

序章

# 自治体の就労支援の総合化と包括化

—国・自治体・地域の連携—

明治大学政治経済学部教授 **星野 泉**

公益財団法人日本都市センター主任研究員 **清水 浩和**

## 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し、国の雇用政策においてはハローワークがその担い手としてしばしば取り上げられ、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。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。

しかしながら、わが国では労働者全体（5,730万人）の非正規雇用が約4割（2,124万人）に迫るなど、雇用の質が悪化の一途を辿っていることが指摘されてからすでに久しい（数値は厚生労働省公表資料で2023年のもの）<sup>1</sup>。加えて、わが国では先進諸国に比して従来の消極的雇用政策に対して積極的雇用政策の不足が長年指摘されつつも、それが充実することはこれまではあまりなかったと言ってよい。

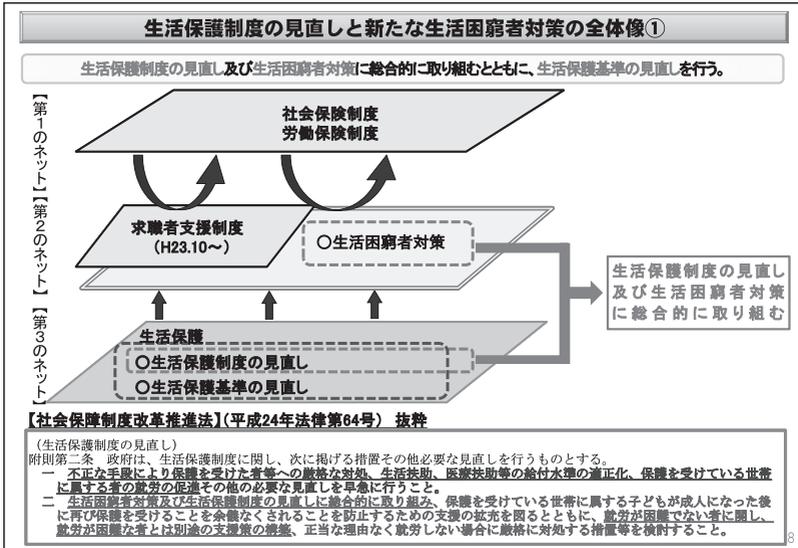
これまでわが国では、国の福祉制度の充実とともに、障害者、若者、ひとり親、生活保護受給者といった対象者別に、自治体においては多様な政策分野でそれぞれの就労支援に係る事業は分散して実施されてきた<sup>2</sup>。いわゆる第2のネット（図表1）として、雇用保険と生活保護制度との中間に、2011年からは求職者支援が始まり、2015年からはじまった生活困窮者自立支援では、対象別だった既存の事

---

1 厚生労働省 HP「雇用・労働 非正規雇用（有期・パート・派遣労働）」（[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/part\\_haken/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/index.html)、2025年2月4日最終閲覧）

2 この点については、制度別の自治体の就労支援事業については西岡（2017）、重層的支援体制を踏まえた制度別の自治体の支援体制の最新動向については五石（2023）を参照されたい。

図表 1 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

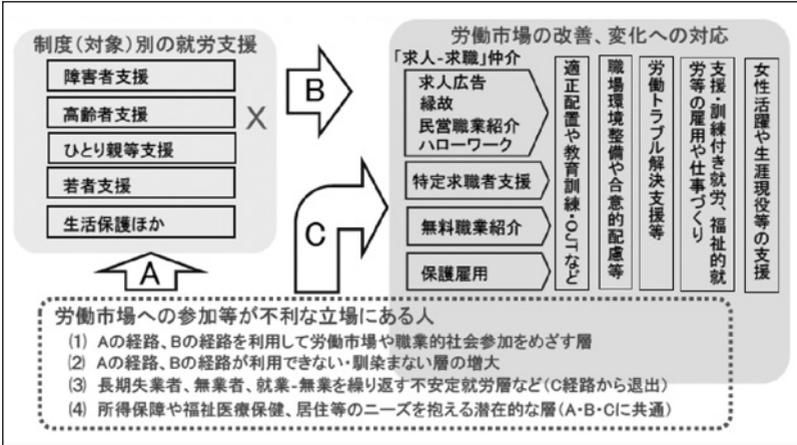


出典：厚生労働省ウェブサイト「新たな生活困窮者自立支援制度の創設」  
 ([https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812f.pdf](https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812f.pdf)) (2025年3月17日最終閲覧)

業を横断的に紹介する相談体制が構築された点では画期的であったが、その財源と対象者が一部に限られていることが、自治体の就労支援のさらなる充実にとっては課題となっている（図表2）。

もっとも、自治体にとってはより一層切実な政策課題として、地域において多様な困難を抱える人々が多様な働き方を求めつつあるのに対して、そうしたニーズを従来の雇用政策が十分に満たせていないことが課題として浮上してきている。他方、地方の中小企業においても（特に一部の業種で）人手不足が深刻化しており、求人を出しても応募がない、いったん就職しても人が定着しづらいという人事管理の構造的な問題を抱えるようになってきている。加えて、近年は民間職業紹介サービスが普及していることもあり、従来までの雇用政策のあり方が抜本的に問われるようになってきている。

