

日本における中間的就労機会の広がり ——社会的包摂にどう結びつけるのか？

櫻井 純理

(立命館大学教授)

本稿は、日本社会における「就労と福祉の中間フェーズ」の創設と拡大がどのように社会的包摂を促すのか、をテーマに論じる。半就労・半福祉すなわち、所得給付や公的な福祉サービス等の支援を受けながら（半福祉）、就労等の社会的活動を行うこと（半就労）は、どのように社会的包摂を促しうるだろうか。このような問題意識に立って、本稿では日本における中間的就労機会の制度化の経緯と、その意義を検討したうえで、今後の政策課題を展望する。Ⅱでは、日本における中間的就労機会の制度化について、生活保護制度の改革と「自立支援プログラム」の導入、生活困窮者自立支援制度の開始、若者向け就労支援政策の本格化、社会的企業による就労困難者の雇用などを指摘する。Ⅲでは、中間的就労機会がどのように社会的包摂に役立つのかについて、大阪府豊中市における調査結果をふまえて分析する。最後に、中間的就労機会に関わる今後の課題として、以下のような点を提起する。①活動に参加している期間の所得保障を設けること、②すべての地域により多くの中間就労機会を設けていくこと、③複数の制度を整理・再編し、利用者と支援者にとってわかりやすく活用しやすい制度に変更することである。今後の方向性としては、人々の労働市場への出入りをサポートする、より普遍的な制度として位置づけていくことが望まれる。

目次

- I はじめに——半就労・半福祉と中間的就労機会
- Ⅱ 中間的就労機会の制度化
- Ⅲ 中間的就労機会が果たす役割
- Ⅳ 社会的包摂の促進に向けた課題

I はじめに

——半就労・半福祉と中間的就労機会

本稿は、日本社会における「就労と福祉の中間フェーズ」の創設がどのように社会的包摂を促すのか、をテーマに論じる。半就労・半福祉すなわち、所得給付や公的な福祉サービス等の支援を受けながら（半福祉）、就労等の社会的活動を行うこと（半就労）は、どのように社会的包摂を促し

うるのか。日本における中間的就労機会の制度化の経緯と、その意義を検討したうえで、今後の政策課題を展望したい。

具体的な考察に入る前に、本稿が分析対象とする「中間的就労機会」とは何を指しているのかについて、ここで明確にしておく。Ⅱで述べるように、日本では生活困窮者自立支援法が2015年4月から施行され、そのなかに位置付けられた就労訓練事業が「いわゆる中間的就労」とされている。本稿では、この狭義の「中間的就労」との混同を避けるために、「中間的就労機会」という表現を用いる。「中間的」というのは、自らの就労によって完全に経済的自立を実現しているわけではないとしても、就業その他の社会的活動に従事していることを意味する。つまり、狭義の中間的就労だ

けではなく、一般就労への移行をめざす訓練的な活動や企業実習、人々が保有する能力を活用して行う社会的活動（社会的就労や社会参画）、障害者福祉サービスに位置付けられた就労など、幅広い活動が含まれる。この意味合いを適切に表現するためには、「就労」機会ではなく「活動」機会という言葉を用いるほうが望ましいだろう。とはいえ、いわゆる一般就労100%と福祉受給100%の中間状態に位置するという含意を重視し、「中間的就労機会」という表現を使用する。

対象者も目的も内容も異なる様々な活動を「中間的就労機会」として一括し、その意義や課題を議論することに問題がないわけではない。福原宏幸は、日本における半就労・半福祉をめぐる議論の系譜として、①生活保護受給者自立支援政策を契機とした「創路モデル」、②ホームレス自立支援制度に始まるホームレス等困窮者への伴走型支援、③障害者自立支援法に基づく障害者就労継続支援・就労移行支援を挙げ、半就労の内実は多様な形態が存在することを指摘している（福原2019：5-7）。

筆者は、就労阻害要因を有する人たち（以下では「就労困難者」と表現する）や生活困窮者の社会的包摂を促進するためには、様々な活動の選択肢が豊富に存在すること自体が重要だと考えている。そこで本稿では、居場所活動等への社会参画、ボランティア活動から企業実習などの職業訓練的な活動まで、幅広い社会的な活動を中間的就労機会と捉え、その意義について検討していきたい。以下では、Ⅱで日本における中間的就労機会の制度化の経緯を確認する。Ⅲでは具体的な事例を題材に、中間的就労機会が社会的包摂にどのように寄与しうるのかを述べる。最後にⅣで、今後の課題をまとめる。

Ⅱ 中間的就労機会の制度化

1 生活保護制度の「自立支援プログラム」の導入

本章では、日本において中間的就労機会がどのように制度的に位置付けられてきたかを概観する。はじめに取り上げるのは、生活保護制度の見直しに伴って導入された「自立支援プログラム」である。

