

解題

伴走支援の現状と課題

— 日仏米独の比較を通じて —

連合総研研究員

石川 茉莉

1 はじめに

近年、生活困窮者支援や、若年雇用政策の現場で、伴走支援が世界的に大きな注目を集めている。日本においても、2010年頃から、伴走支援や寄り添い支援という言葉が頻繁に用いられるようになり、2013年の生活困窮者自立支援法制定を契機に、生活困窮者等への支援のあり方として、伴走支援に注目が集まり、各地で実践が行われている。

そもそも「伴走支援」とは何か。例えば、日本において長年、生活困窮者等に対する支援を行い、「伴走型支援」の必要性を提唱している奥田知志氏は、「伴走支援」は「伴走型支援」と「問題解決型支援」から構成されること、「伴走型支援」は、深刻化する社会的孤立に対応するために「つながり続けること」を目的とした支援として生まれ、必ずしも問題解決を前提としていないこと、「伴走型支援」と「問題解決型支援」が支援の両輪として実施される必要があると述べている¹。

一方、松原仁美氏は、フランスにおいて、「伴走支援 (accompagnement)」という用語は、もともと社会福祉の領域から発展し、1980年代以降の大量失業を受けて、健康、教育、住宅、職業訓練、社会参加、雇用政策のあらゆる分野で使われるようになったこと、現在では、①アクティベーション政策や欧州雇用戦略のもと、国や欧州レベルでは、就労重視の側面で用いられる一方、②伴走支援を担う現場レベルでは、包括的支援として、生活・就労困難者を社会に包摂する意味で用いられており、包括的な支援か、就労重視型かという、伴走支援の基本方針の違いについて、政策の変遷があることを指摘している²。

また、寄稿①の五石敬路氏の論文では、伴走や寄り

添いと類似の言葉として、英文の論文や資料では、「tailor-made(オーダーメイドという意味)」「individualized(個別化されたという意味)」という言葉が、個人の特徴、状況、環境に合った支援を実施するという意味で、よく使われていると述べている。

このように、「伴走支援」は多義的な概念であり、用語の名称や、支援の内容、考え方や方向性についても一律ではない。しかしながら、若者や生活困窮者等への支援、就労支援等のあり方として、一人ひとりの状況に応じた「支援の個別化」、「個人への伴走」を重視・推進する流れは、多くの国で共通している。

日本における伴走支援は、現在は主に社会福祉の分野で展開されているが、今後、欧州各国のように、労働行政の分野において本格的な伴走支援の導入を検討していく際、いかなる理念のもと、どのような伴走支援を目指し、制度設計を行っていくか等、多くの検討すべき課題を有している。

本特集は、上記の問題意識に基づき、日本と諸外国(フランス、アメリカ、ドイツ)における伴走支援の現状と課題について比較を行うことにより、今後の日本における伴走支援のあり方について検討し、示唆を得ることを目的としている。

2 寄稿① 日本における伴走支援の現状と課題

寄稿①では、五石敬路氏(大阪公立大学大学院 都市経営研究科准教授)に、日本における伴走支援の現状と課題について、論じていただいた。

同論文は、近年急速に整備されてきた、伴走支援や寄り添い支援を行う舞台となる、日本の包括的な相

談支援制度の現状を概説するとともに、ヨーロッパ諸国における類似機関との比較を通じて、日本の特徴と課題を明らかにしている。

第一に、日本の相談支援制度の現状として、①過去20年間における福祉制度改革の中で、包括的な相談支援制度の構築が目指されてきたこと、②近年、社会福祉法改正により、重層的支援体制整備事業が新設されたことを挙げ、重層的支援体制の全体像を概観している。

第二に、日本における伴走支援の特徴と課題について、①ヨーロッパ諸国と比較して、労働行政における支援の個別化の点で、かなり立ち遅れが見られること、②ヨーロッパ諸国等では、伴走支援に利用者への現金給付を伴うことが多いのに対して、日本は極めて消極的であり、もっぱら相談支援に焦点が当てられていること、③ワーキングプアへの施策がほとんどないこと等を挙げている。

3 寄稿② フランス型伴走支援と包摂領域の展開

寄稿②では、松原仁美氏(静岡大学 人文社会科学部准教授)に、フランス型伴走支援と包摂領域の展開について、論じていただいた。

同論文は、生活・就労困難者への包摂領域を形成しているフランスの伴走支援の特質について、①シュワルツ報告の提言に沿った伴走支援の展開、②政権交代による変更点と共通点、③コロナ禍の影響の3点から、考察を行っている。

