

第一に、AA と自治体とがそれぞれに SGBII に定められた給付を別個に実施する方法である。第 6 条第 1 項第 1 号は、同法の実施主体が原則としては AA であることを定め、また同第 2 号は、統合給付（第 16 条）、住居・暖房費の給付（第 22 条）などについては郡および特別市が実施することを定めている。こうした方式を選択している事例は、全ドイツ 435 自治体（323 郡 112 市）中、わずか 4 郡に過ぎない。

第二に、AA と自治体とが協同体 *Arbeitsgemeinschaft* 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。これは第 44b 条に定められる組織であり、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、地域の労働市場、経済構造の特殊性を考慮したものとされている。この選択肢をとるものは 362 自治体（256 郡 106 市）である。

第三に、第 6a 条（実験条項）の定める選択肢として、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、自治体が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 69 自治体に限定されており、指定された自治体は 63 郡 6 市である。この選択肢がオプションモデルといわれるものである。

第 6c 条は、連邦経済労働省がこれらの選択肢のパフォーマンスを比較し、2008 年 12 月 31 日までその効果を調査・評価することを定めている。すなわち、上記三つの選択肢は 08 年末までのあいだ、相互にその成果を競い合うことになっているのである。とはいえ、第一の方法を選択している自治体はごくわずかであり、実質上協同体モデルかオプションモデルか、という比較が専ら関心を集めている。今回の調査においても、調査先の最大の関心事はいずれの選択肢が優れているか、という点にあったとって過言ではない。

(2)調査対象自治体のケース

今回の調査では、協同体モデル 2 箇所、オプションモデル 2 箇所でのヒアリング調査を行った。各自治体のプロフィールは表 1 に示したとおりであるが、都市と郡、西部州と東部州といった事情の相違があるほか、社会扶助や失業の構造などにおいてもそれぞれ異なる構造を持っている。以下二つのモデルそれぞれについて略述する。

a)協同体モデル

SGBII 第 44b 条の規定により、協同体は自治体と AA との協定に基づき、独立した組織として設立される。協同体の運営に関しては、両主体から同数の委員が出席する運営総会 *Trägerversammlung* で規定を定め、協同体の責任者もここで決定される。因みにフランクフルト市およびシュテンダール郡のいずれも、協同体の事務局長は AA 側から選出され、自治体側から副事務局長を選出する形となっている。また、フランクフルト市の場合には、市と AA とが 50%ずつ出資する有限会社として「ライン・マイン・ジョブセンター」を設立しているが、シュテンダール郡ではこうした法人組織は作っていない。なお、ライン・マイン・ジョブセンターはフランクフルト市内 5 地区にそれぞれ地区センターを置いており、ヒアリングを行ったのはそのうちのヘキスト地区センターである。

シュテンダールおよびヘキスト地区ではいずれも、AA の失業手当 I 担当部局が協同体と同じ建物内にあり、失業手当 I と失業手当 II の窓口が同じフロアに並んでいるという配置方法を採用していた。両手当の併給がありうることから、このように両者の窓口が併置されていることのメリットは大きい。

AA と自治体からの職員の構成については、二つの協同体の間では大きく異なっていた。ヒアリングによれば、ヘキスト地区センターでは 5 分の 1 が AA、5 分の 4 が市の職員という比率であるのに対し、シュテンダール郡では AA から 92 人、郡や所属市町村から 29 人、という

構成になっており、両者の比率は逆転している。これは、旧生計扶助受給者と旧就労扶助受給者の比率を反映しているものと考えられる。ただしシュテンダール郡によれば、郡の財政事情のため十分な職員配置を果たせていないため、自治体の職員の比率はもう少し高くなる可能性はあるとのことである。

異なる二つの組織からそれぞれに職員が派遣されて一つの協同体を形成するわけだが、その際に両職員の専門性は大きく異なっている。AAの職員は、従来は金銭給付と就労斡旋が業務の大半を占めていたのに対し、自治体の社会扶助担当の職員は、むしろ受給者が抱える債務、依存症、家族問題、住宅等の個人的な諸問題へのケアが業務の多くを占めていた。それゆえ専門性の異なるこの二種類の職員をどのように配置するかが問題となる。ヘキスト地区では、AAと市双方の職員を混在させようと配慮している。職務の専門性を考えればAAの職員がケースマネジメントを必要とする職に就くことには問題があるとは思われるが、職員が相互の専門性に学びあうことで職員の集団性を高めていくことに主眼を置いているとの説明であった。これに対しシュテンダール郡では、基本的にはAA出身職員が職員斡旋、郡の職員が住宅や基礎保障の給付を担うという方法を採用するが、実際には職業斡旋を行う職員数が不足しているため郡の職員を派遣しているとのことである。

協同体モデルの課題を挙げるならば、次の二点である。第一に、二つの実施主体がどのように対等な関係のもとに協力関係を築けるか、ということである。前述のように、都市部では相対的に自治体側の職員が多いのに対し、郡部の協同体の職員構成ではAA側の職員が多くなる。こうした比率が両者の対等な関係にどのように影響するか、ということが注目される。自治体側がAAの人事に関して何の権限を持たず、必要な職員配置について従属的な措置しか取れないという点も問題である。

第二に協同体そのものの組織的独立性の問題である。協同体で働く職員は結局のところAA、自治体それぞれから派遣されており、それぞれの指揮命令系統に従っている。この縦割り意識が強いと、「協同」のあり方には限界が生ずる。今後協同体に対してより大きな独立性や権限が付与されることが必要となろう。

b) オプションモデル

オプションモデルにおいては、SGBIIの対象者に対する金銭給付業務および自立支援業務を全て自治体が担う。従って、オプションモデル自治体の地域では、AAは失業手当Ⅰの給付業務のみを担い、失業手当Ⅱについては自治体に一任する形になっている。前述のように協同体モデルにおいては失業手当ⅠとⅡとが窓口を並べているというメリットがあるのに対し、オプションモデルではSGBIIとSGBXII（就労能力なしと認定されたケースに対する社会扶助）とが自治体という同じ窓口から提供されるということになる。

オプションモデルを選択するにあたっては、長期失業者に対するケアや自立支援、雇用確保に関する経験と自信の裏打ちが不可欠であったであろうと考えられる。従来の生計扶助受給者に就労扶助受給者が加わって、給付の対象者は大幅に増加することになる。特にオーヴァーハーベル郡では、前出表1に見られるように、法改正後の給付対象者は以前の4.4倍にもなっている。連邦から協同体モデルと同様の行政コスト補助はあるとはいえ、自治体にとっては相当量の人的・物的資源の追加投入が不可欠であろうし、自立支援のノウハウも備えている必要がある。マイン・キンツィヒおよびオーヴァーハーベル両郡へのヒアリングにおいては、この点に関していずれの郡長もこれまでの就労扶助への取り組みを挙げて自身を見せていた。

両郡の就労支援の方策・組織は次のようなものである。マイン・キンツィヒ郡では、法施行と同時に郡100%出資の「労働、職業訓練、職業教育のための公益有限会社」（AQA: Gemeinnützige Gesellschaft für Arbeit, Qualifizierung und Ausbildung mbH）を設立した。

同社は郡内3地区それぞれに就労センターおよび教育訓練所を置き、相談や教育訓練、資格付け、雇用等の業務を担っている。同郡では、AQAの前身として、1995年より独自の就労斡旋エージェンシーを設立しており、地元企業と連携した公益雇用への斡旋や職業訓練を行っていた。なお、我々の過去の調査の中でも、自治体が有限会社を設立して就労扶助事業を行うという事例は数多く見られ、これらがハルツIV改革後、特にオプション自治体での業務の受け皿となっているものと推察される。

他方、オーヴァーハーベル郡ではこうした郡出資企業を設立するのではなく、民間企業のTüv Akademieに職業訓練、資格付け、斡旋を委託している。同社は車両検査業務を主体に設立された企業であるが、近年職業訓練等多角的な分野に進出を遂げ、世界各国に支社をもつ多国籍企業である。ベルリン近郊という立地条件もあってか、この企業の支社が郡内に立地したという利点を活かし、郡は同社と協同で職業訓練プログラムを作成し、同社が受給者を受け入れるという体制をとっている。

このオプション自治体2郡は長期失業者の就労支援の仕組みづくりに関しての成功事例といえるが、次のような特殊事情も考慮に入れる必要がある。キンツィヒ郡はフランクフルト、オーヴァーハーベルはベルリンというそれぞれ大都市の近郊に位置し、雇用の多くをこの大都市に負っているということである。地域管轄に縛られるAAとは異なり、オプションモデルであればこそ他自治体の職を斡旋できるという利点は大きい。しかしこうした職の奪い合いが大都市と近郊自治体の対立要因となることも事実である。

