

市町村による地域雇用政策の実態と課題

—大阪府「地域就労支援事業」の交付金化に関する考察—

櫻井純理

要旨

本稿は、大阪府内の市町村が2000年度以降に開始した「地域就労支援事業」についての分析である。地域就労支援事業とは、もともと、大阪府が必要経費の2分の1を補助金として給付したうえで、市町村を主な実施主体として行ってきた「就職困難者」向けの地域雇用政策である。市町村ごとに地域就労支援センターを設置したうえで、相談者の生活支援・就労支援や仕事情報の提供などを行う地域就労支援コーディネーターを配置し、地域におけるその他支援機関とも連携した総合的な支援が実施されてきた。

同事業は「地域固有の雇用政策の先駆け」として高い評価を受けてきたが、実態としては、市町村ごとの実施状況のバラつきが大きく、府域全体に定着するには至っていない。このような状況下で、2008年度途中から、府の行財政改革の一環として、従来給付されてきた市町村補助金が交付金に変更された。この変化はどのような意味をもち、市町村での事業実施にどのような影響を及ぼすのだろうか。以下の分析では、特にこの「交付金化の意味と影響」に焦点を当てながら、地域就労支援政策の実態と課題を検証していきたい。

同事業の交付金化について、現時点で断定的な結論を出すことは難しいが、本稿で指摘したのは以下のような点である。(1)地域就労支援事業は交付金制度にはなじまないものではないか、(2)仮に交付金化するにせよ、時期が早すぎるのではないか、(3)事業実施の是非やそのあり方に関する判断は市民に委ねられるべきだが、そのために必要な情報が十分には公開されていないのではないか。

キーワード：地域就労支援事業、就職困難者、地域雇用政策、就労のための福祉、無料職業紹介

はじめに

大阪府は橋下知事就任後の2008年6月5日、『『大阪維新』プログラム（案）』を発表し、府政改革の原案を示した。このプログラムは、大阪府が「民間企業でいえば破産状態」の厳しい財政危機に直面するなかで、これまでの政策のやり方や制度を抜本的に改革することを主旨としていた（大阪府2008a）。その主旨にのっとって進められた行財政改革では、「収入の範囲内で予算を組む」ことを前提に、すべての事務事業や出資法人の事業、公の施設の運営などの見直しが行われることになった。すでにスタートしていた平成20年度の当初予算についても、こうした方針の下で大幅な見直しが行われた結果、多数の事業が同年度以降、廃止されたり、予

算削減のもとで再構築されたりすることになったのである。

このような大阪府の事業見直しにより、大きな影響を受けた事業のひとつが、地域就労支援事業である。同事業は、府内市町村ごとに地域就労支援コーディネーターを配置したうえで、地域の関係機関との協力や連携を通じ、就職を阻害する要因を抱えた人たちを雇用・就労に導くことを目的としている。基礎自治体である市町村レベルで地域固有の労働課題に取り組む具体策の先駆けとして、高い評価を受けてきた。今回の「大阪維新」の過程で、大阪府は地域就労支援事業に関する府内市町村への補助金給付を、他3事業と統合したうえで交付金に変えた。

本稿では、大阪府のこうした政策決定がもつ意味と、それが今後の事業にもたらす影響について、若干の考察を試みようと思う。初めに地域就労支援事業がこれまでどのような評価を得てきたかについて、代表的ないくつかの文献をレビューする（第1章）。次に、大阪府豊中市における事業実施の具体的な状況を見たうえで（第2章）、交付金化の意味と影響について検討する（第3章）。データとしては、既存の研究成果を参考にしながら、行政関係の公開資料と、大阪府商工労働部雇用推進室と豊中市市民生活部地域経済振興室に対して行ったインタビュー調査¹⁾から得られた知見を、主として用いる。

I 地域就労支援事業の概要と意義

1 地域就労支援事業の概要

地域就労支援事業とは、「就職困難者等」、すなわち、「働く意欲・希望がありながら、雇用・就労を妨げる様々な阻害要因を抱える方々」を対象に、市町村が実施する就労支援事業である。2000～01年に和泉市と茨木市でモデル事業が実施され、2002年には府内の18市町で本格的な事業が開始された。その後、2004年以降はすべての市町村で実施されるようになり、2008年現在、43市町村64センターで事業が行われている。

事業の対象者が就職困難者「等」となっているのは、「就職困難者」とともに「学卒無業者」が対象に含まれているからである。前者の「就職困難者」には、①障害者、②母子家庭の母親、③中高年齢者、④同和地区出身者、⑤その他就職困難者が含まれる。後者の「学卒無業者」は、①高卒未就職者、②フリーター、③中途退学者、④その他学卒無業者、を指している。このように、就労を阻害する多様な要因をもった人たちを対象としているのが、この事業のひとつの

