

ドイツの子ども・若者支援における支援の重層性をめぐる調査研究報告

— 子ども期を含めたユース（ソーシャル）ワークを中心に —

生田周二

(奈良教育大学 ESD・SDGs センター)

Research Report on the Multilayered Support of Children and Youth Services in Germany:
Focusing on Child- and Youth Work/ Youth Social Work

Shuji IKUTA

(Center for ESD and SDGs, Nara University of Education)

要旨:本論は、2023年11月13日（月）～11月21日（火）に実施したドイツ訪問調査の概要報告である。調査の目的は、子ども・若者支援における支援重層性と補完性原理をキーワードとした公と民の関係性の把握である。調査は4つの層、すなわち全国組織(1)、自治体の青少年局(3)、地域の事業団体・施設(10)、研究機関等(2機関、1研究者)の計17の機関・団体・施設・大学等を訪問し、意見交換するとともに資料収集を行った。青少年局を中心とする聴き取り結果の概要をキーワードをもとに整理・分析し、今後の検討課題を提示した。

キーワード: 子ども・若者支援 Children and Youth Services

重層的支援 Multilayered Support

補完性原理 Subsidiary Principle

1. 問題意識

日本では近年、子ども・若者支援を始めとして重層的取り組みの必要性が指摘されている。その背景には、とりわけ困難を抱える子ども・若者への支援（ユースソーシャルワーク）における問題状況の複層性、複雑化がある。例えば不登校の事例では、家族の抱える生活困窮の状況、障害に対する特別支援的な対応の必要性、高齢者の介護問題など、複合ニーズ世帯に関わる事例がある。こうした児童、生活困窮、高齢、障害という4つの分野に関連する課題の複雑化・複合化に関係部署が連携して対応している現実がある（宮本 2021；宮本・佐藤・宮本 2021）。厚生労働省「重層的支援体制整備事業」（2021年度より）では、3つの枠組み、すなわち課題を受けとめる「相談支援」、つながりを模索する「参加支援」、交流・居場所などの「地域づくり支援」が位置づけられている。また、2023年4月に「こども家庭庁」が、内閣府や厚生労働省が担っていた事務の一元化を目的に内閣府の外局として設置された。重層的支援の広がり中で、子ども・若者支援従事者およびマネージングスタッフの専門性と力量形成のあり方の問い直しも求められている。

重層的支援の必要性が叫ばれる一方で、公的補助金獲得競争が民間（非営利・企業のセクター）間で繰り広げられるに至っている。この分野の法的基盤が脆弱という背景がある。とりわけNPO法人などの非営利・市民セ

クターにおいて子ども・若者支援活動の将来展望をめぐる不安定さが浮き彫りになってきている。子ども・若者支援を含めた公共性のある分野を、とりわけ非営利セクターが担当する場合には資金付与を含めて公的にきちんと補完していく仕組みが必要である。それがないため、地域で頑張って競争して消耗するとともに、ディーセントに働く場として位置づかないという問題がある。他方、吉井美知子(2013: 187)は、フランスの事例として公的資金のみで活動するアソシエーションと独立性の確保、公的資金の手厚さについて、次のように述べている。

「手厚いのは受益者への資金だけではない。スタッフへの給料も、たとえ市民社会団体であっても公務員と同等の給料が支給されている。スタッフが個人生活を犠牲にして、時には徹夜で子どもの面倒を見る日本の民間施設のような滅私奉公的な仕事ぶりは皆無である。」

この点は、欧州での補完性原理(Subsidiaritätsprinzip; subsidiary principle)の展開とも関連し、その研究が必要である。本論文はその趣旨を踏まえた報告でもある。

日本の状況の背景にある問題の一つとして、佐藤洋作(NPO法人文化学習協同ネットワーク代表)は、「共同セクターの『行政の下請け化』『市場化』」を指摘し、「若者支援事業の市場化（適切な事業評価の未成立）、サポステの競争入札方式（多様な業者の参入による委託費の切り下げ競争）、公共事業の下請け化、官民連携ストレス、休眠預金などビッグソサエティ・キャピタルの分配をめ

ぐる運動分断の可能性」に危機感を募らせ、「NPOが福祉や環境などの課題を追求していく」上で「地域のネットワーク（連帯）や関係性の豊かさが前提」とし、市場化を超えた「＜共生と自治＞の協同セクターの構築」を目指している（佐藤 2023）。

