

都市自治体の就労支援・職業教育のあり方 に関する研究会について

日本都市センター主任研究員 清水 浩和

本稿は、日本都市センターに設置された「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」での研究報告と現地調査の概要をとりまとめたものである。本稿では主に以下の2つの視点からその内容をまとめた。すなわち、国と地方の雇用政策に関して、一方においては自治体が生活保護や生活困窮者自立支援や障害者福祉などの多様な福祉事業を担当するようになってきていることから、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかる政策的意義が高まっているという視点、他方において自治体は住民により身近な多様な地域主体（例えば地域の社協、企業や地域組織等の公益的な組織）との連携を通じて、生活相談から就労支援にいたるまでの総合的で個別的な支援を実施する政策的意義が高まっているという視点である。

1 はじめに

わが国では、長らく雇用政策は国が主に実施するものと認知されてきた。確かに、現在でも公共職業紹介や公共職業訓練、求職者支援訓練、基本手当（失業手当）などの多くの雇用政策は雇用保険を通じて国が所管し、全国レベルの経済政策と連動させる形で実施されている。しかし、雇用政策に関しては次のような2つの注目すべき動きが近年は見られるようになってきている。1つには、自治体（都道府県とともに福祉事務所を持つような都市自治体）もまた生活保護や生活困窮者自立支援や障害者福祉などの多様な福祉事業を担当するようになってきていることから、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかる政策的意義が高まっているのではないかとということである。2つには、自治体は住民により身近な多様な地域主体（例えば地域の社協、企業やNPO法人、コミュニティ組織等の公益的な支援組織）との連携を通じて、生活相談から就労支援にいたるまでの総合的で個別的な支援を実施することができるのではないだろうかということである。

わが国においても、すでに先進的な自治体（例えば豊中市、釧路市、京都府等）によって生活相談か

ら就労支援に至るまでの総合的な支援（個別支援、伴走支援）が実践されている。こうした自治体は生活困窮者自立支援や生活保護、無料職業紹介などの多様な事業を地域の実情に応じて組み合わせることで総合的な就労支援政策に取り組んでいる。その際、自治体が国の実施する雇用政策との連携をどのようにはかるか、住民により身近な地域組織との連携をどのようにはかるかが焦点となるだろう。

興味深いことに、欧州諸国をはじめとする諸外国では長年に渡り長期的失業者への対応を余儀なくされてきた経験から、国レベルで雇用政策を担う中央政府との連携を進めつつも、労働行政の地方分権—少なくとも自治体の現場レベルでの機能強化（個別的な生活相談から就労支援、その後の定着支援等の機能強化）に向けた組織再編—を進めてきているように思われる。諸外国と同様に、わが国においても労働行政の地方分権が進んでおり、その成果として「地方版ハローワーク」を多くの自治体が設置するようになっており（※2023年6月時点で、設置事業所数956所（466自治体）まで増加）、また、国の公共職業安定所（ハローワーク）との「一体的実施事業」も急速な広まりを見せている（※2012年

から2023年6月までで186団体（34道府県152市区町）、341拠点にまで増加）のである¹。

近年の動向として、国も個別の雇用政策としては、民間企業への賃上げ要請、リスクリングの推進（例えば、国の教育訓練給付の助成率の引き上げ）や事業者の雇用維持に関する助成金の充実などに力を入れるようになってきているが、国と地方を通じた雇用政策の体系の全体像の中でそれらは位置づけられることが今後はより一層重要になるであろう。

他方、本稿の後段で取り上げるように、自治体が生活相談から就労支援に至るまでの総合的な個別支援（＝具体的には、住民の生活の悩みの相談、居場所づくり、個別支援プログラムの策定、就労支援と連動した無料講座の提供、仕事情報の提供、職場体験、中間的就労、一般就労、職場定着支援等々）を、多様な地域主体（特に専門的な相談支援組織）との連携を通じてどのようにして地域（特に都市部）で担い上げるのが今後は切実に問われるようになってくるのではないだろうか。

というのは、諸外国と同様にわが国においても、多様な背景や事情によって即時の一般就労には困難を抱える（したがって個別支援を必要とする）人々が急増しており、こうした人々への支援が多く地域で喫緊の課題となっているためである。他方において、地方の中小企業（特に土木・建築業、清掃業、看護・介護業、製造業、運送業など）における人手不足は、2020年初頭から数年間の新型コロナウイルスの蔓延と沈静化を経てふたたび深刻化してきており²、各自治体はそれらへの対応に苦慮しているためである。

ドイツをはじめとする欧州諸国では国や広域自治体（州や県など）が職業紹介や職業教育（職業訓練等）の財源の一部を負担しつつも、それらをもとに自治体が多様な地域主体と連携して地域に根ざした総合的な支援（個別支援、伴走支援）を実践して成果を挙げているとされる。（この点については、本特集のドイツの自治体に関する武田論文、五石（2023）もあわせて参照されたい）。

2 研究会について

(1) 研究会の概要

本研究会は、図表2-1にあるように2023年9月に設置され、学識委員4名と事務局4名で構成され、2024年2月までに計6回の研究会を実施してきたところである。調査手法としては、学識委員とゲストスピーカーからの報告とそれに関する意見交換とともに、研究会のテーマに沿った先進自治体へのヒアリング調査を行うというものであった。

まず、この6回の研究会の中で、学識委員である西岡委員、五石委員、武田委員からご報告をいただいていた意見交換を行った。加えて、この2月末には厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室より労働行政の分権化の現状についてのご報告もいただくことができた。

また、現地調査（豊中市くらし支援課・Aダッシュワーク創造館、釧路市社会援護課・釧路社会的企業創造協議会、京都府雇用推進課・京都自立就労サポートセンター、川崎市雇用推進課）もあわせて実施することができた。そして、図表2-1のメンバーの日本都市センターの清水がこれらのコンテン

1 以上の数値は、厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室（2023）「雇用に関する国と地方公共団体との連携状況等について（令和5年9月11日）」による（これらの指標に関する資料については巻末の参考文献にリンクを示した）。なお、福祉事務所を設置する自治体数が（1718市町村と47道府県の1765のうち）およそ907（2023年12月時点）であることを考えると、「地方版ハローワーク」は466/907で約半数の自治体で取り組まれており、国の公共職業安定所（ハローワーク）との「一体的実施事業」は186/907でおよそ2割の自治体で取り組まれていることになる。なお、本稿ではハローワークをHWと略して表記することがある。

2 この点については、例えば厚生労働省が『一般職業紹介状況について』（2023年4月分）で公表しているように、わが国では2014年を境に2023年4月まで一貫して月間有効求人数が月間有効求職者数を上回っていることが示されている。また、厚生労働省の『雇用動向調査』（2022年）の「産業別の入職と離職」を見ると、さき示したような業種において未充足求人数が数多く存在し、欠員率もまた高いことなどが示されている（なお、これらの指標については巻末の参考文献にリンクを示した）。

これに関連して、かつては旺盛だった民間企業での人材投資額も2005年以降は低下の一途を辿るようになっており、さらには民間企業の人的資本投資額（対GDP比）もまた先進諸国に比して著しく低水準であること（＝先進諸国が1%程度かそれ以上の水準であるのに対して、日本のそれは0.34%であること）が今日ではわかっている（宮川・滝澤（2022）、50～51頁）。もし地方の中小企業に人材投資の余力がないとしたら、国とともに自治体が広域的に地方の中小企業の人材育成に協力することが考えられるのではないだろうか。

ツを今回はとりまとめ、年度末の成果物として本稿を執筆することとなった（なお、本稿では時間的な制約から触れられなかったが、厚生労働省の研究報告と川崎市雇用推進課への現地調査の詳細については今後別の機会に触れることとしたい）。

(2) 研究会での議論の経過

次に、その後の研究会の議論の経過について述べたい。本稿ではその要点のみを述べると、本研究会の名称（「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」）にもあるように、研究会の発足当初は都市自治体の生活保護や生活困窮者自立支援などによる就労支援事業や広義の職業訓練事業（例えば、公共職業訓練、求職者支援訓練、国の教育訓練給付など）などにフォーカスを当てることを考えていた。

というのも、わが国の職業訓練は、公共職業訓練であれ求職者支援訓練であれ、原則として離職者が再就職を目指して役立つスキルを学ばせることをその大きな目的としており、ハローワークが窓口になる限りにおいては無料で受講できる訓練があっても、二年以上の長期失業者や短期の職を転々とするワーキングプア層、在職者など、より広範囲の人々がスキルアップやキャリアアップを目的として容易に利用できる制度ではないと考えられたためであった。（なお、雇用保険受給資格者かどうかによって、「公共職業訓練」と「求職者支援訓練」のいずれを受講できるかが異なるが、いずれであれ、指定

講座や指定コースについては一部の業種（一部の製造業など）への偏りがあり利用が低調であること、国の教育訓練給付も指定訓練機関が限られていることや学費に対する支給水準が低い（したがって受給者の自己負担額が大きい）ことなどからそれらの利用が低調であることが課題となっている。）

しかし、その後の研究会での議論では、まずは五石委員による報告によって、こうした国の雇用保険給付が抱える課題よりも、むしろ自治体が提供する現物（サービス）給付である就労支援（個別支援）の抱える課題に大きく焦点が当てられることになった。具体的には、2015年から実施された生活困窮者自立支援法（2018年度に改正法が施行）によって、自治体における（いわゆる生活困窮者をはじめとした人々への）総合的な相談窓口が整備されたとともに、生活困窮者自立支援の一環として就労支援関係事業（例えば、就労支援準備事業、認定職業訓練事業）の実施もまたみられたことで、一定の成果（総合的な相談機能の強化や相談窓口の増加）が認められるものの、その予算・対象者・実施状況等が非常に限定的であることによる課題、そうした生活困窮者自立支援による就労支援（現物給付）には生活費支給（現金給付）が伴っていないことなどの課題が浮上ってきていることなどが議論された。

さらに、西岡委員による報告では、これまで国レベルで個別法（＝生活保護法、生活困窮者自立支援法、障害者総合支援法、男女雇用機会均等法）によって生活困窮者、女性、障害者、高齢者などへの多様な就労支援の事業と窓口が自治体に整備されてきているにもかかわらず、これらの就労支援の事業と窓口が分散していることによる弊害が指摘された。これらの窓口と事業は自治体内で分散しており、必ずしもこれらの事業と窓口の相互の連携がなされてないという指摘がなされた。また、同報告では、就労準備段階の支援や、福祉や医療等のケアを利用しながら就労あるいは就労継続をめざす、多様な困難を抱える人々への総合的な個別支援とともに、人手不足に悩む中小企業への支援（仕事内容や職場環境整備等の調整、採用活動や人事管理の改善への助言等）、これら両者の仲介

図表 2-1 日本都市センター「都市自治体の就労支援・職業教育に関する研究会」構成員名簿

都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会 構成員名簿(2024年1月現在) 学識委員4名 事務局4名	
座長	星野 泉 明治大学政治経済学部教授
委員	五石敬路 大阪公立大学大学院都市経営研究科准教授
	武田公子 金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授
	西岡次 次 A'ワーク創造館(大阪地域職業訓練センター) 副館長・就労支援室長
【事務局】	
	米田 順彦 日本都市センター 理事・研究室長
	清水 浩和 日本都市センター 主任研究員
	中川 豪 日本都市センター 研究員
	西川 大樹 日本都市センター 研究員

出典：筆者作成

や相互調整における自治体の役割の重要性が議論された。

最後に、武田委員による報告では、ドイツにおいても一般的労働市場において就労が困難な事情を抱える人々への個別支援を自治体が展開している様子が描かれた。さらに興味深いことに、武田論文では、自治体が就労支援に取り組む際に2つのモデルが存在することが指摘されている。すなわち、国が主導して自治体と連携するモデル（gEモデル）と、自治体が主導して国や福祉部門や地域主体と連携するモデル（zkTモデル）とが議論されていたのである。

加えて、本研究会では、五石報告と武田報告によって諸外国における労働行政の分権化の動向の紹介がなされ、さらに日本国内の動向への関心が示されたことから、厚生労働省職業安定局総務課公共職業安定所運営企画室からの研究報告を受けることとなった。

以上のように、本研究会では、国内外の労働行政の地方分権を意識しつつも、主に自治体の雇用政策（特に就労支援）のあり方について議論が進められてきたのである。

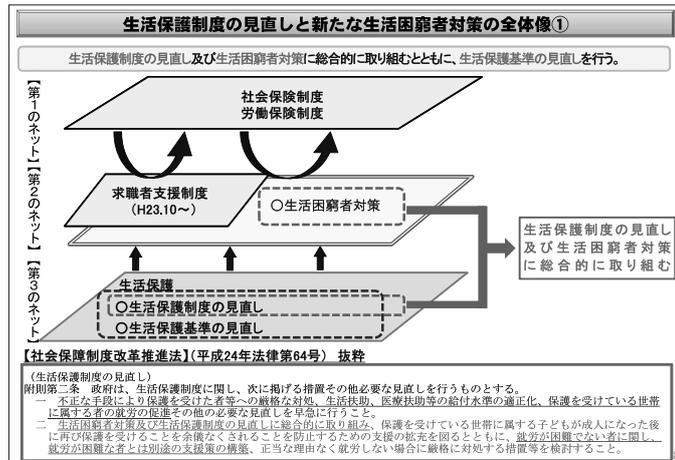
(3) 日本における第2のセーフティネットの充実

ここで、これ以降の議論—学識委員の報告、自治体への現地調査の内容—を理解する上で、わが国における第2のセーフティネットの充実について予め整理しておくことが役に立つだろう。

本研究会での五石報告でも触れられていたように、これは図表2-2のいわゆる「第2のネット」と関わる論点である。すなわち、従来までは雇用保険の支給期間が切れた場合に生活保護に落ち込んでいた人々を対象に「第2のネット」が整備され、2011年からは国による求職者支援訓練が施行され、2015年からは自治体による生活困窮者自立支援が施行されることとなったのである。

この「第2のネット」のうち、国の求職者支援訓練については、これまで就職したことがない者など雇用保険受給資格がそもそもない者、もしくは雇用

図表2-2 生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像



出典：厚生労働省ウェブサイト「新たな生活困窮者支援制度の創設」
 (https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/seidogaiyou.pdf、2020年7月13日最終閲覧)

図表2-3 雇用保険制度の概要(体系) ※【】内は2020年度予算額



出典：厚生労働省(2022)「雇用保険制度の現状について」(厚生労働省職業安定分科会雇用保険部会第175回資料(令和4年9月28日)、1頁

注：雇用保険の全体額は筆者が各事業の金額を合算して付記した。なお、この年度(2020年度)は雇用保険二事業である雇用安定事業の中でも雇用調整助成金に多くの予算が投じられたことに注意が必要である。