図表 2 労働市場における「求人・求職」活動支援と従来の就労支援



出典：西岡（2024）、13頁

こうした課題に対して、すでに先進的な自治体においては、人と企業の双方の特性やニーズに応じて仕事内容、労働時間、職場環境等を調整するという活動の重要性が次第に認識されるようになってきている。具体的には、自治体や地域の組織による地元企業における業務の切り出しや開拓、相談者へのマッチング、それとセットとなった相談者への生活支援等である。本書で取り上げるように、自治体が生活相談から就労支援まで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、即日の食糧支援などの衣食住に関わる現物支給や生活費などの現金支給、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、多様な地域の組織（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）で担いえ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の地域で喫緊の課題となっているためである<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>、各自治体はそれらへの対応に苦慮しているためである。

もちろん、こうした就労支援給付（現物給付）には当面の生活費支給（現金給付）が伴うことが最も重要であるが、例えば現行の生活困窮者自立支援制度による就労支援関係事業（例えば、就労準備支援事業、認定就労訓練事業等）―これらはいわゆる中間的就労（社会的就労）の国レベルでの導入という歴史的に見て大きな給付の充実ではあったが一では生活保護制度とは異なり、当面の生活費支給

3 この点については厚生労働省職業安定局でも詳細な把握がなされている。例えば、本研究会での厚生労働省職業安定局運営企画室（2024）の報告資料の4頁によると、ハローワークの求職者数（1,897,517人）のうち、約42%に当たる約80万人が就職困難者（障害者、高齢者、生活保護受給者、母子家庭の母、フリーター、刑務所出所者）に当たるとの推計がなされており、こうした求職者に占める就職困難者数はこの10年ほど増加傾向にあることもまたこの資料では示されている。また、この点についてはきめ細かな支援の充実が必要であること、上記以外にもコミュニケーションに困難を抱える者、長期失業者（不採用を繰り返す者など）等、就職の困難な者が存在することもまた指摘されている（同、4頁）。

4 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、さきに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章末の参考文献にリンクを示した）。

これと関連して、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地域の組織と連携することで広域的に地方の中小企業の人材育成に協力することも考えられるのではないだろうか。

(現金給付)ができないことが多くの自治体そして相談者にとって大きな課題となっている。もっとも、地域によってはこうした地域における企業と相談者との相互の調整を経ずに、相談者への即日の仕事紹介と生活費支給ができるような取組もある。

このようにわが国においても、生活相談から就労支援に至るまでの総合的な就労支援（個別支援、伴走支援）がすでに先進的な自治体によって実践されている。こうした自治体は生活困窮者自立支援（その前身であるパーソナル・サポート事業）や生活保護、無料職業紹介、国や都道府県のその他の補助事業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（包括化）、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（総合化）がやはり焦点となるだろう。

そこで、本調査研究では、わが国と諸外国の労働行政の地方分権化の成果も意識しつつ、このように従来まで分散してきた雇用政策の権限と財源を自治体が総合的、包括的に連携させる方策を探ることとした。その結果、研究会での委員とゲストスピーカーによる報告を通じて理論的な検討を行うとともに、国内の先進自治体の取組についてヒアリング調査を実施し、諸外国（ドイツ、スウェーデン、デンマーク、スイス、アメリカ）の取組に関する報告を通じて具体的な検討を行うことで、自治体における就労支援政策を総合的かつ包括的に再構築するための示唆を得ることを試みた。

そして、昨年度の成果物(清水浩和(2024)「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」日本都市センター機関誌『都市とガバナンス』第41号(2024.3)所収)では雇用政策に関しては次のような2つの視点で研究成果の紹介を試みた<sup>5</sup>。1つに

---

5 清水(2024)を参照。

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次第に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いう包括化の視点である。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、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（ケア）を実施することができるのではないだろうかという総合化の視点である。

さらに、その後の1年間の「都市自治体の総合的な就労支援に関する研究会」での議論の経緯や現地調査の結果を踏まえてわかったことは、自治体の就労支援に現在求められていることは、国の交付金の活用やハローワーク等の施策との統合的な連携は引き続き重要ではあるものの、生活保護受給者の保護脱却や生活保護費の圧縮、生活困窮者や被保護者の就職率向上といった政策目標（ないしは数値目標）を過度に追求することではなく、多様な地域組織と連携することでより相談者に寄り添う形で総合的な就労支援—それは就労のみを最終目標とするのではなく相談者一人一人の状況に応じて生活相談から就労支援まで柔軟に提供するような支援—を実施することがより一層重要なのではないかということである。前者の自治体と国との連携の深化を「就労支援の包括化」、後者の自治体と地域との連携の深化を「就労支援の総合化」と言い換えてもよい。

