

第4章

基礎自治体（伊丹市、豊中市、釧路市、 川崎市）の取組について

公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

はじめに

広域自治体（都道府県）とは異なり、基礎自治体（市町村、東京23区）が雇用政策や就労支援に取り組む意義はどのような点に求められるだろうか。雇用政策に関して言えば、その数が1,700を超える基礎自治体は広域自治体（47の都道府県）ほどの権限と財源と組織を備えているわけではない¹。そもそも、わが国においては地方自治体が主体となった固有の意味の（産業政策に埋没する雇用開発や対症療法としての雇用対策以上の）地域雇用政策は長い間不在であったともされている²。言わば、国によって地域雇用に関わる政策は中央集権的に決定・執行され、広域自治体であれ基礎自治体であれ、主にそれを執行する立場にあったとさえ言いうる。しかしながら、2000年前後からの地方分権政策の進展以降、地域雇用政策

- 1 基礎自治体の雇用政策については、すでに筒井（2011）が地方分権化のなかで就労支援と雇用開拓を迫られる基礎自治体（市町村等）にとって本格的な雇用労政は殆ど未経験という地点から出発しなければならないと論じている（p.87）。そして、ほとんどの基礎自治体にとってどこまで実質的な雇用政策が可能なのかという問いには、事例を通じた試行錯誤のリアリティへの接近で答えるべきであると、月日を要することが正当だとしている。加えて、同書では豊中市へのヒアリング調査を踏まえて以下の4つの知見が示されている。すなわち、①基礎自治体が雇用労政を充実させるには時限付の外部複数財源をつなぎ合わせていかざるを得ない、②豊中市の雇用労政は総合的である、③その理由は、就労困難者には福祉的な就労支援と基礎的な職業訓練が、中小零細企業には大手なら当然の労務管理の構築・改善や求人・採用への支援が必要だという認識に基づく、④それゆえ双方に「手取り足取り」関与しており、誰が媒介者であれ、これは相当な時間を要する難事である（同上）。
- 2 こうした点については、佐口（2004）および佐口（2011）を参照されたい。これと関連して、佐口（2006）は地域雇用政策が備えるべき要件を、①主体（地方自治体が立案・執行の中心になって結果の責任まで負うという点が明示されていなければならないこと）と、②理念と手段（政策理念が明示されて、しかもそれを実現するための一貫性と体系性を有した手段が備わっていることが必要であること）と、③雇用政策としての固有の意義（産業政策や地域開発政策に埋没しない固有の意義が認められなければならないこと）とし、このような定義に照らして、2000年前後の大阪府は他都道府県に先駆けてこれらを充たす地域雇用政策を展開していたと評価している（pp.5-11、および第1章）。

の進化が観察できるようになったとされる³。とはいえ、その後も基礎自治体においては雇用政策や就労支援へのスタンスは千差万別であると言える。

本章では、国との連携、地域との連携という観点から基礎自治体の就労支援の取組を紹介するが、これは自治体が国との連携でナショナルスタンダードに当たる事業（全国的に制度化された事業、例えば生活保護による就労支援関係事業、生活困窮者自立支援による就労準備支援や認定就労訓練など）を実施しつつも、そうした事業ではカバーできないサービスについては、地域の組織と連携することでそうした事業への上乗せ・横出しに当たるサービスを現場で提供することがあることからこうした整理の仕方をしている。

国との連携（就労支援の包括化）という観点から言えば、自治体にとってはさまざまな国の交付金・補助金・委託金を活用することが肝要である。特に、生活困窮者自立支援および生活保護による就労支援関係事業が自治体にとっては重要であり、これらの事業と他の事業（例えば、無料職業紹介事業や国や都道府県の交付金事業）とを組み合わせることで生活相談から就労支援までの総合的な就労支援をすでに一部の自治体は実施してきている。とりわけ、バブル崩壊やリーマンショック、コロナ危機などのその時々を経済危機への対応をするため、国は様々な交付金・補助金・委託金を設けることで、自治体の就労支援のあり方にも大きな影響を与えてきた。加えて、就労支援については地方分権改革の影響もまたみられる。

地域との連携（就労支援の総合化）という観点から言えば、自治体が地域の組織（社協などの社会福祉法人やNPO、労組系の組織など）と連携することで、生活相談から就労支援までの多様な支援（福祉から就労へのステップアップだけではなく、就労から福祉

3 佐口（2011）、p.5.

へのステップダウンをも許容するような継続的な支援⁴⁾をいかに柔軟に提供しうるかが最も重要なポイントとなる。というのも、自治体のみでは担い切れない業務の多くを地域の組織が担うことがあるためである。例えば、生活に逼迫した住民への即日の食料支援、生活費の支給、光熱費や通信費（携帯電話など）の支給によるライフラインの復旧、住居支援などである。

この点、国や自治体の縦割り型の事業に横串をさすことが民間の役割ではないかとのことご意見も今回のヒアリング調査では聞かれた（伊丹市雇用福祉事業団の高木哲次氏によるご発言）。この点については国や自治体によって地域の組織のそうしたサービスや事業に対して事前に予算がつけられることがもちろん望ましいが、現場で生活に困難を抱えて相談に訪れた人々への対応において、こうした予算措置は一定のタイムラグを伴う事はある程度までは避けられず、地域の組織が現場で言わば持ち出しでこうした支援を実施することもしばしば起きることである。

加えて、大都市部ほど自治体が連携できる地域の組織に恵まれることが多い一方で、過疎地域などの地方部ほど自治体が連携できる地域の組織が少なくなる傾向がある。したがって、地方部の自治体ほどその区域外の組織との広域連携—それは生活困窮者自立支援事業で見られるような「丸投げ」（地域の組織に委託をしたら自治体はほとんど関与しなくなるような業務）であってはならない—を進めることが重要となる。この点、基礎自治体の業務を補完する広域自治体（例えば、那覇市の生活困窮者自立支援の部署も入居する沖縄県のグッジョブセンターおきなわなど）や広域的に活動する公益的組織（例えば、大阪府で自治体の生活困窮者自立支援の実施などで支援を担う A ダッシュワーク創造館など）が果たす役割が大き

4 この点は、筒井・長松・櫻井（2014）の p.3 を参考にした。

いように思われる。

例えば、基礎自治体においては福祉事業である生活保護や生活困窮者自立支援などに横串を刺す形で分野横断的に就労支援の財源を求めると安定財源を確保することにつながるが、それ以外にも国や都道府県からの交付金・補助金・委託金の獲得は基礎自治体にとってこれらを充実させる上で非常に重要な意味を持つ。ただし、その場合はどのようにしてこれらの福祉制度利用への住民と企業の抵抗感や偏見、ないしはレッテル張りを軽減（緩和）することができるかが大きなポイントとなる。というのも、今回ヒアリングを実施してきた自治体の一部ではそうした点—例えば事業や窓口の名称に生活困窮者というワードは使わないなど—に腐心している様子も垣間見られたためである。

本研究会では、学識委員とゲストスピーカー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、本章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（就労支援の包括化）、③地域との連携（就労支援の総合化）という観点から整理することにしたい。

1 伊丹市自立相談課、企業組合伊丹市雇用福祉事業団 (2025年1月20日実施) —優先発注の仕組みの活用、即日の現金・現物の支給—

1-1 取組の特徴

伊丹市⁵の就労支援にかかる取組を整理すると、その最大の特徴は伊丹市役所の自立相談課（図表 1-1 参照）をはじめ多くの部署が

5 伊丹市は兵庫県東部の一般市である。大阪および神戸のベッドタウンであり、多くの通勤者・通学者が居住している。総人口は2020年で19.8万人であり、総面積は約25.平方キロメートルであることから、伊丹市の人口密度は約8,100人/km²で、県内では尼崎市や神戸市長田区などに次いで人口密度が高い。

企業組合伊丹市雇用福祉事業団（以下、事業団と呼ぶ：図表 1-2）と NPO 法人ワーカーズコープかんさい⁶（以下、ワーカーズコープかんさいと呼ぶ：図表 1-2）に就労支援関係事業（生活保護、生活困窮者支援）とともに、伊丹市の多様な行政業務を優先発注している点にある。具体的には、伊丹市が生活保護や生活困窮者自立支援における就労支援関係事業とともに、こうした分野以外にも伊丹市の多様な所管課がそれぞれの行政業務をこれらに優先発注をしてくているのである。

図表 1-1 伊丹市役所、伊丹市自立相談課
（くらし・相談サポートセンター）



出典：筆者撮影

図表 1-2 企業組合伊丹市雇用福祉事業団、
NPO 法人ワーカーズコープかんさい



出典：筆者撮影

6 伊丹市雇用福祉事業団に出資をする労働組合系の協同組合。事業団とともに兵庫県から生活困窮者自立支援の認定就労訓練事業所に認定されている。

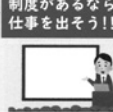
1-2 地域との連携（生活保護、生活困窮者自立支援、優先発注の仕組み、無料職業紹介権の活用）

歴史的に言えば、企業組合伊丹市雇用福祉事業団は、古くは失業対策事業に取り組み、その後も公園清掃、害虫駆除、建物管理、街路樹管理などの行政業務を伊丹市役所から受託してきた。また、1988年から2015年までは伊丹市職場適応訓練事業（伊丹市独自支援）を市から受託して生活保護を通じて生活保護受給者への就労訓練を行ってきたという歴史がある。

さらに、図表 1-3にあるように、2015年（平成27年）4月に生活困窮者自立支援制度が国によって導入されたものの、いったん就労準備支援事業の導入は伊丹市では見送られたため、事業団が一年間ボランティアで就労準備支援を行うことになった。だが、その後の2016年度（平成28年度）から同事業の実施と受託に至ったという。その間、交通費や謝礼金を支払うことができる呼び水として「インセンティブ（※報酬：筆者注）の提供」ができるよう、市と協議を重ね、それまでの生活保護受給者を対象としていた職場適応訓練の仕組みを就労準備支援事業に生かしてその後は利用増加につながっているという。こうしたことにより、同市では他の自治体に比して生活保護とともに生活困窮者自立支援の利用額も大きい点がその特徴となっている（なお、全国的には生活困窮者自立支援よりも生活保護のほうが利用額も予算額もはるかに大きいことが多い）。

こうした点について、まずは図表 1-3を見ると、2015年（平成27年）の5月に兵庫県から認定就労訓練事業所としての許可があり、また同年の7月には地方自治法の改正に伴う伊丹市地方自治法施行令（生活困窮者の優先発注）が施行され、8月には伊丹市認定事業所の許可がおりたことが大きな転換点となっている。これらにより、それまでも障害者を雇用する施設への事業の優先発注はあったものの、生活困窮者を対象として市事業の優先的な発注もまた可

図表 1-3 伊丹市における生活困窮者自立支援事業の開始と
優先発注の仕組みの導入の経過

平成26年	9月	伊丹市公募型協働事業提案(自立支援実施案)→不採用		
	1月	伊丹市福祉課職員が実施を応援		
	11月	厚生労働省と連携開始		
	3月	No.1生活困窮者自立支援研究会開催(以降、毎年継続中) ※地域循環、資源の活用について、伊丹市と「①呼び水、②資源利用、③経済効果」を協議		
平成27年	4月	伊丹市自立支援課「くらし・相談サポートセンター(直営)」の相談窓口(入口)と無料職業紹介は開設したが、就労の出口(就労準備支援事業)は予算化されず1年間ボランティアで実施 ※伊丹市と対象者に資金や報酬を提供できる仕組みを検討	新しい予算化は要らない。	
	5月	兵庫県認定就労訓練事業所許可	仕事を貰いたい。	
	7月	伊丹市地方自治法施行令(生活困窮者の優先発注)施行	制度があるなら仕事をしよう!!	
	8月	伊丹市認定事業所許可		
	9月	制度に当てはまらない対象者(緊急雇用・日雇い日払い開始)		
	10月	庁内連携会議および事務連絡(優先発注の受注機会提供)で拡散		
	11月	公園管理(竹林伐採250万円)を優先発注で受注し、困窮者の資金に繁栄		
	12月	福祉(就労体験、訓練)と労基・労災(雇用、就労型)の基準を厚労省と模索		
	3月	初年度、生活保護に至ると思われる家庭19世帯が自立した 財政効果は4,500万円(医療扶助除外)と推定される…伊丹市報告		
		3月	No.3生活困窮者自立支援研究会開催(200名参加)、議員・自治体職員の参加が60名を超え、伊丹市議会等で自立支援の啓発が議会で相次ぐ	
	翌年3月から、支援データや実施課題、対応策を厚労省へ情報提供し、事務連絡で全国へ取り組みを拡散			
平成28年度、伊丹市の利用者数は1市だけで全国の8.5%を占め、総額600万円の資金が支払われた。				

