

ドイツにおける自治体雇用公社と 中間的労働市場

武田公子

Kimiko Takeda

金沢大学 経済学経営学系 / 教授

はじめに

労働市場において不利性をもつ人々を職業生活に包摂していく政策枠組みのなかで、地方自治体はどのような役割を果たしうるのだろうか。低学歴・低資格で正規雇用には就けず不安定就労を転々とする人々、長期失業の間に依存症や精神的疾患、債務問題を抱える人々、移民的背景やシングルマザーなど、一般労働市場に参入する上で多々困難をもつ人々に対しては、最低生活保障や社会生活的包摂を含む支援措置を伴いつつ、順次職業生活への包摂を進めていく政策枠組みが必要である。多くの国では、このような人々に対しては公的扶助と積極的労働市場政策とが連携するアプローチが採られている。そして、この政策枠組みの下で、実際に人々への就労支援サービスを提供しているのは、きわめて多様な主体である。アンブレラと呼ばれる大きなNGOに組織される民間団体、小規模でローカルな非営利団体、そして自治体雇用公社と呼ばれる公営企業等である。これら実施主体は労働包摂社会的企業(Work Integration Social Enterprise, 以下WISEと略す)と呼ばれる。

ところで、本稿が主に素材とするドイツには第二労働市場という用語がある。個々人が抱える生活上の問題に対するソーシャルワーク、就労の習慣づけと適性の見極め、職業教育・訓練や資格付与、求職活動への伴走的支援等の措置を行う、労働協約に基づかない就労の場を意味している。ただこの表現は第一労働市場(一般労働市場)から隔離された、公的支援付き就労への固定化を想起させがちであることと、他の国々における同様の労働市場との比較可能性を考えるため、筆者はむしろ中間的労働市場という名称を用いたい。WISEは

まさに中間的労働市場のプレーヤーといってよいだろう。

本稿では、ドイツの中間的労働市場におけるWISEのなかで、相対的に大きな比重を占めるところの、自治体雇用公社を取り上げる。ドイツの自治体雇用公社は、1980年代半ばから現在に至るまでの約四半世紀の間、連邦政府の積極的労働市場政策に翻弄されるようにして盛衰・再編を遂げてきた。本稿ではこの雇用公社の生々流転を後付けつつ、その背景にある積極的労働市場政策の変化、連邦政府と自治体の役割分担・権限関係の変化を示し、あわせて自治体雇用公社の今後の展開可能性を考えていきたい。

I ローカルな労働市場政策をめぐる動向

雇用政策は中央政府の役割であるという見解は元来各国に共通して見られた。地方政府レベルにおける雇用政策が注目されたのは、主に

1980年代の労働市場の構造変化の中で大量失業が問題化した頃からである。分権化のなかで中央政府による雇用政策の独占が崩れ、地方政府が条件不利層向けの積極的労働市場政策や公的雇用サービスに取り組み始めた。特に中間的労働市場においては、地方自治体直営ないし公民協働組織による雇用創出が、80年代から90年代にかけて各地で展開されたのである¹⁾。

その一方で、各国政府が2000年代半ばに進めた労働市場改革の過程では、雇用政策をめぐる各政府レベルの権限関係の錯綜も観察される。表1はKonle-Seidl (2009)の整理をもとに、2000年代の各国における労働市場政策の改革動向をまとめたものである。これらの諸国においては、長期失業者に対する生活保障給付と労働市場包摂支援とを行う組織としてジョブセンターが設置されている。そしてこのジョブセンターの運営主体は、中央政府、地方自治体、両者の選択と三種類に分かれているが、このような実施主体の混在は、当該分野が雇用政策と公的扶助の交錯領域である

表1 欧州諸国における労働市場政策改革

	組織改革	財源
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。
デンマーク	2007年 自治体・国が共同設置のジョブセンターとパイロットとしての14の自治体みのジョブセンター。 2009年8月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%。
オランダ	2000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。
ドイツ	2005年 求職者基礎保障に伴う組織改革。346のARGEと69の認可自治体。2012年に認可自治体拡張。	混合財源 連邦が消極的・積極的給付を負担するが、自治体が住宅費給付の一部を負担。

<資料>Konle-Seidl (2009)をもとに筆者作成。

1) Hendrickson et.al. (2014), pp.78-79. なお、政府部門、特に地方政府における雇用創出について、同論文はPublic Employment Service (PES) という用語を用いている。Knuth (2011) ではPublic Subsidised Employment (PSE) としているが、ほぼ同義である。さらに、次に述べるWork Integration Social Enterprise (WISE) も同内容のサービ

スの実施主体を指す。

ことに起因している。当初から自治体が実施主体となっているオランダ、試行後に自治体ジョブセンターを恒久化したデンマークとドイツの例に見られるように、労働市場政策の実施体制の分権化は大きな潮流であるといえるだろう。

ジョブセンターの主な役割は生活保障給付と就労支援とであるが、後者を媒介するのが中間的労働市場であり、その主な担い手が労働包摂社会的企業WISEである。Nyssens (2014) は、ヨーロッパ諸国におけるWISEの展開経緯を踏まえつつ、その類型化を行っている。WISEは、1970年代から民間のイニシアティブを中心に展開してきた。1980年代には積極的労働市場政策の台頭とともに政府部門がWISEを政策の担い手と位置づけるようになった。法的な組織形態は、社団、協同組合、有限会社、あるいは各国が設ける新たな法人形態等、多様である。政府部門との関係・財政援助については、長期的・継続的な助成制度、スター

