

V-4 「中間的就労」の可能性と課題 ：各国の支援つき就労の取り組みからの示唆

神崎 淳子

はじめに

2016年4月から、生活困窮者自立支援法が施行された。この制度は、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなる恐れのある者」を支援対象とし、生活保護に至る前の自立支援策の強化を図り、地域社会への参加と雇用による経済的自立を目指すものである。稼働能力を有する生活保護受給者が増加していることを背景に、生活保護の一手手前で就労による自立を促すことを目的としている。生活困窮者自立支援の枠組みでは、就労支援、生活支援、学習支援、債務整理、職業訓練等のメニューが設けられている。この新制度では、自治体が効果的な取り組みを担うことが明記されている。特に、新たな就労支援の方法として期待される「中間的就労」の積極的推進については、福祉的就労と一般労働市場のあいだに新たな「中間的就労」という働き方を位置付けることでより多くの就労機会を創出することが期待されている。そのために、自治体の福祉部局と経済産業部局との連携や、民間、NPOと連携し、一般就労とは異なる新たな就労機会を創出することが求められる。「中間的就労」については、先進事例として有名な釧路市や豊中市に加えて、2016年の法施行以前に中間的就労のモデル事業が行われるなど、国内での事例紹介も増えている。しかし、困窮者と社会との関わりや一般就労への影響については、新しい制度であるためその影響を分析する十分な素材がない状態である。本校では、生活保護の増加や長期化の問題に、先進事例の整理から中間的就労が第二のセーフティネットとしてどのような可能性と課題をもたらすかを検討する。本稿では、この中間的就労という概念を、生活困窮者自立支援法に限定せず、一般に何らかの公的支援を受けて社会参加や労働市場するための制度や事業を指すものとする。

1. 日本における「中間的就労」の意義と課題

中間的就労という用語が日本で知られるようになったのは、イギリスにおける「若者のためのニューディール政策」に見られる中間的労働市場・媒介的労働市場(Intermediate Labour Market、以降 ILM)に関する議論が紹介されてからであろう。最初、1990年代にスコットランドで完全雇用政策として実践された支援つき就労事業を参考として、ブレア政権が全国的に実施した。日本では、特に若年者の学校から仕事への移行をつなぐ中間的な領域、居場所づくりの議論として論じられた(宮本、2004)。その後、厚生労働省の「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」により、「中間的就労」が若者に限定せず議論されるようになった。同検討会では、一般労働市場と福祉的就労の中間にある支援つき就労という意味で「中間的就労」を用いている。「一般労働市場への直接

の参入が難しい層を対象とした支援つき就労や訓練」という用語理解が多くの論者が共通する。中間的就労に関する既存研究の論点として、大きく3つの論点に分けることができる。第一に、①支援対象者の定義の曖昧さが指摘される。支援対象の不明確さは、一般就労に到達できない困窮者が取り残されることへの懸念と、不適切な窓口対応や就労強制につながる懸念へとつながる。筒井ら（2013）は、一般就労をゴールとするとは限らないという立場から就労以外のゴールも含む「中間的就労」より広い概念として「社会的就労」概念を主張している。就労以外のゴールとは、「社会的就労」は一般就労をゴールとしない働き方・生き方を肯定的に考える就労の在り方であるのに対し、「中間的就労」は一般就労というゴールにたどり着くことを含意する点で、就労に結びつかない人のニーズが取りこぼされることを指摘する。また、生活困窮者自立支援法では、一部には生活保護受給者（世帯）も対象に含まれる事業もある。就労支援事業への参加が、生活保護を受給すべき対象者への適切な支援の遅れにつながり、生活保護の沖合作戦となること等への懸念もあがっている。

その他にも、生活困窮者自立支援法については、モデル事業段階からいくつかの課題が指摘されている。とくに「中間的就労」については、前述の①支援対象者の定義の曖昧さに加え、②労働者性の判断と権利の問題、③実施機関の課題が指摘されている。②労働者性とは、一般労働市場で被用関係がある労働者に適用される最低賃金や労働基準関係法令の適用がないことの問題である。訓練受け入れ事業者は、対象者の訓練中の事故に備えて個別に保険に加入するなど職場の安全配慮を行う必要がある。また、③では就労支援を行う委託先民間団体の質や訓練受け入れ先での環境配慮、委託先に対する行政の監査機能の未整備が課題となっている。加えて、就労訓練の受け皿として想定されている社会的企業等に支援付き就労を行う能力があるか否かといった問題もが指摘されている（中村、2014、2015）。

