

ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体

金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授 武田 公子

ドイツの「求職者基礎保障」(2023年より給付名は「市民手当」となった)は、稼働能力ある長期失業者とその扶養世帯員の生活保障給付を行いつつ、就労支援や就労阻害要因の解決・軽減を行う仕組みであり、対象者数は人口比でいえば日本の生活保護受給者の10倍の規模にあたる。本稿ではこの制度による就労支援の概要を説明した上で、その担い手の二つのモデルに言及する。一方は、労働行政が主導し自治体が協力をモデル、他方は自治体が全面的に担うモデルである。日本においても「雇用政策の分権化」は推進されている状況にあるが、この動向に対してドイツの事例・経験が何らかの示唆を与えるか否かを検討する。

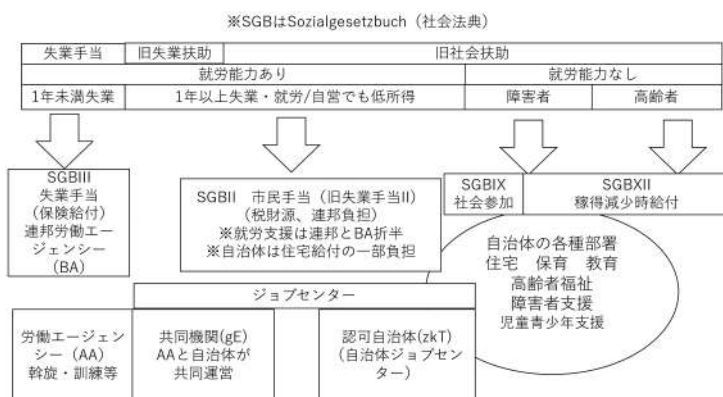
1 ハルツ改革以降のドイツ労働市場政策の動向

ドイツにおけるいわゆるハルツ改革(労働市場における現代的サービスのための第四法)¹によって、2005年以降、それまでの社会扶助受給者のうち就労能力のある人々は「求職者基礎保障」²(社会法典第二編、以下SGBII)制度の下で生活保障給付と就労支援を受けることになった。また同時に、

それまで失業保険制度のなかで、失業手当受給期限を過ぎてなお失業状態にある人々が税財源から受けていた「就労扶助」が廃止され、その当事者も「求職者基礎保障」に統合された。これにより求職者基礎保障は、1年以上失業状態にある就労能力のある人々を対象とし、ジョブセンターで労働市場への統合に向けた支援を行う仕組みとして形づくられた(図1参照)。

それから20年弱の間、「ハルツ」は多くの稼働能力ある生活困窮者のセーフティネットの役割を担いつつも、社会扶助に代わるスティグマとして忌避される側面を持ち続けてきた。それは、当事者が、就労支援に向けてジョブセンターとの間で締結する「統合協定」に反した場合には制裁がなされ、当事者の意思や状態にマッチしない措置への参加がいわば強制されるという側面を指してのことである。この批判を受けてSGBIIの生活保障給付は2023年より「市民手当」に

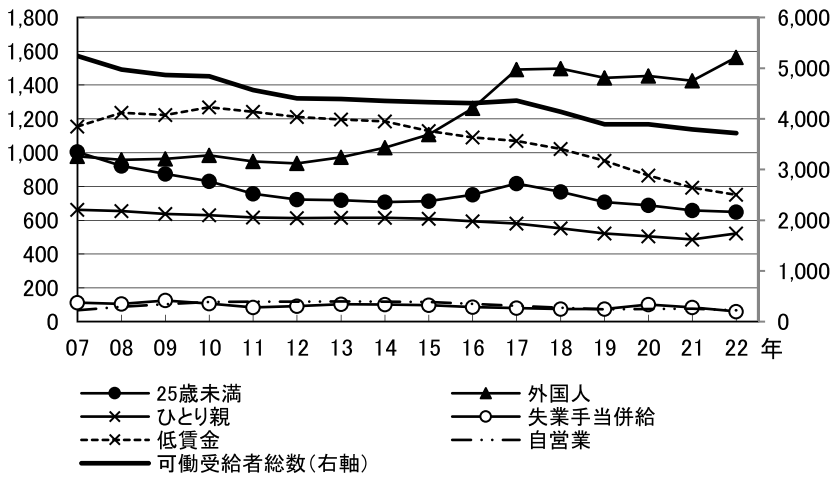
図1 ドイツにおける生活保障制度の体系



1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl.S.2954.

