

## 第2章

# 都市自治体の雇用・就労支援の 現状と施策化の道筋

A'ワーク創造館 西岡 正次

1. はじめに
2. 雇用政策の経緯と自治体
3. 雇用システムの特徴と自治体
4. 自治体の就労支援の到達点
5. 地域にこだわった雇用・就労支援施策と自治体の役割

## 1 はじめに

就労支援という言葉が示す内容や考え方は未だ定まっていない。自治体の理事者や職員、地方政治に関わる議員も、法学や経済学、社会学等の研究者の間でもその理解や考え方が定着しているとは言えない。この論考では増大する雇用就労リスクに関わる支援ニーズに向き合う自治体の雇用・就労支援をめぐる論点、なぜ混乱が続くのかについて、筆者がかかわった就労支援を伏線に整理してみたい。大阪府豊中市職員として2006年から2014年の間、その後現在に至るまで（一社）生活困窮者自立支援全国ネットワークの活動を通じて各地の取組みにかかわっている。自治体職員としては経済が安定成長期から低成長期へ大きく転換する1980～90年代を過ごし、雇用・就労支援に携わったのは「失われた20年」が話題になる2000年代中頃であった。現在自治体において施策をリードする立場の後輩たちは90年代以降の入職で、就職氷河期と言われた厳しい雇用情勢を経験している。彼らに日本の雇用政策や雇用システムの変り様、就労支援という行政活動はどう映ってきたのだろうか。

雇用・就労支援という表現は、自治体には福祉等の制度ごとの就労支援と労働・雇用対策分野の活動が併存するという事情を反映したもので、また自治体という表現は基礎自治体を指している。労働雇用行政は都道府県（広域自治体）の比重が高く、基礎自治体には労働・雇用政策を扱う部署は少なく、主に労働行政の一部を担当す

る労政担当や労働担当が置かれていることが多い。「福祉と労働の連携」などという場合、雇用対策を含む労働政策<sup>1</sup>を想定する。

## 2 雇用政策の経緯と自治体

### 1) 自治体における労働雇用担当の位置づけ

労働行政担当部署の役割について、豊中市の事務分掌規則からみてみよう。表 2-1 のうち、(1)~(4)の事項が多く自治体に共通する役割であろう。ただ同市の(2)の労働相談及び苦情処理については他都市にはない特徴がある。「雇用における市民の権利侵害の救済」に踏み込んだ個別労働紛争解決支援の取り組み<sup>2</sup>である。1970年代後半から増加するパート労働に絡む相談に注力し、市独自の労働紛争調整委員会による労働トラブルの「あっせん制度」を運営（現在は廃止。2001年個別労働関係紛争解決促進法、2006年労働審判制度が整備されたため）した。2006年に個別労働紛争調査委員会に改組し、訴訟資金の貸付審査等を行っている。

同市の労働担当部署は2000年代に入り、雇用施策関係の取り組み、就労の相談支援を拡大していく。後で述べる大阪府による地域雇用政策が契機となり、(5)地域就労支援事業（表 2-1）が追加される。さらにその取り組みの中で職業安定法の改正（2003年）を利用した(6)無料職業紹介事業への参入である。また従来の「生きがい就労」

- 
- 1 社会政策では所得の保障と再分配、労働政策、社会的財・サービスの供給、消費者保護・環境保護という体系に位置付けられ、労働政策は労働基準政策（賃金・労働安全衛生等）と労働市場政策（職業安定・職業訓練等）、労使関係に分類されている（五十嵐 2008）。
  - 2 豊中市個別労働紛争調整委員会要綱（1993年～2006年） いじめ・嫌がらせや賃金不払い、解雇といった契約上の取決め、法違反に関する労働紛争が1990年代以降増加した。最終的に民事訴訟制度による解決があるが、都道府県労働局の個別労働紛争解決支援制度や都道府県労働委員会等による個別労働紛争のあっせん、裁判所による非訴訟手続である労働審判制度が整備されている。

を目的とした高齢者支援から雇用・就労支援の強化へ転換を図るため、福祉部門にあった(7)シルバー人材センターが移管される。

2000年代以降、同市の就労支援は労働雇用担当部署に位置づけられた就労支援と、すでに始まっていた福祉等の制度ごとの就労支援が併存して推移することになる。

表2-1 雇用・就労支援担当部署の変遷と役割

～1998	1998～	2009～	2012～	2015～
労働福祉課	商工労政課 労働係	地域経済振興室 労働政策チーム	くらしセンター 雇用労働課	くらし支援課 雇用労働係
豊中市事務分掌規則から くらし支援課（雇用労働係） (1)雇用その他の労働問題に係る施策の企画及び調整並びに啓発に関すること。 (2)労働相談及び苦情処理に関すること。 (3)豊中市中小企業勤労者互助会に関すること。 (4)労働関係諸団体との連絡調整に関すること。 (5)地域就労支援に関すること。（2003～） (6)無料職業紹介事業に関すること。（2007～） (7)公益社団法人豊中市シルバー人材センターとの連絡調整に関すること。（2009～） くらし支援課（自立支援係） (8)生活困窮者自立支援に係る総合調整及び推進に関すること。（2015～） (9)子ども・若者育成支援推進法(平成21年法律第71号)に係る施策の 総合企画及び調整に関すること。				

注：豊中市事務分掌規則をもとに作成

## 2) 大阪府独自の地域雇用政策の登場

次に広域自治体の場合をみてみよう。1990年代初めのバブル経済の崩壊や90年代後半からの長期にわたる景気後退、就業構造の変化等に伴い雇用失業情勢が悪化し対策の強化が問われた。また地方分権改革に関する動きが重なり、独自の地域雇用政策への模索が始まる。それまで国と都道府県が共同で労働雇用行政の現場を担ってきたが、その役割や権限が国に集権化されることになった。労働政策や雇用政策における広域自治体の役割が改めて問われ、当時失業率の上昇が目立った若年層に対する相談支援を強化する団体や、

ワンストップ型の就職支援拠点<sup>3</sup>を整備する団体など、それぞれ地域雇用政策を探りはじめた。中でも大阪府は政府より早く独自の地域雇用政策<sup>4</sup>に着手し、「大阪府労働施策の基本方向」（2002年）において市町村<sup>5</sup>を中心にする施策、さまざまな雇用就労リスクを抱える「就労困難者」<sup>6</sup>を対象とする地域就労支援事業を打ち出した。従来の属性や態様別に提供される選別主義的な就労支援とは異なる普遍主義的な就労支援は他の広域自治体にはない試みであり、大阪府はもちろん府内市町村も初めての経験する取組みであった。府内の自治体の困惑は容易に想像できる。まず担当あるいは担当部署は福祉部門や人権行政担当部署、労働担当部署が候補となったが、福祉部門の各部署は支援対象が限定されるため「対応困難」となり、同和対策事業における相談支援の経験を活かす人権行政担当部署あるいは労働担当部署に位置付けられた。労働相談や中小企業対象の勤労者福祉事業等を行う係や課であった労働担当部署にとって、就労支援は一から組み立てる新規事業であった。

広域自治体の全国的な動向をみると、2004年に始まる経済産業省と厚生労働省による「ジョブカフェ」を利用したワンストップ型の就職支援拠点の整備を進める団体が多く、大阪府のように市町村を中心とした分権型の就労支援を指向した事例は少ない。また、広域自治体における就労支援の考え方や内容はその後の展開と比べると考察不足なものであった。その原因の一つは支援拠点型整備であ

- 
- 3 政府の「若者自立・挑戦プラン」（2003年6月）の目玉施策として2004年から若者のためのワンストップサービスセンター「ジョブカフェ」（経済産業省・厚生労働省）が始まった。
  - 4 佐口（2006）「大阪府における地域雇用政策の生成－就業支援への収斂」参照
  - 5 同基本方向では「市町村による雇用施策も…「保健・福祉・教育・生活」などのサービスとの連携のなかに位置付け…最終的には市町村レベルの総合的な施策につながる」としている（前掲書）。
  - 6 当時の雇用対策が「中小企業の新事業展開」「産業構造の転換」「雇用のミスマッチ解消」など雇用創出量を優先する中で、「障害者、母子家庭の母親、中高年等の中でさまざまな就労阻害要因を抱える就職困難者」への支援を位置づけている。

れ分権型の推進であれ、1970年代初めからの雇用政策の転換期に形成され一般化する「就職支援」の実務と経験を継承していたことである。1950～60年代までの雇用政策、特に仲介の仕組みは雇用システム（企業や就業現場等）に介入して、求人となる職務（仕事）の分析等を通じて職務説明書を作成し、詳しい仕事情報と、求職者の職務遂行能力や適性等を見極める相談とを組み合わせた「適格紹介」が行われ、それを中心に労働市場の形成が進められていた。しかし、70年代に入ると職務説明書の作成などが軽視されはじめ、「(求職者の)職務遂行能力（能力やスキル、適性等の情報）と（求人者の）職種（職務・仕事の特性や必要なスキル情報）を中心とする（相談や仲介等による）近代的労働市場の形成」（濱口2012。カッコ内は筆者加筆）という目標は影を潜めるようになる。その影響は2000年代以降の広域自治体の雇用政策や自治体の就労支援にも引き継がれ、労働市場への消極的なアプローチ、市場求人を中心とする相談支援や仲介のスタイルとして続いている。

2015年に始まる生活困窮者支援制度は普遍主義的で包括的な相談支援や就労支援をめざし全国の自治体で展開されるが、仕事情報のあり方や仲介の進め方は従来の「就職支援」の経験を引きずったままである。そのため「福祉と労働の連携」、すなわち就労支援と労働市場に関わる地域雇用施策との有機的な連携も進んでいるとは言えない。労働雇用担当部署がイニシアを發揮する沖縄県等の取組みは数少ない連携の試みであろう。同県ではワンストップ型の支援拠点を整備し、生活困窮者支援制度による就労支援と地域雇用施策の有機的な連携を図っている（沖縄県の取組については本書の第5章も参照）。大阪府の分権的な地域就労支援は当初のマスタープランで「市町村レベルでの総合的な施策」<sup>7</sup>をめざしたが、自律した施

