

自治体の 就労支援の総合化と包括化

— 国・自治体・地域の連携 —



公益財団法人 日本都市センター

自治体の 就労支援の総合化と包括化

— 国・自治体・地域の連携 —



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

わが国では、これまでは若者、育児をする女性、生活保護受給者、障害者といった形で、自治体の就労支援の事業は分散して実施されてきた。2015 年からはじまった生活困窮者自立支援制度とその改正によって、これらの事業を横断的に紹介する相談体制ができた点は画期的であったが、その財源と対象者が一部に限られていることが、自治体の雇用政策（就労支援）のさらなる展開にとっては課題となっている。

国の雇用政策としてはハローワークがしばしば取り上げられるものの、多様な背景を持つ人々が多様な働き方を求めつつあるのに対して、そうしたニーズを十分に満たせていないことが課題として浮上している。加えて、近年は民間職業紹介サービスが普及していることもあり、そのあり方が抜本的に問われるようになっている。他方、地方の中小企業においては（特に一部の業種で）人手不足が深刻化しており、求人を出しても応募がない、いったん就職しても人が定着しづらいという人事管理の構造的な問題を抱えるようになっている。

先進的な自治体においては、人と企業の双方の特性やニーズに応じて、従来までのような条件（採用条件、賃金等）だけではなく、仕事内容（業務内容等）や働き方（職場環境、労働時間等）を調整する活動の重要性が次第に認識されるようになっている。具体的には、自治体による就労困難者への個別支援（伴走支援）、地域の企業における就労困難者の就労先の開拓、就労後の双方への定着支援への協力等である。

そこで、本調査研究では従来まで分散してきた就労支援の権限と財源を自治体が連携させる方策を、国との連携（就労支援の包括化）、

地域との連携（就労支援の総合化）という2つの視点から探ることとした。その際、基礎自治体（伊丹市、豊中市、釧路市、川崎市）と広域自治体（沖縄県、京都府、長野県）、および国（厚生労働省）の取組とともに、諸外国（ドイツ、スウェーデン、デンマーク、スイス、アメリカ）の取組を検討することで、自治体における就労支援を今後考えていくための示唆を得ることを目指した。本書が、今後の自治体の就労支援のあり方を考えていく際に多少なりとも貢献できれば幸いである。

最後に、2023年度から2024年度にかけての研究会（都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会、都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する研究会）では、意見交換、現地調査、報告書の執筆にあたり、座長である星野泉・明治大学政治経済学部教授をはじめ研究会委員およびゲストスピーカーの皆様から多大なご尽力をいただいた。また、現地ヒアリング調査では、自治体や地域の各団体、厚生労働省の皆様からも多大なご協力をいただいた。ここに記して厚く御礼を申し上げる。

2025年5月

公益財団法人日本都市センター研究室

目 次

はしがき	i
エグゼクティブ・サマリー	ix

序章 自治体の就労支援の総合化と包括化

——国・自治体・地域の連携—— 1

明治大学政治経済学部教授 星野 泉

公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

1 はじめに	2
2 本書における概念と先行研究の整理	8
3 本書の構成と狙い	11
4 研究会について	13
5 第2部・理論編（第1章～第3章）の概要	14
6 第3部 事例編（国と地方の取組・第4章～第6章）の概要	18
7 第4部 各国編（国際比較：第7章～第11章）の概要	18
8 終章の概要	22

第I部 理論編

第1章 国際比較の観点から見た就労支援：

支援の個別化とハローワーク 29

大阪公立大学大学院都市経営研究科教授 五石 敬路

はじめに	30
1 就労支援とは何か	32
2 就労支援とアクティベーション	35
3 20世紀型のハローワーク	41
4 考察と政策的含意	52

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 57

A´ワーク創造館 西岡 正次

1 はじめに	58
2 雇用政策の経緯と自治体	59
3 雇用システムの特徴と自治体	68
4 自治体の就労支援の到達点	77
5 地域にこだわった雇用・就労支援施策と自治体の役割	88

第3章 超短時間雇用モデルとセンター機能による

地域包摂型就労の実現…99

東京大学先端科学技術研究センター

社会包摂システム分野・教授 近藤 武夫

1 はじめに	100
2 超短時間雇用モデルの概要：6要件に基づく説明	103
3 地域包摂型就労の実践事例	105
4 超短時間雇用モデルの効果とベネフィット	107
5 将来展望と政策提言	108
6 まとめ	110

第Ⅱ部 事例編（国と地方の取組の実際）

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… 115

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	116
1 伊丹市自立相談課、企業組合伊丹市雇用福祉事業団 —優先発注の仕組みの活用、即日の現金・現物の支給—	119
2 豊中市くらし支援課	131

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））	146
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	154
5 おわりに—今後検討すべき論点と残された課題—	171

第5章 広域自治体（沖縄県、京都府、長野県）

の取組について…	175
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	176
1 グッジョブセンターおきなわ （沖縄県、那覇市、沖縄県労働者福祉基金協会）	177
2 京都ジョブパーク （京都府雇用推進課、（一社）京都自立就労サポートセンター）	191
3 信州パーソナル・サポート事業 （長野県地域福祉課、長野県社会福祉協議会）	202

第6章 国の取組について

—厚生労働省職業安定局公共職業安定所 運営企画室からの報告を素材に—	219
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	220
6-1 ハローワークの概要	221
6-2 第6次分権一括法の経緯	226
6-3 雇用対策協定	229

6-4	一体的実施事業の概要・取組	232
6-5	地方版ハローワークについて	235
6-6	求人・求職情報の提供について	236
6-7	今後の運営の方向性	237
6-8	意見交換の概要	240
6-9	考察	245
第Ⅲ部 各国編（国際比較）		
第7章	ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体	251
	金沢大学名誉教授 武田 公子	
	はじめに	252
1	ハルツ改革以降のドイツ労働市場政策の動向	252
2	実施主体の二つのモデル	261
3	日本への示唆	268
第8章	スウェーデンの就労支援－自治体と地域の取り組み－	271
	関西福祉大学名誉教授 藤岡 純一	
	はじめに	272
1	スウェーデンモデルの変遷	272
2	ヨーテボリ市の取り組み	276
	まとめ	289
第9章	デンマーク・就労支援ガバナンスの変遷	
	～国・広域自治体・基礎自治体における役割の	
	柔軟な変化を中心に…	291
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院非常勤講師 加藤 壮一郎		
	はじめに	292
1	積極的労働市場政策導入以前の前史（1960～1980年代）	292

2 積極的労働市場政策の導入と 社会的パートナーシップの拡大（1994～2006年）	295
3 地方制度改革に伴う雇用サービスと社会サービスの ガバナンスの一元化（2006年～2014年）	303
4 広域的雇用政策への転換（2014年～）	309
むすび	313

第10章 スイスの就労支援：

「回り道」を許容する仕組みのために	317
茨城大学人文社会科学部准教授 掛貝 祐太 はじめに	318
1 スイスの労働市場・労働政策をめぐる概観	318
2 スイスにおける多様な職業訓練プログラム	323
3 「回り道のない一本道」を超えて： スイスの一体的な教育・職業訓練制度	331

第11章 アメリカにおける就労支援

一制度化研究と事例研究から得られる含意と論点	337
法政大学 筒井 美紀	
1 本稿の目的	338
2 概念の説明	341
3 Marschall (2021) 『労働力媒介機関の連携： 高パフォーマンス労働市場への成功のカギ』	345
4 Lowe et. al. (2018) 「アメリカ製造業における 若者向けの雇用創造と雇用主の関与」	350
5 結論にかえて：論点提示	355

終章 都市自治体における総合的就労支援の将来像…………… 363

明治大学政治経済学部教授 星野 泉

はじめに …………… 364

1 少子高齢化と生産年齢人口…………… 365

2 多様な人々への雇用政策…………… 369

3 社会支出の状況…………… 373

4 就労支援のかかえる財政課題…………… 377

おわりに …………… 385

資料編…………… 389

プロフィール…………… 399

エグゼクティブ・サマリー

序章 自治体の就労支援の総合化と包括化

—国・自治体・地域の連携—

明治大学政治経済学部教授 星野 泉

公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

本章では、日本都市センターに設置された「都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する研究会」での報告や議論を踏まえて、本書（『自治体の就労支援の総合化と包括化—国・自治体・地域の連携—』）の全体を通じた問題意識、全体の構成と本章に続く寄稿論文と現地調査からなる各章の概要を紹介している。

本書の全体を通じた問題意識としては以下の2つの視点が重要である。すなわち、国と地方の雇用政策に関して、一方においては自治体が国の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意味での包括化の視点、他方において自治体は住民により身近な多様な地域主体との連携を通じて、生活相談から就労支援にいたるまでの就労支援を実施する政策的意義が高まっているという意味での総合化の視点である。

第1章 国際比較の観点から見た就労支援：

支援の個別化とハローワーク

大阪公立大学大学院都市経営研究科教授 五石 敬路

日本の就労支援の特徴を国際比較の観点から分析し、課題と今後の方向性を検討する。先進国では、失業扶助などの現金給付を前提とした個別支援が一般的だが、日本では現金給付を伴わない支援が多く、ハローワークの画一的な運営が続いている。特に、日本の就労支援は高齢者や病気・障害を抱える人の割合が高く、就労促進を

重視する支援では十分な対応が難しい。ハローワークの地方分権も議論されたが、自民党・公明党、厚生労働省、連合の反対により実現せず、従来の体制が維持されている。結果として、自治体間で支援の質にばらつきが生じ、求職者の多様なニーズに対応しきれていない。今後は、ハローワークの資源配分を見直し、求職者の状況に応じた個別支援の強化と企業支援の拡充が求められる。

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'ワーク創造館副館長 西岡 正次

都市自治体の雇用・就労支援に注目し、大阪府豊中市の経験を伏線に自治体による就労支援の体系化の可能性を探る。現在自治体に併存する雇用労働行政や福祉分野等の制度別就労支援の取組み、あるいは生活困窮者支援制度の運営を取り上げ、それらに影響を及ぼす国の雇用政策の経緯と課題、さらに「小さな福祉国家」成立に欠かせなかった日本的雇用慣行と特徴づけられる雇用システムの経緯やその影響と問題点を明らかにし、これら課題を解決する自治体の「総合的な施策」としての雇用・就労支援を検討する。最後に雇用システムの改革と企業アプローチ、就労支援型職業紹介といった新規課題を推進する担当組織の考え方や課題、役割について提示する。

第3章 超短時間雇用モデルとセンター機能による

地域包摂型就労の実現

東京大学先端科学技術研究センター

社会包摂システム分野・教授 近藤 武夫

本章は、従来の障害者雇用制度および日本型雇用により作られてきた雇用機会にはマッチせず、働くことが困難な状況にある人々に対して、ごく短時間から一般企業で勤務する機会を創出する新たな雇用モデル（超短時間雇用モデル）について論じる。超短時間雇用

モデルでは、基礎自治体が中心となり、産学官連携によって、地域における超短時間での働く機会を積極的に創出するアウトリーチ型のセンター機能を設置する。このセンター機能をハブとして、企業・自治体・福祉・教育の各方面が連携し、これまでの制度の枠組みでは取りこぼされていた人々を包摂できる地域システムを育てていく。本章では、このセンター機能の構築に焦点を当て、実践事例、効果、現行制度との比較、将来展望について述べる。

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

本章では、基礎自治体の就労支援への取組を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した。具体的には、伊丹市で垣間見られた特色は、市と伊丹市雇用福祉事業団との連携による行政業務の優先発注の仕組みの全国初の活用とその市役所の広範な部局への広まりである。

豊中市では国や大阪府など多様な補助金・委託金等の活用によってこれまで独自の就労支援政策の体系が形成されてきたが、さらにA ダッシュワーク創造館との連携による3つの観点（条件、仕事（業務内容）、働き方（職場環境等））からの仕事情報の見える化とデータベース化がその特色としてうかがわれた。

釧路市では生活保護を弾力的に運用することで独自の自立支援プログラムを通じて生活相談から就労支援までの総合的な支援体制が敷かれているが、その際、釧路社会的企業創造協議会（くらしごと）と連携して漁網制作や公園清掃、コインパーキング管理など多様な中間的就労を生み出す様子が垣間見られた。

川崎市では独自の障害者就労支援として超短時間雇用プロジェクト

トを開始し、理論的には東京大学先端技術研究センターの近藤武夫教授の超短時間雇用モデルを基盤とし、実践的には企業応援センターかわさが企業への求人開拓を組織的に担当し、既存の就労支援機関が求職者を募り、障害者の新たな働き方・生き方を模索する様子が特色として垣間見られた。

第5章 広域自治体（沖縄県、京都府、長野県）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

本章では、広域自治体（都道府県）の就労支援への取組を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した。具体的には、沖縄県と京都府について基礎自治体との比較で垣間見られた特色は、雇用労働部局と福祉部局の強い連携であり、これらと地域の組織との連携である。これらの府県では国（ハローワーク）とも連携することで総合的な雇用・就労支援の拠点のワンストップ化がはかられ、生活相談から就労支援までの総合的な支援体制も敷かれていた。これらとは対照的に、長野県では県内の町村部は県が県社協に委託し、市部は市の直営または市社協が受託する形で、福祉部局である生活就労支援センター（まいさぼ）を通じて生活相談から就労支援までの総合的な支援体制が敷かれている様子が特色として垣間見られた。

第6章 国の取組について

—厚生労働省職業安定局公共職業安定所

運営企画室からの報告を素材に—

公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

本章では、日本都市センターに設置された「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」における厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室からの報告、その際に行われた意見交換の概要を紹介した上で、考察を加えている。最後の考察に関しては、国と地方の雇用政策に関して、一方においては自治体が国の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意味での包括化の視点、他方において自治体は住民により身近な多様な地域主体との連携を通じて、生活相談から就労支援にいたるまでの就労支援を実施する政策的意義が高まっているという意味での総合化の視点から考察も行った。

第7章 ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体

金沢大学名誉教授 武田 公子

ドイツの「求職者基礎保障」は、稼働能力ある長期失業者とその被扶養世帯員の生活保障給付を行いつつ、就労支援や就労阻害要因の解決・軽減を行う仕組みである。本稿ではこの制度による就労支援の概要を説明した上で、その担い手として自治体が主導するタイプの「自治体ジョブセンター」を紹介する。日本においても「雇用政策の分権化」が謳われるが、以下の点で課題を残す。①生活困窮者に対する所得保障給付を前置した就労支援が欠落している。②就労支援の担い手にかかる人材・支援団体の厚みを生み出す必要がある。③自治体レベルに「雇用政策」の経験蓄積や行政内部の横連携が不十分である。④地域の事業所での雇用発掘と当事者に即したジョブ創出・就労環境形成をマッチングする仕組みが必要である。

第8章 スウェーデンの就労支援

ー自治体と地域の取り組みー

関西福祉大学名誉教授 藤岡 純ー

スウェーデンでは1990年代以降、失業率が上昇し長期失業者も少なからず増加した。それ以降もスウェーデンモデルの核であった積極的労働市場政策は引き継がれるが、その役割を中央政府だけでなく地方自治体も担うことになった。本稿では、都市部の典型としてヨーテボリ市を取り上げ、市独自の取り組み、国と地方の協働の組織である地域連携組合、中央・地方政府から就労支援の委託を受け、かつ事業活動を行う労働統合型社会的企業（WISEs）について、事例を含めて検討する。対象者には、精神的障がいを持つ長期失業者、生活手当受給者、障がい者、難民など新入国者などが含まれる。これらの施策の中に、福祉国家の新しい動向を読み取ることができる。

第9章 デンマーク・就労支援ガバナンスの変遷

～国・広域自治体・基礎自治体における役割の柔軟な変化を中心に
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院非常勤講師 加藤 壮一郎

1990年代、オイルショック以降の構造的な経済不況に苦しんできたデンマークは、高度な福祉国家を支えていくため、高い賃金水準での雇用を維持すべく、産業の高度化を図り、労働者の技能向上、柔軟な生産システムの開発、社会給付受給者の雇用創出などの積極的労働市場政策を導入した。こうしたアプローチを実現するためにより個人のニーズに則した雇用サービス、社会サービスが模索され、地方分権が進められ、地域社会におけるアクターの参加、協働が謳われた。2008年の金融危機以後は、より産業の高度化が進み、都市への雇用集中に対応し、社会投資アプローチを軸に、雇用政策の圏域も広域化するなど柔軟にガバナンスを変化させ対応している。

第 10 章 スイスの就労支援：「回り道」を許容する仕組みのために

茨城大学人文社会科学部准教授 掛貝 祐太

スイスでは、高等教育に進学する際の平均年齢が約 25 歳である。このスイスの数値は OECD 諸国の中で最も高く、最も低い国といえば日本である。つまり、ある意味で「回り道のしにくい一本道」となっている日本とは、対照的に、スイスではキャリアの「回り道」を許容するような仕組みが築かれており、結果として失業率も国際的に低い水準にある。こうした制度は、いかに可能なのだろうか。本稿では、スイスの職業訓練制度は教育システムと一体的に提供されている事に加え、日本のハローワークにあたる RAV で、それぞれのニーズに合わせた多様な就労支援パッケージが提供されていることを示す。

第 11 章 アメリカにおける就労支援

—制度化研究と事例研究から得られる含意と論点—

法政大学キャリアデザイン学部教授 筒井 美紀

本章は、①アメリカにおける就労支援の制度化の歴史を確認し、②重要な事例研究を紹介し、③得られる含意を提示する。Marschall (2021) は、労働力媒介機関 (WI) が徐々に労働市場の制度的構造の中核となってきた歴史を描き出す。Lowe et. al. (2018) は、貧困地区の工業高校に創られたデュアル訓練を対象に、ある WI の働きかけを描出し、「博愛的論理」という理論的概念を提示する。

この概念は、就労支援の現在地を見いだすさい、重要な概念のひとつだと思う。「博愛的論理」は、社会的不利層の保護という理念を決して喪失しないかたちで、雇用主らが無理な背伸びをせずとも彼らを包摂する論理だからである。日本の就労支援についても、その歴史を本格的に整理し省察する時期に来ていよう。

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

人口減少時代にあって、福祉サービスによって助ける者と助けられる者が明確に存在する様式は、もはや機能しない。生活保護と一般就労の間にある、障害者総合支援、就労支援の他、高齢者、女性、外国人、地域的困難性など就労へのハンデをもつ人々が、可能な範囲で就労にアクセスできるようにすることが、これまでの日本で不十分だった積極的労働市場政策を充実させることにつながる。しかし、こうした業務を、非正規公務員や委託ばかりに頼るようでは、政策の成果を十分に上げることができないだけでなく、雇用の不安定さを増幅することにもなる。適切な財源確保によって就労支援の仕組みを再構成するとともに、専門職員の養成に力を注ぐ必要がある。

序章

自治体の就労支援の総合化と包括化

— 国・自治体・地域の連携 —

明治大学政治経済学部教授 星野 泉

公益財団法人日本都市センター主任研究員 清水 浩和

1 はじめに

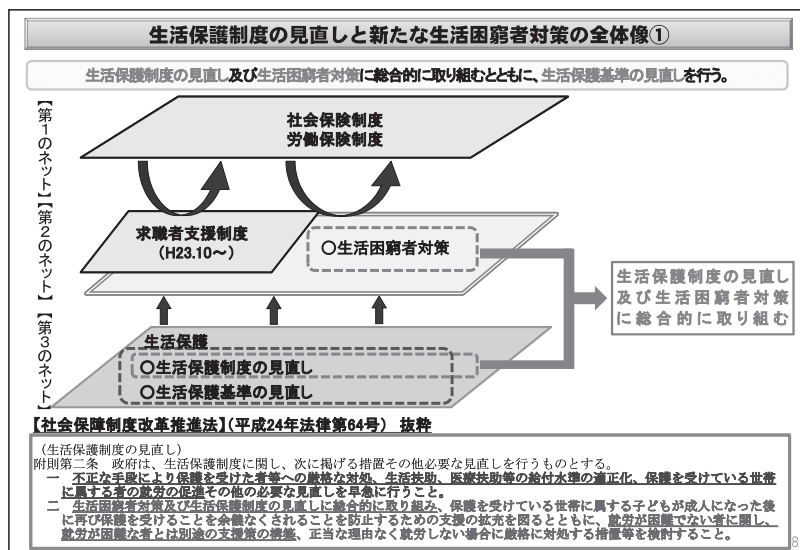
わが国では、長らく雇用政策は国が主に実施するものと認知されてきたし、国の雇用政策においてはハローワークがその担い手としてしばしば取り上げられ、現在でも公共職業紹介や公共職業訓練、求職者支援訓練、基本手当（失業手当）などの多くの雇用政策は雇用保険を通じて国が所管し、全国レベルの経済政策と連動させる形で実施されている。近年の動向として、国も個別の雇用政策としては、民間企業への賃上げ要請、リスクリングの推進（例えば、国の教育訓練給付の助成率の引き上げ）や事業者の雇用維持に関する助成金の充実などに力を入れるようになってきている。

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

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

-
- 1 厚生労働省 HP「雇用・労働 非正規雇用（有期・パート・派遣労働）」（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/part_haken/index.html、2025年2月4日最終閲覧）
 - 2 この点については、制度別の自治体の就労支援事業については西岡（2017）、重層的支援体制を踏まえた制度別の自治体の支援体制の最新動向については五石（2023）を参照されたい。

図表 1 生活保護制度の見直しと新たな生活困窮者対策の全体像



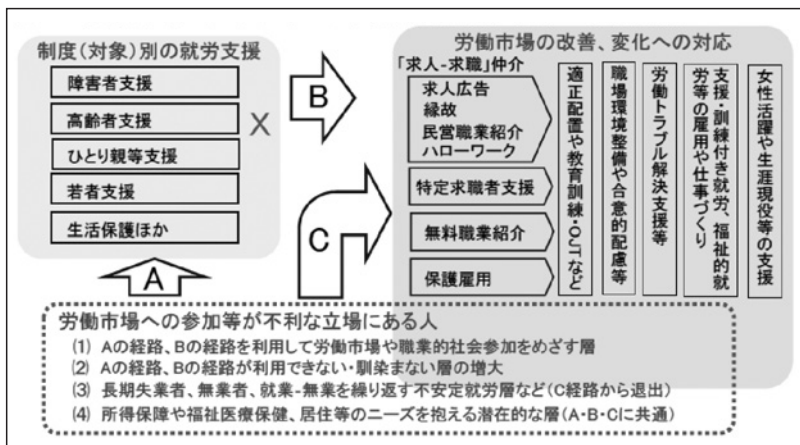
出典：厚生労働省ウェブサイト「新たな生活困窮者自立支援制度の創設」

(https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/dl/0000024812f.pdf) (2025年3月17日最終閲覧)

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

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

図表 2 労働市場における「求人・求職」活動支援と従来の就労支援



出典：西岡（2024）、13 頁

こうした課題に対して、すでに先進的な自治体においては、人と企業の双方の特性やニーズに応じて仕事内容、労働時間、職場環境等を調整するという活動の重要性が次第に認識されるようになっていいる。具体的には、自治体や地域の組織による地元企業における業務の切り出しや開拓、相談者へのマッチング、それとセットとなった相談者への生活支援等である。本書で取り上げるように、自治体が生活相談から就労支援までに至るまでの総合的な個別支援（＝具体的には、住民の生活の悩みの相談、即日の食糧支援などの衣食住に関わる現物支給や生活費などの現金支給、居場所づくり、個別支援プログラムの策定、就労支援と連動した無料講座の提供、仕事情報の提供、職場体験、中間的就労、一般就労、職場定着支援等々）を、多様な地域の組織（特に専門的な相談支援組織）との連携を通じてどのようにして地域（特に都市部）で担いうるのかが今後は切実に問われるようになってくるのではないだろうか。というのは、諸外国と同様にわが国においても、多様な背景や事情によって即時の一

般就労には困難を抱える（したがって個別支援を必要とする）人々が急増しており、こうした人々への支援が多くの地域で喫緊の課題となっているためである³。他方において、地方の中小企業（特に土木・建築業、清掃業、看護・介護業、製造業、運送業など）における人手不足は、2020年初頭から数年間の新型コロナウイルスの蔓延と沈静化を経てふたたび深刻化してきており⁴、各自治体はそれらへの対応に苦慮しているためである。

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

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

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

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

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

このようにわが国においても、生活相談から就労支援に至るまでの総合的な就労支援（個別支援、伴走支援）がすでに先進的な自治体によって実践されている。こうした自治体は生活困窮者自立支援（その前身であるパーソナル・サポート事業）や生活保護、無料職業紹介、国や都道府県のその他の補助事業などの多様な事業を地域の実情に応じて組み合わせることで総合的な就労支援政策に取り組んでいる。その際、自治体が国の実施する雇用政策との連携をどのようにはかるか（包括化）、住民により身近な地域組織との連携をどのようにはかるか（総合化）がやはり焦点となるだろう。

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

そして、昨年度の成果物(清水浩和(2024)「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会について」日本都市センター機関誌『都市とガバナンス』第41号(2024.3)所収)では雇用政策に関しては次のような2つの視点で研究成果の紹介を試みた⁵。1つに

5 清水（2024）を参照。

は、自治体（都道府県とともに福祉事務所を持つような都市自治体）もまた生活保護や生活困窮者自立支援や障害者福祉などの多様な福祉事業を次第に担当するようになってきていることから、国が実施する雇用政策との連携や調整をはかる政策的意義が高まっているのではないかという包括化の視点である。2つには、自治体は住民により身近な多様な地域主体（例えば地域の社協、企業やNPO、コミュニティ組織等の公益的な支援組織）との連携を通じて、生活相談から就労支援にいたるまでの総合的で個別的な支援（ケア）を実施することができるのではないだろうかという総合化の視点である。

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

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

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

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

2 本書における概念と先行研究の整理

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10 櫛部（2019）、p.4.

11 同上。

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

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

3 本書の構成と狙い

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

12 筒井・櫻井・本田（2014）、p.8.

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

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

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

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

第2部の「事例編」（第4章～6章：国と地方の取組）では、これまでの研究会で実施した国内の自治体（基礎自治体、広域自治体（とそれと連携する地域組織））に関する現地調査、国（厚生労働省職業安定局）による報告の概要を紹介している。諸外国と同様に、わが国においても労働行政の地方分権が進んでおり、その成果として「地方版ハローワーク」を多くの自治体が設置するようになっており（※2023年6月時点で、設置事業所数956ヶ所（466自治体）まで増加）、また、国の公共職業安定所（ハローワーク）との「一体的実施事業」も急速な広まりを見せている（※2012年から2023年6月までで186団体（34道府県152市区町）、341拠点にまで増加）が、国と地方の取組を通してどのような成果が見られるのであろうか。

第3部の「各国編」（第7章～11章：国際比較）では、委員お

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

4 研究会について

こうした調査研究を行うこととなったのは、日本都市センターにおいて「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」（座長 星野泉・明治大学政治経済学部教授）が2023年9月に設置され、学識委員4名と事務局4名で構成され、2024年2月までに計6回の研究会を実施してきたことがその出発点となった。その後、その内容を発展的に継承する形で、「都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する研究会」が新たに2024年7月に設置され、計6回の研究会を実施してきた。

調査手法としては、学識委員とゲストスピーカーからの報告とそれに関する意見交換とともに、研究会のテーマに沿った先進自治体へのヒアリング調査を行うというものであった。まず、この2年間の計12回の研究会の中で、学識委員である西岡正次委員・Aダッシュワーク創造館副館長、五石敬路委員・大阪公立大学教授、武田公子委員・金沢大学教授、加藤壮一郎委員・立教大学兼任講師（2024年度よりご参画）からご報告をいただいて意見交換を行った。加えて、2024年の2月末には厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室よりハローワークの概要および労働行政の分権化の現状についてのご報告もいただくことができた。その後、2年目である2024年度にはゲストスピーカーとして、藤岡純一・関西福祉大学名誉教授、近藤武夫・東京大学先端科学技術研究センター教授、筒井美紀・法政大学教授、掛貝祐太・茨城大学講師にもご参加の上で論文のご寄稿をいただいた（※本段落の委員・講師の肩書やご所属先は当時のもの）。

また、現地調査（豊中市くらし支援課・A ダッシュワーク創造館、釧路市社会援護課・釧路社会的企業創造協議会（くらしごと）、京都府雇用推進課・京都自立就労サポートセンター（京都ジョブパーク）、川崎市障害福祉課・企業応援センターかわさき、沖縄県雇用政策課・グッジョブセンターおきなわ、伊丹市自立相談課・企業組合伊丹市雇用福祉事業団）もあわせて実施することができた。

5 第2部・理論編（第1章～第3章）の概要

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

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

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

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

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

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

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

6 第3部 事例編(国と地方の取組・第4章～第6章)の概要

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

7 第4部 各国編(国際比較：第7章～第11章)の概要

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8 終章の概要

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

参考文献

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

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

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

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

五石敬路（2023）「日本における伴走支援の現状と課題」『連合総研レポート DIO』2023年5月号 No.386、pp.8-12.

五石敬路（2018）「中間的就労の現状と課題」一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会『地域共生社会実現のための中間的就労のすすめ』2019年3月、pp.8-13.

櫻井純理（2014）「誰もが働ける社会／生きていける社会を築く」（終章）、筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著（2014）『就労支援を問い直す—自治体と地域による取り組み』勁草書房、pp.195-210.

櫻井純理（2014）「豊中市における就労支援政策の概要」（第6章）、筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著（2014）『就労支援を問い直す—自治体と地域による取り組み』勁草書房、pp.115-128.

清水浩和（2024）「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会について」日本都市センター機関誌『都市とガバナンス』第41号（2024.3）、pp.112-142.

筒井美紀・長松奈美江・櫻井純理（2014）「「就労支援の意味」を

- 問うことの意味」(序章)、筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著 (2014)『就労支援を問い直す—自治体と地域による取り組み』勁草書房, pp.1-17.
- 筒井美紀 (2011)「基礎自治体による就労支援・雇用開拓—試行錯誤のリアリティー『フォーラム現代社会学』10 巻、pp.87-101
- 筒井美紀 (2014)「就労支援の委託にともなう課題—人材企業を事例として」(第 4 章)、筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著 (2014)『就労支援を問い直す—自治体と地域による取り組み』勁草書房, pp.79-90.
- 筒井美紀 (2017)「「労働力開発専門職とは何か?—多様な従事者を「私たち」として組織化する」(第 11 章)、五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編 (2017)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社、pp.187-202.
- 西岡正次 (2017)「就労支援は地域政策になるのか?—「タテ型」の就労支援から統合型の就労支援へ」(第 10 章)、五石敬路・岩間伸之・西岡正次・有田朗編 (2017)『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社、pp.173-186.
- 西岡正次 (2024)「従来の就労支援の課題とダイバーシティ就労支援の意義」一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構『WORK! DIVERSITY 地域プラットフォーム構築ガイドライン』第 4 節、pp.11-22.
- 宮本太郎 (2012)「就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ」マッセ OSAKA『マッセ OSAKA 研究紀要』第 15 号 (特集 自立へ向けた就労支援の取り組み)、pp.7-17.
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 (2019)『JILPT 資料シリーズ No.220 OECD Database による公共職業訓練政策の国際比較—公共職業訓練費に注目して—』、33 ~ 34 頁
- 宮川努・滝澤美帆 (2022)「日本の人的資本投資について—人的資

源価値の計測と生産性との関係を中心として—」独立行政法人
経済産業研究所『RIETI Policy Discussion Paper Series 22-
P-010』

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

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

第 I 部

理 論 編

第 1 章

国際比較の観点から見た就労支援： 支援の個別化とハローワーク

大阪公立大学大学院都市経営研究科教授 五石 敬路

はじめに

就労支援における支援の個別化は国際的なながれであるが、日本の就労支援には二つの特殊性が見られる。第一に、多くの国が失業扶助等を前提に就労支援を実施しているのに対し、日本では現金給付を伴わない就労支援が多い。第二に、日本の公共職業安定機関（ハローワーク）は、20 世紀型の画一的な運営体制を維持しており、個別化が十分に進んでいない。本稿では、日本の就労支援を国際比較の視点から分析し、課題と今後の方向性を検討する。

近年、日本の福祉現場において「寄り添い支援」という言葉が頻繁に用いられるが、ヨーロッパ諸国では、個別化（individualization）、個人化（personalization）、オーダーメイド・サービス（tailor-made services）といった類似の概念が広く用いられている（van Berkel and Valkenburg 2007）。また、韓国においても、社会保障給付を個人や家族のライフサイクルや状況に応じて支給するという考え方のもと、「맞춤형（マッチュム型）」という類似の概念が公式文書で頻繁に使用されている。「マッチュム」は韓国語で「合わせる」という意味を持つ。

これらの概念は、各国が相互に影響を受けながら発展してきたというよりも、それぞれの制度的発展や社会的背景のもとで独自に形成され、結果的に類似した概念へと収斂していったものと考えられる。これは、かつて 20 世紀後半の対人サービスにおいて主流であった、一律の制度で全てのケースに対応する（one-size-fits-all）という画一的な行政サービスの提供方式では利用者が抱える多様で複合的な課題に適応しきれない、と判断された結果である。

本稿の主題である就労支援は、ヨーロッパ諸国でよく用いられるアクティベーション（activation）と、その目的や機能において多くの共通点を有する。こうした概念は、今世紀に入って研究論文に

頻繁に登場するようになった点でも類似している。これらの概念の普及は、20世紀後半において、広域かつ大量に求職者と求人をマッチングする公共職業紹介だけでは長期失業や就労困難の問題に十分に対応できない、という認識が広まったことを背景としている。そのため、各国では雇用サービス（employment service）の個別化と支援の多様化が進められた。ただし、就労支援の個別化とは、すべての利用者に対して個別対応を行うことを意味するのではない。職探しを自力で進められる求職者に対してはオンラインサービスの活用を促すことによって、支援リソースを必要な層に重点的に割り当てようとしている。

日本の就労支援とヨーロッパ諸国のアクティベーションにおける大きな違いの一つは、公共職業安定機関（PES；Public Employment Services）の位置づけである。日本ではハローワークがPESに該当するが、ヨーロッパ諸国では、PESの改革がアクティベーションの主要な特徴の一つであったのに対し、日本では就労支援は主に福祉の領域に位置づけられ、ハローワークを含む労働行政の改革が十分に進められてこなかった。

さらに、ヨーロッパ諸国のアクティベーションが失業扶助等の現金給付を前提としているのに対し、日本の就労支援の多くは社会保障給付を前提としていない。日本の既存研究では、アクティベーションの定義や積極的労働市場政策（ALMP；Active Labor Market Policies）との違いが明確に整理されてこなかったため、日本の就労支援における特異性が十分に認識されてこなかった。アクティベーションは社会保障給付を前提にしているが、ALMPはそうではない。

今後、人口減少が急速に進み、各産業で人手不足が深刻化することが予測される中、こうした潜在的なニーズに対応できていない現状は、日本社会全体にとって重要な課題であると言えるだろう。こ

これらの課題を踏まえ、本稿では、日本の就労支援の特徴を、福祉制度と労働行政の関係性に着目しながら分析する。特に、先進各国と比較した場合の日本の就労支援の位置づけや制度的な特徴を明らかにし、その課題と今後の方向性について検討する。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第1節では、既存研究のサーベイにより、日本における就労支援の概念の定義、歴史的な変遷、対象の範囲を概観する。次に、第2節では、先進各国におけるアクティベーションの特徴を整理し、日本の就労支援との違いを明らかにする。第3節では、日本の就労支援の現状と課題を整理し、特にハローワークの役割や福祉制度との関係に焦点を当てる。最後に、以上の議論を整理し、今後の就労支援の方向性について考察する。

1 就労支援とは何か

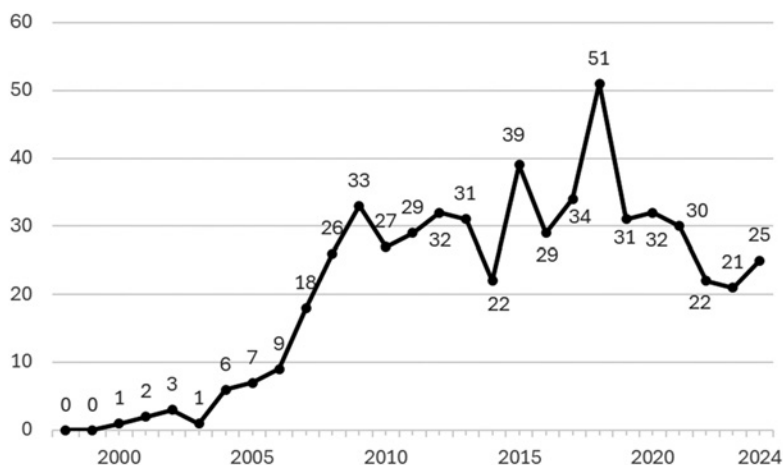
就労支援とは、就労に困難を抱える者に対し、単なる職業紹介や斡旋にとどまらず、職業訓練、面接対策、履歴書作成指導、心理相談、日常生活支援、社会的関係の回復支援、居場所の提供、就職後のフォローアップなど、多岐にわたる支援を提供するものである。これらの支援は多くの場合、個別対応を基本として実施される点に特徴があり、広域的かつ画一的に求職者と求人をマッチングしてきた従来の公共職業紹介事業とは異なっている。

日本における就労支援に関連した議論の概況を把握するため、既存研究をサーベイする。本研究における文献サーベイの方法は以下のとおりである。まず、CiNiiを用いて、検索ワードを「就労支援」、対象期間を1990年から2024年、資源種別を紀要論文および学術雑誌論文として検索を行った。得られた文献について、重複を除外したうえで、座談会、報告、卒業論文、講演録、シンポジウムに該

当するもの、ならびに就労支援に関連性の乏しい論文を除去し、最終的に 561 本の文献リストを作成した。次に、この文献リストにおける論文のタイトルおよび要旨に対し、高齢者を含む八つのテーマごとにキーワードを設定し分類を行った。分類が困難な文献については、論文の内容を精査したうえで適切なカテゴリーに振り分けた。

図1は就労支援に関連した論文数の推移を表している。1999年以前に論文はヒットしなかった。急激に増加したのは2005年から2010年の間である。これは同時期における自立支援制度の開始、拡大と関連している。すなわち、2002年の母子及び寡婦福祉法、児童扶養手当法等の改正により、母子家庭の自立支援、就業支援が導入され、母子家庭等就業・自立支援センターが全国に設立された。また同年には、ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法が議員立法として制定され、以降、全国各地にホームレス自立支援セン

図1 就労支援に関連した論文数の推移



(資料出所) CiNii (<https://cir.nii.ac.jp/>) より筆者作成。

ターが設置された。次いで 2003 年に若者自立・挑戦プランが策定され、2006 年に地域若者サポートステーションの運営が始まった。2005 年には生活保護の自立支援プログラムが補助事業として導入され、同年に障害者自立支援法が制定された（2012 年に障害者総合支援法に法改正）。これらの制度的変化が、研究分野における関心の高まりと論文数の増加に寄与したと推察される。

表 1 は就労支援に関連する学術論文のテーマ別件数を示している。障害者関連の研究が最も多く、主なキーワードとして身体障害、知的障害に加え、アスペルガー症候群、自閉症、発達障害、うつ病等の精神疾患に関するテーマが含まれている。次いで多いのは若年層、生活保護受給者、生活困窮者に関する研究であった。

特に、生活困窮者に関連する論文数は、リーマンショック後に増加している。これは、2010 年にパーソナル・サポート・サービス事業が開始され、その後、同事業を基盤として 2013 年末に生活困窮者自立支援法が制定され、2015 年に施行されたことと関係している。また、犯罪者の社会復帰支援や疾病罹患者の就労支援に関する研究も近年増加傾向にある。犯罪関連のキーワードとしては、更生、保護観察、刑務所等が含まれる。本分野では主に法務省が出所者の生活安定および再犯防止を目的とした就労支援に取り組んでいる。疾病に関連するキーワードとしては、がん、脳卒中、心筋梗塞、難病、慢性疾患等が含まれる。後述するように、重い病気をした際の社会復帰支援が未整備であることも、日本の就労支援における大きな課題のひとつである。

以上のように、対象者が非常に多様である点も就労支援の特徴である。

表1 就労支援に関連した論文のテーマ別本数

期間	2000～ 2004年	2005～ 2009年	2010～ 2014年	2015～ 2019年	2020～ 2024年	計
障害者	9	50	80	102	87	328
高齢者	0	4	6	6	6	22
女性	1	7	12	7	10	37
若年者	5	13	37	61	35	151
生活保護	4	22	18	24	19	87
生活困窮者	1	12	22	29	7	71
犯罪	0	3	4	5	2	14
病気	0	7	1	25	19	52
その他	0	3	6	3	3	15

(資料出所) CiNii (<https://cir.nii.ac.jp/>) より筆者作成。

2 就労支援とアクティベーション

(1) アクティベーションの特徴

就労支援に該当する英語は字義通りで言えば雇用サービス (employment service) だろう。雇用サービスは、職業の紹介や斡旋だけでなく、研修・訓練等、就職のための多様な支援も含んだ概念である。しかし、時代的な背景や、支援の内容を考慮すると、就労支援はむしろアクティベーション (activation) に近い。

日本におけるアクティベーションに関する先行研究では、ワークフェア、ALMP との違い等の性格規定をめぐる議論が多いが (埋橋 2011、福原 2012、阿部 2024)、そもそも、アクティベーションの定義が曖昧であった (宮本 2009、143–155 ページ)。Clasen and Mascaro (2022) によれば、海外での既存研究におけるアクティベーションの共通理解としては、社会保障給付と求職活動を支給要件とすることをリンクさせるところに最大の特徴がある。つまり、社会保障給付の条件として求職活動を求めるのである。一方、日本の就労支援の場合、そもそも社会保障給付を前提にしていない就労

支援が多い。母子家庭等就業・自立支援、生活保護の自立支援プログラムは児童扶養手当や生活保護という現金給付をともなっているが、ホームレス自立支援、若者自立支援、障害者就労支援（就労移行支援、就労継続支援）、生活困窮者自立支援（就労準備支援、就労訓練）は現金給付をともなっていない。

Jørgensen and Schulze (2024) によれば、欧米諸国において、アクティベーションに共通する内容は次のとおりである（Jørgensen and Schulze 2024, 13-14）。まず、個別化と契約である。従来の PES におけるような集団的かつ画一的な雇用サービスの提供ではなく、離職者の属性や状況に応じた個別的な支援が行われる。支援を開始するにあたっては契約を締結することが求められる。次に、その契約に基づき、支援を受ける離職者に対しては現金給付等のインセンティブが付与されるとともに、契約に従わなかった場合には、給付停止等のペナルティが設けられる。また、現金給付の条件は厳格化され、現金給付の期限が設定される場合もある。支援を行う行政機関に対しては、国が設定した指標による政策評価が実施される。最後に、行政機関のガバナンスについて実施される改革も共通した点が見出される。それは地方分権であり、多機関連携とワンストップセンターの設置である（後述する）。また、PES 業務の全部または一部を民営化する傾向もみられる。

表 2 では、2000 年代以降の先進各国におけるアクティベーション（就労支援）の特徴を項目別に整理した。国際比較研究の観点から見れば、地方分権等の行政機関のガバナンスに関するテーマは海外では研究蓄積が進んでいるが（van Berkel and Borgi 2008 ; Minas 2009 ; Lødemel and Moreira 2014）、残念ながら、日本の既存研究にはあまり見られない論点である。また、欧米諸国と日本とで大きく異なるものの、既存研究であまり着目されてこなかった論点として対象者の属性がある。次節でこの点を説明する。

表2 2000年代以降の先進各国における
アクティベーション（就労支援）の特徴

	ヨーロッパ	米国	日本
目的	失業率の低下、失業の長期化を防ぐ	受給の長期化を防ぐ	生活困窮化を防ぐ
性格	就労促進、インクルージョン	就労促進	包括的な支援、就労促進
対象者	主に20～30歳代、移民	ひとり親	就労困難者（傷病者、障害者、高齢者が多い）
支援方式	個別	個別	個別
行政組織	PESと福祉行政が統合の傾向	州により大きく異なる	福祉行政と労働行政の縦割り
国と地方の関係	地方分権の傾向	連邦政府による統制と州の裁量拡大	国による詳細な助言と技術的指導
給付	給付を前提	給付を前提	給付は部分的

（注）ヨーロッパは、英国のブレア政権期に導入された求職者手当（Job Seeking Allowance）、フランスの2008年に導入されたRSA、ドイツのハルツ改革で導入された失業手当Ⅱ（Arbeitslosengeld Ⅱ）、米国はクリントン政権期に導入されたTANF、日本は生活困窮者自立支援制度を想定している。

（資料出所）筆者作成。

（2）各国比較による示唆：支援対象者像の違い

先進各国と日本の就労支援を比較した場合、最も大きな違いは対象者像にある。この点が日本の支援現場における困難と直結している。厚生労働省によれば、コロナ感染拡大前において、生活困窮者自立支援の相談者として多かったのは、中年・単身（男性）、高齢・単身（男性）、ひとり親世帯の順であった。また、就労準備支援事業の利用者の特性として多かったのは、就職活動・就職定着困難、経済的困窮、メンタルヘルス、社会的孤立・コミュニケーションが苦手、家族関係・家族の問題、病気、障害（疑い）の順であった。

ここから次のような特徴が見えてくる。まず、当然のことながら経済的困窮が多い。ところが生活困窮者自立支援の就労準備支援や若者自立支援では、経済的困窮に対して所得保障をせず、就職をす

すめようとする。今日明日の生活費がない場合、就職は日雇い等にならざるを得ず、生活の安定にはつながらない。

次に、日本の就労支援では高齢者の就労希望が多い。相談支援員の悩みの多くは、高齢者の求人が少なく、就労支援が難しいという点にある。一方、ヨーロッパ諸国のアクティベーションでは若者や移民が多い。たとえば、失業扶助では高齢者はそもそも対象ではないし、日本の生活保護にあたる社会扶助も高齢者が主な対象になっていないことが多い。また、日本における生活保護の受給期間（中央値）は年々長くなってきており、2022年度で3年を超えている一方、北欧諸国における社会扶助の受給期間（中央値）は半年未満で、かなり短い。これは日本における生活保護受給者の多くが高齢者であるのに対し、北欧諸国における社会扶助の受給者の多くが20～40歳代であることが主な要因として考えられる。同じ就労支援であっても、その対象の年齢層が異なれば、支援の効果も異なってくる。

最後に、日本の就労支援では病気や障害の疑いのある者が多い。まず、病気に関して、日本の社会保障体系では、一定程度の所得を得ている正規職であっても、いったん重い病気にかかり離職をすれば、たちまち生活が困窮するリスクに直面する。正規職の場合、医療保険の傷病手当を受給できるが、制度としての相談支援は提供されておらず、離職した場合は自力で再就職し生活再建を考えなければならない。また、非正規職で国民健康保険に加入している場合、傷病手当は必須ではないので、生活費の保障を受けられない可能性が高い。所得を失い、社会保障給付を受けられない場合、貯蓄、資産を取り崩すしかない。

貯金が底をつく、ようやく生活保護を受けることができる。生活保護受給開始理由の多くは病気であり、廃止の理由の多くは死亡である。つまり、病気のために所得を失うと、貯蓄がなくなってしまうと、生活保護を受給することができ、その状態は亡くなるまで続

くということである。厚生労働省は、生活保護費負担金のうち実績額の約半分が医療扶助になっている現状をうけ、2021年に健康管理支援事業を法定化し（生活保護法 55 条の 8）、生活保護費を抑制しようとした。しかし、病気にかかり、所得も貯蓄も使い果たした果てに支援するよりも、病気にかかった早い段階から支援に入った方がより有効であるのは明らかだろう。

また、生活困窮者自立支援における相談者は障害のグレーゾーン、もしくは手帳の未取得者であることが多い。ヨーロッパの福祉サービス体系では障害者と高齢者の区別がない場合がある一方、日本では障害者の区分が厳密で、そのため支援対象の範囲も限られている。障害のグレーゾーンにある人は社会保障・福祉制度の狭間に陥り、公的な支援を受けられない恐れがある。そこで、2017 年および 2020 年の社会福祉法の改正では福祉の包括化が制度化されたが（第 106 条の 3、第 106 条の 4）、依然として「障害」を特別に区分する仕組みは残されている。一方、北欧諸国、英国、オランダにおける福祉サービスの包括化を定めた法律では福祉サービスは高齢、障害、傷病等の区別なく提供されるものとされており、日本のように年齢や障害種別で細分化されておらず、所得保障も日本と比べれば充実している。なお、ヨーロッパ諸国におけるアクティベーションには障害、傷病、早期退職を主な対象にしたプログラムがあり（Eichhorst and Konle-Seidl 2008; Etherington and Ingold 2012）、これは福祉財政の拡大を抑制する目的を持つが、あくまで社会保障給付を前提にしている。

このように、日本の就労支援の対象者は、高齢者、病気を抱えた人々、障害のグレーゾーンにある人々が多い。ところが、政府は KPI（Key Performance Indicator）を設け、就職率の向上を主な政策目標としている。現場の支援員の立場からして見れば、この点に違和感がある。実際、就労支援の現場では、KPI で求められて

いる「一般企業への就職」だけでなく、NPO、社会福祉法人、労働者協同組合などによる「半福祉・半就労」の形態も広がっている。北海道釧路市が代表的な事例である（釧路市の取組については本書の第4章も参照）。これは、生活保護などの社会保障を受けながら段階的に就労する形態を指し、単純な「就職」とは異なる雇用のあり方を模索する動きでもある。この場合の「就労支援」とは、就職することだけが目標ではなく、むしろ尊厳の保持、自尊心の回復、社会関係への復帰こそが重視される。

(3) 自治体独自の就労支援

日本の就労支援の対象者は、現状として、高齢者、病気を抱えた人々、障害のグレーゾーンにある人々が目立つが、まだ充足されていないニーズもある。それはコロナ感染拡大期に顕在化した。厚生労働省によれば、コロナ感染拡大前後で生活困窮者自立支援における相談支援者像の変化を調べたところ、若年の単身世帯者が男女ともに顕著に増え、夫婦と子どもからなる世帯（若年～中年）の増加も目立った。また、相談理由については、「解雇・雇止め等による非正規労働者」や「個人事業主」が増えたと感じている自治体が8割を超えていた。ところが、こうした人々は生活困窮者自立支援における相談支援や就労支援は必要としないという声が多かった。それは支援が必要ないというのではなく、「生活困窮」という名のついた支援に対する拒否反応ではなかったかと考えられるのである。より就職の実現可能性の高い人々に対しては、福祉行政の所管する福祉的な支援よりも、労働行政の所管する支援の方がよりニーズに応えることができるのではないかと推測される。

実際、就労支援を労働行政が所管し、求職者だけでなく、企業に対する支援を積極的に行っている自治体の事例は少なくない。たとえば、京都府、沖縄県、豊中市等の自治体は生活支援・就労支援を

行うワンストップの支援拠点を設置し、就労支援の個別化、継続化、包括化という理念に基づき、無料職業紹介を積極的に活用しながら就職先を提供する企業を発掘し、企業に業務の切り出し等のアイデアを提供し、就労体験、仕事づくり等の多様な支援メニューを生み出している（これらの自治体の取組については本書の第4章、第5章も参照）。就職率、定着率も比較的高い。こうした支援は、地元の企業主との頻繁なコミュニケーションを必要とするため、自治体がより得意としている。ただ、自治体は人的・物的資源がより限られているために、既にある資源のなかでの新たな体制づくりには困難がともなうだろう。そこで考えられるのが、既にある資源であるハローワークを有効活用する、という方策である。しかし、そのためには画一的な業務を行ってきた従前のハローワークのあり方が支障となる。

3 20世紀型のハローワーク

(1) PESの歴史：画一的な職業安定業務が必要とされた理由

ハローワークが全国的に画一的な業務を行ってきたのは、戦前に見られたような劣悪な労働条件、求人求職事情に対処するためだった。すなわち、戦前には『職工事情』や『女工哀史』にあるように、賃金支払いを現物支給とする、出稼ぎの住み込み労働者に対しては支払い期日を年に1回等の相当長期間とする、支払い場所を酒場や飲食店等とする、強制貯蓄により労働者の移動を制限する等（大河内 1978）、労働者は過酷な労働条件で働かざるを得なかった。1947年に制定された労働基準法において、賃金支払いの5原則（第24条）¹、強制労働の禁止（第5条）、賠償予定の禁止（第16条）、

1 賃金は（1）通貨で、（2）直接労働者に、（3）全額を、（4）毎月1回以上、（5）一定の期日を定めて支払わなければならない。

前借金相殺の禁止（第 17 条）、強制貯蓄（第 18 条）等の条項があるのは、当時のこうした実情を背景としている。

また、戦前は求人と求職を仲介する制度も整備されておらず、募集人（ブローカー）が甘言を弄し労働者を集め、中間搾取をほしのままにしていた。労働基準法において中間搾取の排除（第 6 条）が規定されている所以である。1947 年に制定された職業安定法においては、制定当初には「何人モ、有料デ又ハ営利ヲ目的トシテ職業紹介事業ヲ行ヘハナラナイ」とし（第 32 条 1 項）、有料職業紹介が原則として禁止されていた（神林 2009）。

日本だけでなく、各国とも、初期の資本主義段階において、ブローカーの暗躍、分断された労働市場といった課題を抱えていた。そこで、1948 年に採択された ILO 第 88 号条約では「The employment service shall consist of a national system of employment offices under the direction of a national authority（職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される）」（第 2 条）と規定され、広域に職業紹介を行う職業安定業務を国が責任を持つて行うことが定められた。日本もこの条約を批准しており、「国の機関の指揮監督」、「全国的体系」といった ILO 第 88 号条約の文言は、厚生労働省が地方分権に反対する主な論拠のひとつとなった。

広域かつ画一的な職業安定業務は、高度経済成長期には大いに活躍した。中卒・高卒者の就職、特に集団就職において、広域の職業紹介はなくてはならないものであった。しかし、変化が生じたのは 1980～90 年代である。就職情報の提供においてリクルート等の民間事業者の参入がみられるようになり、1999 年には職業安定法が改正され、有料職業紹介事業の取扱い職種が全面的に解禁された（港湾運送業務、建設業務を除く）。国際的にも、1997 年に ILO は第 181 号条約を採択し、民間職業仲介事業所の果たす重要な役割

を認識し、民間職業仲介事業所の運営を認めることとした。

(2) ハローワークの地方分権改革

経済発展の成熟、経済のサービス化とともに、先進諸国では、公共職業安定業務の民営化や民間委託とともに、PES の分権がすすんだ (Mosley 2011)。ここで分権というのは、組織内における分権と、国から地方への権限移譲という二つの意味がある。米国やスイスのような連邦制国家の場合、州が権限を持つという場合もここに含まれるが、デンマークのように連邦制国家でない場合も基礎自治体に権限が委譲されるという場合がある。また、ノルウェーでは、PES は国の所管のままだが、自治体の福祉事務所と併設され一体的に運営されており、ドイツでは、長期失業者等に対する職業紹介業務が一部の基礎自治体に権限移譲されている。なお、米国とスイスはILO第88号条約を批准していないが、デンマーク、ノルウェー、ドイツは批准している。

一方、日本では、民主党政権期にハローワークの地方分権が議論されたことはあったが、その後、政権が自民党・公明党に移り、改革は頓挫した。以下がその経過である。

戦後、ハローワークは一貫して国の機関であった。しかし、2000年の地方分権一括法に至るまで、その統治形態は変則的なものであった。すなわち、ハローワークを統括、指揮監督している都道府県庁のセクションに勤務している職員は地方事務官と呼ばれ、地方事務官の身分は国家公務員であるものの、都道府県知事に機関委任された事務に都道府県において従事するというかたちをとっていた (西尾 2007)。1990年代後半に地方分権改革の議論が始まると、改革を進める地方分権推進委員会は労働省に対し都道府県にも就業を斡旋する権限を与えるよう労働省 (当時) に迫った。しかし、労働省は先述のILO条約等を根拠に、都道府県にも就業を斡旋する

権限を与えれば二重行政を招くだけであるとして、「頑として譲らなかった」と言う（西尾 2007、45－46）。

結果として、2000 年の地方分権一括法により地方事務官制度は廃止され、ハローワークは国の事務に位置づけられることになった。ハローワークに勤務する正規職員の数 は 2000 年を境に大きく減少しているが、これは地方事務官制度という変則的な統治形態が廃止され、国の機関であることが明確にされたために、都道府県職員が一斉に職務から外れたことに起因している。以降、ハローワークは職員不足に悩まされ、人員を時々の補助事業を財源とした非常勤職員によって補う運営を余儀なくされることとなる。

ハローワークの地方分権が本格的に議論されたのは民主党政権期である。2009 年 11 月に「地域主権戦略会議」が設置され、国の出先機関の原則廃止・抜本改革が政府の基本方針とされた。また、2009 年 12 月には、地方分権改革推進委員会が「第二次勧告」を公表し、将来的なハローワークの漸次縮小及び全面地方移管、都道府県労働局のブロック機関化及び地方厚生局との統合を行うべき旨を示した。また、同月 16 日、地方分権改革推進委員会は決議を行い、ハローワークの全職員の地方移管について政府に具体化に向けた措置を求めることを明らかにした。

地方自治体の側にも、ハローワークの地方分権に向けた動きがあった。以前より二重行政の解消、国の出先機関の廃止、縮小、地方への移管を求めている全国知事会は、2010 年 7 月に「国の出先機関の原則廃止に向けて」を公表し、そこで職業安定を最重点分野に位置付けた。2010 年 11 月には「ハローワークは地方移管でこう変わる」と題した文書が公表され、当時の上田清司埼玉県知事が記者会見を行った。その文書には、都道府県がハローワークを所管することによる利点が次のように書かれてあった。

まず、就職だけでなく必要な支援を身近な場所で受けられる。求

職者の能力・適性に応じた就職相談をはじめ、職業訓練・職業紹介まで一貫したきめ細かいサービスが実現し、着実な就労に結びつけることができる。また、生活支援等のサービスもワンストップで提供される。つまり、就職だけでなく、住居・生活・福祉等の総合的な支援が必要な求職者も多いので、ハローワークを都道府県に権限移譲すれば、必要な支援をワンストップで提供する工夫をし、市町村と連携し求職者本位のトータル支援を実施することが可能になる。次に、企業支援と雇用政策の一体化が可能となる。現行のハローワークでできることは求人開拓・職業紹介までであるが、都道府県に権限を移譲すれば、職業訓練など人材育成、企業の人材確保支援、新産業育成などの政策と一体化した雇用政策が展開できる。また、学校教育との連携を強化できる。当面の雇用対策だけでなく、将来を見据えた人材育成（教育）が重要であり、ハローワークの権限を移譲し学校との連携を強化すれば、キャリア教育の拡充や若年就労の改善が可能になる。

しかし、2012 年末に民主党から自民党・公明党に政権が移ると、ハローワークの地方分権に関する議論は一気に流れが変わる。

(3) 地方分権改革の頓挫：政権交代と連合の反対

2013 年 3 月には地方分権改革推進本部、4 月に地方分権改革担当大臣のもとに「地方分権改革有識者会議」が設置され、さらに 5 月には有識者会議のもとに「雇用対策部会」（以下、部会と略す）が設置された。部会ではハローワークの地方分権は議題の対象にすらならなかった。同年 8 月にまとめられた雇用対策部会報告書によれば、部会における具体的な論点としては、地方公共団体が行う地域づくりに向けた無料職業紹介事業でハローワークの求人情報をどう活用するのか、地方公共団体が使いやすいように、かつ、円滑に情報提供するためにはどのような方策が必要であるかなどが挙げ