以上のことから、公と民の関係性の分析と検討の上で重要なキーワードは、「重層的支援」、「補完性原理」である。この追究の中で、本研究プロジェクト¹⁾の中心テーマである「子ども・若者支援従事者の専門性構築の課題と展望」を見据えていきたい。

2. ドイツにおける議論

2.1. 重層的支援をめぐる議論

訪問先でもあるドルトムント工科大学教授ヴェルナー・トーレ (Werner Thole) は、社会教育的支援とソーシャルワークを統合した「総合社会活動の実践・課題」について、子ども・若者支援から高齢者支援、障害・健康支援、貧困・生活支援など4分野における社会的支援の広がりを示している (Thole2011: 28)。4分野の支援・介入の強度は、対象者の生活世界の「補完」「援護」「代替」的な取り組みに区分している。子ども・若者支援の分野では、保育やユースワークにより生活世界にオルタナティブを作ったり豊かにする「補完」的な取り組み、ユースソーシャルワークにより困難への対応を行う「援護」的な措置、児童養護施設やシェルターでの対応などによりこれまでの生活世界から離れたり距離を置く「代替」的支援というように介入の程度が強くなる (生田 2021: 49-50)。

今回の調査は、日本における展開の検討²⁾とも関連づけながら、ドイツにおける具体的な展開を把握する。

2.2. 補完性原理をめぐる議論

ドイツの補完性原理は、「ドイツ的社会モデル (deutsches Sozialmodell)」、すなわち公的部門 (öffentliche Träger) と民間非営利事業者 (freie Träger) との、法に規定された協働 (Zusammenwirken) という二元構造 (Duale Struktur) のもとにある。非営利事業者に存在保証 (Bestandsgarantie) と「条件付けられた優先」、そして公的部門には助成義務 (Förderverpflichtung) 及び保証責任 (Gewährleistungsverantwortung) を委ねるものである (Olk2018: 403)。

つまり、ドイツの補完性原理は、「民間の社会的団体が提供可能な仕事を政府はすべきではなく、むしろ政府の責務はサービスが円滑に実施されるために、非営利組織を支援すべきとする原則」である (生田・大串・吉岡 2011: 5f)。

社会法典第8編 (SGB VIII) の「子ども・若者支援法 (Kinder- und Jugendhilfegesetz: KJHG)」では、第

4条第2項において次の記載がある：「民間子ども・若者支援の認可団体によって適切な施設、業務 (Dienst)、催し物が行われ、あるいは適切に作られるなら、公的子ども・若者支援は自らの取り組みを見合わせるものとする。」

また、民間事業者の多様な取り組みを尊重することも、同法第3条第1項において、「子ども・若者支援は、様々な価値志向を持つ担い手による多様性と、内容、方法、活動形態の多様性という特徴がある。」と明記されている。

このように、社会的 (social) な問題への対応は基本的に民間の公益団体が担い、金銭的・人的保障は公的に制度的 (institutional) な仕組みにおいて負担するという原則があり、この原則を踏まえて、ドイツでは行政と民間とのパートナーシップが確立しているといえる。同法第4条第1項では、「公的子ども・若者支援は、民間の子ども・若者支援とともに、若者とその家族の幸福のために、パートナーシップ的に協働するものとする。公的子ども・若者支援は、その際、民間子ども・若者支援の自立性を、それらの課題の目標設定と実施において、ならびにそれらの組織構造の形成において尊重しなければならない。」と規定している。

ドイツ子ども・若者支援法の規定により、民間団体代表などを入れて調査・政策決定・調整する委員会 (子ども・若者支援委員会) の存在の明記、民間団体による活動は公的資金により 100%助成されることで公益性の確保の手立てが図られていることなどである。

これに対して、日本の場合、NPO団体を始めとする民間団体の活動への助成が期間限定であったり、助成割合が限定的であったりという問題がある。そのため、民間団体が長期的な見通しで継続的な支援がしにくい現状、支援者の多くが低賃金で不安定な雇用となっている現状、その状況において専門性の維持・向上に困難が多いという問題がある (参照：生田 2021: 187)。