7 新規の施策や事業の実装にかかる支援、国や広域自治体による基礎自治体の体制整備等の実装支援には課題が多い。持続性と影響力を備えた担当部署の形成を支

策の実装・運営に向けて市町村の模索は続いている。言い換えれば、自治体が新規の施策や事業を実装していく上で解決すべき課題は教訓として残ったままである。自治体による就労支援の実装は新しい対象の把握やサービスの開発等を伴い、経験したことのない実装の課題や取組みが当時も問われていたが、活動が進むにしたがって実装に潜む問題が表面化することになる。

大阪府は当初二つの自治体でモデル事業を通して実装の課題を整理し、地域就労支援センターの相談体制を整備することを優先した。相談支援を担う「就労支援コーディネーター」の配置と養成、すなわち多様な就労阻害要因の理解や対応力を習得する事例検討やカウンセリングなどの研修、支援困難ケースへの専門的サポート体制整備などを進め、3年足らずで府内全域に同支援センターの活動を普及させた。しかし、自治体による「総合的な施策」としての就労支援という課題は後回しになった。「相談」に始まり「多様な支援サービスの提供」、めざす「就労の実現」から「就労継続（定着）の支援」に至る一連のサービス構成の中で、「就労リスク」と「就労の実現」に関する考察が不足し従来型の「就職支援」を安易に継承したため、利用者が漸減していくことになる。多様な就労困難者が抱えるリスクを捉えきれなかった。属性等の伴う就労阻害要因に関心が集まり、後で述べるが雇用システムや労働市場政策からの排除によるリスクが看過された。一般的な求職活動や仲介の仕組みの利用を諦めざるを得ないという不安定就労層やワーキングプア等のリスクを捉え、新たな相談や支援サービスの開発と提供が求められた。例えば、無料職業紹介の導入等の雇用政策を活用した取組みや、雇用システムへの介入による職場環境整備等の支援や企業等へのアプローチやサ

---

援するには、従来の組織や体制によるサービスの改善や利用による「活用」型の組織を目標とするか、新しい知識やアプローチの獲得が欠かせない「探求」型組織かといった担当部署像の見極めが欠かせない。

ポートなどはその後の展開の中でいくつかの事例として整理された程度で、「総合的な施策」には至っていない。

一連の支援サービスで構成される就労支援の内容を検討し実装する取組みとその担当部署の整備等が問われたが、大阪府は地域雇用政策の課題対応としてより積極的な役割を果たせたのではないだろうか。最近の動きをみるとワンストップ型の拠点運営に軸足を移し、分権型就労支援への挑戦は影を潜めているようだ。

広域自治体については、最近の就職氷河期世代支援事業等を見る限り、従来型のワンストップ型就職支援の枠組みを超えるような取組みは少なく、政府肝いりの省庁連携による事業にもかかわらず、広域自治体内の組織的連携のほか、圏域内の自治体や関係部署を巻き込み、自治体を中心とした雇用・就労支援施策につながるような取組みも少ないようだ。就労支援のニーズや活動はさまざまな施策・サービス分野に拡大しているが、それら取組みを有機的につなぐ・統合する気配は見られない。労働雇用担当部署による地域雇用施策の取組みも続いており、全世代型支援への転換を指向する社会福祉担当部署の就労支援も止まってはいないが、それら機能や活動が自治体レベルで統合や再編がなされる動きや、体系的な雇用・就労支援施策へ発展する可能性は残念ながらまだ見えていないようだ。

### 3) 国の雇用政策と自治体の関わり

国の雇用政策を見てみよう。労働分野の身近な保護や規制と違って、自治体が雇用対策の事業に直接関わることが少なく雇用政策は「遠い存在」だったと言える。構造的失業対策や拠点開発の当事者となった地域の自治体を除いて、ほとんどの自治体は地域の労働市場の課題や雇用対策に向き合うことはなかった。ただし日本の雇用レジーム<sup>8</sup>の特徴を考えると、国が推進・補助する公共事業、すな

8 わが国の雇用レジームの特徴について「雇用レジームとしての「土建国家」」(宮

わち自治体の土木建設や地域振興を通じて雇用機会の創出という形で雇用政策に組み込まれてきた。

自治体には地域の雇用システムに向き合い、中小零細企業の人的資本形成等に関わる事業や介入する権限もなかった。自治体の関与は労働市場や雇用システムで生起するトラブルに対して相談という形で事後的に対応することであった。豊中市の場合も、勤労者福祉行政を中心に大阪府による労働相談体制等に対応し1979年に労働相談を始めている。

日本の雇用政策や地域雇用政策の経緯をみると、戦後占領期の民主化を経て、1950年代末から始まる高度経済成長期が転機の一つであった。地域開発等による三大都市圏への人口と資源の集中に対応する政策や事業が進んだ時期である。後で述べる日本型の雇用システムが確立する時期でもあった。そして1970年代に入り第一次石油危機等を契機に高度経済成長が終焉し、一転して拡大する都市圏と地方圏の格差問題や低成長移行に伴う雇用失業情勢の悪化等が課題となり、雇用政策は大きく転換する。都市圏への人口流出や拡大する経済格差（地域間・世代間等）に対して、地方圏を重視した「工業の再配置」が新たに打ち出され「新たな雇用機会の創出」（雇用保険法ほか）をめざすことになる。その内容は、発生した失業や雇用問題、生活不安に対して「所得の再分配」ではなく、事後的対策として公共事業による「雇用の創出」を図り、さらに失業そのもの（の顕在化）を抑制する「雇用の安定（地域雇用促進給付金）」策<sup>9</sup>を打ち出すなど、雇用政策は大きく変わっていく。中小零細企業に対する保護・規制による雇用・就業の維持<sup>10</sup>も加わり、「土建国家」

本2008）や財政の観点から「勤労国家レジーム」（井手ほか2016）などを参照。

9 「雇用の安定」政策は現在の雇用調整助成金として続いている。

10 中小企業経営改善資金融資制度（1973年）、大規模小売店舗法（1973年）等

と言われる雇用スキームが成立し、2000年代まで続いていく。

こうした雇用政策を捉えて、佐口（2011）は「小さい失業（雇用保険）」「公共職業紹介・職業訓練の消極性」「低い最低賃金水準」と指摘している。さらに70年代の政策転換で注目すべきは公共投資による雇用創出とともに、「職業の安定」から「雇用の安定」への労働市場政策の転換が推進されたことである。この転換は後の就労支援の生成にかかわる重大な課題を残した。1960年代まで労働市場政策では「職業能力と職種を中心とする近代的労働市場の形成を目標に」（濱口2012）推進されていたが、新たに登場した「雇用の安定」とは「職業の内容の如何を問わずとにかく雇用関係が継続しているという状態を守ることに至上の価値」（濱口同）を置くことへの転換であった。したがって、労働市場政策の要である仲介のプロセスや実務は、「職務の内容、当該職務を遂行するために必要とされる労働者の適性、能力、経験、技能等の程度その他…必要とされる事項」（濱口同）を明示することや、それを可能にするための職務分析による職務解説書等の取組みが軽視されていくことになった<sup>11</sup>。当時職業安定所の職員はいわゆる求人票のほかに仕事内容を補完するため職務分析を行い職種（仕事）ごとに職務解説書をまとめ「職業辞典」なるものを作成していた。そして分析された職務（仕事）情報をもとに求職者の「適性」を踏まえた情報提供や助言が行われる仲介が行われていた。そのため職業紹介を行う職員は的確な判断を行い得るだけの職務（仕事）に関する知識の形成や蓄積をめざしていたわけである。「雇用安定・職業不安定」と揶揄された政策転換を契機に、仲介のあり方や職業相談、キャリア形成支援などが徐々に変質していったことが窺える。今日の就労支援が依拠する労働市場や雇用システムが内包してきた負の淵源を政策面から補強

---

11 職業紹介だけでなく職業訓練のあり方も修正が問われることになる。濱口前掲書を参照。

したとも言える。同時に自治体による就労支援が必要とされるに至る歴史的な背景の一つともなった。

雇用政策は1990年代半ば以降、新自由主義的な改革に晒されることになる。労働力人口は非正規雇用の増加傾向が著しくなり、2005年には雇用者全体の3割を占めるようになり、格差の拡大やワーキングプアの増大といった問題が広がっていく。こうした雇用の劣化や多様化の背景には労働分野においても進んだ規制緩和があった。新自由主義的改革は1986年の労働者派遣法（中曽根内閣）に始まり、その後1996年の橋本内閣、2001年の小泉内閣を経て本格化し、労働雇用政策の「規制改革」は雇用の不安定化や劣化を進めるとともに、将来への不安は消費の低迷、そして消費不況にもつながっていく（五十嵐2008）。

一方2000年代に入ると、地域や自治体に注目した雇用政策でいくつかなの変化が見られた。特に注目されるのが自治体の関与が見直され、雇用政策の「再」分権化せざるを得ない動きである。自治体の役割等を見直しながら改正を繰り返した地域雇用開発等促進法（1987年）のほか、2000年代に入って地域再生法（2005年）や、まち・ひと・しごと創生法（2014年）などに関連付けられた補助事業が登場し、自治体による雇用政策の活用への契機が増えた。さらにリーマンショック（2008年）後の緊急雇用創出事業やふるさと雇用再生特別交付金、重点分野雇用創造事業においても、自治体の役割が位置付けられた。職業安定法改正（2003年）によって無料職業紹介事業に自治体の参入が可能になった<sup>12</sup>のもこの時期である。広域自治体だけでなく基礎自治体も工夫すれば地域雇用施策の展開や独自の就労支援を推進する可能性は拡大したが、積極的な展