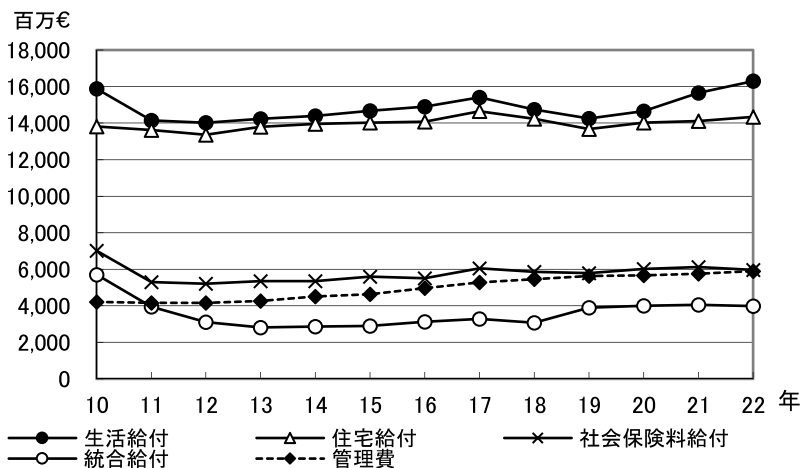
2 2023年からのSGBIIの名称は「市民手当および求職者基礎保障」であるが、以下では便宜的に「求職者基礎保障」とする。

図2 可働受給者と主なターゲットグループ(千人)



資料: Statistik der Bundesagentur für Arbeitより作成。以下の図も同様。

図3 消極的・積極的給付の動向



一新され、制裁はこれまでより限定的なものとなっている。この直近の制度改革の成否はここではひとまず措くとして、まずはこのSGBIIの下で就労支援を受けた人々の構成や支援措置の内容について概観しておきたい。

(1) 受給者の動向

図2はSGBII受給者のうち稼働能力のある人々の総数と各種属性に着目した動向を示したものである。まず、太い実線(右軸)で示したのが稼働能力ある受給者の総数であるが、07年に520万人を超えていたものが22年には370万人まで減少している。この間、労働市場環境の変化のなかで、全体と

して長期失業者は減少傾向にあった。

そのなかでも、制度開始当初からターゲットグループのひとつと考えられてきた25歳未満の失業はかなり減少してきている。学校卒業後定職に就かない若者の支援は、この間SGBIIの重要な課題となっていたが、制度発足から数年の間に急減し、後述する難民の流入により2016-17年には一旦増加するもその後再び減少に転じている。この減少傾向は、「低賃金」層にも該当する。ドイツでは協約賃金を基本としていたが、2015年に全国一律の法定最低賃金が導入された。これにより、不安定就労を渡り歩き低賃金に甘んじてきた若者層の受給が減少したと思われる。失業前賃金が低いため失業手当の額が最低生活保障水準に達しない場合にSGBII給付で補完する失業手当併給層、および自営業で低収入の場合にSGBIIで補完給付をうける層についても、横ばいないし漸減傾向を示している。「求職者」基礎保障

という制度名称ではあるが、自営業等の非求職者も対象となっている点に注意が必要である。ひとり親世帯の受給減少要因としては、遅れていた保育所整備や学校の全日化がようやく進んできたことや、児童手当の拡充がある³。また、移民背景のある人々の労働市場における不利性から、以前より外国人受給者は少なくなかったが、2015-16年のシリア難民、2022年以降のウクライナ難民の流入のなかで、外国人受給者が急増したことが窺われる。

以上のように、受給者が全体として減少傾向を示しているなかで、就労に向けて個別事情に即した支援が必要な人々、受給が長期化している人々が新たなターゲットグループとなってきているのである。

3 魚住明代「ドイツのひとり親家族支援政策」『大原社会問題研究所雑誌』746、2020年、参照。

(2) 給付の内訳

図3はSGBIIにおける各種給付の動向を示したものである。生活給付としているものには、就労能力ある受給者およびその扶養世帯員に対する生活保障給付および必要に応じた一時的・追加的給付等が含まれる。社会保険料給付は、受給者が加入すべき医療保険や年金保険等の公的保険料を給付し、それによって社会保険加入を維持するものである。住宅給付としているのは、地域的に妥当な水準の暖房費つき家賃を給付するもので、家主に直接振り込む場合もある。これらは受給者に対する金銭給付であり、消極的給付と呼ばれる。これに対して統合給付は、受給者の就労を支援し、労働市場に統合することを目指す各種サービスであり、積極的給付と呼ばれる⁴。これについては次項でその詳しい内訳をみていくが、2010年代に労働市場の好転もあり連邦政府の予算削減が進められたことが見て取れる。2019年から後述する新たな統合手段の創設により予算の増加が見られる。管理費は、ジョブセンターを維持する諸経費であり、センターの職員人件費なども含まれる。生活給付と同様の物価上昇に即した人件費の上昇に加え、シリア難民のSGBII 参入時に大幅な職員増を図った⁵こともあり、管理費の上昇傾向が見られる。