出典：事業団提供資料

能となったためである。

これを受けて、2015年(平成27年)の10月からは、庁内連携会議および事務連絡を通じた周知(優先発注の受注機会提供)が始まり、2015年(平成27年)の11月には伊丹市から公園管理業務(竹林伐採250万円)をはじめて優先発注で受注し、生活困窮者の資金にそれを反映することになった。これを端緒として、この後は市役所内での行政業務(公共事業)の委託が広まっていく。図表1-4はそれを示した図である。これを見ると、生活困窮者支援や生活保護の担当部署以外にも、実に市役所の多様な部署(公園課、管財課、水道局、給食センター、クリーンセンターなど)が事業団とワーカーズコープかんさいに行政業務を委託していることがうかがえる。

他方、2015年(平成27年)9月から事業団では国の制度に当てはまらない対象者への緊急雇用事業と日雇い日払い事業も開始して

図表 1-4 市役所内での行政業務（公共事業）の委託の広まり
（2023 年度、約 1.2 億円）

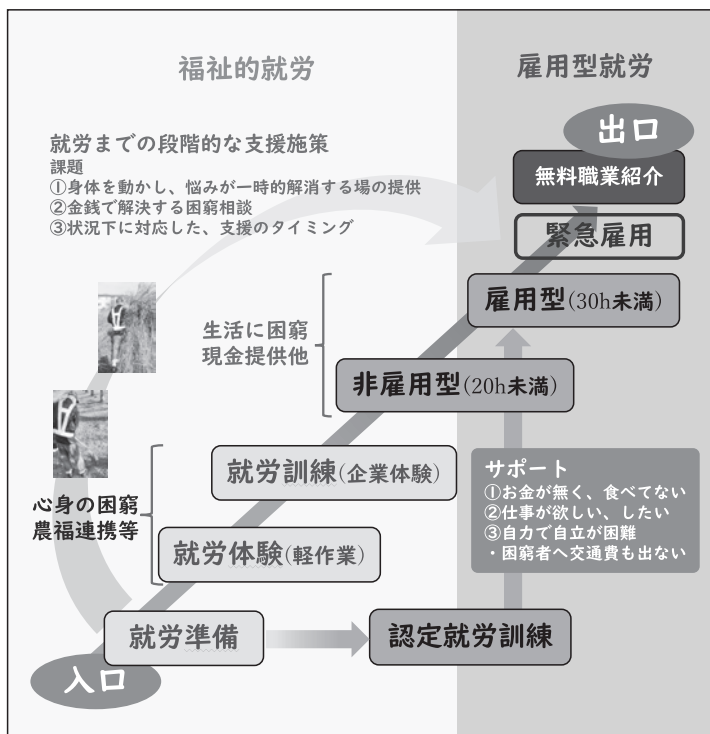
発注部署	工種	価格
総務課	外交施設植木管理	123,440,000
管財課	財産管理地管理	
公園課	公園施設管理	
生活環境課	市街地清掃	
	墓地剪定除草	
水道局	河川水路除草	
農政課	外来生物有害駆除	
教育委員会	園小中高剪定除草	
	学校窓ガラス清掃	
給食センター	剪定枝葉堆肥化	
	給食荷受・配送	
プラネタリウム	館内清掃	
選挙管理委員会	投票所、開票所設営	
交通局	市営バス停管理	
観光物産ギャラリー	館内清掃	
市民交流センター	館内清掃	
保健センター	屋外清掃	
老健施設	施設管理	
クリーンセンター	看板撤去	

出典：事業団提供資料

いる。事業団では普段から多様な行政業務を蓄積することで、切迫した状況にある生活困窮者への対応もできるようにしている。そして、生活に窮した相談者への仕事の仲介時に現金支給が伴うため市の無料職業紹介事業が活用されるのである。

図表 1-5 の伊丹市雇用福祉事業団による支援事業の体系では、相談者の状況に応じてステップを踏むことができるよう、厚労省や市の関係者との協議を重ねて福祉的就労（週 20 時間未満）と雇用型就労（週 30 時間未満）が整理されるとともに、（生活困窮者自立支援制度による）就労準備支援と認定就労訓練とが一連の流れとして組み合わされていることがわかる。事業団では長期離職者やひ

図表 1-5 伊丹市雇用福祉事業団による支援事業の体系



出典：厚生労働省 HP「第1回生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会ワーキンググループ（各事業の在り方検討班）」(https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21966.html、2025年3月30日最終閲覧)の資料4(54頁)

きこもりは就労準備支援、短期離職者には認定就労訓練（雇用型、非雇用型）に振り分けて支援を実施しているという⁷。支援対象者に合った業務の提供が必要であることから、事業団では優先発注分以外にも独自事業による短期就労等（長期離職者で即時の就労は困難

7 この段落の記述は主に以下の文献を参考にした。厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室 HP「生活困窮者自立支援法の一部改正を踏まえた認定就労訓練事業の実施の更なる促進について」（別添資料2）(<https://www.mhlw.go.jp/content/000362598.pdf>、2025年3月30日最終閲覧)。

だが報酬が必要等）も実施している。優先発注の効果により独自財源を得ることにつながり、自転車貸し出しや就職活動用衣類貸し出し事業などさらなる独自支援を行うことになっているという⁸。

具体的には、図表 1-6、図表 1-7、図表 1-8 にあるように、伊丹市と連携することで事業団は即日の現金給付（生活費支給）と現物給付（食糧支援、衣類支援、居住支援等）による上乗せ・横出しのサービスを展開している点が注目される。ヒアリング調査において指摘されていたのは、スピード感のある支援の重要性であり、とりわけ同事業団の理事長である高木哲次氏が「出会いが支援開始のタイミング」としていたことである。ヒアリング調査によると、会計や福祉と労働といった複数の専門分野を持つスタッフがチームで相談者への面談を行い、図表 1-6、図表 1-7、図表 1-8 にもあるように、相談者の状況をよく見極めた上で、その方が来た当日かその翌日には職場見学、就労体験、就労などに結びつけるようにしているとのことであった。ここで注目される点は、相談者のニーズを踏まえた上で、即日の食料支援や携帯電話の貸与などが行われつつ、就労準

図表 1-6 伊丹市雇用福祉事業団による支援事例
（就労準備支援事業）

※長期離職者、就労未経験者の居場所づくりと就労意欲の向上：
午前と午後のどちらかで 1 回 500 円、1 日 1,000 円



出典：事業団提供資料

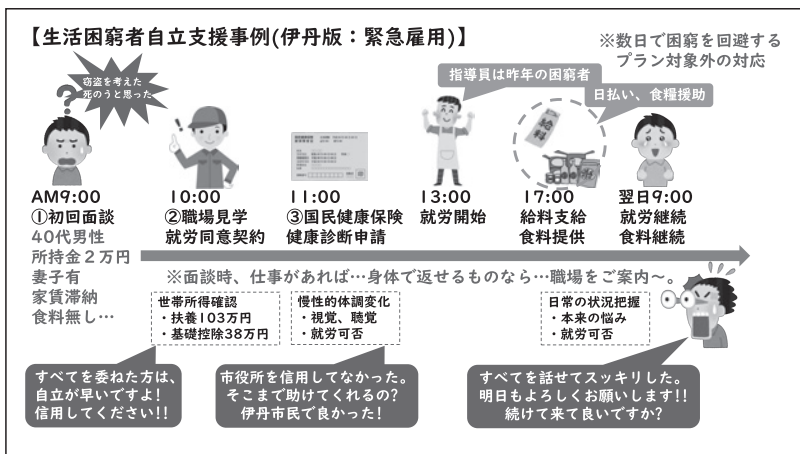
8 同上。

図表 1-7 伊丹市雇用福祉事業団による支援事例
(認定就労訓練の雇用型：最低賃金以上)



出典：事業団提供資料

図表 1-8 伊丹市雇用福祉事業団による支援事例
(緊急雇用：事業団独自事業（日雇い日払い）)



出典：事業団提供資料

備支援事業であっても無料職業紹介を通じて支援対象者への現金支給が行われている点である。

最後に、市から委託される様々な行政業務を事業団では専門的業務と定型的業務とが仕分けした上で切り出して業務の配分がなされている様子もヒアリングではうかがえた。例えば、河川敷における除草業務（約10万平米、約半年間）では、草刈りには専門的な資格が必要であるが、その資格を持つ者が集草（草集め）まですると大変であることから、その業務をシェアして草刈りと集草を別々の業務にし、集草は生活困窮者が実施することになっているという⁹。また、外来種（ヌートリアなど）の駆除においても、その箱罠は有資格者が設置する必要があるが、実際に外来種が捕まったかどうかは分からないため、それらの箱罠を確認して巡回する業務は生活困窮者が実施することになっているという。その他、認定就労訓練の雇用型の業務（最低賃金以上）としては、学校窓ガラス清掃（小中高幼）、保健センター除草清掃（図表1-9参照）、緊急樹木剪定（枝葉運搬）、

図表 1-9 保健センター除草清掃（市から受託した行政業務）



出典：事業団提供資料

9 事業団の高木氏によると、家の今月のローンが払えないという相談があれば、親子含めてこうした業務でその日から働きに入り、1か月働くとローンは返せるといったことを提案することもあるとのだった。

噴水花壇清掃、衆議院選挙・知事選挙投票所設営撤去、バス停巡回清掃等の業務もあるとのことだった。

1-3 国との連携（市から事業団・ワーカーズコープかんさいへの優先発注、無料職業紹介事業の活用）

国との連携という観点から興味深いのは、図表 1-3 にあるように、事業団がこうした取組を進めるにあたり、厚生労働省との協議を積み重ねてきた点である（2014 年（平成 26 年）度の 11 月と 3 月、2015 年（平成 27 年）度の 12 月と 3 月）。

すでに述べたように、こうした事業団の取組が可能となっているのは国レベルで地方自治法（234 条の 2）における優先発注の仕組みが整えられたことが大きい¹⁰。優先発注の仕組みは地方自治法施行令（167 条の 2 第 1 項第 3 号）に規定されており、障害者支援団体やシルバー人材センターなどを対象に、行政の事業を競争入札とせず随意契約で発注することを可能とするものである。これは生活困窮者自立支援法施行に合わせた改正であり（16 条 4 項にその規定がある）、都道府県の認定を受けた生活困窮者就労支援訓練事業を実施する施設についても対象に追加されているのである。また 2015 年（平成 27 年）の 7 月には「生活困窮者の自立の促進に資すること」についての認定基準の策定・公表を伊丹市では行い、同年 8 月に同事業団およびワーカーズコープかんさいを「生活困窮者の自立の促進に資する」事業所として認定しているが、自治体としてこの仕組みを整えて活用を行ったのは全国初の試みであったという¹¹。同事業団が行う認定就労訓練事業には労働契約を結び賃金を受け取ることができる「雇用型」とそうでない謝礼金などの支払いをする「非雇用型」があるが、行政業務が訓練に活用され、利用

10 この点についての経緯については藤原（2021）の 37-38 頁を参考にした。

11 同上。

者に賃金や報酬が支払われれば、行政の管理的業務がそのまま困窮者支援につながることから、優先発注の効果とその公共性は明確であろう¹²。

市の行政事業の優先発注の広まりにしても、無料職業紹介事業の活用にしても、伊丹市役所の理解と支援がこの取組の不可欠な要素となっている。ヒアリングによれば、同事業団の市からの委託事業は年間の総額で近年は約1.2億円(図表1-4参照)とのことであるが、こうした点について図表1-10で事業団が市から委託されている「就労準備支援事業」（生活保護受給者および生活困窮者の屋内等軽作業等）と生活困窮者自立支援における「認定就労訓練事業等」の「雇用型」と「非雇用型」（就労体験、短期バイト、つなぎ就労、アウトリーチ）の1年間の支援状況（人数、日数）を見ると、2022年度（平成27年度）で「就労準備支援事業」で約800万円の謝礼金、「認定就労訓練事業等」（雇用型、非雇用型）で約1,300万円の支払額が事業団から支援者に支給されていたことがわかる。この年は「就労準備支援事業」では375人が3,190日利用し、「認定就労訓練事業等」では313人が2,411日利用していることを考えると、これらの事業は伊丹市の支援対象者にとって生活の基盤になっていたことがうかがえる。

しかも、こうした市の多様な事業の業務の多く（図表1-10では「事業団（アウトリーチ）」を除く）について、生活困窮者自立支援の就労準備支援事業および認定就労訓練事業の雇用型にせよ非雇用型にせよ、市から事業団でこうした業務を行う人々への仲介が可能となっているのは伊丹市が無料職業紹介を活用しているためであるとのことである¹³。