本書ではそうした観点から自治体関係者にとって参考となる形で1つの「見取り図」を示すことを目指したい。本書はそのタイトルを『自治体の就労支援の総合化と包括化—国・自治体・地域の連携—』としているが、ここで言う「就労」とはこれまでは「普通」とされてきたような「就職」とは意味合いが若干異なる。本書で論じる「就労」とはただ単に仕事に就くことというよりも、自治体が

国や地域と連携することで、潜在的にはたらくことでやりがいや生きがいを見いだせるはずの人々とともに形作ることで、ともに汗をかくてはじめて得られるものなのである。

ただし、本調査研究は約2年間という限られた調査期間であることから、本書は1つのビジョン（視点）、1つの「見取り図」の提示に止まらざるを得ない。このことから、本書で調査した事例に関する丁寧な実証作業が今後筆者たちに残された大きな課題である。

## 2 本書における概念と先行研究の整理

ここで、本書で用いる概念と先行研究を整理しておくことが役立つだろう。まず、本書における就労支援とは、様々な理由で就労が困難な者を就労に向けて支援する活動を指すこととする<sup>6</sup>。また、本書における総合就労支援（総合的な就労支援）とは<sup>7</sup>、様々な理由で就労が困難な人を社会参加・福祉受給・就労などに向けて支援するとともに、企業（とくに地域で人手不足に悩む中小企業）に対しても業務の切り出しや求人開発や定着支援などで支援することで、これら人と企業の双方のニーズを調整（人と仕事の相互調整、マッ

---

6 就労支援という用語の定義は極めて多様であるが、障害者支援や生活困窮者支援などの福祉分野において就労支援という言葉がより一般的な意味を持つ就職支援や就業支援とは区別されて用いられていることが多い。ここでは、総合就労支援という用語と区別するためにあえて一般的な定義を用いている。自治体雇用政策は自治体による雇用政策、地域雇用政策は地域における雇用政策として把握することができる。

7 この用語の定義は、筒井（2017）における就労支援の以下の定義を参考に作成した。具体的には「就労支援とは、一方では、（しばしば複合的な）就労困難を抱えた人々に寄り添って、本人の意志を確認しながら、どんなふうに働きたいか、どの程度までの仕事が可能か、そのために必要な準備や努力は何か、といった対話的理解を重ねつつ、就労（し続け）させるような支援のことであり、他方では、こうした就労支援困難者が従事できるような職務の切り出しや人材紹介を、地域の（中小零細）企業にはたらきかけ、あるいはまた、働きやすい（ビジネス）組織の企業を促すような支援のことであり」（同、p.190）。

チング等)する支援を指すものとする<sup>8</sup>。なお、その際に自治体や国や地域の組織(NPO、社会福祉法人(社協等を含む)、学校、労組関係組織等)は散在している事業や地域資源を総合的に結びつけることでそうした支援を実施することがあるため、そうした就労支援も総合就労支援(総合的な就労支援)としてここでは把握することとしたい。これらはより広範な意味を持つ雇用政策—ここでは労働需要(企業)と労働供給(労働者)に働きかけることを通じて失業を防ぎ、雇用不安を緩和するための政策と仮に定義することができる—とは区別されるが、これらはいずれも広い意味ではこうした雇用政策に含まれるものとして把握することができる。

ここで、こうした総合的な就労支援のあり方を考える際に欠かせない概念である「中間的就労(社会的就労)」と「半福祉・半就労」という概念について先行研究を踏まえながら簡単に触れておきたい。まず、中間的就労とは「一般就労に困難を抱える人びとが何らかの支援・ケアを受けながら働く場/働き方のこと」を意味する<sup>9</sup>。本書で今回取り上げる自治体(伊丹市、豊中市、釧路市、川崎市、

8 筒井・櫻井・本田(2014)は、豊中市や横浜市への詳細な現地調査を基に、基礎自治体の就労支援のあり方を総合的に論じており、自治体の就労支援を考える際に本書にとって最も重要な研究業績である。なお、本書でも取り上げた豊中市の事例についても同書から多くの示唆を得た。

9 この点については筒井・櫻井・本田(2014)、p.3を参照されたい。同書は「中間的就労」と「社会的就労」を分けて論じており、以下のように指摘している。すなわち、「これら2つの概念は互換的に使われることが多いが、その意味合いは決定的に異なる。前者(中間的就労 ※筆者注)は何らかの支援・ケアを受けながらステップアップし、一般就労というゴールにたどりつくことを含意しているのに対し、後者(社会的就労 ※筆者注)は、一般就労をゴールとしない働き方・生き方があってよい・あるべきだと考える(だから、一般就労からの「ステップダウン」もあってしかるべきなのだ)とし、「本書は、後者の立場に立つものである。だが、前者を否定しているのではない。一般就労への道のりをもっとなだらかにすると同時に、それをゴールとしない働き方・生き方の場も拡充することが望ましい、と考えるのである」としている。また、先の五石(2018)においても、中間的就労は一般就労を目指さない場合があり得ることが同様に指摘されている。

沖縄県、京都府、長野県)の全てで多様な形態で中間的就労への取組が観察されたが、これは国レベルでの分野別(生活保護、生活困窮者自立支援、障害者就労支援など)の就労支援の制度化による影響もあるが、すでに自治体独自または地域の組織の独自の中間的就労への取組もまた数多く観察されるのである。

