

●論文

## 地域就労支援事業と自治体財政の改善

近畿大学人権問題研究所教授 奥 田 均

### 〔1〕大阪の全市町村で取り組まれている地域就労支援事業

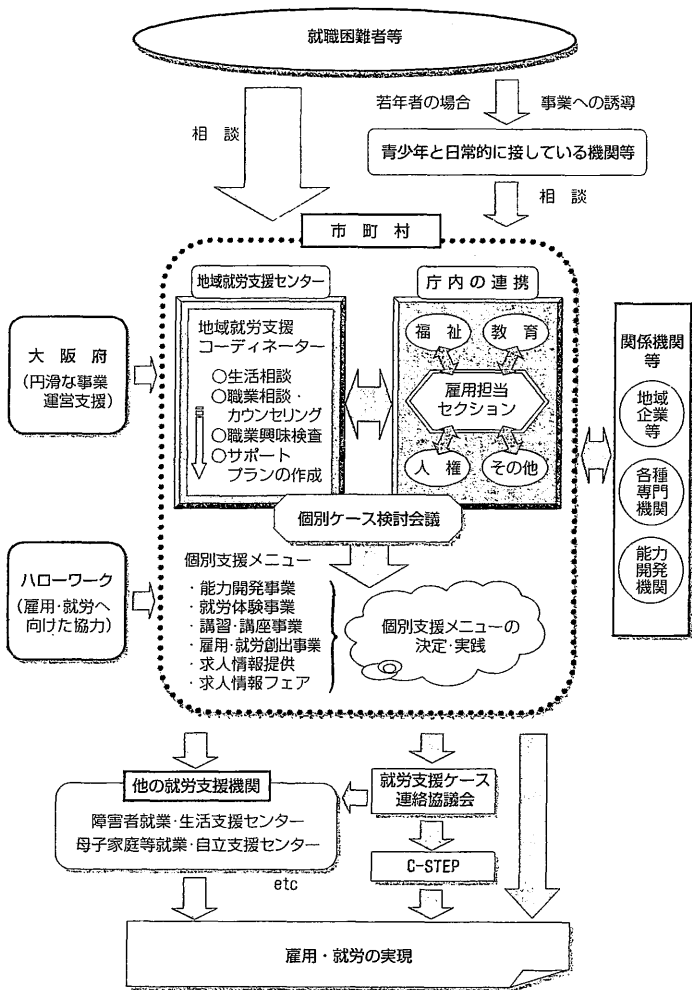
#### (1) 地域就労支援事業とは

地域就労支援事業を一言で表現すれば、市町村が実施する「福祉と労働の架橋」となる就労支援策といえる。事業対象者は様々な就職阻害要因の影響を受けている「就職困難者」で、具体的には、障害者、母子家庭の母親、中高年齢者、同和地区出身者、学卒無業者などである。

市町村は取り組みの窓口となる「地域就労支援センター」を設置し、地域就労支援コーディネーターが配置される。コーディネーターは、大阪府が（財）大阪府人権協会に委託して実施している「養成講座」を受講し、知事名による「修了証書」を持つ者でなければならない。

実際の取り組みは、「就職困難者」が地域就労支援センターを訪問するところから始まる。相談を受けたコーディネーターは相談者の状況を踏まえて、職業訓練や講習講座への誘導や就労体験などの「サポートプラン」を作成する。その際必要に応じて、教育・生活・人権などの行政庁内関係部局の担当者も入った「ケース会議」を開催し、就労可能性を総合的に整えていく取り組みが検討される。その上で、ハローワークと連携して実際の求職活動が展開されていくことになる。こうした市町村の取り組みに対して、大阪府は一定の基準を設けて事業費補助を実施するとともに、「JOB プラザ OSAKA」を通じた情報提供や運営支援などを行っている。図1はこうした一連の取り組みの流れを示したものである。