12 この点についての記述は藤原（2021）の37-38頁を参考にして筆者が加筆修正した。

13 高木氏へのヒアリング調査（2025年1月20日実施）による。無料職業紹介事業の認可は自治体であれば国への届け出でよいが、自治体以外で認可を受けるとなると超えるべきハードルが高くなる。

加えて、こうした取組が可能となっている要因として、こうした事業の公益性とともに透明性が確保されていることも大きいと見られる。図表 1-3 の下部にもあるように、2016 年度（平成 28 年度）の 3 月からは支援データや課題、対応策を厚労省へ情報提供し、事務連絡で全国へその取組内容の情報発信をしているという。加えて、今回のヒアリングでは、事業団が市から受託した事業（＝就労準備支援事業、生活困窮者認定就労訓練（就労体験、緊急雇用）就労実習支援、被保護者就労準備支援（就労体験）など）の請求書において、いつ誰がどこでどのような業務を行ったのかの内訳（＝事業の担当者（対象者）、日程、（作業）内容、支払い（額）、事業所）が非常に詳細に記されており、伊丹市に毎月提出されていることがわ

図表 1-10 伊丹市からの受託事業「就労準備支援事業」および「認定就労訓練事業等」の支援状況（2022 年度）
※「伊丹市認定就労訓練事業等」で「認定就労訓練（雇用型）」以外は「認定就労訓練（非雇用型）」である

伊丹市就労準備支援事業														
支援状況		R4.4	R4.5	R4.6	R4.7	R4.8	R4.9	R4.10	R4.11	R4.12	R5.1	R5.2	R5.3	
生活保護受給者 （屋内等軽作業）	人 数	13	13	15	15	14	15	16	17	16	17			151
	日 数	114	121	152	125	127	122	132	115	120	125			1253
生活困窮者 （屋内等軽作業）	人 数	18	21	20	23	23	23	23	21	26	26			224
	日 数	160	175	201	187	217	207	201	204	197	188			1937
合 計	人 数	31	34	35	38	37	38	39	38	42	43	0	0	375
	日 数	274	296	353	312	344	329	333	319	317	313	0	0	3190
謝礼金		681,000	720,000	824,000	797,000	859,000	793,000	857,000	757,000	889,000	884,000			8,061,000

伊丹市認定就労訓練事業等														
支援状況		R4.4	R4.5	R4.6	R4.7	R4.8	R4.9	R4.10	R4.11	R4.12	R5.1	R5.2	R5.3	
認定就労訓練 （雇用型）	人 数	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	日 数	13	14	12	14	13	11	14	12	13	12	12	12	152
事業団 （就労体験）	支払額	84,448	90,944	77,952	90,944	84,448	71,904	94,080	80,640	90,720	100,800	80,460	80,460	1,027,800
	人 数	4	3	3	1	1	1	1	1	3	3	2	2	25
事業団 （短期バイト）	日 数	21	19	11	3	4	3	4	4	14	13	6	4	106
	支払額	10,500	9,500	5,500	1,500	2,000	1,500	2,000	2,000	7,000	6,500	3,000	4,000	55,000
事業団 （短期バイト） 社協委託/漢学教室	人 数	1	0	0	18	2	0	0	2	5	0	1	0	29
	日 数	1	0	0	49	3	0	0	2	5	0	1	0	61
事業団 （つなぎ就労）	支払額	1,392	0	0	125,924	8,352	0	0	5,760	15,360	0	6,720	0	163,508
	人 数	16	18	21	22	22	18	20	19	19	16	16	17	224
事業団 （アウトリーチ）	日 数	173	174	212	180	179	133	182	183	171	121	157	182	2,047
	支払額	1,018,278	987,772	1,283,923	1,048,787	1,014,336	834,678	1,097,049	1,082,822	1,064,676	741,383	872,816	1,013,303	12,059,823
合 計	人 数	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	23
	日 数	2	2	2	2	3	4	5	4	4	6	5	6	45
合 計	支払額	400	400	400	600	800	1,000	1,000	800	1,200	1,000	1,200	9,000	
	人 数	23	23	26	43	28	22	24	25	30	23	23	23	313
合 計	日 数	210	209	237	248	202	151	205	205	207	152	181	204	2,411
	支払額	1,115,018	1,088,616	1,367,775	1,267,555	1,109,736	908,882	1,194,129	1,172,022	1,178,596	849,883	963,996	1,098,963	13,315,131

出典：事業団提供資料

かった。例えば、請求書に添付される「状況報告書」を読むと、支援対象者の一人一人について、食糧支援の有無、自転車や携帯電話の貸与の有無、日払い・週払い・月曜払いという報酬の出し方、支援内容が記載されている。こうした情報提供によって市から受託した事業の透明性を事業団は高めることができ、市の各所管課もまたそうした業務の価格（支払い額）や提供されているサービスの妥当性や適切性などを把握することができる。

こうしたことにより、事業の公益性とともに透明性が確保されることで、市が福祉関係部局だけではなくその他の行政部局からも行政事業の発注への理解が得られ、庁内連携会議および事務連絡を通じた周知（優先発注の受注機会提供）を有効なものにしていると考えられる。

2 豊中市暮らし支援課（2023年11月22日実施）

2-1 取組の特徴

市の取組の特徴¹⁴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が独自に形成されてきたことが挙げられる。すなわち、就労困難者に対しては福祉的な就労支援と基礎的な職業訓練が提供され、また中小零細企業に対しては大手企業であれば当然の労務管理の構築・改善や求人・採用への支援などが行われてい

14 豊中市は大阪府北部の人口約40万人の中核市である。大阪府をはじめとする関西経済圏のベッドタウンとして発展してきた都市であるが、総人口は2020年で409,460人と近年は漸増しており、うち高齢者人口（65歳以上人口）が105,224人（高齢化率は25.7%）となっており、高齢者人口が人口増の主な要因だとされている（豊中市（2021）『第8期豊中市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画』、11頁）。豊中市を含む大阪府北部の豊能地区は商業、サービス業、製造業を中心に多くの中小企業が立地する地域でもあるが、市の北部地域は交通の便が良く人口が増加傾向にあるが、南部地域では少子高齢化が進んで人口が減少傾向にあることなどが課題となっているという。

るのである¹⁵。

この点は前節で取り上げた伊丹市との比較で言えば、伊丹市雇用福祉事業団が伊丹市の福祉部局と連携して市役所内部の多様な部局の行政業務の委託を志向していたのに対して、豊中市では市のくらし支援課は歴史的には雇用労働部局であり、それが福祉部局の事業（特に生活困窮者自立支援事業）をも活用して総合的な就労支援施策体系を形成することで、市役所内部というよりもむしろ市役所の外部である地域、すなわち豊中市を含む大阪府北部の豊能地区の中小企業との連携を深めてきたといえることができるだろう。

2-2 国との連携（生活困窮者自立支援など多様な事業による総合的な就労支援体系の形成）

こうした豊中市で独自の総合的な支援体系が形成された経緯としては、2003 年からの大阪府の（当初は補助事業、その後は委託事業である）地域就労支援事業の開始、2006 年からの無料職業紹介事業の開始、2008 年からの地域雇用創造推進事業（国からの委託金事業）、2009 年からのふるさと雇用再生基金事業と緊急雇用創出基金事業（いずれも国からの交付金事業）、2011 年からの国のモデル事業であるパーソナル・サポート・サービス事業の実施、そして、それを受け継いだ 2015 年からの生活困窮者自立支援事業の実施などにより、歴史的に徐々に形成されてきた点を踏まえる必要があるだろう¹⁶。これを言い換えると、豊中市はその一般財源とともに、国や大阪府からの交付金・委託金・補助金などの外部財源の獲得に継続的に成功してきたことがうかがえるのである¹⁷。これらの事業

15 筒井（2011）、87 頁。豊中市の就労支援の取組の経緯については、本書の第 2 章の西岡論文もあわせて参照されたい。

16 こうした豊中市の就労政策の形成過程およびその財源構成については、筒井（2011）および櫻井（2014）が詳しく論じているため参照されたい。

17 この点についても筒井（2011）が豊中市への詳細なヒアリング調査を行っている

は現在、市のくらし支援課が主に所管している。

本章では豊中市における総合的な就労支援政策に絞ってその特徴をまとめる。まず、市の雇用・就労支援担当部署の変遷を見ると、1998年までは「労働福祉課」、1998年からは「商工労政課労働係」、2009年からは「地域経済振興室労働政策チーム」、2012年からは「くらしセンター・雇用労働課」、2015年からは「くらし支援課」と変遷してきたという（以上、本書の2章の西岡論文（第2節）を参照して記述）。

豊中市では従前より市の南部と北部で人口と経済における構造的な格差を抱えていたことから、近年の動きとして、2023年2月から豊中市の南部地域に新たに、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）を整備し、その中に「豊中しごと・くらしセンター」として総合的な相談窓口を開設したことが注目される。具体的には、図表2-1の左図のように「くらし相談」と「しごと相談」の窓口を併設している。実のところ、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。

さて、豊中市の就労支援政策を考える際には特に生活困窮者自立支援事業が重要であるが、これを主に担当する豊中市くらし支援課では、図表2-2に見られるように、この窓口を担当する同課が三つの係（＝雇用労働係（就労支援を担当）、自立支援係、消費生活係）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わたっていることがわかる。すなわち、労働部門と福祉部

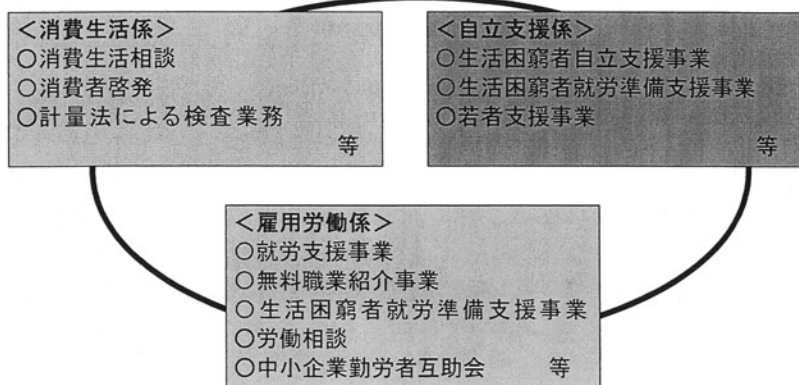
ためご参照頂きたい。

図表 2-1 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、庄内コラボセンター（ショコラ）の外観は豊中市 HP
(<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/machi/shocolla/shisetsu/shocolla.html>、
2025 年 3 月 31 日最終閲覧) より引用

図表 2-2 豊中市くらし支援課の人員体制



出典：市提供資料（ヒアリング調査を基に筆者が加筆（※職員数はヒアリング調査時のもの））

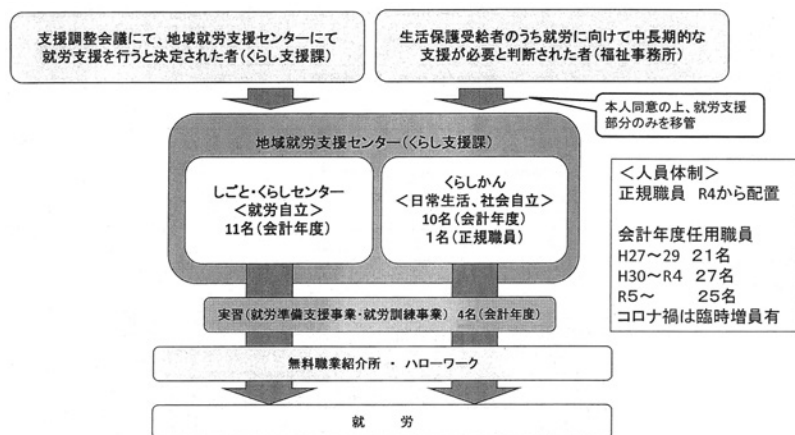
門の一部が同じ課内にあることで、相互の事業の連携がしやすくなっていると考えられるのである。

より具体的には、図表 2-2 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て実施することで、生活相談から就労支援に至るまでの総合的な実施体制が敷かれている点は注目すべきであろう。さらに、図表 2-3 にあるように、市くらし支援課は「地域就労支援センター」（＝2003 年から大阪府が県内市町村に補助事業として開始した事業）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。そして、「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。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ことができる。

