

障害者雇用をめぐる新しいガバナンス

— スウェーデンを事例に —

Emerging New Governance in Employment Policy for People with Disability. :the case of Sweden.

福地 潮人

Shioto FUKUCHI

本稿では、スウェーデンにおける2007年および2008年の現地聞き取り調査で得られた成果をもとに、90年代末以降の障害者雇用対策の分野での統治からガバナンスへの移行の動きを明らかにすることを目的に議論を展開した。国営企業サムハルの事業規模が縮小化するなか、スウェーデン政府による賃金補助金制度の拡充によって、就労支援サービスの供給アクターは多元化した。この多元化の動向からは、単なる準市場化のベクトルだけではなく、ボランティア・セクターを中心としたローカル・レベルでの新たなガバナンスの可能性も読み取れる。

キーワード：スウェーデン、障害者雇用、ガバナンス、サムハル、MISA、社会的協同組合、セーデルテリエ・モデル

はじめに

1970年代の危機を経験した先進資本主義諸国は1990年代以降、その政治体制を、ケインズ主義的国民福祉国家から、シュンペーター主義的ワークフェア体制へと変容させていった。「統治からガバナンスへの移行」という現象も、こういった国民国家と政治体制をめぐる再編上の主要な動向の一つである。「国民国家の脱国民化」(Jessop 1996)の進行に伴い、社会的・経済的な諸関係をめぐる調整のあり方は、既存の国家レベルにおける一元的、垂直的な「統治」から、ローカル・レベルにおいて公的機関や非営利組織、私企業などとの間で形成された協働関係を軸に展開されるガバナンスへと移行した(山本 2009)。

本稿がとりあげるスウェーデンの障害者雇用対策にも、このような「統治からガバナンスへの移行」の動きが見られる。90年代末以降、それまで障害者雇用を半ば一元的・寡占的に担ってきた国営保護雇用会社サムハルが業績不振に陥ったことをきっかけに、障害者雇用対策は、ローカル・レベルで、地方自治体、社会的協同組合、民間企業など多様な主体によって取り組まれ始めた。また、近年ではそれらの中での協働関係を中心としたローカル・ガバナンスを模索する動きも見られる。

以上を踏まえ、本稿では2007年および2008年に行ったスウェーデンにおける現地聞き取り調査の結果をもとに、スウェーデンにおける障害者雇用対策をめぐる統治からガバナンスへの移行の動きについて明らかにしたい。

I サムハルの危機と改革

1) 障害者雇用政策の柱としてのサムハル

保護雇用会社サムハルは、賃金補助金制度と並んで、80年代以降、スウェーデンにおける障害者雇用政策上の重要な柱として機能してきた。しかし、90年代末以降、サムハルは業績不振に見舞われ、大規模な改革を進める一方、事業規模の縮小を余儀なくされている。本章ではまず、このサムハルの概要について簡単に触れる。次にサムハルの危機とその後の改革に焦点を当て、その政策スキームとしての限界について論じる。

スウェーデンにおける障害者雇用に関する政策スキームは、他の雇用政策と同様、積極的労働市場政策の一環として実施されおり、一般労働市場プログラムと特定労働市場プログラムに大別される。前者が障害者以外の一般労働者も対象に含めているのに対して、後者は障害者のみを対象としている。また、前者が教育訓練中心型のプログラムであるのに対し、後者は直接の雇用創出に重きを置いたプログラムとなっている。サムハルはこれらの政策スキームのうち、賃金補助金制度とともに後者に含まれる(Bergeskog 2003: 246および福地 2005b: 112)。

サムハルは1980年、国内370の小規模作業所が連合した国有の財団法人として発足した。その後の1992年には、全国24社で構成される企業グループとなり、2002年には、国が100%の株式を所有する株式会社となった。事業内容は、発足以来、イケアやボルボといった国内大企業の下請け工業生産を基幹としてきたが、後述するように、近年では清掃や人材派遣などのサービス

業にも力を入れている。また、地方自治体からの委託業務として、高齢者に対する生活支援サービス（清掃や洗濯、買い物、配食など）も行っている¹。

サムハルを特徴付けているのは、その企業規模の巨大さである。後述するように、近年では組織規模が大幅に縮小しているが、発足当初のサムハルの従業員数は約27,000人であり、このうち21,400人が何らかの障害をもつ従業員であった(Samhall社ウェブサイトより)。その後、従業員数は一時期、36,000人を超え、サムハルは欧州最大の保護雇用会社かつスウェーデン国内最大の下請け企業となった(福地 2005b: 117)。また、90年代末まで、サムハルの従業員数は一般労働市場プログラムへの障害者の参加者総数(1998年時点で約20,000人)を大きく上回っていた。この点からも、サムハルは賃金補助金制度(1998年時点で参加者数約40,000人)とともに障害者雇用政策上の柱として非常に重視されてきたことがわかる。

従業員の賃金はスウェーデン国内の同一産業平均の8割程度であり、最低賃金はスウェーデン国内の他の企業と同じく、毎年、労組との交渉で決定される。2004年以降はLO傘下の8つの単産労組との間で交渉が持たれ、決定されている²。ちなみに、フルタイム従業員の場合、2007年度時点の最低賃金は平均で15090Krとなっている。

サムハルのもう一つの特徴は、政府による強い関与である。サムハルは国有企業であり、また後述するように政府から多額の補助金を受けているため、その経営も常に政府による直接的で厳格なコントロールの下にある。このことを象徴するのが、政府からサムハルに対して毎年課せられている以下のような4つの目標である。

- ① 収益上の目標：一般企業として十分な収益をあげ、政府への財政依存を極力なくすこと。
- ② 採用上の目標：毎年の採用者のうち、40%以上は、知的障害者、精神障害者、重複障害者で占められていなければならない。
- ③ 移行目標：毎年全従業員の5%以上を通常の労働市場での通常の就労に移行させること。
- ④ 労働時間の目標：全従業員総計で年間2,370万時間(2008年度時点)以上の労働時間を提供すること。

以上の目標からもわかるように、政府はサムハルに対

して、市場で十分な利益を確保しつつ、同時に障害者の働く場を提供することを通じて福祉を達成するという厳しい課題を課している。ここには経済的利益の追求と福祉の達成という原理的には相反する目標が混在していることがわかる。

2) サムハルの危機と改革

以上に見てきたサムハルは欧州随一の規模を誇る保護雇用会社として、政府の厳格な管理の下で、障害者雇用の柱としての役割を担ってきた。しかし、スウェーデン経済のグローバル化が進行するなか、90年代末以降、サムハルの経営環境は急速に悪化し、制度自体にもほころびが目立ち始めてきた。特に収益の減少は深刻であった。人件費の高騰や新規事業の開拓などに伴って総支出が年々増大する一方で、事業収益は伸び悩み、年度によっては大幅な赤字を出す事態となった。表1に見られるとおり、97年度に約3億Krという大幅な赤字を計上した後、2000年度には一旦回復するものの、翌年には再び約4.7億Krの赤字を出しており、90年代末から2000年代初頭にかけての経営の不安定さが伺える。一方、94年度は86億Krだった総支出は、2000年には98億Krと10億Kr以上も膨らんでいる(表1)。

表1 サムハルの業績(1994-2002)