1) 大阪府商工労働部雇用推進室へのインタビューは、2009年7月9日（木）13：30～17：50に実施し、浜田真紀氏（企画グループ総括主査）と今村大輔氏（企画グループ副主査）にご協力いただいた。当方は、筒井美紀（京都女子大学現代社会学部）、小柏円（大阪大学大学院人間科学研究科博士前期課程）、筆者の3名である。また、豊中市地域経済振興室へのインタビューは、2009年9月1日（火）14：50～17：00に実施し、西岡正次氏（労働政策チーム）、西浦祐紀子氏（労働政策チーム）、小川英子氏（労働政策チーム・地域就労支援コーディネーター）にご協力いただいた。当方は上記3名と阿部真大（甲南大学文学部）の4名である。ご多忙なところ、事前の庁内調整・情報収集に労力をかけていただいたこと、長時間のインタビューにお付き合いいただいたこと、そして、多くの資料をご提供いただいたことに対して、この場を借りて、心より感謝を申し上げたい。

特徴である。

こうした対象者に対する雇用・就労の促進を行うために、大阪府内の市町村では「地域就労支援センター」を設置し、専門の相談員である「地域就労支援コーディネーター」（以下、コーディネーター）を配置している。コーディネーターは職業相談・カウンセリングのみならず、生活相談も受けながら、個別の相談者に適した就労支援プランを策定する。必要に応じて、他の就労支援機関が実施している能力開発や就労体験事業に誘導するとともに、求人情報を提供し、雇用・就労を実現できるように支援を続けていく。大きな特徴は、その活動が単なる就職相談や求人情報の提供にとどまらないことである。つまり、多様な就労阻害要因を克服して、当事者の就労意欲や意識を助長することも重要な役割であることから、シングルマザーの保育所探しや多重債務者の債務整理、障害者自立支援制度の活用、生活保護制度の案内など、多様な支援が行われている。

さらに、このような個別に異なる事情を抱えた相談者に柔軟に対応するため、地域就労支援事業では「地域就労支援事業推進会議」と「地域就労支援個別ケース検討会議」が設けられている。これらの会議は、基礎自治体の関係部署（労働、福祉、教育、人権などを担当する各部署）とハローワーク、民間の関係機関の代表者によって構成されるものである。就労阻害要因の解決に関して他機関の支援が必要な場合は、この会議を通じて総合的な支援方法が検討されることになっている。

2 地域就労支援事業に対する評価

地域就労支援事業には、開始当初から大きな期待が寄せられてきた。この事業の実施になんらかの関わりをもつ人たちや多くの研究者が、おおむね肯定的な評価をしたうえで、今後の継続・発展を期して多様な提言を行ってきている。こうした期待や評価の内容を大別すると、次の3点にまとめられるだろう。すなわち、(1)地方分権下で求められている地域独自の雇用政策が展開されつつあること、(2)「就職困難者等」への就労支援を切り口に、社会参加を保障しようとする政策であること、そして、(3)行政組織内外の多様な資源を活用した「就労のための福祉」の視点を持つこと、である。以下では、それぞれの点についてより詳しく見ていく。

(1) 独自の地域雇用政策

2000年4月に改正された雇用対策法は第3条の2において、「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるように努めなければならない」と規定している。これは努力義務とはいえ、都道府県および市町村に対して、労働者の雇用機会の開発や能力開発への支援、労働需給のミスマッチ解消、雇用安定のための施策など、幅広い雇用政策の取り組みを求めるものである（澤井2008）。地域就労支援事業に対する評価の1点目は、このような地方分権下の雇用政策という観点から、市民にとってもっとも身近な自治体である市町村が、地域ごとの特徴に応じて就労支援に取り組むことの意義に着目する見

方である。

実際に、事業開始以降、相談者が個別に抱える就労阻害要因に対して、独自の工夫を通じて解決を模索する市町村が現れてきている。たとえば、府内でもっとも早く、2000年にモデル事業が実施された和泉市では、市独自の能力開発講座を開設し、そのなかには、システムアドミニストレーター養成講座や住環境コーディネーター養成講座と並び、障害を持つ人たち向けのパソコン教室といった先駆的なプログラムも盛り込まれた（「府・市町村の連携で地域就労支援事業などを展開」2003、大阪人材雇用開発人権センター2005）。また、2001～04年に実施された国の「緊急地域雇用創出特別基金事業」を地域就労支援事業の枠組みとうまく結びつけ、就職困難者等の就職機会の拡大に活用した。その過程では、就職困難者自身が商工会議所加盟企業を訪問する求人開拓事業も行われており、これは「求人開拓の活動を通じて、就労困難者が自らの雇用を発見する」という、独自の政策であった（田端2006）。

地域就労支援事業に代表される大阪府の雇用政策は、「就業困難者への支援という理念・目的の明確さ、方法・手段の体系性という点からみて」、「地域開発や個々の雇用対策とは区別される地域雇用政策と呼びうる内容に到達したとあってよいだろう」と佐口（佐口2006）は評価している。