図1 地域就労支援事業における雇用・就労実現までのフロー



(2) 地域就労支援事業の経緯と目的

地域就労支援事業のベースとなったのは、同和行政として展開されてきた職業相談活動である。「部落差別は地区の人びとに対して失業者になる市民的権利さえ奪っている」と指摘されてきた。事実、失業保険（雇用保険）や労働協約などない

不安定な就労に追いやられてきた多くの同和地区の人々にとって、職業安定所は無縁な存在であり、離職票すら手にすることのないこうした人びとは、「労働行政認定の失業者」になることさえ拒まれた。特別職業相談員を配置し、同和地区の現場で職業相談活動をおこなう同和対策事業はこうした状況の中から生み出された。しかし取り組みを支えてきた同和対策事業に関わる法律が2002年3月末日で期限切れを迎えた。

同和地区に限定した特別対策事業方式ではなく、人権行政の視点から部落問題の解決にせまるという新しい状況は、「失業者にもなれない失業者」が同和地区以外にもたくさん放置されていることを発見させた。働いた経験のない障害者や家事専業だった母子家庭の母親など、「失業者」と認定されない「求職者」は国の雇用対策の埒外におかれてきた。こうした人びとを対象に、同和行政の経験を活かして、生活現場における就労支援事業が構想された。それが、地域就労支援事業である。「働く」ことへの支援は、経済的自立への道であるだけでなく、自己実現や社会参加と深く結びついた人権政策そのものであった。

分権と自治の流れは、この取り組みに拍車をかけた。2000年4月の地方分権推進一括法や改正雇用対策法により、地方公共団体が雇用行政にとりくむ努力義務規定が設けられた。市町村に、国の職業安定行政とあいまって、その総合力を活かした市民の就労支援方策が求められた。地域就労支援事業はその具体策でもあった。

### (3) 地域就労支援事業の実績

2002年度に18の市町村でスタートした地域就労支援事業は、2004年度において大阪府内の全ての市町村に広がった。事業開始以来の実績は表1の通りである。

相談延べ件数は2003年度以降1万件を超えており、相談者実人数も年間4500人を上回っている。就労と結びついた実績は2005年度において999人であり、それは相談者実人数の21.9%となっている。まだまだ十分とはいえないが、就職困難者とされてきた人びとが対象者であることを考えれば、就労実現率だけではなく、

相談件数や相談者数それ自体のもつ意味は大きいといえよう。

実績はこれ以外にも、地域就労支援事業の一環として市町村が企画した「パソコン講座」や「ホームヘルパー養成講座」、「医療事務講座」「フォークリフト講習会」「日商簿記講座」「履歴書の書き方・面接の受け方講習」「ビジネスマナー教室」などの様々な能力開発講座の修了者を生み出している。

しかしもう一つ、この事業は市町村にとって注目すべき大きな成果を築き始めている。取り組みの実績が、自治体財政へのうれしい影響を及ぼし始めているのである。

表1 地域就労支援事業の実績

	相談延べ件数	相談者実人数						就労者			
		若年者 年齢	中高年 年齢	母子家庭 の母親等	障害者	その他	正規雇 用	非正規 雇用	その他		
2002年度	5559	2278	582	1085	292	153	603	432	180	192	60
2003年度	10695	4624	785	2233	609	408	1007	846	414	372	60
2004年度	10962	4959	1071	2777	631	580	958	988	399	562	27
2005年度	10672	4552	679	1867	613	611	782	999	419	580	-
2006年度（中間）	8202	3166	341	1262	463	384	716	715	433	282	-

〔注1〕2003年度及び2004年度の相談者内訳の数値は重複カウントがある  
〔注2〕2006年度の数値は2006年4月～2006年12月までの中間集計である。

## [2] 地域就労支援事業の財政効果

### (1) 大阪府和泉市における地域就労支援事業

和泉市は、大阪府内にあっても、最も意欲的に地域就労支援事業を推進してきた自治体である。この事業が府においてまだ政策研究の段階にあった2000年に「自立・就労支援市町村モデル事業」の指定を受諾し、就職困難者就労実態調査（2000年12月）の実施や就労支援計画書の策定へと取り組みは急発進した。