トアップの補助、事業委託等各国で多様な形態が見られるようになった。

現在の各国におけるWISEについては表2のように類型化されている。①はなかでも歴史が古いものであり、我が国にもある障害者作業所に類するものであろう。②と③④は政府部門からの財政支援による相違であるが、③と④は就労のゴールの相違、すなわち保護の対象としてある程度長期的な就労を提供するか、一般労働市場への移行を目指すかで区分されていると思われる。一国の中でも多様な制度を含んでおり、ドイツの事例でいえば、①は障害者統合の政策枠組みで行われるもの、③はいわゆる1ユーロジョブと呼ばれる、就労の習慣づけや適性の見極めを目的とする公益的・追加的の就労、④は職業教育・訓練、資格付与の措置を提供する民間団体、事業所、自治体公社等が該当する。

表2 労働包摂社会的企業の諸類型

類型	特徴	事例
①国の長期的補助の下で継続的雇用を行うもの	主に障害者雇用で、WISEsでも最も多い。	スウェーデンのサムハル、ベルギーのソーシャル・ワークショップ等
②基本的に自己資金によるイニシアティブ	スタートアップ時に公的補助も。経営基盤は脆弱、収益性の制約。	イギリスのコミュニティ企業、社会的企業、ドイツの協同組合組織等
③生産活動を通じての人々の再社会化を目指すタイプ	半非公的雇用の提供：雇用契約によらないが保護された地位。	フランスの生活活性化支援センター、スペインの保護的雇用センター、スウェーデンの社会協同組合等
④就労経験（移行的就労）や訓練を提供する社会的企業	欧州で最も多いタイプ。移行的雇用を担い、労働市場統合をめざす社会的企業。	フィンランドの雇用協同組合、フランスの一時就労統合企業、英国の中間的労働市場関係組織、デンマークの訓練・労働統合支援自治体公社等

<資料>Nyssens(2014)をもとに筆者作成。

Nysens(2014)はさらに、これらの類型を通じた政策の方向性として、一般労働市場への統合を優先的に考えるか、保護された雇用セクターを形成するかという両極の他に、地域に根付いたWISEが自治体との連携関係を構築しつつ、例えば自然環境保護、生活環境改善、福祉サービス等の準公共財を提供する新たな地域戦略に発展しうる可能性を示唆している。以下で取り上げるドイツの自治体雇用公社は、まさにこのような地域戦略の構築に向けた可能性を示すのではないかと考えられる。

II ハルツ改革前ドイツにおける雇用公社の経緯

(1) 1990年代の高失業と社会扶助財政の悪化

ドイツの多くの自治体においては、1990年代に雇用公社Beschäftigungsgesellschaftと呼ばれる自治体出資法人が中間的労働市場の有力な担い手として登場していた。この背景には、自治体における社会扶助費負担の増大があった。

当時のドイツでは、失業時の所得保障として、失業手当、失業扶助、社会扶助という三重のセーフティネットが設けられていた。前二者はともに連邦雇用庁が管掌する失業給付であり、社会扶助は自治体が連邦社会扶助法に基づいて実施する義務的自治事務であった。失業手当が保険原理に即して失業前所得・就労期間に応じて給付されるのに対し、失業扶助は失業手当の受給資格終了後に税財源で無期限に給付されていた。給付額は失業前所得に応じて決まるが、失業手当より低額となるため、失業扶助給付額が最低生活基準に満たなければ社会扶助からの補完的給付を

受けることができた。その一方で、そもそも雇用保険加入義務のある職業についたことがない人々は、生活困窮に陥ればこのような雇用保険の枠組みにおける失業給付を受けることができず、ただちに「最後のセーフティネット」である社会扶助を受けることになる。

こうした制度的背景の下、90年代ドイツの自治体は、次のような要因から社会扶助費の増加に悩まされていた。第一に、定型的な職業に就くことなく生活困窮に陥る若年受給者の増加である。学校を中退したり職業訓練を受けていなかったりなどの理由で職業生活の最初から躓きをもつ若者や、移民背景やシングルマザーなどの社会的不利性をもつ若者の社会扶助受給者の増加がみられた。第二に、雇用保険加入歴はあるが、不安定就労を繰り返しているために失業扶助をうけていても十分な生活費を賄うことができない人々、あるいは失業はしていないもののそもそも低収入であるために社会扶助によって所得を補完している人々の増加である。

このような社会扶助受給者の増加は、そもそも自治体の政策責任に帰するものではなく、労働市場の流動化、非正規雇用の増加や低賃金セクターの拡大といった労働市場の変化に起因するものであった。また、社会扶助は前述のように連邦法によって自治体に義務づけられた事務であるものの、その財政負担は全て自治体が負うものとなっていた。その財源としては、連邦から自治体への直接の財政移転がないため、各州の財政調整制度を通じた一般財源移転に依るほかに、この社会扶助費の負担増は自治体にとって最大の財政ストレスとなっていたのである。

こうした状況のなかで自治体取り組み始めたのが就労扶助Hilfe zur Arbeitであった。就労扶助はもともと連邦社会扶助法に盛り込まれていた、受給者の就労自立支援に関する各種措置を意味している。就労扶助は、社会扶助受給者を社会保険義務のある雇用関係に就かせることを優先するが、その際に雇用者補助金(第18条第4項、条文は当時。以下同様)、被用者補助金(第18条第5項)、雇用創出等(第19条第1項)、公益的就労への労働報酬(第19条第2項賃金バリエーション)等の措置をとることができた。その一方で社会保険義務のある雇用に就職が困難なケースに対しては、公益的就労の場の提供と就労のモチベーションを持たせるための若干の補償的給付(第19条第2項追加費用補償バリエーション)、就労習慣付けや適性見極めのための就労機会(第20条)などの方策が盛り込まれていた²⁾。

このうち、とりわけ社会保険義務のある雇用関係への就労を促すことは、自治体の財政負担軽減に大きな意味を持っていた。図に示すように、このような雇用に一定期間就くことによって、当該対象者は雇用保険上の受給権を得ることができる。仮