(2) 社会参加の保障

2点目に、地域就労支援事業では、若年者も含めた幅広い「就職困難者等」が自らの居住地の近くで生活相談・就職相談を受けられることが、高く評価されてきた。

地域就労支援事業の立ち上げに関わった大谷は、もともと、この事業が被差別部落住民に対する就労政策の再編を契機にしながらも、多種多様な生活問題を抱える地域住民を視野に入れた、本格的な雇用政策が検討されるようになった経緯について記している（大谷2008）。大谷によると、大阪府の地域就労支援事業検討委員会での検討は、当時の厚生省の「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」から影響を受けており、日本版のソーシャル・インクルージョン（社会的包摂＝社会参加の保障）が意識されていた。そして、被差別部落住民に加え、母子家庭の母親、障害者市民、中高年齢者、在日外国人、若年無業・不安定就業者など、多様な人たちが事業の対象者として認識されるに至ったのである（同上）。

こうした広範囲の対象者が、居住地や近隣の市町村で相談を受け、支援を得られることが地域就労支援事業の特長である。失業者や「ワーキングプア」のなかには、国や都道府県が設置している相談窓口（たとえばジョブカフェなど）を訪れる交通費さえまならない者も、少なからず含まれている²⁾。また、国の雇用対策は雇用保険を財源とする職業安定行政を核に実施されているが、雇用の非正規化が進むなかで、雇用保険の未加入者が増えている。そして、そ

2) これは、大阪府内で主として若年者向けの就労支援活動を行っているNPOの支援者の方から聞いた話である。相談者の多くは徒歩か自転車で相談に訪れており、大阪市内まで出かける電車賃を持ち合わせていない者が多いとのことだった。

もそもなんらかの仕事に就くことができず、「失業者にすまなれない人」がいる。

地域就労支援事業は、従来は「見えていなかった」「見ようとしていなかった」こうした隣人を「発見」し、他者や地域との「つながりの再構築」に結びつける事業でもある（奥田2005）。つまり、多様な要因によって、社会との結びつきを失い、あるいは失いかけていた人たちが、「就労支援」を入口に社会参加の糸口を見つけ出すという点で、この事業は評価を得ている。

(3) 就労のための福祉

地域就労支援事業に対する評価の3点目は、当事者の主体性を尊重した、広義の就労支援が行われることである。つまり、前章でも述べたように、就労を阻害している要因は多様であり、その多様な要因を取り除くためには、職探しと並行して、あるいはそれ以前に、個別多様な問題の解決が図られなくてはならない。そこで、庁内部署間の日常的な連携や市役所外の関連機関との連携によって、当事者のニーズに合った多様な支援が実現されてきた。

たとえば、上述の和泉市では、シングルマザーの職探しを支援するために、本来保育所に入るために必要な就職証明に替えて、労働政策課長印をついた就労支援計画で2～3か月、保育所に入れるようにした（大阪人材雇用開発人権センター2005、栗本2007）。また、生活保護受給者の場合、職が見つかっても状況が安定するまでは保護費の受給資格を残しておき、本人の不安を取り除くようにした（田端2006）。また、各自治体において、当事者がなんらかの精神障害・知的障害などを有すると判断した場合には、地域の障害者就業・生活支援センターに協力を要請するなどの手段を通じて、より効果的な支援方法を見つけるようにしている。

このように、「自治体各担当部署・制度と地域のもつ社会的資源を総合的に活用しながら」政策が進められていることから、「地域就労支援策は「就労のための福祉」(welfare for work)を提起したものである」（福原2007）と評価されている。つまり、福祉制度からの排除を強く意識した「ワークファースト」（初めから就労ありき）の政策と対比したうえで、地域就労支援事業の質的な違いが高く評価されてきたのである。

Ⅱ 豊中市における地域就労支援事業

本章では、前章で見たような関係者・識者による評価の検証という意味合いも含めて、現在の基礎自治体における事業実施状況をより具体的に見ていきたい。ここで取り上げるのは豊中市の事例である。府内市町村が設置している地域就労支援センターのなかで、平成20年度の豊中市のセンター利用件数（1892件）は大阪市（2994件）に次いで多いことから（大阪府・市町村就労支援事業推進協議会2009）、豊中市はこの事業が積極的に推進されている市町村のひとつであると考えられる。また、後述するように、この事業と無料職業紹介事業を連携させるなど、そこには地域固有の雇用政策としての発展が見られる。

1 地域就労支援センターの体制

豊中市は大阪府北部に位置し、大阪市にも隣接している。人口は39万人弱（2009年7月末現在）で、昼間人口よりも夜間人口のほうが44600人程度多い（2005年）住宅都市である。産業構造は、府内の他都市に比べて「卸小売業・飲食店」「サービス業」などの都市型・生活関連産業の比重が高く、14000弱ある事業所の93%は従業員20人未満の小規模事業所である（豊中市2008）。

同市では、2003年8月から地域就労支援事業を開始した。地域就労支援センターは豊中市立労働会館に設置されており、コーディネーターは設立当初1名だったが、2006年からは2名体制となっている。2名とも女性で、1人の前職は医療機関のカウンセラー、もう1人は生活保護受給者向けの自立支援に携わっていた経験があり、キャリアコンサルタントの資格を持っている。

