

特集

伴走支援の現状と課題 — 日仏米独の比較を通じて —

解題

伴走支援の現状と課題 — 日仏米独の比較を通じて —

石川 茉莉 …………… 4

寄稿

日本における伴走支援の現状と課題

五石 敬路 …………… 8

フランス型伴走支援と包摂領域の展開

松原 仁美 …………… 13

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

久本 貴志 …………… 17

ドイツにおける伴走支援の現状と課題

森 周子 …………… 20

巻頭言 …………… 2

賃上げと「物価上昇の好循環」、
2%物価「上昇目標」?

報告 …………… 24

賃金の増加幅よりも物価上昇幅の方が
大きいと回答した割合が前回調査を
上回り6割超え

第45回『勤労者の仕事と暮らしに関するアンケート(勤労
者短観)』調査結果の概要(首都圏・関西圏版)

九段南だより …………… 32

「労働組合」のこと、いつ、どこで
知るんだろう

最近の書棚から …………… 33

後藤 宗明 著

『自分のスキルをアップデート
し続ける リスキング』

今月のデータ …………… 34

厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における支援状況
調査集計結果(平成27年4月～令和4年3月)」

生活困窮者自立支援法施行後
7年間の支援状況

事務局だより …………… 36

賃上げと「物価上昇の好循環」、 2%物価「上昇目標」？

連合総研所長 市川正樹

最近、表題のような報道を目にすることが多いが、違和感がある方も多いのではないだろうか。このところ物価上昇が著しいが、それを望む庶民はいないので、上昇を目標にしたり、好ましいこととするのは理解できないはずである。黒田・日銀前総裁が2022年6月の講演で「家計の値上げ許容度も高まってきている」と発言したことに国民の反発が高まったことは記憶に新しい。もとより、日銀のアンケート調査によれば、政府・日銀の物価目標を見聞きしたことがない人は43.0%、見聞きしたことはあるがよく知らない人は30.1%で、7割の人がよく知らない。最近の物価上昇の中で、政府・日銀が上昇目標を掲げていると知れば首をかしげるのではないだろうか。

物価上昇目標を2%にするのは国際的にも標準となっている。しかし、これは物価が上昇しそれを超えそうな場合にそれ以下になるよう抑えるための目標であって、それに向けて物価を引き上げる目標ではない。例えば、下図のように、米国で物価(PCE)の上昇率が2%を超えそうになると、これまで中央銀行であるFRBは政策金利を引き上げて物価が極力2%を超えないようにしていることがうかがえる。

日本の場合も2%目標だが、これは逆に引上げ目標であり異例である。図を見ると、かつてCPIは2008年第3四半期にガソリン価格の上昇により2%を超え上がったが、1期だけである。2014年の上昇は消費税率引上げによるものである。現在、2%を超えている

が、いずれ2%以下になるとエコノミストは予測している。こうした中、日銀は依然として2%物価引上げ目標を維持している。なお、政策金利は殆どゼロか、そもそも基本的に設定されていない期間もあり、図には書き込んでいない。

庶民が憤るのは、今まで普通に買っていたモノやサービスの値段が上がるからである。では、庶民が物価が上がるのはやむを得ないかもしれないと考えるのはどのような場合であろうか。まず、賃金が上がる必要がある。そうすると、①今まで手が出なかった品質と価格の高い商品・サービスに代える、②新しく登場した全く新しい商品・サービスを高くても購入する、③今まで購入してきたのと同じ商品・サービスの(物価高で節約してきた)購入を増やすといったことが可能になる、となる。高いものが売れることはもちろん、買いたい人が増えれば、価格が上がるのは、経済学など持ち出さなくとも庶民でも分かることである。賃上げによりこうなるなら、物価が上がってもそれなりに理解できるのではないだろうか。

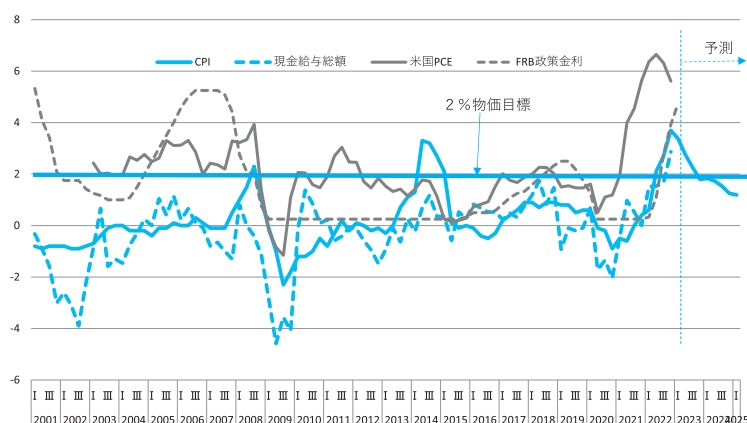
いずれにしても、DIO3月号巻頭言で述べたように、広義の「賃下げ」とともにデフレが始まった。政府・日銀がデフレから脱却したいのであれば、賃上げは不可欠である。

しかし、賃上げは労使で決めることであり、政府・日銀が口出しできることではない。更に、日銀に与えられた政策目標はあくまで物価である。本来は、物価引上げではなく、賃上げを目標にしたいところだったができないので、「賃上げと物価上昇の好循環」

などといった庶民には誠に奇妙な主張となったのだろうか。

課題は物価上昇ではなく、賃上げなのである。

物価、賃金、金融政策



特集

伴走支援の現状と課題 —日仏米独の比較を通じて—

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、生活困窮者自立支援制度等で伴走支援が行われている。

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に際しては、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、有識者に論じていただいた。日仏米独の比較を通じて、今後の日本における伴走支援のあり方について、検討を行っていきたい。

伴走支援の現状と課題

一日仏米独の比較を通じてー

連合総研研究員

石川 茉莉

I 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年間に於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、対象者に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、稼得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つ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。

(I) 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」であるとする、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、オランド政権下で、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)。

日本における伴走支援の現状と課題

大阪公立大学大学院 都市経営研究科准教授
五石 敬路

I はじめに

近年、福祉分野において、伴走支援や寄り添い支援という言葉が頻繁に目にするようになったが、特に2010年頃を境にその数は急激に増えてきた。中央政府がこの言葉を本格的に使ったのは、恐らく、2010～12年のパーソナル・サポート・サービス事業がはじめだろう。同事業は2015年4月に施行された生活困窮者自立支援法の前身である。

伴走や寄り添いという言葉は福祉分野だけでなく医療や教育等においても使われているが、興味深いことに、類似の言葉は海外でもよく使われている。たとえば英文の論文や資料では、tailor-made（日本語で言えばオーダーメイドという意味）、individualized、personalized（個人化された、個別化されたという意味）という言葉がよく使われる。個人の特徵、状況、環境に合った支援を実施するという意味である。実際、2010年5月11日付の内閣府による「パーソナル・サポート（個別支援）・サービス」と題された資料には、当時の英国におけるパーソナル・アドバイザー制度が紹介されている。内閣府職員による現地調査も実施された（筆者も同行した）。類似性は意識されていたわけである。

韓国でも맞춤형（マッチュムヒョン）という言葉が使われるが、これは英語に言う tailor-made の意味に近い。もっとも韓国では現金給付を個人のライフサイクル等に合わせた制度にするという意味合いが強くあり、もっぱら相談支援に焦点をあてた日本の状況とは異なっている。実は、この違いは韓国の特徴というよりも日本のそれであり、ヨーロッパ諸国の伴走支援、寄り添い支援においても、現金給付をともなっていることが多い。

本稿は、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比較することにより、日本の特徴と課題を明らかにする。すなわち、それはワーキングプアへの対応がほとんどできていないということであり、制度の面で言えば、ハローワークや職業訓練を中心とした労働行政の改革が追い付いていないことを意味する。

2 包括的相談支援の制度化

2.1 各福祉分野における包括的相談支援の整備

過去20年間における福祉制度改革のなかで、包括的な相談支援制度の構築が大きなテーマのひとつであった。従来、福祉における相談支援業務を担うのは福祉事務所であったが、生活保護、障害者、高齢者、母子等と担当が分かれ、かつ、生活保護の場合は保護申請のための面接等、相談できる範囲も定かではなく、たらいまわしにあうこともしばしばであった。住民のニーズも多様化してくるなかで、制度の狭間に陥り、生活に困難が生じていても支援を受けられないケースが頻発した。そこで、様々な相談を包括的に受け付け、各住民や家族の状況に合わせた支援を行うことのできる窓口が求められたのである。

まず、高齢者支援の分野では、2005年の介護保険法改正により地域包括支援センターの設置が制度化され、保険医療の向上、福祉の増進を包括的に支援する機関として位置付けられた。続いて2012年、障害者支援における相談支援の中核的な役割を担う機関として、同年に成立した障害者総合支援法により基幹相談支援センターの設置が決まった。同年には子

ども子育て関連3法も成立し、利用者支援事業が制度化された。同事業では、教育・保育・保健その他の子育て支援の情報提供及び必要に応じ相談・助言等を行うとともに、関係機関との連絡調整等を実施することとされた。その翌年の2013年末には生活困窮者自立相談支援法が成立し、福祉事務所設置自治体における相談支援機関の必置が決まった。

2.2 重層的支援体制の導入

しかし、この体制では十分ではないのである。たとえば、以下のような状況を考えてみよう。ある賃貸住宅に住んでいるのは、高齢の母親、その娘、そして娘の幼い息子である。母親は認知症、娘は知的障害ではないと思われるが、母親は介護保険サービスは受けておらず、娘は療育手帳を取得していない。部屋のなかはタバコのすいがらが散らばっており、息子の食事はファストフードとお菓子ばかりで肥満気味で虐待の疑いがある。世帯の収入は少なく、毎月の賃貸料が負担になっている。さて、この場合は、高齢者支援、障害者支援、子ども・子育て支援、生活困窮者支援のいずれが適切だろうか。

このように、今日、生活に困難を抱えている世帯の少なからずが複数の課題を抱えているため、高齢、障害、子ども、生活困窮といった福祉分野を超えた支援体制の構築が求められる。そこで、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、この四分野を一体のものとして整備することとした(2021年4月施行)。

図表Ⅰは、社会政策における重層的支援体制整備事業の位置づけを表したものである。各列は社会政

策の各分野を表しており、各列の上段のボックスが各分野における代表的な公共サービス、中段が社会保障(現金給付)、下段が地域福祉もしくは相談支援である。たとえば、高齢者の場合、公共サービスとしては医療・介護、社会保障としては医療保険や介護保険、そして地域福祉として地域包括支援センターがある。重層的支援体制に関わるのは左下の四つのボックスである。

ところで、図表Ⅰには不安定居住者と離職者も含めた。

不安定居住者に対する代表的な公共サービスは公営住宅であり、現金給付として住居確保給付金(コロナ対策として注目を集めたが、もともとは生活困窮者自立支援制度のなかの一事業)、そして相談支援として居住支援がある。居住支援は生活困窮者自立支援法にもあるが、もっと広い範囲を対象とする制度として住宅セーフティネット法がある。2017年の同法改正により、都道府県知事が居住支援法人を指定することとされた。居住支援法人は、高齢者や低額所得者等の住宅確保要配慮者に対し、家賃債務保証の提供、賃貸住宅提供・相談、見守り等を行うこととされている。この制度は国交省所管であり、厚生労働省所管の地域福祉と連携できていないという声が各地域で聞かれる。