保険受給資格が切れた長期失業者などに対して、現金給付(生活費や交通費の支給等)と現物給付(職業訓練の無償提供等)がセットで支給されることになったことは非常に画期的ではあったものの、その受給期間が2ヶ月から半年と非常に短いことが課題となっている。加えて、求職者支援訓練の2022年の当初予算は約278億円と、そもそもその財政規模が非常に小さいという課題もある。この点は、図表2-3にあるように、図表2-2の「第1のネット」である雇用保険の全体の2022年度の当初予算が—そこには新型コロナウイルス感染症対策関連経費(雇用調整

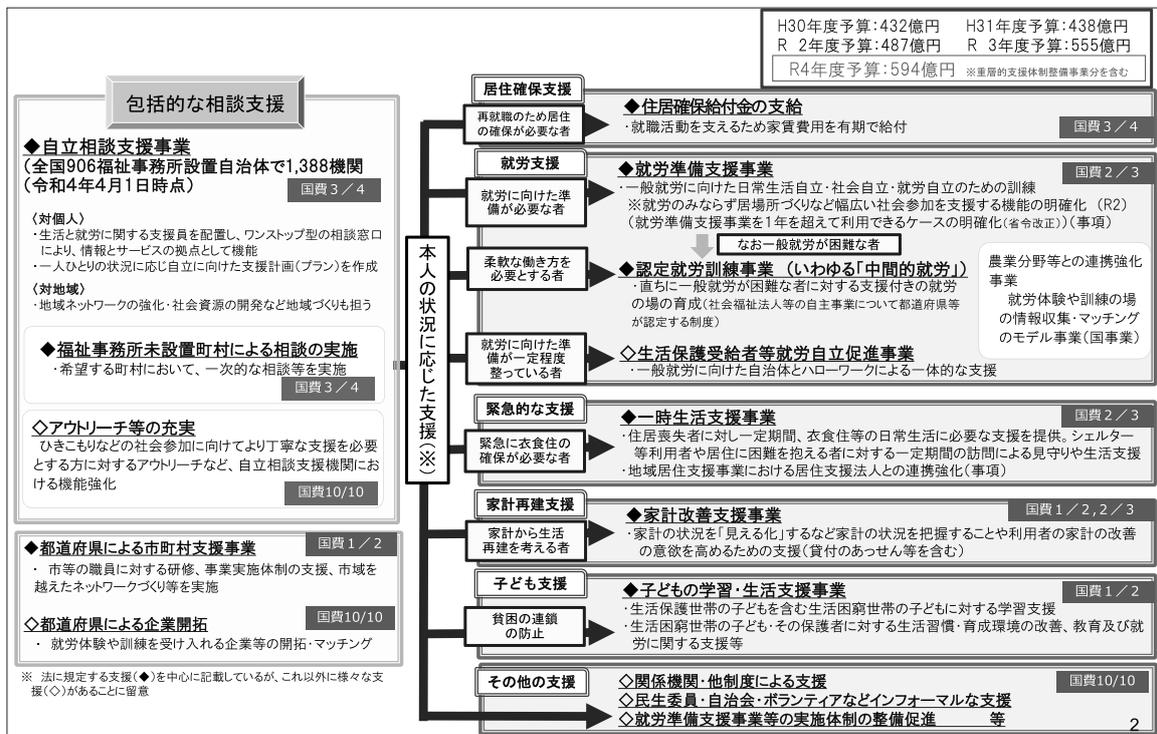
助成金など)が一時的に多く含まれているものの—約 3.3 兆円 (うち失業等給付が約 1.38 兆円、雇用保険二事業が約 1.22 兆円)であったことを考慮するとより一層明確になるだろう。

他方、先の「第2のネット」に同じく位置づけられている生活困窮者自立支援についても、図表2-2に「生活保護制度の見直し」や「生活保護基準の見直し」とあるように、生活困窮者自立支援法の施行はそれによって生活保護費の削減や生活保護支給基準の厳格化なども同時に意図されていたことに一定の注意が必要である。加えて、図表2-4にあるように、生活困窮者自立支援の2022年の国の当初予算もまた(年々増額されてはいるものの)約594億円(=「生活困窮者自立支援・ひきこもり支援の推進の経費」と、これもまた財政規模が小さいという課題がある。この点は、図表2-2の「第3のネット」である生活保護費(=「生活保護費負担金(事業費ベース)」)の全体の2022年の当初予算が、図表2-5にあるように約3.7兆円(37,351億円)であることを考慮するとより一層明確になるだろう。すな

わち、リーマンショックによって一気に顕在化した多様な困窮リスクへの対応、あるいは「制度の狭間」問題等の既存制度の限界への対応などを契機に制度化された生活困窮者自立支援法の本来の趣旨に照らすと、その財政規模は相対的に小さいように思われるのである。

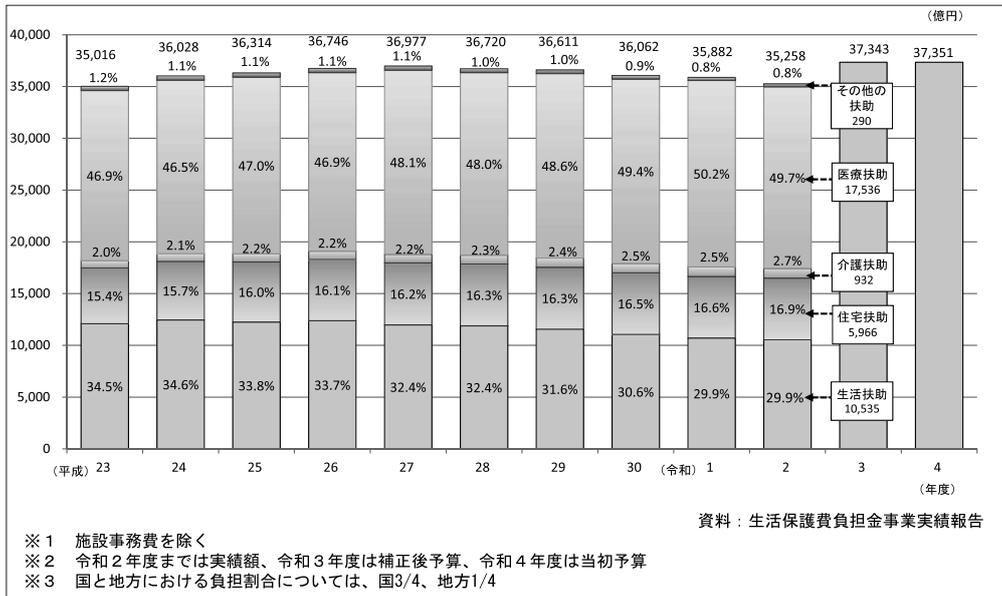
とはいえ、図表2-4にあるような、2015年から実施された生活困窮者自立支援法(2018年度に改正法が施行)によって、自治体において(いわゆる生活困窮者への)総合的な相談窓口が整備され、その一環として就労支援関係事業(就労支援準備事業、認定職業訓練事業)の実施が(任意事業であったとはいえ)開始されたことの意義は大きい。これらの就労支援関係事業に加えて、住居確保給付金、一時生活支援事業、家計改善支援事業、子どもの学習・生活支援事業、その他の支援など、国レベルで生活困窮者を対象とした事業の実施と国費補助の体制(ナショナルスタンダード)が整備されたことの意義は大きく、これらの事業を活用して自治体が生活困窮者に対応する道が大きく開かれたと言って良

図表 2-4 生活困窮者自立支援制度の概要



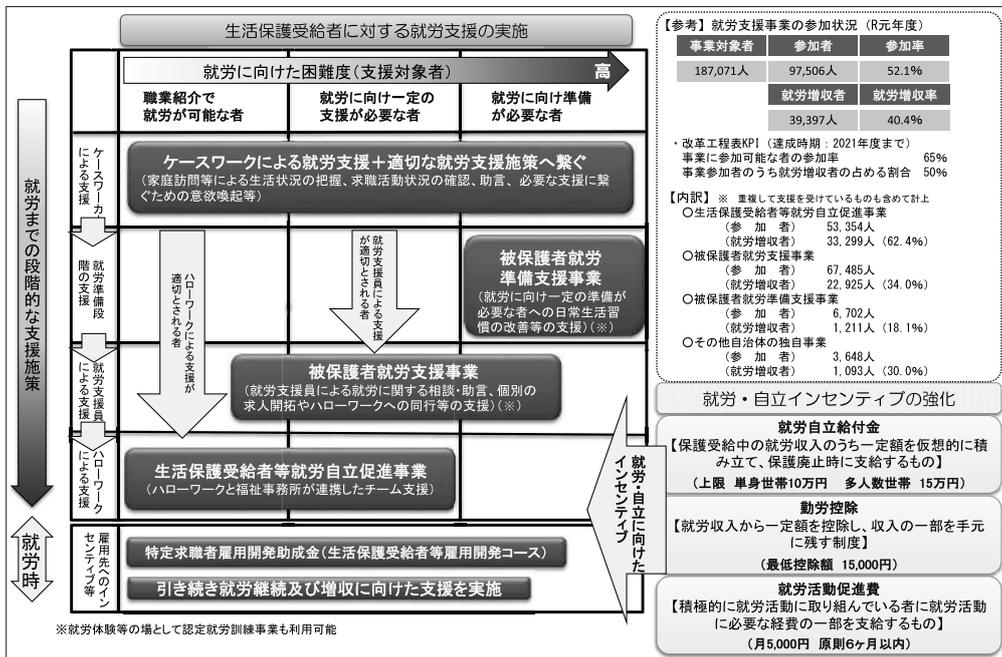
出典：厚生労働省(2022)「生活困窮者自立支援制度の現状について(厚生労働省社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会第14回資料、資料3)」(令和4年6月3日)、2頁

図表 2-5 生活保護費（生活保護費負担金（事業費ベース））の実績額の推移（単位：億円）



出典：厚生労働省（2022）「生活保護制度の現状について（第14回厚生労働省社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 資料5）」（令和4年6月3日）、7頁

図表 2-6 生活保護受給者に対する就労支援施策について



出典：厚生労働省（2021）「第2回生活保護制度に関する国と地方の実務者協議」資料（令和3年12月6日配布資料）「就労支援・自立について」、1頁

い。問題は、これらの事業が質量ともに今後より一層充実することで自治体によって有効に活用されるか否かという点なのである。

なお、本研究会の問題意識からすると、こうした

「生活困窮者自立支援」による就労支援と「生活保護」による就労支援とは区別して考える必要がある。例えば、生活困窮者自立支援法の施行された2015年度以降、図表2-6にあるように生活保護

の枠内でも「生活保護受給者等就労自立促進事業」や「被保護者就労支援事業」などにより、生活保護の申請段階を含めた就職困難者や生活困窮者を対象とした、自治体へのハローワークの就労支援窓口の設置によるワンストップ化や両者の連携が強化された³。

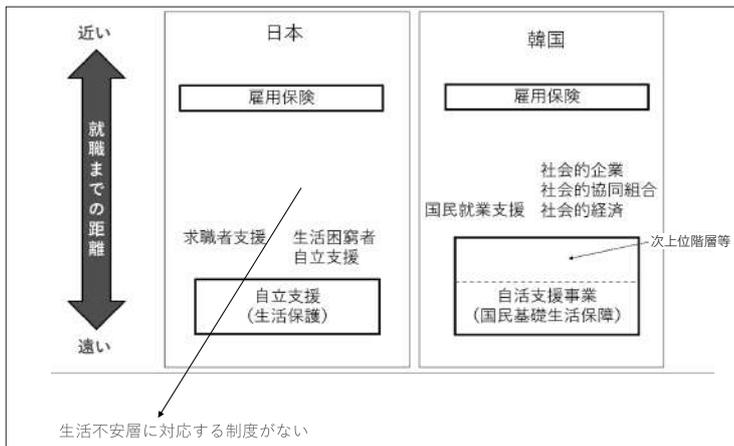
3 研究報告

(1) 五石委員報告「自治体の雇用政策とワーキングプアを考える—国際比較（欧州諸国や韓国など）の視点から—」

本節では、以上を踏まえて、本研究会で学識委員からいただいた研究報告の概要を順に紹介する。

まず、五石委員による報告では、先に触れた「第2のセーフティネット」として登場した生活困窮者自立支援ではあるが、図表3-1-1にあるように諸外国と比較した場合に生活不安層に対応する制度がないという点が指摘された。加えて、生活困窮者自立支援制度による就労準備支援および就労訓練といった事業の利用が非常に低調であることなどが触れられた。

図表 3-1-1 セーフティネットの全体像（支援の対象者像）



出典：五石委員報告資料

なぜ、生活困窮者自立支援制度による就労支援関係事業である就労準備支援、就労訓練の利用が少ないのかという点について、五石報告では次のような原因が示された。すなわち、1 そもそも制度が知

られていない、2 相談はあってもリファーしない（委託事業者の組織が違う等）、3 利用者はたちまちの生活費が必要、4 看板（生活困窮）がいや、5 実績がない（実績があれば自然に増える、庁内の信頼を得る）、6 相談員の見立て力（相談支援員に就労支援のノウハウがない）、7 企業発掘ができていない、などが原因ではないかということであった。

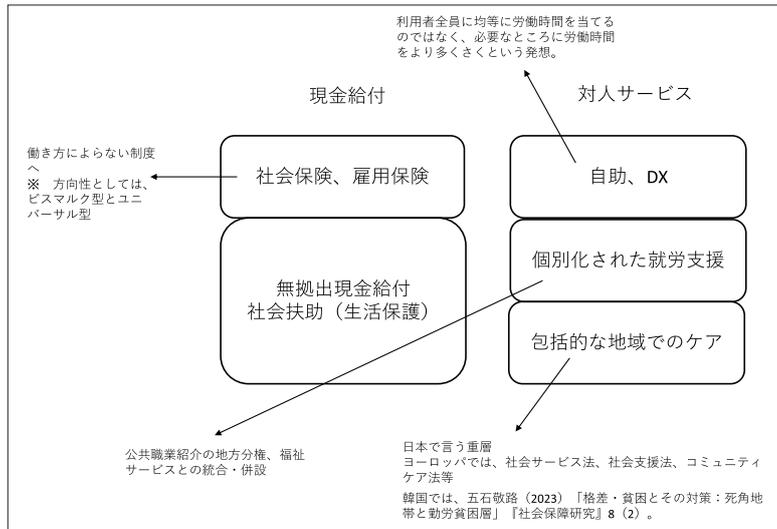
このように、自治体による生活困窮者自立支援の就労支援関係事業の利用の低調ぶりは、利用者はもちろん相談員など自治体関係者や事業を委託される企業に就労支援事業が十分に周知されていないことや利用実績が不十分なことも原因であるだろうが、先述の図表2-4にもあるように、生活困窮者自立支援の事業の中でも自立相談支援事業や住居確保給付金が必須事業で補助率が高い（国費が3/4）のに対して、これらの就労支援関係事業は任意事業であり補助率も相対的に低い（国費が2/3）ことも大きな要因として考えられる。

