

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—

評者：佐口 和郎

1

1990年代以降、従来の雇用や社会保障に関連する諸制度が揺らいでいること等を背景に、先進諸国において貧困の克服策としての就労支援は共通の関心事となってきた。2000年代に入り日本でも就労困難者への就労支援が本格的に開始され、いくつかの調査・研究も行われてきた。遅れて出発してきたものの、現在、日本においても一定の結果と課題を把握できる時点に差し掛かっているといえる。こうした意味で、本書のように基礎自治体による就労支援策の事例を正面から扱った研究が公刊されることは、まことに時宜にかなっている。

本書は、先進的事例の紹介・推奨を目指すものではなく、短期的な政策効果に焦点を絞った分析でもない。また、就労支援についての「ワークファースト・アプローチ」対「サービスインテンシブ・アプローチ」といった理念上の対立図式にも疑問を呈する。あくまでも、現場での試行錯誤、日々の問い直しを見据えて、「効果的な」就労支援を考えていくという方法を採用している。そして、重視していく視点としては、第一に、政府の方針と地域のそれがどのように相互作用して現場の実践が方向づけられていくのかを明らかにすることが挙げられている。第

二に、半福祉・半就労という新しい働き方・生き方がどう息づいているのかを探っていくという視点が挙げられている。

また、本書では、就労支援というテーマは自分自身や社会のあり方を問う問題でもあると位置づけられており、このことを背景として叙述には強い主張が流れている。手法は、横浜市と豊中市の二つの地域への聴き取りと参与観察である。以下、まず内容を概観していくことにする。

2

第I部では、就労支援に関わる国の福祉政策・労働政策の変遷について説明され、その上で横浜市と豊中市の概要が述べられる。規模や労働市場の構造の相違は当然存在するが、求人数として「医療・福祉」が多く、相対的には「卸売業・小売業」・「その他サービス業」という現実的な仕事が上位を占めるといった共通性も指摘される。これらの仕事は、就労支援事業での体験・就労先として選ばれる傾向があることにも言及されている。

第II部は横浜市での事例の分析である。横浜市役所での雇用政策の中核を担っているのは経済局雇用労働課である。「横浜で働こう！推進事業」の内容は包括的であり、そのもとで対象の特性に応じた様々な就労支援事業が行われている。具体例としては、それに含まれる市独自の事業としての「ジョブマッチングよこはま」（民間企業委託）が、就職が難航している求職者に対する個別カウンセリングを中心した「ワークサポートよこはま」へと展開していること等が紹介される。市の事業で特徴的なのは、基礎自治体としては唯一の横浜市中央職業訓練校の事業であり、歴史的にも特に母子家庭の母親等の福祉的対象者への訓練も行ってきた。06年から母子家庭の母親や生活保護受給者の訓練支援を国から委託され、コースによっては

優先枠が設けられている。そして、重要なのは、訓練の委託先が持つ求人ネットワークの利用など、「顔の見える労働市場」が機能していることであるとされている。

健康福祉局保護課が扱う生活保護受給者の就労支援事業においては、「外部資源」が活用されている。当初は就労支援専門員が就労支援と求人開拓の双方を行っていたが、求人開拓は無料職業紹介事業へ移され求人開拓員が担うように展開していった。この事業については、「就労支援人材」の質の維持という課題や、より良い支援を行いたいという思いを促す職場文化の重要性が指摘される。この他に、こども青年局による複数の若者支援事業のネットワーク化である「ユーストラアングル」の構築なども紹介されている。

また、大規模で細分化された組織である横浜市では、理解の隔たりやサービスの谷間を埋めていく営みこそ重要であると強調され、その中の「外部資源」の活用は、学習とネットワーク拡大の機会であると位置づけられる。他方で、「ネットワークが張り巡らされた労働市場」が機能しても、就職先は不安定な非正規雇用であることが大部分であり、リビング・ウェイジの実現は困難であるという限界も指摘される。そうした現実をふまえ、福祉的給付の全額廃止を必ずしもゴールとしない「半福祉・半就労があってよい」という主張がなされる。

横浜市の分析では市役所外部の機関の検討も行われる。具体的には、まず人材ビジネスZ社の事例が紹介される。ここでは自治体と受託者との関係が比較的細かく叙述され、この分野での貴重な情報を提供している。そして、短期の受託期間のためベストの人材が必要な時にそろわないことや、自治体側にノウハウが蓄積されていないことなどが問題点として指摘される。次に対象とされたのは、若者支援を行う協

