

全国が注目／就労と福祉をつなぐ 自治体政策・豊中モデル ～生活困窮者自立支援制度の施行を前に～

豊中市・福祉事務所
西岡 正次

西岡正次（にしおかまさじ）

A'ワーク創造館（大阪地域職業訓練センター）就労支援室長
一般社団法人生活困窮者自立支援全国ネットワーク理事

2006～13年度まで、豊中市の雇用・就労支援施策を担当。高齢者、若者、ひとり親、障害者、再就職をめざす女性、在住外国人など、対象者を限定しない就労支援事業や仕組みづくりを進め、パーソナル・サポートモデル事業、生活困窮者自立支援モデル事業などを推進。現在は大阪府をはじめ各地の自治体と連携して、公共政策としての就労支援を応援している。厚生労働省「生活困窮者自立支援制度の推進に関する検討会」委員ほか



■就労支援の事例

西岡正次 皆さん、こんにちは、西岡です。
今日はよろしくお願い致します。

大矢野先生もおっしゃったように本日の大きな論点は「就労支援」です。皆さんが思っている就労支援と実際の就労支援はかなり違うと思いますので、前半は就労支援の実際をお話して、後半で自治体の政策にどのようにして就労支援を行っているのかについてお話したいと思います。

大学新卒の就活ではまず企業にエントリーします。転職市場ではハローワーク（公共職業安定所）や民間の人材サービスを利用するのが一般的な方法でしょう。就労支援は就活に似ているように誤解されがちですが、実はまったく違います。特に違うのが自治体による就労支援です。豊中市でどのような就労支援をしているのか、まず事例をご紹介します。

1つ目は、税金や保険料など公共料金の徴収窓口から案内されてきた滞納のケースです。相談者は60代の専業主婦で滞納がかさみ、督促状を受け取り役所に来たとき、私たちの「くらし再建パーソナルサポートセンター」という総合相談窓口を案内されました。夫が病気で失業し、子どもも腰痛がきっかけで10年余り離職して、収入の手立てがなくなり生活が苦しくなったことが滞納の原因でした。生活費の確保が必要なことから、生活保護の利用を提案し、併せて相談者（妻）が働く意欲をお持ちでしたから就労支援を行うことにしました。ただ60代で専業主婦であったこと、すなわち職業経験がないことから、ハローワークや民間の人材サービスから仕事を見つけるのは困難と判断し、豊中市の無料職業紹介所から清掃職の求人を紹介しました。この就労支援のポイントは、就労支援と生活面の支援を一体で組み立て、さらに職業経験がないことを踏まえ、相談員による企業面接に同行し早期就労を実現してい

ることです。生活保護の手続きや限られた収入で家計管理を支援すること、さらに初めての就労でストレスも高いと考え、会社と上手くコミュニケーションが取れるよう定着支援も行っています。また、10年以上仕事に就いていない子どもを就労相談につなげ、家庭全体での生活再生、自立を支援方針としました。生活保護につなげる経済的支援と就労支援がばらばらに行われることが多い自治体の相談支援ですが、豊中の就労支援は、生活支援や家族支援、家計支援、そして就労での定着支援など包括的な支援が特徴の1つです。

2つ目は、精神科に通院する40代の男性で約10年離職しているケースです。これまでは両親といっしょに暮らしてきましたが、母親が祖父母の介護のため、家族の生活が厳しくなったようです。当初は母親から生活保護の相談で「父親がどうしても受給に同意しない」ので息子の就労支援をしてほしいという内容でした。男性は長らく仕事から遠ざかっているけれど実は働きたいと思っている。そこで就労準備支援事業（就労準備のプログラム）の「花づくり体験事業」に参加してもらうことにしました。これは市民ボランティア組織「緑化リーダー会」による活動に、週2～3回ペースで1クール3か月、花を種から苗に育てる作業です。苗ができて売れた時は報酬ももらえますが、ボランティアとしての就労体験ですから報酬は低いものです。このプログラムのポイントは、「久しぶりに働き始めて、どこまでできるのか」を本人と私たち支援者が見極めること、週2～3回、1日4～5時間の作業に従事しながらどこまで病気と折り合いをつけられるか、働くための生活習慣ができているかなどを確かめ、さらに目標をクリアすることで自信をつけても

らうことです。就労支援の世界では、自尊心の回復、自己有用感の醸成と言って、期待される大事な効果です。ひきこもりの若者の場合は生活が昼夜逆転していることも多く、能力が高くても直ちに就職活動は難しく、さらに職業経験が少ないため、採用になっても続かないことが多く、日常生活や社会生活での対応力を見極めることが重要になります。また「私はこの仕事をやりたい」「僕はこれができます」といった言葉を鵜呑みにして、支援プランを立てると失敗します。就労支援では、それぞれにあった就労準備の小さなステップを経て意欲や能力、生活習慣などを整えていくこと、そのために本人の強みや課題をしっかりと見極めていく作業が欠かせません。この男性は精神科に通院していたこともあり、障害者の就労継続支援A型事業所（雇用型の施設）で働くことを提案して、施設見学の同行から仕事体験を経て就労（通所）となりました。就労後も見守りを継続していますが、家族が生活保護の受給には至っていないため男性の収入だけでは家族の生活が厳しく、引き続き生活支援等を検討、計画することになります。

