

スペインにおける雇用政策と地方組織の役割

フランシスコ・ビラ・ティエルノ

岡 部 史 信 訳

〈訳者コメント〉

本稿の著者であるフランシスコ・ビラ・ティエルノ (Francisco Vila Tierno) 氏は、現在、スペイン・アンダルシア自治州にあるマラガ大学法学部の労働法および社会保障法担当の教授であると同時に、アンダルシア自治州高等裁判所判事としても活躍しておられる。

フランシスコ・ビラ教授と訳者(岡部)は5年ほど前から親交があり、スペインの労働・社会保障問題に関する意見を交換している。そして時々話題について、2013年にはラホイ (Mariano Rajoy Brey) 新政権による2012年労働改革の背景と概要とそれについてのビラ教授の見解をまとめていただき、『創価法学』第42巻第3号(平成25年3月20日)に「2012年スペイン労働改革」(La Reforma Laboral 2012)と題して掲載、また2014年にはそうした労働改革にもかかわらず深刻化していた特に若年者の雇用問題に焦点をあて失業率緩和政策の視点に関するビラ教授の見解をまとめていただき、『創価大学通信教育部論集』第17号(平成26年8月10日)に「スペインにおける若年者雇用」(El Empleo Juvenil en España)と題して掲載させていただいている。

フランシスコ・ビラ教授自身の現在の研究の主たる関心は、スペインの公共部門 (Sector Público) における団体交渉 (negociación colectiva) をめぐる諸問題、社会的保護 (protección social) の維持に関する研究のほか、行政機関におけるサービスのアウトソーシング (externalización) のプロセスにおける労働および社会保障の影響について等である。

これらのテーマについての調査研究を進めるため、2018年現在、スペイン財務総務省 (Ministerio de Hacienda y Función Pública) 所管の国立行政研究所 (Instituto Nacional de Administraciones Públicas) において、行政機関におけるサービスのアウトソーシング研究調査プロジェクト (la externalización de los servicios en la Administración Pública) 主任研究員、雇用社会保障省 (Ministerio de Empleo y Seguridad Social) 労働協約諮問委員会 (Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos) の公共部門の団体交渉に関する研究に関する総合責任者、アンダルシア自治州評議会 (Junta de Andalucía) 雇用・平等・社会的インクルージ

ョン政策プロジェクト（Proyecto sobre Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social）主任研究員、国家機関の年金研究チーム（Grupo de Estudios Nacional sobre Pensiones）メンバー、さらに地域雇用問題に関する国際プロジェクト（Proyecto Internacional en materia de empleo en el ámbito local）の主任研究員も務めておられる。

なお、この最後に紹介した地域雇用問題に関する国際プロジェクトは、主として南欧諸国の研究者数人がチームを結成して精力的に研究活動を展開しているプロジェクトであり、現在、訳者もこのプロジェクトに参加させていただき、2017年には『地方領域における雇用政策—特に社会的弱者である若年者、高齢者、障がい者を中心に—』（*LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO LOCAL*）（プロジェクト長：フアン・カルロス・アルバレス・コルテス（Juan Carlos Álvarez Cortés）、企画コーディネーター：フランシスコ・ビラ・ティエルノ、マラガ社会問題研究調査研究会（Asociación M. Estudios e Investigaciones Sociales: AMEIS）、2017年）を出版し、この成果物の中に訳者も「日本の雇用政策立法の概要と特徴」（*Outline and features of japanese employment policy legislations*）と題する拙稿を掲載していただいた。

今回、フランシスコ・ビラ教授に書き下ろしていただいたこの報告『スペインにおける雇用政策と地方組織の役割』（*原文タイトルは、*Organización territorial de las políticas de empleo en España*であるが、内容に合わせて訳者が上記のタイトルにした）は、この国際プロジェクトの研究テーマに関するものである。そして、同時に、これまでご寄稿いただいた上記2つのテーマからの発展的な問題について、すなわち、ラホイ政権の労働改革が継続的かつ段階的に実施されているにもかかわらず、若年者をはじめ一般労働者の失業率が高い水準のまま経済になかなか好転の兆しが見えてこない中、各地方において積極的に雇用政策を展開する必要があるが、地方機関がそうした活動を推進するための障壁とは何かについて、フランシスコ・ビラ教授の見解をまとめていただいたものである。