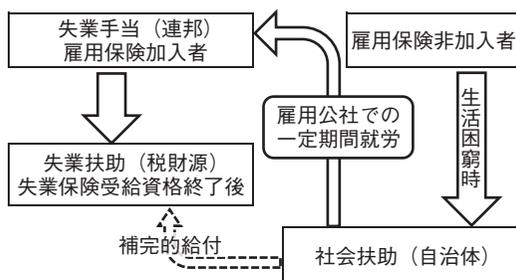


図 自治体就労扶助の「転轍機」

にその後再び失業したとしても失業手当を受給でき、失業手当受給期間満了後なお失業状態にあったとしても、その後は無期限の失業扶助を受給できることになる。つまり、社会扶助受給者が一定期間社会保険義務のある雇用関係の下で就労を継続できれば、二度と社会扶助の網に落ちてくることなくというわけである。失業扶助だけでは生活可能な収入に達しない場合には、補完的に社会扶助を受給することにはなるものの、自治体の社会扶助費負担は軽減されるには違いない。

このような、失業に伴う財政負担を社会扶助から雇用保険に押し戻そうとする動きは「転轍機 Verschiebebahnhof」あるいは「回転ドアDreh-tür」と呼ばれたが、まさにこの転轍機機能の担い手として創設されたのが自治体雇用公社であったといえる。

(2) 自治体雇用公社の就労扶助への取り組み

自治体雇用公社は、当初は前述連邦社会扶助法第19条第2項のうち、雇用保険加入を伴わない追加費用補償バリエーションを中心として、適性を見極めや就労や生活リズムの習慣づけ、職業訓練・教育等を実施する場であったが、連邦雇用庁の所管する雇用創出措置(Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, 以下ABM)を活用して社会保険加入を果たすこともできた。

このような自治体雇用公社は80年代から90年代にかけて各地で設立されたが、その嚆矢は1983年ハンブルク市で設立された「就労・雇用会社」とされている³⁾。また、フランクフルト・アム・マイン市でも1984年にフランクフルト作業所 Werkstatt Frankfurt e.V.⁴⁾が市営企業として設立された。社会扶助受給者向けの就労・訓練の場と

²⁾ 就労扶助の詳細については武田(2003)を参照頂きたい。

³⁾ Kaps (2012), S.265.

⁴⁾ e.V.はeingetragener Vereinの略で登録団体の意味。地方裁判所に届出て登録された非営利団体。

して、リサイクルセンター、塗装、建設、売店、レストランなど8つの事業部門をもち、いずれの部門も60%以上をABMや就労扶助等の失業者統合措置により賄っていた⁵⁾。社会扶助受給者の労働市場への統合プロセスについて、同所へのインタビューの際に所長は次のように語った⁶⁾。

当時の就労扶助は、市の財政負担で社会扶助受給者と労働協約を結んで賃金を払うものだった。長期失業で職業資格が低く、一般労働市場に就くことが困難な人々は、この作業所で18ヶ月間働くことによって社会保険上のステータスを得ることができた。失業者はここで働いて規則正しい生活を取り戻し、OJTで仕事を学び、場合によっては自由意志で資格取得のコースを選ぶこともできた。とはいえ一義的な目的は必ずしも労働市場への統合ではなく、社会保険ステータスの取得にあったという。

このような、自治体による就労扶助の取り組みは各都市で多様な形で行われていた。全国的な地方代表団体のひとつであるドイツ都市会議は、自治体による就労扶助の取り組みの成果を幾度かにわたってレポートしているが、1997年の報告では都市会議加盟都市に対するアンケート調査を行い186都市から回答を得ている⁷⁾。それをもとにドイツ全体について推計したところ、前述の連邦社会扶助法第19条および20条の枠組みでの雇用は、ドイツ全体で96年には約20万人であるとされる。そのうち第19条第1項関係24%、同第2項の賃金バリエーション34%、追加費用補償バリエーション37%、20条関係5%となっており、社会保険適用となる雇用が58%に上る。雇用の分野は、造園・緑地管理、福祉分野、建設、手工業が比較的多く、他に文化、行政、スポーツ等多岐にわたっている。

雇用措置の担い手は、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、自治体の比率は都市の規模が小さいほど高い傾向があるとされている。

また他方で、自治体に関わるABMの措置では約12万人の雇用が創出されたとされる。都市会議のアンケートに回答した186都市のうち、雇用創出措置を実施していないのは21都市のみであり、おおむねほとんどの都市がこの措置での雇用を創出していたことになる。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(雇用公社)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とされているが、その主要な政策手段がABMと就労扶助であったと推測される。

(3) 東部州の事例—ライブツィヒ・モデルの盛衰

前述の都市会議の調査結果では、ABMを活用した雇用の約60%は東部州であったとされている。東部州では、社会主義時代の国営企業がドイツ統一後解散し、そのうち多くが失業者に雇用を提供するタイプの後継企業に再編されていた。この企業が自治体に経営を移管されるケースも多く、これらの雇用公社は90年代東部州の地域経済立て直しに大きな役割を演じた⁸⁾。

東部州ザクセン州の都市ライブツィヒ(人口61万人、以下自治体の人口は2015年現在)の「ライブツィヒ雇用促進会社」(Leipziger Betrieb für Beschäftigungsförderung, BfB)もこのような雇用公社の一つであり、ABMのドイツ最大の事業

5) フランクフルト作業所のホームページより (<http://www.werkstatt-frankfurt.de/home.html> 2017年11月閲覧)。

6) 2013年9月2日、フランクフルト作業所所長へのインタビュー。

7) Fuchs(1997)。

8) Lozac'h, V. (2013) S.178.

