

令和 2 年 4 月 20 日現在

機関番号：13301

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16H03710

研究課題名(和文) 条件不利性を抱える人々に向けた「中間的労働市場」創出の可能性に関する国際比較

研究課題名(英文) International comparison on creating an "intermediate labor market" for the disadvantaged people

研究代表者

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

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 12,800,000円

研究成果の概要(和文)：一般労働市場への統合に困難をもつ人々への就労支援に関する各国の政策動向を調査研究した結果、以下の知見が得られた。労働市場の景気動向に因らず一般労働市場への包摂が困難な人々に対しては、コーチングを含む寄り添い型の対人支援が各国において強化される傾向がみられた。長期失業者には潜在的障害者が含まれるとの認識が広まり、労働市場包摂型社会的企業WISEを中心に、長期失業者・障害者に対する共通の支援体制がみられる。障害者権利条約の批准や国際生活機能分類ICFの政策実装の進展により、これら当事者への就労支援は閉じた保護的就労から合理的配慮を伴った一般労働市場への包摂に移行する傾向がみられる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

継続した一般就労が難しい、「生きづらさを抱える人々」に対する生活・就労支援について、各国の取り組みを比較研究した。引きこもりや発達障害等、当事者がもつ困難に寄り添った支援策が各国で重視されるようになってきていること、障害者権利条約が提起するスペクトラム的な障害概念が各国の政策に浸透するなかで、障害者就労支援と長期失業者就労支援の制度的な垣根が低くなっていく傾向があること、を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：Our survey on the international trends of employment support for those who have difficulty at integrating into the general labor market has got the following findings. 1. There is a common trend to strengthen counseling and personal assistance, including coaching, for those who are difficult to include in the general labor market regardless of the improvement in labor market conditions. 2. It is widely understood that the long-term unemployed includes many handicapped persons with no disability status. So many "Work Including Social Enterprises" provide a common support system for long-term unemployed and persons with disabilities. 3. With the ratification of "Convention on the Rights of Persons with Disabilities" and the implementation of "International Classification of Functioning, Disability and Health", employment support for these parties tends to shift from closed protective employment to inclusion in the general labor market accompanied by reasonable accommodation.

研究分野：財政学、社会保障

キーワード：中間的労働市場 中間就労 障害者権利条約 国際生活機能分類 WISE 就労支援

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

研究代表者である武田は、ドイツにおけるハルツ改革後の動向を研究するなかで、「労働市場から遠い人々」(移民背景、低学歴・低資格、シングルマザー、依存症・精神疾患、債務等の要因をもつ人々)への就労支援が、特に地域レベルで取り組まれてきていることに着目してきた。こうした人々は、直ちに一般労働市場に統合することは困難であり、しばしば長期失業あるいは低賃金セクターでの不安定就労にとどまり、結果として所得保障給付制度の下に滞留する層を形成している。彼らに対する社会的・職業生活的統合に向けての施策としては、従来の労働行政の枠組みにおける斡旋や職業訓練が困難であるため、公的財源を交えた雇用創出事業において、半公的雇用や地域の中小零細事業所・非営利団体の協力を得ての短時間労働ないしケア付き就労(指導者の同伴や社会統合措置との組み合わせ)が多く実施されている。

このような就労形態には次のように相反する評価がある。一方では、この就労を通じて受給者のエンプロイアビリティを向上させることができ、将来的には一般労働市場への雇用を可能にするものとして積極的に評価する立場である。他方では、ドイツの「1ユーロジョブ」がしばしば批判を浴びるように、低賃金労働の温床となっている実態に対する批判である。こうした批判を受け、ドイツでは「1ユーロジョブ」が縮小されたものの、逆に一般労働市場に統合困難な人々の受け皿の必要性が課題として残されている。

労働市場において条件不利性をもつ人々の就労支援に関する既存研究は、国内ではEUの地域雇用戦略やアクティベーションの政策動向を論じたものはあったが、各国を横断的に比較する研究は当時国内にはほとんどなかった。そこで当研究は、このような人々に対するハードルの低い雇用のあり方を「中間的労働市場」と位置づけ、各国比較を行うことを企図した。

