

# ドイツにおける伴走支援の 現状と課題

成城大学 経済学部教授  
森 周子

## 1 長期失業者への就労支援の 一環としての伴走支援

ドイツの伴走支援には、その前提として、「社会的労働市場」(sozialer Arbeitsmarkt)という概念が存在する。それは、長期失業者などの就労困難者に対して支援付きの一般就労(社会保険加入義務を有する就労)を提供することをさす。この概念が、2019年施行の参加機会法によって、現在の「市民手当」という制度(詳細は後述)に実質的に組み込まれたことで、伴走支援が長期失業者への就労支援のための通常の公的給付としてはじめて導入された。

本稿では、市民手当制度のもとで長期失業者に対してなされている伴走支援の現状と課題について考察する。

## 2 市民手当制度における「長期失業者の再就労(16e条)」と「労働市場への参加(16i条)」

ドイツでは、稼働能力を有する困窮者<sup>1</sup>は市民手当(Bürgergeld)(2022年までの名称は求職者基礎保障)という公的扶助制度の対象となる。15歳以上年金支給開始年齢未満で、稼働能力を有し、扶助を必要とする、通常の居所がドイツ国内にある者に対し、所得保障と就労支援が提供される。

まず、所得保障である市民手当(2022年までの名称は失業手当II)は、申請の後、緩やかなミーンズテスト<sup>2</sup>を経た上で給付される。給付額は、受給者の需

要共同体(世帯とほぼ同義)の最低生活費(総需要額と呼ばれる。基準需要額、家賃・暖房費、社会保険料などの合計)から収入認定額を控除した金額であり、受給者が困窮している限り、年金支給開始年齢に達するまで無期限に給付される。

次に、稼働能力を有する市民手当受給者(以下、求職者)には、集中的な就労支援がなされる。求職者は、ジョブセンター(市民手当の運営主体。以下、JC)と参入協定(再就労のための給付の内容や就労に向けてなすべきことを規定した協定。6か月ごとに更新)を取り決める。紹介された就労を肉体的・精神的になしえない場合、当該就労が3歳未満の子の養育または家族の介護に支障となる場合などを除いては、求職者にはあらゆる就労が期待可能とされる。

就労支援のための給付は、市民手当制度の根拠法である社会法典第2編(Sozialgesetzbuch II; 以下、SGB II)の16条~16i条に規定されており、いずれもJCの裁量給付である。この中の、長期失業者向けであるSGB II 16e条の「長期失業者の再就労」(以下、16e条)と、同16i条の「労働市場への参加」(以下、16i条)という給付において、伴走支援(コーチングと呼ばれる)がなされる。両給付は2019年施行の参加機会法によって導入された。

16e条は、少なくとも2年は失業している求職者に「支援付き一般就労」(社会保険加入義務のある雇用)を提供した使用者に対して、2年間にわたり賃金費用補助を行うものである。最初の1年は協約賃金の75%相当額、次の1年は同50%相当額が補助される。16i条は、失業手当IIの受給期間が過去7年間で6年を超え、その間、まったく、または、短期にしか雇用されてこなかった求職者に支援付き一般就労を提供し

た使用者に対して、最長5年間の賃金費用補助を行うものであり、2024年までの時限的給付となっている。最初の2年間は最低賃金(2023年は時給12€)、または、協約賃金の100%が使用者に支払われ、3年目からはその割合が毎年10%ポイント低下していく。

16e条と16i条はいずれも、かなり長期の失業者を対象とし、彼らの労働生活への参加の可能性を広げることが主眼である。敢えて両者の違いを挙げるとすれば、前者は従来存在していた「労働関係助成」(以下、FAV)という給付<sup>3</sup>の改訂版と捉えられているが、後者はかなり大胆かつ新しい給付と捉えられている(IAB2021, 176)。また、両給付の参加者に提供される一般就労の運営主体は、民間企業、非営利団体、キリスト教団体、自治体など多様である。

さらに、16i条では、「パッシブ・アクティブ移転」(Passiv-Aktiv-Transfer) (以下、PAT)という仕組みがなされうること特徴的である。これは、16i条の参加者が支援つき一般就労に従事することで節約される所得保障、すなわち、「パッシブ」な給付(市民手当の基準需要額、家賃・暖房費、社会保険料)にかかる費用分を、「アクティブ」な給付(16i条による賃金費用補助)に移転することをさし、これにより、JCの管理費用から再就労のための費用に資金が用いられるようになることと評価される。