この報告の重要性について、フランシスコ・ビラ教授自身は、特に2つの点、すなわち、ひとつは、スペインの高い失業率にもかかわらず雇用創出が困難であることが経済と年金の持続可能性に深刻な影響を与えていること、もうひとつは失業問題に対する解決策を模索しうる雇用イニシアティブを実施するための地方行政機関の権限が大幅に制限されていることの問題性を明らかにしたことを挙げておられる。

1. はじめに

2008年に生じた危機がスペインにも深く浸透して以降、大規模な雇用崩壊（destrucción de empleo）が生じてきている。この事態は、世界的なレベルでの金融危機（crisis financiera）によってコントロール不能状態に陥ったことに派生している。突如として、それまで無限に資金調達や財源の創設（fuentes infinitas de financiación y de creación de recursos）が可能と思われていた行政機関（Administraciones Públicas）が窮乏または破産の状態に追い込まれている。この状態は、まさにこうした行政機関がサービス提供するはずの国民が現在置かれている状態と同じである。雇用不足（falta empleo）が富の欠如（ausencia de riqueza）に変わり、そしてそれ自体が収入の減少となることから、行政機関は仮死状態に陥っており、富や雇用を創出する政策を実施することができないという悪循環が生じている。

この影響は地方団体（entes locales）に波及していく。しかし、その影響には違いも生じており、雇用を奪われた一般の市民（ciudadano de a pie）は、多くの場合、より身近な市町村（Municipios）や県（Provincias）による社会サービス（servicios sociales）を当てにする。こうした現象は地方部で生じているが、大都市近郊ではより特別な意味を持つ。問題は、地方公共団体（corporación local）が緊急かつ深刻な窮乏状態に対処できないことだけでなく、財源や収入の不足によって固有の活動や政策を実現できないことである。

「雇用」が一般の市民にとってまさに不可欠の必要性であることは言を俟たない。しかし多くの場合、地方自治体（entidades locales）の権限に制限が課せられていることから、その必要性のほとんどのに応じることができていない。しかし、市民の要求に応じることを放棄するのではなく、地方自治体は解決策を求めて動き出している。もっとも、その解決策のいくつかは、その活動に対する指針や法的保障（seguridad jurídica）となる適切かつ一般的な枠組みを欠いている。要するに、私たちは一般的に、権限の重複（duplicidades）の厳格な禁止、また予算の安定性と財政コントロールの脆弱状態について正しく理解せずに、日々形成される地方の雇用政策に向き合っているのである。

このため、懸案となっている諸問題についての原因と結果、発生と終了、対策と目的の区別が曖昧になっているのである。一貫性のある建設的な批判精神があれば、2008年の危機以前における財政の無駄遣いとコントロール不能状態が並外れたものであったことは否定することができない（このことは、計画と管理の誤謬（falta de planificación y control）から生じた深刻な経済危機の中で発生した数々の贈収賄や市町村議会のスキャンダルで立証されている）。加えて、赤字水準はすでに容認できない程度に達しており、また資金調達は最高限度に膨れ上がった利率のために不可能な状態になってきている。介入の可能性（puerta de la intervención）がますます差し迫っているといえるであろう。

しかしながら、赤字との闘いや各種財政引締め政策（políticas de austeridad）の導

入は、厳密に経済的な視点からは長期的、短期的、即効的に成功を収めることができるとしても、克服困難な貧困や失業の状態を導くことになる。まして、一定の地理的範囲もしくは一定の社会的範疇にとって、またはこの長期にわたる低迷期の後に、例えば社会的に弱い立場にある若者たちといった将来貧困化が懸念される集団にとっては問題が大きいといえる。

この不確実性（incertidumbre）が漂う現象に直面する各地方自治体の反応は様々である。多くの自治体では、その影響する地域内での労働契約（contratación laboral）に一定の便宜や優遇を与える等の介入を企図する直接的な対策を通じて実施しようとしている。労働契約の締結に優遇を与えようとするこのようなやり方を決定するということは、多くの場合、名目的な面があることは否めないが、こうした援助を受けられずに除外されていた人々を社会的に再編入させることを意味するものである。

