法第83条は「州は、基本法が他に定めない限り、連邦法を固有の業務として実施する」と定めており、また第28条第2項は「自治体には、法律の枠組みにおける全ての地域的協同業務を自らの責任で規制する権利が保障されねばならない」と定めている。これらの規定は連邦・州・自治体の行政の独立性をうたうとともに同一の業務を複数の政府レベルが実施する混合行政を禁止していると解釈される。憲法裁判所は ARGE がこの混合行政にあたりと判断したのである。この判決の結果、ARGE の先行きは一気に不透明なものとなった。裁判所は2010年末までに制度改正を行い、合憲的な状況を作り出すことを求めているが、09年10月現在この制度の行方はまだ明らかになっていない。とはいえ、09年9月の総選挙前までの議論のなかで、ARGE における BA による集権的なコントロールと自治体の共同決定権限の弱さや、AA の職員と自治体の職員が混在し、それぞれが別の指揮命令系統に属するという ARGE の組織上の問題も明らかになってきている。今後の改革（ジョブセンター改革と呼ばれる）の焦点のひとつは、ARGE に代わるより分権的かつ独立性の高い組織形態のあり方をいかに構築するかに置かれている。

（2）ARGE とオプションの比較

前述のように、SGBII の実験条項に基づき、連邦政府は08年12月にオプションと ARGE の比較に関する報告書¹⁶⁾を公表した。しかし前述の違憲判決を受けて、ARGE 再編の行方が定まらない情勢のなかで、連邦政府は08年7月14日に急遽各州の労働・社会大臣を招集して、オプションと ARGE の二つのモデルは今後も引き続き存続する旨の決議を行った。この決議を受けて同報告書は、いずれのモデルを採用すべきかとの結論は盛り込まず、両モデルそれぞれの長所・短所を論ずるというスタンスで叙述された。従ってここでは、貧困との闘

15) Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 2433/04 vom 20.12.2007. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20071220_2_bvr243304.html

16) Bundesregierung (2008), Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6 c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/11488, 18. 12. 2008.

いに関して自治体が果たす役割という本稿の課題に関わる叙述を中心に、同報告書の内容を紹介しておきたい。

①地域的ガバナンスの状況

オプションモデルでは、自治体における以前からの取り組みを通じて地域経済振興における多様な地域主体との協働関係が構築されてきていたが、ARGEでは法施行から徐々に協働の整備が進んできたとされる。ただし、ARGEではオプションよりも広域的で広範な協力団体との関係構築が観察されている。

②組織と制御のあり方

オプションは分権的な構造をもち、個々人の評価におけるフレキシビリティや裁量の余地が大きいという長所をもつ。しかし他方で電算システムの独自性¹⁷⁾に規定されて他地域との比較に供するデータの互換性を欠くために、コントロールの結果は地域内のものにとどまる。ARGEでは内部組織の複雑性はあるものの、BAによる統一的な電算システムや人事管理の導入と集権的なコントロールが行き届いている。また連邦機関としてのAAが主導性をもつことから、SGBIII（雇用促進法）やSGBIX（リハビリと障害者の統合法）など、他法との接点をもつ有利性もあり、「一つの手からの支援」がよりよく機能しているとされる。

③ケースマネジメント

ARGE、オプションを問わず、ケースマネジメントの投入には次の二つの方法が見られる。第一にケースマネジメントは特定のケースに対してのみ実施され、専ら専門職者によって行われる場合（専門ケースマネジメント）、第二にほぼ全てのケースに対してケースマネジメントが行われ、全職員が他の業務と

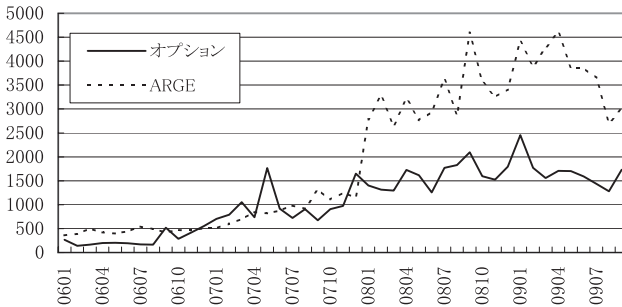
17) ARGEでは全国統一的な電算システムA2LLを導入しており、AAの端末でのデータ入力即座にBAに集約される。これに対してオプションでは、自治体が社会扶助の業務において使用していたX-Sozialという電算システムを用いており、地域間のネットワークは必ずしも構築されていない。この二系統の電算システムの間には互換性がないため、BAがSGBIIに関するデータ収集作業を行う場合、オプション自治体に関してはマニュアルでのデータ入力が必要となるため、データの確認期間として3ヶ月の暫定データを公表する仕組みとなっている。こうしたことからオプション分についてはデータがARGEほど悉皆的に集約されておらず、データの信頼性についてもしばしば疑問視されている。