2020年になされたPATは2億€であり、同年の16i条の支出は5.2億€であったことから、約40%をPATでカバーしていたことになる(BA2020)。PATに利用可能なパッシブな給付の資金は、対象となる世帯の構成によって一律に規定されている(原則として単身世帯が月額800€、ひとり親世帯が同1,000€、その他世帯が同1,100€)(BMAS2023, 7)。また、PATに用いることのできる資金の上限は年間7億€とされている(BMAS2021)が、2020年では2億€しかなされていないなど、取り組みが不十分であることが指摘されており(2022年時点でも1.9億€である)(BA2022a)、近年ではPATの義務化と、PATに用いることのできる資金の上限の引上げが野党(左翼党)から提唱されている(Deutscher Bundestag2022)。

### 3 伴走支援(コーチング)の概要

先述の16e条と16i条において提供される伴走支援は、コーチングと呼ばれる。コーチングの正式名称は「総合的雇用伴走支援」(ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung)である。コーチングを行う「ジョブコーチ」は、求職者のみならず、その家族をも支援の対象とし、社会教育学的なアプ

ローチで、就労のみならず生活上の問題にも総合的に対応する。ジョブコーチはJCの職員が務めてもよいし、JCが外部に委託することも可能である<sup>4</sup>。JCにおける実際のジョブコーチの求人を見ると、高等教育修了の他に、1年以上の実務経験が求められることが多い。

コーチングの実施は労働時間内でも時間外でもよく、実施場所は職場でもそれ以外でもよい。使用者は16e条の参加者については最初の6か月、および、16i条の参加者に対しては最初の1年は、コーチング中に仕事をさせてはならず、また、その場合、コーチングの時間の分も賃金を支払わねばならない(SGB II 16e条4項、同16i条4項)。

### 4 伴走支援導入の背景

2023年から施行された市民手当制度の前身である求職者基礎保障制度は、2005年1月に導入された。当時は、長期失業者に対しては、一般労働市場への就労が困難であることから、追加的(補足的な仕事内容)・公益的(自治体や社会福祉法人などが雇用する)・市場中立的(一般労働市場を圧迫しない)な就労(第二労働市場と呼ばれる)に従事させることが志向されていた。そして、それらの仕事に就労させた上で、不足する生活費を求職者基礎保障制度からの給付で補完するという、いわゆる「コンビ賃金」という考え方も支持されていた。

だが、コンビ賃金は低賃金労働者を増やし、また、長期失業者の求職者基礎保障制度への滞留をもたらす。それゆえ、メルケル政権期(2005~2021年)に社会民主党系の人物が連邦労働社会大臣を長期間務めてきたこともあり、改善が求められるようになった。

社会的労働市場という語が出現したのも、実は、求職者基礎保障制度が施行されて間もなくのことであった。この語は、2005年11月の第1次メルケル政権発足時の連立協定で言及された「ジョブ・パースペクティブ」<sup>5</sup>の一環として様々な団体が提案を行う中で、2007年に最初に用いられたとされる(Knuth2020, 798-799)。

その流れの中で、2008年に「雇用手当」という給付がSGB II 16e条として新設された。これは、就労困難な求職者が社会保険加入義務のある雇用に就労して通常の賃金を得るというものであり、使用者に対しては2年を期限(無期限とすることも可)として、賃金の75%を上限とする賃金補助がなされた。そこでは、一般労働市場への移行にこだわらない「参加」という側面が重視されていたとされる。だが、2012年4

月からこれに代わり導入された既述のFAVでは、無制限の賃金補助などの可能性が却下され、さらに、予算が上限つきとなった。

その後、2010年代半ばには、好景気にも関わらず、約70万人が長期失業者として求職者基礎保障制度に滞留していることが問題視された。そこで、2015年から、連邦政府による長期労働者向けの就労促進の2つのプログラムが開始され、その流れを受けて、2018年発足の第4次メルケル政権の連立協定に、長期失業者に対して、社会的労働市場における新たな機会のため、追加的に40億€を投入すると明記された。そして、2019年の参加機会法において、その体现といえる16e条と16i条が導入されたのであった。両給付の中核にあるのは、長期失業者の「職業生活への参加を可能にすること」である(IAB2021, 8)。