3. 調査の概要

3.1. 目的

子ども・若者支援における公と民の関係性の把握が、本調査の目的である。それは次の点を内容とし、それに基づき質問・意見交換した。

- 連邦レベル、地方自治体レベル、公的支援団体および民間支援団体におけるユースワーク／ユースソーシャルワークにおける協同と役割分担
- 公的支援団体と民間支援団体との役割分担、助成金配分の仕組み、職員の配置基準など
- 補完性原理をめぐる現状と課題把握
- 行政における事務局と「子ども・若者支援委員会 (Jugendhilfeausschuß: JHA)」（担当団体代表、議会議員などで構成）の運営上の課題の把握

- ユースワーク / ユースソーシャルワークの市場化をめぐる動向……企業のセクターによる指定管理者・補助金獲得の広がり
 - 新自由主義への対抗手段としてのユースワークの位置づけと機能
 - 職員・従事者、特に社会教育士 (Sozialpädagoge) の専門性をめぐる課題
- なお、子ども・若者支援団体・施設を運営する事業者に対しては、下記の点についてもヒアリングしている。
- 理念と目標
 - ユースワーク / ユースソーシャルワークの事業者として実践と活動をめぐる現実の課題と問題状況
 - 人員配置、専門的知識、研修システムの状況
 - 公的セクターならびに他の民間事業者との協働・連携

3. 2. 訪問調査：2023年11月13日（月）～11月21日（火）

○訪問調査先

調査は4つの層、すなわち全国組織 (1)、自治体の青少年局 (3)、地域の事業団体・施設 (11)、研究機関等 (2機関、1研究者) の計18の機関・団体・施設・大学等を訪問し、意見交換するとともに資料収集を行った。

- 全国組織：○ドイツ・ソーシャルワーク職業連盟 (Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit e. V. (DBSH))
- 自治体の青少年局 (Jugendamt)：○デュッセルドルフ市青少年局、○フランクフルト市青少年・社会局、○ベルリン・リヒテンベルク地区青少年局
- 子ども・若者支援団体ならびに施設：
- 青少年余暇施設：○青少年余暇施設「フリッツ・ヘンスラー・ハウス」ドルトムント (Jugendfreizeiteinrichtung „Fritz-Hensler-Haus“, Dortmund)、○青少年余暇施設 V24 デュッセルドルフ (Kinder- und Jugendfreizeiteinrichtung V24)、○冒険遊び場「冒険ゲレンデ」フランクフルト (Abenteuerspielplatz „Abenteurgelände“ Bockenheim)、○青少年センター「AWO 青少年の家ガルス」フランクフルト (Jugendzentrum „AWO Jugendhaus Gallus“)、○冒険遊び場「子どもの町」ベルリン (Abenteuerspielplatz "Stadt der Kinder")
- ユースソーシャルワーク：○ストリートワーク「ギャングウェイ」ベルリン (GANGWAY e.V.)、○青少年居住施設プファール街 111 ベルリン (SozDia Stiftung Berlin: Jugendwohnhaus in der Pfarrstr. 111)
- 就労支援施設：○作業所連帯エッセン (Werkstatt Solidarität Essen gGmbH)、○若者就労支援デュッセルドルフ市エマ通り (Jugendberufshilfe in der Emmastraße, Düsseldorf)、○青少年・社会局助成による若い女性の職業訓練施設「工場の引き出し」 („Schubladen der Faprik“, eine vom Jugend- und

Sozialamt geförderte Ausbildungseinrichtung für junge Frauen)、○生産学校³⁾：継続教育訓練センター、フランクフルト (Produktionsschule: Zentrum für Weiterbildung Frankfurt)

- 研究機関・研究者：○ドルトムント工科大学 (TU Dortmund)、○アリス・ザロモン大学 (Alice-Salomon Hochschule)、○高橋エスヴァイン三貴子 (カイザースラウテルン工科大学教授：職業教育)

○訪問者

生田ほか、津富宏 (静岡県立大学教授)、帆足哲哉 (広島国際大学講師)、川野麻衣子 (北摂こども文化協会理事)、鈴木志保 (静岡県立大学学生)、Tidten 礼子 (ドイツ語通訳) の6名であった。