しかし困難な問題は、この危機の間に結果的に多くの制限が課せられ縮小されてしまった権限と向き合うことである。

そこで、この小稿では、以下この点を考察する。考察に際しては、必然的に、スペインを、自治州（Comunidades Autónomas）、県、市町村に区分することから出発しなければならないが、実はこうした区分にこそ問題の状況がうかがえる。もっとも、これらすべてに、国家の排他的権限と共存するまたはしなければならない一定水準の自治が認められている。

「国は、領土的に、設置される市町村、県及び自治州で組織する。すべてこれらの団体は、その各々の利益の管理のための自治権（autonomía）を享受する。」（スペイン憲法（Constitución Española）137条）

2. 雇用問題における地方自治体の権限

いわゆる「市民の欧州」（Europa de los ciudadanos）の枠組みにおいて、すなわち、厳密な意味での経済的利益（intereses económicos）を超えて「社会的であること」（lo Social）が極めて重要とされる欧州では、雇用不足が深刻な状態であることから、それを手に入れてはじめて完全な市民の状態（condición de ciudadano pleno）に達したと推定される。少なくともこの推定は、この文脈での公権力（poderes públicos）の関心と同じく、雇用を獲得した人の認識となっている。

もっともこの主張は、そうした願望が原則として労働力人口を構成する人、または同程度の年齢や能力に応じて就労している状態にある人に限定されなければならないという点では、微妙なニュアンスの違いがあることを意識しておかなければならない。したがって、この分野に含まれるための不可欠の要件は、労働力人口の一部を形成しているということである。しかし、人によって影響に違いがあるとはい

え、雇用またはその不足の問題は、今日、公民権 (ciudadanía) 自体の視点から主要な問題として立ち現れている¹⁾ (例えば、高齢社会 (sociedad envejecida) における年金制度の維持といったような諸問題に密接に関連している)。

とはいえ、この問題の最も重要な特徴のひとつは、その世界的な広がりを見せる性質 (carácter global) である。すなわち、ある特定の地理的領域に限定されるのではなく、国際的に拡大しつつあり、同時に経済がグローバル化してきており、またこの現象に付随する様々な結果も見受けられる。

このことは、社会福祉政策 (políticas de Bienestar Social) を優先する労働関係制度 (sistemas de relaciones laborales) において、経済危機に耐えうるだけの収入が見込めず窮乏状態が高まり、これに市民の脆弱状態に対応する義務が結びついたことで、そのモデルの維持がほぼ不可能、少なくとも明らかに不安定な状態に陥ってしまったことを意味している。

したがって、すでに単に社会的利益 (intereses sociales) だけにとどまらず、経済それ自体の発展や成長に影響する問題としての一連の困難性までも意味するに至っている。さらに、国際社会全体でも共通となりつつあるこの認識は、労働関係モデルがどのようなものであれ、市場経済国では、いまだ厳しい時代状況にあって、各国の政策において失業との闘いに優先性が置かれることを意味している。

しかしながら、この問題に対して共通のアプローチの仕方があるということではできない。雇用政策の設計は統一されたものではなく、欧州連合の枠組みでさえも各国で異なっている。これは、周知のように、欧州連合ではこの問題に対する政策を強調してはいるが (欧州連合運営条約145条) (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)、各国に対して一定の結果を出す義務だけを課すとする一連の指令を発出しているからである²⁾。

このことは、各国がそれぞれの権限機構と憲法秩序に応じて (また、その国際約束 (compromisos internacionales) および超国家組織 (organizaciones supranacionales) への統合も同様)、必ずしも一致している必要のない提案を示すことを前提としている。換言すれば、雇用を見出す市民の必要性に対する対応は、伝統、文化、経済、社会構造などの具体的な状況に対応しうる様々なやり方で設計することができるということである。

しかし、どのような制度が採用されたとしても、実際にはいかなる場合でも、失業状態か否かにかかわらず市民に最も近い公権力は地方の範囲 (ámbito) のものである。言い換えれば、地方の範囲で統治する公権力が市民に最も近いということである。

