

フランス型伴走支援と 包摂領域の展開

静岡大学 人文社会科学部准教授
松原 仁美

1 はじめに

フランスの伴走支援は現在、生活・就労困難者への包摂領域を形成している。その出発点はベルトワン・シュワルツを中心にまとめられた1981年の報告書『若者の職業的・社会的参入』（以下、シュワルツ報告）の提言にある。伴走支援は全国規模の若者政策を出発点に対象者を広げ、シュワルツ報告の提言をいわば理想型として40年以上にわたる制度改革や政権交代を経て今にいたる。この間、困難を抱える人々を社会全体で支えていこうとする理念は、社会の連帯を高めるため共有されつづけてきた。また、権限の集中を回避するフランスにおいて、伴走支援は国家主導でも現場中心でもなく、両者の中間に位置する全国組織を介在させ三位一体で連携する仕組みを構築している。本稿は、フランスの伴走支援の特質について、第1に、シュワルツ報告の提言に沿った伴走支援の展開、第2に、政権交代による変更点と共通点、第3に、コロナ禍の影響の3点から考察する。

2 シュワルツ報告の提言

シュワルツ報告は、伴走支援を担う「地域青年支援局 Mission Locale : ML」を全国各地に設立し、若者一人ひとりが抱える問題を包括的に解決するよう提言した。MLの基本理念は、すべての若者に等しく職業上・生活上の地位を保証することにある。高度経済成長以降、教育の大衆化にともないフランスの若者は、資格を取得しても学歴に見合う仕事に就けず、学業に挫折すると健康、住宅、非行など複合的な問題を抱えるようになった。シュワルツ報告の執筆者たちは

排除という言葉を用いなかったものの、失業や貧困が排除問題を引き起こすことを1980年代初頭の的確に捉えていた。

シュワルツ報告のなかで困難を抱える若者への支援は国だけでなく社会全体で取り組むべき課題とされた。なぜなら若者は働くことを拒絶しているのではなく、従来の雇用慣行や働き方が崩れ将来展望を描けなくなっているためである。こうしてMLにおいて「若者の近くで若者とともに」臨機応変に対応するため伴走支援が導入された。伴走支援は、若者と支援機関の契約関係を仲介する役割を果たす。支援機関は、国と連帯契約を締結して助成を受け、若者と参入契約を結び伴走活動を行い、その成果として若者に職業上・生活上の地位を保証する。

具体的な支援は、雇用・就労（支援付き雇用、職業訓練）、生活（住宅、健康）、文化・教育（スポーツ、イベント）の3領域にまたがる包括性の原則に加え、個々の事情に柔軟かつ一貫して対応する継続性の原則に基づき行われる。そして、伴走支援を担うMLには全国組織が設置された。全国組織は1983年の「若者職業的社会的参入省庁間委員会」、1990年の「ML全国評議会」、2016年の「若者政策方針協議会」と発展しながら、支援現場の声を政策立案や制度改革へ反映させる役割を担っている。このように伴走支援は「国」の貧困対策に位置づけられ、「支援現場」と「全国組織」との連携のもとで実施されるようになった。

2023年現在、MLは全国440カ所および6,800カ所の支局において毎年約110万人の若者を受け入れている。その数は16～25歳の人口（約730万人）の15%前後である。若年失業率が20～25%であることを踏まえると、困難を抱える相当数の若者に対応してい

るといえる。そうしたなかで、伴走支援の対象は若者だけでなく中高年の長期失業者や扶助受給者に広がっていき現在にいたる。一連の伴走支援の変遷は、1998年の反排除法のもとで導入され、2004年の社会統合法において強化された。以下では、伴走支援の特徴や問題点を政権交代の影響とともに見ていく。

3 政権交代が伴走支援におよぼす影響 — 中道左派から中道右派へ —

伴走支援の制度的な特徴を把握するうえで政権交代の影響は重要である。中道左派では生活再建を重視し、中道右派では就労を重視する傾向にある。

1998年の反排除法において、中道左派のジョスパン政権は排除を誰にでも起こりうる問題と捉え支援対象を拡大した。また、安定雇用を重視しながらも、すぐに仕事や職業訓練に従事できない場合には包括的な伴走支援を優先した。このような方針で導入された伴走支援が「再出発 Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : ND」プログラムである。