しかし、生活困窮者自立支援による就労支援（現物給付）には生活費支給（現金給付）が伴っていないという原因（= 3 利用者はたちまちの生活費が必要）が同報告で指摘された点は重要である。というのも、生活保護による就労支援（現物給付）であれば生活費支給（現金給付）を伴わせることができるが、生活困窮者自立支援による就労支援（現物給付）のみでは利用者はたちまちの生活費の不足に直面することになるためである。

この点、図表3-1-2にあるように先進諸国では（国などによる）現金給付と（自治体などによる）個別化された就労支援がセットで提供されていること、こうした動きと関連して、図表3-1-3にあるように諸外国では労働行政の地方分権が進んでいること、図表3-1-4にあるようにノルウェーなどの国では現場レベルでの雇用・福祉行政の組織改革が進行していることが論じられ、図表3-1-5にあるように就労支援に関する日本の課題が報告された。

3 なお、この「被保護者就労準備支援事業」では、日常生活習慣の改善指導、訓練、職場見学、ボランティア活動等を通じて就労に向け一定の準備が必要な者への支援も行われるようになってきている。

図表 3-1-2 先進諸国の動向



出典：五石委員報告資料

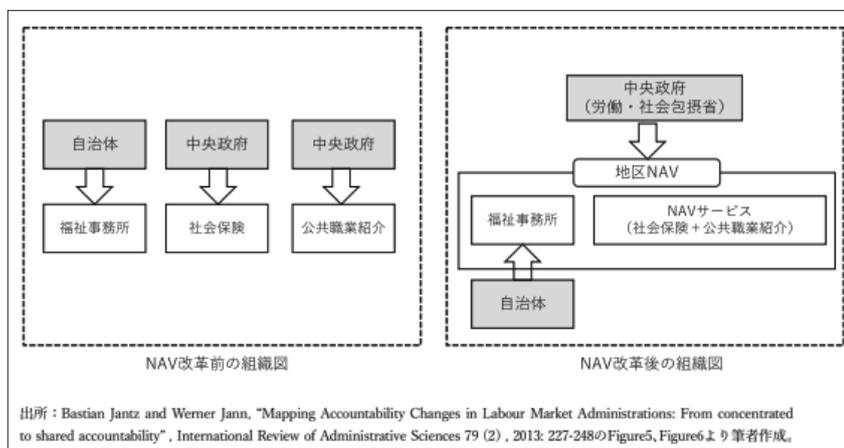
図表 3-1-3 欧米諸国における公共職業紹介事業の地方分権化

地方分権			組織内分権	
連邦	広域自治	基礎自治体	中央政府所管	
		全求職者	オーストリア	ルーマニア
カナダ	ベルギー	デンマーク	フィンランド	ギリシア
米国	スペイン	ポーランド	ドイツ	ハンガリー
スイス	イタリア	ノルウェー	オランダ	ラトビア
			フランス	スロベニア
		公的扶助	スウェーデン	ブルガリア
		フィンランド	エストニア	ポルトガル
		ドイツ	チェコ	アイルランド
		オランダ	英国	スロバキア

出所：Hugh G. Mosley, Decentralization of Public Employment Services, Analytical Paper of The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, 2011.

出典：五石委員報告資料

図表 3-1-4 ノルウェーにおける雇用・福祉行政の組織改革



出典：五石委員報告資料

図表 3-1-5 日本の課題（就労支援に関連して）

1	ハローワークの資源活用 職業安定法 「職業紹介」とは、求人及び求職の申込みを受け、求人者と求職者との間における雇用関係の成立をあっせんすることをいう（第4条） → 就労支援へ（求職者への個別的・継続的な支援、企業支援）
2	自治体への権限移譲 (1) ただし基礎自治体は人口流入策（人口流出抑制策）に関心 (2) 京都ジョブパークが好事例 (3) ILO第88号条約
3	公共職業訓練、教育訓練給付、求職者支援の訓練メニュー見直し
4	たちまちの生活費問題

出典：五石委員報告資料

(2) 西岡委員報告「就労支援」と呼ばれる施策・事業等の成果と課題～都市自治体の役割を中心に～

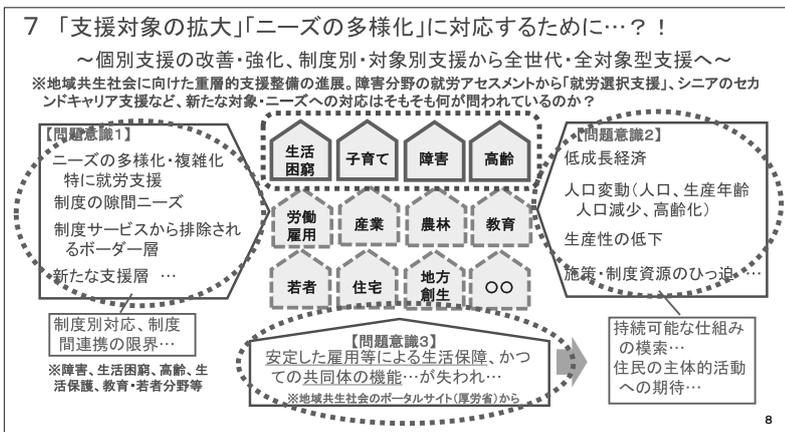
次に、西岡委員による報告では、これまで国レベルで個別法（＝生活保護法、障害者総合支援法、男女雇用機会均等法）によって制度別対象別の主たるサービスに付随する形で主に自治体が就労に関する多様な相談支援の活動を行ってきたが、潜在的な生活困窮リスクや不安定就労層の増大と、既存制度による相談支援の限界等を背景に、全世代・全対象型の支援、包括的な支援が必要との指摘がなされ生活困窮者自立支援制度が整備されたという（図表3-2-1を参照）。これにより就労の相談支援の整備が方向付けられたが、自治体における制度による活動や事業の実装は思うように進んでおらず、さまざまな窓口等の体制や事業内容が広がっているものの、必ずしも相互の連携や自治体の就労支援の体系化には至っていないのである。

また、同報告では、自治体は就労支援のさまざまな経験を通じて、多様な相談者（増大する潜在的な要支援者を含め）に対する個別支援の重要性を認識し始めた（＝個々のニーズを起点にした就労相談をはじめ就労準備段階の支援、仕事の仲介〔無料職業紹介の活用〕、定着支援等と一体となった職業生活〔日常生活や社会生活の向上〕の支援など）と同時に、個々のより質の高い労働や雇用を実現する働く場・企業等へのサポートの必要性に気づき始めているという。就労支援を通じて多様な人材が地域の労働市場に参画することは、人手不足に悩む中小企業へのサポート（採用活動や人事管理等の改善への助言、仕事内容、職場環境、勤務時間の調整等）を促進する。そして、これら相談者と企業等の両者の仲介や相互調整における自治体の役割の重要性が指摘された。

より具体的には、図表3-2-2、図表3-2-3、図表3-2-4にあるように、求人情報（条件）に基づく従来からよく見られる「企業等に就職する」支援から脱却し、相談者が自らの適性等にあった仕事を探索することを可能にする相談支援や、就業可能性を「確かめる」「試す」ことを可能にする仕事情報、すなわち求人を補完する「仕事内容」（業務・作業等）や「働き方・職場環境等」の情報をもとに、就労体験等を絡ませた仲介の仕組みなど、今後めざす就労支援のあり方が示された。また、わが国の労働市場の特徴と課題そのものが就労支援ニーズを増幅させ、改めて「仕事内容」や「働き方・職場環境等」の仕事情報を必要とさせているという。他方、慢性的な人手不足に悩む中小企業に対して、就労支援を通じた人材の確保・定着・育成等をサポートする重要性や自治体の就労支援の役割が論じられた。

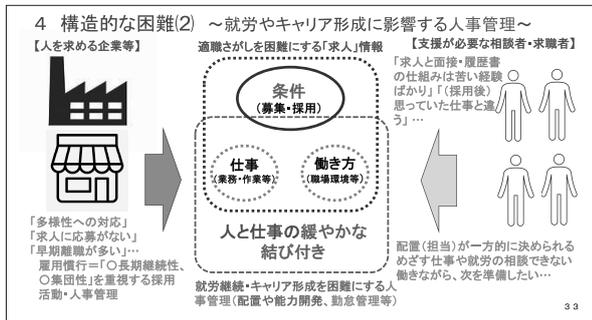
また、図表3-2-5にあるように、無料職業紹介を活用した就労支援は、相談者の適性や興味関心、期待する合理的配慮等の整理と、それに対応した「仕事内容」（業務・作業

図表 3-2-1 制度別・対象別支援の限界



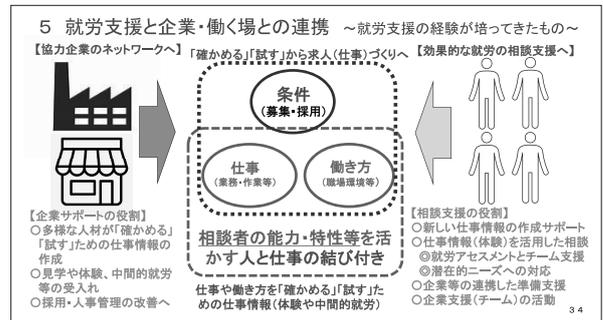
出典：西岡委員報告資料

図表 3-2-2 「条件」と「仕事内容」と「働き方」の総合的な情報提供



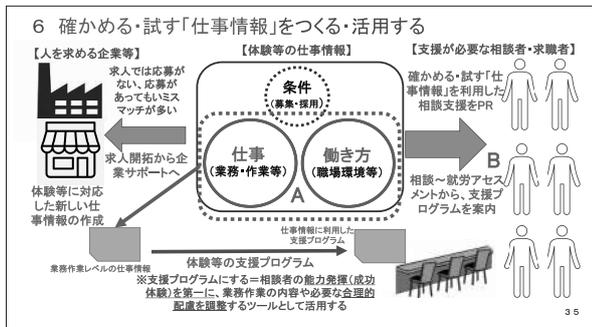
出典：西岡委員報告資料

図表 3-2-3 自治体が行う協力企業の開拓、相談者への効果的な就労の相談支援



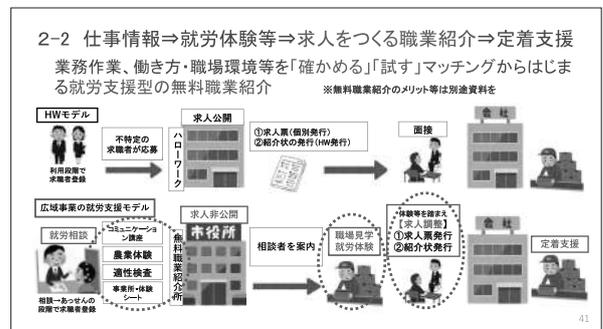
出典：西岡委員報告資料

図表 3-2-4 人を求める企業等と支援が必要な相談者の自治体による調整と仲介



出典：西岡委員報告資料

図表 3-2-5 HWモデルから広域事業の就労支援モデルへ



出典：西岡委員報告資料

等)や「働き方」(職場環境等)を選考できるようセットにした仕事情報を元にした相談支援からはじまり、就労体験⇒求人をつくる⇒職業紹介⇒(就職後の)定着支援というステップを踏むという特徴が示された。加えて、職業選択や企業の選択を重視する「HW(ハローワーク)モデル」とともに、HWモデルには馴染みにくい就労困難者向けに「就労支援モデル」の地域展開について論じられたことから、今後の自治体の就労支援政策の方向性を考える上で多くの示唆に富んでいた。

(3) 武田委員報告「ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体」

次に、武田委員による報告では、図表3-3-1にあるように諸外国の労働行政の地方分権の動向が五石報告とは異なる角度から論じられ、主にドイツにおける自治体の就労支援の動向を中心に、一般的労働市場では就労が困難な背景を抱える人々への支

援が紹介されるとともに、国(中央政府)と地方自治体の連携によるジョブセンターの類型が示された。本特集における武田論文において、こうしたドイツにおける動向の詳細が論じられるため、ここでは本稿の問題意識との関連で1点のみ触れることにする。すなわち、図表3-3-2と図表3-3-3にあるように、武田報告を通じて、自治体は就労支援政策に関し、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかりつつも、地域で多様な福祉事業を活用しながら住民により身近な多様な地域主体との連携をはかるという、2つの方向性があることがうかがえた。

4 現地調査報告

本研究会では、以上のように学識委員からの研究報告を通じて議論を深めるとともに、自治体への現地調査を進めてきた。そこで、本節では紙幅と時間が制約されていることから、そうした自治体の就労

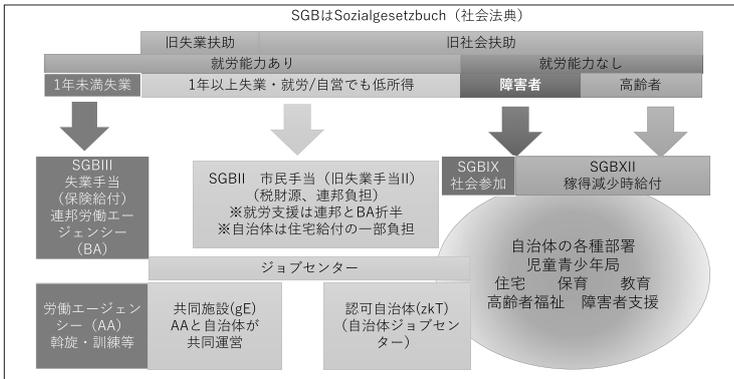
図表 3-3-1 欧州諸国における労働市場改革政策（2000年代半ばまで）

	組織改革	財源	制御
イギリス	2001-2006年 稼働年齢の全ての失業中の受給者に対する国のジョブセンター（Jobcenter Plus）	国が100%負担	労働省(DWP)と労働部局（Jobcenter Plus）の間の目標協定
デンマーク	2007年 自治体・国が共同設置のジョブセンター／パイロットとしての14の自治体みのジョブセンター／09.8.1より自治体ジョブセンターの普遍化	混合財源 消極的給付は国が35%、自治体65%。受給者の活性化は国65%、自治体35%	・労働省による目標設定、モニタリング、ベンチマーキング ・二段階の目標協定 ①省と広域評議会の間 ②広域・自治体両レベルの雇用評議会の間
オランダ	2000年 自治体ジョブセンター。財政的権限を強化する再編も。	国が100%負担	労働省（SZW）による目標設定、資源配分モデルによる制御
ドイツ	2005年 求職者基礎保障に伴う組織改革。346のARGE、69のオプション、23の分離モデル。	混合財源 連邦が約80%、自治体が約20%	ARGE：BAとBMASの目標協定による連邦給付の制御、自治体給付に関するARGE-自治体間の制御 オプション：州を通じての連邦給付に関する監督

<資料>Konle-Seidl, Regina (2009): Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger. In: Wirtschaftsdienst, Vol.89, Iss.12.