---

12 4節(2)「無料職業紹介事業への参入」参照。また自治体の無料職業紹介による特定求職者雇用開発助成金の活用が2019年の雇用関係助成金<sup>12</sup>の見直しによって可能になっている。

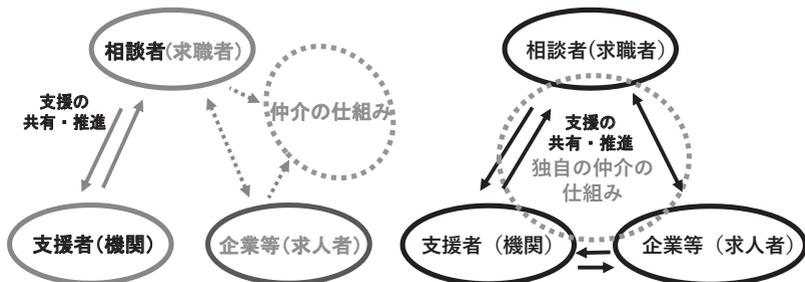
開には至らなかった。

### 3 雇用システムの特徴と自治体

#### (1) 日本の雇用慣行等の雇用システムと就労支援

豊中市が地域就労支援に取り組み始めて直面した壁の一つが、相談支援を利用してめでたく採用に至った相談者の継続（定着）支援であった。当時の雇用実現ケースの多くはハローワークによる仲介を利用していたので、相談者（求職者）と企業（求人者）と就労支援機関、ハローワークの関係をみると、ハローワークが仲介するため、企業と就労支援機関は直接の関係がないこと、仲介の手続きは就労支援機関とは無関係に進められ、雇用後に就労支援機関が企業へアプローチしたり、協力して当事者のフォローアップ支援を行うことは困難であった（図 3-1）。

図 3-1 相談者—支援機関—企業等の関係

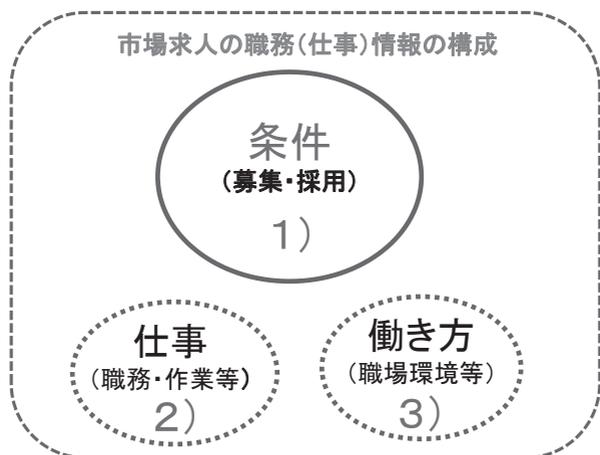


企業と協力したフォローアップ支援が難しい背景には、わが国の雇用システムの特徴とされる「壁」があった。募集と採用、配置の段階を通して、当該相談者（求職者）が実際に従事する職務（仕事）の内容を知る機会がほとんどなく、配置の段階になって初めて職務の内容や職場環境等を知るからである。なぜもっと早い段階で従事

する仕事を知り確かめられないのだろうか。後で述べる「職務の無限定性（定義しない）」（鶴 2023）という雇用システムの根深い特徴に由来している。誰もがそれぞれの能力やスキルの特性、経験を活かしたい、また配慮してほしい・配慮があればより良く働ける職場環境などを確かめたいと思うが、「職務の無限定性」や集権的な人事部制度などの日本的雇用慣行の下では、求職者の希望や不安は理解されない、あるいは看過されたまま仕事に配置される。その結果はミスマッチや早期離職といった悲しい事態につながる。かつて労働省がめざした「職務遂行能力と職種を中心にした近代的労働市場の形成」において想定した、すなわち理解・検証可能な具体的な職務（仕事）情報を重視した労働市場や雇用システムの形成は遠い過去のものとなったようだ。

改めて、就労支援の観点から職務（仕事）の情報について整理してみよう。職務（仕事）情報は、1) 採用等の労働条件の情報、2) 職務（仕事）の内容、3) 働き方や職場環境等の情報の3つに分けると理解しやすい（図 3-2）。現在利用されている一般的な求人形式の仕事情報は、1) の条件に関する内容が中心であり、2) 職務（仕事）の内容は職業分類の大分類程度で大雑把のことが多い。なぜなら長期雇用や新卒一括採用などとして構築されてきた雇用システムでは従事する職務を前提に能力や適性等を判断するのではなく、未熟練を前提に企業の一員、「仲間」になることを職務能力等とは異なる別の基準で判断されるからである。3) 働き方や職場環境等の情報にいたってはほとんど載っていない。求人者の公平な競争を妨げる固有の情報は求人票には記載できない。次に仲介プロセスを見ると、仲介機関が発行する紹介状と求職者が提出する履歴書等の情報ほか、「相性や人柄、能力（学歴等に代表される）」などが重視される面接を通じて、求職者の情報や職務（仕事）情報が行き交うが、2) や 3) の情報が追加・補足される契機はほとんどない。

図 3-2 職務（仕事）情報の構成



相談者（求職者）の適性や能力、経験、配慮が求められる事項が就労支援の段階で整理され、本人の自己理解も進んでいたとしても、仲介（募集）・採用プロセスでそれら情報は顧みられることは少ない。したがって、採用された相談者が順調にキャリア初期を歩むためには企業や働く場にアプローチし介入する定着支援は欠かせない。そして定着支援のほとんどは企業への介入、すなわち配置（担当する職務）の調整、指示・教育の工夫や配慮を含む職場環境整備に関わることが多く、企業や職場へのサポートでもある。障害者支援などでは定着支援<sup>13</sup>は個人に直接対応する支援として理解されることが多いが、企業や職場（の上司、同僚）が配置された相談者の適性や能力を引き出せるよう「職務の再定義」や環境整備等を促す企業サポートの側面がより重要になっている。

豊中市では定着支援を効果的に進めるため、職業安定法改正で可能になった「無料職業紹介事業」を利用した。そして無料職業紹介

13 障害者支援では、障害者と事業主を統合的に定着支援する「二重顧客アプローチ」が打ち出されている。障害者職業総合センター（2023）を参照。

事業を利用した就労支援<sup>14</sup>は地域の雇用システムの改善を指向する内容へその後さらに進化することになる。

## (2) 日本の雇用システム、雇用慣行の経緯

「小さく、消極的」と指摘される国の雇用政策の経緯をみたが、それ以上に自治体の雇用・就労支援に重大な影響を及ぼしてきたのは日本的雇用慣行として浸透してきた雇用システムである。雇用政策の転換によって「適格紹介の原則」(濱口 2012)が変質し、職務(仕事)の定義や仲介事務のあり方が後退しはじめたことについてはすでにみたが、それ以上にわが国の雇用システムは私たちの「働くこと」や雇用政策への理解に大きな影響を及ぼしてきた。普段から「当然のこと」として抱いてきた職業観や求職活動、キャリア形成の考え方、さらに採用や配置等の企業活動に対する理解も雇用システムによって生成・増幅されてきたと言える。雇用慣行として語り継がれている雇用システムの影響の一端を見てみたい。

雇用システムという場合、1960～70年代にわが国の大企業を中心に確立されてきた雇用慣行を指している。それは、1) 長期雇用慣行、2) 企業内人材育成、3) 後払い賃金(年功賃金、生活給的賃金)、4) 遅い選抜・昇進、5) 新卒一括採用、6) 手厚い従業員福祉、7) 企業別労働組合といった特徴で語られる。1990年代以降、この雇用システムの変化や再構築が話題になり、現在も改革等の試みが続いている。背景には、正社員と非正社員との極端な二極化と格差の拡大、ワーキングプアや長時間労働、ジェンダー差別などの深刻な社会問題がある。また2000年代後半になると、働き方の基本的な問題である雇用契約の内容が改めて問い直されている。現行の雇用契約は「職務だけでなく、勤務地や労働時間について限

---

14 勝(2024)「就労支援型職業紹介と特定求職者雇用開発助成金(特開金)」を参照。

定（定義）されていない」（鶴 2019, 2023、濱口 2009、2021）と指摘され、「ジョブ型」雇用と「メンバーシップ型」雇用を対比したさまざまな議論が続いている。「職務等を定義しない」典型的な正社員が「無限定正社員」（鶴 2023）や「メンバーシップ契約」による雇用（濱口 2009）などと表現され、わが国の雇用システムの「改革すべき慣行」として話題になっている。翻って身近に見聞きする求人票の内容や採用活動をもても、企業の大小を問わず契約前（求人情報や面接等）や契約時（面接、労働条件通知書交付等）、採用後の配置段階を通して明示される「職務（仕事）」の内容は、求職者が確かめ判断するための十分な情報になっているだろうか。早期離職を選んだ相談者の多くが「募集時の説明で想像（理解）した仕事と、採用後の配置（担当する仕事）が違っていたから」と話す。

こうした雇用システムの起源は、1960年代に人手不足に対応する大企業が臨時工等を長期雇用に組み込むなどの人材確保から始まったと言われる。そこでは職務を定義しないことによって、配置転換や労働時間による雇用調整が進め易い。そうした雇用に長期を支える年功による人事評価や中央集権的な人事部制度、異動・昇進の仕組み、男性稼ぎ主モデルをベースにした生活給型の賃金制度などが構築され、さらに賃金（所得）制度や手厚い従業員福祉（福利厚生）等が整っていく。併行して雇用システムを支える税制や社会保険の整備もあって、わが国の雇用システムは労働の需要（企業）側にとって「使い勝手の良い人事制度」「人的資源管理」「人的資本管理」として普及・定着してきた。