2. 研究の目的

本研究は、「中間的労働市場」という概念を用い、労働市場において不利な条件を抱える人々に対する就労の場の提供と支援措置が、各国においてどのような形で展開されているのかを明らかにしようとするものである。その際、比較の観点を以下の三点に置いた。

各国において「中間的労働市場」と呼ぶべきものは存在しているか。その場合、一般労働市場および低賃金セクターとの間にはどのような関係に位置付けられるか。

中間的労働市場は、単に就労の場を提供するにとどまらず、当事者に対する福祉的ケアやエンプロイアビリティ向上に向けた措置が求められる。これらのサービスはどのように体系化され、どのような主体によって提供されているか。

中間的労働市場は当事者に生活可能な収入を保障する仕組みを伴っているか。それはどのような手段・財源によってか。

3. 研究の方法

(1)各国に関する調査研究

比較対象国は、研究分担者のこれまでの研究実績に基づき、当初ドイツ、フランス、スウェーデン、韓国、および日本としたが、研究分担者の入れ替わりや調査対象の開拓等を通じて、結果的に現地調査ができたのは、ドイツ、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、韓国であった。研究分担者間で対象国の分担を行い、文献・資料調査や現地でのインタビュー調査を実施した。世界的な労働市場流動化・労働規制緩和の動向の下では、これらの国々に関する調査研究は、違いを際立たせるといよりはそれらに共通した問題状況を確認することが結果的に中心となった。ただし、各国における労使関係や労働行政の相違、非営利法人等の中間的労働市場を支える主体の厚みの相違、等の要素に規定される多様性が認められる。現地調査においては、以下の点に着目しつつその実態や政策動向・議論状況を整理するよう心掛けた。社会的包摂・労働市場統合の両側面における施策の体系、そこで雇用される人々の属性、中間的労働市場の創出の形態と担い手、この労働市場をめぐる議論状況、である。

(2)日本における生活困窮者自立支援法の実施現場に関する調査

諸外国における動向との比較を踏まえて、わが国の生活困窮者自立支援法の実施状況に関する動向調査、現地調査も実施した。主に北海道、東京都、石川県等の就労支援団体での聞き取りを行ったが、就労支援にあたる団体がしばしば障害者就労支援事業を並行して実施していることから、障害者就労支援事業所も調査対象とした。

(3)定期的な研究会の開催と進行管理

年に3~4回の頻度で開催した研究会においては、上記の海外調査および国内調査の結果を相互に報告しあい、共通認識とするとともに問題の整理を行い、翌年度以降の計画管理を行う。また、研究会では適宜関連する分野の研究者や実務家をスピーカーとして招き、意見交換も行った。

4. 研究成果

(1)各国の政策枠組み 複数政策分野からのアプローチ

我々の調査研究を通じて、当該課題に関する各国の施策の枠組みが、以下のようなそれぞれ異なる政策分野からアプローチされていることが分かった。

第一には、就労能力ある公的扶助受給者あるいは生活困窮者に対する社会生活上および職業生活上の自立支援である。ターゲットグループは、単に経済的な困窮のみでなく、例えば家族問題、債務、依存症、精神疾患、移民背景等によるコミュニケーション上の問題等を抱えて、社会

的な孤立に直面しがちである。従ってこの施策では、単なる就労支援というよりも、個々人の持つ諸問題をひとつずつ解決しながら社会的包摂を進め、その延長上に職業生活への包摂を展望するような政策枠組みが求められる。

第二には、雇用促進政策の枠組みでの施策、多くは雇用保険実施主体が担う労働行政である。この政策分野では、一方では当事者の就労能力 Employability を高めるための教育・訓練、他方では当事者の諸条件や能力に応じた仕事の創出という労働市場の供給・需要両側面での施策が展開される。労働行政は求職活動の入り口としても位置付けられ、学校から職業生活への移行の際、また失業状態から再就職への移行支援のプロセスにおいて、第一の施策分野との連携が求められることも多い。