られた。ハローワークの求人情報の自治体へのオンライン提供を中心に議論されたことが分かる。

2013年6月21日に開催された第1回部会にはハローワークの権限移譲を求めた上田清司埼玉県知事（当時）がヒアリングの対象者として出席した。彼がどのような発言をしたかはインターネット上では記録が残っていないが、事務局がまとめた概要によれば、上田は「国と地方がそれぞれ行っている事業をワンストップで実施することが重要であり、仕事を求めている人たちにとって何が一番大事かという観点で考えれば、その結果自ずから地方が実施可能との話が出てくるであろうし、逆に様々な課題があって難しいということであれば、協力関係による一体的取組を継続していくこともあるだろう」という趣旨の発言をしている。三年前の勢いからかなりトーンダウンしたことが分かる。

ハローワークの権限移譲に反対していたのは、自民党・公明党、厚生労働省だけではなく、民主党政権の頃より、日本労働組合総連合会（連合）もハローワークの権限移譲に反対の立場を明確にしていた。労働組合が労働政策に対し公式に意見を表明することができるのは、厚生労働省に設置される労働政策審議会である。同審議会は、厚生労働大臣が任命する30名の委員（公益代表委員、労働者代表委員、使用者代表委員の各10名）で組織される。

労働政策審議会は、2009年2月、2010年4月の二回にわたって、ハローワークの権限移譲に反対する意見書を公表している。意見書によれば、同審議会が都道府県に移管することは適当でなく、国が責任をもって直接実施する必要があると考える理由は、以下の四点であった。まず、広域的な労働紹介の必要性である。つまり、都道府県域を超えた労働者の就職への対応や、都道府県域に限定されない企業の人材確保ニーズへの対応を効果的・効率的に実施する必要がある。次に、大量の離職者がでた際の対応の必要性である。雇用

状況の悪化や大型倒産に対し、迅速・機動的な対応を行い、離職者の再就職を進め、失業率の急激な悪化を防ぐ必要がある。さらに、雇用保険の加入対象者数を可能な限り大きくする必要がある。なぜなら、保険集団を可能な限り大きくしてリスク分散を図らないと、保険制度として成り立たないからである。最後に、地方移管は我が国の批准する ILO 第 88 号条約に明白に違反する。

連合は、2015 年 9 月に開催された部会においても、あらためて地方移管に反対した。このとき、連合の新谷信幸総合労働局長が出席し、「ハローワークの運営等に関する連合の考え方」と題した資料を準備した。彼は、ILO 第 88 号条約にもとづき、無料職業紹介、雇用対策（企業指導）、雇用保険（失業認定と失業給付）は国の指揮監督と責任により、全国ネットワークで一体的に運営することの必要性をうったえた。労働組合でありながら、その主張は厚生労働省と同じである。

結局、部会は 2015 年 11 月 20 日に報告書をまとめ、次のとおりの提言を行った。部会は、ここで「権限を移譲し」という言葉を使っているが、後述するように、これはまやかしかでない。

- ①知事が国のハローワークを“ 實際上、都道府県の組織として活用 ” できる枠組を創設し、
- ②地方版ハローワークの設置権限を移譲し、地方公共団体が国と同列の公的な立場で無料職業紹介事業を実施できることとし、
- ③国のハローワークと地方公共団体が同一施設内で無料職業紹介及び相談業務等を行う「利用者の視点に立っての一体的サービス」の提供を全国的かつ継続的に展開し、
- ④国による支援を拡充する。

以上の結果を受け、2015 年 12 月 25 日の第 108 回労働政策審議会職業安定分科会では、公共職業安定所運営企画室長（当時）は次のように述べている。

ハローワークはそのまま、地方の自由度は高めて、更に国と地方の連携を一層強化していこうというものになりました。こうした結論に至ったのが、労政審がハローワークの地方移管はすべきでないというお考えで終始あったこと。それからハローワークの利用者であり、また雇用保険料の拠出者でもあります労使の御意向が非常に重要な決め手であったことも、併せて御報告申し上げたいと思います。(傍点筆者)

ここでは、「ハローワークはそのまま」と、ハローワークの改革、地方分権が行われなかったこと、そのなかで労働政策審議会における労使が反対したことの影響が大きかったことが率直に述べられている。

(4) 20 世紀型システムの継続

部会が提言した内容は、2016 年に制定・公布された第 6 次地方分権一括法にそのまま反映された。その中身で最も大きなものは、部会の提言にもあった「地方版ハローワーク」の設置である（この取組については本書の第 6 章も参照）。これは実質的には、職業安定法の改正により、従来届出制であった自治体による無料職業紹介の設置について、届出を廃止するというものである。届出制になったのは 2004 年であり、この年の職業安定法の改正により、従来の許可制が届出制に変わった。当時の法改正の意味は大きく、全国で自治体による無料職業紹介所の設置が相次いだ。2016 年の法改正は、このように従来からあった自治体の無料職業紹介所について、届出を廃止したに過ぎない。この届出が廃止された無料職業紹介を自治体が設置することについて、部会の報告書は設置権限の「移譲」と表現していたのであるが、先の公共職業安定所運営企画室長の言葉にあったとおり、ハローワークは「そのまま」であり、地方分権が行われたのでは全くない。

この他、自治体が行う無料職業紹介に対して、自治体が希望すれば、ハローワークの求人情報及び求職情報のオンライン提供が行われるよう法改正がされた。先述したように、ハローワークの求人情報の自治体へのオンライン提供は部会における主要な議題であったが、実は、求人情報のオンライン提供自体は以前から行われていたものであり、この法改正により現場における何かが変わったわけではない。また、雇用対策法²の改正も行われ、職業紹介等について、国と自治体の協定の締結や同一施設での一体的な実施が法定化されたが、この同一施設での一体的な実施も以前からあったもので、何かが変更されたわけではない。

欧米諸国における PES 改革には、従来の画一的な職業紹介の体制をあらため、求職者の状況に応じたサービス提供を行うという方向性が共通して見られる。つまり、一般の求職者はオンラインで自助により求職活動を行う。短期間で就職が可能な求職者に対しては、現在の日本のように窓口で対面により一人一人対応するのではなく、オンラインで就職できるよう業務を効率化した。一方、失業期間が長期化する者あるいは長期化するおそれのある就労困難者に対しては個別支援を行う。

こうした体系を早い時期に導入したのが英国のブレア政権であった。同政権下で設置された Jobcentre Plus では、従来どおり、短期離職者に対しては、保険料を支払っていた場合には保険料に基づく失業手当 (contribution-based Jobseeker's Allowance) が支払われるが、求職活動は自助で行うことが求められる。一方、失業後一年を経過しても就職できない場合には、保険料を納めていなくても失業扶助 (income-based Jobseeker's Allowance) を受け取ることができ、パーソナル・アドバイザーによる個別支援が行われる。

2 2018年に法律名称が労働施策総合推進法へと改正された。

このようにすれば、失業者のうちの大部分は短期間のうちに自力で就職することができるので、支援が必要な者に PES の持つ資源を割り当てることができる。こうした業務の効率化は、EU の指導もあり、ヨーロッパ諸国のスタンダードになりつつある（労働研究・研修機構 2014、97）³。

一方、日本のハローワークは依然として 20 世紀型の体制を維持している。すなわち、求職者の状況にかかわらず、画一的かつ集団的な求人・求職のマッチングを基本とする運営形態である。ところが、ハローワークを取り巻く環境は著しく変容している。厚生労働省『雇用動向調査』によると、入職者の入職経路においてハローワークを利用した割合は、2003 年において全体の 22.5% を占めていたが、2023 年には 11.0% まで減少した。一方で、民間職業紹介事業者を通じた入職の割合は、同期間中に 1.6% から 7.4% へと上昇しており、職業紹介チャネルの多様化および民間サービスの拡大が進行していることがうかがえる。

また、ハローワークの業務効率を示す代表的指標である就職率（新規求職申込件数に対する就職件数の割合）についても、長期的に低下傾向が続いている。高度経済成長期にあたる 1970 年には 48.8% であったが、2024 年には 26.2% にまで落ち込んでいる。さらに、新規求人数に対する就職件数の割合を示す充足率も大幅に低下しており、1970 年の 30.4% から 2024 年には 11.6% へと約 3 割の水準に至っている（いずれも『一般職業紹介状況（職業安定業務統計）』による）。

これらの指標の変化は、労働市場におけるハローワークの役割の

3 このような支援を実施するためには、求職者がどのような支援を必要とするかを判断するための情報が必要となる。そこで先進諸国の PES では、求職者の状況や属性にしたがって分類するプロファイリング・ツールの開発が進み、そこに統計解析手法だけでなく、AI を取り入れる等のイノベーションが進んでいる。OECD (2015、9-10)。

変化を反映すると同時に、同機関を利用する求職者層の特性やニーズが大きく変化していることを示唆している。とりわけ、画一的な支援体制では多様化する求職者の課題に対応しきれない状況が顕在化しつつある。近年、ハローワークにおいても若年者や生活保護受給者など、特定の属性・状況にある求職者への個別支援が実施されているものの、その担当は非正規職員が担い、通常の窓口業務とは区別されている。そこで、社会的な認知度の高いハローワークにおいて個別支援が実施されれば、就職に困難を抱える人や不安定な雇用状態にある人のうち、福祉的支援を受けることに抵抗を感じつつも支援を必要とする潜在的な就労支援ニーズに応えることが可能になるのではないかと考えられるのである。

表3は、就職までの距離の比較的近い短期離職者と、距離の遠い長期離職者もしくは就労困難者を両極として、その間にある求職者に対して、どのような方法で支援を行うかを表そうとしている。ハローワークが職業紹介を行う際には、どのような求職者に対しても対面で画一的に面接を行う。一方、英国のJobcentre Plusのようなヨーロッパ諸国における「新しいPES」では、就職までの距

表3 ハローワークと新しいPESの比較

求職者タイプ	20世紀型のPES (ハローワーク等)	新しいPES
短期離職者 (就職までの距離が近い)	対面／画一的	オンライン／画一的
長期離職者／就労困難者 (就職までの距離が遠い)		対面／個別的

離の比較的近い離職者に対しては、オンラインで自助により求職活動を行うように求め、就職が難しいと判断された離職者に対しては、対面により面接で個別の支援を行う。

4 考察と政策的含意

本稿では、日本の就労支援の特徴を国際比較の視点から分析してきた。分析の結果、日本の就労支援には二つの大きな特徴があることが明らかになった。第一に、先進諸国の多くが失業扶助等の現金給付を前提に就労支援を実施しているのに対し、日本では現金給付を伴わない就労支援が多い。第二に、日本のハローワークは20世紀型の画一的な運営体制を維持しており、支援の個別化が十分に進んでいない。これらの特徴は、現場における支援の困難さと密接に関連している。

まず、現状の就労支援は、社会保障制度の課題を就労支援という枠組みの中で解決しようとしている側面がある。本稿の分析で明らかになったように、日本の就労支援の対象者には高齢者、傷病者、障害のグレーゾーンにある人々が多い。これらの人々に対して、KPIとして就職率の数値目標を設定し、就労促進を図ることには無理がある。

こうした状況は、社会保障制度の未整備に起因する部分が大い。たとえば、重い病気にかかった際の社会復帰支援が不十分であるために、いったん離職すると生活が困窮化するリスクが高い。また、障害認定の基準が厳格であるために、障害のグレーゾーンにある人々が制度の狭間に陥りやすい。さらに、高齢者の就労支援については、年金制度との関係を踏まえた検討が必要である。これらの課題は、就労支援の枠組みの中で解決できる問題ではなく、社会保障制度全体の課題として整理し直す必要がある。

日本では、就労支援が主に福祉行政の領域で展開されてきた。その結果、就労支援の個別化について、労働行政、特にハローワークの積極的な関与が十分に得られなかった。しかし、コロナ禍において顕在化したように、就労支援を必要としながらも福祉の支援には抵抗を感じる層が確実に存在する。こうした潜在的なニーズに対応するためには、社会的認知度の高いハローワークにおける個別支援の充実が不可欠である。

ハローワークの改革については、本稿で分析したように、民主党政権期に地方分権改革の一環として議論されたものの、自民党・公明党政権下で頓挫した。その背景には、連合をはじめとする労使の反対があった。しかし、現在のような画一的な運営体制を維持する必然性はない。むしろ、ヨーロッパ諸国の事例が示すように、一般の求職者についてはオンラインでの自助による求職活動を基本とし、就労困難者に対して個別支援を重点的に行う体制への移行が望ましい。

こうした改革を進める上で、自治体の役割が重要である。本稿で見たように、京都府、沖縄県、豊中市等の自治体は、無料職業紹介事業を活用しながら、就労支援の個別化、継続化、包括化を実践してきた。これらの自治体の取り組みは、地域の実情に応じた就労支援の可能性を示している。ただし、自治体は人的・物的資源が限られているため、既存の資源を有効活用する視点が重要である。その意味で、ハローワークと自治体の連携のあり方を再検討する必要がある。

今後の人口減少社会において、就労支援の重要性は一層高まることが予想される。その際、社会保障制度の課題と就労支援の課題を区別した上で、それぞれに適切な対応を図ることが求められる。また、就労支援については、福祉行政と労働行政の適切な役割分担のもと、ハローワークの改革を含めた包括的な制度設計が必要である。

これらの課題に取り組むことなしには、効果的・効率的な就労支援は実現できない。

参考文献

- 阿部誠（2024）「多様なアクティベーション政策と就労支援 ―就労支援政策をめぐる基本的論点」（阿部誠編著『就労支援政策にみる福祉国家の変容 ―7カ国の分析による国際的動向の把握―』ミネルヴァ書房、所収）。
- 埋橋孝文（2011）『福祉政策の国際動向と日本の選択 ポスト「三つの世界」論』法律文化社。
- 大河内一男（1978）『社会政策入門』青林書院新社。
- 神林龍（2009）「なぜ職業紹介は国が行うのか」『日本労働研究雑誌』585、66-69。
- 五石敬路（2017）「生活困窮者自立支援の特徴と課題―アクティベーションと言えるか？」『貧困研究』Vol. 19。
- 中村健吾（2019）「アクティベーション政策とは何か」『日本労働研究雑誌』713、4-16。
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。
- 福原宏幸（2012）「日本におけるアクティベーション政策の可能性―現状と展望」（福原宏幸・中村健吾編『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム：アクティベーション改革の多様性と日本』紀の森書房、所収）。
- 福原宏幸・中村健吾・柳原剛司（2015）「序章」（福原宏幸・中村健吾・柳原剛司編『ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容 アクティベーションと社会的包摂』明石書店、所収）。
- 宮本太郎（2009）『生活保障 排除しない社会へ』岩波新書。
- 労働研究・研修機構（2014）『ヨーロッパ諸国の公共雇用サービス機関（PES）におけるキャリアガイダンス―傾向と課題―』。

- Clasen, J. and C. Mascaro (2022) “Activation: a thematic and conceptual review,” *Journal of European social policy* 32(4). SAGE Publications: 484-494.
- Eichhorst, Werner and Regina Konle-Seidl (2008), *Contingent Convergence: A comparative analysis of activation policies*, IZA Discussion Paper No. 3905.
- Etherington, David and Jo Ingold (2012), “Welfare to Work and the Inclusive Labour Market: A comparative study of activating policies for disability and long-term sickness benefit claimants in the UK and Denmark,” *Journal of European Social Policy*, 22(1): 30-44.
- Jørgensen, H. and M. Schulze (2024) “Introduction: unemployment and activation policies in Europe and the US,” In: *Unemployment and Activation Policies in Europe and the US*, Edward Elgar Publishing, pp. 1-28.
- Lødemel, Ivar and Amílcar Moreira (2014), “Introduction,” in Ivar Lødemel and Amilcar Moreira eds., *Activation or Workfare?: Governance and the Neo-liberal convergence*, New York: Oxford University Press.
- Minas, Renate (2009) *Activation in Integrated Services?: Bridging social and employment services in European countries*, Stockholm: Institute for Futures Studies.
- Minas, Renate (2014) “One-stop Shops: Increasing Employability and overcoming welfare state fragmentation?” *International Journal of Social Welfare*, 23: S40-S53.
- Mosley H. (2011) *Decentralization of public employment services*. Analytical Paper. The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

- OECD (2015) Strengthening public employment services, Paper prepared for the G20 Employment Working Group, Istanbul, Turkey, 7-8 May 2015.
- van Berkel, Rik and B. Valkenburg (2007), *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*, Bristol: Policy Press.
- van Berkel, Rik and Vando Borgi (2008), "Introduction: The Governance of Activation," *Social Policy and Society*, 7(3): 331-40.

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。現在自治体にあっ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わり様、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¹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組み²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³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⁴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⁵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」⁶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り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」⁷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の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⁸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⁹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¹⁰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¹¹。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¹²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」の見直しによって可能になっている。

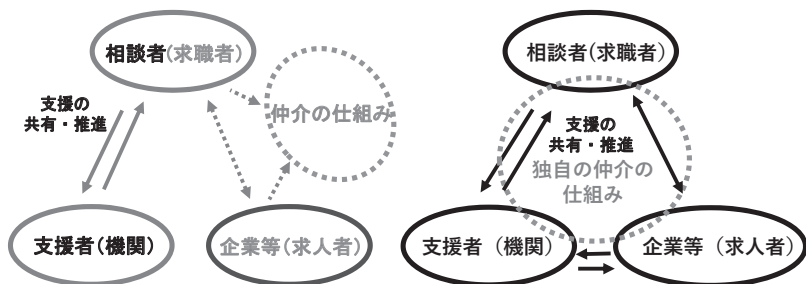
開には至らなかった。

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

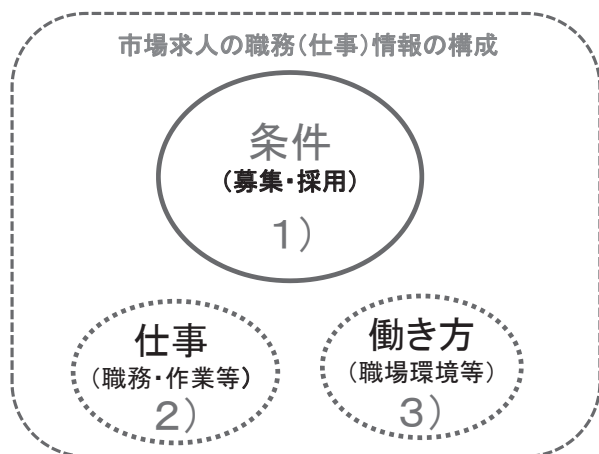


企業と協力したフォローアップ支援が難しい背景には、わが国の雇用システムの特徴とされる「壁」があった。募集と採用、配置の段階を通して、当該相談者（求職者）が実際に従事する職務（仕事）の内容を知る機会がほとんどなく、配置の段階になって初めて職務の内容や職場環境等を知るからである。なぜもっと早い段階で従事

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の雇用慣行の下では、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は、「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¹³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¹⁴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、求職者が確かも判断するための十分な情報になっているのだろうか。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。そうした雇用を長期に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¹⁵

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）¹⁶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」¹⁷（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

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¹⁸。

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¹⁹（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²⁰。企画がままとす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

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けているが、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・把握と支援にエズの捕捉

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主義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²¹）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²²。

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(全社協調会)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みると、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²³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。

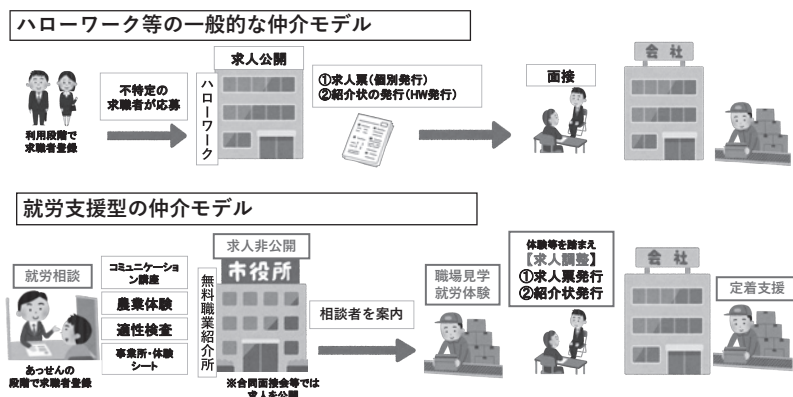
一般的な仲介の仕組み（職業紹介）は、ハローワークの場合、求職者は求人情報を検索し紹介状を受け取り、履歴書等の書類を企業（求人者）に提供し面接を経て採否が決まる。「メンバーシップ型」の雇用を前提にした仲介の問題点はすでに述べたが、この仕組みでは求職者（相談者）が発する職務遂行能力や適性等を中心とした求職シグナルと、企業等が発する職務（仕事）の定義や働き方、職場環境等からなる求人シグナルが交換されることはなく、その職務内容や条件等について調整・決定（共通の理解に）していくことは難しい。仕事の内容、働き方や職場環境等について知る・確かめることができるのは、採用後の配置の段階になる。このような不安定な募集～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、その段階で求人が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²⁴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²⁵や訓練サービスの内容や提供主体の問題²⁶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²⁷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ない。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²⁸」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決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²⁹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³⁰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

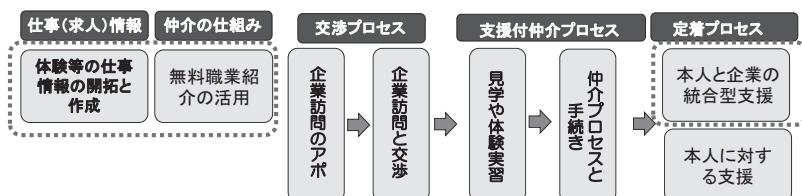
ている人が増えていることを訴求する必要がある。そうすることによって、企業と同じ目線で多様な相談者、潜在的求職者を理解することができる。

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で解決できる強みがある。

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



働時間を切り口に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

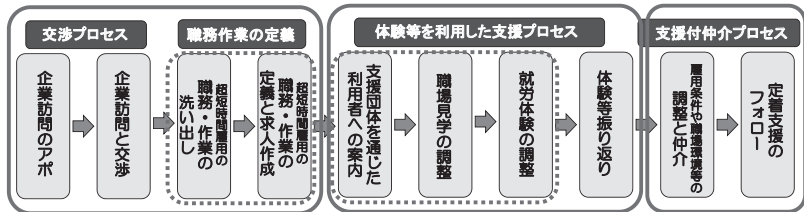
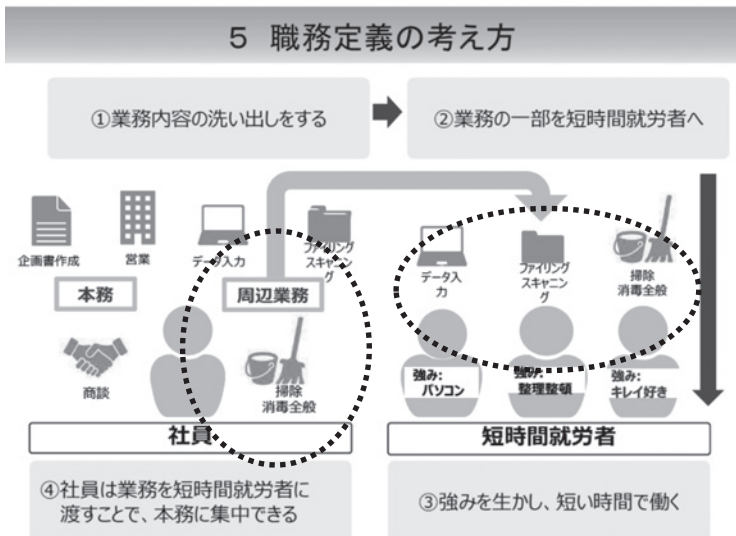


図 5-3 職務定義のフロー（企業応援センターかわさき）



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³¹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>

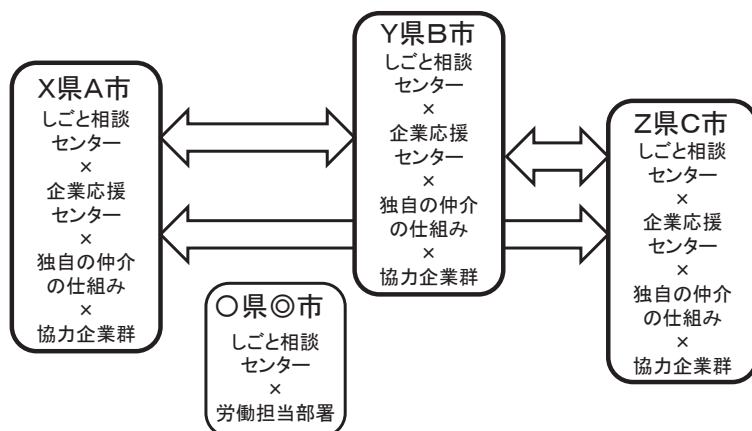
まる。これまでのインテークやアセスメントは属性や態様等から判断できる就労リスクや、属性等に典型的な就労リスクに注目する傾向があったが、改めて支援対象の定義を行い、適切で効果的なインテークやアセスメントによって普遍主義的な方向をめざしてほしい。重要なことは前節で述べた具体的な職務仕事に関する理解を踏まえたインテークとアセスメントである。就労への到達の可能性や不安解決の見通しを感受する過程を経て、就労リスクは言葉になり目標を紡ぐ対話になっていく。就労相談には豊富な職務仕事情報は欠かせない。さらに職業ガイダンスツール（適性診断ツール）を活用することによって、相談者の職務遂行能力（「強み」）の特性等の整理が促進される。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かめる効果、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」³²「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も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

第3章

超短時間雇用モデルとセンター機能による 地域包摂型就労の実現

東京大学先端科学技術研究センター

社会包摂システム分野・教授

近藤 武夫

本稿は、従来の障害者雇用制度および日本型雇用により作られてきた雇用機会にはマッチせず、働くことが困難な状況にある人々に対して、ごく短時間から一般企業で勤務する機会を創出する新たな雇用モデル（超短時間雇用モデル）について論じる。超短時間雇用モデルでは、基礎自治体を中心となり、産学官連携によって、地域における超短時間での働く機会を積極的に創出するためのアウトリーチ型センター機能を設置する。このセンター機能をハブとして、企業・自治体・福祉・教育の各方面が連携し、これまでの制度の枠組みでは取りこぼされていた人々を包摂できる地域システムを育てていく。本稿では、このセンター機能の構築に焦点を当て、実践事例、効果、現行制度との比較、将来展望について述べる。

1 はじめに

1-1 背景と課題

日本では、労働市場で十分な機会を得にくい人々の一般雇用への参加を促進する制度として、障害者雇用促進制度が長年運用されてきた。障害者雇用促進法に基づき、1976年には企業に対して障害者雇用率の達成が義務付けられ、未達成の場合は政府に納付金を支払う制度が設けられたり、行政機関からの指導が行われても達成状況が改善しない場合には、企業名が厚生労働省のウェブで公開されるなど、努力義務程度ではない「強い」義務化が行われてきた。

しかしこの制度では、原則として「企業が障害者手帳を持つ個人を週30時間以上（または20時間以上）、1年以上雇用することで雇用率に1カウントできるルール」となっている。いわゆる「障害者雇用」と慣行的に呼ばれている就労形態は、企業でのこのルールに合致する雇用を意味してきた。そのため障害者雇用は長時間・

長期間働くことを前提としており、心身の調子の変動する人や、長時間働く体力面に制約のある人にとって、働く機会の選択肢になってこなかった。さらに障害者雇用では、障害者手帳を持たない／持てない人は、難病があったり、がんや重度の慢性疾患の病気治療中であったり、メンタルヘルス等の状況がある人であったとしても、採用の対象とならないという課題も残されてきた。

加えて、この「障害者雇用」は、障害者雇用促進法が求める「雇用の安定」という考え方から、個々の企業でも長期安定雇用を目指すものとして取り組みが行われてきた。その結果、障害者雇用もまた、一般企業に比較して限定的ではあれど（工藤，2004）、いわゆる日本型のメンバーシップ型雇用（濱口，2011）の雇用慣行に特有の特徴である、採用前に職務が明確に定義されておらず（職務記述書がない）、採用後・部署配置後に職務が決まり、配置転換を繰り返しながら長期間にわたって雇用が継続され、年功序列賃金や給与アップのためには管理職昇進が求められるなどの特徴を共有する傾向がある。このような雇用慣行は、その雇用慣行にマッチしない障害特性のある人々の就労参加を阻む壁となってきた。すなわち、障害者雇用では、働きたいが就労可能な時間が短く、かつ多様な業務に対応することが難しい人々が雇用対象から排除されがちとなり、結果、一般企業で働く機会が制限されがちになる。そうした人々は、「（雇用慣行が想定する）職業準備性が備わっていない人」とされ、就労継続支援B型事業所（以下「B型事業所」という）などの福祉的就労、生活訓練や生活介護、地域活動支援などの障害者福祉サービス、病院のデイケア利用や入院など、一般就労ではない他の場所のみに、社会参加の場が限定されがちという課題がある。

また、障害者雇用率の達成が求められるのは、一定の従業員規模

以上(令和6年度は雇用率が2.5%であるため従業員数は40名以上)の企業であり、40名未満の小規模事業者は、雇用率達成義務の対象ではない。つまり、日本の法人企業の9割以上(総務省・経済産業省「令和3年経済センサス」)は、義務化対象となっていない。中小企業が日本の企業のほとんどを占めている以上、地域の企業で働く機会を拡大するには、障害者雇用率は現在では効果を持ち得ていないという課題があり、他の方法での機会拡大を行う必要がある。これら中小企業では、人口減少による人手不足の深刻化が激しいという社会課題も年々増大している。

1-2 超短時間雇用モデル導入の必要性

前述した背景と課題から、市内の他企業との協働、さらに障害者雇用率の対象外である小規模事業者での雇用機会創出を組み合わせ、長時間働くことが困難であった者の雇用機会を、地域で面的に支える仕組みが必要である。雇用(労働供給)の制限に困難を感じる中小企業と、労働機会の制限に困難を感じる障害等のある労働者を、WIN-WINの関係でマッチングできる新しい地域の仕組みが必要とされている。

また、障害者手帳を所持していなくても、難病、引きこもり、高齢、疾患、生活困窮、家族の療育や介護が必要な状況にある人々など、多様な理由で長時間就労が困難な人々も、働く機会に包摂することが求められる。こうした必要性から、東京大学先端科学技術研究センター社会包摂システム分野では、障害者雇用率に関係なく、地域の中小企業等の一般企業で、非常に短い時間から、特定の職務で働く機会を創出する地域モデルである「超短時間雇用モデル」を提唱し、全国の自治体に導入する取り組みを行ってきた。

2 超短時間雇用モデルの概要：6要件に基づく説明

超短時間モデルは、以下の6要件に基づいて構築されている。以下、それぞれの要件で原則としている内容を解説する（詳細は近藤，2020を参照のこと）。

2-1 採用前に職務内容を明確に定義しておく

労働者を採用する前に、各部署での業務上の課題や未着手の業務を徹底的に分析し、求められている職務（ジョブ・タスク）の詳細を明確に定義する。次に、そのジョブやタスクを遂行する上で、労働者に本質的に求められる遂行能力は何かを明確にする。

2-2 定義された特定の職務で超短時間から働く

明確に定義された職務に基づき、必要な就労時間を具体的に設定する。例えば、2-1の職務定義によって、あるジョブやタスクが週5時間で遂行可能であると判断された場合、週5時間での勤務を前提に採用する。

2-3 職務遂行に本質的に必要なこと以外は求めない

労働者の採用においては、2-1で明らかとなった質的な遂行能力のみを評価対象とする。そのジョブやタスクの遂行に不必要な条件（例：厳格なビジネスマナー、服装規定、対人コミュニケーション能力等）は、ことさら労働者に求めず、むしろ職場の過度な負担にならない範囲で積極的に便宜を図る。これにより、障害のある労働者が持つ固有の強みに着目したマッチングが可能となり、持てる力が発揮されやすくなる。

2-4 同じ職場で共に働く

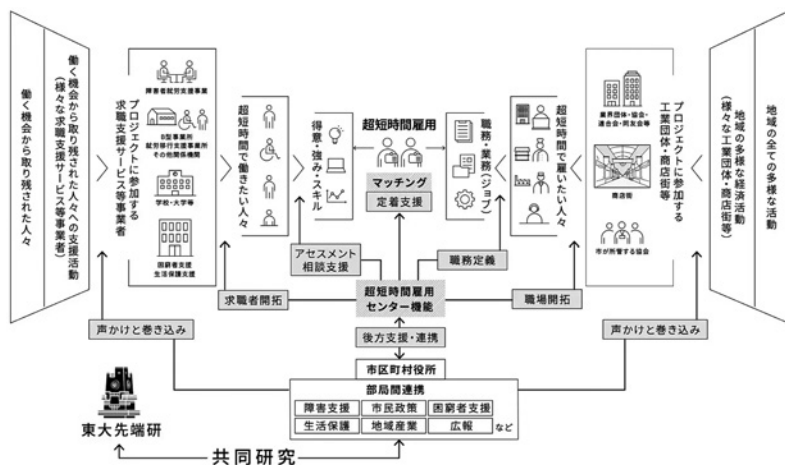
超短時間雇用モデルでは、定義された職務を職場から切り出し／取り出して、週 30 時間分の労働にまとめ上げることは行わない。むしろ、元々誰かが担当していたジョブやタスクを、新たに担当する超短時間労働者を採用して、同じ職場に埋め込んでいく。同一職場で「共に働く」ことを原則とする。部署内で労働者同士が共に支え合う立場となり、相互に感謝し協力し合える関係性の構築を目指す。

2-5 超短時間雇用を創出する地域システムがある

超短時間雇用の実現には、これまでの制度では雇用促進の対象とされてこなかった中小企業や、一般企業で働いた経験のない労働者を地域の中から発掘して、取り組みの参加企業・参加労働者として包摂する必要がある。そこで、コーディネーターが中小企業家同友会や商店街に出向き（アウトリーチし）、雇用主側の人手不足の現場を発掘することが必要である。加えて、病院とデイケアを往復していた人々や B 型作業所利用者など、従来の雇用促進制度では取りこぼされがちだった労働者を積極的に発掘する機能も必要である。

超短時間雇用モデルでは、こうした機能を地域実装するため、行政主導で、それらの包摂（声かけ・巻き込み）を行うアウトリーチ型のセンターを置く。具体的には、この超短時間雇用のセンター機能を担う中間支援組織を、社会福祉法人や NPO 等に行政が業務委託する形で実施している。

図1 超短時間雇用を創出する地域システムの概念図



2-6 積算型雇用率の独自算出

積算型雇用率とは、一つの企業で働く複数の超短時間労働者の短い就労時間を合算し、30時間就労換算で何名分に相当するかを算出・評価する指標である。たとえば、1人が週1時間働く場合、30人の労働者が集まれば1名分の雇用に相当するとして積算する。この算出方式により、特定の自治体内または特定の企業内での雇用機会拡大が客観的に明示できる。また、今後、企業の雇用率算出においても、実際にこうした積算型の算出方法が新しく制度化されることを期待している。

3 地域包摂型就労の実践事例

本節では、基礎自治体に超短時間雇用推進を担うセンターを置き、アウトリーチ型コーディネーターを配置する仕組みが、どのように地域全体での就労機会拡大を実現しているかを、実践事例をもとに

論ずる。

3-1 アウトリーチ型コーディネーターの役割

アウトリーチ型コーディネーターは、従来の窓口待機型とは異なり、中小企業や商店に出向いて、実際の人手不足の現場を直接発掘する。さらに、病院とデイケアの往復を余儀なくされる人々や、就労継続支援 B 型のみを利用する人々で一般企業での就労経験のない人々など、従来制度の枠外にあった潜在的な労働者を発掘し、雇用主とのマッチングを行う。雇用主へのアウトリーチでは、単に超短時間の職務を作るだけではなく、その過程での地域内の企業の経営者等とのやりとりを通じて、相互に顔の見える信頼関係を構築することが役割として必要である。

3-2 基礎自治体におけるセンター機能の設置

超短時間雇用モデル実装を行なった基礎自治体では、超短時間雇用のセンター機能を設置してコーディネーターを置き、企業での超短時間雇用と福祉的支援（B 型作業所）の併用を認める独自ルールを整備している。

川崎市においては、「企業応援センターかわさき」が設置され、企業への職務定義のコンサルテーションや、超短時間での労働者の斡旋を行っている（川崎市，2019）。神戸市も同様に超短時間雇用を開拓するコーディネーターを配置した取り組みを行なっている（檜原・吉岡，2020；神戸市，2021）。川崎市は生活困窮者支援との連携に特徴があり、神戸市では商店街連携に特徴がある。

特に、2024 年 4 月の法改正以前は、超短時間雇用モデル実装を行う基礎自治体の独自のルールを策定するという行政手続き的に高

いハードルを超えて、一般就労とB型事業所をはじめとした就労系福祉サービスとの併用を行っていた。しかし、法改正により併用が正式に認められたことで、福祉サービス併用での効果的な超短時間雇用を生み出すセンター機能の設置に関して、社会的なニーズが一層高まるだろう。

4 超短時間雇用モデルの効果とベネフィット

4-1 労働者個人への影響

超短時間雇用モデルでは、労働者が自己の体調や能力に合わせた柔軟な働き方を実現できる機会を提供する。超短時間雇用を経験した労働者が、自身の「仕事能力満足度」や「生活に必要な金銭」、「自己容姿受容度」に関するQOLの向上につながった結果（松清・青木・近藤，2024）も報告されている。

4-2 企業・組織への影響

企業は、コーディネーターのコンサルテーションにより、部署内の困り事を解決する業務の分析と明確な業務定義を行うことで、特定の社員に属人的に集中していた業務負担を整理し、当該の社員がその社員の強みを活かした本務に専念できるよう労働状況を改善することができる。そのほか、障害等のある超短時間労働者と同一職場で「共に働く」ことにより、職場内の業務目的や成果の評価基準がはっきりしていれば、多様な人材と共に働くことができるという経営者側の自信が高まるほか、周囲の社員にとっても、強みを尊重し、弱みを包摂できる職場に対する心理的安全性が高まることが期待される。

4-3 行政・地域社会への影響

基礎自治体は、従来の制度で取り残されがちであった人々の雇用機会の創出を、超短時間雇用モデルによって補完することができる。地域内で価値があるとされる労働機会が生み出されるほか、超短時間雇用に従事することを通じて、納税者となることができる。労働時間を積算（積算型雇用率を算出）することで、地域全体での雇用創出効果を数値化・可視化することにつながる。さらに、基礎自治体内にアウトリーチ型ネットワークが構築されることで、これまで連携できていなかった属性や集団に所属する企業や組織等が連携して、地域全体でインクルーシブな働き方が推進されることが期待される。

5 将来展望と政策提言

5-1 超短時間雇用モデルの展開可能性

超短時間雇用モデルは、障害のある者のみならず、長時間就労が困難な高齢者、子育て中、介護中の者にも適用可能な柔軟な雇用形態である。労使ともに WIN-WIN となるよう注意深くデザインされた地域システムに支えられた多様な働き方の普及は、社会全体の包摂性を向上させ、人口減少局面でも、持続可能な経済成長に寄与する可能性が高い。

5-2 制度改正とセンター機能の強化

現行の障害者雇用率制度は長時間就労を前提としているため、超短時間労働への促進施策は不足している。企業が超短時間雇用を雇用率としてカウントできるようにする積算型雇用率制度の導入や、B 型事業所の生活支援機能を利用しつつ、直接 B 型事業所から一般企業へ移行する支援への報酬支払いを可能にする新しい制度づく

りが期待される。また、財源的に困難のある小規模基礎自治体がセンター機能を設立するチャレンジを支援する制度や、アウトリーチ型コーディネーターに必要な要件を踏まえた上での人材育成と雇用確保など、センター機能の強化に関する制度的なバックアップも必要となる。

5-3 教育・労働社会との連携

神戸市の取り組みでは、特別支援教育と就労支援の連携により、特別支援学校の高等部の生徒で、学校卒業後は福祉事業所へ移行するコースに所属しており、障害者雇用へ移行することが難しいと考えられていた生徒を対象に、超短時間雇用での一般企業におけるインターンシップを行なっている事例がある。卒後はB型事業所と超短時間雇用の併用を想定し、これまでのようにB型事業所のみでの生活に限らない可能性を広げている。このような教育と雇用の縦割りを超えた連携に、雇用・労働機会の裾野を広げるため、超短時間雇用という選択肢が広がることが期待される。

インクルーシブ教育がすでに始まっている現在では、特別支援学校だけに限らず、通常の学校においても、重い障害のある生徒、長時間働くことに自信がない生徒、ひきこもり状態にある生徒などを対象に、将来の多様な働き方を知る機会、自らの強みや持てる力、職場で求められる本質的な遂行能力と、必要な合理的配慮のあり方を知る機会として、超短時間型のインターンシップは選択肢の一つとなるだろう。また、中等教育段階だけでなく、大学や専門学校等でも多様な働き方を体験したいというニーズがある。あらゆる教育現場に、多様な特性のある人々を、多様な働き方と接続する取り組みが生まれることが期待される。

6 まとめ

超短時間雇用モデルは、従来の障害者雇用制度およびメンバーシップ型雇用が抱える時間的・構造的制約を乗り越え、長時間働くことが困難な人々にも柔軟な就労機会を提供する新たなアプローチである。特に、基礎自治体に設置されたセンター機能と、そこに配置されたアウトリーチ型コーディネーターが地域のハブとなり、地域全体で潜在的な雇用主と労働者を発掘して巻き込む仕組みは、労働者の障害や疾患の種別、障害者手帳の有無等の属性や、企業規模・業種等の属性によって分断されてきた雇用労働・福祉施策に横串を指し、地域の「働く機会を生み出すこと」にまつわる課題を解消する新しいアプローチを生む。産学官連携を通じた取り組みにより、超短時間雇用を含めたより多様で柔軟な働き方が普及し、持続可能なインクルーシブ社会が実現することが期待される。

参考文献

1. 工藤 正 (2004) 障害者の配置転換・昇進の現状と課題～障害者の雇用管理との関連から～. 調査研究報告書 No.62 障害者の雇用管理とキャリア形成に関する研究. 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構障害者職業総合センター. 53-63.
2. 濱口桂一郎 (2011) 日本の雇用と労働法. 日本経済新聞出版社.
3. 近藤武夫 (2020) インクルーシブな働き方と超短時間雇用モデル. 職業リハビリテーション. 33(2), 29-34.
4. 川崎市 (2019) やさしい雇用へのアプローチ～自治体初！川崎市 週 20 時間未満の障害者雇用・就労の実践～. 川崎市.
5. 榎原伴子・吉岡真理 (2020) 超短時間雇用の運用と実践～神戸市における超短時間雇用モデルの実際～. 職業リハビリテーション. 33(2), 35-40.

6. 松清あゆみ・青木瑛佳・近藤武夫（2024）超短時間雇用モデルで働く人々の生活満足度（QOL）の調査．職業リハビリテーション，37(2)，10-16.
7. 神戸市（2021）超短時間雇用事例集．神戸市．<https://www.city.kobe.lg.jp/documents/46683/jireisyuu.pdf>（2025年2月28日閲覧）

第Ⅱ部

事 例 編

(国と地方の取組の実際)

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し、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。 仕事を貰いたい。	
	5月	兵庫県認定就労訓練事業所許可		
	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		
	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)	制度があるなら 仕事を出そう!!	
	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、伊丹市議会等て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）

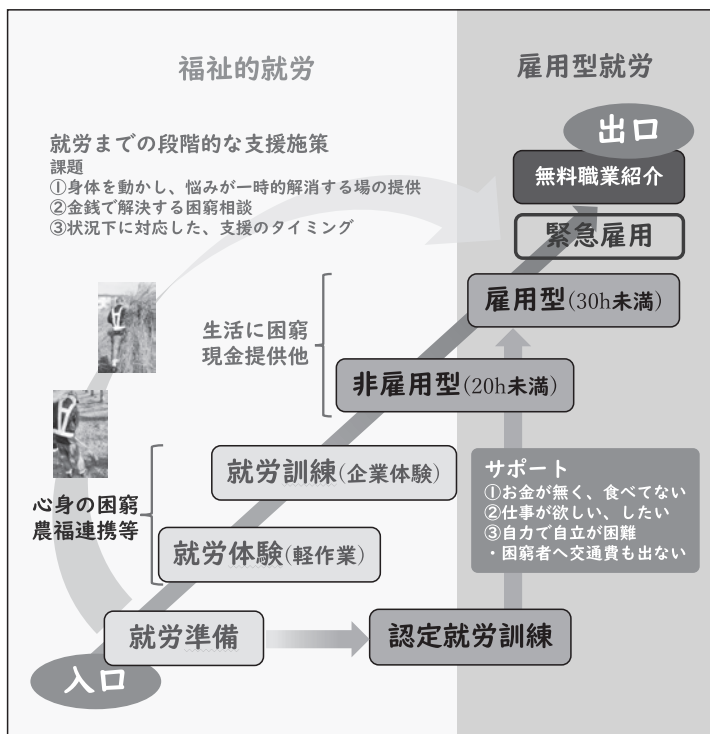
発注部署	工種	価格
総務課	外交施設植木管理	123,440,000
管財課	財産管理地管理	
公園課	公園施設管理	
生活環境課	市街地清掃	
	墓地剪定除草	
水道局	河川水路除草	
農政課	外来生物有害駆除	
教育委員会	園小中高剪定除草	
	学校窓ガラス清掃	
給食センター	剪定枝葉堆肥化	
	給食荷受・配送	
プラネタリウム	館内清掃	
選挙管理委員会	投票所、開票所設営	
交通局	市営バス停管理	
観光物産ギャラリー	館内清掃	
市民交流センター	館内清掃	
保健センター	屋外清掃	
老健施設	施設管理	
クリーンセンター	看板撤去	

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

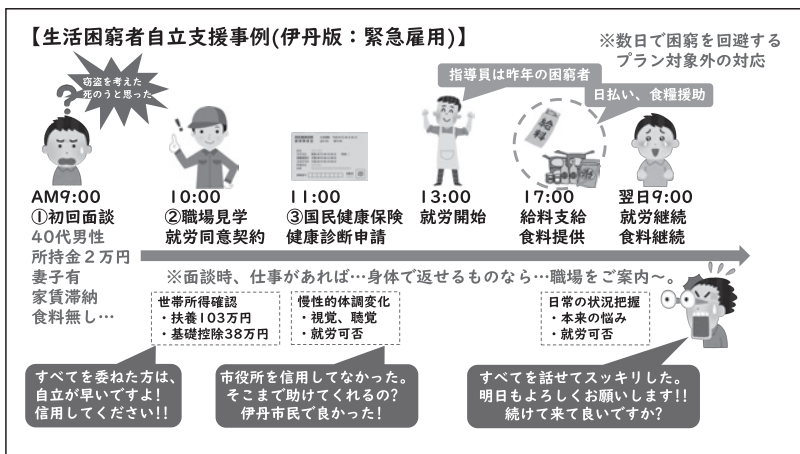
8 同上。

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/漢字設置	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
事業団 （アウトリーチ）	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	800	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

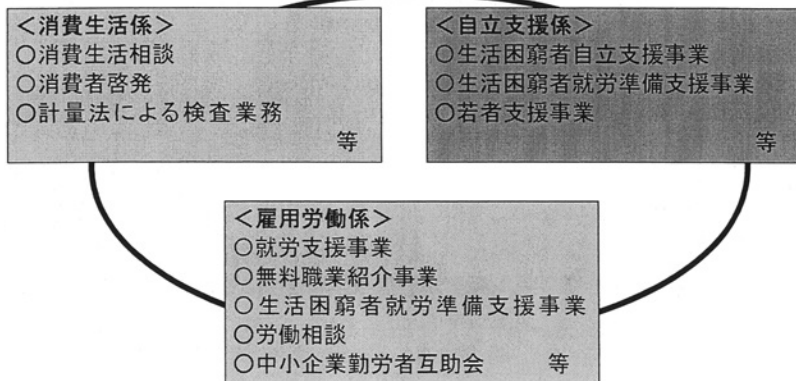
ためご参照頂きたい。

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））

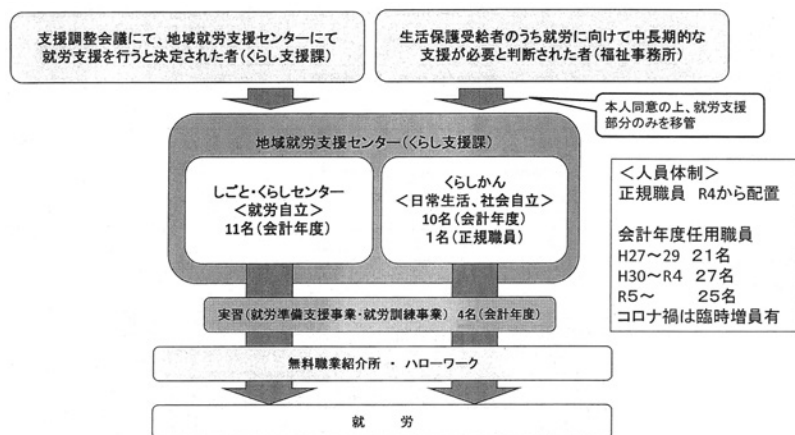
門の一部が同じ課内にあることで、相互の事業の連携がしやすくなっていると考えられるのである。

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。

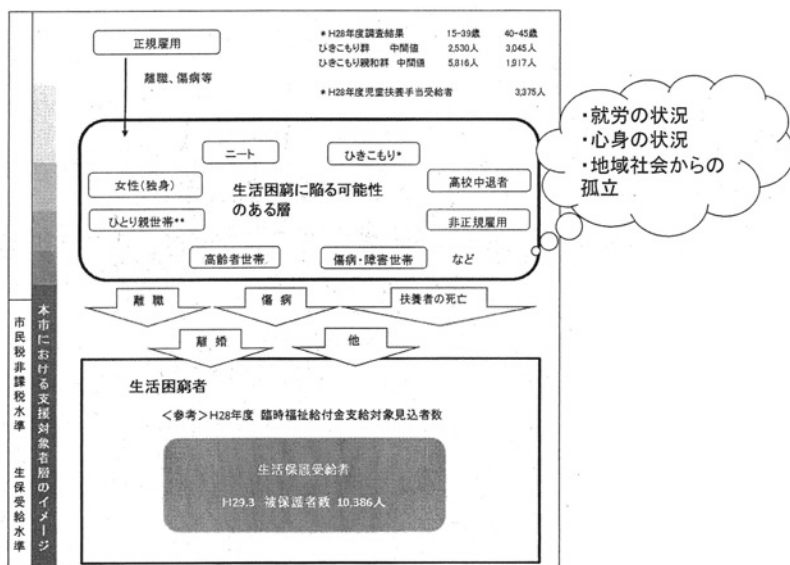
また、同課が所管する生活困窮者自立支援に関して、図表 2-4 の

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）

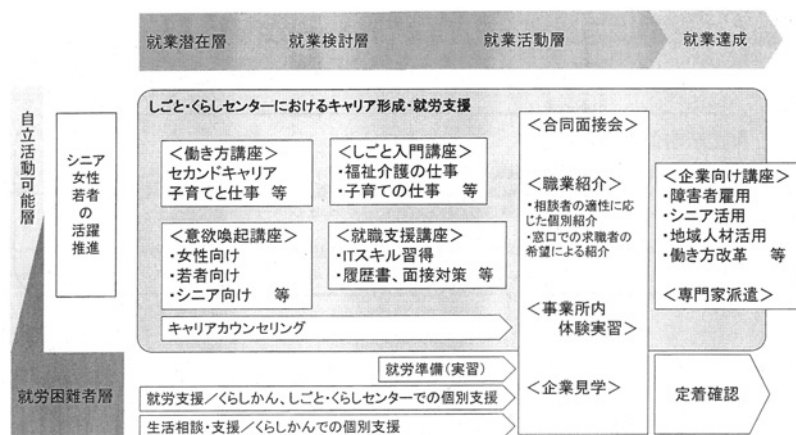
図表 2-4 支援対象者のイメージ（図）



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。

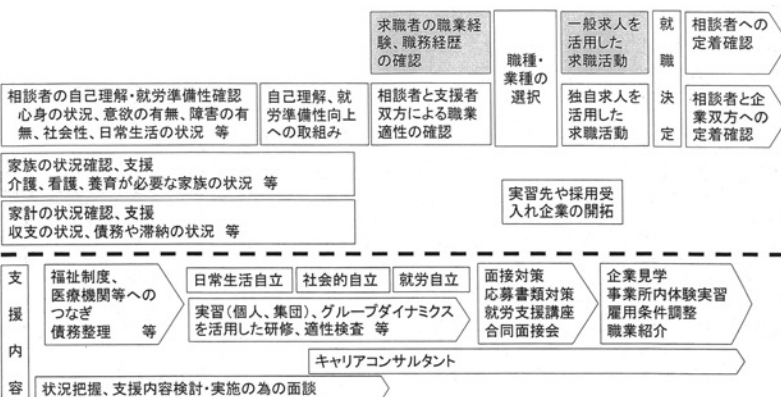
図表 2-5 支援対象者のイメージ（図）



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



出典：市提供資料

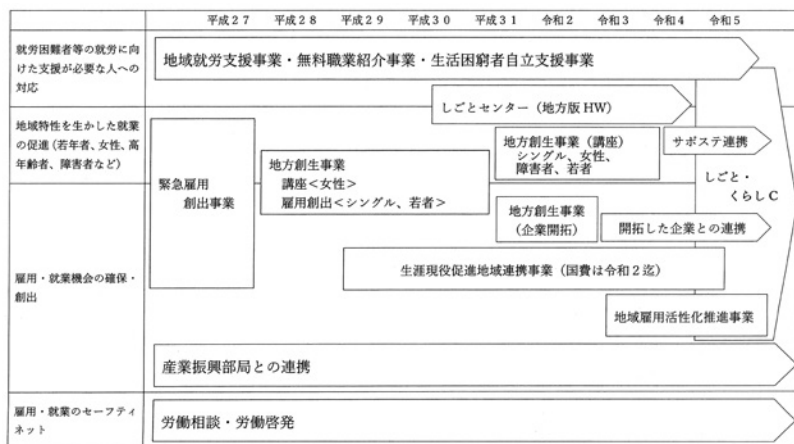
図表 2-7 就労支援の流れ



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ったと考えられる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）

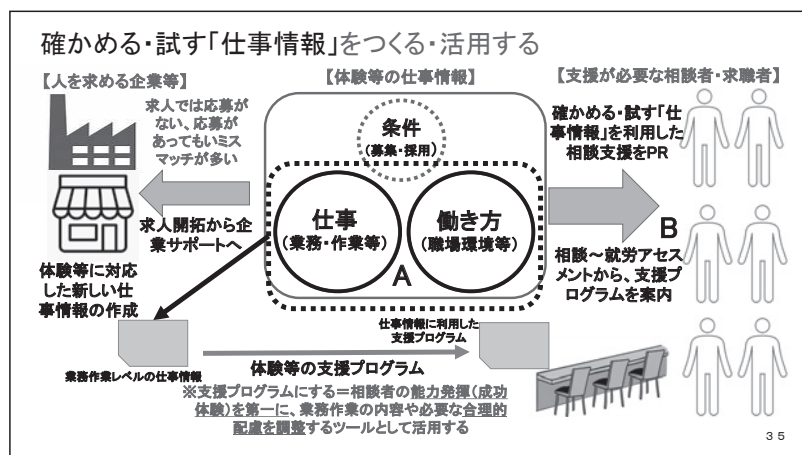
出典：市提供資料

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（クローズド求人）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）



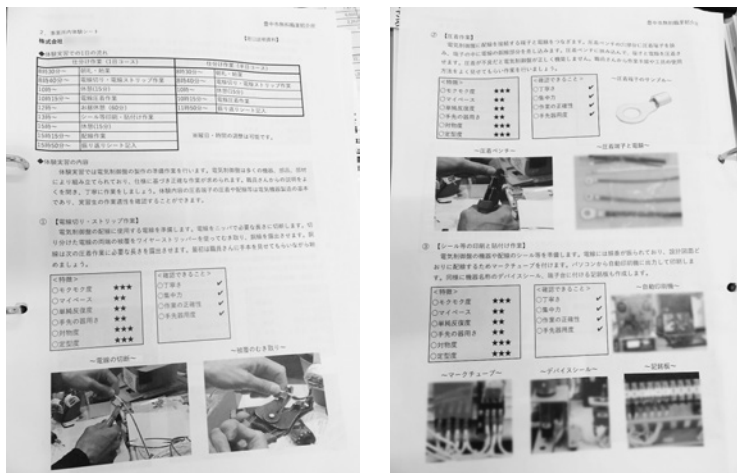
出典：西岡委員報告資料（日本都市センター「第2回都市自治体の就労支援・職業教育に関する研究会」資料）

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）



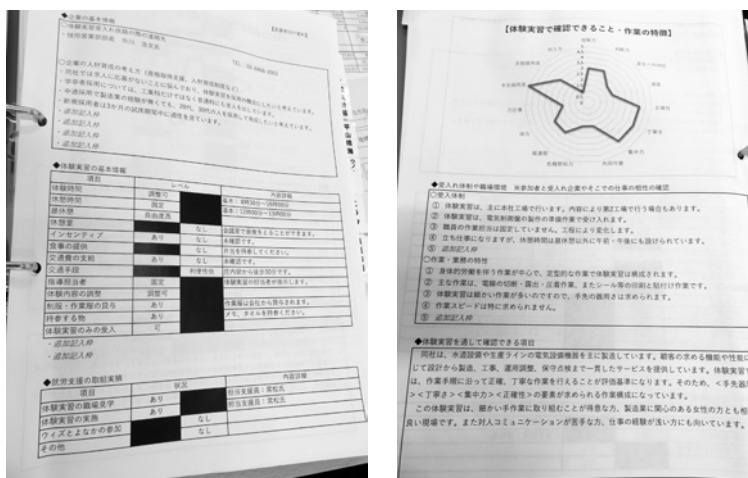
出典：筆者撮影

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）



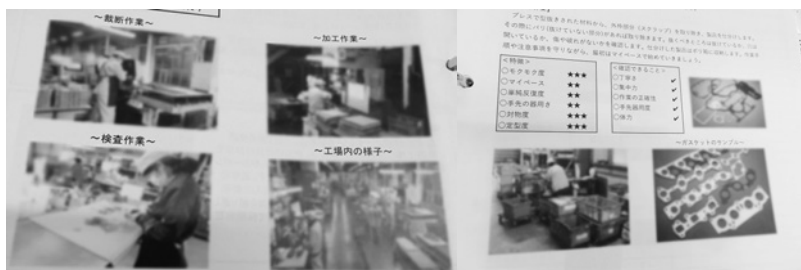
出典：筆者撮影

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。

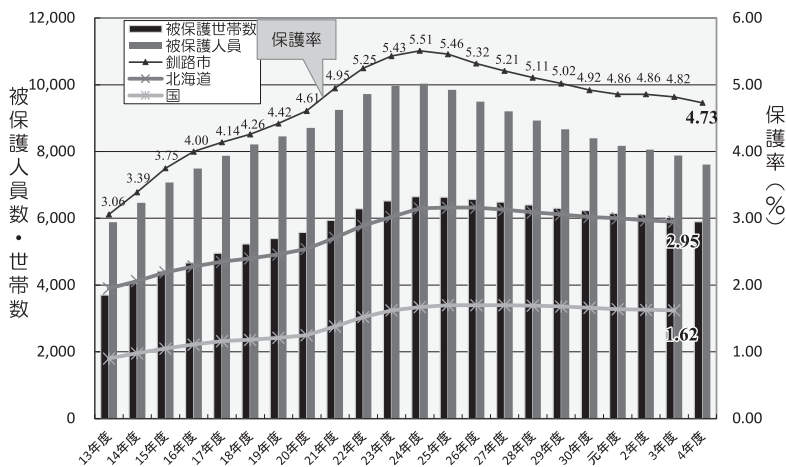
生活保護受給者が漁網の整網作業など多様な「自立支援プログラム」に従事することで自尊心の回復をはかることが、地域での実践を通じて次第に目指されてきた点である。言い換えると、生活保護給付とともに「中間的就労」による収入が生活保護支出の削減に寄与するとともに、生活保護受給者の自尊心の醸成などの副次的な効果ももたらされてきたのである。例えば、この点については図表3-1と図表3-2にあるように、かつては炭鉱業などの企業の撤退や構造的な不況などにより生活保護の保護率および被保護人員等が増加していたことが課題となっていたが、生活保護の保護率および被保護人員は2012年（平成24年）をピークにしてその後は漸減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