4. 主な聴き取り結果の概要—青少年局を中心に—

本報告では紙数の関係で、青少年局を中心に、キーワードに即して聴き取り結果の概要を示す。その際、共同研究調査⁴⁾を踏まえた2011年出版書籍 (生田・大串・吉岡 2011) からの変化なども検討する。

4. 1. 重層的支援に関連して

第一に、2011年出版時点から大きく変化した点として特筆できるのは、重層的支援の具体化として青少年局部門と社会局部門の連携 (Verknüpfung) が進み、フランクフルト市とデュッセルドルフ市では支援の重層性に対応する組織体制が組み立てられていることである。フランクフルト市は、青少年局のナニーネ・デルマス (Nanine Delmas) 局長を中心にソーシャルワークと教育的観点からのアプローチの統合が4年前から展開されている (図1)。デュッセルドルフ市は、そのフランクフルト市を視察し青少年局内に青少年部門と社会部門を設けている。ベルリン市はまだそこまで達していないが、問題意識は持っている。

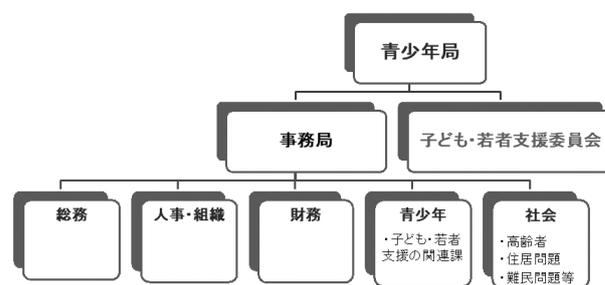


図1 自治体における青少年局の行政機構の例
—フランクフルト市青少年・社会局 (2023.07) —

第二に、支援の重層性に関連して、学校との連携がより意識化されていることである。外国ルーツの子ども・若者を含めた不登校への支援や言語・学習支援が大きな課題になるとともに、法第13a条 (スクールソーシャル

ワーク)の追記(2021年)が行われた。

「スクールソーシャルワークは、この条項に従い、学校において若者が活用できる社会教育的な提供を含む。スクールソーシャルワークの事業者は、課題の遂行にあたり学校と協働する。スクールソーシャルワークの課題の内容と範囲のより詳細な点は、州法により規定される。その際、州法が規定することもできるのは、スクールソーシャルワークの課題が他の法規に従って他の部署により行われる点である。」

特に今回、不登校が大きな課題になっていたことも特筆すべき点である。

第三に、こうした社会部門や学校との連携の強化とも関連して持続可能な支援を追求しているのが、2023年1月から施行されている、基本的な生活給付を保障する市民手当(Bürgergeld)への転換である。転換前は、2005年1月から始まったハーツ4(Hartz IV)(就業者基礎保障制度)により、就業における「自己責任」(Eingenverantwortung)と「就業能力」(Erwerbsfähigkeit)を強調し、「助成と請求」(Fördern und Fordern)が特徴となっていた。「助成と請求」は、関連する法律である社会法典第2部第1章のタイトルでもある。15歳から65歳未満の「就業能力」のある者は、失業給付などの「助成」を受けることができるが、国からの様々な機会の提供に応える義務もあり、「自己責任」に基づく可能性追求、自立が求められた(「請求」)。つまり助成や提供を、正当な理由もなく拒否した場合、失業給付などが削減されるという「制裁」が予定されていた。こうした支援を受ける若者側がその支援に対応できなかった場合にサンクションを課される方向性から、若者に寄り添い可能性を追求する方向性への転換が行われた(労働政策研究・研修機構2022)。

4.2. 補完性原理に関連して

第一に基本的な点として、補完性原理については、子ども・若者支援法第74条(民間子ども・若者支援の促進)から78条(ワーキンググループ)において、民間事業者における公益性の確認と確保、ならびに民間事業者の優位の原則が規定されている点を確認した。具体的に、第74条第1項では次の規定となっている。

(1) 公的子ども・若者支援の担当部門は、子ども・若者支援の領域における自発的な活動を奨励する。助成できるのは、それぞれの事業者が下記の場合である。

1. 計画された措置に対する専門的な条件を満たしている
2. 適切で、効率的な資金運用を保証している
3. 公益的な目標を追求している
4. 適切な独自給付・サービスを行っている
5. 基本法の目標にかなった活動を保証している。

