

終章

都市自治体における 総合的就労支援の将来像

明治大学政治経済学部教授 星野 泉

はじめに

かつては、コミュニティ、親族、そして3世代同居、兄弟姉妹など人数の多い家族が相互支援の仕組みを形成していた。そのベースには、旧民法の家制度に基づく長子相続制、本家・分家の概念、多様な差別や選別がそうした仕組みの源泉になっていたかもしれない。戦後、新憲法、新民法下にあっても相互支援の仕組みは継続されてきたが、高度成長期に、農村部から都市部へと人口移動がみられるようになると、仕組みの基礎が揺らぐようになる。

戦後は、生活保護制度導入、高度成長期には公的年金制度整備、医療における国民皆保険制度の導入が進められた。都市部を中心とした企業には、フリンジ・ベネフィットともいえるべき福利厚生があり、それは大企業であればあるほど大きく、社会保険や無償の家族愛とは別の付加給付・サービスの源であった。しかし、国際化の中で、終身雇用、年功序列、企業内組合といった日本型雇用は限りなく縮小しつつある。一方、少子高齢化の中でおひとりさま世帯も増えつつあり、かつて、大蔵省の資料にあり、課税最低限などの一般的ケースとして提示された夫婦子供二人の標準世帯は、今や、希望出生率1.8と同様、標準ではなく希望である。

人口減少時代にあって、誰かが誰かを助ける、誰かが誰かに助けられる、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。生活保護の外側にある、障害者総合支援、就労支援、高齢者関連サービスや給付など、国や自治体、とくに都市の役割を大きくするとともに、できるだけ多くの人々が、できる範囲で少しでも就労にアクセスすることが求められている。かつての、企業の福利厚生、家族愛の代わりに、仕組み、場の再構成、そのための財源が必要となる。

1 少子高齢化と生産年齢人口

少子高齢化が進み、人口減少に転じてから 20 年近い。

2024 年 1 月はコロナ禍による人口変化、地域移動の不安定さからある程度回復基調にあったとみられるが、この月の住民基本台帳調査（「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」総務省）をみると、日本の総人口は 1 億 2,489 万人（前年同月比 53 万人減）、うち日本人 1 億 2,156 万人（同 86 万人減）、外国人は 332 万人（同 33 万人増）となった。なお、2020 年から 24 年までの 5 年間で COVID-19 における死亡者は 13 万人とみられる（『東京新聞』2025 年 1 月 15 日）。

都道府県別の人口変化では、前年同月と比べ、増えているのは東京都、沖縄県、千葉県の 3 都県のみである。東京都の場合でも、ほぼ特別区のみ増、多摩地域は増えておらず都内市町村などでは減少のところが多い。さらに、日本人住民のみをみると東京都のみ 3,933 人増でそのうち特別区では 16,393 人増、多摩地域などは 1 万人以上の減少となる。一方、東京都は外国人を含めると 7 万人増であるから、ほとんどが外国人による人口増ということになる。東京都でも人口減少問題とは無縁ではないといえ、他の道府県では、女性を中心に大都市（政令市など）という地域人口を支えるダムの決壊もあって、人口減少圧力は大きい。人口減少問題は、一極集中の観点や地域格差の観点からの議論が一般的で、消滅自治体をどうするかが問題とされるが、実際は、もはや全国的な傾向といえる。人口減少の進む日本の現状である。

とはいえ、福祉国家として知られ人口は増加し近年 1 千万人を超えたスウェーデンでも、人口増の要因は、おもに国外からの転入人口によるものであり、スウェーデン人だけでみれば、人口増の規模は大きくない。都市部以外、とくに過疎地や工業都市などでは、

転入人口なしに人口の維持は難しい状況にある（拙稿「スウェーデンの自治体と少子高齢化」『地方財政』2013年12月号）。

2020年半ばのイギリスの人口は6,710万人と推定され、2019年半ばから約284,000人（0.4%）増加したが、このほとんどは国際的社会増で、自然増は3万人程度にすぎない。この1年間の出生数は、近年みられる出生数減少傾向が続き、70万1,000人と2003年以降で最低となった。また、1年間で669,000人が死亡した。死亡数は1986年以降最多であり、COVID-19パンデミック第1波の影響を反映して、前年2019年半ばまでの1年間よりも13%高い。一方、2020年半ばまでの1年間で、622,000人が英国に転入し375,000人が国外に転出したと推定され、国際移住者は247,000人の純増となった。

少し細かく2019年半ばから2020年半ばにかけて、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの出生数、死亡数、移住数、人口数の割合（人口1,000人当たり）がどのように変化したかについてみよう。北アイルランドでは、人口増加率が2019年半ばの1000人当たり6.4人から2020年半ばには1000人当たり1人まで低下したが、国内および海外からの移住が増加率の鈍化の大部分を占めた。スコットランドは、人口増加率が2番目に低下しているが、人口増加が鈍化している主な要因は、国際移住の減少であった。ウェールズの人口は4か国の中で最も速い速度で増加し、他国やイギリスの他地域からの純移民の増加を反映する。パンデミックとは無関係に、4地域とも出生数の減少傾向が続いている。イギリスは、国内4地域とも、合計特殊出生率は1.5以上あっても人口増加率は高くない。コロナの影響で例年より13%ほど死亡者が多かったこともあり、自然増は3万人ほど（2020年半ば、前年度比）であった（Office for National Statistics, National Records of Scotland, and Northern Ireland Statistics and Research Agency-2020）。

国際転入転出と国籍の関係をみると、日本は歴史的に、国内の他国籍者が近年海外から転入してきた人々より多く、ヨーロッパの多くの国では、転入者の方が多い国が一般的である（OECD Fact Book 2015-16）。とはいえ、近年増えてきたといえども外国人比率は高い方ではなく、2%から3%に到達するかどうかという程度であり、ヨーロッパの多くの国で10%程度、あるいはそれ以上のところと比べて極めて少ない。