しかしながら、このことは、こうした問題を取り扱う地方の機関に失業と闘うための大きな権限が付与されていることを必ずしも意味することではない。例えば、スペインがまさにそうである。ある学説が明示しているように、「積極的雇用政策 (políticas activas de empleo) に関する何らかの評価に取り掛かろうとする政治的経済的文脈は、一言で表すなら、不確実性によって特徴づけられる」³⁾。

主としてこの理由は、いま述べた不確実性の状況に直面する独立派また領域内の

緊張からの影響を受ける際にも、スペインの経済状況を軽視することができないからである。

いずれにしても、経済状況に大きく左右される事柄である。その状況は、連続しているが、しかし深刻な矛盾を生じさせる結果と同時発生しており、部分的には発展しつつも、現状維持の部分も見受けられる。地方団体が市民のために有する最重要の役割に対して、市民に最も近い公的機関 (instituciones públicas) であり、さらにスペイン雇用法 (Ley de Empleo) 4条「雇用政策に関する地方の次元」(dimensión local de la política de empleo) で認識されているように、こうした政策の権限の設計において地方機関のそれが最も低い状態に置かれているという矛盾が生じている。

このことは、引用した規定自体から推定することによって雇用政策を定義づける要素がなんであるかを考慮すれば、さらに驚くような事態に遭遇する⁴⁾。

それは、「領域的割当て (territorialización)」「協力 (colaboración)」「代表 (representación) および参加 (participación)」の3つである⁵⁾。

もっとも、実際には、この問題での活動が「領域的割当て」から出発しているけれども、「代表」と「参加」の水準が極めて低いものにとどまっている。ほとんどが単なる「協力」に限定されている程度である。その中心的な役割は、基本的に国と各自治州に留保されている⁶⁾。

スペイン憲法148条と149条の規定、さらに雇用法3条で発展的に定められた国内での権限の配分は、自治州に付与される権限が、第1に国が制定する労働立法を執行する権限 (competencias de ejecución de la legislación laboral del Estado)、第2に国の経済政策の定める目的内での経済発展の促進 (fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional)、そして第3に経済活動の発展および遂行に関するより広範な権限に含められた雇用を促進させる権限 (competencias en fomento de empleo incluida en la más amplia competencia sobre desarrollo y ejecución de la actividad económica) となっている⁷⁾。また、前述した地方公共団体の権限の帰属は、地方制度基盤調整法 (1985年4月2日法律第7号) (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: LRBL) の設計の中に描かれている。

したがって、「地方公共団体は、とりわけ、各種対策の実施を目指して、国または自治州の協力団体 (entes colaboradores) として活動する。この意味で、雇用法4条は、雇用政策の設計と管理では地方の次元が考慮されなければならないとしている。すなわち、一方で自治州の公共雇用サービス (Servicios Públicos de Empleo) が、各種積極政策の活動と対策の実施において、地方団体との適切な協力メカニズムを確立することができると期待され (雇用法4条2項)、他方で新たに自治州の専門的な職務として、自治州内の制度に参加が可能な機関への参加を容易にする可能性が考慮されている (雇用法4条3、4号)。地方自治体の役割は制度的な観点ではそれほど大きくない。この背景には、自治州のイニシアティブの構成に付随させられているだけではなく、周知のように、国家雇用制度 (Sistema Nacional de Empleo) への参加から排除されているという事情がある」⁸⁾。

この秩序において、地方の枠組みの中に雇用に関する直接的な権限がないことは、このような団体が雇用問題における政策を遂行することができないことを意味しているわけではない。実際、上述のように雇用法4条は、雇用政策に関する権限機構図の中に地方自治体を配置することを予定している。

具体的なやり方について、この条項が規定しているのは、その設計と管理モデルのためのものである。雇用政策に関して、地方の次元での雇用創出イニシアティブ (iniciativas de generación de empleo) を促進させかつ支援するように、地方の必要性に雇用政策を適合させるための地方の権限の範囲を考慮すべきとの趣旨が規定されている。