所として知られていた。1991年にABM拠点として活動を始め、1996年には自治体直営企業Eigenbetriebに再編された⁹⁾。ライプツィヒでは、就労能力ある社会扶助受給者は全てBfBでの就労が義務づけられた。受給者が1年間の雇用契約を結べば、社会扶助給付の代わりに公共部門の最低賃金の80%の給与(社会扶助給付より高水準)が約束された。BfBで1年間就労すれば失業保険受給資格を得ることができ、その後失業したとしてもBfBでの給与の60~67%の失業手当を少なくとも156日分受けることができた。その後なお失業状態にあったとしても、失業扶助(同53-57%)が継続的に受給でき、自治体の社会扶助給付負担は永久に不要となる¹⁰⁾。まさに同社は「転轍機」として機能していたのである。

BfBは、清掃、土木、洗濯、印刷等の多様な作業所をもち、ピーク時には6,000人もの雇用の場となっていた。しかし、1999年には経営責任者の背任と経営破綻が報じられ¹¹⁾、2002年には閉鎖されるに至った。破綻の背景には、カリスマ的な指導者が詐欺容疑をかけられたため経営から退陣したことも大きかったが、次のような要因も働いていた。第一に、同市内における第二労働市場に関するBfBの独占的な地位や、委託事業の民間企業との競合が絶えず批判を受けるようになり、同社が独占していた業務が次第に他の事業に移管されるようになったことである¹²⁾。第二に、自治体雇用公社の「転轍機」機能が連邦雇用庁の虎の尾を踏んだということである。ライプツィヒでは2001年には連邦雇用庁からの補助金を削減され、ABM業務も打ち切られた¹³⁾。これによってBfBは収入の途を絶たれ、経営破綻に至ったのである。

世紀転換の頃には、ライプツィヒに限らず、ドイツ各地の自治体雇用公社が同様の憂き目にあっていった。連邦雇用庁の予算削減やABMの縮小によって雇用公社は曲がり角を迎えたのである。

III ハルツ改革と自治体雇用公社の再編

(1) ハルツ改革と枠組みの変化

2000年代に入ると、いわゆるハルツ委員会の提案に基づく一連の労働市場改革が着手された¹⁴⁾。その内容は、労働市場の規制緩和や連邦雇用庁の組織再編も含まれるが、最大の改革は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」¹⁵⁾に基づく改革、いわゆるハルツIV改革である。ハルツIVの主眼は、連邦雇用庁(04年より連邦雇用エージェンシーに再編された。以下BAと略す)が所管していた失業扶助と、自治体か所管していた社会扶助のうち就労能力ある受給者に対する給付・就労支援との統合である。統合後の新たな給付は求職者基礎保障法(社会法典第二編、以下SGBII)に定められ、金銭給付である失業手当II(従来の社会保険原理による失業手当は失業手当Iに名称変更)の受給者は就労に向けた各種支援を受けることとなった。

この新制度は、自治体の就労支援施策の主たる担い手であった自治体雇用公社に次のような影響をもたらした。第一に、求職者基礎保障の実施主体はジョブセンターと呼ばれる組織であるが、それはBAの地域機関である雇用エージェンシー(以下AAと略す)と自治体との協同機関Arbeitsgemeinschaft(以下、ARGEと略す)¹⁶⁾によって運営されることが原則的な形態となった。た

9) "Leipzigs Wunder-ABM am Ende", Tageszeitung vom 23.12.2002.

10) Schöb(2002).

11) "Spontaner Aufruf", Der Spiegel, Heft 50/1999, 13. Dezember 1999.

12) Schöb(2002).

13) Tageszeitung a.a.O.

14) ハルツ改革の詳細については、武田(2016)参照。

15) Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. I 2003, S.2954.

だし、一定数の上限を設けて認められる自治体(認可自治体)に限り、AAと協同せずに単独でこの業務の実施主体となることができた。ARGEか認可自治体かの選択は、後述するように、その後の自治体雇用公社の行方に大きく影響することになった。

第二に、自治体が就労扶助において取り組んできた「転轍機」機能は無効化されることになった。従来の失業扶助は無期限の給付であったが、新たな制度の下では失業手当Iの受給期間は1年間に限定され、1年を超える失業者はSGBIIの枠組みで失業手当IIと就労支援を受ける。それゆえ、失業手当IIの受給者を社会保険義務のある雇用関係に就かせることができたとしても、永久に社会保険の網に押し戻しておくということにはならなくなったのである。それと同時にABMについても失業保険加入義務を廃止したため、失業者雇用という枠組みでは失業手当Iの受給資格は得られなくなったのである¹⁶⁾。

第三に、失業手当IIの給付や受給者の就労支援に要する経費は連邦政府が負担することになった。とはいえ自治体は財政負担を免れたわけではなく、受給者の住宅費給付の一定割合を負担することになったため、連邦社会扶助法の時代よりも軽減されたものの、受給者の増減は自治体の財政負担に影響を及ぼすには違いなかった。また、受給者が生活上の諸問題、例えば依存症、債務、育児、精神的ないし心理的な問題等、労働市場への斡旋を阻害する要因を持つ場合、これらの問題解決に必要な支援サービスは自治体業務とされ、その経費も自治体負担となった。

第四に、ジョブセンターにおいて受給者への就労支援を行う場合、職業教育・訓練や各種支援

措置はBAの定める条件で認証された実施団体による競争入札を通じて提供される仕組みとなった。実施団体の認証要件は当初職業教育の分野にとどまっていたが、2012年改正でそれ以外の活性化措置にも拡張された¹⁸⁾。このような実施主体の認証・競争入札方式によって、従来のように自治体雇用公社が独占的に地域の雇用創出を担うことは困難となった。