当時の市町村における労働政策は事実上労働福祉の分野に限られており、都市産業部商工課労働対策係に係長1名、係員1名が配置されていた和泉市においても状況は同じであった。こうした中で、地域就労支援事業の取り組みは、和泉市が本格

的に市民の雇用対策に乗り出す契機となった。その発展の様子は、2001年度の商工課内に労働政策室の設置、2002年度には労働政策課の独立、あわせて就労支援センターを1箇所から3箇所へ増設、2004年度には無料職業紹介センターの開設など、取り組み体制の拡充からもうかがえる。2006年度の労働政策課は労働政策係と就労支援係の二つの係を擁し、職員5名、非常勤職員3名、臨時職員3名の合計11名体制となっている。

## (2) 弾みをつけた財政の視点からの説明

こうした和泉市にあっても、取り組みを推進していく上で大きな課題となったのは、事業推進のための予算確保であった。つまりは、市の財政部局に対して、いかにして就労支援のための予算を認めさせるのかということである。

この点について、和泉市における雇用政策の立案者であり取り組みを牽引してきた竹田竜彦さん(2007年度より和泉市都市デザイン部次長)は筆者のヒアリングに次のように語ってくれた。

「地域就労支援事業を推進しようとする、市の予算をもらわなければなりません。ところが財政事情は『厳しい』の一言。こうした状況に拍車をかけているのが近年の雇用情勢の悪化です。厳しい雇用状況は税収の低下を導き、その一方で生活保護などの扶助費の高騰を招いている。そんな中で新規の事業や既存事業の拡大のための予算確保は正直至難のわざでした」

「社会福祉の部局では扶助費の抑制が課題となり、市民とのトラブルが絶えない状態でした。そこで福祉のケースワーカーと連携する中で、就業指導適用者の就労支援メニューを作成し、ある者は就労意欲助長講座へ、また職業能力開発講習へ、職場体験訓練へ、緊急地域雇用創出事業へ、そして就職へと支援策を組んでいきました。就職までの道のりはもちろん簡単なことではありませんが、実績が生まれてきました」

「私は、予算ヒアリングで財政当局によく言います。生活保護の適用は1年では

すまないが、その1年分の予算を就労支援に見積もってくれば納税者をつくります。だから地域就労支援事業の予算は市のための先行投資として考えてほしいと。この理屈と実績が財政当局に対する殺し文句となりました（笑）

竹田さんが何度も強調していたのは、地域就労支援事業は決して生活保護者対策でもなければ、財政改善を目的とした事業ではないことである。この事業はあくまでも、就職困難者としてさまざまな社会的困難を強いられている市民が、働くということを通じて「社会参加」「生きがいの獲得」「自己実現」を追求するためのものであり、そうした取り組みの持つもう一つの側面として、財政効果の問題を捉えてほしいということであった。

### (3) 和泉市における取り組みの実績

図2は、こうした就労支援策の一環として実施されている生活保護受給者を想定した「自立促進事業」のフローチャートである。労働政策課と人事課が臨時職員採用計画を企画し（図の①②）、市の無料職業紹介センターに求人を出す（③）。センターはこれを社会福祉課に提供し（④）、就労可能な生活保護受給者とのマッチングをはかる（⑤⑥⑦⑧）。人事課は採用された人を原課に配属（⑨）する。臨時職員の給与はおよそ月12万円で、その8割程度が収入認定され、その分が保護費から控除される。就労期間中も保護受給中であることやこの取り組みが職業訓練、職場体験として位置づけられていることもあり、就業者の状況把握と支援が就労期間中も継続される（⑩⑪）。雇用期間は6ヶ月であるが、最長1年で2年を限度に延長できる。期間終了後は再び無料職業紹介センターに求人登録され民間企業への就職が追求される。和泉市には臨時職員が全体で200人くらいいるが、そのうちの5人がこうして市自らが行う就労支援策として活用されている。