したがって、このことは、国レベルでは、繰り返し雇用政策に関する調整レベルが計画され確立されたときに、地方を含め様々な状況での特有また異なる必要性に取り組まなければならないことを意味しているし、また地方の次元が国家雇用計画 (Planes Nacionales de Empleo) の中でその主導的役割を得ることと同じである。こうしたことはすべて欧州雇用戦略 (Estrategia Europea de Empleo) に取り入れられた欧州連合 (Unión Europea) の指導に従ったものである⁹⁾。しかし、同時に、地方団体についての全般的かつ権限に関する図式を完結させるために、上記条文の2項は、自治の範囲について、「自治州の公的雇用サービスは、積極的雇用政策のサービスおよびプログラムの遂行において、地方団体との適切な連携メカニズムを確立する」と規定している。自治州の公共雇用サービスは、同様に、「国家雇用制度の枠組みに積極的雇用政策についての地方の次元を伝達し、そして、その場合に、自治州の範囲の制度的参加機関における地方団体の代表を決定する責任機関」である (雇用法4条4項)¹⁰⁾。このサービスは、地方公共団体の協力が「自治州の範囲の制度に参加が可能な機関へのその代表と参加を通じて、積極的雇用政策の地方協定の過程における」参加の可能性を通じて利用されることを考慮している (雇用法4条3項)。

このように、地方制度基盤調整法が提供する可能性を考慮すれば、地方団体が積極的雇用政策に関する各種プログラムおよびその他の対策の実施を引き受けることができる法的能力がうかがえる。基本的には、自治州の雇用サービスとの調整の中での協力と参加のメカニズムを通じて行なわれる。

しかし、この点については、地方制度基盤調整法7条において地方自治体が引き受けることができる様々な権限の区別を定めているのと同じく、明確化することが必要である。こうして、地方自治体は、従来の何らの条件も付されていない権限が追加されるとともに、同条4号に従って引き受けなければならない権限について、「固有」 (propias) および「委任」 (delegadas) または「不適切」 (impropias) な権限が区別される。

いずれにしても、こうした権限の区別は複雑な構成となっているので、これを理解するにはひとつひとつ分析していくことが必要である。

一方で、地方制度基盤調整法旧28条の内容の確認と、同法現行7条4項の要件の廃止が重要である。これらの条項の廃止はすべて、地方行政の合理化及び持続可能

性に関する法律 (2013年12月27日法律第27号) (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) の施行によって行なわれたものである。同法の立法理由説明によれば、この法律の目的は次のとおりである。「国と自治州の権限を区別して、地方行政 (Administración local) が展開すべき権限を正確に定義する。この意味で、市町村が、あらゆる場合において、その固有の権限を実施しなければならない諸問題についての一覧が列挙される。この一覧では、その決定のための法律の正式な留保と、その具体化と実施のための一連の保証が確立されている。地方団体は、法律が付与しておらずまた適切な財政を確保できない権限を再度引き受けてはならない。したがって、市町村財政全体の持続可能性が危機的状況に陥らず、また他の公行政当局との類似の公的サービスが同時発生する状態にない場合にのみ、その固有または委任により引き受けた様々な権限を行使できる」。

地方公共団体の活動状況の改革を目的とするこの法律の文書は、本質的に、権限の重複を除去し、また財政や予算の新たな管理を導入することで、資源や権限の不足に対して非効率的な実践または過剰な権限から派生した莫大な債務を引き受けるために、地方自治体が享受してきた権限を大幅に削減することを前提とするものである¹¹⁾。したがって、その内容は、一貫性のある配置の試みと同時に、予算管理と市町村サービスポートフォリオ (cartera de servicios municipales) の縮減に焦点を合わせる支出抑制のプロセスをもって、導入された修正の中で経済的なものが特別な重要性をもつという特徴を示していることが明らかである。これは、地方自治体の権限に悪影響を及ぼすとともに、国や自治州に中央集権的な傾向をもたらすことになる。

この方針において、既に述べたように、地方自治体が他の行政当局の固有の権限の中に含めることができる補足的な活動、そして特に教育、文化、女性の地位向上、住宅、保健医療、環境保護におけるそうした活動を引き受けることができる可能性を認めていた地方制度基盤調整法28条が削除された。したがって、地方自治体の活動の枠組みが示され、そこに明確に列挙されているわけではないが、雇用促進を受け入れることができる手段 (vía) に制限されるのである。