2. 自治体財政への影響

(1)費用負担に関する SGBII の規定

ハルツIV改革に至る経緯は、そもそも2002年に招集された市町村財政改革委員会の顛末に遡る。ドイツの連邦制的財政システムの中で、自治体財政は往々にして上位団体の財政負担のツケを引き受けるという地位に置かれてきた。すなわち、分権化の下で事務事業の地方移譲が進む中、それに対応する十分な財源移転が行われてこなかったのである。この結果生じた深刻な自治体財政危機への解決策を探ることが同委員会の任務であったが、その議論の柱のひとつに社会扶助制度改革が位置づけられていたのである。また、もうひとつの柱であった地方税(営業税)の拡充に関しては財界の反発もあって同委員会での合意がならず、地方税源の充実を望む自治体を大いに失望させた。その結果、社会扶助制度改革に自治体財政再建の任務がより重くのしかかることになったのである。

連邦社会扶助法の時代には、社会扶助は自治体の固有事務であり、特に生計扶助については、その費用は全て自治体が負担するものとされていた。しかしこのことについては、次のような問題がたえず指摘されてきたのである。第一に、「社会保障の最後の網」である社会扶助は、連邦の管轄する各種社会保険制度、特に失業保険制度の網が粗くなるなかで、より多くの受給者を抱えてきたこと。第二に、失業問題は国民経済上の問題であって、自治体が政策上の責を負うわけではないこと。第三に、社会扶助は自治体の固有事務であったものの、連邦社会扶助法および各州施行法によって規制され、自治体にはほとんど裁量の余地がない、委任事務にも等しいものであったことである。それゆえ、この生活保障給付の財政負担責任を連邦に移管したことは、当該給付の性格に即して考えれば当然の帰結であったといえる。

さて、SGBIIにおける財政負担は次のような構造になっている。まず、連邦は事務費を含む求職者基礎保障の費用を負担する(第46条第1項)。これは、執行主体が協同体でもオプション自治体でも同様である。ただし統合給付(債務・依存症等個人的問題へのケア)と事務費に関しては包括定額化され、各執行主体に受給者数に応じて配分される(第46条第2項)。但し、社会扶助法においては社会扶助給付と一体をなしていた住宅扶助が別扱いとなり、SGBIIの下

では「住宅・暖房費」として自治体が負担するものとなっている（第 22 条）。但し、連邦はこの住宅・暖房費の一定割合（当面 29.1%）を補助することとされている（第 46 条第 5 項）。

この 29.1%という連邦の補助率は、ハルツ IV 法が、一連の社会扶助・失業扶助改革を通じて自治体に 25 億ユーロの負担軽減を約束したことを受け、ここから逆算して算出されたものである。従って、一定期間ごとに自治体の負担の増減について検証を行うなかで、この補助率は見直しを求められていくことになる。具体的な検証・算出方法については、第 46 条第 9 項の規定と、「付録」において詳細に定められている。

図 1 は、連邦社会扶助法と SGBII とにおける連邦・自治体の財政負担関係を簡略に図式化したものである。自治体の負担分に注目すれば、「就労能力無し」と認定された対象者に関する給付費負担（SGBXII 対象）は従来どおりであるが、「就労能力有り」と認定された対象者、すなわち「求職者」に対する基礎保障部分（失業手当 II）は全て連邦の負担となった。従って自治体は、従来の生計扶助に相当する給付費の分だけ、負担が軽減されたことになる。他方で、自治体は失業手当 II 受給者に対して住宅・暖房費を給付し、そのうちの一定割合を連邦が負担することになる。従って、今改正によって軽減される自治体の給付費負担を、図 1 を用いて示すと次のようになる。

$$\text{軽減額} = A x - B (x + y) \cdots \cdots \textcircled{1}$$

この軽減額を 25 億ユーロに設定すれば、ここから B（住宅費負担平均単価のうち自治体負担分）が逆算され、そこから連邦の負担率が求められるという仕組みである。

(2)自治体負担の動向

前述のように、住宅・暖房費への連邦補助については、一定期間ごとに支出状況の検証を行い、補助率の見直しを行うこととなっている。表 2 はこの法改正に伴う自治体の財政状況に関する各種の試算を示したものだが、試算の主体によってその結果が大きく異なっていることがわかる。まず、2004 年 6 月末の連邦議会・連邦参議院の両院協議会による試算では、自治体の負担は 124 億ユーロの増加要素と 95 億ユーロの軽減要素とによって、結果的に約 30 億ユーロの負担増となることが予測された。その結果、25 億ユーロの自治体負担軽減を達成するために連邦が住宅費の 29.1%を負担する必要があることが明らかとなり、新制度スタート時点での連邦の住宅費補助率が定められたのである。これに対し、連邦経済労働省の試算では、自治体の負担は両院協議会の試算ほど大きくはならず、連邦の住宅費補助がなくても自治体の財政負担は軽減されるとの見通しを立てている。この試算と自治体調査との格差はあまりにも大きい。自治体調査では負担増加要素 139 億ユーロ、負担減要素 104 億ユーロで、実質約 35 億ユーロの負担増となり、25 億ユーロの自治体負担軽減を達成するためには連邦の補助率を 34.4%にまで引き上げねばならないという結果が出ている。自治体調査は、ドイツ都市会議、ドイツ郡会議等の自治体関係団体が全ての実施主体自治体に対して 2 月以降毎月実施しているものだが、データの信頼性を確保するために、自治体関係団体、各州の関係部局、連邦経済労働省および連邦統計局によって組織された自治体データ収集ワーキンググループにおいてデータ収集や処理の方法について議論を行っている。また収集したデータは連邦統計局による技術的な処理（統計的に異常な数値やデータ欠落部分の補整等）を行った上で公表している。従って試算の信頼性は高いものといえる。

連邦経済省の試算結果が大きく異なっていることについて、例えばドイツ郡会議は次のように指摘している。経済労働省の試算は、法に定めた算定方法に従っていない上、問題の多いソフトウェア（連邦雇用エージェンシーの用いていた情報処理システムで、自治体の電算システムとの互換性がなく、データ収集上の問題が指摘されている）を用いているため、悉皆的なデータとはいえないとのことである。また郡会議は加えて州の負担軽減分をも自治体の軽減分に

含めていることも問題であると指摘している。

なお、この自治体調査についてはこの2月以降毎月に行われており、表には示していないが、過去の調査結果と比較すると、自治体の財政負担は月ごとに重くなっている状況がうかがえる。その最大の理由は住宅暖房費給付の伸びであり、この半年間で約1.1倍に膨れ上がっている。増加の理由は定かでないが、次のような要因は推測できる。まず、05年1月以降の給付申請者について、就労能力の判定を行ってSGBIIとSGBXIIとに割り振る作業が進展し、見込みより多くの受給者がSGBIIの対象となったのではないかと考えられること。また、制度発足当初に問題が多かった電算処理システムの問題が徐々に解決され、各自治体がより正確なデータを把握できる状況になってきたのではないかと考えられる。とはいえいずれにせよ、自治体の財政負担の状況を見れば、連邦による住宅費補助率の引き上げは不可避であろうと考えられる。

(3)都市と郡部の事情の相違

前述のように、ハルツIV改革による自治体の財政負担の行方を見ると、自治体全体にとって負担の軽減をもたらすことは、現段階では難しいといわざるを得ない。しかし問題はそればかりではない。負担の増減については、自治体の間に大きな格差があると予測されているためである。前出図1および①式から、個別自治体において給付費負担が軽減されるか否かは、次の式で表される。

$$\text{負担軽減の条件： } y/x < (A/B) - 1 \quad \dots\dots②$$

右項は定数であるから、旧生計扶助費給付件数に対する旧失業扶助給付件数の比率が小さければ負担軽減、大きければ負担増に傾くことを示している。概して郡では y/x が特別市に比べて高い傾向にあり、それだけで考えると郡の負担が重くなると推測されるが、しかし都市では住宅費が相対的に高いことから必ずしもそうとは限らない可能性もある。また給付費のみでなく、追加的な職員配置の必要など、人件費を中心とした諸経費が都市では高くなることも考えられる。実際、施行前の段階でドイツ都市会議は、この改正が都市に不利に作用すると主張してきた。

また、こうした予測が都市に対してオプションモデルの選択を躊躇させる影響を及ぼしたものと考えられる。フランクフルト市ヘキスト地区でのヒアリングでは、同市が協同体方式を選択した理由として、失業手当Iの受給者よりも失業手当IIの受給者が相対的に多いという事情を挙げていた。

オプションモデルを選択した自治体のほとんどが郡であるという状況には、都市会議と郡会議との立場の相違も反映されていると考えられる。郡会議は、協同体モデルは連邦と自治体の業務区分を曖昧にする意味で基本法に反しているとして訴訟を起こしている経緯もあり、オプションモデルに対して積極的な立場をとる。これに対して特別市を組織する都市会議は、雇用政策は主として連邦の業務であり、その財政負担を自治体に押し付けるべきではないとの理由でオプションモデルに対しては消極的な姿勢を示している。

では実際のところ、ハルツIV改革による財政負担は都市に不利に作用しているのか、あるいはオプションモデルはとりわけ都市部に重い負担をもたらすのだろうか。この点については各自治体の詳細なデータ分析が必要であり、未だ半年分のデータしか出揃わない現時点では容易に判断することはできない。ただし、自治体が6月現在で集計した財政負担の動向調査をみると、都市の負担が重い、あるいは協同体モデルに対してオプション自治体の負担が重い、ということは必ずしもいえないことが明らかになっている。この詳細については別稿に譲りたい。