第三には、障害者に対する各種支援という政策領域である。障害者法定雇用率や保護された就労の場（作業所等）づくり等は各国でも早期より取り組まれてきたところであるが、2008年に発効した国連障害者権利条約が各国において批准されていくなかで、障害者雇用のあり方は大きな転換期を迎えつつある。同条約が依って立つ障害者の定義は、個々人の機能をもって障害とするのではなく、社会の側の障壁に起因するものを含めている。この定義によって上記二つの政策領域と従来の障害者施策の分野との交錯がもたらされることも明らかになった。

これらの政策分野は、ほとんどの国の場合、政策枠組みとしては公的扶助、雇用促進、障害者就労支援という別々の法体系に基づいて構築されているが、しかし当事者に最も近い実施現場においてはこれらの政策手段は混在している。例えば、障害者支援の分野で活動実績を積んできた非営利団体や社会的企業が、制度の枠を超えて「生きづらさ」をもつ人々に広く連帯する取り組みを進め、近年では労働包摂的社会的企業 WISE、あるいはソーシャルファームなどの名称とともに新たな位置づけを得てきているのは各国に共通した傾向といえる。

(2) 国連障害者権利条約と ICF が投げかけたもの

「生きづらさ」をもつ人々に対する社会生活・職業生活上の包摂にかかる各国の政策動向には、国連障害者権利条約が大きな影響を与えている。条約は全体として障害者の人権や自己決定権の尊重、その行使のための合理的配慮等をうたうものであるが、ここで特に注目するのは第 27 条の「労働および雇用」である。

同条では、障害者が他の者と平等な労働に関する権利を有し、批准国にはそのための労働市場、労働環境の整備が求められる。募集・採用条件、同一労働同一賃金、労働組合、苦情と救済等、雇用に関する全ての事項に関して障害に基づく差別を禁止し、他の労働者と平等であることが求められる。さらに注目されるのは、障害者は「開放された」あらゆる労働形態、公民および自営・被用を問わず選択する権利を持ち、職場における「合理的配慮」や職業訓練・継続教育・職業リハビリテーションを受ける権利が保障されるといった諸点である。これらのことは、障害者の就労が「閉鎖的な」保護的雇用から一般労働市場での就労にシフトすべきという含意を持つものと考えられる。

また、もう一つ注目すべき点として、権利条約における障害の定義がある。同条約における障害・障害者は次のように定義されている。第 1 条は障害を「長期的な身体的、精神的、知的又は感覚的な機能障害であって、様々な障壁との相互作用により他の者との平等を基礎として社会に完全かつ効果的に参加することを妨げ得るもの」と定義する。すなわち、機能障害に限定されず、環境等による障壁によって社会参加を妨げられるものを含むというのが権利条約における障害概念である。この定義は、WHO が 2001 年に総会で採択した国際生活機能分類 (International Classification of Functioning, Disability and Health, ICF) に密接にかかわるものとされる。人間の生活機能と障害について「心身機能・身体構造」「活動」「参加」の 3 つの次元及び「環境因子」等の影響を及ぼす因子で構成されている。当事者個人の心身機能にとどまらず、日常生活・社会生活を送る上での活動・コミュニケーション等の能力を評価するほか、当事者を取り巻く社会環境のありようまでが評価項目に含まれている。ICF における障害定義は、障害者と健常者を線引きするものではなく、スペクトラム的な機能評価を行うことで、必要な支援やサービスを見積もることに軸足を置くように見える。

(3) 各国の動向

権利条約批准後の各国の進捗状況はかなり多様であるようだ。Sainsbury(2018)は、障害者雇用率上昇に向けての施策としては、職業リハビリテーション、法定雇用率、雇用者の義務とインセンティブ、雇用補助金等が採用されているが、国によってその重点の置かれ方は異なり、成果も異なっているとし、法定雇用率引き上げや障害者雇用主への減税・賃金補助等の金銭的インセンティブを主要内容とする労働需要アプローチが成果を挙げているとする。また、Schreier(2018)は、権利条約による「開放的な労働市場」へのシフトを受け、「支援付き雇用」すなわち賃金補助金やコーチングを交えての一般労働市場での雇用が推進される傾向が各国においてみられるとしている。ただし従来からの障害者作業所のような保護的雇用の役割が否定されるわけではなく、公開労働市場への移行を希望する障害者に対して移動のストレスを軽減する施策や、保護的雇用と支援付き雇用との移動可能性確保も求められるとする。

