

## II-4 「中間的労働市場」をめぐる論点

武田 公子

はじめに

労働市場において不利性をもつ人々を職業生活に包摂していく政策枠組みは、どのような形で構築されていくべきだろうか。低学歴・低資格で正規雇用には就けず不安定就労を転々とする人々、長期失業の間に依存症や精神的疾患、債務問題を抱える人々、ひきこもりによって社会との接点に乏しい人々、移民的背景やシングルマザーなど、一般労働市場に参入する上で多々困難をもつ人々に対しては、最低生活保障や社会生活的包摂を含む支援措置を伴いつつ、順次職業生活への包摂を進めていく政策枠組みが必要である。多くの国では、このような人々に対しては公的扶助と積極的労働市場政策との連携のもとに、支援を伴う就労の場が創られている。この就労の場は、公共部門や営利・非営利の多様な事業者によって提供され、当事者の抱える課題に即したケアや寄り添いを伴いつつ職業生活への包摂を目指すものとなっている。

我々はさしあたりこのような就労の場を中間的労働市場と呼ぶことにする。実際のところ、障害者雇用や移行的就労を含め、このような「中間的労働市場」は、量的にも政策の重点としても、もはや軽視できない大きさとなってきたように思われる。そして、その形態は国によっても多様であるし、一国のなかでも対象や政策枠組みによって——従来の縦割的な政策枠組みに即して——多様に展開されてきている。

「中間的労働市場」概念は、このような就労の場の存在をまずは広く捉え、現状におけるその多様な形態と課題を探るために措定するものである。本稿では、この概念を明確化していくことを目的とするこの研究の中間段階として、まずはこの概念の周辺領域における議論や政策動向から得られる示唆を整理し、論点を提起しておきたい。

## 1. 労働統合型社会的企業

我々の「中間的労働市場」における重要なアクターとして登場してくるのが、WISE (Work Integration Social Enterprise) である。我が国でこの概念に早くから注目して研究している米澤旦は「労働統合型社会的企業」と訳しているので、以下ではこの和訳に従う。米澤(2017)は、「サードセクターや社会的企業は…基準を曖昧にしていることを強調した概念」としており、「サードセクターや社会的企業にかかわって、人々がなしている組織の分類による区分に基づいて経験的研究を進める」こととしている。

労働統合型社会的企業にしても、職業生活への包摂という目的を限定するものの、その組織形態、ガバナンス、財源調達の方法はかなり多様である。Nysens(2014)の分類によれば、現在の各国における労働統合型社会的企業は表のように類型化される。法的な組織形態は、社団、協同組合、有限会社、あるいは各国が設ける新たな法人形態等、多様である。

政府部門との関係・財政援助については、長期的・継続的な助成制度、スタートアップの補助、事業委託等各国で多様な形態が見られるようになった。

①はなかでも歴史が古いものであり、我が国にもある障害者作業所に類するものである。②と③④は政府部門からの財政支援による相違であるが、③と④は就労のゴールの相違、すなわち保護の対象として長期的な就労を提供するか、一般労働市場への移行を目指すかで区分されていると思われる。一国の中でも多様な制度を含んでおり、例えばドイツを例にとっても、①は障害者統合の政策枠組みで行われるもの、③はいわゆる 1 ユーロジョブと呼ばれる、就労の習慣づけや適性を見極めを目的とする公益的・追加的就労、④は職業教育・訓練、資格付与の措置を提供する民間団体、事業所、自治体公社が該当する。

表 労働統合型社会的企業の諸類型

類型	特徴	事例
①国の長期的補助の下で継続的雇用を行うもの	主に障害者雇用で、WISEs でも最も多い	スウェーデンのサムハル、ベルギーのソーシャル・ワークショップ等
②基本的に自己資金によるイニシャティブ	スタートアップ時に公的補助も。経営基盤は脆弱	イギリスのコミュニティ企業、社会的企業、ドイツの協同組合組織等
③生産活動を通じての人々の再社会化を目指すタイプ	半非公的雇用の提供：雇用契約によらないが保護された地位	フランスの生活活性化支援センター、スペインの保護的雇用センター、スウェーデンの社会協同組合等
④就労経験（移行的就労）や訓練を提供する社会的企業	欧州で最も多いタイプ。移行的雇用を担い、労働市場への統合をめざす社会的企業	フィンランドの雇用協同組合、フランスの一時就労統合企業、英国の中間的労働市場関係組織、デンマークの訓練・労働統合支援自治体公社等