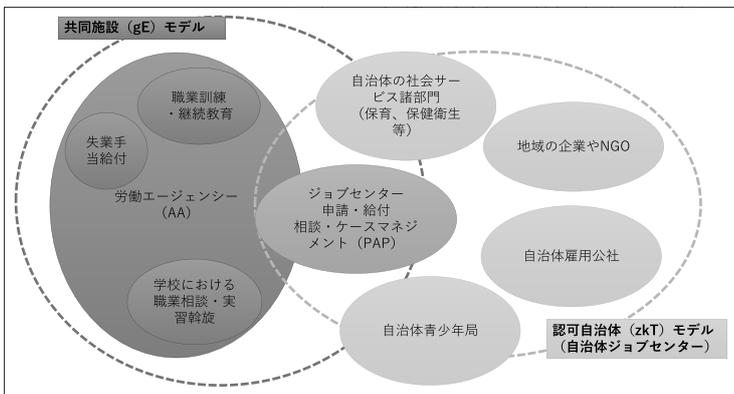
出典：武田委員報告資料

図表 3-3-2 ドイツにおける失業時生活保障の体系



出典：武田委員報告資料

図表 3-3-3 ジョブセンターの2モデル



出典：武田委員報告資料

支援への取組を以下のように3つの視点、すなわち①取組の特徴、②国との連携、③地域との連携という観点から整理することにしたい。

(1) 豊中市暮らし支援課（2023年11月22日実施）

豊中市は大阪府北部の人口約40万人の中核市であるが、市の取組の特徴としてはまず、生活相談から就労支援に至るまでの総合的な支援体系を独自に形成してきた点が特筆すべきである。例えば、市暮らし支援課は、市民が普段から利用する市役所の出張所、図書館、自習室、子育て支援施設などの機能を併せ持つ多目的複合施設の「ショコラ」（庄内コラボセンター）内に、「豊中しごと・暮らしセンター」として総合的な相談窓口を設置した。すなわち、図表4-1-1の左図のように「暮らし相談」と「しごと相談」の窓口を併設しているのである。このことで住民からするとより敷居の低い総合的な相談窓口の運用が実現し、この点は生活保護などの福祉サービスの受給には抵

図表 4-1-1 豊中しごと・くらしセンター（庄内コラボセンター、愛称「ショコラ」）（右）とその中にある市くらし支援課の総合的な相談窓口（左）



出典：相談窓口は筆者撮影、豊中しごと・くらしセンターの外観は豊中市立図書館 HP (<https://www.lib.toyonaka.osaka.jp/web/syounai-2.html>、2024年3月2日最終閲覧) より引用

抗感のある人々に対しては相談の敷居が非常に低くなっていることが現地調査を通じてうかがえた。

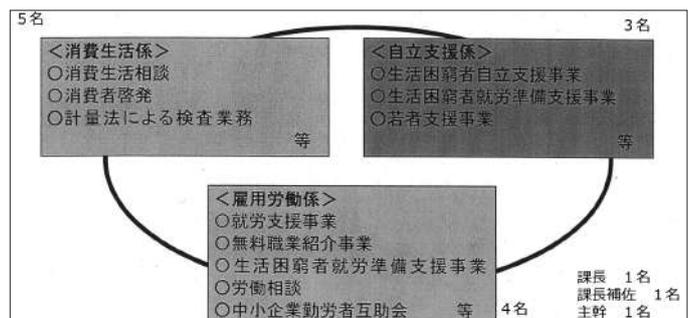
これは図表 4-1-2 のように、この窓口を担当する市のくらし支援課が三つの係（＝雇用労働の係（就労支援を担当）、生活困窮者自立支援の係、消費者生活相談の係）を所管することで、生活相談から就労支援まで相談窓口の守備範囲が広範に渡っていることに起因すると考えられる。すなわち、労働部門と福祉部門の一部が同じ課内にあることで、相互の連携がしやすくなっていると考えられるのである。

言い換えると、図表 4-1-2 にあるように、雇用労働係が担当する就労支援事業や無料職業紹介事業、自立支援係が担当する生活困窮者自立支援事業、消費生活係が担当する消費生活相談などを、市のくらし支援課が組み合わせることで、生活相談から就労支援に至るまでの総合的な支援体系を独自に形成している点は注目すべきである。さらに、図表 4-1-3 にあるように、市くらし支援課は「地域就労支援センター」として市北部地域は「くらしかん」、市南部地域は「しごと・くらしセンター」としてこれらの業務を分掌させているが、「しごと・くらしセンター」は就労自立に重点が置かれ、「くらしかん」は日常生活自立・社会自立に重点が置かれているようである。他方、生活保護受給者のう

ち就労に向けて中長期的な支援が必要と判断された人々についても、福祉事務所によって「しごと・くらしセンター」や「くらしかん」による相談や支援を受けるようになるようである。

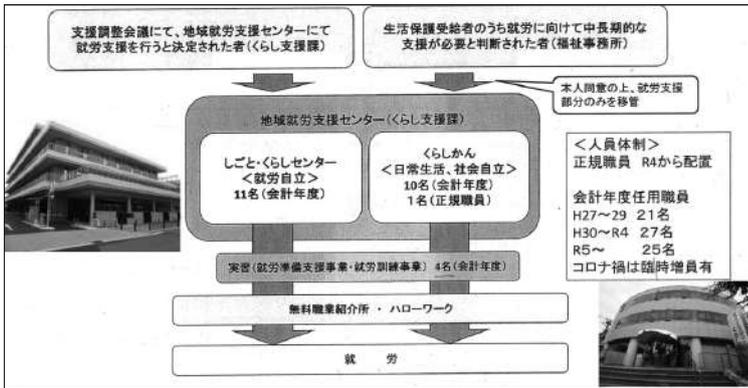
他方、図表 4-1-4 の支援対象者のイメージ（図）、および図表 4-1-5 の支援対象者のイメージ（図）にあるように、市のくらし支援課が「しごと・くらしセンター」「くらしかん」を通じて実施する総合的な相談と支援の中身はきわめて多岐に渡っていることがわかる。具体的には、図表 4-1-4 では、国レベルで対応が取られるようになった生活困窮者のみならず、ニート、ひきこもり、独身女性、高校中退者、非正規雇用者などなどが支援対象者として挙げられている。また、図表 4-1-5 では、縦軸に就労困難者層から自立活動可能層を取

図表 4-1-2 豊中市くらし支援課の人員体制



出典：市提供資料とヒアリングを基に筆者が加筆修正（※職員数等はヒアリング時点のもの）

図表 4-1-3 就労支援の流れ



出典：市提供資料を基に筆者が加筆修正（※職員数等はヒアリング時点のもの）

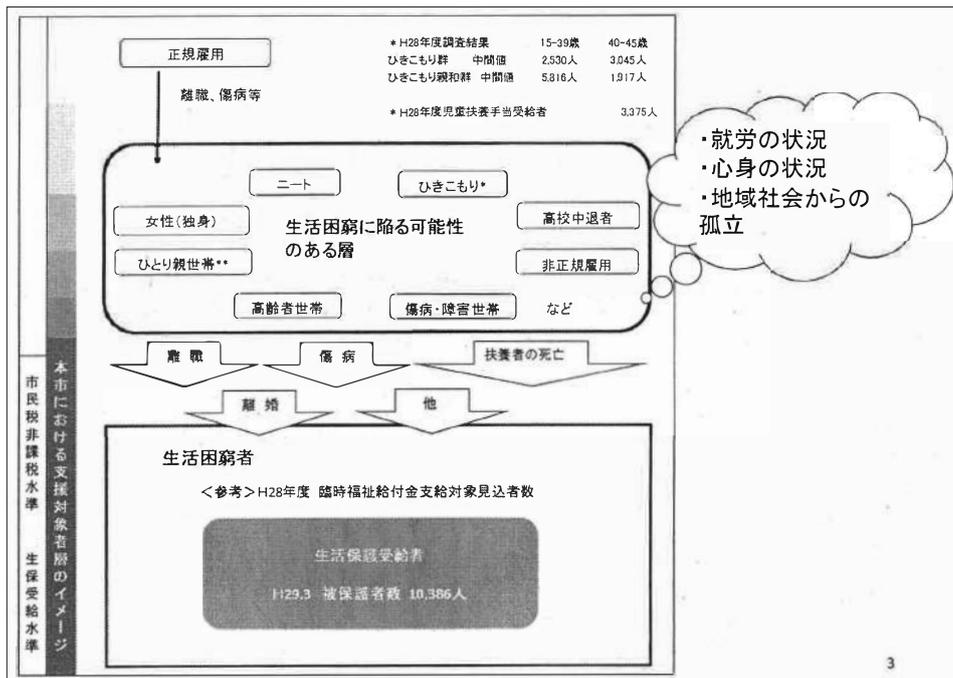
からはじまり、家族の状況や家計の状況の確認、職歴や職業適性の確認、（一般求人や独自求人による）求職活動、定着支援などなど、相談者の多様な状況に応じて多様な支援内容が十分にステップを踏む形で考慮されているのである。また、図表4-1-7の就労支援の流れを見てみても、相談支援の流れと同様に、相談者の多様な状況に応じて多様な支援内容が1つ1つステップを踏む形で考慮されていることがわかる。

り、横軸に就業潜在層、就業検討層、就業活動層を取り、相談者一人一人の事情に応じて作成した個別支援プログラムに沿って、多様な相談支援、講座、職場体験、企業見学、面接会、定着確認などが配置されていることがわかる。

さらに、ここで注意を十分に払いたいのは、これらの多様な個別支援のサービスが、相談者に性急に即座の就労を促すものではないという点である。具体的には、図表4-1-6の相談支援の流れにあるように、相談者の自己理解や日常生活の状況の確認

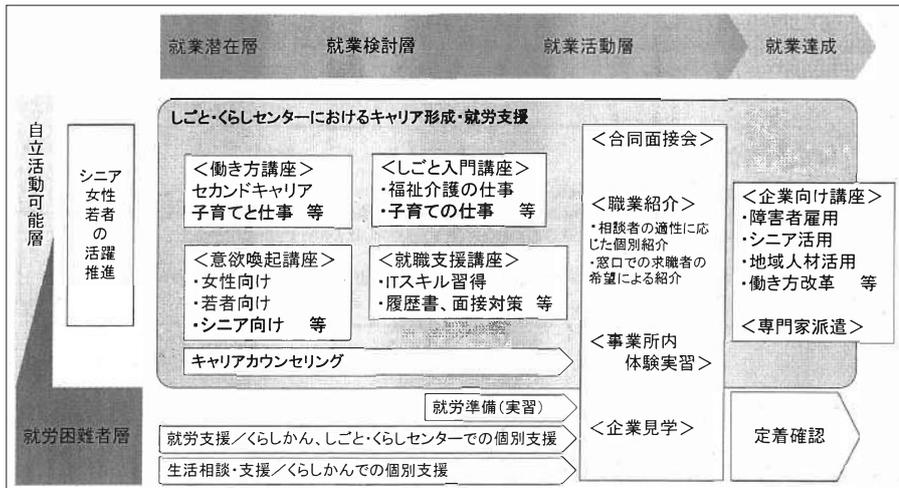
最後に、図表4-1-8の市の雇用・就労施策（基本的な方向とこれまでの取組み）で、豊中市の就労支援政策の特徴としてあげておきたいのは、大阪府が府内の市町村で実施した「地域就労支援事業」（2003年～）がこうした就労支援事業の源流となり基盤になっているということである。その後、無料職業紹介事業や生活困窮者自立支援事業が市の就労政策における安定的事業としてこれに加わるとともに、その時々々の国の事業（＝緊急雇用創出事業や地方創生事業、生涯現役促進地域連携事業など）が活用されてきたことが図表4-1-8からは

図表 4-1-4 支援対象者のイメージ（図）



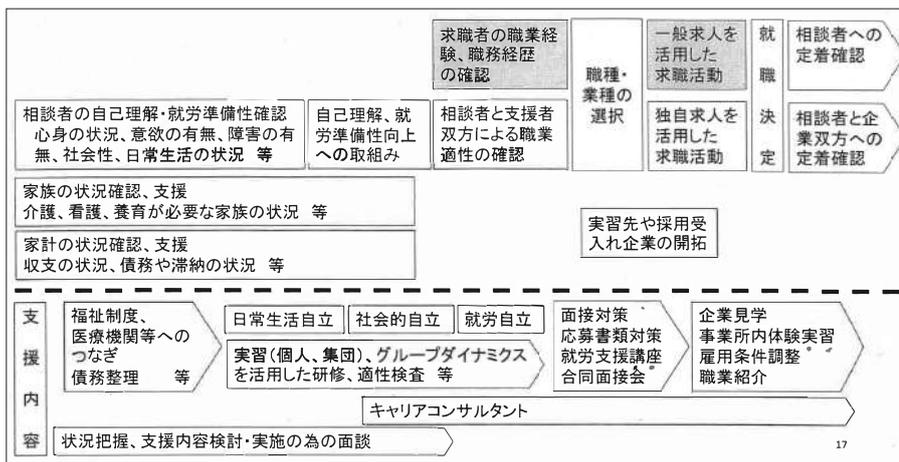
出典：市提供資料

図表 4-1-5 支援対象者のイメージ (図)



出典：市提供資料

図表 4-1-6 相談支援の流れ



出典：市提供資料

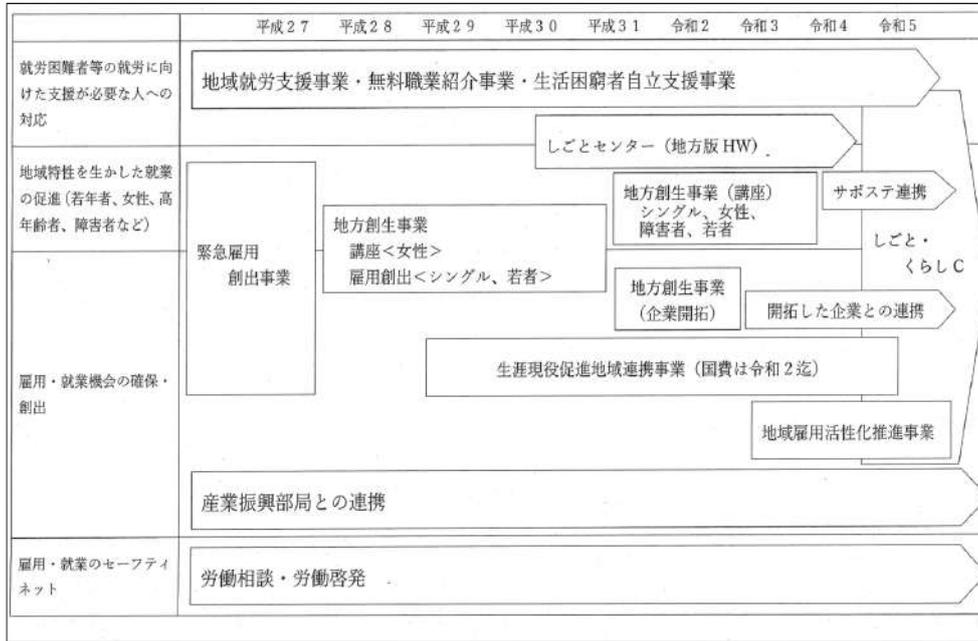
筆者注：上段が相談者の抱える課題、下段がそれらの課題に対応する支援内容を示している。