継続的な助成は一般的に、第75条による民間子ども・若者支援の事業者としての承認を前提としている。

第二に最も重要な点として各地のヒアリングで指摘されていたのが、「子ども・若者支援委員会」の機能・役割である。他の行政機関には設置されていない唯一の組織であり、子ども・若者支援の民間事業者を含めて組織され協議・決定する機関で、行政業務を執行する事務局とは独立した機能を持つ(年6回開催)(図1参照)。法第70条(青少年局と州青少年局の組織)、第71条(子ども・若者支援委員会、州子ども・若者支援委員会)に規定がある。第71条第1項には、委員会の委員構成(約15名)が下記の通り示されている。

- ・民間事業者代表：5分の2(青少年団体、福祉団体など)
- ・地方議会議員：5分の3(子ども・若者支援に関連する者)

同条第2項では、子ども・若者支援委員会は、子ども・若者支援のあらゆる業務を取扱い、主な協議内容として次の点が示されている。

- ①子ども・若者と家庭の抱える問題に関する協議
- ②子ども・若者支援を発展させるための提案
- ③子ども・若者支援計画(中期的・長期的)
- ④民間公益子ども・若者支援への助成

とりわけ、子ども・若者支援計画の策定が重要であり、市内の各地区の子ども・若者の人口構成・貧困度・青少年施設状況などを踏まえた検討がされている。フランクフルトでは、2022年10月4日の委員会での提起を受けた特別プロジェクト「子ども・若者の貧困に対する同盟(Bündnis gegen Kinder- und Jugendarmut)」が展開中である。それは、生活環境の改善、機会均等、参画の可能性、地区での協同の促進をめざして、各地区でワークショップをしながら企画・立案している。

第三に、2011年出版書籍段階にはなかった特筆すべき新しい動向として、子ども・若者の意見表明、代表性を大切にする子ども・若者支援法第4a条(自己表現のための自己組織団体)の追加(2021年6月)である。調査では、デュッセルドルフでの青少年評議会(Jugendrat)の設置、ベルリン市リヒテンベルク地区青少年局での「ベルリン青少年助成・参画法 Jugendförder- und Beteiligungsgesetz Berlin」(2020年1月1日発効)の一環での様々な取り組み、ならびにエッセンの事業所での当事者グループ支援MOMOの取り組みなどに具体的な展開が見て取れた。デュッセルドルフ青少年評議会は、子ども・若者支援委員会ならびに議会傘下の委員会にも顧問を出し意見表明する。ベルリン市リヒテンベルク地区では、GANGWAYが長年に渡って中心的に関わっている青少年陪審団(Jugendjury)の取り組み、子ども・若者の声を反映するための2地区(10~18歳の若者、専門職員対象)で子ども・若者デジタル参画 Digital Kinder- und Jugendbeteiligung(DKJB)の調査などが展開されている。

第四に、公と民間の「パートナーシップ」関係の存在

が如実に各所で語られていた点である。この背景には、支援委員会での議論と計画・企画の役割、ジョブ制で就業している青少年局の職員自身の専門性の担保と継続、日常的な民間事業者との連携(定期的な施設・団体訪問や相談受付など)である。ベルリンでは、「青少年余暇施設の質管理ハンドブック」が作成され、サービスの評価において、数字だけを問題にするのではなく、目標設定とその判断基準を構造的な面(職員の配置や事業の枠組など)とプロセス評価(活動の内容・方法など)から検討・分析し、ユースワーカーなど教育的専門職の活動の質発展に資するものとしている。

4.3. その他の特徴点

上記の2点のキーワードに関連して日独の大きな相違点として浮かび上がったのが、全国レベルの労働協約(Tarif)の存在の大きさである。福祉関係6団体を始めとする全国組織(Dachverband)(参照:生田2011:29)の歴史の厚みを踏まえ、補完性原理の中に位置づけられている。Tarifの中央交渉により、業務に関わる者の資格や配置基準、給与水準が規定されており、第1章で吉井が述べていた公務に準ずる給与保障の背景にある点である。

この点に関連して、2013年施行で、一般教育、職業教育、高等教育が統合されたドイツ職業資格枠組(Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen)があり、職業資格レベルの枠組がドイツ国内ならびにEUで共通化されている点とも関連づけて検討する必要がある。