最後に離職者に対する代表的な公共サービスとしてはハローワークで行われる職業紹介・斡旋、社会保障としては雇用保険がある。図表Ⅰでは離職者に対する地域福祉として就労支援と書いたが、法令上、特に決まった用語があるわけではない。ここでの就労支援は、就労意思はあるものの、求職活動により短期

図表Ⅰ 日本における社会政策の分野別に見た制度と重層的支援体制の位置づけ

	<高齢者>	<障害者>	<子ども・子育て>	<生活困窮者>	<不安定居住者>	<離職者>
公共サービス	医療・介護	障害福祉サービス	教育・保育	施設	住宅(公営)	職業紹介・斡旋
社会保障	医療・介護保険	障害年金・手当	児童手当・児童扶養手当	生活保護	住居確保給付金	雇用保険
地域福祉・相談支援	地域包括支援センター	障害者基幹相談支援センター	子ども・子育て支援	生活困窮者自立相談支援機関	居住支援	就労支援

重層的支援体制(2021年社会福祉法改正)

出所:筆者作成。

間での就職が困難な者に対する支援を意味している。今世紀に入り、ニート・フリーター、ひきこもり、ネットカフェ生活者等、若年者の長期離職状態が社会問題化した。これに対応するため、若年者自立支援等というかたちで各種の支援が実施されてきた。地域若者サポートステーション事業等がこれである。生活困窮者自立支援制度にも就労準備支援事業や就労訓練事業といった就労支援が含まれており、また、児童扶養手当についても、2002年に母子及び寡婦福祉法の改正にともない就労支援の拡充が図られ、2003年には母子家庭等就業・自立支援センターが設置された。

他の先進諸国における個別化された支援は、医療・福祉だけでなく労働行政にまで及んでいる。次章では、ヨーロッパ諸国の労働行政における個別支援化を概観し、日本との比較としたい。と言うのも、日本における支援の個別化は労働行政でかなり立ち遅れが見られると筆者は考えているからである。ここでは、医療・福祉における支援の個別化について一言コメントしておきたい。北欧諸国やオランダでは地域におけるケアや相談支援に関連する個別法は社会サービス法として一つの法制度に統合されている。一方、日本の社会福祉法は前世紀の事業法としての体系を残し、高齢者福祉・介護、障害者福祉、児童福祉等の各分野における個別法を前提としている。今回新設された重層的支援体制整備事業も、実質的に何が新しいのかと言えば、従来は分野別に交付されていた補助金を一体化するという点であって、高齢や障害等と分けずに支援を行う社会サービス法とは根本的に異なっている（デンマークでは身体・知的等の障害の分類もない）。また、各国の社会サービス法には個人予算（personal budget）といって、利用者が誰に何のサービスを提供してもらうかを自ら決定することができるよう現金を給付する制度があるが、日本では、事業者への委託金や補助金の支払いがほとんどで、利用者への現金給付に対しては極めて消極的である。

3 ユーロッパ諸国の労働行政における個別的支援

3.1 公共職業紹介機関を舞台とした制度・組織改革

冒頭に紹介した英国におけるパーソナル・アドバイザーが配置されていたのは、ジョブセンタープラスという国が所管する公共職業紹介機関であった。日本で言えばハローワークにあたる。しかし、労働党のブレア政権期における改革により、そのかたちはハローワークとは大きく異なったものになった。まず、

窓口はアポイントメント制になった。ハローワークのように誰でも窓口の職員に対面で相談できるわけではない。職員と面接、相談したい場合には、アポイントメントをとる必要があった。次に、失業状態が長期化する恐れのある離職者は、早期に個別の支援を受けることとされた。そして、失業給付の所定期間を超過した場合には税金を財源とする失業手当を受給でき、その代わりにパーソナル・アドバイザー等による支援を受けることが義務化された。公共職業紹介機関と福祉窓口の一体化である。

英国の事例のように、ヨーロッパ諸国において個別的支援の実施に向けた大きな制度改革の舞台となったのは、基本的に公共職業紹介機関であった。もうひとつ例をあげよう。ノルウェーでは、もともとの福祉窓口、公共職業紹介機関は日本と同様に、前者は自治体所管、後者は国所管と組織が分かれていた（図表2の左図を参照）。今世紀に入って、制度・組織の効率化のため、これらの機関の一体化が本格的に検討され、結果的に図表2の右図にあるように、社会保険窓口と公共職業紹介機関は国の機関として統合され、福祉事務所は自治体所管のまま残されたものの、住民が利用する窓口として一体化された。窓口はNAVという名称で各地区に設置されることとなった。

NAVも英国のジョブセンタープラスと同様にアポイントメント制であり、短期に就職することが可能な離職者はすべての手続きをオンラインで済ませることができる。当然、必要な場合には個別の相談支援が入る。地区によっては日本のように平日は朝から夕方まで窓口の対応をしていないため、支援員にとっては、支援が必要なケースにより多くの時間をさくことができるようになった。また、福祉事務所と社会保険窓口が一体化しているので、あらゆる現金給付の手続きをNAVのホームページ上で行うことができる。

日本の生活困窮者自立支援においては、支援のあり方として、包括的、個別的、早期的、継続的な支援が掲げられているが、ジョブセンタープラスやNAVにおいても、同様な支援が目指されていることが分かる。

3.2 公共職業紹介の地方分権

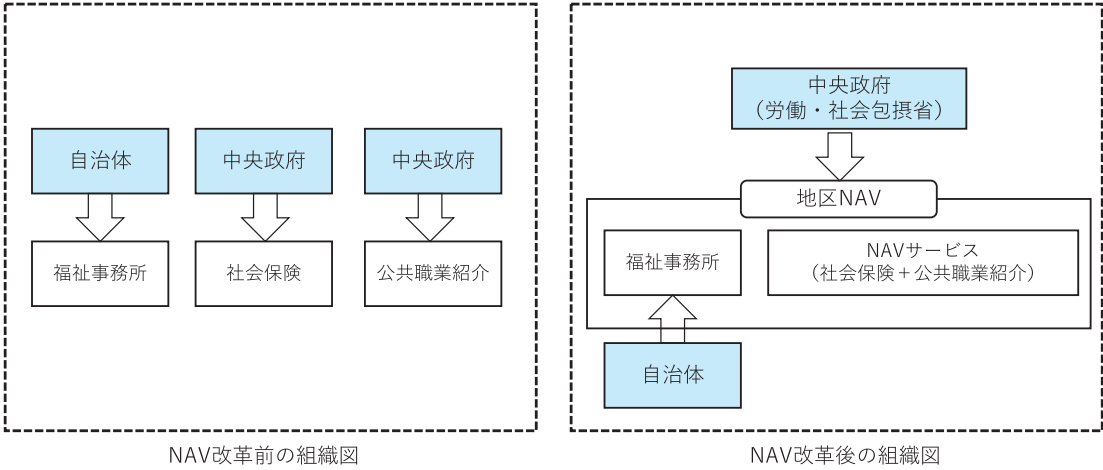
実は、生活困窮者自立支援における支援のあり方として、もうひとつ重要な項目として分権的・創造的な支援があげられている。ここには、従来のように全国画一的でなく、地域の実情に合わせたアイデアで独自の支援体制を構築してほしいというメッセージが込められている。

日本と同様に、ヨーロッパ諸国においても今世紀に入って地方分権化が進められており、その対象と

して公共職業紹介機関も含まれてきた。先ほどの例で言えば、英国のジョブセンタープラスは国所管のままであったが、ノルウェーのNAVは自治体の福祉事務所と一体化した。図表3は、出所が2011年の論文であり少し情報が古いが、欧米諸国の公共職業紹介機関における地方分権のあり方を表している。地方分権を徹底したケースとしてはデンマークがあげられる。デンマークでは2007年における自治体合併により自治体数が270から98に削減され、国の所管であった公共職業紹介機関は自治体に権限移譲された。

日本のハローワークは、支援の個別化、デジタル化、福祉との一体化等、様々な面で改革が遅れている。2011年に求職者支援制度が設けられたものの、対象者数が非常に少ない。2016年には地方分権改革の一環として職業安定法が改正され、無料職業紹介について自治体は従来の届出から通知のみで業務を行うことができるようになった。しかし、自治体の無料職業紹介は、地元の就職を増やすことに目的が置かれていることが多く、就労困難者の就職支援のために同事業を活用しているケースはまだ少ない。

図表2 ノルウェーにおける雇用・福祉行政の組織改革



出所：Bastian Jantz and Werner Jann, “Mapping Accountability Changes in Labour Market Administrations: From concentrated to shared accountability”, International Review of Administrative Sciences 79 (2) , 2013: 227-248のFigure5、Figure6より筆者作成。

図表3 欧米諸国における公共職業紹介機関の地方分権化

地方分権			組織内分権	
連邦	広域自治	基礎自治体	中央政府所管	
		<u>全求職者</u>	オーストリア	ルーマニア
カナダ	ベルギー	デンマーク	フィンランド	ギリシア
米国	スペイン	ポーランド	ドイツ	ハンガリー
スイス	イタリア	ノルウェー	オランダ	ラトビア
			フランス	スロベニア
		<u>公的扶助</u>	スウェーデン	ブルガリア
		フィンランド	エストニア	ポルトガル
		ドイツ	チェコ	アイルランド
		オランダ	英国	スロバキア

出所：Hugh G. Mosley, Decentralization of Public Employment Services, Analitical Paper of The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011.

4 取り残されたワーキングプアへの対応

ヨーロッパ諸国において公共職業紹介機関が改革のターゲットになった背景としては、長期失業者が多かったこと、支援対象として移民の割合が大きかったこと、失業者等に対する現金給付を削減したかったこと等が考えられる。

日本はそもそも失業率が低いという状況の違いはあるものの、伴走支援や寄り添い支援という言葉が使われ始めた2010年はリーマンショックの直後であり、ネットカフェ生活者や派遣村によって示されたように、日本でもワーキングプアが存在が可視化された時期であった。そうした状況を背景として各種の就労支援が導入されたのだが、ヨーロッパ諸国に見られたような労働行政の改革は進展しなかった。

図表4は、長年生活困窮者の支援に取り組んできた大西連氏が、厚労省に設置された社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会で示した資料の抜粋である。ここで大西氏は、慢性的な低所得（ワーキングプア）に対応する施策がほとんどないと訴えている。たとえ就職したとしても、低賃金のため、労働市場に戻れても暮らし向きは厳しいままだからである。

本稿で紹介したヨーロッパの労働市場改革は、長

期失業者等のワーキングプアを主な対象としていた。日本の失業率は低いが、長期失業率（失業者のうち失業期間が12カ月以上の割合）は2021年に35.8%であり、G7平均の29.9%よりも高く、この状態は2002年以来変わっていない。また、離職者のうち求職活動を行っている者は失業者としてカウントされ、2022年には198万人だったが、求職活動は行っていないものの就職を希望している者が238万人いる。長期失業者は66万人だったので、合わせて約300万人が何からの理由で就職したくてもできない状態にある計算になる。ところが、ハローワークは基本的に短期間で就職可能な人を対象にしているため、こうした状況に対応できていない。

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、あるいは就労以外の支援の整備を主な対象にしていた。ところが、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がかなりおり、こうした人々への対応が遅れている。ヨーロッパ諸国では、雇用保護だけでなく、再就職支援や職業訓練において労働組合が大きな役割を果たしてきた。日本においても、ワーキングプアへの支援や今後の改革に向けての提言等、労働組合の役割は大きい。今後のより積極的な関わりが期待されるところである。