つまり、地方制度基盤調整法旧28条の自由選択 (opción abierta) が削除されてしまったために、改めて固有の権限、不適切な権限、その他の権限が分類されなければならないのである。地方自治体の固有の権限は、地方制度基盤調整法25条に規定されている (県レベルについては36条)。そして、雇用に関しては、直接的なやり方ではないけれども、25条2項e号が「社会的必要性の諸状況及び社会的排除の状況及び危険に直面している人びとに対する緊急的対応に関する評価及び情報」について言及しており、他方で36条1項d号は、県が、何より「この範囲における他の行政機関の権限に従って、経済及び社会の発展の促進並びに県の領域における計画での協力」を権限として有することを規定している。

この明らかに弾力的と思える枠組みにおいて、社会サービスの活動に参加し得る一方 (市町村) と、雇用促進により直接的に関係する他方 (県) は、この問題にお

ける具体的な活動が正当化される。この点、立法者が保証してきたことはひとつの行政機関のためだけに権限を留保させることであった。この点で、他に権限が付与されていることが明白である等の場合にはそれを侵害することは認められないことになる。

権限の委任については、国と自治州が、法規を通じてまたは地方制度基盤調整法で定められた条件に従って、地方自治体に付与し得ることが同法27条と37条に具体的に規定されている。委任は、同法27条の制限内で、機会と効率の観点から行なわれる。憲法裁判所大法廷（Tribunal Constitucional (Pleno)）が違憲無効の判決（2016年3月3日判決第41号、官報（Boletín Oficial del Estado）4月8日）を出す以前は、同法57条の2が定めていた支払い保証（garantías de pago）が行なわれていた¹²⁾。

このやり方によれば、雇用政策の分野における確かな協力の可能性を確立することになる。それは、厳密に技術的な問題を超えて、地方団体の固有の活動の範囲内で具体的な対策を実施するための雇用に関する国または自治州の固有の権限を譲渡することが可能になるからである。

もっとも、地理的範囲で失業と闘うメカニズムを提供する最も適切と思われる手段は、明らかに地方制度基盤調整法7条4項に規定されたことである。

「地方自治体は、予算の安定及び財政の持続可能性に関する法律が定める要件に従い、市町村財政全体の持続可能性が危機的状況に陥らず、また他の行政機関との類似の公的サービスが同時発生する状態にない場合にのみ、その固有または委任により引き受けた様々な権限を行使することができる。こうした目的のために、権限の重複がないことが示されている雇用問題のための権限を有する行政機関及び新たな権限の財政の持続可能性に関する財政監督を付与される行政機関の事前報告書（informes previos）が必要とされる。いずれにしても、こうした権限の行使は、国および自治州の法律で規定された条件で実施されなければならない」¹³⁾。

この条項から、地方自治体の権限の行使の条件と効果を体系的に区別することができる。この規定に基づいて、地方団体には自らの固有の権限と委任に基づく権限を引き受けることが認められている。これは、主要なものとして特定できる3つの要素（tres elementos）に応じている。

第一に、決定する何かである。これは、国や自治州からの付与を要件としない絶対的な白紙委任（absoluta carta blanca）を承認することを意味するものではない。

第二に、引締めを目的とする各法律での予算の安定性と財政の持続可能性に対する必要不可欠でかつ厳格化された原則を遂行する際に、そうした権限の引受けが市町村財政全体の財政上の持続可能性を危険に晒すものでないこと。

第三に、最も複雑なものであるが、他の行政機関と同じ公共サービスについて同時に実施する前提にないという要素である。

このような目的で、すなわち、上述の論点の同時発生を確認するために、地方自治体は、付随的な性格をもつ、そしていわゆる地方での雇用政策を遂行する可能性を条件づける2つの事前報告書を入手することが必要である。雇用政策に関して憲法上で権限が付与されている国と自治州は、この報告書を作成しなければならず、