図表 4-1-7 就労支援の流れ



出典：市提供資料

図表 4-1-8 市の雇用・就労施策（基本的な方向とこれまでの取組み）



出典：市提供資料

看取されるのである。

次に、国との連携という観点から豊中市の就労支援政策を整理する。この点を端的に述べると、豊中市は「一体的実施事業」（市の福祉事務所に HW 窓口を設置）、「地方版ハローワーク」（HW の求人情報の活用等による無料職業紹介事業）を実施しながらも、市が独自に開拓した協力企業の非公開求人（クローズド求人）を基にした無料職業紹介事業もまた実施している点が注目される。

すなわち、図表 4-1-9 にあるように、豊中市では市くらし支援課が無料職業紹介事業を実施しているが、HW の公開求人・求職情報を活用して職業

紹介を行うとともに、市が独自に地元企業へ企業訪問を実施して協力企業の開拓を通じて非公開求人（クローズド求人）による無料職業紹介事業もまた行っており、そうした企業の「条件」「仕事情報」「職場環境」などのデータベース化（見える化）とそれに基づく（相談者の適性や希望に応じた）職業紹介を進めている点はその大きな特色となっている。

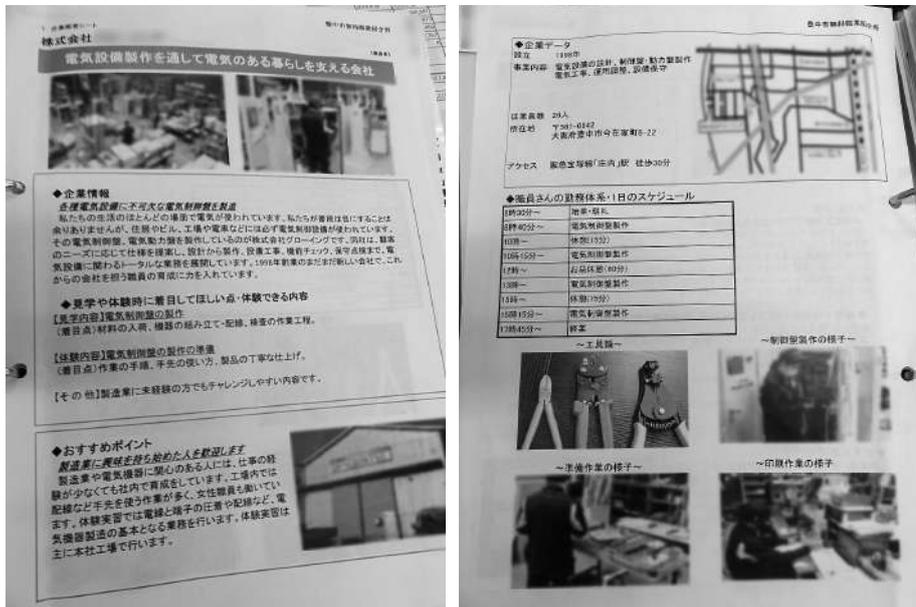
その際、図表 4-1-10、図表 4-1-11、図表 4-1-12、図表 4-1-13 に見られるように、いずれでも市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境をセットで相談者にわかりやすい

図表 4-1-9 豊中市の無料職業紹介事業について

- 2つの異なる機能を持つ職業紹介所
 - ・相談者の適性に応じた非公開求人による提案型マッチング
 - ・自治体版ハローワークによる公開求人によるマッチング
- ＋ 相談窓口に来てくれない相談者を早期に発見し支援につなぐ
- 年間250人を超える就職決定をサポート
- 障害者等を受入れ企業向けセミナーの実施
- 合同面接会（障害者、高齢者、清掃・警備など）

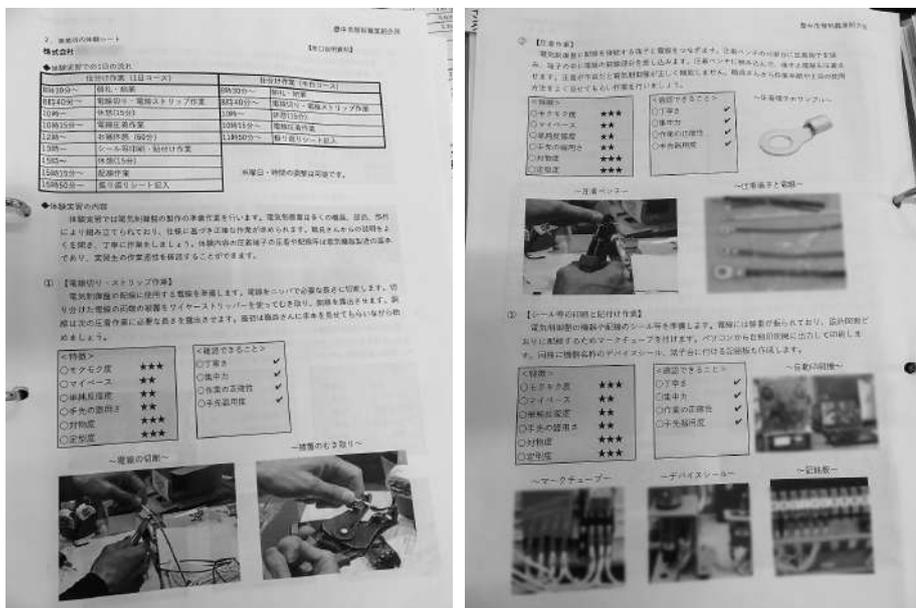
出典：市提供資料

図表 4-1-10 市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関するデータベース (例)



出典：筆者撮影

図表 4-1-11 市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関するデータベース (例)



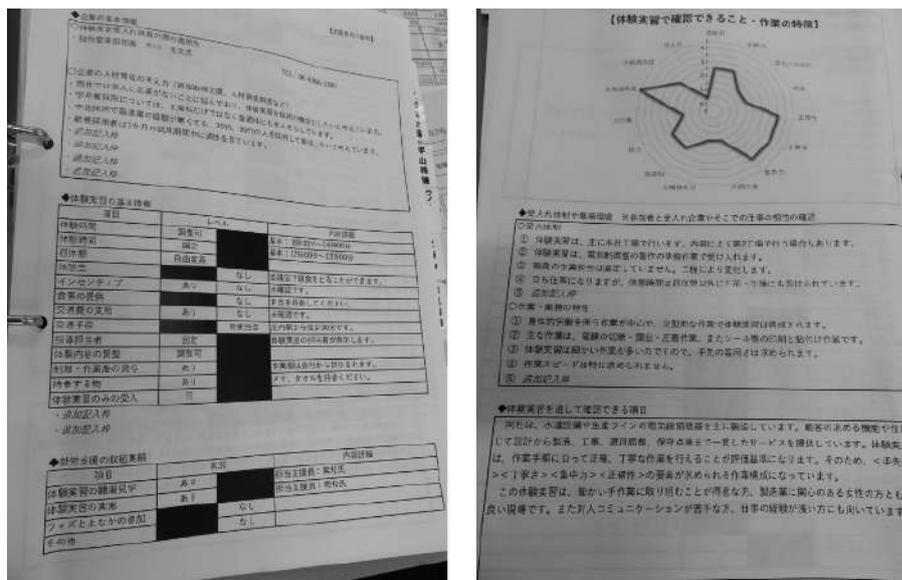
出典：筆者撮影

形でみられるようにデータベース化を進めており、いわばこれらの「見える化」の工夫をしていることがわかる。ヒアリングによると、こうした協力企業の条件・仕事情報・職場環境をセットで相談者とわかりやすい形でともに見ることで、本人の適性や希望と就労後の仕事内容とのミスマッチがある程度まで避けられるとともに、相談者が協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関心を持つことで、その後の職場体験などの支援にもつなげられるとのことであった。図表4-1-14では、市の無料職業紹介事業などの利用者数が示されているが、これを見ると2020年と2021年のコロナ期にいったん漸減して

いるもののその後は回復してきており、2015年から2022年まで着実に新規求職者数と就職件数が伸びてきたことがうかがえる（なお、他方において、2020年と2021年のコロナ期については、「生活困窮者自立支援」の受給者数と「地域就労支援事業」の相談者数が急増している）。

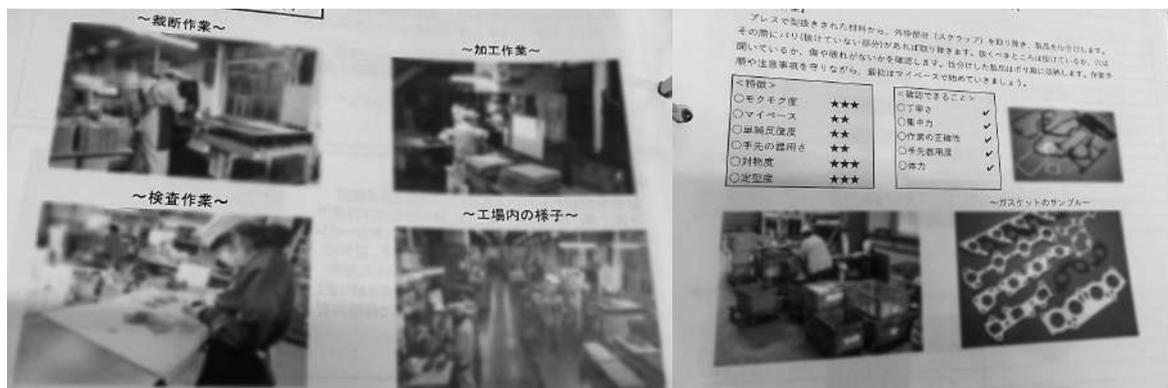
最後に、地域との連携という観点から豊中市の取組の特徴を整理すると、市とAダッシュワーク創造館との連携、市社協との連携が目目される。ヒアリングでは、市が独自に開拓した協力企業の仕事情報のデータベース化は、Aダッシュワーク創造館（大阪地域職業訓練センター）の支援を得ながら充

図表4-1-12 市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関するデータベース（例）



出典：筆者撮影

図表4-1-13 市が独自に開拓した協力企業の条件・仕事情報・職場環境に関するデータベース（例）



出典：筆者撮影

実をさせてきたとのことであった。先に述べたような「条件」（求人情報）のみならず「仕事内容（仕事情報）」と「働き方（職場環境）」の総合的な情報提供は、まさに先の西岡委員（元豊中市職員、現Aダッシュワーク創造館副館長）からの研究報告（図表3-2-4など）にあった考え方でもあり、それらを具現化したものでもあると言えるだろう。今後はAダッシュワーク創造館によるこうした豊中市でのノウハウの蓄積を生かした大阪府内市町村の就労支援事業への支援も期待される。（なお、Aダッシュワーク創造館は大阪府の自治体の施策実施への支援、府内の中小企業の人材研修への支援、小規模自治体の生活困窮者自立支援事業の実施への支援等を広域的に行っている）。

さらに、豊中市では、市くらし支援課が市民への生活相談から就労支援の総合的な窓口を直営で運営するとともに、豊中市社協（豊中市社会福祉協議会）もまた総合的な相談窓口を設置して住民への対応をしている。豊中市社協による取組としてはアウトリーチ（ひきこもりを抱える家庭への家庭訪問など）による生活支援などが注目されるが、ここも図表4-1-14にあるように多数の生活困窮者自立支援の受給者の窓口となっていることがわかる。市

と豊中市社協との連携についてはヒアリングを今回は実施することができなかったため今後の課題としたい。

(2) 釧路市（市社会援護課、釧路社会的企業創造協議会（くらしごと））の取組（2023年12月22日実施）

釧路市は人口約16万人の北海道東部の太平洋沿岸にある都市であるが、まず事例の特徴としては、相談から支援に至るまでの包括的で総合的な政策体系を形成してきた点は豊中市と共通する点もあると言えるが、これまで市の生活保護を所管する福祉事務所（現在は市社会援護課、従前は生活福祉事務所）が「自立支援プログラム」の実施を通じて、主に生活保護受給者を対象として中間的就労などの多様な福祉サービスを多様な地域組織と協力することで生み出してきた点が挙げられる。加えて、それらの広範な福祉サービスの提供に際して市が生活保護を弾力的に運用することで大きな成果をあげてきた点も特徴として挙げられるだろう。

釧路市の取組で特筆すべき特徴は、国レベルでの生活困窮者自立支援制度の施行以前から、生活保護受給者を主な対象とするこうした市独自の「自立支

図表 4-1-14 市の生活困窮者自立支援事業、地域就労支援事業、無料職業紹介事業などの利用者、相談者などの推移（単位：人）

生活困窮者									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
直営	605	604	611	624	556	1131	737	644	
社協	607	459	720	821	778	5577	2887	1259	
CB	73	102	103	105	111	120	111	122	
合計	1285	1165	1434	1550	1445	6828	3735	2025	
地域就労									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
新規	605	604	611	624	556	1131	737	644	
相談者数	1108	1024	1078	1073	1037	1960	1296	1036	
相談件数	6104	5260	5337	5577	5924	8991	8158	6512	
就労者	229	242	173	178	191	194	290	266	
無料職業紹介									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
新規求職者数	243	449	551	1209	1174	1046	789	977	
就職件数	70	97	141	225	285	252	238	244	
しごとセンター開設									
生涯現役促進地域連携事業									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
受入れ事業所数		7	24	22	52	62	62	61	
就業人数		11	82	103	118	142	80	80	
R3からは国費無									
とよなか雇用創造協議会									
	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	R4	
就業人数(20H以上)							27	83	
就業人数(20H未満)							12	63	

出典：市提供資料

援プログラム」を実施してきた点、すなわち、生活保護受給者が漁網の整網作業など多様な「自立支援プログラム」に従事することで自尊感情の回復をはかることが、地域での実践を通じて次第に目指されてきた点であろう。言い換えると、生活保護給付とともに中間的就労による収入が生活保護支出の削減に寄与するとともに、生活保護受給者の自尊感情の醸成などの副次的な効果ももたらされてきたのである。例えば、この点については図表4-2-1と図表4-2-2にあるように、かつては炭鉱業などの企業の撤退や構造的な不況などにより生活保護の保護率および被保護人員等が増加していたことが課題となっていたが、生活保護の保護率および被保護人員は2012年をピークにしてその後は漸減してきている様子が見られる。こうした変化は人口減少