イギリス、スウェーデンも高齢化率や合計特殊出生率を見る限り、高齢化、少子化傾向にはあるものの、年少人口がまだそれほど少なくないために生産年齢人口はそれほどダメージを受けていない。韓国の合計特殊出生率は現在、1を下回っており、将来的には日本を上回る超高齢国家になるとみられるが、現在のところはそこまで子供の数は少ない。

国内的には、高齢化、少子化の影響で生産年齢人口規模の将来不安が大きく、現状でも人手不足の状況にある。本来なら人手不足は、賃金、給与の増加、労働の売り手市場になりそうであるが、実際にはそうなってこなかった。独立行政法人労働政策研究・研修機構「労働組合 推定組織率の推移」にあるように、高度成長期、30%台あった労働組合組織率が2024年には半分ほどになっていることも影響しているとみられる。このところ、大企業を中心とした新入社員給与の引き上げ、人事院勧告による公務員給与の引き上げなどがみられるが、ようやくという状況である。一方、経営者と一般の従業員の給与格差、企業の内部留保拡大も指摘される。減りつつある働き手をどうするか。これからの課題であり、政府としては、補正予算や地方財政対策でみるように、DXの推進、自動化やAIなどで後押しし、民間もこの方向で進めることになるが、基本的には人の確保を妨げる制度的、財政的課題を解決していかななくてはならない。人間でなければできない仕事は、やはり人間で対応し、日本を支え

ていく必要がある。

老年人口指数(15～64歳人口100に対する65歳以上人口の比率)では、中学卒業年齢から65歳直前まで働く計算になっており、その前提で人手不足、労働力が足りなくなるとされる。働き始める年齢について、高等教育を受け、高卒、大卒が増えてきたのは当然としても、一方で大学院進学率が低い故に高度研究に従事する人々が少なく、技術革新が進まない要因もある。スウェーデン政府の統計資料では、20歳からを生産年齢として計算しているものもあり、あまり老年人口指数にこだわるべきものでもない。日本の場合、かつては高齢者が長く働く若者の働き口に影響を与えるとされ、後進に道を譲るという考え方もあったが、今日は、仕事の取り合いではなく人材の取り合いである。高齢者については、定年延長が期待され、気力体力があれば働ける環境づくりが求められている。社会保障を語る際の胴上げ型から騎馬戦型、肩車型など、若者3人、2人、1人でお年寄り1人を持ち上げる図が示されると、高齢者と若者との分断が図られる傾向にあるが、持ち上げる人々を増やせば生産年齢人口が増え、従属人口、とくに高齢従属人口を生産年齢人口に含めることができる。

いままで従属人口扱いをされてきた人々をどのように労働市場に呼び込むか、そのために何ができるかということになる。対象は、高齢者、心身などなんらかの理由で仕事につくことに困難性がある人々、外国人、仕事の選択の幅、量の少ない過疎地などの住民等、これまで労働市場の周辺、外側にいる人々を取り込んでいくことが求められる。女性についても、M字カーブはかなり解消してきてはいるが、非正規比率が高く、日本の男女賃金格差が世界的に見てかなり大きいこと、配偶者控除など働くことを阻害する制度的問題を解消していく必要がある。

みんなで働こう、人手不足をみんなで補おう。何らかの理由で働

くことにアクセスすることにはハードルがある人でも、何らかの助けがあれば、何らかの制度があれば、少しずつでも労働に参加できる、時間単位は少なくとも労働参加できる。そうした全員参加型の労働政策、福祉政策が求められている。

2 多様な人々への雇用政策

高度成長期には、社会保険を基礎として、生活保護制度が生活保障制度としてある程度機能し、それを数々の仕組みが補完してきたが、仕組みを構成する諸要素が減少し機能しなくなってきた。やがて、就労に重きを置き条件とするワークフェアでなくとも、就労と福祉は結び付けられるようになり、アクティベーションの考え方が多様な制度の中に求められるようになった。団塊ジュニア世代にあっては、人数の多い同年代との競争、バブル崩壊後の就職氷河期を経験し、非正規労働に従事する者も多く、非婚化にも影響を与えている。政府以外に生活を支える仕組みがあったから、選別的サービス・給付である程度は対応できたが、そうした仕組みがなくなってくると、本来は普遍的サービス、給付への転換が必要であった。しかし、今日まで、財政の財源不足の故に、選別的サービス・給付が続いており、結果として、中流といわれた層にまでサービス・給付からの疎外感、結果として嫉妬や差別、高齢者と若者の世代間対立も生まれるようになった。

日本は、高度成長期以来、家族愛に基づく家庭内保障、それを補完する企業の福利厚生、さらにそれを補完する公的社会保障という形態で、世界的に見ても国民負担がとくに小さい状況を維持してきた。確かに、家族やコミュニティ、年功序列、終身雇用の勤務先企業に頼りつつ、少ない税負担のもとに日本経済を発展させてきたとみられるが、世界の経済社会状況が変化し、他の先進国と比べても

高齢化、少子化の進展が著しく、核家族化が進み、東京一極集中が進むとなると、対応が難しくなった。昭和の建設国債発行、赤字国債発行、借換債発行では対応しきれず、バブル崩壊の後には、異常な減税策を伴い公債残高の驚異的な大きさを生み出した。最も減税が進んだ 20 世紀末の恒久的減税では、年収 500 万円の夫婦子供二人世帯で所得税負担がゼロとなったのである。今世紀に入って第二の予算ともいわれ、一般会計規模の半分以上を占めた財政投融资は大幅縮小され、予算を補完する金融による準財政部門は、より企業に近い状態となった。財政投融资は、価値財、準公共財といわれる純粋公共財を補完する分野に関わっていたから、影響は小さくない。少なくなった財源の下で進められた地方分権改革、NPM、コスト削減論では、公民ともに人員削減が推し進められることとなった。人件費削減は、公民ともに財政、経営健全化にはつながったが、人員削減、給与上昇を防ぐため非正規化の方向につながった。

