

「自治体における総合行政と官民連携の在り方：就労支援の視点から」議事録

(作成：M14UB529 松村 尚子)

- ◆ 日時：平成 26 年 1 月 16 日（金）18:30～21:00
- ◆ 場所：大阪市立大学大学院 梅田サテライト（大阪駅前第 2 ビル 6 階）
- ◆ 講師：生活困窮者自立支援全国ネットワーク理事／豊中市・福祉事務所 西岡 正次氏
- ◆ 指導教員：五石 准教授
- ◆ 配布資料：自治体における総合行政と官民連携の在り方：就労支援の視点から

(A4 24 枚)

自治体における総合行政と官民連携の在り方：就労支援の視点から
～「福祉と労働の連携」から「自治体と労働の連携」～ (A4 3 枚)

挨拶 五石先生

今回のテーマは就労支援政策。公共政策の分野で、20 年くらい前、NPM (New Public Management) が流行った。日本だけでなく行政のあり方も変えてきた。その中で、政策評価の重点だったのが就労支援である。Renting Government「行政革命」が図書館にある。ただ、就労支援は 20 年くらい遅れて日本に入ってきた。

社会保障の枠組みは、社会保険や雇用保険と生活保護の 2 層だった。ニートなどの就労までに時間がかかるような人、社会参加が難しく孤立した人たちを支援する部署がなかった。その後、社会的包摂という形で、官だけでなく民や NPO、社会的企業などが参画してきたが、どのように政策デザインや体制を作ればよいか、ヨーロッパなど海外で考えられてきた。日本でもここ数年就労支援の形がかわってきた。

今ホットスポットの自治体、豊中市の最前線で活動してきた西岡氏から実際にどのような事業をされてきたのかを聞く。

西岡氏

NPM は事務事業評価といった形でブームになったが、財政削減だけで、政策体系や組織編成はほとんど変わっていないように思う。政策面の行政改革は進まなかった、その典型が就労支援。

就労支援は政策課題としてはおもしろいが、誤解の多い課題でもある。雇用や就労などは基礎自治体でも取り上げられているが、高齢者、障害者、一人親、女性、若者の自立支援など、分野別の計画にスローガンのみにはあるが、事業をおこなっているところはほとんどない。

1、我が国の就労支援の特徴

(1)狭義の就労支援、広義の就労支援

- (a) 職業紹介（狭義の就労支援）
- (b) 自治体・地域の就労支援（広義の就労支援）

(2) 課題別、対象別就労支援

- (a) 自治体・地域における就労支援の歴史
- (b) 雇用・労働行政と自治体・地域
- (c) 豊中の例

就労支援の最近の動き。がん患者の就労支援がある。市立豊中病院のガン指定病院で、国のモデル事業として就労相談に着手し、雇用労働課の就労支援センターが連携している。医療や予後の相談窓口はあるが、働くことの相談対応はできなかった。ガンが発症し治療しながら介護職での再就職支援のケースが出ている。抗がん剤ポンプをつけて月に5日ほど仕事をしなければならない事情が前職では理解されず解雇。病院の相談窓口から就労支援センターにつながり、キャリアを踏まえ、治療等への仕事上の配慮を事業所に伝え、就業条件等を支援し、離職期間をおくことなく再就職を果たすことができた。

障害者の就労支援では、役所の福祉部門は就労系福祉サービスを行うだけで、就業現場での支援は、民間の支援事業所に任されている。支援事業所と企業現場をつなぐのが就労支援センターの仕事である。採用前の企業実習等を支援し、企業側の環境整備や定着支援を行う。

我が国の課題別就労別就労支援は、就労と聞くとハローワークを案内する、「ハローワーク」任せの政策デザインでやってきた。

ハローワークは職業紹介がメインで、「就労意欲があつて、阻害要因のない人」が対象、自力で就職活動ができ就労を実現できる労働者（失業者）が対象。役所の就労支援は「さまざまな困難を抱え、半ば就労意欲が減退し、福祉や医療サービスの利用など就労阻害要因を抱えた人」を対象にしている。国の失業対策という政策と、役所・地域の就労支援という政策ニーズを無理やりつないで、公共政策の開発をしてきた。