同労働団体である。三つの協同労働団体の連携の下での「くらしのサポートプロジェクト」では、就労困難な若者に就労体験・専門訓練を行うだけでなく、若者自身による「仕事おこし」も目指しているが、その中で受講生と実施団体でのポジティブな変化を見出ししていく。そして、公的資金援助の拡充の必要を始めいくつかの課題を抱えつつも、「半福祉・半就労プラス居場所・関係性」という社会的機能に適合的な場として評価されるのである。

第Ⅲ部では豊中市での事例が扱われる。まず、豊中市の就労支援策の概要が、03年に開設された地域就労支援センター・06年に開設された無料職業紹介所（いずれも直営事業）を中心に説明される。両者の連携で、就労相談という入口から求人企業とのマッチングという出口までの一連の支援を提供している。地域就労支援センターでは11年度からパーソナルサポート事業、生活保護受給者の中長期離職者等への就労支援を実施することとなり、より就労が困難な層を対象とすることになった。なお、パーソナルサポート事業（11, 12年度実施）は、上記以外に豊中パーソナルサポートセンター（TPS）と豊中社会福祉協議会によっても実施されるなど多様な機関に担われたことが紹介されている。そのほかの事業も含め、豊中市では、小さい規模の雇用課であっても必要な資源を外部から取り込んで多くの事業が実施されていると評価される。

ところで、豊中市の分析の特徴は、出口問題に相当程度の力点を置いていることである。例えば、中小企業支援では、前述のTPSでの事業所応援チームが経営面からのアドバイスをして業務の切り出しを支援し、その上でピンポイントでのマッチングを行っていることなど興味深い事例が紹介される。また、企業側の受け止めとして、密度の高いマッチング過程というメ

リットがあること、自治体への「お返し」という意識があること等が指摘され、こうした良好な関係を形成するための意識的活動の重要性にも言及している。

「平成23年度ふるさと雇用再生基金事業」として行われてきた事業では、銀座食堂の事例が取り上げられている。ここでは実際に働いている人達の声が紹介されており、「社会保険付きでの生活できる給与」や子供と職場の関係性が重要であることなどが描き出されている。また、勤務時間への配慮や欠勤への従業員相互の支え合いが存在していることにも注意を促す。他方で、給与は事業母体の株式会社からの補填で成り立っている事実や、経験豊かな店長の個人的能力でかろうじて経営が支えられている状況なども指摘されている。

生活保護受給者への就労支援については、地域就労支援センターとの連携を中心に紹介されている。そこでは、一人の受給者に長期に関わりながら豊富化されたメニューから選択させる仕組みとなっていることや、このような事業が市民を巻き込んでいるという事実が豊中緑化リーダー会の事例を通じて示される。その上で、就職活動への準備の水準が高い順での受け皿の分業体制化や、他の関係機関との連携の中で生活困難者支援の包括化が進行しつつあることに注目する。

全体の終章においては、就労困難者が困難者として生きていかざるを得ない要因の多くは社会の側にあることが再度強調され、なぜ就労が必要であるのかの説明も行われる。その上で今後の就労支援のあり方について、事例分析で述べられたことをふまえて列挙されるが、その中には、今ある一般就労の場を「誰もが働ける職場」に変えていくことが必要であるという興味深い主張も含まれる。

3

本書で扱われた事例は、この領域に関心のある者の間ではよく知られた事例である。その意味で、これらについてのまとまった情報を提供していること自体意義深い。また、就労支援に関する事業を、自治体外部の担い手機関も含めて幅広く取り扱っていることが注目される。さらに、就職過程・需要側の問題（出口問題）についての探究は、従来の研究では手薄だっただけに評価される。発見された事実や浮き彫りにされた政策の問題点についても共感するところが多い。銀座食堂についてはすでにふれたが、それ以外にも、外部機関が直面する個別の事業の短期性の問題、多様な機関の参画の重要性、「目に見える労働市場」の重要性、中小企業支援としての仕事の切り出しとマッチングの実現という手法、企業側の地域への貢献への意識等々を挙げることができる。

しかしながら、この共感も、本書が驚くべき事実発見や洞察に富んでいるという評価と同義ではない。また、興味深い論点設定にもかかわらず、それらについての深掘りが不十分であるという印象も残る。例えば、現場での実際の経験が政策担当者に積み上げられ、政策の展開にどのように反映されたのかという冒頭述べられた視点について、部分的には関連する叙述が見られるものの、十分な検討がなされていない。自治体関係者の変化については、「こうあるべき」という主張なのか、実際に観察されることなのか必ずしも鮮明ではないのである。自治体内での議論の過程がどのように進んだのか明らかになっていないことが惜まれる。また、この種の事業に関しては、従来の研究で、自治体職員の当事者意識の欠如、諸機関の連携の形式化などの問題が観察されてきた。例えば、このような傾向と異なる事実が観察されたのかなどの論点を設定した検討があれば、分析はよ