地域就労支援事業の内容には以下の4つが含まれている。1つは、相談の受付と個別就労支援メニューの作成である。相談は月～金曜の9～17時に行っており、相談者1人にかかる面談時間は1～1.5時間である。特に今年度からは、複数の困難要因を抱える継続ケースの増加、面接や他の支援機関への同行の増加などにより、新規の相談はコーディネーター1人につき、1日3件から1日2件にしている（コーディネーターの小川さん）。こうした事情によって、現在、面談は約1か月待ちの状況となっている。コーディネーターは面談を通じて、相談者が抱える就労阻害要因とニーズを見極め、必要に応じて、職業適性診断や求人情報の提供、職業紹介を行う。上述したように、ハローワークや職場見学・職場体験に同行することもある。

次に、相談者の就職を実現するために「地域就労活性化事業」として行っているのが、相談者の能力向上や資格取得のための講座の開講、職場体験・職場見学、求人情報の提供・紹介である。講座については、平成19～20年度には「ホームヘルパー2級課程養成講座」、「シニア再就職セミナー」、「図面基礎講座」、「豊中版ジョブライフサポーター養成講座」³⁾、「就労支援パソコン講座」などを実施している。求人情報の提供・職業紹介に関しては、後述するように、2006年11月に開設した無料職業紹介の求人情報も活用している。

そして、広域推進事業として、近隣の3市2町と共同で講座や就職面接会・就職フェアなどを実施している。最後に、地域就労支援事業推進会議と地域就労支援事業個別ケース検討会議の開催である。前者は主として関連部署・機関の管理クラスで構成されるのに対して、後者は実務担当者クラスによる会議である。

2 市役所内外の関連組織との連携

豊中市の地域就労支援事業に関しては、いくつかの特徴が挙げられる。第1に、市役所内の関連部署や、市役所外の関連各機関との連携が積極的に行われていることである。上述の個別ケース検討会議には、市の人権部門、こども・青少年担当部門、福祉部門、まちづくり部門

3) ジョブライフサポーターは、障害者の職場開拓や職場定着を支援する人であり、一般的には「ジョブコーチ」と呼ばれているが、大阪府の障害者雇用促進政策ではこの名称となっている。

(住宅課)、教育委員会から委員が参加している。関係機関としては、池田公共職業安定所、とよなか人権文化まちづくり協会、(NPO) 豊中市障害者就労雇用支援センター、(社福) 豊中市母子寡婦福祉会、(社福) 豊中市社会福祉協議会、(財) とよなか男女共同参画推進財団などが参加している。事業を始めた当初、個別ケース検討会議での検討は、支援がきわめて難しいケースに限られていたが、その後は、地域就労支援センターから関連機関や大阪府による支援に誘導するケースなどにも広がってきた。平成20年度の場合、ケース検討会議は12回開催されている。

庁内部門間や関連機関との連携はこのケース会議にとどまらず、日常的な情報交換や相互の相談者紹介にも見られる。庁内では、たとえば、生活保護制度を担当している福祉事務所生活福祉課のケースワーカーや就労支援員から、地域就労支援センターへの誘導が行われる場合(およびその逆)や、産業カウンセラーのカウンセリング窓口からの紹介、母子家庭・寡婦の相談を受けているこども家庭支援課からの紹介といったケースがある。また、これまでに地域就労支援センターが支援したケースには、他機関からの要請や紹介が「入り口」となった場合も多い。そのなかには、たとえば、大阪府池田子ども家庭センターと夜間中学校の先生から要請を受け、人前でうまく話すことができない若者の支援を行ったケースや、男女共同参画推進センターと共同で行った就労支援セミナーの受講を契機に、子育てと再就職の両立に悩みを抱えるシングルマザーの支援を行い、就労を実現した事例などがある(西岡・小川2009)。

さらに、相談者の能力開発を支援するために、外部の教育訓練機関などが実施する職業訓練や能力開発のプログラム(大阪府能力開発課の委託訓練、おおさか人材雇用開発人権センターの人材開発プログラムなど)に誘導する場合がある。平成20年度の地域就労支援事業を通じた能力開発事業の利用者は126名いたが、そのうち26名については、このような外部機関が提供する訓練を利用した。

3 無料職業紹介所の開設

第2の特徴は、市が無料職業紹介所「豊中しごと相談ひろば」を開設し(2006年11月～)、独自の求人開拓と職業紹介も行っていることである⁴⁾。この豊中しごと相談ひろばには、2009年9月現在、人材コーディネーターが2名配置されており、求人先や職場体験・インターン先の開拓を通じて、地元企業との密接な関係づくりに努めている。