他方、EU 危機や各国の経済財政事情の下で、各国の取り組みが均一ではないことも指摘されている。Federico/ Lahusen(2018)は、ICF の実装や平等な機会保障に向けての一般的傾向は明らかではあるものの、各国の経済・財政危機の初期段階の同時発生と障害者権利条約発効が重な

ったことにより、いくつかの国で差別禁止措置の実施延長がもたらされたことを指摘する。基本的には障害者の権利と自由の保障レベルは向上したが、経済危機・財政難を背景に給付削減措置と表裏一体をなしているとされている。Jessoula / Madama (2018) は、EU 社会政策に対する各国スタンスの二極化を指摘している。EU 先発国の多くでは、欧州基金の配分に不満をもつ市場親和的中道右派政権の下で、欧州戦略の「国内化」や各国計画策定が経済部門の省庁の下に集権的に行われ、これらがいわば EU 社会政策に対する「門番」となっている。これに対して EU 後発加盟国は反貧困をめぐる国内政策の蓄積が浅く、整合性上の問題が生じにくいことや、ESF の積極的包摂が各国に受け入れられている。

上記のように、各国の動向には若干の温度差はあれ、社会生活・職業生活上の困難をもつ人々に対する社会的・職業的包摂への動きはもはや不可逆的なものとなっている。その際各国間の相違をもたらししている要因のひとつは、一般労働市場との距離ではないかと考えられる。特に障害者雇用の分野は政策や担い手・ネットワークに関する蓄積の厚さにより、既存の支援枠組みや保護性を維持するか、一般労働市場への接近に向けて再編するかという二極の選択の間に揺らぎが生じよう。

我々のこれまでの研究のなかでも、この点を窺い知ることができた。デンマークでは、フレックスジョブ制度等を用いて、就労阻害要因をもつ人を一般労働市場に包摂する政策方針がとられている。ここでは障害者の範囲を明確に定義せず、能力に応じた就労と賃金補助金を組み合わせて一般労働市場への包摂を図っているが、同時に障害年金の削減をも意図されていることが窺えた。スウェーデンでは、総合的な枠組法としての社会サービス法とその二階建て部分として LSS 法(特定の機能障害のある人に対する援助・サービス法)によって定められている。この「機能障害」はかなり広い概念であり、日常生活、社会生活上の困難さの視点から認識されている。機能障害者の 3 分の 2 が就労しており、その 72% はフルタイムで就労しているとされる。

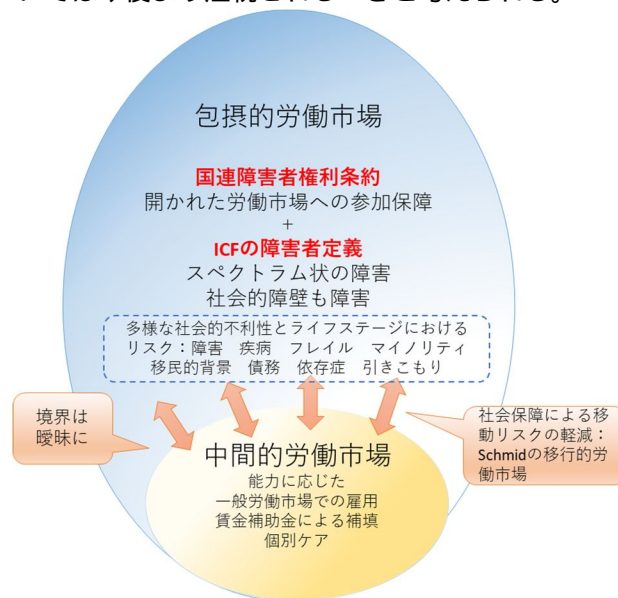
これら北欧諸国では障害の定義が ICF にかかなり接近しているとみられ、スペクトラム状の就労能力を補完する仕組みを伴って一般労働市場への包摂を推進しているとみることができる。これに対してドイツのように既存の縦割りの政策体系が強固であった国では、権利条約や ICF の実装と国内法の整合性を確保するためにまさに国内法改正が進行中であり、なお多くの課題を抱えている状況は窺えたが、目指されているものは上記北欧諸国のモデルに近いものであるように考えられる。日本においては権利条約や ICF が国内法制に及ぼすインパクトの大きさがあまり意識されていない印象があるが、この点については今後より注視されるべきと考えられる。