り鮮明となったであろう。

さらに、横浜市や豊中市での事業を肯定的に評価できるとしたら、なぜそれが可能となったのかについての分析に踏み込むべきであったと考える。この種の事業の普遍性・広がりの可能性を探求するために必要だからである。制度進化の経路を重視するとすれば、本書で言及されている横浜市の職業訓練に福祉対象者訓練の歴史があることや、豊中市で大阪地域での地域就労支援事業が重要な役割を果たしていることなどに関してより深く分析するべきであった。例えば、大阪府の就労と福祉の連携策に関しては、同和対策事業での職業相談事業や、あいりん地区への対応などの経験といった経路は、検討に値することからであると考えられる。また、その過程でこれらの従来の事業から見た現在の事業の新しさという論点も浮かび上がるだろう。

4

ところで、本書によれば、半福祉・半就労は、福祉給付や公的所得充填に働いて得た収入を合わせて生活するという考え方であり、この生き方のモデルが支援の現場でどう息づいているのかに注目することが観察上の視点の一つであった。だが、福祉関連給付を受けて就労してきた層は以前から存在してきたことはよく知られている。よって本書での新しさは、就労支援の結果就職したとしてもその圧倒的多数は非正規雇用であるという事実をふまえ、この層に公的な所得充填が継続的に必要であるという認識であるともとれる。他方で、一般就労をゴールとしない就労も含まれることがポイントであるとすれば、それは福祉的就労とも重なる。したがって、境界を明確にしておかないと、半福祉・半就労で包括する働き方は際限なく膨れ上がる可能性があるといえる。あるいはこの広がりこそ現状理解のカギかもしれない。いずれにせよ、

一般就労とは何か、福祉的就労とは何かについての問い直しは避けて通れないだろう。

また、著者たちは半福祉・半就労が「普通」の生き方のモデルとして社会に定着していく姿を展望しており、この点も半福祉・半就労論の新しさのひとつであろう。だが、常に就業を優先させて人々の生活維持を図ってきた日本社会において、この考え方が定着していく道が容易ではないことは言うまでもない。そこに向かう道筋の検証のためには、他の諸政策と比較して有意に妥当性の高い選択であることを、諸事実をきめ細かく徹底的に収集することによって示すことが求められる。その前提として、例えば、就労支援事業後に就職した層や事業として「就労」している層の賃金・勤続期間なども含めた生活状態の調査は不可欠となるだろう。残念ながら、これに関連する分析は本書においては手薄であったという感を拭えない。

さらに、このような生き方のモデルを社会が受け入れざるを得なくなる基盤はどこにあるのかを、経済・社会構造の変容、雇用・福祉・家族等の諸アクターの状況から導き出す作業が必要となる。この作業をふまえることで、小さく見える変化でも大きな波紋となっていくメカニズムを見出すことができるからである。このことに関連して、評者自身は、企業の社会的責任の深い意味を21世紀における企業への社会的承認という脈絡から探求すること、なぜ地域での包括的な雇用・社会政策が必要かつ可能なかの根拠を社会経済構造の大きな変化の中で探求することなどが求められると考えている。これは、決して実情から乖離した迂遠な作業ではない。実際に、糸口となる事実は本書の中でも発見されているのである。

ところで、本書では他の地域での関連する実践例やその分析については検討されていない。その理由は不明だが、研究の総合化・進展にとつ

でも、実践（支援上の技法も含めた）への寄与にとっても、これらの比較・検討作業は不可欠なのではないだろうか。本書のような、現場からの積み上げ過程の観察という正当な分析手法に基づいた研究が、諸事例の検討作業とともに広く展開していくことを期待したい。

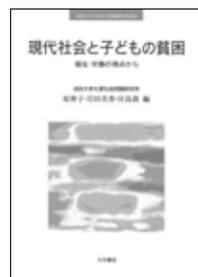
（筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著『就労支援を問い直す——自治体と地域の取り組み』勁草書房、2014年5月、ix+224頁、定価3,000円+税）

（さぐち・かずろう 東京大学大学院経済学研究科教授）

大原社会問題研究所叢書

『現代社会と子どもの貧困 ——福祉・労働の視点から』

2015年 原 伸子・岩田美香・宮島 喬編
大月書店



『労務管理の生成と終焉』

2014年 榎一江・小野塚知二編著 日本経済評論社

『成年後見制度の新たなグランド・デザイン』

2013年 法政大学大原社会問題研究所・菅富美枝編著 法政大学出版局

『福祉国家と家族』

2012年 法政大学大原社会問題研究所・原伸子編著 法政大学出版局

『農民運動指導者の戦中・戦後一杉山元治郎・平野力三と労農派』

2011年 横関至著 御茶の水書房