なお、その他に東部州と西部州の間の相違という要素もある。前出表1で見ると、オーバーハーベル、シュテンダール両郡では失業率がかなり高い割には、社会扶助受給世帯数はさほ

ど多くはなかった。これは東部州の自治体に共通した傾向である。これに対して SGBII の住宅費給付世帯数の生計扶助受給世帯数に対する倍率は、オーバーハープルで 4.4 倍、シュテンドールで 5.2 倍にも上る。すなわち、東部州の自治体では生計扶助受給世帯に対して失業扶助受給世帯が相対的に多かったため、前述の論理に従えばオプションモデル選択は財政的に不利に作用する可能性があった。しかし、69 のオプション自治体のうち、東部州の自治体は 19 であり、これは自治体の数からすれば決して少ないとはいえない。

こうしたことから、オプションか協同体かの選択は、必ずしも財政的な有利・不利を優先してなされたものではなく、むしろ自治体が地域的雇用政策を担う意思と経験に裏打ちされた自信とがオプションモデルを選択させている、と考えることができる。

3. 小括——わが国「三位一体」改革への示唆

以上に述べた、ドイツにおける社会扶助改革の自治体行財政への影響に関する検討を踏まえて、わが国における「三位一体」改革、特にそこにおける生活保護国庫負担金をめぐる議論について、どのような示唆が得られるであろうか。

第一に強調しておきたいのは、ドイツの社会扶助改革においては、長期失業者に対する生活保障給付（失業手当 II）を全て連邦政府の負担としたことである。以前の社会扶助の枠組みにおいては、就労能力の如何を問わず、その生活保障給付は全て自治体財政の負担とされていたが、失業の社会的コストを専ら自治体に担わせることには、本文で論じたように以前から問題視されていたところである。わが国の「三位一体」と生活保護をめぐる議論のなかでも、地方団体側は、受給者の増加は国民経済的要因によるものであること、生活保護における自治体の裁量はかなり限定されていることを主張しているが、事情は全く同じといえよう。

第二に、受給者にあわせて給付される住宅・暖房費については、原則自治体負担としたが、連邦がその一定割合を負担することが同時に盛り込まれたことである。その際、この連邦の負担比率は、自治体の財政負担を年額 25 億ユーロ軽減するという至上命題の下に検証され、見直されることが定められた。無論、この負担率の見直しに必要なデータ収集とその検証方法に関しては、SGBII 付録に事細かな規定があるにもかかわらず、連邦政府側と自治体側で示す数値が異なるという問題はある。とはいえ、連邦と自治体の間で、その負担比率の決定をめぐる協議の場と検証手続き規定とが設けられていることは、今後の負担比率見直しに際して大きな役割を演じるものと期待できる。わが国の生活保護国庫負担率が、何の根拠も示されずに 4 分の 3 から 3 分の 2 ないし 2 分の 1 への引き下げが検討されていることとは大きな相違である。

第三に、給付の窓口および自立支援の実施主体については実験条項で試行中であるが、それぞれのモデルについて、次のような意義を見出すことができる。まず協同体モデルについては、連邦機関である AA と自治体とが、それぞれにこれまで獲得してきた専門的な経験と資源とを提供しあい、試行錯誤ながら協働への取り組みを開始したことは注目に値する。わが国でも自立支援事業において生活保護部局と職安との協働が開始されたところだが、その規模や協働の仕組みはドイツに学べると思われる。また他方で、オプションモデルについては、これまで就労扶助政策への取り組みを通じて経験と実績を積んできた自治体における、地域的な雇用創出政策の可能性を示すものとして注目される。地域的な雇用創出といった場合、わが国においては企業誘致にばかり目が行きがちである。しかし長期失業者が就労習慣をつけ、また職業訓練を積んでいく場としての雇用の性格を考えた場合に、地域における公益的・非営利的な職場の開拓や、地元中小零細企業の求人とのマッチングといったローカルな労働市場政策がむしろ求められるのではないかと考えられる。

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

武田公子

(『金沢大学経済学部論集』、第 26 卷第 2 号、2006 年に掲載予定)

はじめに

ドイツの自治体は、とりわけ 1990 年代以降、厳しい財政状況の下に置かれてきた。その主な原因は次の諸点にあるといえる。

第一に、これはドイツに限らず各国に共通した傾向といえるが、分権化の潮流の下で、中央政府から地方政府へと移譲される事務事業が増える一方で、それに必要な財源が必ずしも移転されてはいないということである。加えて EU 諸国通貨統合のための財政安定化協定による、財政赤字の対 GDP 比 3%以内という財政規律を達成するため——もともとドイツは 3 年連続でこの協定に違反しているのだが——経費縮減が進められる際、往々にして地方政府にそのツケが回される結果となっているという事情もある。

第二に、企業課税の減税競争の下、ドイツでは特に地方税である営業税の課税ベースが縮小され、市町村の税収が掘り崩されてきたという経緯がある。加えてドイツ統一に伴うコストの市町村負担分として、営業税納付金(地方税である営業税の一定割合の拠出)が引き上げられ、地方税の純収入をさらに減少させる結果をもたらした。

第三に、高失業の下で社会扶助受給者が増加し、自治体¹の財政負担を重くしたことである。「社会保障の最後の網」と呼ばれる社会扶助は、基本的には自治体の自治事務とされ、その財政負担も自治体によって担われてきたが、社会扶助費は自治体の最大の歳出項目となっており、かつ自治体にとっての最大の財政ストレスともされてきたのである。

こうした状況の下、社会扶助制度を含む雇用政策の抜本的な再編を目的とする「労働市場における現代的サービスのための第四法(以下ハルツ IV 法と略す)」²が 2003 年末に成立した。同法は、2002 年 3 月に設立された諮問委員会——委員長であるフォルクスヴァーゲン取締役 Peter Hartz の名を冠してハルツ委員会と呼ばれる——の報告に基づく一連の雇用政策改革に位置づけられるが、上記のような自治体の財政状況に鑑みて、特に自治体の社会扶助費負担問題の抜本的解決をも企図したものであった。

本稿は、このハルツ IV 法による社会扶助制度改革と自治体財政の関係について、特に次の二点を中心に論ずることを課題とする。第一に、同改革によって自治体の社会扶助費負担問題はどのような形で解決されようとしているかである。これについては、ハルツ IV 法によって新設された社会法典第二編「求職者のための基礎保障」(以下 SGBII と略す)³による連邦・州・自治体の財政負担関係の変更とその経緯の検討を通じて論じていく。また第二に、雇用政策の内、特に長期失業者の労働市場への統合においてこれまで自治体が果たしてきた役割はどのよ

¹ 以下にいう「自治体 Kommune」とは、社会法典第二編中の用法として、郡および特別市(郡に属さない市)を指すものとする。「市町村 Gemeinde」は特別市および郡所属市町村を指す。

² Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl 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 Sozialgesetzbuch Zweites Buch, “Grundsicherung für Arbeitssuchende“. なお、社会法典第 12 編とともに、ドイツ社会法典研究会による邦訳(厚生労働科学研究費補助金「生活保護における自立支援プログラムの検討」(主任研究者布川日佐史)平成 17 年度中間報告書)がある。

うな意義をもち、またこの改革を通じてどのような変貌を遂げようとしているのかである。この点は SGBII の実施主体をめぐる議論と経緯を検討することを通じて明らかにしていく。

そこで以下では、次のような構成で論じていく。まず、ハルツ IV 改革に至る経緯を概観することで、同改革がなぜ、自治体財政危機の解決策としての課題を担うことになったのかを明らかにする。次いで、この改革のアウトラインを略述するとともに、前述の二つの論点に立ち入って検討を行う。また、施行後半年を経た時点での自治体財政負担状況に関する暫定的なデータを用いて、SGBII の自治体財政への影響について考察する。

なお、ドイツにおける社会扶助制度改革の動向は、分権化の下で生ずる政府間財政関係上の諸問題——例えばわが国における「三位一体改革」での争点——を考える上で、きわめて示唆に富む。結論を先取りして言えば、この改革は次のような論点を提起しているのである。第一に、「社会保障の最後の網」すなわち国民生活のナショナルミニマム保障に関する施策の責任主体および費用負担責任はどうあるべきか。第二に、連邦・州・自治体という政府間の行財政関係においてどのようなルール化が可能か。第三に、長期失業者の自立就労支援、ないし地域的労働市場政策として自治体が果たすべき役割は何か、である。この観点から、わが国での生活保護改革をめぐる議論への示唆を得たいとも考える。

1. ハルツ IV 改革の「前史」

ハルツ IV 改革に負わされた課題の重層性と、その改革の成否を検討する上での多角的な視覚の必要性を理解するために、同改革の前史を踏まえておく必要がある。以下は少々長い前置きとなるが、改革に至る経緯を概観することを通じて、この改革が自治体財政にとってなぜ重要な意味をもつのかを明確にしておきたい。

