

II 地域雇用グループの調査・研究活動とその成果

II-1 中間的労働市場研究会

(1) 中間的労働市場研究会の活動概要

武田 公子

当研究会は、科学研究費補助金採択課題「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」（基盤研究（B、一般）、研究代表者武田、2016-2019年度）の調査研究を進めるために作られたものである。この研究は、一般労働市場への統合において不利な条件を抱える人々への支援および雇用の場のあり方に関する国際比較を目的とした。調査研究を始めるにあたり、我々は仮説的な概念装置として「中間的労働市場」を次のように想定した。「一般労働市場」での就労に様々な困難を抱える人々に対して、公的な金銭・サービスの支援を伴いつつ職業生活への包摂を目指す労働市場というものが独自の意義を持つものとして存在するのではないかということである。中間的労働市場と一般労働市場の関係は国によって、あるいは対象者の状況によって多様である。一般労働市場への包摂プロセスのなかに位置付けられる中間的労働市場もあれば、一般労働市場とは切り離された形で独自に存続する中間的労働市場もある。当研究会では、各国における多様な形の労働市場のあり方を探るとともに、各国に共通した改革動向とその課題を明らかにすることを目的とした。

この「中間的労働市場」は障害者就労支援の領域と隣接ないし交錯している。国連障害者権利条約の各国での批准とともに、障害者の「開かれた労働市場」への包摂が推進されていくとともに、障害者定義も見直しを求められることとなり、我々が想定した「中間的労働市場」は最終的には一般労働市場のなかに包含されるものとなる可能性も出てきた。

本年度の研究活動は、上記のような問題意識の共有の下で各研究分担者がそれぞれに国内外の現地調査を実施し、研究会において得られた知見を共有しつつ、「中間的労働市場」概念をめぐるの討論を進める形で進められた。本年度は4回の研究会を、いずれも公開研究会として開催した。以下は各研究会での報告概要であるが、武田の文責によりまとめたものである。

【第1回研究会 2019年6月23日（日）13:30-16:30 於石川四高記念文化交流館】

報告1 高橋涼子「フィンランドの障害者福祉と就労支援」

フィンランドは北欧型福祉国家としてスウェーデンと同様、脱家族型高福祉の国に類型化される。国連障害者権利条約批准は2016年と相対的に遅いが、すでに04年には障害者に限定しない差別禁止法が成立しており、政府内に設置された全国障害者評議会が中心となってノーマライゼーションに取り組んできた。1970-80sに障害者福祉サービスに関する法が整備され、2000年代の改正を経て自治体にパーソナル・アシスタンス制度の導入を義

務付けている。EU のデータによれば、障害者の比率は 15%前後と日本と比べてきわめて高いが、本人のニーズに基づく認定方式によると考えられる。

就労支援は 1990 年代の経済不況時以来、労働市場で不利な人々の就労を促すことで社会保障費の削減を期待するものだった。障害者のみでなく依存症その他社会的問題を持つ人々も対象となり、障害者と長期失業者の線引きは明確ではない。作業所は従来からあったが近年減少傾向にあり、それに代わりリハビリや職業訓練施設が増え、一般労働市場に繋げる取り組みが強化されている。

法定雇用率はないが上記ターゲットグループを雇用する企業に賃金補助金（原則 2 年）や職場環境改善の補助金が支給される。また、ターゲットグループを 30%以上雇用するソーシャル・エンタープライズ（社会的企業）もある。労働協約に基づく健常従業員と同額の賃金が支払われ、ターゲットグループの労働時間は最長労働時間（統計による）の 50%以上となっている。この場合には賃金補助に関して特例が設けられている。

報告 2 村上慎司「社会的な居場所づくりと福祉政策——理論的枠組み構築のための試論」

「中間的労働市場」は、職業生活への包摂が主目的のように思われるが、社会参加的な就労も含むべきと考える。そこで、居場所づくりをキーワードとして報告する。日本では「居場所」は教育分野から使われ出したが、心理的な意味が付加され、社会的承認を得ることができる物理空間という意味合いとなっている。生活保護・生活困窮自立支援や、高齢者介護予防サロン、放課後児童クラブ等もこの「居場所」として捉えられる。