かつて、宮島洋教授は、1992 年の著書『高齢化時代の政治経済学 家族・企業・政府』の中で、勤務先の福利厚生とともに家庭内介護、近居による家族の扶助について触れているが、こうした関係性も徐々に失われつつある。国際的にみて失業率は低い。にもかかわらず相対的貧困率は高いことで、仕事はしているのに貧困という姿がみえる。非正規労働が多い、女性労働に関する M 字カーブはかなり解消されてはきても、賃金・給与などの男女格差が韓国に次いで大きい。他国では仕事がないから貧困というのが一般的であることからみるとかなり特殊である。

社会保障と税の一体改革では、民主党政権から自民政権に戻っても継続的な対応が進められてきた。2012 年 2 月 17 日の「社会保障・税一体改革大綱について」は、税や社会保険の制度改革など財源に関するものが多くを占めてはいるが、全体として、「支え合う社会」実現のため、全世代、多様な人々が参加し、21 世紀の日

本を形成することを目指していた。政権交代の中で紆余曲折はあったものの、消費税による財源確保、税率引き上げ、教育、保育の無償化、所得制限をなくしていく方向は、その後 10 年を経過する中でも、少しずつ進んできている。

この改革案は、国民の自立を支え安心して生活ができる社会基盤を整備する、という社会保障の原点に立ち返り、その機能強化を確実に実施するとともに全体としての持続可能性の確保を図ることにより、全世代を通じた国民生活の安心を確保する「全世代対応型」社会保障制度の構築を目指すものであった。

福祉政策と連携した雇用政策に関するものを拾い出してみると、「第 2 章 社会保障改革の方向性」では、次のように特徴づけている。

すなわち、「Ⅲ 貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）すべての人の自立した生活の実現に向け、就労や生活の支援を行うとともに、低所得の年金受給者への加算など、低所得者へきめ細やかに配慮を行い、すべての国民が参加できる社会を目指す。

Ⅳ 多様な働き方を支える社会保障制度（年金・医療）へ 短時間労働者への社会保険適用拡大や、被用者年金の一元化などにより、出産・子育てを含めた多様な生き方や働き方に公平な社会保障制度を構築する。

Ⅴ 全員参加型社会、ディーセント・ワークの実現 若者をはじめとした雇用対策の強化や、非正規労働者の雇用の安定・処遇の改善などを図る。誰もが働き、安定した生活を営むことができる環境を整備する。」

また、「第 3 章 具体的改革内容（改革項目と工程）」の「5. 就労促進、ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）の実現」では、以下の具体的政策を提示する。

「(1) 高年齢者雇用対策、有期労働契約、パートタイム労働対策、

雇用保険制度

『全員参加型社会』や『ディーセント・ワーク』の実現、重層的なセーフティネットの構築により、社会保障制度を支える基盤を強化し、『分厚い中間層』を復活させるため、喫緊の課題である高年齢者雇用対策、有期労働契約、パートタイム労働対策、雇用保険制度について、見直しを行う。

(2) 総合的ビジョン・若年者雇用対策

上記の有期労働契約やパートタイム労働対策についての議論の成果を踏まえつつ、非正規労働者の公正な待遇確保に横断的に取り組むための総合的ビジョンの年度内の策定に向けて検討する。若年者雇用対策については、大学生等の厳しい就職環境を踏まえ、ジョブサポーターによる大学への出張相談の常時実施や年度末時点の未内定者の新卒応援ハローワークへの全員登録・集中支援などマンツーマン支援を徹底するとともに、学生の視野の拡大等による中小企業とのミスマッチを解消する。加えて、就職氷河期世代も含め、フリーターへの正規雇用化支援を一層強化する。」

また、同じく第3章の「6. 貧困・格差対策の強化（重層的セーフティネットの構築）」では、「すべての人の自立した生活の実現に向け、就労や生活の支援を行うとともに、消費税引上げによる低所得者への負担に配慮し、低所得者へきめ細やかに配慮する。」として、以下の取り組みを提示している。

6. の「(3) 重層的セーフティネットの構築・生活保護制度の見直し」では、生活困窮者対策と生活保護制度の見直しについて、総合的に取り組むための生活支援戦略（名称は今後検討）を策定することとしている。i 生活困窮者対策の推進では、第2のセーフティネットの構築に向け、求職者支援制度に併せ、以下の取組を推進するとしている。すなわち、a. 生活困窮者に対する支援を実施していくための体制整備・人材確保等を進めるため、国の中期プランを

策定する。b.生活困窮者の自立に向けた生活自立支援サービスの体系化、民間の生活支援機関（NPO、社会福祉法人等）の育成・普及、多様な就労機会の創出等を図るため、必要な法整備も含め検討する。ii 生活保護制度の見直しでは、国民の最低生活を保障しつつ、自立の助長をより一層図る観点から、生活保護法の改正も含め、生活保護制度の見直しについて、地方自治体とともに具体的に検討し、取り組む。」としている。

「8. 障害者施策」では、「障害者が地域社会で安心して暮らすための総合的な障害者施策の充実については、制度の谷間のない支援、障害者の地域移行・地域生活の支援等について検討し、2012年通常国会に法案を提出する。また、障害基礎年金への加算（再掲）に加え、障害者の就労を支援し、障害者の所得保障や社会参加の充実を図る。」として、障害者就労に言及した。

これらは、生活保護、生活困窮者自立支援、障害者総合支援の各法律、施策の中で進められることとなった。また、「9. 次世代を担う子ども・若者の育成」では、手に職をつけ就業につなげるための教育・訓練環境整備や、教育の質と機会均等を確保するための方策、特に生計困難でありながら好成績を修めた学生等への支援を強化する。」とされている。