(1) 社会扶助費の膨張をめぐる軋轢

ドイツの自治体財政において、社会扶助費は経常会計の 15% を占める最大の歳出項目であった。特に 90 年代半ば以降の失業率の上昇とともに、生活困窮に陥る人々が増加し、その結果社会扶助の受給者は増加の一途をたどった。社会扶助費は、その歳出額の大きさと膨張傾向という事情のみならず、自治体財政にとって次のような意味でも財政ストレスをもたらすものとされてきた。

第一に、「社会保障の最後の網」である社会扶助は、連邦の管轄する各種社会保険制度の網のあり方如何で、受給者の増減が左右されるということである。90 年代からの動きについて言えば、94 年に庇護申請者給付法が施行され、それまで社会扶助の網が受け止めてきた難民への生活保障が他法に移管された。また 95 年から段階実施、97 年に完全実施された介護保険法によって、社会扶助のなかにあった介護扶助は保険に代替されることとなった。さらに 03 年から施行された基礎保障法によって、高齢者や障害者の多くが社会扶助から基礎保障へと移管された。こうした経緯から明らかなように、社会扶助は連邦が他法によって「別の網」を作るまでは「最後の網」として増え続ける生活困窮者を受け止め続けるという構造にあるといえる。また、より直接に関わるのは失業保険制度である。失業保険制度の改正によって失業手当受給期間が短縮され、あるいは給付水準が引き下げられれば、社会扶助の網を必要とする受給者は当然増加するという関係にある。

第二に、社会扶助受給者増加の背景には、ドイツにおける深刻な失業問題の存在が指摘できるが、この高失業は国民経済上の問題、あるいは社会構造上の問題であって、自治体が政策上の責を負うわけではないということである。しかもこうした失業問題や社会問題を根本的に解決することは自治体の政策的能力を超えたものである。無論、自治体が地域的な雇用政策や地域振興政策を通じて、地域レベルでこうした問題に取り組むことはできる。とはいえ、そもそ

も高失業の責めは連邦が負うべきだ、という意識は自治体の側に強いといえる。

第三に、社会扶助は自治体の自治事務であったものの、連邦社会扶助法 BSHG⁴および各州施行法によって規制され、自治体にはほとんど裁量の余地がない、委任事務にも等しいものであったことである⁵。バーデン・ヴュルテンベルク州憲法裁判所の1994年の判決によれば、「市町村・市町村連合による社会扶助事務の執行は、本質的に連邦法上の規定に則って執行されるものであり、従って自治事務におけるような企画構成の余地は全くない」⁶との見解が示されている。このように、自治体の裁量の余地がない事務であるにもかかわらず、形式的には自治体の「自治事務」とされ、その費用は全て自治体が負担するものとされてきた。社会扶助費の増加は、こうした裁量の小さい事務にかかる費用が、自治体本来の自治的な事務——とりわけ地域的なインフラ整備——の余地を狭めるという側面もあり、自治体の財政ストレスを大きくしてきたといえる。

(2)自治体における「就労扶助」への取組み

高失業の下で社会扶助費が膨張し、自治体の本来的自治事務を圧迫していた状況は、前述のように自治体にとって多くの矛盾を孕むものであった。とはいえ自治体はそれに対して手を拱いていたわけではない。自治体が社会扶助受給者への自立・就労支援に取り組むことによって受給者が一般労働市場に職を得ることができれば、自治体は社会扶助費をそれだけ削減できるばかりでなく、元受給者が再度失業したとしても、その後は失業保険の網で受け止められることになる。その意味で、自治体が社会扶助受給者の自立・就労支援に取り組むことは、その負担を社会保険関係に押し戻す意味をもっていた。

旧 BSHG 第 18 条～第 20 条は、自治体が「就労扶助」Hilfe zur Arbeit という施策に取り組むべきことを定めていた。連邦政府は 96 年に同法を改正し、従来からあった就労扶助の規定を拡充強化するとともに、自治体が提供する職への就労や教育訓練を拒否する受給者への罰則規定をも盛り込み、就労扶助政策の浸透を図ったのであるが、それによると自治体は次のような就労支援施策を行うものとされていた。すなわち、一般労働市場（社会保険適用）で雇用された社会扶助受給者への最長 6 ヶ月の付加的給付（第 18 条第 5 項）、雇用主に対する補助金（第 18 条第 4 項）、若年失業者に対する雇用機会創出（第 19 条第 1 項）、一般労働市場でない職（公的雇用や NPO 等の雇用）への就労に対する労働対価や追加費用補償（第 19 条第 2 項）、扶助申請者の職業訓練・職業教育機会の提供と当該期間における生活扶助プラス追加経費補償の支給（第 20 条）等である。

とはいえ、自治体はこうした連邦による就労扶助強化策以前に、すでに積極的な労働市場政策に取り組み、多くの実績を挙げていたのである⁷。90 年代半ばにドイツ都市会議は加盟都市に対して就労扶助の実施状況についてアンケート調査を実施しているが、それによると自治体の取組みは次のような状況であったことが分かる⁸。93 年時点での調査に比較して、96 年現在の

⁴ Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961, *BGBI. I*, S.815.

⁵ Inhester, Michael, *Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen aller Staatsverfassung*, Dunker & Humblot (Berlin), 1998.

⁶ Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, *DVBl.* 1994, S.206; Schoch, Friedrich/Wieland, Joachim, *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, Nomos (Baden-Baden), 1995, S.102.

⁷ 就労扶助政策については、布川日佐史編『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、2002 年、および拙著『ドイツ自治体の行財政改革』法律文化社、2003 年参照。

⁸ Fuchs, Ludwig, *Kommunale Beschäftigungsförderung, Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*

調査結果では、自治体の就労扶助による雇用総数は 67%も増加したとされる。雇用形態別でいえば 32%が自治体、11%が公営企業、7%が民間企業、23%が福祉団体、その他民間団体 27%となっているが、自治体の規模によってこの比率は多様であるほか、93 年調査に比べると徐々に自治体雇用から民間雇用へのシフトが見られることも指摘されている。なお、アンケートに回答した 186 都市のうち 157 都市において、市が全額出資ないし共同出資する雇用創出企業が設立されており、受給者の職業訓練・教育、公益的雇用、民間企業への就労斡旋等の業務を担っていた。96 年の実績に関する同調査の推計では、この就労扶助の枠組みによる雇用はドイツ全体で約 20 万件、出資企業による雇用創出はそのうち 12 万件とされている。以上のように、自治体による就労扶助は、失業問題が深刻さを増していた 90 年台半ば以降、大きな成果を挙げてきたものといえる。

(3)連邦政府による MoZArT プロジェクト

自治体による前述の地域的な雇用政策の実績に加え、2001 年からは就労扶助における労働局（職安）と自治体との連携も試みられるようになった。MoZArT (Modellprojekte zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern : 労働局と社会扶助実施主体の協働の改善のためのモデルプロジェクト) という名称のこのプロジェクトは、後述するハルツ IV 改革の予備実験ともいえるものである。連邦雇用庁（現連邦雇用エージェンシー）の地方機関である労働局（現労働エージェンシー-Agentur für Arbeit、以下 AA）は、失業保険の枠組みにおける給付および職業斡旋・訓練を実施していたが、自治体の就労扶助が活性化するにつれ、労働局と自治体との連携が注目されるようになったのである。もとより自治体は BSHG の実施主体であり、労働局は雇用促進法の実施主体というように、拠って立つ法的根拠も異なり、また自治体と連邦という異なる政府レベルの機関であるという相違はあった。とはいえ、失業者への就労支援という施策において、両者の業務には多くの共通点があり、また特に失業給付のうち税財源による失業扶助に関しては、その給付水準が低かったことから社会扶助給付を併給するケースも多く、両者の連携の必要性は予てより叫ばれてきたところではあった。

こうした状況を受け、連邦政府は 2001 年から 03 年を期間とし、30 団体を指定したパイロット・プロジェクトに着手した。両主体の連携とは次のような内容をもつものである。第一に、社会扶助受給者と失業扶助受給者に関するデータを相互に交換し、把握しあうこと。第二に、自治体と AA が共同で設立した機関（ジョブセンター）に対してそれぞれの業務を委託すること。第三に、両者の就労支援措置を相互の受給者に対して開くこと、すなわち雇用促進法に基づく就労支援措置を社会保険上の受給要件を満たさない生活扶助受給者に、また BSHG に基づく就労扶助措置を社会扶助受給者でない失業者に、それぞれ適用しあうこと⁹、である。

このプロジェクトの結果については、プロジェクト期間終了後の 03 年 10 月に記者発表において短評がなされた後、04 年 7 月には最終報告書¹⁰が出されている。そこでは幾つかの解決されるべき問題が指摘されているものの、概ね自治体と AA の協働に関しては積極的な評価を下し、その時点ですでに成立していたハルツ IV 法の下で、この協働がさらに進展することを期待するものとなっている。

nach AFG, Deutscher Städtetag, 1997.

⁹ Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Träger der Sozialhilfe vom 20. November 2000, *BGBI. I*, Nr.51.

¹⁰ Infas (Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH), MoZArT: Neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung, Stand: Juli 2004, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Dokumentation Nr. 541.