年度	1994	1995	1996	1997	1998
事業収入	3,825	4,344	4,589	4,499	4,974
政府補助金	4,960	4,739	4,735	4,424	4,456
その他	58	59	51	69	108
計	8843	9142	9375	8992	9538
総支出	-8,609	-9,039	-9,235	-9,280	-9,483
決算	234	103	140	-288	55

年度	1999	2000	2001	2002
事業収入	5,017	5,744	4,689	4,186
政府補助金	4,262	4,262	4,262	4,262
その他	115	84	133	119
計	9,394	10,090	9,084	8,567
総支出	-9,823	-9,839	-9,552	-8,569
決算	-429	251	-468	-2

※samhall(2002: 37)より作成。単位は100万Kr。

このようなサムハルの経営難の最大の要因はスウェーデン国内の製造業の空洞化にある。エレクトロラックス社やエリクソン社など大手製造企業の多くは、90年代末から2000年代初頭にかけて、相次いで中東欧諸国や中国に生産を移転し、国内での大幅な雇用削減を行った。これらの大手製造企業はサムハルの重要な元請先でもあったため、サムハルの基幹事業であった製造下請などの工業関連部門の事業収益も大幅に減少した。

一方で、1999年以降、政府からの補助金額は42億Kr程度に据え置かれ(表1)、サムハルの経営規模の縮小化に拍車をかけることとなった。先に述べたように、サムハルには政府から、十分な収益をあげ補助金への依存

1 サムハル社国際部長レイフ・アルム氏に対する2007年2月のインタビュー調査より。以下、本章では、特に断りのない限り、同インタビュー調査を参照している。

2 サムハルの工業生産部門では、早い時期からLO傘下労組との間で賃金協定が結ばれていたが、サービス部門における賃金協定が結ばれたのは1990年代になってからである。また、2006年以降からは、両部門を包括する総合的な賃金協定が結ばれている。なお、サムハルでは95%の従業員がLO傘下の労組に加入している(ILO 2008: 16-17)。

を極力なくすという「収益上の目標」が課せられている。しかし、今日では、すでに政府からの補助金が全収益の約6割を占めるまでになっており(表2)、むしろ①の目標に反して、補助金依存の経営体質が強まっているともいえよう。

サムハルはこのような事態に対処するため、2002年度から、全国80箇所以上の基幹工場を閉鎖し、事業内容の比重をホームヘルプ事業などのサービス部門や人材派遣事業にシフトさせるなどの改革を進めている。この結果、2002年度には全事業の約6割を占めていた製造部門の人員は2004年度には45%にまで削減され、2008年度には27%となった(Samhall 2003: 5および2009: 38)。替わって、今日では人材派遣部門の人員が全体の34%、サービス部門が39%を占めるまでになっている(Samhall 2009: *Ibid.*)。

しかしながら、同時に障害者の新規本採用は大幅に減らされ、毎年1,000人規模で人員が削減されている。この結果、かつては30,000人近くいた従業員数も、2008年度には、19,383人にまで減っており、ここ15年の間に約10,000人が削減されていることになる。これに伴って、1994年度から2002年度までの平均では約3,200万時間あった年間の総労働時間も、改革後の2003年度以降は平均で約2,080万時間に減っている(図1)。

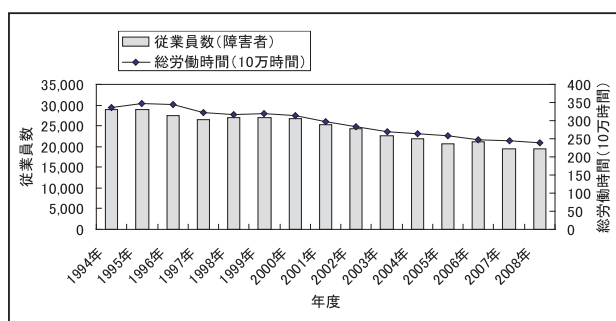


図1 サムハルの従業員数および総労働時間(推移)

※samhall (2003: 37および2009: 39) より筆者作成。

さらに、2002年度の改革後の業績の推移を見ると、2004年以降は黒字が続いており、順調に回復の道歩んでいるように見える(表2)。とは言え、1994年度から2002年度までの平均で年間47億Kr程度あった事業収入は、改革後の2003年度以降、平均で年間約32億Krにまで落ち込んでいる。このような点からも、サムハルの2002年度以降の改革は十分な成果を挙げられていないといえよう。

新規の本採用が削減されるなか、サムハルでは障害者の有期契約での新規採用も開始されている。「教育雇用(utvecklingsanställning)」プログラムがそれである(Arbetsförmedlingen 2008)。このプログラムは、2006年にスウェーデン政府が特定労働市場プログラムの一環として導入したもので、2009年11月現在で全国に1,957名の参加者がいる³。このプログラムでは、障

表2 サムハルの業績(2003-2008)

(年度)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
事業収入	3,826	3,626	3,047	2,907	3,065	2,890
政府補助金	4,137	4,235	4,245	4,186	4,148	4,220
その他	114	112	134	128	219	165
計	8,077	7,973	7,426	7,221	7,432	7,275
総支出	-8,411	-7,915	-7,344	-7,125	-7,342	-7,090
決算	-334	58	82	96	90	185

※samhall (2009: 39)より作成。単位は100万Kr。

害者の雇用のプロセスを3つの段階に分けている。第1段階は、障害者に対するアセスメントの段階であり、各地の職安が担当する。ここでは12週間の期間中、障害者の性格や希望・関心、能力についての調査が行われる。第1段階で、アセスメントを終えた障害者は第2段階に移行する。この段階で障害者は、サムハルなどで1年間の有期契約で雇用される。最後の第3段階はサムハルなどでの本採用であり、1年の雇用期間を終えた障害者のうち、継続して雇用を希望する好成績者が対象となる。

経営環境が悪化し、新規の本採用を減らさざるを得ない状況の続くなか、サムハルでは、こういった有期雇用契約制度も、組織規模の縮小化に歯止めをかけるための有効な方策の一つと考えられているようである。しかしながら、2006年度の時点で645名いたサムハルの「教育雇用プログラム」での採用者は、翌年度は約965名にまで増えたものの、2008年度には292名と大幅に減っている(Samhall 2009 *op.cit.*)。この背景には、障害者雇用分野のサービス供給アクターの多元化がある。サムハル社国際部長のレイフ・アルム氏もこう述べている。

「サムハルが今の主な事業を継続していくためにも、有期契約の雇用よりも、従来からのより長期で、安定した雇用を維持していきたいところです。しかし、行政側から見れば、こういった障害者の職場を提供する業者は、すでにサムハルだけではないのです。業者は他にもおり、多様化しているのです。こんな状況ですから、サムハルが今の事業規模を維持していけるかどうかはわかりませんね。」

この点からもわかるように、これまでサムハルが一元的・寡占的にサービス供給を担ってきた障害者雇用の領域には、民間企業や協同組合の進出が相次いでおり、サービス供給アクターの多元化が進行している。今日のサムハルは、これらの非政府アクターとのサービス供給をめぐる熾烈な競争の中にあるのである。次章では、この多元化の原動力となった賃金補助金制度と、多元化の動向のひとつとして、民間の障害者就労支援会社MISAの事例を見ておこう。