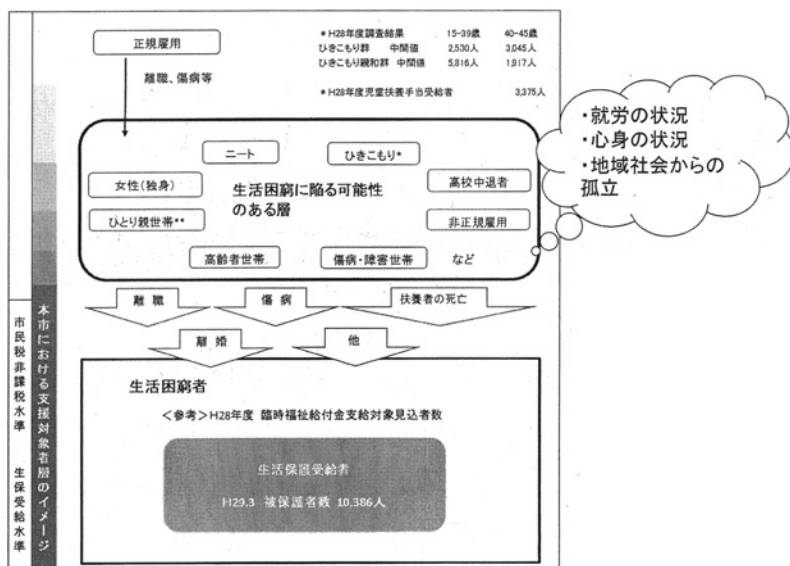
また、同課が所管する生活困窮者自立支援に関して、図表 2-4 の

図表 2-3 豊中市における就労支援の流れ



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調査時点のもの）

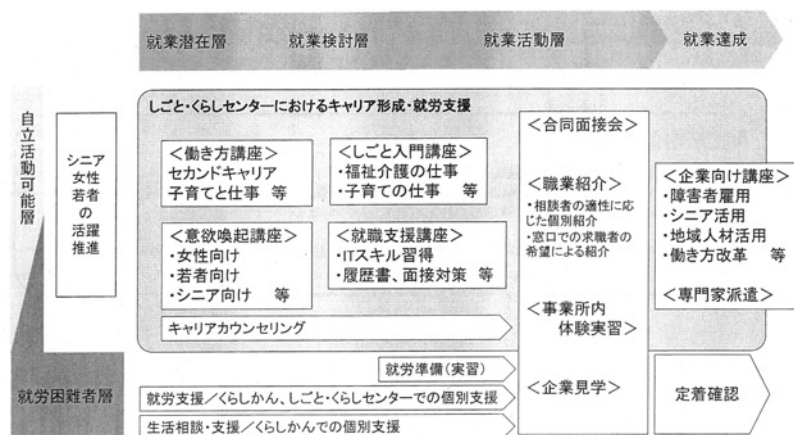
図表 2-4 支援対象者のイメージ (図)



出典：市提供資料

支援対象者のイメージ (図)、および図表 2-5 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」と「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わたっていることがわかる。具体的には、図表 2-4 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、ニート、ひきこもり、独身女性のみならず、高校中退者、非正規雇用者などが支援対象者として挙げられている。また、図表 2-5 では、縦軸に就労困難者層から自立活動可能層を取り、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。

図表 2-5 支援対象者のイメージ（図）

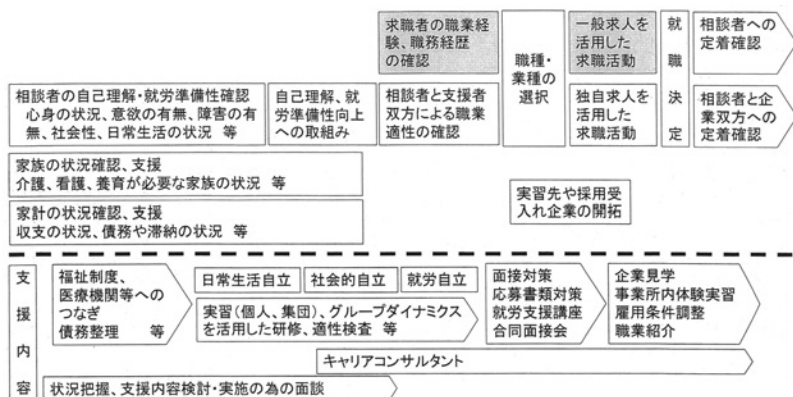


出典：市提供資料

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 2-6 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 2-7 の就労支援事業の流れを見ても、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。とりわけ、図表 2-7 では「支援付き体験」のステップが入ることで、求職者の生活リズムの確認や働くイメージの醸成などといったことが配慮されることで、就労後の求職者と求人企業との齟齬を減らす方向で工夫が凝らされていることもうかがえる。

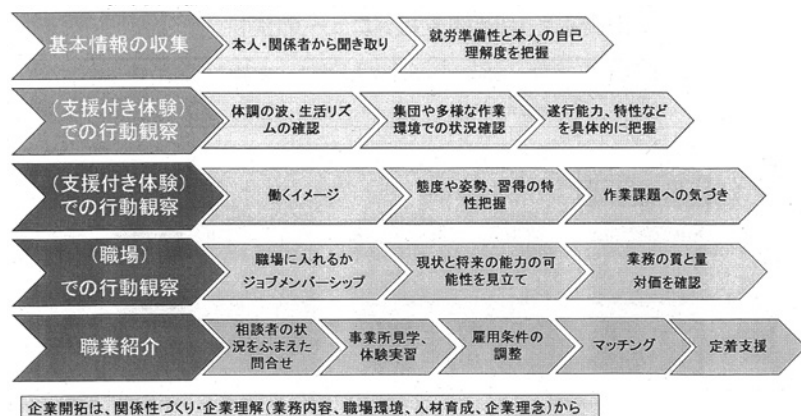
最後に、図表 2-8 の市の雇用・就労施策（基本的な方向とこれま

図表 2-6 相談支援の流れ（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）



出典：市提供資料

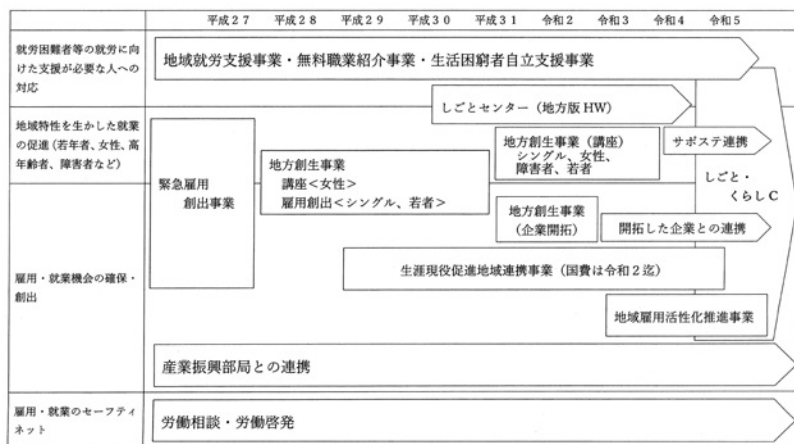
図表 2-7 就労支援の流れ



出典：市提供資料

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き

図表 2-8 豊中市の雇用・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

たということである。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、その時々での国の事業（＝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 2-8 からは看取されるのである。

2-3 地域との連携（市とAダッシュワーク創造館による仕事情報の充実とデータベース化、無料職業紹介事業の活用）

地域との連携という観点から豊中市の取組の特徴をあらためて整理すると、市とAダッシュワーク創造館との連携、市社協との連携が注目される。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実をさせてきたとのことであった。具体的には、以下（図表 2-10 など）で述べるような通常

よく見られる「条件」（採用条件等）のみならず、「仕事（業務内容）」と「働き方（職場環境）」という3つの視点からの総合的な仕事情報の提供は、本研究会の西岡正次委員（元豊中市職員で独自の市の就労支援の体系の構築に携わり、その後はAダッシュワーク創造館副館長に就任）の論文（本書の第2章）にもある考え方でもあり、それらを具現化したものでもありと考えられる¹⁸。

さて、豊中市では、2006年から無料職業紹介事業を開始しているが、その特徴を端的に述べると、一方では「一体的実施事業」（市の福祉事務所にHW窓口を設置（HWはハローワークの略。以下でもHWと略す））を実施しつつも、他方では「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）を活用し、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2-9にあるように、豊中市では市くらし支援課が

図表 2-9 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）

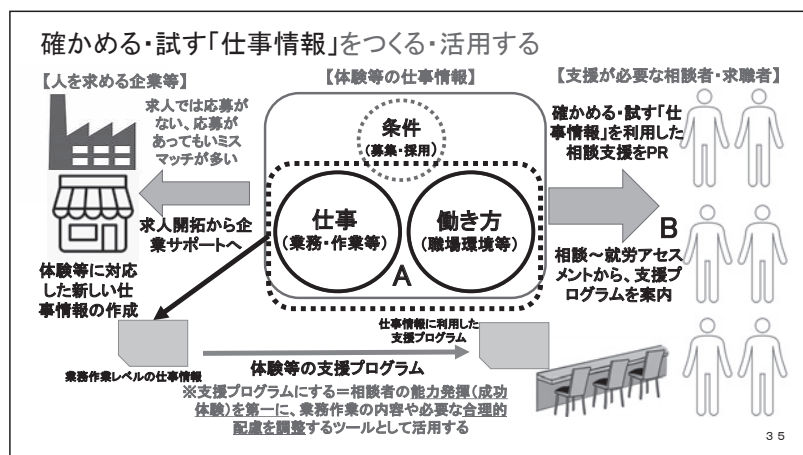
出典：市提供資料

18 詳細は第2章でも議論されているが、こうした議論を敷衍すると、従前よりの就職情報雑誌の広告情報やハローワークの求人票は「条件」（給与など採用条件等）に関する情報提供が専らであり、われわれはあまりにも自分たちの就労先の「仕事情報」（就労条件とセットになった具体的な業務内容や職場環境など）を知らないのだとさえ言う。

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（クロズド求人）による無料職業紹介事業もまた実施してきているのである。その際、図表2-10にあるように、Aダッシュワーク創造館（大阪地域職業訓練センター）と連携をすることで、そうした企業の「条件（募集や採用の条件など）」だけではなく、「仕事（具体的な業務内容や作業内容）」と「働き方（職場環境）」という3つの「仕事情報」のデータベース化と見える化を推し進め、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がその大きな特色となっている。

その際、図表2-10、図表2-11、図表2-12、図表2-13、図表2-14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

図表2-10 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（仕事情報をつくる）



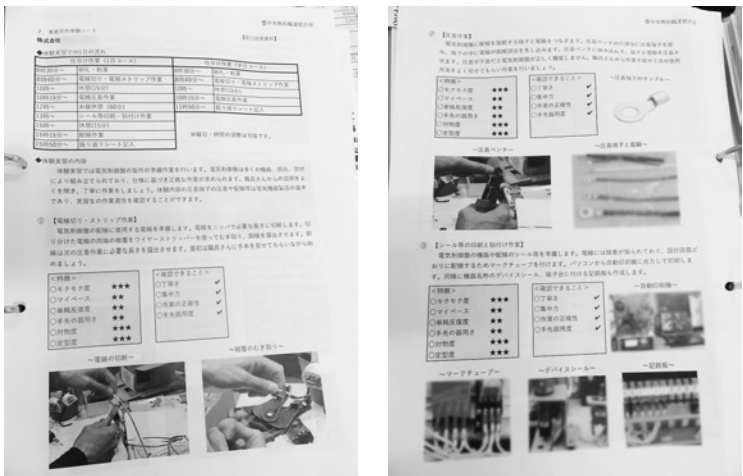
出典：西岡委員報告資料（日本都市センター「第2回都市自治体の就労支援・職業教育に関する研究会」資料）