雇用システムが生み出した「無限定正社員」という雇用・働き方において、企業側は「解雇をしなくても配置転換や労働時間による雇用調整ができる」や「配置転換等で部門間の良好な調整がしやすい」、さらに「未熟練の若者（特に文系出身等）を新卒一括採用で囲い込むことができる」などのメリットを期待し、一方、労働者も

無限定な働き方に即した雇用保障や待遇を期待し、日本型の雇用システムは「理想とする」職業や職業生活として普及し、私たちの「常識」になってきた。日本的雇用慣行は大企業を中心に成立したが、中小零細企業も巻き込まれその影響から無縁ではなかった。その結果、中小零細企業は募集や採用等の雇用人事管理の選択肢を狭めることになった。

しかし、90年代以降、長期雇用や年功賃金、手厚い待遇による負担増のほか、「無限定」が「無制限」に変わりハラスメントや過労死などを引き起こし社会問題となった。男性稼ぎ主モデルがもたらす家族依存の問題、働き方やキャリア形成をめぐるジェンダー格差などが社会的争点として注目され、雇用システムの再構築が現実的な課題になってきた。

「職務の無限定（定義しないこと）」や長期雇用等が生み出す就業者像は何をもたらしたか。「どんな仕事でもこなす『何でも屋』を育て、特定の能力やスキルを身につけた専門家やプロになり難い『何でも屋』になると、自身の専門性を打ち出せず職務能力の自己理解が看過され将来のキャリアのイメージがもてない、転職を難しくするといった状況をも生み出している」と鶴(2019)は指摘する。言い換えれば、これは個人の職務遂行能力を軸に、募集や採用、配置や育成等を行う仕組みの整備を遅らせ放棄させてきた結果であろう。先にみた「雇用の安定・職業の不安定」と言われた雇用政策の転換と相まって、わが国の雇用システムは多様な労働者や就労希望者を、そして労働需要側にある中小零細企業を健全な労働市場の形成から遠ざけることになったと言える。就労困難者は雇用システムの「入口」に立つことすら躊躇せざるを得ないような状況に追いやられ、多様な求職者（相談者）から持続可能な働き方や健全なキャリア形成の契機<sup>15</sup>

15 職業適性や職務分析等を通じた学習機会や自己決定のチャンスを疎かにするスポットワークやスカウティングの仲介の横行など。

を奪うことになっていないだろうか。このように雇用システムが生み出す就労リスクに対応して自治体の就労支援が登場せざるを得なかったと言える。

### (3) 自治体による地域雇用政策の活用と雇用システムへの介入

豊中市は就労支援を推進する過程で、雇用政策に目的意識的に向き合い、地域の労働市場や雇用システムへ介入することを重要な課題に位置付けた。先の無料職業紹介事業への参入のほか、2006年に始まる国の地域雇用開発政策の活用もその一つである。一般的に自治体の労働雇用行政が雇用対策の経験が少なく、予算財源も限られていた中で、同市は就労支援を中心にした「企業との連携」「企業サポート」を検討した。企業アプローチと就労支援を併せて推進することが可能な事業候補として、また新たな事業財源としても活用できる地域再生法に連動して登場した地域提案型雇用創造促進事業（旧パッケージ事業）に注目し、2007年の地域雇用開発促進法改正によって拡充された地域提案型雇用創造促進事業（新パッケージ。事業期間最長3か年）<sup>16</sup>の活用に至る。その過程を振り返ると同事業の必要性を示す「豊中市雇用・就労施策推進プラン」<sup>17</sup>（2007年8月）の策定にはじまり、経済団体や支援機関等からなる豊中地域雇用創造協議会を組織し実施体制などを整えた。同事業は自治体への補助ではなく同協議会に直接補助されるため（10 / 10 補助）、自治体の追加予算はほとんどなく、また自治体の人事制度に影響されないため知見や経験が豊富な専門人材を確保・処遇できたほか、初めて経験する多様な教育訓練メニューや雇用主支援メニューを事

---

16 現在は地域活性化雇用創造事業（厚生労働省）  
[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_03839.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_03839.html)

17 豊中市雇用・就労施策推進プラン（2007）。担当部署が予算100万円で策定  
<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/kurashi/roudou/sonota/koyouplan.files/suisinnpuran.pdf> 参照

業化し、地域の雇用システムへの介入を促進することができた。そして、さまざまな就職支援メニューによる成果を生み出すことができた。同協議会や担当する労働担当部署は多様な就労困難者等を同事業によって創造した仕事や訓練等に積極的につなぎ「就労支援と企業・働く場との連携」を図り、また高齢者や障害者、ひとり親担当部署などとの連携や協働に広がっていった。それまで自治体の中で馴染みのなかった雇用・就労支援の取組みが全庁的に、そして市議会に共有される機会となり、その結果、担当部署の組織的位置づけ（事務分掌規程や組織名等）や役割（予算や人員等）が見直され、影響力を高めることにつながった<sup>18</sup>。

雇用システムへの介入は、リーマンショック後の緊急雇用創出事業<sup>19</sup>（緊急一時的な雇用創出と再就職支援）や、重点分野雇用創造事業（成長が期待される分野における雇用創出）、ふるさと雇用再生特別交付金（自治体の創意工夫による継続的な雇用機会の創出）などの活用によってさらに推進された。

これら緊急雇用対策事業では2010～14年の5年間に171件の事業が企画され総額31億円余（決算額）が投入された。緊急雇用対策事業はもともと経済対策であり「雇用の質」より「雇用の機会」の供給が重視されたため、かつての公共事業型の雇用機会の創出を応用したものが一般的であったが、同市は就労支援を通じた企業アプローチ、企業との関係づくりを重視して企画している。企業における仕事（職務）分析と人材ニーズを把握しながら「雇用の質」に配慮した事業を追求した<sup>20</sup>。企画がまとまると事業を担う事業者を

18 「活用」型組織ではなく、持続的な「探求」型組織をめざす。注7参照。

19 緊急雇用対策・経済対策（厚生労働省）

[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudouzenpan/taisaku/index.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudouzenpan/taisaku/index.html)

20 ①就労困難者等向けの就労訓練、②社会サービス分野の仕事づくり、③人材需要が高い業種等に注目した起業支援、④多様な人材の活用を想定した新規事業開発といった観点から企画、事業者の募集が行われた（西岡2017）。

公募し、実施主体を確定（契約）する。必要な従事者の求人に対応して求職者（失業者）は無料職業紹介事業を通じて仲介するスキームである。案内する求職者は就労支援の利用者が多く、仲介の段階ですべての求職者向けに就労相談を設定し適性等の自己理解を進めるなど「適格」な仲介を追求している。緊急雇用対策事業と就労支援を組み合わせる経験はまた、新しい就労支援の可能性を発見することにつながった。「働き（稼ぎ）ながら、次の就労とキャリア・ステップ（転職を含む）を準備する」という支援内容の拡張である。稼得収入による生活の安定を確保しながら、適職をめざし就労経験とスキル等の向上を図りながら、次のステップを準備する支援の可能性が見えてきた。さらに事業によっては仕事への従事と併せて教育訓練メニューを組み合わせる事業も企画され、「働き・学び（教育訓練を利用し）ながら、次の就労とキャリア形成を準備する」支援など就労支援の可能性を広げた。飲食店で調理や接客に従事しながら、調理師試験の準備をサポートするなど、その後の再就職と順調なキャリア形成につながったケースも多い。

地域の雇用システムへの介入、企業アプローチはその後も続いており、同市の雇用・就労支援の特徴の一つとなっている。「雇用の機会」創出を掲げる政策は今も続いているが、従来の公共事業型ではなく、自治体の雇用・就労支援をベースに雇用システムに介入し連携することによって、就労継続や継続したキャリア形成を可能にする「雇用の質」重視の展開が可能になっている。地方創生関連の取組みにおいても、自治体の雇用・就労支援を中心に推進するという事業スキームの選択肢が増えることに期待したい。

## 4 自治体の就労支援の到達点

### (1) 支援対象の定義・把握と支援に一ズの捕捉

大阪府の地域雇用政策による地域就労支援事業がめざした普遍的な就労支援を紹介したが、改めて事業の対象の定義や把握をめぐる課題を整理してみたい。同事業は当初、支援対象を「障害者や高齢者、ひとり親、ひきこもり等の若者など」の属性を例示し、多様な就労阻害要因（就労やキャリア形成のリスク<sup>21</sup>）を抱える対象として就労困難者を定義していた。豊中市をはじめ府内自治体は就労支援センターを開設し「就職困難者」「就労困難者」の就労支援を打ち出したが、相談件数（ニーズの捕捉）は必ずしも順調に推移した訳ではなかった。高齢者や女性、障害者、ひとり親、生活保護利用者、外国人など向けの公的サービス提供とそれに付随する就労支援と何が異なるのか、新しい事業の対象は誰なのか模索しながら相談が始まったと言える。「多様な就労困難者」とは、既定の基準で特定することが難しい潜在的な相談者であり、従来の制度によるサービスでは把握が難しい要支援層であろう。「障害や年齢などさまざまな事情で仕事や就労のことで悩んでいる方へ」などと潜在的なニーズに訴求するが、市民は「役所はなぜ仕事さがしや求職活動の相談をしてるのか?」「ハローワークとは何が違うのか?」「役所の就労支援センターは福祉を利用している人が対象でしょう?」「仕事の紹介（あっせん）はしてくれる…?」といった疑問や不安は容易に払拭することはできなかった。既存の労働市場の仕組みや求職活動をめぐる慣行は、離転職を繰り返す不安定就労層や失業が長期化している人、無業状態の人たちにもある種の「規範」や「常識」のように浸透している。継続的な（寄り添い型）相談支援や生活等