3 社会支出の状況

日本の地方財政普通会計における民生費の内訳をみると、戦後の高度成長期には生活保護が約半分を占めていたが、経済成長とともに保護率が減少し民生費に占める構成比が20%台になる一方、1970年代から児童福祉が30%台へ上昇、老人福祉は老人医療の無料化などで20%台から30%台へと急上昇し、こうした分野への関心が高まった。2000年には、老人福祉の現物支給部分は介護保険

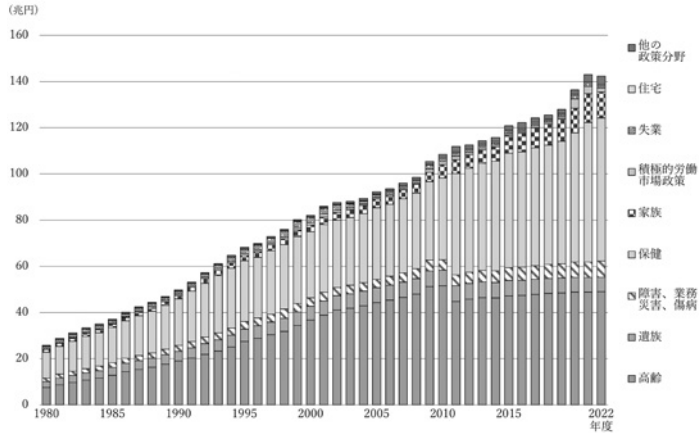
制度へと転換し介護保険事業会計に移されたが、それでも、民生費の内訳は、児童福祉費、社会福祉費に続いて老人福祉費が大きく、生活保護費が最も少ない状況にある。他国に比べ、保護率は低めであり、15%程度の相対貧困率の状況と比較すれば、本来、保護対象と思われる人々の多くは、親戚、コミュニティ、本人の儉約などによって何とか対応しているということになる。

国全体としての社会支出をみても、これまで、基本的には年金と医療が主な政策であった。高齢化の進展とともに少子化が進んできても、それ以外の部分、とくに現物支給部分への関心は薄いままである。

国立社会保障・人口問題研究所のHPによれば、図1、図2のように、OECD基準による社会支出は、高齢、遺族、障害・業務災害・傷病、保健、家族、積極的労働市場政策、失業、住宅、他の政策分野、の9つの政策分野に分類されるが、日本の場合、高齢（ほぼ年金に相当）と保健（ほぼ医療に相当）に多く配分され、それ以外の部分が小さいのが特徴である。このうち、積極的労働市場政策は、「社会的な支出で労働者の働く機会を提供したり、能力を高めたりする為の支出を計上。障害を持つ勤労者の雇用促進を含む。」とされ、雇用政策として早期退職をした場合の給付や、通常、高齢に分類される年金受給開始年齢であっても労働政策の一部であれば「積極的労働市場政策」にカウントされている。

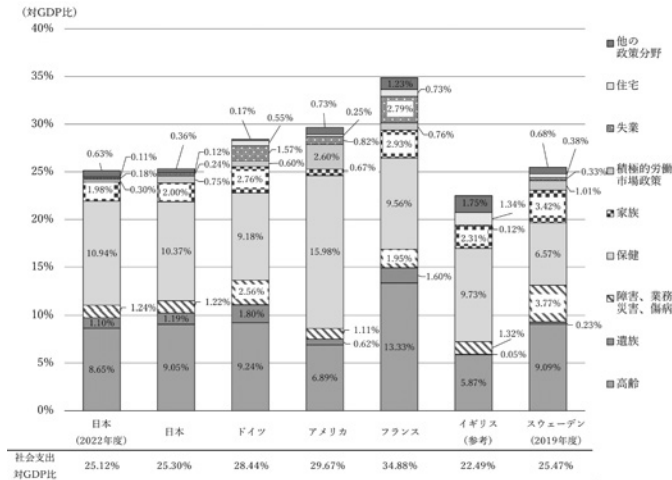
北欧や西欧では、社会支出の中で、高齢（年金）、保健（医療）が6割～7割程度であるのに対し、日本は、長い間、高齢、保健の二つの分野を合わせて8割程度を占めていて、残り6分野合わせても2割にしかならず、残りの分野が圧倒的に少ないことが日本の特徴である。その中でも、児童・家族給付は若干増えてきているものの、積極的労働政策については、社会支出全体の1%を切る極めて低い数値で推移してきた。2020年、21年あたりはコロナ禍で雇用調整

図 1 政策分野別社会支出の推移



出典 「令和 4 年度社会保障費用統計」『社会保障人口問題研究所 HP』

図 2 政策分野別社会支出の国際比較 対 GDP 比（2020 年度）



(注) イギリスは、欧州連合からの離脱に伴い、2019 年度以降のデータソース等が変更されているため、参考値として掲載。2020 年度は「積極的労働市場政策」の数値が公表されていない。

(資料) 諸外国の社会支出は、OECD Social Expenditure Database (2024 年 6 月 20 日時点 OECD 事務局提供の暫定値) による。国内総生産については、日本は内閣府「2022 年度（令和 4 年度）国民経済計算年次推計」、諸外国は OECD Social Expenditure Reference Series (2024 年 6 月 20 日時点) による。諸外国の社会支出は各国の社会保障会計年度値が用いられることに合わせ、国内総生産も社会保障会計年度ベースに調整されている。イギリスは 4 月～3 月、アメリカは 10 月～9 月、その他の国は 1 月～12 月の値。