図表 2-11 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）



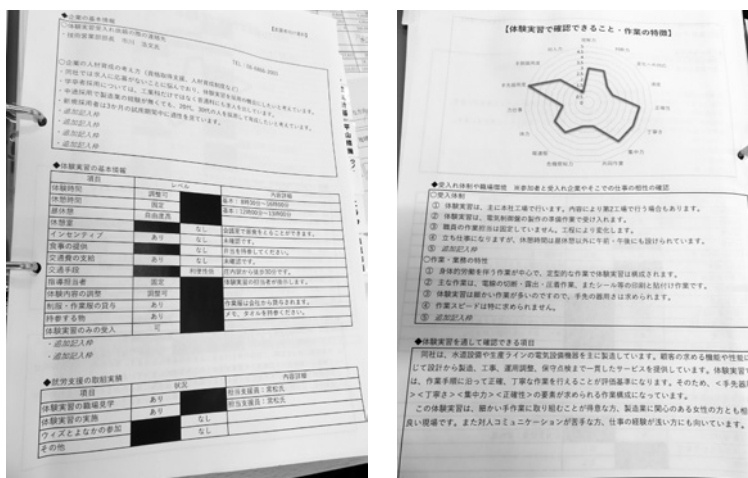
出典：筆者撮影

図表 2-12 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）



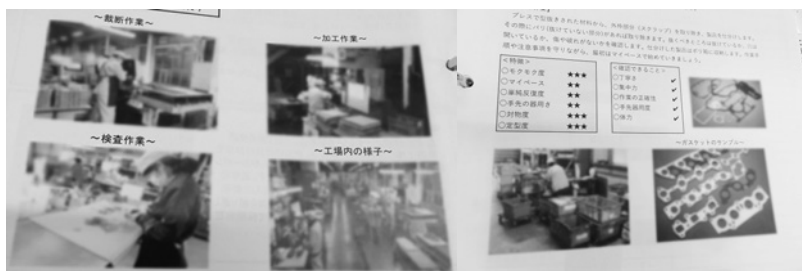
出典：筆者撮影

図表 2-13 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

図表 2-14 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

の「条件（募集や採用の条件など）」「仕事（具体的な業務内容）」「働き方（職場環境）」という3つの「仕事情報」をセットで相談者にわかりやすい形でみられるように、豊中市はAダッシュワーク創造館と連携をすることでそうしたデータベース化を進めており、いわばこれらの3つの要素の「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、相談支援員がこうした協力企業の従来からある「条件」（採用の条件等）のみならず、「仕事内容」（具体的な業務内容）や「職場環境」（働き方）のデータベースをセットで相談者とわかりやすい形で事前に相談者とともに閲覧をすることで、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これら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 2-15 では、豊中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（令和 2 年）と 2021 年（令和 3 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、この表にある 2015 年（平成 27 年）から 2022 年（令和 4 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（令和 2 年）と 2021 年（令和 3 年）のコロナ期については、「生活困窮者自立支援」の受給者と「地域就労支援事業」の相談者が急増している）。

さらに、豊中市では、市くらし支援課が図表 2-3 で見たように市民への生活相談から就労支援までの総合的な相談支援を行っているが、その窓口を直営で運営するとともに、市の委託を受けて豊中市社協（豊中市社会福祉協議会）もまた総合的な相談支援窓口を設置して住民への相談支援を実施している。豊中市では、地域の組織（豊中市社会福祉協議会、（一社）キャリアブリッジなど）との連携も

図表 2-15 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（筆者注：受給者数）

	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

また深めることで多様な生活支援が実践されてきた。例えば豊中市社会福祉協議会が運営するびーのびーによる居場所の提供、独自の食料支援、仕事体験、個別訪問の実施など、多岐に渡っている（この点については多くの先行研究が存在するが、例えば勝部（2014）を参照されたい）。豊中市社協による取組としてはアウトリーチ（ひきこもりなどを抱える家庭への個別訪問など）による生活支援などが注目されているが、市社協も図表 2-15 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も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。

加えて、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

支援もまた期待される。(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、例えば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)。

3 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））（2023 年 12 月 22 日実施）

3-1 取組の特徴と経緯

釧路市¹⁹の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「生活保護自立支援プログラム」（以下、自立支援プログラムと呼ぶ）の実施を通じて、2004 年頃から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先駆的な形で生み出してきたことが挙げられる。加えて、この点は前節で概観した豊中市と大きく異なる点であるが、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が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「自立支援プログラム」を実施してきた点、すなわち、

19 釧路市は、面積が 1,363km²、人口約 16 万人の北海道東部の太平洋沿岸にある中核的な拠点都市である。釧路湿原など自然に恵まれ、酪農、農業、林業、国内有数の水揚げ量を誇る水産業など、日本の食料基地ともいえる地域である。市内には大規模な食品・製薬工場や製紙工場があり、石炭鉱業所が操業しているが、近年は少子高齢化が進み、大都市部への人口流出などを要因として過疎化も進行している。

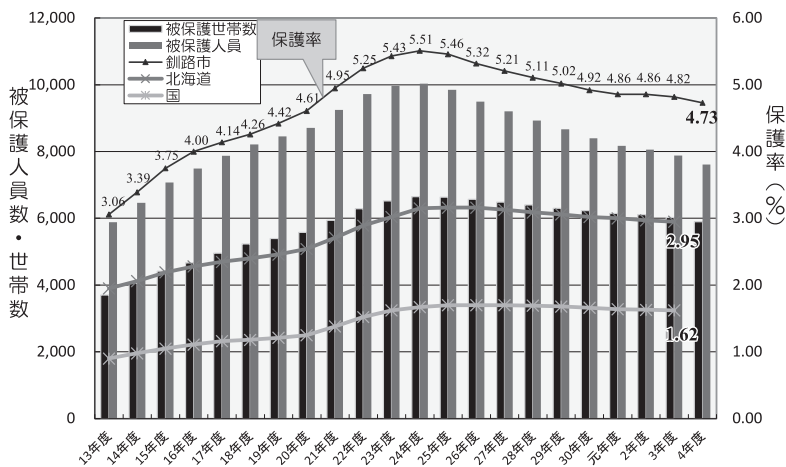
生活保護受給者が漁網の整網作業など多様な「自立支援プログラム」に従事することで自尊心の回復をはかることが、地域での実践を通じて次第に目指されてきた点である。言い換えると、生活保護給付とともに「中間的就労」による収入が生活保護支出の削減に寄与するとともに、生活保護受給者の自尊心の醸成などの副次的な効果ももたらされてきたのである。例えば、この点については図表3-1と図表3-2にあるように、かつては炭鉱業などの企業の撤退や構造的な不況などにより生活保護の保護率および被保護人員等が増加していたことが課題となっていたが、生活保護の保護率および被保護人員は2012年（平成24年）をピークにしてその後は漸減してきている様子がうかがわれる。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の効果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

図表 3-1 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)

出典：市提供資料

図表 3-2 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：市提供資料

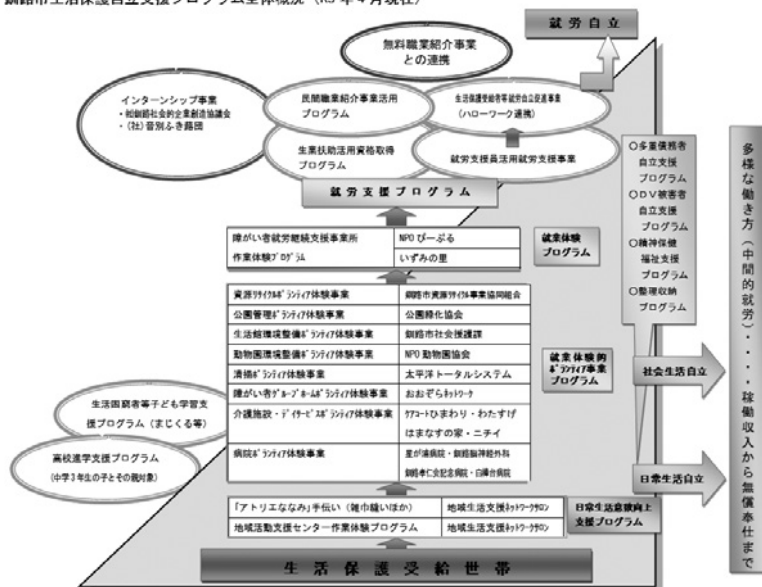
者の中間的就労などによる相談から支援に至るまでの多様なサービスによって、人々の自尊感情の醸成や就労習慣の形成などの総合的な福祉政策の効果が見られていることのほうがむしろ重要なものかもしれない。

3-2 地域との連携（釧路市とくらしごと（釧路地域社会的企業創造協議会）による連携）

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 3-3 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」（インターン事業等）など、

図表 3-3 市の自立支援プログラムのしくみ

釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況（R5年4月現在）



出典：市提供資料

多様な自立支援プログラムが用意されている。

さらに、図表 3-3 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 3-4 にあるように、くらしごと（釧路社会的企業創造協議会：以下、くらしごとと主に表記する）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

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」（くらしごと）の役割が非常に大きい。図表 3-5 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

図表 3-4 くらしごとがあるビケンワークビルの
2 階フロアの漁網制作の様子



出典：筆者撮影

図表 3-5 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

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活用しているが、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様子がうかがわれた。

3-3 国と地域の連携（生活保護、生活困窮者自立支援、無料職業紹介権の活用）

次に、国と地域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）をともに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3-6では一体的実施事業の概要、図表3-7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、地域との広域的な連携という観点から釧路市の取組の特徴をいま1つ指摘すると、図表3-3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の組織と市との連携がやはり注目

図表 3-6 釧路市就労支援コーナー（HW との一体的実施事業）

○釧路市就労支援コーナーについて																															
【 趣 旨 】 国のアクションプランにある「公共職業安定所（ハローワーク）との一体的な実施」により、国の出先機関と、地方自治体が行なう業務を一体的に実施する取組の一環として、ハローワーク常設窓口（就労支援コーナー）を市役所内に設置するもの。																															
(1) 事業概要	ハローワーク常設窓口の設置により就労支援を行う（国の事業）																														
(2) 業務体制	ハローワーク就労支援ナビゲーター2名、求人情報提供端末2台																														
(3) 業務内容	就労相談、求人情報提供、職業紹介業務																														
(4) 対象者	生活保護受給者、児童扶養手当受給者、生活困窮者等																														
(5) 設置場所	社会援護課執務室内																														
(6) 業務開始日	平成27年10月21日（水）																														
(7) 利用方法（※生活保護受給者の場合）	①ケースワーカーが支援対象者を選定（就労阻害要因のない受給者等） ②支援対象者が就労支援員と面接を行い、参加を希望した場合は、就労支援コーナーにつなぎ、支援を開始する。																														
(8) 利用状況	<table><tr><th>年度</th><th>相談者数</th><th>支援対象者数</th><th>就労決定数</th></tr><tr><td>H30</td><td>2, 5 3 5人</td><td>2 2 7人</td><td>2 1 0人</td></tr><tr><td>H31(実)</td><td>2, 1 5 5人</td><td>2 1 7人</td><td>1 9 1人</td></tr><tr><td>R2</td><td>1, 2 6 3人</td><td>1 8 0人</td><td>1 3 3人</td></tr><tr><td>R3</td><td>1, 5 8 2人</td><td>1 5 1人</td><td>1 2 8人</td></tr><tr><td>R4</td><td>1, 5 8 9人</td><td>1 4 7人</td><td>9 3人</td></tr><tr><td>R5(R5.10末)</td><td>9 6 4人</td><td>9 5人</td><td>6 2人</td></tr></table>			年度	相談者数	支援対象者数	就労決定数	H30	2, 5 3 5人	2 2 7人	2 1 0人	H31(実)	2, 1 5 5人	2 1 7人	1 9 1人	R2	1, 2 6 3人	1 8 0人	1 3 3人	R3	1, 5 8 2人	1 5 1人	1 2 8人	R4	1, 5 8 9人	1 4 7人	9 3人	R5(R5.10末)	9 6 4人	9 5人	6 2人
年度	相談者数	支援対象者数	就労決定数																												
H30	2, 5 3 5人	2 2 7人	2 1 0人																												
H31(実)	2, 1 5 5人	2 1 7人	1 9 1人																												
R2	1, 2 6 3人	1 8 0人	1 3 3人																												
R3	1, 5 8 2人	1 5 1人	1 2 8人																												
R4	1, 5 8 9人	1 4 7人	9 3人																												
R5(R5.10末)	9 6 4人	9 5人	6 2人																												
(9) そ の 他	・毎年3月に「釧路市就労支援コーナー運営協議会」を書面で開催。 ・協議会委員は、北海道労働局並びに釧路市職員で構成。 ・会長は、釧路市福祉部長。 ・事務局は、社会援護課福祉政策担当。																														

出典：市提供資料

図表 3-7 釧路市による無料職業紹介事業の現状と推移（HW の求人情報の活用等による）

市による無料職業紹介所の現状と推移について			
事業開始日：平成26年10月から 設置場所：社会援護課執務室 対象者：生活保護受給者、生活困窮者等 利用方法：（※生活保護受給者の場合） ①COWが支援対象者を選定（就労阻害要因のない受給者等） ②支援対象者が就労支援員と面接を行い、参加を希望した場合は支援開始となる。			
<年度別登録企業数等>			
	新規登録企業数(社) ※1	登録企業数(人) ※2	就労決定者数(人) ※3
平成30年度	14	119	50
令和元年度	12	162	41
令和2年度	9	81	11
令和3年度	15	111	12
令和4年度	10	31	2
令和5年度(R5.10末)	21	81	4
総 計	173	1,194	293
<年度別登録求職者数等>			
	登録求職者数		就労決定者数
	生活保護受給者	生活困窮者	生活保護受給者
平成30年度	25	25	27
令和元年度	15	26	14
令和2年度	18	2	14
令和3年度	13	0	13
令和4年度	8	0	4
令和5年度(R5.10末)	8	1	7
総 計	195	159	162

出典：市提供資料

されるが、市とく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くらしごとにもまた認可を受けて実施している点が注目された。

例えば、く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）をく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 3-8 参照）。