前出図2で見たように、この20年弱の間に受給者は着実に減少してきた。しかし経費面で見ると、全体として横ばいないし漸増傾向を示している。この理由としては、物価上昇への対応というばかりでなく、基準額の適正水準をめぐる憲法裁判所判決等

図4 主な統合給付の支出

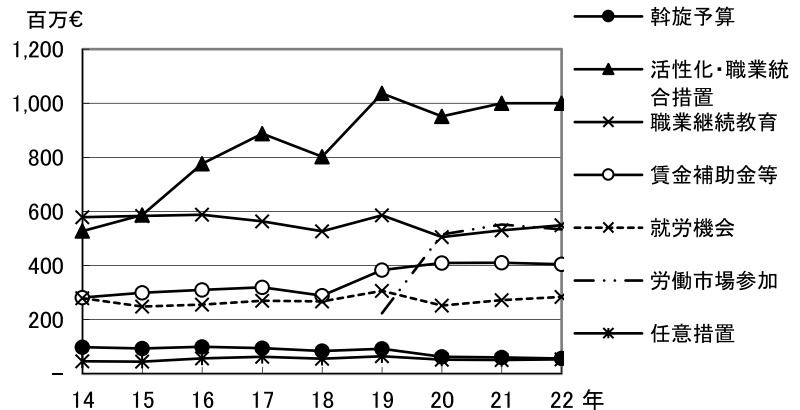
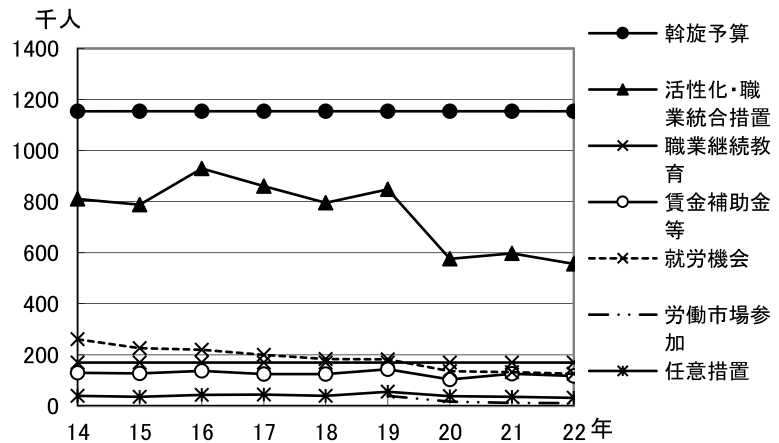


図5 主な統合給付利用者数



を背景に生活保障給付が改訂されてきたことがある。住宅暖房費給付についても、都市部を中心とした家賃上昇とエネルギー価格上昇を受けて世帯当たりの給付額は増加傾向にある。またさらに、次に述べるように労働市場統合に困難を抱える受給者が相対的に増加し、より手厚い支援給付が投入されるようになってきていることも背景にある。

(3) 統合給付の内訳

さて、積極的給付とされる統合給付について詳しく見ていきたい⁶。図4は統合給付の支出すなわち

4 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II (<https://statistik.arbeitsagentur.de>) .

5 Anne Koch, Nadine Biehler, Nadine Knapp, and David Kipp, Integrating refugees: Lessons from Germany since 2015-16, Background paper to the World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies, Worldbank Document : Thränhardt, D., Welcome Culture and Bureaucratic Ambiguity: Germany's Complex Asylum Regime. In Migration Control Logics and Strategies in Europe: A North-South Comparison, Springer Vlg. 2023, pp. 267-281.