表2は、和泉市における2006年度の取り組み実績である。「自立促進事業」の成果も含めて、就労支援の取り組みが大きな成果を残しており、その財政効果が類推される。

図2 自立促進事業のフローチャート

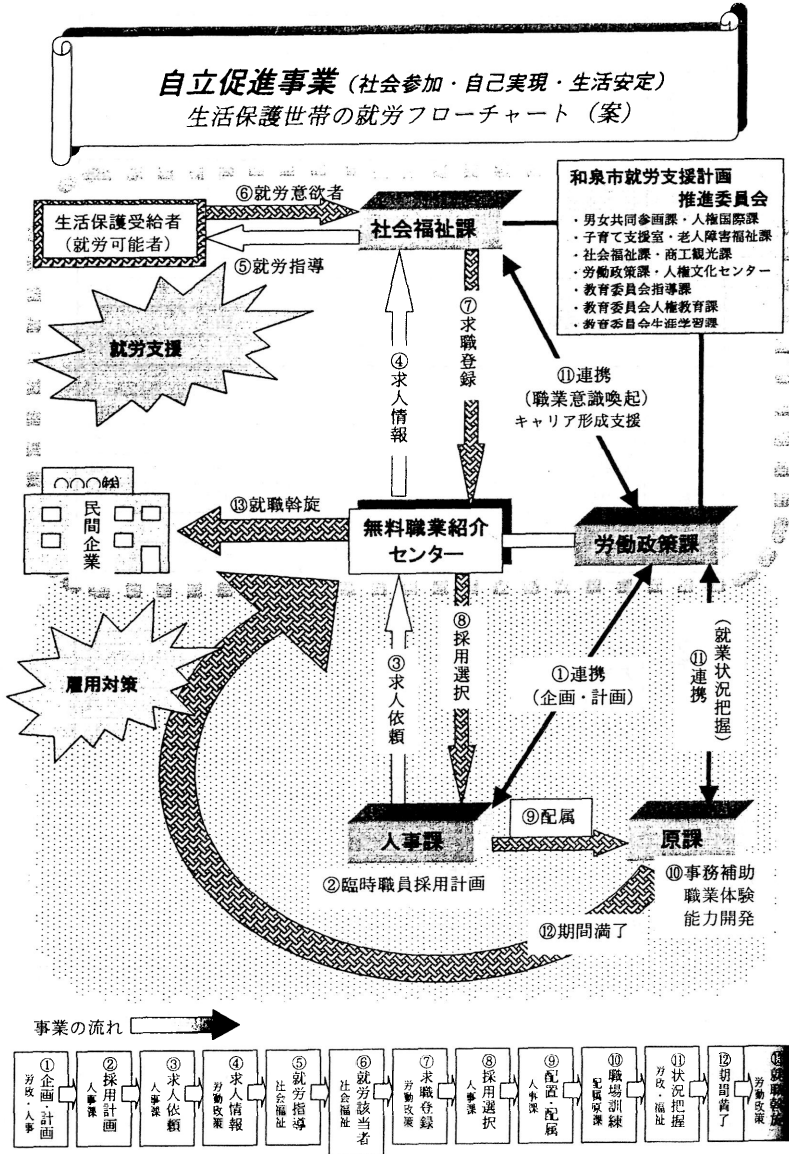


表2 2006年度の和泉市における就労支援相談・無料職業紹介センター実績

		就労支援相談	無料職業紹介センター	合計
求人受理件数	テクノステージ	—	129	129
	一般	—	511	511
	計	—	640	640
相談・求職登録数	障害者	35	33	68
	母子家庭	111	75	186
	中高年	482	103	585
	若年者	109	55	164
	その他	213	120	333
	テクノ希望者	0	50	50
	計	950	441	1391
紹介件数	障害者	0	5	5
	母子家庭	20	47	67
	中高年	31	51	82
	若年者	13	27	40
	その他	30	31	61
	テクノ希望者	0	108	108
	計	94	269	363
就職件数	障害者	0	2	2
	母子家庭	6	22	28
	中高年	12	16	28
	若年者	6	10	16
	その他	6	14	20
	テクノ希望者	0	15	15
	計	30	79	109