日本における「中間的就労」については、概念的にもまだ新しく、実施上の条件整備の面でも試行的段階にあると考えられる。前述のようにイギリスやEU諸国では、失業や社会扶助受給者に対する就労支援に早期からの取り組みが見られる。そこで次には、労働市場への自力でのアクセスが難しい対象者への支援つき就労に先進的に取り組む国の成果や課題を整理し、日本の「中間的就労」への示唆を得ることが本稿の課題である。

2. イギリス・ドイツ・デンマークの支援つき就労

(1) イギリス

イギリスではブレア政権による「福祉から就労へ」という方針により公的扶助の受給者に対する就労支援策として「ニューディール（職業訓練及び就職促進を目的とする一連の雇用対策）」と呼ばれる政策が実施された。特に、1998年から「若者のためのニューディール政策」が実施され、若者や長期失業者、中高年層など対象ごとのプログラムが組まれた。2000年からは、13-19歳の若年者を対象とした包括的な就職支援事業として、コネクショ

ン・サービスによる就職ガイダンスや相談事業が実施された。また、雇用サービス庁と福祉給付を担当する給付庁を統合し、「ジョブセンター・プラス庁」を設立し、雇用と福祉のサービスの窓口の一体的な支援体制が作られた。ジョブセンター・プラスでは、求職者の失業期間に応じてパーソナルサポートによる就職相談が実施される。また、ブレア政権はタックス・クレジットと呼ばれる勤労税額控除や児童税額控除により、就労インセンティブの強い給付つき税額控除を導入した。所は、週 16 時間以上就労する就労者を対象とした給付つき税額控除が就労インセンティブを高めることに効果があったと評価している（所、2007）。

就労促進の取り組みの一方で、2009 年から 2011 年には、Future Jobs Fund (FJF) による基金運用により、就職困難者を受け入れるための雇用創出の取り組みが行われた。社会的企業や NPO 等を受け皿としたこれらの就労機会は、就職困難者にとって中間的労働市場 (ILM) における職業訓練の意義を持っていた。FJF で作られる仕事は、当該基金がなければ存在しない、新しい雇用を創出すること、支地域社会に貢献する仕事（社会的、環境的、文化的な利益をもたらす仕事）が要件とされていた。谷は、「追加的」な仕事であり、かつ地域で課題とされている問題に取り組むなど「共益的」であるという限定は、ILM による支援つき就労が一般労働市場と競合するものであってはならず、また一般労働市場に対して賃金等引き下げ圧力として作用することを防ぐための配慮であると指摘している（谷、2010）。その上で、一見すると消極的・受身的な規定に見える追加的・共益的という規定が、地域ニーズを伴う仕事の掘り起こしを促しており、積極的・肯定的な側面があると評価している（谷、2010）。これらの ILM の支援つき就労を行った人は、その他の就労支援策よりも有意に高い就職率を示しているとされる（Tim, 2005）。

その一方で近年のニューディールにはワークフェアとしての側面があることも指摘されている。勤労税額控除及び児童税額控除の導入、タックス・クレジットに加え、2010 年にはユニバーサル・クレジットが導入され、申請者は受給に先立ち、所得・資産の活用、求職活動、就職機会があれば職種・賃金等を問わず就職することが記載された契約書に署名を求められることになった。つまり、求職活動や労働に従事しなければ公的扶助を受けることができない（社会労働調査室・課、2013）。例えば希望と異なる職種にも応募が強制されることもあり、このような就職支援エージェントの指導を不服とする訴訟も起きている。また、ILM での労働条件は受け入れ先（公的機関、民間等）によって異なり、一般的に公共部門での就労と比較し民間主体の場合は就労の際に求める条件が厳しくなるなどの問題も指摘されている。（丸谷、2014）

（2）ドイツ：ハルツIV法改革（2005 年以降）

ドイツでは、連邦による失業扶助と自治体による社会扶助とを統合した求職者基礎保障の導入を主内容とするハルツIV法改革が行われた。この求職者基礎保障に関わる制度の変更により、長期失業等の就労阻害要因を持ち一般労働市場に直接の参加が難しい層を対象