そもそも「中間的就労」という考え方は2004年頃に釧路市で厚生労働省のモデル事業「生活保護受給母子世帯自立支援事業」が取り組まれたことが発端であるという<sup>10</sup>。すなわち、ハローワークにある仕事(一般就労)ではないし、ただ家にいるわけでもない、ちょうどその中間にあるようなボランティアなどによる社会参加型の活動を中間的就労と呼んだという<sup>11</sup>。さらに、当時の釧路市では、中間的就労の取り組みは一般就労に向けたステップアップという位置づけと、中間的就労それ自体が1つの到達点として存在発展するという2つの方向があると仮定されたという。

これと関連して、五石(2018)によれば、国が法定化した生活困窮者自立支援における「認定就労訓練事業」における「中間的就労」以外にも、実際には多種多様な形で中間的就労が存在していることに注意を喚起している(同、p.8)。そうした意味ではこうした「中間的就労」はそう呼ぶよりも社会的就労と呼ぶほうが本来はより適切とは考えられるが、本書ではこうした違いを意識しつつも、すでに一般化している中間的就労という概念を主に用いることにする。

これと関連して、こうした中間的就労が多様な形で許容されるようになれば、多様な形で「半福祉・半就労」という働き方・生き方が許容されることにもつながると考えられる。ここでいう「半福祉・半就労」とは「生活保護や障害年金などの福祉給付や公的な所得充填などと働いて得た収入を合わせて生活するという考え方」

---

10 榑部(2019)、p.4.

11 同上。

を指す<sup>12</sup>。こうした就労支援の総合的なあり方を考える上で、筒井・長松・櫻井（2014）は「半福祉・半就労」という新しい働き方・生き方のモデル」（同、p.9）を提起し、同書では繰り返しこのことについて論じている点は大変興味深い。また、榑部（2019）によると「半就労・半福祉」とは、「年金と就労、就労と生活保護を含む各種手当などの組み合わせで生活すること」を意味するという（同、p.5）<sup>13</sup>。

国、自治体、そして地域にとって今後より一層重要となる政策課題は、こうした中間的就労とともに年金や生活保護などのその他の社会保障給付を多様な形で組み合わせることで、一般就労に困難な事情を抱える人々に対して多様な「半福祉・半就労」の働き方と生き方をどこまで提案して実施していくことができるのかという点なのである。

### 3 本書の構成と狙い

そこで、本書では主に自治体による就労支援<sup>14</sup>の取組—それらはしばしば国や地域との連携を通じて実施されている—に焦点を当て

12 筒井・櫻井・本田（2014）、p.8.

13 宮本（2012）は就労支援のプロセスを3つの段階に分け、就労前→中間的就労+補完的所得保障（←就労支援サービス）→一般就労として、ほぼ同様の見解が示されている（同、pp.13-14）。

14 自治体の就労支援の政策については、例えば西岡（2017）も以下のように規定している。すなわち、「自治体の就労支援の政策を規定すると、まず①「キャリアを開き、伸ばす相談支援、②ソーシャルワーク等をベースにした相談支援、③個別プランによる「仕事に基づく訓練」等を重視した相談支援、④外部労働市場をベースにした転職支援、キャリア形成を目指す相談支援、⑤支援付き人材が挑戦（移動）できるプラットフォーム（地域内・地域間）ということになる」（同、p.186）。さらに、高齢者、障がい者、若者、ひとり親、生活保護受給者などの政策分野別の「タテ型」の自治体の就労支援の課題を指摘し、「まとまった就労支援」（従来の「タテ型」就労支援の対象から、非正規雇用等の不安定就労からキャリアアップを希望する層まで広範囲に及ぶ）、すなわち「統合型の就労支援」に舵を切る必要があるとも指摘している（同、p.185）。

て分析をしていくが、自治体の就労支援について理論的な観点から検討した理論編（第1章～3章）、日本国内の基礎自治体と広域自治体と国（厚生労働省）の取組について検討した事例編（第4章～6章）、諸外国の事例について検討した各国編（第7章～11章）を通して、それぞれの取組を概観することで新たな知見を得ることを目指す。最後に、終章にて本研究会の座長をお務めいただいた星野泉・明治大学政治経済学部教授よりまとめの論文のご寄稿をいただいている。

序章（本章）では全体の構成と本章に続く寄稿論文と現地調査からなる各章の概要のレビューを行う。本章に続く第1部の「理論編」（第1章～3章）では、本研究会の委員から本研究会での報告や議論をベースに、国際比較を通じた日本の国と地方の就労支援のあり方、わが国の自治体の就労支援政策のあるべき方向性、自治体の障害分野における就労支援のあり方（超短時間雇用モデル）について原稿のご寄稿をいただいている。

第2部の「事例編」（第4章～6章：国と地方の取組）では、これまでの研究会で実施した国内の自治体（基礎自治体、広域自治体（とそれと連携する地域組織））に関する現地調査、国（厚生労働省職業安定局）による報告の概要を紹介している。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ヶ所（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）まで増加）が、国と地方の取組を通してどのような成果が見られるのであろうか。