図表4 ワーキングプアに対応する施策はほとんどない



「要保護の層」「生活困難層」「生活不安層」

要保護の層：生活保護の利用ができる程度の困窮状態の人
生活困難層：要保護状態に近く、要保護と労働市場を行き来している人
生活不安層：これまで「自立している」と見られていたワーキングプアなどの状況で、恒常的な低所得で生活の不安を抱える人

- ・多くは、不安定就労、低賃金、DV・虐待、家族関係の厳しさ等…構造的な「生きづらさ」を抱えている
- ・女性や若年層に拡大している



既存の施策・制度はこの3層に対応できていない

生活保護は、要保護状態なら普遍的に利用可能な制度。しかし、扶養義務やスティグマなど「利用しにくい」制度になっている。（要保護の層）

一方、その手前のセーフティネット群は、基本的に「短期の失業対策」になっている。

「自立支援相談」「住居確保給付金」「特例貸付」などは、景気が良く、労働市場に戻れば生活再建する場合は機能するが、短期の仕事（日雇いなど）でつないでいた人や、中長期の失業、「ひきこもり」に必ずしも制度としては対応できていない。（生活困難層）

また、そこから「就労自立」しても、慢性的な低所得（ワーキングプア）であり、生活に不安を抱えてしまう。そして、慢性的な低所得（ワーキングプア）に対して対応する施策がほとんどない。

例えば、東京では最低賃金のフルタイム就労でも、手取りは月に14万円程度で生活保護基準と大差がない。労働市場に戻れても暮らし向きは厳しく、先の展望を抱きにくい状況にある。（生活不安層）

出所：大西連「コロナ禍での支援現場からの報告と提言 ～低所得者向けの支援施策の拡充にむけて～」第19回 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第19回）資料2、2022年8月24日。

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しようと言った。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年代初頭に的確に捉えていた。

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

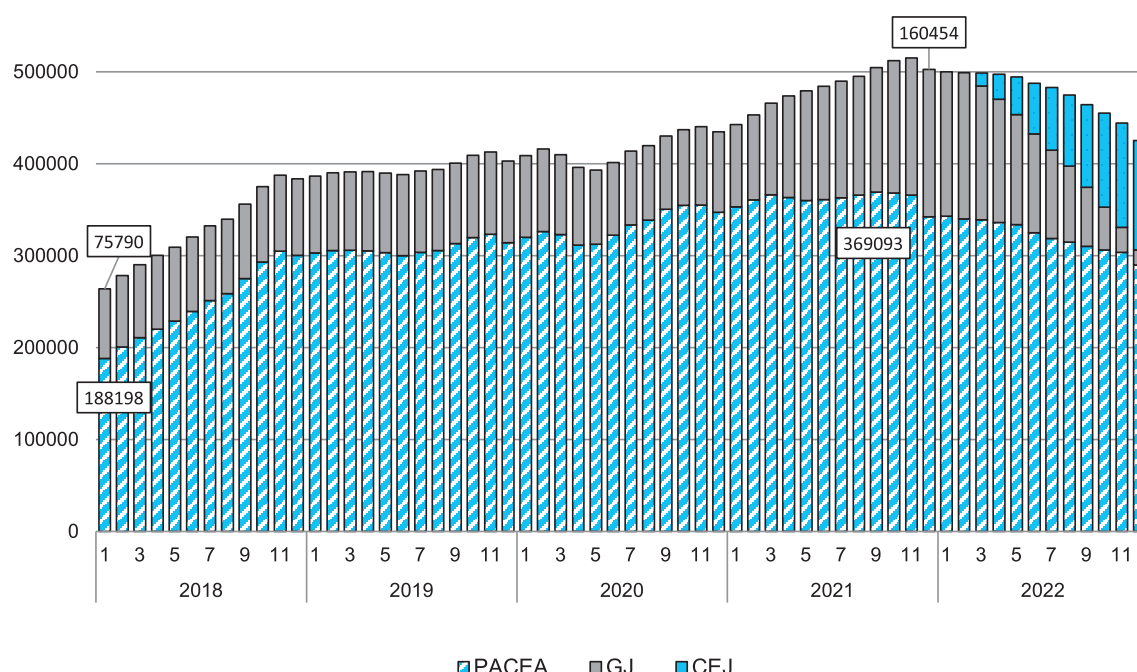
マクロンはオランダ政権時代に大統領府副事務総長、経済・産業・デジタル大臣を務めた後、2016年に中道政党「前進」を結成し、大統領に就任した⁵。マクロン政権の方針は右派・左派双方の利点を活かしながらも、企業寄りの経済政策と積極的労働市場政策を重視する傾向にある。

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に、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)。

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

福岡教育大学 教育学部准教授
久本 貴志

はじめに

アメリカの低所得層を対象にした就労支援は、1980年代以降に各州で行われた実験的取り組みや1996年の福祉改革の影響を大きく受けている。一連の取り組みや改革は子どものいる家族に対する公的扶助であるTANF(貧困家族一時扶助:Temporary Assistance for Needy Families)の受給者を対象としていた(福祉改革前はAFDC:Aid to Families with Dependent Children)。州・地方レベルで様々な取り組みが行えるものの、現在の就労支援の方針は、対象者をなるべく早く仕事に就かせること(work-first approach:就労最優先アプローチ)である。

福祉改革以降、TANF受給者数は1990年代半ばから新型コロナウイルスの感染拡大前まで減少傾向にあった¹。受給者数の減少傾向の中で、就労困難層の存在に注目が集まるようになり、ケースマネジメントやアセスメントにも焦点があたりようになった。

1 就労最優先アプローチと就労要件

まず、TANF受給家族には就労要件が課されるため、それを確認しよう²。連邦政府による規定では、6歳未満の子どもがいる一人親家族には週20時間以上や6歳未満の子どもがいない一人親家族には週30時間以上などの形で一定時間以上、認められた労働活動(補助金なしの雇用や求職活動や教育訓練等)に従事しなければならないという就労要件がある。就労要件を満たさなければ、受給停止等の制裁が行われる。加えて、TANFの受給は生涯5年に制限されている。

一方で、州政府は連邦政府から労働参加率の設定

という形で、TANF受給者の一定割合を上述の労働活動に従事させるよう求められる。各州は一定の労働参加率を達成しなければ補助金が減額される仕組みになっている。ただし各州の達成すべき労働参加率は受給者数の削減等により軽減される。これらの規定は各州にTANF受給者を労働活動に参加させたり受給者を減らしたりすることを促すことになる。

以上によりTANF受給者をなるべく早く就労させる取り組みが州・地方レベルで重視されるようになった。

2 就労最優先アプローチのもとでの ケースマネジメントについて

次に、就労最優先アプローチにおけるケースマネジメントを取り扱った研究を参照して、福祉改革以降のケースマネジメントの動向を見る。

ブロードキンはシカゴ市の福祉事務所の事例をもとに次の点を指摘している。第1に、福祉事務所の管理層は州政府から労働参加率等の業績指標を達成するよう絶え間なく圧力をかけられていることである。第2に、ケースワーカーにも個別ニーズを考慮するよりも受給者をなるべく早く労働活動に参加させるよう圧力がかかることである³。

就労最優先アプローチにおける支援に関して、ハセNFエルドは複雑な就労支援の必要がなくなること、就労要件を遵守させるために制裁や制裁の脅しに頼る援助技術になること、受給者との関係構築に力を入れる必要がなくなることなどを指摘している⁴。なお、ブロードキンは個別ニーズに対応するケースワーカーがいることに言及し、個別ニーズに対応せず制

裁を用いることが好まれる状況下でケースワーカーが仕事をしていることを強調している⁵。

ニューヨーク市では、市議会の公聴会でケースマネジメントに関する問題が取り上げられた。例えば、公的扶助申請者は様々な問題を抱えているがゆえに様々な機関とのアポイントメントがあるので就労要件を守ることが困難であることや就労体験に関して受給者の経験や技能を適切にアセスメントできていないといったことが証言された⁶。

3 ケースマネジメントやアセスメントを重視した取り組みへの注目

他方で、以下のような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も高まっている⁷。

ニューヨーク市には WeCARE (Wellness, Comprehensive Assessment, Rehabilitation and Employment) という傷病や障害により就労困難な公的扶助受給者を対象にしたプログラムがある。このプログラムは公的扶助受給者の健康の維持と最大限の自立を目的としている。WeCARE参加者に対して包括的なアセスメントが行われ、状況に応じて就労支援や健康の回復・維持のための支援等が実施される。WeCAREについては、成果主義による委託契約のため支援のプロセスが評価されないこと(成果指標を達成していなければ改善していても評価されないこと)や複数の組織・専門職が関わるため支援の調整が難しいことなどが指摘されている⁸。

ケンタッキー州はTANF補助金を財源としたTAP (Targeted Assessment Program) という自立に向けた包括的支援を行っている⁹。TAPの対象者はTANF受給者もしくは養育困難な親で、自立や安定を阻害する要因(メンタルヘルス、薬物依存、家庭内暴力、学習障害の少なくとも1つ)がある等の条件を満たす者である。TAPでは包括的なアセスメントが行われ、TAP参加者はそれぞれに合った地元のサービス事業者に紹介される。TAPに従事する専門職によると、就労の前に、メンタルヘルス、薬物問題、安全確保、安定した住居に関わる支援を優先することが参加者に共通しているという。TAP参加者がサービスを受けるのをためらっている場合はサービスを受ける必要性や便益を見出すための面談を行う。サービス事業者に円滑に引き継ぐために、新しいサービス事業者との最初の面談にTAPの専門職が同行する(できない場合は面談後にTAPの専門職が参加者に連絡を取

る)。ケンタッキー州の業績指標では、TAPに参加したTANF受給者の25%を最初のアセスメントから6か月以内に労働活動に参加させることになっているが、2019年度の参加率は70%であった¹⁰。

また、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がある。ニューヨーク市は従来の就労支援が「一つのサイズをすべてにあてはめるアプローチ」(one-size-fits-all approach)であったという反省から、アセスメントを重視して個別のニーズに対応することを意図した就労支援に変更した。アセスメントを行うプログラムは18歳から24歳向けがYouthPathways、25歳以上向けがCareerCompassである。これらのプログラムは支援対象者をアセスメントに基づき教育訓練やニーズに応じたサービスにつなげる役割を担う¹¹。この変更の本格的な評価はまだのようだが、支援を担うワーカーが支援の際に裁量を実感できていることが指摘される一方、アセスメントを行う事業者と支援を提供する事業者が異なることが支援対象者にとって不満であることや変更の意図が委託事業者にどこまで浸透しているかが不明な点などが指摘されている¹²。

最後に、子ども家庭局(TANFを所管する部局)の計画・調査・評価室が評価を後援している雇用コーチングに触れたい。もともとコーチングはコーチが対象者とともに目標を設定しその目標の達成に向けた支援を行うものであるが、雇用コーチングはその手法をTANFや低所得層の自立支援に用いたものである。この評価の対象となる4つの雇用コーチングはTANF受給者や低所得層に対して行われる。その1つであるLISTはプログラムと同じ名称のNPOが実施している雇用コーチングのプログラムである¹³。LISTには8歳以下の子どもがいることや少なくとも6か月間安定した住居に住んでいることなどの参加資格を満たす低所得層が参加している(8割が公的扶助を受給)。LISTのコーチは参加者が自立に向けた目標および目標を達成するための計画を設定するのを支援し、目標達成に向けては指示的ではなく協調的に対応する(参加者の主体性を重視する)。目標は参加者によって異なるが、金銭面、雇用面、教育面で設定される。最大2年間参加でき月1回ほどのペースで目標に向けた進捗や必要な支援の確認等の面談が行われる。3か月に2回面談を受けると150ドルの現金がインセンティブとして支給される(2年で総額1000ドルの上限がある)¹⁴。加えてLISTの実施主体は社会的なつながりを重視しており、家計管理等に関するワークショップやパーティー等の交流イベント