第五に、自治体雇用公社が活用していたABMが縮小に向かい、2008年からは求職者基礎保障の受給者向けには完全廃止となったことである。ハルツ改革後も維持されていた雇用公社においては、受託事業のメインは「就労機会」(いわゆる1ユーロジョブ)に切り替えられた。しかし同事業の受託で得られる収入は僅かであり、自治体雇用公社はいわば兵糧攻めにあったことになる。

(2) ARGEにおける雇用公社の衰退

前述のように、ハルツ改革はそれまでの自治体雇用公社のあり方に大きな波紋を投げかけた。以下では、これまで筆者が各地のジョブセンターにおいて行ったインタビュー調査をもとに、各自治体の雇用公社がハルツ改革後にどのような変遷を辿ったのかを具体的に描いていきたい。

まず前出のフランクフルト市(ヘッセン州、人口73万)について¹⁹⁾。同市では市の子会社「フランクフルト作業所」が、登録団体という法人形態で社会扶助受給者を労働協約の下で雇用するという役割を担ってきた。同作業所は雇用した失業者に対し、就労の習慣づけや相談、伴走的な求職活動支援、職業能力の向上などの総合的な支援を行ってきたわけである。しかしハルツ改革により、受給者を雇用するという枠組みが失われ、ジョブセン

¹⁶⁾ 2011年より共同機関gemeinsame Einrichtung (gE)に名称変更されているが、以下では便宜上ARGEの名称で一貫させる。

¹⁷⁾ シュテック(2009)121ページ。

¹⁸⁾ Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung vom 2. April 2012.

¹⁹⁾ 2008年9月1日、2009年9月1日、2013年9月2日のインタビュー、および同団体のホームページ(<http://www.werkstatt-frankfurt.de/home.html> 2017年11月14日閲覧)参照。

ターから委託される事業は就労機会の提供、職業教育・訓練、資格取得支援といった個別事業にとどまるようになった。前述のように旧制度の下では各部門で60%以上をABMの事業で賄っていたが、例えば就労機会の提供では受給者への支援経費が一人当たり包括で250ユーロを上限とされ、作業所の事業収入は大幅に減少した。事業の縮小が見込まれたため、同所では社会教育士やソーシャルワーカーの専門性をもつ職員を30人も解雇せざるを得なくなった。

そこで同社は生き残りをかけ、「資格取得に向けたフランクフルト方式」Frankfurter Weg zum Berufsabschlussという新たなコンセプトで受給者の資格取得支援に重点を置いた事業展開に着手した。これは、通常は2～3年かかる職業資格取得の課程をモジュール化し、長期失業者にとってハードルの低い資格を積み上げていくプログラムである。地元商工会議所とも合意して作成されたこのプログラムは当初、同社の経営を立て直すチャンスに見えた。しかし前述のように、BAが職業教育措置におけるクオリティマネジメントと競争入札原則を強化してきたため、資格取得支援サービスの認証を受ける必要が出てきた。そのなかで職員の質、機関の施設設備、カリキュラムの内容が審査されるようになり、それが経営コストを増加させる結果となった。

最終的に同社がジョブセンターから受託する業務からの収入は全体の10%にとどまるようになっていた。同社の経営はやがて行き詰まり、2015年にはリサイクル事業、造園・清掃事業、社会インフラの三つの公益有限会社を分離・独立させることになった。これらの会社はもはや失業者の職業生活への統合を主目的とせず、単にこれらの公益

事業を受託する会社という位置づけに転換することとなった。長期失業者の就労支援に関わるノウハウについては、相談、伴走的求職活動支援、コーチング等を中心とするもうひとつの公益有限会社「フランクフルト労働プログラムエージェンシー」(FRAP Agentur: gemeinnützige Gesellschaft für das Frankfurter Arbeitsmarktprogramm mbH)に継承されることになった。かくして、フランクフルト市における元雇用公社は解体・縮小を余儀なくされたのである。

他方、縮小しつつも生き残っている事例もある。例えばドイツ北端のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のフレンスブルク市(人口8.5万人)は、1995年に市の100%出資会社である「フレンスブルク雇用・資格付与有限会社」(Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft Flensburg mbH 以下bequa)を設立した²⁰⁾。ハルツ改革前は他の自治体雇用公社同様、社会扶助受給者の就労支援を直接受託していたが、改革後は受給者を直接雇用するのではなく、ARGEから送られてくる受給者に対して、就労機会をコーディネートすることが主な業務になった。市内の各種民間団体が提供する緑地整備、木工、金属加工、厨房、電気製品リサイクル等の就労機会を斡旋するのがbequaの役割である。同社が従来から提供してきた、パソコン研修や、手工業、ホテル、公共の施設、教育的施設、介護施設、清掃などの場での雇用も就労機会に切り替えられている。

同社は現在も存続しており、ホームページを見る限り、教育、雇用、統合の三部門をもち、SGBII受給者の統合支援事業を継続させている。雇用部門についてみると、多くは就労機会の提供であり、かつてのように社会保険ステータスが得られ

²⁰⁾ 以下、bequaについては2006年9月21日のインタビューおよび現在のホームページ (<http://bequa.de/> 2017年11月14日閲覧) 参照。

るものではなく、半年から1年未満の雇用を通じて職業教育・訓練を行うものがほとんどである。例えば、難民の農場での雇用(6ヶ月まで。半日は語学教育)、アルコール・薬物依存者のケア付き雇用(10ヶ月)、精神障害者の治療支援統合(10ヶ月)等である。特定のターゲットグループに絞った教育・訓練の場として生き残っていると見える。