(注) テクノステージとは大阪府が推進している産業団地のことを指す

### [3] 取り組みに派手さはないが・・・

就職困難者への就労支援は、確かに市の財政改善へと結びつくものである。しかし実際の取り組みは、一覧表の数値で表現しきれないほどの簡単なものではない。それぞれの人が就職困難者となっていかなるを得なかった社会的事情を解きほぐし、本人の頑張りや周囲の協力を促し、試行錯誤を繰り返しながら創りあげられていく実に地道な取り組みの積み重ねである。「福祉と労働の架橋」にはそれだけのエネルギーが求められるのであり、「生活保護の機械的な切捨て」とは対極に位置している。結果として得られる財政への好影響は、こうした努力を惜しまなかった自治



体へのご褒美かもしれない。

事例を通じて少しでもその実際の姿が伝わってほしい。そんな思いで、八尾市の地域就労支援コーディネーターである藤本高美さんに、取り組みの一例を語ってもらった。

Iさんは、今までの相談者の中で忘れることの出来ない一人です。

ある日のこと私の所にIさんがやってきて、「なんか、ええ仕事ないかな、働きたいねん」「いま、保護受けてるねん」ってこんな話をするようになり、それからもちよこちよ姿をみせるようになりました。Iさんはプラスチック製造業の仕事をしていたのですがリストラにあったのです。その月の職業相談に案の定Iさんがやってきました。

「Iさん、少し時間をかけて生活や仕事についての話を聞かせてもらえませんか」と切り出すと、いつも通りに「仕事がしたい、何か仕事がないか」という。

「どんな仕事がしたいの」と聞くと「前、やっていたやつ」。

「どんなことなら出来るの」と聞くと「工場の仕事」。

「給料はどれぐらい欲しい?」、「いっぱい」。

「通勤範囲は?」、「自転車で行けるところ」。

「わかった、いろいろあたってみてIさんが喜んで働けるところ探してみるわ。ところでIさん、生活保護って、月いくらぐらいあるの?」

「10万ちょっとかな」

「Iさんの家賃いくら」

「6万5千円」

「それやったら、生活しんどいね」

「うん。前は（働いていたとき）28万もらってたんでそのまま住んでるねん。前みたいに働いて保護やめたいねん」

「それと、Iさん識字教室（日本語読み書き教室）に通ってるねんな」

「そうや、夜間中学校も出たんや。ほく、パソコンもしてみたいねん、パソコンってなんぼぐらいするねやろ」

このような話を何回も繰り返し聞きました。

50歳代の一人暮らしの男性。中学卒業時に新卒採用されるが、数年後に突然解雇される。識字教室の講師の紹介で二回目の就職をするも経営悪化を理由にリストラされる。同和地区住民の非識字者で、就労意欲は高いが資格不足などが考えられる。他者との関係もうまく築けないところがある。そこで関係者が寄ってIさんへの支援方策を考える「ケース検討会議」を何回か開催するも進展がみられない。

つらい状況がしばらく続くうちに、公立保育所の安全受付員（緊急雇用）の求人情報が届きました。さっそく本人を含めて関係者で話し合うと、本人は自信なさそうに「やってみようかな」と言う。勤務先は私のいる地域就労支援センターからすぐのところ、保護者会の役員さんにも知り合いが多いので支援体制に問題はない。まずは働くことで自信を取り戻し、生きていくモチベーションアップにつながればと思いました。

普通はここまでくれば後はなんとかって感じですが、実はここからが地域就労支援事業の領域になってきます。まずは、履歴書の作成。夜間中学や識字教室で学んだだけあって、字がうまいとはいえませんが、左手で一字一字丁寧に辞書（電子辞書）を使いながら書く文字に、人生が現れているかのように私には見え、胸が熱くなりました。見事に完成させ、あとは警備法の関係からの二名の身元保証人（連絡のつく人）が揃えば書類は完成となるが、なかなか書類を持ってきません。そんな時Iさん担当の識字教室の先生から「Iさん身元保証人で困っているので私がその一人になるので、もう一人をあなたにやってもらえないか」と依頼されます。それを引き受け、書類が揃う。そして警備業務の研修も終えたころ、Iさんが私のところにやってきます。