6 以下、各種統合措置の説明については連邦労働エージェンシーのウェブサイト参照。 <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/buergergeld/arbeit-finden>

各種統合措置にかかる経費を、図5は統合措置の利用者数の推移を示している。なお、後述する理由から、図5は全ジョブセンターの集計データであるが、図4は一部ジョブセンター（認可自治体関係分）のデータを含んでいない。まずは両者を見比べながら、各種統合措置とその動向を説明していく。

まず、利用者数として一貫して多いのが「斡旋予算」である。これは、受給者が求職活動を行う際の、応募書類作成費や旅費を支給するものであるため、経費の額としては多くない。次に利用者数として多く、また支出の中では最も多いのが「活性化・職業統合措置」である。これは就労阻害要因の除去・軽減を目的とし、カウンセリング、就活トレーニング、コンピューター研修、ドイツ語修得、自営業向けコーチング等、多様なプログラムを含む。2020年から利用者数が急減し、支出も減少・横ばいとなっているが、これはコロナ禍の下での行動抑制のためである。これを除いてみると、措置利用者数は減少傾向を示しているのに対し、支出額では増加を示している。すなわち、利用者一人当たりにより高コストなサービスを提供するようになってきていることが窺われる。受給者が全体としては減少傾向にあるなか、斡旋阻害要因を複数もって長期にわたり受給を続ける層に対して、コーチング（伴走的支援）をつける等の密度の高いサービスを提供するようになってきていることが窺われる。

例えば図には含まれないが広義の活性化・統合措置のなかに、2017年から開始された「アクセス困難な若者への支援」がある。学校を中退ないし職業訓練未修了のまま定住せずにいる若者や、ジョブセンターで一度は支援を受けながらも制裁によって支援から遠のいてしまった若者に対して、アウトリーチで伴走的支援を行うものである。

また、利用者としては相対的に少ないが、支出として大きなものとして賃金補助等の措置がある。2019年から支出が増加しているのは、長期失業者を雇用した事業者に対する賃金補助がより手厚いものとなったためである。これは、「労働市場参加」

と同種のもので、ともに2019年の「参加機会法」によって導入された⁷。前者は2年以上の受給者に一般就労を提供した事業者に対して、1年目は協約賃金の75%、2年目は50%の賃金補助を給付するもの、後者は6年を超える受給者を雇用した事業主に1年目100%の賃金補助、その後5年目まで10%ポイントずつ逡減させるというものである。いずれもコーチングを伴うことがジョブセンターに義務付けられており、長期受給者に対する一般労働市場への参加を促進する意味を持つ。

このほか、「就労機会」はハルツ改革直後にはかなり多く利用された、就労困難者に対する見極め・就労習慣づけのための就労であり、ごくわずかな時間あたりの報酬がつけられたことから「1ユーロジョブ」と呼ばれたものである。低賃金労働の助長との批判を受けていたが、2011年の支援手段見直しのなかで就労機会は期限を切るものとなり、その地位は相対的に低下している。

(4) SGBII をめぐる近年の動向

前述のように、統合支援措置にも紆余曲折があったことがわかる。制度発足当初は「就労機会」に象徴されるように、特に若者に焦点化したワークフェア的な措置が多かった。2010年頃からは連邦の統合予算削減と手法改革のなかで就労機会から活性化へのシフトが見られ、2019年には参加機会法によって長期失業者への包摂的な措置が登場した。統合措置はワークフェアと包摂という二つのバイアスの間を揺れ動きつつ変遷してきたように思われる。こうした変化の背景としては幾つかの事情がある。

第一に、国際情勢が不安定化する中で発生する難民問題に関し、ドイツは積極的に受入姿勢をとり、ドイツの社会や労働市場への統合のためにSGBIIが活用されてきたということである。2015-16年頃にはシリアから、2022年以降にはウクライナから大量の難民受け入れを行った。難民認定され就労が認められれば、その後の支援はSGBIIが担うことになる。前出図2に示したように、これら難民流入

7 参加機会法による長期受給者参加促進については、布川日佐史「ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進」『現代福祉研究（法政大学）』20、2020年；森周子「ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の考察」『成城大学経済研究』23、2021年、他参照。

のタイミングで外国籍の受給者は一段ずつ高い水準に移行している。労働力不足に悩むドイツにとって、難民をドイツ社会・労働市場に包摂することは社会的に合意可能な方策である。

第二に、2023年からSGBIIの枠組みでの所得保障給付は「失業手当II」から「市民手当」に変更された。その一つの背景としてあるのは、2019年に憲法裁判所が下したところの、若者に対する制裁強化規定を違憲とする判決である。統合措置にあたって当事者とジョブセンターが結ぶ申し合わせ（統合協定）に反した場合に、給付の一部削減がなされる「制裁」を、若者に対してはより厳しい削減率で課していたのだが、これが違憲とされた。市民手当においては制裁の適用がより制約的となり、スティグマを排除する方向での「ベーシックインカム化」が進むとの見方もある⁸。