を開催している。調査によると対象者の64%は設定した目標に関して一定の前進があったという。一方で地元の大学の社会福祉を専攻する大学院生が実習としてコーチの業務を担うため、途中でコーチが交代しコーチと参加者が関係を構築し直す必要があることやコーチがパートタイムであるために参加者と都合が合わないこと等の問題点も指摘されている¹⁵。

おわりに

就労最優先アプローチに基づく就労支援が展開される一方で、就労困難層への支援においてケースマネジメントやアセスメントを重視する州・地方レベルのプログラムに関心が集まっていることを述べた。そうしたプログラムが研究や評価の対象となっているため、今後どのように評価されるのか、その結果が就労最優先アプローチの施策に反映されるのかどうかについて注目していきたい。

- 1 コロナ禍のTANF等の公的扶助の動向については木下（2022）を参照。木下は貧困対策においてTANFの重要性が相対的に低下していることを指摘しつつ、「TANFは現金を給付するだけでなく、就労が困難な人への支援、医療扶助やSNAP（低所得層に対する食料支援制度—引用者注）等との連携など、ケースワーカーによって様々な生活保障につながる可能性も持っている。」と述べている（同上、58ページ）。
- 2 詳細は木下（2014）および久本（2014）。
- 3 以上は、Brodtkin(2013), pp.148-159を参照。ハセンフェルドもコネティカット州の事例を用いつつ、同様のケースワーカーの状況を説明している。すなわち、福祉改革前と比べて資格決定のケースワーカーは就労要件や生涯5年の受給制限を強調するようになり、就労支援担当のワーカーは低賃金の仕事でも就職するよう福祉受給者に求めるようになった。さらに、要件に従わせるために制裁が活用されるようになったという。Hasenfeld (2010b), p. 111.
- 4 Hasenfeld (2010a), p. 17.
- 5 Brodtkin (2013), p.158.
- 6 久本(2021a), 23-24ページ。なお、ニューヨーク市では公的扶助申請者も労働活動を行うことが求められる。
- 7 TANFを所管する子ども家庭局（Administration for Children and Families：連邦政府の保健福祉省の部局）の計画・調査・評価室（Office of Planning, Research, and Evaluation）が州・地方レベルの様々な低所得層への支援に関する取り組みの研究・評価のプロジェクトを行っている。
- 8 制度の詳細やWeCAREの問題点については久本（2021b）を参照。なお、WeCAREは子ども家庭局の計画・調査・評価室の“Next Generation of Enhanced Employment Strategies”という研究プロジェクトの対象プログラムの1つである。また、U.S. GAO(2014)はTANF受給者の雇用や収入の増加が期待できる取り組みの一つとして、傷病等の治療・ケアと就労支援を組み合わせる取り組みを取り上げたが、その中にWeCAREは含まれていた。
- 9 TAPは州内120の郡のうち35の郡で実施されている。子ども家庭局の計画・調査・評価室による事例研究プロジェクトで、TAPは刷新的で期待されるプログラムとして取り上げられた9つの事例の1つに入っている。
- 10 以上のTAPの説明はFarrell, Putnam, and Rodler (2021)を参照した。
- 11 この変更については久本（2021a）を参照。
- 12 Gaffney and Webster (2021), pp. 31-33を参照。この研究も子ども

家庭局の計画・調査・評価室の行っている調査研究プロジェクトの1つである。

- 13 LISTはニューヨーク市、シカゴ市、ロサンゼルス市、ワシントンDCで行われているが評価の対象はワシントンDC以外の都市であった。
- 14 TANF等の公的制度の資格に影響がでないように配慮して設計されている。
- 15 以上のLISTに関する記述はJoyce and McConnell (2019)およびGardiner, Joyce, and McConnell (2021)を参照。

【参考文献】

- Brodtkin, Evelyn Z. (2013), “Commodification, Inclusion, or What?: Workfare in Everyday Organizational Life”, Evelyn Z. Brodtkin and Gregory Marston eds., *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Georgetown University Press.
- Farrell, Mary, Marisa Putnam, and Liza Rodler (2021), *Case Study of an Approach for Preparing Individuals with Low Income for Work: Kentucky Targeted Assessment Program*, OPRE Report # 2021-66, Washington, DC, Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Gaffney, Angela and Riley Webster (2021), *Promoting a Positive Organizational Culture in TANF Office*, OPRE Report 2021-51, Washington, DC, Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Gardiner, Karen, Kristen Joyce, and Sheena McConnell (2021), *LIFT: Implementation Findings from the Evaluation of Employment Coaching*, OPRE Report #2021-223, Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Hasenfeld, Yeheskel (2010a), “The Attributes of Human Service Organizations”, Hasenfeld, Yeheskel ed. (2010), *Human Service as Complex Organizations*, 2nd ed., Sage Publications, Inc..
- Hasenfeld, Yeheskel (2010b), “Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments”, Hasenfeld, Yeheskel ed. (2010), *Human Service as Complex Organizations*, 2nd ed., Sage Publications, Inc..
- Joyce, Kristen and Sheena McConnell (2019), “Employment Coaching: Working with Low-Income Populations to Use Self-Regulation Skills to Achieve Employment Goals” OPRE Report #2019-67, Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U. S. Department of Health and Human Services.
- Joyce, Kristen (2021) “Employment Coaching: What Do Participants Say?”, OPRE Report #2021-172, Washington, DC: Office of Planning, Research, and Evaluation, Administration for Children and Families, U. S. Department of Health and Human Services.
- U.S. Genral Accountability Office (GAO) (2014), *Temporary Assistance for Needy Families: Action Is Needed to Better Promote Employment-Focused Approaches*, GAO-15-31.
- 木下武徳（2014）「アメリカにおける公的扶助の政策課題～TANFの利用実態と就労インセンティブ政策の問題～」、『総合福祉研究』、第43号、62-72ページ。
- 木下武徳（2022）「アメリカにおけるコロナ禍の低所得層への経済給付：公的扶助を中心に」、『立教大学コミュニティ福祉研究紀要』、第10号、45-61ページ。
- 久本貴志（2014）『アメリカの就労支援と貧困』、日本経済評論社。
- 久本貴志（2021a）「アメリカにおける子どもがいる貧困家庭への就労支援と最低生活保障」、『アメリカ教育研究』、第31号、19-32ページ。
- 久本貴志（2021b）「アメリカにおける就労困難層を対象とした就労支援—ニューヨーク市の事例をもとに—」、『経済学雑誌』、第121巻、第2号、45-64ページ。

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つきの一般就労(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、稼得能力を有する困窮者¹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、稼得能力を有し、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²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、稼得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)と参加協定(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「支援つき一般就労」(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つ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³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⁴。JCにおける実際のジョブコーチの求人をみると、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」⁵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で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ー

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時間以上就労する者は稼得能力を持つとされ、そうでない者は稼得能力を持たないとされる。なお、稼得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、市民手当の受給開始後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道を可能にする、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.

賃金の増加幅よりも 物価上昇幅の方が大きいと回答した 割合が前回調査を上回り6割超え

第45回『勤労者の仕事と暮らしに関するアンケート(勤労者短観)』 調査結果の概要(首都圏・関西圏版)

本稿では、2023年4月初旬に実施した「第45回勤労者短観調査(勤労者の仕事と暮らしに関するアンケート)」の首都圏・関西圏版の分析結果概要を報告します。

詳しくは連合総研ホームページ(<http://www.rengo-soken.or.jp>)または、報告書をご覧ください。

調査実施要項

- 調査対象:** 首都圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)ならびに関西圏(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)に居住する20～64歳の民間企業に雇用されているものを対象に、2,000名の回答を得られるよう、株式会社インテージリサーチのアンケートモニター登録者へ調査票を無作為に配信した。なお、図表7～図表10については全国調査データ(首都圏・関西圏の割付をベースに、全国の割付基準を作成し、4,307名の回答を得られるように、株式会社インテージリサーチのアンケートモニター登録者へ調査票を無作為に配信)での分析結果を掲載している。
- 調査期間:** 2023年4月1日(土)～4月5日(水)
- 調査方法:** WEB画面上での個別記入方式(㈱インテージリサーチ社に調査作業を委託)

調査結果の ポイント

1. 勤労者の生活と仕事に関する意識

- ◆1年前と比べて物価は上がったとの認識が4期連続で増加し過去最高
- ◆賃金の増加幅よりも物価上昇幅の方が大きいと回答した割合が前回調査を上回り6割超え

2. 最近の家計の経済状況

- ◆主生計支持者では、非正社員は男女とも<赤字>の割合が正社員に比べ大幅に高い
- ◆世帯収入D.I.値はマイナス圏内ながら上昇、1年後見通しD.I.値も前回見通しより上昇

3. 中期見通しに関する意識

- ◆中期見通しは改善傾向も、3年後の景気は<悪くなる>が引き続き5割弱
- ◆自身の5年後の賃金が<高くなる>とする人は若干の増加

4. リスキリングについての認識と実態

- ◆リスキリングを認知している割合は、全体では約3割にとどまる
- ◆現在の勤め先でのリスキリングの実施状況について、従業員規模99人以下では6.1%にとどまる

5. 子ども子育て支援についての意識

- ◆6歳未満の末子がいる人の過半数が「子どもをもち育てたい」社会に向けて「金銭的支援」を重視
- ◆少子化対策の財源確保の手法が「わからない」が3割超

6. 就業調整についての意識

- ◆就業調整をしている人の半数が年金額への影響を「知らない」

7. 在宅勤務・テレワークの実態

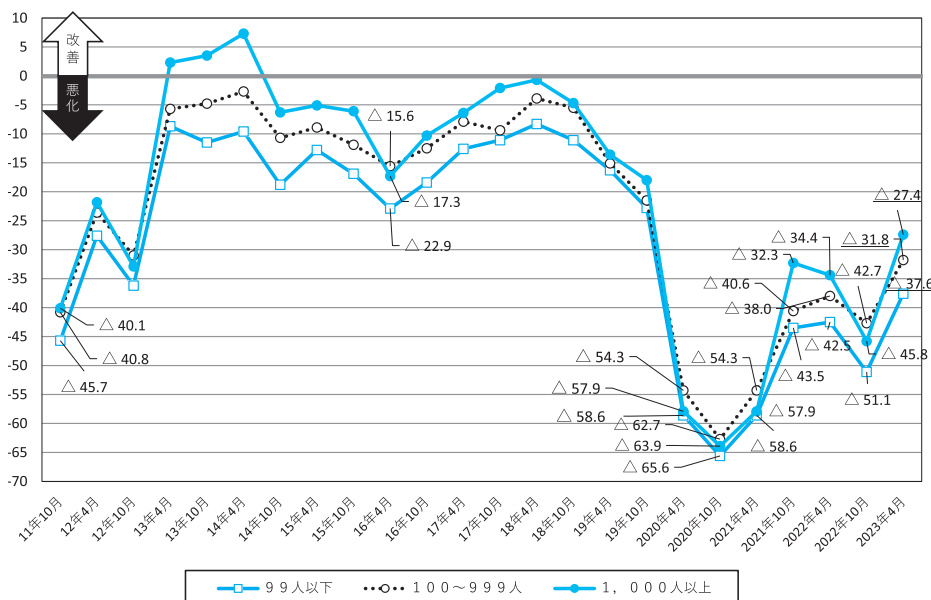
- ◆在宅勤務・テレワークを<実施した>割合は、前回調査から2.8%ポイント増加し約3割で推移