「豊中市地域就労支援事業実施要綱」の第5条で、「地域就労支援事業を円滑かつ効果的に実施するため、求人または実習先の開拓や職業紹介等に関して市の無料職業紹介事業との連携を図るものとする」と規定されているとおり、両事業は深く関連している。豊中しごと相談ひろばの人材コーディネーターと地域就労支援コーディネーターは相互に情報を交換し、就業阻害要因を抱える求職者と求人企業との最適なマッチングを目指している。そのために、無料職

4) 大阪府では、全国の市町村にさきがけて、和泉市が2004年3月に「和泉市無料職業紹介センター」を開設した。豊中市の無料職業紹介所開設はこれに次ぐものである。

業紹介の窓口を訪ねた求職者にも地域就労支援事業の面談を受けてもらうようにしている。

無料職業紹介は、求職者にとっては納得できる案件でなければ断れるというメリット、求人企業にとってはターゲットを絞った小規模求人が可能になるというメリットがある。また、「相談を受けた同じ場所で職業紹介もしてもらえる」ということは、豊中市の地域就労支援事業の魅力にもなっており、相談者の増加につながっている。

さらに、無料職業紹介併設の大きなメリットは、地域就労支援事業の対象者に対して居住地の近隣での就職を実現しやすくすることである。つまり、「訓練実習等の受け入れ先や求人を独自に開拓し、より身近なところで実習等への誘導や職業紹介を行うことで、面接同行から定着も含めたサポートを行い、離職のリスクを少なくすること」(西浦他2009)ができる。実際、相談者には徒歩や自転車で通えるような近隣の職場を探している人が多い。また、現在までに地域就労支援事業を通じて決定した就職先の3分の1程度は無料職業紹介所に登録されている求人案件⁵⁾、その多くが豊中市内での就職である。こうしたことから、相談者の生活圏で仕事を見つけやすくする点に、独自の求人開拓・紹介の大きな意義がある。

豊中市の地域就労支援事業の第3の特徴は、今挙げた2点目の特徴とも深く関わるが、地域の中小企業支援としての雇用施策として事業をとらえている点である。就職困難者、わけても障害者や若年者の就労支援においては、企業での訓練や実習などの支援プランが欠かせないケースが多く、したがって、地域の中小企業との連携が重要である。他方、中小企業のなかには、後継者問題や人材不足に悩んでいるところが多い。そこで、地域就労支援事業を通じて行う企業実習や求人に対する紹介を、こうした悩みを抱える中小企業の業務改革や雇用管理改善の取り組みと結びつけて、むしろ企業の経営支援につなげていけないか、というのが豊中市の雇用・就労政策の考え方である(豊中市2008、西浦他2009)。

こうした考え方から、上述した豊中しごと相談ひろばの人材コーディネーターの2名のうちの1人には、製造業の生産管理に詳しく、商工会議所の経営相談を担当していた人を起用している。人材コーディネーターが企業側の業務改善にもつながるような仕事の切り出し方を提起できれば、そこに就職困難者向けの仕事を生み出すことができる。今ある求人にとりあえず人をはめ込むのではなく、働く側と雇う側の双方が納得できるような就職の実現をめざして、模索が続けられている。

4 これまでの実績

2003年から08年までの相談件数や就職者数などの実績は、図表1に示すとおりである。相談件数・相談者数ともに年々増加しており、そのうちの約3分の2は新規相談者である。2007年度からの相談者数の大幅な増加は、雇用状況の急速な悪化を反映している面もあるが、2006年11月に無料職業紹介所を開設した影響の表れでもある。

5) その多くは製造業や医療・福祉分野の仕事で、ほぼすべてが地元中小企業への就職である。

図表1 豊中市における地域就労支援事業の利用者数

	2003年度 ^(注1)	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
相談件数	231	411	703	769	1478	1892
相談者数	131	207	226	246	445	514
うち新規相談者	131	156	146	185	349	334
就職決定数	24	63	83	111	172	185
就職決定率 ^(注2) (%)	18.3	30.4	36.7	45.1	38.7	36.0

(資料出所) 豊中市市民生活部地域経済振興室の提供資料。

(注1) 2003年8月～2004年3月のデータ。

(注2) ここでの就職決定率は、就職決定数÷相談者数×100を意味している。

図表2ではより詳しく、相談者の類型別に相談件数と、それぞれが全体に占める比率を示している。2008年のデータで大阪府全体と豊中市を比較すると、もっとも多い相談者類型はともに「中高年齢者等」(35歳以上)で、5割近くを占めている。次に多いのは、府全体では「若年者」(19.8%)だが、豊中市では10%前後と少ないのが特徴である。豊中市の場合には、母子家庭の母親(23.2%)、障害者(21.4%)が府全体(それぞれ11.7%、10.3%)よりもかなり高い割合を占めている。ここには、豊中市の地域就労支援事業において、庁内外の関連機関との連携が積み重ねられてきたことが反映されているものと考えられる。母子家庭の母親向け支援については、2007～08年度には、母子自立支援プログラム策定員が共同で、地域就労支援センターで相談・援助を行っていた経緯がある⁶⁾。また、障害者向けの支援に関しては、とよなか障害者就業・生活支援センターや障害者職業センター、就労移行支援事業所など、他の支援機関との連携を通じて、相互の役割分担やノウハウの共有が進められてきている。