とした支援つき就労のための雇用創出事業として 1 ユーロジョブと労働報酬補助金による労働関係助成といった支援つき就労の仕組みが導入された。

1 ユーロジョブは、1~2 ユーロ程度の時給の安い作業に対象者を従事させ、社会参加と職業経験の機会を与えるものである。1 ユーロジョブは、通常の労働を駆逐しないように自治体や福祉団体での追加的かつ公共的な作業に限られ、就労時間も週 30 時間の上限が定められている。就労の対価はジョブセンターの予算から支出され、生活保障給付である失業手当Ⅱへの追加収入となる。稼働能力を有する就労困難者は、1 ユーロジョブに従事することで失業手当Ⅱの給付が保障される。このように、求職者基礎保障は一般の労働市場への参加が難しい長期失業者向けに就労機会を創出している面がある。また、ドイツ使用者団体連盟(BDA)や自由民主党(FDP)は、「闇労働(社会保険料負担などから逃れる目的で届出なしに行われる労働)の防止に重要な役割を果たしている」として評価している。しかしその一方で、1 ユーロジョブの就労は一般労働市場と競合する面があり、低賃金労働を助長するという批判もある。公共サービス労働者を組織する労働組合 Ver.di(ヴェルディ)などから、自治体の通常業務を肩代わりさせ、「通常の雇用関係を脅かす」ケースがあるとの批判がある(労働政策研究・研修機構、2005)。その他にも、また、ドイツ労働総同盟(DGB)や社会民主党(SPD)は「社会保険義務のある雇用を空洞化させ、低賃金セクターを固定させる要因になっている」として、批判的に捉えている(労働政策研究・研修機構、2016)。こうした批判を受けて 1 ユーロジョブは 2014 年以降、縮小させるという方針が打ち出された。それに代わる施策として打ち出されたのは、対象者をフルタイムで雇用した従業者に対して 5 年間で 24 カ月を上限として給与の 75%の雇用助成金を支給するというものである。とはいえ、結局のところ 1 ユーロジョブに代わる「中間的就労」としては目覚ましい成果が挙げられておらず、近年はむしろ 1 ユーロジョブが復活する傾向が見られる。

(3) デンマーク

デンマークは 2000 年のリスボン会議で今後 10 年間のビジネスモデルとされるなど、流動性と安定性を両立したフレキシキュリティモデルにより、欧州平均よりも低い失業率を実現する雇用モデルとして注目されてきた。デンマークの就労支援政策の特徴は、メインストリーミング(均等を重視した労働市場への統合)の指向が強い。2007 年の地方自治体改革以降、雇用政策は基礎自治体であるコムーネに大幅に移譲され、一般求職者や失業者、就労阻害要因を持つ者(長期失業、障害者等)などもコムーネが主体のジョブセンターが対応する。ジョブセンターでは、ケースワーカーが個人の職業能力を評価した上で、対象者の能力に応じた仕事や訓練を斡旋している。

デンマークでは、個人の就労能力を活用した労働市場への参加が基本方針となっている。オーデンセ市でのインタビューによれば、2013 年以降、一般企業等での雇用を提供する「フレックス・ジョブ」の枠組みで、一般労働市場での就業が困難な層に対して支援つき就労の場を提供している。具体的には、身体・精神障害や学習障害、アルコール依存等の就労

障害要因を持つ対象者を一般企業が雇用した場合、個人の就業能力に合わせた就労に対し労使間で賃金が決定され、その決定に基づき最低保証賃金との差額を自治体の助成により補填する仕組みである。その際には、職業訓練校のキャリアコンサルタントなど専門家によりフレックス事業の対象となるかといった職業能力の評価が行われ、ケースワーカーは市の企業に対する就業機会創出の担当チームと連携し、対象者の能力に合わせた就業機会を作り出し、提供する仕組みである。フレックス・ジョブでは、最低保証賃金が保障されるため、一日 5 時間程度の短時間就業であっても自立的な生活が可能となる。従来は障害年金などをうけて労働市場からは距離を置いていた層も就業機会を得て、社会参加をすることが可能になる。また、それを支援するコムーネにとって、失業給付の受給期間の短縮、フレックス・ジョブの支払いに対する国からの償還率が障害年金よりも高い設定となっている等の財政的なメリットもある。

3. 中間的労働市場に関わる発展可能性、中間的労働市場に対する懸念点

ここまで各国の支援つき就労の形態について概説してきた。各国で共通するのは、何らかの就労障害要因を持つために労働市場への参加が難しい人々を対象に、公的な支援つきで一般労働市場に包摂する、あるいは特別な就労機会を創設することで社会的包摂を促すという手法である。