次は30代男性のケースで、家族からの相談がきっかけです。流通業で就労経験はあるものの病気で10数年間仕事に就いていませんでした。家事を手伝っているため生活習慣はできていました。何とかもう一度働きたいけれど10年以上も離職しているため、働くイメージがもてないというケースです。まず企業実習に入ってもらって、「就労訓練」という新しい制度の支援メニューで就労へのステップを踏んでもらいました。豊中市無料職業紹介所に登録している企業のデータベースがあり、その中の企業で実習をさせてもらうシステムがあります。期間は1週間～1

か月で体力や意欲を確認し、支援プランを踏まえて次の段階（たとえば就労訓練事業）に進みます。今回の生活困窮者自立支援制度には一般就労と、ボランティアや企業実習といったもの間に位置づけられるような就労訓練事業が制度化され、訓練的な要素の入った就労ができるようになりました。豊中市は従来から企業実習を行っていたので、その応用版と言えます。雇用型なので雇用契約も結びましたが、就業時間は週 20 時間から始まりました。精神疾患の方は体力的・精神的に長時間勤務が難しいことも多いため、週 10 時間という、さらに短時間から始め徐々に伸ばすケースもあります。

次は精神疾患をもった 20 代の女性のケース。離転職を繰り返し精神的にもかなり厳しい状況でした。とにかく働きたいと相談に來られました。女性の強みは手先が器用なことで、生活困窮者自立支援制度で新たにできた就労準備支援事業として靴の縫製工場の業務に参加してもらいました。女性は人とのコミュニケーションが苦手で 1 対 1 でもなかなか声が出ない状況でした。そこで周りからの視線を感じさせないように職場の環境整備にも配慮してもらい何とか続けられるようになり、徐々に就業時間を伸ばしていきました。もうすぐ半年が経過するあたりで、非雇用型から雇用型への移行を目標にしました。1 日 3 時間、週 3 日の就労では雇用保険の対象にもならないので非雇用型にせざるを得ませんが、働くことをスタートさせる、キャリアを開くことが就労支援の大事なステップと考え支援を続けています。

次は 40 代男性のケース。就労訓練事業で就労イメージをつくり自信を取り戻してもらったケースです。この男性は新卒で数年就労後に離職していますが、理由は「音楽活動

に参加するため」というちょっとおもしろい経歴です。仕事を辞めて 10 年余り仲間と音楽活動をしていたのですが、継続できなくなると同時に男性は両親の介護で家に戻りました。さらに、家業も上手くいかず廃業となり、両親と男性とで生活保護を受給するに至ります。男性は大変真面目で福祉事務所のケースワーカーの言う通りに就職活動をしていたそうです。200 社以上面接を受けても採用になりませんでした。裏話をすれば採用されるつもりはなく、「『就職活動をしなさい』と言われたからしていた」と話していましたが、離職して 10 年以上も経つと自身の就労イメージも描けない状態で自信もなくして、どうすれば良いか分からなくなっていたそうです。しかし、熱心に介護していた母親が亡くなったことがきっかけで相談につながりました。「ものづくりがしたい」と言う男性の言葉から、40 代にして「一から始めるキャリアプランづくり」に相談員は寄り添いました。「ものづくり」を手掛かりに靴づくりの現場に案内。縫製工場で働きぶりの評価も大変高く、徐々に自信を取り戻し、ついに雇用の段階へ進むことができました。現在は雇用型の就労訓練事業に進み、収入も増えており、まだ父親の医療扶助の問題があるが、生活保護からの脱却も見えてきています。

6 つ目のケースは病気で離職、退院後も通院治療をしていましたが、「このままではいけない」と相談に訪れました。このケースの問題は「孤立」でした。孤立状態にならないように生活習慣を整えるために「外出の機会＝居場所プログラム」を作成しました。就労準備支援のプログラムにはいろいろなコンテンツがあります。企業に入って実習するコンテンツから、企業で働くのは厳しいけれど家での孤立を避けるため定期的に居場所

プログラムに参加してもらい生活習慣の回復や就労準備を進めるコンテンツ、同じプログラムに参加する仲間との交流を重視するコンテンツなどがあります。この男性には定期的に外出する機会を通じて生活習慣をつくり直してもらい、その様子を見ながら男性に合った就労準備の機会をつくるのがポイントです。50代後半に入っているのも、直ちに一般就労をめざすより、上手くステップを刻みながら一般就労をめざすことになったケースです。

次のケースは子どもに発達障害などがあり子育てが大変難しい状況で、不安を抱えたシングルマザーですが、こういうケースも多く、ひとり親家庭なので母親が働いて収入を得なければならないのですが、就労準備の活動すらできない方も多く、保健所と連携して子どもの障害等への対応をしながら、住まいの近所で短時間の仕事を探すといった支援プランから始まりました。「介護をしたい」という希望を受け、介護現場で週3日の就労から入ってもらいました。それぞれの事情にあわせて、就労（準備）内容をアレンジした事例ですが、就労内容のアレンジと受入企業等との調整も時間のかかる支援ケースの一つです。