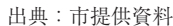
出典：市提供資料

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、

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）



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も

のとなっているという。

そして、こうした漁網の整網作業や公園清掃などの多様な形態の就労や事業を生み出すという点では、市のみならず北海道庁や国のモデル事業を数多く受託してきた「釧路社会的企業創造協議会」(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	21
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	159

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、長くは続いている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。

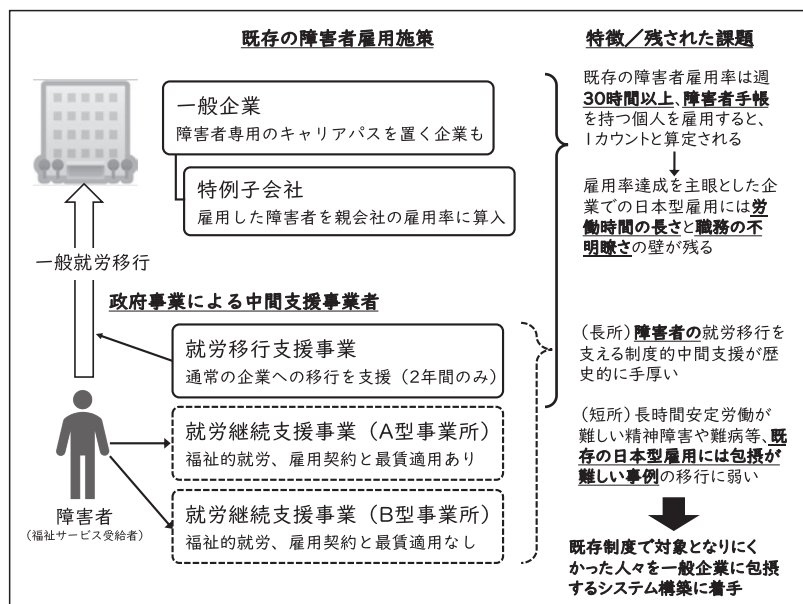
こうした川崎市の取組の意義をよりよく理解するには、その理論的支柱となった近藤武夫・東京大学先端科学技術研究センター教授の「超短時間雇用モデル」に触れておくことが有益である²⁵。実のところ、図表 4-1 にあるように、自治体の障害者への就労支援にはすでに一般就労に向けて導入されてきた国レベルの制度（例えば、障害者雇用率（法定雇用率）制度²⁶、就労支援移行事業、就労継続支援事業（A 型事業所（雇用契約あり）、B 型事業所（雇用契約なし）など）の歴史がある。

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

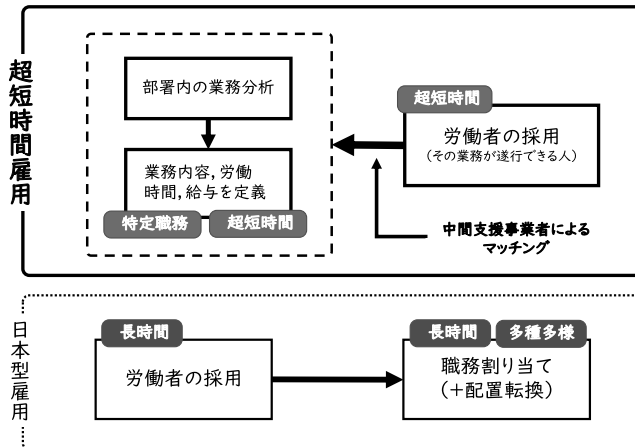
図表 4-2 超短時間雇用モデル (①～⑥)

- 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



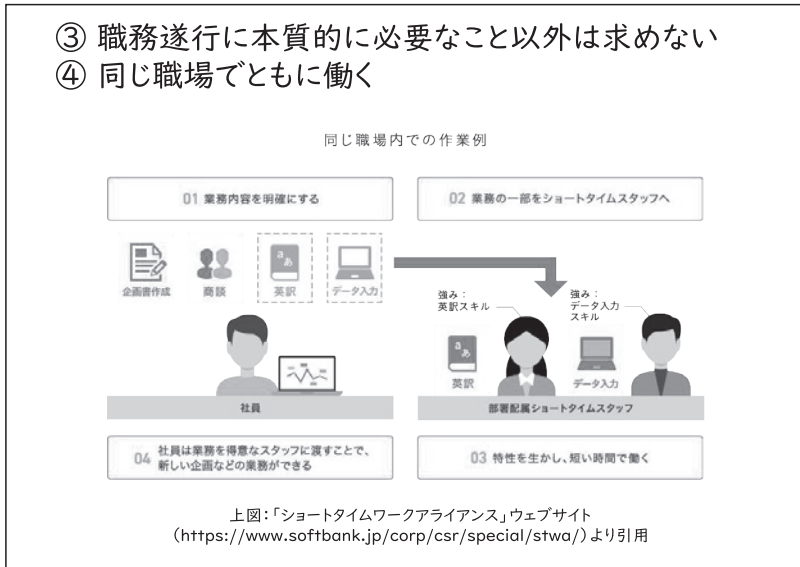
出典: 図表 4-1 と同じ

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）

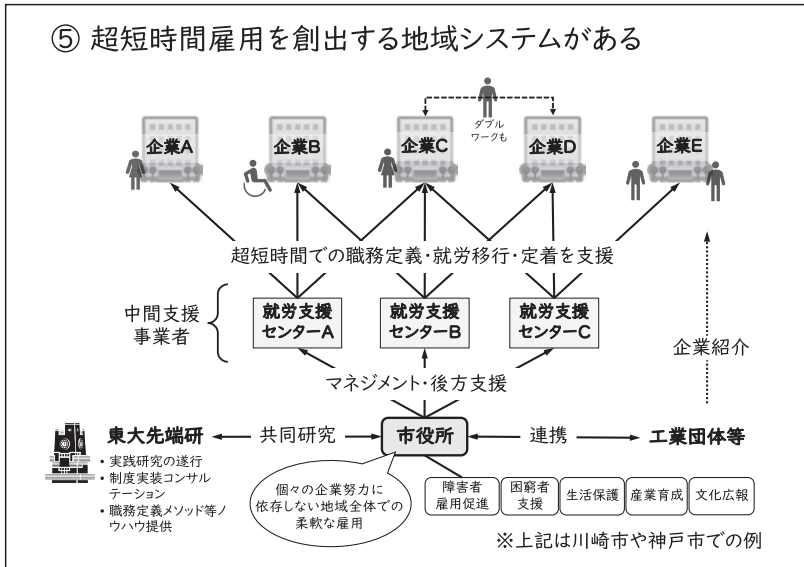


出典：図表 4-1 と同じ

雇用率を算定できるようにすることが目指されている。

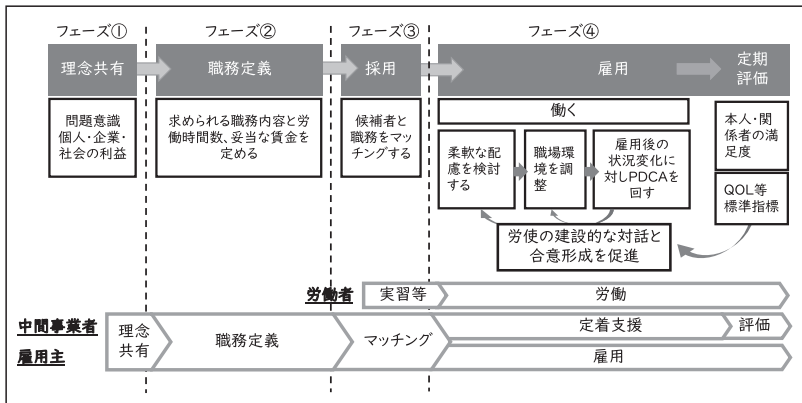
そして、以上を踏まえて言えば、こうした超短時間雇用モデルをもって企業訪問を行う際、図表 4-6 に見られるように超短時間雇用の実施フローが 4 つのフェーズ（①理念共有、②職務定義、③採用、④雇用→定期評価）に分解されて、1 つずつステップを踏むものとされている点は興味深い。そして、このフェーズ①～④の中でも、フェーズ①の理念共有が重要であるとされる。すなわち、これは超短時間雇用モデルによる働き方が、（短時間で働ける）個人、（特定業務の遂行を必要とする）企業、そして（収入を得るだけでなく、セーフティネットへの加入、社会的所属がもたらされるため）社会にとっても利益をもたらすものであるという理念共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

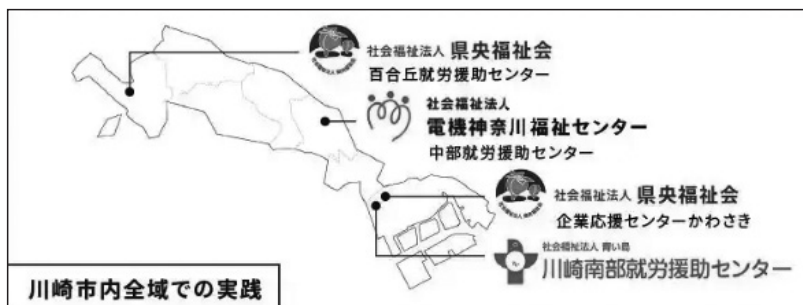
とにした「超短時間雇用プロジェクト」を開始するあたり、求職者（障害者）の開拓という点では市内に3つ（市の北部、中部、南部に1つずつある）ある「就労援助センター」（障害者の就労支援機関）との連携が重要であり、求人（企業）の開拓という点では人手不足に悩む地域の中小企業との連携が重要であったと言える。以下、順に触れていこう。

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。

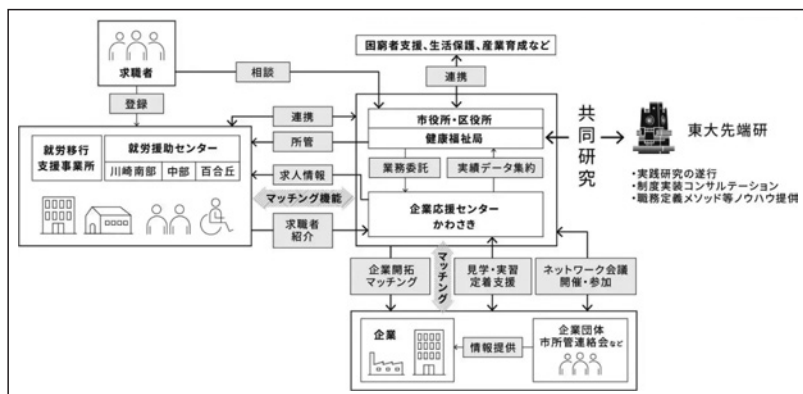
企業応援センターかわさきは、図表4-9に見られるように、市内に3つある就労援助センターと就労移行支援事業所に対して求人情報を提供して求職者の紹介をいただく機能とともに、企業訪問による業務分析・切り出し・求職者とのマッチング、その後の企業への見学・実習・定着支援などの機能もまた果たしている。同センターはこうした短時間雇用プロジェクトの運営（開拓員2名、定着支援員1名の計3名）だけではなく、市内の企業に対する障害者雇用推進事業（川崎市委託事業）とそれに付随する障害者雇用勉強会の企画及び運営、就労体験の運営支援など、企業の障害者雇用に関す

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
- マスキング
- 包装商品の包装・梱包補助
- 商品の検品作業
- 車イスのメンテナンス（空気入れ）
- メール配り・郵便発送

繁忙時期に一定数の作業量が増える

- 在庫・下廻
- 梱包物の受け付け

※ 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

- ✓ 事前の職場見学・職場体験実習にご協力をお願いします。
- ✓ 作業の習性を確認するため、就業所近寄りの職場見学・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。
- ✓ 今日はいつと違う仕事を依頼する、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労時間を延長した場合は、直後ご本人ではなく、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 かわさき県庁 3F 303号室
Colors, Future 川崎市
〒210-8501 川崎市川崎区新町1-1-1
TEL 044-589-9423
E-MAIL kiyasu-aiyen@tomoni.or.jp

(社会福祉法人県南福祉会 / 川崎市委託事業)
在 所 川崎市川崎区新町1-1-1 日本生命川崎ビル 10階
電話 044-589-9423
メール kiyasu-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る。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。

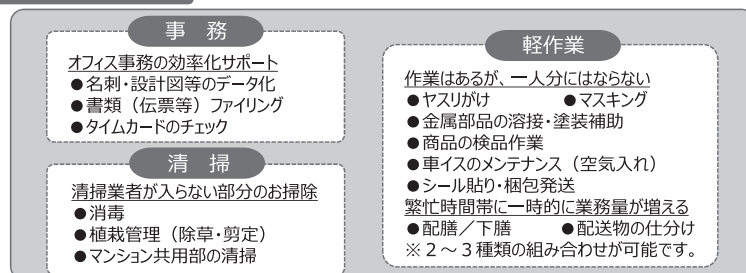
いずれにせよ、近藤教授の超短時間雇用モデルにしても、川崎市の超短時間雇用プロジェクトにしても、ともすればあいまいになりがちな企業訪問から短時間業務の切出し、短時間で働きたい人々と短時間で雇いたい人々との仲介、職場見学や職場体験実習、その後の定着支援までの流れを、1つの理念型ないしはモデルとして明確

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）

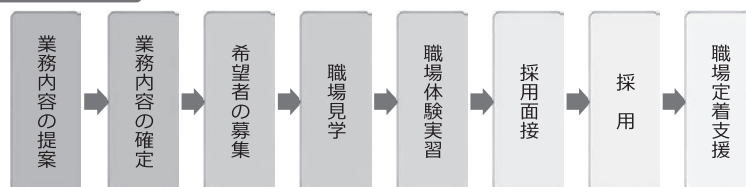
採用実績（一部抜粋） 求人開拓件数：延べ279件 就職者数：延べ268名（2016年～）

	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.

第5章

広域自治体（沖縄県、京都府、長野県） 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

基礎自治体とは異なり、広域自治体（都道府県）が雇用政策を行う意義はどのような点に求められるだろうか。すくなくとも、国と都道府県で失業・雇用維持対策（緊急雇用対策や雇用調整助成金など）や職業訓練を所管し、労働需給調整は労働局・公共職業安定所（ハローワーク）で行われるが、雇用創出に繋がる産業振興（大企業誘致など）は都道府県がその商工部門を通じて広域的に実施してきたと言える¹。かつて地方事務官制度が廃止されることによって都道府県の雇用・労働関係部署が労働局に、また都道府県の職員が国の職員に再編されたことなどによって都道府県の雇用政策への関与の度合いはかつてほど強いというわけではない。しかしながら、ハローワークや県内市町村と連携することで広域的に地域の求人企業と求職者をマッチングさせる機能や、就労支援を総合的に実施する権限は組織的にも財源的にも基礎自治体に比して強いことは確かであろう。

とはいえ、都道府県によって雇用政策や就労支援へのスタンスは千差万別である。すくなくとも沖縄県と京都府について基礎自治体との比較で垣間見られた特色は、雇用労働部局と福祉部局の強い連携であり、これらと地域の組織との連携である。これらの府県では国（ハローワーク）とも連携することで総合的な雇用・就労支援の拠点のワンストップ化がはかられ、生活相談から就労支援までの総合的な支援体制も敷かれていた。これらとは対照的に、長野県では県内の町村部は県が県社協（長野県社会福祉協議会）に委託し、市部は市の直営または市社協（市社会福祉協議会）が受託する形で、福祉部局である生活就労支援センター（まいさば）による生活相談

1 この点についての記述は筒井（2011）を参考にした（p.88）。

から就労支援までの総合的な支援体制が敷かれている点が大きな特色となっている。

日本都市センターの総合就労支援研究会では、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 グッジョブセンターおきなわ（沖縄県、那覇市、沖縄県労働者福祉基金協会）（2024年12月23日実施）

1-1 取組の特徴と経緯

沖縄県²の取組の特徴は、雇用労働部局と福祉部局の強い連携が見られること、県と市の地域の組織との連携が緊密であり、また、これらは国（ハローワーク）とも連携することで総合的な雇用・就労支援の拠点のワンストップ化がはかられていることである。また、生活相談から就労支援までの総合的な支援体制が敷かれている点もその大きな特色である。後述するように、グッジョブセンターおきなわでは、（公財）沖縄県労働者福祉基金協会（以下、労福協と略す）が、沖縄県と那覇市の生活困窮者自立支援事業とパーソナル・サポート事業を実施し、即日の生活必需品や日用品の提供もまた行ってい

2 沖縄県は、面積は2,281平方キロメートルで、日本の都道府県としては4つ目に小さい県である。県民人口の約9割が沖縄本島に、約8割が本島中南部に集中しており、県庁所在地の那覇市などを含む同地域には県民約144万人のうちの100万人以上が居住する日本でも有数の人口密集地域である。同県は全国で最も失業率が高いだけでなく、若年層の失業率の高さやひとり親世帯（特に母子家庭）、生活保護世帯、障がいやメンタルヘルスに問題を抱える人が多いなど、貧困問題が深刻な地域とされている。この点についての記述は濱里（2017）を参考にした（p.3）。

る。以下、順に触れていこう。

まず、図表 1-1 にあるように、グッジョブセンターおきなわ（沖縄県委託事業、委託先は沖縄県労働者福祉基金協会（労福協））は、那覇オーパも入居する多目的複合施設カフーナ旭橋 A 街区の 6 階に入居する総合的な雇用・就労支援施設である。同センターが入居するカフーナ旭橋 A 街区は、県の中心地として機能することを目的に整備され、カフェなどの商業施設（2 階）、県立図書館（3 階）、バスターミナル（1 階）、オフィスなどから地上 11 階、地下 1 階で構成される施設であり、ゆいレール（モノレール）の旭橋駅と直結していることからそこから徒歩 1 分ほどの距離にある。那覇市の国際通りや那覇国際空港へのアクセスも良く、ほかの施設に立ち寄るついでに生活や就労の相談もできるという意味でもワンストップ化がはかられており、きわめて利便性が高い場所にある。

こうしたグッジョブセンターおきなわの開所の背景としては、そもそも沖縄県では全国に比べ完全失業率が長年高い状況が続いていたこと、就労支援に関わる既存の機関や支援では必ずしも十分な対応ができないことなどから、就職困難者や生活困窮者を対象とし、就労から生活支援の一体的・総合的支援ができるセンターが必要とされていたという³。それにより、まず 2012 年 3 月に沖縄県・沖縄労働局・県経営者協会・連合沖縄からなる「沖縄県雇用対策推進協議会」が設立され、2012 年 11 月には県が行う生活相談及び就職支援事業と国の職業相談・職業紹介の機能を一体的に実施する「沖縄県求職者総合支援センター」(総合就労支援拠点)がプレオープンし、それを継承する形で「グッジョブセンターおきなわ」は 2013 年 4 月に開所した。その後、同センターは 2018 年 10 月に現在のカフー

3 沖縄県雇用政策課・グッジョブセンターおきなわ（2024）「グッジョブセンターおきなわの役割と連携—生活から就職までワンストップでサポート！—」（ヒアリング調査時の現地提供資料）、p.4。

ナ旭橋 A 街区に移転したが、ここにはこうした沖縄県（県内町村）と那覇市の生活困窮者自立支援と就労困難者支援の沖縄県おしごと応援センター One×One（旧 PS 事業）などを担う機関（労福協など）が入居するとともに、国のハローワークも入居することで生活相談から就労支援までの拠点のワンストップ化がはかられている。

なお、グッジョブセンターおきなわを開設するに際しては、本章の第2節で論じる京都ジョブパークの取組もまた参考にされたとのことである。グッジョブセンターおきなわと京都ジョブパークには、多様な支援機関のワンストップ化という点で共通点が多い。

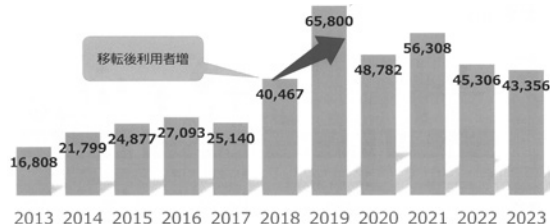
この点については、図表 1-2 にあるように、グッジョブセンターおきなわの延べ利用者数が以前の住所から現在の住所へ移転した後

図表 1-1 グッジョブセンターおきなわ



出典：筆者撮影

図表 1-2 グッジョブセンターおきなわの延べ利用者数
（延べ利用者数：2013 年（事業開始時）～ 2023 年）



出典：沖縄県雇用政策課・グッジョブセンターおきなわ（2024）「グッジョブセンターおきなわの役割と連携—生活から就職までワンストップでサポート—」
※以下、沖縄県・グッジョブセンターおきなわ提供資料と略す。

に 2.5 万人から 4 万人へと 1.5 万人ほど増加したことがわかる。その後、新型コロナウイルス蔓延期を経て利用者数が 4 万人から 6.5 万人へと 2.5 万人ほど増加し、その後は漸減しているが、継続的に 4 万人台の利用者数が近年も見られる。

1-2 国との連携

(生活困窮者自立支援、沖縄振興一括交付金、ハローワークなど)

こうしたグッジョブセンターおきなわで提供されるサービスの主要な財源としては、国レベルで導入された生活困窮者自立支援制度の事業とそれに先立つモデル事業が開始されたことが大きい⁴。具体的には、図表 1-3 にあるように、沖縄県では 2010 年からリーマンショック後の不景気に対応するものと位置づけられた内閣府の「パーソナル・サポート・モデルプロジェクト」(内閣府 PS モデル事業)が開始され、2013 年からは厚生労働省の「生活困窮者自立促進支援モデル事業」(厚労省モデル事業)とともにそれを補完する形で「沖縄県パーソナル・サポート事業」(沖縄県 PS 事業(その 1 つの発展形が現在の沖縄県おしごと応援センター One×One))もまた実施されてきた⁵。その後、2015 年 4 月から実施された生活困窮者自立支援制度は、こうした内閣府や厚労省のモデル事業、先進自治体の取り組み等を総合する形で創設されたが、その後も沖縄県では「沖縄県パーソナル・サポート事業」(沖縄県 PS 事業)

4 なお、グッジョブセンターおきなわにかかる県の「沖縄型総合就業拠点形成事業」そのものの予算額は約 6,000 万円で近年は推移している。ただし、この予算が国の生活困窮者自立支援事業や県の一般会計との関係でどのように位置づけられているのかは調査時から間もないことから現時点では把握できていないため、今後の検討課題としたい。

5 濱里(2017)によると、厚生労働省の「沖縄県生活困窮者自立促進支援モデル事業」は当初の内閣府 PS モデル事業で可能であった支援に比べて、就労関連の支援機能が不十分なものとなり、現金給付・現物給付も原則不可となったこともあり、こうした部分を担う事業として 2013 年度から県の事業として「沖縄県パーソナル・サポート事業」(沖縄県 PS 事業)が開始されたとのことである(同、p.19)。

もまた今日まで継承され実施されてきている⁶。

図表 1-3 沖縄県における生活困窮者支援に関連する
これまでの取り組み

2010～ 2012年度	・沖縄県パーソナル・サポートモデル事業 （全県対象、内閣府 PS モデル事業）
2013年度	・沖縄県生活困窮者自立促進支援モデル事業 （全県対象、厚労省モデル事業） ・沖縄県パーソナル・サポート事業（全県対象、沖縄県独自事業）
2014年度	・沖縄県生活困窮者自立促進支援モデル事業 （うるま市を除く全県を対象、厚労省モデル事業） ・沖縄県パーソナル・サポート事業 （全県対象、沖縄県独自事業） ・うるま市生活困窮者自立促進支援モデル事業 （うるま市在住者を対象、厚労省モデル事業）
2015年度～	・生活困窮者自立支援制度（厚労省事業） [名護市、うるま市、沖縄市、宜野湾市、浦添市、那覇市、豊見城市、糸満市、南城市、宮古島市、石垣市の11市と沖縄県（離島を含む郡部30町村を所管）の12実施主体で実施] ・沖縄県パーソナル・サポート事業（全県対象、沖縄県独自事業）

出典：濱里（2019）（pp.19-20）を基に加筆修正

さらに、図表 1-4 にあるように「グッジョブセンターおきなわ」では、左下の②の生活困窮者支援として、県（県内町村）の生活困窮者自立支援事業と PS 事業を実施する「沖縄県パーソナルサポートセンター」とともに、（基礎自治体である）那覇市の生活困窮者自立支援事業と PS 事業を実施する「那覇市パーソナルサポートセンター」もまた入居して運営されている。この②と同じ部署で、①の沖縄県独自事業（就職困難者等就労支援事業）として「沖縄県おしごと応援センター One×One（ワンバイワン）」事業もまた実施

6 濱里（2017）によると、沖縄県の地域的な実情に照らすと必ずしも生活困窮者支援制度では十分と言えない就職・就労支援について、就職困難者の支援を行う全県対象の沖縄県 PS 事業が県独自事業として実施され、生活困窮者自立支援事業と密接な連携を図ることで、双方の事業がより効果的・効率的に展開され相乗効果を上げているとのことである（同、p.19）。

されている。この **One×One** 事業（ワンバイワン事業と読む）については「地域との連携」の節で詳細に取り上げることとするが、これは国の生活困窮者自立支援事業に対する県の上乗せ・横だしに該当するサービス（国の交付金を活用して県の委託事業として労福協が実施するサービス）である。

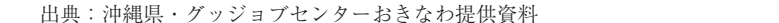
さらに図表 1-4 を見ていくと、グッジョブセンターおきなわの入居機関のうち労福協（公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会）が事業を受託しているのはグッジョブセンターおきなわ管理事務局と、①②⑥とのことであり、これらの事業は沖縄県と那覇市から委託をうけて労福協が実施をしている。③は労福協の自主事業として新しい支援を生み出す部署となっている。⑧はハローワークである。その他は、主に若者や第2新卒者を対象にした沖縄県のキャリアセンターやジョブカフェ、県の労働相談コーナー、事業主支援コーナー、働く女性への支援コーナー、子どもの一時預かり保育のコーナーもある。

ヒアリング調査によると、こうした複数の機関が1ヶ所に隣接することで普段から交流が生まれており、県と那覇市の生活困窮者支援（②）、ハローワーク（⑧）、**One×One**（ワンバイワン）（①）、そして那覇市以外の県内自治体の生活保護や生活困窮者自立支援の部署とで相互の相談者のつながりが次第にできるようになってきたとのことである。また、県内のハローワークからも相談者の紹介があるとのことであった。

例えば、図表 1-5 は「グッジョブセンターへの来所のきっかけ」を示したグラフであるが、学校の紹介やホームページも多いものの、ハローワークからの紹介が最も多いという結果となっている。これはグッジョブセンターおきなわが県の総合的な就労拠点であり、県内である程度まで認知されていることや、国の生活困窮者自立支援と県の PS 事業（就労困難者支援）を組み合わせる総合的に相談者

[illegible]

来所のきつかけ



を支援していることと無縁ではないだろう。次節では、そうした県と労福協による取組の一部を紹介する。

最後に、国との連携という観点から示唆的な点について触れておく。具体的には、2012 年度から 2013 年度にかけて内閣府のモデル事業から厚生労働省のモデル事業へと切り替わるタイミングで、県の所管課が商工労働部門から福祉部門に切り替わり、それまでの就労支援の主な職員を雇用できないことが問題となった際に、それまでの就労支援員も必要ということで県の雇用政策課が国からの一括交付金（沖縄振興一括交付金）を活用することでそれまでの事業—これにより現在のおしごと応援センター One×One ができたという—を継続してその人員を確保してくれたことは大きかったのではないかとの意見も聞かれた⁷。

1-3 地域との連携（沖縄県・那覇市の労福協との連携）

本節では、地域との連携という観点から県と市と労福協との連携について触れる。すでに触れたように、グッジョブセンターおきなわでは、沖縄県と那覇市における生活困窮者自立支援事業と県独自の PS 事業とが生活困難者支援として実施されている。そうした事業を県と那覇市からの委託を受けてグッジョブセンターおきなわで実施しているのが労福協（公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会）である。

労福協では、県と那覇市からこうした事業を委託されるとともに、必要に応じて食料などの生活必需品の無償提供をする独自事業（労

7 ヒアリング調査での聞き取りによる。なお、沖縄振興一括交付金とは、沖縄の実情に即してより的確かつ効果的に施策を展開するため、沖縄振興に資する事業を県が自主的な選択に基づいて実施できる一括交付金（2012（平成 24）年度創設、沖縄振興特別措置法に明記）のことをさす。同交付金は「沖縄振興特別推進交付金」と「沖縄振興公共投資交付金」に区分されるが、同事業は前者の交付金による事業である。

福協バンク事業）も行っている。図表 1-6 にあるように、ヒアリング調査では、グッジョブセンターおきなわの一部の空き部屋を活用して生活必需品である食料（水、レトルト食品、乾麺など）や日用品（トイレットペーパー、紙おむつ、下着、タオル、生理用品など）が備蓄され、貸与されるスーツなどの衣服や、面接前に必要となるシャワー室が用意されている様子もうかがうことができた。

なお、労福協では年末に就労困難者や生活困窮者を対象に年を越せるように食料などを無料で配布する「お福分け会」を沖縄県内で開くこともある⁸。例えば、2024 年度末は事前予約制で沖縄市と那覇市の会場に計 350 世帯からの申し込みがあったという。企業や団体の協力を得て準備をし、配布する食料は世帯の人数に応じて量を調整し、衣類やおもちゃなどリサイクル品も無償で提供したとのことである。

最後に、本章では沖縄県の一括交付金を活用した県独自の就労困

図表 1-6 グッジョブセンターおきなわに寄せられる食糧、日用品の備蓄（グッジョブセンターおきなわ内）



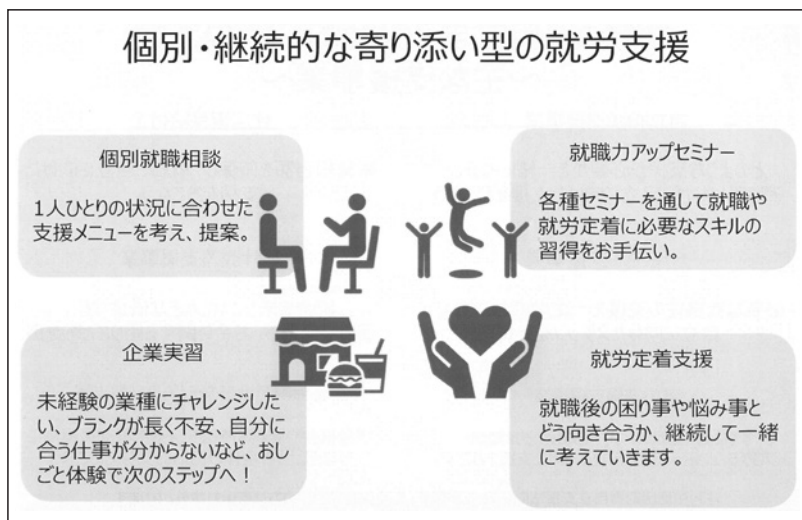
出典：筆者撮影

8 琉球新報 HP（2024）「「物価高ひしひし感じる」困窮世帯へ“お福分け会”食料、無料で配布 県労福協が那覇と沖縄市で」（<https://ryukyushimpo.jp/news/national/entry-3818802.html>、2025 年 3 月 21 日最終閲覧）を参照。年末の現物支給に関する以下の記述もこれによるものである。

難者への支援事業として、労福協に委託されている「就職困難者等就労支援事業に基づく『沖縄県おしごと応援センター One×One（ワンバイワンと読む）』」を取り上げることとしたい。というのも、同事業は、沖縄県および那覇市のPS事業（生活困窮者自立支援）とハローワークとの間に位置づけられているという点がその特徴となっているためである。ここでいう One×One による「企業実習」はある種の支援付き職場体験とも言うべきものである。というのも、後述するように、実習生には実習手当、受入企業には協力金という形で支援者（相談者）と企業の双方に県から一定の支払いがなされるためである。

まず、図表 1-7 にあるように、One×One（ワンバイワン）の事業内容は個別・継続的な寄り添い型の就労支援をその事業内容としている。この図にあるように、個別就職相談、就職力アップセミナー、

図表 1-7 沖縄県おしごとセンター
One×One（ワンバイワン）の事業内容



出典：沖縄県労福協提供資料

企業実習、就労定着支援というステップを踏むことが体系的に示されている。One×One HP によると、企業実習は働くための準備はおおむね整っているが、初めての職種への挑戦や長期離職で不安な方などに実習を通して自分の適性を確認し、就職へのステップを踏んでいく形で実施するものであるという⁹。

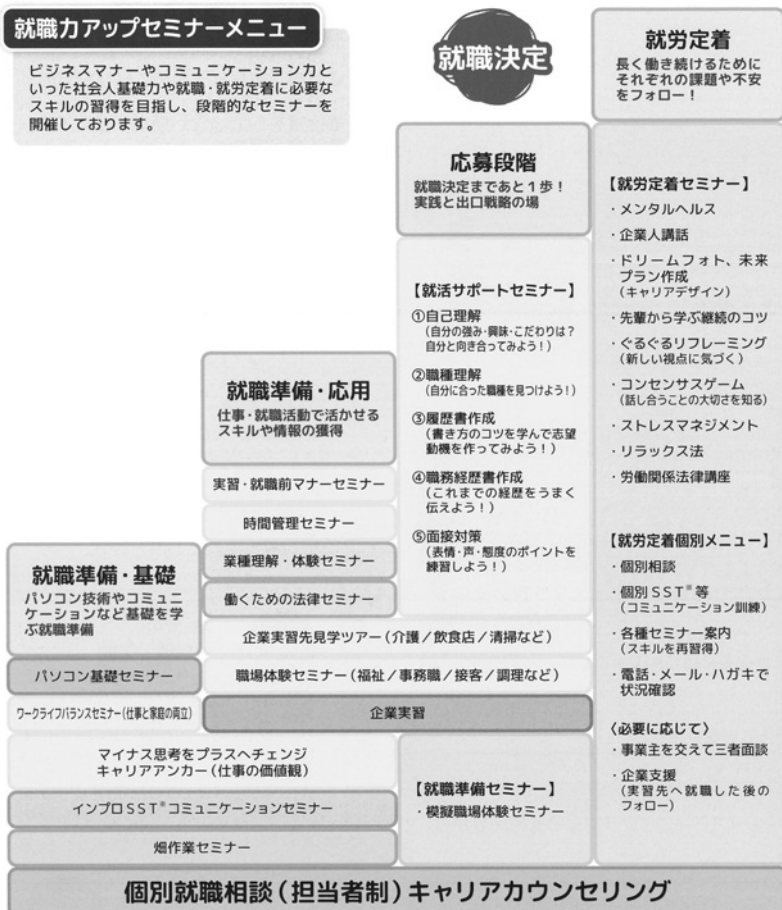
さらに、図表 1-8 にあるように、One×One では就労準備・基礎、就労準備・応用（企業実習）、応募段階（企業実習）、就労定着といった形で丁寧に段階を踏んでステップアップをしていくこともまた、ここでの就労支援として重視されていることがわかる。企業実習は図表 1-8 の真ん中の 2 つの段階であり、就労準備・基礎と就労準備・応用の段階では、様々なセミナーが用意されていることがうかがえる。

さらに、図表 1-9 にあるように、企業実習そのものも、実習相談（状況確認）、事前研修、目標設定、職場見学、企業実習開始、実習の目標達成といった形で丁寧に段階を踏んでステップアップをしていくものとして捉えられている。さらに、図表 1-8 の下部にあるように、こうしたプロセスを徐々に踏むなかで、一貫して担当者制のキャリアカウンセリングが随伴する体制となっている。担当者が一貫して同じであることは支援対象者に安心感を与えることから就労支援にとって非常に重要なポイントである。

図表 1-10 は、グッジョブセンターの HP とセンター内で配布して情報発信している企業実習の募集チラシであるが、実習生には実習手当（現金支給）、受入企業には協力金という形で支援者（相談者）と企業の双方に県から一定の支払いがなされる。実習生本人に支給する実習手当として、1 日当たりの時間に応じて一応 3 パターンの実習手当の支給方法があるという。具体的には、1 日当たり 3 時間以上 4 時間未満の方には 2,000 円、4 時間以上 6 時間未満だと 3,000

9 One×One HP「企業実習」(<https://one-onecenter.com/about/practice/>、2025 年 3 月 24 日最終閲覧)を参照。

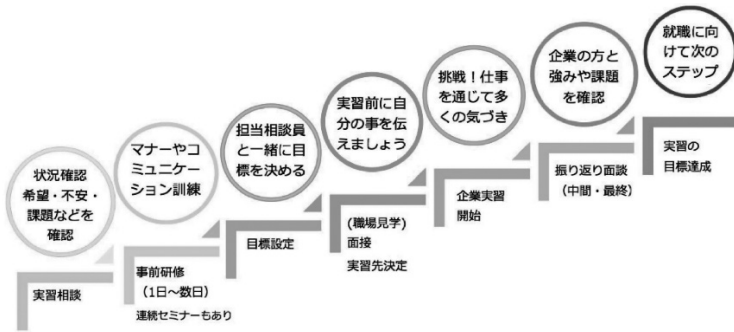
図表 1-8 沖縄県おしごとセンター
One×One（ワンバイワン）



※ SSTとは・・・対人行動を上手に行うためのトレーニング

出典：沖縄県労協提供資料

図表 1-9 企業実習の流れ



出典：One×One HP「企業実習の流れ」

(<https://one-onecenter.com/about/practice/>、2025年3月21日最終閲覧)

図表 1-10 One×One による企業実習の募集チラシ
(受入企業には時間数に関係なく 1,000 円)

出典：沖縄県労協提供資料（裏面は一部を抜粋したもの）

円、6 時間以上 8 時間以下だと 4,000 円という形で相談者へ支給がなされている。他方、協力企業には、実習生の時間に関係なく一律で 1 人当たり 1 日 1,000 円を支給しているとのことであった（これらは税抜額）。

沖縄県ではこの企業実習を 2011 年頃から続けているという。地域の事業者実際に職場で仕事の体験をさせてもらい、本人がその仕事に向いているかどうかの自己理解を深めてもらい、また体力の確認もしていただいたりしているという。企業実習という形で契約いただいている事業所数が、県内で 2024 年度は約 700 社あり、累計でも 750 社ほどあるとのことであった。人が欲しいという事業所も多く、そうした事業所には企業実習をしてもらい、実習者本人も自己理解や仕事理解を深め、この仕事をやってみたいとなったとして、事業所もこの方の実習ぶりがすごくいい、一生懸命やってくれる、ぜひうちで働いてみないかという形であれば、週 20 時間未満であれば実習生の紹介をするといった流れで本事業は現在進めているとのことであった。企業実習の費用としては、2024 年度は総額で約 400 万円の予算を見込んでいるとのことであった。

企業実習によって実習生は実習先の職場への自分の適性を確かめ、その職場での仕事内容である働き方や人間関係や雰囲気を知ることができ、また受入企業も実習生のその職場での仕事への適性や人間関係への適応状況などを確かめることができるはずである。これをきっかけとして実習生が働くことそのものに以前よりも自信と期待感を持てるとしたら、その後のキャリア形成に大きなはずみがつくのではないだろうか。

こうした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こうした地域の組織がまず提供し、それに国や自治体が予算をつけていくことは今後も就労支援の総合性を確保する観点から極めて有効と考えられる。

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

2-1 取組の特徴と経緯

京都府¹⁰の取組の特徴は、雇用労働部局と福祉部局の強い連携が見られること、県と地域の組織（京都自立就労サポートセンター）との連携が緊密であり、また、国（ハローワーク：以下、HWと略す）とも連携することで総合的な雇用・就労支援の拠点のワンストップ化がはかられていることである。また、生活相談から就労支援までの総合的な支援体制が地域の組織（京都自立就労サポートセンター）との連携を通じて敷かれている点もその大きな特色である。以下、順に触れていこう（なお、本節の内容はヒアリング調査の実施当時（2023年11月時点）のものであることを予めお断りさせていただく）。

2-2 国との連携（ジョブカフェ、ハローワークなど）

京都府については、まず事例の特徴としては、府が中心となって「京都ジョブパーク」を運営している点が大きな特徴となっている¹¹。京都ジョブパークは大学生の利用者数も多いが、これはもともと国の補助事業として都道府県ごとに若者向けに開設された「ジョブカフェ（若年者就業支援センター）」が開設されたことにその源流をたどることができる。しかしながら、当該事業は2004年から2006年までの時限的な補助事業であり、その後の財源措置は

10 京都府は、総人口が約251万人（推計人口、2025年2月1日）、面積が約4,612km²であり、人口の約6割が京都市に集中している。また、京都府の地形は南北に細長く、内陸側の京都盆地を中心とする南部（京都・山城・南丹地域）と日本海側に面している北部（中丹地域・丹後地域）とで人口の偏在と経済活動の格差が顕在化しているとされる。

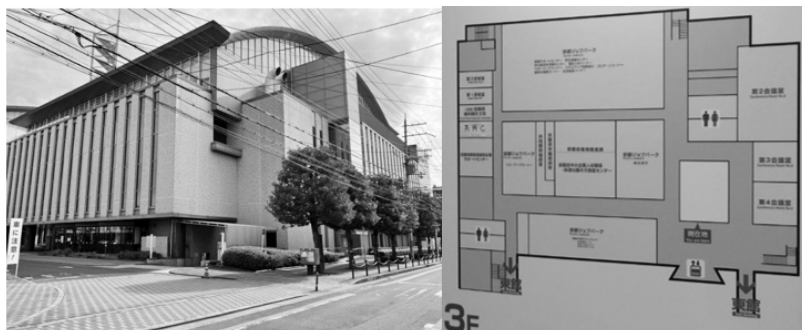
11 京都ジョブパークについては、財団法人東京市政調査会（2010）が詳細なアンケート調査をもとにした紹介を行っている。本章の記述の一部もこれを参考にしている。

都道府県に委ねられることとなっていたことから、今日まで都道府県ごとにその対応には差異が見られるようになっている。すなわち、若者限定のジョブカフェを運営し続ける自治体と、京都のようにあらゆる年齢層が利用できるようにジョブパークとしてその機能強化をはかる自治体もある。このため、京都ジョブパークはジョブカフェを前身として若者の就労支援が当初は重視されていたことから、基礎自治体とは歴史的経緯が大きく異なっていることがまずはわかる。

京都ジョブパークは2007年に設立された後、自治体やHWに散在していた就労関係の様々な窓口をジョブパークに集約化するとともに、HWの機能の追加・拡充も行われてきており、就労関係の多くの窓口のワンストップ化がここで実現していると言えよう。さらには、(一人一人の相談者の)担当制によるキャリアカウンセリング、ネット上でマッチングから紹介状の発行までインターネット上でできるマッチングサービスの「ジョブこねっと」の開設と運営、首都圏や関西圏の大学での京都企業の説明会の実施とそこでの面談を通じたアウトリーチ、毎週のように開催される数社から数十社までの規模のマッチングイベント、JPカレッジという無料講座の提供(とその後の個別相談会)など、京都府の予算がこうした事業につけられてきたことで都道府県単位での広域的な就労支援政策を実現してきた点もその大きな特徴となっている。

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

図表 2-1 京都ジョブパークの入居する京都テルサ（左）、
ジョブパークの入口のフロアマップ（右）



出典：筆者撮影

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



出典：筆者撮影

国との連携に関しては、京都ジョブパークでは HW の機能の追加・拡充がこれまで行われてきており、国のハローワークとの一体化が進んでいることが指摘できる。例えば、図表 2-3 にあるように、京都ジョブパークの総合相談窓口とともに、同じフロアのその奥のすぐのところにハローワークコーナーもまた併設されていることがわかる。このように国のハローワークの窓口もここにあるため、本来は別の場所にある国のハローワークに行かずとも、住民は就労関

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

京都府は独自の無料職業紹介事業を実施するとともに、ハローワークと連携して相談者の相互の紹介や各種講座やイベントや面接会などの運営などでも協力をしているようである。さらに、図表2-4にあるとおり、京都わかものハローワークと連携して「ペア支援」というものも実施している。これは、京都ジョブパークのキャリアカウンセラーとHWの就職支援ナビゲーターが共同で1人の求職者の伴走支援をするという日本初の試みであるという。

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

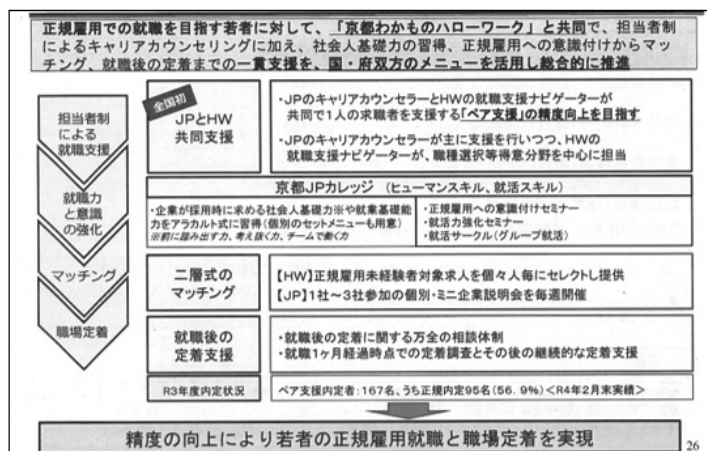
さらに、図表2-5からは、京都ジョブパークの全体会議には京都

図表 2-3 京都ジョブパークの総合相談窓口の内部（左）、
同じフロアに設置された HW（右）



出典：筆者撮影

図表 2-4 就業サポートセンターによる「ペア支援」
（京都ジョブパークと京都わかものハローワークによる共同支援）

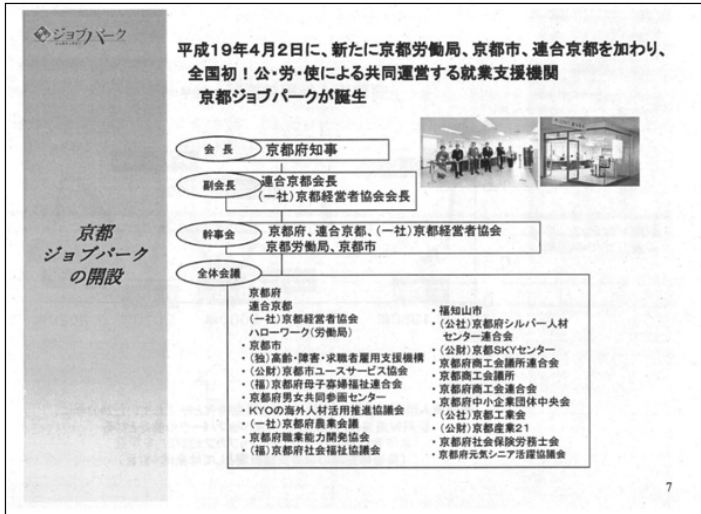


出典：府提供資料

府内の地域関連団体が数多く参画していることもうかがえる。図表 2-6 からは、①の公・労・使による共同運営方式の採用とともに、③では（一人一人の相談者の）担当制によるキャリアカウンセリングが理念として掲げられたこと、④では学生や求職者のセミナーや研修先の受け入れなどに協力する京都企業による「企業応援団」の結成などの取組も注目される。

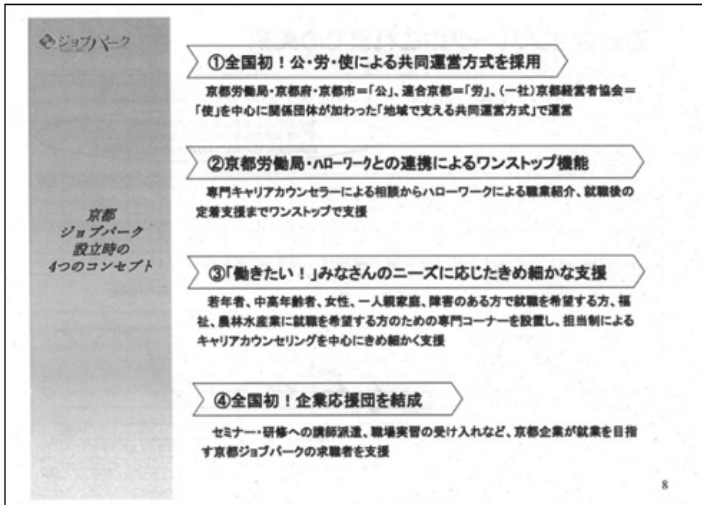
これまで述べてきたことを整理するために図表 2-7 で「京都ジョブパークのこれまでの進化」をみると、京都ジョブパークは若者向けに開設されたジョブカフェ（若年者就業支援センター）からはじまり、就労関係の様々な窓口のジョブパークへの集約化、HW の機能の追加・拡充（とくに第3期）などがうかがえる。また、図表 2-8 で京都ジョブパークのこれまでの実績をみると、新規登録者数、内定者数、延べ相談者数ともに、コロナ期を除いて順調に推移してきたことがうかがえる。

図表 2-5 京都ジョブパークの開設



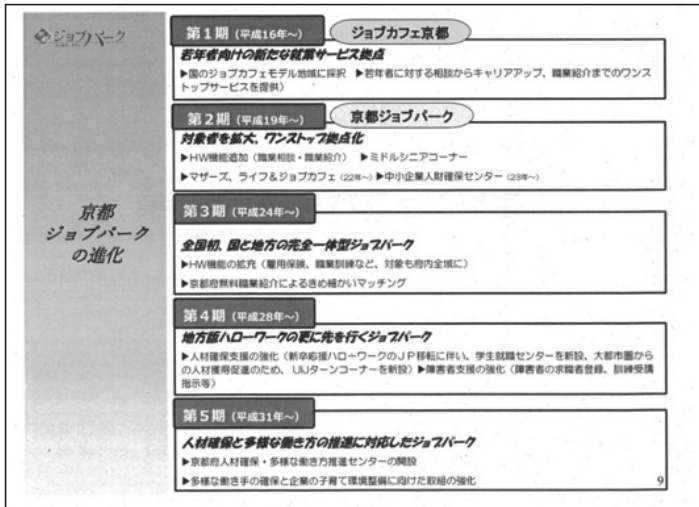
出典：府提供資料

図表 2-6 京都ジョブパークの開設時のコンセプト



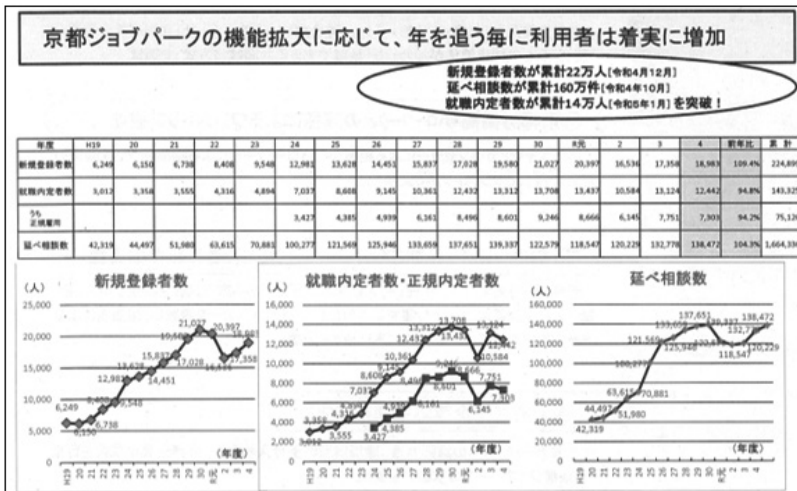
出典：府提供資料

図表 2-7 京都ジョブパークの進化（事業の経緯）



出典：府提供資料

図表 2-8 京都ジョブパークのこれまでの実績



出典：府提供資料

2-3 地域との連携（京都自立就労サポートセンター）

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

加えて、ここへ来る相談者への就労支援のみならず包括的な生活相談も実施しているという点では、この京都ジョブパークの中でも「京都自立就労サポートセンター」の取組が非常に重要である。京都自立就労サポートセンターは無料職業紹介事業も実施しており、一方において協力企業の開拓を通じた仕事内容や勤務時間の調整、他方において相談者への生活相談から就労支援までに至るまでの多様かつ総合的な個別支援を実施している点が注目されるのである。また、その独自の取り組みとして、少年鑑別所の入所者や定時制高校の学生への個別支援（就労支援）という形でアウトリーチを実施している点も挙げられる。加えて、京都ジョブパークの就労準備コーナーとして相談者の相互の紹介や合宿型就労体験なども実施していることなどがその大きな特徴と言える。以下、その概要について触れる。

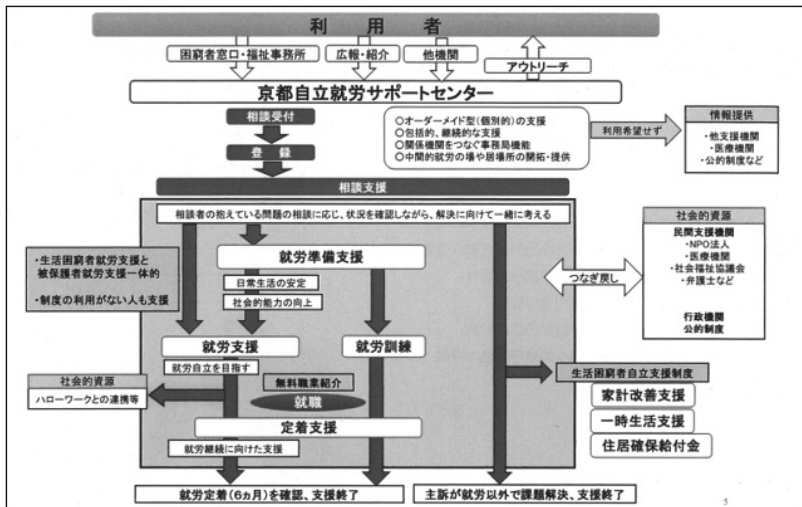
まず、図表 2-9 にあるとおり、京都ジョブパークの総合受付などと同じフロアに「京都自立就労サポートセンター」もまた窓口を設置して入居している。また、図表 2-10 にあるとおり、京都自立就労サポートセンターは、生活困窮者自立支援や生活保護の所管課からの紹介、ホームページやチラシなどによる広報、京都ジョブパークの総合受付からの誘導、他機関からの紹介などを通じて利用者の相談を受け付け、その後に相談支援を行うという形をとっている。その後、就労準備支援、就労支援、就労訓練、（就業後の）定着支

図表 2-9 京都自立就労サポートセンター



出典：筆者撮影

図表 2-10 京都自立就労サポートセンター 相談・支援フロー図



出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

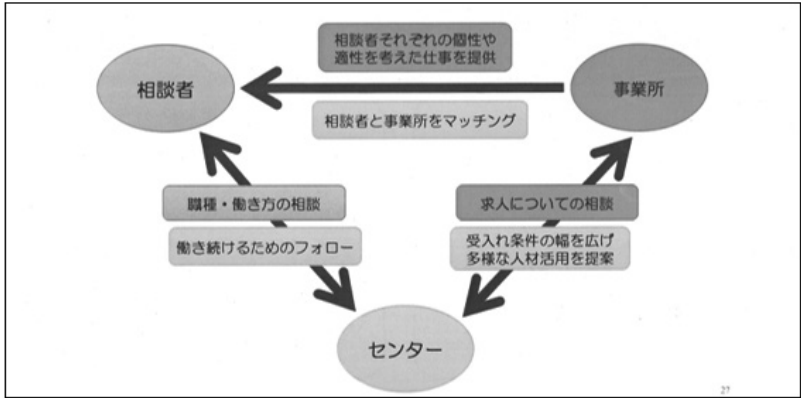
援などにつなげていくが、そうしたなかで生活困窮者自立支援、生活保護などによる就労支援関係事業とともに、無料職業紹介事業を

活用しているようである。

そして、やはりここで十分に注意を払いたいのは、京都自立就労サポートセンターによるこれらの多様な個別相談・個別支援のサービスが相談者に性急に就労を促すものではないという点であろう。具体的には、図表 2-10 の相談・支援フロー図にもあるように、まずは「相談者の抱える問題の相談に応じ、状況を確認しながら、解決に向けて一緒に考える」ことこそが最初のステップとしてきわめて重要なのである。その後、相談者の多様な状況に応じて多様な相談と支援が十分にステップを踏む形で実践され、それらの先にはじめて無料職業紹介、そして就業が来るのである。

その際、図表 2-11 にあるように、京都自立就労サポートセンターは無料職業紹介事業を活用し、雇成型の中間的就労（ステップアップ就労）事業を実施しているが、相談者の希望条件や適性に応じて事業所を選定するとともに、職場見学や就労体験などを経て、職場定着に向けた支援を相談者と事業者の双方に行うとのことである。

図表 2-11 無料職業紹介を活用したステップアップ就労
（雇成型中間的就労）



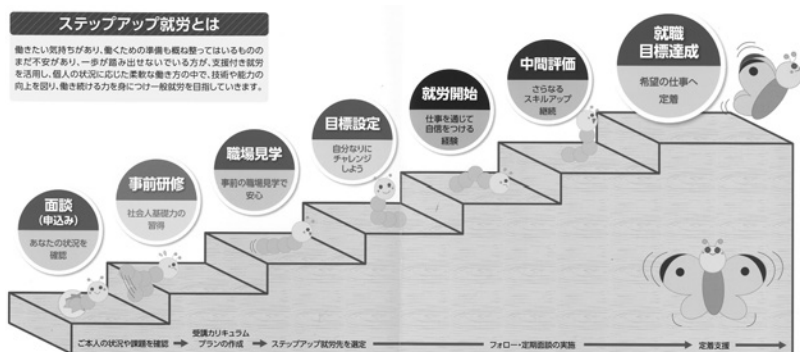
出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

また、それは図表 2-12 にあるように、面談、事前研修、職場見学、目標設定、就労開始、中間評価、就職目標達成といった形で丁寧に段階を踏んでステップアップをしていくものとして捉えられて実践されていることがわかる。

そして、図表 2-13 にあるように、京都自立就労サポートセンターはそうしたセンターの事業の趣旨に賛同し協力する地域の企業を「きょうと生活・就労おうえん団」として募っており、協力企業への求人開拓を進めているが、2023 年 9 月末時点で地域の 632 事業者がその登録団体となっているとのことである。

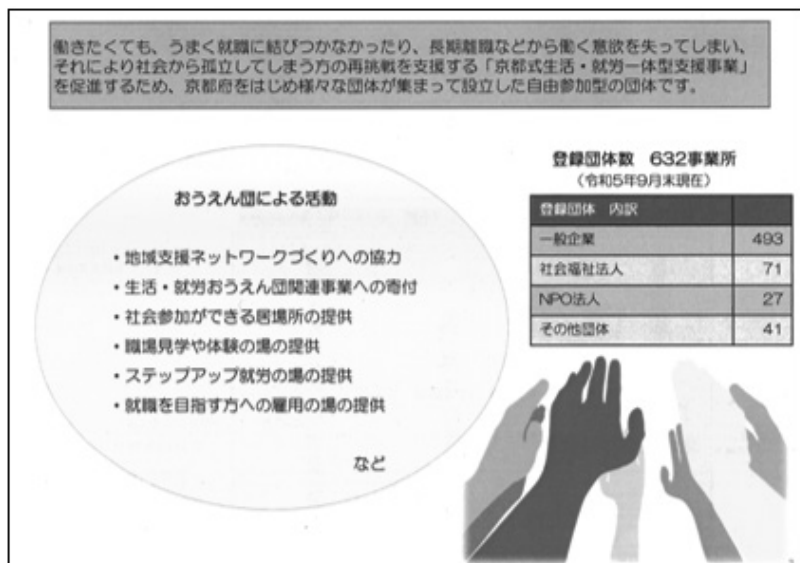
国による全国一律の制度ではカバーできないような支援をこうした地域の組織が提供することは今後も就労支援の総合性を確保する観点から極めて有効と考えられる。