I 勤労者の生活と仕事に関する意識

◆景気、物価に対する意識

1年前と比べた景気認識は、従業員規模に関わらず大幅に改善（QR2）

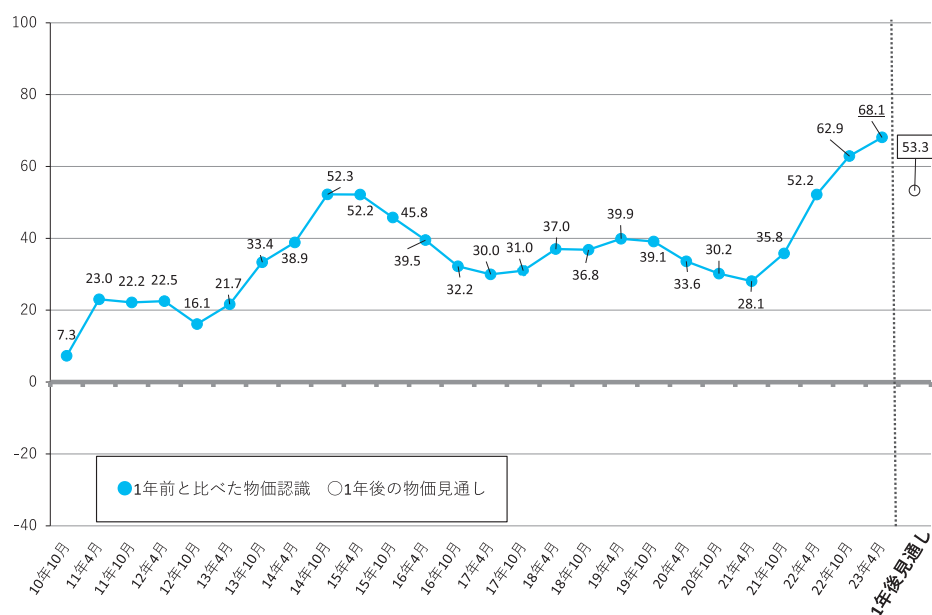
図1 1年前と比べた景気認識（従業員規模別、D.I.）



(注) D.I. = 「かなり良くなった」×1 + 「やや良くなった」×0.5 + 「変わらない」×0 + 「やや悪くなった」×(-0.5) + 「かなり悪くなった」×(-1) ÷ 回答数（「わからない」を除く）×100

1年前と比べて物価は上がったとの認識が4期連続で増加し過去最高（QR15、QR16）

図2 1年前と比べた物価認識と1年後の物価見通し(D.I.)

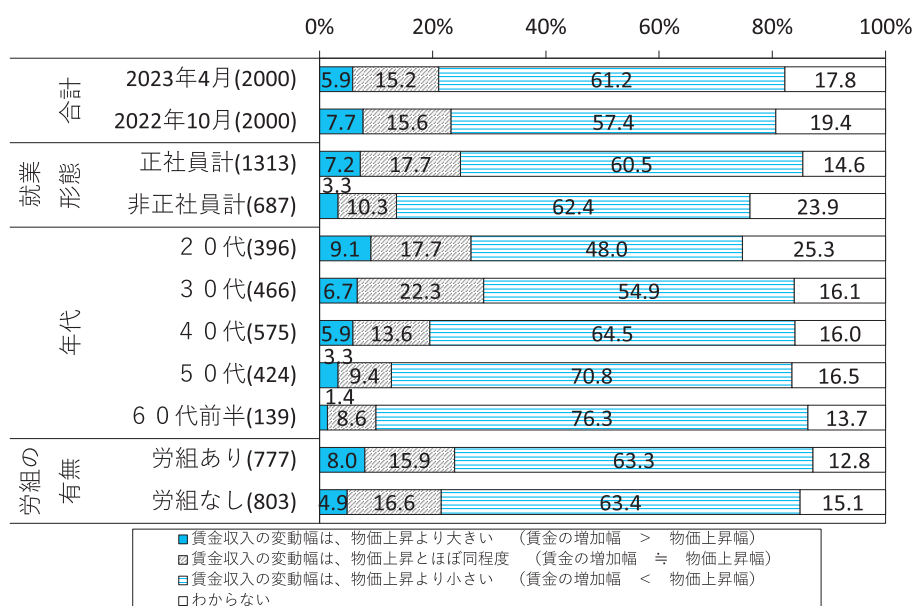


(注1) D.I. = 「かなり上がった（かなり上がる）」×1 + 「やや上がった（やや上がる）」×0.5 + 「変わらない」×0 + 「やや下がった（やや下がる）」×(-0.5) + 「かなり下がった（かなり下がる）」×(-1) ÷ 回答数（「わからない」「無回答(10年10月調査まで)」を除く）×100

(注2) 第21回調査（11年4月）以降の集計対象は20～64歳、第20回調査（10年10月）以前は20～59歳

全体では賃金の増加幅よりも物価上昇幅の方が大きいと回答した割合が前回調査を上回り6割超え(QR17)

図3 1年前と比較した賃金収入の変動幅と物価上昇幅の差(就業形態・年代・労組の有無別)



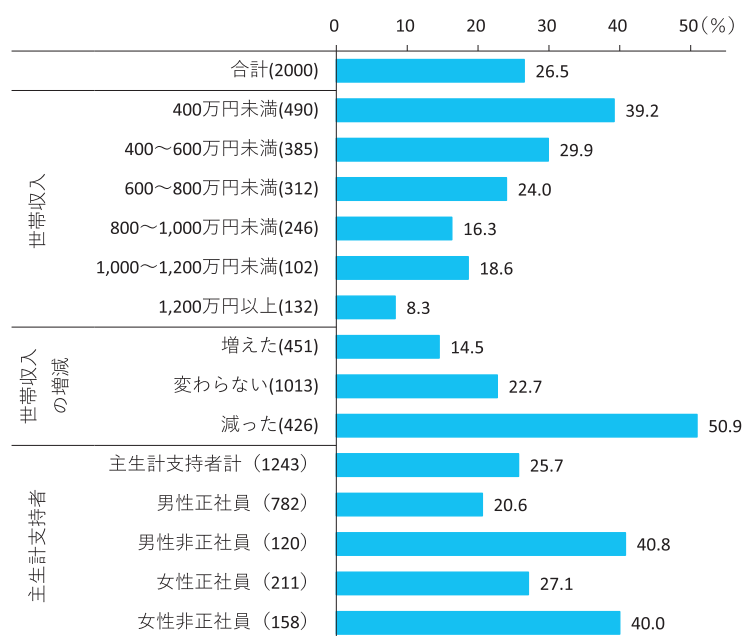
(注) () 内は回答者数 (N)

II 最近の家計の経済状況

◆家計の収支・貯蓄動向

主生計支持者では、非正社員は男女とも<赤字>の割合が正社員に比べ大幅に高い(QT1、QR11)

図4 過去1年間の世帯収支が<赤字>の割合



(注1) () 内は、回答者数 (N)

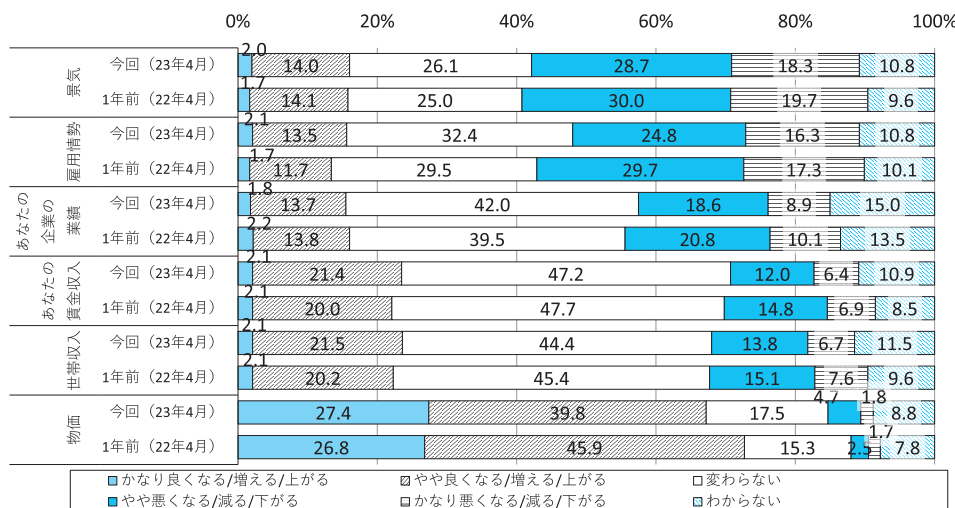
(注2) 世帯収入の増減について、<増えた> = 「かなり増えた」 + 「やや増えた」、<減った> = 「かなり減った」 + 「やや減った」

Ⅲ 中期見通しに関する意識

◆中期的な経済等の状況の見通し

中期見通しは改善傾向も、3年後の景気は＜悪くなる＞が引き続き5割弱（QT6、QT7）

図5 現在と比べた3年後の経済の状況（20～54歳）



（注1）＜増える＞＝「かなり増える」＋「やや増える」、＜減る＞＝「かなり減る」＋「やや減る」、＜良くなる＞＝「かなり良くなる」＋「やや良くなる」、＜悪くなる＞＝「かなり悪くなる」＋「やや悪くなる」、＜上がる＞＝「かなり上がる」＋「やや上がる」、＜下がる＞＝「かなり下がる」＋「やや下がる」