(3) 認可自治体における雇用公社の展開

求職者基礎保障の実施主体としてのジョブセンターを、ARGEではなく自治体が単独で担うモデル(認可自治体モデル)は、SGBII施行時の実験条項においては暫定的なものとしていた。当初上限69団体に限定されていたが、2012年より最大108団体にまで拡張されるとともに恒久的な選択肢として認められ、現在は104自治体が認可され「自治体ジョブセンター」を運営している。ARGEは連邦機関であるAAと自治体との協同機関であるとはいえ、BAによる集権的なコントロールが強く働き、BAが定める枠内での業務実施を強く求められる傾向がある。これに対して認可自治体についていえば、ドイツの連邦制の下では、州の頭を越えて連邦機関が自治体に監督権を及ぼすことができないため、法律の枠には縛られるとはいえ、ある程度の自由裁量が働きやすいといえる。実際のところ、ARGEの下では自治体雇用公社はそれまでの地域独占的な地位を失い、活動範囲を大幅に縮小するか、場合によっては消滅したところも少なくない。これに対して認可自治体ではむしろ雇用公社を再編しつつ、受給者の活性化・就労にむけた業務の中核に位置付けているように見える。

ヘッセン州のマイン・キンツィヒ郡(人口約41万人)は、そもそもヘッセン州知事とともに認可自治体モデルの導入を強く主張した郡長のリーダーシップにより、認可自治体として州内で一番に名乗りを上げた自治体である。同郡ではSGBII施行と同時の2005年に郡が100%出資する「雇用・資格付与・教育公益有限会社」(Gemeinnützige Gesellschaft für Arbeit, Qualifizierung und Ausbildung mbH, 以下AQAと略す)が設立された²¹⁾。これは、1991年に設立されて社会扶助受給者への職業教育・資格付与を担っていた「職業訓練センター」Berufsbildungs- und Beschäftigungszentrumを吸収・再編したものである。AQAは郡内4カ所の地域センターの他、商工業各部門のための職業トレーニング施設、リサイクルセンター等を開設したほか、隣接するフランクフルト市にも事務所を置いて雇用確保に努めている。

ハルツ改革後には、長期失業者の適性検査、斡旋阻害要因解決措置、不利性をもつ若者の職業教育・訓練、資格付与等を通じ、郡内の雇用政策の主要な担い手となっていった。その後、就労支援経費とジョブセンターの管理費用との峻別を求める連邦雇用社会省の指示を受け、2010年には別会社として「自治体雇用センター(Kommunales Center für Arbeit, KCA)」を公法人会社(Anstalt öffentlichen Rechts)²²⁾として創設した。これにより、SGBIIに基づくケースマネジメント、給付、職業斡旋はKCAが行い、AQAは就労支援の実施主体としてKCAから事業を受託するという形式が整えられた。

同じくヘッセン州のオッフェンバッハ郡(人口約35万人)でも、100%郡出資の公法人会社ProArbeitが2005年のSGBIIと同時に設立されている。ここ

21) 以下、マイン・キンツィヒ郡AQAについては、2005年8月29日現地インタビュー、およびAQAのホームページ(<http://www.aqa.de/> 2017年11月15日閲覧)に基づく。

22) 文字通り公法人会社法に根拠をもつ形態であり、日本でいう地方独立行政法人に類するものと考えられる。

は、郡の条例を通じてSGBIIの業務を受託する形をとっているため、給付の決定という高権的業務まで含めて担っている²³⁾。このように、公社が高権的業務まで含めて受託するという形は認可自治体では珍しくないようで、同じくヘッセン州のダルムシュタット・ディーブルク(人口約29万人)でも、2005年に設立された自治体直営企業「ダルムシュタット・ディーブルク郡雇用エージェンシー」Kreisagentur für Beschäftigung Darmstadt-Dieburgが高権的業務を含め受託している²⁴⁾。後に述べるヴッパータール市でも同様である。

ただし、オッフェンバッハ郡とダルムシュタット・ディーブルク郡とは公社の業務構成は異なるようである。オッフェンバッハ郡では、ジョブセンターが行う就労支援措置の75%をProArbeitが受託し、残りの25%を他団体が受託しているとのことで、ProArbeitが就労支援サービスの直接の担い手としての役割を果たしている。これに対してダルムシュタット・ディーブルク郡雇用エージェンシーでは、就労機会の提供を同社が中心になって行うというよりは、郡内の数多くの公益団体、福祉団体、郡内23市町村等に委託している²⁵⁾。さらに2009年には同社は郡の部局に移行しており、さらにその後には「ダルムシュタット・ディーブルク郡職業センターJob Zentrale für den Landkreis Darmstadt-Dieburg」を独立させている。職業センターは職業、職業教育、職業訓練等の斡旋に特化した機関となっており、これは前述マイン・キンツィヒ郡の事例のみならず、給付部門と就労支援部門の分離という連邦の指示によるものと考えられる。

このように、認可自治体ではBAの指示による組織再編を余儀なくされつつも、雇用公社は確固たる地位を維持している。ただし、就労支援サービスを直接担うか、地域内資源のコーディネート機能を中心に担うかはそれぞれに異なるようである。

(4) ARGEから認可自治体への移行ケース

前述のように、ハルツ改革後の自治体雇用公社は、それまでの「転轍機」としての役割を失って経営規模縮小を余儀なくされた。多くは廃止され、あるいは民営化される一方で、受給者の活性化・労働市場統合に向けた別の役割を担いつつ維持されている事例も見られた。以下では、SGBIIの実施主体がARGEから認可自治体に移行したケースでの、雇用公社の新たな展開事例を見ていきたい。

前述のように、2012年から認可自治体の上限数は69から108に拡張され、実験条項に基づく暫定的モデルから恒久的な実施モデルのひとつという位置づけに転換された。SGBII施行当初には、受給率の高い都市にあっては認可自治体モデルの選択によって負担が重くなることへの懸念があり、当初の認可自治体のほとんどは郡であった。しかし認可自治体の拡張時に手を挙げた自治体の中には、産業構造上の課題を抱えるルール地方の都市が多く含まれていた²⁶⁾。以下ではこのような移行ケースにおける雇用公社の役割についてみていきたい。