第3部の「各国編」（第7章～11章：国際比較）では、委員お

よびゲストスピーカーから本研究会でのご報告をベースに諸外国の就労支援の動向について原稿のご寄稿をいただいている。

## 4 研究会について

こうした調査研究を行うこととなったのは、日本都市センターにおいて「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」（座長 星野泉・明治大学政治経済学部教授）が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ことがその出発点となった。その後、その内容を発展的に継承する形で、「都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する研究会」が新たに2024年7月に設置され、計6回の研究会を実施してきた。

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2年間の計12回の研究会の中で、学識委員である西岡正次委員・Aダッシュワーク創造館副館長、五石敬路委員・大阪公立大学教授、武田公子委員・金沢大学教授、加藤壮一郎委員・立教大学兼任講師（2024年度よりご参画）からご報告をいただいて意見交換を行った。加えて、2024年の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ハローワークの概要および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。その後、2年目である2024年度にはゲストスピーカーとして、藤岡純一・関西福祉大学名誉教授、近藤武夫・東京大学先端科学技術研究センター教授、筒井美紀・法政大学教授、掛貝祐太・茨城大学講師にもご参加の上で論文のご寄稿をいただいた（※本段落の委員・講師の肩書やご所属先は当時のもの）。

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（くらしごと）、京都府雇用推進課・京都自立就労サポートセンター（京都ジョブパーク）、川崎市障害福祉課・企業応援センターかわさき、沖縄県雇用政策課・グッジョブセンターおきなわ、伊丹市自立相談課・企業組合伊丹市雇用福祉事業団）もあわせて実施することができた。

## 5 第2部・理論編（第1章～第3章）の概要

本節では、本章以降の第2部の理論編における各章の内容の紹介をしたい。まず、第1章の五石論文（「国際比較の観点から見た就労支援：支援の個別化とハローワーク」）では、日本の就労支援の特徴を国際比較の観点から分析し、その課題と今後の方向性を検討している。すなわち、本書のテーマである就労支援という概念について、ヨーロッパ諸国でよく用いられるアクティベーションとその目的や機能において多くの共通点を有しているとして、日本の就労支援とヨーロッパ諸国のアクティベーションにおける大きな違いの1つは、公共職業安定機関（PES：Public Employment Services）の位置づけであるという。日本ではハローワークがPESに該当するが、ヨーロッパ諸国では、PESの改革がアクティベーションの主要な特徴の1つであったのに対し、日本では就労支援は主に福祉の領域に位置づけられ、ハローワークを含む労働行政の改革が十分に進められてこなかったという。さらに、先進国では失業扶助などの現金給付を前提とした個別支援が一般的であるが、日本では現金給付を伴わない支援が多く、ハローワークの画一的な運営が続いているという。特に、日本の就労支援は高齢者や病気・障害を抱える人の割合が高く、就労促進を重視する支援では十分な対応が難しい。わが国ではハローワークの地方分権化もかつて議論されたが、

当時の与党、厚生労働省、労働組合等の反対によりあまり実現せず、従来の画一的な体制が維持されたままであり、その結果として現状では自治体間で支援の質にばらつきが生じ、求職者の多様なニーズに対応しきれていないという。今後は、ハローワークの資源配分を見直し、求職者の状況に応じた個別支援の強化と企業支援の拡充が求められるとのことである。

本書の問題意識から見て特に注目されるのは、就労支援の個別化は先進各国に共通した傾向であり、日本でも現場の先駆的な取組のなかで独自に同様の支援体制が築かれてきたが、自治体の就労支援の取り組みには格差が見られるようになってきたという点である。加えて、現場の支援員の立場からすれば、対象者の多くが高齢者、傷病者、障害者で、就職率を数値目標とする政府の方針に疑問がもたれているという。そして、結論として福祉の包括化と就労支援の個別化は別個の政策課題であり、就労支援の活性化—就労支援の個別化—のためには労働行政の積極的な取り組みが必要であることが指摘される。現状の就労支援は、高齢者、傷病者、障害者に成果指標を設けて就労促進を図っていると言えるが、そこで現場の支援員は苦勞しており、これらは社会保障制度の課題として整理すべきだという。他方、それぞれの自治体では無料職業紹介事業の有効活用がなされているが、国の求職者支援訓練等の給付制度や職業能力開発の有効活用もまた必要であり、現行の制度ではアプローチできていない就労困難層が数多くいる点はコロナ禍で可視化された課題であるという。本書の問題意識から見てもう1つ示唆的なのは、国と自治体との連携によって福祉行政の動き—とりわけ就労支援の個別化の動き—に労働行政もまた連動させる必要があるのではないかという指摘である。福祉行政と労働行政の連動、これは欧州諸国を中心に労働行政（PES（Public Employment Services）：日本では公共職業紹介所に該当）の分権化が進展してきたこと—それは公共