21 従来の定型的なリスク（病気、けが、老齢、失業など）に代わって、福祉国家の再編期に生じた「新しい社会的リスク」（田中 2017）の一つと考えられる。

を含む総合相談といった支援スタイルや相談の特徴を打ち出しても響かず、直ちにニーズの捕捉にはつながらなかった。当初捕捉された就労ニーズは福祉サービス等の相談窓口から案内されるケースが多く、各部署の相談が対応できない「制度の狭間」ニーズ、あるいは相談体制やスキル等のために対応しきれないニーズなどに対応し、地域就労支援センターは動き出した。

同市も同じような模索を続けながら就労困難者が抱えるリスクの正体や支援対象の定義を探った。そして属性等から判断できる就労リスク、属性等に典型的な就労リスクだけでなく、現行の労働市場の仕組みや雇用システムに深く浸透している雇用慣行が生み出すリスクに注目する。すると既存の仕組みや慣行に馴染めない、労働市場政策やその仲介サービスの利用から遠ざかっている・利用を諦めている就労困難者等の姿が見えてくる。言い換えれば、就労困難者は現行の制度や仕組み、慣行から生ずるリスクによって希望する就労や順調なキャリアを見通すことを阻まれているのではないだろうか。こうした就労リスクを低減するためには、まず現行の制度や慣行に頼っては得られない仕事（職業）情報が重要であり、それを利用した相談支援が欠かせないと考えた。3節(1)で述べたように仕事情報（図3-2）として2) 仕事の内容、3) 働き方や職場環境等の情報を知る・確かめる支援をベースに、1) 条件などを調整することが重要になる。就労支援担当者の個人的な努力によって求人内容を企業から聞き取る、訪問して補足情報を集める、あるいは相談者に同行して求人企業を訪問するなどの支援が行われてきたが、組織的な取組みにはなっていなかった。また独自の仲介の仕組みづくりにも欠かせない「無料職業紹介の活用」も通知や届出の手続きを済ませた団体が多いが、就労支援に必要な仕事情報に注目するには至っていない。

仕事（職務）を確かめる・試す相談支援がなぜ必要だったか、

1960年代までの公的職業紹介のあり方を見てみよう。当時の職業安定法解説書には「(職務分析は) 観察と調査によって職務の内容なす作業の全体、その職務に課せられる責任、その職務を一人前に遂行するのに必要な経験、技能、知識等の精神的肉体的能力のほか、その職務が他のいかなる職務からも区別される要因を明らかにする」(濱口2012)と指摘されていた。企業にアプローチして仕事の内容や環境等を観察、調査し、それを求人情報として提供することは当たり前の活動であった。

「属性や特別な支援サービスを必要とする人」という一見わかりやすい観点だけから支援対象を把握すると見えなくなる対象をつくり普遍主義的な取組みから離れてしまう。例えばワーキングプアが話題になったが、所得を指標に対象を広く理解することもできる<sup>22</sup>。

次に自治体の役割をみてみよう。自治体全体の就労支援を捉えると、現在1) 福祉等の特別な支援サービスに付随して提供される就労支援(制度別就労支援と呼ぶ)と、2) 生活困窮者支援制度がめざす制度別就労支援の課題克服を含む普遍主義的な就労支援、そして3) 労働雇用担当部署による取組みが併存している。

制度別就労支援は、総じて現行の雇用システムや雇用慣行、仲介の仕組みなどの労働市場政策を問い直すことは難しい傾向がある。言い換えれば、現状の労働市場や雇用政策を与件とし、対象の属性等に典型的な就労リスクを主に把握し、サービス提供の可否を判断してきた。選別主義的に対象に限定し、「小さく・消極的な雇用政策」を前提にサービスを選択するスキームである。就労支援を標ぼうしながら相談者に相応しい雇用や働き方を追求する、創り出すことをためらってきたと言える。あるいは自治体として雇用システム

---

22 コロナ禍の生活福祉資金等による特例貸付は1.4兆円(380万件超)、借入時の収入は20万円以下/月がほぼ9割、10万円以下/月が過半、半数が債務を抱える「生活保護手前」の要支援状態(全社協調べ)であった。

へのアプローチ（欧州では就労支援における「雇用主の関与」という）は顧みられることなく雇用政策側の取組みと当事者の自助努力に委ねられた。

一方、自治体の労働雇用担当はそもそも守備範囲が狭く予算規模も小さい、また雇用対策や労働市場政策の活用の経験が少なかったこともあり、制度別就労支援との連携や、その発展に寄与するには至らなかった。制度別就労支援の一つである障害者の雇用・就労支援をみると、国の雇用政策が主導する形で雇用システムへの介入等を進め一定の成果をあげているが、自治体や支援団体による雇用システムへの介入や連携はそれほど進んでいるとは言えない。他の制度別就労支援も同じような状況で、雇用システムへの関心は薄く、介入の取組みや地域雇用政策の活用を指向する動きはほとんど見られない。

新しい生活保障をめざし「包括的な支援」等を掲げた生活困窮者自立支援制度はどうか。制度別支援の隘路を克服する普遍主義的な相談支援を目標に誕生したが、自治体における実装過程、補助事業の活用や運営状況を見ると、支援対象の定義やニーズの捕捉、支援の内容は先にみてきたように整理できないまま属性や態様等に注目した「ニーズの捕捉」に終始している。自治体における担当部署のあり方や位置づけ、安易な事業委託の問題も重なり、地域をベースにした雇用・就労支援には欠かせない雇用システムへの関心は薄く、企業アプローチに「二の足」を踏んでいる状況である。

## (2) 無料職業紹介事業への参入

生活困窮者支援制度では無料職業紹介事業や特定求職者雇用開発助成金等<sup>23</sup>の活用を国が通知し推奨している。無料職業紹介を行う

---

23 特定求職者雇用開発助成金は高齢者や障害者等の就職が特に困難な者をハローワークまたは自治体や民間の職業紹介事業により、継続して雇用する労働者等として雇い入れる事業主に対して支給される助成金。雇用保険法第 62 条による雇用安定事業の一つである。

ための手続き（通知や届出）を済ませた自治体や支援団体は増えているが、活用する取組みは広がっていない。雇用システムや仲介の仕組みを与件ではなく、自治体や地域として見直す必要性はすでにみたが、半世紀も前に定義された「適格紹介」、すなわち多様な人材・労働力と多様な企業・生産活動を適格に結び付ける「職務遂行能力と職種を中心とした」仲介のあり方に改めて学びたいと思う。また雇用システムや仲介の仕組みが桎梏となって「人手不足」にあえぐ地域の中小零細企業にも注目し連携とサポートを進める必要がある。雇用システムに向き合い改善を進めることと、労働市場政策（職業紹介や職業訓練等）の活用や改善に関与することは自治体がまず向き合うべき課題であり、そして就労支援に欠かせない課題であると言える。そこでその第一歩として、現行の仲介の仕組みを補完する「就労支援型職業紹介」を紹介する。

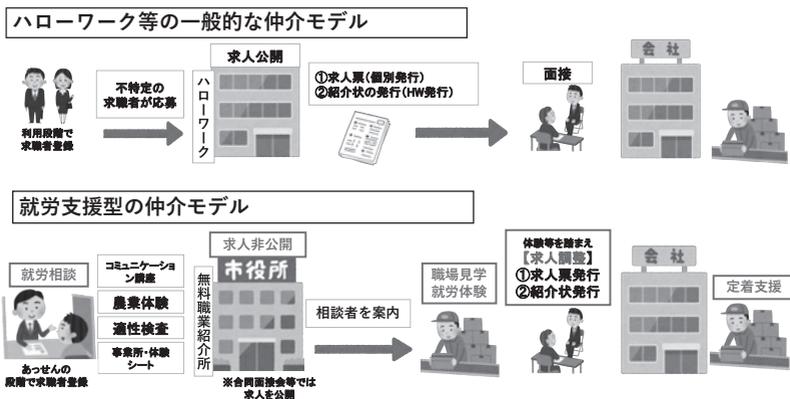
一般的な仲介の仕組み（職業紹介）は、ハローワークの場合、求職者は求人情報を検索し紹介状を受け取り、履歴書等の書類を企業（求人者）に提供し面接を経て採否が決まる。「メンバーシップ型」の雇用を前提にした仲介の問題点はすでに述べたが、この仕組みでは求職者（相談者）が発する職務遂行能力や適性等を中心とした求職シグナルと、企業等が発する職務（仕事）の定義や働き方、職場環境等からなる求人シグナルが交換されることはなく、その職務内容や条件等について調整・決定（共通の理解に）していくことは難しい。仕事の内容、働き方や職場環境等について知る・確かめることができるのは、採用後の配置の段階になる。このような不安定な募集～仲介～採用プロセスは就労リスクを増大させることはあっても減少させることはないだろう。

一方、就労支援型職業紹介は就労支援に企業アプローチと職務仕事の分析と定義の取組みを組み込み、相談者（求職者）と企業を合せて支援するのが特徴である。言い換えれば、人材需要はあるが求

人としてまとまっていない状況も含めて、相談者が当該企業における就労体験（必ずしもその企業への求職を前提にしていない）を行い、3日から2週間程度の体験を通じて採用の打診が生まれるとお互いに雇用条件を調整し、その段階で求人生まれ紹介手続きが取られる。

この仕組みで重要なのは、就労相談や支援プロセスにおいて相談者の職業適性や能力等を確かめる・試すプログラムである職場見学や就労体験を案内し利用できること、そのために就労体験の内容をわかりやすい情報にしていることである。体験の内容は企業ごとに従事する職務仕事を観察・分析して、相談者が確かめる・試すことができる適性や作業スキルなどの観点からあらかじめ整理する作業が不可欠となる。相談者は従事することによって自身の適性や不安などを実地に確かめ、就労に向けた自己理解を促進する、あるいは就労やキャリア形成を見通すことができる。一方、体験受入れ企業は職務遂行能力やより良く働くための配慮などについての的確に評価でき、採用の可能性を見極める機会も増えることになる。さらに有意義な就労体験を重ねることを通じて、公的な就労支援が企業にもたらす効果や役割、多様な就労希望者と地域企業をつなぐ新たな仲

