

若者の就労支援と「中間的就労」

小杉 礼子

(労働政策研究・研修機構 統括研究員)

生活困窮状態から脱却し、社会的な自立や参加に向けた包括的な支援体制を築くには

特集

生活困窮者の自立支援のあり方―生活支援戦略「第二のセーフティネットの見直し」

はじめに

本稿では、これまで取り組まれてきた就労困難度が高い若者に対する自立支援の実態を踏まえて、政府の「生活支援戦略」の中で議論されている就労支援、とりわけ新たな就労の形として提案されている「中間的就労」に焦点を当てて、その在り方を考えたい。

若者に対する国の就労支援は、2003年の「若者自立・挑戦プラン」から本格的に取り組まれた。一連の施策の中で、就労困難度の高い若者を対象にしたものが2005年度に始まった「若者自立塾」（合宿形式の集団生活の中で生活訓練、労働体験などのプログラムを提供・2010年に廃止）と2006年に始まった「地域若者サポートステーション事業」（就労に向けての総合的な相談、職場体験や多様なセミナーを通じての支援）である。いずれも支援の対象者は、就労経験がないか乏しく、引きこもり経験があったり、対人関係に苦手意識を持っていたりして、求職活動に踏み出せないでいる若者たちである。その多くはこれらの支援を経て仕事に対する自信を回復し、ハローワークでの求職活動を始めたりして、支援を卒業していくのだが、なかには一般的な労働市場で職を得るまでには、かなり時間を要するケースもある。

国の支援プログラムは卒業したが、一般労働市場で仕事を探せる水準ではない若者たちの次のステップをどうすればいいのか。労働政策研究・研修機構では、これらのプログラム修了後の若者に対して一般就労とは異なる文脈で就労機会を提供しているNPOや協同組合（ワーカーズコープ、ワーカーズコレクティブ）などに対する調査を行った。ここで確認された就労の在り方は、現在の「生活支援戦略」で検討されている「中間的就労」にかなり重なるものと思われる。以下では、この調査から見てきた就労支援の課題から、現在議論されている「中間的就労」のあり方を考える。

生活支援戦略での就労支援

「生活支援戦略」では、生活保護制度がそもそも自立を助長する目的を持った制度であることに加えて、近年稼働年齢の被保護者が増加していることから、就労支援の強化が重要な論点として挙げられている。これまでも、ハローワークと地方自治体が協定を結んで連携しておこなう「福祉から就労」支援事業（2011年度には支援対象は45万人、うち25万人が就職）などが進められているが、「生活支援戦略」

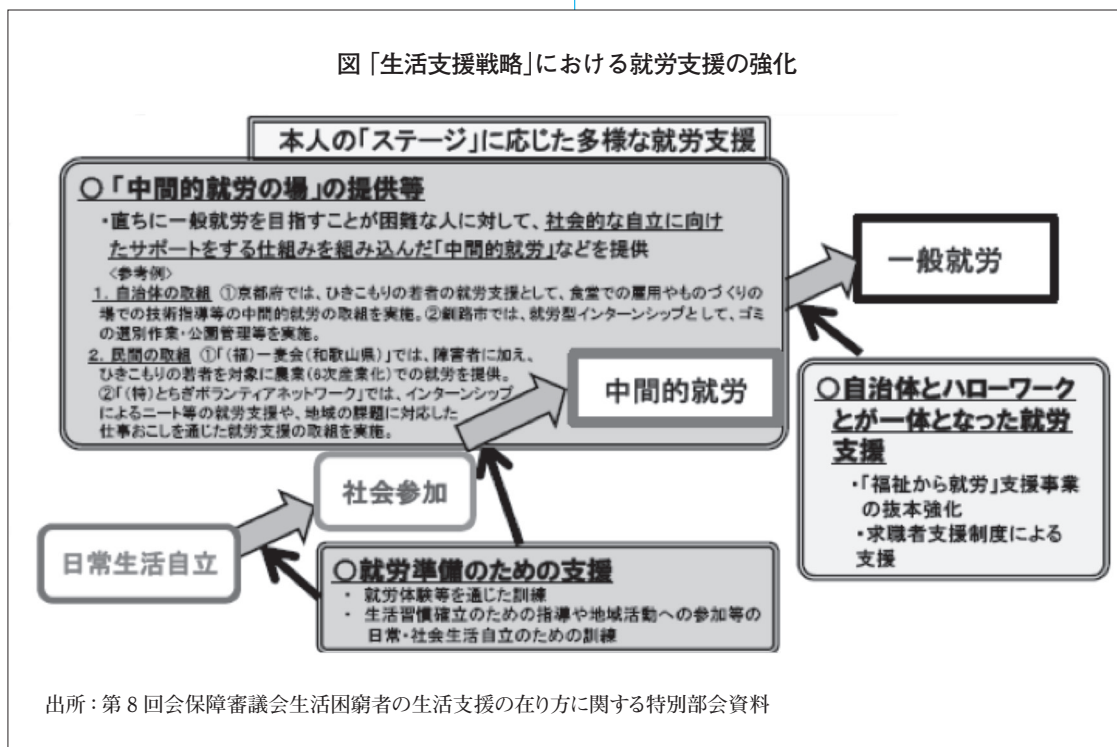
の中間まとめでは、こうした就労支援を強化し、加えて「社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」などの「多様な就労機会」の確保と「家計再建(貸付・相談支援) + 居住の確保」などを柱とする新たなセーフティネットを検討する」とされている。