次は20代の男性のケースで、高卒後アルバイトで働くも続かないという事情を踏まえて、いくつかの就労訓練に入ってもらいました。流れ作業ではスピードについていけないなどを確認したり、さらにこれまで経験してきた生き辛さ、苦労などを振り返りながら、最終的には適性検査を受けてもらいました。その結果、障害を受け入れ、障害者手帳を申請し、障害者枠でビルメンテナンスに就職しました。男性が就職したあと、次に母親の就労相談に入りました。この男性のように

長く障害には気付かず、また親も「どうかな」「大丈夫かな」と見守ってこられたようです。両親が「わが子は絶対に違う」と障害を認めたがらず、働く段になってようやく受け入れるケースはよくあります。福祉サービスを受けながら障害者枠で就労の準備をし、就労することが非常に大事です。また、これまでの経過、親や本人の心の動きを見極め、「障害者手帳を取りましょう」と提案し、納得してもらいながら進めるプロセスが非常に大事です。

9番目のケースは発達障害の事例ですが、主治医（医療）と就労支援について上手く噛み合わないという、支援の現場でよく経験するケースです。医療分野と就労支援の担当者が常にうまく連絡を取り合っているかという、なかなかできていません。医師は診察で「就労は無理です」と診断されますが、本人は医師にはうまく伝えられないが「働きたい」と思っています。就労支援では段階的な支援の目標を考えながら、三者の上手く噛み合わない思い・判断を調整していくことが求められる結構難しい案件です。こういった場合は本人へのアドバイスも大事ですが、自分の気持ちを主治医に話せない、伝えられないことも多く、私たちから医師に本人の情報、支援方針を伝え、三者が一体となって就労支援を進めることが目標となります。

10番目も統合失調症を抱える相談ケースです。精神科を受診している場合、医師から指示のあった薬で病状を管理しながら日常生活を送ったり働いたりします。薬の量によっては日常生活にも様々な影響が出ます。眠くなったり動きが鈍くなったり時には動けなくなったりして、就労訓練が続けられない場面もあります。主治医に就労訓練の内容を伝え、「だったら少し薬を減らして活動の様

子を見ましょう」と、医師と連携し上手く調整できなければプログラムは進められません。このケースも医師とどれだけ連携できるかが支援を左右するケースでした。

最後に豊中が初めて挑戦している「転職カフェ」を紹介します。対象は不安定な非正規雇用で働いている30～40代の女性向けのプログラムで、「もう少しキャリアアップしたい」と考えている人が対象です。セミナーというよりはNHKの番組にある「喋り場」みたいな雰囲気の交流と情報を入手する場で、金曜の夜や土曜に開催し、参加者同士が交流したり、ゲストを交えて情報交換しながら、実は個別相談を利用してもらうチャンスをつくっています。対象とした人たちは普段は働いているのでハローワークにも役所の相談窓口にも行くことは少ないと思います。上手く転職してキャリアを伸ばせたらと望みながら、相談や支援につながらないことが多いのが現状です。

収入が低く、また能力開発等のチャンスを得られないままにあっていう間に年月が経ち、たとえば紹介したケースのように病気になり収入が途絶えるとたちまち厳しい状況に陥ります。生活困窮者の自立支援としては初めてですが、順調にキャリアアップできるよう支援していこうという取り組みです。こうした相談ニーズは工夫しなければ相談につながりません。支援が必要なんだけどもなかなか発見できないケースです。転職カフェは発見の工夫の1つで継続して参加してもらっています。ケースはコンサルタントの事務所で働いていた女性が過重な労働でメンタルダウン、潰れそうになり、転職カフェを訪れました。相談を重ねる中で転職の紹介も行いながら、現在は就労訓練に参加してキャリアプランの見直しを寄りそった支援をしてい

ます。

■ハローワークとはちがう

就労支援と聞いて、「ハローワークや求人誌から求人情報をもらい、職業紹介を通じて面接等を突破する、その応援をしてもらう」といった理解をされるのではないのでしょうか。今お話しした就労支援の実際を聞いてどう思われましたか。就労支援のイメージが変わったのではないのでしょうか。相談支援の担当者は就労支援コーディネーターと呼ばれ、「就労のプランが長期である」「仕事をしたことがない」「病気を治療しながら働く」など、個々の状況に合わせた支援プランを立ててその実行を応援します。医療や福祉のサービスを受けながら働いている人は多くいますが、医療や福祉、保健、教育などの各サービスを受けながら就労するにはまた違った困難が伴います。本人が自信を失くしていることもあります。雇用する側も、医療や福祉サービスを受けながらの働いてもらう場合、何を配慮すればよいのかわからないので採用するのが不安だという事情もあります。「病気が治ったら働けるよね」と、就労の目標を先延ばしにするなど、就労の意欲を受け止められないことがまだまだ多いと思います。そういう中で、その人の就労意欲や能力を踏まえて働く機会・場所を準備すること、コーディネートすることが就労支援です。

資料に『「自立・就労支援」という政策について』と書いてありますが、こういった就労支援は民間サービスにはありませんし、ハローワークも就労支援はしていません。ハローワークの役割は雇用保険、公共職業訓練とそれに付随する職業紹介の3つですが、いずれも失業者対策として行われています。「何

らかの理由で失業した人が雇用保険を利用し給付を受けながら、また必要であれば職業訓練を受けて職業紹介を通じて再就職する」。これは失業者対策の大きなフレームですが、「自分の力で就職活動ができること」が大前提ですから「自立した労働者」が対象です。自立という言葉を使い換えると、就労への阻害要因のない人という意味です。就労阻害要因がない支援を必要としない人の就職をサポートするのがハローワークであり、自治体の就労支援とはまったく別のものです。