図 4-1 職業紹介（人と仕事の仲介）：2つのモデル



介の仕組み<sup>24</sup>に対する理解や期待が広がっていくことにもなる。

### (3) 国の地域雇用政策を活用する取組み

就労支援型職業紹介の推進や特定求職者雇用開発助成金(特開金)の活用など、自治体は国の雇用政策を積極的に活用すること、すなわち就労支援を組み合わせた雇用関係の補助事業等を主体的に活用することが重要になっている。

就労支援型職業紹介による効果の1つは就労体験を通じて、あるいは採用後も継続する公的な支援(定着支援)を利用して、企業が採用や就労継続の可能性を判断しやすくなることである。例えば、就労継続を見極めることができれば「無期雇用」を条件に採用されるケースが増え、特開金の活用につながっている。雇用関係助成金の活用は企業が就労支援と連携するメリットをさらに大きくするほか、就労支援による企業サポートの可能性、雇用人事管理の改善や職場環境整備をサポートする余地も広がる相乗効果が期待できる。

リーマンショック後に、雇用保険の対象にならない非正規労働者を対象に求職者支援訓練制度が整備されたが、就労支援側の問題<sup>25</sup>や訓練サービスの内容や提供主体の問題<sup>26</sup>が重なり、同訓練を活用した就労支援は思うように進まなかった。受講者の条件を満たせば訓練期間中の生活支援の給付金が支給されること<sup>27</sup>が強調され、給付金目当ての受講が目立ち、またそうした受講を煽るかのような訓

24 2008年に開始された「ジョブカード制度」は「一定期間、企業において働き、仕事を覚えることができた」職務遂行能力の証明であり、「ジョブ型」労働市場の形成をめざすものであった(濱口2012)。

25 普遍主義的な就労支援は始まったばかりで、属性等による就労リスクに注目したため「就労までの距離が大きい」と評価されるケースが多く、適性や職務遂行能力等を理解する就労準備支援が進まなかった。

26 訓練サービス提供者は主に雇用保険による訓練等に対応してきたため就労支援の経験やスキルが乏しく、訓練内容や受講に伴う適切な支援が少なかった。

27 所得の再分配はさまざまな形で充実が望まれるが、支援の趣旨が不明確で支援内容が粗い給付には弊害も多い。

練カリキュラムが横行した。残念ながら「学び（訓練を利用し）ながら、次の就労と順調なキャリアを準備する」就労支援の典型を生み出すには至らなかった。ここから見えるのは、求職者支援訓練という新しい事業を定着させる、地域に実装させるスキームが揃っていなかったことである。すでに述べた支援対象の定義やニーズの捕捉の進め方のほか、多様な関係主体に求められる協働や役割分担のデザインが整っていなかった。サービス内容と利用のための手続きを用意するだけでは受講者は獲得できないだろう。また新しい訓練の効果、習得した能力やスキルが活かされる職務（仕事）の多様な選択肢を訓練情報に併せて発信してほしかった。そのためには自治体を通して企業等にアプローチし、職業訓練への期待を見極め、訓練実施機関と訓練内容を調整し訓練カリキュラムに仕上げるなど、さまざまな取組みが問われたはずである。一方、受講者の発見（確保）はハローワークだけでなく、拡大していた就労相談の窓口が活用できた。職業訓練の内容も、従来の訓練サービス機関や団体に委ねるだけでなく、就労相談や仕事の見学・体験等による就労準備支援などと組み合わせることが可能になっていた。

職業訓練の利用は相談者が「学び（訓練を利用し）ながら、次の就労と順調なキャリアスタートを準備する」支援内容をキャリア・ストーリーとして理解し見通すことから始まる。求人案内と面接対策に矮小化する相談と組み合わせた職業訓練から見通しは生まれにくい。受講者の発見は相談窓口のほか、就労体験等のイベントをきっかけにすることもできる、求職者訓練の前段となる短期の教育訓練コースを開催する、関連する企業と仕事を知る機会（企業との交流会等）を工夫するなど自治体との連携が考えられる。また訓練の途中にも関連企業と受講者が交流する機会は欠かせない。コロナ禍で登場した働き（稼ぎ）ながら受講できる職業訓練というスキームも活用したい。低所得で不安定な就労層が増加する中で「学びながら、

次のキャリアを準備する」支援を安心して利用するためには「働き（稼ぎ）ながら、安心して学び（訓練を利用し）ながら、次の就労やキャリア形成を準備する<sup>28</sup>」支援プログラムも欠かせない。

次に、国の雇用政策に貢献する福祉部門の取組みや自治体の役割をみてみよう。生活困窮者自立支援制度の就労支援は自立相談支援機関による就労支援のほかに「就労準備支援」と「就労訓練」という新しい事業を中心に自治体の実装化を推進している。従来の就労支援は就職支援型と言われるように、市場求人を中心にそれを目標にして進められたため「求人に対応できない・馴染まない」と排除されてしまう相談者を出してしまう。例えば、①医療保健や福祉等のサービスや居住支援、家族支援などを利用しながら「就労を準備する人」「再就職を準備する人」（労働時間や仕事内容の調整やアレンジが必要な人）、②ひきこもり等の孤立状態から社会生活を回復する支援を組み合わせる「就労を準備する人」や③就労経験はあるが離転職を繰り返すあるいは離職期間が長期化している不安定就労層などの一般的な採用活動（紹介状と履歴書、面接による）が馴染まない人、④年齢や性別などが「壁」となって一般的な採用活動が馴染まない人には対応できない。こうした多様な就労リスクに応じた効果的なプログラムをつくることが可能になってきたが、それには職業理解のほか、適性や能力、職場環境等の配慮などの自己理解を効果的に進める就労準備支援や、職務遂行能力を中心にした仲介（職業紹介）を推進することが欠かせない。また企業や働く場との連携そして企業アプローチも欠かせない。

就労訓練事業は＜職務遂行能力と職種を中心とした仲介＞と継続した就労支援を組み合わせた事業である。求職者と企業（求人者）の二者間の取引を前提にした仲介から、求職者（相談者）と企業（求

---

28 その意味では居住支援を工夫し組み合わせたプログラムも欠かせない。

人者)に加えて自治体(支援機関)の三者による取引・連携の関係構築であり、企業アプローチが不可欠となる。まさに就労支援型職業紹介を活かす事業である。一般的な仲介による就労と異なる「中間的就労」と表現され、雇用契約を結ぶ雇用型と就労体験に類似した形で従事する非雇用型がある。しかし「就労訓練」「中間的就労」といった安易な表現が「一般就労」の壁を容易に突破できるかのような誤解を生じさせたようだ。自治体は就労訓練を引き受ける認定就労訓練事業所の開拓件数(協力を取り付ける件数)を競った。「中間的就労」も「一般就労」も、雇用システムの現状や現行の仲介の仕組み、雇用慣行といった「壁」に向き合うことなく進めることはできない。

認定事業所数は伸びたが、就労訓練を利用した支援は伸び悩んでいる。就労訓練は相談者に合わせて仕事の内容(配置)や労働時間、職場環境等の要配慮事項などを調整できる、あるいは修正(カスタマイズ)する取組みであり、認定事業所の開拓には仕事の内容や職場環境等について事前に「調査と観察」し、訓練で従事する内容を情報化する取組みが伴う。企業等は日本型雇用システムや雇用慣行がまだ残る下で人材確保に悩んでいる。就労支援型職業紹介について述べた公的就労支援の特徴や効果をわかりやすく伝え、普及させることが重要である。言い換えれば、地域企業が新たに利用できる仲介の仕組みである就労支援型職業紹介が広がる中で、企業サポートとして整備されていくのが就労訓練事業である。厚生労働省の福祉部門が雇用政策を修正した画期的な事業だが、自治体が推進するためには適切な実装サポートが欠かせない。企業サポートを軸にした実装にかかる効果的な補助や関係主体をつなぎ組織化する専門的な助言などが重要だろう。例えば、企業アプローチのあり方や工夫のほか、就労訓練の対象となる職務(仕事)の抽出や定義する取組み、職務定義と効果を企業も相談者(求職者)も理解するための情報化

(言語化)、さらに就労訓練を利用した企業の成功モデルなど、就労訓練事業の実装と普及に欠かせない取組みは多い。自治体にとっては企業アプローチや企業サポートを担う担当部署や実行部隊のあり方、特に持続的な担当あるいは担当組織に関するガイダンスは重要になっている。

最後に、自治体による仕事づくりに関連して、公共調達と就労支援について紹介する。入札改革で広がっている政策目的型入札への応札事業者を増やすとともに公正な競争を促す取組みや、応札・落札事業者に期待する賃金等の労働事項についてみてみよう。

障害者や就労困難者等の雇用の創造などに向けて価格以外の評価項目を加えて落札者を定める総合評価入札制度が広がっているが、課題の一つが応札する企業のサポートである。応札する企業も雇用システムの慣行とは無縁ではなく、たとえ優れた技術や実績を持っていても多様な人材に対応し得る雇用人事管理を備えているとは限らない。入札制度や手続きを定めるだけでは入札改革にはならない。多様な企業が応札に参加できるとともに公正な競争を促すための企業サポート、公的就労支援との連携が欠かせない。応札希望企業の相談や助言、あるいは落札後の採用から定着に関わる企業サポートが考えられる。

また政策目的型入札では就労困難者等の就労機会の創造以外に、その従事者の労働事項に言及し規制する取組みが公契約条例として始まっている。特に従事者の賃金に関する規定を評価するとともに、落札事業者には定期的に賃金水準を公表する義務を課すもので、地域の賃金政策<sup>29</sup>の向上に関与させる効果が期待されている。多様な従事者（あるいは再委託する場合も含め）の賃金等<sup>30</sup>を評価し判断