出典 図 1 に同。

表 1 政策分野別社会支出の国際比較 構成割合

年度	2017 (平成 29)	2018 (平成 30)	2019 (令和元)	2020 (令和 2)	2021 (令和 3)	2022 (令和 4)
日本	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
高齢	38.5	38.4	37.8	35.8	34.1	34.4
遺族	5.3	5.2	5.1	4.7	4.4	4.4
障害、業務災害、傷病	4.7	4.8	4.9	4.8	4.7	4.9
保健	41.1	41.2	41.5	41.0	42.3	43.5
家族	7.0	7.2	7.6	7.9	8.7	7.9
積極的労働市場政策	0.7	0.7	0.6	2.9	2.3	1.2
失業	0.7	0.7	0.7	0.9	0.9	0.7
住宅	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
他の政策分野	1.6	1.3	1.4	1.4	2.2	2.5
アメリカ	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—
高齢	26.7	26.8	27.1	23.2	—	—
遺族	2.6	2.5	2.5	2.1	—	—
障害、業務災害、傷病	4.9	4.8	4.6	3.7	—	—
保健	58.2	58.6	58.6	53.9	—	—
家族	2.6	2.6	2.6	2.2	—	—
積極的労働市場政策	0.4	0.4	0.4	8.8	—	—
失業	0.7	0.6	0.6	2.8	—	—
住宅	1.0	1.0	1.0	0.8	—	—
他の政策分野	2.9	2.8	2.6	2.5	—	—
イギリス	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—
高齢	31.1	31.2	31.0	26.1	—	—
遺族	0.2	0.2	0.3	0.2	—	—
障害、業務災害、傷病	9.2	8.8	6.6	5.9	—	—
保健	36.1	37.1	39.4	43.3	—	—
家族	15.2	14.6	12.0	10.3	—	—
積極的労働市場政策	0.7	0.7	0.8	—	—	—
失業	0.7	0.6	0.4	0.5	—	—
住宅	6.3	6.2	5.5	6.0	—	—
他の政策分野	0.5	0.6	4.1	7.8	—	—
ドイツ	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—
高齢	30.5	30.5	30.8	32.5	—	—
遺族	6.3	6.2	6.1	6.3	—	—
障害、業務災害、傷病	13.8	14.1	14.4	9.0	—	—
保健	32.3	32.4	32.5	32.3	—	—
家族	8.6	8.7	8.8	9.7	—	—
積極的労働市場政策	2.4	2.4	2.1	2.1	—	—
失業	3.1	2.8	2.8	5.5	—	—
住宅	2.0	1.9	1.8	1.9	—	—
他の政策分野	0.9	0.7	0.7	0.6	—	—
フランス	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—
高齢	38.8	39.2	39.2	38.2	—	—
遺族	4.9	4.9	4.8	4.6	—	—
障害、業務災害、傷病	5.3	5.3	5.4	5.6	—	—
保健	29.3	29.4	29.4	27.4	—	—
家族	8.9	8.8	8.7	8.4	—	—
積極的労働市場政策	2.8	2.4	2.2	2.2	—	—
失業	4.8	4.9	4.8	8.0	—	—
住宅	2.5	2.3	2.2	2.1	—	—
他の政策分野	2.7	2.8	3.3	3.5	—	—
スウェーデン	100.0	100.0	100.0	—	—	—
高齢	35.4	35.3	35.7	—	—	—
遺族	1.0	1.0	0.9	—	—	—
障害、業務災害、傷病	15.1	15.0	14.8	—	—	—
保健	24.6	25.3	25.8	—	—	—
家族	12.9	13.3	13.4	—	—	—
積極的労働市場政策	4.3	4.3	4.0	—	—	—
失業	1.1	1.1	1.3	—	—	—
住宅	1.5	1.5	1.5	—	—	—
他の政策分野	4.0	3.1	2.7	—	—	—

出典 図 1 に同。

助成金があったため、一時的に2～3%程度に増えたが、コロナが落ち着いたことで再びGDP比1%台となってきた（表1参照）。

4 就労支援のかかえる財政課題

日本は国際的にみて失業率が低いにもかかわらず、低賃金非正規労働により相対貧困率は高い。正規雇用や自営業に限ったOECD統計の比較でみて男女の賃金格差も大きい方である。雇用の非正規化は官民間わず一般的傾向であるとなると、人手不足の中でも地域格差、賃金格差の問題は今後も大きな問題となる。

今回の就労支援に関連する調査研究の中から、就労支援の人員確保と都市財政の観点からみた課題をあげておきたい。

(1) ケースワーカーなど人員確保と雇用の問題

①生活困窮者自立支援法関連の制度

生活保護受給者を除く生活困窮者に対する第2のセーフティネットを強化する取り組みが生活困窮者の自立支援事業である。この、失業や病気により生活保護を受ける前段階となる「生活困窮者」への支援策は、「生活困窮者自立支援法」として2013年12月制定、2015年4月に施行となった。社会保険制度と生活保護制度の間に入るこの支援策は、生活保護の水際対策ではないかとの懸念もあったが、生活保護制度の外側にあるもう一つのセーフティネットとして、全国的な取り組みとして少しずつ成果をあげてきた。介護保険制度導入前の高齢者介護サービスと同様、一部の先進的自治体ではすでに実施されていても全国的な取り組みに弱い分野であり、これを全国的な制度としたことに意味がある。

この生活困窮者自立支援事業関連で出される国庫支出金は、生活困窮者の自立相談事業、住居確保給付金を必須事業として国庫負担

表 2

生活困窮者自立支援制度の概要

事業名	事業内容	負担率等	備考
自立相談支援事業	○ 生活困窮者からの相談に包括的に対応するとともに、その自立に向けて、アセスメントの実施、プランの作成等の支援を行うほか、地域の関係機関のネットワークづくりを行う。	3/4	必須事業 (負担金)
住居確保給付金	○ 離職者等であって、所得等が一定水準以下のものに対して、有期で家賃相当額を給付。	3/4	必須事業 (負担金)
就労準備支援事業	○ 直ちに一般就労への移行が困難な生活困窮者に対して、一般就労に必要な知識及び能力の向上が図られるよう、生活訓練や社会訓練を実施。	2/3	任意事業 (補助金)
就労訓練事業者の認定	○ 就労準備支援事業を利用して一般就労への移行が困難な者に対して、社会福祉法人、NPO、営利企業等の自主事業として、軽易な作業等の機会(清掃、リサイクル、農作業等)を提供。	—	必須事業
一時生活支援事業	○ 住居のない生活困窮者であって、所得が一定水準以下の者に対して、一定期間(3か月を想定)内に限り、宿泊場所の供与や衣食の供与等を実施。	2/3	任意事業 (補助金)
家計相談支援事業	○ 失業や債務問題など家計に課題を抱える生活困窮者に対して、公的制度の利用支援、家計表の作成等の家計に関するきめ細かい相談支援を行うとともに、必要に応じて資金の貸付のあっせん等を実施。	1/2	任意事業 (補助金)
学習援助事業	○ 生活困窮家庭の子どもに対して学習援助を実施。	1/2	任意事業 (補助金)
その他生活困窮者の自立の促進を図るために必要な事業	○ 上記のほか、地域の実情に応じ生活困窮者の自立に必要な取組みを実施。	1/2	任意事業 (補助金)

