

令和元年9月9日現在

機関番号：34316

研究種目：基盤研究(B) (海外学術調査)

研究期間：2016～2018

課題番号：16H05695

研究課題名(和文)ドイツ若者就労支援の研究ー成長過程に即した包活的支援と最低生活保障の視点から

研究課題名(英文) Research on support system for young about work in Germany - especially comprehensive support for work and minimum living along growth-process

研究代表者

木下 秀雄 (Kinoshita, Hideo)

龍谷大学・法学部・教授

研究者番号：50161534

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,600,000円

研究成果の概要(和文)：2016年から2018年にかけて、数多くの若者の就労支援の現場や、ジョブセンターを訪問し、また、連邦中央省庁やラントの担当者の聴き取りを行った。それだけでなく、この期間に発生した大量の難民受け入れの現場を訪問して、難民受け入れの実態とともに、受け入れ後の若者難民の就労支援策についても調査した。また、就労支援を側面で支える、生活困窮者受け入れのアウトリーチ活動や、障害者支援学校、生産学校、さらに障害者作業所なども調査した。その結果、ドイツの若者就労支援システムを立体的多面的に理解することが可能になり、かつ、そうしたドイツにおける若者支援が最近変化しつつあることもとらえることができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本では現在就職氷河期世代に対する支援が社会問題として浮上してきているが、同時に好景気の中で見えにくくなっている低所得層の若者の就労支援も重要な課題であることは間違いない。そうした若者に対する包括的な就労支援策を生活保障と結合して実施するうえで、ドイツの寄り添い型支援は貴重なモデルを示している。また日本で今後増大が予想される外国人労働者受け入れについても、ドイツの難民受け入れと連動した若者難民の就労支援の経験は重要な教訓を示している。またドイツにおける保育や、障害者の就労支援、障害者支援学校などの包括的な支援システムは、日本の今後の方向を考えるうえで多くの示唆をえることができる。

研究成果の概要(英文)：We have researched many work-place for youth unemployed, "Job-Center" in Germany between 2016-2018. In addition we have interview with the persons in charge in States and Federal. Especially we have researched the real spot of flood of refugees and the support of young refugees for work in 2016 and 2017 in Frankfurt/M. And we have investigated the out-reach activities for young homeless, school for disabled, production-school and sheltered workshops with its headquarter in Germany too. So we understand the Germany system for young for work three-dimensional and synthetic.

研究分野：社会保障法

キーワード：若者 就労支援 最低生活保障 ドイツ 成長過程 包括的支援

## 1. 研究開始当初の背景

ドイツでは、2005年に、最低生活保障と就労支援を統合した「求職者基礎保障法」(社会法典第2編(SGB2))が成立し、その後、失業率が低下する中で、少子高齢化のもとでの若年労働力の確保、および貧困の世代間連鎖の防止を目的とした若者就労支援の新たな制度構築が焦点になっている。これは、難民の大量受け入れという昨今の方針を背景に、ドイツ語教育と職業訓練の実施等による外国出自の若者のドイツ社会への統合という政策動向とも連動している。そこで注目されるのは、学校教育段階からの職業意識の涵養や職業相談の実施、職業訓練の実施や職業資格取得の支援、また家庭環境など複雑な就労阻害要因を抱える若者に対しては青少年福祉法(社会法典第8編(SGB8))に基づく福祉的支援、さらに就労後もなお職業定着支援の継続という、若者の成長過程を長期のスパンで捉えて場面ごとに必要とされる諸種の支援を包括的に実施する「支援の連鎖の構築」(Bildungsketten)というコンセプトの展開である。こうした若者就労支援は、雇用促進法(社会法典第3編〔SGB3〕)に基づき学校教育段階で全学生を対象とする職業相談等との連携を通して効果的に実施されるほか、SGB2に基づく最低生活保障給付をつうじた就労支援中の所得保障に裏打ちされたものである。そして、同時に、こうした若者就労支援を一元的に担う総合的な専門機関として、「若者ジョブセンター(JJC)」の設置が各地で進められている。本研究は、若者就労支援に焦点を合わせてドイツ調査、日独の比較研究を行い、従来研究成果を発展させることを目指したものである。

## 2. 研究の目的

本研究は、若者の成長過程を長期的に捉えたうえで、それに即した包括的な就労支援、および就労支援すると最低生活保障・所得保障との結合が必要である、という視点から、ドイツにおける若者就労支援について、新たな施策の動向、運用実態を調査しその課題を明らかにすることで、日本における若者就労支援の新たな制度の構築と立法論につなげることを目的とするものである。