29 賃金政策の課題は「これまで企業が支払っていた生活給的な部分を、社会福祉政策やセーフティネットとして国や自治体が担う」ことである。五十嵐（2008）63ページ。

30 川崎市契約条例

するとともに、落札者にその情報を公表する義務を課すなどを取り入れた入札制度の改革である。

## 5 地域にこだわった雇用・就労支援施策と自治体の役割

自治体の雇用・就労支援をめぐるいくつかの論点、課題を述べてきた。「自治体の就労支援」と聞いて、属性等に注目した制度別就労支援のことだと想起する人が多いだろう。新たな生活保障をめざし普遍主義的な相談支援、就労支援を指向した生活困窮者自立支援制度ですら法制化の段階で「生活困窮者」という名称が付されたが、選別主義的な傾向はまだ超えられない課題のようだ。一方「自治体の雇用対策」と聞けば何を想起するだろうか。先にのべた「雇用の質」より「雇用機会」を優先してきた公共事業による雇用対策だろうか、それとも同じような発想で行われた緊急雇用対策事業だろうか。よもや「職業の安定」と「雇用の安定」対策を取り違えていないだろう。

制度別就労支援は就労リスクに対象ごとに対応して発展してきたが、わが国固有の事情に制約されてきた。「小さく・消極的な雇用政策」と日本的雇用慣行として浸透している雇用システムが就労支援の淵源となったとともに、自治体や地域をペースにした雇用・就労支援の発展を阻んできた。また雇用対策は雇用システムの現状を前提に、就労困難者等の多様な地域人材の捕捉や支援ができないまま推移してきた。

したがって、さまざまに広がる制度別就労支援でもなく地域レベルの雇用対策の課題でもない、自治体全体として向き合うべき雇用・就労支援に注目し、現状を突破する施策方向を提示したい。以下、雇用・就労支援をまとめて「就労支援」と言う。

---

<https://www.city.kawasaki.jp/templates/outline/cmsfiles/contents/0000006/6573/file15147.pdf>、上林（2011）参照。

不安定就労層から「ひきこもり」等の無業層まで就労困難者が増大している一方で、「人手不足」倒産が話題になるほど企業や地域経済の労働力不足は深刻になっている。両者が抱えるリスクはまったく異なるものだろうか。就労困難者の就労リスクを、属性等から判断できるリスクや属性等に典型的なリスクだけでなく、現行の労働市場の仕組みや雇用システムが生み出すリスクとしてとらえた。そして、この雇用システムの慣行や仲介の仕組みが中小零細企業の人材確保の桎梏になっていることも述べた。中小零細企業は就労意欲の高い多様な就労困難者に出会う・発見する機会も術もなく、募集・採用に苦労している。一方、仲介の仕組みを利用することが馴染まない・諦めている、あるいは雇用慣行が浸透する職場に馴染めなかった経験をもつ就労困難者は中小零細企業が募集する求人に安心してアクセスする機会や術がないという状況が広がっている。

自治体の就労支援にまず求められるのは、多様な就労困難者が対応し得る雇用システムの改革や再構築であり、地域の中小零細企業、地域経済が抱える人材の確保・育成リスクへの対応である。二つ目に誰もが働きやすくそれぞれのキャリアを形成できる機会を雇用システムとともに支える相談支援体制の充実である。

## (1) 雇用システムに地域から向き合う ～中小零細企業サポート～

### 1) 企業アプローチ、職務の調査・観察と就労体験プログラム

現行の労働市場政策に慣れた企業には就労リスクを抱えた多様な人材は見えないし出会える機会もない。したがって、就労支援がめざす企業アプローチは属性や態様等による就労リスクや抱える相談者の困難を訴求するより、まず「企業の皆さんから見えない、出会えない人材が増えています。求人情報や面接による選考などが馴染まない人、これまでの求職活動に不安をもっている人たちが役所の相談に来ています」と、働きたいのに労働市場への参加をためらっ

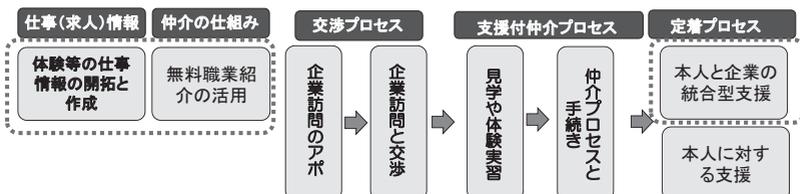
ている人が増えていることを訴求する必要がある。そうすることによって、企業と同じ目線で多様な相談者、潜在的求職者を理解することができる。

自治体の就労支援は企業に対して、潜在求職者を案内する新たな仲介の仕組みを提供し、併せて企業の多様な人材に対応する人事雇用管理を応援することができる。就労支援には相談者の就労リスクと企業の人材確保リスクを組み合わせる強みがある。

必要な取組みは職務仕事の内容や働き方、職場環境などを知り、確かめる・試す活動や仕組みである。職務分析とそれに基づく仕事情報の作成、かつての職業安定所が進めた職務解説書の前例がある。また就労体験等の受入れを前提にした仕事情報の作成である。企業アプローチは、図 5-1 のように無料職業紹介所や企業応援センターなどの担当組織の整備が欠かせない。重要なことは「就労体験に協力してください」「求人はありませんか」といった訴求のアプローチではなく、就労体験等を利用した新たな仲介の仕組みやその効果、そして案内する相談者（求職者）の受入れに伴う企業サポートなどの提案である。

図 5-2 は、川崎市が取組む超短時間雇用プロジェクト（川崎市 2019）において開設した「企業応援センターかわさき」が進める企業アプローチである（この取組については本書の第 4 章も参照）。職務作業の定義は図 5-3 の要領で進められるが、企業を訪問し、労

図 5-1 企業アプローチ① 無料職業紹介所



勤時間を切り口に①短時間雇用の考え方を伝え理解してもらうと、②人材ニーズの高い職務を尋ね、その職務について③「本務」と「周辺業務」に分ける。そして、時間を切り口にして④担当スタッフや従事体制では「残業になってしまう」「後回しになってしまう」「重要だが手が付けられていない」といった周辺業務（タスク）を選び、⑤タイムスケジュールに沿って整理し、⑥タスクごとに問題点や特

図 5-2 企業アプローチ② 川崎市の超短時間雇用プロジェクト

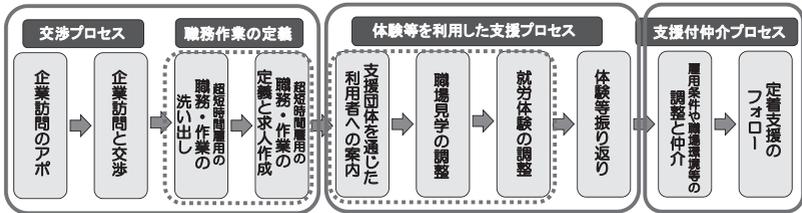
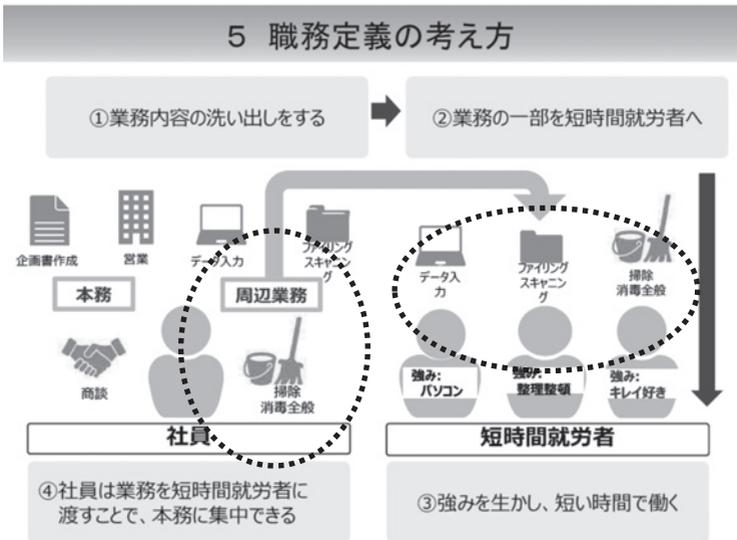


図 5-3 職務定義のフロー（企業応援センターかわさき）



性を分析する。その結果を整理して超短時間雇用の求人が完成する。それは通常の求人形式と付属資料からなり、付属資料はその仕事への「初めの一步」となる就労体験を案内するシートで、作業の様子が確かめられるように QR コードによる映像情報も載っている。

## 2) 企業アプローチと企業サポート

自治体による新たな仲介（職業紹介）は一つひとつの雇用の実現が企業サポートとして評価されるが、より重要なことは職務分析のプロセスを共有し、改めて仕事の進め方や体制、職場環境等を見直すサポートである。職務分析の内容は見学や体験を受入れることによって効果が検証される。そして通常の採用活動や面接等では気づかない求職者ごとの能力や配慮事項の理解、職場環境の整備<sup>31</sup>につながる。これが企業サポートのもっとも重要な効果であると言える。

### (2) 相談支援の充実 ～対象の定義と効果的なニーズの捕捉～

これまで述べた就労支援の特性を踏まえた相談の充実である。就労支援は相談（一人の支援員あるいは一つの窓口で完結するとは限らない）を通じてリスクを見極め、適切な支援サービスを利用してめざす仕事や働き方を見通す。あるいはめざす就労を準備する、またその人に合ったキャリア形成を進める、見守るといった個別性の高い相談支援となる。

窓口を訪れた相談者が就労を主訴としていない場合でも、潜在的な就労リスクに気づくことも多い。各分野の専門的相談担当者がそうしたリスクに気づき就労や支援のリアルと効果を伝え、適切な相談支援につなぐことができれば自治体の就労相談の魅力や利用は高