図表 2-12 ステップアップ就労(雇用型中間的就労)における流れ



出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

図表 2-13 きょうと生活・就労おうえん団



出典：京都自立就労サポートセンター提供資料

3 信州パーソナル・サポート事業（長野県地域福祉課、長野県社会福祉協議会）（2024年12月16日実施）

3-1 取組の特徴

これまで論じてきた沖縄県や京都府とは対照的に、長野県では県内の町村部は県が県社協に委託し、市部は市の直営または市社協が受託する形で、福祉部局である生活就労支援センター（まいさぼ）による生活相談から就労支援までの総合的な支援体制が敷かれている点が大きな特色となっている。「まいさぼ」という名称の由来は、図表 3-1 にあるように、相談者自身が自らの課題を整理し、マイサポートプランを作って再出発できるよう寄り添い支援を行うことを意味したものであるという。

3-2 国との連携

（生活困窮者自立支援（信州パーソナル・サポート事業）など）

長野県¹²では、全国的にも早い時期である 2011 年度から内閣府の「パーソナル・サポート・モデル事業」を実施し、県と市が連携しながら様々な問題を抱えて困窮している方に対してワンストップ型の相談支援に取り組んできた。2015 年の生活困窮者自立支援法の施行前、信州パーソナル・サポート・モデル事業（旧パーソナル・サポート事業）は労働関係部署（県労働雇用課）の所管で、長野県労働者福祉協議会（県労福協）に委託されて実施されていたが、2014 年度からは県地域福祉課の所管の事業となり県社協に委託をすることでより大きな規模で実施する体制となった¹³。

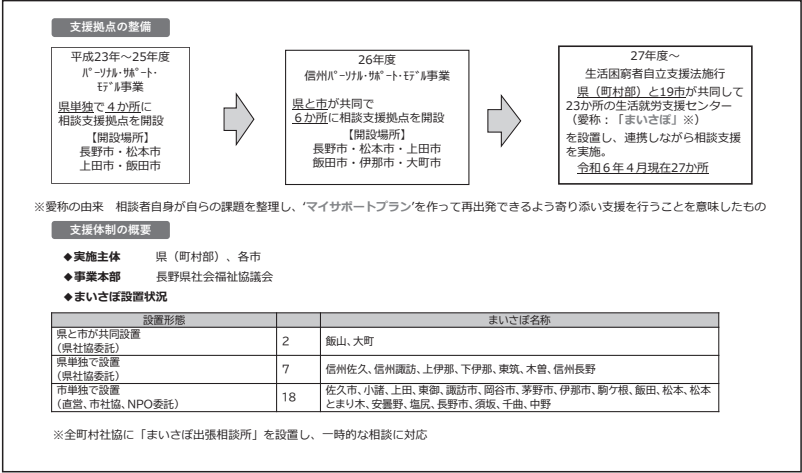
具体的には、図表 3-1 にあるように、それ以前は県単独で 4 か所あった相談支援拠点だったが、2014 年度からの「パーソナル・サポート・モデル事業」では県と市が共同で 6 か所に相談支援拠点を開設し、さらに 2015 年度からは生活困窮者自立支援法施行とともに、県（町村部）と 19 市が共同して 23 か所の「生活就労支援センター」（まいさぼ）を設置し、県と市町村と社会福祉協議会（県と市町村の社協）が連携しながら相談支援を実施してきており、図表 3-2 にあるように、2024 年 4 月現在で 27 か所にまでその拠点を増やしてきている。

信州パーソナル・サポート事業の予算額（当初予算）を見ても、2014 年に約 1.7 億円だったものがその後のコロナ禍の発生を経て

12 長野県は、総人口が約 198 万人（推計人口、2025 年 2 月 1 日）、面積が約 13,561km²であるが、県内は大きく分けて、北信地方・東信地方・中信地方・南信地方の 4 つの地方に分かれているという。県域が広大であるため、北信地方の中心の長野市、中信地方の中心の松本市、東信地方の中心の上田市など、各地域に拠点都市が点在しており、多極分散型の都市構造であるという。また、長野県内の市町村数（2025 年 3 月現在）は 77 市町村（市が 19、町が 23、村が 35）で構成されている。

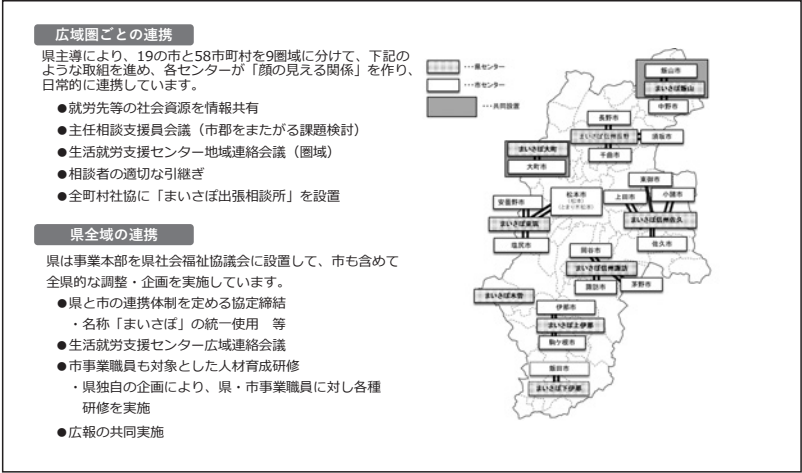
13 ヒアリング調査での聞き取りによる。この段落の記述は主にこれに依拠している。

図表 3-1 信州パーソナル・サポート事業（まいさぼ）の概要



出典：長野県および県社協の提供資料

図表 3-2 信州パーソナル・サポート事業（まいさぼ）の連携体制



出典：長野県および県社協の提供資料

2023年度は約2.5億円となっている¹⁴。

3-3 地域との連携（長野県と県社協、市町村社協との連携）

本節では、地域との連携という観点から県と県社協との取組について触れる。長野県では、生活困窮者自立支援事業を信州パーソナル・サポート事業（以下、信州PS事業と略す）として実施している。その委託を受ける県社協では、県と県内市町村から生活困窮者自立支援事業を委託されるとともに、支援の現場の必要に応じて食料や日用品などの生活必需品の無償提供を行うとともに、相談者の賃貸住宅契約時の入居保証や就職時の身元保証、乳幼児支援品提供事業や買物同行事業、地域住民との協働活動事業、医療受診支援事業などといった独自の任意事業もまた行っている。図表3-3にあるように、これらの事業の一部（図表3-4参照）は県社協による「あんしん未来創造センター」のプロジェクトとして位置づけられている。

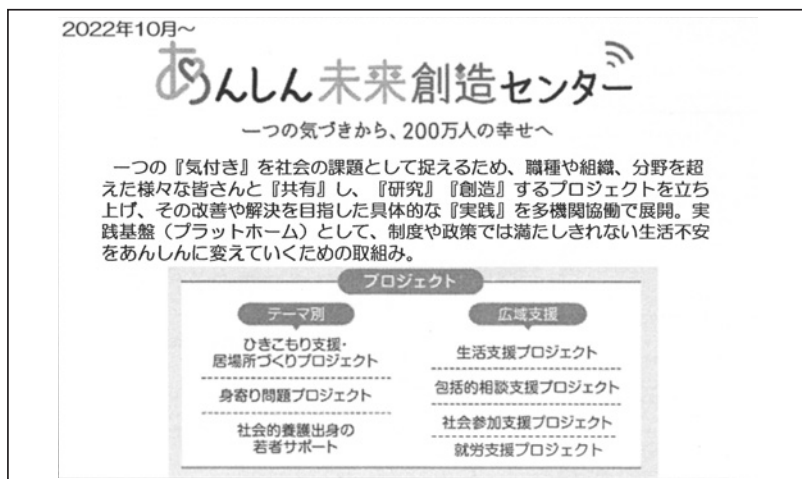
まず、食料支援のしくみがある。図表3-5、図表3-6にあるように、食料支援はまずはフードバンクの事業から着手され、コロナ禍では県からの委託事業として、生鮮食品もまた配送できるようになった。図表3-5にあるように、この事業では地元のスーパーとも連携をしているが、卵やハム、カット野菜などの生鮮食品も配送することになったことで生活に困っている方に大変喜ばれている¹⁵。

また、図表3-7、図表3-8にあるように、日用品支援についても、長野県の委託事業として実施されるようになっており、物価高で生活用品を買えない方のために洗剤やトイレトペーパーなどの「緊

14 ヒアリング調査での聞き取りによる。予算額については、県の事業改善シート（各年度版）を参照した。なお、27の拠点のうち、19の市部は市直営もしくは社会福祉協議会に委託されており、ほかの58の町村については9個のセンターに分けて長野県社協が県から事業を受託して実施している。予算については県から県社協への委託費が大半で相談員などの人件費が占める割合が大きいという。

15 ヒアリング調査での聞き取りによる。

図表 3-3 あんしん未来創造センター（長野県社協）のプロジェクト一覧



出典：長野県および県社協の提供資料

図表 3-4 生活支援プロジェクト（長野県社協）

2018年度～生活改善支援事業（当初）

社会福祉協議会による地域公益事業（長野県あんしん創造ネット）

2022年10月～生活支援プロジェクト

あんしん未来創造センター

一つの気づきから、200万人の幸せへ

乳幼児支援品提供

経済的に不安のある乳幼児を育てている世帯を対象に、ミルクや離乳食を提供。

買い物同行支援

困窮状態の方や家計管理に不安のある方に対し、買い物に同行し、購入費の一部を補助しながらお金の使い方をアドバイスします。必要によって家計改善支援事業につながります。（上限1万円）

医療受診支援

障害者手帳の取得によるサービス利用や年金受給が望まれるものの、費用の捻出が困難で医療受診ができない方や、受診を拒む方を医療につなげるために必要な費用を補助します。（上限1万円）

地域住民との協働活動支援

社協の職員や関係する支援者などが地域住民（民生委員や近隣住民、ボランティア等）と協力して地域から孤立した住民への支援に協働で取り組む場合に必要経費を補助します。（上限1万円）

利用実績（令和6年3月までの累計）

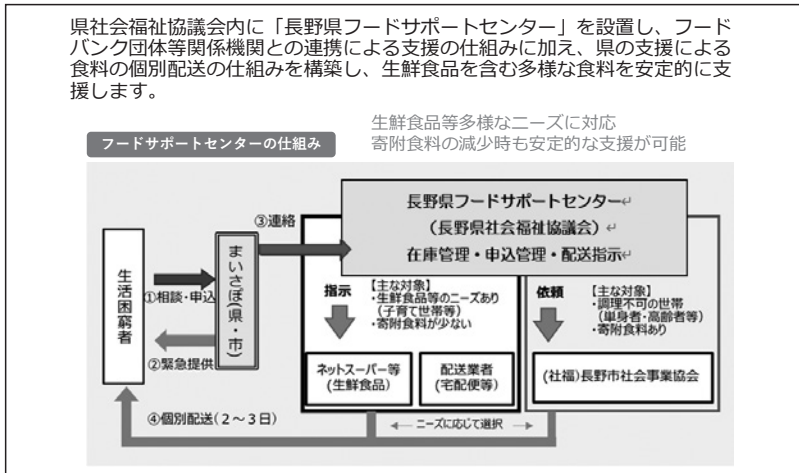
- 乳幼児支援品提供事業
支援・配達 85件
物品提供 47件/363,985円
- 買い物同行支援事業
36件/315,995円
- 医療受診支援事業
224件/1,493,621円
- 地域住民との協働活動支援事業
65件/530,858円





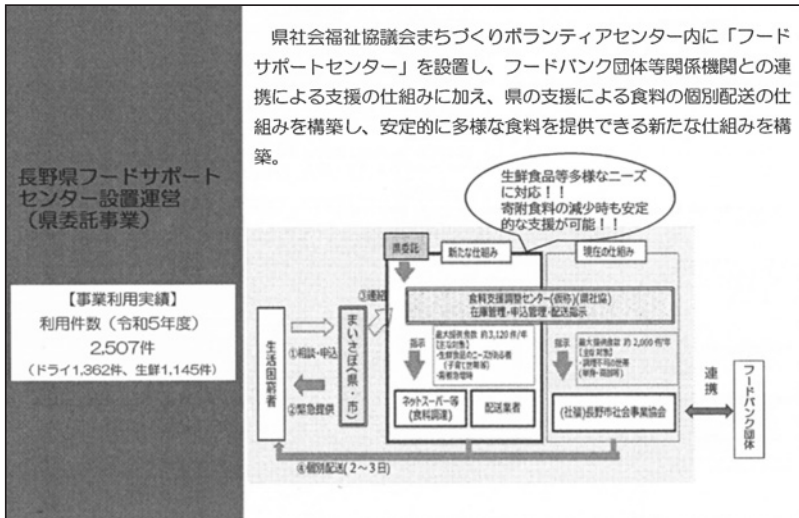

出典：長野県および県社協の提供資料

図表 3-5 長野県フードサポートセンター事業(県からの委託事業)



出典：長野県および県社協の提供資料

図表 3-6 食料支援（長野県委託事業）



出典：長野県および県社協の提供資料

図表 3-7 日用品支援（長野県委託事業）

生活困窮者支援生活必需品等緊急確保事業 （県委託事業） 【事業利用実績】 利用件数（令和5年度） 1,159件	コロナ禍や物価高でお困りの方に、日用生活品提供による緊急支援とあわせて、相談機関のさらなる周知を図り、早期の相談支援につなげることや、家計改善など自立に向けた支援を行うきっかけとすることを目的にしている。 【内容】 緊急支援パックと、必要に応じてオプションパック（介護用品、男性用品、女性用品）を選択できます。申込みは1世帯1回まで。 【受付依頼先】 まいさぼ、まいさぼ出張相談所、市町村社協 【受付方法】 申請先→県社協 まちづくりボランティアセンター FAX：026-227-0137 

出典：長野県および県社協の提供資料

図表 3-8 生活必需品等の緊急支援事業（県からの委託事業）

物価高騰等でお困りの方に、まいさぼにおいて、食料支援のほか、タオル、トイレットペーパー、LED電球等の生活必需品を緊急支援しています。支援と併せて、相談機関のさらなる周知を図り、早期の相談支援につなげることや、家計改善など自立に向けた支援を行うきっかけとすることを目的としています。 支援内容 窓口での緊急提供のほか、以下のパックを個別配送 ・緊急支援パック（トイレットペーパー、洗面用品、洗剤 等） ・男性用日用品（髭剃り、汗拭きシート 等） ・女性用日用品（生理用品、汗拭きシート 等） ・介護用品（大人用紙おむつ 等） 

出典：長野県および県社協の提供資料

急支援パック」と、「オプションパック」として、介護用品であるおむつ、男性用品（ひげそりなど）、女性用品（生理用品など）を必要に応じて選択して送っている。

図表 3-9 にあるように、県社協では「包括的相談支援プロジェクト」の取組も行っている。その1つの事業として、図表 3-10 にあるように「入居保証」がある。これは、相談者の賃貸住宅契約時の連帯保証人の代わりにその役割を県社協が担うという事業である。また、図表 3-11 にあるように、就職時に身元保証人が必要であるが、それがいない相談者に対する「身元保証」事業も実施している。特に入居保証に関しては、身寄りがいない方にとっては重要な意義をもっているとのことであった。

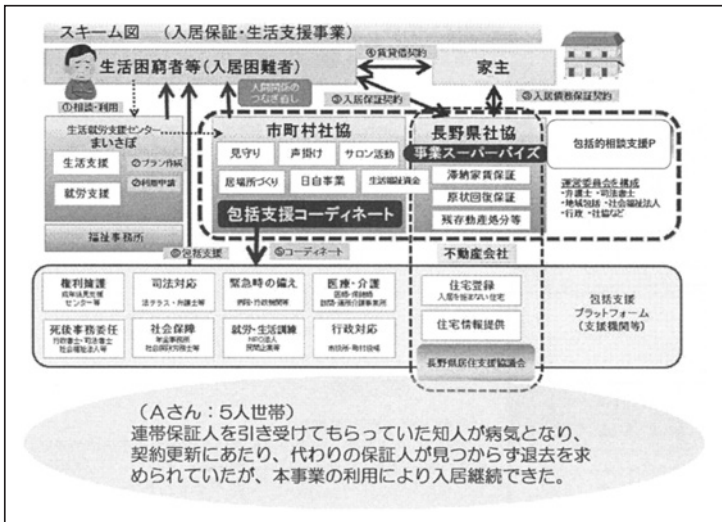
他方、図表 3-12 にあるように、さきの「あんしん未来創造センター」のプロジェクトの1つである「就労支援プロジェクト」として、

図表 3-9 包括的相談支援プロジェクト（長野県社協）



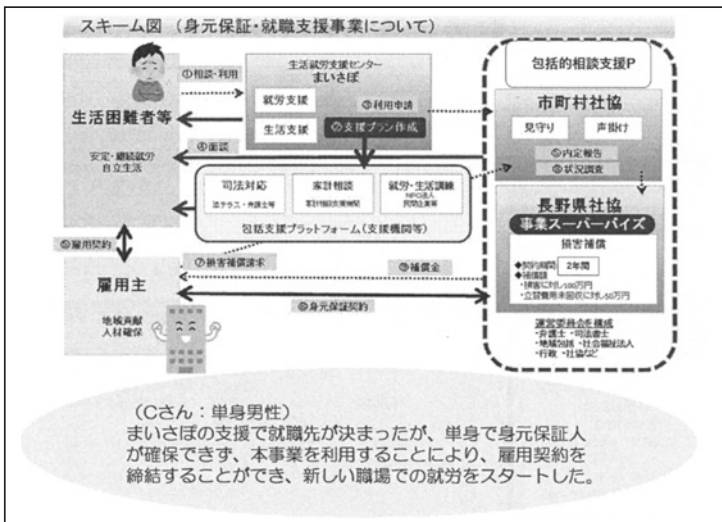
出典：長野県および県社協の提供資料

図表 3-10 入居保証・生活支援事業（長野県社協）のスキーム図



出典：長野県および県社協の提供資料

図表 3-11 身元保証・就職支援事業（長野県社協）のスキーム図



出典：長野県および県社協の提供資料

プチバイト（支援付き職場体験：後述）よりももうすこし就労に近づけるという観点から職場体験ができる「体験研修型」の事業も実施している。県と県社協ではコロナ禍に「緊急就労支援事業」に取り組み、それを「就労支援プロジェクト」として継承しその後も実施している。これには「直接雇用型」と「体験研修型」がある¹⁶。これらはいずれも、一般就労には届かないが、そこへのステップアップをはかるという意味では中間的就労と呼べるものである。このうち「体験研修型」は、図表 3-12 にあるように、体験研修時間は 1 日 6 時間まで（開始日から 1 か月以内の期間内に一人当たり 3 回

図表 3-12 就労支援プロジェクトにおける
「体験研修型」、「直接雇用型」

2020年6月～ 緊急就労支援事業（当初） コロナ禍における官民協働のプロ ジェクト 2022年10月～ 就労支援プロジェクト あんしん未来創造センター 一つの気づきをも、200万人の幸せへ 利用実績 （令和5年4月～令和6年3月） ○直接雇用型 利用申請件数 43件 助成満額 4,926,818円 ○体験研修型 利用申請件数 73件 助成満額 2,720,945円	新型コロナウイルス感染症拡大の影響を受け減収や失業した方に対し、「就労すること」による収入確保と社会参加の継続を支援する、県、市町村、賛同団体などとの協働プロジェクトとして実施してきたが、令和4年10月より、生活困窮者等幅広く利用していただけるよう、対象者を新型コロナウイルス感染症の影響を受けた者に限らず、まいさぼの相談者に拡充し、「長野県あんしん未来創造センター就労支援プロジェクト」として実施。 新型コロナウイルス感染症による失業された方などを対象に就労に向けた取り組みをサポートするため、県、市町村振興協会等が資金を拠出し実施している。対象者を雇用した事業者が支払った資金の一部を助成する「直接雇用型」と、事業所等で就労の体験研修をした本人に支援金を支給する「体験研修型」により就労を支援している。
直接雇用型 休止中	体験研修型（令和3年～） ○体験研修期間 1回の期間は、開始日から1か月以内。1日6時間。なお、1人あたり3回まで（同一の体験先は除く）。 ※過去に雇用歴のある事業所を除く ○助成額 1時間あたり800円 （上限60時間/月） ○支払い 本人へ支払う

出典：長野県および県社協の提供資料

- 16 緊急就労支援事業の「直接雇用型」（2ヶ月間の直接雇用）については、県および市町村振興協会などが資金提供をして基金を造成した。「直接雇用型」は、コロナ禍で働いている方への支援として上限 19 万 2,000 円の助成金を雇用主に支給するものである。

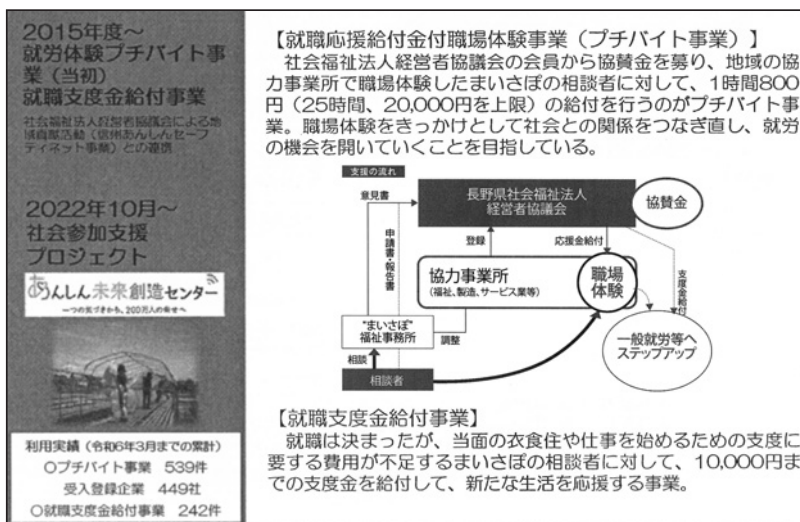
まで（同一の体験先は除く）で、60 時間を上限とし、時間に応じた定額（1 時間当たり 800 円）を支給するというものである。

緊急就労支援事業を開始したときはコロナの最も蔓延していた時期は、仕事を急遽解雇された、または仕事が減ったという理由で多くの利用者があったという。その後、徐々にコロナ禍が落ち着いてくると、コロナ禍でという短期的な相談者は減り、従来からの長期失業者の相談に変わっていった。

また、図表 3-13 にあるように、「あんしん未来創造センター」の「社会参加支援プロジェクト」として、「プチバイト」や「就職支度金」などの事業も実施されている。

まず、就職支度金については、就職は決まったものの就職のために用意する資金がない、例えば作業着を買うお金がない、職場に行

図表 3-13 社会参加支援プロジェクトにおけるプチバイト、就職支度金（あんしん未来創造センター）



出典：長野県および県社協の提供資料

くまでのガソリン代がない、企業と連絡を取るために滞納していた携帯代を支払わなければいけないなど、様々な理由で現金が必要な相談者に就職支度金を県社協が1万円まで給付するという事業である。図表 3-14 にあるように、就職支度金事業の利用は 40～50 代の年齢層が多く、2017 年の開始時から 2023 年までの累計は 217 件にのぼっており、累計金額は約 200 万円にのぼっている。

次に、プチバイトは、図表 3-13 にあるように、ヒアリング調査によると「バイト」というよりも「職場体験」に近い事業である。具体的には、本事業は 1 時間 800 円で 25 時間まで利用が可能で、2 万円を上限として職場体験に対して現金支給が行われる事業である。合計 2 万円と少額ではあるものの、単なる社会参加やボランティアなどは違い、少し意識を持った形で職場に出てもらうという意味でとても有効と捉えられている。プチバイトは、働く意欲を促したり、社会参加につなげるためには非常に有効である。

もともと、プチバイトは、県社協に社会福祉法人経営者協議会（以下、経営協と略す）が資金を拠出して基金を造成し、2014 年にモデル事業を始め、2015 年から本格実施を始めた任意事業である。

すでにプチバイトの受入れ登録企業は長野県内で 2024 年 3 月現

図表 3-14 社会参加支援プロジェクトにおけるプチバイト、就職支度金（2024 年 10 月 31 日現在）

項 目	H29	H30	R元	R 2	R 3	R 4	R5	R6	会計
受入れ登録事業所数	138	159	245	274	349	371	449	471	—
プチバイト（件数）	51	70	61	49	90	51	65	25	462
〃（金額、単位：円）	694,800	1,013,600	877,600	831,840	1,145,600	855,000	1,150,400	444,000	7,012,840
〃（平均年齢）	40歳	37歳	41歳	42歳	38歳	37歳	33歳	37歳	—
就職支度金（件数）	26	41	21	19	25	19	39	27	217
〃（金額、単位：円）	239,319	387,912	188,291	170,722	249,000	189,000	380,000	263,720	2,067,964
〃（平均年齢）	44歳	47歳	50歳	47歳	42歳	51歳	46歳	50歳	—

※R元 プチバイト件数の減少理由 経営協の予算が足りなくなり、事業所から利用希望があっても断ったことがある。
※R2 プチバイト件数の減少理由 コロナの影響で事業所の業績が悪化したり、感染対策など、受け入れづらい状況があった。
※R4 プチバイト、就職支度金の減少理由 経営協の協賛金財源が不足し、一時事業を休止した。
再度協賛金を募り、12月からプチバイトは再開したが、就職支度金は休止のままとっている。

出典：長野県および県社協の提供資料

在、440 社ほどまで広がり、この取組を理解し活用する企業は順調に増えてきている。プチバイトには、なかなか仕事が続けられない、この仕事に自分は向いているのかという際にちょっとした体験ができる。例えばスーパーで働きたいという方がプチバイトを行い、そのまま働かれる方もおり、逆に向いていないとこれで感じた方は、ほかの仕事にチャレンジするという判断ができる。まいさぼの支援員が工場を開拓して、プチバイトという形での受け入れを企業側にお願いをしてプチバイトを活用していただいて、実際に雇用につながったという例もあるとのことであった。

プチバイトでは年齢的には 30 代、40 代も多いが、若い世代も利用しているという。例えば、高校生でプチバイトを使う場合、ひきこもって居場所がない、児童養護施設を退所後に人とのつながりがないなどの事情を抱えた子などが活用することもあるという。

図表 3-14 にあるように、プチバイト事業の利用は 30-40 代の年齢層が多く、コロナ禍の 2021 年度（令和 3 年度）に急増した。また、2017 年の開始時から 2023 年までの累計で 462 件にのぼり、累計金額は 700 万円にのぼっている。本事業が利用者の生活の大きな支えになっていたことがうかがわれる。

図表 3-15 にあるように、近年の動きとして県社協では 2023 年度から生活困窮者就労支援強化事業（交通費、通信費、応募費、被服費、健康診断費、整容費などの現金支給事業）を実施している。この事業では、例えば経済的な理由で就職活動できないという方のための資金をまいさぼから相談者に支給している。

その他、面接に行くための交通費の支給、携帯電話（リスタート携帯）を契約するための通信費の支給、身なりを整えるための被服費の支給などの仕組みもあるという。ただし、こうした事業はまいさぼの支援員が相談者と面談する上でのツールとして認識されてお

図表 3-15 就労支援強化事業（県からの委託事業）

まいさぼの就労支援対象者のうち、経済的理由により就職活動を行うことが困難な方に対し、就職活動に必要な交通費、通信費等の支援を行うことにより、早期の自立を支援します。

面接に着ていく服がない・・・



携帯電話を止められていて企業に連絡できない・・・

支援内容 対象経費 (上限あり)	内 容
交通費	ガソリンカード、交通ICカード、回数券等
通信費	リスタート・ケータイ初回費用＋通信費3月分
応募費	履歴書、証明写真、封筒、切手等就職の応募に係る費用
被服費	就職活動に必要な衣服、靴等の費用
健康診断費用	就職活動に必要な健康診断費用及び健康診断書費用
整容費	就職活動のための散髪、入浴等の費用

出典：長野県および県社協の提供資料

り、支援員が相談者のニーズを確かめながら進めている。

こうした事業は、支援員が相談者と面談をしていく中で、携帯が止まっているため企業と連絡が取れない、面接に着ていく服がない、履歴書や証明写真を撮るお金がないといった必要なことが現場で見えてくるため、まいさぼの職員の「あったらいいな」の声を仕組みにしてきた。

なお、プチバイト、体験研修型などの体験先の企業開拓については2パターンある。1つには相談者の希望を叶えるために、就労支援員が開拓するパターンである。もう1つは、あらかじめ、今求人はどうですか、プチバイトはこういうものですよという説明をして理解を得ていくパターンであり、これらを両輪として企業開拓をしている。多くの場合、相談者の希望に合うよう業務を切り出してもらったりしている。

また、まいさぼの支援員にプチバイトや就労支援プロジェクトで、

受入れ先に関して困難だったこと、企業に伝える上で工夫したこと、相談者に伝える上で工夫したこと、相談者の適性やスキルを聞き取る上で工夫していることなどについてアンケートをとったところ、まずは座っていることができるかどうかということも大事なのだという。また、プチバイトでは、長野県では農作業も大変多く、リンゴの花が咲く季節は花を摘む仕事、イチゴができる季節はイチゴを摘む作業、種屋の業務だと自分のペースで種を植えていくことなどがあるが、屋外の作業は比較的取り組みやすいようである。

プチバイトでは受け入れ側の経費は一切発生しない。そのため、この人は働いてもいいといった見極めにもなっている。また、相談者本人が生きづらさを抱えている場合には、まいさぼが代わりに受け入れ先に話をして、こんなことは本人が得意です、こういうところをすこし工夫してください、最初は担当者の方1人との関わりにしてもらって徐々に世界を広げていってくださいといった配慮をしてもらうこともあるという。

図表 3-16 は、長野県独自事業（※生活困窮者自立支援事業への上乘せ・横出しに該当する事業）をまとめたものである。こうした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提供し、それに自治体が予算をつけていくことは今後も就労支援の総合性を確保する観点から極めて有効であろう。

なお、県社協へのヒアリング調査では、国も県も事業の見える化をして数量的に評価し、相談支援の現場もそれは同じではあるが、相談に人が来たからといって必ずしもプラスになるわけではなく、相談に来た人にどのような支援をして解決までいったのか、支援者がどのように動いたのが重要と思うが、なかなかそれらがうまく評価されず、したがって評価指標にもなっていない部分があることで現場の支援員が苦悩することもあるという意見も聞かれた。

図表 3-16 長野県独自事業
（※生活困窮者自立支援事業への上乗せ・横出しに該当する事業）



出典：長野県および県社協の提供資料

謝辞

本稿の現地調査の部分の執筆にあたっては、沖縄県雇用政策課・沖縄県労働者福祉基金協会の皆様、京都ジョブパークを所管する京都府雇用推進課と京都自立就労サポートセンターの皆様、長野県の地域福祉課と長野県社会福祉協議会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

筒井美紀（2011）「基礎自治体による就労支援・雇用開拓一試行錯

誤のリアリティー」『フォーラム現代社会学』10巻、pp.87-101

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

濱里正史（2017）「沖縄県における生活困窮者の支援に関する現況と課題 ―生活困窮者自立支援制度を中心に―」一般財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会（全労済協会）発行、2017年8月

第6章

国の取組について

—厚生労働省職業安定局公共職業安定所

運営企画室からの報告を素材に—

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

本書では、国と地方の雇用政策に関しては、一方においては自治体もまた生活保護や生活困窮者自立支援や障害者福祉などの多様な福祉事業を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こと（就労支援の包括化）、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こと（就労支援の総合化）について検討をしている。

本研究会の重要な論点として、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（特に都市自治体）が、国や都道府県と今後どのように連携・統合させていけばよいのかといった点があった。

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が、1年目の2024年の2月末には厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室より、ハローワークの概要、労働行政の地方分権化の現状についての貴重なご報告もいただくことができた。そこで、本章では紙幅と時間が制約されているものの、そうした国の雇用政策への取組を概観した上で（6-1節～6-7節）、研究会での意見交換を概観し（6-8節）、その上で本書のテーマである国と自治体との連携（就労支援の包括化）、地域との連携（就労支援の総合化）という観点から3つの論点を提示する（6-9節）。

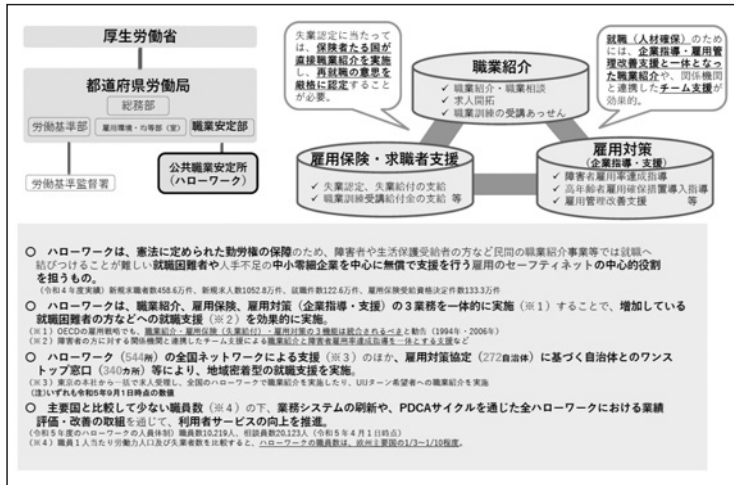
6-1 ハローワークの概要

まず、本節以降（6-1 節～6-7 節）で、厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室からのご報告の概要を紹介することとした。まず、図表 6-1 にあるように、ハローワークは憲法に定められた勤労権の保障のため、最も主要な業務として職業紹介業務を実施することで労働市場における労働者と企業をマッチングする機能を担っている。ただし、こうしたマッチングは市場原理に全面的に任せると就職しにくい求職者が出てきたり、採用しにくい企業が出てきたりといった形で一定のひずみが出てくるため、雇用対策として、例えば障害者雇用率制度を設けたり、企業を支援する助成金を設けたりすることで、市場のゆがみを補正してマッチングを実現しているという。ただ、こうした雇用対策を打ってもなお仕事にありつけない、いい仕事が見つからないという人々の生活を支えるために、雇用保険または求職者支援制度を通じて生活の安定を図るのである。具体的には、2022 年度実績で、新規求職者数 458.6 万件、新規求人数 1052.8 万件、就職件数 122.6 万件という求人と求職の 1 年間の規模感の説明があった。

さらに、ハローワークの職業紹介業務の特色として、障害者や生活保護受給者の方など民間の職業紹介事業等では就職へ結びつけることが難しい就職困難者や人手不足の中小零細企業を中心に無償で支援を行う雇用のセーフティネットの中心的役割を担うものとの認識も示された。ハローワークでは近年増加している就職困難者の方などへの就職支援も実施しており、例えば障害者の方に対する関係機関と連携したチーム支援による職業紹介と障害者雇用率達成指導を一体とする支援などもしているとの指摘もなされた。

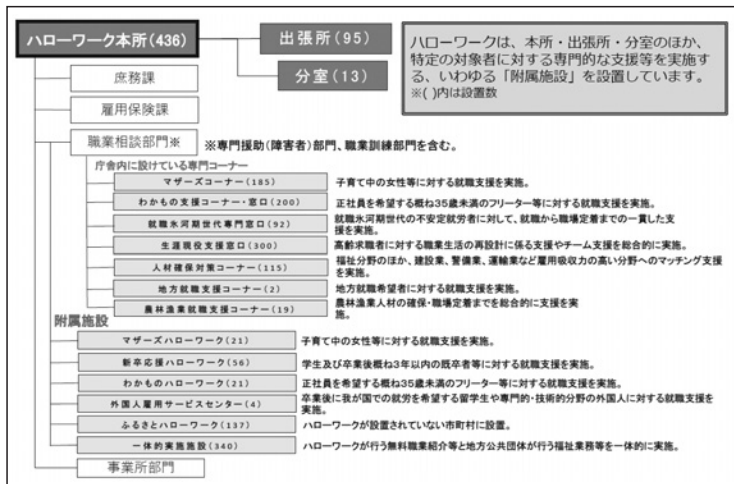
次に、図表 6-1、図表 6-2 にあるように、ハローワークは厚生労働省が 47 都道府県の労働局の職業安定部の下に全国に設置してい

図表 6-1 ハローワークの概要



出典：厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室（2023）「第6回都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会 説明資料」※これ以降の図表も同じ

図表 6-2 ハローワークの専門支援・施設（2023年4月現在）



出典：図表 6-1 に同じ

る国直系の組織であり、職業紹介・雇用保険・雇用対策（企業指導・支援）の3業務を一体的に実施している。また、ハローワーク（544所）は全国ネットワークによる支援のほか、雇用対策協定（272自治体）に基づく自治体とのワンストップ窓口（340カ所）等により、地域密着型の就職支援を実施しており、東京の本社から一括で求人受理して全国のハローワークで職業紹介を実施し、地域を超えてUIJターン希望者への職業紹介を実施しているとのことであった（※いずれも2023年9月1日時点の数値）。

加えて、主要国と比較して少ない職員数の下、業務システムの刷新やPDCAサイクルを通じた全ハローワークにおける業績評価・改善の取組を通じて、利用者サービスの向上を推進しているとのことであった。

例えば、2023年度のハローワークの人員体制は、職員数（※主に正規職員）10,219人、相談員数（※主に非正規職員）20,123人（2023年4月1日時点）であった。この職員数に関しては、職員1人当たり労働力人口及び失業者数を比較すると、ハローワークの職員数は欧州主要国の1/3～1/10程度ではないかとのことであった。なお、この点は最後の考察で議論することとするが、国際比較をするとこうした数値は誇張ではないことがわかる。

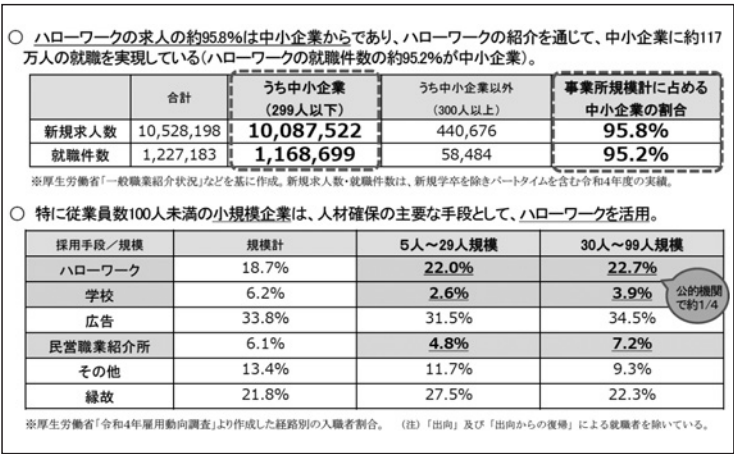
また、ハローワークとしては求職者に占める就職困難者数は増加傾向にあることから、きめ細かな支援の充実が必要との考えもまた示された。具体的には、障害者、母子世帯の母、生活保護受給者、フリーター、刑務所出所者、高齢者に加えて、コミュニケーションに困難を抱える者、長期失業者（不採用を繰り返す者など）等、就職の困難な者への対応が必要との認識が示された。かつて1995年には労働力人口が8000万人いたのに対して、2070年頃にはその約半分の4000万人ほどになることが予測されているなかで、徐々に自力で就職できる人々はオンライン環境を充実させていけば就職

をしていくものの、なかなか自力で就職は難しいと感じている方や何らかの不安を感じている方などがハローワークに来場されて利用されている傾向が年々明確になってきているのではないかとの分析も示された。

さて、図表 6-3 にあるように、ハローワークにおける求人数は約 1000 万件、就職件数は約 120 万件であるが、その職業紹介業務では中小企業の求人が中心であり、その人材確保に貢献しているとのことであった。この点については、特に従業員数 100 人未満の小規模企業は、人材確保の主要な手段としてハローワークを活用していることが図表 6-3 でも具体的に示されている。実際、ハローワークの求人の約 95.8% は中小企業からのものであり、その紹介を通じて中小企業に約 117 万人の就職を実現しているとのことであった（また、ハローワークの就職件数の約 95.2% が中小企業のものであるという）。ここで、ふたたび図表 6-3 を見ると、従業員 100 人未満の小規模企業の採用手段を規模別に見ると、民間職業紹介所が存在感を年々増してきているとはいえ約 6.1% であるのに対して、ハローワークは 18.7% となおも 3 倍以上のルートが確保されていることが指摘された。なお、その他の採用手段としては、広告（33.8%）、縁故（21.8%）、ハローワーク（18.7%）、学校（6.2%）などの採用手段が多くなっている点が注目される。

次に、図表 6-4 にあるように、都道府県別の就職件数（常用）の状況をみると、職業紹介事業者（※民間事業者 筆者注）の紹介による就職件数は東京都、大阪府、愛知県などの大都市圏に集中している。これらの民間職業紹介事業者の大都市圏への集中はハローワークの紹介による就職件数に比べて非常に大きくなっているという。ここで就職件数が「最大の都道府県／最小の都道府県」の割合をとって見ると以下のようなになるが、これでハローワークが職業紹介を全国規模で満遍なく行っている様子がうかがえる。

図表 6-3 ハローワークの職業紹介の特徴②
—中小企業の求人が中心—



出典：図表 6-1 に同じ

図表 6-4 ハローワークの職業紹介の特徴③
—全国ネットワークで対応—



出典：図表 6-1 に同じ

- ・ 職業紹介事業者 東京都 382,110 件／和歌山県 361 件⇒約 1058 倍
- ・ ハローワーク 東京都 65,088 件／鳥取県 8,678 件⇒約 7.5 倍

6-2 第6次分権一括法の経緯

続いて、図表 6-5 にあるように、報告ではハローワークの地方移管についての経緯の説明がなされた。具体的には、ハローワークの地方移管に関しては、当時の地方分権改革の流れの中で、（自民党から民主党への）政権交代の中で設置された地域主権戦略会議によって「国の出先機関は原則廃止」との方針が 2010 年 12 月頃から打ち出されたことに関して、国としてはそれに反対していたとのことであった。

その理由として、1 つには雇用保険は保険制度である以上はカバーする被保険者数の分母が多いほどよく（よって自治体単位よりもより広い範囲の全国民を対象とするほどよく）、もし都道府県ごとに分割されれば地域ごとに保険料に格差が出てきてしまうこと、

図表 6-5 ハローワークの地方移管の問題点

○ 「職業紹介」「雇用保険(失業認定・失業給付)」「雇用対策(企業指導・支援など)」の3つの業務は、同一の組織で実施する必要がある。(現在、ハローワークが3つの業務を実施) ○ また、3つの業務のいずれについても、地方に移管することは困難。
ハローワークの地方移管に関する主な問題点 ①雇用保険の財政責任と運営主体の不一致 ○ 雇用保険業務を自治体に移管した場合、財政責任を負わずに自治体が失業認定事務を実施することになる。 → 失業給付の監給、国民負担の増大(保険料の引き上げ・給付カット)につながるおそれがある。 ※ 主要国においても、職業紹介・失業認定・雇用保険の財政主体は一致し、日本の他の社会保障制度も運営・財政主体は一致している。 ②職業紹介の全国ネットワークが維持できなくなる ○ 求職者・求人は、都道府県を越えて、求職・募集活動を行う。ハローワークを地方移管すると、都道府県間の求人が分断され、広域的な職業紹介ができなくなる。 → 就職の減少、失業者の増大につながるおそれがある。 ※ 東京のハローワークで受理した求人への就職の約4割は東京都外の求職者(令和2年度) ※ 東京のハローワークで受理した求人の約3割は勤務場所が東京都外(令和2年度) ③全国一斉の雇用対策が講じられなくなる ○ 国は都道府県に雇用対策に関する指揮命令はできない。ハローワークを地方移管すると、全国一斉・機動的な雇用対策ができなくなる。 (例)リーマンショックや新型コロナウイルスの感染症拡大等による急激な雇用情勢悪化への対応のため、雇用調整助成金の迅速な要件緩和、厚生労働本省の指示による労働局・ハローワークが能力を挙げた求人開拓を実施。 ④ILO条約を守ることができなくなる ○ ILO第88号条約を守れなくなる。 第2条 職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される。 ※労使も地方移管に反対。労働政策審議会からも『国による全国ネットワークの体制を維持すべき』旨の意見が出されている。

出典：図表 6-1 に同じ

2つには職業紹介の全国ネットワークを使ってマッチングをしたほうが（自治体の単位で区切ってマッチングをするよりも）効果的・効率的ではないかということ（例えば、東京で受理している求人への就職の約4割が東京外からもたらされていることなど）、3つには景気悪化時や社会的な危機に際して、国が全国一斉の雇用対策（例えば、コロナ対応時の雇用調整助成金の早期支給など）を実施するほうが効果的でスピーディに実施できるのではないかということ、4つにはILO条約第88条との関連で職業安定組織は国の監督下で全国ネットワークを維持するという規定があるため、ハローワークの分権をした場合にはそれとの齟齬が生じてくる恐れがあることなどをその根拠にしていたことなどが説明された。

その後、さらに2014年にはハローワークの求職情報も本人の同意を得て開示をしていくというプロセスを経て、2016年5月にこうした分権の議論を経て、以下のように議論が決着したという。すなわち、この時の議論は主に国がやるか自治体がやるかという議論をしていたが、結果として当時の石破茂地方創生担当相は国と地方にそれぞれ言い分があり、それぞれメリットがあるということを踏まえて、それぞれのメリットを持ち寄って利用者目線で一番いい形をつくっていくべきではないかということで、ハローワークの全国ネットワークは維持しながら、国と地方公共団体の連携をもっと強化してサービスの強化を図るという方針が打ち出されたという。最終的にはこうした分権に向けた議論の中で、国と地方のどちらかではなく、国と地方で協力し合っていくという結論になったという。

その結果、図表6-6にあるように、新たに生まれた取組が主に4つの取組である。まずは雇用対策法の改正によって、国と地方公共団体で具体的にどのように連携をしていくのかという観点から2つの新たな取組が生まれたという。その1つ目が「雇用対策協定」で、具体的に国と地方のそれぞれがどのような役割を持って協力してい

図表 6-6 第 6 次地方分権一括法「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」
(ハローワーク地方分権部分：平成 28 年法律第 47 号)

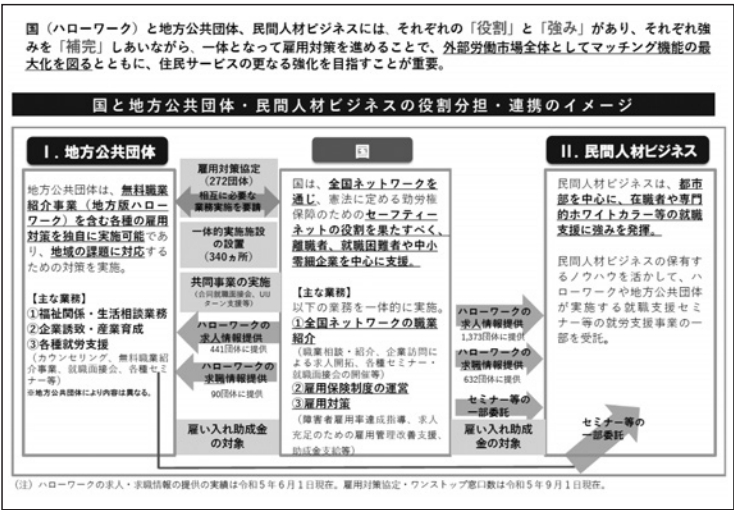
概要	
ハローワーク利用者の利便性を高めることを第一義として、国と地方の連携を抜本的に拡充した新たな制度を構築する。	
雇用対策法の改正 (現労働施策総合推進法)	職業安定法の改正
国と地方公共団体の連携を強化するため、雇用対策協定や地方公共団体の要請を法定化 1. 国と地方公共団体は雇用施策について協定の締結や同一施設での一体的な実施により連携する旨を法律に明記。 ⇒ ①雇用対策協定、②一体的実施事業 2. 地方公共団体の長は職業の安定に関し必要な措置の実施を国に要請できる。 ※ 国は実施の要否を遅滞なく地方公共団体に通知。 ※ 国は、要請に係る措置を行う必要があるかを否かを判断するに当たっては、予め、学識経験者等の意見を聴かなければならない。	地方公共団体が民間とは明確に異なる公的な立場で無料職業紹介を実施できるよう、届出要件その他各種規制を緩和 1. 地方公共団体が無料職業紹介を行う際の届出を廃止。民間事業者と同列に課されている規制（職業紹介責任者の選任等）や国の監督（事業停止命令等）の廃止。 2. 法律上、地方公共団体が行う無料職業紹介を独立した章に位置づけ。 ⇒ ③ 地方版ハローワーク 3. 無料職業紹介を行う地方公共団体が希望する場合に、ハローワークの求人情報及び求職情報のオンライン提供を法定化。 ⇒ ④ 求人求職情報の提供
施行日：公布の日から起算して 3 月を経過した日（平成 28 年 8 月 20 日）	

出典：図表 6-1 に同じ

くのかということ協定として文字で残して協力をしていくというスキームが法律に書き込まれた。2 つ目が「一体的実施事業」であり、国と自治体が窓口を並べて住民にとって利便性の高い形でサービスを提供するという取組について法律で位置づけがなされた。他方、職業安定法の改正により規制緩和がなされ、それまでは地方公共団体の無料職業紹介が民間事業者とは同列の扱いになっていた点を改め、新しい章を設けてあくまでも独立した存在として、国の指導監督を受けない、届出も必要ないという位置づけとなったという（「地方版ハローワーク」）。4 つ目が、求人情報と求職情報を提供することを法定化することになったことであるという。

ハローワークの分権化、出先機関改革の議論を経てこうした 4 つの事業が新しく生まれたが、図表 6-7 はその後の国と地方と民間のそれぞれ役割分担とともに、どのような形で労働市場の中で位置

図表 6-7 雇用対策における国と地方公共団体・民間人材ビジネスとの連携



出典：図表 6-1 に同じ

づけられているかを表した図である。この当時の分権の議論を経て、国は全国ネットワークの職業紹介を通じて雇用のセーフティーネットという役割を担うものとしてあらためて位置づけられるとともに、地方公共団体でも福祉業務や産業誘致業務といった隣接業務との連携を深め、サービスの向上を図っていくという取組をその後も続けているとのことであった。また、民間との交流もしながら、労働市場全体をいかによくしていくのかということをこうした関係するプレーヤーでつくっていくというビジョンで現在は仕事をする状況となっているという。

6-3 雇用対策協定

雇用対策協定の状況については、図表 6-8 にあるように、2024

雇用対策協定の事例としては、図表 6-9 にあるように、例えば三重県の実例は障害者雇用を県と国が一緒になって進める事例で、各県にある障害者雇用促進協議会をテコにして、三重県知事が県の労働局長とタッグを組んで、企業のトップに障害者雇用を働きかけていく取組を進めていったため三重県の障害者雇用率が従前よりも大幅に高くなり、最近是全国の上位のほうに入ってきているという。

図表 6-8 雇用対策協定の概要

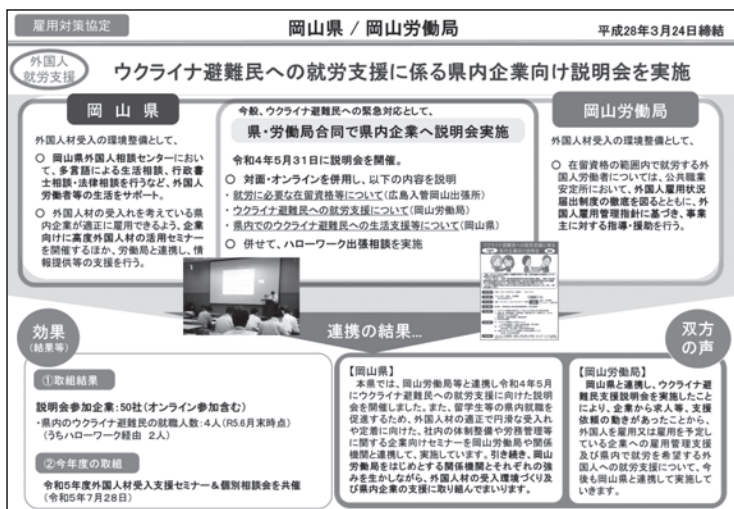


図表 6-9 三重県と三重労働局の取組



出典：図表 6-1 に同じ

図表 6-10 岡山県と岡山労働局の取組



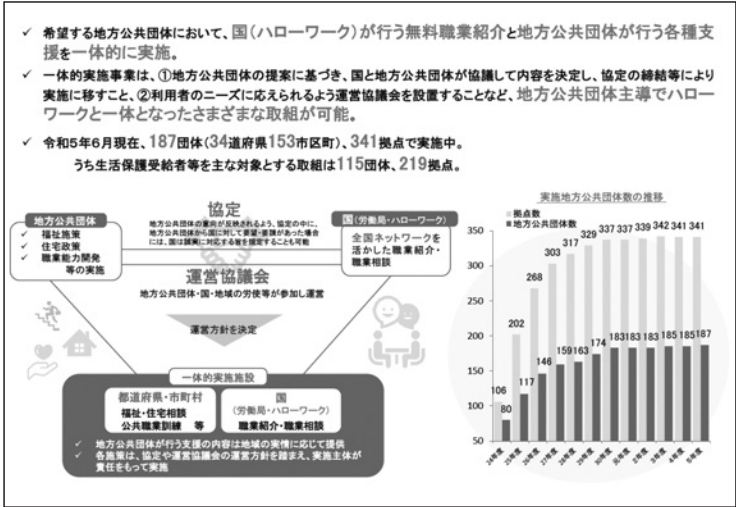
出典：図表 6-1 に同じ

は国から説明するといった形で説明会をして企業にウクライナ避難民の受入れ促進を図るといった協力をしている事例であるという。

6-4 一体的実施事業の概要・取組

一体的実施事業（国と地方公共団体が相互に窓口をつくって実施する事業）の取組については、図表 6-11 にあるように、全国で今 341 拠点が形成されているという。国と地方でそれぞれ窓口を設けるため、2023 年度はどのような運営をしていくかといったことを議論する運営協議会を設け、PDCA サイクルを回しながら事業を運営するという事となっているという。具体的には、図表 6-12 にあるように、福祉業務が最も多く、例えば生活保護の窓口の隣にハローワークの窓口が設置され、生活保護受給者を生活保護から就

図表 6-11 一体的実施事業の概要



出典：図表 6-1 に同じ

労支援まで一貫して実施する支援や、自治体で行っているキャリアカウンセリングの隣でハローワークの紹介業務を行うことで一体的に就労支援を行う取組があるとのことであった。図表 6-13 ではみやぎ JOB パーク+（プラス）（平成 26 年 9 月 1 日事業開始）の取組が紹介されている。

また、図表 6-14 にあるように、こうした一体的実施事業のアンケート結果や事業成果を見ると、利用者の方の満足度が非常に高く、一つの場所で同じサービスが受けられるということでもやはり利便性が高いとの評価を受けているという。就職率も 38.3% で、ハローワーク全体の就職率が 25% ほどということを考慮すると、国と自治体が協力することで通常ハローワークよりも高い就職率を出しているという意味で実績も出ているとのことであった。

図表 6-12 国及び地方公共団体が実施する業務、支援対象者（令和 4 年度）（一体的実施事業）

✓ 都道府県では、地域の課題に応じてターゲットとする対象者を特定して就労支援を実施する地方公共団体が多い。
✓ 市区町（基礎自治体）では、生活相談など福祉業務を実施する地方公共団体が多い。

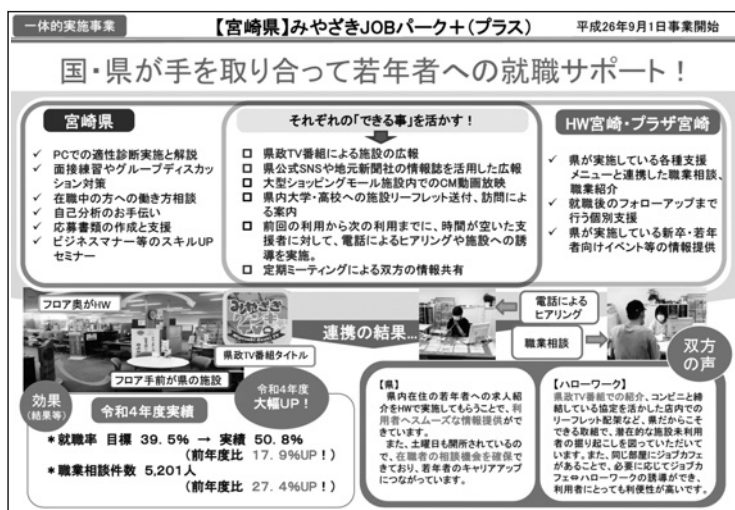
▶ 地域の実情に応じた地方公共団体の業務と、国の行う職業紹介を組み合わせ、効果的な就労支援を実現。

国及び地方公共団体が実施する業務	主な支援対象者
国 無料職業紹介 地方公共団体 地域の実情に応じたさまざまな支援 ① 福祉業務 146 団体(269 拠点) 例: 生活保護・児童扶養手当・住居確保給付金受給の相談(「生保型」)(※) 施設ほか多数、障害者支援(湖南市等) ※ 福祉事務所と一体となって生活保護受給者等就労自立促進事業を実施 ② 就労支援 101 団体(171 拠点) 例: 若者向け就活セミナー・職場体験等(高知県等)、女性の再就職・スキルアップ等の支援(兵庫県等)、中高年齢者向けキャリアカウンセリング、求職者支援セミナー等(富山県等) ③ 事業主支援 20 団体(21 拠点) 例: 特に中小企業を対象に助成金制度等の相談(北海道等)、企業の人材確保・職場定着支援(堺市等) ④ U・イターン支援 11 団体(11 拠点) 例: 東京等在住の U・イターン希望者に住居相談等を実施(石川県、長野県等) ⑤ 内職あっせん 7 団体(8 拠点) 例: 在宅ワークを希望する方に対する内職あっせん(奈良県、秋田市等) ⑥ その他 15 団体(16 拠点) 例: 職業訓練の情報提供(新潟県・市等)、心理カウンセリング(姫田市等)	① 生活保護受給者等 136 団体(241 拠点) (児童扶養手当・住居確保給付金受給者等を含む) ② 一般求職者等 87 団体(111 拠点) (支援対象者を特に限定しない取組を実施する場合を含む) ③ 若年者 43 団体(55 拠点) ④ 子育て中の者 36 団体(42 拠点) ⑤ 中高年齢者 19 団体(20 拠点) ⑥ 障害者 17 団体(18 拠点) ⑦ その他(事業主、外国人など) 22 団体(26 拠点) 生活保護受給者等に対する支援 ✓ 福祉事務所内等に「一体的実施事業」の窓口を設け、地方公共団体の生活保護に係る業務と国の職業紹介を一体的に実施、生活相談から就職支援に円滑につながることで可能になり、効果を上げている。