出典 「生活困窮者自立支援制度・予算について」

(26.9.26 生活困窮者自立支援制度 全国担当者会議 厚労省資料)

金で4分の3補助、あとは任意事業として奨励的補助金を就労準備支援事業、一時生活支援事業について3分の2補助、家計相談支援事業、子どもの学習支援事業、その他の自立促進事業が2分の1補助として始まった。

その後、就労準備支援事業と家計改善支援事業(改正法により「家計相談支援事業」から名称を変更)について、自立相談支援事業と併せて一体的実施を促進することとし、改正法において、以下の措置を講ずることとした。①就労準備支援事業と家計改善支援事業について、現行任意事業であるが、その実施を努力義務とすること。②国は、両事業の適切な推進を図るために必要な指針を策定し、事業実施上の工夫等を図ること。③両事業が効果的かつ効率的に行われている一定の場合には、家計改善支援事業の補助率を引き上げる

(1/2 → 2/3) こと。これらにより、生活困窮者自立支援制度における「家計改善支援事業」の全国的な実施を推進することとなった。さらに、2025 年度当初予算の厚労省概算要求では、家計改善支援事業及び就労準備支援事業を行うに当たっては、両事業と自立相談支援事業を一体的に行う体制を確保し効果的かつ効率的に行うことを原則とするため、補助率を 3 分の 2 に統一することを提案している。

②非正規職員、委託による運営

生活困窮者自立支援法に関連する自治体の仕事の担当者において、直営の場合は相談員やケースワーカーとして会計年度任用職員の採用、あるいは委託による運営が一般的である。部内に専門職員を置いているケースは少ない。それは、以下のようないくつかの理由があるとみられる。

第一の理由は、財政部門が専門職の正規職員を置く予算がないと考えるためであるが、正規採用をする場合、生活困窮者関係部門担当の部課長が熱意をもってどれだけ説得できるか、そして議会、首長の理解が必要となる。実際、比較的小規模の自治体でも専門職を置いているところはある。

第二に、正規職員は一般職として採用され、数年毎に異動があるため、ノウハウを積み重ねるような、経験の蓄積が重要な分野の担当は向いていない、専門職を充てることが望ましいとの観点から、待遇としては直営の場合は会計年度任用職員を配置、あるいは委託事業として実施するのが比較的多いケースである。

第三に、自立支援法関連施策の中で、必須事業として予算的に約半分以上を占める相談事業は、国庫負担金により 4 分の 3 補助となっている。生活保護と同様に補助率 4 分の 1 は需要算定上は地方交付税で措置される。しかし、地方財政計画上、正規職員は交付税で

手当てされているため、この分野についても正規職員には適用されないとされ、結果として非正規職員となる。とはいえ、不交付団体で正規職員が多く、交付団体で非正規職員が充てられているともいえないようである。

2023年2月の『都道府県、指定都市、中核市の生活困窮者自立相談支援事業費等負担金及び生活困窮者就労準備支援事業費等補助金担当課（室）宛、厚生労働省社会・援護局地域福祉課からの事務連絡』、「令和5年度生活困窮者自立相談支援事業費等負担金及び生活困窮者就労準備支援事業費等補助金国庫負担（補助）協議について（依頼）」の中の「令和5年度生活困窮者自立相談支援事業費等負担金及び生活困窮者就労準備支援事業費等補助金に関する交付方針等について」によれば、生活困窮者自立支援法に基づく必須事業及び任意事業等に係る留意点（共通）として、「自治体の正規職員の人件費（給料、職員手当等、共済費）は国庫負担・補助の対象外とする。（※生活困窮者自立支援法に基づく事業は、地方交付税交付金措置がされているため、算定に該当する正規職員の人件費は国庫負担・補助の対象外となるもの）」とされている。基本的に、公務員人件費は交付税の給与費に需要算定されていることから、直営の場合の各事業を担当する職員の人件費については、正規雇用職員の人件費は国庫負担・補助対象とはならないが、非正規雇用職員の人件費についてはその対象とされることになる。『新たな生活困窮者自立支援制度に関する質疑応答集』（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、2015年3月19日）において、以下の説明がある。

「問17 直営で各事業を実施する場合、自治体の正規雇用職員に係る人件費は国庫負担（補助）の対象とはならないが、生活保護のケースワーカーの人件費のように、交付税措置の対象となるのか。

または国庫負担（補助）の対象となる経費の自治体負担（1/4 など）に対してのみ交付税措置されるのか。

（答） 直営の場合の各事業を担当する職員の人件費については、正規雇用職員の人件費は国庫負担・補助対象とはならないが、非正規雇用職員の人件費についてはその対象となる。また、国庫負担・補助の対象経費については自治体負担分に交付税措置が講じられる。加えて、2015 年度においては、生活困窮者自立支援法の施行による所要の職員と生活保護のケースワーカー（道府県）又は査察指導員（市町村）とで 1 名の増員が交付税措置されることとなったところである。」