直しに伴って導入された「自立支援プログラム」である。

生活保護制度は2005年度の制度見直しで、「経済的な給付に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換する」とされ、そのための具体的手段として「自立支援プログラム」の導入推進が決定された。このプログラムは、福祉事務所に国庫負担の就労支援専門員を配置し、相談対応、求職活動の支援、ハローワーク同行などの就労支援を行うことが中心である。経済的自立に関するプログラム以外に、日常生活自立や社会生活自立に関する個別支援プログラムも実施し、「被保護者の抱える課題にできるだけ幅広く対応」することとされた（厚生労働省社会・援護局2005a）。一般就労への「誘導」の可能性がより高い者については、「生活保護受給者就労支援事業」が同時に創設された。これはハローワークが地方自治体の福祉事務所と連携して実施する就労支援事業で、一般の職業紹介に加え、ハローワークや福祉事務所の就労支援員による支援、トライアル雇用の活用、公共職業訓練の受講あっせんなどの支援メニューが掲げられた（厚生労働省社会・援護局2005b）。

桜井啓太が紹介している2009年度の個別支援プログラム一覧によると、経済的自立に関わるプログラムには、「協力事業所における職場適応訓練」（25件）、「就職セミナーの開催等の就労意欲の促進支援」（33件）、「資格取得に関する支援」（29件）が含まれている。また、社会生活自立に関するプログラムの中には、「ボランティア活動への参加」（84件）、「引きこもりの者や不登校児に対する支援」（91件）がある。他方、ハローワーク連携型の生活保護受給者就労支援事業を活用した支援プログラムの実施件数は869件だった（桜井2013：81）。

このように、生活保護制度の見直しを契機とする自立支援プログラム等の創設は、中間的就労機会を拓く制度的な基盤のひとつにはなったが、就労自立を促すことに重点を置いたプログラムの適用が優先されたことがうかがわれる。生活保護受給者就労支援事業の創設にあたって関係機関に出された社会・援護局の通知には、「実施機関にお

いては、まず本事業の実施に向け早急かつ優先的に取り組むこと」(厚生労働省社会・援護局 2005a)という一文があり、就労が可能な被保護者は早期にハローワークの支援に繋ぐことが、国によって促されてきたからである。

その後の経緯について、小川・川村・布川(2013)は、生活保護受給者が抱える多様な課題が明らかにされ、「寄り添い型支援」体制が構築されたところでは、生きる力や社会的な繋がりの醸成に成功していると成果を評価している(小川・川村・布川 2013: 87)。なかでも、その取り組みに全国から注目が集まったのが、北海道釧路市の取り組みである。

2 釧路市の社会的就労への注目

釧路市の生活保護自立支援プログラムでは、就労自立を目指す一般的なプログラムに加えて、日常生活自立を支える「意欲向上支援プログラム」、社会生活自立を支援する「就業体験的ボランティア事業プログラム」、そして、福祉施設・農園・地域の民間事業所等での「就業体験プログラム」を提供している。「釧路の三角形」として広く知られることになったプログラムの全体を通じて、多様な働き方が可能になる仕組みを構築してきた。

釧路市の取り組みの最大の特徴は、経済的自立を就労支援事業の第一義的な目標とはせず、中間的就労を半就労・半福祉と位置付けて、積極的に評価していることである(釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編 2016: 50-52)。正木浩司は、釧路市の自立支援プログラムには「一般就労に向けたステップアップだけには収まらない要素が理念や実践として組み込まれている」と述べ、次の2点の特徴を指摘している(正木 2014: 18-20)。1点目は、各種のボランティア作業も中間的就労のひとつと位置づけ、その多面的な機能、たとえば健康の増進、自尊感情や社会参加への意欲の回復といった効能を活用していることである。2点目は、社会的企業で働くことを通じた半就労・半福祉の実践である。たとえば漁網の製網作業の仕事では、月3万円に満たない所得とはいえ、保護費の削減、自尊感情や社会参加意欲の涵養、地域産業

の存続への貢献といった成果がもたらされている。

この「釧路モデル」は日本における「中間的就労」や「半就労・半福祉」の先駆事例として全国に知られるようになり、のちの生活困窮者自立支援制度にも影響を及ぼした。

3 若者の就労支援政策の展開

中間的就労機会が制度的な基盤を得たもうひとつの重要な契機は、若者を対象とした就労支援政策の本格的な導入である。フリーターや若年層の失業者・無業者の増加が顕在化するなか、2003年に「若者自立・挑戦プラン」が策定された。具体的な施策として、2004年に若者の就職支援を行う「ジョブカフェ」が創設されたのに続き、2005年には「若者自立塾」、2006年には「地域若者サポートステーション事業」が開始され、就業経験の乏しい若者やひきこもり経験者などの就業阻害要因を抱える若年層に向けた就労支援が行われるようになった。これらの事業が各地域で様々な民間団体に委託実施されたことで、若者向けの中間的就労機会の拡大を促すことに繋がったといえる。地域若者サポートステーション事業は2019年9月現在、全都道府県の合計177カ所で開催されている¹⁾。受託団体によって提供している活動の内容は様々だが、居場所の提供、グループワーク、ボランティア活動、職場見学、職業訓練、協力企業での職場トレーニング等、幅広い活動内容にわたっている(佐藤 2015: 73-75)。