並行してそれを担う場合(総合ケースマネジメント),である。ARGEの77%が専門ケースマネジメントを導入しているのに対し、オプションでは81%が総合ケースマネジメントを導入している。また、相談業務を担当するPAPの修学分野は全モデルを通じ教育学と行政学,その他(経営学など)に分かれている。抽出データによる集計では、オプションモデルでは47%が教育学系,17%が行政学系の出身であるのに対し、ARGEでは41%が行政学系,18%が教育学系と両者の比率は逆転している。社会扶助の時代から自治体の職員には福祉・社会教育の専門性をもつ職員が多く、AAには行政学系統の専門性をもつ職員が多かったのだが、この傾向がSGBIIの下でも継承されており、それがケースマネジメントの相違として現れているものと考えられる。

④ 斡旋・活性化戦略

ARGEではAAの雇用者向けサービスを共有しているため、職場指向的の *stelleorientiert* な斡旋が多いのに対して、オプションでは受給者が求める職種以上に職場を指向しないという意味で職種指向的の *Bewerberorientiert* な斡旋方針が見られる。このことは、自治体職員がプロファイリングを重視したケースマネジメント的な戦略を採る傾向があるのに対して、BAの職員は労働市場での職場探しと統合協定とを重視するという、双方の職員の文化的背景の相違によるものと考えられる。概してARGEでは早期の斡旋を重視し、迅速なサービス提供を行いつつ制裁を多用して「要請」指向的な活性化戦略をとり、オプションでは対人ケアを重視する傾向があるといえる。例えば統合給付の実施状況を比較してみるとこの相違は顕著に現れる。09年6月現在でオプションでは69団体中68団体(98.6%)が統合給付を実施しているが、ARGEでは346団体中252団体(72.8%)での実施にとどまる¹⁸⁾。また第6図は両モデルの統合給付の状況を比較したものであるが、オプションでは制度開始時からこの措置を重視していた状況がわかる。しかしARGEにおいても08年頃から統合給付の適用が急増してきており、この手法が長期失業者の統合において有用であるとの認識が高まってきた状況がうかがえる。

18) Bundesagentur für Arbeit, Kommunale Eingliederungsleistungen (Stand September 2009).



第6図 実施主体別統合給付措置新規対象者数

〈資料〉 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Kommunale Eingliederungsleistungen (Stand Sep.2009) より作成。

以上から総括するに、オプションでは対人ケアが重視され、組織は分権的であるが全国的標準や比較可能性を欠くという不透明さがあるのに対し、ARGEでは早期斡旋に力点を置き、サービスの統一性と標準化に利点があるものの、組織の集権的性格という問題を抱えている。報告はいずれに軍配を上げたわけではなく、ARGEにおける「一つの手からの」援助の枠組みと、オプションにおける意思決定の分権性とをそれぞれ評価している。報告書の結論部分では次のように述べられている。「(実験条項が)企図した競争は、連邦統一的な SGBII の実施はそもそも達し得ないのではないかという認識をもたらした。透明性と検証可能性が確保されれば、モデル間の競争は基礎保障の発展に資するものである。」

4. ローカルな貧困との闘いの可能性

以上本稿では、社会的に排除された人々の社会的包摂、とりわけ職業生活への統合という観点から SGBII の制度とその実施体制・運営のあり方を検討してきた。この検討から、ドイツにおけるローカルな貧困との闘いの意義と課題について総括を試みたい。

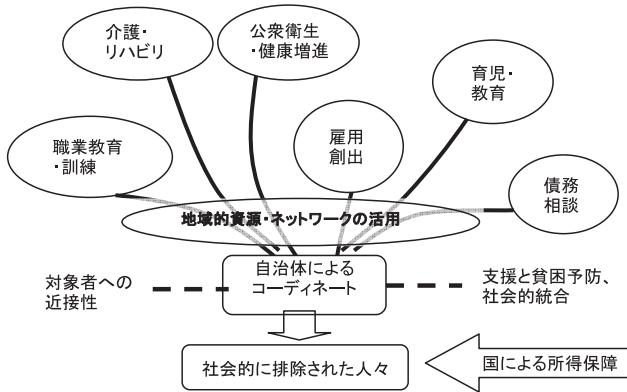
ドイツではハartz改革の当初から、その実施主体をどう定めるべきかについて政策判断は揺らいできたのであり、この混乱は ARGE の違憲判決を経た今