このように、国庫負担・補助および補助裏の部分についても正規職員は対象としない。すでに交付税で手当てされている正規職員部分に補助金を利用となると、公費の二重払いになるということであり、理由としては妥当ではある。結果、財政の厳しさ故、委託事業となるか会計年度任用職員の採用に促される傾向にある。行政の現場では、予算規模に関心があり、財源を考慮して、できるだけ補助が付く事業優先となる向きもある。補助金に交付税もあるということになると、議会や住民の期待を受けて、無理をしないということになるだろう。この問題は、障害者総合支援法における地域生活支援事業など超過負担が生じていることにも通じるところである。

③職員の削減傾向

地方財政計画算定上の給与関係経費、職員数と給与の削減は 2000 年代初めに進められてきた。この時期は、バブルの崩壊とその後の不況、消費税導入をめぐる所得税、法人税減税もあって、財源の確保に苦勞し、財源をとくに国債に頼る傾向があった。三位一体改革で知られる地方分権改革では、自治体の自由度を高めるため、補助金の一般財源化、3 兆円の税源移譲、地方税率や法定外税の弾

力化、地方債の許可制が廃止されるなどが進められたが、少子高齢化の進行もあって、次第に、分権の受け皿論として、市町村合併推進、人員削減の流れとなる。

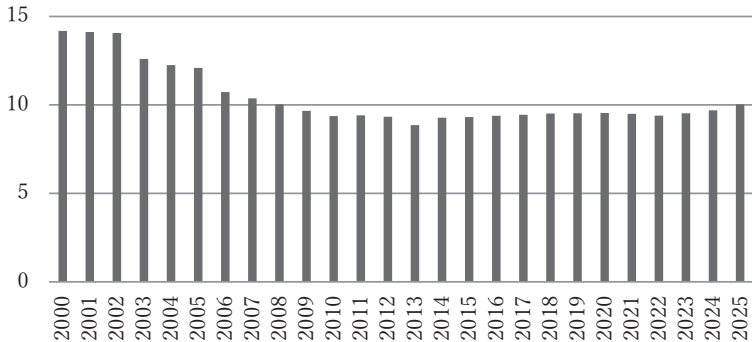
今世紀に入ってからの方財政計画をみると、給与関係経費、職員数とも 21 世紀最初の 10 年間で急激な人員削減が行われてきた。

地方財政計画における給与関係経費の退職手当を除く給与費のうち、義務教育教職員、警察関係職員、消防職員を除いた「一般職員及び義務制以外の教員並びに特別職等」の給与費は、2000 年度の 14 兆円台から、2008 年度は 10 兆円、2013 年度は 8 兆 8,574 億円に低下した後、上昇傾向にあり、2025 年度は 10 兆円まで戻してきた。職員数では、高校事務職員等、警察事務職員、補助職員等以外の「その他一般職員」が 2003 年度の 106 万人台から 2016 年度は 90 万 3,000 人に低下した後、2024 年度に 94 万 4,419 人まで少し戻している。

予算、職員とも減少、その後若干上昇という傾向は同じであるが、予算の底に比べ職員数の底は数年後になっている。予算が付き始めていても人員削減が続いていたことになり、人事院勧告や制度改正などその時々が関連しているとみられる。生活困窮者自立支援法、およびその改正法の前後、2014 年度と 2015 年度、2023 年度と 2024 年度を比較すると、前者の場合、地方財政全体の縮減傾向の中で、財源、職員数とも削減傾向の中に見えなくなってしまう、後者についても増加傾向とは言えない。

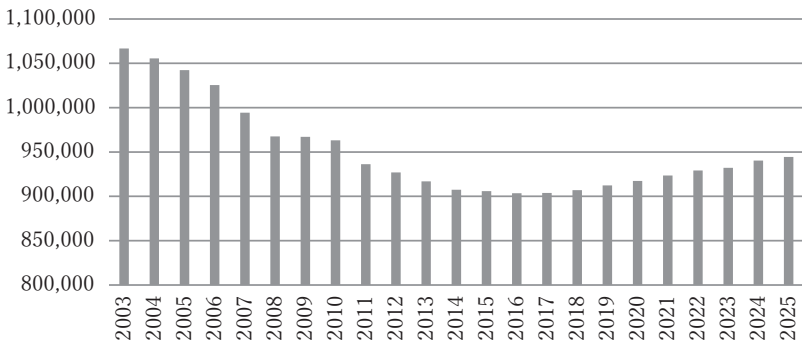
大枠で見ると、地方財政計画の規模が 2002 年度で 87 兆円、2025 年度は 97 兆円。四半世紀立ってこの程度の伸びということになるが、この間、給与関係経費全体は 23 兆 7,000 億円から 21 兆円程度まで減少し、職員全体の数では 2002 年度の 249 万人から 2025 年度は 233 万人まで減少した。民間委託など行政改革がかなり進んだと評価もできるが、給与水準の適正化、人員削減、職員の

図3 地方財政計画における一般職員並びに義務制以外の教員並びに特別職等給与費（単位 兆円）



出典 「地方財政計画」各年度版

図4 地方財政計画におけるその他一般職員数（単位 人）



出典 図3に同。

非正規化が同時に進められたともいえる。2000年から2020年までに高齢者が1,400万人増えサービス需要が増加する中で切ない面もあるが、生産年齢人口が1,200万人減少したことをみれば、やむをえないともみられる。

④生活保護は法定受託事務—国の関与の意味

生活保護は、かつては機関委任事務であったが、2000年の地方分権一括法の施行により、相談及び助言事務以外の事務（保護の決定・実施に関する事務）については法定受託事務とし、国の包括的指揮監督権は廃止されたが是正の指示や代執行といった強い関与が残っている。自立助長のための相談及び助言事務については自治事務としている。