（注2）今回調査：N=1647 1年前：N=1662

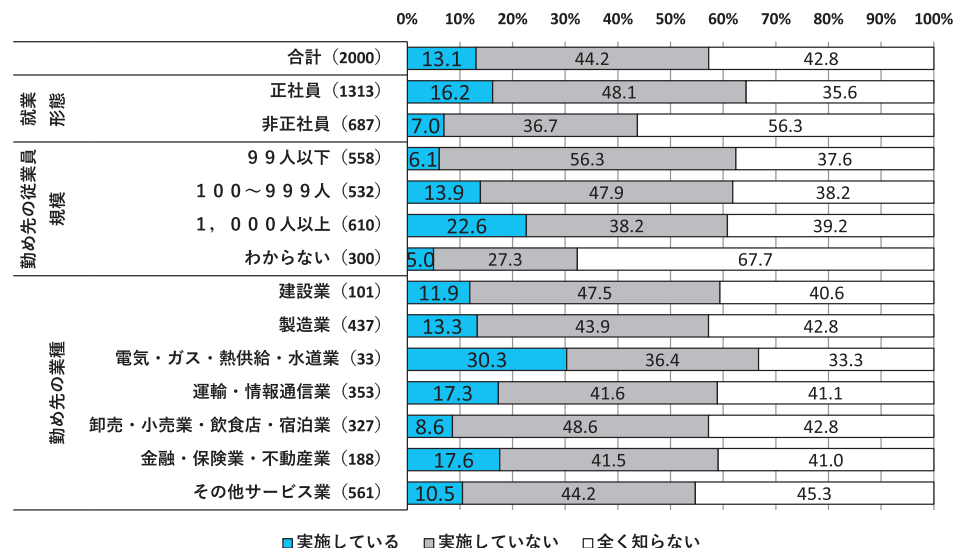
Ⅳ リスキリングについての認識と実態

◆現在の勤め先でのリスキリングの実施状況

※ここでは「リスキリング」とは、社会の大きな変化の中で、働くことに新たに必要とされるデジタル技術やスキルなどを学ぶための取り組みのこと。

現在の勤め先でのリスキリングの実施状況について、従業員規模99人以下では6.1%にとどまる（QT12）

図6 現在の勤め先でのリスキリング実施状況（就業形態・従業員規模・業種別）



（注）（ ）内は回答者数（N）

V 子ども子育て支援についての意識（全国調査）

◆「子どもをもち育てたい」と思うような社会に向けて重要なことについての認識

6歳未満の末子がいる人の過半数が「子どもをもち育てたい」社会に向けて「金銭的支援」を重視（QT18）

図7 「子どもをもち育てたい」と思うような社会に向けて重要なこと（3つまで回答）

		子育て世帯に対する金銭的な支援	保育サービスなど子育て支援の充実	ワークライフバランスの実現	子育てに対する職場の理解促進に向けた啓発	子育て世代の労働者の給与の引き上げ	結婚の機会を増やす婚活支援	男女の役割分担意識の改善に向けた啓発	非正規雇用から正規雇用への転換	子育て世帯に対する住宅支援	子育てなどについて相談できる場の設定	3世代同居	(%) その他
合計 (4307)		36.3	35.2	30.1	25.3	24.2	19.0	17.2	14.6	11.2	6.5	3.0	4.5
性別	男性 (2311)	37.9	30.9	29.5	19.8	25.4	23.9	12.0	12.8	13.7	5.3	3.5	4.2
	女性 (1996)	34.3	40.2	30.9	31.6	22.8	13.4	23.2	16.7	8.4	7.8	2.6	4.9
子どもの有無・末子年齢	子どもなし (2799)	32.3	32.8	31.1	22.8	21.3	22.0	17.5	15.9	10.3	6.9	3.0	5.3
	子どもあり (1508)	43.7	39.8	28.3	29.8	29.5	13.5	16.7	12.2	13.1	5.6	3.2	3.1
	6歳未満 (412)	52.2	44.2	26.2	28.2	38.1	10.7	13.6	4.9	18.7	4.9	2.7	1.9
	6歳以上20歳未満 (747)	44.7	38.8	28.9	31.3	30.1	13.7	17.3	12.3	12.4	5.2	2.0	3.1
	20歳以上 (349)	31.5	36.7	29.5	28.7	18.1	16.3	19.2	20.6	7.7	7.4	6.3	4.6

(注1) () 内は、回答者数 (N)

(注2) 項目は合計値が多い順に並べた

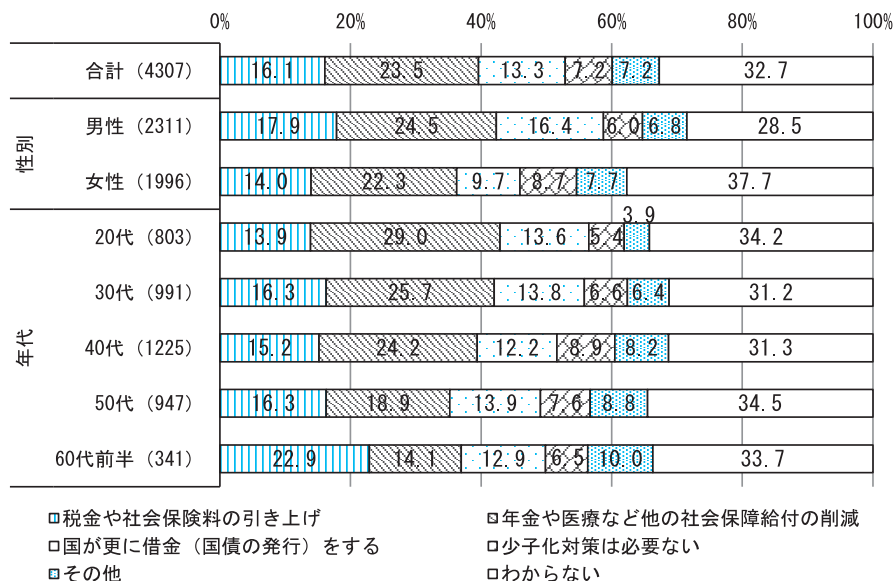
(注3) 合計値よりも5%ポイント以上多い場合は網掛け、5%ポイント以上少ない場合は太字で示した

(注4) 全国データ (N=4307)

◆少子化対策の財源確保の手法についての認識

少子化対策の財源確保の手法について「わからない」が3割超（QT20）

図8 少子化対策のための財源確保の手法に対する考え（性・年代別）



(注1) () 内は、回答者数 (N)

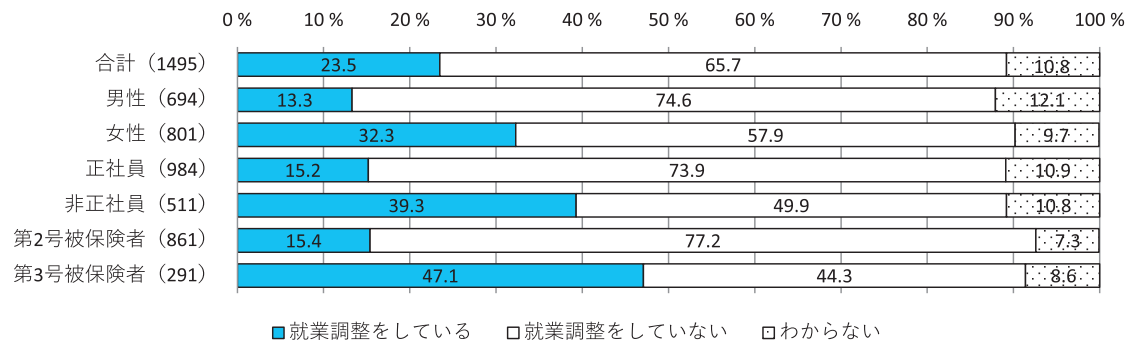
(注2) 全国データ (N=4307)

VI 就業調整についての意識（全国調査）

◆就業調整（就業時間や日数を短くすること）の実態

賃金収入のある配偶者のいる60歳未満の人では約4分の1が、3号被保険者では約半分が就業調整を実施（QT21、F23）

図9 就業調整の有無



(注1) () 内は、回答者数 (N)

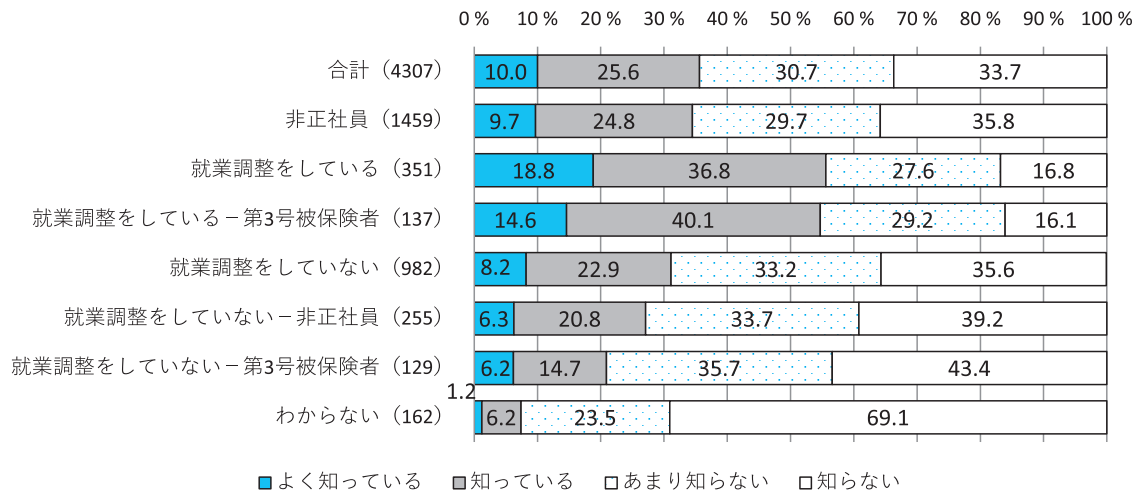
(注2) 全国データ(N=4307)

(注3) 全国 (N=4307) のうち年齢60歳未満、かつ、既婚（配偶者あり）、かつ、自分以外に賃金収入を得ている人が「いる」、かつ、自分以外で賃金収入を得ている人について「配偶者」と回答した人のみ集計

◆就業調整（就業時間や日数を短くすること）による年金額への影響の認知

就業調整をしている人の4割以上が年金額への影響を「知らない」（QT25、QT21、F23）

図10 就業調整による年金額への影響の認知



(注1) () 内は、回答者数 (N)

(注2) 全国データ(N=4307)