4 「新しい公共」と社会的企業

2000年代には社会的課題の解決に取り組む民間団体である「社会的企業」が、就労支援事業を実施したり、就労困難者を雇用したりすることで、中間的就労機会の拡大を後押しした。たとえば、筆者も参加した2010年の労働政策研究・研修機構の調査では、特定非営利活動法人、労働者協同組合、民間の一般企業など多様な団体が、地方自治体の事業受託などを通じて、ただちに一般就労に移行することが難しい若者たちの就労や活動の機会を提供していることが確認された(労働政策研究・研修機構 2011)。社会的企業が増大した

主因としては、1998年の特定非営利活動促進法の制定と、2000年の介護保険制度の開始が挙げられる。前者については、2003年に同法が定める特定非営利活動法人（以下、NPO法人と記載）の活動分野に「職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動」が新設され、2019年3月31日現在、1万2871のNPO法人が定款にこの活動分野を掲げている²⁾。

さらにその後、国が導入した様々な委託事業が、中間的就労機会の創設や支援プログラムの豊富化に活用されてきた。世界同時不況という雇用情勢への対応を主眼に、2009年度から実施されたのが「重点分野雇用創出事業」や「地域人材育成事業」等の緊急雇用創出事業である。同2009年度には地域雇用創造（推進および実現）事業も開始され、失業者の雇用機会拡大と地域労働需要に適合した人材の育成を目的とした諸事業が行われた。民主党政権誕生後、2010年からは「新しい公共支援事業」が内閣府を中心に進められ、地域の市民活動団体が積極的に関与する公共事業の促進が推奨された。これらの諸事業は、それぞれの地域の実態に即した中間的就労機会の立案・実施を導く契機となった³⁾。しかし、公募型の単年度事業に依拠することは、NPO法人等の事業継続性や経営不安定化などの問題をもたらすことにも繋がっている。

5 生活困窮者自立支援制度の開始

2010～12年には内閣府主管の「パーソナル・サポート・サービス事業」が実施された。生活上の多様な困難を抱える人たちが「制度の狭間」に置かれてきたという課題への対応として、個別的・継続的・包括的な支援が目指された。同事業を引き継ぐ形で導入されたのが生活困窮者自立支援事業である。2013年度からモデル事業、2015年度からは全国の福祉事務所設置自治体で事業が開始された。主管が厚生労働省社会・援護局へと変わり、生活困窮者と生活保護受給者に対する就労支援事業は整理・再編された（表1）。

生活困窮者自立支援制度では、ただちに一般的な就労に就くことが難しい人に対し準備段階的就労支援や就労機会を提供する事業として、「就労準備支援事業」が設けられた。一般就労への距離が縮まれば、「自立相談支援事業」のもとで就労支援を行い、福祉事務所とハローワークの連携事業である「生活保護受給者等就労自立促進事業」⁴⁾へ繋いでいく、という就労自立への「ステップアップ」が想定されている。同制度の発足に伴い、生活保護受給者については「被保護者就労支援事業」（生困制度の「自立相談支援事業」に相当）と、「被保護者就労準備支援事業」（同「就労準備支援事業」に相当）が創設された⁵⁾。

これらの事業のうち、就労に至る以前の多様な問題を抱えている人に対して、中間的就労機会を

表1 生活保護受給者と生活困窮者を対象とした就労支援関連事業の推移

対象		2005年度	2009年度	2015年度
生活保護受給者	(被保護者) 自立支援プログラム	経済的自立に関する個別支援プログラム		被保護者就労支援事業
		日常生活自立に関する個別支援プログラム		
		社会生活自立に関する個別支援プログラム		被保護者就労準備支援事業
		(被保護者) 意欲喚起事業		
生活困窮者	(被保護者) 生活保護受給者就労支援事業			生活保護受給者等就労自立促進事業
				認定就労訓練事業
				(生活困窮者) 自立相談支援事業
				(生活困窮者) 就労準備支援事業