図表2 相談者の類型別にみる相談者数の推移(豊中市) 単位：(上段)人(下段)%

相談者の類型		2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^(注)	合計	大阪府(2008)
若年者	相談者数	23	23	38	24	55	50	213	1118
	(比率)	17.6	11.1	16.8	9.8	12.4	9.7	12.0	19.8
中高年齢者等	相談者数	33	87	80	104	159	235	698	2790
	(比率)	25.2	42.0	35.4	42.3	35.7	45.7	39.5	49.3
母子家庭の母親	相談者数	33	49	40	47	107	119	395	659
	(比率)	25.2	23.7	17.7	19.1	24.0	23.2	22.3	11.7
障害者	相談者数	20	36	44	51	83	110	344	584
	(比率)	15.3	17.4	19.5	20.7	18.7	21.4	19.4	10.3
その他	相談者数	22	12	24	20	41	0	119	498
	(比率)	16.8	5.8	10.6	8.1	9.2	0.0	6.7	8.8
合計	相談者数	131	207	226	246	445	514	1769	5649
	(比率)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(資料出所) 豊中市のデータは、豊中市市民生活部地域経済振興室の提供資料。大阪府のデータは、大阪府・市町村就労支援事業推進協議会2009。

(注) 2007年度までの「その他」には35～45歳層が含まれていたが、2008年のデータでは大阪府の統計方法変更に基づき、この層は「中高年齢者等」に含まれている。したがって、08年の「その他」に含まれるのは、主として、在日外国人や父子家庭の父親などである。

6) 2009年度からは体制が変更され、児童扶養手当等の相談と同じ場所で就労支援を実施することになったため、現在、新たな連携体制が課題となっている。

このように、豊中市の地域就労支援事業では、府全体の傾向と同様、中高年齢層の相談者が40%以上を占めているものの、その他の多様な就職困難者を対象とした事業が根付いていることがうかがえる。図表3は、2006～08年度の就職者の比率を示したものだが、このデータからもわかるように、どの相談者類型においても豊中市の就職者比率は府平均をかなり上回っている。こうした結果は、上述した無料職業紹介事業との連携や、時間をかけた丁寧な相談体制、たとえば「なるべく企業見学や職業体験の機会を確保して、支援プログラムに組み込んでいることと、面接同行を行っていること」（豊中市地域経済振興室・西岡さん）などを通じて実現されたものであろう。

図表3 相談者類型別の就職者比率（豊中市・大阪府平均） 単位：%

相談者類型	2006	2007	2008	大阪府平均(2008)
若年者	37.5	30.9	34.0	25.0
中高年齢者等	48.1	35.2	41.3	20.9
母子家庭の母親	57.4	49.5	39.5	27.0
障害者	27.5	32.5	21.8	15.9
その他	55.0	46.3	-	4.6
合計	45.1	38.7	36.0	20.5

（資料出所）図表2と同じ。

（注）数値は、それぞれの類型ごとに、就職者数が相談者数に占める割合を示している。

「その他」については図表2で述べたとおり、08年度から区分が変更になっている。

5. 小括

豊中市における地域就労支援事業の実施状況や実績を見るかぎり、前章で紹介したような同事業に対する評価は適切なものであると思われる。つまり、無料職業紹介所の求人開拓や企業との時間をかけた関係作りを通じ、幅広い層の「就職困難者」が、なるべく居住地の近くで働けるようにする支援が、地域独自の政策として行われている。また、当人のニーズや就労を阻害している要因に見合ったサポートが、かなり丁寧に提供されている。そこでは、福祉その他の関連部署や各種関連機関との協力・連携を経て、「就労のための福祉」が徐々に実現されていると言えるだろう。そして、「ここに相談に来る人には、どうやって仕事を探したらいいかわからない人や、ハローワークを含め、すでにあちこちの機関に相談に行ってもうまく就職に結びつかなかった人が多い」（コーディネーターの小川さん）というように、さまざまな相談・支援制度の狭間で問題を抱える人たちが、この制度の利用を契機として、社会生活の足がかりをつかんでいる。

このように重要な意義を持つ同事業だが、豊中市でも、事業の要となるコーディネーター2名は市の嘱託職員⁷⁾で、上述したように「面談は1か月待ち」という状況である。失業率が過去最高という厳しい雇用環境のなかで、就労支援を求める人たちはますます増えており、この

7) 嘱託職員は1年更新の契約制で、正職員ではない。

事業を積極的に推進する体制がいつそう求められていると思われる。また、次章で詳述するように、筆者がここで紹介した豊中市や、過去に研究・分析が多く行われてきた大阪市や和泉市は、大阪府内ではこの事業が活発に行われている、むしろ特殊な事例ではないのか、という点も懸念される。こうした状況下で、大阪府はなぜ2008年にこの事業を交付金化したのだろうか。また、交付金化は今後、どのような影響をもたらすのだろうか。以下で、この点について検討していく。