## 3. 研究の方法

まず、「支援の連鎖の構築」について調査研究をはじめ、ドイツにおける若者の就労支援のコンセプトを確認する。次に、そうしたコンセプトを実現する「ユージェントジョブセンター」について、その組織の運用実態、有効性を明らかにする。さらに、就労支援に応じない若者に対する「制裁」について調査するとともに、若者に寄り添った支援がどのように行われているのか、そうした伴走型支援と制裁との関連の実態を明らかにする。

## 4. 研究成果

### (1) ドイツにおける包括的若者就労支援のコンセプト

「支援の連鎖の構築」は、連邦教育省(BMBF)と連邦社会労働省(BMAS)と、州、連邦雇用エージェンシーが協定を締結して作られたものである。この協定では、それぞれの関係者の役割、財源などが規定されている。2016年8月段階で、5州が締結完了、3州が締結途中。5州で交渉が進んでいる状況である。「支援の連鎖の構築」の目標は、職業教育を修了するということである。そのためにまず、すべての生徒の職業ポテンシャル分析を行う。これは基幹学校(Hauptschule)、実業学校(Realschule)では浸透している。ギムナジウムでは、まだ浸透していない。次に、職業オリエンテーション(Berufsorientierung)を行う。そしてコーチングとして、入職伴走者が、職業訓練に入るまで伴走することが目指されている。

こうした学校から職業生活までの移行期について若者を支援するうえで、ドイツでは、

第1に法的基盤が、社会法典2編(SGB2 求職者基礎保障法)、社会法典3編(SGB3 雇用促進法)、社会法典8編(SGB8 児童若者支援法)と異なっており、第2に組織的にも、についてはジョブセンター(JC)ないしオプション自治体が担当し、は全国組織である連邦雇用エージェンシー(BA)とその下部組織の地域の雇用エージェンシー(AA)が担い、については地方自治体(郡ないし独立市)の青少年局(JA)が管轄している。第3に、財源も、については連邦予算を中心とする税財源であり、については基本的に保険料財源、は地方自治体の税財源で賄うことになっている。そして、これらの組織的問題だけでなく、第4に、それぞれの支援のプロファイル(性格)の相違、あるいは各機関にはそれぞれの昔からの支援の方法とそれに向き合う姿勢にかかわる「伝統・文化」の相違が大きい。例えばSGB2を担当するJCは職業斡旋において迅速性を求めがちだが、なぜその若者が仕事に就けないのかという要因についてあまり重点を置かない傾向がある。他方、SGB8を担当する地方自治体の若者支援部局は、対象となる若者の個別性に密着し、若者に「人格」に視点を当てた支援を行う「伝統・文化」を持っている。こうした中、改めて若者就労支援を、法的基盤等の相違を超えて包括的かつ長期的視点に立つて行うべきであるとして、2013年の連立政権協定において、それを実施する組織として、若者ジョブセンター(JJC)または若者職業エージェンシー(JBA)が組織することが公約として掲げられるようになった。しかしその実施状況はドイツでも十分集約されていないのが現状である。

## (2) 多様な若者就労支援組織

当初JJCに焦点を当てていたが、これはJBAともいわれる組織と同様のものであって、いずれも、その法的基盤として具体的な個別立法が定められたわけではなく、そのための独自の予算が設けられているわけでもない。各地で若者就労を包括的かつ長期的視点になって支援しようとする多様な形態の組織がつけられている。

(ア)ハンブルクの場合には、JBAという形でSGB2,3,8の担当者が協働する組織を形成した嚆矢とされているが、さらにその特徴はこの三者の協働にとどまらず、学校担当者が加わっていることである。実際に学校に出向いて相談活動をしている。(イ)デュッセルドルフの場合は、若者職業エージェンシー(JBA)という名称ではなく、若者ジョブセンター(JJC)という名称で2005年にすでに設立されていた。特徴は、「ワンストップサービス」を実現しているところである。つまり、このJJCが設立される以前ならば、若者が職業相談を行う場合、まずそれを担当するAAに出向き、そこで生活問題があれば、そこからJCに回され、JCに行ったとしても精神的心理的な問題を抱えている場合にはJAに回される、ということになっていた。現在は、学校から仕事への移行に関してすべての若者がここJJCに来る。ここにはAAの職員も、JCの職員も、JAの職員もいるので、全て協働で仕事をしており、一人の対象者にどのような措置が必要なのかを、各法の職員が集まって、当事者を含めて「協同の職業相談」を行う。(ウ)オッフェンバッハの場合は、SGB2の実施機関の形態が、自治体自身がそれにあたるというオプション自治体である。ここの若者就労支援の特徴は第1に、支援組織に、JA,AAそしてSGB2実施機関だけでなく、学校を管轄する学校局が加わり、さらに、郡所属に市町村や、地域の手工業会議所(HWK)、商工会議所(IHK)が参加している点である。そしてこれらは、いわば「バーチャルネットワーク」として若者就労支援システムを構成し、一般的な地域支援ソーシャルワーク組織とが共同して、家族支援も含めた包括的支援を行う家族マネジメント機関を作って、若者個人に対する就労支援にとどまらず、若者を囲む家族やその他の環境を視野に入れた支援を行っていることである。(エ)フランクフルトの場合は、若者ジョブセンター(JJC)とあって、