による影響も考えられるが、自立支援プログラムによる生活保護費抑制もまた一定程度は考えられることと、それ以上に生活保護受給者の中間的就労などによる相談から支援に至るまでの多様なサービスによって、人々の自尊感情の醸成や就労習慣の形成などの総合的な福祉政策の効果が見られていることのほうがむしろ重要なかもしれない。

こうした生活保護受給者を対象とした市の自立支援プログラムのしくみとしては、図表4-2-3にあるように、一番下の「生活保護」と一番上の「就労自立」の間に、「日常生活意向向上支援事業」（＝オアシス、ザックルなどの居場所の提供等）、「就業体験的ボランティア事業」（＝公園や動物園での作業、清掃、リサイクル施設や福祉施設や医療施設などでのボランティア）、「就業体験事業」（障害者施設での作業体験等）、「就労移行型事業」（インターン事業など）など、多様な自立支援プログラムが用意されていることである。

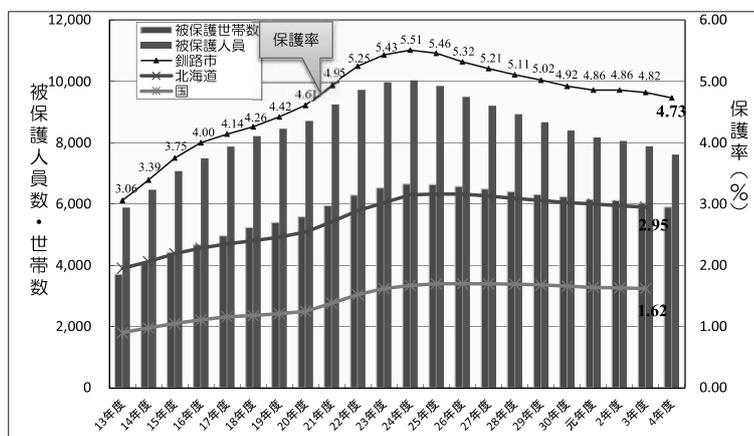
さらに、図表4-2-3にあるように、これらの多様な福祉事業の提供にあたっては、ビケンワーク釧路支社、釧路市動物園協会、釧路市公園緑化協会、音別ふき路団などなどの多様な地域組織と市との連携が垣間見られる。ヒアリング調査の当日も、図表4-2-4にあるように、くらしごと（釧路社会的企業創造協議会）があるビケンワークビル（ビケンワーク釧路支社）の一部のフロアでは、主婦などによって地域産業である漁網の整網作業が行われていた。こうした整網作業はくらしごとの設立（2011年）の初期から今日まで取り組まれているものであり、住民の貴重な収入源になるとともに、地域の漁業の存続にとっても必要不可欠なものとなっているという。

そして、こうした漁網の整網作業や公園清掃などの多様な形態の就労や事業を生み出すという点では、市のみならず北海道庁や国のモデル事業を数多く受託してきた「釧路社会的企業創造協議会」

図表 4-2-1 生活保護世帯数、人員及び保護率などの推移（年度平均）

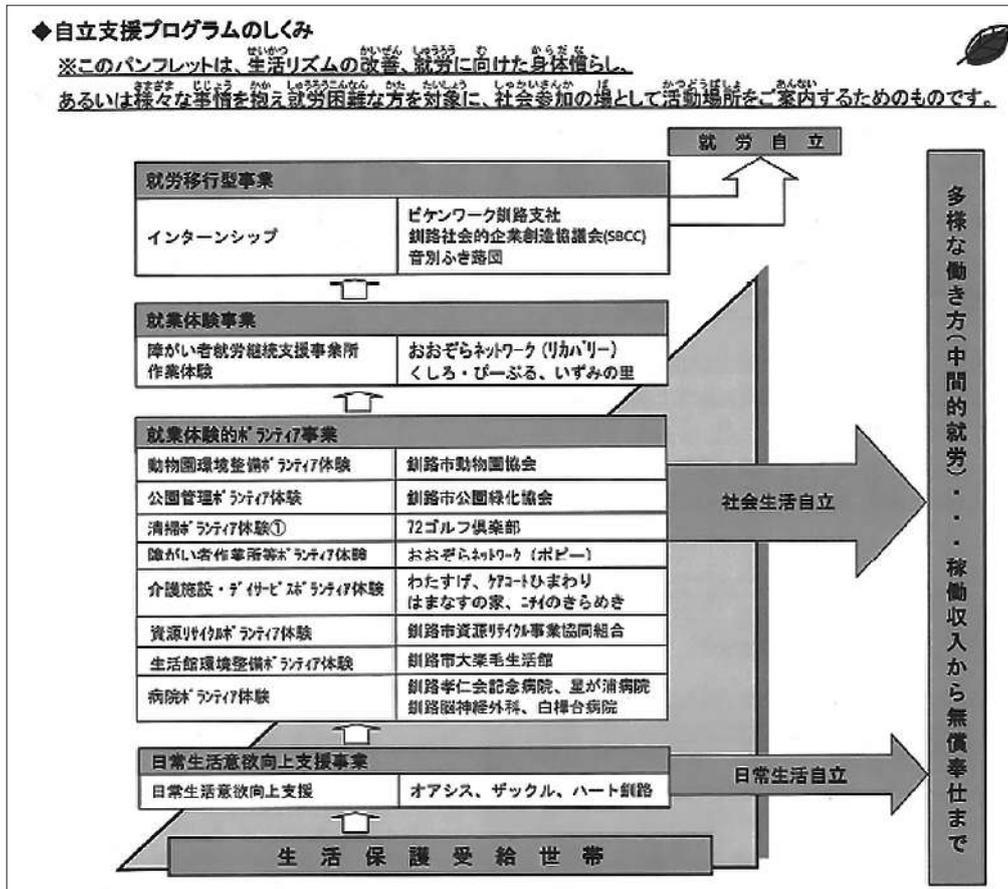
保護世帯数・人員及び保護率の推移（年度平均）								
	保護率	被保護人員	被保護世帯数	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他世帯
13年度	3.06	5,882	3,702	(1,458)	(641)	(334)	(1,004)	(265)
14年度	3.39	6,467	4,067	(1,611)	(708)	(359)	(1,063)	(326)
15年度	3.75	7,075	4,418	(1,720)	(791)	(376)	(1,169)	(362)
16年度	4.00	7,495	4,661	(1,863)	(831)	(415)	(1,202)	(350)
17年度	4.14	7,875	4,953	(1,759)	(866)	(525)	(1,416)	(387)
18年度	4.26	8,215	5,232	(1,911)	(891)	(554)	(1,405)	(471)
19年度	4.42	8,449	5,395	(2,012)	(908)	(577)	(1,388)	(510)
20年度	4.61	8,715	5,581	(2,063)	(907)	(592)	(1,482)	(537)
21年度	4.95	9,250	5,940	(2,171)	(909)	(606)	(1,597)	(657)
22年度	5.25	9,725	6,286	(2,285)	(944)	(608)	(1,718)	(731)
23年度	5.43	9,967	6,522	(2,400)	(938)	(615)	(1,801)	(768)
24年度	5.51	10,035	6,649	(2,540)	(882)	(639)	(1,447)	(1,141)
25年度	5.46	9,853	6,637	(2,673)	(813)	(640)	(1,324)	(1,187)
26年度	5.32	9,495	6,566	(2,837)	(742)	(601)	(1,270)	(1,116)
27年度	5.21	9,208	6,486	(2,959)	(667)	(592)	(1,165)	(1,103)
28年度	5.11	8,928	6,399	(3,072)	(602)	(584)	(1,069)	(1,072)
29年度	5.02	8,661	6,298	(3,165)	(543)	(571)	(973)	(1,046)
30年度	4.92	8,395	6,228	(3,237)	(492)	(573)	(911)	(1,015)
元年度	4.86	8,172	6,144	(3,279)	(445)	(582)	(865)	(973)
2年度	4.86	8,057	6,114	(3,306)	(419)	(575)	(826)	(988)
3年度	4.82	7,877	6,026	(3,278)	(391)	(572)	(727)	(1,058)
4年度	4.73	7,608	5,897	(3,234)	(345)	(558)	(699)	(1,061)

図表 4-2-2 生活保護世帯数、人員及び保護率などの推移（年度平均）



出典：ともに市提供資料

図表 4-2-3 市の自立支援プログラムのしくみ



出典：市提供資料

(以下、「くらしごと」と表記する)の役割が非常に大きい。図表4-2-5にあるように、このくらしごとが入居するビケンワークビルでは、地域の若者たちの居場所となる「いなんくる」の運営、整網作業、多くの軽作業に従事する場の提供などもされている。

ヒアリング調査によると、市が生活保護を弾力的に運用するとともに、生活保護の受給には至らない人々の支援には生活困窮者自立支援事業を実施しているが、生活困窮者自立支援事業の実施の多くはくらしごとに委託されているとのことであった。これは、もともと市のOBが中心になってくらしごとを設立したという経緯があること、また、これまでの「自立支援プログラム」の実施に際しても市とくらしごとが連携することで多くの事業実施の実績があげられてきたといった事情が大きい。それだけに、市とくらしごとは普段からの生活問題の相談者、生

活保護受給者、生活困窮者などに関する情報共有や相互の事業の紹介などの連携が密にはかかれているように思われた。

次に、国との連携という観点から釧路市の就労支援政策を整理する。この点を端的に述べると、市は「一体的実施事業」(市の福祉事務所内にHW窓口を設置)、「地方版ハローワーク」(HWの求人情報の活用等による無料職業紹介事業)を実施している点が注目される。また、市とは別に、釧路社会的企業創造協議会(くらしごと)もまた無料職業紹介事業を実施しているとのことであった。例えば、図表4-2-6では一体的実施事業の概要、図表4-2-7では市の無料職業紹介事業の概要を示したが、どちらもコロナ期の影響が色濃くうかがえるものの、それまでは一定の成果をあげていたことがうかがえる。

最後に、地域との連携という観点から釧路市の取

図表 4-2-4 暮らしごとがあるビケンワークビル、2階フロアの漁網制作の様子



出典：筆者撮影



図表 4-2-5 ビケンワークビルの3階フロアの「いなんくる」（若者の居場所）の様子



出典：筆者撮影



組の特徴を整理すると、図表4-2-3にあったような多層的な福祉事業の提供にあたっての多様な地域組織と市との連携がやはり注目されるが、市と暮らしごととの連携が最も重要であるように思われる。とりわけ、市社会援護課（生活保護を所管）とともに無料職業紹介事業を暮らしごともまた認可を受けて実施している点も注目された。

例えば、暮らしごとは無料職業紹介事業を活用して、大阪府の豊中市にある(株)ティムスというコインパーキング専用のコールセンター業務を受託している。今回のヒアリングに際して、(株)ティムスで働く人々の釧路市オフィスを視察する貴重な機会が得られたが、全国の数千の駐車場を管理する豊中市にある(株)ティムスが、遠く離れた釧路市でコインパーキ

ング専用のコールセンター業務（例えば、全国の駐車場での駐車料金の滞納や車の出庫時や入庫時のトラブルへの電話対応などの業務）について暮らしごとの就労準備事業と連携したことは大変興味深い（図表4-2-8参照）。

ヒアリングでは、もともとは(株)ティムスの社長が、豊中市暮らし支援課の生活相談窓口になかなか就業後に人が定着しないという悩みを相談したところ、釧路の暮らしごとを紹介されたとのことであった。(株)ティムスの釧路市にあるオフィスでは、様々な事情や障害を抱えながらもコールセンター業務に従事する人々の姿が垣間見えた。この(株)ティムスの社長によると、(コインパーキングに限らず)コールセンター業務は最初の研修さえ終われば、電

図表 4-2-9 くらしごと（釧路社会的企業創造協議会）への相談者数の推移（釧路市など釧路管内）

	相談者数			うち住居確保給付金と 自立支援金の相談者数			相談者数 (住居確保給付金と自立支援金を除く)		
	釧路市	釧路管内 7町村	釧路管内計	釧路市	釧路管内 7町村	釧路管内計	釧路市	釧路管内 7町村	釧路管内計
平成27年度	507	87	573	3	1	4	504	86	569
平成28年度	508	68	576	8	3	11	500	65	565
平成29年度	491	82	573	9	1	10	482	81	563
平成30年度	440	87	527	3	1	4	437	86	523
令和1年度	480	109	589	17	1	18	463	108	571
令和2年度	1,009	172	1,181	417	34	451	592	138	730
令和3年度	1,090	274	1,364	348	78	426	742	196	938
令和4年度	833	185	1,018	164	27	191	669	158	827

出典：くらしごと提供資料

話対応であるため場所を選ばない柔軟な働き方が今後は可能になるのではないかとのことであった。

なお、図表 4-2-9 によると、釧路市及び北海道の釧路管内の 7 町村の合計で、くらしごと（釧路社会的企業創造協議会）への相談者数はコロナ期前までは 500 名程度で推移していたが、コロナ期の相談者数の急増を経て近年も 800 名ほどと高止まりしていることが看取されるのである。

(3) 京都ジョブパーク（京都府雇用推進課、 （一社）京都自立就労サポートセンター） （2023 年 11 月 29 日実施）

京都府については、まず事例の特徴としては、府が中心となって「京都ジョブパーク」を運営している点が大きな特徴となっている。京都ジョブパークは大学生の利用者数も多いが、これはもともと若者向けに開設されたジョブカフェ（若年者就業支援センター）であったことにその源流をたどることができる。そのため若者の就労支援が重視されていることから、総合的な福祉政策を所管する基礎自治体の豊中市や釧路市とは歴史的経緯が大きく異なっていることがまずはわかる。

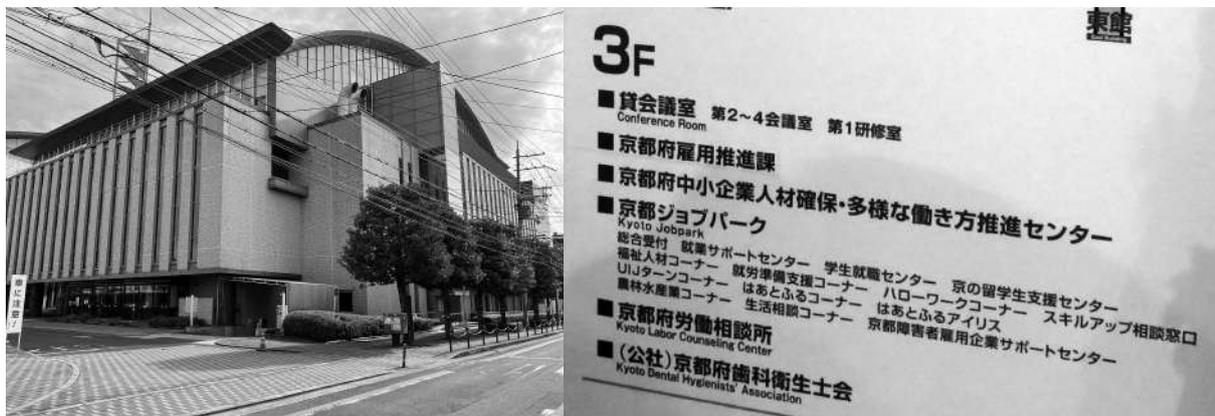
2007 年に設立された後、自治体や HW に散在していた就労関係の様々な窓口をジョブパークに集約するとともに、HW の機能の追加・拡充も行われてきており、就労関係の多くの窓口のワンストップ化がここで実現していると言えよう。さらには、

