

平成 24 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業  
中間的就労の支援制度に関する海外実態調査報告書 概要

エム・アール・アイ リサーチアソシエーツ株式会社

## はじめに

厚生労働省の生活困窮者支援体系において、生活困窮者に対する多様な就労機会の確保として、「社会的企業」(NPO 法人、協同組合等)、社会福祉法人、地方自治体等による社会的な自立に向けた支援付きの「中間的就労」の場の提供が掲げられた。その詳細は、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」にて議論され、同部会の『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』(平成 25 年 1 月 25 日公表)にまとめられている。一般労働市場において不利になりがちな生活困窮者として、ホームレス、生活保護受給者、ニート、引きこもり、高齢者、障がい者等が挙げられる。中間的就労の需要がある一方、日本では中間的就労に関わる制度は確立されておらず、業種・機会が限られているのが現状である。

一方、欧州連合(EU)では、一般就労が困難な人々に対して労働包摂を働きかける社会的企業(「労働統合型社会的企業(WISEs)」)や制度、先進的な事例などが多数存在している。中間的就労の場が限られている日本にとって、海外の制度・事例から、今後の生活困窮者支援と多様な就労機会についての政策的示唆が得られると考えられる。

## 事業目的

本事業では、EUにおける中間的就労に関する取り組みを調査し、諸外国の制度・活動内容、社会に広く評価された事例を収集することにより、我が国における中間的就労の取り組みの在り方や、就労困難者への支援施策の検討に資する基礎資料を作成することを目的とした。

## 調査方法

本事業に用いた調査方法は、文献調査と有識者ヒアリングである。(1)文献調査では、中間的就労に関する制度・事例が多数存在する欧州 5 ヶ国(イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、スウェーデン)について、国内外の論文、文献、ウェブサイトの資料等から情報収集・整理を行った。(2)有識者ヒアリングでは、欧州諸国の福祉政策や中間的就労の知見を持つ有識者 7 名に訪問ヒアリング調査を実施し、調査対象や調査遂行に於ける知見を得た。

## 調査内容

第一に、日本の中間的就労に関する議論と位置づけを整理した。本報告書では、中間的

就労の定義を、「半福祉・半就労」として、「直ちに一般就労を目指すことが困難な人に対して、社会的な自立に向けたサポートを組み込んだ中間的就労」を示し、社会参加、訓練・研修、就労体験等の雇用契約がないものを含めた。

第二に、EU と調査対象 5 ヶ国の中間的就労に関わる取り組みを明らかにした。調査項目としては、(1)政策動向・議論、(2)定義、(3)担い手、対象者、(4)活動の規模、類型、運営資金、制度、(5)社会的評価をそれぞれ示した。分析項目としては、(1)類型、(2)段階、(3)評価指標、の 3 点を検討した。(1)は、一般就労に押し上げる中間的就労なのか、半福祉・半就労に居続ける中間的就労なのか、類型に関する記述を行った。(2)は中間的就労の内容が、規則正しい日常生活、社会的参加、社会的自立等、どの段階に位置するものかを示した。(3)は、中間的就労の効果や向上度合いを測る指標にあたるものを検討した。例えば、支援機関が中間的就労として受け入れた人数、一般就労につなげられた人数といった量的な側面や、参加者の日常的な生活態度に良い変化が生じたなどの質的な側面の効果から測ること等である。また、表彰制度による選定基準も評価の一つとした。これらの分析項目に資する内容を本文中に記述した。

## 結論

日本は人口減少社会、高齢社会を迎え、労働力人口の減少や景気低迷等による税収の減少と社会保障にかかる費用の増大という課題がある。一方、生活困窮者は様々な条件を抱えており、社会福祉におけるニーズはますます多様化している。

海外諸国の中間的就労の制度・事例に学ぶことによって、「日本型」の中間的就労をつくっていく必要がある。既存の組織が活かされ、且つ地域社会に有益な財・サービスをもたらす明確な目的を持った新しい組織が活躍し、生活困窮者の多様なニーズに応え、より多くの人が社会参加していけることが望ましい。そのために、以下に課題を整理し、対応策の提案を述べる。

### (1) 中間的就労の範囲について

平成 25 年 3 月現在、日本において中間的就労とは、訓練と支援付雇用の両者を含む概念として一定の整理がなされた。ただし、海外では「中間的就労」の統一的な定義はなく、国によっても考え方が異なる。

### (2) 中間的就労に参入するにあたってのアセスメントの充実

中間的就労の支援対象者としては、「就労可能」であり、「直ちに一般就労を目指すことが困難な人」と支援機関から見立てられた人が対象となる。この「見立て」については、本人との面談や健康状態等の確認、計画作成等、アセスメントが重要になる。