世代別に考えてみる。子どもについては、保育所がそもそも居場所づくりに位置づけられるほか、放課後児童クラブ、子どもの生活学習支援事業、子ども食堂等がある。子ども食堂は子どもに限定されず地域住民の呼応流拠点に発展する可能性がある。

勤労世代については、生活保護受給者自立支援のなかで取り組まれたものがある。釧路の先進事例がよく引き合いに出されるが、福祉事業者・行政・住民による「新しい公共」によって取り組まれ、社会参加に重点を置いた就労の場も社会的な居場所といえる。

このような「居場所」に関する理論的背景を考える。ギデンズの「第三の道」では、社会投資国家という発想に基づき、人的資本を向上させ、アクティブな市民社会をつくる場として位置づけられる。しかしこの考え方は、政府の政策責任を後退させ NPO やボランティアをベースとしたものにシフトさせる傾向がある。他方でクラウチは、「社会的投資福祉国家—マーク II」で、社会への投資、共生保障のコンセプトを打ち出している。そこでも「自助・共助・公助」の発想がないわけではない。実践のためのアクターとしては、国・自治体・コミュニティがそれぞれの特性に応じて重層的にかかわっていくことになる。ネットワークに基づく政府モデルの発想が背景にあるが、ネットワークによるガバナンスがうまく機能しているのかどうか疑問は大きい。

居場所づくりの成否に関する政策評についていえば、事業の目的や目標を設定しづらいことから、容易ではない。自治体よりもローカルなガバナンス単位で運用されている実態と

そこに対する財源配分を進めていくためにも、この事業に関する評価枠組みを考えていく必要がある。

【第2回研究会 2019年7月14日(日) 13:30-16:30 於石川四高記念文化交流館】

報告1 奥田睦子「就労移行支援事業所における一般労働市場への統合を目指した取り組みについて」

「中間的労働市場」を福祉的雇用と一般労働市場の中間的形態と捉えると、一般の企業と同等の競争条件下で営利企業として活動する事業所の存在が説明しにくくなる。むしろ一般労働市場の中にあって公的財源を活用しつつ条件不利な人々を支援するものという考え方も可能なのではないか。日本では05年の障害者自立支援法の下で、障害者就労の場は従来の授産所や福祉工場から、就労継続A型、B型、就労移行支援に再編された。A型は労働契約に基づき最低賃金を保障されるものであるが、その6割は営利法人によって担われている。B型は労働法規の適用外であり、42%が社会福祉法人によって担われている。就労移行支援は一般就労への移行を目指すものだが、一般労働市場への移行率はなおかなり低い状況にとどまっている。

報告者は東京都内の2か所の就労移行支援事業所でインタビューを行った。この2か所は同一の株式会社が運営するもので、A事業所は発達障害専門、B事業所は統合失調症専門の移行支援を行っている。いずれも一般企業の障害者雇用枠へのマッチングやトレーニング、同行支援を主としており、2018年度から精神障害者が障害者枠に算入可能となったことにより(ただし手帳取得が前提)、これら事業所の移行支援のニーズは大きくなっている。

これら移行支援事業での課題としては第一に、就職できてもほとんどが契約社員であるため、キャリアアップを望まず、自ら辞めてしまうことも多いということである。その対処として2018年度からは移行支援終了後のフォローアップを行う定着支援も始まっているが、その利用率はあまり高くない。第二に、医師の診断では一日5時間、週3日程度の就労にとどめることが望ましいということも多いが、法定雇用率に算入されるのは週20時間以上の就労が求められるということである。このような場合は職場への動向支援のニーズが大きくなる。

報告2 村上慎司「福祉・雇用の社会的決定要因に対するローカル・コミュニティ・ケイパビリティ研究の概要」

多様な社会的不利性を抱えた人々が社会生活・職業生活を送る上で直面する問題には、重層的な社会的決定要因が関わっている。この社会的要因に関する先行研究の多くは、人的資本・社会関係資本概念に依拠しているが、これら「資本」の醸成だけでは問題解決に繋がらないように思われる。「資本」ないし社会的資源を活用しよりよい社会生活・職業生活に繋げるためには、その間に機能 Functioning が必要だからである。個人が財やサービスを用いて状態を改善するには、それらを活用する行為・状態の総体としてのケイパビリティ(潜在