ヒアリングでは、もともとは(株)ティムスの社長が、豊中市く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、釧路のく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、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、電話対応であるため場所を選ばない柔軟な働き方が可能になるのではないかということであった。

図表 3-8 くらしごとが連携した(株)ティムスのコインパーキング専用のコールセンター業務の様子



出典：筆者撮影

図表 3-9 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

なお、図表 3-9 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 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。

4 川崎市障害者社会参加・就労支援課、企業応援センターかわさき（2024 年 12 月 20 日）

4-1 取組の特徴

本節では川崎市²⁰の障害者社会参加・就労支援課と企業応援セン

- 20 川崎市の概況について整理しておく、神奈川県北東部に位置する政令指定都市であり、人口は約 155 万人で、関東地方では東京都区部（23 区）、横浜市に次ぐ人口を擁している。面積は約 144km²で政令指定都市 20 市の中で最も小さく、県庁所在地ではない都市として人口は最大である。財政力指数は 1.02（2022 年度）で政令指定都市としては最も良い財政状況とされる。首都圏のベッドタウンとして人口は増加傾向にあり、多摩川を挟んで接する東京都とのアクセスが良く、市のほぼ全域で宅地化が進んでいる。市域面積が狭いため人口密度が高い政令指

ターかわさきの取組を取り上げる（図表4-0参照）。人口規模が大きい自治体の障害分野の就労支援の取組を取り上げるのは、川崎市が自治体として初めて「超短時間雇用プロジェクト」を実施して画期的な成果を挙げ、そのモデルがすでに7つの基礎自治体（神奈川県川崎市、兵庫県神戸市、東京都渋谷区、品川区、港区、岐阜県岐阜市、福島県いわき市）においても実装され、他の自治体にとっても普遍的な意義を持つと考えるためである。

図表 4-0 川崎市役所本庁舎



出典：筆者撮影

定都市であり、7つの行政区がある（川崎市・幸区・中原区・高津区・多摩区・宮前区・麻生区）が、北部の新百合ヶ丘や中部の武蔵小杉は首都圏のベッドタウンで保護率が1%台と低く、南部の臨海部の工業エリアを含む地域では保護率が4%台となっている。

4-2 地域との連携（近藤武夫・東京大学先端技術研究センター教授、企業応援センターかわさきとの連携）

さて、川崎市で「超短時間雇用プロジェクト」の実施を検討し始めたのは、2015年から2016年頃からであったという。ヒアリング調査によれば、「超短時間雇用プロジェクト」の実施に向けて、川崎市では当時は「3つの追い風」が吹いたということであった。1つには、全市的な取組として「かわさきパラムーブメント」を推進しており、その重要な施策の一つとして、障害者の雇用・就労が位置づけられていたこと、2つには当時の障害者社会参加・就労支援課の平井恭順氏がそれまでもホームレスや生活困窮者の支援部署でそうした人々への就労支援に関わっていたこともあって、それらがバックボーンとなって障害者の就労支援への理解が同課への着任後に比較的早くできたこと、3つには「超短時間雇用モデル」を当時提唱して社会実装を模索していた近藤武夫・東京大学先端科学技術研究センター教授との連携が取れたことである。こうした「3つの追い風」がちょうど重なり、「超短時間雇用プロジェクト」が実現していった²¹。

経緯としては、川崎市に限らないが、都市部では障害者向けの求人は数多いが、そこにマッチする人数はそれほど多くはないという現状がある。市内の障害者（特に精神障害者）の増加もこうした取組の背景としてはあるとのことである²²。そうしたことにより、20

21 川崎市障害者社会参加・就労支援課、企業応援センターかわさきへのヒアリング調査（2024年12月20日）による。

22 この点については全国的な傾向もほぼ同様である。例えば、厚生労働省（2018）『厚生労働白書』（平成30年版 厚生労働白書）によると、国全体の障害者数は655.9万人（2006年）、744.3万人（2010年）、787.9万人（2014年）、936.6万人（2018年）と増加してきており、直近（2022年12月1日時点）では日本の障害者の総数（推計値）は1164.6万人（人口の約9.3%）となるとのことである（厚生労働省「令和4年生活のしづらさなどに関する調査」の結果を反映させた数値。出典は厚生労働省 HP「社会保障審議会障害者部会（第141回）の資料について」（https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_40742.html、2025年3月28日最

代、30代、40代の若い障害者が多いため、こうした方たちがハローワークの求人に応募して、20時間以上働くことで就職と離職を繰り返して、長くは続いていない状況が数字からその後に分かったことで、これを何とかしないといけないということで取組を進めていたという。

また、超短時間雇用プロジェクトの開始前に生活困窮者自立支援に携わり、川崎市障害者社会参加・就労支援課へ異動した平井氏によれば、従前より生活困窮者の分野では、週20時間、週10時間、ないしは週9時間でも働く人が大勢いたが、障害者雇用の分野の求人では最低20時間以上は勤務しなくてはならないという法定雇用率の壁があり、頑張っても30時間働くこともまた求められてしまうという状況を比較的早期に理解をして、この問題に取り組むこととしたという²³。また、障害福祉分野で他の自治体が実施していない、川崎市ならではの取組として週20時間未満の労働に着手するということが一つの選択肢として2015年頃に浮上してきたということであった。そこで、2015年4月～5月頃に近藤武夫・東京大学教授の考えている超短時間雇用モデルの趣旨をお伺いしたということがまず一つ出発点としてあったとのことであったという²⁴。

加えて、東大の近藤研究室で実践されていたことは、超短時間雇用モデルで研究室のスタッフを雇用していたこと（謝礼金や損害保険を活用）でそうした働き方は大変助かるということもまた見えてきていたという。また、CSRの一環でソフトバンクもまた超短時間雇用モデルを並行して実践していた様子も視察したところ、専門のCSR部門の人材がついてしっかりそれが実施されていた様子は把握できたとのことであった。

終閲覧）を参照。

23 川崎市障害者社会参加・就労支援課、企業応援センターかわさきへのヒアリング調査（2024年12月20日）による。

24 同上。以下、特にことわりがない限り、同じヒアリング調査に基づく記述である。

しかしながら、市が対象とする中小企業ではそうした専門のスタッフは当然つけられないため、どのようにして継続的な就労が確保できるかを課題として一近藤先生にとってもおそらくは新たなフィールド―取組を進め、一緒に超短時間雇用プロジェクトをやらせていただいたとのことであった。

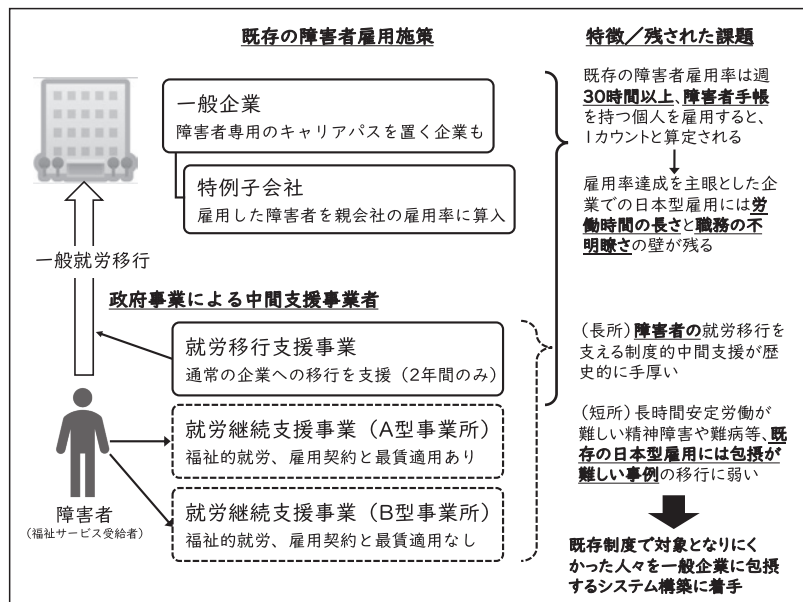
こうした川崎市の取組の意義をよりよく理解するには、その理論的支柱となった近藤武夫・東京大学先端科学技術研究センター教授の「超短時間雇用モデル」に触れておくことが有益である²⁵。実のところ、図表 4-1 にあるように、自治体の障害者への就労支援にはすでに一般就労に向けて導入されてきた国レベルの制度（例えば、障害者雇用率（法定雇用率）制度²⁶、就労支援移行事業、就労継続支援事業（A 型事業所（雇用契約あり）、B 型事業所（雇用契約なし）など）の歴史がある。

しかしながら、こうした既存の障害者の就労支援に残された課題として、①働きたいが長時間働けない障害者との機会格差（例えば一般就労につながると想定された就労移行支援事業に移行するには週 30 時間以上働く必要があったが、それが困難な障害者が実際には多かった）があること、②賃金の一般就労との格差（例えば B 型事業の月平均工賃は 1.5 万円、A 型事業所の賃金でも 7.4 万円）

25 近藤武夫教授の「超短時間雇用モデル」については、本書の第 3 章においても論文のご寄稿をいただいているため、併せてご参照いただきたい。本節は、近藤教授より本研究会でいただいたご報告（2024 年 11 月 15 日）も踏まえて、川崎市の事例の特色を理解するうえで必要な内容を補足することとしたい。

26 障害者雇用促進法では事業主に対して従業員的一定割合（法定雇用率）以上の障害者の雇用を義務づけている（例えば、民間企業の法定雇用率は 2.5%（2025 年 4 月時点）で、40 人の従業員あたり 1 人の障害者を雇う計算となる）。なお、厚生労働省が発表した 2024 年の障害者雇用状況（6 月 1 日現在）によると、民間企業で働く障害者数が 2004 年には約 25 万人だったものが、2024 年は約 67 万 7000 人（前年比約 3 万 5000 人増）に上り、この 20 年ほどで約 2.7 倍に増えており、21 年連続で過去最多を更新している。詳細は、厚生労働省 HP「令和 6 年障害者雇用状況の集計結果」（https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_47084.html、2025 年 3 月 12 日最終閲覧）を参照されたい。

図表 4-1 既存の障害者雇用施策の特徴と残された課題



出典：東京大学 IDEA プロジェクト 超短時間雇用モデル HP「超短時間雇用モデルと地域でのインクルーシブな働き方」（<https://ideap.org/project/job/>、2025年3月26日最終閲覧）

があること、③メインストリームからの排除（例えば多くの企業が障害者雇用のために特例子会社を設置して、障害者はそこで働くため通常の企業の職場からは排除される傾向）があることなど、3つの課題が残されていた。

そこで、図表 4-2 に見られるように、「超短時間雇用モデル」では、こうした課題に対応する（壁を越える）ための方策として①～⑥をその内容としている。本書の問題意識からすると、この中でも①～⑤が特に重要である。というのも、図表 4-3 に見られるように、近藤教授、川崎市、または企業応援センターかわさき（2019 年から超短時間雇用プロジェクト業務を受託。詳細は後

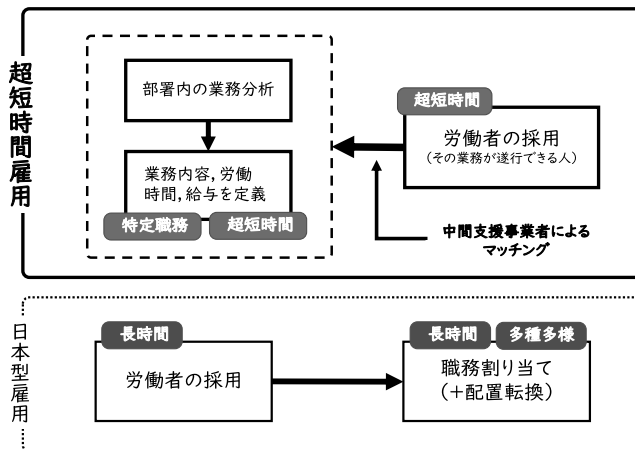
図表 4-2 超短時間雇用モデル (①～⑥)

- 壁を越えるための方策: 東大先端研IDEAプロジェクトが産学官連携で開発してきた雇用モデル
- ① 採用前に、職務内容を明確に定義しておく
- ② 定義された特定の職務で、超短時間から働く
- ③ 職務遂行に本質的に必要なこと以外は求めない
- ④ 同じ職場でともに働く
- ⑤ 超短時間雇用を創出する地域システムがある
- ⑥ 積算型雇用率を独自に算出する

出典: 図表 4-1 と同じ

図表 4-3 超短時間雇用モデル (①～②)