NDは、長期失業の予防を目的に対象者を扶助受給者など広く設定し、一人ひとりに伴走員をつけ3ヵ月の間、支援計画の策定から実施まで手厚くカバーした¹。締結者は排除のリスクを抱える者で5割以上を占め、長期失業者が3割であった。その数は1999年で80万人、2000年で106万人と増えた。ND後の復職率は高く、伴走支援の効果と強調された。ただし、若者の場合、失業期間が長引くほど復職しづらくなり、かえって逆効果となった。ここから若者と成人では復職を妨げる要因も必要な支援も異なると認識され、若者に特化した伴走支援「雇用への道のり Trajet d'accès à l'emploi : TRACE」プログラムが導入された。

TRACEでは16～25歳の困難を抱える若者を対象に、仕事や就職活動を始める前段階として伴走支援を最長18ヵ月間実施する。具体的な支援は、基本的な読み書き、復学支援や学びなおし、家庭問題の解決、生活再建、健康回復など多岐にわたる。締結者数は2003年までの5年間で累計32万人に達した。ジョスパン政権下の伴走支援は排除問題の解決を前面に出し広範囲な包摂領域を構築した。

これに対して、2004年の社会統合法において、ラファラン中道右派政権は働くことが貧困対策の要と位置づけ、支援対象を著しく困難を抱えた者に絞り、包括型から就労重視型へと伴走支援を転換した。新たに取り入れられた「雇用伴走契約」では支援付き雇

用に初めて伴走支援が導入された。締結者数は2010年から2017年にかけて毎年34万人にのぼったものの、その目的は復職をつうじた扶助からの脱却にあった²。

同様に、若者向けの伴走支援はTRACEから「社会生活参入契約 Contrat d'insertion dans la vie sociale : CIVIS」へ移行した。CIVISは低・無学歴の若者に対象を限定して12ヵ月、最長24ヵ月にわたり支援を行う。支援機関は、開始から1ヵ月の間に個別面談、ワークショップ、合同説明会を集中的に開いて伴走支援を強化した。そのうえで、6ヵ月以上の持続的雇用の契約実績に応じて補助金が交付された。CIVISでは、1ヵ月最大300ユーロ、年間最大1,800ユーロまで手当が支給された。そのため、締結者数は2005年から4年間で72万人に達した。ただし、手当の支給要件として就職活動が課された。右派政権下の伴走支援は就労重視型に再編され、包摂領域を縮小し、就職活動を正当な理由なく拒否した場合や不正受給した場合には手当を打ち切る監視的・制裁的な側面も持ち合わせていた。

しかし、就労重視型の伴走支援は、失業の緩和という点で一定の成果をあげたものの、支援の中断や不安定雇用に従事する割合を高めた。ML全国評議会の調査によれば、就職活動で精神的ストレスを受けて生活リズムを崩す若者が増え、相談員との信頼関係を構築できなくなり、自殺未遂や薬物の過剰摂取も生じた³。

4 オランダ政権の挑戦

2012年以降、オランダ中道左派政権は左派・右派の利点を組み合わせた新たな伴走支援、「若者保証 Garantie Jeunes : GJ」プログラムを導入した。GJの特徴は、ニートの若者に限定し就労を重視する一方、一定の就労所得に達するまで扶助受給者と同程度の月480ユーロの手当を保証した点にある。締結者数は、2013年からの5年間で23万人に達した。

もう一つ、GJの新たな取り組みとして集団型伴走支援が導入された。集団型伴走支援は4～6週の間15名前後でワークショップを行い、生活、住宅、健康、家族関係などの諸問題を共有して解決策を考える取り組みである。一方、個別レベルの伴走支援では「一日一活動」計画の下、若者が常に何らかの活動に従事していることを重視した。オランダ政権下で導入された伴走支援は、生活再建か雇用・就労かの二者択一ではなく、包括型と就労重視型の混合形態をとり、生活と仕事を同時並行的に支える包摂領域へと再編された。