能力)が必要である。

ケイパビリティアプローチは個人主義的なものとして批判されがちであるが、近年ではコレクティブ・ケイパビリティやグループ・ケイパビリティという概念も検討されるようになってきている。この潮流の下で Biggeri, Ferranini, Arciprete (2018) は、Sustainable Territorial Evolution for Human Development (STEHD) というフレームワークを用いている。

報告者はこれら先行研究を踏まえて「ローカル・コミュニティ・ケイパビリティ」の概念を提唱・検討する。ローカルな福祉政策・労働市場政策を考える上で、地域的な諸問題の社会的決定要因と、社会資源へのアクセスへの制約の有無、社会関係資本の状況を総合的に把握することで、地域社会のケイパビリティを評価しようとするものである。

具体的には、日常生活圏域における各種資源の存在とそこへの空間的アクセス、所得状況によるアクセスへの制約、個人々人をサポートしうる人的資源、行政情報を含む各種情報を入力・理解するリテラシーの状況を調査する。その上で、条件不利な人々の身体的・心理的・リテラシーの状況に則した寄り添い型支援を可能にするローカルレベルの集団的ケイパビリティのありようを探っていく。

【第3回研究会 2019年12月1日(日) 13:30-16:30 於石川四高記念文化交流館】

報告1 奥田睦子「ドイツにおけるインクルージョン企業に関する調査報告」

2018年より部分発効した社会法典第9編によって「包摂企業」として位置づけなおされた旧統合企業について現地調査を行った。包摂企業 Inklusionsbetrieb とは、一般労働市場での就職が困難な重度障害者を一般労働市場で就業させるための法的・経済的に独立した企業(社会法典9編215条)であり、重度障害者を少なくとも30%雇用する(ただし50%を超えない)企業である。従って初めから「一般労働市場」において健常者と障害者が共に働く場となっており、他方で被雇用者へのサポートは無期限にあるという意味では「福祉的」である。包摂企業は、法定雇用率未達成企業への課徴金である負担調整賦課金を財源として、施設整備や経営相談、特別な費用のための助成を受けることができる。

訪問した Weißenseer 社は、障害者のみならず難民や薬物中毒患者も対象とし、心理カウンセリング、医療施設、包摂相談窓口を担う本体部分と、包摂企業と障害者作業所を運営する二つの子会社からなる(いずれも有限会社形態)。包摂企業は市場で一般の企業との競争に耐えうる経営体であることが求められる。同社は、社会法典2編、3編、9編からの事業委託を受けるとともに、事業活動を通じた収益確保に努めている。

さらに、これらを支える包摂企業・行政・民間組織のネットワークが構築されている。このネットワークの一端を担うのが、全ドイツ包摂企業連合(BAG-IF e.V.)の子会社である経営コンサルのFAF社(Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte gGmbH)である。今回このFAF社も訪問し、同社が取り組む企業の経営体質強化に向けた事業評価システムについても聞き取ることができた。それによれば、Input, Output に加えて包摂企業が周辺

にもたらず波及効果と利用者・消費者等個人レベルで体感できる効果を示す Outcome、包摂的
社会への効果としての Impact をも指標としていることが窺えた。

報告2 武田公子「労働市場政策と障害者就労支援の接近—ドイツの事例を中心に—」

障害認定の有無に限らず「生きづらさ」を持つ人々を社会生活・職業生活に包摂していく
政策枠組みには、①公的扶助の自立支援に発端をもつ各種支援サービス、②労働行政の枠組
みでの支援措置、③障害者雇用・就労支援、の三者が併存している。支援現場においては、
特に生活困窮者支援法の下で障害の有無を問わず受け入れる労働包摂的社会的企業 WISE の
存在が注目されるようになってきているが、行政上の資源は縦割りの打破が困難であるよ
うに思われる。このような状況に一石を投じるのが、国連障害者権利条約と国際生活機能分
類 ICF ではないか、というのが同報告の趣旨である。