「この仕事辞めようと思うねん」

「何言うてんの、研修がやっと終わったのに」と言うと、「次から次へとなんでこん

ないっばいやらんあかんねん。お前に何がわかる」と言って興奮気味に私にせまるのです。かなりお酒も飲んでいる様子です。別室に連れて行き落ち着いたところを見計らい「何があったんや」と聞くと、一枚の紙を出して「これ毎日書くようにといわれてんねん」と「日報」を差し出す。文字にコンプレックスを持っているIさんにとって、かなりのプレッシャーになっていたようです。早速、警備会社に連絡し、記入方式からチェック方式への変更と、口頭での電話連絡方式に変更依頼をしたところ、その趣旨を理解してもらいクリアです。いよいよ仕事が始まりました。

色々トラブルはありましたが、何とか一つ一つ解決し、仕事も順調にすすみ、生活保護から自立へと向かいます。まずは、「家賃」です。もう少し安い家賃のところへ引越すれば生活が楽になると考えてIさんと相談すると、「ボクみんなに助けてもらわんな無理やし、この地域でしかあかんとおもうねん。団地（公営住宅）に入れるかな」というので募集時に応募することになりました。

その後順調に進み、雇用期間も延長になり年度末まで働けるようになります。後はIさんが雇用期間をしっかりと勤めあげることと思っていた矢先の出来事です。「藤本さん、Iさんあばれてる。ちょっと来て」と保護者会の役員さんから連絡が入りました。

事務所でIさんと話し合うが冷静に話せない。「あばれていない」「助けてほしい」「もう、仕事続けられへん」を繰り返すだけ。

「ひとつひとつ話しをしましょう。いいですか。あばれたの？」

「ちょっと大きな声を出した。」

「なんで？」

「あいさつしても返事してくれへん親がいる。いつもや！前からや！」

「何を助ければいいのか？」

「夫が来るって言っていた。どつかれる。怖いねん」

「でもIさん、ほめられた行動ではないね。助けるためにはあんたがあやまる事がまず、第一やと思うけど、いいな！」

程なくIさんとひと悶着あった女性の夫がえらい剣幕でやってきました。Iさんは私の後ろに隠れて出てきません。私とその保護者の二人で話すことになり、今日の状況やこれまでのIさんのことを話しました。彼は何も言わず、黙って聞いてくれました。彼は、異様な緊張感の中で事務所にいるIさんのもとへ行き、「おっさん、相手女やろ、みんなに、応援してもうててんやろ」「おっさん、アホか、もったいないことするな」といって事務所を後にしました。Iさんはしっかり頭を下げていました。

「Iさん仕事、明日からどうする？」

「もう、行かれへん。やめる」

それ以上わたしもIさんには言いませんでした。

その後も努力を続けたIさんは今、某大学の清掃員として働いています。市営住宅にも運よく入居できました。地域就労支援事業があればこそ実現した、生活保護からの自立の取り組みです。

## [4] 発想の転換

### (1) 人権行政のイメージ改革

人権行政のイメージをたずねると、えてして狭い。人権を守りましょうと市民に広報する啓発行政ととらえたり、差別を受けている人びとに対する特別対策とイコールで結ぶ人も多い。行政内では、「人権と名のつく部局が担当している職務である」と解釈されがちである。確かに、啓発行政や差別を受けている人びとへの取り組みが人権行政であることに間違いはない。人権担当部局が所管している分掌であることも正しい。しかし、人権行政の意味は本当はもっと広くて多面的なものではないだろうか。