さらに、2016年には16～25歳の若者を対象に「雇用と

自律に向けた伴走契約経路 Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie : PACEA」が設立された。PACEAは複雑多岐にわたっていた支援を8つのパッケージに統廃合し、最長24ヵ月にわたり支援を行う。パッケージ化により、若者は計画策定から雇用への直線的な経路ではなく、状況に応じて行ったり来たりできるようになった⁴。また、支援機関の評価基準は、雇用契約数や個人の就業能力(エンプロイアビリティ)の向上ではなく自律に向けたプロセスとされた。支援機関は、個々の事情に即し最も適切な計画を策定できるようになった。このように「若者の近くで若者とともに」対応するという1981年のシュワルツ報告の提言は中道左派政権のもとで確立され、その後、コロナ禍のマクロン政権にも引き継がれていった。

5 コロナ禍の伴走支援

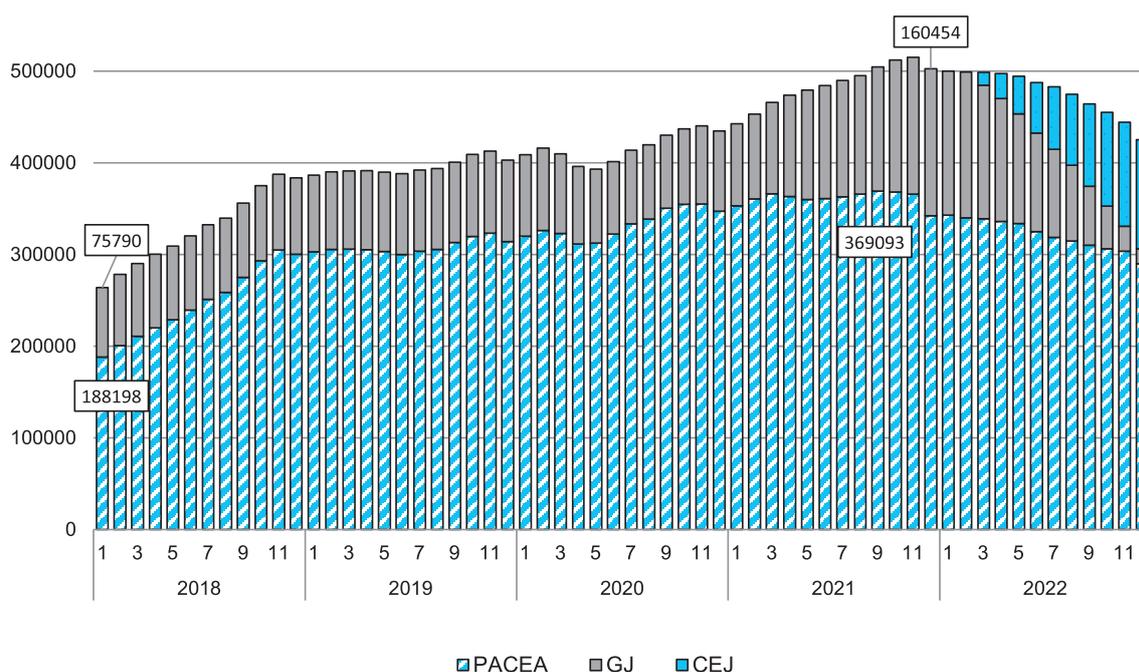
マクロンはオランダ政権時代に大統領府副事務総長、経済・産業・デジタル大臣を務めた後、2016年に中道政党「前進」を結成し、大統領に就任した⁵。マクロン政権の方針は右派・左派双方の利点を活かしながらも、企業寄りの経済政策と積極的労働市場政策を重視する傾向にある。

2020年3月、新型コロナウイルスの感染拡大にともない支援機関が閉鎖され伴走支援は試練を迎えた。MLの84%は新規の受け入れを中断し、残り16%も人数制限を余儀なくされた。在宅勤務に切り替わった職員によって若者への連絡は維持されたが、なかには、パソコンの未所有、インターネットの未接続、スマートフォンの契約停止で音信不通に陥った者もいた。とはいえ、大半のMLでは8割以上の若者と連絡をとりつづけて孤立を防いだ。

政府はコロナの影響が広がっているとして、GJの対象をニートからすべての若者に広げた。1ヵ月当たりの締結者数は2020年の8万人から2021年には16万人にまで増加した。その他の伴走支援も同様で、PACEAは2021年12月に約36万人に増えた(図1)。

そして、伴走支援には新たな試みが加えられた。具体的には、①手続きの簡素化、②面談で若者の強みを把握して計画策定につなげること、③「職業パスポート」の目標・仕事内容・達成状況に基づき、短期・中期・長期目標を明確にして段階を踏みやすくすること、④面談日時のリマインダーメールを送り、意欲を高める文面を添えること、⑤オンライン予約を促進することである。コロナ禍の伴走支援は様々な試行錯誤を経て、現在、将来展望の形成に不可欠と考えられるようになっている。

図1 近年の若者向け伴走支援の利用者数



※PACEAはGJ利用者を除く
 ※GJは2022年3月にCEJへ移行された。
 出所：POEM, 2 mars 2023.