第三に、コロナ禍の下で各種給付の申請手続きの簡素化が図られ、例えば資産調査や居住する住宅の家賃水準妥当性審査等の手続きが一時停止・猶予されるなどの措置がとられた⁹。コロナ禍収束後もこの措置が一部継続することとされており、前述の「市民手当」化の下でのスティグマ軽減への動きがこうした点でも観察される。

2 実施主体の二つのモデル

(1) 二モデル並立の経緯

さて、ここまで述べてきたSGBIIはどのような実施体制で行われているのだろうか。ハルツ改革の当初案では、求職者とその被扶養家族に対する支援の実施主体は、労働エージェント（Arbeitsagentur, 以下AA）と自治体が協力して運営するジョブセンターであると想定されていた。しかし最終的な成案では、自治体がAAと共同体を作らずに単独でジョブセンターを運営する選択肢が実験条項として盛り込まれた。この結果、AAと自治体の共同体（Arbeitsgemeinschaft, 以下ARGE）が運営するジョブセンターと、自治体が単独で運営するジョブセンター（オプションモデル、

当初69ヶ所）が並立することになった。

このオプションモデルが誕生した背景としては、以下の諸点が挙げられる。第一に、旧社会扶助制度の下で自治体は、扶助受給者の就労に向けて取り組んできた。というのも、当時社会扶助は全て自治体の財政負担の下で実施されてきたが、受給者を社会保険義務のある雇用に押し上げることによって自治体負担軽減に資するところが大きかったためである。この経験のなかで自治体はジョブセンターを単独で担おうとの自信を持つに至った。

第二に、ドイツ連邦制の原則に関わるARGEの合法性如何という問題である。連邦労働エージェント（Bundesagentur für Arbeit, 以下BA）の地域機関であるAAと自治体が共同機関を設置することは、自治体に関する事項を所管するのは州であるというドイツ連邦制の原則を逸脱するものであり、基本法に反するという見方が制度成立時からあった。郡の全国団体であるドイツ郡会議はこの主張をもって違憲訴訟を起こしており、その立場からこのオプションモデルを積極的に推進していた。

ドイツ郡会議を中心とする自治体によるこの訴訟に関し、連邦憲法裁判所は2007年末に、ARGEは混合行政にあたり違憲であるとの判決を下した。それを受け、ジョブセンターの運営主体をどうするかについてかなりの混乱があったが、最終的にはAAと自治体の共同によるジョブセンターを憲法上の例外とする基本法改正を行うという結果となった。判決を受けて2011年に施行されたジョブセンター改革により、ARGEは共同施設（gemeinsame Einrichtung, 以下gE）と名称を変えて事実上存続した。オプションモデルは実験条項から恒久的選択肢に移行した上、適用自治体数も全ジョブセンターの1/4まで拡張されることとなり、以降の名称は認可自治体（zugelassene kommunal Träger, 以下zkT）となる¹⁰。認可自治体の拡大を受けて、旧ARGEからzkTに移行した自治体を加え、現在104自治体（市・郡）が認可され、「自治体ジョブ

8 Deutscher Landkreistag, Ausführliche Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Bürgergeld-Entwurf, 28.10.2022.

9 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen, Forschungsbericht Nr. 573, März 2021.

10 郡会議を中心とする違憲訴訟とその結末、ジョブセンター改革等の経緯については、武田公子『ドイツ・ハルツ改革における政府間行財政関係』法律文化社、2016年、参照。

センター」の担い手となっている。

(2) 両モデルの比較

図6は、ジョブセンター実施主体の二モデルに関する概念図である。gEは、AAと自治体が共同で運営するものではあるが、概してAAの建物内に置かれ、そこでAA職員と自治体職員が同居する形をとる。また、AAはBAの地域機関であり、BA-AAの情報ネットワークを共有しているため、受給者のデータを即時に送信・集約することが可能である一方、BAからの集権的コントロールを受けやすいという性格をもつ。また、AAが所管するもう一方の業務、すなわち1年未満失業者への失業手当給付と職業訓練・斡旋、学校における職業相談等、雇用促進法（SGBIII）業務の窓口が併設されており、SGBIIIからSGBIIへの移行ケースについてはスムーズな対応が可能である。

zkTの場合は、ジョブセンターとAAは別の建物にあり、当該地域のAAはSGBIII業務のみを行い、SGBIIには直接関与しない。自治体が単独でSGBIIの実施主体となるため、住宅政策、産業振興、児童青少年支援部局、学校、保健医療等、自治体が担う各種の公共サービスの諸部局と連携して受給者への対応を行うことが比較的容易である。無論、gEにおいても斡旋阻害要因をもつ受給者に対して自治体の相談事業等を活用することはあり得るが、これら自治体行政資源へのアクセスは自治体内の方が容易であるには違いない。