<資料>Nyssens(2014)をもとに筆者作成。

Nysens (2014) はさらに、これらの類型を通じた政策の方向性として、一般労働市場への統合を優先的に考えるか、保護された雇用セクターを形成するかという両極の他に、地域に根付いた労働統合型社会的企業が自治体との連携関係を構築しつつ、例えば自然環境保護、生活環境改善、福祉サービス等の準公共財を提供する新たな地域戦略に発展しうる可能性を示唆している。「中間的労働市場」とは、このような多様な労働統合型社会的企業によって形作られる新たな労働市場のモデルとして捉えることもできるだろう。

## 2. 日本における「中間的就労」

2015 年度より施行された生活困窮者自立支援法では、「中間的就労」という理念が打ち出された。就労習慣に乏しく、通常の労働市場での就職活動に困難を抱える人々に対し、伴走的支援を伴う慣らし就労の場を提供し、段階を踏みつつ社会生活統合から職業生活へと

導くという仕組みである。だが、この仕組みを十分に機能させるには、その担い手の確保が必要である。我が国においてはこうした事業を安定的に担う社会的企業の蓄積が弱いという事情による。にもかかわらず同制度では、このような就労の場の提供を基本的に民間事業所に頼っており、しかもスタートアップ以外には事業所への財源補助はない。前述 Nyssens の分類に従えば②の類型を念頭においた制度設計となっている。

厚労省が公表する「就労訓練事業（中間的就労）事例集」（「最新情報」は 2015 年 3 月末でストップしている）によれば、この事業を担う事業者の多くが障害者就労継続支援事業所 A 型（雇用契約に基づくもの）・B 型（雇用契約に基づかないもの）を主たる業務としており、「中間的就労」は障害者雇用に相乗りしている状況が窺える。就労継続支援事業は前出表でいえば、①ないし③の類型にあたり、授産所や作業所という名称で早くから経験や実績を蓄積してきた事業所が多く、近年では農業や環境関連分野でのソーシャルファームとして新たなビジネスモデルを作り上げる事例も出てきている。ただし、これらの事業所が経営として成り立ち得るのは障害者就労支援事業があればこそであって、一般就労が困難であるが障害認定を受けていない人々の受け入れに関して国の財政支援はない。

つまるところ我が国における「中間的労働市場」は、障害者就労支援の枠組みに寄りかかっている現状であることと、障害者就労支援の施策がそもそも限定的な障害者認定の枠内にとどまるものであることとにより、「中間的労働市場」と呼べるほどの量的広がりをもつものとはなっていないといえる。

### 3. 障害者概念の見直しについて

前述のように、我が国における「中間的労働市場」が未成熟な背景には、障害者就労支援の政策枠組みが限定的であるという事情があろう。一般労働市場での就労が困難な人々への支援については、量的な制約はあれ、障害者就労支援の事業に長年携わってきた事業所のノウハウの上に構築されていくことがおそらく現実的とも考えられる。要はこの量的限定性を打破し、対象を拡張していくことが課題であるともいえる。我々のこれまでの調査研究の中でも、障害認定はされていないが多様な「生きづらさ」をもつ人々の存在が意識されてきた。厚労省は「生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）」を 2011 年、2015 年に実施しているが、ここでは障害者手帳非所持かつ自立支援給付等非受給者も調査対象に含めている（後者は調査結果未公表）。

このような動きの背景には、2001 年に WHO が採択した国際生活機能分類（ICF, International Classification of Functioning, disability and Health ICF）に立脚した障害者施策が求められていることがあろう。それまでの障害分類が、が身体機能の障害に重点をおいた分類であったのに対し、ICF はコミュニケーションや対人関係等の「活動・参加」に関する評価項目も多く含んでいる。さらに、環境因子という観点を加え、社会環境が未整備であるがゆえの社会的不利性も含めた分類となっている。この考え方に立脚すれば、「障害」を定義することで対象を限定する従来の障害者施策でなく、社会生活における何