6 おわりに

フランス型伴走支援は政権交代や経済危機の影響を受けながら制度変遷を重ね、シュワルツ報告の提言を40年かけて少しずつ整備してきた。1990年代、中道左派政権の伴走支援は住宅や健康問題などきめ細かく対応した。しかし、対象者を広く設定したため、高学歴者ほど安定雇用に従事し、低学歴者が恩恵を受けられなかった。そのため、伴走支援は学歴による選別につながると批判を受けた。一方、2000年代以降の中道右派政権は働くことを重視し、かえって支援の中断を招いてしまった。MLの全国評議会の年次報告書は、就労重視の支援では教育水準、生活環境、健康状態の改善につながらないと結論づけた。生活再建と就労重視のはざま、フランスの包摂領域はジレンマに陥った。

そこで、オランダ政権は、就労重視か生活再建かの二者択一ではなく、両者を同時並行的に実施する新たな伴走支援を導入した。支援の目的は就業能力(エンプロイアビリティ)の向上ではなく支援の継続性やプロセスへと変化した。この傾向はマクロン政権にも引き継がれた。伴走支援はこれからも、シュワルツ報告では想定していなかった様々な要因(コロナ危機、支援のパッケージ化、ウェブの活用など)で包摂領域を広げる可能性を有する。ただし、マクロンの経済復興策や労働市場改革は人材育成ならびに労働供給を重視している。今後、伴走支援は労働市場や企業に有利な制度改革から生じる問題にどう対処していくのか岐路にさしかかっている。

- 1 フランスの扶助制度は1988年に世帯収入額のみを要件とする参入最低限所得RMIを設立し、2008年に現行の就業連帯所得RSAへと移行した。
- 2 2018年にCUI-CAEから現行の雇用能力経路 PECへ移行した。
- 3 CIVISで実施された伴走支援は、就職関連で6割を占め、住宅で3.2%、健康で2.0%にとどまった。
- 4 ①「計画策定」、②「計画実施」、③「GJ締結」、④「進路指導→GJ締結(更新)」、⑤「進路指導策定→実施」、⑥「支援の中断・再開」、⑦「目標達成・新計画」、⑧「進路計画→実施→GJ」のパッケージのもとで伴走支援を実施する。
- 5 政党名は、大統領選に勝利した翌日に「共和国前進党」に、2022年に「再生」に変更した。

【参考文献】

- CNML (2008, 2009), Chiffres d'activité.
- DARES (2020), « Résultats de l'enquête flash Covid-19 auprès des missions locales », 15 juin.
- DITP (2020), Insertion professionnelle des jeunes.
- IGVP (2008), Rapport les missions locales pour l'emploi à Paris, n° 07-21.
- Les Echos (2000), « Un "nouveau départ" pour les chômeurs en difficulté », le 31 mai.
- Mas, S. et al. (2005), Sur les traces de TRACE, Paris, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.
- Micheau, J. et al. (2000), « Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi », Premières Synthèses, no 18.1.
- Ministère de l'emploi du travail et de la cohésion sociale (2004), Plan de Cohésion Sociale.
- Ministère du travail (2018), BO Travail no 2018/9 du 30 septembre 2018.
- Moulin, J.-J. et al. (2009), La santé mentale des jeunes en insertion, Saint-Etienne, Cetaf.
- POEM (2023), « Accompagnement des jeunes en missions locales », 2 mars.
- Schwartz, B. (1981), L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, Paris, La documentation Française.
- 松原仁美 (2018) 『排除と包摂のフランス』 晃洋書房。
- 松原仁美 (2020) 「フランスの若者政策に見る包摂領域の再編」(福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編『岐路に立つ欧州福祉レジーム』ナカニシヤ出版)。