(3) 担い手としての地域・自治体

- (a) 自治体・地域の就労支援の特徴
- (b) 就労支援が拓く地域づくり
- (c) 自治体の活動としての新しさ

2、自治体の就労支援

～豊中市の取組み～

- (1) ケースの紹介
- (2) 雇用・就労支援の経緯
- (3) 就労支援の特徴

豊中の場合、従来の課題別対象別就労支援をカバーする形で、雇用労働課という労働部門ではじまった。

ハローワークは職業紹介がメインだが、自治体が担う地域の就労支援は範囲が広く、相談から就労支援、定着支援が一番重要となる。紹介するだけでは就労支援は終わっていないのである。ソーシャルワークとして就労支援と呼べるもの。

(1) ケースの紹介

- ① 税等の滞納対応、生活保護受給・・・と一体となった就労支援
豊中では就労支援の庁内連携として、役所の徴収窓口も入れ、滞納者が早期に就労を含む生活再生の相談できるようにした。就労経験のないケースでは求人先に同行したり、定着支援まで行う。
- ② 多様な出口を想定した相談支援、見守りと生活再生
精神科に通院しているケース。医療との連携が不可欠で、本人だけで投薬などを調整するのは難しい。本人がどこまで働けるのか、医療と連携しながら、障害者就労継続支援 A 型事業所なども選択肢に支援プランを立てる。
- ③ 企業実習～就労訓練（雇成型）～正社員へ
離職期間が長くなると、送った書類審査で落とされ面接までいかないことも。企業実習等を通じて、本人の意欲や力を認めてもらう、寄り添い型の支援をしている。いきなり週 40 時間のフル就業が望めない場合は、就業時間の調整などを行う。
- ④ 企業と連携した伴走型支援
- ⑤ 就労訓練で自信を取り戻させる
- ⑥ 疾病で離職 — 孤立の防止、生活習慣の再構築を行い息の長い就労支援
- ⑦ 「子育て」と「働く」を並行した相談支援 — 伴走方のキャリア支援
- ⑧ 障害等への気づき — 福祉サービスを利用しながらキャリア形成へ
- ⑨ 発達障害の受容に寄り添い、障害者手帳の取得など、主治医と連携した支援へ
- ⑩ 統合失調症で受療しながら就労へ
本人は働きたくても主治医が就労への判断を渋る場合がある。企業実習などの支援内容を共有し、投薬の調整などを通じて、その人のよりよい就労条件を整える支援も重要になっている。
- ⑪ 「転職カフェ」で、ワークスタイルの見直しへ。
非正規労働でキャリアアップを望む 30～40 歳代の女性向けの「しゃべり場」となる転職カフェを開催し、個別相談ニーズの発見を試みている。こうした層は自力で頑張り、なかなか役所の相談窓口を利用しない。

(2) 雇用・就労支援の経緯 — 豊中がなぜ多様な就労支援ができたのか？

(a) 地域就労支援事業

地域就労支援は大阪府内のすべての市町村で行っている。10 数年経過し、市町村間の取組みの差が大きくなっている。雇用・就労支援という自治体の公共政策への理解がまだ行き渡っていないようだ。

(b) 無料職業紹介事業

支援センターの利用者が増え、ハローワークの紹介で就職しても、定着が重要な課題になってきた。そこで定着支援を企業と連携して行うために無料職業紹介を届けた。企業との連携が広がる中で、2 週間程度の企業実習を通じて就職を準備するなど、就労支援を企業と連携、分担することも可能になっている。

(c) 雇用・就労施策推進プラン策定

《緊急雇用創出基金事業》

- 事業化の観点
- 担当：雇用事業として雇用労働課が企画・執行

雇用事業等の展開

- ・ 地域雇用創造推進事業・同実現事業

「多様な人材」の雇用、人材育成を行いたいという企業と関わった。自治体には雇用や就労支援の独自財源は乏しく、国からの補助財源もない。標記事業は、公募型の事業なので積極的に利用してきた。緊急雇用創出事業も、毎年10 億円前後を事業化し、雇用労働課で実施してきた。他の自治体がなかなか利用していない中で、雇用・就労支援に通じていた豊中は事業化がしやすかった。

(3) 就労支援の特徴

(a) 担当者制（寄り添い型、アウトリーチ）

ハローワークとの違いはまず担当者制で相談・支援すること。「出口のない相談者はいない」をモットーに。その人にあったゴールを設定し、就労支援を工夫している。働く現場で意欲や力を伸ばせるように支援することが重要。

出口も広域的に開発している。役所の行政域にこだわった支援が多いが、雇用・就労支援は行政域にこだわらない。高知・土佐町との連携では農業のインターンシップ（3 週間）を経て、5 人が就職した。土佐町では就労支援と連携した人材確保は初めてで、これまで来たことがない30 代の若者が就職し、驚いている。