このとき、重複の不存在と新たな権限の財政の持続可能性に関する財政監督を付与されることを示す雇用の事項における権限のある行政機関の声明を参照する必要がある¹⁴⁾。

これらすべてが、必然的に最初の結論をはっきりと示している。すなわち、雇用創出を目的として労働市場に介入することができる公権力は、様々な管轄上の権限を有している国、自治州、地方団体である。しかし、既述のように、こうした公権力それぞれの介入は、憲法が定める権限配分の概要からも、雇用法の展開からも、明確に区別できる。したがって、憲法の枠組みには地方自治体に対するこの権限の直接的な付与は予定されていないけれども、雇用法自体に取り込まれているならば、この法律で発展的に新たに付された条件において、すなわち、国と自治州の連携と協調の原則（3条）の下で、本質的に雇用政策に関する地方の範囲に言及している条件（4条）において可能である。

この枠組みにおいて¹⁵⁾、市民に対する上述した公権力の接近（acercamiento）が実現してきているといえる。なぜなら、国や地方の行政機関、最も近いと認識される機関が、その周辺環境の主要な関心事（雇用とその不足）に直接的な対応をとることができるからである。管轄を基準とするやり方では区分が困難であり、かつどのようなにしても権限範囲に制限が生じるという問題がある。市町村や県は、高い水準にある失業の影響を最初に受ける機関である（社会サービスの必要性の増加、収入の減少、生活の質の喪失）。この意味において、これらの機関はまさに存続のために、活動が低下した分野での雇用創出メカニズムを実行するための独創的な解決策を模索する第一義的な機関であることが強制されるのである。

したがって、国および自治州の雇用問題の権限機関に関して、委任協定（acuerdo de delegación）または地方制度基盤調整法が承認したその他の方式を伴うイニシアティブの提示は、たとえ法律自体の規定によって、重複回避の予防を講じるものであっても、この目的のための適切なメカニズムとして示される。しかしながら、このことはさらなる追加的な問題が生じることを意味している。すなわち、実行可能性のある雇用創出活動に関する評価が遅延することである。こうした問題は、官僚化（burocratización）が大きく進むことや、失業によって景気後退が著しい地域での展開で実際に影響があるはずの政策が機能停止に陥ることによって生じる。すなわち、時として2つの非常に解決困難な障壁に直面する。すなわち、一方は、最終的に意図されている行政上の権限の制限という障がい（trabas）を取り入れていることが過度にその固有の権限を保護することになることである。これは、単に政治「色」（color político）の違いではなく、かつしたがって相手に便宜を与えるものではないとき、雇用創出に関する支出管理の重要性を強調して、ここでも提示される引締め政策である。しかしながら、問題は、先に提起したものとまさに逆のものであろう。すなわち、スペインで記録的な高水準に達した失業率が立ち現れている状況において、あらゆる必要な努力が要求されるのではないであろうか、換言すれば、権限の所在の追求よりもその対策の有効性を論議するほうが得策ではないか、ということである。

このことは、結果的に、第三者の存在や権限の制限に影響を受けるため、雇用創出についての相応のメカニズムを計画するための適切な手段が剥奪されていた地方自治体の活動を大幅に制限することを意味してきた。

以上のことから、ひとつの結論が導かれる。すなわち、雇用促進に関する特定の目的で展開された地方自治体の具体的な行動がどのようなものであったのか、それを実践的な水準で分析することが不可欠であるということである。これは、スペイン憲法が雇用問題に関する地方自治体の権限を明記していないにもかかわらず、自治州の公的雇用サービスに連結する手段や手続きを通じて積極的雇用政策の各種プログラムや対策（教育訓練を含む）の遂行に連携しかつ参加できるのであれば、または、それとは反対に、その縮減された権限の範囲にあるその他のツールや手段を用いることができるのであれば、唯一このやり方でのみ解決できることだからである。しかし、特に重要なことは、雇用政策がこの構成や自治州の実際の参加を唯一認める集中化された管轄の割当てによって否定的な影響を受けるか否かということである。