3 最新の数値は職業安定所のウェブサイト (<http://www.arbetsformedlingen.se/>) で確認できる。

II 賃金補助金制度の拡大と民間企業の動向

1) サービス供給アクターの多元化と賃金補助金制度⁴

サムハルが規模を縮小化し、次第にその存在感を薄めていくなか、スウェーデン政府は「もはやサムハルだけではない(Inte bara Samhall)」をスローガンに90年代末以降、障害者雇用領域におけるサービス供給アクターの多元化を急速に推し進めてきた。その原動力となった政策プログラムが賃金補助金制度である。

賃金補助金制度は1980年から導入されており、前章で述べた特定労働市場プログラムに含まれる。この制度では「就労上の障害者」⁵を雇用する事業主に、1人当りの賃金コストもしくはジョブ・コーチを雇うための費用の30～80%までの補助金が支給される。なお、2007年時点の受給者平均では、約60%の支給額となっている。障害による労働力の減退分の補償が目的とされており、雇用する障害者が、過去に就労経験のないような精神障害者や、重度の重複障害をもつ者である場合は、100%の補助金支給が認められる。障害者1人当りの補助額の上限は、従来月額13,700krだったが、2006年には15,200Krに、2007年にはさらに16,700Krに引き上げられた⁶。支給額については、障害者本人、職安、事業主、労働組合代表の4者間で、1年ごとに交渉が行われる。期間は4年が限度とされているが、延長も可能である。なお、労働市場庁(AMS)によると、受給者の雇用先は、主として小規模の民間企業(52%)、国や自治体などの官庁(23%)、公益組織(20%)となっている。また、受給者に多いのは運動機能の障害者であり、精神障害、知的障害、アルコール中毒や薬物中毒などの社会・医学的障害者が占める割合は全体の約25%強となっている。

賃金補助金制度はスウェーデンの公的な障害者雇用対策の中でも最も参加者の多いプログラムである。受給者数は1998年の時点で49,030人であった(Bergeskog

2003:247)が、その後徐々に拡大し、2007年の受給者は約60,000人に昇っている⁷。また、2007年2月のわれわれの調査の時点では、賃金補助金の受給者は、2010年には64,000人に拡大するとの見込みも示されていた⁸。

このように賃金補助金制度は補助額の面でも、受給者数の面でも、近年大きく拡大が図られていることがわかる。スウェーデン政府がこの制度を通して、障害者雇用の領域におけるサービス供給アクターの多元化を進め、サムハルの規模縮小化とこれに伴う財政削減を企図していることは明らかである⁹。以下では、この賃金補助金制度の拡大の中で急成長している民間企業として、MISAの事例を取り上げる。

2) MISAの概要¹⁰

MISA¹¹は知的障害者や精神障害者に対する就労支援を行う民間企業である。株式会社であり、株式のすべてを創立者のレナート・ヨンソン(Lennart Jönsson)氏が保有している¹²。MISAは1994年、当時ストックホルム郊外のヤルフェッラ市の作業所で所長をしていたヨンソン氏がコミュニティから依頼を受けて設立された。なお、設立時の資金もすべてコミュニティから提供された。

MISAは2009年現在、ストックホルム・レーンの10ヶ所とマルメ市内¹³の1ヶ所で事業を展開している。職員数は創業当初の13名から、2007年時点では80名、

7 2007年4月の時点では60,181名であった。

8 2003年3月のサムハル社国際部長レイフ・アルム氏への聞き取り調査および2007年2月のAMSに対する聞き取り調査より。

9 この点について、前出のオールンド氏はこう述べている。「スウェーデン政府は、サムハルや保護的雇用の人数を減らしてそれ以外のところに雇用してもらいたいと考えています。(……)今のスウェーデンでは、ハンデのある人が仕事をできる場所をもっと増やすことが重要な課題となっています。政府はサムハル以外の仕事場が増えることを望んでいます。普通の労働市場で働いてほしいと考えているので、こういう賃金助成を重視しているのです。」(前掲聞き取り調査より)。

10 本節では、特に断りのない限り、MISA社オーデンプラン支店長モルテン・ビュルストレマー(Mårten Bjurströmer)氏に対する2007年2月の聞き取り調査を参照している。

11 MISAという社名は、スウェーデン語の4つの言葉の頭文字をとったものである。すなわち、①Method utveckling(手法の開発)、②Individuellt Stöd(個別的援助)、③Samhällsinriktning(社会活動)、④Arbetsinriktning(仕事への導き)である。

12 ヨンソン氏はこれ以外にも、MISAの姉妹企業としてCOMPREGO AB(ストックホルム市とマルメ市に1ヶ所)、Wilj AB(ヤルフェッラ市に1ヶ所)の2社を所有している。

13 ただし、2007年の調査時点では、マルメ市では障害者就労支援事業の民間委託が進んでおらず、前年にオープンしたMISAのマルメ支社も開店休業状態であるとのことであった。

4 本節では、特に断りのない限り、2007年2月の労働市場庁(AMS)労働市場プログラム課のレナート・オールンド(Lennart Ålund)氏に対する聞き取り調査を参照している。

5 AMSのオールンド氏によると、スウェーデンにおける障害に関する定義には、①「障害(disability)」、②「機能的損傷」、③「就労上の障害(vocationallyもしくはoccupationally disability)」の3つがある。このうち③は、「機能的損傷によって労働能力が減退し、仕事を見つけること、もしくは続けることが困難になっている状態」を指す(2007年2月の同氏に対する聞き取り調査より)。なお、各雇用事務所で③として登録された障害者には障害別に15種に区分された障害者コードが与えられ、特定労働市場プログラムの対象となる(福地2005)。

6 オールンド氏によると、この引き上げのために政府の財政負担がかなり増しているとのことである。なお、賃金補助金にかかる財政支出は2007年度で約70億Krであり、2008年度には約80億Krとなっている。

2009年現在では110名となっている。このうち、数名の事務職員を除いては、大半がコンタクトパーソン(kontaktperson)としてサポートド・エンプロイメント(以下、援助付雇用)の業務に従事している。

援助付雇用は、一般企業などでの就労を希望する障害者に対し、ジョブコーチを派遣し、休職や作業等の指導・支援を行うものであり、アメリカ合衆国を始め世界各国で採用されている障害者就労支援のアプローチである。スウェーデンでは、各地のリハビリ職安(AFR)が特定労働市場プログラムとして実施しているSIUS(Särskilt introduktions- och uppföljningsstöd)が有名である。1993年に導入されたこのプログラムは、障害者が一般企業等での就労を開始する際、全国のAFRに所属する約300名のジョブコーチ(SIUSコンサルタント)を派遣する制度であり(奥津 2004: 136, 84-85および福地 2005b: 114)、2008年時点での利用者はスウェーデン全国で3,114名となっている。また、利用者の約6割がSIUSプログラムの終了後も何らかの形で就労を継続している。利用者には知的障害者と精神障害者が多く、双方で全体の42%を占める(Arbetsförmedlingen 2009: 117-120)。

以上のSIUSプログラムの利用ができないような重度の障害者は、職安やコミュニケーションの担当者からMISAの利用を勧められる。MISAでは、主にコミュニケーションから委託を受けて援助付雇用事業を行っている¹⁴。主な収益も、その際にコミュニケーションから支払われる委託金である。委託金は年度ごとに一括で支払われるのではなく、コミュニケーションから紹介される個々の障害者の状態に応じて、契約ごとに算出され、支払われる。なお、年間の総収益は約5500万Kr、うち純利益が約500万Krとなっており、毎年15～20%の割合(前年度比)で成長している。