第一に、フランスの伴走支援の出発点である、1981年のシュワルツ報告における提言を紹介し、同報告に基づき全国各地に設立された「地域青年支援局(Mission Locale:ML)の基本理念と、具体的な支援内容、2023年現在に至るまでの展開について概観している。

第二に、政権交代が伴走支援に及ぼす影響の重要性を指摘し、①中道左派は生活再建を重視し、中道右派は就労を重視する傾向にあること、②1998年の反排除法では、中道左派政権が、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、包括型の伴走支援を展開したのに対して、③2004年の社会統合法では、中道右派政権が、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、包括型から就労支援型へ伴走支援を転換したこと、④オランダ中道左派政権の下では、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

形態をとる、新たな伴走支援が導入されたこと等、政権交代と伴走支援の変遷について論じている。

第三に、コロナ禍における伴走支援について、支援機関の閉鎖という苦境下でのMLの対応、マクロン政権下で採られた政策と新たな試みについて紹介している。

4 寄稿③ アメリカにおける低所得層への就労支援とケースマネジメント

寄稿③では、久本貴志氏(福岡教育大学 教育学部准教授)に、アメリカにおける低所得層への就労支援とケースマネジメントについて、論じていただいた。

同論文は、低所得層への支援として、就労最優先アプローチ(work-first approach)に基づく就労支援が展開されているアメリカにおいても、近年、就労困難層へのケースマネジメントやアセスメントを重視する、州・地方レベルの取り組みが行われており、それらのプログラムに関心が集まっていることを論じている。

第一に、アメリカにおける就労支援の基本方針は、対象者をなるべく早く仕事に就かせること(就労最優先アプローチ)であることを紹介し、TANF(貧困家族一時扶助)の受給者を対象とした就労支援の取り組み、就労要件等について説明を行った上で、同アプローチの下でのケースマネジメントの動向、就労要件を遵守させるための制裁等の問題点について述べている。

第二に、近年、支援対象者の抱える問題やニーズに着目した州・地方レベルの取り組みへの関心が高まっていることを述べ、具体的な事例として、①ニューヨーク市やケンタッキー州における、自立に向けた包括的支援の制度、②就労可能な福祉受給者を対象にしたプログラムでも、ケースマネジメントやアセスメントを重視するようになった事例として、ニューヨーク市が、個別のニーズへの対応を意図した就労支援に転換したこと等を紹介している。

5 寄稿④ ドイツにおける伴走支援の現状と課題

寄稿④では、森周子氏(成城大学 経済学部教授)に、ドイツにおける伴走支援の現状と課題について、論じていただいた。

同論文は、2019年に施行された参加機会法により、

現在の市民手当制度のもとで、長期失業者への就労支援の一環として導入された伴走支援の現状と課題について、考察を行っている。

第一に、2023年から施行された市民手当制度(2022年までの名称は求職者基礎保障制度)を紹介し、稼働能力を有する市民手当受給者(求職者)には、集中的な就労支援がなされること、2019年施行の参加機会法により、社会法典第2編(SGB II)16e条「長期失業者の再就労」及び、同16i条「労働市場への参加」という給付が導入され、両給付において、伴走支援(「コーチング」と呼ばれる)が行われていることを述べている。

第二に、上記の両給付において提供されるコーチング(正式名称は「総合的雇用伴走支援」)の概要について、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により、就労のみならず生活上の問題にも、総合的に対応することを述べている。

第三に、「社会的労働市場」という概念(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を提供すること)を紹介し、社会的労働市場への就労を促進するという、ドイツにおける労働市場政策の転換が、伴走支援導入の背景にあることを論じている。

第四に、長期失業者に対する伴走支援の実情を紹介し、今後の課題を述べている。

6 2つの視点からの比較検討

4名の先生方の寄稿論文をもとに、以下では、①制度の背景にある基本的な考え方・理念、②包括型か、就労重視型かという2つの視点から、日仏米独における伴走支援の比較検討を行う。

(1) 制度の背景にある基本的な考え方・理念

第一に、各国の伴走支援のあり方や内容を検討する際には、その背景にある基本的な考え方や理念を理解することが重要である。

例えば、フランスでは、1981年のシュワルツ報告の中で、困難を抱える若者を社会全体で支えていこうとする理念が掲げられ、同報告に基づき導入されたMLは、全ての若者に等しく職業上・生活上の地位を保障することを基本理念とした。この基本理念が、生活困窮者や長期失業者、扶助受給者等の支援にも広がり、制度改革や政権交代を経て、現在に至るまで、40年以上にわたるフランスにおける伴走支援の発展を支えている。