職業紹介機関の地方分権化か中央政府所管下での地方での現場レベルでの組織内分権（国と地方の組織の統合等）かという形をとっているが—がこうした主張の背景となっているものと考えられる。

第2章の西岡論文（「都市自治体の雇用・就労支援の現状と施策化の道筋」）では、都市自治体の雇用・就労支援に注目し、西岡氏自身はその形成に携わった大阪府豊中市の取組を踏まえて、自治体による就労支援の体系化の可能性を探っている。現在、自治体に併存する雇用労働行政や福祉分野等の制度別就労支援の取組み、あるいは生活困窮者自立支援制度の運営を取り上げ、それらに影響を及ぼす国の雇用政策の経緯と課題について検討し、さらに「小さな福祉国家」の成立に欠かせなかった日本の雇用慣行と特徴づけられる雇用システムの経緯やその影響と問題点を明らかにしている。そして、これらの課題を解決する自治体の「総合的な施策」としての雇用・就労支援を検討している。その上で、雇用システムの改革と企業アプローチ、就労支援型職業紹介といった新規課題を推進する担当組織の考え方や課題、役割を提示している。本書の問題意識から見て注目されるのは、就労支援において問われる職務（仕事）の情報として、ただ単に従来までのように「条件（募集・採用）」のみならず、「仕事情報（職務や作業内容等）」と「働き方（職場環境等）」をも自治体が一体的に把握する（＝相談者にも把握させる）ことで、従来までの「ハローワーク等の一般的な仲介モデル」に対して、こうした3つの要素を重視する「（自治体による）就労支援型の仲介モデル」の重要性を論じているように思われる。

第3章の近藤論文（「超短時間雇用モデルとセンター機能による地域包摂型就労の実現」）では、東京大学先端科学技術研究センター（先端研社会包摂システム分野）で、自治体や企業、地域の人々と連携して、長時間働くことが難しく、通常の障害者雇用から排除されやすい特性のある人々（障害や疾患、生活困窮、ひきこもりなど

の状況にある方々)を、インクルーシブな雇用に接続する地域制度を作るプロジェクトを展開していることが論じられている。とりわけ、「超短時間雇用モデル(週15分や1時間からでも、一般企業で役割を持って働き、地域がそれを支える雇用労働モデル)」を開発し、地域実装を行っている。本章では、この超短時間雇用モデルにおいて、基礎自治体を中心となり、産学官連携によって地域における超短時間での働く機会を積極的に創出するアウトリーチ型のセンター機能を設置することの重要性が論じられている。超短時間雇用モデルは、神奈川県川崎市、兵庫県神戸市、東京都渋谷区、港区、岐阜県岐阜市、福島県いわき市では超短時間雇用モデルに基づいた就労移行支援の地域独自の制度が実装・運用されているほか、他の地域でも実装に向けた取り組みが検討されている。最初にこの超短時間雇用モデルを実装した川崎市へのヒアリング調査も踏まえて、本書の問題意識から見て注目されることは、超短時間雇用モデルの開始当初は近藤教授と川崎市の担当者が、知り合いの企業のツテをたどって繰り返し企業訪問を行っていたことである。さらに、企業訪問を通じて各企業の職場において定型的ではあるが必要とされている業務を発見し、それらの業務における作業内容を特定したうえで時間的に測って切り出し、さらにはその職場にふたたび埋め込むことで就労支援の対象者がほかの労働者と共に働くことを目指すというものであった。この超短時間雇用モデルはSoftBankなどの企業においてまずは実装されることとなり、川崎市、神戸市、その他の自治体でも徐々に実装をしていった。なお、すでにこうした「超短時間雇用モデル」を運用している自治体においてはハローワークの就労支援員とも適宜連携している点も注目された。

## 6 第3部 事例編(国と地方の取組・第4章～第6章)の概要

第3部の事例編の目的は、今回調査した自治体の就労支援の取組を通じて、国と自治体と地域との連携のあり方についてそれぞれの事例の概要を把握することである。まず、第4章の「基礎自治体の取組」では、昨年度から今年度にかけて実施したヒアリング調査を踏まえて、伊丹市（優先発注の取組）、豊中市（新たな就労支援に向けた取組）、釧路市（自立支援プログラムへの取組）、川崎市（超短時間雇用プロジェクトの取組）の取組の概要をまとめている。また、第5章の「広域自治体の取組」では、沖縄県（県と那覇市と労福協（沖縄県労働者福祉基金協会）によるグッジョブセンターおきなわの取組）、京都府（県と京都自立就労サポートセンターによる京都ジョブパークの取組）、長野県（県と市と社会福祉協議会によるまいさぼ（生活就労支援センター）の取組）の取組の概要をまとめている。最後に、第6章の「国の取組」では、厚生労働省によるハローワークの概要と労働行政の地方分権化に関する報告の概要をまとめている（詳細は各章をご参照いただきたい）。