日なお解決されていない。この混乱の背景には、中央ないし広域的政府と基礎自治体とのいずれがより良く雇用政策を実施しうるのであるのかという普遍的な問いが横たわっている。この問題はドイツばかりでなく、日本においても今後問われていく論点となると考えられる。

結論的にいえば、長期失業者の職業生活への包摂においていずれが優れているかという問いに対しては、単純な回答はないといわざるを得ない。中央政府レベルで担われるべき雇用政策は、国民経済的な観点から、あるいは広域的な労働力の移動の観点から行われるものであるのに対して、地方政府レベルで担われるべき雇用政策は、貧困・排除との闘いにおいて効果の高い、インテンシブなケアを伴ったそれであるといえる。また、貧困との闘いにおいても中央政府と地方政府が果たすべき役割は当然異なる。ハルツ改革においては、生活保障給付部分の費用負担責任を、社会扶助での自治体レベルから連邦レベルへと移管した経緯がある。つまり所得保障やセーフティネットの政策主体は連邦政府であり、受給者の自立にむけた支援はよりローカルに取り組まれるべき、という制度設計の理念が垣間見られる。

こうしたドイツの経験を、筆者は第7図のような「政策の束」モデルとして表したいと考える。貧困と排除との闘いにおいて、まずは中央政府による所得保障を中心とするセーフティネットの構築は不可欠である。この前提の上に立って、地方政府は「排除された人々」の自立に向けた、地域資源やネットワークのコーディネーターとしての役割を果たすものと考えられる。排除された人々に対するケアはより近接した政府によって担われることが望ましく、また貧困の予防という点でも地方政府は地域の実情に即した施策を展開することができる。

排除された人々を社会に包摂する、とりわけ職業生活に統合する上では、こうした人々が抱える多様な斡旋阻害要因ないし社会的不利条件を解決する必要がある。それにはターゲットグループが抱える債務、家族問題、健康問題、低学歴ないし低資格といった諸問題に対して、ケースマネジメント手法を用いた個別の対応を行うとともに、「一つの手から」これらのサービスを総合的に提



第7図 地域における「政策の束」のモデル

供する、「政策の束」ともいべきシステムが求められよう。また、これらのサービスは必ずしも自治体によって直接提供されるのではなく、地域における企業や非営利団体、当事者団体、コミュニティなどの多様な担い手によって提供されるのだが、自治体はこれらの地域資源やネットワークを把握し、それらをコーディネートしつつ対象者に対する一元的な窓口として対応することが求められる。

* 本稿は科学研究費補助金（基盤B）「社会保障施策の地域的・総合的提供（「政策の束」）に関する国際比較研究」（課題番号10402040）による研究成果の一部である。

On the Possibility of “Fight Against Poverty” at the Local Level, the Case in Germany Under the EU Framework

Kimiko TAKEDA

Abstracts

The “fight against poverty” and “social inclusion” initiatives of the EU, being addressed from 1990 s, are positioned as the important issuers in “Lisbon Strategy for growth and employment (2000)”. “New social agenda (2008)” published under this framework emphasized, that the creation of opportunities of employment and social participation for the socially excluded people is crucial. This paper, being featured in the German case as one of the EU member countries, addresses its results and discusses trends in employment policy and social inclusion policy under this framework.

Particularly this paper focuses on the role of local government in the “fight against poverty”, in the view of the special circumstances in German policy. In Germany under the so-called Hartz-reform “basic security law for job seekers” (SGBII) was enacted in 2005, which unified the implementing bodies to support the long-term unemployed. On the other hand it is discussed and not at an end yet, which body should implement and play responsible for SGBII, federal government or local governments. In Germany from the perspective of integration the people receiving social assistance into the labor market, local governments have been working with the actual active labor market policies from 1990 s. The

Hartz-reform was made for the coordination of the employment policy between federal government and local governments, and these have caused the complex situation of administrative and financial relationships between the governments of both level.

This paper, standing on the essential prerequisite for building a safety net and income security by the central or federal government, discusses the important role of local governments on the inclusion of the excluded people into the social and working life. Through a case study in Germany this paper will provide a model for the “fight against poverty” at the local level.