一方、アメリカの低所得層への就労支援は、「就労

最優先アプローチ」を基本としているが、この背景には、「アメリカでは個人の自由が至上の価値であり、その最大の基盤は自らの労働によって自立的に生きることである」こと、アメリカにおける「社会福祉の課題は、貧困層に単にパンを与えるのではなく、自分の労働でパンを稼ぎ出して自立して自分の自由を確保・維持する手段を獲得するための支援」であると、基本的な考え方・理念がある³。

また、ドイツにおいては、現在の市民手当制度の前身である求職者基礎保障制度が導入された2005年当時は、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・公益的・市場中立的な就労(第二労働市場)に従事させた上で、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が、コンビ賃金は低賃金労働者の増加、長期失業者の求職者基礎保障制度への滞留をもたらしたことから、「社会的労働市場」への就労を促進するという考え方への転換が、伴走支援導入の背景となっている。

日本における政策の1つとして、生活困窮者自立支援法は、生活困窮者に対する「第2のセーフティネット」の1つとして包括的な支援を行うために創設され、平成30年改正では、基本理念・定義を明確化すると共に、包括的な支援体制が強化された。同法の基本理念として、①生活困窮者の尊厳の保持、②就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じた、包括的・早期的な支援、③地域における関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制の整備が掲げられている⁴。五石論文で述べられているように、この間の日本における福祉制度改革は、働くことがかなり困難な人の支援、就労以外の支援の整備を中心に進められ、何らかの理由で求職活動はしていないが働きたいと思っている人々、働いているものの慢性的に暮らしが苦しい人々(ワーキングプア)への施策に乏しく、今後の大きな課題となっている。日本において、長期失業者やワーキングプアに対する本格的な就労支援・伴走支援の導入を検討していく際には、各国の制度を支える理念を理解し、日本においては、どのような理念に基づき、どのような社会、労働市場のあり方を目指すのか、広く議論を行っていく必要がある。

(2) 包括型か、就労重視型か

第二に、伴走支援のあり方を考える上で、「包括型」か「就労重視型」かは、非常に重要な視点である。

フランスでは、松原論文で詳しく紹介されている

ように、かつては、中道左派政権が生活再建を重視し、排除を誰にでも起こりうる問題として対象者を拡大し、包括的な伴走支援を展開してきたのに対し、中道右派政権の下では、就労を重視し、支援対象を著しく困難を抱えた者に絞り、手当の支給要件に就職活動を課すことで、監視的・制裁的な側面も持つ伴走支援が展開された。

アメリカでは、「就労最優先アプローチ」を採用の中で、就労要件を遵守させるための制裁を用いる援助がしばしば行われている。

ドイツにおいて、2019年に導入された2つの給付における伴走支援は、就労のみならず生活上の問題にも総合的に対応することに加え、求職者のみならず、その家族をも支援の対象としている。

もっとも、「包括型」か「就労重視型」かは、必ずしも二者択一の概念ではない。近年、フランスでは、オランダ政権下で、包括型・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新たな伴走支援が導入される等、新たな包摂領域の再編がなされており、就労を最優先するアメリカにおいても、州・地方レベルにおいて、包括的な支援の取り組みが行われている。

現在の日本においては、就労がかなり困難な人に対する包括的な支援が中心になって行われている一方、就労支援も一定程度行われており、今後、就労の側面においても伴走機能を強化していくことが重要である。「包括型」か「就労重視型」か、それとも両者の混合形態かという視点から、各国の伴走支援の取り組みを検討・分析し、今後の日本の伴走支援のあり方や制度設計に活かしていくことは、有益であると考えられる。

7 終わりに

近年、個人の主体的なキャリア形成の重要性が高まる中、従来はキャリア形成の機会が大きく限定されるか、ほぼ閉ざされていた人達に対しても、「職業生活を通じて、幸福を追求する権利」、すなわちキャリア権を保障していくために、職業生活への参入を可能とする労働市場の整備を行っていくことが望まれる。個人の意思、自己決定を尊重する時代の中で、一人ひとりの状況に応じた個別支援を提供する伴走支援の役割は、今後、労働行政においても、益々重要になっていくと思われる。本特集が、日本における今後の伴走支援のあり方について、議論を行っていく際の一助となれば幸いである。

- 1 奥田知志・原田正樹編『伴走型支援—新しい支援と社会のカタチ』9頁以下(有斐閣、2021年)。
- 2 松原仁美『排除と包摂のフランス—支援付き雇用の意義と課題』172頁以下(晃洋書房、2018年)。
- 3 久本貴志『アメリカの就労支援と貧困』1-2頁(日本経済評論社、2014年)。
- 4 厚生労働省 社会・擁護局地域福祉課 生活困窮者自立支援室「生活困窮者自立支援制度等の推進について」(2018年)。