Ⅲ 地域就労支援事業の交付金化

1 市町村補助金の交付金化

地域就労支援事業は大阪府が経費の2分の1を市町村に対する補助金として支給し、市町村を主な実施主体として行ってきた事業であった。平成20年度から、この事業は他の補助金対象事業と統合された上で、交付金事業に変更されることになった。その端緒は、橋下知事就任直後から進められた府政改革にある。改革の基本方針は2008年6月5日に発表された『「大阪維新」プログラム（案）」に示され、同月、それに沿った「財政再建プログラム案」も公表された。そこで掲げられた「再構築の具体的指針」5項目の1つとして、「市町村との役割分担」の項には、次のような内容が記されている（大阪府2008b、傍線は筆者による）。

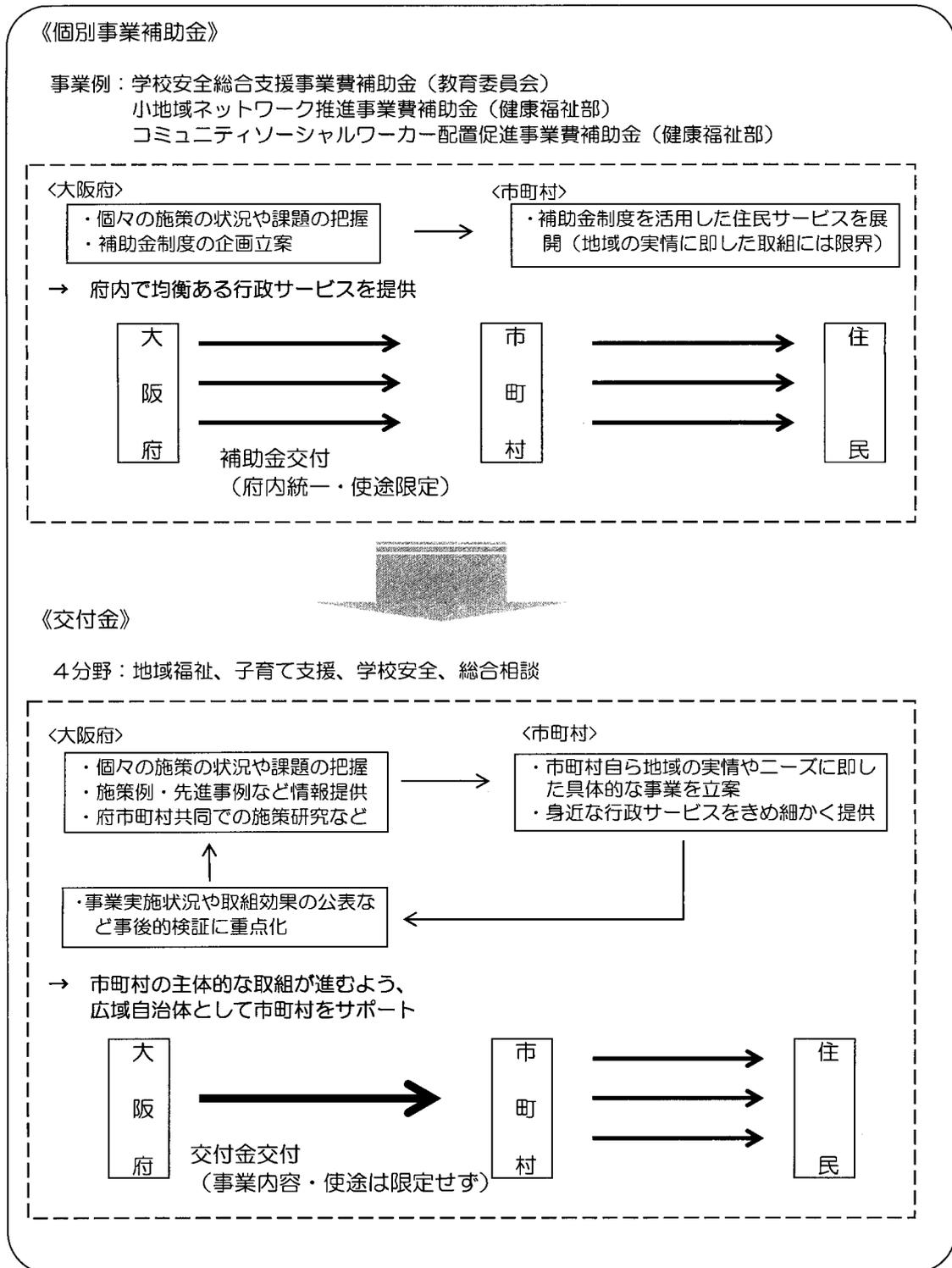
- ・「住民に身近なサービスはできるだけ身近な市町村で」という原則を徹底する。府は広域的視点からの調整や補完など府域トータルで行うべき役割を果たす。
- ・基礎自治体である市町村がその力量を発揮できるよう、補助金の交付金化をすすめるなど、広域的・専門的観点から人材やノウハウの提供等を通じてバックアップする。