※ 各拠点における令和 4 年度事業計画等に基づき集計。複数の支援対象者を設定している場合があるため、重複計上している。

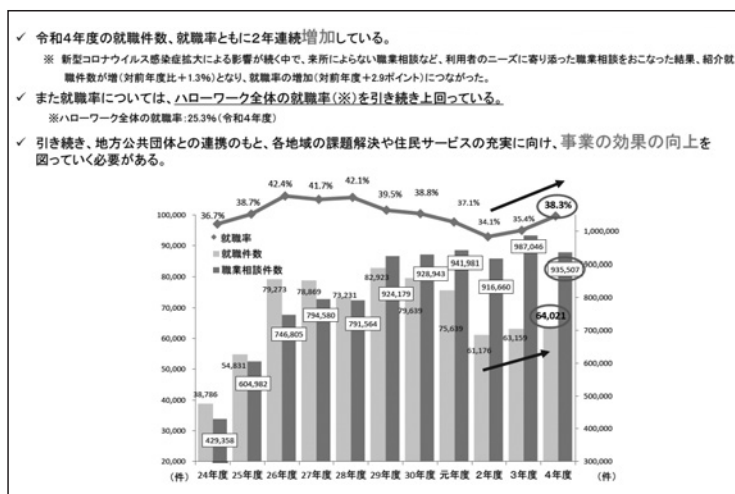
出典：図表 6-1 に同じ

図表 6-13 みやざき JOB パーク+(プラス)
(平成 26 年 9 月 1 日事業開始) (一体的事業)



出典：図表 6-1 に同じ

図表 6-14 一体的実施事業における就職件数の推移



出典：図表 6-1 に同じ

6-5 地方版ハローワークについて

地方版ハローワークの概要については、図表 6-15 にあるように、法改正前から自治体が行ってきた職業紹介であり、さきの法改正時点では 552 か所あったものが、直近の実績（2023 年 11 月時点）で見ると 982 か所となっているという。地方版ハローワークで取り扱っている新規求人の数は約 21 万件、就職件数は約 8,000 件ということになっている。ただし、こうした実績は 318 か所の地方版ハローワークの報告から集計したものということであり、分権化以降は自治体に関しては無料職業紹介事業の実施は国には届出のみでよいことになってからは、実績報告が義務化されていないため、国で把握できた 318 か所の実績がこうした数値となっているということである。こうした数値はハローワークの年間の就職件数など

図表 6-15 地方版ハローワークの概要

経緯 ● 平成27年11月 「地方分権改革推進会議報告書」において、地方版ハローワークの設置権限を地方に移譲することとされる。 ● 平成27年12月 「平成27年の地方からの提案等に関する対応方針」(閣議決定)において、地方公共団体が民間とは明確に異なる公的な立場で無料職業紹介を実施できるようにする等の見直しを行うこととされる。 ● 平成28年5月 第6次地方分権一括法(職業安定法と雇用対策法(※))の改正)が成立(同年8月20日施行) ※国・労働政策総合推進法
改正職業安定法の内容 ✓ 民間の職業紹介事業者とは異なる位置づけ・公的な主体として無料職業紹介を実施できる。 ① 無料職業紹介事業開始時の届出の廃止(通知のみ) ② その他各種規制の見直し(国による助言指導、勧告、報告徴収、立入検査の廃止、事業停止命令の廃止等) ✓ 無料職業紹介を行う地方公共団体が希望する場合に、国のハローワークの求人・求職情報をオンライン提供(法定化) ・ 求人情報のオンライン提供(平成26年9月開始) ・ 求職情報のオンライン提供(平成28年3月開始)
設置状況及び実績等 ✓ 設置事業所数 982所(472自治体)(令和5年11月末現在) ※ 法施行前に届出により無料職業紹介事業を行っていた事業所で、地方版ハローワークに移行したものを含む(参考:平成28年8月末時点 552所)。 ✓ 無料職業紹介事業実績(令和3年度職業紹介事業報告書) - 新規求職申込件数 26,395件(対前年度比7.9%減) 新規常用求人数 210,142件(同10.2%増) 就職件数 8,323件(同2.3%増) ※ 事業報告を提出した特定地方公共団体無料職業紹介事業所数は、318事業所(特定地方公共団体の事業報告提出は法で義務づけられていない。) ✓ 主な実施目的 ・ 特定分野への職業紹介(医療、保育、教育、農業、漁業、造業 等) ・ 特定の対象者の職業紹介(生活保護受給者・生活困窮者、U/Iターン希望者、女性、若者、障害者、中高年齢者 等) ・ 県内企業の人材確保支援 ・ 近隣にハローワークがない住民へのサービス(ハローワークまで車で1時間(約40キロ)の立地)

出典：図表 6-1 に同じ

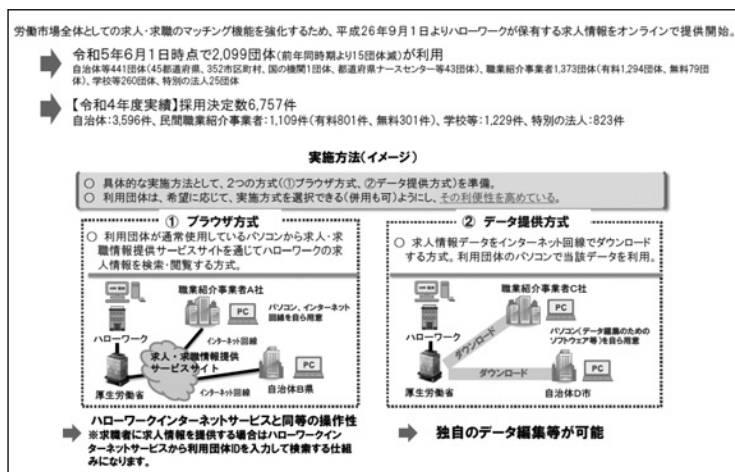
と比べると規模的には小さいが、地方版ハローワークでは支援対象者を絞ったり、企業を絞っての丁寧な支援が行われているのではないかという分析が示された。

6-6 求人・求職情報の提供について

分権改革以降の「求人情報の提供」については、図表 6-16 にあるように、既にハローワークの求人はほぼ 100%公開としているため、やや役割を終えた形ではあるが、まとまったデータの形で欲しいというニーズはまだ引き続きあるため、現在でも 2,000 団体以上に情報提供しているという状況であるという。

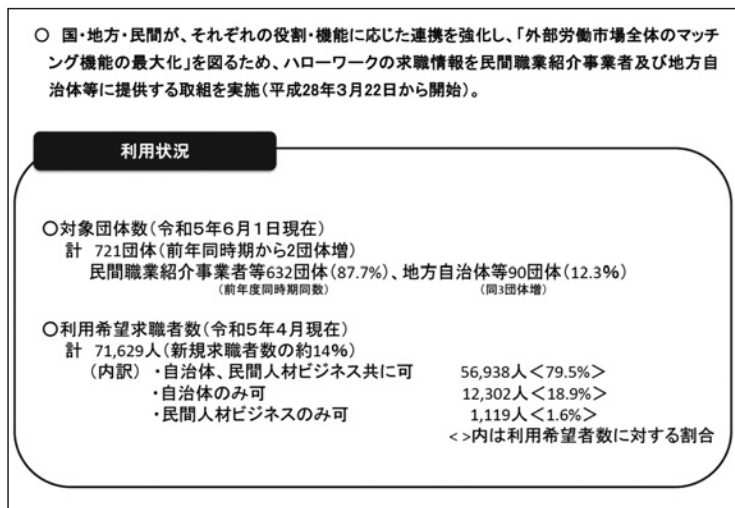
また、分権改革以降の「求職者情報の提供」については、図表 6-17 にあるように、2023 年 6 月 1 日時点で国から提供しているのが約 7 万人の求職者で、ハローワークの新規求職者の 14%という

図表 6-16 ハローワークの求人情報のオンライン提供について



出典：図表 6-1 に同じ

図表 6-17 ハローワークの求人情報の提供サービス



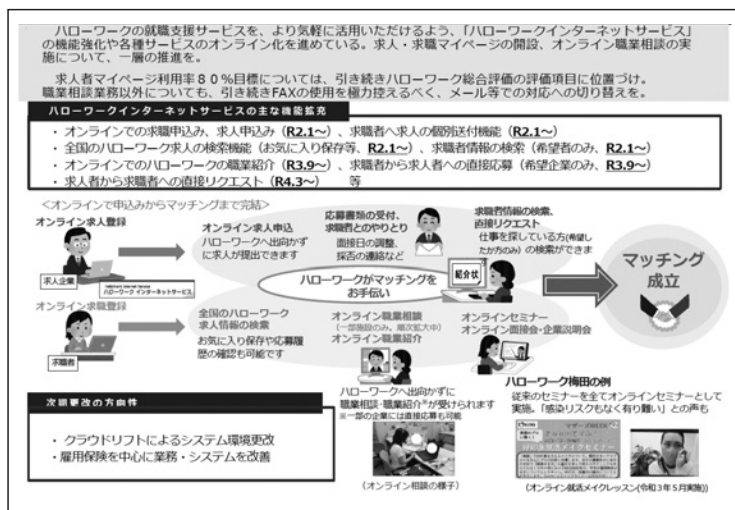
出典：図表 6-1 に同じ

数字となっている。これについては、2年前は同じ数字が6%ほどという実績だったのが、年々伸びているという状況であり、従前より自治体からの要望が強く、ひきつづきニーズがあるという認識をしているため、これも求職者本人のご理解をいただければ広げる努力をしているという状況とのことであった。また、図表 6-18 にあるように、ハローワークではサービスのオンライン化により来所せずともサービスを受けられる環境整備もまた進めている。

6-7 今後の運営の方向性

最後に、地域の関係機関との連携について、図表 6-19 にあるように、ハローワークの業務をかつては民間が実施するのか、自治体が実施するのか、国が実施するのかといった議論もあったが、今後はより一層仕事の総合拠点としてワークできるよう、地域の様々な

図表 6-18 ハローワークサービスのオンライン化について
— 来所せずともサービスを受けられる環境整備 —



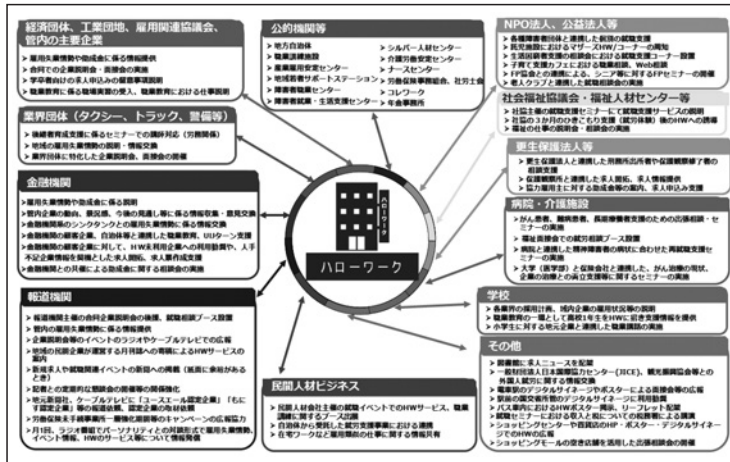
出典：図表 6-1 に同じ

関係団体と連携をして、ニーズを酌み取って業務をするように指示をしているとのことであった。したがって、地域の経済団体や業界団体、または報道機関、公共機関の方々と連携をしながら、地域のニーズを酌み取ってマッチングをしていく取組を現在進めているとのことであった。

最近の取組としては、図表 6-20 にあるように、政府方針で 2022 年より三位一体の労働市場改革の指針が決定されているが、この中でも三位一体の「リ・スキリング」と「職務給の導入」と「成長分野への労働移動」の 3 つの柱が出されており、3 つ目の成長分野への労働移動の中でハローワークのキャリアコンサルティング機能の強化が盛り込まれているという状況となっているとのことであった。

図表 6-20 の「こども未来戦略方針」の中でも、いわゆるパパと

図表 6-19 地域の機関との連携



出典：図表 6-1 に同じ

図表 6-20 ハローワーク関連の政府方針

三位一体の労働市場改革の指針（令和5年5月16日新しい資本主義実現会議）	
1 リ・スキリングによる能力向上支援 ➢ ハローワークにおける事前コンサルティング、リ・スキリング内容の妥当性の確認 ➢ 高い賃金・エンプロイアビリティが期待される分野における教育訓練給付の拡充	3 成長分野への労働移動の円滑化 ➢ 職業相談部門の体制強化などによる在職からのコンサルティング機能強化 ➢ 求人・求職・キャリアアップに関する官民情報の共有化 ➢ 転職前後の各職種の賃金情報の捕捉・比較 ➢ job tag及びびよくばらばの機能強化 ➢ 失業給付制度の見直し
2 個々の企業の実態に応じた職務給の導入 ➢ 給与制度・雇用制度を労働市場に対して可視化	
「こども未来戦略方針」（令和5年6月13日こども未来戦略会議）	
3. 共働き・子育ての推進 (1) 男性育休の取得促進～「男性育休は当たり前」になる社会へ～ ○ いわゆる「産後1ヶ月育休」（最大28日間）を念頭に、出生後一定期間内に両親ともに育児休業を取得することを促進するため、給付率を現行の67%（手取りで8割相当）から、8割程度（手取りで10割相当）へと引き上げる。 (2) 育児期を通じた柔軟な働き方の推進～利用しやすい柔軟な制度へ～ ○ 柔軟な働き方として、男女ともに、短時間勤務をしても手取りが変わることなく育児・家事を分担できるよう、こどもが2歳未満の期間に、時短勤務を選択したことに伴う賃金の低下を補い、時短勤務の活用を促すための給付（「育児時短就業給付（仮称）」）を創設する。 (3) 多様な働き方と子育ての両立支援～多様な選択枝の確保～ ○ 子育て期における仕事と育児の両立支援を進め、多様な働き方を効果的に支える雇用のセーフティネットを構築する観点から、現在、雇用保険が適用されていない週所定労働時間20時間未満の労働者についても失業手当や育児休業給付等を受給できるよう、雇用保険の適用拡大に向けた検討を進める。	

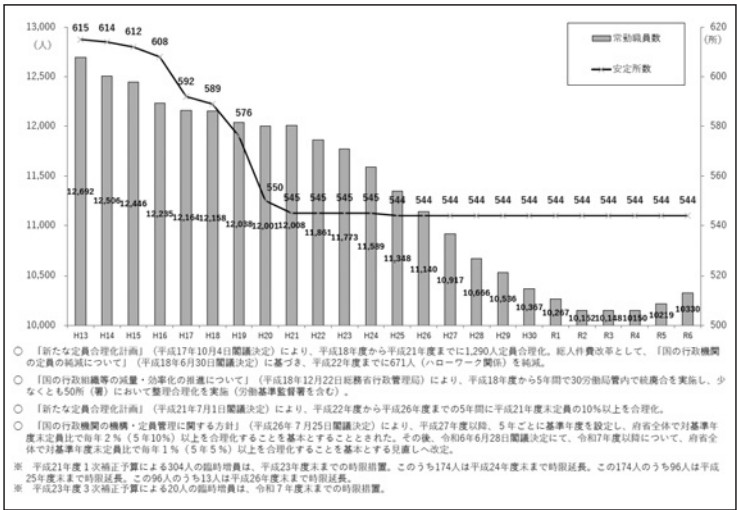
出典：図表 6-1 に同じ

ママが両方とも育児休暇を取った場合の手取りが10割になるという改正や、短時間勤務をして手取りが減る方の短時間の育児の給付金を導入するといった改正が当時盛り込まれ、これらを盛り込んだ雇用保険法の改正が進められているとのことであった（なお、この改正雇用保険法は2025年4月から施行されている）。

6-8 意見交換の概要

主な意見交換としてはまず、ハローワークにおける長期的な職員数の減少傾向が議論された。すなわち、図表6-21にみられるように、ハローワークの職員数は地方事務官制度の廃止などに伴って2000年（平成10年）代に急速に減少し、その後も職員数は漸減

図表6-21 ハローワークの職員数等の推移



出典：厚生労働省職業安定局（2024）「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績」、p.47、厚生労働省 HP（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/hellowork.html、2025年3月19日最終閲覧）

してきている。それ以降は、景気変動の波とともに主に非正規労働者で構成される相談員数は増加と減少を繰り返して推移し、現在は 1 万人ほどの職員に対して相談員は約 2 万人であるが、希望する相談員は正規職員として雇用されるように国としても働きかけているところとのことであった。

なお、この点はさきの 6-1 節でも触れたが、職員数に関しては職員 1 人当たり労働力人口及び失業者数を比較すると、ハローワークの職員数は欧州主要国の 1/3 ～ 1/10 程度ではないかとの見解が示されていたが、図表 6-22 にあるように、あらためて厚生労働省の資料で主要国の職業紹介機関の体制を確認すると、日本では諸外国に比して正規職員数（1 万人）で見ると一人当たり 6,700 人超の

図表 6-22 主要国の職業紹介機関の体制

職業安定機関の職員 1 人当たり労働力人口及び失業者数から、ハローワークの職員体制は、欧米主要国と比較して、非常に小さい状況にあるといえる。										
	名称	機関数 (箇所)	職員数 (人) (注 1)	労働力 人口 (千人)	職員 1 人 当たり 労働力人口 (人)	機関 1 箇所 当たり労働 力人口 (人)	失業者数 (千人)	職員 1 人 当たり 失業者数 (人)	機関 1 箇所当 たり失 業者数 (人)	失業率 (%)
イギリス (注 2)	雇用年金省	778	－	34,551	－	44,410	1,393	－	1,790	4.0
フランス (注 3)	公共職業安定所 (フランス・トラヴァイユ)	896	59,191	30,576	517	34,125	2,234	38	2,493	7.3
アメリカ (注 4)	各州の職業安定 機関	2,254	－	167,116	－	74,142	6,080	－	2,697	3.6
スウェーデン (注 5)	職業安定所 (雇用仲介庁)	約 300	10,560	5,710	541	19,933	440	42	1,467	7.7
ドイツ	連邦雇用機関	約 755	88,800 (95,100)	43,905	494 (462)	58,152	1,376	15 (14)	1,823	3.1
日本	公共職業安定所	544	10,330 (28,923)	69,252	6,704 (2,394)	126,873	1,783	173 (62)	3,296	2.6

(注 1) 職員数、職員 1 人当たり労働力人口及び失業者数欄の () 内の数字は、非常勤職員等を含む人数。

(注 2) 機関数は、臨時機関 (Temporary Job Centre) 144 箇所を含む (2023 年 7 月時点)。また、職業安定機関のみの職員数は不明。

(注 3) 職員数について、非常勤職員数は不明であり、市民ボランティア (Volontaires en Service civique) は除く。

(注 4) 各州単位では公共職業紹介機関の設置を行っているため、全体の職員数については不明。

(注 5) 機関数は、予約制の職業安定所 (111 箇所) のほか、雇用仲介庁との契約により職業紹介サービスを提供する、国サービスセンター (142 箇所) 及び自治体の施設を含む。また、職員数は、国サービスセンター及び自治体の施設で職業紹介に従事する職員の数を除き、非常勤職員数等は不明。

(資料出所) OECD データ及び各国ホームページ上の各種統計資料等をもとに、厚生労働省作成。(なお、私、独については 2022 年時点、スウェーデン・日本の職員数・機関数は 2024 年時点、その他は 2023 年時点。)

出典：厚生労働省職業安定局（2024）「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績」、p.48、厚生労働省 HP（https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/hellowork.html、2025 年 3 月 19 日最終閲覧）

労働者数をカバーしており、また正規職員と非正規職員を合算（約3万人）してみても一人当たり2,300人超の労働者数をカバーすることになっており、確かに希望する相談員にはより一層の正規職員化の機会を増やすなどハローワークでも人員の拡充が今後図られることが望ましいことがうかがえる。

次に、ハローワークの役割の1つである「雇用対策」（図表6-1のハローワークの概要を参照）のなかの「雇用管理改善支援」について、これが求人と求職の双方のマッチングをする時の労働条件の緩和にも踏み込んだものになっているかという点について、質疑応答がなされた。この点については、ハローワークとしてもどういった求人がマッチングしないのかというノウハウがあることから、こうした層が欲しいのであればこうした処遇が必要、また、こうした制度があれば賃金が低くとも応募者が出る傾向があるといった形で、求人条件をきっかけにした企業のコンサルティングはしているとのことであった。

また、図表6-20の「ハローワーク関連の政府方針」にある「職務給の導入（給与制度や雇用制度の労働市場での可視化）」についても質疑応答がなされた。この点については、労働市場の見える化の取組として、企業の仕事の見える化については「ジョブタグ（jobtag）」で求人情報にはない情報を掲載し、企業の労働環境の見える化については「しょくばらば」を通じて公開することで、仲介者がいなくても労働市場がワークする仕組みを並行して構築しているとのことであった。また、ハローワークでも求人票やホームページではうかがえない職場の雰囲気などを企業訪問を通じて足で情報をとってくるようにはしてきているとのご意見が出された。

この点について本研究会の委員からは、そうしたことを自治体と今後やるのがいいのではないか、また、国の特定求職者雇用開発助成金（特開金と略される）の活用に対応するような雇用の内容にす

るための企業の具体的な就業規則の改正の指導なども行える専門家の派遣を企業にされるといいのではないかとのご意見があった。また、「ジョブタグ (jobtag)」で求人情報にはない情報を掲載するのはよいが、そうした求人とは異なる形で、地域の企業とつながっている自治体とハローワークが一体となってインターンシップ（職場見学等）の実施や詳細な仕事情報（＝就労条件、労働環境、仕事内容）の提供をするなど、職業紹介の前段としてこうしたことの実施を考えられたらどうかというご意見も見られた。また、ハローワークの相談員が通常行うような「（給付の）手続の相談」と自治体や福祉の現場で行うような「生活や就労の（中身の）相談」とはちがうものではないかという指摘もなされた。

さらに、一体的実施事業（6-4 節）で国と自治体が窓口を並べるだけではなく、両者の職員の間での共同的な動きや相互の窓口への誘導や人事交流などはあるのかという点についても質疑応答がなされた。この点については、ハローワークでも生活支援などで助走をしてから就職支援に結びつけていく必要がある方や、基本的なコミュニケーションに問題があるためそうした練習が必要な方が増えており、従来型の職業紹介だけでは不十分になってきているとの認識は持っていることから、現在は課題解決型の支援をしていこうとしているとのことであった。ただ、こうした業務を現在の職員体制のもとで相談員に担わせることは困難であるため、常勤職員のテコ入れをはじめ職員の増員をいただいているとのことであった。また、一体的実施事業については、ただ窓口を並べて隣を案内するというだけではなく、御本人の了解を得てその場で個人情報も一緒にシェアをして、一緒にこの支援計画を立てるといったことをやっているところもあるとのことであった。

地方版ハローワーク（6-5 節）については、自治体の行う無料職業紹介事業を基本的には地方版ハローワークと呼ぶこと、一体的実

施事業にはそれに伴う必要な補助がつくが地方版ハローワークへの補助は基本的にはつかないことなども議論された。

また、ハローワークの今後の方向性として、職業紹介業務のオンライン化と個別化の必要性については本研究会の委員から指摘されたことと同じような認識を持っているが（図表 6-18 参照）、選択肢として誰でもオンラインで予約して、オンラインで連絡できる環境をつくっていく必要はあると考えているとのことであった。ただ、現状はオンラインでの相談件数はまだ極めて少なく、徐々に増えてはいるが、新卒の方がネットを使うのに慣れているため、それで行いたいと言われたら実施することもあるという。あるいは、子育て中のシングルマザーの方が家を出られないため家で行いたいと言われたら実施することもあるとのことであった。そういった個別にニーズがあれば当然応じるが、ハローワークに来る方は来たくて来ているところがあり、何となく不安で話を聞いてほしい、いろいろと話を聞いてほしいという方々のニーズもあり、そこを無理してオンラインでという対応はしていないということであった。ただ、そうした通信環境はもっと広げたほうがいいとは考えているため、2024 年度以降は全ハローワークでオンラインで予約ができるように、オンラインですぐ Zoom につなげるようにするなど、そういった環境づくりは一方では進めているということであった。

また、就労困難者へのアウトリーチについても質疑応答があった。この点については、ハローワークでは仕事のマッチングに重きをおいているため、地域で生活支援を担う方々とより連携を深めて、就労へのパスをつくっていく、どこかのタイミングでハローワークにバトンを渡してもらうというつながりをつくっていくということが今後重要ではないかとのご意見が聞かれた。

その他、意見交換の中では、働き手がないという状況はどの自治体にも将来必ず訪れることから、いかに労働市場から遠い人が働

ける仕組みができるかということは、自治体にとってまた別の意味での財産になると思われる。そのため、そうしたことにもこれからもっと力を入れていって、今までであれば自然体では労働市場に來なかった人々をいかにして引っ張っていくか、非常に手間もかかるが、そうしたこともやっていく必要があると思われるため、そうした点は自治体とも連携できるスペースがたくさんあるのではないかと意見も聞かれた。

6-9 考察

最後に、本章では本書のテーマである国と自治体との連携（就労支援の包括化）、地域との連携（就労支援の総合化）という観点から3つの論点を提示しておきたい。

まず、1つには国全体のマクロの視点から就労困難者の増加を数量的に認識した上で、国レベルでそれへの対策を強化しつつあるのではないかという点である。ハローワークとしても求職者に占める就職困難者数は年々増加傾向にあることから、きめ細かな支援の充実が必要との考えが示されていた。具体的には、障害者、母子世帯の母、生活保護受給者、フリーター、刑務所出所者、高齢者に加えて、コミュニケーションに困難を抱える者、長期失業者（不採用を繰り返す者など）等、就職の困難な者への対応が必要との認識が示され、その対策の強化が次第にはかれつつあることが示されていたのである。今後、こうした就労困難者への対応には当然ながら地域で福祉行政を担う自治体との連携が非常に有効と考えられるのである。

2つには、国と自治体との連携の取組が少なくとも雇用対策協定、一体的実施事業、地方版ハローワークという形で、徐々にではあるが進んできているのではないかということである。例えば、五石（2023）によれば、欧州諸国では労働行政の地方分権が進むか、現

場レベルでの組織面での労働と福祉の窓口の一元化が進んでおり、また、本書の第7章の武田論文によるとドイツでも国主導のジョブセンターか自治体主導のジョブセンターが地域にあり、国と自治体の労働行政における連携が見られるという。わが国の取組もこうした動きとある意味では共通する面もあるのではないだろうか。

3つには、今回の報告では、ハローワークもまた地域の自治体や組織との連携を強化する方向を示していたという点である。この点は、すでに本章の6-7節および図表6-19でみたように、ハローワークと都道府県にある労働局もまた、地域の経済団体や業界団体、または報道機関、公共機関の方々と連携をしながら、地域のニーズを酌み取ってマッチングをしていく取組を現在進めているとのことであった。国のハローワークなどによる職業紹介や基本手当や雇用保険二事業がナショナルスタンダードだとすれば、それへの上乗せ・横出しのサービスを国と自治体が連携することでいかにして実施可能なかは今後より一層重要な論点となろう。

ただし、わが国では従来から実施されてきた雇用保険を主な財源とする労働市場政策（＝事後的な失業手当の給付や職業紹介事業など）が重視されている一方で、一般財源を主な財源とする積極的労働市場政策（＝事前的な職業教育や教育訓練投資、その受給期間中の生活費支給等）の多くはOECDの分析や先行研究を見る限りでは未実施であり、これらの充実が今後も引き続き重要な政策課題となるであろう。

加えて、詳細は本書の第1章の五石論文をご参照いただきたいが、先進諸国の多くが失業扶助等を前提に現金給付を伴う就労支援を実施しているのに対し、日本では現金給付を伴わない就労支援（生活困窮者自立支援など）が依然として多い。加えて、日本の公共職業安定機関では支援の個別化（＝個人の生涯を通じた履歴を十分に踏まえた個別的支援、福祉サービスをも組み合わせた包括的支援、就

労後にも関係を持ち続ける継続的支援など）が十分に進んでいないのに対して、先進諸国の多くでは一般就労が可能な人々にはオンラインによる支援を強化しつつ、就労困難者への支援の個別化を重点的に行うことが国際的な潮流であるとすれば、いまだ積み残された課題は数多いようにも思われる。

謝辞

本章のもとになった日本都市センターの就労支援研究会においては、厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室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

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

五石敬路（2025）「国際比較の観点から見た就労支援：支援の個別化とハローワーク」公益財団法人日本都市センター編『自治体の就労支援の総合化と包括化—国・自治体・地域の連携—』（本書の第1章を参照）

厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室（2024）「雇用に関する国と地方公共団体との連携状況等について」（第6回日本都市センター・都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会 配布資料（資料2））

厚生労働省職業安定局公共職業安定所運営企画室（2023）「雇用に関する国と地方公共団体との連携状況等について」（第7回労働政策審議会職業安定分科会地方連携部会 配布資料（資

料 2)) (https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_34833.html、
2023 年 12 月 6 日最終閲覧)

第Ⅲ部

各 国 編

(国際比較)

第7章

ドイツ「求職者基礎保障」と その実施主体

金沢大学名誉教授 武田 公子

はじめに

ドイツの「求職者基礎保障」(2023年より給付名は「市民手当」となった)は、稼働能力ある長期失業者とその被扶養世帯員の生活保障給付を行いつつ、就労支援や就労阻害要因の解決・軽減を行う仕組みであり、対象者数は人口比でいえば日本の生活保護受給者の10倍の規模にあたる。本稿ではこの制度による就労支援の概要を説明した上で、その担い手の二つのモデルに言及する。一方は、労働行政が主導し自治体が協力するモデル、他方は自治体が全面的に担うモデルである。日本においても「雇用政策の分権化」は推進されている状況にあるが、この動向に対してドイツの事例・経験が何らかの示唆を与えうるか否かを検討する。

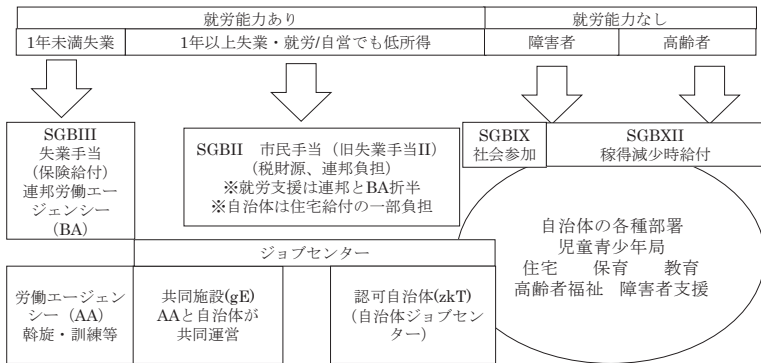
1 ハルツ改革以降のドイツ労働市場政策の動向

ドイツにおけるいわゆるハルツ改革(労働市場における現代的サービスのための第四法)¹によって、2005年以降、それまでの社会扶助受給者のうち就労能力のある人々は「求職者基礎保障」²(社会法典第二編、以下 SGBII)制度の下で生活保障給付と就労支援を受けることになった。また同時に、それまで失業保険制度のなかで、失業手当受給期限を過ぎてなお失業状態にある人々が税財源から受けていた「就労扶助」が廃止され、その当事者も「求職者基礎保障」に統合された。これにより求職者基礎保障は、1年以上失業状態にある就労能力のある人々を対象とし、ジョブセンターで労働市場への統合に向けた支援を行う仕組みとして形づくられた(図1参照)。

1 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. S. 2954.

2 2023年からの SGBII の名称は「市民手当および求職者基礎保障」であるが、以下では便宜的に「求職者基礎保障」とする。

図1 ドイツにおける生活保障制度の体系
SGBは Sozialgesetzbuch（社会法典）



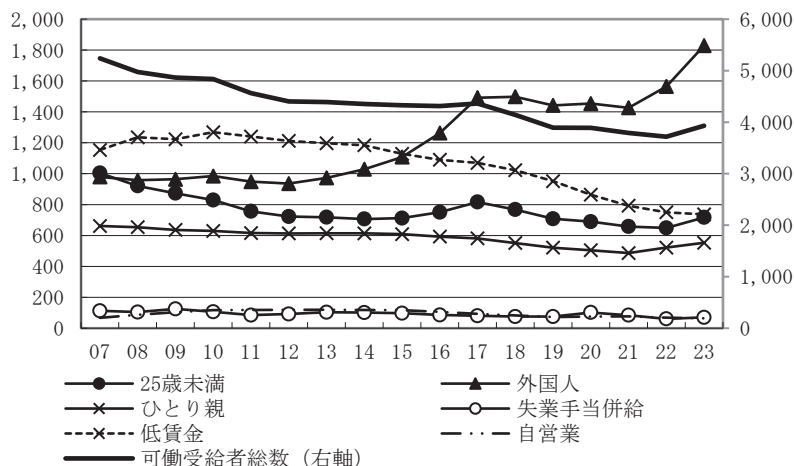
それから20年弱の間、「ハルツ」は多くの稼働能力のある生活困窮者のセーフティネットの役割を担いつつも、社会扶助に代わるスティグマとして忌避される側面を持ち続けてきた。それは、当事者が、就労支援に向けてジョブセンターとの間で締結する「統合協定」に反した場合には制裁がなされ、当事者の意思や状態にマッチしない措置への参加がいわば強制されるという側面を指してのことである。この批判を受けてSGBIIの生活保障給付は2023年より「市民手当」に一新され、制裁はこれまでより限定的なものとなっている。この直近の制度改革の成否はここではひとまず措くとして、まずはこのSGBIIの下で就労支援を受けた人々の構成や支援措置の内容について概観しておきたい。

(1) 受給者の動向

図2はSGBII受給者のうち稼働能力のある人々の総数と各種属性に着目した動向を示したものである。まず、太い実線（右軸）で示したのが稼働能力のある受給者の総数であるが、07年に520万人を超えていたものが22年には370万人まで減少している。この

間、労働市場環境の変化のなかで、全体として長期失業者は減少傾向にあった。

図2 可働受給者と主なターゲットグループ（千人）



資料：Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005), より作成。

そのなかでも、制度開始当初からターゲットグループのひとつと考えられてきた25歳未満の可働受給者はかなり減少してきている。学校卒業後定職に就かない若者の支援は、この間 SGBII の重要な課題となっていたが、制度発足から数年の間に急減し、後述する難民の流入により2016-17年には一旦増加するもその後再び減少に転じている。この減少傾向は、「低賃金」層にも該当する。ドイツでは協約賃金を基本としていたが、2015年に全国一律の法定最低賃金が導入された。これにより、不安定就労を渡り歩き低賃金に甘んじてきた若者層の受給が減少したものと思われる。失業前賃金が低いために失業手当の額が最低生活保障水準に達しない場合

に SGBII 給付で補完する失業手当併給層、および自営業で低収入の場合に SGBII で補完給付をうける層についても、横ばいないし漸減傾向を示している。「求職者」基礎保障という制度名称ではあるが、自営業等の非求職者も対象となっている点に注意が必要である。ひとり親世帯の受給減少要因としては、遅れていた保育所整備や学校の全日化がようやく進んできたことや、児童手当の拡充がある³。また、移民背景のある人々の労働市場における不利性から、以前より外国人受給者は少なくなかったが、2015-16 年のシリア難民、2022 年以降のウクライナ難民の流入のなかで、外国人受給者が急増したことが窺われる。

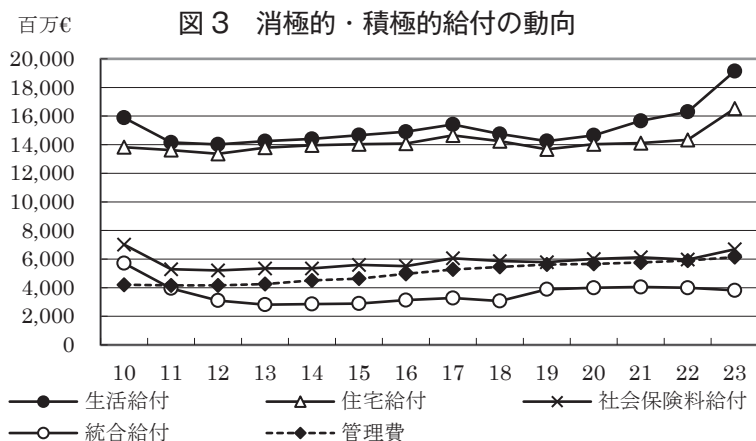
以上のように、受給者が全体として減少傾向を示しているなかで、就労に向けて個別事情に即した支援が必要な人々、受給が長期化している人々が新たなターゲットグループとなってきているのである。

(2) 給付の内訳

図 3 は SGBII における各種給付の動向を示したものである。生活給付としているものには、就労能力のある受給者およびその被扶養世帯員に対する生活保障給付および必要に応じた一時的・追加的給付等が含まれる。社会保険料給付は、受給者が加入すべき医療保険や年金保険等の公的保険料を給付し、それによって社会保険加入を維持するものである。住宅給付としているのは、地域的に妥当な水準の暖房費つき家賃を給付するもので、家主に直接振り込む場合もある。これらは受給者に対する金銭給付であり、消極的給付と呼ばれるが、近年の物価高騰のなかでその急増が窺える。これに対して統合給付は、受給者の就労を支援し、労働市場に統合するこ

3 魚住明代「ドイツのひとり親家族支援政策」『大原社会問題研究所雑誌』746、2020 年、参照。

とを目指す各種サービスであり、積極的給付と呼ばれる⁴。これについては次項でその詳しい内訳をみていくが、2010年代に労働市場の好転もあり連邦政府の予算削減が進められたことが見て取れる。2019年から後述する新たな統合手段の創設により予算の増加が見られる。管理費は、ジョブセンターを維持する諸経費であり、センターの職員人件費なども含まれる。生活給付と同様の物価上昇に即した人件費の上昇に加え、シリア難民の SGBII 参入時に大幅な職員増を図った⁵こともあり、管理費の上昇傾向が見られたが、その後は頭打ちである。



資料：Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II 各年版より作成。

4 Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II. (<https://statistik.arbeitsagentur.de>)

5 Anne Koch, Nadine Biehler, Nadine Knapp, and David Kipp, Integrating refugees: Lessons from Germany since 2015-16, Background paper to the World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies, Worldbank Document : Thränhardt, D., Welcome Culture and Bureaucratic Ambiguity: Germany's Complex Asylum Regime. In Migration Control Logics and Strategies in Europe: A North-South Comparison, Springer Vlg. 2023, pp. 267-281.

前出図2で見たように、この20年弱の間に受給者は着実に減少してきた。しかし経費面で見ると、全体として横ばいないし漸増傾向を示している。この理由としては、物価上昇への対応というばかりでなく、基準額の適正水準をめぐる憲法裁判所判決等を背景に生活保障給付が改訂されてきたことがある。住宅暖房費給付についても、都市部を中心とした家賃上昇とエネルギー価格上昇を受けて世帯当たりの給付額は増加傾向にある。またさらに、次に述べるように労働市場統合に困難を抱える受給者が相対的に増加し、より手厚い支援給付が投入されるようになってきていることも背景にある。

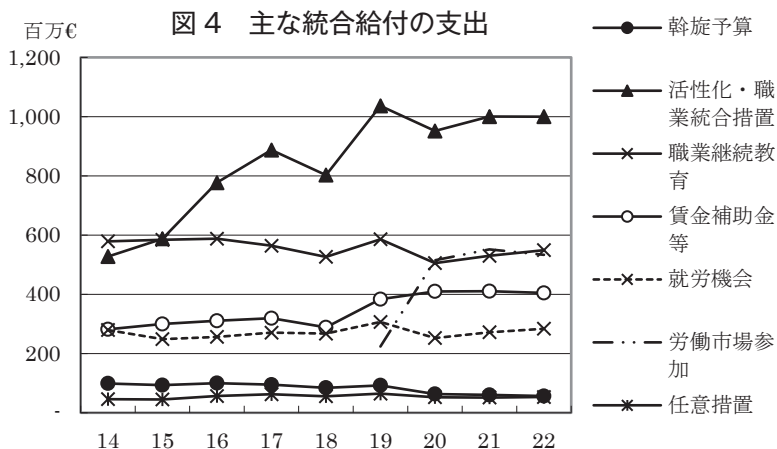
(3) 統合給付の内訳

さて次に、積極的給付とされる統合給付について詳しく見ていきたい⁶。図4は統合給付の支出すなわち各種統合措置にかかる経費を、図5は統合措置の利用者数の推移を示している。なお、後述する理由から、図5は全ジョブセンターの集計データであるが、図4は一部ジョブセンター（認可自治体関係分）のデータを含んでいない⁷。まずは両者を見比べながら、各種統合措置とその動向を説明していく。

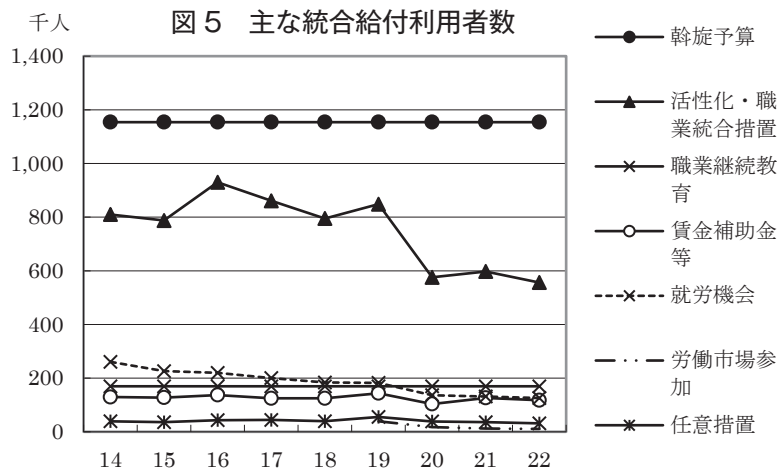
まず、利用者数として一貫して多いのが「斡旋予算」である。これは、受給者が求職活動を行う際の、応募書類作成費や旅費を支給するものであるため、経費の額としては多くない。次に利用者数として多く、また支出の中では最も多いのが「活性化・職業統合措置」である。これは就労阻害要因の除去・軽減を目的とし、カウンセリ

6 以下、各種統合措置の説明については連邦労働エージェンシーのウェブサイト参照。<https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/buergergeld/arbeitsfinden>

7 図4・5、7・8のデータはBA統計局による「統合報告書」に拠っているが、2023年から統合報告書が廃止されたため、以下は23年以降の継続データを示すことはできない。



資料：Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II a. F. 各年版より作成。図5も同様。



ング、就活トレーニング、コンピューター研修、ドイツ語修得、自営業向けコーチング等、多様なプログラムを含む。2020年から利用者が急減し、支出も減少・横ばいとなっているが、これはコロナ

禍の下での行動抑制のためである。これを除いてみると、措置利用者数は減少傾向を示しているのに対し、支出額では増加を示している。すなわち、利用者一人当たりにより高コストなサービスを提供するようになってきていることが窺われる。受給者が全体としては減少傾向にあるなか、斡旋阻害要因を複数もって長期にわたり受給を続ける層に対して、コーチング（伴走的支援）をつける等の密度の高いサービスを提供するようになってきていることが窺われる。

例えば図には含まれないが広義の活性化・統合措置のなかに、2017年から開始された「アクセス困難な若者への支援」がある。学校を中退ないし職業訓練未修了のまま定住せずにいる若者や、ジョブセンターで一度は支援を受けながらも制裁によって支援から遠のいてしまった若者にアウトリーチし、伴走的支援を行うものである。

また、利用者としては相対的に少ないが、支出として大きなものとして賃金補助等の措置がある。2019年から支出が増加しているのは、長期失業者を雇用した事業者に対する賃金補助がより手厚いものとなったためである。これは、「労働市場参加」と同種のもので、ともに2019年の「参加機会法」によって導入された⁸。前者は2年以上の受給者に一般就労を提供した事業主に対して、1年目は協約賃金の75%、2年目は50%の賃金補助を給付するもの、後者は6年を超える受給者を雇用した事業主に1年目100%の賃金補助、その後5年目まで10%ポイントずつ逦減させるというものである。いずれもコーチングを伴うことがジョブセンターに義務付けられており、長期受給者に対する一般労働市場への参加を促進する意味を持つ。

このほか、「就労機会」はハルツ改革直後にはかなり多く利用さ

8 参加機会法による長期受給者参加促進については、布川日佐史「ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進」『現代福祉研究（法政大学）』20、2020年；森周子「ドイツにおける就労困難者向け就労支援政策の考察」『成城大学経済研究』23、2021年、他参照。

れた、就労困難者に対する見極め・就労習慣づけのための就労であり、ごくわずかな時間あたりの報酬がつけられたことから「1 ユーロジョブ」と呼ばれたものである。低賃金労働の助長との批判を受けていたが、2011 年の支援手段見直しのなかで就労機会は期限を切るものとなり、その地位は相対的に低下している。

(4) SGBII をめぐる近年の動向

前述のように、統合支援措置にも紆余曲折があったことがわかる。制度発足当初は「就労機会」に象徴されるように、特に若者に焦点化したワークフェア的な措置が多かった。2010 年頃からは連邦の統合予算削減と手法改革のなかで就労機会から活性化へのシフトが見られ、2019 年には参加機会法によって長期失業者への包摂的な措置が登場した。統合措置はワークフェアと包摂という二つのバイアスの間を揺れ動きつつ変遷してきたように思われる。こうした変化の背景としては幾つかの事情がある。

第一に、国際情勢が不安定化する中で発生する難民問題に関し、ドイツは積極的に受入姿勢をとり、ドイツの社会や労働市場への包摂のために SGBII が活用されてきたということである。2015-16 年頃にはシリアから、2022 年以降にはウクライナから大量の難民受け入れを行った。難民認定され就労が認められれば、その後の支援は SGBII が担うことになる。前出図 2 に示したように、これら難民流入のタイミングで外国籍の受給者は一段ずつ高い水準に移行している。労働力不足に悩むドイツにとって、難民をドイツ社会・労働市場に包摂することは社会的に合意可能な方策である。

第二に、2023 年から SGBII の枠組みでの所得保障給付は「失業手当 II」から「市民手当」に変更された。その一つの背景としてあるのは、2019 年に憲法裁判所が下したところの、若者に対する制裁強化規定を違憲とする判決である。統合措置にあたって当事者

とジョブセンターが結ぶ申し合わせ（統合協定）に反した場合に、給付の一部削減がなされる「制裁」を、若者に対してはより厳しい削減率で課していたのだが、これが違憲とされた。市民手当においては制裁の適用がより制約的となり、スティグマを排除する方向での「ベーシックインカム化」が進むとの見方もある⁹。

第三に、コロナ禍の下で各種給付の申請手続きの簡素化が図られ、例えば資産調査や居住する住宅の家賃水準妥当性審査等の手続きが一時停止・猶予されるなどの措置がとられた¹⁰。コロナ禍収束後もこの措置が一部継続することとされており、前述の「市民手当」化の下でのスティグマ軽減への動きがこうした点でも観察される。

2 実施主体の二つのモデル

(1) ニモデル並立の経緯

さて、ここまで述べてきた SGBII はどのような実施体制で行われているのだろうか。ハルツ改革の当初案では、求職者とその被扶養家族に対する支援の実施主体は、労働エージェンシー（Arbeitsagentur, 以下 AA）と自治体が協力して運営するジョブセンターであると想定されていた。しかし最終的な成案では、自治体が AA と共同体を作らずに単独でジョブセンターを運営する選択肢が実験条項として盛り込まれた。この結果、AA と自治体の共同体（Arbeitsgemeinschaft, 以下 ARGE）が運営するジョブセンターと、自治体が単独で運営するジョブセンター（オプションモデル、当初 69 ヶ所）が並立することになった。

このオプションモデルが誕生した背景としては、以下の諸点が挙

9 Deutscher Landkreistag, Ausführliche Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Bürgergeld-Entwurf, 28. 10. 2022.

10 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wirksamkeitsanalyse der Corona-Maßnahmen, Forschungsbericht Nr. 573, März 2021.

げられる。第一に、旧社会扶助制度の下で自治体は、扶助受給者の就労に向けて取り組んできた。というのも、当時社会扶助は全て自治体の財政負担の下で実施されてきたが、受給者を社会保険義務のある雇用に押し上げることによって自治体負担軽減に資するところが大きかったためである。この経験のなかで自治体はジョブセンターを単独で担いとうとの自信を持つに至った。

第二に、ドイツ連邦制の原則に関わる ARGE の合憲性如何という問題である。連邦労働エージェンシー（Bundesagentur für Arbeit, 以下 BA）の地域機関である AA と自治体が共同機関を設置することは、自治体に関する事項を所管するのは州であるというドイツ連邦制の原則を逸脱するものであり、基本法に反するという見方が制度成立時からあった。郡の全国団体であるドイツ郡会議はこの主張をもって違憲訴訟を起こしており、その立場からこのオプションモデルを積極的に推進していた。

ドイツ郡会議を中心とする自治体によるこの訴訟に関し、連邦憲法裁判所は 2007 年末に、ARGE は混合行政にあたり違憲であるとの判決を下した。それを受け、ジョブセンターの運営主体をどうするのかについてかなりの混乱があったが、最終的には AA と自治体の共同によるジョブセンターを憲法上の例外とする基本法改正を行うという結果となった。判決を受けて 2011 年に施行されたジョブセンター改革により、ARGE は共同施設（gemeinsame Einrichtung, 以下 gE）と名称を変えて事実上存続した。オプションモデルは実験条項から恒久的選択肢に移行した上、適用自治体数も全ジョブセンターの 1/4 まで拡張されることとなり、以降の名称は認可自治体（zugelassene kommunal Träger, 以下 zkT）となる¹¹。

11 郡会議を中心とする違憲訴訟とその結末、ジョブセンター改革等の経緯については、武田公子『ドイツ・ハルツ改革における政府間行財政関係』法律文化社、2016 年、参照。

認可自治体の拡大を受けて、旧 ARGE から zkT に移行した自治体を加え、現在 104 自治体（市・郡）が認可され、「自治体ジョブセンター」の担い手となっている

(2) 両モデルの比較

図 6 SGBII 実施体制の 2 モデル

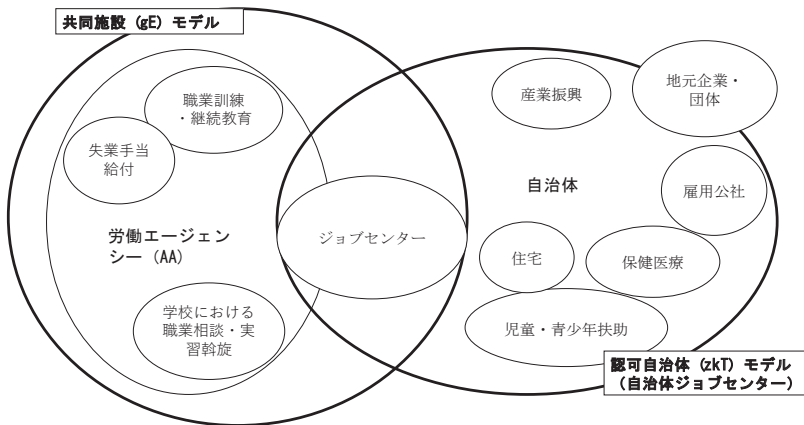


図 6 は、ジョブセンター実施主体の二モデルに関する概念図である。gE は、AA と自治体が共同で運営するものではあるが、概して AA の建物内に置かれ、そこで AA 職員と自治体職員が同居する形をとる。また、AA は BA の地域機関であり、BA-AA の情報ネットワークを共有しているため、受給者のデータを即時に送信・集約することが可能である一方、BA からの集権的コントロールを受けやすいという性格をもつ。また、AA が所管するもう一方の業務、すなわち 1 年未満失業者への失業手当給付と職業訓練・斡旋、学校における職業相談等、雇用促進法（SGBIII）業務の窓口が併設されており、SGBIII から SGBII への移行ケースについてはスムーズな対応が可能である。

zkT の場合は、ジョブセンターと AA は別の建物にあり、当該地域の AA は SGBIII 業務のみを行い、SGBII には直接関与しない。自治体が単独で SGBII の実施主体となるため、住宅政策、産業振興、児童青少年支援部局、学校、保健医療等、自治体が担う各種の公共サービスの諸部局と連携して受給者への対応を行うことが比較的容易である。無論、gE においても斡旋阻害要因をもつ受給者に対して自治体の相談事業等を活用することはあり得るが、これら自治体行政資源へのアクセスは自治体内の方が容易であるには違いない。

このような組織形態の相違を反映して、両モデルのジョブセンターの間には労働市場への統合に向けた支援のあり方にも若干の相違がある。gE は BA-AA という労働行政システムの主導性を反映して、職業訓練や継続教育といった、労働市場への迅速な統合により重点を置く傾向がある。これに対して zkT は自治体の社会サービス系統との連携に重点を置き、斡旋阻害要因を持つ受給者に対する包摂的支援を指向する傾向がある。

図 7 および図 8 は、両モデルのジョブセンターにおける主な統合給付の支出動向を比較したものである。なお、この図には若干の留意が必要である。というのも前述のように gE は BA-AA の情報ネットワークシステムを用いて即時にデータが BA に集約されるが、zkT では自治体が異なるネットワークを使っているため、自治体は適時に取りまとめたデータを BA に送り、データを集約する形になっている。そのため BA 統計では、zkT に関する詳細なデータが脱落していることが多く、BA 統計でも絶えず注釈つきで公表している実態がある。図 8 は「zkT を含む」データから「zkT を除く」データを差し引いて算出したが、全ての zkT を網羅した集計ではないことをここで断っておきたい。

図7 gE モデルにおける主な統合給付支出

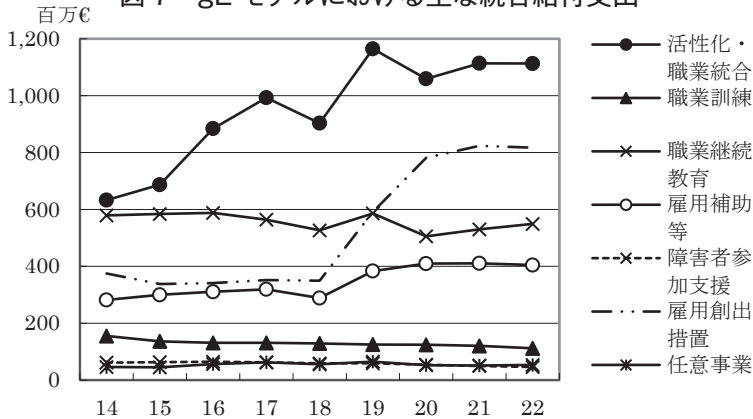
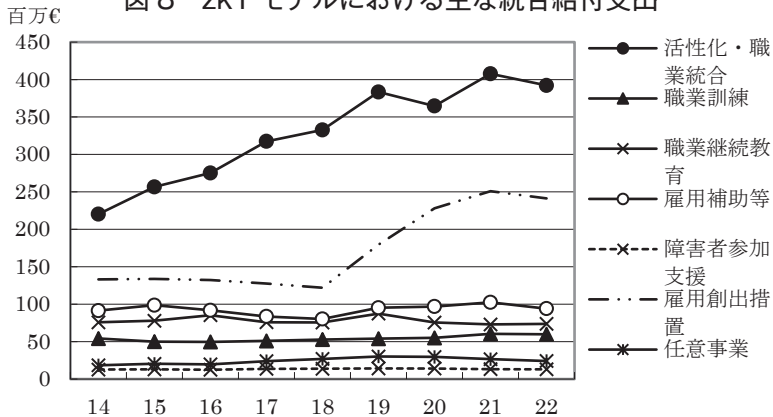


図8 zkT モデルにおける主な統合給付支出



さて、図7と図8を見比べると、以下のような相違が観察できる。まず、gEにおいては「職業継続教育」への支出が明らかに高い。これは再就職や転職を支援する、いわば「労働市場に近い」人々への支援であり、SGBIIIの担い手でもあるAAには使いやすい手段であるが、zkTにおいてはこの措置の活用は相対的に少ない。職

業訓練は、職業継続教育とは異なり、就学時における職業実習を未修了であった場合や、修了していても就職に必要なスキルや資格を得ていない人々への措置であり、zkT では相対的にこちらの利用者が多い。zkT で圧倒的に多いのは活性化・職業統合措置であり、これは「労働市場から遠い」人々に対する就労阻害要因の除去・軽減を含むさまざまな就労支援措置である。この措置は、自治体の福祉分野や住宅等の行政部門や雇用公社¹²との連携、地域の大小規模のNGO や企業との連携で行われる。gE においても自治体や地域のこうした支援資源を活用して行われるが、むしろ zkT がその組織形態の強みを発揮するものといえる。その他、わずかな相違ではあるが、ジョブセンターが自ら開発する支援措置を意味するところの「任意事業」は zkT において若干多いように見える。

なお、前述 2019 年の「参加機会法」によって導入された二つの賃金補助のうち、2 年超の受給者に対する賃金補助はこの図では「賃金補助金等」に、7 年超の受給者に対する賃金補助は「雇用創出措置」に区分されている。「賃金補助金等」「雇用創出措置」が両モデルにおいて 2019 年から急増しているのはこれらの措置の結果である。

(3) 認可自治体モデルの意義と課題

さて、ここでは二つのモデルのうち、zkT（認可自治体）モデルに着目してその意義と課題を小括しておきたい。前述のように、このモデルは当初実験条項に盛り込まれたもので、両モデルにおけるパフォーマンスの比較を踏まえて実施体制のあり方を最終的に決着させることを想定していた。この実験条項に関する報告書は 2008 年に出されている¹³が、結局のところいずれが優れているかの結論

12 自治体雇用公社については武田公子「ドイツにおける自治体雇用公社と中間的労働市場」『彦根論叢』第 415 号、2018 年、参照。

13 Bundesregierung, Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode,

は避けられている。ただし、ARGE（現 gE）が一般労働市場への統合率に関してはより多くの成果があり、zkT ではケースマネジメント的な社会統合的戦略への指向が強い点など、両ジョブセンターの指向性の相違は指摘されている。両モデルのいずれを選択するか決定主体は自治体であり、それぞれの地域特性や自治体の労働市場政策への指向性に規定されるものと考えられる。

zkT 選択の自治体分布からは次のような傾向が見て取れる。第一に zkT の多くは都市ではなく郡である。郡は市町村の共同体であり、概して財政規模は都市より小さく、失業者数は都市ほど高くない。相対的に失業者や外国人労働者が多く、域内格差や貧困問題を蓄積させがちな都市に対して、郡では独自の労働市場政策を行う余力が大きいかもしれない。ドイツ郡会議がこのモデルを積極的に推進したことも背景にあらう。

とはいえ第二に、州単位の分布でみると、zkT が多い州のなかには、旧ルール工業地帯を含むノルトライン・ヴェストファーレン州、東部州のブランデンブルク州、ザクセン・アンハルト州のように、産業構造上の弱みをもち、失業率の高い地域がある。政治的にはヘッセン州はキリスト教民主同盟が、ノルトライン・ヴェストファーレンやニーダーザクセンは社会民主党が州政権を主導しており、それぞれ異なる立場から州政府が zkT を推進している。ノルトライン・ヴェストファーレン州は、エッセン、ヴッパータール、ゾーリングゲン、ミュンスターといった都市が zkT を選択している点が特徴的である。実験条項の廃止と zkT 恒久化の際に ARGE から zkT に移行したエッセン、ヴッパータールでのインタビューでは、BA からの集権的な統制から逃れ、地域独自の雇用戦略を進めたい、労働市場から遠い人々への包摂的な労働市場統合を進めたい、ということ

が語られていた¹⁴。

3 日本への示唆

さて、上記のようなドイツの最低生活保障・就労支援の枠組みは、日本のどの制度と比較可能だろうか。最低生活保障という点では生活保護であり、雇用促進という点からは生活保護・生活困窮者自立支援における就労支援、あるいはこれらとハローワークとの連携への動き、ということになるであろう。とはいえ、ここでは日独の比較というよりは、「どこが異なるのか」に重点を置いて論じていきたい。

第一に、そもそも最低生活保障の制度枠組みへの「入口」の相違である。2021年の数値では、SGBII 受給率は8.1%、日本の生活保護率は1.6%とかなりの相違がある。さらに、日本の生活保護ではその受給者の半数以上が高齢者であり、高齢者世帯と障がい・傷病世帯を除いて考えると、稼働可能な対象者数の人口比でいえば、日本はドイツの1/10の規模といえる。これは生活保護制度の敷居の高さや、生活困窮者自立支援のように、そもそも生活保障給付を行わずに就労支援を行う制度を前置していること等が理由と考えられる。生活困窮者に対しては、困窮の原因となっている様々な就労阻害要因を除去・軽減しないことには困窮からの脱出は困難であり、その間の生活保障は不可欠であろう。まずは所得保障給付を、その上で自立に向けた支援へという制度運用が日本には強く求められるだろう。