MISAの利用者は2007年時点で約250名おり、男女比は6:4となっている。平均年齢は約40歳であるが、19歳から25歳までの若い利用者層が最も多い。利用者の障害の種別を見ると、①頭部(脳)障害者(30～40名)、②知的障害者(80名)、③自閉症患者(20名)、④発達障害(100名)、⑤精神障害者(10～15名)、⑥筋ジストロフィーや脳性まひなど(数名)となっている。近年では、ADHDやアスペルガー症候群の研究が進んできたこともあり、④発達障害をもつ利用者の数がとくに増えてきているという。なお、視聴覚障害などの身体障害者は利用対象とはなっていない。身体障害者の場合、上記の6つのグループに属する障害者よりも一般労働市場で職を得やすいということと、「身体障害者を受け入れるだけのスキルを持ったコンタクトパーソンが、現在のMISAにはいない」というのがその理由である。

14 これ以外にも、保険局からの委託事業として、障害者の就労能力の有無についての審査を行っている。

3) MISAにおける援助付雇用

次にMISAにおける実際の就労支援のプロセスについて見ておこう。MISAでは、「仕事をするのが困難な人でも、正しい援助によって労働生活に参加することができる」という理念が掲げられている。この理念に従って、「どのような種類の障害をもつ人であれ、一般労働市場で就労させること」が目標とされている。障害者に対する具体的な援助付雇用は、以下の「3段階モデル(trestregsmodellén)」と呼ばれる①～③プロセスを通して進められている。

① マッピング(Kartläggning)

コンタクトパーソンが利用者と接触し、利用者の能力や希望についてアセスメントする段階である。この段階はさらに以下の(a)および(b)のプロセスに区分される。

(a) マーケティング調査(Marknadsföring)

マッピング段階の前半にあたり、各コンタクトパーソンが職安から紹介された障害者と接触し、信頼関係を醸成する過程である。この過程では各コンタクトパーソンが障害者本人やその家族に対し、「MISAでできること」や進路に関するアイデアを提案し、MISAの利用を促す。これと同時に、各ジョブコーチは障害者に対しMISAの利用で生じるチャンスなどについても説明し、希望や自信を失いがちな障害者に対し心理的な側面からの支援も行う。なお、コンタクトパーソンは一人当たり6～7名の障害者を担当している。

(b) ジョブマッチング(Matching av arbetssökandegentemot arbetsplats)

マッピング段階の後半にあたり、ここでは各コンタクトパーソンが、(a)の過程を経てMISAの利用が正式に決定した障害者の関心や希望、能力をアセスメントを行う。各コンタクトパーソンはこのアセスメントの結果に応じて、利用者とともに活動計画(handlingsplan)を作成する。この活動計画は個別に作成され、利用者の目標や具体的な達成手段、支援の方法などが明確にされる(「学習目標の明確化(tydliggörande pedagogik)」。また、年に1回以上の「活動ミーティング(verksamhetssamtal)」が開かれ、コンタクトパーソンと利用者本人による対話を通して、活動計画の進捗状況の把握と評価、見直しが行われる。

この活動計画に則して、コンタクトパーソンは利用者の実習先として適切な企業を探し出す。企業に対しては、各コンタクトパーソンの電話や訪問などを通して依頼がなされる。MISAから依頼が行われて、各企業で正式な実習が決定するまでの時間の長さは実習先によって異なる。これにはMISAの利用者による当該企業での過去の実習実績が影響しており、5時間ほどの短時間で決定する場合もあるが、長い場合は数日かかることもあるという。

② 就労実習(praktik)

利用者が各職場での実習を通して就労経験を積む段階

である。利用者はストックホルム・レーン内の約200の実習先企業で、製品の仕分けや補充、清掃などといった軽作業を中心に取り組む。実習先は多岐に富むが、スーパーやソフトウェア販売、洋品店など小売店を中心としたサービス業が多く、製造業は少ない。期間は1年～4年となっている。長い場合は5年間、同一企業で実習することもあるという。利用者には実習期間中、コミュニケーションから1時間あたり5～6Kkrの手当が支給される。実習先の企業やMISAから、それ以外の賃金などが支払われることはない。しかし、MISAの利用者の大半は疾病補償給付(Sjukersättning)か活動補償給付(Aktivitetsersättning)¹⁵のいずれかを受給しており、実習中の利用者の生活も主にこれらの公的年金で支えられている。このように、MISAを利用する障害者が安心して就労実習を継続する上で、スウェーデンの公的年金制度は大きな役割を果たしている。しかしながら、公的年金制度に対するMISA社のオーデンプラン支店長、ビュルストレマー氏の評価はやや複雑である。

「スウェーデンの場合、障害者には年金が十分に支給されます。ですから、仕事をしなくてもいいといえば、それでいいわけです。が、私としてはそういうシステムになっているのは残念ですね。たとえば、訓練して、やっといい仕事が見つかったとしても、年金で十分やっつけていけるからというような理由で、就職しない人もいますから・・・」。

これに対し、MISAの利用者の多くは、一般の労働市場で就労することを通して生活給を稼得し、最終的には公的年金を受給せずに生活することを目標にしている。

なお、この段階でのコンタクトパーソンの支援内容は次の(c)、(d)である。

(c)教育訓練プログラムのシステム化

(Upplärningsprogram-Systematiska instruktioner)

利用者に対する教育訓練をより個別的なものにすることを指す。各コンタクトパーソンは実習の初期段階で、実習先の利用者に行き、個々の利用者の障害の種別や程度、パーソナリティに応じた形で作業内容の訓練を行なう。MISAでは、このように障害者に対する作業能力に関する訓練については、いずれも実習現場でのコンタクトパーソンによるOJTの形が取られており、MISA内で訓練が施されることはない。その理由について、先のビュルストレマー氏は以下のように述べている。

「援助付雇用の基礎は、実際の職場で訓練をする、OJTなんです。(……)これは記憶と知識についての捉え方なんです、ひとつの環境で習ったことは次の

環境にはもっていくことができないという考え方に基づいています。ここ(MISA)に来るような障害者の場合、全く違う環境で職業訓練をして知識を得ても、実際の仕事場に行った場合には忘れてしまうので、それらを活用することが非常に難しいのです。ですから、ここの利用者さんたちは仕事をしながら習うんです。」(カッコ内は筆者による)。

一方、通勤の方法(例えば、駅での切符の買い方など)や実習先での挨拶の仕方、感情のコントロール方法など、生活や対人コミュニケーションに関わる訓練は、MISA内でソーシャル・ストーリーズ(sociala berättelser)やART(攻撃性転換訓練)、会話の可視化(visualiserade samtal)などの手法を用いて行われている。

(d)支援資源のコーディネート

(Samordning av stödresurser)

利用者が生活面や心理面、健康状態の側面で安定した状態で実習に臨めるよう、様々な社会資源のコーディネートを通して支援することをいう。スウェーデンの場合、障害者の支援には、職安や保険局、医療機関など様々な機関が関わっている。先のビュルストレマー氏によると、これらの機関の業務はタテ割りで、相互に連携がとれていない場合も多いという。実習中の障害者にとってはこのような状態はサービス利用の際に不便であるばかりか、時には大きな心理的混乱を招くため、実習の支障にもなりかねない。そこでMISAでは、各コンタクトパーソンが、これらの各機関の間でのネットワークの形成を行い、個々の利用者の年金や手当、診療・検診などについて連絡調整を行っている。コンタクトパーソンはネットワークの要として、実習中の利用者の権利擁護に関する「責任(Ansvar)」をもつのである。