出所：筆者作成。

提供するものとしては、就労準備支援事業の普及が重要である。しかし、2018年度からの制度変更でも同事業の必須化は見送られ、2019年度の実施自治体比率は43%に留まっている。表2に示したように、2016年度の就労準備支援事業の利用件数は2847件であり、中間的就労機会への参加ニーズが適切に満たされているとは言えないと考えられる。その理由の第1は、同事業の参加には収入要件が課されてきたこと、第2は相談者自身がより早く就職に結びつきそうなその他の支援メニュー（たとえば生活保護受給者等就労自立促進事業）を「選ぶ」ことである⁶⁾。

先に触れたように、生活困窮者自立支援制度では、すぐに一般就労に就くのが難しい人に「支援付き就労の場」を提供する「就労訓練事業（いわゆる中間的就労）」も設けられた。同事業は、都道府県と政令指定都市・中核市が就労訓練を行う事業者を認定し、比較的簡易な仕事に就きながら就労支援を受けるものである。参加する対象者により、雇用契約を結ぶ雇用型と、結ばない非雇用型の2種類がある。厚生労働省によると、2019年3月現在、全国の認定件数は1679件と伸び悩んでおり、認定事業所が1件もない自治体もある。法人種別では社会福祉法人が過半数を占め、職種別では「清掃・警備」と「福祉サービスの補助作業」が突出して多いという特徴がある⁷⁾。2017年に行われた調査の報告（三菱UFJリサーチ&コンサルティング2018）では、認定事業所にとって金銭

的インセンティブ等の直接的メリットがない制度設計に加え、自治体の縦割り組織、ノウハウ・人材不足が事業の普及を阻む要因になっていることを指摘している。

Ⅲ 中間的就労機会が果たす役割

本章では、就労困難者や生活困窮者を社会に包摂していくうえで、中間的就労機会はどのような点で有効なのかについて、より具体的に検証する。基礎自治体による就労支援事業の事例として、主に、筆者が共同研究者らと調査・観察を続けてきた大阪府豊中市の事例を見ていく。同市は多様な中間的就労機会を開発し、生活困窮者や就労困難者と求人企業とのマッチングを積極的に行っていることで、全国的にも広く知られる自治体である。中間的就労機会の提供については、上で挙げた就労準備支援事業や認定就労訓練事業に加え、市独自の企業実習を活用している。居場所活動、公園の花づくり、農作業、障害福祉施設での軽作業、飲食店や介護事業者での業務、事務作業、パソコン講座や清掃体験講座など全13コースの活動内容がある。以下では、これまでに行った聴き取り調査の記録に基づき、中間的就労機会の意義について、支援者たちがどのような考えを持っているかを抽出していく⁸⁾。

表2 生活保護制度と生活困窮者自立支援制度における就労支援事業の参加・利用件数

位置づけ	就労準備段階（ステップアップ段階）の支援	就労支援員による支援	ハローワークによる支援
生活保護制度	被保護者就労準備支援事業	被保護者就労支援事業	生活保護受給者等就労自立促進事業
(参加者数)	6,869	83,237	67,611
生活困窮者自立支援制度	就労準備支援事業	自立相談支援事業における就労支援	生活保護受給者等就労自立促進事業
(利用件数)	2,847	27,145	18,187
	認定就労訓練事業		

← 一般就労までの距離 遠い 近い →

注：各事業の参加者数と利用件数は、2016年度の数値。
出所：厚生労働省（2017）

1 生活リズムの確立

ひきこもり経験がある、他者とのコミュニケーションに課題を抱えているなど、求職活動手前の問題を解決する必要がある場合には、居場所活動などを通じて、生活リズムを確立しながら、集団での行動に慣れていく機会を得ることが重要である。豊中市でも、コミュニケーショントレーニング、体を使ったトレーニング、グループワーク等の基礎的なトレーニングが行われている。仮に最初は週1回でも、決まった時間に決まった場所へ出かけ、次第に馴染みの仲間が増え、そこに行くのが楽しみになることが、明日も生きていこうという気持ちを繋ぎとめてくれるのである。

2 自己肯定感の向上と社会関係の構築

中間的就労機会は、過去の体験や就労経験のなかで自己尊厳を奪われた人たちが、再び自らや他者への信頼を取り戻し、働き生きていく気力を喚起するために有効である。たとえば、豊中市で介護初任者研修や飲食業の就労訓練事業等、女性の就労支援を続けてきた情報の輪株式会社代表の佐々木妙月氏は、こうした事業の参加者はほとんどが離婚や虐待の経験者で、「自己尊厳が失われた状態」だったと述べている。訓練事業への参加を通じて同じ境遇の仲間と出会って語り合い、また、働いていくための資格を取得することが、自信を取り戻し自己肯定感を回復することに繋がったと、佐々木氏は考えている。