第二に、上記のような対象人口の規模の相違は、当事者の支援にかかる人材や支援団体の厚みの相違をもたらしめている。ジョブセン

14 前掲武田（2018）参照。

ターでは、職員は地域にある数多くの支援団体の「カタログ」をもち、当事者と相談しつつどの団体のどのサービスを利用するか（ジョブセンター独自のプログラムもあるが）を選択していく形で支援プログラムを組んでいく。この仕組みは、日本の介護保険事業で、ケアマネージャーが地域の事業所のカタログからケアプランを立てる形に似ている。ついでに言えば、日本では介護保険制度導入後に営利・非営利の介護事業所が数多く設立され、現在では10兆円市場を形成するに至っているのだが、このような社会セクターないし準市場の厚みは政府の予算規模に規定されるのである。ドイツで就労支援を担う事業主体は、民間の大手職業教育・訓練会社もあるが、全国的なネットワークを持つ六つの民間公益団体（カリタス、ディアコニー、労働者福祉団、ユダヤ中央福祉会、パリテート、ドイツ赤十字）の傘下にある地域支部や小規模団体が多くを担っている。これらの社会セクターの厚みは、統合予算の規模に規定されていると言える。

第三に、雇用政策の分権化について。日本では2016年の第六次地方分権一括法による職業安定法の改正で、自治体の無料職業紹介所設置の届出が不要となり、また雇用対策法の改正により国と地方公共団体が協定を締結して連携した事業の実施が可能になった。この「雇用政策の分権化」は果たして成功しているのだろうか。当研究会（日本都市センター「都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会」）での検討範囲では、ハローワーク窓口を福祉事務所内に置く、あるいは福祉事務所の担当者をハローワークに派遣するといった「一体的実施事業」が進められている状況は見る事ができた。他方、豊中市や釧路市等、自治体による無料職業紹介所事業の先駆的取り組みは「地方版ハローワーク」として位置づけられ、生保・生困当事者に重点を置いた支援が見られる一方、地方都市ではその関心事は移住者向けの就職支援に比重が置かれる印象

がある。ドイツでも BA-AA 主導の gE と自治体主導の zkT の対比でみられたように、労働行政と社会包摂とのいずれに重点が置かれるかはジョブセンターによって異なる。日本における雇用政策の分権化を考える際、自治体が主導するとすれば福祉事務所を核とした当事者の社会包摂に軸足を置く方向性が考えられる一方、自治体レベルに「雇用政策」の経験蓄積が少ない、あるいは商工労働部署との連携が薄い、という課題が浮上してくるだろう。

第四に、就労困難者への伴走支援のあり方について。例えば日本での「特定求職者雇用開発助成金」は、就労時間や作業負荷等に関する配慮が必要な当事者を雇用する事業所に助成する仕組みとなっているが、このような雇用においては助成だけでなく伴走支援をセットにすべきではないかと考えられる。ドイツで近年重視されているのが「コーチング」である。この言葉は日本では「ジョブコーチ」と呼ばれるように、就職活動へのアドバイスの文脈で使われることが多いが、ドイツの SGBII に関わって使われる（障がい者雇用の場合も同様だが）「コーチング」は伴走支援の文脈において理解されている。すなわち、コーチは当事者の状況を観察しつつ伴走支援するとともに、就労先事業所と当事者の間のコーディネート役もつとめ、事業所に対しては「合理的配慮」のあり方や仕事の切り分けをアドバイスする役割も果たす。このことから、今後「雇用政策の分権化」を進めるにあたって日本の自治体に求められるのは、福祉分野の専門性からのアプローチだけでなく、地域の事業所での雇用発掘と当事者に即したジョブ創出・就労環境形成をマッチングする仕組みではないかと考える。

第8章

スウェーデンの就労支援

－自治体と地域の取り組み－

関西福祉大学名誉教授 藤岡 純一

はじめに

スウェーデンでは1990年代、とりわけ1991年の不況とその後の財政赤字を契機として、労働市場は大きな転機期を迎えた。1960年代に始まる高度経済成長と、スウェーデンモデルの核と言われる積極的労働市場政策によって、失業率は大きく抑えられて来たが、90年代に増加に転じ、しかも長期失業者が少なからず存在するようになった。

それとともに、もっぱら国の業務であった就労支援政策は、国と同時に自治体においても重要な業務となり、さらに民間の会社がマッチングを分担するようになった。自治体の就労支援は、自治体によって濃淡があるが、概ね失業率の高い都市において重視されていると考えられる。

本稿では、そのような都市の典型であるヨーテボリ市を取り上げて、自治体と地域の取り組みについて論じる。同市では、自治体独自の就労支援と並んで、財政連携法に基づいて設立された地域連携組合、そして労働統合型社会的企業を通じた取り組みが行われている。

最初に、スウェーデンモデルの概要と労働市場の転換から論述を始めることにする。

1 スウェーデンモデルの変遷

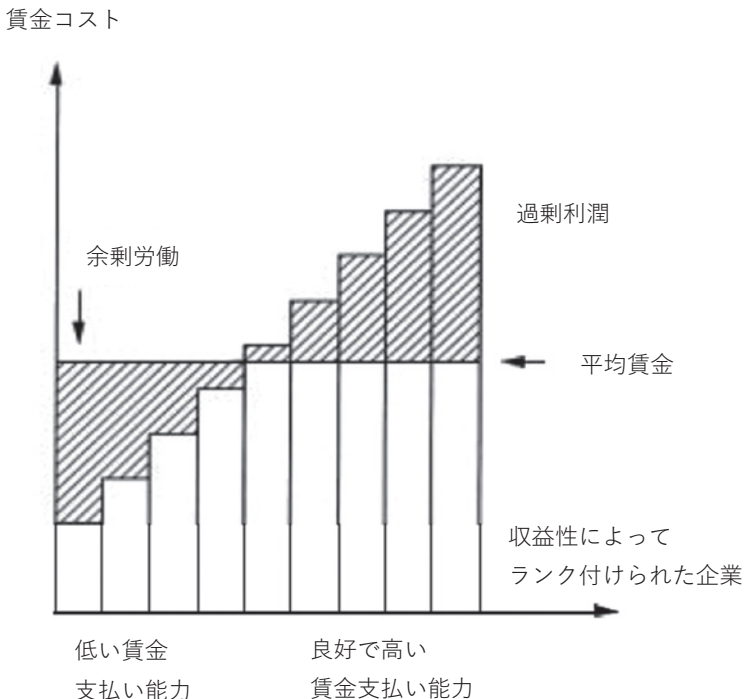
(1) レーン・メードナーモデル

1950年代・60年代に始まるスウェーデンモデルは、大きな政府部門による普遍的な福祉国家と連帯賃金政策を基本としていた。本稿では、後者について概略を示す。

連帯賃金政策は、ブルーカラー層の労働組合（LO）のエコノミ

ストであったイエスタ・レーンとルドルフ・メイドナーが提唱したもので、レーン・メイドナーモデルとも言われる。これは、総需要を抑制する税制（税の引き上げ）と供給を促進する労働市場政策の結合であった。抑制的財政政策によってインフレーションを抑制して、その結果発生した失業を、教育・訓練、リハビリ、労働力流動化などの積極的労働市場政策によって、新しく拡大した労働需要に対応しようというものであった。需要の抑制や拡大のみではなく、供給志向型の政策を組み合わせたものとして評価される。

図表 1 賃金支払い能力の異なる企業にとっての
連帯賃金政策の結果



(出所) Meidner (1993)、p.218

連帯賃金政策は、賃金が個別企業の収益性によって決まるものではなく、労働の種類によって決められるもので、「同一労働同一賃金」という労働組合の主張に対応するものであった。

図表 1 は、メイドナーの論文に掲載された連帯賃金政策の説明図である。縦軸に賃金コスト、横軸には収益性によってランク付けされた企業があり、左に収益性が低く低い賃金支払い能力の企業、右に行くほど収益性が高く良好で高い賃金支払い能力の企業が来る。同一労働同一賃金の原則の下、低い賃金支払い能力の企業は賃金を下げることはできずに、余剰労働が発生する。この余剰労働を右の過剰利潤があり、良好で高い賃金支払い能力の企業に、職業訓練などの積極的労働市場政策によって移動させようというのが、連帯賃金政策の効果である。この積極的労働市場政策は、今日に至るまで引き継がれている。

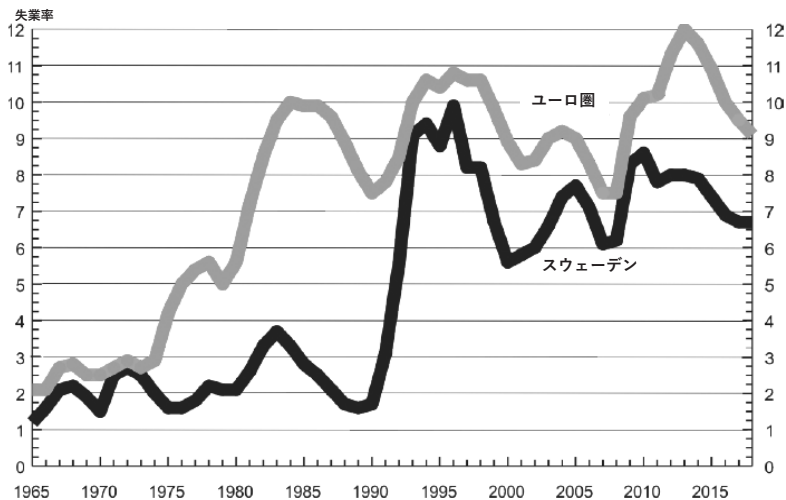
(2) 失業率の推移

スウェーデンでは、完全雇用が、1970 年－80 年代の全期間を通じて経済政策の目標であった。事実、図表 2 のように、1965 年から 1990 年まで、1980 年代の一時期を除いて、失業率は 1%から 3%内の範囲で推移した。1989 年には全国で 2%以下、ストックホルムで 0.5%であった。業界における労働需要の増大、高い需要により国内の労働力が最大限に活用された。

これが一転したのは 1990 年代であった。1991 年に不況が到来し、不動産バブルがはじけ、銀行危機と通貨危機が表面化した。20 歳から 64 歳の年齢層の雇用率は 1990 年の 87% から 1997 年の 75%に低下した。失業率は急速に上昇し、1997 年には生産年齢人口のほぼ 10 分の 1 が失業した。同年の失業率は 11.6%になった。企業で退職を余儀なくされた人は就職して間もない人たちで、その中に障害を持ち欠勤率の高かった人もいた。また、労働市場でまだ足

場を築く時間のない移民者もたくさんいた。1997年にはヨーロッパ以外で生まれた人の31%が失業したかまたは失業中であった。不況による税収の減少と失業関連支出の増加のために、1993年には中央政府の財政赤字は、GDPの約11%に達した。失業率が高かったために、非常に長期の失業者が増えた。1997年時点で、失業者の中で過去10年間にすでに失業していたか、または活動支援プログラムに4年以上参加している人は8万人にのぼった（Edlin 2017, p.12-14）。

図表2 失業率の推移（スウェーデン、ユーロ圏 1965-2018）



(出所) Edlin (2017) p.7

図表2に見られるように、1990年代に失業率は10%近くまで上昇した。その後、若干減少するが2015年においても約7%になっている。なお、全期間を通じてスウェーデンの失業率はユーロ圏のそれより低くなっている。

労働市場政策は第一義的に国の役割であり、労働市場プログラムなどは国が提供する。しかし、1990年代以降はコミューンが社会サービス法等の枠内で独自の就労支援プログラムを提供することが一般化している。また、政府は求人と求職者のマッチングに民間企業の参入を認めており、これを主な業務とする株式会社が少なからず存在する。さらに、スウェーデンの労働市場政策と結びつけるために EU の社会基金が一定の役割を果たしている (Edlin 2017, p.15-16)。

SKR (Sveriges Kommuner och Regioner 地方自治体連合) によると、2019年に公共職業安定局の現地駐在員と職員が大幅に削減された。それによって、コミューンによる就労支援とコミューンと公共職業安定局との連携がますます重要になっている (SKR 2022, p.5)。

2 ヨーテボリ市の取り組み

スウェーデンの国と地方の業務配分を見ると、労働市場問題は中央政府に割り当てられているが、コミューンには任意業務として就労支援が位置づけられている。1990年代以降、任意業務としての就労支援が都市部を中心に拡大した。本稿では都市部の典型として、ヨーテボリ市を取り上げる。

ヨーテボリ市は、ヴェストラ・イエータランド・リージョンに属するスウェーデンの港湾都市である。人口は約 60 万人。スウェーデンで人口第 2 の都市で、工業の中心である。図表 3 の通り、スウェーデンの南西の海岸沿いに位置する。

同市の 2024 年の「労働市場と成人教育」予算は、80 万 7,000kr (約 1 億 1,300 円、1kr = 15 円で計算)、全予算の約 2% である。同年の中央政府の「労働市場と労働生活」予算は、900 億 kr (約 1 兆 2,600

円)で、全体の6.6%であった。ヨーテボリには、市独自の就労支援に加えて、公共職業安定局、社会保険庁、リージョンとの協働の組織である地域連携組合があり、就労支援を担っている。また、労働統合型社会的企業(WISEs)に障がい者や長期失業者等の就労支援が委託されている。これら全体を見ていく必要がある。

図表3 スウェーデンの地図



(出所) イラスト AC

(1) ヨーテボリ市独自の取り組み

まず、ヨーテボリ独自の取り組みを見ていこう。14のプログラムがある(ヨーテボリ市のホームページ <https://goteborg.se/wps/portal/start/omsorg-och-stod/stodtilljobb> 2024年12月15日閲覧)。

① 若者への支援 NxtGenGbg

プログラムの一つである NxtGenGbg は、18 歳から 30 歳までのヨーテボリ住民の雇用を増やすために活動している。基礎プログラム、職業訓練プログラム、コーチングプログラムを通じて、競争力を強化し、教育、インターンシップ、仕事への扉を開く貴重なスキルと実践的なスキルを身に付ける。どのようなレベルから出発しても、参加者の可能性を最大限に発揮するのを助ける。

② ヨーテボリジョブス

このプログラムでは、ヨーテボリ市内の有期雇用（1 年間、延長可能）を提供し、仕事に就きながら、成長して前進するための追加のサポートを受けることができる。これは、長期間失業している人、スウェーデンに來たばかりの人、知的、認知的、または精神的な障害を持っている人を対象としている。

たとえば、公共施設のキッチン、高齢者住宅、プリスクールで働くこと、建物内の清掃サービスまたは市内の公園やその他の公共の屋外環境を清潔で整頓された状態に保つために働くことである。フルタイムで、病気の補償や活動の補償などと組み合わせることができる。

スーパーバイザー、雇用コーディネーター、作業療法士、カウンセラーなどの専門家による緊密なサポートがある。在職中は、勤務先の職場に専属の上司が常駐し、日常のサポートを行う。初任給は 2023 年に SEK 20,000kr/ 月（約 30 万円）であった。

③ その他の仕事支援

その他の仕事支援として、それぞれのプログラムが対象としている人を中心に述べる。全体として、対象者は精神疾患のある人、生活手当受給者（日本の生活保護）、元犯罪者、依存症者、新入国者である。

- ・ アクティブハウスセンター：18 歳以上の精神疾患を持つもの
- ・ 労働生活と健康・北東部：18 歳から 64 歳までの生活手当受給者
- ・ 労働市場ユニット IPS Hisingen：生活手当+精神疾患
- ・ Axet：精神科を受診した人
- ・ コロンブス：精神的に病んでいる人、18 歳～ 29 歳で中心部在住
- ・ コンパス：生活手当や住宅手当の申請者
- ・ コンピテンスセンター：公共職業安定局に登録必要、生活手当受給者
- ・ クラミ：犯罪の背景を持つ女性と男性
- ・ 中間ステップ Sisjön：18 歳から 65 歳までの精神疾患を持つ人
- ・ リターンハウス：生活手当受給者
- ・ バモス：複雑な問題を抱える人、依存症や健康状態の悪さ
- ・ ウェルカムハウス：新入国者

活動について一例を挙げると、リターンハウス（Returhuset）は、最も労働市場から遠く離れている人を対象として、リサイクルショップ、レストラン、さらに手芸、木工、園芸、調理、自転車の修理などの部門で、30～40 人の利用者が作業している。（山本 2014, p.47）

④ 対象者を規定している法律

スウェーデンには社会サービス法（socialtjänstlagen）があり、コミューンに社会福祉サービスの責任を課している。その対象として、こどもと若者、高齢者、障がい者、依存症者、介護者、犯罪犠牲者、暴力の加害者、債務者が挙げられている（第5章）。また、支援を受ける権利として、生活手当が挙げられている（第4章）。難民などの新入国者については、2012 年に新入国移民者のための定着施策に関する法律（Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare）が制定され、それまでコミューンの責務

であったその役割が、公共職業安定局との協働で行われることになった（藤岡 2016、p.180）。これらの法律に基づいて、コミュニケーションは就労支援を行っている。

（2）FINSAM ヨーテボリ

① 地域連携組合の意義

2004 年制定の「リハビリテーション施策の財政連携に関する法律」lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser（以下、財政連携法と略す）に基づいて、国の機関である公共職業安定局と社会保険庁、基礎自治体のコミュニケーション、および広域自治体のリージョンが構成メンバーになり、協働で各地域に新しい組織である地域連携組合を創設して、リハビリテーションを必要としている人が、稼働労働に必要な能力を身につけるかまたは向上させるために、チーム活動を行う。財源は国が 2 分の 1、リージョンが 4 分の 1、コミュニケーションが 4 分の 1 を拠出する。

1990 年代に、福祉国家の拡大が公共活動の差別化と専門化に導き、政策が多くの政策分野に分割されセクター化が進んだという認識が顕著になった。そのため複雑な問題を抱えている人が、さまざまな政府部門のグレーゾーン（政策の狭間）に落ち込んでしまうか、さまざまな部門を往復することになった。これを解決するために、水平的かつ垂直的な連携を進めたのが、地域連携組合である。福祉国家の新たな再編の動きである（藤岡 2025）。

2022 年現在 75 の地域連携組合があり、290 のコミュニケーションの内 273 が参加している。FINSAM ヨーテボリはそのうちの一つであり、ヨーテボリ市、ヴェストラ・イエータランド・リージョン、社会保険庁、そして公共職業安定局で構成されている。FINSAM ヨーテボリは全国で最大の地域連携組合であり、約 100 人の雇用者が、プログラムの遂行のために働いている。（FINSAM ヨーテボリの

ホームページ <https://finsamgoteborg.se/2024年12月16日閲覧>）。

② FINSAM ヨーテボリの使命

FINSAM ヨーテボリの使命は、次のように定義されている。

- ・労働と学習に焦点を当てる。
- ・自力で労働と学習への道を開こうとする人のための個別化されたプログラムに資金を提供する。
- ・ヨーテボリ市民と当事者のために、安全で明確な協働文化を確立する。
- ・証拠に基づく方法と協働学習を使用する。
- ・計画、実施、フォローアップのすべての取り組みで常に個人に焦点を当てることを保証する権利に基づいて仕事を行う。

③ 活動の対象者

FINSAM ヨーテボリには主に6つのプログラムがある（ヤングアダルトはEUプロジェクト・ボーダーウォーカーの一部）。それぞれの対象者は以下の通り。

- ・AKTIV：16-66歳で、ヨーテボリ在住者。病気休暇中であるか、または病気休暇を取らなければならないリスクがある人で、運動を始めることで病気休暇を予防または短縮できる人。現在働いておらず、仕事や学習の計画の一環として健康を強化する必要がある人。仕事や勉強を妨げる精神的または身体的な病気がある人。個別に適応したトレーニングプログラムに従って独立してトレーニングする能力を持っている人。12週間、週に2回の定期的な活動のスケジュールに従うことができる人。
- ・ヤングアダルト：16～29歳の若年成人で、失業中であり、さまざまな症状で仕事や勉強を妨げる精神疾患を患っている人を対象にしている。仕事や勉強を始める意欲はあるが、公共職業安定局、

社会保険庁、自治体、医療機関などで個別に定期的に支援を受け
るよりも、より個別化されたサポートが必要な人たち。

- ・ボーダーウォーカー Project（EU のプロジェクト）：ヨーテボリ市に住み、仕事や勉強にたどり着くためまたはアプローチするためにサポートが必要な 16 歳から 29 歳までの人々である。主に以下の対象者がいる。精神疾患を持つ若者、外国生まれの女性、子どものいる専業主婦、犯罪の危険にさらされている若者、障害者等。
- ・アダルト：18 歳から 66 歳で、ヨーテボリの居住者、失業中で仕事や学習する場所がない、精神疾患または同様の状態があり、追加の連携したサポートが必要な人、仕事や学習を始めるために少なくとも 2 つのパートナー（公共職業安定局、社会保険庁、コミュニティ、医療制度のうちの 2 つ）からのサポートが必要な人、コミュニティ、社会保険庁、または公共職業安定局から給付を受けている人。注意すべきことは、職場で独立して仕事のできるだけのスウェーデン語のレベルが必要であること。
- ・健康開発者：16 歳から 66 歳で、公的支援を受けているか、または自分自身のサポート・プログラムを持たず、労働または学習のための計画の一部として、健康を強化する必要がある人。
- ・個人のための連携チーム：ヨーテボリに住んでいる 16 歳から 66 歳で、公的支援を受けているか、または自分自身のサポート・プログラムを持たず、複数の機関から協働の支援が必要な人。

④ 活動の事例

「AKTIV」は、スポーツジムでの個別適応トレーニングプログラムと 12 週間の健康増進サポートを提供している。その目的は、運動を通じて健康を強化し、働く能力を高めることにある。

まず、利用者のニーズと希望に基づいたトレーニングプログラムを開発する。次に、トレーニングに適応するために定期的なフォ

ローアップとサポートを行う。また、希望に応じて、睡眠、ストレス、ダイエットに関する健康の相談に乗る。さらに、必要に応じて、医療関係者や関係機関と協力して、利用者の健康と開発に関するコンセンサスを作成する。最後に、利用者と一緒に継続的なトレーニングのための計画を作成する。

「健康開発者」の特徴は、労働または学習の計画の一部として健康増進を位置づけること、健康増進と共にライフスタイルを変えることにある。

まず、ニーズ、興味、希望に基づいて一緒に活動計画を立てるための最初の対話を行い、その後、週に1～2日、定期的集まり、対話と活動を行う。最大6か月間参加可能。

その活動は、健康開発者と一緒に身体活動を計画し実施すること、食事、睡眠、ストレス、回復について話をする、自然散策をすること、興味に基づいて文化のおよび社会的活動をすることである。他の参加者と一緒に健康グループに参加することも可能である。基本は個人個人に適した健康開発をすることである。

「個人のための連携チーム」では、まず対象者と会い、ニーズと適切なサポートを得るためにどのように支援できるかについて話をする。次に、希望、条件、ニーズに基づいて計画を立案するが、その計画は個別に調整され、労働や学習に向けてリハビリテーションを進めるために何が必要かに焦点を当てる。そして、受ける必要のあるサポートを確実に受けられるように、緊密で定期的なフォローアップを行う。

⑤ 評価

ISF (Inspektion för Socialförsäkringen 社会保障監督局) は、2023年にそれまでの地域連携組合の活動の個人レベルでの効果を分析してレポートを提出した。その報告の中で、2つの実験的アプ

ローチによる調査の結果が示されている。その一つが、ヨーテボリ、インショーリケット（ヨーテボリ近郊のコミュニン）、ストックホルムでのアンケート調査である。評価は個人がチーム活動に参加する前と後で答えたアンケートに基づいている。

回答は、参加者がしばしば困難な状態にあり、社会に馴染めなく、過去に当局にネガティブな経験をしていて、当局間で立ち往生したことを示している。しかし、チーム活動の結果、個人は人生全般、将来の仕事の機会、将来の経済状態に対してより前向きな見通しを持つことにつながった。労働市場から遠く離れている人も労働市場に近づき、最終的にはより高いレベルの自立に到達できる可能性が開けた。このように高く評価している（ISF 2023, p.14）。

（3）労働統合型社会的企業（WISEs）

社会的企業とは、福祉や環境などの社会的な目的を持ち、事業活動を行う企業である。その中で、労働統合型社会的企業は、障がい者、依存症者、難民などの労働の継続に大きな困難を伴う人びとを労働に統合すること目的にして、事業活動を行う。

スウェーデンの WISEs の定義は以下の通りである。

- ・労働生活と社会の中で、就労し労働を継続することに大きな困難を伴う人々を統合するという包括的な目的を持つ。
- ・所有、協定（avtal）、または他の記録様式によって共同労働への参加を作り出す。
- ・自身の活動によって得られた利益を主に再投資する。
- ・公的活動から組織的に独立した企業

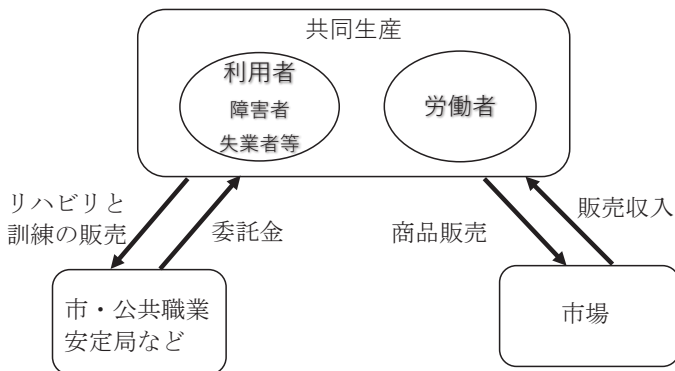
WISEs についてビクター・ペストフは、スウェーデンにおけるサービス供給の多元化が社会的企業の成長を導くとし、「サードセクターへの外部委託、購入者－供給者モデル、協同組合社会サービス、ボランティア及び第三者供給というスウェーデン社会の変化の

なかで、民営化と外部委託が社会的企業の成長を促し、社会サービスの公的供給への代替となった」（Pestoff 1998 藤田ら訳 2000, p.15）と、述べている。

障がい者については、LSS（特定の機能障害を有する人の支援とサービスに関する法律）に基づいてコミュニティの責任に属する仕事を、長期失業者については、公共職業安定局の責任に属する仕事を、そして前犯罪者や依存症者については法務省に責任のある仕事を、協同組合、非営利組織、株式会社に委託している。

図表4は、WISEsが2重のビジネスをしていることを表している。一方で、WISEsは市や公共職業安定局から委託金を受け取り、それらの組織にリハビリと訓練を販売している。他方で、利用者（障がい者や長期失業者など）と労働者が共同で市場に販売する財とサービスを生産する。WISEsには2つの収入源があるわけだが、規模の大きいWISEsの両収入の割合がおおむね5対5、あるいは後者が50%以上であるのに対して、多数の小規模なWISEsでは前者の収入の方がより大きくなっている（藤岡 2016、第4章）。以下では、ヨーテボリのWISEsについて具体例を2つ示す。

図表4 WISEsの二重のビジネス



（注）筆者作成

① クリッパン協同組合

クリッパン協同組合は、陶芸、ベーカリー、紙細工、犬の預かりを業務とする4つの部門から構成される(2012年の訪問調査より)。その一つフントダーギス(直訳すると「犬の保育所」)・クリッパンは家庭の犬を昼間に預かる。共働きの多いスウェーデンでは不可欠なサービスである。特に、動物保護の観点から犬を5時間以上放置してはいけないという法律が制定されているので、昼間飼い犬を預ける人は大変多い。この業務をしている団体も数多くある。

クリッパン協同組合は1989年に設立され、労働統合型社会的企業の発展の道を開いたパイオニアである。この協同組合は脳に障害(高次脳機能障害など)のある9人のメンバーからなり、そこで働くことがリハビリや労働の訓練にもなる。重度障害者の2人にはパーソナルアシスタントが付く。全員に役割が与えられていて、1日2交代で週4日働く。犬15匹を預かっており預かり料は月最高1,800クローノル(2012年、約2万7,000円)である。

フントダーギス(犬の保育所)・クリッパンの写真



(注) 左：筆者撮影、右：ホームページより

② ヴェーゲン・ウットウ (Vägen Ut)

ヴェーゲン・ウットウ協同組合は、スウェーデン最大の社会的企業のフランチャイズチェーンであり、12のフランチャイズ企業がある（2012年の訪問調査及び Vägen Ut のホームページ <https://vagenut.coop/> 2024年12月18日閲覧）。それらは環境に優しい製品とサービスを販売する。同時に、労働市場から遠く離れている人びとのために労働が創造される。

労働を通じて目指すことは、エンパワーメント、自己決定力、自尊心、薬物に手を出さないこと、首尾一貫性、能力の100%発揮、こどもの視点などである。この協同組合のフランチャイズ企業が行っている活動内容の主なものを以下に述べる。

・モザイクファクトリー

モザイクファクトリーは、2013年にアーティストの Saber Rezgar Alipanah と Bibbi Forsman によって、ヨーテボリ北東部の大規模な開発プロジェクトの一環として、設立された。9年後、研究会 NBV がモザイク工場を引き継ぎ、セイバー（Saber）が芸術監督に就任した。現在、モザイクファクトリーはヴェーゲン・ウットウ協同組合の一部になっている。

モザイクを扱うことは、参加者に芸術的な創造を通じて自分自身を表現する機会を与える、エキサイティングで創造的な活動だと考えられている。高齢者の特別な住宅、障がい者のデイセンター、学校、その他の組織向けのモザイクワークショップも提供している。作成するすべてのモザイクは、住宅地やその他の公共の場所に設置される。これまでに、何千人もの参加者が、ヨーテボリ市とヴェストラ・イエータランド・リージョンで7000平方メートル以上のアートを制作した。

・カリンの娘たち

女性の職業訓練、語学研修、職業リハビリテーションを行うテキ

スタイルアート & クラフト協同組合である。

- ・カイスクユール 46

この協同組合は次のような仕事をしている。

「グリーンサービス」：庭の管理、ガーデニング、木の剪定、小規模なタイル貼りと撤去作業

「衣類へのプリント」：オーガニック繊維に環境に優しい塗料でスクリーン印刷、ヴェンダー（販売会社）との協同、あらゆる素材に印刷

「再利用とデザイン」：地域のアーティストとデザイナーとともにリサイクル用の素材から生産物を生み出しコレクションを作る。産業廃棄物や他の廃棄物に新しい生命を与える。

「会議とグリーンケイタリング」：フィスクハムネン マヨルナには近代的な設備を備えた会議室がある。ヴェジタリアンキッチンから朝食、ランチとコーヒーを会議とイベントのために届ける。

- ・サービス

幅広いサービスを行っている。例えば、清掃、造園、屋外用家具のリノベーション、ストレージと屋根裏部屋のクリーニング、輸送及び宅配便業務である。

- ・アングシュ庭園

ここでは、室外の明るい場所で終日または半日会議を開催し、リングの木々の間で自家製コーヒーを楽しむことができる。また、屋外席のカフェや、春夏シーズンにはファームショップも営業している。この庭園でイベントや結婚式を開催できる。ここには、ハーブガーデン、菜園、果樹、花壇、森林庭園、温室栽培、養蜂、養鶏がある。

まとめ

スウェーデン経済は 1990 年代に大きな転換を迎えた。それまでは失業率が大変低かったが、1990 年代に大きく上昇した。その中で、長期失業者が増大し、健康状態の悪い人、精神的疾患を伴う人や移民者、さらに生活手当を受給している人への支援が課題になった。そして中央政府だけでなく、コミューンにおいても特に都市部で就労支援が行われるようになった。

本稿では、都市部の典型としてヨーテボリ市を取り上げた。ここでは、コミューン独自の取り組み、地域連携組合である FINSAM ヨーテボリ、および労働統合型社会的企業によって、多彩なプログラムが提供されている。特に重要なのは、個々人のニーズや好み、能力に応じた個別プログラムが実施されていることである。

福祉国家の動向を顧みれば、就労支援においてコミューンの役割がより重要になったこと、地域連携組合のような政府部門内で水平的かつ垂直的調整の実現、そして民間委託を逆手に取った WISEs の活躍、これらの動きに福祉国家の再編を読み取ることができる。

参考文献

- ・ Edling J. (2017), *Den Svenska arbetsmarknaden under tre decennier : Med utblick mot 2050*, Svenska ESF-rådet Rapportnummer 2017/00501-2
- ・ ISF (2023), *Samordnat stöd gör skillnad: En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå*, Rapport 2023:2
- ・ Meidner R. (1993), Why did the Swedish Model Fall? *The Socialist Register* 1993.
- ・ Pestoff V. (1998) *Beyond the Market and State :Social enter-*

prises and civil democracy in welfare society, Ashgate Publishing Limited (藤田暁男ほか訳『福祉社会と市民民主主義－協同組合と社会的企業の役割』2000、日本経済評論社)

- ・ SKR (2022), *Kommunal Perspective på arbetsmarknadspolitiken 2022*
- ・ 太田美帆 (2019) 「スウェーデンにおけるアクティベーション政策と生活保障システム」『日本労働研究雑誌』 No.713
- ・ 藤岡純一 (2016) 『スウェーデンにおける社会的包摂の福祉・財政』2016 中央法規出版
- ・ 藤岡純一 (2025) 「スウェーデンの財政連携法とリハビリ支援－福祉国家の新たな動向－」『関西福祉大学研究紀要』 第 28 巻、(2025.3)
- ・ 山本麻由美 (2013) 「スウェーデンにおける失業保険の役割」『海外社会保障研究』 Summer2013 No.183
- ・ 山本麻由美 (2014) 「長期失業者への就労支援に関する考察－スウェーデンでのヒアリング調査を手掛かりとして」『週刊社会保障』 No.2791 (2014, 9.8)

第9章

デンマーク・就労支援ガバナンスの変遷 ～国・広域自治体・基礎自治体における役割の柔軟な変化を中心に

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院非常勤講師 **加藤 壮一郎**

はじめに

1990年代、欧州諸国では、グローバル化の進行、産業構造の変化に伴う構造的な失業問題を解消すべく、積極的労働市場政策の導入が議論されるようになった。あわせて、従来の欧州の福祉国家が中央集権的に管轄してきた社会サービスも地方自治体へ権限を移譲し、民間機関の参入なども視野に入れた社会的パートナーシップの拡大も検討された¹。その流れの中で、社会サービスを個々の市民のニーズに対応させるため、これまで個別に展開してきた雇用政策と社会政策との連携や、民間企業のみならず、NPOや社会的企業など多種多様な社会サービス供給者とサービス受給者（市民）との協働関係を構築する動きも急速に深まった²。

本稿では、デンマークにおいて、1994年以降に導入された積極的労働市場政策に伴うこうした地方分権化、社会的パートナーシップの拡大から現代までの推移を辿る。基礎自治体レベルで地域雇用政策を実施する協議機関（サブシステム）を拡充しながら、リーマンショック危機以降の経済情勢への柔軟な対応の経緯から、デンマークのみならず、日本でも抱えている雇用環境の変化に対応し得る雇用政策上のガバナンスのあり方への含意を得ようというものである。

1 積極的労働市場政策導入以前の前史 (1960～1980年代)

1960年代の高度成長期のデンマークでは、社会保障制度が拡大した一方で、様々な社会サービスが公共団体内で乱立していたため、

- 1 OECD. (1999), *Proceeding Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges: The Venice Conference*, OECD Publishing.
- 2 Greve, B. (2014), *Welfare and the Welfare State: Present and Future*, London & New York: Routledge.

国民の不満が募り大きな政治課題となった。これを受けて、社会制度改革委員会（1964～1969年）が組織され、社会サービスの大部分の管轄を、基礎自治体に集約することとなった。委員会の答申を受け、1970年に地方制度改革が実施され、14の郡（Amt）、275の基礎自治体（Kommune）に統合された³。

就職斡旋などの雇用サービスについては、それまでは、失業給付基金加入者を対象に、職業別に組織された失業給付基金によって実施されてきたが、国（労働省）が管轄する公共職業安定所が各14郡に設置された。隣国のスウェーデンでは、レーン・メイドナーモデルによる積極的労働市場政策が1960年代より展開され、国が管轄する公共職業安定所が労働市場動向をモニターしながら就職斡旋を行い、職業訓練の促進などを実施していた。これに見倣う形で、国が介入することで、これまで失業給付受給者が加入する職業別失業給付基金が把握しうる限定された雇用情報のみならず、郡域までに雇用情報を拡張した広範囲な就職斡旋を目標とした。公共職業安定所の下には、全国経営者連盟と全国労働組合連合を代表とした郡労働市場審議会⁴が組織され、その統括機関として全国労働市場審議会⁵が、その運営方針を諮問することとなった⁶。

3 アナセン, V, R (1999)「付 デンマーク社会福祉の道」橋本淳福 (1999)『デンマークの歴史』創元社, 198-207 ページ。デンマークの地方自治の起源は、1849年のデンマーク憲法において、国の監督下で地方団体が独立して、地域住民に対するサービスを行う権限が付与されたところに遡る。1970年以前、地方自治体は、25の郡（Amt）の中に、86のバラ（Borough）と1388のパリッシュ（Parish）があり、相互に機能、役割は一部重複しながら、地方自治を担っていた。都市化の進展で、バラの業務内容の拡大に伴って隣接するパリッシュの境界を越えて業務範囲が広がるなどの問題が発生したことから、これらの解消を目的として、1970年の地方自治体の制度改編が実施された。

4 原語で Regionale arbejdsmarkedsnævn。以下、協議会名称は変更を明示するために原語を記す。

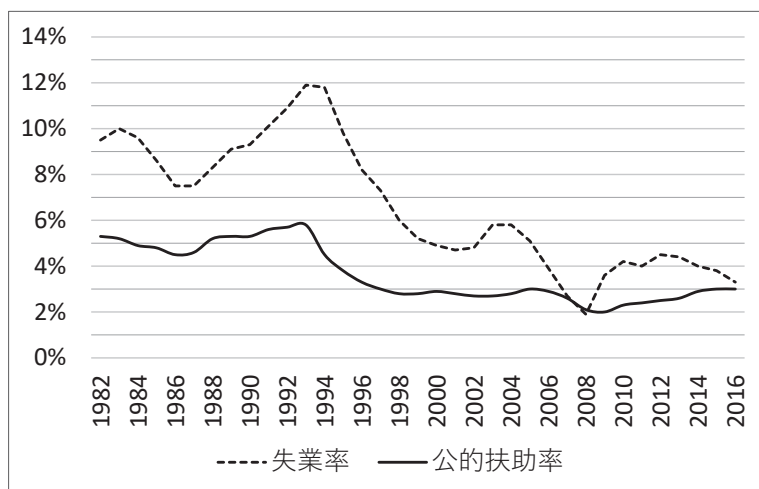
5 原語で Landsarbejdsmarkedsnævnet。

6 Jørgensen, H. (1986), Arbejdsmarkedsnævn i arbejdsmarkedspolitikken: Forvaltnin mellem stat og marked II, ATA-Projektet, rapport nr.5, Ålborg: Ålborg Universitetscenter.

しかし、ほどなくオイルショック以後の本格的な経済不況を迎えると、1973年に約2万5千人だった失業者は、1983年には若年者を中心に約28万人にも膨れ上がった。1978年には失業者への就労提供事業など公共セクターにおける雇用創出施策なども試みられたが、構造的な不況の前に効果がみられることはなかった。1982年に樹立した保守党を中心とする中道右派政権下では、長引く不況の要因に、労働市場における供給側の問題としても認識され始め、失業リスクの高い失業給付受給者に対する職業訓練などが意識されるようになった。長期失業者の公的扶助受給への移行を恐れ、既存の失業給付制度を維持しながらも失業者への職業教育訓練などを促進する教育提供事業などが実施されはじめた⁷。一方で、保守党政権の経済政策の中心は産業構造の変化や労働市場の問題への対応よりも、物価や賃金を抑制することでインフレを解消し、輸出産業を活性化させることに比重が置かれていた。公共セクターによる雇用創出や教育提供事業も成果は見られず、長引く不況による歳入低下など、これらの政策的な正当性は失われていった。円滑な職業斡旋などを意図した公共職業安定所の設置だったが、長期化する経済不況にあって長期失業者が増加するだけでなく、増加する若年者の失業を背景に、若年者の公的扶助受給者が増加し、社会サービスを管轄する基礎自治体との間に隔たれた二重構造は、若年者の労働市場への参入をますます困難とする事態となった（図1）。

7 嶋内健（2010）「デンマーク福祉国家の歴史の変遷とシティズンシップ－救貧法からアクティベーションまで－」『立命館産業社会論集』第46巻3号，143～168ページ。

図1 デンマークの失業率と公的扶助率の変遷
(1982～2016年)



(出所) Danmarks Statistic (<https://www.dst.dk/da>) より筆者作成。

2 積極的労働市場政策の導入と 社会的パートナーシップの拡大 (1994～2006年)

(1) 積極的労働市場政策の導入にむけた合意形成

1980年代後半から1990年代初頭にかけて一時的な景気回復がありながらも、若年者を中心とした失業率の大きな改善はみられなかった。この時期には、政府や与野党、労使などそれぞれ立場や考え方に違いがありつつも、一向に改善しない失業率は、デンマーク全体の社会構造に起因する構造的失業に問題があるという点で認識を共有することとなった。当時、野党であった社会民主党も、産業構造の高度化を促進する積極的労働市場政策を受け入れている⁸。労

8 Pedersen, O. K. (2005), *Corporatism and Beyond: Negotiated Economy*, in Cambell, J. L. and Hall, J. Pedersen, O. K. eds, *National Identity and the*

働省（当時）は、経済学者のツアイテンを委員長とした労働市場構造問題調査委員会（通称：ツアイテン委員会）を立ち上げ、1992年に答申された「労働市場構造問題調査委員会報告書」では、今後、就労支援サービスを個人化されたシステムとして扱うことが提言され、具体的には、受給する給付の種類によってサービスの制限がされないよう、個人のニーズを志向した就職斡旋、職業教育・訓練のプログラムを組み入れることが提案されている。あわせて、アクティベーションと呼称されるこれらのサービスを実現するために個別行動計画の作成も勧告している。一方で、これまで就労提供事業に参加することで長期間の失業給付の受給継続が可能であった従来の失業給付制度を改め、「権利と義務」の原理に即した受給期間の限定化を打ち出した⁹。他方、同報告書は「アクティベーションは、中央のコントロールと個の要求によって運用される。このことで、対象としているグループのニーズに十分あわせられない融通のきかないシステムである。」との懸念を示しており、これらの課題を解決するために、地域社会や、多くの就労支援にかかわるアクターの社会参加の必要性も示唆された¹⁰。

（2）雇用行政における社会的パートナーシップの拡大

1993年に樹立した社会民主党を中心とする中道左派政権は、その翌年にツアイテン委員会で勧告されたアクティベーションの本格的な実施に踏み切った。勧告で懸念されていた課題に対しては、運

Varieties of Capitalism, McGill-Queen University Press, pp.245-270.

9 1994年、それまではほぼ無制限であった失業給付期間が7年間に制限された。1999年には、4年間に短縮され、失業1年目に積極的に求職活動を行う義務と、2年目からの3年間はアクティベーションへの参加の義務を課せられた。2011年以降には2年間に短縮され、失業後3か月以内にアクティベーションが開始される。

10 Udredningsudvalget (Zeuthen-udvalget). (1992), Rapport fra udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer (Sammenfatning + del I-IV). København: Udredningsudvalget, sekretariatet.

営システムを強化する為の地方分権化と関係アクターの参加が検討された。このことから、郡を単位とする広域雇用政策や就労支援の運営に関する方針を決定する機関として郡労働市場協議会¹¹が、公共職業安定所を事務局として設立された。構成員は、雇用にかかわる主要な労使団体を中心に、経営者連盟、全国労働組合連合から5名、農業経営者連盟、職員・公務員共同会議、大卒中央組織、管理職全国組織から1名、郡議会から3名、県域の基礎自治体から4名が選出された。これらの上部機関には、全国労働市場協議会が設立され¹²、経営者連盟、全国労働組合連合から8名、農業経営者連盟、職員・公務員共同会議、大卒中央組織、管理職全国組織、郡議会協会から1名、デンマーク自治体連合から3名、コペンハーゲン・フレデリクスボー市から合同代表が1名、選出された。全国労働市場協議会は、全国的な雇用政策の指針と広域的な政策のガイドラインを起案した。なお広域的な雇用政策の実質的な起案は、郡労働市場協議会に任せられ、教育提供事業における運営委員会で行われてきた議題も引き継ぐことで、職業教育機関へ職業教育・訓練の指針を起案するなどの影響力も発揮することもできた（図2）。

(3) 社会行政における社会的パートナーシップの拡大

一方で、基礎自治体は公的扶助等の社会サービスの受給者に対する就労支援サービスを提供する役割が継続された。若年者や障害者など失業給付制度に組み込まれずに労働市場への参入が困難な者たちを対象としていた。1970年代の社会福祉制度改革では、基礎自治体が管轄する公的扶助受給者や障害年金受給者に対する認定、施策、努力規定など、基礎自治体の裁量に委ねられていた面が多かった。1992年にツアイテン委員会と同時期に、今後の社会サービス

11 原語で Regionale Arbejdsmarkedsråd。

12 原語で Landsarbejdsmarkedsrådet。

```

graph TD
    A[政府] --> B[労働省]
    B --> C[労働局]
    B --> D[労働市場管理庁]
    C --> E[失業給付基金]
    D --> F[公共職業安定所]
    G[全国労働市場協議会] --> H[郡労働市場協議会]
    H --> G
    I[全国雇用政策指針] --> B
    J[地域雇用政策指針] --> H
    K[実施報告] --> G
    L[具体的な地域雇用施策] --> H
  
```

の在り方について議論された社会省福祉委員会でも、「今後も拡大する福祉国家を支えていくのは、高水準の雇用と経済的生活の繁栄しかなく、グローバル化する市場のなかで国内産業の競争的な地位を強化するために、デンマークは新しい技術の習得とフレキシブルな生産システムを開発することが決定的に重要である」として、「労働市場の機能改善、教育経験の乏しい人たちのための特殊な雇用の創出、公的セクターと民間セクターの相互作用の強化」を提案した¹⁴。一方で、同年にこれまで国が全額負担してきた障害年金につ

14 嶋内健 (2008) 「デンマークにおけるアクティベーション政策の現状と課題」『立命館産業社会論集』第44巻2号, 81～102ページ

いて、財政上の理由から、その拠出を 50%に減額し、基礎自治体が残りの 50%を拠出することとなった¹⁵。

こうした流れを受けて、1994年に積極的労働市場政策が導入された後、(基礎自治体が管轄する)障害年金受給者、傷病手当金受給者、公的扶助受給者などの社会給付受給者にも、職業教育・訓練が義務化された。同時に、これら社会給付受給者の社会統合にむけては、労働市場への包摂が前景化して、「包摂的労働市場 (Det rummelige arbejdsmarked)」と呼ばれる、特別、又は中間就労形態による仕事の創出が本格的に検討された¹⁶。

その嚆矢となったのは、障害年金受給者の労働市場への参入を促す地域雇用プロジェクトを遂行する社会調整委員会¹⁷が、社会省の管轄で基礎自治体に実験的に設けられたことであった。個々のプロジェクトに対して、国からは補助金が付けられ 1998 年までに全国で 38 の基礎自治体で実施された¹⁸。

1998 年には、障害年金に関わる全ての事務手続きも国から基礎自治体に委譲された。また、公的扶助受給者や障害年金受給者の労働市場への参画を促進する「積極的社会政策法」が定められ、主に障害年金受給者を対象とした「包摂的労働市場」の創設として、「フレックスジョブ (Fleksjob)」¹⁹制度が導入された。1999 年に、実験的に施行された社会調整委員会は、「地域調整委員会」²⁰として引き

15 Bengtsson, S. (2002), Bestemmer forvaltningen om du får førtidspension? Kommunernes forvaltningspraksis og tilkendelse af førtidspension, København: Socialforskningsinstituttet. 1999 年以降、国の償還率は 35% となっている。

16 注 15 に同じ。

17 原語で Socialt Koordinationsudvalg。

18 DA. (1998), De sociale koordinationsudvalg - en vej til indflydelse på arbejdsmarkedets og socialpolitikken i dit lokalområde, København: Author.

19 公的な補助金による支援付きの就業形態。週あたりの就労時間数に応じた通常賃金が給付者に全額渡されるが、国から使用者に対して労働協約で決められた最低賃金額の 1/2 ないし 2/3 の補助金が出る仕組みである。

20 原語で, Lokale Koordinationsudvalg。

継がれることとなり、すべての基礎自治体に設置されることとなった。この地域調整委員会の法的な位置づけは、自治体議会に対する助言機関にすぎなかったが、潤沢な補助金がつく雇用プロジェクトの企画、決定の権限をもつことから、徐々に社会給付受給者の就労支援における関係アクターの調整機関として存在感を大きくしていった。議長は、自治体議会の社会問題関係委員会から選出され、委員は、経営者連盟、全国労働組合連合、職員・公務員共同会議、障害者協会、開業医医師会、公共職業紹介所から1名ずつ委員が選出された²¹。これらの上部組織には、全国社会評議会²²が組織され、議長は社会省大臣が任命した。構成員は、経営者連盟、全国労働組合連合から8名、農業経営者連盟、職員・公務員共同会議、大卒中央組織、障害者協会、県議会協会、自治体連合から3名、コペンハーゲン・フレデリクスボーコムーネから合同代表、社会省から各1名で、社会省に事務局が置かれた（図3）。

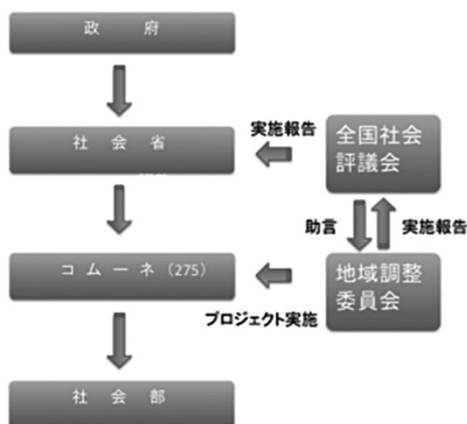
（4）中道右派政権への政権交代（2001年）

社会民主党政権時代に導入されたアクティベーションには、（労使協定によって決定される）最低賃金水準を下げることなく、産業構造の変化に対応すべく、職業教育・訓練によって労働市場の需給ギャップを解消し、技能の向上を高めることを狙っていた。失業給付期間の短縮やプログラムの義務化などの制裁的・管理的な傾向も強めた一方で、労働市場の需給ギャップに対して、非自発的な失業の存在を前提として、失業原因を社会的要因に求める立場から、職業教育・訓練期間中の所得保障も兼ねていた。こうして、1993年に10%近くあった失業率は、2001年には5%を下回り、長期失業

21 議決権はないが、基礎自治体の社会福祉部部長や部内の労働市場関連担当者が意見を表明する権利が与えられた。

22 原語で Det Sociale Råd。

図3 積極的社会政策のガバナンス
(1999年～2002年)



(出所) Damgaard (2003)²³, Figure4-1 より筆者編集。

者や若年者の公的扶助受給者の低下など慢性的な失業問題の解消に成功したといえる²⁴。

しかし、2001年の国勢選挙で中道左派陣営は敗退し、自由党を中心とする中道右派政権が樹立した。伝統的な社会民主党の中核的支持者の中で、一連の労働市場改革に不満を持つ層の支持が、右翼政党であるデンマーク国民党に集まったとされる²⁵。デンマーク国民党は、移民・外国人の排除と減税によって低所得層や高齢者に対する福祉を充実させることを訴え、全投票数の12%を獲得し、その内59%は労働者から得票した。同党は、選挙の争点を、9.11テ

23 注13に同じ。

24 グル・アンダーセン (2005)『『市民権』の政治』山口二郎、宮本太郎、坪郷寛編著『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房、163～195ページ。

25 Arndt, C. (2013), The Electoral Consequences of Third Way Welfare State Reforms: Social Democracy's Transformation and its Political Costs (Changing Welfare States), Amsterdam: Amsterdam University Press.

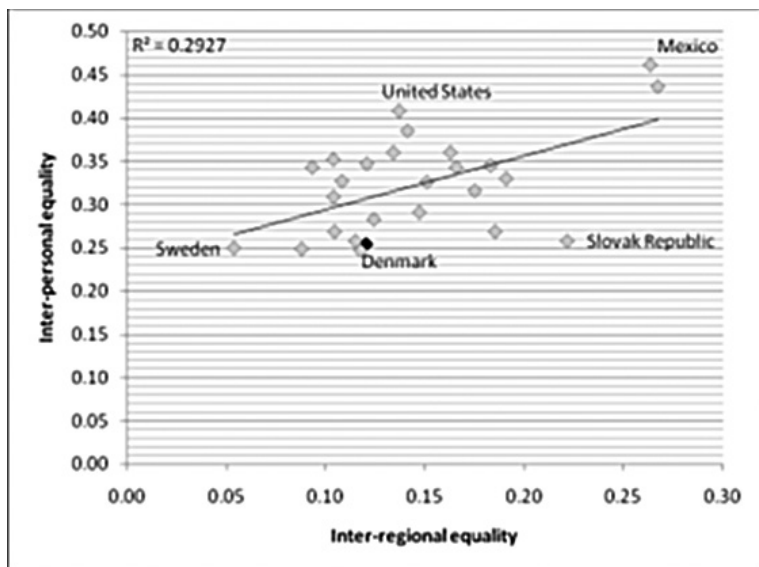
ロの影響を梃にポピュリスト的手法をもって移民問題を全面化した。結果的には、伝統的な社会民主党支持者を中心に移民問題を触媒にした自らの福祉配分に対する不満を表明した「福祉選挙」だったとする指摘は興味深い²⁶。

また、こうした現象をもたらした大きな社会経済的背景の一つに、1980年代以降の産業構造の変化や、EU統合に伴う労働市場の広域化などによる、とりわけ地域間における経済格差の拡大が考えられる。1980年代以降、デンマークにおける地方都市の主要産業であった造船や製造業などが急速に縮小し、金融やサービスを主とした第3次産業の拡大によって、労働者には高度な知識やコミュニケーション能力が求められるようになり、かつて製造業などのマニュアル型労働に対応した非熟練労働者の労働市場への参入を困難にさせた。また、高水準の賃金維持を目標とした労働市場改革によって、地方部の多くの生産性の低い中小企業が退場したことが予想され、地方における失業問題を深刻化させていた。OECDの報告によれば、デンマークは、社会保障の水準は高いため、個人間の経済格差は極めて小さい一方で、地域間の経済格差はやや大きくなっている（図4）。このことから、労働市場改革によって不利益を被った地方部の企業経営者、農業経営者を支持基盤にもつ自由党、また失業率が高いユラン半島南部を中心とした非熟練労働者や高齢者を支持基盤としたデンマーク国民党に対する支持を高める構造的背景を形成したといえる²⁷。

26 Giger, N. (2011), *The Risk of Social Policy? The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment and Social Policy Performance in OECD Countries*, London & New York: Routledge.

27 鈴木優美（2010）『デンマークの光と影 福祉社会とネオリベリズム』リベラタ出版。

図4 OECD 諸国における個人間格差と地域間格差の相関



(出所) OECD. (2009), Territorial Reviews Copenhagen Figure1-15 より引用。

3 地方制度改革に伴う雇用サービスと社会サービスのガバナンスの一元化 (2006 年～ 2014 年)

(1) 中道右派政権による地方制度改革と基礎自治体へのジョブセンターの設置

中道右派政権時代、政府が最も関心を寄せたのは、地方公共団体機構の合理化であった。2002 年に政府は行政機構改革に関する審議と検討を行う委員会を発足させた。発足当初の委員会では、オランダの地方制度改革に倣った大胆なニュー・パブリック・マネジメントの導入による急進的な分権構想が提示された。2004 年に、委員会は、郡、基礎自治体における人口規模と公共サービスの提供体制の再編の必要性を政府に答申した。これを受け、政府は約 500 の組

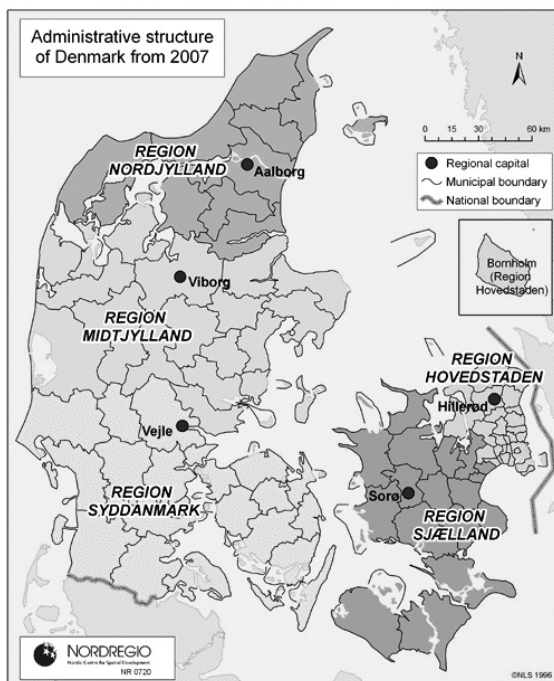
織、郡、基礎自治体、労使団体、社会団体等にヒアリングを実施し、これらの意見を集約した地方制度改革の最終案では、公共問題の解決を行政機構内の効率化に特化することなく、民間団体、市民団体、市民などの地域社会の全体のネットワークの問題として捉える視点や、市民を公共サービスの利用者としてだけでなく、福祉社会形成のパートナーとして見なすといった理念なども取り入れられた²⁸。

雇用・社会サービスのガバナンスに関して、4つの制度改革が提案された。第1に失業給付受給者と社会給付受給者の窓口を基礎自治体に設置するジョブセンターに集約すること、第2に国はジョブセンターの年間業績をモニタリングし、年間の業績目標などを設定する業績管理を導入すること、第3に就労支援サービスの実務権限を一切ジョブセンターに委譲する一方で、職業教育・訓練の実施には民間機関の使用も義務付けること、第4に地域調整委員会をジョブセンターの管轄区域に移行し雇用プロジェクトを引き継がせることが提示された。2004年に自由・保守党による連立政権と閣外協力のデンマーク国民党で、地方制度改革をまとめた「構造改革に関する合意書」が締結され、2007年1月1日から、14の郡は廃止され、広域県（Region）が5つ設置され、271あった基礎自治体は98に合併されることとなった（図5）。

それまでの積極的労働市場政策において効果を見せたのは、柔軟な労働市場と手厚い失業給付、教育期間中の生活保障を享受できる失業給付受給者が主であって、これらの連関の枠外にある社会給付受給者についての就労効果は限定的であることは多数の論者が指摘

28 Damgaard, B. and Torfing, J. (2010), Network governance of active employment policy: the Danish experience, *Journal of European Social Policy* Vol.20, No.3, pp.248-262. こうした理念をニュー・パブリック・マネジメントと分別して、「ニュー・パブリック・ガバナンス（New Public Governance）」理念として説明している。

図5 2007年地方制度改革以後の広域県と基礎自治体の配置



(出所) <http://www.touristinformation.dk/> より引用

してきた²⁹。一方で、サービス窓口をジョブセンターに一元化することで、これまで失業給付受給者中心に行き渡っていた雇用斡旋や就労情報などが公的扶助受給者などにも共有されることに対して期待感も語られている³⁰。

改革前年の2006年には、地域雇用協議会³¹が発足した。構成員は、

29 加藤壮一郎 (2016) 「デンマーク・積極的労働市場政策における雇用政策・社会政策ガバナンスの一元化の過程：地域調整委員会から地域雇用協議会までの展開を中心に」『公共研究』第12巻1号，千葉大学公共学会，91～148ページ。

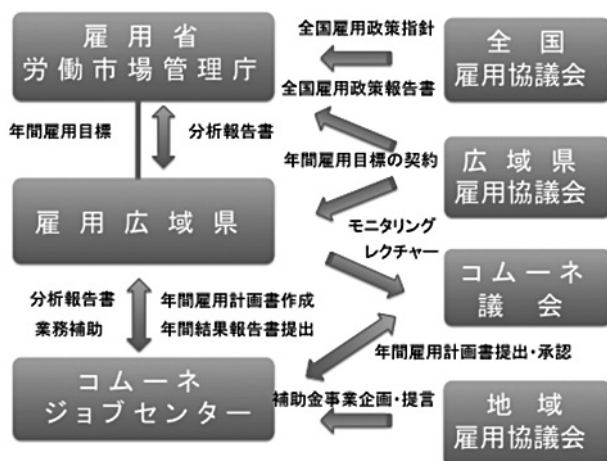
30 Madsen, P. K. (2007), Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy, County Report: Denmark, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies working papers No.07-51.