自治体の就労支援は、自力での就職活動や就職の実現が困難で、何らかの支援が必要な人たちが対象です。民間の人材サービス業も職業紹介はしますが、基本的に新卒や転職案件を扱いますし、転職案件もキャリア面中心の対応で、どちらかというキャリアの高い人や自立した人が中心です。私たちが対象とする人たちはこれまでサポートしてくれるところがなかったため、生活が困窮してしまうと最終的には生活保護など公的な福祉サービスを受けることになっていました。結果、福祉サービスを受ける人がどんどん増える、医療サービスの利用者も増えるといった構図が見えてきたと思います。もっと早い段階で就労の相談や支援が必要になってきた訳です。

これまで労働政策の中で就労支援が語られることはありませんでした。むしろ福祉政策の中から就労支援が話題になってきました。障害者の雇用・就労支援や高齢者、母子家庭の就労支援、安倍内閣では女性の再就職支援が話題になっています。出所者等やホームレス、在住外国人の就労支援も課題になっています。しかし、福祉政策での就労支援は、自治体は「できる」「やっても良い」程度の

位置付けで、テーマは身近ですが、現場ではそれほど熱心に行われていないのが大きな問題でした。豊中では自治体として、就労支援を一般化しようと試みてきた訳です。

私は現在福祉事務所にいますが元々は雇用労働課で市の雇用労働部門を担当し、就労支援の仕組みをつくりました。豊中の雇用労働課が進めている就労支援は対象を限定せず、障害者や高齢者といった対象別課題別の支援を包括的な支援にしていこう取り組みでした。障害者や障害を疑われる人など、ありとあらゆる方に向けて窓口を開放、相談を受け支援プログラムを行い、働く現場（企業等）につなげるまでの仕組みをつくりました。また、最近ではガン患者の就労支援も病院と連携してスタートしています。

このように相談からいろいろな支援プログラムを用意し、そして職業紹介から定着支援までを行い、継続して働けるまで支援する活動や機能は、自治体の公共政策にはこれまでありませんでした。障害者支援の分野も同様で、就労相談すらを行う役所は少なく、障害福祉サービス事業所が就労支援を担っていますが、最終的にはハローワークにつながることになりますし、母子家庭や高齢者の支援も大半は同様で、ハローワークへつなぐ政策です。しかし、ハローワークは失業者対策の要であり、個々の事情を配慮した支援までなかなかできないため、結局は自力で頑張らなければなりません。生活保護受給者の就労支援も話題になっていますが、多くはハローワーク連携が多く、例えば 10 年間の就労プランがあり生活保護を受け、そろそろ自力で頑張ろうと促され、ハローワークの求人紹介で面接を受け何とか合格する。就職したとしても、実際の就労生活は厳しく、定着支援もないなかで就労継続が難しくなる、こんなこ

とが繰り返されています。

障害をもった人、長期ブランクのある人を企業に紹介する場合を想像してみてください。面接に送り出し「後は頑張って」ではなく、キャリア形成を見通せば就職後もフォローできるよう企業との連携・協力が欠かせません。企業に「障害がありますが、この人は求人票の仕事には対応できますし、生活習慣もしっかりしています」と伝えたとしても、企業は「就業環境や配慮ができるか、継続して働いてもらえるのか…」と不安に思うのは当たり前です。その場合は1～2週間の職場実習を提案してみます。本人には働く現場や会社の状況を分かってもらえるし、企業もその人のことや企業がすべき配慮を分かってもらえます。2週間の職場実習が終わると大抵はその時点で求人が出て紹介が成立します。書類と面接に比べると、手間隙をかけたマッチングですが、求職者と求人企業、支援者（自治体）の3者が分かり合ったうえで成立するマッチングです。「求職者を働くスタートラインに付け、企業を就労支援の側に付ける」というとおかしいですが、求職者と企業が一つになって上手く働き続けられる環境をつくるのが就労支援の重要なポイントです。カウンター越しで行うキャリア・カウンセリングではなく、個々に最適な就労プログラムや働く現場の環境をつくることこそが就労支援だと私たちは考えています。

皆さんも身近な話題として「就職活動はしんどくて厳しい」という実感が持っていると思いますが、履歴書に5年のブランクがあって説明していないと書類審査すら通らない、就職市場の困難さは想像できると思います。そこで、書類上のブランクではなく、本人を見て判断してもらう機会として先ほど話した企業実習や職場実習、皆さんに馴染みのあ

る言葉でいうとインターンシップは、求職者と求人企業がお互いを見極め合える大事なプロセスだと思っています。新卒で上手く仕事に就けなかった場合に「とりあえず働きながらステップアップする」といっても難しいのが現実です。やる気や能力が上手く評価されない、もしくは評価する仕組みがないなど、個々人の努力では解決できない問題です。