また、豊中市を拠点とする一般社団法人キャリアブリッジは主に若者の就労支援を実施しており、同市の生活困窮者自立相談支援事業や（国の）とよの地域若者サポートステーション事業の受託に加えて、職場体験や地域イベントへの参加といった活動機会も提供している。中間的就労機会を得ることは、自分と同様の悩みや生きづらさを抱えた人たちとともに集団的な活動を行うことで、「生きていくための関係性」（キャリアブリッジ代表理事・白砂明子氏）を作ることに役立っている。同様の見解は、長年不登校・引きこもり支援を行ってきた佐藤洋作によっても示されている。佐藤は、「仲間からの承認を感受してはじめて、

損なわれていた自己と他者への信頼を修復することができる」とし、若者支援の本質とは、「生きて働くことへの方向感覚を習得すること」と述べている（佐藤 2015：87）。

3 職業能力の確認と養成

教育訓練プログラムや職場実習などに参加することは、もちろん、当事者の職業能力の養成に役立つ。豊中市では上述した資格取得を伴う訓練事業や、パソコン講座・清掃体験講座などを通して、こうした機会を提供してきた。また、3～5日程度の事業所内体験実習も実施しており、これは職業能力を「確認」する手段としても活用されている。実習的なプログラムに参加することで、「何が得意で何が不得意なのか、あるいはどんなことに配慮したら働くことができるのか」を本人と支援者の双方が見極めることができる（豊中市くらし支援課主幹・濱政宏司氏）。ときには、本人が望んで参加した職業体験であっても、少し試してみたら「イメージと違っていた」とか「あまり向いていなかった」ことがわかるなど、「気づき」の機会にもなる。キャリアブリッジが行っている地域イベントへの参加では、かなり重い就労阻害要因を有している相談者が、祭りの夜店で驚くほどの売り上げをあげて、「一対一の面談では見えない能力」（白砂氏）に気づかされたという。多様な活動機会のメニューがあることは、支援者が適切な支援内容を判断することにも役立っていることがわかる。

4 適切なマッチングの実現

職場見学や事業所での体験的な実習は、本人の能力や特性と「職務内容」との適合性を確認するだけでなく、「職場」や「企業」の様子を知り、自分との相性を確認するためにも有用である。相談者と企業の双方が事前に「ここなら働ける」「この人なら採用できる」という一定の判断ができることで、ミスマッチを防ぐことに繋がる。無料職業紹介所を併設している豊中市くらし再建パーソナルサポートセンター（生活困窮者自立相談支援機関）の支援を経て就職した相談者のなかには、「ここでは仕事を紹介してもらったんじゃないくて、

会社を紹介してもらったという実感がある」という声があったという（主任相談員・小川英子氏）。特定の求職者を念頭に置き、その人が働ける職場や仕事と引き合わせていく「顔の見える労働市場」（御旅屋他 2014：58）の営みにおいて、求人に応募する手前の中間的就労機会の存在はきわめて重要である。

5 新たな働き方の開発と人手不足の解消

中間的就労機会は、なんらかの就業阻害要因や働きづらさを抱えている人たちが働けるような「仕事の進め方」や、そのような職場を開発することにも繋がっている。たとえば、社会福祉法人生活クラブ風の村が2007年に導入した「ユニバーサル就労システム」では、「業務分解」を行うことで、専門職の人でなくても担える仕事を洗い出し、様々なハンディキャップを有する人たちの仕事を作っている（池田 2015：140-141）。

豊中市では、地域の事業所に依頼し、一般就労に至る前段階の相談者ができるような仕事を「切り出し」てもらい、事業所内体験実習に活用している。具体的な仕事の内容は、介護事業所における清掃や配膳の業務、小売店での棚卸や商品出しの業務などである。必ずしも専門的な知識が必要ではない仕事や、これまで社員が手をつけられていなかった仕事が切り出されるので、事業所にとっても業務の効率化というメリットがある。特に常態的な人手不足に悩む地域の中小企業にとっては、その状況を改善する一助ともなる。