31 原語で Lokale Beskæftigelsesråd。

地域調整委員会を引き継いだが、経営者連盟と全国労働組合連合から、制度改革に際しての要求が認められ各3名と増員、障害者協会からも2名の選出が認められた³²。地域雇用評議会は、基礎自治体を単位とした地域労働市場に適応した雇用創出や教育事業などが計画、実行された。ジョブセンターが、その実務を受け持った。また、ジョブセンターが実施した雇用施策の結果や効果を評価し、職業教育機関などの関係機関にも業務改善をするように助言することができた。あわせてジョブセンターが作成した「年間結果報告書」を検討し、ジョブセンターが実施する雇用施策の変更を助言する権限も与えられ、その影響力は拡大した（図6）。

2007年に、ジョブセンターは地域事情が勘案され91か所に統括され、公共職業安定所は廃止された。雇用省労働市場管理庁の出

図6 2007年地方制度改革の雇用・社会政策ガバナンスの一元化



出所：筆者作成（基礎自治体は、デンマークでの呼称であるコムーネとしている）

32 基礎自治体からの推薦委員は2名である。

先機関として雇用広域県³³が4か所設置された。当部署では、広域県内の労働人口の動向や労働需要の状況、管轄するジョブセンターや関係機関で行われてきた雇用対策の効果について分析を行い、「分析報告書」を、年に一度、労働市場管理庁に提出する。また、ジョブセンターが毎年、国に提出する「年間雇用計画書」³⁴や「年間結果報告書」³⁵の作成を助言する。これらの計画書や報告書は、自治体議会の承認が必要となるため、事前に議員に対して専門情報のレクチャーも実施する。また、「年間結果報告書」のモニタリングをおこない、ジョブセンターの取り組みに対する問題点を指摘した「考察報告書」の作成や、各ジョブセンターの「雇用施策課題」の設定なども行い、ジョブセンター業務の助言・支援と業績の調査分析を行う実質的な司令塔的な役割を担っている。その下には、広域県雇用協議会³⁶が設置され、構成員は県労働市場協議会を引き継いだ。当協議会は、雇用広域県の助言機関として主にジョブセンターの情報を検討し、今後の施策方針を助言する役割となっている。広域県雇用協議会の上部機関として、全国雇用協議会³⁷が設置され、構成員は、前身の全国労働市場協議会をほぼ引き継いでいる。全国雇用協議会は、事務局を構成する雇用省、難民・移民統合省からの助言を下に、全国的な雇用政策の提案、雇用広域県、ジョブセンターに要求する年度雇用目標の協議、雇用施策に対する全国的なモニタリングなどを行う。毎年、全国の雇用施策の状況と結果をまとめた「雇用政策報告書」を、雇用省に提出することとなっている。

33 原語で Beskæftigelsesregion。

34 全国の年間雇用目標に即応しながら、ジョブセンターが管轄する市域の失業給付・社会給付受給者の重点目標、就労移行実績の目標、アクティベーションの内容、プログラム数等の年間目標を提示する。

35 年間雇用計画で提示された雇用目標、重点目標の達成状況や、失業給付・社会給付受給者の具体的な就労移行実績、アクティベーションの実施実績などを集計する。

36 原語で Regionale Beskæftigelsesråd。

37 原語で Beskæftigelsesrådet。

(2) 2008 年金融危機以後の社会経済的背景の転換

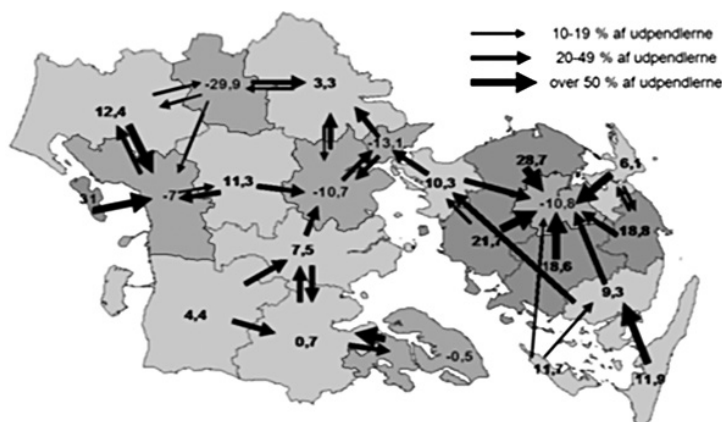
地方制度改革が施行された翌年の 2008 年、リーマンショックに端を発する金融危機による急激な景気減退は、地域の雇用状況に深刻な影響をもたらした。

例えば南デンマーク広域県では、2012 年時点で 2000 年時と比較した労働力人口は約 4% 減少しており、2030 年にはさらに 13.9% の減少が予想されている。特にフン島部の状況は深刻で、金融危機の影響で、建設や金属工業分野を中心に全体の雇用数は約 3 分の 2 まで落ち込んだ。新たな高い技能を必要とする産業の多くは、コペンハーゲンなどの大都市部に集中しており、高技能労働者を養成する高等教育機関も、これらの地域に集中していることから、高技能労働者が地方部からますます遠ざかるといった現象も顕在化している。都市部への雇用の集中は、南デンマーク広域県域内でも起きていて、フン島最大の都市であるオーデンセ（人口約 20 万人）に雇用が集中することで、フン島部の他の基礎自治体からの通勤人口が急速に増加している。こうした変化によって、基礎自治体単位だけで雇用の斡旋等を図るのは難しくなっており、より広域的な協力関係の中で問題を解決していく方向性が模索されている。2013 年には、フン島内にあるジョブセンターが、共同でフン島に特化した共通の雇用課題を抽出し、各自治体の年間雇用計画に反映させていこうという合意がなされた。金融危機によって、2007 年の地方制度改革で想定された地域労働市場の範囲では対応しきれない労働市場の広域化が進んでいる（図 7）³⁸。

こうした現象は全国共通の課題といえ、今後も多くの非熟練労働者が労働市場から余剰すると予測されるなか、ますますより高いレベルでの技能、職業資格の修了が求められることが予測されている。

38 Beskæftigelsesregionen Syddanmark. (2013), Analyserapport for Syddanmark, Odense: Author.

図7 南デンマーク広域県における通勤圏の広域化



(出所) Beskæftigelsesregionen Syddanmark, (2013), Analyserapport for Syddanmark, p.16

4 広域的雇用政策への転換 (2014 年～)

(1) 中道左派政権による社会投資戦略への転換

2011 年の総選挙では、社会民主党を中心とする中道左派政権が 11 年ぶりに誕生した。首相となったヘレ・トーニング＝シュミットは、社会経済情勢の変化の下、さらに技能の高度化が求められるなかで特に若年者への教育に比重を置いた社会投資アプローチを前面に打ち出した。こうしたアプローチのなかで主要政策の一つといえるのは、2013 年の与野党合意（政府、自由党、デンマーク国民党）に基づく公的扶助制度改革であり、その中心は、公的扶助の受給条件を満たす 30 歳以下の若年者に対して「教育援助」という新たな制度を設けたことである。対象者は、財源的には公的扶助制度からではなく、SU³⁹と呼ばれる正規教育課程にある学生への生活支援

39 SU 制度は、1964 年に複数の銀行によるローン型奨学金制度に端を発して、1996 年に高等教育の 70 コース、また 18、19 歳の通常教育課程在学中に際しての生活支

金制度から支給される。この間、相談支援や生活支援のほか、正規教育課程に編入できるための基礎教育などが提供される⁴⁰。

また「教育援助」を受ける受給者は、ジョブセンターの公的扶助の担当部署から切り離され、相談支援や基礎教育を受ける機会を増やすために、社会福祉事務所や高等学校などが隣接する場所に新たに設置される「若年者連絡センター」⁴¹を窓口とするガバナンスの改変がなされた。教育援助の対象者は、後期中等教育を受けていない者や中退者が非常に多いことから、相談支援、生活援助、活動支援、教育準備などの段階的な支援を経て、後期中等教育課程に編入できる状態まで到達することが教育援助の目標となる。正規教育課程に編入することで、SUの支給は継続され、教育課程修了後に雇用斡旋に結びつける、という労働市場への階梯における支援の段階的なステップが設けられている。

2011年以降の地域雇用協議会の雇用プロジェクトでは、若年者へのメンター派遣や、基礎教育プログラムの実施などが重点的に全国で実施された。これらの若年者への雇用支援などを通じて、雇用に結びつく前段階の「教育」の重要性をジョブセンターが経験的に認識していったこと、また、若年者支援の経験が関係機関に蓄積されたことで、現場レベルでは「教育援助」制度への移行も比較的スムーズに進行したことが証言されている⁴²。

援金制度として大規模な制度へと発展し、現在もほぼ同様の体系で制度は維持されている。給付型生活支援金とローン（2/3 給与・1/3 ローン、修了後1年後からの15年以内返済、年利4%）の2種類がある。

40 Beskæftigelsesministeriet. (2013), Aftale om en reform af kontanthjælpsystemet— flere i uddannelse og job, København: Author.

41 原語で Unge Kontakten.

42 注 29 に同じ。

(2) 地域雇用協議会への補助金停止と広域労働市場協議会への再編（2014年～）

2011年以後の中道左派政権による社会投資アプローチへの転換のなか、2013年秋に翌年度からの地域雇用協議会への補助金の停止を発表した。政府は、閣外協力の赤緑連合との合意で実施される「若年者向け支援」と、主に移民・難民などの社会的排除にある社会的脆弱層にむけた「新労働市場サービス」の実施との優先順位において補助金を停止すると説明した⁴³。

事実上の地域雇用協議会の機能停止に伴って、就労支援を担うサブシステムのガバナンスも改変され、2015年1月から、8つ（北ユラン、西ユラン、東ユラン、南ユラン、フュン、首都、シェラン、ボーンホルム）の圏域での新たな広域労働市場協議会⁴⁴が再編成された。金融危機以後の都市部への雇用集中に伴う通勤圏の広域化に対応するための各ジョブセンター間の連携などが進んでおり、広域化する地域雇用問題に対応する協議機関として再編成された。機能や構成員ともに、前身の広域県雇用協議会を引き継ぐかたちとなり、構成員には、教育機関から2～3名、広域県の主要なビジネス関係者で構成されている成長フォーラムから1名、開業医医師会から1名が新たに加わった。また、4つの雇用広域県は、3つの労働市場局⁴⁵に再編成され、労働市場局東部事務所は、首都・シェラン・ボーンヘルム地域を、労働市場局南部事務所は、フュン・南ユラン地域、労働市場局中央・北部事務所は、北ユラン・東ユラン・西ユラン地域を管轄することとなり、該当地域の広域労働市場協議会を管轄することとなった。上部機関としての全国雇用協議会もそのま

43 2014年以降の地域雇用協議会の活動については、各地域雇用協議会、コムーネ議事に判断が委ねられ、その後、一部の地域雇用協議会では、自治体が予算を捻出し事業を実施している。

44 原語で De regionale arbejdsmarkedsråd。

45 原語で Arbejdsmarkeds-kontorer。

ま引き継がれる形となった。

2015 年夏に筆者が実施した主要協議会構成員の全国組織へのアンケートの回答からは、全国労働組合連合は、地域雇用協議会における自身の影響力の大きさを認めつつも、地域雇用協議会はあくまでも提言機関であり、最終的な施策は基礎自治体によって決定される、という認識を示している⁴⁶。また、新たな広域労働市場協議会の設立が全国労働組合の要望による影響が大きかったことであろうことも明らかとなった。デンマーク経営者連盟は、EU 統合の進行、リーマンショック以降のグローバル化で国家間の経済競争が激化しているなかで国家レベルでの雇用政策を強調している。デンマーク障害者協会などの社会団体からはほぼその機能への関心が寄せられていなかったことが分かった⁴⁷。

なお、これ以降、2015 年に自由党単独の中道右派政権（2015 ～ 2019 年）を経て、社会民主党を中心とする中道左派政権（2019 年 ～ 2022 年）、2022 年秋以後は社会民主党・自由党・穏健党による中道による大連立政権のなかで（首相は社会民主党党首のメッテ・フレデリクセン）、教育援助制度などの社会投資アプローチは継続されてきた。雇用政策・就労支援のガバナンスについても大規模な改変はみられなかったが、2025 年 3 月より、広域雇用協議会は 5 つの広域県単位での圏域となり（図 5）、主要労使団体と広域県職員での構成となった。管轄も労働市場局東部事務所と西部事務所の 2 つとなり、雇用政策、就労支援施策のガバナンスの広域化がより進行するかたちとなっている。

46 注 29 に同じ。

47 注 29 に同じ。

むすび

(1) 小括

1990年代、オイルショック以降構造的な経済不況に苦しんでいたデンマークは、高度な福祉国家を支えていくため、高い賃金水準での雇用を維持すべく、産業の高度化を図り、労働者の技能向上、柔軟な生産システムの開発、社会給付受給者の雇用創出など積極的労働市場政策を通して、この構造的な社会課題に取り組んできた。これらの政策パッケージを実現するためにより個人のニーズに則した雇用サービス、社会サービスが模索され、地方分権化や地域社会におけるアクターの参加、協働が謳われる中、地域調整委員会に端を発する潤沢な補助金を背景としたプロジェクト型の社会ネットワーク構築が促進された。

2000年代の中道右派政権の最大の関心事であった公共セクターの合理化に伴って、これまで国が担っていた雇用サービスと基礎自治体が担う社会サービスの窓口が、基礎自治体に設置されるジョブセンターに集約された。このことで、失業給付受給者や社会給付受給者の間にあった就労支援サービスの管轄の壁を取り払い、基礎自治体を単位とする、より行き届いた就労支援体制が目指された。こうした窓口の一元化は、年間雇用目標や業績管理などの導入による国によるジョブセンター管理強化の側面もみられた。

改変の翌年の2008年の金融危機によって、製造業などの第2次産業分野の衰退に拍車がかかり、第3次産業への需要がますます高まるなか、より高い技能、教育程度が労働者に求められるようになった。都市部へ雇用が集中し、失業者に対する広域的な就労斡旋の必要性に迫られた。労働市場の参入には、ますます高い教育程度が求められ、2010年代以降は、後期中等教育課程修了や教育援助制度に代表される若年者への教育投資に比重が置かれ、若年者支援にお

ける窓口機関を新たに設けるガバナンスの改変にもつながった。

今後、雇用・社会・教育サービスにおいて、労働市場への階梯上における支援段階を混住しながら提供されていくことが予想され、それぞれの施策体系を整理しながら時代状況に応じたガバナンスが模索されていくであろう（図8）。

図8 デンマークにおける積極的労働市場政策における変遷
(1993～2025年)

フェーズ	1	2	3
年	1993～2001	2001～2011	2011～2025
政権党	社会民主党 (中道左派)	自由党 (中道右派)	社会民主党→自由党 →中道大連立
政策上の アプローチ	アクティベーション・ 職業教育・訓練によ る人的資本拡充	ワーク・ファースト・ アプローチ	社会投資アプローチ
主要施策	積極的労働市場政策 の導入	地方制度改革に伴う ガバナンス改変	公的扶助制度改革
主要目標	社会給付受給者の減少	失業後の迅速な雇用 斡旋・職業資格の取 得等によるスキル向上	若年者への教育拡充
主要対象者	長期の経済不況を背 景として滞留してい た都市部の長期失業 者・若年者	主に地方部の（非熟 練労働者）失業への 対応	都市部への雇用集中 による失業者広域的 な対応・労働力不足 への対応
サブシステムの 位置づけ	アクティベーション を補完するサブシス テムの設立	雇用政策・社会政策 のガバナンスの一元 化（ジョブセンター の設置とサブシステ ムの拡充との組み合 わせ）	ジョブセンターを主 軸としたサブシステ ムの広域化と教育拡 充との連携
経済政策との 関連性	労働者の賃金水準の 維持向上を目指した 生産性の向上	産業の高度化に取り 残された地方の開発・ 非熟練労働者のリス キリング	グローバル経済下 における国家単位で の施策強化・イノー ベーション

（出所）筆者作成。

(2) 日本への示唆

ア 地域の雇用情勢に応じた柔軟なガバナンスの変化

デンマークでは、国やジョブセンター、協議会等のサブシステムを通じて、地域の労働市場の情勢を常にモニタリングしながらその時代状況に合ったガバナンスを柔軟に改変してきたことがうかがえる。行政による主導が強いとはいえ、その代表的なステークホルダーには主要労使団体が深く関与しており、地域雇用政策、就労支援施策の意思決定に関係アクターの積極的な参画の重要性はあらためて強調したい。

イ 雇用サービスと社会サービスの窓口の一体化

2007年の地方制度改革に平行して、雇用サービスと社会サービスの窓口の一元化は、給付の種別にかかわらず、地域の労働市場に応じた求人に近づけるシステム的な改変が意図されていた。就労支援のみならず、生活支援、教育支援等は連続しているものであり、これらの施策が連関するサービス窓口や相談支援に際しても情報共有しやすい機構づくりの重要性についても強調したい。

ウ 労働需要を見越した職業教育訓練プログラムの編成

本稿では詳細に言及ができなかったが、デンマークの職業教育訓練制度は、労働市場の情勢に応じ、労働需要を見越した職業訓練プログラムの編成が、経営者団体、労働組合、職業専門学校組織、地方自治体、学生組織から選出された委員による全国組織である中央職業訓練委員会によって毎年更新されている。委員会は46の専門業種委員会を構成しており、約300の多様な資格につながる約100の主要プログラムに責任を負っている。これらの決定は地域レベルでの地域教育理事会を通して、職業教育訓練校、地域社会、及び地域の労働市場ニーズの間の緊密な連携を確保しており、理事会

は、地域の職業教育訓練校に助言を行い、地域カリキュラムについて学校と協力する体制がとられている。就労支援サービスのみならず教育サービスも地域の労働需要をきめ細かくモニタリングしながら関係アクターの参画のなかで対応している⁴⁸。

一貫して言えるのは、それぞれの社会サービスが地域労働市場の需要をモニタリングしながら、近未来の需要を見越しながら、ジョブ・マッチングを促進する為に公共機構とそのガバナンスを柔軟に変化させている点といえる。

謝辞

本章の作成にあたっては、科研基盤研究（B）「イノベーティブ福祉国家としてのデンマーク 福祉国家の持続可能性の制度的基盤の研究」（研究番号 21H00797）（研究代表者：菅沼隆）に研究協力者として支援を受けた。

48 2024 年 11 月 6 日 立教大学経済研究所主催公開講演会 Stina Vrang Elias “The Danish Vocational Educational Councils and Actors Managing, guiding, supporting and controlling the Danish TVET system” 講演資料より参照。

第10章

スイスの就労支援： 「回り道」を許容する仕組みのために

茨城大学人文社会科学部准教授 掛貝 祐太

はじめに

本稿では、日本では制度の紹介すらあまり行われているとは言い難い、スイスの就労支援に焦点をあてる。1節では、スイスの労働市場・労働政策についての概観を描く。2節では、RAV と呼ばれるスイスの就労支援施設で実際にどのようなプログラムが提供されているかを紹介し、企業での実地研修に重きをおきながら、年代・キャリア・就業能力に応じた広範なプログラムが展開されていることを述べる。3節では、そもそもスイスの職業訓練制度は教育制度と一体的に提供されており、それがキャリア上の「回り道」も許容するような制度となっていることで、ある意味では「回り道のない一本道」しか許容しないような制度設計となっている日本とは大きく異なることを述べる。

1 スイスの労働市場・労働政策をめぐる概観

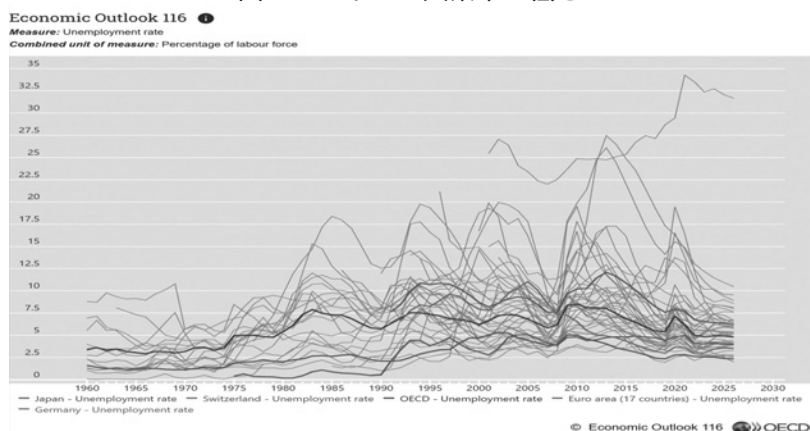
日本と同じような失業率を長らく保ち、同じような小さな政府であるスイスにおいて、労働政策、就労支援策のあり方は大きく異なっている。そして、それはそこに生きる人々が、どのように自分の人生やキャリアを自由に描けるのかという点も関わる。本稿では、スイスの労働市場・労働政策のあり方を概説し、日本との比較も踏まえつつ、そのインプリケーションについて、試論的な検討を行うものである。

まずは、現在の労働状況に関する基礎統計に関して、スイス連邦政府の情報をもとに整理しておく¹。まず、給与水準についてはどう

1 スイス連邦政府 HP (FDFA「労働市場」) より
(<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/ja/home/wirtschaft/soziale-aspekte/arbeitsmarkt.html>)。

だろうか。2020年の平均月額給与（税込み）はフルタイム雇用者で6665フラン（2024年現在のレート換算で、約117万円）となっている。民間セクター全体における平均月額給与は2020年、6361フランとなっている。一般的に、スイスは最も「高給取り」の国のイメージが抱かれているが、おおむねそうしたイメージは誤っていない。一方で、ジェンダーにおける不平等性を残している点も重要である。2022年、女性の57%がパートタイム勤務者である一方で、男性のパートタイム勤務者が占める割合は16%である。他にも、外国人労働者の多さもその特徴である。外国籍保持者の被雇用者がスイスの労働市場に占める割合は4分の1を占めている。

図1 スイスの失業率の低さ



(OECD Data explorer より筆者作成²。)

こうした課題は残るものの、全体としては安定した経済状況を受けて、失業率も他国に比して、ながらく低水準に留まってきたといっていだろう（図1）。とりわけ、1970年代後半～90年代は、失

2 OECD Data explorer より筆者作成 (<https://data-viewer.oecd.org/?chartId=af077ded-1297-4c51-ad2a-8fa40a10a70f>)。

業率が1%程度という OECD 諸国の中でも最も低い水準で推移している。ただし、これは移民・外国人労働者を、雇用の調節弁として用いている結果とも評価できる点に留意する必要がある。その後の、1990年代は他国と同様にバブル経済の崩壊の影響で、失業率が上昇した。近年は5%弱程度で推移しているが、これは OECD 諸国平均やユーロ圏平均と比較して、依然低い水準にあるといえよう。

ただし、この「失業率」の数値自体、定義に注意が必要である。スイス政府公式（SECO：連邦経済省経済管轄局）の失業者の定義では、日本のハローワークに相当する、地域就職支援センター（RAV）に登録していない者は数に含まれないため、ILOの失業者の定義よりもさらに低く出るのである³。OECDの国際比較統計では、ILOの定義での統計が採用されているため、図1のように5%前後で近年は推移しているが、スイス政府の「失業者」の定義に従えば、2010年代は3%前後で推移していることになる。ただし、国内では、こうした統計の取り方が、失業者の数を過小評価することへ繋がっているのではないか、との異論も当然ある⁴。とはいえ、近年においても、コロナ禍で失業率は上昇（20年1月に3.7%）するも、2021年10月7日にはコロナ以前の水準（2.6%、いずれもRAV登録者基準）に復帰した、とされており、失業率を比較的低い水準にとどめていること自体は肯定的に評価しうるだろう⁵。

-
- 3 SECO, Statistiken zur Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit (<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/Arbeitslosenzahlen.html>)
 - 4 SWI swissinfo.ch（以下 SWI） 2023/02/05 記事「完全雇用のスイス 失業者への圧力高まる」（<https://www.swissinfo.ch/jpn/business/%e5%ae%8c%e5%85%a8%e9%9b%87%e7%94%a8%e3%81%ae%e3%82%b9%e3%82%a4%e3%82%b9-%e5%a4%b1%e6%a5%ad%e8%80%85%e3%81%b8%e3%81%ae%e5%9c%a7%e5%8a%9b%e9%ab%98%e3%81%be%e3%82%8b/48257410>）。
 - 5 SWI 2021/10/07 記事 Schweizer Arbeitsmarkt auf dem Weg zum Vorkrisenniveau (<https://www.swissinfo.ch/ger/schweizer-arbeitsmarkt-auf-dem-weg-zum-vorkrisenniveau/47009274>)。

スイスでは、失業中に受け取れる失業手当は 2024 年の段階で、失業前の所得の 70%、または 80% を補償している⁶。被保険者は、90 日から 520 日までの日割り手当を、状況（年齢、扶養義務、保険料を支払った期間）に応じて受給可能である。ただし、受給資格を得るためには、失業前の 2 年間に少なくとも 12 ヶ月保険料を支払うことが必要であるとされている。

現代のスイスの労働政策の枠組みを考えるうえでは、バブル崩壊後に迎えた失業率の上昇のインパクトを考えると、90 年代の失業保険法改革が最も重要である（掛貝、2021）。連邦レベルでの主要な法制度である、失業保険法（Arbeitslosenversicherungsgesetz（AVIG））は、1995 年 6 月 23 日に改正が受理された。95 年改正の主な点としては、以下の三点が挙げられる（掛貝、2021）。

- ①保険料の拠出金を所得の 2% から 3% への変更（従業員と雇用主の両方から 1.5%）。
- ②失業保険の給付水準の一定の引き下げ。
- ③積極的労働市場政策を推進するため地域雇用支援センター（Regionalen Arbeitsvermittlungszentren（RAV（独略記）、REC（英略記））の設立。

この、①、②は失業率の上昇に伴う、連邦財政赤字の拡大への対策である。③の RAV 創設以前は、主に基礎自治体を運営の中心としており、連邦全体では約 3000 の職業案内・職業訓練所があったが、改革以前の基礎自治体の雇用事務所には十分な資源がなく、スタッフの専門性も不十分だった（掛貝、2021）。それが、RAV 導入によって、従来の施設は 120 から 150 程度の数の RAV へと合併されることとなった。この日本のハローワークに相当する RAV は

6 スイス連邦政府 HP より
(<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/ja/home/wirtschaft/soziale-aspekte/soziale-vorsorge.html>)。

現在においても、州管轄の施設として労働政策の中で主要な役割を果たしている。90年代の改革の中で、権限としての基礎自治体から州への集権化の一方で、業務にあたる人材の数が、「爆発的に」増加したことが指摘されている（掛貝、2021）。

コロナ禍においても、失業率の抑制をはかるべく、2020年のうちにRAVのスタッフの人員増加が図られた。スイス全体で、およそ約200名のRAVの人員増加が図られ、20年7月段階でRAVの従業員数は合計約1,500名となった⁷。スイス連邦全体の人口（約900万人弱）が、神奈川県の人人口よりやや少なく、大阪府の人人口と同程度であることを思えば、これらの府県でハローワークのスタッフが200人増加したようなもの、とイメージしても良いだろう。ただし、RAVはあくまで州の管轄であるため、どれだけスタッフの増加を行ったかの数には大きな差がある⁸。チューリッヒ州では、2月以来77人の新たなRAVのスタッフ増員を行ったのに対して、ベルン、アールガウ、ジュネーブの各州は、それぞれ約30人の程度の人員増、バーゼルシュタット州、ルツェルン州、ヌーシャテル州のRAVにそれぞれ10人程度とされている。一方で、人員増を検討していない州はウーリ州のみであるとされている。

一方で、日本では対照的に、とりわけ2000年代以降に、むしろ職業訓練指導員の非正規化・リストラが進んでいるとの指摘もある（木村、[2010]）。つまり、本来安定的な雇用への就労をサポートするスタッフが不安定な雇用状況に陥っているというのは、日本の職業訓練指導員自体が、皮肉にもある種の「医者の不養生」のような状態に陥ってしまっているともいえるだろう（掛貝 [2021]；掛貝 [2025]）。また、比較的新しい報告書（2024年10月の厚生労

7 SWI 2020年7月7日記事 “RAV bereiten sich auf steigende Arbeitslosigkeit vor” (<https://www.swissinfo.ch/ger/rav-bereiten-sich-auf-steigende-arbeitslosigkeit-vor/45885384>)。

8 Ibid.

働省職業安定局「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績」においても、その資料冒頭から、「主要国と比較して少ない職員数（※ 4）の下、業務システムの刷新や、PDCA サイクルを通じた全ハローワークにおける業績評価・改善の取組を通じて、利用者サービスの向上を推進」と、ハローワークのスタッフの少なさをむしろアピールするような記述すらみられる⁹。そもそも日本におけるこうした評価軸が適切なのかを再考すべきであると同時に、人材・財源面でのボトルネックを考慮せずに、他国の先進事例を模倣することは、「改革」に見せた失敗に陥りかねないことは十分留意すべきだろう。

2 スイスにおける多様な職業訓練プログラム

では、具体的に、スイスでは RAV を中心に、どのような失業保障や就職支援、職業訓練を行っているのだろうか。連邦政府資料を参考にまとめると、制度は表 1 のようにまとめられる。

もっとも重要な主管業務としての①公共職業紹介サービスに関して、求人情報は arbeit.swiss というサイトの Job-Room というエンジンに、連邦レベルで一元化されている。この Job-Room でアカウントを用いてサインインするためには、まず RAV で失業者として登録する必要がある。この登録自体はオンラインでも、直接 RAV に赴く形で可能である。

近年の RAV に関する重要な制度変更として、RAV への求人届の部分的義務化がある¹⁰。具体的には、2018 年 7 月以降、失業率が 8%

9 同資料には、「（※ 4）職員 1 人当たり労働力人口及び失業者数を比較すると、ハローワークの職員体制は、欧州主要国（ドイツ・フランスなど）より非常に小さい。」（p.3）とある。

10 SWI 2019 年 11 月 5 日記事「国内雇用守る「失業者ファースト」制度 出だしは好調」（<https://www.swissinfo.ch/jpn/politics/%e9%9b%87%e7%94%a8%e6%94%b>

表 1 RAV で提供される様々な支援

プログラム名	目的	対象	期間	提供される支援
①公共職業紹介サービス (ÖFFENTLICHER VERMITTLUNGSDIENST)	労働市場に関する 明確な情報提供	失業者および失業 の危険がある人々	無制限	職業紹介とカウン セリング、公共職 業サービスの電子 サービスへのアク セス
②コース (KURSE)	教育格差の解消、 現状評価	失業者および失業 の危険がある人々	必要に応じて	日当またはコース 費用の支払い
③職業訓練インターンシップ (AUSBILDUNGSPRAKTIKA)	職場環境での教育 格差の解消	失業者保険加入者	原則 3 か月以内	日当の支給
④職業訓練補助金 (AUSBILDUNGSZUSCHÜSSE)	基礎教育の補完	30 歳以上の失業 者保険加入者	最大 3 年間 (例外あり)	見習い給料の補足 としての金銭的支 援
⑤実習企業 (PRAXISFIRMEN)	職業の日常を知る	主に事務職分野の 失業者保険加入者	6 か月	日当の支給
⑥慣熟手当 (EINARBEITUNGSZUSCHÜSSE)	就職が難しい保険 加入者の雇用促進	雇用が難しい失業 者保険加入者	最大 6 か月、高 齢者の場合は最大 12 か月	月収の最大 60 % を補助
⑦モチベーションセメスター (MOTIVATIONSEMESTER)	教育課程の選択	職業訓練未修了の 若者	6 か月	日当または月平均 450 スイスフラン の支給
⑧一時的な雇用プログラム (PROGRAMME ZUR VORÜBERGEHENDEN BESCHÄFTIGUNG)	規則正しい日常の 維持	失業者保険加入者	6 か月	日当の支給
⑨職業実習 (BERUFSPRAKTIKA)	職業への第一歩、 職業経験の獲得	失業者保険加入者	6 か月	日当の支給
⑩自営業支援プログラム (FÖRDERUNG DER SELBSTÄNDIGEN ERWERBSTÄTIGKEIT)	自営業へのスター トアップ支援	20 歳以上の失業 者保険加入者	最大 90 日分の日 当 (約 4 か月)	日当または損失リ スクの補償 (信用 保証)
⑪通勤費および週単位の居住補助金 (PENDLERKOSTEN- UND WOCHENAUFENTHALTERBEITRÄGE)	居住地外での雇用	居住地外で就業する 失業者保険加入者	最大 6 か月	経費補助金

SECO 資料 “Ein erster Schritt zur Wiedereingliederung Arbeitsmarktliche Massnahmen”
(<https://www.arbeit.swiss/secoalv/en/home/menue/stellensuchende/arbeitslos-was-tun-/arbeitsmarktliche-massnahmen/massnahmenliste.html>) をもとに筆者作成。

を超える職種では求人をも RAV に届け出ることが義務化された
のである。2019 年段階では、求人の 10 件に 1 件はこれに該当する
とみられていた。そして、2019 年より、対象を拡大する形で、失
業率 5%を超える職種についても適用されるようになった。2024 年
段階で、RAV における求人の約半分程度がこの届出義務に基づく

f%e7%ad%96 %e5%9b%bd%e5%86%85%e9%9b%87%e7%94%a8%e5%ae%88%e
3%82%8b-%e5%a4%b1%e6%a5%ad%e8%80%85%e3%83%95%e3%82%a1%e3%8
3%bc%e3%82%b9%e3%83%88-%e5%88%b6%e5%ba%a6-%e5%87%ba%e3%81%a
0%e3%81%97%e3%81%af%e5%a5%bd%e8%aa%bf/45347144)。

求人である¹¹。具体的には、2024 年 10 月末段階の段階で、116,447 の失業者（＝RAV 登録者）に対し、RAV の求人は 34,471 件であり、うち 1 万 6476 件が届け出義務の規定によるものとされている。

届け出義務の生じる職種ごとの失業率の引き下げに伴って、求人への届け出義務の対象となる職種は徐々に拡大している。2024 年は登録が必要な職業に就いている従業員の割合は 3.2%だが、2025 年 1 月以降はレストランのサービス・スタッフなどにも対象を拡充し、6.5%になるとの見込みである¹²。レストランのサービス・スタッフの分野での失業率が低ければ、求人の届け出義務はなくなるので、同分野での失業率が抑えられた 2024 年には対象外となっていたためである。

ただし、届け出の対象と事業者側の事務負担の増加も懸念される。しかし、実際の Job-Room の求人票をみてみれば、複数の言語に対応し、非常に詳細に条件が記載されているものもあれば、最低限の業務内容と、連絡先と場所のような情報しか記されていないものもあり、記述にはかなりの濃淡がある。こうした点で、フォーマットの詳細さ（適当さ）と、届け出義務化による手続きコストをバランスにかけながら制度設計している、というようにも評価できるかもしれない。翻って、日本のハローワークの求人届はかなり詳細で統一的なフォーマットに従っており、スイスのケースと比較すれば、求人票として登録する段階から手続きコストも高いといえるだろう。また、求人票に、雇用者のメールアドレスが記載されている場合が多く、それらはログインせずともそちらから直接コンタク

11 SWI 2024 年 11 月 5 日記事 “Arbeitslosenquote verharrt im Oktober bei 2,5 Prozent”

(<https://www.swissinfo.ch/ger/arbeitslosenquote-verharrt-im-oktober-bei-2%2c5-prozent/87990216>)。

12 SWI 2024 年 11 月 28 日記事 (<https://www.swissinfo.ch/ger/die-anzahl-meldepflichtiger-berufsarten-steigt-ab-2025/88369696>)。

トも可能である。

直接的な職業案内だけでなく、企業での実習・労働を含むような職業訓練や就業促進の制度も多岐にわたっており、表で色付けした③～⑥、⑧、⑨はそれに該当する。連邦のポータルサイト“arbeit.swiss”（英表記：work.swiss）の説明（とりわけ各制度のケース・スタディ）をみると、これらの制度には、それぞれ想定する利用者のキャリア、年齢、スキルなどが異なっていることが分かる¹³。

まず、③職業訓練インターンシップでは、学位を持っていて、失業者の中では、比較的優位な立場にある者の利用を想定していることが推察される。“Arbeit.swiss”が示すケース・スタディとして、例えば下記のような記述がある¹⁴。

マイヤー氏は、ベルン地方の企業で事務員として 6 か月間働いていました。リストラに伴い、マイヤー氏は解雇されました。ビジネス・スクールを卒業してディプロマを取得しましたが、自分が不利な立場にあることに気づきました。専門的な経験がなく、フランス語の読み書きと会話の知識もまだまだ不十分でした。彼の RAV 人事コンサルタントは、ヴォー州の行政部門で 3 か月間の研修生の職場実習を提案しました。専門知識と語学力が向上し、実習中に築いた人脈のおかげで、マイヤー氏は 3 か月間の実習の後、ローザンヌ市の行政部門で仕事を見つけました。

13 また、各制度を利用した人がどのようなキャリアをその後築くことが可能なのかを、個人のケース・スタディのレベルで紹介することは、それ自体が申請主義の壁への対策ともなりうるだろう。

14 Work.swiss (arbeit.swiss) HP より (<https://www.arbeit.swiss/secoalv/en/home/menue/stellensuchende/arbeitslos-was-tun-/arbeitsmarktliche-massnahmen/massnahmenliste.html>)。また同サイトは、ドイツ語・フランス語・イタリア語・英語での情報提供を行っている。

ここからは、同制度が、実習先における、より直接的な就業の機会のためのコネクションと、実務能力の向上に焦点が置かれていることを伺わせる。

次に、④の職業訓練補助金（AUSBILDUNGSZUSCHÜSSE）は、③のようにディプロマを持っている者というよりは、より低い技能水準の利用者が想定されていることがわかる。ケース・スタディの中で紹介されるのも、30代で専門的な資格を持たず、これまで単純作業に従事してきたケースである¹⁵。また、③にくらべ、より利用期間の上限が長期（三年間）に設定されており、長期に渡って専門性を深める意図がうかがわれる。また、詳細は後述するが、連邦政府は様々な技能に関して技能証明書を発行しており、その技能証明書の取得も可能である。したがっておおむね30歳以上で、これまで受けた職業訓練が既にニーズに合っていないか、職業訓練を受けていないケースに主に対応すると考えられる。

その次の⑤実習企業（PRAXISFIRMEN）は、職業訓練見習いを終えた直後の若者の失業者、労働市場に復帰する人々に適していると説明される。紹介されるケース・スタディの中では、これまで育児に専念してきた40代の女性が離婚後に仕事を探したが、働いていたころとは大きく働き方が変わっているために、すぐには仕事をみつけることが難しいだろうと考えたケースが紹介されている。まずは、仕事のペースになれるために会社での実習を6か月行い、加えてITのスキルに関する②コースを行うことをRAVのスタッフが提案した、というような事例が示されている¹⁶。

15 具体的には、「シュナイダーさんは34歳で、職業資格は持っていない。さまざまな製造会社でいくつかのサポート業務を経験した。失業して7ヶ月になるが、熱心に仕事を探したが見つからなかった。地域の雇用センターや職業指導サービスに相談した結果、彼女は職業訓練補助金を得て、医療補助のプロになるために3年間の訓練見習い期間に入ることを決めた」とある。

16 この制度に関して、「モーザーさんは42歳です。彼女は人生の多くの年月を子育てに費やしてきました。離婚後、彼女の経済状況はより複雑になり、再び仕事

これまでの制度よりも、さらに再就職が難しい被保険者を主な対象とするものが、⑥慣熟手当である。この制度の利用条件は「高齢、身体的、認知的、または心理的障害、職業資格の欠如などの理由で就職が困難であるか、150日分を超える手当を受給」している者である。同制度は、原則として6か月を超えない期間において、実習先企業での給与の平均40%の支給を公的負担により助成するものである。例外的なケースや50歳以上の人の場合、同助成金は最長12か月支給することも可能である。また、後者のグループの場合は、支給水準も給与の50%となる。この制度によって、雇用する企業側の人件費負担を抑えることで、再雇用の見込みを高めようとしているのである。ケース・スタディで紹介されているのは、40代後半で、郵便配達員として働いていたが、8か月間の失業が続いていて、未経験の分野からの仕事のオファーがあったようなケースである¹⁷。

そして、⑧一時的な雇用プログラムは、自然と環境保護、ソーシャルワーク（子供、高齢者など）、リサイクル、行政での仕事などの分野での雇用の提供を行うものである。プログラム期間中（通常は週に1日）コースに参加する機会が与えられる。ケース・スタディの中でも⑧と並行して、他のプログラムの受講や、別の分野での継続的な職探しを行っており、⑧で提供されるパブリック・セクター

探しを始めなければならなくなりました。彼女はすぐに、仕事のやり方が大きく変わったため、仕事を見つけるのが難しいだろうと気づきました。そこで彼女はRAVに登録しました。労働市場への再参入を容易にするために、彼女のRAV人事コンサルタントは、仕事の世界に完全に浸ることができるトレーニング会社での実習を完了することを勧めました。彼はまた、オフィスITのコースも提案しました。トレーニング会社で6か月過ごし、オフィスITのコースを受講することで、労働市場への扉が開かれるでしょう」といったケースが記されている。

- 17 ケース・スタディとして、「ピーターさんは48歳で、失業して8ヶ月になる。失業する前は大手銀行で郵便配達をしていた。現在、保険会社から内定をもらっており、警備部門で働いてほしいと言われている。彼はこの部門で働いたことがないため、長い入門期間が必要である。導入助成金のおかげで、会社はピーター氏を雇用した。6か月間、失業保険がピーターさんの給与の40%をカバーする」と述べられている。

での継続雇用は主として想定されていないことが伺われる。

最後の⑨職業実習（BERUFSPRAKTIKA）は、職業訓練の経験や、実務経験があっても仕事が見つからない場合を主に想定している、と説明される。こちらもケース・スタディでは、職業訓練を終えていても就職先が見つからなかった場合、職業訓練を受けたのと同じ領域でインターンとして企業に派遣され、その後の同企業での就職をも見据えた形で行われるものである。

これまで、挙げてきた職場での就労促進策とはやや異なるものとして、⑦モチベーション・セメスターというものがある。同制度の参加期間は通常 4～6 か月であり、義務教育学校を卒業したが、まだ実習先や就職先を見つけていない場合や、何らかの理由で職業訓練や中等教育を中止しなければならなかった場合の利用が想定されている。利用者のケース・スタディでも家庭に問題を抱えており、就学・就業意欲を失っている若年層が、会社でのインターンと、並行した職業訓練資格の取得の両立を行うためのサポートが行われた例が示されている。さらには、職業訓練資格取得との両立における会社側との交渉までモチベーション・セメスターの担当者が担うとされている。つまりは、主に“ドロップ・アウト”した若者（15～24 歳）への職業訓練と一体的なキャリア相談を念頭においた制度であるといえよう。

このように RAV によって提供される就労支援策は、それぞれの年齢やキャリア、就業能力に応じて、窓口としては一元化されながらも、それぞれのニーズに応じてサービスとしては細分化されている。加えて、民間企業での実際の就労を組み合わせながら行われている点に特徴があり、就労支援策の終了後に、継続的な雇用を行われるかどうかの見込みもそれぞれの制度によって異なっている。一般的に、企業での実地研修を含む職業訓練教育は、より実践的な能力育成に資するものであるといえよう。加えて、日本においては製

造業に偏りがちな職業訓練のあり方を見直す際にも、実際の企業での研修をふくむ、こうしたプログラムは確かに参照点となりうるだろう。では、つまるところ、スイスの就労支援策から得られる示唆とは、「より企業と近い場で実践的な能力を育むこと」に収斂するのだろうか。

実際、数少ない日本語によるスイスの労働政策に関する制度紹介においても、こうした側面が強調されることは少なくない（高橋・毛利・森 [2023]）。例えば、高橋・毛利・森 [2023] では、スイスの職業訓練を踏まえ、日本でも主に就職前の若者を対象として、産業界の積極的な教育内容としてのコミットや、産業界の人材を教員として雇用することを強化することを提案している。高橋らは、

長期インターン制度の導入と並行し、ビジネスに明るい教員の確保も職業人材の育成には欠かせないだろう。高専や商業高校では座学の授業も多く行われるが、現状では授業を行う教員にはビジネスよりも研究分野での経験が求められている。そのような教員の授業では、授業内容とビジネスをつなげることはなかなか難しいだろう。高専や商業高校のように、卒業とともに社会の即戦力人材として活躍することを期待される教育機関では、企業で働く現役社員を積極的に教員として活用し、ビジネスの現場で起きていることを教育に盛り込むべきだろう。業界団体には、教員を務める現役社員の教育や、実践的な授業のカリキュラム作成などが求められる。

と述べている。

こうした改革方針の下での関連する動向として、例えば、近年日本の高等教育機関においても「実務経験のある教員による授業科目」

の割合をベンチマークに据えていることなども挙げられるだろう。しかしながら、スイスの事例を「早期からの実践的な教育・職業訓練」の必要性を指し示す事例としてのみ、理解するのは極めて早計であり、非常に一面的な切り取り方である。この点について、スイスの職業訓練全体のあり方や、日本の教育制度とのあり方の違いも踏まえながら示していく。

3 「回り道のない一本道」を超えて： スイスの一体的な教育・職業訓練制度

そもそもスイスにおける職業訓練は、教育システムと一体的な制度である。下図に示されるように、義務教育課程終了後は、約3分の2が職業基礎教育に進み、約3分の1が一般教養学校（ギムナジウムまたは中等専門学校）に進学し、高等教育への進学に備えている¹⁸。前者のコースに進んだ場合には、職業訓練校と研修先企業の両方で学ぶこととなる。週の3～4日を研修実施先の企業で給与を受け取りながら学び、その他の曜日に職業訓練校に通うようなスケジュールとなり、これをデュアル・システムと呼ぶ。約230の職業があり、実習先としては、営業、医療分野、小売業、介護関係、情報処理、電気工、運送業、調理などの分野が多く選ばれているようである。これは、前節でも言及した日本の職業訓練が製造業に偏重している、という点とは対照的であるとも評価できよう。3～4年間ののちに卒業試験を受けることで、先述の連邦技能資格、または、連邦職業証明書を取得できる¹⁹。こうした資格を取得すること

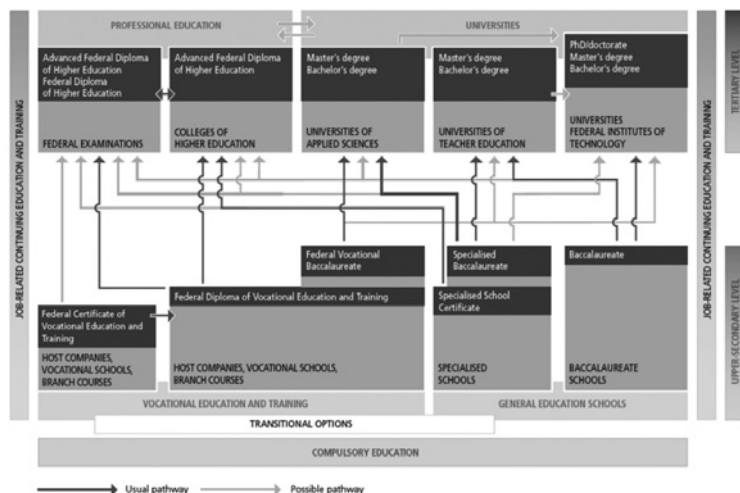
18 Federal Department of Foreign Affairs HP

(<https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/ja/home/bildung-wissenschaft/bildung.html>) 参照。

19 この連邦技能資格は、スイス国内では一般的に広く認知されているものの、国外ではあまり認知されていない。そのため、連邦技能資格の授与を以て学士号を

で、高等職業教育や専門大学（応用科学大学）への進路が開かれることとなる。

図 2 スイスの教育・職業訓練システム



※スイス連邦政府 HP より引用²⁰

後者の一般教養学校のコースに進んだ場合は、卒業後に、大学や教員養成学校への入学を連邦が承認する大学入学資格が与えられる。追加で、仕事経験の証明が必要な場合もあるが、専門大学や高等専門学校へも入学することも可能である。一般教養学校の中でも、

与える方向での改革が議論されることもある（SWI 2021 年 7 月 14 日記事「スイスの職業資格 国際的認知度の向上を模索」）(<https://www.swissinfo.ch/jpn/sci-tech/%e3%82%b9%e3%82%a4%e3%82%b9%e3%81%ae%e8%81%b7%e6%a5%ad%e8%b3%87%e6%a0%bc-%e5%9b%bd%e9%9a%9b%e7%9a%84%e8%aa%8d%e7%9f%a5%e5%ba%a6%e3%81%ae%e5%90%91%e4%b8%8a%e3%82%92%e6%a8%a1%e7%b4%a2/46781638>)。

20 State Secretariat for Education, Research and Innovation HP (<https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/en/home/education/swiss-education-area/swiss-education-system.html>) 参照。

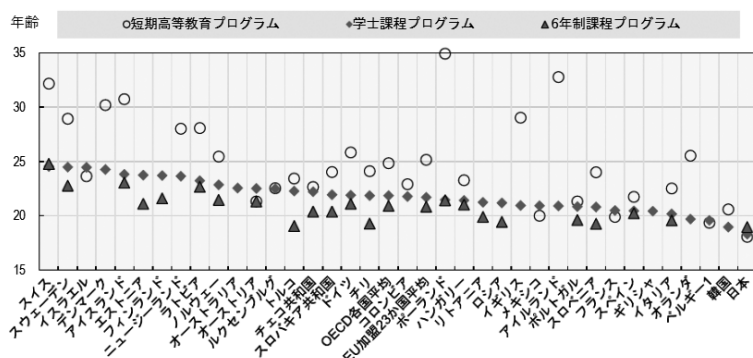
ギムナジウムに比すると、中等専門学校の方がより職業に関連する教育内容となっており、医療、教育、コミュニケーション/情報、デザイン/芸術などの業種について学ぶことができる。また、成人してから大学入学資格を得る場合には、州が管轄するマトゥーラシューレ（大学入学資格を準備する学校）に通学することもできる。

このように、スイスでは義務教育終了後の早い段階からどのコースに進むかは、大まかに想定することが求められているといえよう。ただし、選ぶことが難しい場合は、ギャップ・イヤーのような形で半年間ほど考慮する期間を置くこともできる。くわえて、もっとも重要なのが、いったん進路を選択したあとに、目標の修正を可能にするような教育・職業訓練制度となっていることである。図 2 でも、中等教育のコースによって“usual pathway”（通常のルート）が規定されるものの、多くの“possible pathway”（ありえるルート）が確保されており、デュアル・システムを選んだ後に大学進学に向けてルートを変更することも可能なのである。つまり、キャリアの「回り道」を許容するような仕組みが、教育・職業訓練制度を通じて、提供されているといえよう。この点は、個人がどれだけ自由にキャリアを形成することが可能なのか、という根本的な論点において、非常に重要なポイントだと考えられるが、日本語による制度紹介では“possible pathway”（ありえるルート）が部分的に捨象されて、紹介されていることも少なくない（阿部 [2006]; 佐藤 [2020]; 高橋・毛利・森 [2023]; 内閣府 [2015]）。しかしながら、この「回り道」を許容するような制度設計となっている点は、日本との比較を考えるうえで非常に重要である。

実際、図 3 に示されるように、スイスは高等教育に進学する際の平均年齢が OECD の中でも、もっとも高い国の一つであり、2017 年のデータでは驚くべきことに平均が約 25 歳である。一方で、日本は OECD の中でも、高等教育に進学する際の平均年齢が最も低

い国の一つである。日本においては、就職後に高等教育への進学を行うことが一般的とはいえず、また、高校卒業後の「浪人」期間は、せいぜい1、2年程度が一般的であることを思えば不思議ではないが、スイスと日本は大学進学のパイミングの早さにおいて、ほとんど対極にあることが分かる。

図3 高等教育に進学する際の平均年齢の国際比較



注：修士課程の長期の第一学位については標準サイズが小さい場合がある。
 1 短期高等教育のデータはフランス語圏のみ。
 左から順に、学士課程初入学者の平均年齢が高い国（2017 年時）。
 資料：OECD / UIS / Eurostat (2019)。表 B4.1。詳細は「資料」を参照。付録3の注を参照 (<https://doi.org/10.1787/8d7880d-en>)。

※「カントリー・ノート 図表でみる教育 2019 年度版：日本」より引用。

OECD の「図表でみる教育」2019 年度の日本版カントリーノートにおいても、この点は強調されており、「OECD 諸国と比較すると、日本は、全学生に占める成人及び留学生の割合が低く、学生の均質性が高い」ことが指摘されている。こうした制度のあり方は、終身雇用制を代表とする日本の雇用慣行とも表裏一体のものであり、一朝一夕に改善を試みることは難しいだろう。しかしながら、そのような「回り道の無い一本道」しか許容しないような日本の教育・職業訓練の仕組みが、かならずしも当然ではないことが、示唆されているといえよう。

このように、スイスでは「回り道」を許容するような教育・職業訓練制度となっているという点の違いを留意せずに、より実際の企業での研修に焦点をおいた、単に就業上の実践的な教育・訓練内容という点だけを制度的に“輸入”することを試みるような議論を行うことには、十分に慎重にならねばならない。教育・職業訓練制度のあり方を考えるうえでは、その制度の存在によってどのような生き方やキャリアの築き方が可能となりうるのかという、より広い文脈で分析することが重要である。

Main references

(※脚注で挙げたリンクを除く。)

- 安部智美 [2006] 「スイス職業教育の構造—ドイツ・デュアルシステムとの比較—」『職業と技術の教育学』, 17, 35-46 頁
- 掛貝祐太 [2021] 「NPM と現代スイスの労働政策における政治過程について 競争的・客観的・量的評価は、いかにして政治的に拒絶可能か」『社会保障研究』, 6(3), 317-329 頁
- 掛貝祐太 [2025, forthcoming] 『財政民主主義の地平 スイスの自治・多様性・直接民主主義』有斐閣
- 加藤静香 [2019] 「カントリーノート 図表でみる教育 2019 年度版：日本」OECD
- 木村保茂 [2010] 「公共職業訓練の今日の特徴と課題——北海道を中心に（分権型社会における地域自立のための政策に関する総合研究〔II〕）」『開発論集』85, 47-82 頁
- 佐藤栄一郎 [2020] 「最強の職業教育：スイスの職業教育の概要とその効果」『ファイナンス』財務省 55(11), 37-45 頁
- 高橋誠, 毛利一貴, 森健 [2023] 「スイスの職業教育訓練制度に学ぶ人材の「クオリティ戦略」」『知的資産創造』野村総合研究所コーポレートコミュニケーション部, 31(3), 16-31 頁

内閣府 [2015]「平成 26 年度委託調査「教育と職業雇用の連結に係る国際比較」第 2 章スイスにおける教育と職業・雇用の連結」
厚生労働省職業安定局 [2024]「公共職業安定所（ハローワーク）の主な取組と実績」

第11章

アメリカにおける就労支援

－制度化研究と事例研究から得られる含意と論点－

法政大学 筒井 美紀

1 本稿の目的

私は2024年12月27日、日本都市センターの「総合就労支援研究会」の第5回研究会において、本稿と同題で報告を行った。その冒頭、報告「したいこと」を明確にすべく、対比的に「したいわけではないこと」を述べた。それは、日本でも参考になりそうだという視点からの、アメリカの就労支援（労働力開発）の政策と実践の紹介である。すなわち報告は、実践を第一義の関心としたプラクティカルな問題意識に直接的に応えることが目的ではなかった。その目的は本論文と同様に、①アメリカの研究者が自国の就労支援（労働力開発）の歴史をいかに捉えているか、②彼らが実践事例をいかなる理論的概念により理解しているか、を解説し、③私たちはこれらからいかなる含意を引き出し、どう引き受けるかという論点を提示することである。

つまり私は、アメリカにおいて長い年月をかけて蓄積されてきた就労支援（労働力開発）の政策と実践を、研究者がいかに「まなざして」いるのかを確認し、日本における研究認識をふり返るヒントにしたい。ここで「まなざし」という柔らかな和語は、研究潮流や分析枠組みや概念枠組みといった、何を問うべきか、問いをどう設定するか、それらに解を与える理路にはどのような特徴があるかといった、研究認識のありようを意味している。

これらの目的を果たすために本論文は、2つの文献を解説する。ひとつは目的①③に、いまひとつは②③に対応している。付言すると、私は「実践を第一義の関心としたプラクティカルな問題意識」を有していないわけでは決してない。その証拠に2つめの文献は、就労支援（労働力開発）実践を取り上げた論文であり、日本との共通点も見いだされ興味深い。以下でそれらを具体的に説明するが、私がより注目したいのは、事例研究の著者らが対象とした実践から

導出している理論的概念——つまり、いかなる研究のまなざしなのか——なのである。

ここまで「就労支援（労働力開発）」と併記してきた。日本で「就労支援」と呼び慣わされているものは、一般にアメリカでは「労働力開発（workforce development）」に相当するからである。労働力開発は、労働供給側のみならず労働需要側への働きかけをも含む。アメリカには「労働力開発専門職（workforce development professionals）」——日本風にいえば「就労支援員」——の団体があり（NAWDP¹）、多くの企業開拓員（job developer）も会員となっている。以下では簡潔さのため「就労支援」とだけ表記する。

本章で解説する 2 つの文献の概要を述べる。ひとつめは、Daniel Marschall が著した *Workforce Intermediary Partnerships: Key to Success in High-Performing Labor Markets* である²。これは 2021 年に Working for America Institute から刊行された。この組織は、「アメリカ労働総同盟・産業別組合会議（AFL-CIO）」関連の NPO であり、労働組合、雇用主、労働力媒介諸機関の連携に関する研究やアドヴォカシーを推進している³。同文献は、労働力媒介機関（WI：Workforce Intermediary、これについては後述。日本の就労支援機関に相当すると考えてよい）に関する 1990 年代からの文献 170 本をレビューしつつ、労働力媒介機関が漸進的に労働市場の制度的構造の中核となっていく歴史を描出している。つまり単なる好事例の紹介ではなく、就労支援の制度化研究なのである。かくして同文献は、制度学派ないし制度理論（institutionalism or