## 7 第4部 各国編(国際比較：第7章～第11章)の概要

第4部の各国編では、就労支援に関する諸外国の取組をテーマとして学識者からの論文のご寄稿をいただいている。まず、第7章の武田論文（「ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体」）では、ドイツの「求職者基礎保障」（2023年より給付名は「市民手当」）は、稼働能力ある長期失業者とその被扶養世帯員の生活保障給付を行いつつ、就労支援や就労阻害要因の解決・軽減を行う仕組みであるという。もっとも、ドイツのこの制度の対象者数は人口比でいえば日本の生活保護受給者の10倍の規模にあたることについて触れた上

で、この制度による就労支援の担い手の二つのモデルに言及している。すなわち、国の労働行政が主導し自治体が協力するモデル、自治体が全面的に就労支援を担うモデルである。日本においても「雇用政策の分権化」が謳われているがドイツとの比較を踏まえて、以下の点で課題が残ることが指摘されている。すなわち、①生活困窮者に対する所得保障給付を前置した就労支援が欠落している、②就労支援の担い手にかかる人材・支援団体の厚みを生み出す必要がある、③自治体レベルに「雇用政策」の経験蓄積や行政内部の横連携が不十分である、④地域の事業所での雇用発掘と当事者に即したジョブ創出・就労環境形成をマッチングする仕組みが必要であるといった点である。本書の問題意識から見て特に注目されることは、自治体と国や地域との連携について極めて巧みな形で日独比較が展開されているのではないかという点である。

第8章の藤岡論文（「スウェーデンの就労支援—自治体と地域の取り組み—」）では、スウェーデンでは1990年代以降のバブル経済崩壊によって失業率が上昇し長期失業者も少なからず増加したが、それ以降もスウェーデンモデルの核であった積極的労働市場政策は引き継がれ、その役割を中央政府だけでなく地方自治体も担うことになったという。そして、そうした都市部の典型としてヨーテボリ市を取り上げ、市独自の就労支援の取り組み、国と地方の協働の組織である地域連携組合、そして中央・地方政府から就労支援の委託を受けて事業活動を行う労働統合型社会的企業（WISEs）について触れ、こうした施策の中に福祉国家の新しい動向を読み取ることができるという。本書の問題意識から見て注目されることは、自治体と国や地域との連携について極めて巧みな形で日瑞比較をしているのではないかという点である。

第9章の加藤論文（「デンマーク・積極的労働市場政策における就労支援ガバナンスの変遷—国・広域自治体・基礎自治体の役割の

変化に注目して」)では、デンマークにおける国と地方を通じた教育政策や福祉政策とも連動した就労支援政策の再編過程を概観している。とりわけ本書の問題意識から見て注目されることは、地域雇用協議会の再編と広域労働市場協議会の設立である。こうした広域的に運営される広域労働市場協議会の設立によって、基礎自治体単位で設置された従来のジョブセンターが雇用政策と福祉政策の一元的な窓口となって現場レベルで相談者への総合的な対応をしつつも、広域労働市場協議会と連携することで国全体で広域的に産業構造の高度化に対応しつつある様子が同論文では描かれている。

第10章の掛貝論文(「スイスの就労支援:「回り道」を許容する仕組みのために」)では、スイスにおける国と地方を通じた就労支援を概観している。本章では、スイスの就労支援の様々な現金給付と現物給付を紹介しつつ、日本とスイスの比較も試みており、わが国ではそうした研究は限られていることから興味深い論考となっている。日本とスイスとの比較で示唆的な点は、高等教育進学 of 平均年齢がスイスは OECD 諸国の中で最も高く、最も低い国は日本であるという。その要因の1つとして、OECD 諸国と比較すると日本は全学生に占める成人の割合が低く、それは(義務教育修了→高校修了→大学修了を経て)終身雇用制に至る日本の雇用慣行とも表裏一体のもので、それは言わば「回り道の無い一本道」しか許容しないような日本の教育・職業訓練の仕組みとした上で、それが国際的に見て当然ではない点が指摘されている。こうした「回り道のしにくい一本道」となっている日本とは対照的に、スイスではキャリアの「回り道」を許容するような仕組みが教育・職業訓練制度を通じて提供されていることで、結果として失業率も国際的に低い水準にあるという。また、本書の問題意識から見て注目されることは、積極的労働市場政策を推進するための地域雇用支援センター(RAV)の州への設立である。というのも、RAV創設以前は

主に基礎自治体を運営の中心にしており、連邦全体では約 3000 の職業案内・職業訓練所があったが、従前の基礎自治体の雇用事務所には十分な資源がなく、スタッフの専門性も不十分だった。それが、RAV 導入によって従来の施設は 120 から 150 程度の数の RAV へと合併されることとなった。日本のハローワークに相当する RAV は州管轄の施設として労働政策の中で主要な役割を果たしているが、1990 年代の改革の中で権限としての基礎自治体から州への集権化の一方で、業務にあたる人材の数が「爆発的に」増加した様子が同論文では描かれている。