6 一般就労の「働き方」の改善

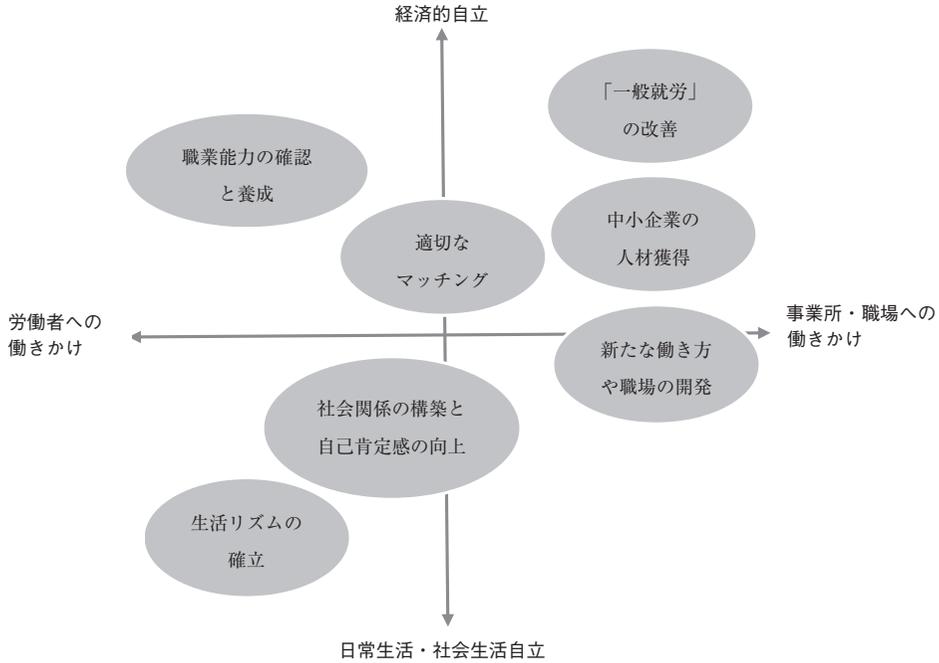
地域の企業に職業体験や事業所内実習の場を作ってもらい、中間的就労機会を創出していくことは、就労阻害要因を持つ人たちや生活困窮者などの相談者、ひいてはすべての人が働きやすい職場や地域を醸成することにも繋がっていく。これは今後への期待を込めた見解ではある。豊中市では、上述した業務の「切り出し」以外に、事業所側が相談者に合わせて働き方の手順や給与の支払い方の変更を申し出てくれることがあった。また、シングルマザーが子育てをしながら働ける柔軟な働き方の提案や、重度の障害をもつ人が自分

の能力を活用して働く職場づくりが行われたりしてきた（櫻井 2014）。このような、働きづらさを抱える人たちが働ける仕事や職場を増やしていくことは、過酷にすぎる「一般就労」のあり方に対する問題提起でもある。キャリアブリッジでは、「企業の側と地域の側をどう変えていくか」（白砂氏）という視点に立って、中小企業家同友会との連携にも着手している。より多くの中小企業が就労困難者や生活困窮者を受入れ、職業体験や実習から雇用へと至る者が増えることで、企業における典型的な働き方にも変化が生じることが期待される。

7 中間的就労機会の意義

上では、中間的就労機会がどのような点で就労困難者や生活困窮者の社会的包摂に貢献するのかについて、いくつかの観点に分けて述べてきた。それらを「経済的自立——日常生活自立・社会生活自立」のいずれの面により深く関わるかと、「労働者（相談者）側——事業所側」のどちらへの働きかけかという二軸で分類し、図式化したのが、図1である。中間的就労機会は相談者側の「働く意欲」や「職業的規律」や職業能力の涵養という、当事者への働きかけの観点から論じられがちだが、この図の右半分にある労働需要側への働きかけが、社会的包摂を実現するためにはより重要な課題である。他の一般的な地方自治体の事業と比較すると、豊中市の就労支援事業は、そのような労働市場の需要側（事業所側）への働きかけを重視していることに特徴がある。その要因のひとつは、同市の生活困窮者自立支援事業を主管するくらし支援課が、商工政策や労政を担ってきた雇用労働課と消費生活課が統合されてきた部署だということにあると考えられる。同市の濱政氏は、「就労支援の一つの目的には……（中略）……産業振興や企業振興というところも元々の視点としてはある」と述べている。生活保護制度はもとより、多くの自治体で福祉部署が生活困窮者自立支援事業を主管していることが、中間的就労機会や柔軟な働き方を拡大する壁となっているのかもしれない。

図1 中間的就労が果たしている役割



出所：筆者作成。

IV 社会的包摂の促進に向けた課題

最後に、半就労・半福祉を社会的包摂の促進に結びつけていくための課題を挙げる。1点目は、就労自立を急がせるような仕組みをあらためて、当事者の状況（就労阻害要因や特性）や、働くことに対する希望と価値観に適合した活動への参加を経済的に保障することである。より具体的には、生活困窮者自立支援制度に活動保障手当を設け、拙速な求職活動を促さないことが挙げられる。現状では、自己都合で退職した場合、失業してから雇用保険を受給できるまでの給付制限期間が3カ月ある上、最大でも5カ月間しか受給できない。失業後の生活保障がきわめて脆弱で、ゆっくり「就労準備」をしたり、職業訓練を受けたりする余裕が与えられていないため、就労自立に駆り立てられる構造になっている。