-
- 1 NAWDP：National Association of Workforce Development Professionals.
<https://www.nawdp.org/?> この組織の概要については筒井（2014, 2016）を参照。
 - 2 *Workforce Intermediary Partnerships: Key to Success in High-Performing Labor Markets* | Working for America Institute
 - 3 <https://www.workingforamerica.org>

institutional theory) に位置づけられる⁴。

実は、労働政策研究研修機構（2012）も、アメリカにおける就労支援の制度化の歴史を叙述している（序論、第1章、第2章）。私もこの調査研究（実査は2010-2011年）に参加し執筆した。いま、Marschall（2021）を踏まえたうえで再読すると、実査当時の私（たち）は、就労支援の制度化の歴史といっても、それに影響を与えた社会経済的諸条件と就労支援の法的・スキーム的側面とを、編年体的に辿って明確にするので精一杯で、就労支援の内在的論理の変化には理解が十分に届いていなかったように思う。それゆえ以下では、この不十分な点を展開するとともに、2014年に制定されたため労働政策研究研修機構（2012）では言及していない労働力革新・機会法（WIOA：Workforce Innovation and Opportunity Act, 2014）についても説明する。

いまひとつの文献は、Lowe et.al.（2018）の“Working in a new generation: Youth job creation and employer engagement in urban manufacturing”である。これは、*Investing America's Workforce, vol.2*, の第19章として収録されている⁵。同文献は、シカゴ市内の貧困地区に所在する工業高校内に2005年に創られた、教

4 制度学派のリーディングスとしては Peters, B. G. and Jon Pierre eds. (2012) が参考になる。

5 <https://www.investinwork.org/-/media/CACB19E78B3B41D6838AFBA188D40ABD.ashx>

Lowe et. al. (2018) の母体となった論文は Lowe et.al. (2016) “Working in a new generation: Youth job creation and employer engagement in urban manufacturing,” と題したディスカッション・ペーパーである（下記 URL）。

<https://nicholalowe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/9703/2015/06/Lowe-et-al-APA-Paper-2016.pdf>

2018年論文は、2016年論文の序節を若干リライトし、実査（2014-15年）の後の変化（連邦から資金獲得、ほか公立2校にMCのプログラムを普及）を加えている。ただし、2016年論文の Table 1（単位取得や就職実績など）が省略されている。なお Lowe et. al. (2018) は、Marschall (2021) でも言及されている (p.25)。

室学習と短期職場訓練を合わせたプログラムの、事例研究である。Manufacturing Connect (MC) という労働力媒介機関の、労働供給側・労働需要側双方への革新的な働きかけを描出したうえで、理論的概念を提示している。後述するように、私は「博愛的論理 (philanthropic logic)」という概念に特に注目している。なぜなら、アメリカにおける就労支援政策の理念は、戦後の長いスパンのなかで見ると、社会的不利層の救済という意味での労働供給側焦点型から、労働需要側先導型へと変化してきたと大きくは整理できるが、労働需要側先導型の就労支援が、求職者や従業員候補者の上澄みすくい (cream-off) に堕しないための、ひいては地域の経済開発に資するための、決定的に重要なエトスだと思うからである。

以下では、第 2 節で、「労働市場媒介機関 (LMI: Labor Market Intermediary)」と「労働力媒介機関 (WI: Workforce Intermediary)」というキー概念について、また、追加概念の必要性について説明する。続いて、「制度 (institution)」と「制度化 (institutionalization)」の意味を説明する。第 3 節では Marschall (2021) を、第 4 節では Lowe et.al. (2018) を解説する。最後に第 5 節では、私が得た含意を説明し論点を提示する。

2 概念の説明

(1) 「労働市場媒介機関 (LMI)」と「労働力媒介機関 (WI)」

「労働市場媒介機関 (LMI: Labor Market Intermediary)」と「労働力媒介機関 (WI: Workforce Intermediary)」は、Marschall (2021) による造語ではなく、以前から用いられてきた概念だが、同書で整理されているので、私の読込みも交えて本節で簡単に説明しておく。

労働供給側と労働需要側のあいだに入って調整する組織やその機

能は、「ブローカー」「仲立ち」「仲介」など様々に呼ばれている。分析を深めるために必要なのは、調整機能の質的相違を明示する概念である。労働供給側と労働需要側のあいだに入って調整する組織はすべて、労働市場媒介機関（LMI：Labor Market Intermediary）と呼べる。労働力媒介機関（WI：Workforce Intermediary）は、こうした広義の LMI の 1 つの特殊なタイプ（下位部分＝subset）であり、就労困難者支援と中小企業支援ひいては地域の経済開発をミッションとしている。そのため WI は、労働供給側のみならず、労働需要側が人的資源実践を変えていくように働きかけるという意図を有し実践する（op. cit., pp.7-12）。

Marschall（2021）は、WI を（広義の）LMI の部分集合としているから、WI は LMI の特徴も含んでいる。ところが、WI と（狭義の）LMI には大きな相違があることを強調し説明している。広義／狭義という形容詞に頼っているため十分に理路整然とした説明とはなっていないが、その対比自体はわかりやすい。語弊と単純化を承知でいえば、LMI は「御用聞き」に近い。有料職業紹介機関の典型的な活動を思い浮かべてみよう。これらの機関は、労働需要側の人材ニーズを聞き取り、それに合致した求職者を探す。候補者が見つかったら、その存在を労働需要側に伝達する。他方で、求職者（労働供給側）には、労働需要側の人材ニーズを伝達する。ここでは、労働需要側の人材ニーズと労働供給側のエンプロイアビリティは所与であり、労働需給双方に関する／に対する正確な情報伝達がマッチングの成功確率を高めるという暗黙の前提がある。

これに対して、WI にとっては労働需要側の人材ニーズも労働供給側のエンプロイアビリティも所与ではない。それらは認知（perception）の関数であるがゆえに可塑的だと捉え、それらに働きかけることで変容をもたらそうとする。つまり、労働力媒介機関が果たしている機能は、社会学者のラトゥールがいう「翻訳（translation）」

である。翻訳とは「たとえば、フランス語の単語から英語の単語へというような、あたかも両言語が独立したものであるかのようなある語彙から別の語彙への推移ではない。翻訳.....は.....考案〔こしらえ〕.....など、元からある二つをある程度修正する、それまで存在しなかった連結の創造」(ラトゥール 1999=2007, p.230)を意味する。すなわち、労働力媒介機関は、単に人材ニーズやエンプロイアビリティに関する情報伝達をしているのではなく、「元からある二つ」、とりわけ企業側(の認知)を「ある程度修正する」ことで、「それまで存在しなかった」、就労困難者がより働きやすい職場を「創造」しようと試みているのである(筒井 2024)。

Marschall (2021) は、WI の例として、コミュニティ組織、教会など信仰関連(faith-based)組織、社会正義推進組織、ワーカーセンターなどを挙げている⁶。これら地域住民支援に歴史のある組織が、雇用問題に取り組むようになって WI になった事例が多々あるとともに(op. cit., p.27)、産業組織(地域の商工会議所など)も WI の機能を果たすようになってきたと述べている(op. cit., p.18)。

以上、労働市場媒介機関(LMI)と労働力媒介機関(WI)の意味を明らかにした。ただし 1 点だけ、追加概念の必要性を指摘しておきたい。「労働市場媒介機関」は「労働市場媒介機能」に、「労働力媒介機関」は「労働力媒介機能」に、つまり「機関」を「機能」とした概念も加えるべきである。つまり、Labor Market Intermediary (LM) と Labor Market Intermediary Function (LMIF)、Workforce Intermediary (WI) と Workforce Intermediary Function (WIF) という概念を用意する必要がある⁷。なぜなら、例えば

6 後述するように、こうした組織は「新しい組織(newly emerging institutions)」と呼ばれている。

7 Marschall (2021) では概念の揺らぎがある。intermediary を「媒介機関」を意味する名詞として用いて、labor market intermediaries としたり、形容詞的に「媒介の」として labor market intermediary organization としたり、「媒介」を

有料職業紹介「機関」も、通常果たしているのは主に「所与の」人材ニーズとエンプロイアビリティに関する情報伝達かもしれないが、労働力媒介的「機能」を果たすこともあるからである⁸。

(2)「制度 (institution)」と「制度化 (institutionalization)」

本項では、制度学派の研究者や諸説を取り上げて「制度」や「制度化」の何たるかを説明はしない。そうではなく、これらの概念をより根本的に把握することを試みたい。

日本語を母語や生活言語とする者の多くは、institution という英単語を不可算名詞の抽象概念と捉えて、何気なく「制度」と訳している。では institute とどう違うのか。そう問えば、曖昧な理解のまま用いていることが自覚されよう。*Oxford Advanced LEARNER'S Dictionary* (7th edition) を引いてみよう。institution は、5つの意味のうち4つまでが可算名詞である。an institution ないし institutions なのだ。何らかの実体的存在なのであり、「制度体」と訳すほうがより正確であろう。

それはさておき、institution の1番目の意味はこうである——特定の目的をもった大きくて重要な組織 (例えば大学や銀行)⁹。『ランダムハウス英和大辞典』は、この1番目の意味に「通例……その社会できわめて大切だと考えられている慣習や組織」であるとの解説を付している。ではなぜ、人びとが、ある組織や習慣をきわめて大切だと考えるのか。それはその組織や慣習が、社会生活を相対的

意味する intermediation を用いて labor market intermediation と表記したりしている箇所がある。この揺らぎを修正したいのである。

8 この点に関する経験的研究としては、藤井美音子 (2025)「海外大学卒業を経た日本語学校留学生の就労プロセス—企業と求職者を変える「労働力媒介機能」の可能性—」(法政大学大学院キャリアデザイン学研究科、2024 年度修士論文)を参照。

9 a large important organization that has a particular purpose, for example, a university or bank.

に安定させ機能させるからである。ならば、その社会できわめて大切だとは考えられていない組織は、an institution（制度（体））とは呼べない。次節で解説するように、アメリカにおいて労働力媒介機関（WI）が an institution とはまだ呼べない時期があった。

「制度化する（institutionalize）」という動詞は「制度（体）」の派生語である。だから「制度化される」とは、ある制度体（組織や慣習）がきわめて社会で大切だと考えられるようになり、社会に据え付けられ、相対的に安定して存続するようになることをいう。制度的構造化、といってもよい。

したがって、労働力媒介機関が制度化されてきたことは、次のような意味である。すなわち、「新しい組織」などによる労働力媒介実践が漸進的に蓄積され、中小企業の人手不足が解消されたとか、生産性が向上した、就労困難者の定着率が改善されたといった効果が生まれるにつれ、人びとが「労働力媒介機関は我が国の労働市場においてきわめて大切だ」と考えるようになり、労働力媒介機関が労働市場に欠かせない存在として定着してきた、そのような歴史のことである。

3 Marschall (2021) 『労働力媒介機関の連携：高パフォーマンス労働市場への成功のカギ』

第 1 節で述べたように Marschall (2021) は、就労支援の制度化研究である。「〇〇化」は変化を表すから、これは時間的・歴史的概念である。したがって、制度化を描き出すには、ある時点からある時点までの時期を設定し、それを区分する必要がある。同文献もこれを行っている。同文献の歴史的叙述に基づき、私が要点を絞って作成した年表が表 1 である。

表 1 Marschall (2021) による歴史的整理 (年表は筒井作成)

時期区分	Pre-WWII Period (第二次世界大戦前)	Post-WWII Period (第二次世界大戦後)	Transitional Period (移行期、1980s-1990s)	Modern Period (2000 年代-現在)
a. 企業の雇用実践と労使関係	長期雇用・内部労働市場を前提とした労使関係 = そのような制度的構造		外部労働市場への依存上昇、雇用・労使関係の不安定化、従業員への訓練投資減少 (制度的着地点不明)	労働市場の構造において WI が中心的役割を担うという制度化の漸進的進行 (WICIO の形成)
b. 就労困難者向け労働市場政策	◆F.D. ルーズベルト政権 「ニューディール」政策 ・ワグナー・ペイザー法 (1933): 公共職業紹介所、雇用ホール ・緊急救済支出法 (1935): 失業者や未就業者対象	◆L.B. ジョンソン政権 「偉大な社会」政策 ◆ニクソン政権 ・総合雇用訓練法 (1973): 長期失業者や低賃金労働者対象 貧困層向け職業訓練→ステイグマ→企業は雇用せず	◆レーガン政権 ・自助・民活、政府支出大幅削減・職業訓練パートナーシップ法 (1982): 青少年と若者も対象に ◆クリントン政権 ・労働力投資法 (WIA、1998): 職業斡旋と職業訓練の統合法。政労使+地域諸組織で連携を	◆オバマ政権 労働力革新・機会法 (WIOA、2014): WIA 改正。
c. 「新しい組織」等による WI 実践			ステイグマなき就労困難者支援、どうしたら? という模索→如何に雇用主を関与させるか?	WI 実践の漸進的な蓄積

※ Marschall (2021) の記述を元に筆者作成。

Marschall (2021) は、第二次世界大戦前から現在までを対象とし、4つの時期に区分している。順に、戦前期 (pre-WWII period)、戦後期 (post-WWII period)、移行期 (transitional period)、現代 (modern period)、である。

それぞれの時期の何を見るのか。a. 企業の雇用実践と労使関係、b. 就労困難者向けの労働市場政策、c. 「新しい組織」などによる労働力媒介実践、の3つである (a, b, c は説明の便宜上、私が付したものである)。a には労働者側 (労働組合) と使用者側、b には政府が登場している。つまり a と b で「政労使」の行為や関係性をカバーしている。しかし、見逃してはならないことがある。それが c の「新しい組織」(Osterman, Kochan, Locke and Piore, 2001) などであり、それらによる労働力媒介実践である。つまり、a と b は「労使」ないし「政労使」という伝統的な分析枠組みによる捉え方だが、労働市場の歴史的変化 (就労支援の制度化) を捉えるには、それだけでは不十分だという考え方を反映している。すなわちこの

研究は、制度学派における制度経済学（institutional economics）の潮流に位置づく¹⁰。

表1を説明していく。戦前期から戦後期にかけては、技術革新・産業化と（戦後の）高度経済成長のなかで、長期雇用・内部労働市場を前提とした労使関係が——そのような制度的構造が——形成されていった。この形成を促した政権を挙げよう。戦前期に関してはF.D. ルーズベルト政権、戦後期に関してはL.B. ジョンソン政権における「偉大な社会」政策、それに続くニクソン政権である。前者は「ニューディール」政策であり、職業斡旋と職業訓練への連邦政府の関与開始（公共職業紹介所の設置など）である。後者においては公民権運動の興隆を踏まえて低賃金層・社会的不利層向け職業訓練が拡充された。ところが、崇高な理念に基づくこの政策は、職業訓練受講者のスティグマ化をもたらし、企業はそうした人びとの雇用に二の足を踏んだ（op. cit., p.15）。

低賃金層・社会的不利層向け労働市場政策が奏功しないまま、アメリカは1980年代に突入する。「移行期」の始まりである。雇用においては、外部労働市場への依存上昇、雇用・労使関係の不安定化、従業員への訓練投資減少が進んだ。他方で新自由主義のレーガン政権は規制緩和・自助・民活による強いアメリカを目指し、政府支出を大幅に削減した。同時に、ニクソン政権期の「総合雇用訓練法」改正による「職業訓練パートナーシップ法」が制定され、未熟練な青年・若者向け訓練も追加された。

1990年代後半になるとクリントン政権下において、労働力投資法（WIA：Workforce Investment Act, 1998）が制定された。同法は、職業斡旋と職業訓練を統合し、地域の主導性を重視した法である。州及びそのサブ単位である地区（local）において、政労使

10 制度（学派）経済学に関する解説としては、山崎（2023）を参照。

と地域諸組織で構成する労働力投資委員会（WIB：Workforce Investment Board）を設置し、その主導による地域労働市場の活発化を目的とした枠組み法である。州及び地区の WIB は使用者が過半数をしめねばならない。WIA プログラムは、一般成人向け、離職者受け、青年・若者向けの 3 カテゴリーを用意する必要がある。なお、具体的な政策立案と執行はそれぞれの WIB に任せられている¹¹。つまり WIA は、あからさまな新自由主義路線ではないが、「福祉から労働へ」の哲学を体现している。同法は、（連邦）規制・規定を最小限にして州と地域に権限移譲し、社会的保護の色彩も弱めた労働市場法政策なのである¹²。

WIB の構成メンバーである地域諸組織には、地域住民の生活支援・就労支援に歴史のある組織も少なくない。そうした諸組織のなかには、ジョンソン政権やニクソン政権時代から貧困層向け職業訓練に従事し、職業訓練受講者のスティグマ化とそれゆえの就労の不成功を経験しているところもある。では、「スティグマなき就労困難者支援」は如何にすれば可能か。その解決方法は、こうした諸組織の試行錯誤のなかから出始めていた（op. cit., p.16）。それは、労働需要側にも働きかけることである。

この発想はひとつの革新だが、2 点留意が必要であると私は思う。第 1、この発想は突然思いつかれたものではない。（少なくとも）ジョンソン政権やニクソン政権時代からの職業訓練の取組みとその不成功が「前史」としてあってこそその革新なのである。第 2、ただし、クリントン政権期において労働力媒介機関はまだ、「制度化されている」とは呼べなかった。つまり、それらが社会できわめて大切だと考えられ始めていたにしても、相対的に安定して存続するようになっていた（制度的構造化がなされた）わけではなかった。それゆ

11 WIB には、州や郡や市などの政策担当者もメンバーとして参加している。

12 このパラグラフは、筒井・山崎（2012）、久本（2014）に基づく。

えこの時期を Marschall (2021) は「移行期」と呼ぶのである。

「現代 (modern period)」における重要な法政策は、労働力投資法改正による、労働力革新・機会法 (WIOA: Workforce Innovation and Opportunity Act, 2014) の制定である。この新法は、「労働力投資法で実施していた連邦労働省による 33 の職業訓練プログラムの再承認が中心だが、改正の柱となったのは、職業訓練・斡旋におけるコミュニティとの連携の強化と雇用主の参加、実際に職場で仕事に従事しながら訓練する OJT の活用などである¹³」。つまり同法は、労働力の革新すなわち高度化 (innovation) には、インターンシップや OJT といった職場ベースの訓練機会 (opportunity) が、したがって雇用主の積極的関与が不可欠だという認識をもち、その推進を州とその下位単位である地区に要請するものである。

Anderson et al. eds. (2018) によれば、WIOA は、州に対して次のようなことも許可している。例えば、OJT での職務クオリティ標準 (賃金水準の標準的グレード表の作成) を設定し訓練供給者に提示すること。これにより、求職者や訓練希望者には、より高い賃金の職務はどれかが明確になって動機づけられ、求人側にとっては意欲と能力のある働き手が集まる (op. cit., pp.138-139)。また州は、労働者所有企業 (worker-owned company) への移行・設立に向けた訓練プログラムや、自己支援的訓練 (self-assistance training; 日本風にいえば「自己啓発」となろうか) に対して資金を供給することも可能である (op. cit., p.171)。

WIOA について簡単にまとめると、WIA に引き続き、労働需要側先導 (demand side-led) の傾向を職場訓練強化によってより強めつつも、WIA とは異なり、労働者所有企業などの雇用労働や自

13 労働政策研究・研修機構の「海外労働情報」より。

https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_10/usa_01.html#:~:text=%E5%8A%B4%E5%83%8D%E5%8A%9B%E9%9D%A9%E6%96%B0%E6%A9%9F%E4%BC%9A%E6%B3%95%20

己支援的訓練など、雇用主の人材ニーズに限定されない職業訓練へも広がりをもつようになってきている、といえる。

話を Marschall (2021) に戻そう。彼は次のように評している。すなわち WIOA は WIA に引き続き、労働力媒介実践の蓄積と関係諸組織の連携の漸進的進展に寄与してきた。その結果、WICIO (Workforce Intermediary Community and Industry Organization; 労働力媒介機関の共同体と産業組織) が、制度的構造としてできつつある (op. cit., p.28)。これは「座りの良くない」概念に思える。なぜ、WIIOC (Workforce Intermediary and Industry Organization Community; 労働力媒介機関と産業組織の共同体) ではないのか。それはそうした実態を反映しているためであろう。すなわち、労働力媒介機関同士の相互ネットワークが密になりつつあるところに、雇用主側の関与もそこに絡みつつあるのが現実であると考えられる。

以上、Marschall (2021) に依拠して、アメリカにおける就労支援の歴史——労働力媒介機関の制度化の歴史——を概観した。次節では、労働力媒介実践の事例を取り上げて解説する。この事例では、雇用主の関与が中心的テーマとなっている。

4 Lowe et. al. (2018) 「アメリカ製造業における若者向けの雇用創造と雇用主の関与」

同論文は、Lowe らが 2014-15 年に、シカゴ市南東部の貧困地区にある工業高校 (Austin Polytechnical Academy, 現在は Austin College and Career Academy) での実査に基づく。

同地区はアフリカ系アメリカ人が居住者として集中し、成人そして若者の高失業率と中小企業の労働力不足が併存してきた。シカゴの労働力媒介機関の 1 つである Manufacturing Connect (MC) は、

製造業志向の高校からの新しいキャリアートを開発すべきだと考えて、2005 年に同校で教室学習と短期職場実習からなるプログラム（選択制）を開始する計画を立てた（op. cit., p.292）。

学校規模をイメージすべく、Lowe et. al. (2016) に掲載されている卒業生データを紹介しておこう（Table 1, p.36）。卒業生総数／うちプログラム修了生は、2011 年から 2014 年にかけて順に、72／38、68／53、29／22、45／25、である。

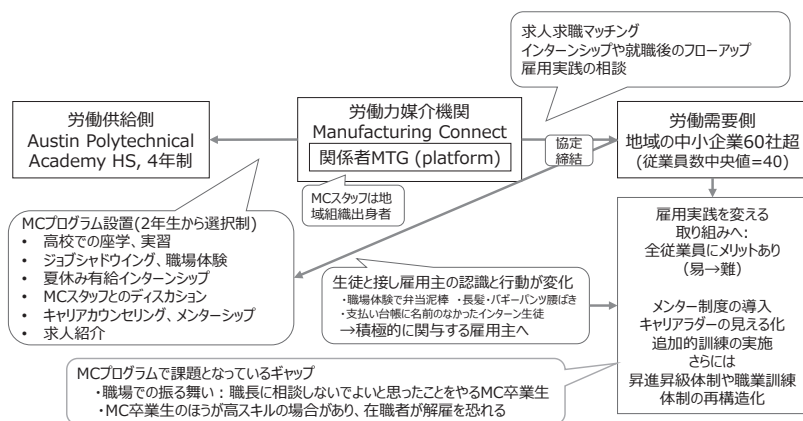
Manufacturing Connect (MC) は、シカゴ製造業再生協議会 (CMRC : Chicago Manufacturing Renaissance Council) によって展開された。CMRC は、労働組合、製造業者、自治体、教育機関の連合体であり、労働組合リーダーの Dan Swinney¹⁴ が中心となって創設した。これはハロルド・ワシントン市長時代の「レガシー」を引き継いでのことである。1970 年代、シカゴの製造業は衰退しその雇用は大幅に減退した。シカゴ市は、市中心部に諸企業本社ビルを集中させる不動産開発政策をとり、税収は潤うようになった。が、労働者階級の貧困化が進んだ。1983 年、ワシントンが「ジョブを増やす、不動産じゃなくて」を掲げ市長に当選した。同政権は、住民組織、労働活動家、中小企業を集めて「地域産業保蔵イニシアチブ (LIRI : Local Industrial Retention Initiative)」を設立した。LIRI の勢いはその後弱まったが、折れずに続く実験のための弾力的なプラットフォームを供給し続けた。そのなかには、MC など、その後の新しい様々なイニシアチブの開発が含まれる（op. cit., pp.290-291）。

それでは、オースティン工業高校における MC プログラムを見てみよう。図 1 は、Lowe et .al. (2018) の記述を元に（テキストのみの論文）、私が作成したものである。真ん中に、労働力媒介機

14 彼は拙訳『キャリアラダーとは何か』の第 4 章（製造業）にも、CRLC（労働とコミュニティ調査センター）のエグゼクティブ・ディレクターとして登場している。

関としてのMCがあり、MCは労働供給側（オースティン工業高校のプログラム生）と労働需要側（地域の中小企業）とを仲立ちしている。MCには関係者会議がおかれ、そのスタッフは地域出身者がしめている。同校は4年制（小中高が4-4-4制）で、選択制のMCプログラムには2年生から参加できる。プログラムは、左側真ん中の吹き出しに示すように、教室学習と短期職場訓練を合わせたものであり、そのなかにはMCスタッフとの議論やキャリアカウンセリングといった、より現代的なメニューも含まれる。なお、これは重要な点だが、MCパートナー企業はMCと協約を締結している。その内容は、MCへの500～750ドルの資金拠出、ジョブシャドウイングやインターンシップの実施、助言委員会への出席などである（op. cit., p.298）。

図1 MCプロジェクトの概要



※Lowe et. al. (2016, 2018) の記述を元に筆者作成。

MCによる労働需要側への働きかけをみてみよう。MCがアウトリーチによって組織化した地域の中小製造業者は60社超、ほとんどが金属加工業者である。これらパートナー企業の従業員数中央値

が 40 人であることから、30 社程度が 40 人以下と、いかに企業規模の小さい企業が多いかがわかる。こうした企業ではこれまで口コミ採用——従業員（白人）の息子・娘や友人・知人による従業員補充を行なってきた。昇進昇級や訓練システムは存在していたとしても公式化・可視化されておらず、人事考課も主観的だったりする。しかるに、（中小）製造業で職を得ようとする若者が減少し求人が充足しない。かたや、企業の近隣に居住する・高校に通う社会経済的に不利な若者やアフリカ系アメリカ人の若者は、如上のような採用慣行のもとでは就労は難しい。アフリカ系アメリカ人の若者を雇用了た経験がない企業は採用に二の足を踏む。しかし同時に、地域社会に貢献する博愛的な（philanthropic）組織でありたいという雇用主の内在的欲求も強い。そこに訴えつつ仲立ちしたのが MC なのであった。労働力媒介の援助——すなわち、求人求職のマッチング、インターンシップや就職後のフォローアップ、人的資源実践改善の相談である（op. cit., pp.294-297）。

同論文では、MC プログラムの職場体験や夏季休暇有給インターンシップなどによって、初めてアフリカ系アメリカ人の高校生と接した雇用主側のエピソード、彼らの驚きと解釈と行為がふんだんに語られている。職場体験に来た高校生が昼の弁当を盗んだ——まともに食事をしていなかったからであった（同社ではその生徒への食事提供へ）。長髪・バギーパンツを腰穿きして工場にやってきた——彼らの生活・文化のなかでは、機械に挟まれたら危ないという感覚が育たないのだ、と気づいた（それを踏まえて注意した）。夏季休暇有給インターンシップに参加したある生徒は給与台帳に名前がなかった。本人を含め家族の誰も銀行口座をもったことがない。だから本人に同行して社会保障事務所に赴き、社会保障番号を確認し、本人の口座開設に銀行へも同行した、などなど。

雇用主たちが有する、地域や若者のために貢献したいという博愛

的レンズ (philanthropic lens) は、かつて出会ったことのないような生徒たちとの出会いの経験を柔軟に解釈することに役立つ。つまり規範的断定を退け、生徒たちのこうした態度や振る舞いが本人の責任だとは言いきれないことを理解するように促す。ある事業主は言う、「MC は、オースティン高校が我々に合わせたプログラムをつくることを期待しているのではないのです」。つまり、雇用主こそが生徒たちに合わせる方向で関与するのである (op. cit., pp.297-298)。

このような積極的関与が、人的資源実践の改良に繋がる場合も出てくる。Lowe et. al. (2018) は人的資源実践を改良する取組みを難易度で整理している。易しいものから順にいうと、メンター制度の導入、キャリアラダーの可視化、追加的訓練の実施、昇進昇級体制や職業訓練体制の再構造化、である。これらは全従業員にメリットがあるはずのものだが、とりわけ最後の昇進昇級体制や職業訓練体制の再構造化は、先任権といった必ずしも能力主義的に公平ではない制度に既存従業員の利害が絡むため、実施の難度が高い。それを予期させるギャップが、MC プログラムで課題となっている。例えば、MC 卒業生のほうが高スキルの場合があり、在職者が解雇を恐れ、再構造化に反対することもある。しかしそれでもなお、この事例は、MC パートナー企業が、博愛的理由な動機づけという初発の芽を梃にして自社の人的資源実践の改良につなげていった道筋を示している (op. cit., pp.299-302)。

MC プログラムのインパクトを数値で確認しておこう。2017 年 6 月現在、2011 年から 2016 年にかけてのプログラム修了生 185 人のうち 46 人 (25%) は、シカゴ大都市圏の製造業において無期雇用職に就いており、平均時給 12 ドル (分散は大きい) で初職を開始している。なかには卒業後 2,3 年で年収 7 万ドルに達している者もいる (op. cit., p.294)。

Lowe らの論文の最終節「省察的結論 (reflective conclusions)」(op. cit., pp.303-304) では、MC のこの取組みの意味と意義を解説している。曰く、MC は、教育機会と雇用主変容戦略とを連結させることに焦点を当てている。通常なされているような、仕事に直結した訓練（労働供給側訓練アプローチ）は、雇用主の目の前のスキルニーズに媒介機関が反応したものにはすぎない。だが、若年労働者が、キャリアラダーが存在しない／可視化されていない環境に置かれているなら、彼らに関与させるのに充分ではない。

労働供給側訓練アプローチは、企業と労働者に短期的なインパクトをもたらして終わるリスクがある。それではいけない。求人をキャリア機会に変容させることが必要なのだ。そうした変容は、長期的で積極的な社会経済的結果をもたらすよう労働者を支援し、かつ究極的には、産業開発と雇用保蔵にも貢献する。

まとめれば、MC は企業を、社会的に不利な若者への援助と、組織変容の促進という 2 つの論理に関与させている。企業は、最初はこれら 2 つの論理——博愛的論理 (philanthropic logic) と経営・産業の論理——の強い連結に気づいていないかもしれない。だが博愛的論理は、産業変容という目標と固く織り結ばれているものである。それゆえ MC は、企業がその連結に気づくことを促すような経験の組織化をとおして彼らを導く。最も重要なのは、企業と産業の変容というメタレベルの変容なのである。

5 結論にかえて：論点提示

以上本稿は、「労働市場媒介機関 (LMI: Labor Market Intermediary)」「労働力媒介機関 (WI: Workforce Intermediary)」、続いて、「制度 (institution)」「制度化 (institutionalization)」という概念を説明したうえで、第 3 節では Marschall (2021) を、第 4

節では Lowe et.al. (2018) を解説した。この最終節では、以上を踏まえて私の論点を提示する。

まず Marschall (2021) から導き出されるのは、日本の就労支援についても、制度学派的枠組みを用いてその歴史を本格的に整理し省察する時期に来ているのではないか、ということである。田端編著 (2006) によれば、地域雇用政策と呼べるだけの固有性をもった政策を最初に確立したのは大阪府であり、それは 2000 年代半ばのことであった。それを一応の起点とするにしても、既に四半世紀が経過しており、この近過去が何であったのかは解明に値しよう。「一応の起点」という言い方をしているのは、2000 年代半ば以前にも、就労支援の名では呼ばれていないだけで、実際の内容は就労支援である取組みが多々存在するからである。

就労支援に関する歴史的整理とは、実施されてきた政策や事業を編年体で並べて終わることではない。第 3 節で見たように、Marschall (2021) は、戦前のニューディールから今日までを 4 つの時期に区分し、労働市場に関与するアクターを視点・原理として（政労使+「新しい組織」）、労働力媒介機関の制度化を描き出した。どのような時期区分ができるか、どのような原理で現象を分析するか、これら自体がアカデミックに重要な作業である。そのうえで、就労支援の内在的論理の進展を跡づけていくことが必要だと考える¹⁵。

15 関連する重要概念を指摘したい。Marschall (2021) が描いた歴史が示す、労働力媒介実践の長い年月をかけた蓄積という事実は、Kingdon (1983) の命題を想起させる。彼はアメリカ連邦政府の公共政策をテーマとした政治科学者であり、彼の枠組みは制度学派的なそれである。その命題とはすなわち、解決の選択肢 (alternatives) は、突発的浮上という性質を見せる政治的アジェンダ (agendas) と異なり、専門家によって構成される「政策コミュニティ」において漸進的に進化する。何を政策として実施するかは議題化と、いかに実施するかという選択肢（本稿では就労支援の手法）は、異なる流れに属し異なるテンポを有している。手法の発展は相当の時間的経過を必要とする。なぜなら、問いの発展が必要だからだ。私の考えでは、「スティグマなき就労支援はいかにして可能か」というかつての問いの延長線上に「雇用主をいかに積極的に関与させるか」という現在の問いが生まれた。それには表 1 に示すような年月が経過している。

続いて Lowe et.al. (2018) から導出される論点については“philanthropic logic”に絞りたい。“philanthropic”あるいは“philanthropy”の原義は、人類 (anthropo-) への愛 (phil-) である。しかし、“philanthropic logic”を「人類愛的論理」と訳したのでは仰々しすぎ、岡村 (1983) が“philanthropy”に「博愛事業」の訳語を当てているので、本稿では「博愛的論理」と訳出している¹⁶。

さて「博愛事業」とは何か。「博愛事業とはひとつの道徳的信念から発する他人援助の活動である.....19 世紀の欧米社会に開花した人道主義的道徳思想に基づく社会改良活動を「博愛事業」とよぶ。.....この.....方向は、新興ブルジョアジーによって代表され.....博愛と自分の企業を明確に区別して、企業の妨げにならない限りにおいて、富める商人や工場主は病院、学校、図書館、運動場、慈善事業団体に寄付をする」。これに対して『似て非なる博愛』ともよばれるもの」も存在し、それは「直接生産上の能率を上げるために、労働者に集会所、住宅、賞与金などを与えたり、労働者の要求に先んじて労働条件の緩和に努力する工場主である」(岡村 1983, pp.19-20)。

つまりここでは、博愛事業とは、企業活動「外」における、人道主義的道徳思想に基づく社会改良活動であるという理解が示されている。ところが、Lowe らによる「博愛的論理」は、企業活動「内」における活動である。では、「博愛的論理」は「似て非なる博愛」なのであろうか。そうではない。なぜなら、もちろん、キャリアラダーの可視化や昇給昇格体制の再構造化といった人的資源実践の改良は「直接生産上の能率を上げる」ことを目的としているが、同時

16 拙著 (2024) における Lowe et. al. (2018) への言及では、“philanthropic logic”を「慈善の論理」と訳出している。これは同書で、「企業は慈善事業ではない」という、求職者や従業員への要求水準を下げた対応への拒否というよくある反応に、“philanthropic logic”を対峙させて議論してみるという構成をとっているためである。

にメタレベルにおいて、企業と産業の変容を目的としているからである。

こうした Lowe らの主張は、櫻井（2014）が描いた豊中市の中小企業支援を喚起するとともに、Marschall（2021）による就労支援の制度化の歴史のなかへと位置づいていくと思う。豊中市もかつては、就労支援担当の市職員が語ったように、もっぱら企業の社会貢献意識に訴えて就労困難者の雇用を懇願していたが、それでは上手くいかないと反省し、企業側の人材ニーズをくみ取り、それに添えていくアプローチへと変えた。この変化は、第3節で解説したように、アメリカにおける就労支援政策の理念の変遷とパラレルである。すなわち、社会的不利層の保護（社会的保護）という意味での労働供給側焦点型から、労働需要側先導型へと変化してきた。

だとすれば、「博愛的論理」は、日本においても、労働需要側先導型の就労支援が、求職者や従業員候補者の上澄みすくい（cream-off）に堕しないための、ひいては地域の産業開発に資するための、決定的に重要なエトスなのではないか。それは、その必要性を外から説かれて抱くような「企業の社会貢献意識」と同じではない。Lowe らが強調したように、「博愛的論理」は、雇用主の内側から発している欲求であり、それを協働的に育て、施策や事業として具現化するのが労働力媒介機関や自治体の役割である。かつてアダム・スミスは『道徳感情論』（1759=1973）において、エンパシー（共感能力）は人間に生来的に備わる性質であり、経済的行為にも沁み込んでいるのだから、自ずと秩序だった経済的取引が形成されると述べた。ここでいうエンパシーは「博愛的論理」と同根のものと考えられよう。だが、エンパシーにせよ「博愛的論理」にせよ、これらは自ずと発揮されるものではなく、丁寧に水をやり雑草を引き抜かななくては育たない。なぜなら人間は、特定の価値観あるいは偏見により自らを制限する存在だからである。

このように考えると、「博愛的論理」という概念は、就労支援の内在的論理の進展が至った現在地を見いだすにあたって、きわめて重要な概念のひとつであると思う。「博愛的論理」は、社会的不利層の保護（社会的保護）という理念を決して喪失しないかたちで、つまり、雇用主らが無理な背伸びをせずとも博愛意識を抱くことが可能な、地域産業という一種の運命共同体の構成メンバーとして社会的不利層を包摂する論理なのである。

以上本稿は、アメリカにおける就労支援について、制度化研究と事例研究を踏まえながら概観した。そのうえで、日本の就労支援をどのように「まなざして」いけばよいかという論点すなわち今後の課題の提示を試みた。

※本稿は、JSPS 助成研究（21K02301）の研究成果の一部である。

引用文献

Andreason, Stuart, Todd Greene, Heath Prince, and Carl E. Van Horn, eds. (2018) *Investing in America's Workforce: Improving Outcomes for Workers and Employers*, Volume 2.

<https://www.investinwork.org/-/media/CACB19E78B3B-41D6838AFBA188D40ABD.ashx>

久本貴志（2014）『アメリカの就労支援と貧困』日本経済評論社。

Kingdon, John (2011) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, updated 2nd version, 笠京子訳（2010）『アジェンダ・選択肢・公共政策——政策はどのように決まるのか——』勁草書房。

Lowe, Nichola, Julianne Stern, John R. Bryson, and Rachel Mulhall (2018) “Youth Job Creation and Employer Engagement

- in U.S. Manufacturing,” in Andreason, Stuart, Todd Greene, Heath Prince, and Carl E. Van Horn, eds., *Investing in America’s Workforce: Improving Outcomes for Workers and Employers*, Volume 2, pp.285-307.
- Latour, Bruno (1999) “Pandora’s Hope: Essays on the Reality of Science Studies”, Cambridge, Mass., Harvard University Press. (邦訳) 川崎勝・平川秀幸訳『科学論の实在——パンドラの希望』産業図書 2007 年.
- Marschall, Daniel, (2021) *Workforce Intermediary Partnerships: Key to Success in High-Performing Labor Markets*, Working for America Institute.
- 岡村重夫 (1983) 『福祉社会原論』全国社会福祉協議会。
- Osterman, P., T. A. Kochan, R. M. Locke and M. J. Piore (2001) *Working in America: A Blueprint for the New Labor Market*, MIT Press.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre eds. (2012) *Institutionalism II*, Volume1, Sage Publications.
- 労働政策研究・研修機構 (2012) 『アメリカの新しい労働組織とそのネットワーク』(労働政策研究報告書 No.144) 労働政策研究・研修機構。
- 櫻井純理 (2014) 「就労支援の「出口」をめぐる模索——中小企業支援の視点から」筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著『就労支援を問い直す——自治体と地域の取り組み』勁草書房, pp.129-142。
- Smith, Adam (1759) *The theory of moral sentiments*, 水田洋訳 (1973) 『道徳感情論』筑摩書房。
- 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。

- 筒井美紀（2024）「就労困難者支援と中小企業支援」田中研之輔・遠藤野ゆり・梅崎修編『キャリア・スタディーズ』日本能率協会マネジメントセンター，pp.49-56.
- 筒井美紀（2016）「米国労働力開発専門職協会（NAWDP）における州レベルの活動：組織機構およびディレクターの現職の分析から」『生涯学習とキャリアデザイン』第 13 巻第 2 号，pp.45-56.
- 筒井美紀（2014）「米国における公共労働力開発専門職の全国的組織化：NAWDP の活動と日本への示唆」『法政大学キャリアデザイン学部紀要』第 11 巻，pp.109-131.
- 筒井美紀（2012）「職業訓練と職業斡旋—労働力媒介機関の多様性と葛藤」労働政策研究・研修機構，前掲書，pp.99-140.
- 筒井美紀・山崎憲（2012）「労働組織の法的・制度的環境とその通史的概観」労働政策研究・研修機構，前掲書，pp.11-28.
- 山崎憲（2023）「取引関係によるコミュニティ・オーガナイズの考察—制度経済学と IR の枠組みにおける位置づけ」室田信一・石神圭子・竹端寛編『コミュニティ・オーガナイズの理論と実践』有斐閣，pp.81-99.

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くない。

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

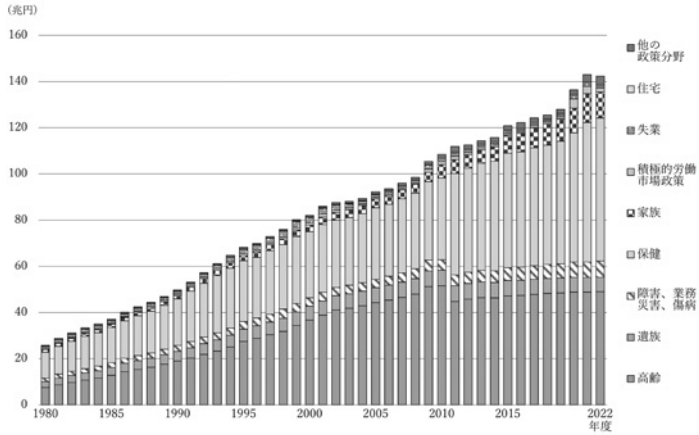
制度へと転換し介護保険事業会計に移されたが、それでも、民生費の内訳は、児童福祉費、社会福祉費に続いて老人福祉費が大きく、生活保護費が最も少ない状況にある。他国に比べ、保護率は低めであり、15%程度の相対貧困率の状況と比較すれば、本来、保護対象と思われる人々の多くは、親戚、コミュニティ、本人の儉約などによって何とか対応しているということになる。

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。

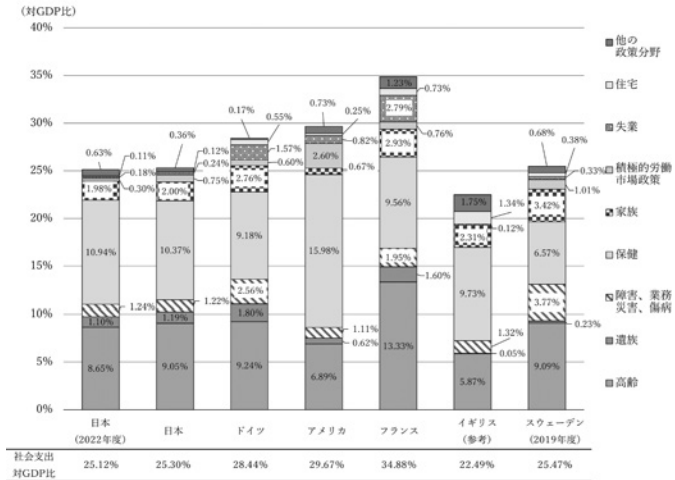
北欧や西欧では、社会支出の中で、高齢（年金）、保健（医療）が6割～7割程度であるのに対し、日本は、長い間、高齢、保健の二つの分野を合わせて8割程度を占めていて、残り6分野合わせても2割にしかならず、残りの分野が圧倒的に少ないことが日本の特徴である。その中でも、児童・家族給付は若干増えてきているものの、積極的労働政策については、社会支出全体の1%を切る極めて低い数値で推移してきた。2020年、21年あたりはコロナ禍で雇用調整

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。

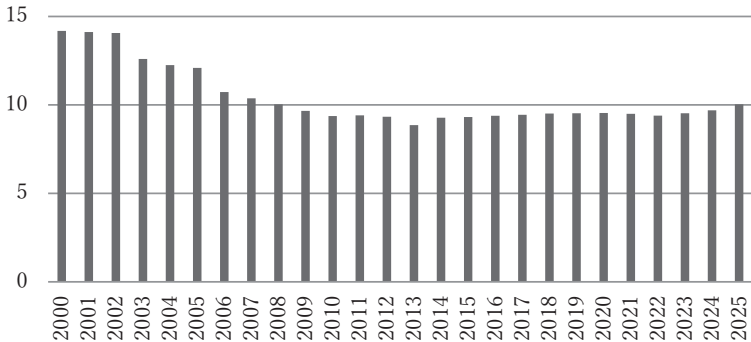
今世紀に入ってからの方財政計画をみると、給与関係経費、職員数とも 21 世紀最初の 10 年間で急激な人員削減が行われてきた。

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。

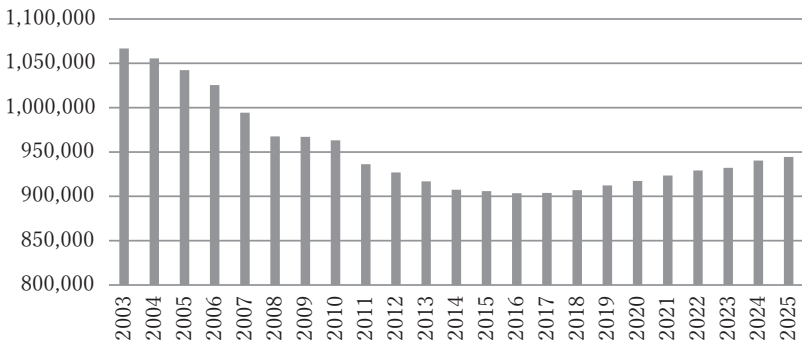
大枠で見ると、地方財政計画の規模が 2002 年度で 87 兆円、2025 年度は 97 兆円。四半世紀立ってこの程度の伸びということになるが、この間、給与関係経費全体は 23 兆 7,000 億円から 21 兆円程度まで減少し、職員全体の数では 2002 年度の 249 万人から 2025 年度は 233 万人まで減少した。民間委託など行政改革がかなり進んだと評価もできるが、給与水準の適正化、人員削減、職員の

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。

資料編

都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会（2023 年度）、都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する研究会（2024 年度） 資料

都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する研究会
(都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会)

構成員名簿

【座長】

星野 泉 明治大学政治経済学部教授

【委員】

五石 敬路 大阪公立大学大学院都市経営研究科教授

加藤 壮一郎 立教大学経済学部兼任講師（2024年度より）

武田 公子 金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授

西岡 正次 A'ワーク創造館副館長・就労支援室長

【事務局】

米田 順彦 日本都市センター 理事・研究室長

清水 浩和 日本都市センター 主任研究員

中川 豪 日本都市センター 研究員（2024年9月まで）

中山 敬太 日本都市センター 研究員

西川 大樹 日本都市センター 研究員

吉澤 佑葵 日本都市センター 研究員

（順不同）

※肩書等は2025年3月当時のもの。

研究会・ヒアリング調査 日程概要

【都市自治体の就労支援・職業教育のあり方に関する研究会（2023 年度）】

第 1 回 日 時：2023 年 9 月 12 日（火） 15：00～17：00

場 所：都市センター会館 703 会議室（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

- (1) 企画書、論点メモ、資料の説明
- (2) 論点整理、調査項目の確認、今後の方向性について

第 2 回 日 時：2023 年 10 月 5 日（木） 10：00～12：00

場 所：日本都市センター 8 階会議室（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

- (1) 研究報告
西岡 正次 A'ワーク創造館副館長・就労支援室長
「就労支援と呼ばれる施策・事業等の成果と課題
～都市自治体の役割を中心に～」
企画書、論点メモ、資料の説明
- (2) 論点整理、調査項目の確認、今後の方向性について
- (3) フリーディスカッション

第 3 回 日 時：2023 年 11 月 2 日（金） 10：00～12：00

場 所：ルポール麴町 3 階 オパール（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

- (1) 研究報告
五石 敬路 大阪公立大学大学院都市経営研究科准教授
「自治体の雇用政策とワーキングプアを考える
—国際比較（欧州諸国や韓国など）の視点から—」
- (2) 論点整理、調査項目の確認、今後の方向性について
- (3) フリーディスカッション

第4回 日 時：2023年12月8日（金） 15：00～17：00
場 所：日本都市センター8階会議室（オンライン併用）
議 題：調査研究に関する議論

(1) 武田 公子

金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授
「ドイツ「求職者基礎保障」とその実施主体」

(2) 論点整理、調査項目の確認、今後の方向性について

(3) フリーディスカッション

第5回 日 時：2024年1月10日（水） 10：00～12：00
場 所：日本都市センター8階会議室（オンライン併用）
議 題：調査研究に関する議論

(1) 成果物（主に現地調査）の経過報告

(2) 質疑応答

(3) 調査研究に関する議論

現地調査先について

第6回 日 時：2024年2月21日（水） 15：00～17：00
場 所：日本都市センター会館704会議室
(オンライン併用)

議 題：調査研究に関する議論

(1) 厚生労働省職業安定局総務課公共職業安定所運営企画室
「厚生労働省説明資料」

(2) 質疑応答

(3) 調査研究に関する議論（現地調査で聞くべき事等）

※肩書等は当時のもの。

【都市自治体の総合的な就労支援のあり方に関する研究会(2024 年度)】

第 1 回 日 時：2024 年 7 月 30 日（火） 18：00 ～ 20：00

場 所：日本都市センター 8 階会議室（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

(1) 研究報告

五石 敬路 大阪公立大学大学院都市経営研究科准教授
「韓国の就労支援」

(2) フリーディスカッション

第 2 回 日 時：2024 年 8 月 21 日（水） 13：00 ～ 15：00

場 所：日本都市センター 8 階会議室（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

(1) 研究報告

加藤 壮一郎 立教大学経済学部兼任講師
「フレキシキュリティの道程（1994 ～ 2024 年）
～地域雇用政策との連関に注目して」

(2) 質疑応答

(3) フリーディスカッション

第 3 回 日 時：2024 年 9 月 4 日（水） 13：00 ～ 15：00

場 所：日本都市センター 8 階会議室（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

研究報告

(1) 藤岡 純一 関西福祉大学名誉教授

「スウェーデンの就労支援－自治体と地域の取り組み－」

(2) 報告書に関する議論

(3) フリーディスカッション

※主に報告書（それぞれの骨子案や構成案（仮案）など）
について

第4回 日 時：2024年11月15日（金） 18：00～20：00

場 所：都市センター会館 703 会議室（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

研究報告

(1) 近藤 武夫 東京大学先端科学技術研究センター教授
「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」

(2) 報告書に関する議論

(3) フリーディスカッション

※主に報告書（骨子案（加筆修正版）や構成案（仮案）など）について

第5回 日 時：2024年12月27日（金） 18：00～21：00

場 所：都市センター会館 707 会議室（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

研究報告

(1) 筒井 美紀 法政大学キャリアデザイン学部教授
「アメリカにおける就労支援—制度化研究と事例
研究をふまえた論点提示の試み—」

(2) 掛貝 祐太 茨城大学人文社会科学部講師
「スイスの就労支援」

(3) 報告書に関する議論

・構成案等の説明

・骨子案の説明

(4) フリーディスカッション

※主に報告書（骨子案（加筆修正版）や構成案（仮案）、
タイトル案など）について

第 6 回 日 時：2024 年 2 月 6 日（木） 18：00 ～ 20：00

場 所：都市センター会館 603 会議室（オンライン併用）

議 題：調査研究に関する議論

（1）報告書に関する議論

・構成案等の説明

・骨子案の説明

（2）フリーディスカッション

※主に報告書（骨子案（加筆修正版）や構成案（仮案）、
タイトル案など）について

※肩書等は当時のもの。

【ヒアリング調査（2023年度）】

豊中市

日 時：2023 年 11 月 22 日（水）12：30～15：30

調査先：豊中市暮らし支援課、A ダッシュワーク創造館

調査者：星野 泉 座長（明治大学政治経済学部教授）、清水主任研究員

京都府

日 時：2023 年 11 月 29 日（水）13：30～16：30

調査先：京都府雇用推進課、京都自立就労サポートセンター

調査者：五石 敬路 委員（大阪公立大学大学院都市経営研究科准教授）、清水主任研究員

釧路市

日 時：2023 年 12 月 22 日（金）09：30～18：00

調査先：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）

調査者：五石 敬路 委員（大阪公立大学大学院都市経営研究科准教授）、清水主任研究員

川崎市

日 時：2023 年 12 月 28 日（木）10：00～12：00

調査先：川崎市経済労働局労働雇用部

調査者：星野 泉 座長（明治大学政治経済学部教授）、清水主任研究員

※肩書等は当時のもの。

【ヒアリング調査（2024 年度）】

長野県

日 時：2024 年 12 月 16 日（月）14：00～16：00

調査先：長野県地域福祉課、長野県社会福祉協議会

調査者：星野 泉 座長（明治大学政治経済学部教授）、西岡
正次委員（A ダッシュワーク創造館副館長）、清水主任
研究員

川崎市

日 時：2024 年 12 月 20 日（金）14：00～17：00

調査先：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

調査者：星野 泉 座長（明治大学政治経済学部教授）、西岡
正次委員（A ダッシュワーク創造館副館長）、米田 順
彦 日本都市センター理事・研究室長、清水主任研究員

沖縄県

日 時：2024 年 12 月 23 日（月）14：00～17：00

調査先：沖縄県雇用政策課、沖縄県労働者福祉基金協会

調査者：五石 敬路 委員（大阪公立大学大学院都市経営研究科
准教授）、加藤 壮一郎 委員（立教大学経済学部兼任
講師）、清水主任研究員

名古屋市

日 時：2025 年 1 月 17 日（金）14：30～17：30

調査先：地域ケア推進課、労働企画課など

調査者：星野 泉 座長（明治大学政治経済学部教授）、西岡
正次 委員（A ダッシュワーク創造館副館長）、清水主
任研究員

伊丹市

日 時：2025 年 1 月 20 日（月）10：00～11：30

調査先：伊丹市自立相談課、企業組合伊丹市雇用福祉事業団

調査者：星野 泉 座長（明治大学政治経済学部教授）、武田
公子 委員（金沢大学人間社会研究域経済学経営学系教授）、清水主任研究員

※肩書等は当時のもの。

プロフィール

星野 泉（序章・終章執筆）

明治大学政治経済学部教授

明治大学大学院政治経済学研究科博士前期課程修了。立教大学大学院博士後期課程単位取得。明治大学政治経済学部助教授を経て2002年より現職。専攻は財政学、地方財政論。

日本地方自治研究学会会長、日本地方自治学会理事。2005-06年、スウェーデンヨーテボリ大学客員研究員。

主な著書に、『財政のかたちは国のかたち～幸福な財政再建のための30のポイント～増補改訂版』（朝陽会）2022年、『自治体財政を読み解く』（イマジン出版）2022年、『スウェーデン 高い税金と豊かな生活—ワークライフバランスの国際比較—』（イマジン出版）2008年、『分権型税制の視点』（ぎょうせい）2004年など。

五石 敬路（第1章執筆）

大阪公立大学大学院都市経営研究科・大阪国際感染症研究センター教授

1994年東京大学大学院経済学研究科修士課程修了。アジア開発銀行研究所、財団法人東京市政調査会（現・公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所）、大阪市立大学大学院都市経営研究科等を経て、2025年1月より現職。社会政策を主に研究。単著として『現代の貧困 ワーキングプア』（日本経済新聞出版社、2011年）、編著として『日中韓における貧困政策：理論・歴史・制度分析』（明石書店、2021年）等。

西岡 正次（第2章執筆）

A'（ダッシュ）ワーク創造館（大阪地域職業訓練センター） 副館長

豊中市理事（雇用・就労支援担当）を経て2015年から現職。（一社）生活困窮者自立支援全国ネットワーク理事ほか。「若者の就労支援と労働施策」宮本みち子編著「若者の権利と若者政策」（2023年、明石書店）、「相談支援を利用して『働く』『働き続ける』」宮本太郎編著「転げ落ちない社会」2017年、勁草書房）ほか

近藤 武夫（第3章執筆）

東京大学先端科学技術研究センター社会包摂システム分野・教授

博士（心理学）。専門は特別支援教育（支援技術）。広島大学教育学研究科助教、米国ワシントン大学 Computer Science & Engineering / DO-IT Center 客員研究員等を経て現職。多様な障害のある人々を対象に、教育や雇用場面での支援に役立つテクノロジー活用や合理的配慮、インクルーシブな修学・雇用制度のあり方に関する研究を行っている。

清水 浩和（序章・第4章・第5章・第6章執筆）

公益財団法人日本都市センター主任研究員

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。公益財団法人日本都市センター研究員、地方公営企業連絡協議会調査研究事業アドバイザーなどを経て、2018年より現職。専門は財政学・社会保障論・公営企業論。主な著作に、『総合都市経営を考える―自治体主導による新たな戦略的連携―』日本都市センター（共著、2023年）、「ドイツ・フライブルク市の地域公共交通の資金調達とその経営戦略～我が国の地方公営企業の経営戦略との比較に向けて～」地方公営企業連絡協議会『公営企業の経営戦略、法適用化、広域連携の取組、経営分析手法等に関する調査報告書』（単著、2020年）などがある。

武田 公子（第7章執筆）

金沢大学名誉教授

専門分野：財政学・地方財政論

『ドイツ自治体の行財政改革—分権化と経営主義化—』法律文化社、2003年；『ドイツ・ハルツ改革における政府間行財政関係—地域雇用政策の可能性—』法律文化社、2016年；「ドイツにおける自治体雇用公社と中間的労働市場」『彦根論叢』第415号、2018年2月；「労働市場政策と障害者就労支援の接近—比較の視点とドイツの事例—」『経済論集』第40巻第2号、2020年3月。

藤岡 純一（第8章執筆）

関西福祉大学名誉教授

立命館大学大学院経済学研究科単位修得、京都大学にて博士（経済学）を取得、高知大学人文学部教授、ストックホルム大学・ウプサラ大学・エレブロ大学客員研究員、関西福祉大学社会福祉学部教授を経て現在に至る。専攻は財政学・比較福祉論。主要著書：『スウェーデンの生活者社会—地方自治と生活の権利—』（編著、青木書店、1993年）、『分権型福祉社会スウェーデンの財政』（単著、有斐閣、2001年）、『スウェーデンにおける社会的包摂の福祉・財政』（単著、中央法規、2016年）日本福祉文化学会理事。

加藤 壮一郎（第9章執筆）

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院非常勤講師

成城大学経済学部非常勤講師。

デンマーク国立ロスkilde大学・社会グローバリゼーション学部客員研究員、熊本市都市政策研究所博士研究員、神奈川県政策研究センター特任研究員等を歴任。

共著に、阿部誠編著『就労支援政策にみる福祉国家の変容：7カ

国の分析による国際的動向の把握』(2024年) ミネルヴァ書房、石塚茂樹他著『福祉国家の転換』(2020年) 旬報社、などがある。

掛貝 祐太(第10章執筆)

茨城大学人文社会科学部准教授

慶應義塾大学大学院経済学研究科、同経済学部助教(有期)等を経て、現職。

専門は財政学(特に財政民主主義、スイス財政)。

主要業績に『財政民主主義の地平 スイスの自治・多様性・直接民主主義』(有斐閣、2024年3月)。

日本財政学会、日本地方財政学会、社会政策学会、日本政治学会等所属。

筒井 美紀(第11章執筆)

法政大学キャリアデザイン学部教授

専門は教育社会学、労働社会学。著書に「[豊中市来談者調査]の狙いと分析枠組み」(『社会政策』第14号第2巻、2022年)、「就労困難者支援と中小企業支援」(田中・遠藤・梅崎編『キャリアスタディーズ』日本能率協会マネジメントセンター、2024年)、共訳書に『キャリアラダーとは何か—アメリカにおける地域と企業の戦略転換』(J. フィッツジェラルド原著、勁草書房、2008年)など。

自治体の就労支援の総合化と包括化 — 国・自治体・地域の連携 —

2025 年 5 月発行

編集・発行 公益財団法人日本都市センター

〒 102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

TEL 03(5216)8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

URL <https://www.toshi.or.jp>

印刷 株式会社 報 光 社

〒 691-0001 島根県出雲市平田町 993

TEL 0853(63)3939

ISBN 978-4-909807-42-7 C3036

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Municipal Research Center. Any quotation from this book requires indication of the source.

ISBN978-4-909807-42-7

C3036 ¥1500E

定価1,650円
(本体価格1,500円+税10%)