③ 就労(arbet)

MISAでの実習を終えた利用者が、一般労働市場で正式に就職する段階である。就職の決定した利用者は職安での申請を経て、賃金補助金の支給対象となる。コンタクトパーソンによる支援は(e)「フォローアップ支援(Uppföljande stöd)」と呼ばれる。スウェーデンにおいても、障害者が一般企業で長期的・継続的に仕事を続けていくのは非常に困難なことである。無事に就職できても、なかには職場の人間関係や仕事そのものになじめずにリタイヤする者もいるという。MISAでは、障害者への就労支援のプロセスを長期的に捉え、利用者の就職後も支援期間に含めている。各コンタクトパーソンは担当する障害者が就労した後も、仕事内容や人間関係、再就職などに関する相談を随時受け付けるなど継続的に支援を行っている。

実習後に一般企業に就職できるMISAの利用者はかなり少なく、毎年200人中10～15人程度である¹⁶。具体的には、高齢者福祉施設の職員や大手のスーパーマーケット店員、牧場の飼育員などとして、フルタイムもし

15 疾病補償給付(疾病年金)は30歳から64歳までの者が、活動補償給付(活動年金)は19歳から29歳までの者が対象となっている。なお、スウェーデンでは2003年に従来の障害者年金が廃止され、新たにこの2つの給付制度が導入された。この一連の改革に関しては、百瀬(2006)が詳しい。

くはパートタイムの形で就職している¹⁷。このうち、ほとんどが賃金補助金つき雇用での就職であり、補助金なしの通常の雇用形態での就職者はいない。賃金補助金の支給期間は概ね1年であるが、ほとんどの就職者の場合、延長されているという。

以上のMISAにおける援助付雇用のプロセスは、先述した職安が実施しているSIUSプログラムと大きく類似している。しかし、先のビュルストレーマー氏は、最後の(e)「フォローアップ支援」こそ、SIUSなど他の援助付雇用との大きな違いであり、MISAの援助付雇用のアピールポイントであると強調する。

「他のヨーロッパの国々とは違って、スウェーデン政府は援助付雇用を期間限定のプログラムと捉えています。ですから、職安での援助期間もたいてい、1年しかありません。しかし、援助付雇用はそもそも期間を限定せず、もっと長い期間で行われるべきものです。1年といった短い期間で援助を打ち切られてしまえば、利用者の状態はかなり不安定になりますからね。ですから、MISAではもっと長い期間、援助を行っているのです。」

以上、本章では賃金補助金制度と民間企業MISAの事例を見てきた。スウェーデン政府は賃金補助金制度の拡大・強化を通して、障害者雇用施策をサムハルによる一元的なサービス供給形態から、多元的なそれへと転換し、一般労働市場における障害者雇用を拡大することを目指している。賃金補助金制度の拡充によって、これまで数に乏しかった障害者の就労上の選択肢は、格段に増え、自己決定の機会は大幅に増すことになる。また、MISAなどの民間の障害者就労支援会社には、この賃金補助金制度を側面から支援する役割が期待される。MISAを利用することで、障害者は就労経験を積むことが可能となり、賃金補助金つきの雇用を含めた一般労働市場での就労の可能性も大きくなる。

しかしながら、賃金補助金制度は、基本的に企業本位の制度であり、景気動向に左右されやすいという問題点もある。政府がいくら予算を拡充しようとも、景気の悪化などを理由に企業が採用を行わなければ、その障害者は補助金の対象とはならないのである。わが国のような

法定雇用率が存在しないスウェーデンでは、今のところ障害者差別禁止法の制定やオムブツマン制度の活用を通してこの問題に対処しようとしているようである(2007年2月の障害者オムブツマン事務所に対する聞き取り調査より)。いずれにせよ、この点については、今後のスウェーデン政府の対応が注目される。

コミュニケーションによる障害者就労支援サービスの民間企業への委託は、サムハルと本章で見たMISAのような民間事業者との競争を促すことだろう。スウェーデン政府の意図も、このような準市場化の招く競争を通して、サムハルの経営を効率化し、財政の健全化に寄与させることである。しかしながら一方で、準市場化はコスト削減など「底辺への競争」をも同時に招きかねない。サムハルを含めた各事業者間の競争が熾烈になれば、各事業者のサービスの質が低下する恐れも十分にある。

とはいえ、このような近年の多元化の動向を単なる準市場化の動きと捉えることもできない。われわれが次章でとりあげる社会的協同組合の動向は、多元化のもう一つのベクトルと捉えることができよう。

III 社会的協同組合による就労支援

1) 社会的協同組合

前章でみた民間企業の動きと併せて、非営利・協働セクターにおいても、サムハルのオルタナティブを目指す活動が展開されている。社会的協同組合はその代表的なものである。社会的協同組合とは、障害をもつ当事者が運営する労働者協同組合の一種であり、スウェーデン全国には現在、約120の団体がある。それらのメンバーとなっているのは、いずれも何らかの障害を持った人々である。事業内容は古書販売や喫茶店経営、クリーニング業、工芸品の製作、リサイクル業など多岐に渡っているが、組織規模は最小で2～3名、大きいものでも30～40名程度であり、従業員数20,000人に達する大企業サムハルと比較するといずれも非常に小さい。

社会的協同組合は他の協同組合と同様、法的には経済的アソシエーションに分類される¹⁸。経済的アソシエーションでは、株式会社とは異なり、株式を所有していないメンバーであっても、利益の分配を受けることができる。また、社会的協同組合では、障害を持つ全てのメンバーが経営会議における1人1票の議決権を有している(ロッチデール原則)。社会的協同組合の全国組織SKOOPIの理事を務めるエヴァ・カールソン氏は、協同

16 しかしながら、先のビュルストレーマー氏によると、この数字はなかなかの好成績であるという。氏はこう述べている。「スウェーデンで仕事を探す場合、普通はまず職安に行きます。職安で対応できないような障害者はAFRに行きます。その後、AFRでも対応できないほど重度の障害者がMISAに来るんです。労働市場の本当に周辺の周辺にいる人たちなので、就職は誰よりも難しいんです。10～15人という就職者数はもっと高い方がいいのですが、以前はたった1人でしたからね。よくなったほうですよ。」

17 例えば、アスペルガー症候群の人で、実習期間を終えても就職できなかった利用者のなかには、その後、コンピュータの専門学校などに進学した者もいるという。

18 スウェーデンの自発的組織(frivillig organisation)は、法的には①理想的アソシエーション(非営利社団)、②経済的アソシエーション(営利社団)、③財団の3種類に分類される(吉岡 2006: 104)。なお、協同組合の大半は②の形態をとっているが(ストリヤン 2003: 213)、SKOOPIは①の形態をとっている。

組合組織一般に共通するこのような民主的な組織運営の原則が、社会的協同組合においては、障害者自身の自己決定を促し、エンパワーメントにつながっていることを強調する。

「(社会的協同組合では) 運営の方法も、一般企業のようなトップダウンではありません。それぞれのメンバーが運営に関して決める決定権を持っています。(……) 例えば、運営資金に関することなら、その障害者がコミュニケーションに雇われている場合は、コミュニケーションが決定します。けれど、協同組合ではそこで働く障害者自身が資金の使い道を決めます。このように自分たちに決定権があるのでメンバーは自然と積極的・活動的になるのです。」¹⁹