結論

上記のような動向を踏まえて、我々の「中間的労働市場」の再定義を試みたのが右図である。日本の「中間的就労」、ドイツでいう「第二労働市場」、あるいは各国の障害者作業所のように、これまで一般労働市場の外にあった「社会的労働市場」は、将来的には「一般」労働市場に包含される形に移行していくこととなるだろう。すなわち、当該ターゲットグループに対する雇用の場は、最低賃金や労働基準を遵守した雇用であるとともに社会保険適用対象ともなる一般就労にシフトしていくことになる。その一方で、従来の「一般」労働市場もその再編を迫られることになる。すなわち、生産性の個人差を補う賃金補助金や、企業とのマッチングや合理的配慮をめぐるコーディネート、当事者ニーズに即したコーチング等の施策を整備し、一般労働市場に装備していくことによって、労働市場もまた包摂的なものに再編されていく必要がある。各国の労働市場が果たして今後このような労働市場の再編にどのように向き合っていくのか、我々は引き続き注視していきたい。

<引用文献>

Federico, Veronica/ Lahusen, Christian (ed.) (2018): Solidarity as a Public Virtue? Law and Public Policies in the European Union, Nomos Vlg.
 Jessoula, Matteo/ Madama, Ilaria (ed.) (2018): Fighting Poverty and Social Exclusion in the EU: A Chance in Europe 2020, Routledge.
 Sainsbury, Roy (2018): Labour Market Participation of Persons with Disabilities – How can Europe Close the Disability Employment Gap? In :Wansing (2018).
 Schreiner, Mario (2018): A Need for Sheltered Workshop Reform? Perspectives from Employees and Legal Trends due to the German Federal Participation Act, In: Wansing (2018).
 Wansing, Gudrun/ Welti, Felix/ Schäfers, Marus (Eds.) (2018): The Right to Work for Persons with Disabilities: International Perspectives, Nomos Verlag.



5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計41件（うち査読付論文 6件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 23件）

1. 著者名 武田公子	4. 巻 40-2
2. 論文標題 労働市場政策と障害者就労支援の接近 - 比較の視点とドイツの事例 -	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 経済論集	6. 最初と最後の頁 1-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 61.武田公子	4. 巻 415
2. 論文標題 ドイツにおける自治体雇用公社と中間的労働市場	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 彦根論叢	6. 最初と最後の頁 76-90
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24517/00054181	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 武田公子	4. 巻 2017
2. 論文標題 「中間的労働市場」をめぐる論点	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 地域政策研究年報	6. 最初と最後の頁 27-31
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24517/00051841	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計10件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 3件）

〔図書〕 計1件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分担者	森山 治 (Moriyama Osamu) (40322870)	金沢大学・経済学経営学系・教授 (13301)	

6. 研究組織（つづき）

	氏名 (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	高橋 涼子 (Takahashi Ryoko) (80262541)	金沢大学・人間科学系・教授 (13301)	2019年度
研究分担者	田邊 浩 (Tanabe Hiroshi) (50293329)	金沢大学・人間科学系・教授 (13301)	2019年度
研究分担者	村上 慎司 (Murakami Sinji) (80584359)	金沢大学・経済学経営学系・講師 (13301)	2017年度～2019年度
研究分担者	横山 壽一 (Yokoyama Toshikazu) (10200916)	佛教大学・社会福祉学部・教授 (34314)	
研究分担者	奥田 睦子 (Okuda Mutsuko) (90320895)	京都産業大学・現代社会学部・教授 (34304)	
研究分担者	神崎 淳子 (Kanzaki Junko) (00569353)	金沢星稜大学・経済学部・講師 (33301)	2017年度～2019年度
研究分担者	杉橋 やよい (Sugihashi Yayoi) (60377009)	金沢大学・経済学経営学系・准教授 (13301)	2016年度のみ
研究分担者	小澤 裕香 (Yuka Ozawa) (00582032)	金沢大学・経済学経営学系・准教授 (13301)	2016年度のみ