(b) 他部門との連携の促進

(c) 「働く意欲・力は、働くことを通じて」

(d) 定着支援を重視

(e)企業・地域労働市場との連携

(f)企業等の雇用力向上、現場で労働力開発の支援

(g)広域の人材・労働力の移動

(h)まとめ：就労支援の特徴と事業の考え方

「さまざまな困難を抱え半ば就労意欲を減退し、多様な阻害要因を抱える人」を対象した政策であり、ソーシャルワークとしての就労支援と言える。就業現場の開発、そのための企業等の支援が必要。多くに自治体では就労支援における企業支援の必要性について認識はまだ低い。市役所は、保健福祉医療、産業や地域振興などにかかわる資源を多く持っている。今後、ニーズの発見のしくみ、支援のしくみなどを連携させることは可能だが、連携だけを言っても、求められる公共政策の形成には至らない。雇用・就労支援は自治体にとってまだまだ新しい公共政策課題である。個別支援（プラン）の実施＝包括ケア・支援という仕事スタイルも、自治体政策の大きな改革テーマである。

3、就労支援と自治体の役割

- (1) 就労支援の対象
- (2) ハローワーク
- (3) 多様な支援機関・団体、企業との連携
- (4) 自治体の強み

4、生活困窮者自立支援と就労支援

- (1) 地域・自治体の就労支援の当面の課題 投資効果が本当にあるのか。生活保護等で実績が上がらなかった支援と同じだと思われる。
- (2) ソーシャルワークとしての就労支援
- (3) 労働力開発としての就労支援
- (4) 就労準備支援事業
中間段階の支援制度ができてきた。従来の課題別対象別支援の弱点を補う可能性がある。
- (5) 就労訓練事業（中間的就労）

実施主体は自治体ではなく、企業や社会福祉法人などの事業所で、その事業活動と訓練・支援を一体化した取組み。米国では「仕事にもとづく訓練」と言い、重視されている。豊中では一般企業で推進する方向である。制度では雇用型と非雇用型を想定。たとえば週 10 時間程度の就労訓練から始める場合は、いきなり雇用は難しく、配慮事業＝訓練要素が強い場合が考えられる。受ける企業等の事業は、都道府県、政令市、中核市が認定する。役所（委託する自立支援機関）がつくる支援プランが起点となって、本人が提案された就労訓練に同意し、事業所は支援（プラン）

付の人材として受入れ、仕事に従事することを中心に就労支援就労移行支援を分担するというもの。

本人・行政・受け入れ企業等の三者が支援プランを共有し、モニタリングなどを通じて、その共有と本人に成長を促進していくことになる。

質問

五石先生の説明

- ・ 2015年4月から生活困窮者自立支援法は施行される。自立相談支援事業は必須で、相談窓口の開設、相談支援員や就労支援員の配置などを想定している。任意事業として、就労準備支援や就労訓練、若者支援（学習支援等）、家計相談支援、一時生活支援などがある。就労訓練の実施主体は民間の事業者で、都道府県、政令市、中核市が認定する。豊中の特徴は、雇用・就労部門に担当を置いているが、殆どの自治体は生活保護や地域福祉に担当が置かれている。その結果、就労支援が理解されず、事業化が遅れている。
 - ・ ソーシャルワークとしての就労支援をしていくと、窓口に対しては当たり前だが、アウトリーチを含めて必要だと思うがどうか。
- A アウトリーチは、1つは福祉制度等の狭間でサービスにつながないケースを発見する地域福祉の取組みが注目されているが、発見の仕組みとして地域福祉等との連携がある。「転職カフェ」は金曜の夜、土曜で開いているが、10人から20人来ている。非正規で収入が低くキャリアアップを希望する3～40歳代の女性を対象にした個別支援ニーズの発見の仕組みであり、アウトリーチの1つだろう。さらに、進路未決定や中退のリスクのある高校生等の発見も学校等と連携したアウトリーチがある。居場所兼相談の場を定時制高校につくった。教師を介して家族を含めた相談もおこなっている。スクールソーシャルワーカーの事業があるが心理職等の人材を置くだけでは効果は薄いし、多様なケースには組織的な対応でないと難しい。ほとんど個人採用、配置である。障害者の就労支援、豊中では、商工会議所と障害者就労雇用支援センターと共同で、メンタルヘルスサポートや障害特性の理解など、多様な人材に対応した就業現場をつくる、生産性を高めるといった観点から、企業内の人材育成を行っている。メンタルヘルスは、企業に規模にかかわらず、リワーク等の就労支援、労働力開発の最重要課題となっている。