■「生活困窮者自立支援法」

次に、2015年4月から全国で実施される「生活困窮者自立支援法」と自治体の政策についてお話したいと思います。

生活困窮者に向けた自立相談支援事業は、福祉事務所が置かれている自治体、市役所と、福祉事務所が置かれていない町村部は都道府県が実施主体になります。制度のねらいは「生活保護に至る前の自立支援策の強化」で、背景には生活保護受給者が増加しており、自立への有効な対策が見込めない中で作られました。生活困窮もしくはその恐れのある人を早い段階で発見し、生活再生、就労自立できるように応援するというものです。

対象は生活困窮にあるかそのリスクのある人ですから、福祉や医療等のサービスを利用しながら就労をめざす人、非正規雇用で収入が少ない、あるいは雇用条件が不安定で職を転々としている、所得の低い人（たとえば住民税が非課税の人、年金の少ない人など）、また高校中退や不登校、ひきこもり等で働きたくても就労できない若い世代、生活保護世帯等で貧困の連鎖に陥っている子ども・若者、債務の整理や家族問題を抱えている人、ホームレスや出所者等などが考えられます。生活保護受給者の1/4は親の世代も生活保護

を受給していたという調査結果があり、貧困の連鎖も問題になっています。

困窮の状態としては、収入が少ない、働こうと思っても働けない、そしてもう一つが住居問題です。リーマンショックの派遣村以降一番問題だったのが失職と同時に住居を失うことで、派遣など非正規雇用で働いていた人に多く、仕事と住居が一体となった支援が必要とされ、住居確保給付金という新たな支援策も用意されました。また、貧困の連鎖を断ち切るためには子ども世代への支援もテーマになっています。

図の三層の絵はご覧になったことがあると思います。日本のセーフティネットの構成です。これまでは一番上に保険（社会保険、健康保険、労働保険）があり、その下に生活保護がある二層でしたが、その間に平成 23 年に始まった求職者支援制度が生まれ、雇用保険に入っていない人が失業しても雇用保険による支援が利用できるように対策されました。そして、今回、新たに生活困窮者自立支援制度が2層目のセーフティネットとして加わりました。

新制度の自立相談支援事業によって、総合相談の窓口が設置され、相談支援員や就労支援員は配置され、生活支援や就労支援が行われます。この事業は自治体が必ず行う必須事業（ほかに住居確保給付金）ですが、ほかに自治体を選んで行う任意事業があります。豊中の事例で紹介した就労準備支援事業や、ホームレスなどへの一時的な宿泊場所や衣食の提供を行う一時生活支援事業、家計相談支援事業、そして貧困の連鎖を防ぐ学習支援事業などがあります。

費用面では必須事業は国の一部負担（3/4）があり、その他に 1/2、2/3 といった補助制度があります。いずれにしても自治体は自主

財源を使わなければならないため、財源の確保が大きな悩みとなっています。新事業にどれだけ予算を割くか、投資するか、生活困窮者自立支援制度をどのように位置付けるのか、予算規模にもその姿勢が表れます。施行一年目の予算は各自治体にばらつきが出ています。実際の事業は、対象者に広く案内して、相談を受けてあるいは対象者を発見して、どういった支援につなぐのか、様々な組み合わせを考えられます。就労支援、就労自立による生活再生、生活の改善が重視されていますから、ハローワークと連携した支援もその1つに入っています。また、就労自立に至るイメージとしては、孤立状態からの脱出あるいは社会参加のスキルを身に付ける日常生活自立や社会的自立の段階、一般就労の手前の就労形態から一般就労で定着するプロセスまでをカバーする段階（就労支援員による支援や就労準備支援事業、労訓練事業など）が想定されています。

たとえば生活保護では受給する条件は細かく決められていますし、障害者手帳を持っていなければ障害福祉サービスは受けられませんし、受けられるサービスも認定に基づいて決まっています。しかし、生活困窮者自立支援の条件は、生活保護を受給している人が対象にならないこと以外は、たとえば「収入〇〇以下の人が対象です。あなたは駄目です」ではなく、判断は自治体に一任されているため、「対象をどう定めるか」も難しい問題です。介護保険では介護認定を定期的に行うことで利用できるサービスや時間を決定するなど国が細かく基準を設けていて、その上でどう運営するかが自治体に任されていますが、この制度はまったく違います。たとえば支援対象の考え方ですが、「福祉事務所に生活保護の相談に来られたけれど基準に合

わず受給に至らなかったため生活困窮者自立支援制度で対応しよう」といった判断から、働いているが非正規雇用なので何とかしたいという人を「困窮のリスクを抱えている」と判断し支援の対象にする判断まで、その幅はとても広く、対象の設定とともに、対応する支援メニューやコンテンツをどう用意するのか、自治体によって政策が異なる可能性があります。結果、制限された相談しにくい窓口になるか、いろんなことが気軽に相談できる窓口になるか、いろんなケースの就労に対応する窓口になるか、自治体の考え次第で大きな差がでることになります。

■豊中市のモデル事業

配布している資料1「豊中市のモデル事業」の図の中に「早期発見ネットワークの工夫」とありますが、豊中市が「くらし再建パーソナルサポートセンター」をつくった際に、税や保険の徴収窓口も相談ネットワークに入っています。たとえば徴収窓口で滞納者が相談に訪れたとき、「いつ払って頂けますか」「払えない場合は〇〇してください」といった説明をしますが、相談者が滞納に至った問題や収入不足になった原因を聞いても、その窓口では解決を相談支援できません。「失業して収入がありません」「商売が上手くいかなくて…」と話を聞いて、「別の部署になりますが、なんでも相談できる窓口があるので行ってください」とくらし再建パーソナルサポートセンターの案内チラシを渡します。これも支援の対象者を発見するための工夫で、多重債務のように負債が膨らんでいる訳ではないけれど税金の滞納が始まった、保険の滞納が始まったという「生活のSOS」に早く気づき、相談してもらう取り組みです。