## 5 長期失業者に対する伴走支援の実情

社会的労働市場の考え方のもとで長期失業者を一般就労に定着させるには、コーチングが非常に重要となる。そもそも、求職者のうち、伴走支援の対象となる長期失業者はどのくらい存在するのか。2021年時点の長期失業者(102.7万人)の失業期間は、1~2年未満が53.6万人(52.2%)、2~3年未満が20.2万人(19.7%)、3~4年未満が9.5万人(9.3%)、4年以上が19.3万人(18.8%)であった(BA2022b, 9-14)。このことから、16e条の対象者(失業期間2年以上)は49万人と、同時点の求職者(379.2万人)の12.9%を占め、16i条の対象者(失業手当Ⅱの受給期間が6年超)は、失業期間4年以上の者(19.3万人)の一部であることから、同時点の求職者の5.1%より少ないことがわかる。

そして、実際の参加者数をみると、まず、16e条の2021年時点での平均参加者数は1.1万人であり、同年の失業期間が2年以上の長期失業者(49万人)の2.2%ということで、それほど多いとは言えない。最新の2022年9月時点の参加者数は8,000人であり、2019年の導入以来、累計で2.7万人が参加している(BA2022b, 9-10)。2022年6月時点での就労先の上位5つは、建築・技術、事務、教育・社会・家政、小売業、流通である(BA2022b, 12)。そして、2021年中に参加を終了した者のうち65%が、終了後半年が経過した時点で社会保険加入義務を伴う就労をしていた(BA2022b, 13)。

次に、16i条については、2025年までに15万人分の雇用の場が目標とされている(CDU/CSU/SPD2018, 50)が、2021年の平均参加者数は4.3万人であり、同年の4年以上の長期失業者(19.3万人)の22.3%を占める。最新の2022年9月時点の参加者数は4万人であり、

2019年の導入以来、累計で7.6万人が参加している(BA2022b, 4-5)。2022年6月時点での就労先の上位5つは、建築・技術、教育・社会・家政、事務、造園、小売業である(BA2022b, 7)。そして、2021年中に参加を終了した者のうち40%が、終了後半年が経過した時点で社会保険加入義務を伴う就労をしていた(BA2022b, 8)。

2021年に連邦雇用エージェンシー(連邦労働社会省の外局)直属のシンクタンクであるIAB(労働市場・職業調査機構)が公表した16e条と16i条の現状に関する中間報告では、個々のJCが、両給付の中核である労働市場への「参加」をどのように捉えるかがかなり異なることが指摘されている。すなわち、あるJCは参加者の社会参加能力の向上に重点を置いて、参加者の能力や問題状況に応じた非営利団体のもとの支援つき就労を志向するが、別のJCでは一般就労への橋渡しを優先することから、民間企業での支援つき就労を志向する(IAB2021, 176-177; 180)。また、コーチングの需要は非常に大きいにも関わらず、多くのJCでコーチングの利用が半年や1年に制限されていると指摘され、このような制限の妥当性について明らかにする必要があると述べられている(IAB2021, 180-181)。

また、2023年に同じくIABが公表した調査結果によれば、コーチングの支援内容は、役所とのやり取り、会社における問題、個人的な問題、健康面での助言、労働条件、コロナ禍への対応、育児・介護など多岐にわたること、ジョブコーチと参加者とのやり取りは、四半期平均で約5回なされていること、コーチングに対する参加者の満足度は総じて高いが、コーチングが参加者の生活状況の改善に結び付いたケースは全体の55%であることなどが述べられている(Coban et al. 2022)。

## 6 おわりに一伴走支援は社会的労働市場を定着させるか一

2019年施行の参加機会法によって求職者基礎保障(現在の市民手当)制度の16e条と16i条の中に伴走支援が組み込まれたことで、長期失業者に対して、追加的・公益的・市場中立的な第二労働市場への就労から、支援つきの一般就労である社会的労働市場への就労を促進するというシフトがなされた。このことは、ドイツ労働市場政策における「パラダイム変換」と解釈される(Knuth 2020)。