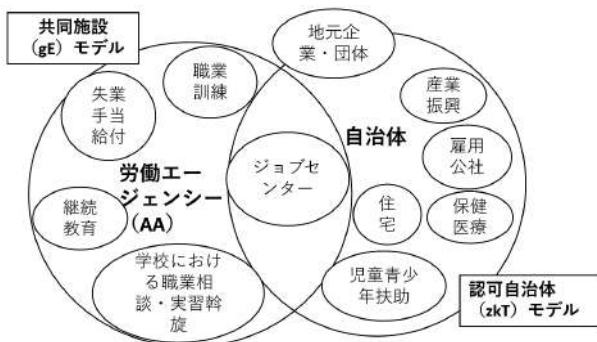
このような組織形態の相違を反映して、両モデルのジョブセンターの間には労働市場への統合に向け

た支援のあり方にも若干の相違がある。gEはBA-AAという労働行政システムの主導性を反映して、職業訓練や継続教育といった、労働市場への迅速な統合により重点を置く傾向がある。これに対してzkTは自治体の社会サービスシステムとの連携に重点を置き、斡旋阻害要因を持つ受給者に対する包摂的支援を指向する傾向がある。

図7および図8は、両モデルのジョブセンターにおける主な統合給付の支出動向を比較したものである。なお、この図には若干の留意が必要である。というのも前述のようにgEはBA-AAの情報ネットワークシステムを用いて即時にデータがBAに集約されるが、zkTでは自治体が異なるネットワークを使っているため、自治体は適時に取りまとめたデータをBAに送り、データを集約する形になっている。そのためBA統計では、zkTに関する詳細なデータが脱落していることが多く、BA統計でも絶えず注釈つきで公表している実態がある。図8は「zkTを含む」データから「zkTを除く」データを差し引いて算出したが、全てのzkTを網羅した集計ではないことをここで断っておきたい。

さて、図7と図8を見比べると、以下のような相違が観察できる。まず、gEにおいては「職業継続教育」への支出が明らかに高い。これは再就職や転職を支援する、いわば「労働市場に近い」人々への支援であり、SGBIIIの担い手でもあるAAには使いやすい手段であるが、zkTにおいてはこの措置の活用は相対的に少ない。職業訓練は、職業継続教育とは異なり、就学時における職業実習を未修了であった場合や、修了していても就職に必要なスキルや資格を得ていない人々への措置であり、zkTでは相対的にこちらの利用者が多い。zkTで圧倒的に多いのは活性化・職業統合措置であり、これは「労働市場から遠い」人々に対する就労阻害要因の除去・軽減を含むさまざまな就労支援措置である。この措置は、自治体の福祉分野や住宅等の行政部門や雇用公社¹¹との連携、地域の大小規模のNGOや企業との連携で行われる。gEにおいても自治体や地域のこうした支援資源を活用して行われるが、むしろzkTがその組織形態の強みを発揮するものと

図6 SGBII実施体制の2モデル



11 自治体雇用公社については武田公子「ドイツにおける自治体雇用公社と中間的労働市場」『彦根論叢』第415号、2018年、参照。

図7 gE モデルにおける主な統合給付支出

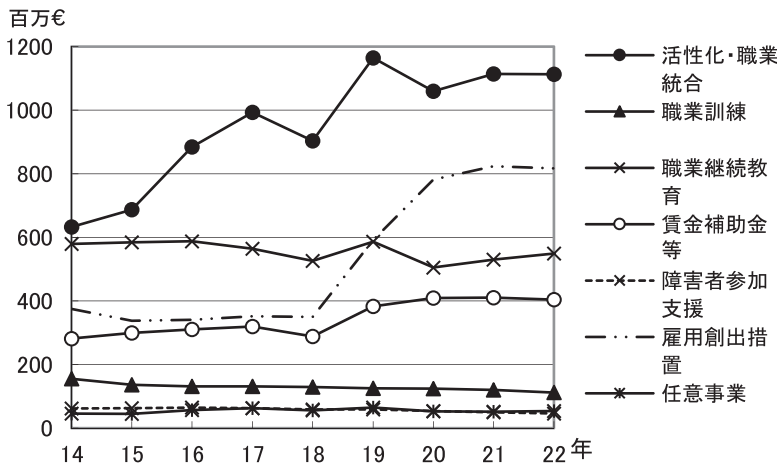
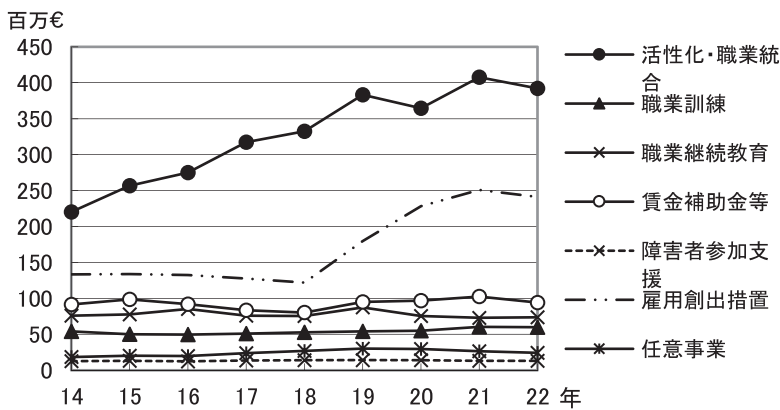