（一人一人の相談者の）担当制によるキャリアカウンセリング、ネット上でマッチングから紹介状の発行までインターネット上でできるマッチングサービスの「ジョブこねっと」の開設と運営、首都圏や関西圏の大学での京都企業の説明会の実施とそこでの面談を通じたアウトリーチ、毎週のように開催される数社から数十社までの規模のマッチングイベント、JP カレッジという無料講座の提供（とその後の個別相談会）など、京都府の予算がこうした事業につけられてきたことで都道府県単位での広域的な就労支援政策を実現してきた点もその大きな特徴となっている。

例えば、自治体や HW に散在していた就労関係の様々な窓口が京都ジョブパークに集約化・ワンストップ化されてきたが、この点については図表 4-3-1、図表 4-3-2 をご覧いただきたい。図表 4-3-1 で京都ジョブパークの入口のフロア案内を見ると、就労関係の様々な窓口がここに集められていることが一目でわかる。また、図表 4-3-2 にあるとおり、ジョブパークの総合受付、労働相談所、中小企業人材確保センターなどが同フロアにあることがわかる。

次に、国との連携に関しては、京都ジョブパークでは HW の機能の追加・拡充がこれまで行われてきており、国のハローワークとの一体化が進んでいることが指摘できる。例えば、図表 4-3-3 にあるように、京都ジョブパークの総合相談窓口ととも

図表 4-3-1 京都ジョブパークの入居する京都テルサ（左）、ジョブパークの入口のフロア案内（右）



出典：筆者撮影

図表 4-3-2 京都ジョブパークの総合受付、労働相談所、中小企業人材確保センター



出典：筆者撮影

図表 4-3-3 京都ジョブパークの総合相談窓口の内部（左）、同じフロアに併設された HW（右）



出典：筆者撮影

に、同じフロアのその奥のすぐのところにハローワークコーナーもまた併設されていることがわかる。このように国のハローワークの窓口もここにあるため、本来は別の場所にある国のハローワークに行かずとも、住民は就労関係の相談から支援までの

サービスをここで受けられるのである。ハローワークコーナーに関しては、職業紹介だけでなく、HWの機能の追加・拡充によって職業訓練や各種支給金の申請もここでできることとなっている。

京都府は独自の無料職業紹介事業を実施すると

もに、ハローワークと相談者の相互の紹介や各種講座やイベントや面接会の運営などでも連携をしているようである。さらに、図表4-3-4にあるとおり、京都わかものハローワークと連携して「ペア支援」というものも実施している。これは、京都ジョブパークのキャリアカウンセラーとHWの就職支援ナビゲーターが共同で1人の求職者の伴走支援をするという日本初の試みであるという。

こうした京都ジョブパークの創設（2007年4月2日）に関しては、図表4-3-5にあるとおり、当時の山田啓二・京都府知事のリーダーシップに負うところが大きかったようである。また、京都労働局、京都市、連合京都などとの公・労・使による共同運営する就労支援機関として京都ジョブパークが位置づけられたことも注目される。

さらに、図表4-3-5からは、京都ジョブパークの全体会議には京都府内の地域関連団体が数多く参加していることもうかがえる。図表4-3-6からは、①の公・労・使による共同運営方式の採用とともに、③では（一人一人の相談者の）担当制によるキャリアカウンセリングが理念として掲げられたこと、④では学生や求職者のセミナーや研修先の受け入れなどに協力する京都企業による「企業応援

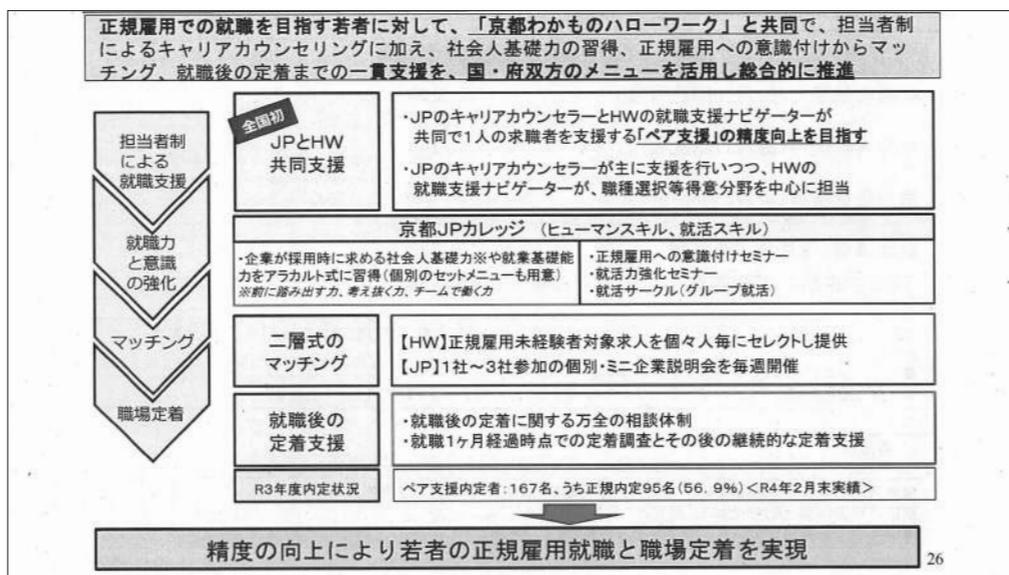
団」の結成などの取組も注目される。

これまで述べてきたことを整理するために図表4-3-7で「京都ジョブパークのこれまでの進化」をみると、京都ジョブパークは若者向けに開設されたジョブカフェ（若年者就業支援センター）からはじまり、就労関係の様々な窓口のジョブパークへの集約化、HWの機能の追加・拡充などがうかがえる。また、図表4-3-8で京都ジョブパークのこれまでの実績をみると、新規登録者数、内定者数、延べ相談者数ともに、コロナ期を除いて順調に推移してきたことがうかがえる。

最後に、地域との連携という観点から京都府の取組を整理すると、京都ジョブパークが公労使の共同運営方式で運営されていること、その全体会議には多数の地域関係団体が参画していること、また、府内の京都企業への呼びかけによる「企業応援団」を通じた相談者や求職者へのインターンなどの場の提供にも一定の成果を挙げていることなどが挙げられる。

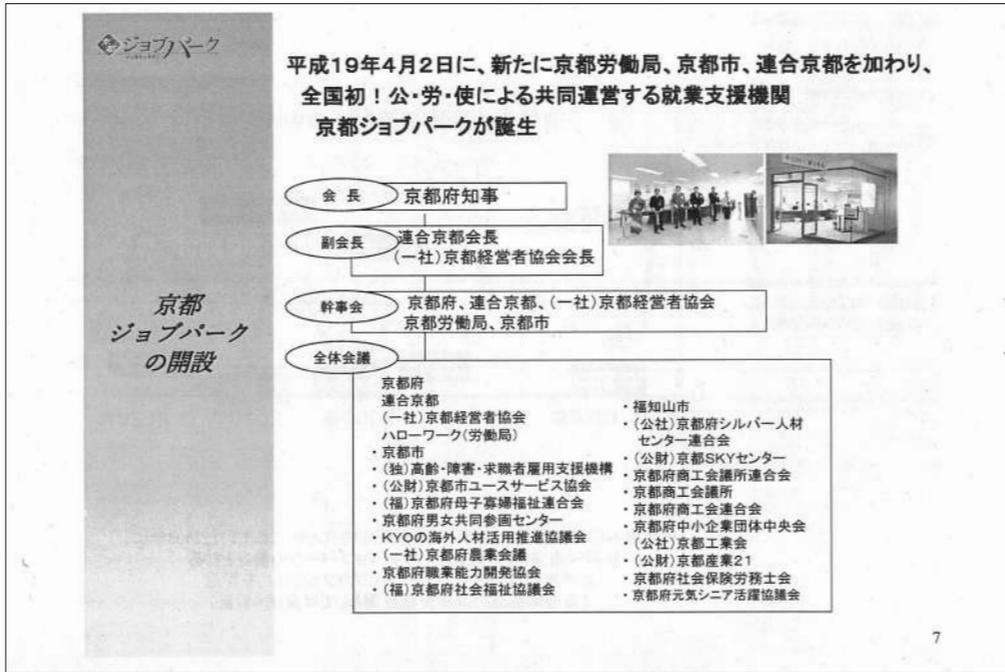
加えて、ここへ来る相談者への就労支援のみならず包括的な生活相談も実施しているという点では、この京都ジョブパークの中でも「京都自立就労サポートセンター」の取組が非常に重要である。京都自立就労サポートセンターは無料職業紹介事業も実

図表4-3-4 就業サポートセンターによる「ペア支援」（京都ジョブパークと京都わかものハローワークによる共同支援）



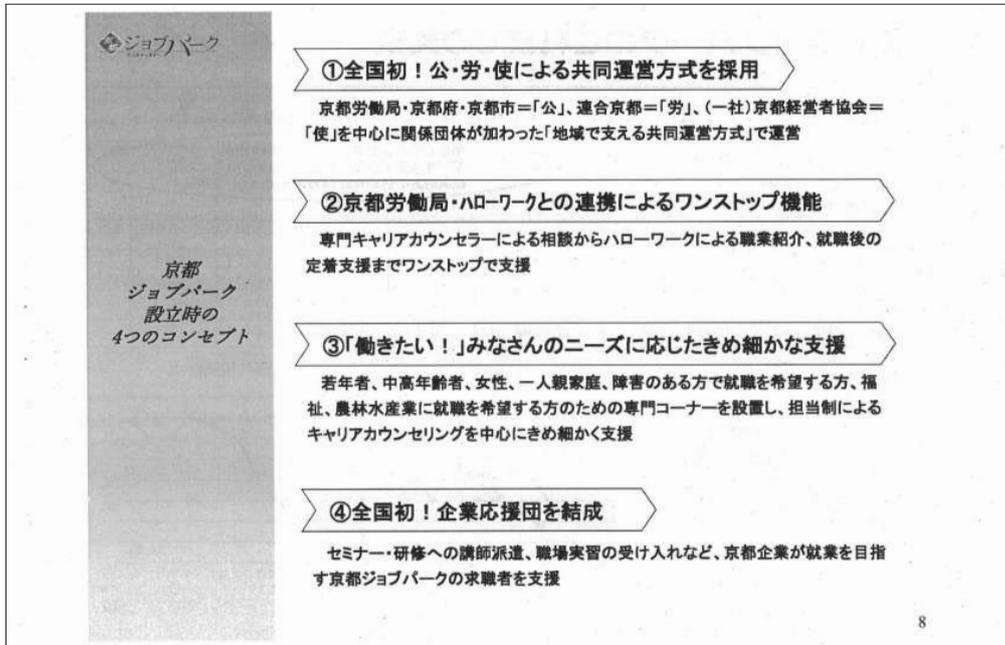
出典：府提供資料

図表 4-3-5 京都ジョブパークの開設



出典：府提供資料

図表 4-3-6 京都ジョブパークの開設時のコンセプト

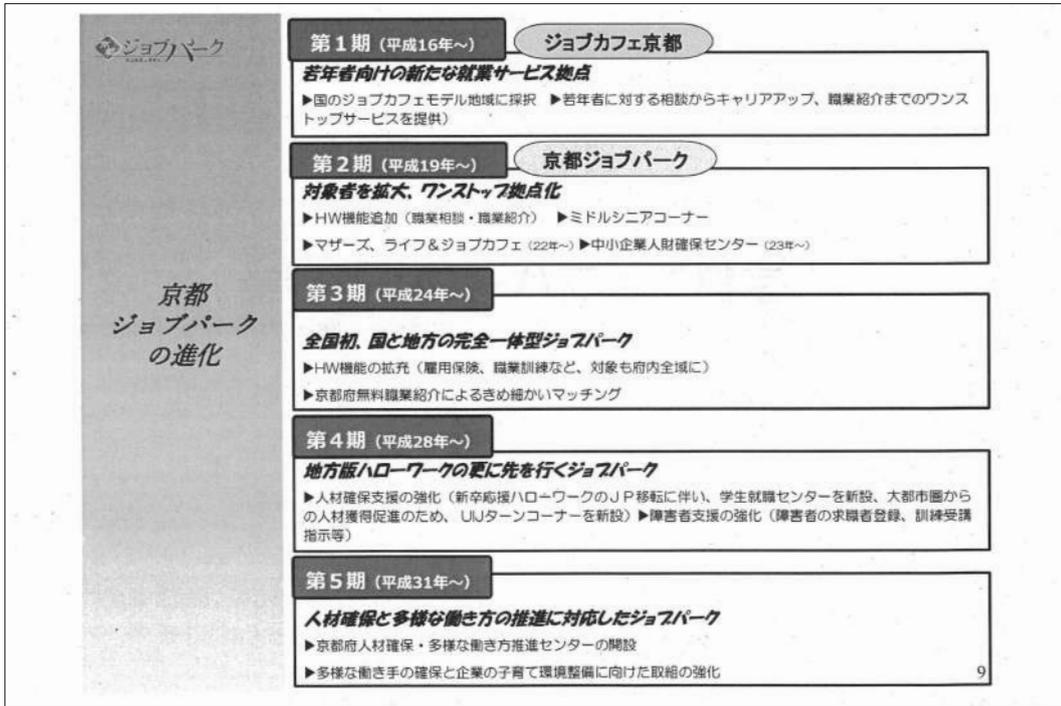


出典：府提供資料

施しており、一方において協力企業の開拓を通じた仕事内容や勤務時間の調整、他方において相談者への生活相談から就労支援に至るまでの多様かつ総合的な個別支援を実施している点が注目されるのであ