5. まとめ

以上、二つのキーワードをもとに青少年局を中心に検討した。それぞれの項目をより深く分析するとともに、今後確認すべき点として下記をあげることができる。

第一に、今回十分に追究できなかった市場化の中での公民の役割についての「準市場(Quasi-Markt)」をめぐる議論の整理である(Olk2018; 宮本太郎2021)。この点は、子ども・若者支援委員会で検討される子ども・若者支援計画の具体的展開とその後の運用とも関連している。

第二に、支援者の専門性に関連する事業・活動評価の基準・仕組みに関する調査研究である。評価の価値づけと協同・支援のプロセス評価、支援をするための投入(専門性、給付、設備等)の評価など視点の確認をする必要がある。

注

- 1) 日本学術振興会科学研究費補助金・基盤研究(B)2022～2025年度[課題番号22H00966]「子ども・

若者支援従事者の専門性構築の課題と展望—「支援の重層性」の視点から—(研究代表者:生田周二)。

- 2) 日本社会教育学会六月集会ラウンドテーブル「支援の重層性をめぐる調査研究の方向性」(2023年6月4日)、ならびに日本社会教育学会第70回研究大会ラウンドテーブル「支援の重層性をめぐる調査研究の展開のために」(2023年9月10日)
- 3) 不利益青年への学校卒業資格の保障と就労支援の場であり、若者支援の一環でもある。
- 4) 日本学術振興会科学研究費補助金・基盤研究(B)2004～2006年度「日独社会教育学における青少年自立援助システムの比較研究」(研究代表者:大串隆吉)。

参考文献

- 生田周二(1998)『統合ドイツの異文化間ユースワーク』大空社。
- 生田周二(2006)「ドイツにおける青年職業活動支援の動向と課題—旧東独・ドレスデン市における相談業務を中心にして—」『日本社会教育学会紀要』第42号。
- 生田周二・大串隆吉・吉岡真佐樹(2011)『青少年育成・援助と教育—ドイツ社会教育の歴史、活動、専門性に学ぶ—』有信堂。
- 生田周二(2021)『子ども・若者支援におけるパラダイムデザイン—“第三の領域”と専門性の構築に向けて—』かもがわ出版。
- 生田周二(2023)「子ども・若者支援地域協議会プレ調査の報告」日本社会教育学会第70回研究大会ラウンドテーブル(2023年9月10日)発表資料。
- 木下秀雄(2019)「ドイツ若者就労支援の研究—成長過程に即した包括的支援と最低生活保障の視点から—」科学研究費助成事業研究成果報告書(kaken.nii.ac.jp_16H05695seika.pdf)
- 佐藤洋作(2023)「子ども・若者支援の『支援の重層性』について」日本社会教育学会六月集会ラウンドテーブル(2023年6月4日)発表資料。
- 宮本太郎(2021)『貧困・介護・育児の政治—ベーシックアセットの福祉国家へ—』朝日新聞出版。
- 宮本みち子・佐藤洋作・宮本太郎編著(2021)『アンダークラス化する若者たち—生活保障をどう立て直すか—』明石書店。
- 吉井美知子(2013)「フランスにおける子どもの保護の実態—アソシアシオンの活動を中心に—」『三重大学国際交流センター紀要』第8号。
- 労働政策研究・研修機構(2022)『「ハルツIV」から『市民手当』へ』(国別労働トピック:2022年12月)(https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2022/12/germany_01.html#:~:text=求職者支援の刷新,新制度に移行する%E3%80%82).

Olk, Thomas(2018): Freie Träger in der Sozialen Arbeit. In: Otto, H.-U./ Thiersch, H./ Treptow, R./ Ziegler, H. (Hrsg.): *Handbuch Soziale Arbeit. Grundlage der Sozialarbeit und Sozialpädagogik*. (6. überarbeitete Aufl.) München: Ernst Reinhardt Verlag. S.403-416.

Thole, W. (2011): Die Soziale Arbeit – Praxis, Theorie, Forschung und Ausbildung. In: Thole, W. (Hrsg.): *Grundriss Soziale Arbeit*, (3., überarbeitete und erweiterte Aufl.) VS Verlag für Sozialwissenschaften. S.19-70.