(4)市町村財政改革委員会

そもそも「ハルツ IV 法」の生みの親であるハルツ委員会は、ドイツにおける高失業への対策として、労働市場政策の活性化を目指す目的で設置されたものである。しかし同時に、この労働市場政策ないし社会扶助と失業扶助の統合という検討課題は、自治体財政の建て直しをも射程に含むものであった。ハルツ委員会と並行して 2002 年に市町村財政改革委員会が設置されたことは、まさにこの事情を背景としている。ドイツの連邦制的財政システムの中で、自治体財政は往々にして上位団体の財政負担のツケを引き受けるという地位に置かれてきた。すなわち、分権化の下で事務事業の地方移譲が進む中、それに対応する十分な財源移転が行われてこなかったのである。この結果生じた深刻な自治体財政危機への解決策を探ることが同委員会の任務であった。

同委員会には、市町村税部会と社会扶助／失業扶助部会とが設けられたことから察せられるように、営業税を中心とする市町村税の拡充と、社会扶助改革による自治体の負担軽減とが、自治体財政再建の両輪と位置づけられていたのである。しかし、営業税改革については財界の強い反発もあって同部会での合意がならず¹¹、他方で社会扶助／失業扶助部会は前述のハルツ委員会と同様に、両給付とその実施体制の統合を勧告する結果となった。両部会の結論を経て開催された市町村財政改革委員会では、この問題に関して最終的な決着を得るに至らず、結論は連邦議会と連邦参議院との合同による調停委員会に委ねられた。ハルツ IV 法はこうした経緯のなかで成立したのである。

(5)「牽連性原則」をめぐる州と市町村の動き

社会扶助に典型的にみられるように、自治体の権限や裁量の余地が極めて限られているにもかかわらず、その財政負担が専ら自治体に課されているという問題に関して、自治体代表団体¹²は絶えず批判を行ってきた。この問題を考える上で注目されるべき概念として、「牽連性原則」Konnexitätsprinzip に言及しておく必要がある。これは、業務の権限・責任の所在と財政負担責任の一致を求める原則であり、両者が乖離した場合に生ずる「モラルハザード」(ないし財政錯覚)による過大な支出を防ぐための原則といえる。自治体代表団体が言い換えるところによれば、「注文した者が払え Wer bestellt, bezahlt!」というわけである。

州・自治体間の財政関係のなかでは、この牽連性原則はとりわけ、自治体間財政調整制度のあり方を問う論点として登場する。社会扶助が自治事務であるという建前から、州や連邦はこれに対する直接の補助金を交付することができない。それゆえ、膨張する社会扶助費に対する財源上の手当ては専ら、州による自治体間財政調整による一般財源保障の枠組みで行われることになる。しかし州は自らも苦しい財政事情の下で、自治体の一般財源を十分に保障してきたとは言いがたく、それゆえ財政調整制度に対する自治体の不満はますます大きくなってきていた。

こうした中、自治体代表団体は、財政調整制度に関する牽連性原則を、各州の州憲法に盛り込む運動を展開してきた¹³。すなわち、自治体に新たに義務的事務を課す場合、および基準の

¹¹ 営業税改革をめぐる議論とその顛末については、拙稿「法人事業税の外形課税——ドイツ営業税改革論議が示唆するもの」日本租税理論学会編『租税原理から税制改革を検証——法人事業税・消費税——』法律文化社、2004年、および関野満夫『現代ドイツ地方税改革論』日本評論社、2005年参照。

¹² 特別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、およびドイツ郡会議の三団体が全国的な自治体代表団体である。それぞれの団体は州ごとに下部組織をもっている。

¹³ 牽連性原則に関しては、拙稿「ドイツにおける自治体間財政調整の動向——牽連性原則と州・自治体間協議——」『京都府立大学学術報告(人文・社会)』第56号、2004年12月、参照。

変更や社会経済情勢の変化によって義務的事務にかかるコストが大きくなった場合、こうした負担増の原因を作り出した立法者である州は、その費用を財政調整を通じて自治体に適切に配分しなければならない、という趣旨の規定を州憲法に盛り込むものである。この動きはすでにほとんどの州で実現されているが、その際とりわけ次のような規定を盛り込んでいることが注目される。第一に、州から自治体に移転される財政調整財源総額の決定手続きに関して詳細に規定すること、第二に、財政調整の総額や配分方法の決定に際して州が自治体代表団体と協議を行うこと、である。

ハルツ IV 改革は自治体と連邦との関係が主であるため、こうした自治体・州間の行財政関係とは別の困難があり、牽連性原則を連邦基本法に盛り込むという自治体の要求は実現に至ってはいない。しかし実際のところ、後述するように、ハルツ IV 法それ自体には、まさにこうした牽連性原則の発想が組み込まれている印象がある。

2. ハルツ IV 改革の概要

(1) 失業扶助と社会扶助の統合とその実施主体

2005年1月に施行されたハルツ IV 法の主な内容は、BSHGを「求職者に対する基礎保障法」(社会法典第2編、以下 SGBII) および「連邦社会扶助法」(社会法典第12編、以下 SGBXII) とに再編するものであった。SGBII の表題が示す通り、この法律は稼働能力ありと判定される長期失業者(失業保険給付の給付対象外となる者)に対して、生活保障給付を行うとともに、その社会生活・職業生活への統合を支援する各種プログラムを提供することを定めたものである。これに対して稼働能力なしと判定されたケースについては SGBXII の対象とし、この部分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なった。

また同時に同法は、従来社会法典第3編に規定されていた失業給付のうち、失業扶助の部分を分離し、これを SGBII に統合するものでもあった。失業扶助とは、旧連邦雇用庁が管轄した失業給付であり、保険原理に基づく失業手当の給付期間が終了してなお失業状態にある場合に、無期限・税財源による所得保障(失業手当より給付水準は低い)を行うものであった。今改正により、従来の失業手当は失業手当 I と名称変更され、失業扶助と社会扶助とが失業手当 II として統合されることになった。これは同時に、失業扶助の給付業務を行っていた AA と、社会扶助の給付を行っていた自治体社会局との関係を再編するものでもあった。これは前述の MoZArT プロジェクトの延長上に位置づけられ、AA と自治体社会局との協同組織の設置を可能にする仕組みを盛り込んでいる。これは、AA の施設であるジョブセンター内に、AA と自治体の協定に基づいて協同体(Arbeitsgemeinschaft)を設置し、双方から職員を派遣して運営するものである。すなわち、職業訓練・職業斡旋という点で専門性をもつ AA と、長期失業者の抱える個人的問題—依存症、負債、家族問題等—へのケアに専門性をもつ自治体社会局とが、相互の資源や経験、専門性を共有して協働していくという仕組みであり、これが同法の眼目のひとつであるといえる。

ところで、ハルツ IV 法施行半年前の04年7月30日付で、SGBII の施行主体をめぐって同法には大きな改正(第二次改正)がなされたという経緯がある¹⁴。この改正は、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、AA と自治体とがそれぞれに SGBII に定められた給付を別々に実施する方法である。第6条第1項第1号は、同法の実施主体が原則としては AA であることを定め、また同第2号

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

は、統合給付（第 16 条）、住居・暖房費の給付（第 22 条）などについては郡および特別市が実施することを定めている。つまり、AA と自治体が協同組織を作らずに、それぞれ独立してその業務を実施するというものである。

第二に、AA と自治体とが協同体 *Arbeitsgemeinschaft* 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。これは第 44b 条に定められる組織であり、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、地域の労働市場、経済構造の特殊性を考慮したものとされている。

第三に、第 6a 条（実験条項）の定める選択肢として、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 69 自治体に限定されている。

第 6c 条は、連邦経済労働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・評価することを定めている。すなわち、上記三つの選択肢は 08 年末までのあいだ、相互にその成果を競い合うことになっているのである。とはいえ、第一の方法（分離モデル）を選択している自治体はごくわずかであり、実質上協同体モデルかオプションモデルか、という比較が専ら関心を集めている。

(2) 費用負担関係と改正条項

さて、SGBII における財政負担は次のような構造になっている。まず、連邦は事務費を含む求職者基礎保障の費用を負担する（第 46 条第 1 項）。これは、執行主体が協同体でもオプション自治体でも同様である。統合給付（債務・依存症等個人的問題へのケア）と事務費に関しては包括定額化され、各執行主体に受給者数に応じて配分される（第 46 条第 2 項）。また、従来は生計扶助とともに自治体負担による住宅扶助が付加されており、この部分は連邦・州の折半による住宅手当制度を通じて費用負担されていた。SGBII においては受給者に対する住宅手当が廃止され¹⁵、そのかわり自治体の負担による住宅・暖房費が別途給付されることとなった（第 22 条）。但し、連邦はこの住宅・暖房費の一定割合（当面 29.1%）を補助することとされている（第 46 条第 5 項）。

なお、SGBII の制定当初の条文では、住宅・暖房費給付は全額自治体負担とされていた。すなわち、生活保障給付と住宅費用給付との負担関係を自治体と連邦の間で交換したような形である。しかし、前述の第二次改正（04 年 7 月 30 日）は、オプションモデルの実験条項とともに、この費用負担関係に関する大きな改正をも含んでいた。成立当初の SGBII では受給者への住宅・暖房費給付は全て自治体負担とされていたが、自治体の財政負担を 25 億ユーロ軽減するために、住宅・暖房費に対する連邦負担を導入することとしたのである¹⁶。