条約の批准に伴う各国の国内法整備の進捗状況は、既存の制度枠組みや既存の実施主体、
支援組織が強固であればあるほど困難が大きいように見受けられる。特に問題となるのは
次の二点である。第一に、権利条約における障害の定義が社会的障壁を含むものであるとい
うことだ。これは ICF の障害分類に依拠した定義であり、従来各国法が給付対象者として
定めてきた障害の範囲を揺るがすものとなりうる。第二に、特に労働・雇用について定める
第 27 条で、「開かれた労働市場」への障害者の包摂がうたわれていることである。このこと
は、従来各国において障害者の主要な就労の場となってきた障害者作業所から一般労働市
場へのシフトを意味する。これは労働分野に限らないが、権利条約がうたう「包摂」は、例
えば教育分野における包摂的学校教育へのシフトに伴う特別支援学校の縮小をもたらして
いる状況もある。「保護」から「包摂」への政策的枠組みの転換が求められているのである。
ドイツの国内法が権利条約に準拠した障害定義に完全に移行するのは 2023 年とされており、
上記の点はなお議論途上にある。

【第 4 回研究会 2019 年 12 月 22 日（日）13:30-17:00 於石川四高記念文化交流館】

報告1 横山壽一「NPO 法人・文化学習協働ネットワーク調査報告」

東京都三鷹市に本部を置く NPO 法人「文化学習協働ネットワーク」は、『日本初共生・協
働の社会的企業』で取り上げられている団体のひとつであり、同書のなかで自らを「中間的
労働の場」と規定している。74 年に設立された当初は引きこもりや不登校の若者の居場所
づくり・学習支援を中心としていたが、99 年に NPO 法人となり、若者支援事業を拡大させ
ていき、フリースクール、ソーシャルファーム、サポステ等の事業に取り組んでいる。

「働きながら働くことを学ぶ」プログラム（パン作り、農場、DTP ラボ等）がここの特徴
のひとつであり、研修と就職の場を兼ねている。例えば DTP は中小企業が自らオペレータを
雇用することが困難で外注していることが多いが、これを受注している。DTP ラボには研修
に来ている若者が十数人いるが、働く作業量・時間を自分で決めることができるという実験
の場ともなっている。

働く意欲を持ってない若者を居場所に受け入れ、生活の確立や自信づけなど少しずつステップを踏んでいく、対話的・共生的な場である。研修中は無報酬であり、研修後個別面談を行い、その後の進路等を決めていく。若者を受け入れる協力企業を開拓するため、「若者就労ネットワーク」も設立されている。これは、東京中小企業家同友会の会員有志が設立したもので、就職先だけでなく研修の場、あるいはトライアル雇用としても若者を受け入れている。中間就労を支えるためにそれを支えるネットワークが必要ということだ。

ネットワークの入り口はサポステにあり、そこから多様な支援の場につなげていく形をとっている。若者支援全国協働連絡会というネットワークもできていて、06年から毎年実践交流会も開催している。生きづらさを抱える若者を支える多様なネットワークが作られている。この中心になっているのがこの「協働ネットワーク」である。

取り組みの特徴と示唆は以下の点にある。第一に、引きこもりの相談、居場所づくり、学習と就労という包括的な若者支援であるということ。第二に、働きながら働くことを学ぶということ。働ける自分、働きたい自分を発見するとともに、対話を通じて自己肯定感を獲得させる。第三に、中間就労を支える協働ネットワークの存在である。中間就労はネットワークなしには成り立たない。第四に、就労だけでなく、若者支援や引きこもり支援の実践を交流するネットワークもあるということである。

報告2 村上慎司「ICFとケイパビリティ——「生きづらさ」を評価するための理論的枠組み」

ICFは、狭義の障害者に限定せず生きづらさをもつ人々を幅広く捉える概念となり得るかどうか、ということケイパビリティの観点から考える。ICFの背景的思想にケイパビリティアプローチ（以下、CA）があることが指摘されるが、海外の議論では両者の相違も指摘されている。その一例として本報告では、Jerome Bickenbach（2014）: Reconciling the capability approach and the ICF, *European Journal of Disability Research* 8, pp.10-23, を紹介する。

A. SenとM. Nußbaumによって提唱されたCAはそもそも拡張的な概念であるが、障害概念へのCAの適用の有効性やICFとの関係に関する議論はごく最近になってなされるようになった。Bickenbachはむしろ両者の相違に着目している。CAは本質的に政治的・理論的観点からの平等主義的正義を問題にするのに対し、ICFはそもそも障害を規定するための分類モデルにすぎず、いかなる分配的正義の理論に関しても中立的なものである。同論文では両者の本質的な相違を踏まえた上で、CAを障害に対して適用することによって、ICFとのシナジー効果をもたらす可能性があるとも論じている。