ノルトライン・ヴェストファーレン州の都市ヴッパータール(人口約35万人) およびエッセン(人口約58万人)は、いずれも重工業が盛んだったルー

23) 以下、オッフェンバッハ郡およびProArbeitについては、2016年9月1日現地インタビュー、およびホームページ(<http://proarbeit-kreis-of.de/> 2017年11月30日閲覧)に基づく。

24) 以下、ダルムシュタット・ディーブルク郡雇用エージェンシーについては、2006年9月15日現地インタビュー、および同社のホームページ (<https://www.ladadi.de/gesellschaft-soziales/arbeitsmarkt.html> 2017年11月15日閲覧) に基づく。

25) Kreisagentur für Beschäftigung Darmstadt-Dieburg (2011) : Eine gute Option!, Der Erfolgsbericht der Kreisagentur für Beschäftigung. (<https://www.ladadi.de/gesellschaft-soziales/arbeitsmarkt/oeffentlichkeitsarbeit/erfolgsbericht-kreisagentur-fuer-beschaeftigung.html>)

26) 認可自治体数の拡張に至る経緯については武田(2016)を参照されたい。

ル地域に位置し、産業構造の転換課題のなかで高い失業率を抱えている。2016年のSGBII受給率はヴッパータールで13.52%、エッセンで15.27%であり、前述の認可自治体マイン・キンツィヒ郡5.86%、ダルムシュタット・ディーブルク郡5.20%に比べると格段に高い。これらの都市が認可自治体への転換を決意したのは、BAによる集権的な労働市場政策の制約を受けずに地域の実情に即した雇用政策を展開したいと考えたからに他ならない。

まずヴッパータールでは、認可自治体への移行に伴って自治体が運営することになったジョブセンターが、公法人会社形態で設立された²⁷⁾。しかしジョブセンターが直接措置を提供するのはなお一部の事業に限定されている。同市には、ハルツ改革前に自治体雇用公社が存在していたが、ARGEでの運営の間に民営化され、現在は「職業教育・継続教育会社」(GBA-Gesellschaft für berufliche Aus- und Weiterbildung)として、建物のリノベーションプロジェクトを通じて建設部門を中心とした職業訓練・コーチングを提供している。その他の分野については、市内の多様な民間団体が提供する受給者の個別ニーズに応じたプログラムにゆだねている。他方で認可自治体への移行を機に、ジョブセンターが自ら提供する措置の開発も着手しており、現在は若者の伴走的支援プログラムを実施している。結果的に、民営化された元雇用公社、市内の民間団体、それに自治体ジョブセンター直営措置が併存しており、雇用公社の独占状態とはなっていない。むしろ自治体ジョブセンターが他の実施主体で提供できない分野やターゲットグルー

プに重点化した分野で支援手法を開発していく形が考えられているようである。

次にエッセン市については、雇用公社が青少年就労支援の枠組みで生き残っていたという点が特徴的である。エッセン市における若者就労支援の中心的担い手は1983年に市の子会社として設立された「青少年職業支援協会Jugendberufshilfe e.V.」であった²⁸⁾。同社は、当時の児童青少年保護法(現在は社会法典第8編)に基づく就労支援を、BAの資金を活用しつつ実施していた。90年代半ばには連邦社会扶助法に基づく就労扶助の措置も活用するようになっていた。

SGBIIの導入後、同社は苦境に陥り、40人ものスタッフを解雇せざるをえない状況に陥った。これは、就労扶助やABMという事業収入を失ったことや、BAが各種措置に入札制度を設けることにより同社が受託できる事業が減少したことが理由である。その後は若者向けの就労機会の提供を主な事業として生き延びることとなった。その一方で同社は06年に市の子会社として公益有限会社に組織を転換するとともに、BAの定める認証を取得し、青少年就労支援業務の入札に参加できる条件も整えていった。

認可自治体への転換によって、同社においては自治体ジョブセンターから直接に業務を受託することが可能となった。EU法は、自治体の出資比率が80%を超える子会社は、入札せずに自治体の業務を受託できると定めている。同社における市の出資比率は82%であり、市からの業務受託が容易であることは言うまでもない。

27) ジョブセンター・ヴッパータールについては、2015年8月31日現地インタビュー、および同社のホームページ (<http://www.jobcenter.wuppertal.de/index.php> 2017年11月15日閲覧)による。

28) エッセン市の青少年就労支援については、2017年8月28日の現地インタビューに基づく。

以上の二例から窺えることは、一旦は後景に退いた雇用公社ないし自治体の役割を、認可自治体への移行とともに再編・強化しようとする動きである。そもそも認可自治体選択の動機が、BAの集権的コントロールから逃れて、地域経済社会の実情にあった弾力的な就労支援政策に取り組むことや、地域の多様な主体や自治体の他部局と連携した総合的な積極的労働市場政策に打って出ることへの希求にあった。縮小・再編されつつ生き残ってきた雇用公社やヴァッパータールの新たな公法人会社は、こうした地域戦略のなかで自治体が新たに中核的役割を果たすための足掛かりとしての意味を持つように思われる。

結語

ドイツにおける自治体雇用公社の勃興と衰退そして再編という一連の動きを見た中で、自治体の地域戦略において雇用公社が果たしてきた役割と、それが今後発展を遂げていくための条件が明らかになってきた。雇用公社は当初社会扶助費負担の増加に悩む自治体が、失業のコストを雇用保険の枠組みに押し戻す手段として急成長を遂げた。しかしハルツ改革によってこの「転轍機」機能が失われた後、雇用公社の行方はSGBIIの実施主体のあり方如何に大きく左右されたといえる。