注

- 1) CIS. Barómetro de octubre 2016, avance de resultados, ficha técnica, Estudio nº 3156, Octubre 2016.
- 2) この意味で、注目に値する結果は、極めて類似した労働力人口の配置となっていて、事実、南部での多くの失業助成金をもつ地中海弧（Arco Mediterráneo）の2つの国（スペインとイタリア）が全く異なった提案を示していることである。スペインでは、規範の中心を移行させようと目論む多様な民族主義的な論争（disputas nacionalistas）が頻発しているなかでもより中央集権的な提案（planteamiento más centralista）、そしてイタリアでは逆に、政策を中央集権化する機会について多くの意見や議論が展開されているなかでもより地方分権主義的な政策の提案（planteamiento más regionalistas）となっている。
- 3) OLARTE ENCABO, S. “Políticas locales de empleo” en AA.VV. (Monereo Pérez, Fernández Bernat y López Insúa, direcc), *Las Políticas Activas de Empleo: Configuración y Estudio de su Regulación Jurídica e Institucional*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pág. 269.
- 4) 全体的な研究のための文献として、QUESADA SEGURA, R. “La dimensión local de la política de empleo” en AA.VV. (Monereo Pérez, Moreno Vida y Fernández Avilés, direcc), Comares, 2011, págs. 141 y ss. を参照。
- 5) 雇用政策は、その設計と管理モデルにおいて、地方での雇用創出イニシアティブを促進させかつ支援するために、地域の必要性にその次元を適合させることを考慮しなければならない。

スペイン憲法、地方自治基本法（Estatutos de Autonomía）、地方制度基盤調整法によって、自治州の公共雇用サービスは、積極的雇用政策の各種サービスとプログラムの実施において、地方自治体との適切な協力機構を確立することができる。

地方自治体は、自治州内の制度への参加が可能な機関に代表を送り出し参加することを通じて、積極的雇用政策に関する地域協定 (concertación territorial) の締結過程に参加することができる。

自治州の公共雇用サービスは、積極的雇用政策の地域の次元を国家雇用制度に伝達し、またその場合に、自治州内の制度への参加が可能な機関への地方自治体の代表を決定する責任を負う。

- 6) VALDÉS DAL-RÉ F., “Cooperación y coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo”, Relaciones Laborales, núm. 4, 2009, págs. 51 y ss. を参照。
- 7) QUESADA SEGURA, R. Op. Cit. pág. 149.
- 8) NAVARRO NIETO, F. Y COSTA REYES, A. “Introducción crítica al marco jurídico de las políticas de empleo en España”, Revista Doctrinal Aranzadi Social núm. 9/2013 parte Doctrina. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2013 (versión on line).
- 9) QUESADA SEGURA, R. Op. Cit. pág. 149.
- 10) この意味で、各自治州内において、地域開発、雇用促進および訓練を刺激する様々な活動を調整する責任機関としての自治州の雇用サービスの設計を理解することが極めて重要である。
- 11) 地方行政の合理化及び持続可能性に関する法律は、一連の基本目的に対応している。第1に、権限の重複を避けるために地方のそれを限定すること。したがって、各行政機関は、それぞれの範囲において、他の機関と共有していない権限を行使することになる。第2に、地方自治体の組織構造において、効率性・安定性・持続可能性の原則を明らかにすること。第3に、より厳格な財政・予算管理メカニズムを確立すること。
- 12) 上述の規則は、国の担当行政当局による許可を要件としての自治州による権限の委任がなされたとの前提での支払いを保証するための一連の義務を定めていた。
- 13) この縮減は、2013年法律第27号によって行なわれた。
- 14) 補足的に、「……県及び島嶼は、地方自治基本法及び自治州の法律に従い、自治州に固有のサービスについて通常の実施することができる」(8条)、また、各自治州との連携とその権限範囲の遵守でも、最後に繰り返しながら、「地方自治体との連携は、予算の安定性及び財政の持続可能性に関する法律の履行を確保することを目的とする」(10条)ことが追加される。
- 15) この方針において、2017年に筆者の尊敬するマラガ県議会によって発せられた「雇用機会確保のための第一次計画」(Plan Primera Oportunidad) が考慮される。この計画の中に、雇用省 (Ministerio de Empleo) の指導に基づき、マラガ経営者連合会 (Confederación de Empresarios de Málaga: CEM)、マラガ大学 (Universidad de Málaga: UMA)、国立通信教育大学 (Universidad Nacional de Educación a Distancia: UNED) の協力で、マラガに所在する企業によって、当該県在住の大卒者の実習契約 (contratación en prácticas) のための社会的費用 (costes sociales) の一部を援助するために割り当てられた金額が予定されている。