この 25 億ユーロという数字の根拠は定かではないが、この間の連邦政府による減税政策の下で市町村の損失が、2004 年については 35 億ユーロ（うち 22 億が直接的な税収減）とされていること¹⁷から、こうした数字をもとに、両院調停委員会において自治体との妥協の途を探った結果ではないかと考えられる。この妥協によって、ハルツ IV 実施に難色を示していた自治体代表団体との合意を得ることができ¹⁸、改革はようやく路線に乗ったものともいえる。前

¹⁵ 住宅手当は *Wohngeldgesetz vom 14. Dezember 1970 (BGBl. I, S.1637)* に定められ、一定の所得制限の下で普遍的な住宅費用への給付として実施されてきた。ハルツ IV 法によって改正され、各種社会給付の受給者は対象外とされた。

¹⁶ *Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses vom 30. Juni 2004, Bundestag Drucksache Nr.15/3495.*

¹⁷ *Pressmitteilung des Deutschen Städtetags vom 3. Juli 2003.*

¹⁸ 例えば都市会議の報道発表参照：*Pressmitteilung des Deutschen Städtetags vom 1. Juli*

述の連邦の住宅費補助率 29.1%は、この 25 億ユーロの自治体負担軽減を前提として逆算して求められたものである。

さて、第二次改正によって追加された SGBII 第 46 条第 5 項以降を見てみよう。まず第 5 項は次のように定める。「連邦は第 22 条第 1 項に基づく住居および暖房に対する給付について、自治体が労働市場における現代的サービスのための第四法による年額 25 億ユーロの負担軽減を保障する目的で、費用負担を行う。」すなわち SGBII の条本文文において自治体の負担軽減額 25 億ユーロが明記されたことになる。その上で第 6 項は、05 年については連邦の住宅費負担率を 29.1%と定めるが、その後のこの負担比率の見直し方法を定める次のような規定をも盛り込んでいる（このことから「改正条項 Revisionsklausel」と呼ばれる）。「この比率は 2005 年 3 月 1 日および 2005 年 10 月 1 日に検証される。検証の結果、自治体に対する年 25 億ユーロの負担軽減を超過あるいは不足していた場合には、連邦の負担率は 2005 年 1 月 1 日に遡ってこれに対応するよう調整される。2005 年 10 月 1 日の検証においてはさらに、2006 年に関する連邦負担比率を定める。」さらに第 7 項、第 8 項は 07 年以降についても同様に検証に基づく連邦負担比率の見直しを行っていく手続きを定めている。第 9 項はこの検証方法に関する詳細な規定を同法付則で定めるとした。

「付則」は、この改革によって自治体にもたらされる負担軽減要素と負担増加要素とを列挙し、前者が後者を 25 億ユーロ上回るように連邦負担比率を算出する際の計算方法や基礎にする統計について、きわめて詳細に規定している。これに従って自治体にとっての財政負担の増加・軽減要素を整理すると次のようになる。なお、図 1 はこの負担増減の主なものについて簡略に図式化したものである。自治体の主たる負担増加要素は、SGBII 受給者に対する住宅・暖房費給付である。その他、受給者の抱える個人的問題（依存症、負債、家族問題等）への相談・支援である統合給付、これらの給付に必要な人件費・物件費等（但しその一部は連邦負担）、および旧制度に基づく住宅手当が付則には挙げられているが、これらについては図では省略している。他方自治体の負担軽減要素の主なものは、旧 BSHG に基づく社会扶助給付のうち、SGBII 受給者に相当する部分の生活扶助費である。その他に旧法に基づく就労扶助や、これら給付に要した人件費・物件費等が挙げられているが、これらについても図では省略している。なお、州については従来連邦と折半で負担してきた住宅手当分が廃止されることで、全くの負担減となる。しかし、この州の負担軽減分については全て、自治体への財源移転として取り扱われることが前述の両院調停委員会で定められ、その配分方法については各州の立法に従うこととなった¹⁹。

以上のような、住宅費の連邦負担率の算出方法とその改定をめぐる詳細な規定の仕方は、前述の州・自治体間関係における牽連性原則と両者の協議という各州での動きを髣髴とさせる。SGBII のこうした規定は、州・市町村間の行財政関係をめぐる軋轢とそこから得た経験を、連邦・自治体間関係に適用した典型例とも考えられる。

さて、ハルツ IV 法は 03 年 12 月に成立し、05 年 1 日に施行されたのだが、この施行前にすでに 4 回もの改正が行われている。多くは細部の改定や他法との関連での修正であるが、前述の第二次改正はその中の最大の改正であった。法制定経過のなかで論議を呼んでいた二つの重要な論点、すなわち SGBII の実施主体と連邦・自治体間の負担配分とがここで改めて見直されたものといえる。そこで次にこの二つの点について、立ち入って検討を加えていきたい。

3. SGBII の実施主体——協同体かオプションモデルか

(1) 実施主体をめぐる議論

2004.

¹⁹ Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 1. Juli 2004.

実験条項による試行を経て、最終的にどちらのモデルに統一されていくのか、あるいはいずれのモデルが望ましい執行主体なのかについては、見解は真二つに分かれているとあってよい。実際、市町村財政改革委員会の失業扶助／社会扶助部会の答申においてもこの点は合意に達せず、複数モデルの提示に終わったという経緯がある²⁰。

特に注目すべきは、自治体代表団体の間でも実施主体のあり方については見解の相違があるということである。特にこれまで社会扶助の実施主体であった郡と特別市それぞれを組織するドイツ郡会議とドイツ都市会議とは、この点に関しては真つ向から対立している。ドイツ郡会議は協同体モデルに対して批判的であり、オプションモデルを積極的に推進する立場であるのに対し、ドイツ都市会議はオプションモデルに懐疑的であり、むしろ協同体モデルを支持している。以下、両者の見解の相違を整理してみよう。

まず、ドイツ都市会議は、03年の市町村財政改革委員会答申の時点から、失業扶助と社会扶助の統合と連邦雇用エージェンシーを主体とするその実施について、肯定的な立場を示していた。同委員会の最終会議によって両扶助の統合が合意された後、都市会議代表は次のようなコメントを発表している。失業扶助・社会扶助の統合が連邦の責任において行われるべき、という点で委員会の多数意見が一致をみたことに歓迎の意を表す。我々が長い間要求してきたのは営業税の現代化（これは実現しなかったが——引用者）と社会扶助費負担の軽減であり、「市町村財政改革の動きは、正しい方向に進んでいる」、というものである²¹。

またその一年後、SGBII 第二次改正に向けての04年6月末の両院調停委員会の結論を受けてのコメントは次のようなものである。まず、調停委員会が都市会議等の主張を受け入れて、住宅費に連邦負担を導入することとし、その負担率の今後の見直し手続きを盛り込む改正を行うことで合意したことを高く評価した。その上で、「同法にはなお細部に問題はあるが、都市会議は協働に積極的に関わっていく所存である」としたものの、同時に決定されたオプションモデルの導入に関してはほとんど言及していない²²。

さらにその一年後、05年9月に行われた連邦議会選挙に先立って、都市会議は10項目からなる要望書を各党に提出したが、その中でハルツIVに関して次のような見解を示している²³。まず、ハルツIV法に盛り込まれた25億ユーロの自治体負担の軽減は必ず実現すべきであることを強調した。その上で、ハルツIV改革の今後について次のように述べた。「失業とのたたかいは国民的任務であり、地域共同体の業務にのみ帰せられるべきものではない。それゆえ、連邦は失業問題の結果としての財政負担責任を免れない。失業者への基礎保障に関する財政責任の自治体化には、都市は断固反対する。」また、今後なお必要な法改正の手続きに関して、次のように述べている。自治体に関する法律やその執行を自治体が担うような法律の立法過程に対して、ほとんどの州が州法の立法過程への自治体の参画を認めるようになっており、また各州憲法に「牽連性原則」を盛り込むに至った。「いまや連邦もこうした州の取組みに倣うべきである。」

これに対してドイツ郡会議の見解はどうだろうか。まず、03年の市町村財政改革委員会最終会議を終えての郡会議のコメントは次のようなものであった。郡会議は同委員会において、これまで社会扶助の責任を担ってきた郡の役割を強調してきた。失業扶助と社会扶助を統合した新給付については、「連邦雇用庁が主管するという改革案は誤った道である。社会政策的観

²⁰ Bericht der Arbeitsgruppe “Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe” der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen vom 17. April 2003.

²¹ Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 3. Juli 2003.

²² Pressemitteilung des Deutschen Städtetags vom 1. Juli 2004.

²³ Deutscher Städtetag, Zehn Forderungen für eine zukunftsfähige Stadtpolitik vom 27. Juli 2005.