都道府県・市は、福祉事務所を設置し、被保護世帯に対して担当のケースワーカーを設定する。福祉事務所の所員の定数は条例で定める。ただし、国（厚生労働省）としては、以下の数を標準数として示している。都道府県の場合、被保護世帯 65 に 1、市町村の場合、被保護世帯 80 に 1。保護費については、国が 3/4、地方自治体が 1/4 を負担。補助裏部分の地方負担分（ケースワーカー等の人件費を含む福祉事務所費など）は、地方交付税の基準財政需要額に算入されることで財源措置されている。地方分権改革以前の社会福祉事業法（現在は社会福祉法）の改正（2000年4月1日施行）で福祉事務所の現業員の配置数を「法定数」から「標準数」に見直したことが問題とされることもあるが、それでも、基準が設定されていることは、法定受託事務として国の関与が大きいとして評価もされる。この点は、生活困窮者自立支援のような自治事務との違いである。

ただ、生活保護でも人員不足は深刻なようである。全国の福祉事務所が厚労省に提出した 2019 年度の「生活保護施行事務監査資料」によると、107 市区のうち 71% にあたる 77 市区でケースワーカーの数が標準を下回っていた。1 人で平均 100 以上の保護世帯を担当する自治体は 32 にのぼる。不足する人数は全国で計約 1800 人。不足を補うため、多くの自治体が非常勤・嘱託職員を採用しており、107 市区で計約 4500 人だった。大半の自治体は、戸籍確認や年金・資産の調査・入力、申請窓口の面接相談、就労支援などの補助業務

表 3

生活困窮者自立支援法と生活保護法の関係

○ 生活困窮者自立支援法は、生活保護に至る前の第2のセーフティネットとして制度化され、目的・対象者の規定ぶりや事務の性質が異なる法体系となっている。

	生活困窮者自立支援法 (平成25年法律第105号)	生活保護法 (昭和25年法律第144号)
目的	第一条 この法律は、生活困窮者自立相談支援事業の実施、生活困窮者住居確保給付金の支給その他の生活困窮者に対する自立の支援に関する措置を講ずることにより、生活困窮者の自立の促進を図ることを目的とする。	第一条 この法律は、日本国憲法第二十五条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。
対象者	第三条 この法律において「生活困窮者」とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう。 2～7 (略)	第六条 この法律において「被保護者」とは、現に保護を受けている者をいう。 2 この法律において「要保護者」とは、現に保護を受けているといないとにかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう。 3～5 (略)
事務の性質	□ 自治事務	□ 法定受託事務 (保護の決定、変更、廃止、指導・指示等) □ 自治事務 (要保護者に対する相談・助言、就労支援事業)

出典 「生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携のあり方について 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会 第16回」2022年7月8日

を任せていた。また20以上の自治体では、非常勤職員が高齢者世帯の訪問・支援業務を担っていた(『朝日新聞』2020年12月18日)。また、「支援を担う体制づくり及び人材育成等」について社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会の第22回資料(2022年10月31日)によれば、ケースワーカー数はここ10年で約4千人増加し1人当たり担当世帯数は減少している。一方で、80世帯/人を超える状態は継続しており、また、経験年数3年未満のケースワーカーは全体の6割にのぼっているとされる。

おわりに

地方分権改革による機関委任事務廃止は画期的な改革である一方、法定受託事務と自治事務に分けられた際、前者の存在は集権的

なままではという心配もあった。しかし、法定受託事務として、中央政府が責任を持つことにより、事業の財源保障が行われていることは、基幹的な全国的サービスについては心強い。福祉、教育関連の事務については、一般財源化、税源移譲などの分権改革が、住民にとって常に良い効果をもたらすばかりではない。法定受託事務の生活保護以上に、自治事務とされた生活困窮者自立支援を含む他のサービスの実施には、行政側の意識がかなり影響するため、都市自治体の関心と能力が問われる。

内藤俊介「生活保護の現状と課題—より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて—」『立法と調査』No.331 厚生労働委員会調査室、2012.8 によれば、自立就労支援の強化に関して、主な対象は平成22年度では全体の16.2%を占める「その他の世帯」、あるいは、7.7%を占める「母子世帯」で、76%を占める「高齢者世帯」及び「障害者世帯・傷病者世帯」においては、稼働能力の面から同施策の効果が期待しづらい。いずれの施策も保護費の急激な削減は期待しづらいとみているようである。働きたいと思ってもらうことは重要であるが、難しい面もある。そのためにはやはり、福祉や就労を支える十分な人材確保が必要である。

人口減少に歯止めがかからない中で、これまで以上に、心身の状況、ジェンダー、高齢など年齢、国籍に関わらず、働く意欲もった人々の全員参加型の地域経済を実現するため、就労支援のしくみが必要となる。そのためには、就労訓練中の生活費支払い、短い時間でも就労可能な制度など、新たな制度や進化させるべき制度、これまで対応できなかった事柄を検討しなくてはならない。財源面では、国債や社会保険料より強制、無償のシステムである税負担への関心をより高め、財源確保と再分配に対する国民の関心を高めることが前提となる。

参考文献

- 稲葉剛『生活保護から考える』岩波新書、2013年。
- 篠田徹・上林陽治編『格差に挑む自治体労働政策』日本評論社、2022年。
- 永野仁『日本の高齢者就業 人材の定借と移動の実証分析』中央経済社、2021年。
- 前田健太郎『市民を雇わない国家——日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会、2014年。
- 宮本太郎『福祉国家という戦略 スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社、1999年。
- 宮本太郎『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書、2009年。
- 宮本太郎『共生保障 支え合いの戦略』岩波新書、2017年。
- 宮本太郎編『自助社会を終わらせる』岩波書店、2022年。
- 三輪佳子『生活保護制度の政策決定「自立支援」に翻弄されるセーフティネット』日本評論社、2023年。
- 諸富徹『税と社会保障 少子化の財源はどうあるべきか』平凡社新書、2024年。
- 山下慎一『社会保障のどこが問題か—勤労の義務という呪縛』ちくま新書、2024年。
- 内藤俊介「生活保護の現状と課題—より公正、公平な生活保護制度の構築に向けて—」『立法と調査』No.331 厚生労働委員会調査室、2012年8月。