その後の審議会資料¹では、住居や家計管理の面から日常生活の自立を支え、生活習慣を確立すると同時に就労体験などを通じて社会参加を促し、個々の状況に応じた柔軟な働き方のできる「中間的就労」の場を提供するな

どの一連の支援の先に、一般労働市場での就労が位置づけられた(図)。ここでは、就労以前の課題を整理・克服して、初めて一般就労の継続が可能になるという複合的な課題を抱える人たちの実態に即した支援の考え方が示されている。

なお、ここでいう「中間的就労」とは、一般就労と福祉的就労との間に位置する就労形態という意味であり、社会参加型の就労と一般就労へ移行する前段階の就労のいずれも含まれるとされている。

図「生活支援戦略」における就労支援の強化



若者自立支援から見える「中間的就労」の課題

この「中間的就労」の位置づけは、若者自立支援の文脈でNPOや協同組合などが提供していた就労機会に非常に近いものである。そこでの対象者は、数か月という国のプログラムでは一般労働市場で職を得るところまでは到達できなかった人たちであり、様々なきっかけで仕事への自信や意欲を失い、まず生活習慣の確立や体力の回復が必要であったり、自己肯定観を高め、対人関係の苦手意識

を改善するために様々な経験が必要だったりする人たちであった。

調査した各団体は、若者たちの就労支援に社会的意義を認め、それぞれの本来の事業の中で彼らに就労体験の機会を提供していたり、新たな事業を立ち上げて彼らの働く場を作り出したりしていた。当事者である若者は、そこで個々の状態やニーズに合わせて柔軟な形で働くことができていた。

これらの団体の組織的な特徴としては、常

勤スタッフと有償・無償ボランティア、当事者である若者の三層構造であることが多く、それゆえ当事者が段階を踏んで有償ボランティアに移行したり、常勤スタッフになったりするプロセスがみられた。ここでの経験の後、一般就労に移行しているケースもあったが、これはむしろ当事者の元の状態に左右される部分が大きく、そうした団体に特別な効果的なプログラムがあるというわけではなかった。

この就労支援における課題は、第1に継続性だといえよう。まず、これらの団体の経営基盤は概して弱い。主な収益事業が公共部門からの受託である場合が多く、その受託は毎年の競争入札にさらされるため、収入の安定性に欠ける。民間取引による収益が多い団体もあったが、生産するサービスや製品の取引の範囲は限られているが多かった。すなわち、個々の商品としての価値に、そこに込められた社会的価値（障害のある方が作った製品であるなど）を上乗せする形での取引が可能な範囲での事業であったりした。また、スタッフの給与水準が全般に低めで、長期的なキャリアパスが描きにくいことも事業の継続性をゆるがす。常勤であっても扶養家族の範囲内にとどまるレベルの給与の者が多く、家計の主な担い手として家族を支える収入があるケースは限られていた。そのため若いスタッフには、結婚や子どもができたことを理由に転職する者も少なくない。ただし、調査した団体の多くは、収益の配分について透明性が高い公平なルールを持ち、収入水準については構成員相互に納得しているという特徴があった。

