

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。