(注3) <知らない> = 「知らない」 + 「あまり知らない」

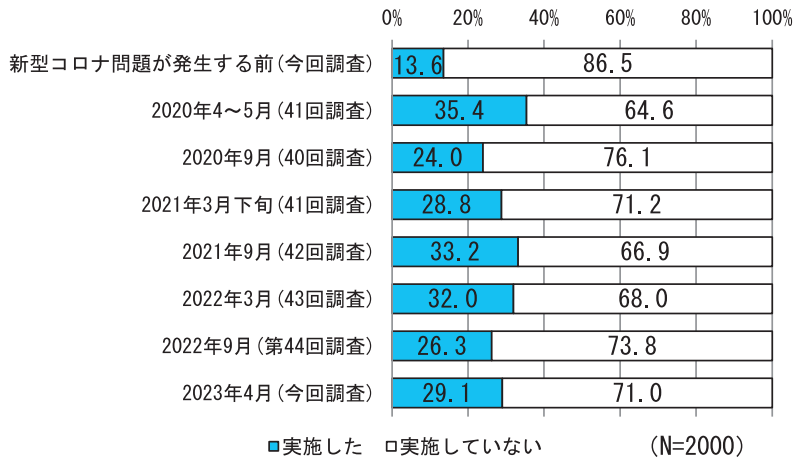
(注4) <知っている> = 「よく知っている」 + 「知っている」

VII 在宅勤務・テレワークの実態

◆在宅勤務・テレワークの実態

在宅勤務・テレワークを＜実施した＞割合は約3割で推移（QT26）

図11 在宅勤務・テレワークの実施状況の推移

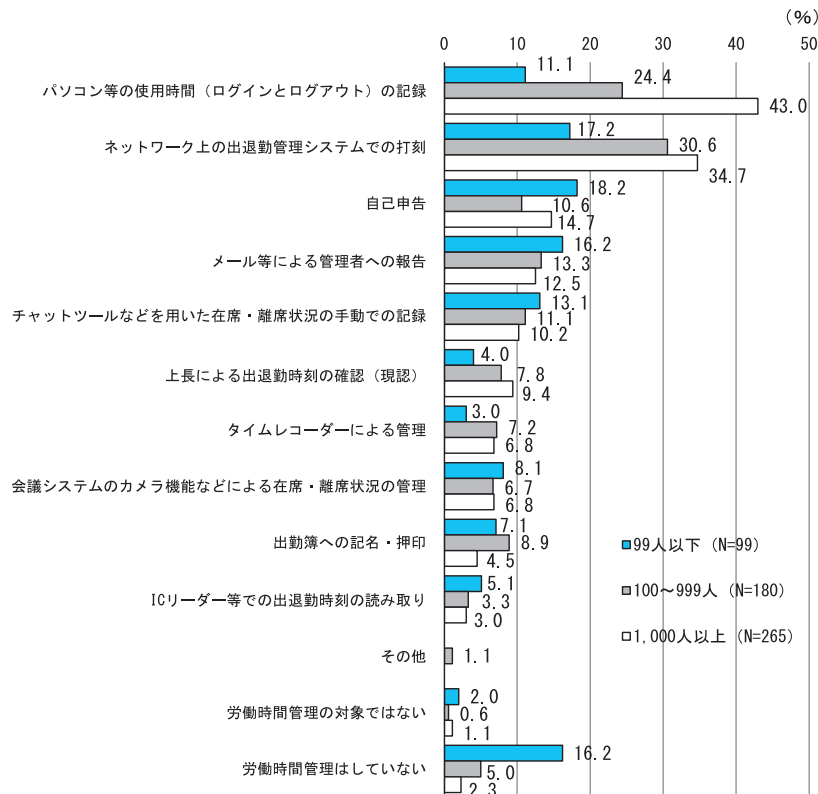


(注) ＜実施した＞=在宅勤務・テレワークを週1日以上行ったことがあるとした回答の合計

◆労働時間の把握方法の実態

従業員規模99人以下企業では、在宅勤務・テレワーク時の労働時間管理は自己申告が最も多く、労働時間管理をしていない割合が16.2%（QT27）

図12 在宅勤務・テレワーク時の労働時間の管理方法（従業員規模別、複数回答）



(注) 「新型コロナウイルス問題が発生する前」または「2023年4月」において、在宅勤務・テレワークを1日以上行ったことがある人の回答を集計

< 連合総研の新刊ご案内 >



セーフティ ネットと集団

新たなつながりを求めて

玄田有史＋連合総研【編】

■定価2090円（10%税込） 46判並製264 p 2023年5月19日刊行
ISBN978-4-296-11811-3 C0033 発行 日経BP 日本経済新聞出版
*書店でお求めください

< 新刊ご案内 >

このたび、連合総研では「with/afterコロナの雇用・生活のセーフティネットに関する調査研究委員会」の研究成果として、玄田有史＋連合総研編『セーフティネットと集団』を刊行いたしました。

本書では、労働経済学、社会保障、労働法、人事管理などの気鋭の研究者が、コロナ禍で浮き彫りになった従来のセーフティネットの問題を明らかにするとともに、今求められる安全網について、国内外で注目されたユニークな取り組み事例なども紹介しながら、最新のデータと調査をもとに明らかにします。

雇用が不安定な人のほうがセーフティネットも脆弱であるという問題を、どう解決するか。従来の措置に欠けているものは何か。「多様性」の尊重が分断や孤立を加速させるという新たなジレンマにどう対処するか。そのための必要な「集団」のあり方とは？ ぜひご一読ください。

■目次

序章 安全とつながりの手応えを得るために 玄田有史（東京大学社会科学研究所教授）

第1章 雇用のセーフティネットを編む：中間層に届かない支援 酒井正（法政大学経済学部教授）

第2章 生活のセーフティネットを編む：誰もが利用できる安全網へ 田中聡一郎（駒澤大学経済学部准教授）

第3章 セーフティネットの基盤を考える：必要な人に制度を届けるために 平川則男（連合総研副所長）

第4章 職場の新たな「つながり」と発言：多様性のジレンマを乗り越える 松浦民恵（法政大学教授）

第5章 セーフティネットとしての集団：法と自治の視点から 神吉知郁子（東京大学大学院法学政治学研究科准教授）

第6章 ドイツの事例に学ぶ：「限界ギリギリのデリバリー運動」とは 後藤究（長崎県立大学地域創造学部専任講師）

終章 これからのセーフティネットと集団のあり方 玄田有史

■編者と執筆者

玄田有史 東京大学社会科学研究所教授。専門は労働経済学。主な著書に『ジョブ・クリエイション』（日本経済新聞出版）、『仕事のなかの曖昧な不安』（中央公論新社）、編著書に『人手不足なのになぜ賃金が上がらないのか』『仕事から見た「2020年」』（以上、慶應義塾大学出版会）など。

連合総研 労働組合「連合」のシンクタンク。勤労者とその家族の生活向上、経済の健全な発展と雇用の安定に寄与することを目的に、国内外の経済・社会・産業・労働・福祉問題など、幅広い分野での調査・研究活動を進める。

九段南だより

連合総研事務局長(専務理事) 新谷 信幸

「労働組合」のこと、いつ、どこで知るんだろう

連合は働くことを中心に、時々テーマを代えながら、継続的に世論調査を行っています。

ちょうど1か月前に、最新の世論調査結果が発表されました。今回の調査テーマは「連合および労働組合のイメージ調査」¹でした。この中で、労働組合への認知度に関して、『「労働組合」は、働く人が主体となって、賃金や働く環境を向上させるために、経営者などに対して法律上対等な立場で交渉できる団体である』と説明したうえで、労働組合について知っているかを聞いていて、「知っている」が90.5%、「知らない」が9.5%でした。やや誘導質問のきらいはありますが、「労働組合」に対する認知度はかなり高い結果でした。しかし、この結果を年齢別にみると、「知っている」は10代で73.0%、20代でも84.0%で、入職期の若い人ほど労働組合への認知度は落ちるようです。

この世論調査と同じ時期に連合総研でも勤労者短観調査²を実施していて、定点調査項目に加え、労働組合に関する質問も行っていました。この中で、春闘における労働組合へのイメージを聞いており、「組合員の労働条件を向上させている」(16.4%)との回答が上位だった一方で、最も多かった回答が「わからない」(60.6%)でした。

別の連合の世論調査では、2017年7月に発表した「36協定に関する調査2017」³結果があり、会社が残業を命じるには、労働者の過半数を組織する労働組合(過半数代表者)との間でいわゆる36協定が必要であることを知っているかを聞いていて、「知っている」が56.5%、「知らない」が43.5%となっていました。

また、連合が今年1月に発表した世論調査「学生を対

象とした労働に関する調査」⁴結果では、「働くときに必要な法律や知識について学習する機会があった」かとの質問で、62.1%が「あった」と回答し、それをどこで学習したかとの再質問では、「学校」との回答が57.5%と最も多い結果となっています。

学校を卒業し社会人になる若者のほとんどが就職して雇用労働関係で働く現在、これら一連の調査結果から、社会に出る前、学校段階での「労働」に関する教育は、働く人のセーフティネットとして、また、社会的インフラとして重要だと改めて考えさせられます。

これまで、政府の様々な審議会や研究会⁵でもこの点は指摘されてきました。確かに文科省「学習指導要領」には「勤労の権利と義務、労働組合の意義及び労働基準法 の精神について理解すること」(中学校社会科)などの方針が示されています。しかし、かつて連合が全国の中学校・高校で使われる教科書を調べましたが、労働基本権や労働基準法の基本的な記述はあっても、職場において働く者を代表する人や組織の必要性やその具体的な役割、例えば「36協定」の記述はどの教科書にもありませんし、ましてや「労働協約」に関する記述もありませんでした。「労働組合」のこと、いつ、どこで学ぶのか、集团的労使関係についての知識の入手経路について、地に足をつけた検証が必要だと思います。

連合総研の先行研究では、労働者の権利理解と組合支持の関係について、相関関係があることが明らかになっています⁶。良い漁場を作るためには豊かな森林が重要で、漁師は森づくりを行うといいます。組織拡大のためにも、迂遠なようですが、「漁師の森づくり」、「労働」の教育の再生が重要だと思います。

1 全国の15歳以上の男女2,000名のインターネット調査。2022年10月28日～31日に実施。

2 20代～60代前半の首都圏・関西圏の勤労者2,000名のインターネット調査。2022年10月1日～5日に実施

3 全国の20歳～65歳の勤労者(自営、パート除く)1,000名のインターネット調査。2017年6月実施

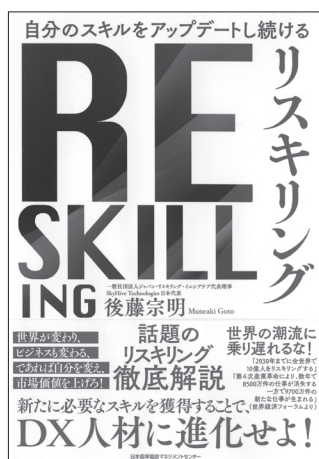
4 高校生～大学院生の男女1,000名に対するインターネット調査。2022年10月31～11月1日実施。

5 例えば、「内閣府、厚生労働省、経済産業省、文部科学省等関係府省庁の連携の下に、学校教育段階から社会に出てからの教育を含め、働くことの意味や労働関係法令、働くことの権利と義務など働くことに関する教育の充実等のための取組を進めることが必要である。」(国民生活審議会総合企画部会報告)

6 「組合支持と権利理解(原ひろみ・佐藤博樹)」(中村圭介・連合総研編『衰退か再生か：労働組合活性化への道』2005年)

『自分のスキルをアップデートし続ける リスキリング』 受講する側の視点が織り込まれた リスキリング実践解説本

連合総研主任研究員 松岡 康司



後藤 宗明著

日本能率協会マネジメントセンター
定価 1,850 円 (税別)

リスキリングがブームである。NHKが昨年の12月に主な企業100社を対象に実施したアンケート調査によると、リスキリングを導入した企業は72社、今後導入を予定している企業は9社で全体の8割以上にのぼる。政府が昨年10月に、リスキリングによる労働者の能力開発を主要な取り組みと位置づけ、公的支援の充実・強化として「5年間で1兆円」の予算規模を表明したこともあり、リスキリングの導入は今後ますます促進されていくだろう。

本書はこのようなタイミングで昨年9月に発行された一冊。他にもリスキリングに関する本や識者の解説など、最近はしばしば見かけることも多くなったが、本書の主な特徴は二つある。

一つは、DX人材に限定されてはいるものの、具体的なリスキリングの実践本となっている点である。実践に向けて、①自己分析、②スキルアップの戦略、③学び方の多様化、④実践とフィードバック——の4点が必要であるとし、丁寧に

説明している。特に③の学び方の多様化では、本やセミナーだけでなく、MOOC (大規模公開オンライン講座)、SNS、コミュニティ、実践的なプロジェクトなど、多様な学び方を取り入れることで、より効果的にスキルアップができるとしている。印象的だったのは、世界中の大学や講師が提供する多彩な講座をプラットフォームで提供するMOOCの紹介の箇所である。本書で代表的な事例として紹介されているマイクロソフト社が提供するGlobal Skills Initiativeは、今必要とされるデジタルスキルの習得を世界で2,500万人に支援。日本でも認定NPO法人が事務局となり、リスキリングの機会を無償で提供している。私が無知なだけかもしれないが、このような取り組みが社会にあまり知られていないように思える。リスキリングについて、どのように準備し、学んでいくか、そして身に付けたスキルをどう発揮していくかなど、実践に関する情報が今後広がっていくことを期待したい。

もう一つの特徴について述べたい。それは、企業側の視点からリスキリング導入を促進する解説本や情報が少なくない中で、本書ではリスキリングを受ける側の視点がしっかり織り込まれている点である。著者自身が100社以上の選考に落ちた経験を踏まえ、自分自身が何を求めているのかを明確にすること、スキルアップを継続することの重要性を主張している一方で、リスキリング後における企業外への転職については、一時的に年収が下がるリス