第 11 章の筒井論文（「アメリカにおける就労支援——制度化研究と事例研究から得られる含意と論点——」）では、アメリカにおける就労支援の制度化の歴史を確認し、重要な事例研究を紹介したうえで、これらから得られる含意を提示している。検討した文献は、労働力媒介機関（WI）が徐々に労働市場の制度的構造の中核となってきた歴史を描いた Marschall（2021）と、貧困地区の工業高校に創られたデュアル訓練を対象にある WI の働きかけを描き出した Lowe et. al.（2018）である。後者が提示した「博愛的論理」という理論的概念は、就労支援の現在地を見いだす際に重要な概念のひとつだと同論文は指摘する。なぜならば、「博愛的論理」は、社会的不利層の保護という理念を決して喪失しないかたちで、雇用主らが無理な背伸びをせずとも彼らを包摂する論理だからである。また同章は、日本の就労支援についても、その歴史を本格的に整理し省察する時期に来ているのではないかと指摘する。本書の問題意識から見て考察されることは、従来の学校をはじめとする地域の組織がこうした労働力媒介機関（WI）がより一層その機能を発揮させる、あるいは既存の労働力媒介機能をより一層充実させるにはどのようなことが求められるのかという点である。さらに言えば、今後は国や自治体がこうした学校などの地域の組織に関わることですでに実

践されている総合的な就労支援—相談者への生活支援や就労支援など—をさらに強化するにはどのようなことが求められるのだろうか。国、自治体にとって、地域の学校や中小企業との連携をさらにどのように進めていけばよいのか。国・自治体・地域の取組を詳細に「まなざして」いく上で示唆に富む視点と論点とが同論文では提示されている。

## 8 終章の概要

終章の星野論文(「都市自治体における総合的就労支援の将来像」)では、本書の全体を鳥瞰する視点から論文のご寄稿をいただいている。同論文によれば、人口減少時代にあって福祉サービスによって助ける者と助けられる者が明確に存在する様式はもはや機能しないという。すなわち、生活保護と一般就労の間にある就労へのハンデをもつ人々が可能な範囲で就労にアクセスできるようにすることこそ、これまで日本で不十分だった積極的労働市場政策を充実させることにつながるのではないかという。しかし、こうした業務をこれまでのように一国や多くの自治体の現場で実際にそうであるように一非正規公務員や委託ばかりに頼るようでは政策の成果を十分にあげることができないだけでなく、雇用の不安定性を増幅することにもなるという。今後は適切な財源確保を通じて就労支援の仕組みを再構成するとともに、それに携わる専門職員の養成にも力を注ぐ必要があることが論じられている。

### 参考文献

櫛部武俊 (2019) 「中間的就労とはなにか」 一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会 『地域共生社会実現のための 中間的就労のすすめ』 2019年3月、pp.4-7.

- 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](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](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）
- 五石敬路（2023）「日本における伴走支援の現状と課題」『総合総研レポートDIO』2023年5月号No.386、pp.8-12.
- 五石敬路（2018）「中間的就労の現状と課題」一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会『地域共生社会実現のための中間的就労のすすめ』2019年3月、pp.8-13.
- 櫻井純理（2014）「誰もが働ける社会／生きていける社会を築く」（終章）、筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著（2014）『就労支援を問い直す―自治体と地域による取り組み』勁草書房、pp.195-210.
- 櫻井純理（2014）「豊中市における就労支援政策の概要」（第6章）、筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著（2014）『就労支援を問い直す―自治体と地域による取り組み』勁草書房、pp.115-128.
- 清水浩和（2024）「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」日本都市センター機関誌『都市とガバナンス』第41号（2024.3）、pp.112-142.
- 筒井美紀・長松奈美江・櫻井純理（2014）「就労支援の意味」を

- 問うことの意味」(序章)、筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著 (2014)『就労支援を問い直す—自治体と地域による取り組み』勁草書房, pp.1-17.
- 筒井美紀 (2011)「基礎自治体による就労支援・雇用開拓—試行錯誤のリアリティー『フォーラム現代社会学』10巻、pp.87-101
- 筒井美紀 (2014)「就労支援の委託にともなう課題—人材企業を事例として」(第4章)、筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著 (2014)『就労支援を問い直す—自治体と地域による取り組み』勁草書房, pp.79-90.
- 筒井美紀 (2017)「「労働力開発専門職とは何か?—多様な従事者を「私たち」として組織化する」(第11章)、五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編 (2017)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社、pp.187-202.
- 西岡正次 (2017)「就労支援は地域政策になるのか?—「タテ型」の就労支援から統合型の就労支援へ」(第10章)、五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編 (2017)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社、pp.173-186.
- 西岡正次 (2024)「従来の就労支援の課題とダイバーシティ就労支援の意義」一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構『WORK! DIVERSITY 地域プラットフォーム構築ガイドライン』第4節、pp.11-22.
- 宮本太郎 (2012)「就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ」マッセ OSAKA『マッセ OSAKA 研究紀要』第15号(特集 自立へ向けた就労支援の取り組み)、pp.7-17.
- 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』

田端博邦編著（2006）『地域雇用政策と福祉：公共政策と市場の交  
錯』東京大学社会科学研究所。

財団法人東京市政調査会（2010）『自治体の就労支援—そのあり方  
に関する総合的研究—（都市調査報告⑮）』。2010年6月