ICFとCAではFunctioningの概念が異なることに注意が必要である。CAでは潜在能力はFunctioningの集合を指す概念として表れているが、ICFでは達成の可能性を含むFunctioningであると著書はとらえている。

障害には医学モデルと社会モデルがあり、ICFは両者を統合するものとされている。機能

のみでなく、活動や参加を行う上での制約も念頭に置いている。ケイパビリティでの障害も、社会モデル的な発想という点では似ている。また、ICFは環境因子を障害定義に組み込んだ点が高く評価されているが、しかしそもそもICFよりもケイパビリティ概念の方が拡張的概念であるとしている。

CAでは個人の自由を発揮するという面を重視する観点から、選択の自由がいかに保障されているかを重視するが、ICFではこの視点はない。ICFは分類ツールであるため、規範概念が実体化されていないためである。ただし障害者権利条約には規範概念はあるため、ICFは権利条約とセットになってはじめて規範的意味を持ちうる。ICFそのものには、個人の選択やゴールが書き込まれておらず、個人の選択の自由という視点は組み込まれていない。また、ICFでは資源と社会環境が識別できないという問題もある。ICFが環境要因を捉える際、個人が持つリソースと社会が持つリソースとを区別していないため、個人をとりまく資源のありようと社会制度とを識別しないのである。ICFは測定の容易なツールとしては有意義であるが、社会制度やインフラに関する規範的な意味まで持つものでないことに注意が必要である。

報告3 田邊浩「ドイツにおける発達障害者に対する社会的支援:2019ベルリン調査から」

ベルリンで実施した、発達障害児・者の自助グループや支援団体等へのインタビュー調査を中心に報告する。当事者団体として、ベルリンの発達障害児日本人親の会、ベルリン親センター、ドイツ自閉症協会ベルリン支部、そしてベルリン市に設置されたばかりの心理的・包摂教育的支援センター（Schulpsychologische und Inklusionspädagogische Beratungs- und Unterstützungszentren, 以下SIBUZ）でインタビューを行った。

因みに発達障害の定義は国によって異なっている。自閉症、学習障害、ADHDという個別の概念で語られる。日本やアメリカでは包括して発達障害という呼び方が一般的になっている。ドイツでは自閉症という概念で捉えられることが多い。

当事者団体は主として自閉症・発達障害の子どもをもつ親の間での情報交換やロビー活動が主たる活動内容である。報告者はアメリカでも同種の当事者団体へのインタビューを行ったが、アメリカの当事者団体は権利を勝ち取っていくという意識が強く、ロビー活動が活発であるのに対し、ベルリンでインタビューした諸団体は情報交換や相談に主力を置いていた。また、日本では同調圧力が強く発達障害者が「生きづらい」環境であるのに対し、ドイツでは例えばアスペルガーは個性の一環と捉えられる傾向が強い。障害者というレッテルを貼られることに抵抗があり、その一方で障害認定されないと各種サービスを受けられないというジレンマは日本と同様である。

特に問題を孕んでいると思われたのは学校現場である。障害として認知されない、あるいは学校に発達障害に関する知識がないゆえに、いじめにあたり、学校から退学を促されたりすることすらあるとのことである。また、学校でも包摂的学校への移行が進むなかで、逆に特別支援学校が縮小される傾向があり、特別支援教育へのニーズをもつ親たちは私立の

学校（シュタイナー学校等）に殺到している。特別支援学校では障害の度合いの高い子が集まるようになり、自立に向けてロールモデルになるような生徒が生まれにくくなっているという問題もある。特別支援学校縮小の問題は、インタビューした複数の当事者団体で不安が語られていた。また、卒業後の就職についても不安は大きく、アスペルガーの人がもつ固有の能力を活かした雇用をする Auticon という企業も知られているが、一般には安定した就労は容易ではない。

SIBUZ は、このような背景のなかで設立されたベルリン市の学校支援機関である。インクルーシブ教育を支援することを主目的とし、学校内での多様な問題、生徒たちが抱える問題への相談、不利の補填、教員の相談等を行っている。特別支援学校の縮小とのセットではあるが、同時に不登校や中退が増えていることや、就労への移行の困難、という問題にも、ジョブセンターと連携しつつ対応している。