クを取れる人以外は慎重に検討すべきであることや、転職をあおるような情報には注意を促している。また、リスキリングを企業内で生かすために、まずは自分が勤める企業内で再配置を模索することを勧めており、企業が求める人材像や自分自身のスキルセットを把握し、その中で自分が持つスキルを活かせる「隣接した」職種やポジションを探すことが重要であると主張している。また、企業が成長事業への再配置に向けリスキリングを実施することで、人材確保のリスクを減らし、生産性の向上も期待できると考えられる。したがって、著者は、個人の希望と企業が新たに身に付けてほしいスキルが一致しないこともある前提で、産業構造の転換や成長産業へのシフトに関するリスキリングは、国や企業に実施責任があると述べている。

以上、二つの主な特徴点を踏まえ、労組への示唆を筆者なりにまとめると、①企業に対しては、成長事業への転換を含む経営戦略および求められるスキルの明確化とスキル習得機会提供の充実、②労働者に対しては、スキルの棚卸、キャリア形成計画策定の支援——などではなからうか。とりわけ労働者一人ひとりのスキル習得やキャリア形成に寄り添うことが、労働組合への信頼醸成に繋がる。その観点でぜひ本書を手にとってもらいたい。

厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における支援状況調査 集計結果（平成27年4月～令和4年3月）」

生活困窮者自立支援法施行後7年間の支援状況

生活困窮者自立支援法は生活保護に至っていない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ことを目的として2013年に制定された。生活困窮者自立支援制度は、法制定当初から、生活困窮者への「伴走型支援」とともに、包括的な支援を実施する地域づくりを目指していた¹。2018年改正では、基本理念・定義の明確化を行うと共に、包括的な支援体制が強化されている。

同法3条2項で定義される「生活困窮者自立相談支援事業」の下では、自立相談支援機関が新規相談を受け付けた後、アセスメント・振り分けが行われる。継続的な支援を開始する者には、一人ひとりの状況に応じたプラン（自立支援計画）が策定された後、支援が提供される。

図表1は、同法が施行された2015年度から2021年度までの7年間の支援状況を集計したものである。

施行後7年間の新規相談受付件数（延べ件数）約250.7万件のうち、プランを作成した件数は約63.6万件であり、相談受付件数の25.4%となっている。そのうち、就労支援対象者（プラン期間内での一般就労を目標としている人）は、約半数の31.7万人である。プランの作成に至らなかった者のうち、他制度・他機関へのつなぎを行ったのは約54.8万人、相談・情報提供のみで終了したのは約89.0万人となっている。プランを作成し、支援の提供を受けた者のうち、就労・増収につながった者は、約23.5万

人となっている。

年度別でみると、2015年度から2019年度までは、22万～24万件台だった新規相談受付件数が、2020年度はコロナ禍の影響により786,163件に急増し、プランの作成も、前年度の79,429件から、139,060件に急増した。就労支援対象者も、前年の35,431人から76,100人へ増加した一方、就労・増収率は、コロナ禍の影響で前年の61%から27%へと大幅に低下した²。

2021年度は、新規相談受付件数は555,779件と、前年より減ったものの、プラン作成件数（146,719件）や、就労支援対象者（79,365人）は前年よりも増えており、就労・増収率も35%と、前年を上回った。

2022年度は、2023年3月1日に公表された速報値によると、4月分～12月分までの新規相談受付件数は265,337件、プラン作成件数は73,659件、就労支援対象者43,270人、就労・増収率41%となっており³、前年度よりも相談受付件数、プラン作成件数とも減る見込みである。

プランが策定された者には、本人の状況に応じて、居住確保支援（住居確保給付金の支給）、就労支援、緊急的な支援（一時生活支援事業）、家計再建支援（家計改善支援事業）、子ども支援（子どもの学習・生活支援事業）、その他の支援が提供されている⁴。

就労支援の内容も、本人の状況に応じて選択される。例えば①就労に向けた準備が一定程度整っている者には、

図表1 生活困窮者自立支援法施行後7年間の支援状況 集計結果

年度	新規相談受付件数		プラン作成件数		就労支援対象者数		就労者数		増収者数		就労・増収率
		人口 10万人 あたり		人口 10万人 あたり		人口 10万人 あたり		うち 就労支援 対象プラン 作成者分		うち 就労支援 対象プラン 作成者分	
2015年	226,411	14.7	55,570	3.6	28,207	1.8	21,465	—	6,946	—	—
2016年	222,426	14.5	66,892	4.3	31,970	2.1	25,588	17,836	7,199	4,878	71%
2017年	229,685	14.9	71,293	4.6	31,912	2.1	25,332	17,958	6,390	4,414	70%
2018年	237,665	15.5	77,265	5.0	33,969	2.2	25,001	16,333	9,031	5,079	63%
2019年	248,398	16.2	79,429	5.2	35,431	2.3	25,212	16,717	8,650	4,890	61%
2020年	786,163	51.4	139,060	9.1	76,100	5.0	20,659	14,502	11,902	5,924	27%
2021年	555,779	36.6	146,719	9.7	79,365	5.2	23,100	17,633	18,052	9,887	35%

出所：厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における支援状況調査 集計結果（平成27年4月～令和4年3月）」より作成

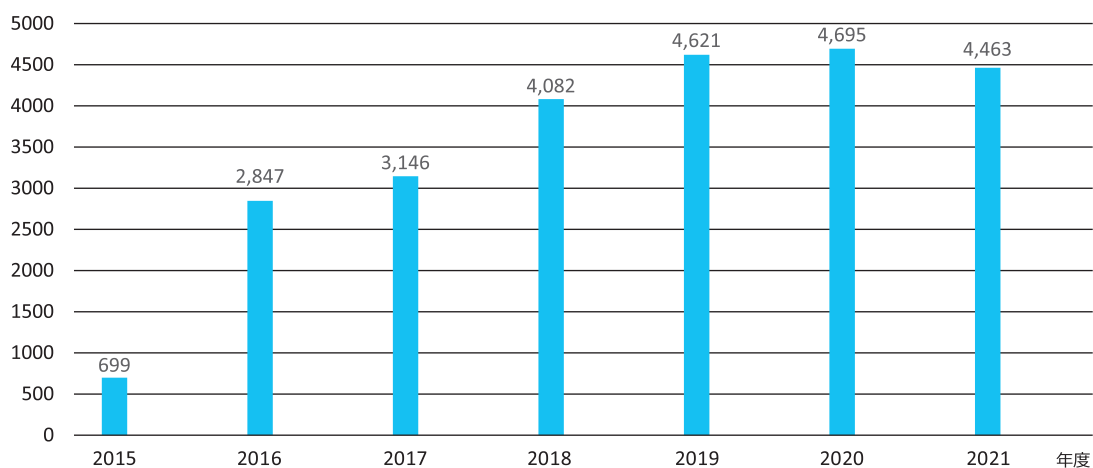
生活保護受給者等就労自立促進事業により、一般就労に向けた自治体とハローワークによる一体的な支援、②柔軟な働き方を必要とする者には、認定就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)、③就労に向けた準備が必要な者には、就労準備支援事業による訓練等が行われている⁵。このうち、就労準備支援事業も、概ね増加傾向にあり、2021年度の利用件数は4,463件となっている(図表2)。

以上、見てきたように、コロナ禍では、生活困窮者の急増に伴い大幅に新規相談受付が急増する等、同制度の「第2のセーフティネット」としての役割が高まっている。一方で、伴走支援の担い手である自立相談支援機関では、急増する生活困窮者からの相談への対応困難、相談員の労働環境の悪化等、コロナ禍において、支援現場が疲弊していたことも指摘されている⁶。支援を行う側の低処遇、雇用の不安定さ、相談件数の増加に伴う労働環境の悪化は諸外国においても共通する問題であり⁷、今後、諸外国における取り組みも参考にしながら、支援する側の処遇・労働環境の改善を図りつつ、伴走支援を強化し、生活困窮者の尊厳を守り、包括的な支援を行うという法の理念を実現していくことが望まれる。

- 1 田中聡一郎「第2章 生活のセーフティネットを編むー誰もが利用できる安全網へ」玄田有史・連合総合生活開発研究所編『セーフティネットと集団 新たなつながりを求めて』71頁(日経BP 日本経済新聞出版、2023年)。
- 2 コロナ禍における新規相談受付件数、相談者像の変化については、厚生労働省「生活困窮者自立支援制度の現状について」社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 第14回資料3(2022年)参照。また、コロナ禍における、生活困窮者自立支援制度をはじめとする、生活のセーフティネットの利用実態の分析と今後の課題については、田中・前掲注1・62-96頁参照。
- 3 厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における新規相談件数等速報値(令和4年度)」。
- 4 田中・前掲注1・68-69頁参照。
- 5 田中・前掲注1・68-69頁参照。
- 6 田中・前掲注1・83-86頁参照。
- 7 例えば、松原仁美氏は、フランスの伴走支援を担う相談員の過重労働や雇用の不安定さ等の問題を指摘し、伴走する側の雇用・労働環境の改善を、大きな課題として挙げている。松原仁美『排除と包摂のフランスー支援付き雇用の意義と課題』202頁、206頁(晃洋書房、2018年)。

(連合総研研究員 石川 茉莉)

図表2 就労準備支援事業の利用件数 推移



出所：厚生労働省「生活困窮者自立支援制度における支援状況調査 集計結果（平成27年4月～令和4年3月）」より作成

INFORMATION

【3月の主な行事】

- 3月1日 所内・研究部門会議
2日 第15回地域コミュニティの一翼を担う労働者自主福祉運動の
人材育成等に関する調査研究委員会
(主査：中村 圭介 法政大学大学院連帯社会インスティテュート教授)
第9回日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査研究委員会
(主査：清水 敏 早稲田大学名誉教授)
6日 第20回『良い会社』であることの情報開示と労働者の立場からの
責任投資原則促進に関する調査研究委員会
(主査：水口 剛 高崎経済大学学長)
8日 企画会議
13日 第45回勤労者短観 アドバイザー会議
14日 第7回「理解・共感・参加を推進する労働組合の未来」に関する調査研究委員会
(主査：玄田 有史 東京大学社会科学研究所所長)
15日 所内・研究部門会議
22日 所内勉強会(講師：市川所長)
28日 第7回産業構造の大きな変化と新型コロナウイルス感染拡大を契機とした、
就労支援と能力開発の一体的な仕組みの実現に向けた調査研究委員会
(主査：戎野 淑子 立正大学経済学部教授)
31日 第10回非正規で雇用される労働者の働き方・意識に関する実態調査と
労働組合の役割に関する調査研究委員会
(主査：森 ます美 昭和女子大学名誉教授)
連合・連合総研 第1回定期連絡会

発行人／市川 正樹
発行日／2023年5月1日
発行／公益財団法人連合総合生活開発研究所
〒102-0074
東京都千代田区九段南 2-3-14
靖国九段南ビル5階
TEL 03-5210-0851
FAX 03-5210-0852

印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ
〒100-0011
東京都千代田区内幸町 1-3-1
幸ビルディング6階
TEL 03-4330-0741
FAX 03-4330-0730

ISSN 2758-6030

editor

今月号の特集テーマは「伴走支援の現状と課題―日仏米独の比較を通じて―」です。それぞれの国の伴走支援、就労支援に関する研究の第一人者の先生方にご寄稿いただきました。各国の制度の背景にある基本的な考え方や理念の違い、コロナ禍を経た最新の状況等、とても興味深かったです。同特集が、連合総研に着

任してから初めて担当した特集となりました。日本における伴走支援、寄り添い支援は、現在は主に社会福祉の分野で行われていますが、今後、労働行政の分野で本格的な伴走支援の導入を検討・展開していく際、本号の国際比較が何らかの一助になりましたら幸いです。

(石川 茉莉)