らかの不利性をもつ人々へのケアという、いわば普遍的な施策の構築が求められることになる。

#### 4. 移行的労働市場論

前述のような「障害」概念の転換を念頭におけば、およそ全ての人々はライフコースのなかで何らかの「生きづらさ」に直面し、それと向き合いつつ就労を継続しているという像を描くことができる。「移動的労働市場アプローチ」はこの像を説明する枠組みとして捉えられるかもしれない。これは若森（2013）が Schmidt(1995)の議論を紹介しつつ論じたもので、次のような内容となっている。このアプローチの要は、ライフコースにおける特定の状況や欲求に応じて変化する雇用形態を見出す機会をすべての人に提供することをもって、「再定義された完全雇用」を目指すべきという主張にある。この原則のもとでは、人々はライフコースのなかで、労働市場内部での移動（転職）、雇用・失業間の移動、教育・訓練と雇用との間の移動、雇用と家庭的領域との間の移動、雇用と退職の間の移動という「5つの移動」を保障される。ライフコースの各局面で行われるこのような移動には多かれ少なかれリスクが伴うことになるが、このリスクに対して所得能力、所得保障、所得支援、所得維持、所得代替という5つの制度的保障が各局面で機能すれば、人々は労働市場を出入りする自由を手に入れることができる。

移動的労働市場アプローチは、移動措置に焦点を当てる点で従来のフレキシキュリティと異なっており、また柔軟性と保障性の補完関係を制度的に作り出すものとして、積極的労働市場政策の革新を図るものとされる。

このアプローチに即して考えれば、ライフコースのなかで誰しも直面しうる「生きづらさ」について、「移動」——例えば一時的な一般労働市場からの退出や訓練やケアを受けて後の復帰——を柔軟にすることによって軽減することが可能かもしれない。中間的労働市場は雇用・失業間の移動、教育・訓練と雇用との間、あるいは異なる雇用の間の移動に位置づけられるであろう。

おわりに

さて、ここまで話を抔げすぎた観はあるが、ここで中間的労働市場をどう捉えていくべきかという本筋に立ち返って、幾つか明確にしておくべき論点を整理しておきたい。何より問題なのは、中間的労働市場と一般労働市場とはどのような関係にある（べき）なのかということである。

すなわち第一に、中間的労働市場は一般労働市場とは別の保護された雇用としてあるべきか、一般労働市場のなかに組み込まれるべきかという点である。

第二に、中間的労働市場は、訓練を経て最終的には一般労働市場に包摂していくべき移行的な就労の場として位置づけられるか、あるいは当事者の能力や条件に即してある意味恒久的な雇用の場と想定されているかという点である。

そして第三に、前の論点とも関連するが、中間的労働市場で提供される就労の場は、最低賃金を遵守した生活可能な稼得労働なのか、訓練の場としてインセンティブ付与程度の報酬にとどまるものなのかということである。これは、所得保障システムがどのように機能するかにも規定されるだろう。

これらの問いは相互に関連し合っており、しかも一般労働市場の柔軟性・弾力性にも規定される問題である。言い換えれば、中間的労働市場をどのように定義するかという問題は、一般労働市場をどのようなものとして説明するかと表裏一体なのである。本研究は今後、各国における「中間的労働市場」のあり方を比較検討し、各国の相違を踏まえて類型化を検討するとともに、それらが共通した収束点に向かうのか否か、そうであるならばどのような方向に向かうのかについて、議論を深めていきたいと考える。

#### <参考文献>

Nyssens, M. (2014). European work integration social enterprises. Social enterprise and the third sector. In: Defourny, Jacques/ Hulgård, Lars/ Pestoff, Victor (2014): Social Enterprise and the Third Sector, Changing European Landscapes in a Comparative Perspective, Routledge, pp.211-230.

Schmid, G. (1995). Is full employment still possible? Transitional labour markets as a new strategy of labour market policy. Economic and Industrial Democracy, 16(3), 429-456.

米澤旦(2017):『社会的企業への新しい見方』ミネルヴァ書房

若森章孝 (2013):『新自由主義・国家・フレキシキュリティの最前線ーグローバル化時代の政治経済学』晃洋書房