図8 zkT モデルにおける主な統合給付支出



いえる。その他、わずかな相違ではあるが、ジョブセンターが自ら開発する支援措置を意味するところの「任意事業」はzkTにおいて若干多いように見える。

なお、前述2019年の「参加機会法」によって導入された二つの賃金補助のうち、2年超の受給者に対する賃金補助はこの図では「賃金補助金等」に、7年超の受給者に対する賃金補助は「雇用創出措置」に区分されている。「賃金補助金等」「雇用創出措置」が両モデルにおいて2019年から急増しているのはこれらの措置の結果である。

(3) 認可自治体モデルの意義と課題

さて、ここでは二つのモデルのうち、zkT（認可自治体）モデルに着目してその意義と課題を小括し

ておきたい。前述のように、このモデルは当初実験条項に盛り込まれたもので、両モデルにおけるパフォーマンスの比較を踏まえて実施体制のあり方を最終的に決着させることを想定していた。この実験条項に関する報告書は2008年に出されている¹²が、結局のところいずれが優れているかの結論は避けられている。ただし、ARGE（現gE）が一般労働市場への統合率に関してはより多くの成果があり、zkTではケースマネジメント的な社会統合的戦略への指向が強い点など、両ジョブセンターの指向性の相違は指摘されている。両モデルのいずれを選択するかは決定主体は自治体であり、それぞれの地域特性や自治体の労働市場政策への指向性に規定されるものと考えられる。

zkT 選択の自治体分布からは次のような傾向が見て取れる。第一にzkTの多くは都市ではなく郡である。郡は市町村の共同体であり、概して財政規模は都市より小さく、失業者数は都市よりは高くない。相対的に失業者や外国人労働者が多く、域内格差や貧困問題を蓄積させがちな都市に対して、郡では独自の労働市場政策を行う余力が大きいかもしれない。ドイツ国会議がこのモデルを積極的に推進したことも背景にあらう。

とはいえ第二に、州単位の分布でみると、zkTが多い州のなかには、旧ルール工業地帯を含むノルトライン・ヴェストファーレン州、東部州のブランデンブルク州、ザクセン・アンハルト州のように、産業構造上の弱みをもち、失業率の高い地域がある。政治的にはヘッセン州はキリスト教民主同盟が、ノルトライン・ヴェストファーレンやニーダーザクセンは社会民主党が州政権を主導しており、それぞれ異なる立場から州政府がzkTを推進している。ノルトライン・ヴェストファーレン州は、エッセン、

12 Bundesregierung, Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode, Drucksache 16/11488, 18. 12. 2008.

ヴッパータール、ゾーリンゲン、ミュンスターといった都市が zkT を選択している点が特徴的である。実験条項の廃止と zkT 恒久化の際に ARGE から zkT に移行したエッセン、ヴッパータールでのインタビューでは、BA からの集権的な統制から逃れ、地域独自の雇用戦略を進めたい、労働市場から遠い人々への包摂的な労働市場統合を進めたい、ということが語られていた¹³。

3 日本への示唆

さて、上記のようなドイツの最低生活保障・就労支援の枠組みは、日本のどの制度と比較可能だろうか。最低生活保障という点では生活保護であり、雇用促進という点からは生活保護・生活困窮者自立支援における就労支援、あるいはこれらとハローワークとの連携への動き、ということになるであろう。とはいえ、ここでは日独の比較というよりは、「どこが異なるのか」に重点を置いて論じていきたい。