とはいえ、障害の種類や程度によっては、組織運営上の決定を下すのが困難なメンバーもいることは当然予測される。そこで、そのようなメンバーに対する指導や補助を担当する指導員(Handledare)の役割が重要となる。カールソン氏は指導員の仕事に関してこう述べている。

「指導員の業務はメンバーを補助し、メンバーの力を引き出すことです。そして、それぞれのメンバーが問題なく決定できるように、メンバーの決定する力を引き出すのが指導員の役割です。これは個々の障害者に向き合って、力を引き出さなければなりませんので、非常に難しい仕事です。たとえば、精神疾患で長い間入院していらっしゃる方ですと、他人に任せることに慣れておられる場合があります。そのような方の場合、たとえ決定権を持っていても、なかなか自分で物事を決めるのは難しいのです。」

こういった障害をもつ組合員一人ひとりに向き合う形での支援のあり方は、サムハルのような大規模な組織では極めて困難である。この点で、社会的協同組合ならではの組織規模の小ささが、ここでは大きなメリットとなっているのである。

指導員の業務はあくまでもメンバーの指導・補助であり、運営上の決定権はもっておらず、利益の配当も受けていない。また、各社会的協同組合の指導員の大半はコミュニケーションから派遣された職員であり、賃金もコミュニケーションから支払われている。

2) 全国組織SKOOPI

社会的協同組合をナショナル・レベルで束ねているのがSKOOPIである。SKOOPIは2000年4月、社会的協同組合で働く指導員や組合員の情報交換の場として、約20の社会的協同組合によって設立された。現在ではスウェーデンの社会的協同組合の約半数にあたる60団体が

が加盟している。

SKOOPIの傘下組合を始め、スウェーデンの障害者団体の大半は、政府やコミュニケーションからの公的な補助金で運営されている。しかしながら、SKOOPI自体は障害者団体そのものではないため、公的な補助金を受けることはできない。したがって、会員である傘下組合から徴収される会費を収入源として運営費を賄っている。会費は年500Krと非常に安い。これは小規模の組合に配慮した結果であるという。

SKOOPIの現在の活動は対内活動と対外活動に分けられる。対内活動は「メンバーへの働きかけ」を目的としており、プロジェクト企画や年2回開催される全国大会、傘下組合のメンバー向けの教育訓練プログラムの実施などが含まれる。一方、対外活動はロビー活動や調査研究活動を内容としている。ロビー活動では、各国国会議員や地方議会議員に対し、各傘下組合に対する補助金の増額の要請を行ったり、障害者関連法の改正時に意見を表明を行っている。また、社会的協同組合の活動全般に対する認知度の向上を目的に、組合生産品の見本市の開催などのPR活動も行っている。

対内活動のうち、プロジェクト企画は、会費以外の収入源をとくに持たないSKOOPIにとって重要な活動である。プロジェクトの実施にかかる費用はすべて相続基金財団(allmanna arvsfonden: AAF)から助成されている。AAFは身寄りのない故人の遺産を集める組織であり、年間300のプロジェクトに対し300万Krの助成金を拠出している。SKOOPIの企画したプロジェクトも、すべてこの財団からの助成金を受けている。具体的なプロジェクトとしては、「教育プロジェクト」があげられる。これは2004年から2007年に実施された傘下組合に所属する障害をもつ組合員のための教育計画である。その内容は、組合運営方法やソーシャルネットワーク形成方法などについての講義や、カフェで就労する障害者向けの飲食店での働き方、一般労働市場での求職活動などに関する講義となっている。全国大会の開催は、上述したようにSKOOPIが情報交換の場として設立されたという経緯もあることから、現在もなお最も重視されている活動である。その目的は「傘下組合間の情報と経験の共有化」である。カールソン氏によると、社会的協同組合の多くは、障害者をメンバーとしていたこともあり、活動が消極的になりやすいという。よって、SKOOPIが開催するこのような年次大会での交流と情報交換が、各協同組合の活動の活性化のためには欠かせないのである。

先述したように、社会的協同組合はその組織規模の小ささを一つの特徴としている。規模が小さいからこそ、各組合の指導員は、障害をもつ一人ひとりの組合員に向き合いながら、自己決定の力を引き出すことができる。しかし、規模の小ささは同時にデメリットも生み出す。財政上の不安定さはもちろんのこと、障害者に対する

19 2008年2月25日のSKOOPI本部におけるエヴァ・カールソン理事(Eva Carlson)に対するインタビュー調査より。なお、本節および次節は、特に断りのない限り、同聞き取り調査を参照している。

教育訓練の面でも、法律や制度の改正点、経済情勢、経営知識といった点で情報不足に陥りやすい。この点でSKOOPIのようなナショナル・レベルでのガバナンス・アクターの存在が、各社会的協同組合にとって、地域で安定した活動を行う上でも、非常に重要なものとなってくるのである。

3) セーデルテリエ・モデル

以上のような社会的協同組合の活動が注目を集めるなか、ローカル・レベルでは社会的協同組合と自治体との協働関係を軸にしたローカル・ガバナンスによる障害者雇用対策の取り組みも模索され始めている。なかでも、セーデルテリエ市(Södertälje kommun)での取り組みは、市民セクターを中心とするアソシエティブ・ガバナンスの可能性を示すモデルとして、非常に興味深いものである。

セーデルテリエ市はストックホルムの南西部に位置する人口約85,000人の大都市である²⁰。このコミュニティでは、「セーデルテリエ・モデル(Södertäljemodellen)」と呼ばれる、社会的協同組合・コミュニティ・ランスティングの三者間で形成されたネットワークを通して、精神障害者保健福祉サービスを提供している(図2)。

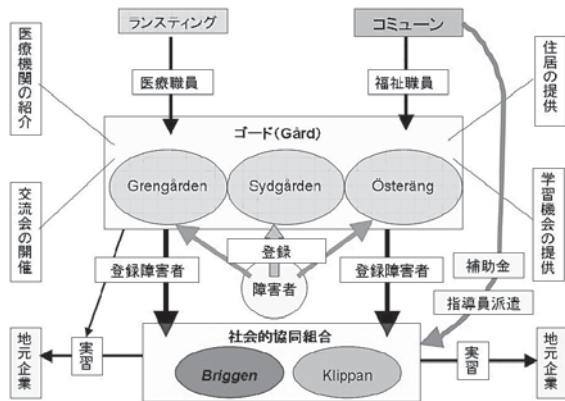


図2 セーデルテリエ・モデル

※Södertälje kommun (2007)および2008年3月のBriggenにおける聞き取り調査より、筆者作成。

セーデルテリエの精神保健福祉サービスは対象ごとに二つに区分されている。一つは、統合失調症などの重度障害である。もう一つは、うつ病などで比較的軽度の障害者である。このうちコミュニティ全体で約500名いるとされる重度の精神障害者については、コミュニティを「ゴード(gård)」²¹と呼ばれる三つの地区に分けて対処しており²²、三つのゴードそれぞれでランスティングとコミュニティおよび社会的協同組合が協働している。各