資料3は「生活困窮者や就労に向けて困難を抱えている方とは」を考えた際に作成した「労働市場データ等から見た自立就労支援の対象」の図です。失業者（285万人）や非正規雇用等（2,360万人）など不安定な状況でリスクを抱えた方から、未婚無業163万人（20～59歳）・無業全体1,981万人（年齢等設定なし）のSNEP（孤立無業）、母子家庭（124万世帯）にひきこもり（70万人、潜在150万人）等々、様々な数字を上げています。その下に労働力人口（6,840万人）と非労働力人口（4,540万人）とありますが、自治体の就労支援の対象は、失業状態ですが、就職活動に自信を失くし半ば諦めてしまって、労働力人口に入っていない人、非労働力人口に分類される人が多く、失業率を計算する分母の労働力人口に入っていない人です。ここには障害を持った人、求職活動を中断した人、機会があれば働きたいといった層も含まれています。ハローワークの仕事は失業者対策ですから、労働力人口の中の失業者、求職活動をしているが就職できていない人、最近是非正規雇用を正規雇用に引き上げる対策（職業訓練の強化や待遇改善を促す企業助成）も始めています。自治体の就労支援は非正規雇用の人も含めて、非労働力人口に入っている層、就職活動をしたけれど上手くいかない、自信も失い悩んでいる層が就労支援の対象だと考えています。

資料4は児見川孝一郎先生が作成された『「学校から就職へ」その後』です。「順調に高校に進学、卒業して就職して3年経った時点でどうなっているか」を統計データから分析して、模式化したものですが、「高校・大学を卒業後、最初の就労で3年継続している、標準的なコースを歩めている人は4割程度である」と、私も大変驚いた数字です。高校に

進学して大学に行って就職して…という順調なコースを歩み就職して3年後も同じ所で働き続けている人はたった4割で、6割は途中違う道歩んでいるというのが日本の現状であり、既存の雇用・就職システムはいろいろなステージで対応が迫られているのがわかると思います。ていねいな就労支援が求められる背景がここにあると思います。

続く資料は、お話しした就労準備支援事業の一覧です。生活習慣の回復等を重視した居場所的な内容から企業での実習、転職カフェまで、自治体の就労支援で使うメニューをあげています。その裏には平成25年度の雇用・就労支援事業のあらましで、ご覧の通りいろいろな事業を実施していますが、その財源は市の財源より国や府の財源を活用しているのが特徴です。それは豊中市も含め基礎自治体が新規の政策課題や新分野の開拓などに使う余裕がないからで、自主財源で1,000万円の事業を組むと1,000万円を削らなければならないという財政運営が一般的です。国の補助財源や補助メニューなどで市民や市内の企業に必要な事業を行ってきました。豊中市の雇用や労働に関する事業は豊中市の予算で見ても小さなものですが、全国的にみると豊中市ほどを行っている自治体は少ない。というよりも、日本の自治体にはもともと労働や雇用の政策や担当課はほとんどない状態でした。福祉政策は高度経済成長を契機に大きく前進し、自治体の予算にしめる比重も高くなりました。豊中市の雇用労働課は課長を含めて正規職員は6人で、これでも多い方だと思います。「担当者の退職後後任を置かず、労働部門がなくなった」なんて話も耳にしています。

日本では伝統的に労働行政は国と都道府県が行い、さらには2000年の地方分権改革

で労働関係の事務が国に一元化されました。以前はハローワークの業務も都道府県で地方事務官（国家公務員）が従事し、都道府県の職員と一緒に行っていましたが、分権改革で国に一元化され、都道府県も中途半端な位置づけになっています。政令市でさえ労働行政はそんなに大きな位置付けではないというか、思い思いにやっているという感じで、共通しているのは「ハローワーク頼み（依存）」の姿勢だと思います。労働行政は国の役割だからと思考停止の状態が続いています。自治体の就労支援という課題は、労働部門が担当しても良かったので、という意見がありますが、自治体にはその起点となる仕組みや担当組織が弱く、現実的ではないかもしれません。障害者の就労支援のように、自治体の就労支援は福祉の分野から育ってきました。自治体の労働部門の担当は、就労支援と聞いて「それは福祉の仕事、管轄だ」と言います。豊中市のような政策展開は他の自治体では少ないと思います。つまり、就労支援は、労働部門にとっても、福祉部門にとっても、まったくの新規課題なんだと思います。自治体の就労支援という政策をデザインし、実施していくためのテキストもまだなく、各自治体が悩みつつ行っている状況です。豊中の事例もその1つです。

■「生活困窮者自立支援法」実施に向けて

生活困窮者自立支援制度に対する自治体の考え方、アプローチの仕方は、以下の3つに整理できると思います。この制度のポイントは、①ソーシャル・ワークの視点・センスで人材を捉え相談支援すること、②福祉や医療、保健、教育、債務整理や家族問題、住まいなどの社会サービスの調整・提供、それと