Q、今後ワンストップで相談を受け付けるのか。

A、課題別対象別の相談窓口でも、出口情報等が整えば、効果的な就労支援は分担できるだろう。現状は、そうした体制への移行期。ワンストップにこだわる必要はない。当面は、公共政策としての就労支援を構築する段階なので、資源を集中し、モデル

をつくるという意味で、拠点がわかりやすいと思う。もともと雇用労働課は小さな組織で、これまで定数を増やさないと約束して、補助財源等があれば人材を増やす形で進めてきた。豊中でも、公共政策としての就労支援、雇用政策は途上である。課題別対象別の就労支援で、それぞれの課は苦勞している。それしかないという諦めとも取れる。たとえば、障害福祉課の肩書で企業に入っていくのは難しい。労働力・人材を開発する現場である企業にわかりやすい名刺、取組みが欠かせないし、そのための政策がない。

五石先生

子供の貧困対策法が議員立法でできた。関西の府県もいくつかつくって、学校のプラットホーム化、学校の中では、スクールソーシャルワーカーがやっている。

Q 若者の就労支援、貧困、福祉事務所、教育委員会とあるが、学校教育なのか社会教育なのか

A, 生活保護利用世帯の中3から高3までの学習支援をしているが、高校進学率は向上しているが、高校中退は保護世帯の方が高い。高校等の10代後半期の若者支援は重要な課題だが、市役所は義務教育が所管で、あとは高校課程、府県だとして取組みは弱い。保護世帯の高校生支援は、学習支援だけでは利用はほとんどない。ニーズの高いアルバイトなどを通じた就労準備支援、進路支援がメインでそれに関連する学習支援が必要だ。一方、家庭の問題や障害ボーダーの課題も多く、この期の支援を先延ばしすると問題はより深刻になる。府の政策は、中退防止。結果として通信制への転学といったパターンが多い。効果的な就労（準備）、進路支援には程遠い。市役所の公共政策として、10代後半期の若者自立支援施策が求められているのではないかと。

五石先生

豊中の面白いのは、就労訓練を民間へ。新しい取組みである。

就労訓練→社会福祉、NPO、豊中市は民間企業切り込み、実際にしている。

民間企業ではCSR CSV 仕事と社会的貢献を一緒に考えましょう。と最近経済学で人気が出てきている。新しい取組みが出てくるのかと興味があり珍しい取組みである。

A, 企業も、IT化、サービス経済化で人材確保、人材育成で悩みを抱えている。働く現場での就労支援、労働力開発の在り方が問われていると言える。企業と連携した就労支援は可能性は大きい。介護分野の人手不足は深刻だ。求人を出しても集まらない

い。そこで市が協力して「育成型、資格のない人を育てながら労働力としてキャリアアップを図ること」、そのために育成型人材の就業内容の切り出しを提案している。介護現場では正職の超勤も問題になっている。本来の個別ケアに専念する時間をつくるには、周辺業務を分担する就業体制が考えられる。まさに就労訓練に該当する業務になる。豊中は、そうした取組み、就労支援での企業支援を意識的に行ってきた。それを伸ばそうというのが現状です。

Q、外国人やニューカマーなどはどうしているのか。継続しているのか。

A、在住外国人とかニューカマーなど、国際交流センターと連携して支援している。まさに、就労支援の典型で、相談から支援、包括的な支援、訓練、企業実習、紹介、定着支援を総動員するケースが多い。そして、受入・雇用企業への支援も欠かせない。就労支援の技術、発想がトータルに試される。具体的には、介護などの職種でトータルな支援を試みている。介護補助で働きながら、資格をとりキャリアアップするケース、働く現場での日本語学習など、支援方策の工夫も進んでいる。

Q、経営者がかわらなければ。障害者雇用の一人成功事例をつくると2人3人と求人が出る。外国人支援事業の予算は、モデルを作らないと。企業にはお金は出ないが、障害者雇用の研修などをして留学生をこのように選択して、企業の学習力は高い工夫しないとダメ。テキストはない。行政の担当がわからない。大阪労働組合が受けているが難しい。職業訓練校は働く現場、日本は事業所のことを何をやっているのかわからない。新しく訓練的に入っていくのは難しい。

この下線部はよくわからないので削ってはどうか。

五石先生

豊中市は国の緊急雇用法のお金を上手く組み入れている。