意識的に若者職業エイジェンシー(JBA)とは言わないようにしている。それは、SGB 3の職業相談、SGB 8の若者就労支援、SSGB 2の支援を行うことになっているが、「同じ屋根の下」にいる75人の職員のうち、AAの職員は1人で、JAの職員が5人、残りの69人はJCの職員、という体制になっている。

### (3) ドイツにおける多様な若者就労支援

ドイツでは長期にわたって高い失業率に悩んでおり、失業者に対する支援も従来から雇用保障と最低生活保障の二つの制度から行われてきた。そうした中で、従来の最低生活保障制度である連邦社会扶助法(BSHG)のもとで、長期失業者や学校修了資格や職業資格を欠く者に対する就労支援が行われてきた。

その特徴は、第1に、最低生活保障を伴いつつ就労支援の各種のプログラムが実施されてきていること、第2にそうした支援プログラムの実施を担うものとして、各種民間公益団体が社会に広く存在し、人的にもノウハウという面からも専門的支援の経験を蓄積していること、が広範に行われてきていること、第3に、長い支援の経験から、支援内容として、直ちに第一労働市場に参加できるようにするということを目指さず、生活リズムの確立や職業イメージを持つための試行錯誤支援など、多様ないわゆる「敷居の低い」支援を行ってきていること、第4に、ドイツの社会自体がいわゆる職業資格社会であり、一定の要件を満たせば職業資格が公的に認定され、そうした職業資格を取得すると労働協約により確立されている労働条件の下での就労に結びつきやすいこと、という点を指摘することができる。

若者就労支援においては、こうしたドイツのこれまでの就労支援の特徴を前提にしつつ、若者に対する就労支援に固有に課題がいくつか存在していることが明らかになった。例えば、従来の就労支援においては、SGB2もSGB3も、その就労支援プログラム実施団体は、BAが設定する認定基準をクリアした認証団体であることを前提としていた。しかし、様々な困難を抱える若者支援を行っている地域の若者支援団体は比較的小規模でこうしたBAの設定する認証基準をクリアすることがむづかしいことが多く、若者就労支援実施において、地域での若者就労支援の経験を持つ支援団体がJBAからの委託を受託できない、という例が出てきている。また、若者就労支援においては、失業した段階や、生活困窮に陥った段階からの支援では手遅れであり、就学中からの支援が求められていることなどが指摘されている。

### (4) 難民受け入れ

ドイツは2015年から2016年にかけて100万を超える難民を受け入れた、と言われている(統計によると難民申請数は2015年が47万6649人、2016年には74万5545人)。それら難民はいったんギーセンにある第1次受け入れ施設に受け入れられ、そこで庇護申請を行い、その後、庇護申請審査結果が出るまでの間、ドイツの各地の自治体が運営する施設で保護されることになっている。今回はフランクフルト市の難民受け入れ状況を調査した。ドイツで受け入れられた難民については各ラントに人口比で割り当てられ、その後ラントごとにまた自治体に人口比例で割り当てられることになっている。ヘッセン州には全難民の7,3%、そしてヘッセン州の中でフランクフルトはその6,7%が割り当てられることになっている。フランクフルトには、2012年には200人、2013年には400人だった難民受け入れが、2015年には3140人、2016年には2250人の受け入れとなっている。フランクフルトでは、ギーセンから来た難民はまず緊急入所施設(Notunterkunfte)に受け入れ、そこから移行入所施設(Übergangsunterkunfte)に受け入れる。前者は、体育館を