併せた就労支援、就労を通じた自立や生活の再生・向上を実現すること、③「多様な人材」の能力や意欲を開発する企業（その就業現場）との連携・支援（定着支援含む）が伴うこと、が問われています。そして従来にない広い対象に対して進めるというものです。

1つは、従来の課題別対象別の相談支援のように、たとえば障害者や高齢者、シングルマザーなどに加えて、「生活困窮者」という分野が一つ増えたとして捉えてアプローチする立場で、自治体の政策アプローチとしては、一番オーソドックスなものです。相談窓口をつくり担当者を置き、「生活困窮者に対応します」と看板を掲げ、「新しい課題に対応する」というアプローチです。

2つ目は、豊中市が経験したように就労支援は様々な分野・課題ごとに行っているけれど共通点が多いという点に着目し、それぞれの相談支援を連携あるいは共同化し、課題である出口資源、仕事に就いて収入を得るための働く場を開発することを各分野に「共通の仕事」として整備するアプローチです。生活困窮者自立支援制度はそういった位置付けで活用可能な仕組みや補助財源になっているので、もしこのアプローチができれば、従来からの就労支援の懸案課題の解決にも役立てる行政投資に仕立てられます。そうすれば自治体の制度化にも弾みがつきます。「法律ができたから困窮者支援をします。窓口をつくりました。予算はこれだけです」という1つ目よりも、困窮者自立支援事業に予算投入する意義を打ち出せます。つまり従来の障害者や高齢者の就労支援や自立支援を強化すると説明できます。

3つ目は、さらに踏み込んだアプローチです。例えば相談の場面では「生活困窮ですね」「生活保護受給ですね」「障害をもっている方

ですね」「高齢者ですね」と、私たちはいろんな属性から相談支援を組み立てることが多いと思いますが、働く現場、企業で生産活動に入るときは、「働きたいという意欲と力をもった1人の人材・労働力」で、在職者も含め、その人は「多様な人材」の1人として映っています。企業にとっては、さまざまな強みと課題をもった、それぞれ特徴のある人材をどう受け入れ意欲・能力を引き出し戦力化するか、働き続けてくれるか、最適な就労環境の提供とより高い生産性の実現が関心事です。「障害者は要りません」ではなく、社内でどこまで最適化するかが経営課題になっています。就労支援とは、そういった生産現場で人材・労働力を開発すること、「多様な人材」が働く現場をつくることを支援することだと考えれば、企業を支援すること、企業と連携・協働することになります。

今後の日本ではサービス業の拡大とともに、その生産性の向上が課題だと言われています。自治体の就労支援はいろんな方の働く機会をつくると同時に生産性の高い職場の整備を応援することにつながります。さらに言えば、人材・労働力を起点にした地域づくりや地域振興、地域活性化の事業と考えられます。企業に頭を下げて「雇ってください」とお願いする事業ではなく、企業と一体で働く人の意欲や力を労働、生産現場の力に変え、併せて本人の生活再建や自立を実現する政策としてより積極的に投資するアプローチです。同じことは、生涯現役社会の実現でも言われています。働きたい高齢者には就労を通じた生活保障であり、健康寿命の延伸をもたらす介護予防という側面も期待できます。こう考えれば障害者の就労支援もさらに広がることになります。

これら3つの考え方・アプローチがありま

すが、残念なことに多くの自治体が1つ目のアプローチで右往左往しているのが現状です。少なくとも2つ目くらいの発想で、自治体の公共政策に就労支援が位置づけられれば、政策開発の新しい動きになると思うのですが、自治体の政策過程の工夫、改善がぜひとも必要なかもしれません。3つ目のアプローチまでいけば、地域の人的資源の見方も変わり、公民連携の地域づくりが広がるチャンスになるとと思っています。

就労支援という政策へのアプローチとよく似た事例を紹介します。介護保険制度で介護が広がることによって、ADL（日常生活活動）やQOL（人生の内容の質、社会的にみた生活の質）の改善ではなく、かえって介護認定が増加したり、個々の介護度が進行したりしたことを受けて、介護予防事業が取り組まれました。しかし、思うような効果が上がらなかったため、来年度から従来の「要介護と要支援」という区分から「要支援」がなくなり、併せて市町村による新しい介護予防つまりインフォーマル・サービスを主体にした生活リハビリ等を進めようという事業が始まります。これまでの介護予防は介護を利用しなくても在宅生活を続けられるように支援する（介護認定を減らす）ように仕組んで、介護事業者にその事業を担わせたのですが、介護利用を遅らせるためのサポートを介護サービスの提供本業の介護事業者にお願いするというもので、機能しませんでした。

では、新しい介護予防には何が必要だと思いますか。私は、働くことを通じた介護予防、ADLやQOLが働くことで自ずと高まる、維持できるという政策が重要だと思っています。健康検査や健康づくりも大事ですが、それぞれのADLやQOLを維持、向上させ

ていく動機というか、心身を使う機会がたくさんあることが大事だと思っています。しかし、自治体では就労支援はどうも検討されていないようです。国は「生涯現役社会の実現」を掲げていますが、自治体にはそのアプローチの意義は届いていません。