これら各国の事例から中間的就労に関わる 3 つの論点が見出された。第一に、中間的就労が一般労働市場への移行措置的な制度であるか、恒常的な制度であるかの違いである。イギリスやドイツの事例では支援つき就労期間を一般労働市場への移行期間として期間を限定している。一方、デンマークは就労障害要因を持つ人が単なる福祉支援の受給者になるのではなく、就労を通じた社会参加の機会を得ることが目的とされその期間は定めていない。第二に、支援つき就労の場が一般的労働市場か、ドイツの第二労働市場のような限定的な労働市場かという違いである。一般就労と支援つき就労が同一の労働市場で共生するようになると、双方に影響を受け合う。就労困難者が一般労働市場での仕事にやりがいを感じるなど積極的な側面がある一方、消極的な影響として雇用機会の競合やモラル低下への影響が懸念もある。ドイツの 1 ユーロジョブが低賃金労働を助長しているという批判や、一般の労働市場の雇用を奪い、労働市場全体の賃金等引き下げる圧力となる可能性が指摘されている。支援つき就労が一般労働市場に与える影響について慎重に検討する必要がある。第三に、就労支援の取り組みがワークフェア的な就労強制の側面を持つ可能性である。中間的労働は、生活保障給付の条件として位置付けられる傾向がある。これは労働市場への参加による社会統合の意義を持つ一方で、本人の自己決定の権利が侵害される可能性がある。支援対象者の意思や就労意欲を尊重しキャリア形成に意義のある支援が行われるとともに、本人が自己肯定感を高め、自己のキャリア形成に積極的に取り組むための支援も必要となる。

おわりに

最後に、各国の支援つき就労における特徴や課題整理を踏まえて、日本の「中間的就労」に関する示唆を検討したい。第一に、中間的就労を新たな労働者とみなすか、という課題である。生活困窮者による新たな労働市場として検討する場合には、就業条件の格差の問題を意識する必要がある。これまでも、正規・非正規といった「労働市場の二重構造」問題や企業内部の賃金上昇や昇進等ルールに従った労働移動システムである内部労働市場と企業外の競争的な労働力移動が行われる外部労働市場が、日本型雇用システムの中で生まれて問題を生んできた。「中間的就労」が一般労働市場とは異なるルールで運用される場合、訓練や学習の欠如から同一の仕事を継続しても賃金は上昇せず、法定最低賃金に張りつくような低賃労働となる可能性がある。特に、「中間的就労」については、訓練・研修としての側面も持つため労働者性があることが明記されていない。そのため最低賃金や労働基準法にもとづく労働環境が保障されず、いわゆるブラックな労働となる懸念がある。1980年代半ばにME化に伴う余剰人員の調整システムとして経営側から「中間労働市場」による弾力的な労働力需給調整に関して提案がなされ（経済同友会、1985）。これが現在の非正規雇用による雇用の不安定化につながっているとの指摘もある。伍賀は1980年代の「中間労働市場」論が労働者派遣合法化の理論的背景とされたと指摘している（伍賀、2000）。労働市場全体の不安定化を招くことにならないための慎重な議論が必要とされる。

第二に、支援つき就労を職業訓練のステージとして積極的に位置づける可能性である。福原は公的扶助とその周辺にある人に対して中間的就労を活用するだけでなく、一般労働市場で就職活動を行う求職者も自由に出入りできる「訓練」の場と位置付ける可能性を示唆している（福原、2015）。イギリスの事例にみられるように、地域ニーズを新たな雇用・就業機会として活用することが、生活困窮者のやりがいや雇用の継続に意義がある。実際に就業する職場内での訓練や地域的なニーズに応じた就労経験が訓練後に有意に就業率の高さが見られるといった結果につながっていることから、意義があるといえる。この点は、本稿では十分な議論ができていないが、地域レベルの取り組みが就労機会創出の主体となっており、デンマークのフレックス・ジョブでは基礎自治体が求人開拓など重要役割を果たしている。このように、地域のNPOや社会的企業、自治体の関与が中間的就労に必要とされる要素であることがわかる。中澤は、エンプロイアビリティが「労働者にとっての就労可能性」として再概念化されることによって、需要側と供給側の双方に目配りした労働市場政策の取り組みが可能となり、労働需要は地域経済に規定され、労働者のサポート要因は地理的多様性をもちやすいことを指摘している（中澤、2014）。支援付き就労が地域レベルの主体により運営されることの意義について、今後先行地域の事例分析などを行い明らかにしていく。