- ① 採用前に、職務内容を明確に定義しておく
- ② 定義された特定の職務で、超短時間から働く



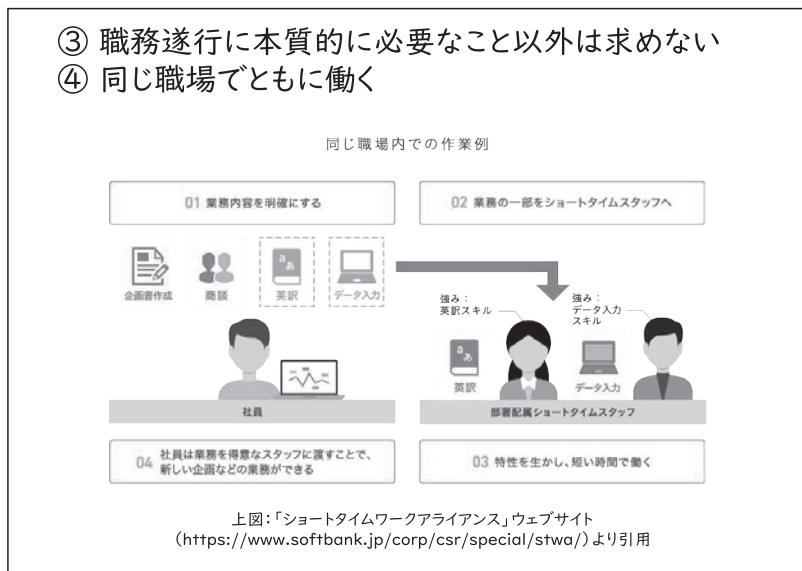
出典: 図表 4-1 と同じ

述）が企業訪問により企業の中の特定の部署内での業務分析（＝専門的業務と定型的業務の仕分け）を経て、そこでの定型的な業務を発見して切り出すことで、①採用前に職務内容（＝業務内容、労働時間、給与）を明確に定義し、②そうした定義された特定の職務で超短時間から働くことも可能となるためである。例えば、各企業は「製品の外観検査」や「消耗品の在庫管理」や「内視鏡の洗浄」など、それぞれの職務を明確にしてそこへ人を採用することで、別の本来的な業務に注力することができるのである²⁷。この点は、図表 4-3 に見られるように、従来の日本的雇用において、長時間労働を前提としていわばオールマイティな労働者の採用（ヒト採用）を優先的に実施してから、その後に多種多様な職務の割当（＋配置転換）を行うことが当然視されていることとは著しい対照をなしている。

また、図表 4-4 に見られるように、③（職務内容が厳密に定義されることで）職務遂行に本質的に必要なこと以外は求められず、④（特例子会社という形で別の職場に移るのではなく）その企業の従業員と同じ職場でともに働くこともまた可能となる。さらに、図表 4-5 に見られるように、⑤超短時間雇用を創出する地域システムがある（＝自治体が短時間雇用を推進する部署や担当者を設ける、または専門の事業者への委託を行う）ことで、自治体が各企業の事業所への訪問をし、短時間での職務の定義と切り出し、短時間で働きたい人々と短時間で雇いたい人々とを仲介し、就労開始後の各企業での定着を支援することができるようになるのである。なお、図表 4-2 の⑥にあるように、超短時間雇用モデルの積算型雇用率の考え方では、従来のように企業単位で障害者の法定雇用率を算定するだけでなく、企業を超える地域単位でもより広域的に障害者の法定

27 この点についての記述は、福祉新聞 HP（2024）「B 型と一般就労を併用 障害者の収入増に新たな道－東大先端研が新たな雇用モデル模索－」（<https://fukushishimbun.com/series06/36372>、2025 年 3 月 28 日最終閲覧）を参考にした。

図表 4-4 超短時間雇用モデル (③～④)

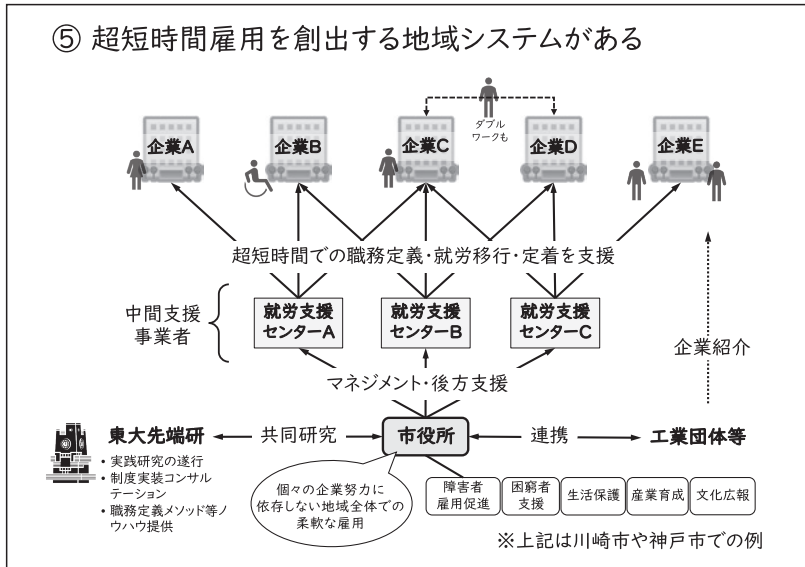


出典：図表 4-1 と同じ

雇用率を算定できるようにすることが目指されている。

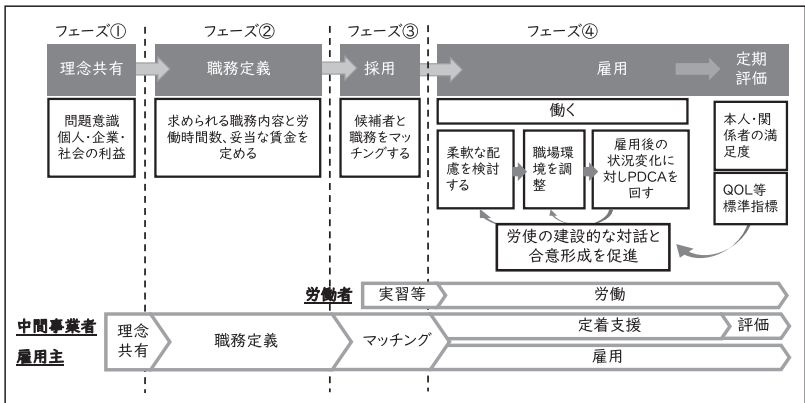
そして、以上を踏まえて言えば、こうした超短時間雇用モデルをもって企業訪問を行う際、図表 4-6 に見られるように超短時間雇用の実施フローが 4 つのフェーズ (①理念共有、②職務定義、③採用、④雇用→定期評価) に分解されて、1 つずつステップを踏むものとされている点は興味深い。そして、このフェーズ①～④の中でも、フェーズ①の理念共有が重要であるとされる。すなわち、これは超短時間雇用モデルによる働き方が、(短時間で働ける) 個人、(特定業務の遂行を必要とする) 企業、そして (収入を得るだけでなく、セーフティネットへの加入、社会的所属がもたらされるため) 社会にとっても利益をもたらすものであるという理念共有がなされなければ、超短時間での就労には意味がないという認識が障害者の就労

図表 4-5 超短時間雇用モデル（⑤）



出典：図表 4-1 と同じ

図表 4-6 超短時間雇用の実施フロー



出典：図表 4-1 と同じ

先の事業所で示されることがあるため、こうした理念の共有（モデルの趣旨の理解）がある程度までは必要と考えられている。

ただし、後述するように、当初の企業訪問の際に時間が十分にいただけない場合（例えば、数十分程度しか社長さんへの説明の時間がない場合など）に、このモデルをどのように説明して運用するかは自治体の担当者、とりわけ開拓員の力量が試されることになるものと考えられる。

また、図表 4-7 に見られるように、超短時間雇用で働く人の事例として、一般企業や商店街の店で障害者と週数時間程度から共に働く事例、障害者法定雇用率の充足のためではなく特定の業務を果たすことができ、職場を助けることができる人材の雇用が実現しているという。また、同様に、超短時間雇用モデルでは雇用契約を結び最低賃金以上で働くため、いわゆる B 型事業所で働く障害者であっても一般の労働者と時給が同じ障害者も観察されるようになってきているのである。

さて、川崎市の取組に戻ると、こうした超短時間雇用モデルをも

図表 4-7 超短時間雇用で働く人の事例

- 一般企業や商店街の店々で、障害のある人々と週数時間程度から共に働く事例
- 障害者雇用率の充足のために雇用されるのではなく、「特定の業務を果たすことができ、職場を助けてくれる人材」として雇用
- 業務の対価である時給は一般の労働者と同じ（最低賃金以上の妥当な賃金）

出典：図表 4-1 と同じ

とにした「超短時間雇用プロジェクト」を開始するあたり、求職者（障害者）の開拓という点では市内に3つ（市の北部、中部、南部に1つずつある）ある「就労援助センター」（障害者の就労支援機関）との連携が重要であり、求人（企業）の開拓という点では人手不足に悩む地域の中小企業との連携が重要であったと言える。以下、順に触れていこう。

まず、求人企業の開拓については、超短時間雇用プロジェクトの開始当初、当時の障害者社会参加・就労支援課の平井氏が一人で企業での求人開拓を行い、自分の知り合いの社長さんに全て当たっていったとのことであった。東大の近藤教授とも10数カ所の企業訪問をしていたとのことである。平井氏自身、それまでも生活保護の就労支援や生活困窮者の就労支援を通じて企業の社長さんとの信頼関係も一定程度はできていたこと、また、こうしたほかの事業の求人開拓員たちとの人脈があったことも大きかったとのことであった。

その後、図表4-8に見られるように、市は2019年に企業応援センターかわさき（所長：荒木伸義氏／百合丘就労援助センター前所長）を設置し、求人開拓、職業紹介等の業務を行うこととし、その運営を社会福祉法人県央福祉会に委託するようになった。

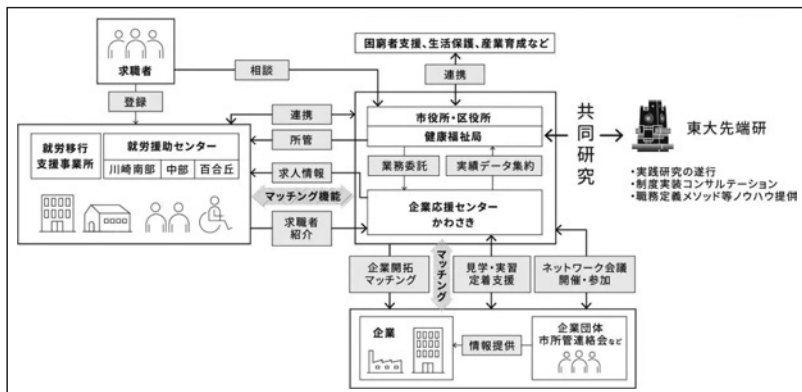
企業応援センターかわさきは、図表4-9に見られるように、市内に3つある就労援助センターと就労移行支援事業所に対して求人情報を提供して求職者の紹介をいただく機能とともに、企業訪問による業務分析・切り出し・求職者とのマッチング、その後の企業への見学・実習・定着支援などの機能もまた果たしている。同センターはこうした短時間雇用プロジェクトの運営（開拓員2名、定着支援員1名の計3名）だけではなく、市内の企業に対する障害者雇用推進事業（川崎市委託事業）とそれに付随する障害者雇用勉強会の企画及び運営、就労体験の運営支援など、企業の障害者雇用に関す

図表 4-8 川崎市の3つの就労援助センターと
企業応援センターかわさき



出典：東京大学 IDEA プロジェクト 超短時間雇用モデル HP「超短時間雇用モデルと地域でのインクルーシブな働き方」(<https://ideap.org/project/job/>、2025年3月26日最終閲覧)

図表 4-9 川崎市組織体制（超短時間雇用プロジェクト）



出典：図表 4-8 と同じ

る悩みなどのコンサルティングを総合的に実施している点がその特徴となっている。なお、図表 4-8 にも見られるように、旧来よりある市内の3つの就労援助センターはあくまで障害者就労支援の立場にたっているのに対して、(法定雇用率を満たすなど) 企業の障

害者雇用を推進する立場からの相談支援組織としての企業応援センターかわさきへ市から事業委託がなされてそこへ予算がつくことによって、超短時間雇用プロジェクトの企業開拓が組織的にも財源的にも安定した事業となっていくことと捉えられる。実のところ、多くの大手企業が障害者の法定雇用率を満たすために大手コンサル会社に多額の料金を支払っていることを考えると、こうした組織が中小企業にとっては今後より一層重要な役割を演ずることになるものと考えられる。

企業応援センターかわさきの職員体制は、当初は3名体制であったが、2022年度から現在は6.6名体制（6名と非常勤職員1名）、2024年度から9名体制へと移行し、事業費は4,900万円（2022年度）、6,900万円（2024年度）と推移しているという。