第2の課題は受け入れうる対象者の限定性である。ケアを必要とする面もあるので、それぞれの職場で受け入れうる当事者の数は一人から数人に限られていた。さらに、当事者

に報奨金など何らかのインセンティブが用意されることが多いが、有給スタッフにまでならなければ最低賃金のレベルには達しない。そればかりでなく研修費用などとして当事者（の親）に金銭負担が生ずることも少なくない。そうした無給状態でも生活可能であったり金銭負担ができたりする人だけしか対象にできないという限定があった。

第3には、就労体験や無償・有償ボランティアという段階の当事者の位置づけの問題がある。本人の自由な意思による参加であることを担保できるのか、その人権は守られるのか、あるいは、結果として他の労働者の足を引っ張る低賃金労働市場を生み出さないかという疑念がつきまとう。

「生活支援戦略」では「中間的就労」の場を提供する団体として、NPO法人、社会福祉法人、営利法人等を想定しているが、一般労働市場での就労が困難な人に柔軟な働き方ができる場を提供するということは、若者自立支援におけるこうした事業と同様な課題をかかえることが考えられる。

「中間的就労」の在り方を考える

若者自立支援での就労機会の分析から見えた課題は、新たな「中間的就労」において、どうしたら克服できるだろうか。

まず、第3に挙げた就労体験や無償・有償ボランティアでの事業への参加をどう位置付けたらいいのだろうか。先に挙げた審議会資料では、「中間的就労」には雇用型と非雇用型の両方が想定されていた。雇用型は労働基準法令が適用される雇用であり、一般就労と異なるのは主に「支援つき」であるかという点である。これに対して非雇用型は労働基準法令が適用されず、最低賃金法も適用されない。

後者がボランティア段階の事業参加にあたる。雇用でないのだから、事業主による指揮監督を受けるものではなく、自発的な意思による参加でなければならない。しかし、一定の範囲の課業に一定の時間携わることは訓練という意味でも必要である。おそらくそこで必要なのは福祉の視点からの介在であろう。本人の自発的な意思を福祉の視点から支えつつ（「生活支援戦略」では伴走型支援を行う相談体制の確立が予定されている）、一定範囲の就労をすることを事業主との間で確認するプロセスが必要だろう。

さらに、非雇用型の場合には、その諸条件を事業所内外に開示することを義務づけることも人権を守るうえで有効ではないかと考える。これは、こうした就労機会を提供する事業所へどのようなインセンティブを与えるかにもかかってくるが、社会的な目的を持つ事業であることで何らかの優遇措置や補助金などを提供するなら、その用途についての説明責任は当然発生しよう。福祉の視点からの介在と説明責任を徹底することによって、低賃金市場がはびこるような事態は回避できるのではないか。

第2に示した対象者の限定性については、一つの職場で受け入れる人数はやはり限られるであろう。支払い能力という点については、生活保護受給者であれば、生計を支えられながら事業に参加できるので、この問題はないだろう。ただし、「生活支援戦略」では、非受給の生活困難者も対象に考えられており、この「中間的就労」を新たなセーフティネットの一つとして、「就業可能な人が生活保護に頼らなくともよいようにする」という位置づけもされている。ここでは雇用型の対象者が想定されているのであろう。雇用型を促進するためにもやはり事業所へのインセンティブが必要だろう。

それは、第1に挙げた事業の継続性を高めることになる。「中間的就労」の場を提供する事業所であれば、公共サービス事業の受託に何らの優先権を得られるようにするとか、その生産する財やサービスを公共部門が優先的に購入するなどの方法が考えられる。諸外国では、社会保険料や税金の減免、支援対象者の給与の直接補助を行う例もある。また、事業立ち上げのための資金の提供や貸付、事業運営への専門的な助言、スタッフの専門性を高める教育訓練への支援など、新たにこうした事業を始める団体の育成に努めている国もある。

そこには、こうした事業所であることを確認するプロセスがある。一定の法人格を持ち、社会的な目的でこの事業を行い、その内容を社会に対して説明し、また得られた利益を社会的目的に還元するなどの条件が課される。こうした事業所を認証する仕組みも併せて整えていく必要がある。

1 第8回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会資料

引用・参考文献：

労働政策研究・研修機構 2010「若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業－ヒアリング調査による現状と課題の検討－」資料シリーズNo.68.

同 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.

厚生労働省・社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会2012「生活支援戦略」中間まとめ」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002fjpt-att/2r9852000002fjptq.pdf>

同 2012「生活支援戦略」に関する主な論点(案)」（第8回社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会資料）

<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002kvtw-att/2r9852000002kvvd.pdf>