点からも、住民への近接性ということからも、郡が担うべきである」として、委員会の結論に失望を呈している²⁴。

また、SGBII 第二次改正によるオプションモデルの実験条項導入に際してはこれとは全く逆に、この結論を強く支持するコメントを出している。すなわち、「長期失業者に対する自治体の責任をめぐる郡会議の苦しい戦いはついに成果をみた」「ドイツ郡会議は、調停結果としての自治体オプションを建設的に支援する用意がある」というものである²⁵。

なお、郡会議は 04 年末に 11 の郡が SGBII の違憲性を問う訴訟を起こしていることについて、これを積極的に支援する立場をとり、特に同法が以下の点で大きな問題を抱えていると指摘した²⁶。第一に、同法第 6 条第 1 項が自治体の事務を規定していることについて、自治体の事務に関する立法は州の権限であり、連邦法が自治体に直接事務を委任することは、基本法に定める連邦制の原則に抵触すること。第二に、連邦の機関である AA と自治体とが協同体を設置することは、基本法第 83 条以降に定める各政府の権限範囲の明確化に抵触する混合行政に当たること。第三に、同法が自治体に約束する 25 ユーロの負担軽減の実現如何の疑わしさに加え、軽減そのものが地域間格差に配慮していないことが問題であるとする。特に社会扶助に比べて失業扶助受給者の世帯数が多い地域、すなわち郡および東部州の自治体に対して財政負担は不利な結果となることの問題を指摘した。

その他に郡会議がオプションモデルを支持する理由としては次のようなものが挙げられている²⁷。第一に、自治体は長い間社会扶助の実施主体であったことを通じて、個人的困難や社会的問題を抱える失業者の労働市場への統合に成果を挙げてきたが、協同体モデルでは、この専門性と体制を AA は一から作り上げねばならず、自治体はこれを失うことになる。第二に、受給者や地域的な労働市場への近接性という点で、自治体は集権的な連邦雇用エージェンシー・AA に比べて優れている。第三に、各地域の社会経済的諸事情によって多様な失業問題に対して、自治体はより弾力的に対応できる、というような諸点である。

以上のことから、都市会議と郡会議の主張の相違は次のように整理される。まず、都市会議の見解の焦点は次の点にあるといえよう。失業問題はそもそも国民経済レベルの問題であり、失業の社会的コストともいえるべき「求職者への基礎保障」は基本的には連邦が財政負担を含めて責任を負うべきである。自治体も AA との協働を通じてこれに参画していくことには異議はないが、その際に自治体への負担転嫁が行われないよう、連邦の立法過程への参画を求めていく必要がある、ということである。これに対して郡会議の主張は次のように要約できよう。これまでの就労扶助政策における自治体の実績を踏まえ、郡は地域の雇用政策に積極的に打って出る用意がある。連邦の機関である AA にこれを委ねることは、自治の後退を招くことにつながる、というものである。

無論、こうした主張の背景には、都市と自治体の異なる事情がある。都市では、納税者の郊外流出と長期失業者の滞留という問題を抱え、この問題には財政負担の上でナーバスにならざるを得ないという事情がある。財政事情はとりわけ郡より都市でより厳しい状況となっており、社会扶助費に圧迫されてここ 12 年間投資的支出が連続して絶対減を続けているという状況は、都市間競争の激化するなかでの各都市にとって死活問題にかかわるともいえる。郡については、SGBII の執行主体の行方が郡の存在意義に関わるという事情がある。03 年の数字で言えば、郡の経常会計・資産会計をあわせた歳出の 63.0% は社会保障関係費であり、なかでも社会扶助

²⁴ Pressemitteilung des Deutschen Landkreistags vom 3. Juli 2003.

²⁵ Pressemitteilung des Deutschen Landkreistags vom 1. Juli 2004.

²⁶ Hans-Günter Henneke, Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen Hartz IV-Regelung, *Der Landkreis*, Januar 2005.

²⁷ Hans-Günter Henneke, Kreispolitik im Würgegriff steigender Sozialkosten, *Geschäftsbericht des Deutscher Landkreistages 2003/2004*.

給付費が 31.7%（特別市では 9.2%）を占めている²⁸。このことから窺い知れるように、SGBII の実施主体が協同体に限定されてしまうと、郡の管掌する業務の 3 分の 1 にあたる部分はその権限から抜け落ちてしまうということになる。郡はまさにこの点に危機感を募らせているのである。

(2) 実施主体選択の状況と選択の動機

各自治体の実施主体の選択は、協同体モデル 362 自治体（256 郡 110 市）、オプションモデル 69 自治体（63 郡 6 市）、分離モデル 4 郡という状況にある。オプションモデルは実験条項によって 69 自治体（連邦参議院の議席数に従う）と限定されているため、この選択の分布はオプションモデルの不人気を反映するという事ではない。また、オプションモデルを選択した自治体のほとんどが郡であるという状況には、前述のような都市会議と郡会議との立場の相違も反映されていると考えられる。では、各自治体はそれぞれどのような動機をもって実施主体を決定したのだろうか。

表 1 は、こうしたモデル選択による自治体の各種データを示したものだが、これらの比較を通じて、実施主体の選択動機は何かについて推測してみたい。なお、AA と自治体とがそれぞれ別々に規定の業務を行うモデル（分離モデル）については選択自治体が少ないため、以下では検討の対象外としておく。また、都市州（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン）の 4 都市（ブレーメン州はブレーメン市とブレーマーハーフェン市からなる）については、その特異性のため、検討対象のデータから除外した。さらに、東部州と西部州とでは社会経済状態や自治体の財政状態、および自治体の規模等についてなお大きな相違があり、また SGBII の実施主体としての郡と特別市との間には制度上の相違があるので、以下ではこれらを区別しつつ論じていくことになる。

さて、まず地域経済の状況を示すデータとして、地域別の一人当たり GDP を挙げた。これによると、西部州では協同体が、東部州ではオプション自治体が比較的経済力が高いが、大きな格差というほどの差異ではない。自治体の人口規模ではオプション自治体が若干大きい傾向が見られる。

次に、自治体の財政力が実施主体の選択に同影響したかである。郡は、所属市町村からの分担金と州からの財政調整交付金とを主たる財源としており、固有の税源はもたない。それゆえここでは、郡の財政力を示す指標として、各郡を構成する市町村の財政データを用いた。市町村の歳出規模は東部州ではオプション自治体でやや大きい、西部州ではほとんど差異がないといってよい。また、市町村歳入に占める租税収入の比率についても、両地域で協同体の自治体がやや高いものの、大きな差はない。これらのことから、郡においては西部州も東部州も、財政状態に関しては両タイプの間には大きな差はないと言えよう。他方、失業率等についてみると、両地域ともにオプション自治体で失業率および長期失業者比率が若干高く、特に東部州ではこの傾向が顕著である。

他方都市について見ると、オプションを選択した都市の数が少ないために断定はしがたいが、郡よりも顕著な相違が見られる。財政事情についてみると、いずれの地域でもオプション自治体の方が人口規模で言えば比較的小規模であるにもかかわらず、一人当たり歳出の規模が小さい、すなわち財政需要圧力が比較的小さいことが見て取れる。また歳出に対する租税収入の比率もオプション自治体ではかなり高いといえる。このようにオプションモデル都市では相対的に財政力が高いといえるが、他方で一人当たりの GDP ではオプション自治体の方が低い。このことをあわせ考えると、オプションモデルを選択した都市には、大都市近郊のベッドタウンが多く含まれていることが推測される。つまり、GDP に反映する産業は小さいものの、住民

²⁸ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.3, 2003 に基づき計算した。

の所得水準が高く、財政需要が小さいのである。また失業率および長期失業者比率でみても、オプション都市は協同体の都市に比べて低いといえる。

以上のことから、都市では比較的失業率が低く、財政的にも富裕な自治体がオプションを選択したといえる。しかし郡においては、選択は財政力とは無関係になされており、むしろ失業問題が深刻な郡においてオプションモデルを選択したケースが多いと考えられる。

なお、前述の MoZArT プロジェクト——ハルツ IV 改革に先立つ職安と自治体の連携——に参加した自治体はどのような選択をとったのだろうか。同プロジェクトに参加した 30 自治体のうち、1 都市 4 郡はオプションモデルを選択している。MoZArT プロジェクトの最終報告書はこの選択をした自治体にヒアリングした結果を踏まえて、次のように分析している²⁹。モデルプロジェクトでの具体的な協働の経験が積極的なものであったとしても、自治体は、その利害に関わる権限や決定・運用可能性が連邦雇用エージェンシーのヒエラルヒーによって制約されるという懸念を強く抱いている。またエージェンシーの組織改革を通じて分権化が進められているものの、AA の職員は依然連邦エージェンシーからの指示に縛られているとの批判もあり、組織分権化について自治体側は懐疑的に捉えているようである。また、対等なパートナーシップの実現可能性について、自治体の担当者は決定権限を AA に委任するのは不可避であると考えているとのことである。

これに対して、他の多くの自治体は協同体モデルを選択したが、これは MoZArT プロジェクトでの経験が協同体モデルの選択によって一層発展するであろうとの期待によるとされる。すなわち、AA の労働市場や職業専門的なノウハウと企業とのコンタクトとを、自治体職員の対人援助における専門性と結びつけることで、受給者の職業的・社会的統合に役立てることが可能だとの見方である。また MoZArT プロジェクトでは AA と自治体とが組織的にそれぞれ独立したままでの連携であったことがプロジェクトの限界として指摘され、両者が一つの組織に統合されることが必要であるとも指摘されている。