ゴードには事務所が設けられており、それぞれ約20～25人の職員が配置されている²³。このうち医療保健サービスを担当する職員はランスティングから、住居など生活面での援助を担当する福祉職員はコミュニティから派遣されている。これらの職員が同一のゴード事務所内でチームを組んで業務に当たっており、窓口を訪れた利用者には、医療保険の手続きや住居・ホームヘルプサービスの紹介などを含めた、日常生活全般にわたる問題についての援助が総合的に提供される(通常は1名の利用者につき、ランスティングの職員1名とコミュニティの職員1名で組まれたチームで対応している)。いわゆるワンストップ・サービスであるが、セーデルテリエにある社会的協同組合Briggenの指導員トミー・オルソン氏によると、このようにランスティングとコミュニティの双方が協働で事務所を設けて障害者への対応にあたるという事例は、他の地域では見られないという²⁴。

このワンストップ・サービスの構想の背景には、スウェーデンにおける精神保健福祉サービスをめぐる責任分担の変化がある。スウェーデンでは1967年に精神病院の管轄が国からランスティングに移行されたが、その他の精神保健福祉サービスについてのランスティングとコミュニティの責任の分担については、長らく不明な状態が続いていた。その後、1995年に始まった精神保健福祉改革の結果、社会福祉サービスについてはコミュニティが責任を負い、救急医療などを含めた医療サービスについてはランスティングが分担して責任を負うことが決まった(高島 2007:134)。先のオルソン氏によると、セーデルテリエでも当初はランスティングが医療サービスの窓口を、コミュニティが社会福祉サービスの窓口を設置し、それぞれ独自に対応することになった。しかし、精神障害を持つ利用者からすると、このような公共機関の間でのタテ割りの分業はサービスを受ける上で著しく利便性に欠けるものであった。また、職員の側でもコミュニティとランスティングの間で業務が重複することもあり、二重行政の効率の悪さが指摘されていた。これらの問題に対処するために、1997年、コミュニティとランスティングは協同で事務所を開設することになった。この一連のプロセスがきっかけとなり、今日のセーデルテリエ・モデルの生成へとつながっている。

22 Sytgården, Grengården, Österängの三地区に区分されている。

23 セーデルテリエ市にはこの他にも、軽度の精神障害者向け、その他の種別の障害者向けの事務所と、薬物中毒患者向けの事務所(PVT)がそれぞれ1ヶ所ずつ設置されており、いずれもコミュニティとランスティングの共同運営となっている。

24 2008年3月の社会的協同組合Briggenにおけるトミー・オルソン指導員(Tommy Olsson)に対する聞き取り調査より。以下、本節では、とくに断りのない限り、同聞き取り調査を参照している。

20 人口に占める移民の割合が約40%と非常に多いことも、このコミュニティの特徴である。

21 スウェーデン語で「庭園」を意味する。

各ゴード事務所の建物はランディングとコミュニケーションが協働で借りており、賃貸料も双方で折半されている。各ゴード事務所では、上述したような窓口を訪れた利用者に対する相談援助のほか、利用者向けの英会話や法律などについての教育コースも開かれている。また、喫茶室も備えており、精神障害をもつ人たちのためのミーティング・ポイントの役割を果たしている。ゴード事務所の利用を希望する精神障害者の大半は直接ゴード事務所を訪れるが、他市からの移住者や移民などは医師からの紹介で訪れることが多いという。ゴード事務所の利用条件は、セーデルテリエ市に居住する重度の精神障害者であることである。登録時には、医師の診断書の提出が求められる。また、登録料として、年間400Krの登録料を支払わねばならない。ゴード事務所に登録した障害者が就労を希望する場合、BiriggenもしくはKrippanの2つの社会的協同組合のいずれかを仕事場として利用することになる。

Briggenは1997年、セーデルテリエ市の郊外にコミュニケーションによって開設された社会的協同組合である。建物の賃貸費用はすべてコミュニケーションが拠出している。また、先のオルソン氏を含めた2名の指導員もコミュニケーションから派遣された職員であり、給与もコミュニケーションから支払われている²⁵。当初の定員は15名であったが、2008年時点で22名となっている。組合員はいずれも重度の精神障害をもつ人たちであり、就労経験を有するのは約4割程度である。週5時間の就労が利用の条件であるが、組合員の平均労働時間は週15時間となっている。組合員の大半はひとり暮らしであり、市内に5ヵ所あるアパートから通勤している。なお、これらのアパートはすべてコミュニケーションが所有しており、入居手続き等もゴード事務所が行っている。

Briggenの利用者は3ヶ月の試用期間を経た後、正式な組合員となる。組合員になった障害者には、週1回の会議に参加し、組合運営や予算などについて決定する権利が与えられる。指導員も同席し、組合員の補助を行うが、予算や経営に関する事項についてはもちろんのこと、その他の協議事項に関しても議決権は一切ない。組合員の大半が重度の精神障害を抱える人たちであることを考えると、会議の進行も困難になることが予想されるが、この点に関しオルソン氏は次のように述べる。

「もちろん、精神障害をもつ組合員さんにとっては、なかなかすぐには決定するのが難しいような議題も出てきます。そういった場合、会議の1週間前に議題をお知らせして、どうすればいいか、時間をかけて考えていただくようにしています。どれだけ時間がかかっても、組合員さん同士が話し合っ、自分たち自身で決めて、解決していくということが非常に重要なんで

す。」。

Briggenの主な事業内容は工業製品の製造下請けである。具体的には、ゴルフなどのスポーツ用品や、アンテナや盗難防止用アラームの組み立て、パッキングなどを行っている。組合員の大半がうつ病や統合失調症の患者であるため、仕事の内容も軽作業がほとんどを占めている。また、作業内容を絵で指示するなどして、障害を持つ組合員が可能な限り負担やストレスを感じないように配慮しているという。仕事の種類は原則として組合員自身が決めており、組合員は当日の体調などに応じて、作業内容を変えることも可能となっている。前章で見たMISAと同様、Briggenの組合員も公的年金で生活している。よって、給与に関しては、昼食代以外は支払われていない。なお、Briggenの年間収益は約300,000Krであり、その3分の2は、コミュニケーションの補助対象となっていない機械や工具などの設備投資や修理費に使用される。残りの3分の1は組合員のレクリエーション活動に使用されている。

セーデルテリエ・コミュニケーションからBriggenに拠出される予算は年間で120万Krにも上る。しかし、オルソン氏によると、Briggenの利用によって障害者の入院や問題行動は大幅に減っているため、こういったコスト以上の社会的・経済的メリットを生み出しているという。この点について、Briggenを含めた社会的協同組合の社会的・経済的効果を測定したニルソンとヴァーデスコグの調査によると、Briggenの組合員が仮にBriggenを利用していなかったとしたら、医療費などランディングやコミュニケーションが支出する費用は総額で約900万Krになるものと推計されるが、Briggenの利用を通して、この額は約410万Krにまで抑えられているという(Nilsson=Wadeskog 2007: 71)。

各ゴードにいる精神障害者がBriggenなどの社会的協同組合での就労を希望しない場合は、一般企業での実習が提案される。BriggenおよびKrippanの指導員はその際のコーディネーターも行う。実習先は、学校での授業補助や用務の仕事、レストランなどが多い。好成績者は正式に採用され、賃金補助金の対象となる。この実習制度は2007年度の制度導入後、毎年14名ほどの障害者が実習を行っている。また、2007年末には、3名がこの制度を利用して賃金補助金付きの雇用で採用されたほか、1名が地元の中小企業で賃金補助金なしの本採用となるなど、制度発足からわずか1年足らずで大きな成果を挙げていることがわかる。