転用して、仕切りだけでプライバシーが確保できず、入所者自身が調理ができず、配色サービスを行う形態のものである。後者は、モジュール型の集合住宅やアパートが使用されている。フランクフルトでは、前者は2016年8月には950人だったが、2017年8月には750人になっている。後者は2050人から2700人になっている。庇護申請中は、庇護申請者給付法に基づいて基本的にSGB2ないし12と同じ基準額と、住宅費等が支給される。これについてはフランクフルト市がいったん支弁したのちラントから費用償還される。この償還額は2016年から改善されて基準額と扶助費医療費を含めて、一人月額1100ユーロとなっている。

#### (5) おわりにードイツの今後の動向と日本への示唆

ドイツでは2016年8月1日に施行されたSGB2の第9次改正法により新たに16h条が追加された。この条文は、SGB2の制定以来の「支援と要請」という原理とある種の「矛盾」ではないか、との指摘が、ドイツでも生じている。社会保障給付利用に就労を条件づける、という2000年代初頭の動きが、現在変化する可能性がドイツでも出てきているように見える。

日本においても、求職者支援法、生活困窮者支援法という生活保護の周辺に各種の支援法が成立しつつある。これら日本の制度を、ドイツの若者就労支援法制と比較して検討するならば、第1に、若者に焦点を当てた体制を意識的に構築する必要がある。第2に、その際に、就労の支援だけでなく、最低生活保障との結合を意識的に行う必要がある。第3に、就労支援を行う場合、第1労働市場への統合のみを直接的な目標にするのではなく、むしろ、個々の若者が置かれている状況の多様性と困難の個別性に着目して、「敷居の低い」支援を多層的多元的に構築する必要がある。第4に、一定年齢に達すれば当然に就労する能力が身についているはずだ、という見方を捨てて、就学期間中からの多様な就学支援と就労支援を行う必要がある。

#### 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 8 件)

木下秀雄、ドイツにおける高齢者介護専門職の職業訓練システム：高齢者介護法(AltPflG)から介護職法(PflBG)へ、龍谷法学、査読無、51巻1号、2018年、1-41頁

吉永 純、生活保護基準は市民生活の「岩盤」：生活保護基準引き下げの問題点と、就学援助をはじめとする各制度に与える影響(特集 中小商工業をめぐる税と社会保障)、中小商工業研究、査読無、137号、2018年、60-67頁

上田 真理、若者の職業教育を受ける権利：ドイツにおける雇用と生活保障の交錯(鎌田耕一教授 名雪健二教授退職記念号)、東洋法学、査読無、61巻3号、2018年、75-118頁

布川日佐史、生活保護基準部会報告書をどう読むか(特集 さらなる生活保護引下げ(2)当事者の実態をふまえた議論を)、賃金と社会保障、査読無、1700号、2018年、11-18頁

⑤嶋田佳広、ドイツ公的扶助における構造原理としての需要充足原理、札幌学院法学、査読無、34巻1号、2017年、85-143頁

武田公子、自治体財政からみた福祉財政の課題、医療・福祉研究、査読無、26号、2017年、25-32頁

前田雅子、社会保障における行政法の課題、行政法研究、査読無、20号、2017年、191-200頁

前田雅子、個人の自立を支援する行政の法的役割、法と政治、査読無、67巻3号、2016

年、1-34 頁

〔学会発表〕(計 1 件)

嵯峨嘉子、ドイツにおける住宅喪失予防の取り組み、貧困研究第 9 回研究大会、2016 年 12 月 4 日、チェンバおおまち(福島市)

〔図書〕(計 1 件)

嶋田佳広、住宅扶助と最低生活保障 住宅保障法理の展開とドイツ・ハルツ改革(札幌学院大学選書) 法律文化社、2018 年、324 頁

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1)研究分担者

上田真理(Ueda Mari)

東洋大学・法学部・教授

研究者番号: 20282254

嵯峨嘉子(Saga Yoshiko)

大阪府立大学・人文科学系・准教授

研究者番号: 30340938

嶋田佳広(Shimada Yoshihiro)

佛教大学・福祉学部・教授

研究者番号: 40405634

吉永純(Yoshinaga Atsushi)

花園大学・社会福祉学部・教授

研究者番号: 70434686

布川日佐史(Fukawa Hisashi)

法政大学・現代福祉学部・教授

研究者番号: 70208924

武田公子(Takeda Kimiko)

金沢大学・経済学経営学系・教授

研究者番号: 80212025

前田雅子(Maeda Masako)

関西学院大学・法学部・教授

研究者番号: 90248296