4. 自治体財政への影響

前述のように、ハルツ IV 改革の主要な目的の一つに自治体財政の健全化が掲げられ、この原則のもとに、同改革を通じた自治体負担の 25 億ユーロ軽減が SGBII に盛り込まれた。この負担軽減が実際に達成されるのか否かについては今後の動向を待つしかないが、ここではさしあたり、施行後半年を経た時点でのデータから検証を行ってみたい。

(1)自治体負担軽減の可能性

SGBII 第 46 条および同法付則の手続きに従い、自治体の財政負担如何は定期的に検証されることとされている。表 2 は付則に示される負担増・負担減要素に関して、各種の試算を示したものであるが、試算の主体によってその結果が大きく異なっていることがわかる。まず、2004 年 6 月末の両院調停委員会による試算では、自治体の負担は 124 億ユーロの増加要素と 95 億ユーロの軽減要素とによって、結果的に約 30 億ユーロの負担増となることが予測された。その結果、州の負担軽減分 23 億ユーロを含めて、25 億ユーロの自治体負担軽減を達成するためには、連邦が住宅費の 29.1%を負担する必要があることが明らかとなり、新制度スタート時点での連邦の住宅費補助率が定められたのである。

これに対し、05 年 9 月時点の連邦経済労働省の試算では、自治体の負担は両院調停委員会の試算ほど大きくはならず、連邦の住宅費補助がなくても自治体の財政負担は軽減されるとの見通しを立てている。この試算と自治体調査との格差はあまりにも大きい。自治体調査では負担増加要素 139 億ユーロ、負担減要素 104 億ユーロで、実質約 35 億ユーロの負担増となり、

²⁹ Infas, a.a.O., S.197-198.

25 億ユーロの自治体負担軽減を達成するためには連邦の補助率を 34.4%にまで引き上げねばならないという結果が出ている。両者の試算結果が大きく異なっていることについて、ドイツ郡会議は次のように指摘している。経済労働省の試算は、法に定めた算定方法に従っていない上、問題の多いソフトウェア（連邦雇用エージェンシーの用いていた情報処理システムで、自治体の電算システムとの互換性がなく、データ収集上の問題がしばしば指摘されている）を用いているため、悉皆的なデータとはいえないとのことである³⁰。

自治体に対する 25 億ユーロの負担軽減に関しては、SGBII に詳細な規定が盛り込まれたとはいえ、現実には連邦経済労働省と自治体側とでかくも試算結果が異なっている場合、連邦の住宅費負担比率はいずれの試算に基づいて決定されるのであろうか。これについても今後の動向に注目するしかないが、さしあたり次の点は指摘できる。

自治体調査は、ドイツ都市会議、ドイツ郡会議等の自治体関係団体が全ての実施主体自治体に対して 2 月以降毎月実施しているものだが、自治体側が単独で行っているものではない。データの信頼性を確保するために、自治体関係団体のほか、各州の関係部局、連邦経済労働省および連邦統計局によって組織された自治体データ収集ワーキンググループにおいて、データ収集や処理の方法について議論を行い、それを踏まえて算出されたものである。また収集したデータは、連邦統計局による技術的な処理（統計的に異常な数値やデータ欠落部分の補整等）を行った上で公表している。従って試算の信頼性は高いものといえ、SGBII 付則の趣旨からしてもこのデータを基準として住宅費連邦負担率の算定を行うことが正当であると考えられる。

なお、表 3 は自治体調査結果の、2 月から 6 月までの推移を示したものである。表 2 の数値と若干の相違があるのは、表 2 は自治体の独自集計によるもの、表 3 は連邦統計局による数値の補整を含んでいるためと考えられる。この表によれば、住宅費受給世帯数は月を追うごとに増加してきており、そのために、自治体の財政負担を年額に推計した数値も月ごとに増加してきていることが分かる。すなわち、2 月時点での調査結果による自治体負担推計に比べ、6 月時点でのそれは、約 12 億ユーロも自治体負担が増加している。こうした受給件数および給付額の増加を単に失業者の増加に帰するのは不自然であり、何らかの制度運用上の理由が関わっているものと考えられる——例えば SGBII と SGBXII とへの受給者の区分のあり方など——が、ここでは立ち入って検討するデータがない。いずれにせよ、予想以上に受給者が増加している状況はここから推測でき、それゆえ当初想定していた以上に自治体の財政負担は大きくなっているものと考えられる。

(2) 個別自治体の財政負担の動向

前述のように、ハルツ IV 改革による自治体の財政負担の行方を見ると、自治体全体にとって負担の軽減をもたらすことは、現段階では難しいといわざるを得ない。しかし問題はそればかりではない。負担の増減について、自治体の間に大きな格差があると予測されているためである。

前出図 1 でみたように、この改革を通じて軽減される自治体の負担は、細部を捨象すると、次の式で表される。

$$\text{軽減額} = A x - B (x + y)$$

この軽減額の総額が 25 億ユーロであり、ここから B（住宅費負担平均単価のうち自治体負担分）が逆算され、そこから連邦の負担率が求められるという仕組みであるが、個別自治体においてこの軽減目標が達成されるか否かは次の条件に規定される。

$$\text{負担軽減の条件： } y / x < (A / B) - 1$$

右項を定数と考えれば、旧生計扶助費給付件数に対する旧失業扶助給付件数の比率が小さけれ

³⁰ Pressemitteilung des Deutschen Landkreistags vom 25. Oktober 2005.

ば負担軽減、大きければ負担増に傾くことを示している。概して郡では y/x が特別市に比べて高い傾向にあり、それだけで考えると郡の負担が重くなると推測されるが、しかし都市では住宅費が相対的に高いことから必ずしもそうとは限らない可能性もある。また給付費のみでなく、追加的な職員配置の必要など、人件費を中心とした諸経費が都市では高くなることも考えられる。実際、施行前の段階でドイツ都市会議は、この改正が都市に不利に作用すると主張してきた。また、こうした予測が都市に対してオプションモデルの選択を躊躇させる影響を及ぼしたものとも考えられる。以下では、こうした財政的影響の自治体間格差の問題について、オプションモデルと協同体モデル、都市と郡、東部州と西部州といった自治体の相違に留意しつつ、検討していきたい（表4参照）。なお、同表によれば、結果的にどの区分の自治体においても財政負担は軽減されていないという結果になっている。これは今後連邦の住宅費負担率を見直すことによって、最終的には調整されていく「はず」である。

まず、協同体モデルとオプションモデルという実施主体の選択によって、自治体の財政負担に相違はあるのだろうか。まず郡についてみると、西部州では協同体とオプションモデルの間に財政負担の相違はほとんどないといつてよいが、東部州においては、住民一人当たりの負担増加額でみても、郡の経常会計歳出額に占める負担増の比率でみても、オプション自治体の方が、協同体モデルに比べて明確に負担増となっていることがわかる。これは、生計扶助受給世帯数がそもそも高かったことに加え、住宅費給付世帯数が協同体モデルの自治体に比べてかなり多くなっているためである。表1で見たように、東部州ではそもそもオプション自治体において長期失業者比率が高いことから、旧失業扶助受給者層が相対的に多く、その結果自治体の財政負担はより重いものとなっている。また、西部州と東部州との比較で見ると、東部州では生計扶助受給者に対して失業扶助受給者の比率が相対的に高かったため、新たに自治体が担うこととなった住宅費がより重くなっているという状況がある。郡財政にとっては、この負担によって財政需要が20%も増加する結果となっている。また、2月から6月までの住宅費給付件数の変化をみると、西部・東部州ともにオプション郡における給付件数の伸びが大きくなっている。この理由は定かでないが、何らかの運用上の相違による可能性もある。

都市については、オプションの都市数が少ないので断定しがたいが、西部州の都市で見た場合、オプション自治体の方が、若干ではあるが協同体自治体よりも負担増の度合いが小さい。これは、前述のように、オプションモデルを選択した都市では失業率が相対的に低いということの結果であると考えべきで、実施主体の選択によって生じた相違であるとは考えにくい。

以上のことから、両モデルの間に、結果として財政負担の相違はあるとはいえ、多くはモデルを選択した自治体の特性に規定された結果であって、モデル選択の結果生じた負担の相違であるとは言いがたいと考える。

次に、郡と特別市の間での負担の相違についてはどうだろうか。協同体モデルの都市・郡比較では、郡に比べて都市は住民一人あたりでは大きな追加的財政負担を負っていることがわかる。HLU 受給世帯に対する住宅費受給世帯の比率は郡より低いのだが、世帯当たり住宅費の単価が相対的に大きいことと、そもそも住宅費受給世帯の対人口比率が郡の2倍近いことがその要因と考えられる。経常会計歳出総額に対する比率でみれば、郡の負担が大きい、これは郡が担う事務のうち、そもそも社会扶助の比重が大きかったことを示している。

5. 結語と「三位一体改革」への示唆

以上の検討を踏まえ、「はじめに」で提起した二点の論点に立ち返って、ハルツ IV 改革と自治体財政の関係についてまとめておきたい。

第一に、この改革によって、自治体の財政問題、特に社会扶助費負担が本来的自治事務を圧