2点目に、すべての地域に多様な中間就労機会を設けていくことである。そのために、まず、就労準備支援事業を必須事業に変更し、国庫補助率を引き上げることを提案する。生活保護制度や生活困窮者制度の自立相談支援事業（必須事業）と

同様に、国庫負担率を4分の3に引き上げ（現在は3分の2）、この事業に積極的に取り組むほど自治体の財源持ち出しが増える、というリスクを減じることが必要である。本稿で紹介した釧路市や豊中市の取組みがしばしば「先進事例」として引き合いに出され、各地でそれぞれに特徴のある取組みが広がりつつあるとはいえ、就労準備支援事業の実施自治体比率はまだ5割にも満たない。限られた財源と人的資源をやりくりし、知恵を絞ってこの事業の推進に尽力している自治体が、「何もそこまでやらなくてもよいのではないか？」という低いほうへの横並び圧力にさらされ、取組みが後退することを筆者は危惧する。

加えて、こちらも一向に普及しない認定就労訓練事業については、企業に対するインセンティブを設けることが考えられる。直接的（金銭的）インセンティブだけでなく、公共サービス事業の優先発注や製品の優先購買の対象とする方法もある（小杉 2012：7、および竹信 2015を参照）。前章でも述べたように、半就労・半福祉を社会的包摂に結びつけていくためには、地域社会のなかに多様な働き場所が生み出されるよう、労働需要側への働きかけを強化していくことが今後の重要な課題で

ある。大高研道は、「本人の努力不足や能力の問題に焦点化した短絡的支援ではなく、多様な就労の受け皿の開拓とともに社会的な居場所や関係性の構築を可能とする地域的支援システムの構築は喫緊の課題であろう」（大高 2015：13）と論じている。筆者もこの主張に強く共感する。

3点目に、複数の制度にまたがる中間的就労機会への参加や行き来を柔軟に認めることである。対象者別にリジッドに仕切られた現行制度においては、同じ事業であっても「生活保護受給者」と「生活困窮者」は別の制度の対象者となる。また、地方自治体が提供する生活困窮者自立支援制度の事業と国の地域若者サポートステーション事業では、どちらの制度に登録している者かによって受けられるサービスが異なる。両方の事業を受託している団体は相談者の状態が変わるたびに、別事業の別プログラムで支援するという変更を行わなければならない。また、障害者福祉サービスも対象者としての認定（障害者手帳の取得）という仕組みであり、複合的な困難要因を抱える相談者にどの制度のどんな支援サービスを適用するのが最適かの判断は、支援者の力量にかかってくる。こうした現行の制度を再編し、当事者にとっても支援者にとっても利用しやすいものに変えていくことが望まれる。

最後に、中間的就労機会を改革する方向性としては、これをより一般化・普遍化し、たとえば就労経験の少ない若者などがより気軽に利用できる制度として、社会に開いていくことが望ましいと考える。日本では典型的な正社員就労の長時間過密労働に耐えられない者は、周縁的な「非正規」の不安定労働にふるい落とされるような現状がある。また、病気や子育て・介護などで典型雇用のトラックをいったん離れると、まともな所得が得られる仕事に復帰するのは容易ではない。本来は多様なライフイベントに合わせて、時には非就業や緩やかな働き方を選び、いずれまたフルタイム雇用へ復帰できることが、真の「雇用の多様化」であろう。宮本太郎は、G・シュミットの「移行労働市場の枠組み」に基づき、「労働市場の外側の4つの空間、「教育」「家族」「退職」「失業」という空間に人々が滞留することを可能にし

て、その滞留期間に、自分の力を高めてゆくというチャンスを与えることで、よりポジティブなワークシェアリングが可能であるのではないかと述べている（宮本 2006：84）⁹⁾。労働市場（雇用状態）とその他の空間を架橋し、双方向への移行を支える普遍的な制度のひとつとして、中間的就労機会が位置づけられていくとよい。

*本研究は日本学術振興会科学研究費助成金「福祉・労働を架橋する政策のガバナンスに関する国際比較研究——北欧と日本の地域政策」（課題番号 18H00957）の研究成果によるものである。