<参考文献>

・相川 康子（2005）「コミュニティ・ビジネスの実態と方向性に関する一考察：阪神・淡

路大震災被災地のCB事例から(<特集>震災ボランティアの10年) ボランティア学研究 5, p29-46。

- ・岩田 克彦、松井 亮輔 (2015) 「特集に寄せて (<特集 2>スウェーデン、デンマーク、日本の障害者雇用就業政策)」社会政策 (6) 2,p.41-49。
 - ・岩田 勝彦 (2015) 「デンマークの障害者雇用就業政策」社会政策 (6) 2,p.63-76。
 - ・鶴飼 良昭 (2014) 「中間的就労に関する意見書 2014年2月12日」、季刊労働者の権利 (304), p.135-138。
 - ・経済同友会労使関係プロジェクト (1985) 「ME化の積極的推進と労使関係--"中間労働市場"の提案(昭和59年10月)(資料)」、労働法律旬報 (1125), p59-66。
 - ・加藤 佑治, 椎名 恒 (1985) 「"中間労働市場"論と労働者派遣法(何をねらう労働者派遣法<特集>)」労働運動 (236), p47-54。
 - ・伍賀 一道 (2000) 「非正規雇用一派遣労働を中心に: 特集: 労働問題研究の現在-1980~2000年」、大原社会問題研究所雑誌 No.501。
 - ・社会・労働調査室 (2013) 「諸外国の公的扶助制度—イギリス、ドイツ、フランス—」国立国会図書館 調査と情報 (789)。
 - ・所 道彦 (2007) 「ブレア政権のニューディール政策の評価」(「自治体セーフティネット研究会」議事録(文責・大阪市政調査会)第6回研究会(2007年8月6日))
 - ・谷 太一 「公的扶助における就労支援の在り方—イギリスのニューディールにおける媒介的労働市場—」日本社会福祉学会第58回秋季大会、(2016年11月25日アクセス)。
http://www.jssw.jp/archive/archive/abstract/2010-58/independent-research/H14_1_4.html
 - ・中澤 高志 (2014) 『労働の経済地理学』日本経済評論社。
 - ・中村 和雄 (2013) 「生活困窮者自立支援法案における「中間的就労」の問題点」季刊労働法 (242), p.93-101。
 - ・中村 和雄 (2014) 「生活困窮者自立支援法の「中間的就労」の危険性」、季刊労働者の権利 (304), p.112-117。
 - ・福原 宏幸 (2015) 「中間的就労の場づくりとその可能性」所報協同の発見 (276), p.2-4。
 - ・丸谷 浩介 (2014) 「中間的就労の「危うさ」: イギリスにおける立法と司法」、賃金と社会保障(1606), p.4-14。
- 宮本みち子 (2004) 「社会的排除と若年無業—イギリス・スウェーデンの対応」『日本労働研究雑誌』No.533、2004年12月、pp17-26
- ・宮本 みち子 (2015) 「若年無業者と若年若者サポートステーション事業」季刊・社会保障研究(15)1, p.18-28。
 - ・宮本太郎 (2006) 「ポスト福祉国家のガバナンス—新しい政治対抗」、『思想』2006年3月号、pp27-47
 - ・森 周子 (2015) 「ドイツにおける求職者への就労支援の現状と課題: 「1ユーロジョブ」の位置づけ(<特集 1>現代ヨーロッパの雇用流動化と所得保障)」社会政策 6(2),p.17-27。

- ・森 周子 (2016) 「ドイツにおける長期失業者とワーキングプアへの生活保障制度の現状と課題 (<特集 1>欧州の就労支援と所得補償: 自己決定への模索)」社会政策 8(2),p.34-45。
- ・労働政策研究・研修機構 (2016) 「国別労働トピック 2016 年 1 月 「ミニジョブの現状と課題」 海外労働情報 (http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2016/01/germany_01.html 2 月 8 日アクセス)
- ・労働政策研究・研修機構 (2005) 「国別労働トピック 2005 年 5 月 「1 ユーロジョブ」 に対する批判」 海外労働情報 (http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2005_5/germany_01.html 2017 年 2 月 8 日アクセス)

MI

- ・Tim Bickerstaffe, David Devins (2005) Intermediate Labour Markets: Final Report Research Report 63, Policy Research Institute Leeds Metropolitan University.