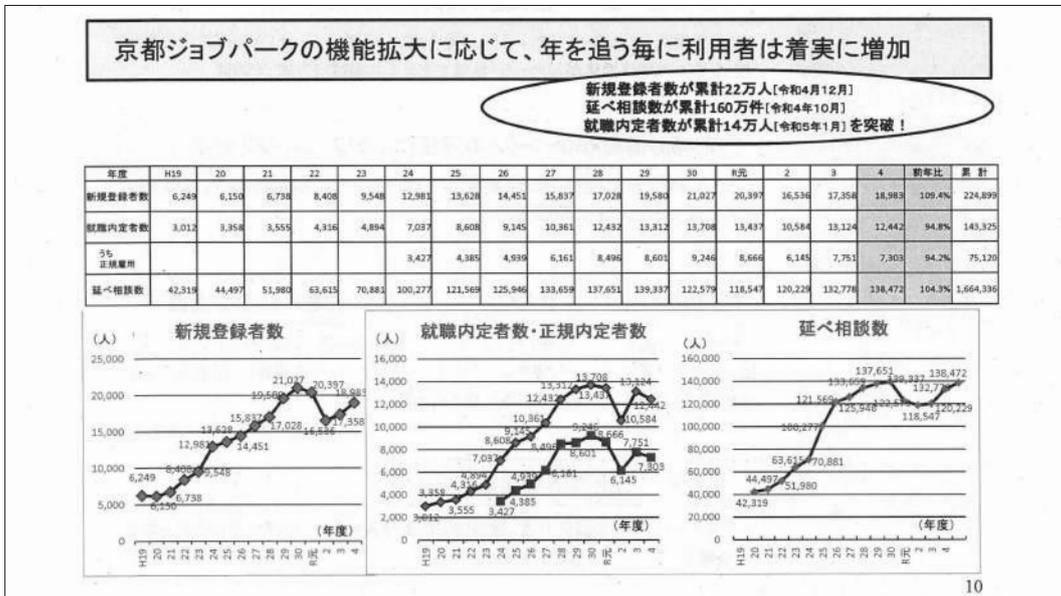
る。また、その独自の取り組みとして、少年鑑別所の入所者や定時制高校の学生への個別支援（就労支援）という形でアウトリーチを実施している点も挙げられる。加えて、京都ジョブパークの就労準備

図表 4-3-7 京都ジョブパークの進化（事業の経緯）



出典：府提供資料

図表 4-3-8 京都ジョブパークのこれまでの実績



出典：府提供資料

コーナーとして相談者の相互の紹介や合宿型就労体験なども実施していることなどがその大きな特徴と言える。以下、その概要について触れる。

まず、図表 4-3-9にあるとおり、京都ジョブ

パークの総合受付などと同じフロアに「京都自立就労サポートセンター」もまた窓口を設置して入居している。また、図表 4-3-10にあるとおり、京都自立就労サポートセンターは、生活困窮者自立支

援や生活保護の所管課からの紹介、ホームページやチラシなどによる広報、京都ジョブパークの総合受付からの誘導、他機関からの紹介などを通じて利用者の相談を受け付け、その後に相談支援を行うという形をとっている。その後、就労準備支援、就労支援、就労訓練、(就業後の)定着支援などにつながっていくが、そうしたなかで生活困窮者自立支援、生活保護などによる就労支援関係事業とともに、無料職業紹介事業を活用しているようである。

図表 4-3-9 京都自立就労サポートセンター

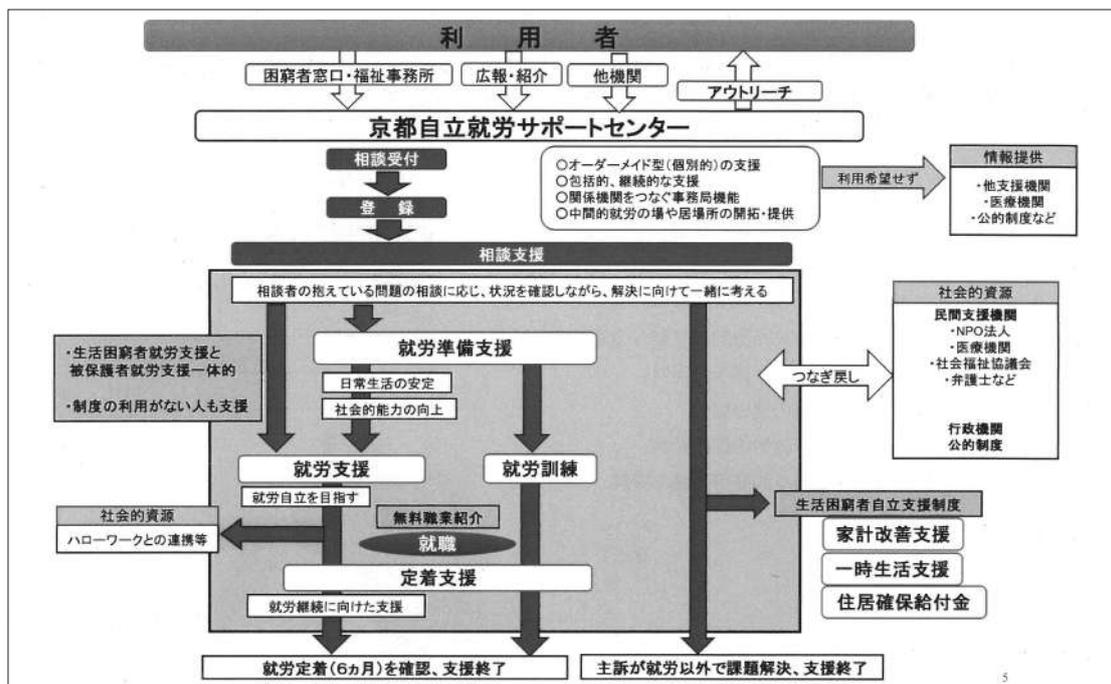


出典：筆者撮影

そして、やはりここで十分に注意を払いたいののは、京都自立就労サポートセンターによるこれらの多様な個別相談・個別支援のサービスが相談者に性急に就労を促すものではないという点であろう。具体的には、図表4-3-10の相談・支援フロー図にもあるように、まずは「相談者の抱える問題の相談に応じ、状況を確認しながら、解決に向けて一緒に考える」ことこそが最初のステップとしてきわめて重要なのである。その後、相談者の多様な状況に応じて多様な相談と支援が十分にステップを踏み形で実践され、それらの先にはじめて無料職業紹介、そして就業が来るのである。

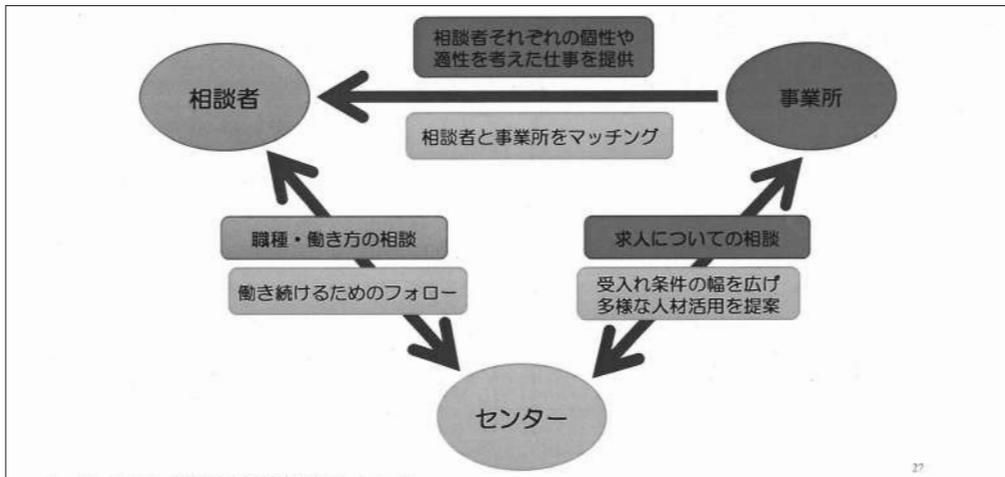
その際、図表4-3-11にあるように、京都自立就労サポートセンターは無料職業紹介事業を活用し、雇用型の中間的就労(ステップアップ就労)事業を実施しているが、相談者の希望条件や適性に応じて事業所を選定するとともに、職場見学や就労体験などを経て、職場定着に向けた支援を相談者と事業者の双方に行うとのことである。そして、図表4-3-12にあるように、京都自立就労サポートセンターはそうしたセンターの事業の趣旨に賛同し協力する地域の企業を「きょうと生活・就労おうえん

図表 4-3-10 京都自立就労サポートセンター 相談・支援フロー図



出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

図表 4-3-11 無料職業紹介を活用したステップアップ就労（雇用型中間的就労）



出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

図表 4-3-12 きょうと生活・就労おうえん団

意志がなくても、うまく就職に結びつかなかったり、長期離職などから働く意欲を失ってしまい、それにより社会から孤立してしまう方の再就職を支援する「京都市生活・就労一体型支援事業」を促進するため、京都市をはじめ様々な団体が集まって設立した自由参加型の団体です。

登録団体数 632事業所
(令和5年9月末現在)

登録団体	内訳
一般企業	493
社会福祉法人	71
NPO法人	27
その他団体	41

おうえん団による活動

- ・地域支援ネットワークづくりへの協力
- ・生活・就労おうえん団関連事業への寄付
- ・社会参加ができる居場所の提供
- ・職場見学や体験の場の提供
- ・ステップアップ就労の場の提供
- ・就職を目指す方への雇用の場の提供
- など

出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

団」として募っており、協力企業への求人開拓を進めているが、これまでに地域の632事業者がその登録団体となっているとのことである。

5 おわりに—今後検討すべき論点と残された課題—

本稿では、国と地方の雇用政策に関しては、一方においては自治体もまた生活保護や生活困窮者自立支援や障害者福祉などの多様な福祉事業を担当するようになってきていることから、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかる政策的意義が高まっていること、他方においては、自治体は住民により身近な多様な地域主体（例えば地域の社協、企業や地域組織等の公益的な支援組織）との連携を通じて、

生活相談から就労支援にいたるまでの総合的で個別の支援を実施する政策的意義が高まっていることについて検討をしてきた。

本稿で触れてきたように、五石報告では自治体による相談から支援に至る総合的な個別支援の重要性、西岡報告では生活相談から就労支援に至るまでの総合的な支援（個別支援、伴走支援）とともに、人手不足に悩む中小企業への支援（人事管理制度整備への助言、仕事内容、職場環境調整等）を行いつつ、これら両者の仲介や相互調整における自治体の役割の重要性が指摘された。武田報告ではドイツにおける自治体の就労支援政策の2つのタイプ（国との連携を重視するタイプ、自治体内と地域との連携を重視するタイプ）が示されたと考えられる。

わが国においても、すでに先進的な自治体（例えば豊中市、釧路市、京都府）によって生活相談から就労支援に至るまでの総合的な支援（個別支援、伴走支援）が実践されていることはすでに見てきたとおりである。こうした自治体は生活困窮者自立支援や生活保護、無料職業紹介などの多様な事業を地域の実情に応じて組み合わせることで総合的な就労支援政策に取り組んでいた。その際、自治体が国の実施する雇用政策との連携をどのようにはかるのか、また、住民により身近な地域組織との連携をどのようにはかるのかがやはり今後も大きな焦点となるだろう。

今後検討すべき論点としては、1つには自治体が

独自でまたは複数の自治体と共同で地域の協力企業への求人開拓を行う場合に自治体とHWとの連携や距離のとり方をどのように考えるといいのか、2つには自治体連携の触媒となるような総合的な相談支援業務を担える地域組織（例えば、Aダッシュワーク創造館、豊中市社協、釧路社会的企業創造協議会（くらしごと）、京都自立就労サポートセンターなど）と自治体との連携をどのように考えるといいのかといった点が挙げられる。

今後の調査研究の検討課題としては、国（ハローワーク、雇用保険、求職者支援給付、教育訓練給付等）と都道府県（公共職業訓練等）と市町村（生活保護・生活困窮者対策（就労支援事業等）、障害者支援、自治体雇用政策等）に分散している広義の雇用政策にかかる権限と財源を、（生活困窮者自立支援の就労支援など）多様な相談窓口を持つようになった自治体（特に都市自治体）が、国や都道府県と今後どのように連携・統合させていけばよいかといった点がある。また、今年度は時間的な制約などから豊中市、釧路市、京都府では実際に個別支援（相談支援）を行う相談員から具体的な相談業務の中身に関するヒアリングをすることができなかったため同様に今後の課題としたい。最後に、本調査研究では、ドイツの自治体の就労支援の動向を武田公子・金沢大学教授からご報告と論文のご寄稿をいただけたことは大きな成果であった。

来年度（2024年度）、日本都市センターでは新たに「都市自治体における総合的・統合的な雇用政策のあり方に関する内外比較研究」を実施することとしている。そこで、本節で述べたような今後の論点と課題を意識しつつ、さらに現地調査を実施し、より多くの国の就労支援政策の動向（特に北欧諸国やオランダ）にも視野を広げることができれば、国内外の国と地方の労働行政のあり方をより深く知ることができるものと思われる。こうした点を念頭において今後さらに調査研究を進めていくこととした。

謝辞

本稿のもとになった日本都市センターの就労支援研究会においては、座長の星野泉・明治大学教授、委員の五石敬路・大阪公立大学准教授、武田公子・

金沢大学教授、西岡正次・Aダッシュワーク創造館副館長より多大なご協力をいただいた。ここに記して御礼を申し上げたい。

また、本稿の現地調査の部分の執筆にあたっては、豊中市仕事くらし支援課とAダッシュワーク創造館の皆様、釧路市社会援護課と釧路社会的企業創造協議会（くらしごと）の皆様、京都ジョブパークを所管する京都府雇用推進課と京都自立就労支援センターの皆様よりの多大なご協力をいただいた。最後に、本研究会で参考にした資料の作成から本稿の作成にあたっては、府川りくか・日本都市センター研究員補（上智大学大学院修士課程）より多大なご尽力をいただいた。ここに篤く御礼を申し上げたい。なお、本稿の記述はこれらの皆様の所属する自治体や組織の公式見解を示すものではなく、筆者の理解に基づくものであり、これらに関する責任はすべて筆者が負うものである。

参考文献

大重光太郎（2022）「日本の公的継続職業訓練の現状と今後の課題—ドイツとの比較から何が見えるか？」獨協大学文学部『獨協大学ドイツ学研究』、123～150頁

五石敬路（2023）「日本における伴走支援の現状と課題」連合総研『DIO』、8～12頁

厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室（2023）「雇用に関する国と地方公共団体との連携状況等について」（第7回労働政策審議会職業安定分科会地方連携部会 配布資料（資料2）」（https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_34833.html、2023年12月6日最終閲覧）

厚生労働省職業安定局雇用政策課（2023）『一般職業紹介状況について』（2023年4月分）（https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_33283.html、2023年10月5日最終閲覧）

厚生労働省雇用・賃金福祉統計室（2023）「産業別の入職と離職」同『雇用動向調査』（2022年分）（<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/koyou/doukou/23-2/index.html>、2023年10月5日最終閲覧）

独立行政法人労働政策研究・研修機構（2019）『JILPT資料シリーズ No.220 OECD Database に

よる公共職業訓練政策の国際比較—公共職業訓練費に注目して—』、33～34頁

宮川努・滝澤美帆（2022）「日本の人的資本投資について—人的資源価値の計測と生産性との関係を中心として—」独立行政法人経済産業研究所『RIETI Policy Discussion Paper Series 22-P-010』