「人権」の定義はいろいろなされているが、人間は他の生物と同じく自然存在であることを踏まえれば、生きていくこと、つまり安心して暮らしていく権利が「人

間の権利」の不可欠な側面であると考えられる。同時に、人間は他の生物と異なり社会的存在であることに注目するとき、他者と豊かにつながり、社会の一員として相互に認められて生きていく権利も「人間の権利」の欠けてはならない側面といえよう。これらのことを逆に言えば、人権侵害の典型である「差別」とは、生活実態の厳しさや社会的孤立として姿を表しているということになる。

「人権」について理屈を並べてしまったが、人権行政のベースである「人権」がこのようなものであることを考えるとき、「働く」ということが人権行政のはずしてはならない重要な課題であることが見えてくる。「働く」とは生活の糧を得て暮らしを立てていくことであり、「働く」とは他者との協働という社会参加の最も基本的な形であるからである。

このとき、「失業者にもなれない失業者」が存在し、「失業者」を対象にした雇用行政からも抜け落とされている市民に焦点を当てて、こうした人びとの就労支援を行うことは、むしろ人権行政の真髄であるといえよう。市民の生活を最前線で守っている市町村行政が、その総合力を発揮して、就職困難者の就労支援に乗り出すものとしてある地域就労支援事業は、人権行政そのものであるといえる。

こうした取り組みにはお金がかかる。人権行政が自治体財政悪化の「元凶」であるかのように主張する人びともいる。行政として取り組むのだから、人権の課題遂行にも経費が必要なことは当然である。地域就労支援事業もしかりである。しかしその取り組みが、ジワリとしてではあるが、財政効果も発揮し始めているのである。この事実を受け止めたい。

## (2) 「行政の福祉化」という発想

地域就労支援事業の実質的な発案者である富田一幸さん（大阪市地域就労支援センター所長）は、行政発注事業の入札の際に、価格だけではなく環境問題や障害者雇用などに対する取り組み状況も評価の対象とする「総合評価一般競争入札制度」を大阪府や大阪市において具体化した功労者でもある。これによって、今多くの障

害者が大阪府や大阪市の施設における清掃事業を担っている（詳しくは、大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合編『エル・チャレンジー入札制度にいどんだ障害者雇用』解放出版社）。行政の業務や仕組みを福祉という観点から少し変えるだけで、障害者の雇用の場が開拓できていくではないかという提案は、これまでの「障害者対策」の発想を大きく塗り替えつつある。

「行政の福祉化」というこうした発想を考案した中川治さん（大阪18区の元衆議院議員で捲土重来を期している）は、大阪府議3期での実績を踏まえて、国会の予算委員会（2004年3月）で、国もこうした視点を持つべきであることを指摘した。そして、取り組みの財政面でのプラス効果を次のように語った。

「既に就労訓練あるいは民間企業に雇用されて、大阪府庁の本館で働いている知的障害の人たちは、多分、1日4時間ぐらいの労働で、月6万円ぐらいの収入になります。この人たちが、お父さんお母さんが亡くなりますと、大体生活保護になるわけであります。そうしますと、大体17、8万円ぐらいの生活保護費をもらうことになります。6万円を自力で稼ぎますと、本人に6万円ふえるのではない。6万円助かるのは、国が3万円、市町村が3万円。結局は、生活保護費だとか福祉の費用は低くなる。こういう形で、行政全体のコストとしてはプラスになるんじゃないか」。

地域就労支援事業が、こうした新しい人権と福祉の発想から育まれてきたことがわかる。同時にこの取り組みは、分権と自治の時代を象徴する先駆的实践でもある。それが、自治体財政の改善にも確かな効果を持ち始めていくものであることに関心を寄せたい。

なお本稿の作成に当たっては、和泉市都市デザイン部の竹田竜彦次長、環境産業部労働政策課の小林信子課長、八尾市地域就労支援事業コーディネーターの藤本高美さんに大変お世話になった。厚く謝して、筆をおきたい。

〔参考図書〕

- ・社団法人おおさか人材雇用開発人権センター（編）『おおさか仕事探し—地域就労支援事業』（2005年3月 解放出版社）