第一に、そもそも最低生活保障の制度枠組みへの「入口」の相違である。2021年の数値では、SGBII 受給率は 8.1%、日本の生活保護率は 1.6% とかなりの相違がある。さらに、日本の生活保護ではその受給者の半数以上が高齢者であり、高齢者世帯と障がい・傷病世帯を除いて考えると、稼働可能な対象者数の人口比でいえば、日本はドイツの 1/10 の規模といえる。これは生活保護制度の敷居の高さや、生活困窮者自立支援のように、そもそも生活保障給付を行わずに就労支援を行う制度を前置していること等が理由と考えられる。生活困窮者に対しては、困窮の原因となっている様々な就労阻害要因を除去・軽減しないことには困窮からの脱出は困難であり、その間の生活保障は不可欠であろう。まずは所得保障給付を、その上で自立に向けた支援へという制度運用が日本には強く求められるだろう。

第二に、上記のような対象人口の規模の相違は、当事者の支援にかかる人材や支援団体の厚みの相違をもたらしている。ジョブセンターでは、職員は地域にある数多くの支援団体の「カタログ」をもち、当事者と相談しつつどの団体のどのサービスを利用するか（ジョブセンター独自のプログラムもある

が）を選択していく形で支援プログラムを組んでいく。この仕組みは、日本の介護保険事業で、ケアマネジャーが地域の事業所のカタログからケアプランを立てる形に似ている。ついでに言えば、日本では介護保険制度導入後に営利・非営利の介護事業所が数多く設立され、現在では 10 兆円市場を形成するに至っているのだが、このような社会セクターないし準市場の厚みは政府の予算規模に規定されるのである。ドイツで就労支援を担う事業主体は、民間の大手職業教育・訓練会社もあるが、全国的なネットワークを持つ六つの民間公益団体（カリタス、ディアコニー、労働者福祉団等）の傘下にある地域支部や小規模団体が多くを担っている。これらの社会セクターの厚みは、統合予算の規模に規定されていると言えよう。

第三に、雇用政策の分権化について。日本では 2016 年の第六次地方分権一括法で、職業安定法の改正により自治体の無料職業紹介所設置の届出が不要となり、また雇用対策法の改正により国と地方公共団体が協定を締結して連携した事業の実施が可能になった。この「雇用政策の分権化」は果たして成功しているのだろうか。当研究会（日本都市センター「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」）での検討範囲では、ハローワーク窓口を福祉事務所に置く、あるいは福祉事務所の担当者をハローワークに派遣するといった「一体的実施事業」が進められている状況は見る事ができた。他方、豊中市や釧路市等、自治体による無料職業紹介所事業の先駆的取り組みは「地方版ハローワーク」として位置づけられ、生保・生困当事者に重点を置いた支援が見られる一方、地方都市ではその関心事は移住者向けの就職支援に比重が置かれる印象がある。ドイツでも BA-AA 主導の gE と自治体主導の zkT の対比でみられたように、労働行政と社会包摂とのいずれに重点が置かれるかはジョブセンターによって異なる。日本における雇用政策の分権化を考える際、自治体が主導するとすれば福祉事務所を核とした当事者の社会包摂に軸足を置く方向性が考えられる一方、自治体レベルに「雇用政策」の経験蓄積が少ない、あるいは商工労働部署と

13 前掲武田（2018）参照。

の連携が薄い、という課題が浮上してくるだろう。

第四に、就労困難者への伴走支援のあり方について。例えば日本での「特定求職者雇用開発助成金」は、就労時間や作業負荷等に関する配慮が必要な当事者を雇用する事業所に助成する仕組みとなっているが、このような雇用においては助成だけでなく伴走支援をセットにすべきではないかと考えられる。ドイツで近年重視されているのが「コーチング」である。この言葉は日本では「ジョブコーチ」と呼ばれるように、就職活動へのアドバイスの文脈で使われることが多いが、ドイツのSGBIIに関わって使われる（障がい者雇用の場合も同様だが）「コーチング」は伴走支援の文脈において理解されている。すなわち、コーチは当事者の状況を観察しつつ伴走支援するとともに、就労先事業所と当事者の間のコーディネート役もつとめ、事業所に対しては「合理的配慮」のあり方や仕事の切り分けをアドバイスする役割も果たす。このことから、今後「雇用政策の分権化」を進めるにあたって日本の自治体に求められるのは、福祉分野の専門性からのアプローチだけでなく、地域の事業所での雇用発掘と当事者に即したジョブ創出・就労環境形成をマッチングする仕組みではないかと考える。