- 1) 厚生労働省ホームページ「地域若者サポートステーション」に基づく。https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/jinzaikaihatsu/saposute.html
- 2) 内閣府 NPO ホームページの情報に基づく。<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-bunyabetsu>
- 3) 大阪府豊中市における初期の事業展開については、櫻井(2014)の第6章を参照されたい。
- 4) 前述した「生活保護受給者就労支援事業」がその後名称を変更し、2013年度から「生活保護受給者等就労自立促進事業」となった。
- 5) 2009年に、就労に向けた課題を多く抱える者を対象とした「就労意欲喚起等支援事業」が創設された。この事業と被保護者向け自立支援プログラムの日常生活支援や社会生活支援に関わる事業等を再編したのが「被保護者就労準備支援事業」である。
- 6) 筆者が調査した地方自治体の事例（櫻井 2016）を参照。
- 7) 厚生労働省「認定就労訓練事業所の認定状況（平成 31 年 3 月 31 日時点）」<https://www.mhlw.go.jp/content/000554582.pdf>
- 8) 過去の調査結果に基づく拙稿（櫻井 2014, 2019）からの引用に加え、以下に示す最近の調査結果を用いる。① 2018 年 2 月 21 日、情報の輪株式会社佐々木妙月氏（代表）に対し、地方自治総合研究所の支援を受けて実施した共同調査、② 2019 年 9 月 4 日、豊中市暮らし支援課の宮城節子氏（課長）、濱政宏司氏（主幹）、小川英子氏（主任就労支援相談員）に対し、地方自治総合研究所の支援を受けて実施した共同調査、③ 2019 年 9 月 4 日、一般社団法人キャリアブリッジの白砂明子氏（代表理事）に対して実施した調査。
- 9) シュミットの移行的労働市場論については、Schmid (2002) を参照。

参考文献（インターネットサイトの最終アクセスはいずれも 2019 年 10 月 5 日）

- 池田徹編著（2015）『挑戦を続ける「生活クラブ風の村」』中央法規。
- 大高研道（2015）「制度としての「中間的就労」の現状と課題」『協同の発見』第 276 号、6-14 頁。
- 小川洋・河村直樹・布川日佐史（2013）「漏れない失業時保障」後藤道夫・布川日佐史・福祉国家構想研究会編『失業・半失業者が暮らせる制度の構築』大月書店、53-95 頁。
- 御旅屋達・喜始照宣・堀有喜衣・筒井美紀（2014）『横浜市の就労支援政策』筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著『就労支援を問い直す——自治体と地域の取り組み』勁草書房、49-78 頁。

- 釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会編 (2016)『希望をもって生きる 第2版』全国コミュニティライフサポートセンター。
- 厚生労働省 (2016)「就労支援のあり方について」(社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(第2回)資料) https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000167335.pdf
- 厚生労働省社会・援護局 (2005a)「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」(社援発第0331003号)
- (2005b)「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム実施要綱について」(雇発第0331019号/社援発第0331011号)。
- (2015)「被保護者就労支援事業の実施について」(社援発第0331第20号)。
- 小杉礼子 (2012)「若者の就労支援と「中間的就労」」『連合総研レポート』第277号, 4-7頁。
- 桜井啓太 (2013)「自立支援」による生活保護の変容とその課題」, 埋橋孝文編著『生活保護』, ミネルヴァ書房, 75-88頁。
- 櫻井純理 (2014)「就労支援の「出口」をめぐる模索——中小企業支援の視点」筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著『就労支援を問い直す——自治体と地域の取組み』勁草書房, 129-142頁。
- (2016)「地方自治体による生活困窮者自立支援制度の実施における課題——大阪府枚方市の事例に基づいて」『立命館産業社会論集』第52巻第3号, 19-34頁。
- (2019)「就労支援政策の意義と課題」『社会政策』第11巻第1号, 26-39頁。
- 佐藤洋作 (2015)「学校から仕事への移行を支える——学び直しの場を作る」宮本みち子編『すべての若者が生きられる未来を』岩波書店, 67-90頁。
- 竹信三恵子 (2015)「中間的就労を生活保護からの排除の受け皿にしないために」『都市問題』106号 (2015年8月号), 69-78頁。
- 福原宏幸 (2019)「半福祉・半就労」を考える」『社会政策』第11巻第1号, 5-10頁。
- 正木浩司 (2014)「釧路市の生活保護自立支援プログラムの特徴と意義」『自治総研』433号, 1-33頁。
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング (2018)『就労訓練事業推進に向けた自治体支援のあり方検討会(事業名:就労訓練事業推進に向けた自治体支援ツール作成事業)報告書』https://www.murc.jp/uploads/2018/04/koukai_180425_c1.pdf
- 宮本太郎 (2006)「社会的包摂の展開と市民社会——社会的企業の役割を中心に」『社会的排除と社会教育』(日本の社会教育第50集), 77-87頁。
- 労働政策研究・研修機構 (2011)「若者統合型社会的企業の可能性と課題」(労働政策研究報告書No.129)。
- Schmid, Günther (2002) "Towards a Theory of Transitional Labour Markets," in Günther Schmid and Bernard Gazier eds. (2002) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar (Cheltenham, UK and Northampton, US) : pp. 151-195.

さくらい・じゅんり 立命館大学産業社会学部教授。最近の主な著作に『就労支援を問い直す——自治体と地域の取組み』(共編著, 勁草書房, 2014年)。社会政策論専攻。