31 大阪府改正ハートフル条例（2019年4月施行）では、対象をひとり親や生活困窮者等の就労困難者に拡大するほか、就労支援における職場環境整備等支援及び支援組織の認定について定めている。

<https://www.pref.osaka.lg.jp/documents/5874/heartfulchirasi.pdf>

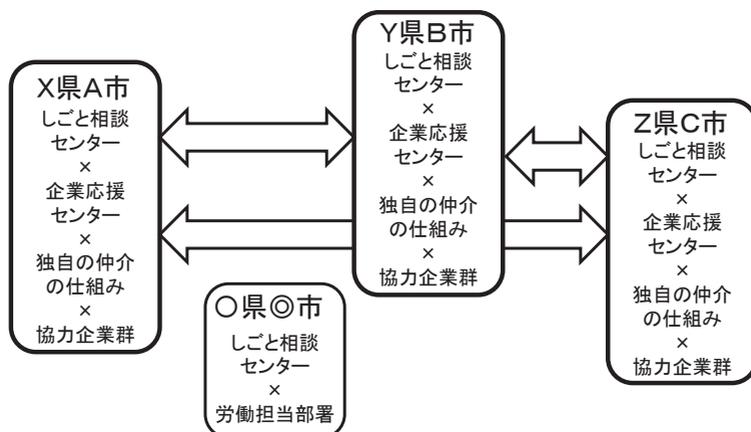
まる。これまでのインテークやアセスメントは属性や態様等から判断できる就労リスクや、属性等に典型的な就労リスクに注目する傾向があったが、改めて支援対象の定義を行い、適切で効果的なインテークやアセスメントによって普遍主義的な方向をめざしてほしい。重要なことは前節で述べた具体的な職務仕事に関する理解を踏まえたインテークとアセスメントである。就労への到達の可能性や不安解決の見通しを感受する過程を経て、就労リスクは言葉になり目標を紡ぐ対話になっていく。就労相談には豊富な職務仕事情報は欠かせない。さらに職業ガイダンスツール（適性診断ツール）を活用することによって、相談者の職務遂行能力（「強み」）の特性等の整理が促進される。見学や就労体験等は相談やカウンセリングの内容を実地に確かめることでより深い自己理解をもたらす。さらに企業や業種、施設等を知ることにもつながる。グループ形式の教育訓練や当事者の交流は身近な他者・仲間を通じた自己理解や意欲の形成につながると言われ、また効果的なアセスメントに役立つ。例えば、ジョブクラブやグループによる就労体験、交流を大事にした転職カフェ・お仕事カフェ、企業との交流会などが工夫されている。

次に相談体制、特に潜在的な就労リスクに気づく体制やネットワークについて。相談拠点や窓口は広がっているが、体制の整備は先の職務仕事情報の充実度や支援サービスの提供可能性によって、階層に分けて整備したい。例えば、職務仕事情報を利用した相談体制を整備する関係部署と、ニーズの早期発見を担う相談窓口に分けて、担当者の設定や育成、相談ガイダンスの提供やネットワーク階層の編成を図ることなどが考えられる。

相談窓口の開設に留まらない積極的な「ニーズの捕捉」について。欧州では失業給付や公的扶助を工夫した現金給付による効果的なニーズの捕捉が行われているが、わが国では現金給付のメニューが少なく、臨時の特別給付が行われる場合も給付手続きの効率性が優

先されている。そこで、わが国の就労リスクの特徴を踏まえて、仕事や働き方、職場環境等を知る、確かめる・試す機会の提供を訴求することが重要になる。例えば、仕事の内容や職場環境などについて企業の担当者から聞く・質問できる機会、リアルな仕事情報をもとにした相談者と企業の交流会（企業見学、おしごとカフェ、企業交流会など）などが参考になる。試すプログラムとしては就労体験・体験実習がある。障害者支援における施設外就労や生活困窮者支援制度の就労準備支援や就労訓練などで取り組まれている。フランスの「スタージュ(3か月から半年の報酬付きの体験)」やドイツのデュアルシステムなどもこの話題になる。「メンバーシップ型」雇用を前提とした「就活」のインターンシップと就労体験は似て非なるものである。就労体験は通常、3日から2週間程度を一つのクールに運営される。そして就労体験には二つの効果が注目されている。一つは相談者が体験を通じて自身の能力や経験の特徴、特徴的な非認知能力などについて自己理解を進める効果と、併せてリアルに職業を知る効果である。もう一つは目標にする仕事や働き方の自己理解

図 5-4 めざす就労・キャリア形成の選択肢を広げる自治体間連携



を踏まえて、当該の企業や事業所が相応しいかを確認する効果、謂わば求職活動としての就労体験である。就労体験をわかりやすく伝えるために「就労体験のための仕事情報シート」<sup>32</sup>「初めの一步」求人シートといったものを作成し、仕事の内容や効果などをわかりやすく見える化している事例もある。

自治体としての企業アプローチや企業サポートの整備と、就労相談の充実による就労リスクの捕捉がともに進むと、図5-4のように自治体間を結ぶ就労支援の相互利用や広域の仲介が可能になる。すでに農業分野等で就労支援をベースにした広域連携の事例が生まれている。

### (3) 自治体の雇用・就労支援の施策化

自治体の雇用・就労支援にかかる基本課題として、企業サポートの取組みと相談支援の充実を取り上げたが、制度ごとに分散しているとは言え相談支援の体制はすでにある。一方企業サポートは新規の取組みであり、就労支援を自治体の総合的な取組みとして強化するために欠かせない。しかし国の雇用政策や社会保障の課題、何よりも膨大し続ける公債依存、OECD 諸国内で公務員比率が一番低いなどの事情を考えると、新たな事業として取り組むことは容易ではないだろう。

一方で、人口減少・高齢化や就業構造に変化による地域経済の厳しい状況が続くとともに、就労を希望する就労困難者が増大しており、自治体の施策としての就労支援に期待は膨らむばかりである。

無料職業紹介を活用した就労支援型仲介の仕組みづくりのほか、特定求職者雇用開発助成金等の雇用関係助成金の活用、就労相談や

32 「就労体験のための仕事情報シート」は相談場面だけでなく、企業との調整や取決めに利用されている。第19回社会保障審議会（生活困窮者自立支援及び生活保護部会）参考人提出資料（2022）で同シートの事例がある。

<https://www.mhlw.go.jp/content/12501000/000978682.pdf>

就労体験等を組み合わせた自治体企画型の求職者支援訓練の活用、地域雇用活性化プロジェクト等の雇用開発事業の活用など、自治体が積極的に雇用政策を活用できるようになっている。一方これら雇用政策による事業は自治体の就労支援との組合せることによって、すなわち自治体が主導する参加者の拡大や地域企業等との連携促進などによって、より効果的な展開が期待できる。

「人手不足による倒産」が話題になるなど、中小零細企業の人材・労働力リスクは拡大し、既存の労働市場政策の仕組みや事業に頼るだけではリスクの低減や解決は難しくなっている。自治体の関心が高い産業振興や地方創生を見ると、就労支援を組み合わせたアプローチはほとんど見られない。産業の担い手や事業承継に絡む人材確保も従来の求人・求職スキームや「雇用の安定」スキームの焼き直しでは効果は上がっていない。自治体の就労支援をベースにすることによって自治体間の連携や、広域の就労支援による「流動化」などに期待したい。「公共事業」型の「雇用機会の創出」や「人材の流動化」経験では、継続した支援やキャリア形成に寄り添う就労支援が看過され、また自治体による職業教育訓練などが欠如していた。

新規施策や事業の推進には新しい知識とアプローチの獲得が問われる。関係する部署の連携、あるいは経験や学習を持ち寄るだけでは難しく、税源や人的資源の制約を考えると、まず新しい担当組織のあり方や位置づけをより重視した推進が問われる。就労支援や居住支援などは「自治体レベルの総合的な施策」として展開されることで初めて想定される効果が実現される。そのため新たなサービスの開発や従来サービスの再編等を推進し得る自治体における担当部署の設定やフォーマルな連携について先進的な実践に期待したい。

## 参考文献

- 五十嵐仁（2008）「労働政策」日本経済評論社
- 井手英策・古市将人・宮崎雅人（2016）「分断社会を終わらせる」筑摩書房
- 川崎市（2019）「やさしい雇用へのアプローチ」川崎市
- 勝壮士（2024）「就労支援型職業紹介と特定求職者雇用開発助成金（特開金）」令和6年度大阪府生活困窮者等広域就労支援事業研修資料
- 上林陽治（2011）「政策目的型入札改革と公契約条例（下）」自治総研 2011年10月号
- 佐口和郎（2006）「大阪府における地域雇用政策の生成－就業支援への収斂」田端博邦編著『地域雇用政策と福祉』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.,22
- 佐口和郎（2011）「日本における地域雇用政策の進化と現状」『社会政策』2011年2巻3号
- 障害者職業総合センター（2023）「諸外国の職業リハビリテーション制度・サービスの動向に関する調査研究」調査研究報告書No.169
- 田中拓道（2017）「福祉政治史」勁草書房
- 鶴光太郎（2023）「人事の経済学」日本経済新聞出版
- （2019）「日本の雇用システムの再構築：総論」独立行政法人経済産業研究所ポリシー・ディスカッション・ペーパー
- 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」五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編「生活困窮者支援で社会を変える」法律文化社
- 濱口桂一郎（2012）「雇用ミスマッチと法政策」日本労働研究雑誌 No. 626

- 濱口桂一郎（2018）「日本の労働法政策」労働政策研究・研修機構
- 濱口桂一郎（2021）「ジョブ型雇用社会とは何か」岩波書店
- 布川日佐史（2023）「特集 コロナ禍における生活困窮支援制度と生活保護」法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑 93 集』旬報社
- 宮本太郎（2008）「福祉政治」有斐閣