ARGEの下での雇用公社は、BAの集権的コントロールのなかで就労支援措置実施主体の認証化と競争入札という市場原理が貫徹された結果、その経営規模を縮小させ、場合によっては廃止あるいは民営化への変容を遂げた。一方認可自治体モデルの下では、当然BAのコントロールングはあるものの相対的に自治体の政策的余地は大きく、

自治体雇用公社はSGBIIの就労支援措置の中心的担い手として存続することができた。この相違は、BAの集権的なコントロールングと競争原理の下での中間的労働市場を指向する道と、ローカルなアクターとの連携を築きつつ地域的な積極的労働市場政策の構築を指向する道との対抗関係を意味する。

とはいえ、現在の雇用公社においては、長期失業者を直接雇用するという道は絶たれている。就労機会や職業教育・訓練等の支援措置の提供は担うが、ハルツ改革前のように社会保険適用の雇用を提供するものではない。また、かつてのように地域内における就労支援措置を一手に引き受ける地域独占的事業所でもない。現在の自治体雇用公社は、地域の多様なWISEや事業所と連携しつつ、地域の中間的労働市場を育成し、あるいは新たな雇用を開発する機能に軸足を移してきているといえる。

【付記】

本稿は、以下の科学研究費補助金による研究成果の一部である。

- ・基盤研究(B、一般)「条件不利性を抱える人々に向けた「中間的労働市場」創出の可能性に関する国際比較」(研究代表者武田公子)2016-2019年度
- ・基盤研究(B、海外学術調査)「ドイツ若者就労支援の研究-成長過程に即した包摂的支援と最低生活保障の視点から」(研究代表者木下秀雄龍谷大学教授)2016-18年度

文献一覧

- ◎Fuchs, Ludwig (1997): Kommunale Beschäftigungsförderung, Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Deutscher Städtetag.
- ◎Hendrickson, Manuel Aguilar/ Sabatinelli, Stefania, Changing Labor Markets and the Place of Local Policies. In: Ranci, Costanzo/ Brandsen, Taco/ Sabatinelli, Stefania ed. (2014): Social Vulnerability in European Cities, The Role of Local Welfare in Times of Crisis, Palgrave Macmillan, pp.67-102.
- ◎Kaps, Petra (2012): Die Rolle der Kommunen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In: Bothfeld, Silke/ Sesselmeier, Werner/ Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Springer VS. (Wiesbaden), S.260-275.
- ◎Kazepov, Yuri(2010): Rescaling in der Sozialpolitik: Die neue Rolle lokaler Wohlfahrtssysteme in europäischen Staaten. In: Walter Hanesch (Hrsg.) (2010): Die Zukunft der "Sozialen Stadt", VS Verlag.
- ◎Knut, Matthias (2011): Publicly subsidised employment in Germany, Working paper. (<https://www.researchgate.net/publication/315669558>)
- ◎Konle-Seidl, Regina (2009): Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger. In: Wirtschaftsdienst, Vol.89, Iss.12.
- ◎Lozac'h, V. (2013): The Post-Communist Transformation: An Opportunity for the Economization of the Local Public Sector? The Case of Urban Governance Reforms in East Germany. Administrative Culture, 14(2), 166-187.
- ◎Nyssens, M. (2014). European work integration social enterprises. Social enterprise and the third sector. In: Defourny, Jacques/ Hulgård, Lars/ Pestoff, Victor (2014): Social Enterprise and the Third Sector, Changing European Landscapes in a Comparative Perspective, Routledge, pp.211-230.
- ◎Schöb, Ronnie (2002): Kommunale Beschäftigungsgesellschaften: Nur mehr eine. Nachbetrachtung?. Otto-von-Guericke Universität Magdeburg und CESifo. ifo-Schnelldienst 4/2002, S. 19-25.
- ◎シュテック, ブリジtte/コッセン, ミカエル編著, 田畑洋一監訳(2009): 『ドイツの求職者基礎保障——ハルツIVによる制度の仕組みと運用』学文社。
- ◎武田公子(2003): 『ドイツ自治体の行財政改革—分権化と経営主義化』法律文化社。
- ◎武田公子(2016): 『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。

Municipal Employment Corporations and the Intermediate Labor Market in Germany

Kimiko Takeda

For disadvantaged people in the general labor market, it is necessary to create a type of workplace which encourages them to gradually participate in an occupational life, accompanied by the benefits of minimum life support and subsistence for the social life. In this paper, we call such kind of workplaces as “intermediate labor market.” In intermediate labor market in Germany, municipal employment corporations have played a central role between other actors, like NGOs, small volunteer organizations, companies, i.e. so-called “WISEs” (Work Integration Social Enterprises). However, municipal employment corporations have also been at the mercy of labor market reforms of the federal government and have undergone the process of rise, decline and reorganization.

Municipal employment corporations initially grew under local authorities suffering from rising social assistance costs to push back the burden of unemployment onto the framework of employment insurance. However, this “switch” function was later lost with the Hartz reforms because of the period of unemployment assistance.

After that, the position of the municipal employment corporations was largely influenced by the operation system of SGBII (job seeker basic guarantee). Under the operation of “ARGE”, cooperation of the federal employment agency and local authority, municipal employment corporations were reduced in size,

abolished or privatized. Nonetheless, these corporations under the “authorized municipality model” were able to survive as a central player in the employment support measures of SGBII.

This difference symbolizes the two orientations of intermediate labor market policy, centralized control and the competition principle of the labor market policy on the one hand, and the decentralized operation in the relationship with local actors on the other.

However, present municipal employment corporations cannot directly employ long-term unemployed people; instead, they are responsible for providing support measures, such as employment opportunities and vocational education and training, but do not provide employment with social insurance as they did before the Hartz reforms. Current municipal employment corporations have been shifting their focus to the function of nurturing the intermediate labor market or developing new employment opportunities in cooperation with various WISEs and business establishments within their region.