むすびにかえて

以上、本稿では、スウェーデンにおける障害者雇用対策に見られる近年の統治からガバナンスへの変化について見てきた。1章で見たように、サムハルは経営環境の悪化に対応すべく、様々な事業面・組織面での改革

25 2005年時点で、2名の指導員に対し、総額741,000Krの給与がコミュニケーションから支払われている。

を行っているが、目立った成果はいまだ得られておらず、事業規模縮小化の一途をたどっている。2章で取り上げた賃金補助金制度の拡充は、一般企業を含めた通常の労働市場における障害者の就労機会を拡大することだろう。MISAなどの民間の障害者就労支援会社はこの可能性をさらに広げるものであった。しかしながら、コミュニケーション事業の民間企業への委託は、サムハルに経営の効率化をもたらす可能性がある一方で、補助金をめぐる過度の競争が、同時にサービスの低下を招く危険性もある。このような点で、準市場化の動きには十分な注意を払う必要がある。

この点で3章で取り上げた社会的協同組合の動向は、近年の多元化の動きには、単なる準市場化ではない、他の方向へと向かうベクトルが存在することを物語っていた。社会的協同組合はサムハルと比較するといずれも非常に小さい組織である。しかしながら、その規模の小ささを逆に利点とし、指導員が個々の組合員に向き合い、各々の自己決定を支えている。社会的協同組合では、一日の作業内容から予算などの重要事項にいたるまで、あらゆることが障害をもつ組合員によって決定されている。この点からも、自己決定の最大限の尊重こそ、いわば社会的協同組合の存在理由であり、活動理念の根幹そのものを成していることがわかる。一方、各組合の規模の小ささから生じるデメリットについては、ナショナル・アクターとしてのSKOOPIがそれらを補う役割を果たしていた。また、セーデルテリエ市の事例では、ローカル・ガバナンスを通じた社会的協同組合とコミュニケーションなどの自治体との間での協働関係によって、就労のみならず、生活や医療まで含めた障害者支援体制が構築されていた。

セーデルテリエ・モデルの成立要件としては、まず第一に、これを利用する障害者の生活を支えている公的年金などの社会保障制度の充実があげられる。わが国でも近年、社会保障制度と雇用システムのリンケージについて、その新しいあり方が模索され始めているが(例えば、宮本 2009など)、障害者に対する就労支援施策に関しても、これと公的年金などの社会保障制度との関連を十分に考慮した上で進められるべきであろう。

また、社会的協同組合に対するコミュニケーションからの財政面および人材面での公的な後方支援体制の存在も重要である。ガバナンスは市場のような「自生的秩序」(ハイエク)によって調整されるわけではない。公的な機関や制度によるメタ・ガバナンスの過程を経て、はじめてその成立・維持がはかれるのである。さらに言えば、アソシエーションも同様である。アソシエーションが自然物ではなく「人為性」という特色をもつ限り(Cohen=Rogers

1995)、その生成や活動の維持、発展には公的な機関による諸資源のコーディネートが不可欠である²⁶。この点からも、ガバナンスを成立させ、維持を図る上で、公的セクターの役割は依然として大きいことがわかる。これらの点を含め、ローカル・ガバナンスの生成と維持のメカニズムに関しては稿を改めて論じることとする。

【参考文献および資料】

- Arbetsförmedlingen(2008) *Utvecklingsanställning*, Faktabladd med information till arbetsökande. — (2009) *Arbetsmarknadspolitiska program: Årsrapport 2008*, Rapporten ingår i serie Ure som utges av Arbetsförmedlingen.
- 朝日雅也(2008)「スウェーデンにおける障害者雇用施策の現状と課題」『諸外国における障害者雇用施策の現状と課題(資料シリーズNo.41)』、障害者職業総合センター、92-104頁。
- Bergeskog, Anders.(2001) Labour market policies, strategies and statistic for people with disabilities. A cross-national comparison, Working Paper 2001:13, IFAU.
- Cohen, Joshua. and J. Rogers(1995) 'Solidarity, democracy, association', in Wright, E.O. ed, *Associations and Democracy*, New York: Verso.
- 福地潮人(2005a)「スウェーデンにおける障害者雇用対策」『北ヨーロッパ研究(北ヨーロッパ学会誌)』第1巻(創刊号)、37-51頁。
- (2005b)「保護雇用会社サムハルの現状と将来」浪江巖・篠田武司編『労働市場の変化に関するスウェーデンと日本の比較研究』(文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書)、第5章(111-159頁)。
- ILO (2008) *Information Sheet: Trade Unions and Decent Work for People with Disabilities*.
- Jessop, Bobb.(1996)The Future of National State: Limits to the De-statization of Politics and to the Governmentarization of Civil Society (篠田武司他訳[1997]「国民国家の将来：政治の脱国家化および市民社会の統治化に対する諸限界」『立命館産業社会論集』第32巻第4号、3-28頁)。
- 宮本太郎(2009)『生活保障：排除しない社会へ』、岩波新書。
- 百瀬優(2006)「欧米諸国における障害給付改革：障害年金を中心に」『大原社会問題研究所雑誌』第570号、23-46頁。
- Nilsson, Ingvar. och Anders Wadeskog. (2007)*Bättre och Billigare: SocioEkonomiskt Bokslut för de sociala kooperativen KOS och BRIGGEN*, SEE AB.
- 奥津眞理(2004)「スウェーデンの雇用政策」『先進諸国の雇用戦略に関する研究(労働政策研究報告書

26 この点で、NPOの行政からの自立自助を説く、いわゆる「啓蒙的NPO論」を鋭く批判する後 房雄(2009)の議論は大変興味深い。

- No.31)」、労働政策研究・研修機構、122-138頁。
Samhall (2003) *Samhall 2002: Mer än ett arbete*.
—— (2009) *Annual and sustainability report 2008*.
ストルイヤン、ヨハナン(2003)「スウェーデンの社会的協同組合: 企業家精神に関する試論」(小関隆志訳)『経営論集』(明治大学経営学研究所)、第50巻第2号(通巻163号)、209-224頁。
Södertälje kommun (2007) *Södertäljemodellen: samverkan som startade med psykiatireformen*.
高島昌二(2007)『スウェーデン社会福祉入門: スウェーデンの社会と福祉を理解するために』、晃洋書房。
後 房雄(2009)『NPOは公共サービスを担えるか: 次の10年への課題と戦略』、法律文化社。
山本隆(2009)『ローカル・ガバナンス: 福祉政策と協治の戦略(関西学院大学研究叢書)』、ミネルヴァ書房。
吉岡洋子(2006)「社会と関わる: NPO論」、岡沢憲英・中間真一編『スウェーデン: 自律社会を生きる人びと』、早稲田大学出版部、103-118頁。

【参照ウェブサイト】

- MISA ABウェブサイト(<http://www.misa.se/>)
Samhall AB ウェブサイト (<http://www.samhall.se/>)

※本稿は、平成18～20年度文部科学省科学研究費補助金「障害者の就労支援に関するスウェーデンと日本の比較研究(若手研究(B)18730376: 代表者: 福地潮人)」の成果の一部である。