社会的労働市場を推進する上での財政上の鍵とな

りうるPATは、支援つき一般就労への参加によって節約された市民手当の費用で賃金補助の費用をカバーし、それにより「失業」ではなく「就労」への支出を増やすという画期的な側面を持つが、実際には賃金補助の費用の一部しかカバーできていないという限界も有する。しかし、それでもPATを実施した背景には、二次分配(市民手当)から一次分配(賃金)への長期失業者の参加を後押しし、前者から後者へと重点を移そうとする考えが見て取れる。

長期失業者に対して、コンビ賃金の状態よりも一般就労を通じた社会参加を是とし、賃金補助と伴走支援を活用して、まずは支援つきでも一般就労に参加させ、それから定着につなげようとするのが現在のドイツ労働市場政策の大きな特徴の一つといえる。今後の伴走支援、および、16e条と16i条の課題としては、①既述のように多くのJCでコーチングの利用が半年や1年に制限されているが、これを延長すべきか、②16e条と16i条の参加者数をいかに増やしていくか、③16i条が2024年までの時限的給付となっているが、これを恒久化すべきか、④16i条のPATを有効に活用するにはどうすべきか、の4点が挙げられる。

- 1 当面の間疾病または障害が原因で、一般的な労働市場の通常の条件で毎日少なくとも3時間以上就労しうるのは稼働能力を持つとされ、そうでない者は稼働能力を持たないとされる。なお、稼働能力を持たない困窮者は「社会扶助」という公的扶助制度の対象となる。
- 2 適切な家具、持ち家、自動車、一定の現金、年金資産は保有可能である。さらに、市民手当の支給開始後1年間は資産も考慮されない。
- 3 2012年4月から2018年12月までSGB II 16e条に規定されていた。就労困難な求職者が社会保険加入義務のある雇用に就労して通常の賃金を得るというものであり、使用者に対して5年間に24か月を上限として、支払われる賃金の75%を上限とする賃金補助がなされた。
- 4 2022年に公表された調査の結果によれば、16e条と16i条の参加者の合計で、受けているコーチングの43%がJC職員によるものであり、57%が外部委託によるものであった(Coban et. al. 2022, 3)。
- 5 就労可能性が制限され、通常の雇用の場を見つけれない者が展望(パースペクティブ)を持たねばならないとし、そういった人々への有意義かつ個人の可能性に適した展開を有する雇用に可能にする、という内容(CDU/CSU/SPD2005,35)。

#### 【参考文献】

- BA (Bundesagentur für Arbeit) (2020) : Ausgaben für Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch - Deutschland, Regionaldirektionen, Bundesländer, 各月版。
- BA (2022a) : Ausgaben für Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch - Deutschland, Regionaldirektionen, Bundesländer, 各月版。
- BA (2022b) : Teilhabechancen auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt nach § § 16e und 16i SGB II, Nürnberg.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2021) : Neue Teilhabechancen für Langzeitarbeitslosen.  
<https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Bürgergeld/Beschaeftigungschancen-im-SGB-II/Teilhabechancengesetz/Fragen-und-Antworten-Teilhabechancen-Langzeitarbeitslose/faq-teilhabe-chancen-langzeitarbeitslose.html#doc29f77851-fc8d-4ba9-a130-4021fd40c884bodyText8>
- BMAS (2023) : Fragen und Antworten (FAQ) sowie Erläuterungen zum Finanzierungsweg Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) (Stand: 8.Februar 2023) .
- CDU/CSU/SPD (2005) : Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag, Bundesregierung.
- CDU/CSU/SPD (2018) : Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag, Bundesregierung.
- Coban, Mustafa/ Kasrin, Zein/ Wenzig, Claudia/ Wolff, Joachim/ Zabel, Cordula (2022) : Geförderte sind mehrheitlich zufrieden mit dem Coaching, IAB-Kurzbericht 23/22.
- Deutscher Bundestag (2022) : Antrag, Sozialen Arbeitsmarkt ausbauen – 150.000 Langzeitarbeitslose in Erwerbsarbeit bringen, in: Ders. Drucksache 20/3901, Deutscher Bundestag.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) (2021) : Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II – Zwischenbericht. IAB- Forschungsbericht 3/2021.
- Knuth, Matthias (2020) : Per Achterbahn zum Sozialen Arbeitsmarkt. Zur Vorgeschichte des Teilhabechancengesetzes „“, in: Sozialer Fortschritt 69.