企業応援センターかわさきでは、図表4-10と図表4-11（図表4-10の一部を抜粋して拡大したもの）に見られるように、実に多様な業種で多様な仕事内容が「週2日で2時間ずつ勤務」などといった形で、企業訪問などを通じて具体的に切り出されていることがわかる。ここで図表4-11の採用プロセスをみると、業務内容の提案と確定、希望者の募集からなる8つのステップを踏むことが示されている点は興味深い。

この点について、この図表4-11の採用プロセスを図表4-6の近藤教授の超短時間雇用モデルの実施フローと比較してみる。すると、最初の職務定義から（就労後の）定着支援まで、超短時間雇用モデルをもとに川崎市の超短時間雇用プロジェクトは考えられていることから、当然ながら両者は基本的に共通する要素が多い。しかし、川崎市の超短時間雇用プロジェクトでの採用プロセスでは、追加的なステップとしてプロセスの中間に「職場見学」と「職場体験実習」がはさまれていることがわかる。ヒアリング調査によると、採用前にこうした「職場見学」や「職場体験実習」をなるべく入れることで、

図表 4-10 川崎市「超短時間雇用プロジェクト」チラシ
(企業向け、表面と裏面)

短時間雇用プロジェクト

「いつかやろう…」と
思っている仕事はあり
ませんか？

**川崎市が、
人手が欲しい企業と
短時間で働きたい障害等のある求職者との
マッチングをお手伝いします。**

心身等の状態などにより、短い時間であれば、働くことができる求職者がいます。

プラスの仕事を担い、
人手が欲しい企業があります。

仕事の一部（実績）

事務

- オフィス事務の効率化サポート
- 名刺・印字用紙のデータ化
- 書類（伝票等）ファイリング
- タイムカードのチェック

倉庫

- 清掃業者が入らない部分の清掃
- 消毒
- 輸送設備（保管・搬送）
- マシンの共用部の清掃

軽作業

作業はあるが、一人分には足りない

- 入込かけ
- マシニング
- 生産商品の包装・梱包補助
- 商品の検品作業
- 車いすのメンテナンス（空気入れ）
- コールセンターの電話応接

繁忙時期に一時的に作業量が増える

- 収穫・下選
- 松葉鮎（あや）の加工

※ 2～3種類の組み合わせが可能です。

採用プロセス

企業の皆さまにお願ひすること

- ✓ 職場の職場見学・職場体験実習にご協力をお願いします。
- ✓ 作業の適性を確認するため、就業所直前の職場見学・職場体験実習にご協力をお願いします。
- ✓ 仕事の内容、作業の時間をお知らせください。
- 今日はいつかと言う仕事を依頼する。ちょっと忙しいが残業をお願いするなどは、避けてください。
- 作業内容を覆い隠したりや就業時間を延長した場合は、直接ご本人ではなく、支援機関へご相談をお願いします。

企業様のメリット

■ 人材、人件費の有効活用

- 専門的な仕事を行う社員から雑務を省き、その雑務を短時間就労者に集約することで、働き方改革・事業所全体の効率UPにつながります。

■ ニーズに合わせて雇用形態をご提案

- 「やってみると分かる」業務内容や作業量に合わせて、雇用形態を日雇・短期・長期などからお選ひいただけます。

■ ダイバーシティ化が組織力につながります

- 多様な個性が集まりそれぞれの強みを発揮することで、様々な課題に対応できる強い組織を作ることができます。

お申し込み先

企業応援センターかわさき 川崎市

（社会福祉法人東栄福祉会 / 川崎市委託事業）
住所 川崎市川崎区寿町1番地 日本生糸川崎ビル 10階
電話 044-589-9423
メール kiyao-aiyen@tomoni.or.jp
川崎市健康福祉局障害者保健福祉部障害者社会参加・就労支援課

出典：企業応援センターかわさき提供資料

求職者と求人企業の双方の理解を深めておくことができ、採用後の齟齬を少なくすることができるのとことであつた。また、市の採用プロセスにおいても（図表 4-6 の超短時間雇用モデルにある）「理念共有」のステップは基本的には踏んでいるとのことである。もっとも、最初の会社の社長さんへの企業訪問で与えられた時間が（数十分程度など）非常に短いこともあることから、この採用プロセスを現場で応用する必要もあるようである。

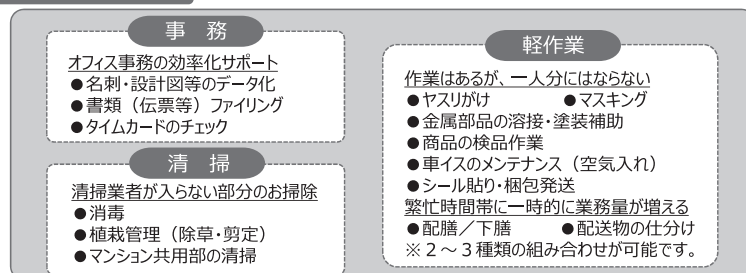
いずれにせよ、近藤教授の超短時間雇用モデルにしても、川崎市の超短時間雇用プロジェクトにしても、ともすればあいまいになりがちな企業訪問から短時間業務の切出し、短時間で働きたい人々と短時間で雇いたい人々との仲介、職場見学や職場体験実習、その後の定着支援までの流れを、1つの理念型ないしはモデルとして明確

図表 4-11 川崎市「超短時間雇用プロジェクト」チラシ
（図表 4-10 の両面の一部を抜粋したもの）

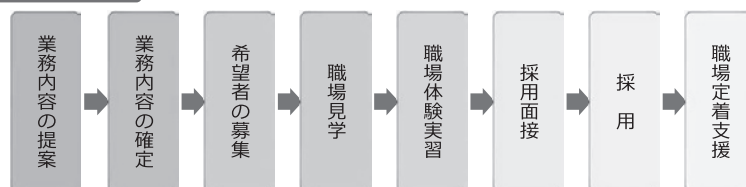
採用実績（一部抜粋） 求人開拓件数：延べ279件 就職者数：延べ268名（2016年～）

	業種	仕事内容	障害種別	勤務時間／週
A 社	保育園	園内清掃・保育補助	精神・知的	2時間×2日
B 社	税理士事務所	インボイスNoのチェック・仕分け	精神	3時間×2日
C 社	医療・福祉業	介護施設のベッドメイキング	精神	2時間×3日

仕事の一例（実績）



採用プロセス



出典：企業応援センターかわさき提供資料

な形で示している点は、障害分野に限らず、こうした取組を考える他の自治体にとっても参考となる点が多いのではないだろうか。

最後に、求職者（障害者）の開拓についても触れておくと、川崎市では超短時間雇用プロジェクトを利用する方々の8割ほどがこうした市内の就労援助センター（と就労移行支援事業所）の登録者とのことである。ただ、プロジェクト開始当初は、市の障害者社会参加・就労支援課が障害者が登録している市内の就労援助センターと関わる中で、かりに20時間未満で10時間ほどの仕事を見つけ

てきて、誰か紹介できそうな人はいるのかという模索を半年ほどしていたとのことであった。そうした模索が進む中でこうした 20 時間は働けない方々、すなわち短時間での働き方を求める人々が世の中には広くいるとの認識を次第に持つに至ったとのことである。なお、市内に 3 つある就労援助センターの方々も近藤教授の超短時間雇用モデルでの仕事の切り出し方などのノウハウをこれまで培ってきたとのことであった。

4-3 国との連携（生活保護、生活困窮者自立支援、無料職業紹介権の活用）

最後に、超短時間雇用モデルに合わせて国の制度改正も見られるようになってきている。具体的には、障害者が就労継続支援 B 型事業などを利用しながら企業で短時間働くことを可能とするため、2024 年 4 月から障害者雇用促進法が改正され、重度の身体・知的障害者または精神障害者が週 10 ～ 20 時間働く場合は、企業の障害者雇用の法定雇用率に 0.5 人分算定することができるようになった²⁸。従来はこの要件が最低週 20 時間だったため、これが週 10 時間にまで緩和されたことの意義は大きい。超短時間雇用モデルでは、すでに触れたとおり（工賃ではなく）雇用契約を結び最低賃金以上で働くため、月平均工賃が約 1 万 6000 円と言われる B 型事業の利用者にとっては大幅な収入増となるのである。制度改正を前に、厚生労働省は 2024 年 3 月に企業で働く時間が週 10 時間未満なら福祉的就労と一般的就労を併用できる見解を初めて示したという。従来の制度はこれらの併用を想定していなかったのである。こうしたこともあいまって超短時間雇用モデルへの自治体の関心も高まって

28 こうした点についての記述は、以下の文献を参考にしている。福祉新聞 HP (2024)「B 型と一般就労を併用 障害者の収入増に新たな道—東大先端研が新たな雇用モデル模索—」(<https://fukushishimbun.com/series06/36372>、2025 年 3 月 28 日最終閲覧)。

おり、すでに7つの自治体での実装がなされており、今後も全国の自治体への取組が広がることが期待される。

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、自治体の就労支援に関して、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という視点（就労支援の包括化）から、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的な支援を実施する政策的意義が高まっている視点（就労支援の総合化）から検討をしてきた。

わが国においても、すでに先進的な自治体（例えば、伊丹市、豊中市、釧路市、川崎市）によって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、あるいは障害者就労支援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、釧路社会的企業創造協議会（くらしごと）、より広く考えると社会福祉法人やNPO、大学や高校などの教育機関など）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。

今後検討すべきもう1つの論点として、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（特に基礎自治体）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のかといったテーマがなおも残されている。

このテーマを考える上で基礎自治体にとって大きなヒントとなるのは、就労支援の財源や組織を自治体の内部（就労支援に関わる所管課、首長、議会、その他の所管課）に求めていくのか、国（とくに厚生労働省の職業安定局や社会・援護局）や都道府県といった外部に求めていくのかという視点である。例えば、伊丹市では地域の組織である伊丹市雇用福祉事業団が複数の就労支援に関わる市の所管課だけではなく、首長、議会、その他の所管課などとの連携を進めつつも、かつては失業対策事業を所管していた厚生労働省職業安定局との連携を図っていたが、近年は生活困窮者自立支援などを所管する厚生労働省社会・援護局との連携の方をむしろ重視するようになっていく。豊中市では国や大阪府の交付金を獲得しつつ、ハローワークの公開求人・求職情報を活用して職業紹介を行うとともに、それを基盤にして独自に域内外の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による無料職業紹介事業もまた実施している。釧路市では、生活保護と生活困窮者自立支援を弾力的に運用することで市と釧路社会的企業創造協議会（くらしごと）などの

多様な地域の組織が連携して実に様々な形で中間的就労の場を生み出している。また、川崎市では域外の大学や市内の既存の社会福祉法人の協力を得て、市の障害者の就労支援の仕組みを徐々に充実させている。

今後は基礎自治体と都道府県そして厚生労働省の職業安定局やハローワークとの地域の実情に応じた現場レベルでの協力関係の構築とサービスの提供がより一層求められてこよう。国による全国一律の制度ではカバーできないような支援を地域の組織がまずは提供し、それに自治体が予算をつけていくことは就労支援のさらなる充実にとって今後も極めて重要であろう。

次章の広域自治体編では、沖縄県の取組では県と那覇市と沖縄県労働者福祉基金協会との連携、京都府の取組では府とハローワークと京都自立就労サポートセンターとの連携、長野県では県と市と社会福祉協議会との連携など、基礎自治体と都道府県と地域の組織との連携が具体的に描かれるが、こうした取組もまた基礎自治体の就労支援のあり方を考える上で参考となる。

謝辞

本稿の現地調査の部分の執筆にあたっては、豊中市くらし支援課と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、伊丹市自立相談課および企業組合伊丹市雇用福祉事業団の皆様、川崎市の健康福祉局障害保健福祉部、同部の障害計画課、障害者社会参加・就労支援課、企業応援センターかわさきの皆様よりの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。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

- 勝部麗子（2014）「社会福祉協議会の対応～豊中市社会福祉協議会の取り組み～」公益財団法人日本都市センター編『生活困窮者自立支援・生活保護に関する都市自治体の役割と地域社会との連携』（第4章）、pp.57-80
- 佐口和郎（2004）「地域雇用政策とは何か－その必要性と可能性－」神野直彦ほか（編）『自立した地域経済のデザイン』（講座 新しい自治体の設計 4）有斐閣、pp.209-213
- 佐口和郎（2006）「序章」田端博邦編著『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
- 佐口和郎（2011）「日本における地域雇用政策の進化と現状」社会政策学会（編）『社会政策』第2巻第3号、ミネルヴァ書房、2011年3月、pp.6-12
- 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.
- 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」関西社会学会『フォーラム現代社会学』10巻、pp.87-101
- 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。
- 藤原保幸（2021）「地域との協働で進める生活困窮者支援」全国都市会館『市政』（12月号）、pp.37-39.