### (3) 多様なニーズに対応する担い手としての「社会的企業」

欧州諸国における社会的企業の特徴の一つとして、雇用者、受益者、支援者、ボランティア等、多面的な構成員（マルチ・ステイクホルダー）が関わるということがある。特にサービス受益者が関わり、その発言権が尊重されることによって、地域の課題解決や、生活困窮者の多様なニーズを汲み取った対応が可能となっている。

#### (4)社会的評価と適正性の確保

中間的就労を担う事業体の適正性とその社会的評価の方法は、中間的就労を進めていく上で要となる。中間的就労には、社会参加、訓練、就労といった多側面を含むが、例えば就労において「未熟練労働者による低賃金な仕事」として酷使されるような労働条件であってはならない。「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」の委員による指摘にもあったように「ディーセント・ワーク」（働きがいのある人間らしい仕事）であることが重要である（報告書表 2-5 参照）。

本調査でも各国が社会的企業を様々な手法や指標で評価を行っていたことが明らかになった。事業が適正か、情報公開の透明性はどうか、公的機関や地域住民の「目」が必要である。公的機関のみならず、地域住民にも理解しやすいように、社会的な評価手法は具体的でわかりやすいものであることが重要である。

例えば、欧州諸国では社会的企業を、表彰制度を通じて評価する仕組みがあった。イギリス政府も「社会的企業：成功のための戦略」（報告書表 3-5 参照）の一つに、「成果と認知度の普及」を掲げ、認知度を向上させ、成功事例を適切に評価することを政府の重要な役割と位置づけた。選定基準を明確にし、望ましい社会的企業の条件にあてはまる具体的な事例を社会に広く紹介することで、社会的認知度を上げることもでき、他の社会的企業の取り組みのモデルにもなりうる。

#### (5)中間的就労の事業を促す仕組みづくり

社会的企業が適切に事業を運営していくにあたり、資金調達は重要である。財源としては、公的機関による助成金・補助金、民間の融資、寄付金等が考えられる。社会的企業への融資を考える上では、社会的企業として適正な目標・活動の下、適切な事業収益を出しているかといった条件が必要になってくる。本報告書で「社会会計監査」（SAA）や「社会的投資収益分析」（SROI）など会計手法による社会的評価の例を一部取り上げた（報告書表 2-28、表 2-29 参照）。組織の質的な指標、量的な指標による評価を可能にすることで、融資する側のリスクを下げることができる。

財源としては、寄付金も考えられる。ただ、寄付をする側にとっては、その社会的企業が適切な事業を運営しているか、地域住民が共感し応援したくなるような活動内容なのか、といったことが最大の関心事であろう。その社会的認知度を上げていくには、先述の表彰制度もありうるし、日本の「1%支援制度」を取り入れる自治体を広げていくことも有効である。「1%支援制度」は、自治体の条例に基づく制度である。現在この制度を取り入れている

る自治体は限られているが、自治体が、エントリーしてきた複数の団体の活動内容を公表し、市民がそれを評価し、納税額の中から1%を寄付として振り向けるという仕組みである。実際に導入している自治体の例として、千葉県市川市の「1%支援制度」や、愛知県の一宮市の「市民活動支援制度」などがある。寄付を促すきっかけや仕組みは様々考えられるが、情報の透明性を確保し、事業の適正性が判断できる材料の提供が可能となり、地域住民に広く知ってもらうことが重要である。

#### (6) 「受け皿」としての雇用創出

中間的就労の対象者の中には、社会生活・経済生活の自立に向けて、より長期的雇用が可能となるような一般就労へのステップアップを希望する人もいる。その人たちに応える「受け皿」としての雇用を用意できるかという課題がある。多様な人々が社会参加していくためにも、支援対象者が中間的就労から一般就労に移行する際に適切なアセスメント、仕事のマッチング、就労後のフォローを行っていく必要がある。より本人が長期的に就労可能な状態をつくりやすくするために、仕事のマッチングは重要であり、その「受け皿」となる雇用創出が喫緊の課題である。

中間的就労が、より本来の目的に沿って、「半福祉・半就労」という選択肢が可能になることにより、多様な条件を持つ人々の社会参加・社会的自立が広がることになる。行政サービスのみならず、民間の営利・非営利組織、地域住民といった様々なアクターが、それぞれの役割を果たし相互補完的に機能していくことで、より豊かな地域社会の構築が期待される。

以上