資料の最後に新聞記事が添付してありますが、働く場所をつくることで、シングルマザーを応援し、働きながら調理師免許を取得する事業を進める際に創業した「ギャラリーカフェぐり」と、「銀座食堂」は現在も続いています。特に女性の就労支援と訓練の場としても運営されていますが、こういった事業、働く機械や場を開発することも就労支援の一つだと思います。ご清聴、ありがとうございました。

【質疑】

質問 地域の特性を活かした支援をされていますが、地域の企業や産業、中小企業の方々とはどういった関係をつくってらっしゃいますか。また、「中間的就労」という新しい概念ですが、労働法などが適応されるか否かは不明確だと思います。その点について豊中市はどのような制度設計をされていますか？

西岡 事例の中で鞆の縫製工場の話をしていましたが、ここは10名ちょっとの会社です。従来の職人仕事を細分化して、多様な人材が担えるように生産過程の改革と人材の能力開発に取り組んだ過程に、就労相談からの人材を案内し訓練付き就労を組み合わせたものです。鞆職人による「Made In Japan」製品は品質が高く海外でも評判ですが、職人がいない中で事業継続が難しくなっていました。

若い経営者は職人の仕事を分解し従来なら裁断された革を自在に専用ミシンで一人で縫製していましたが、革がずれないように両面テープで貼り込むとか、縫い箇所をマークするとか、折り目をいれるとか、そうした工程をつくり、ミシンにかけ、最終工程に送ります。いろいろなスキルの人が従事できるようにしたこと、そして、縫製などを見たことも経験もない相談者に、職業経験のチャンスの1つ、「キャリアを開く」機会として提供しました。鞆縫製会社での「訓練付き就労」の始まりです。参加者の中から、就労への自信を回復し、縫製の仕事への理解や習熟が進み、もっと続けてみたい人も現れました。あるいは自信を回復して、別の分野への就職活動を始める者、職業訓練に進む者などが出てきます。自分のキャリアの目標がまだはっきりしていなかった人が、訓練付き就労でキャリアを開いた訳です。一方、企業からみると、育成方法を工夫すれば、多様な人材の能力開発を応援できるし、その中から人材の確保ができる訳です。

皆さんは大手企業の方が安定していて良いと思われるかもしれませんが、就労支援をしているのは中小企業の方だと思います。特にベンチャー企業で第1ステージを終えた頃の企業は、人材不足に悩んでいて人事政策にも熱心です。そういった企業が必ず直面するのが人事制度の改革であり、「多様な人材」の開発ができること、自治体の就労支援と連携することで、人材確保は大きく変わると思います。私たちがこうした企業を応援することによって、就労支援の資源がより豊富になります。

業種では、介護や医療、ビルメンテナンス、流通、飲食、農業などが人材不足で悩んでい

ます。求人を出しても求職者がほとんど来てくれません。人材が確保できないために倒産するという「労務倒産」が問題になっています。考え方としては、介護で資格を持つ人しかできない仕事と資格を持たなくてもできる仕事を分ける、対人ケアの質を維持するとか向上させるとか重要な業務に有資格者を専念させるための業務の構造化、そして無資格でもできる仕事等に就労訓練や就労準備の人たちに就いてもらい、育成する、「キャリアを開く」応援するというアプローチです。

次に、就労訓練（中間的就労）には非雇用型と雇用型があります。どちらも自治体の相談支援を受けて、就労訓練に参加しますから、従事する訓練内容、業務内容は相談者本人、自治体の支援者、受入企業の3者がお互いに了解していることになっています。相談支援の中で作られる「支援プラン」には、この3者の了解内容が書き込まれているとも言えます。

認定就労訓練事業者は別に認定という手続きで審査やモニタリングも受けます。雇用型だと、3者の「支援プラン」とは別に雇用契約を結ぶことになって、より安定した就労になるということです。非雇用型は、雇用契約に対象にしにくい内容、従事する時間が短いとか訓練要素が高いとかが考えられます。たとえば週20時間で雇用保険の対象になりますが、先ほどの事例のように週10時間だと、その仕事をつくるのも企業は無理することになりかねません。それを考えると雇用型への成長を目標に、非雇用型からはじめようとなります。モニタリングの期間を約3か月とし、「就業時間がこれ以上増えるようであれば雇用型に変えます」など見直しを行います。企業と折衝をしても「本当に大丈夫

ですか？」と聞かれ、私たちは「大丈夫です。働けるようにはなります。ただ時間がかかります」と答えますが、半年、一年ではやはり厳しく、3年、5年と要することもあります。こういった状況は制度としては中間的就労に近い考え方になります。「この方はそんな形で働いています」「企業側はこの仕事で雇っています」という仕組みをつくらなければなりません、今後企業といっしょに制度を作りましょうと、今やっと始まったばかりです。

さらに、そういった形で働ける企業を見つけなければなりません、自治体には人材、

労働力、雇用といった目線で地域の企業を見る視点がなく、その面でも今やっと見始めたばかりです。こうした多様な人材の活躍という面から見れば、雇用システムが出来上がっている大企業よりも融通が利く、まだ成長・模索途上にある中小企業に将来性を感じます。大企業はこの部分は派遣や請負といったアウトソーシングで運用されていて、話が進めにくいところがあります。これから伸びていく中小企業、介護などの事業所が雇用や就労支援の目線では有望だと思います。

(2014 年 10 月 4 日)