このように交付金化は、少なくとも表向きには、市町村が独自政策を推進する手段として導入された。つまり、補助金給付の場合には市町村での用途が具体的に限定される。これは府内で均衡ある行政サービスを提供するには適しているが、地域の実情やニーズに即したサービス展開のためには交付金のほうが適切である、ということが制度変更の主旨である（図表4を参照）。

図表 4

市町村補助金の交付金化

～ 補助金の交付金化を通じた府と市町村の役割の見直し・新たな関係の構築 ～



かくして、その後、府が市町村に対して補助金を給付して行ってきた事業の見直しが進められたが、次のものは交付金化の対象から除外された。すなわち、(1)廃止または廃止予定のもの、(2)府に裁量のないもの（たとえば国庫補助、国委託事業など）、(3)（交付金に）なじまないものである。(3)の「なじまないもの」のなかには、「府域の行政サービス水準を均一に維持する必要があるもの」として、医療費助成、障がい者グループホーム、街かどデイハウスなどが例示された（大阪府2008c）。この見直しの過程で、全体で3300億程度あった補助金は事業の廃止と交付金化を通じ、平成20・21年度で46億円が削減されることになった。

交付金化された事業は4分野で、そのうちの1つが、地域就労支援事業が再編されることになった「総合相談事業交付金」である⁸⁾。約2.7億円だった平成19年度の補助金額は、平成20年度の交付金化によって約2.3億円（約8割）に削減されている（大阪府2008e）。

2 地域就労支援事業の交付金化

(1) 府改革プロジェクトチームの見解

では、なぜ交付金化の対象に地域就労支援事業が含まれることになったのだろうか。その理由は、上述した『大阪維新』プログラム（案）の策定に至った、府改革プロジェクトチーム（以下、P Tと表記）と庁内各部局との協議過程からうかがうことができる。

新聞報道⁹⁾によると、2008年4月24日に行われたP Tと商工労働部との協議では、P Tが地域就労支援事業の年度内廃止を提案し、商工労働部との間で激しい議論が行われている。P T側は「相談員3人に対し、年間の相談者1人という町があるなど、理解しがたい事業だ」とし、事業の非効率性を廃止の理由に挙げた。地域就労支援事業では就労者1人あたりの平均コストが12.5万円かかっている、「ハローワークより4.5万円割高」であり、「1人あたり96万円の市もある」と指摘した。これに対して部局側は、「コストが高い市町村で補助を廃止すると撤退しかねない。府が提唱してきた全国初の事業だけに、ぜひ続けたい」と主張している。さらに、P T側が「この事業は、市町村に対し、非常に濃密な金の配り方をしている。もともと同和対策事業の後継事業だ」と発言したのに対して、部局側は「いまは新しい一般施策としてやっている」と反論している。

このやりとりからは、第1に、地域就労支援事業は財政難の府にとってコストが高すぎる事業であるという判断があったことがわかる。この点は、「財政再建プログラム（案）」においても、「見直しの考え方」として、「平成14年度の制度導入後、既に6年を経過しているが、相談人数あたりの補助コストが約2.8万円／件、就労者あたりの補助コストが約13万円／人と割高であり、廃止を求める」と明記されている（大阪府2008b）。第2に、そのコスト高の背景には「もともと同和対策事業」ということもあり、合理的な事業とはみなせないという判断が働い

8) その他の3つは、「地域福祉交付金」「子育て支援交付金」「学校安全交付金」である（大阪府2008c）。

9) 「『地域就労支援』に強い疑問」『毎日新聞』2008年4月25日（大阪版）、「府改革P T案公開議論2日目」『朝日新聞』2008年4月25日（大阪版）を参照。

ていると推察される。

(2) 統合された4事業

結局、地域就労支援事業は完全な廃止ではなく、交付金化という形で残されることになった。ただし、同じく従来は補助金事業であった他の3事業と統合され、「総合相談事業」として実施されることになったのである。この統合は何を意味しているのか。

統合された「他の3事業」とは、「人権相談推進事業」「総合生活相談事業（生活上の様々な課題等の発見・対応）」「進路選択支援事業」である。これらはいずれも、2000年前後に、これまでの同和対策事業の見直しのなかで生まれた事業である。つまり、2002年3月の「地域対策財政特別法」の期限切れで、1969年の同和対策事業特別措置法に始まった特別対策事業が終了することを期に、地域における総合的な人権事業への展開をはかるなかで開始された諸事業であった（奥田2005）。

第1章でも触れたように、地域就労支援事業も、もともとは被差別部落住民に対する就労政策の再編を契機とした事業だった。しかし、そこを起点にして、多様な地域住民を視野に入れた本格的な地域雇用政策へと発展してきたものである。2008年の4事業の統合・交付金化は、地域就労支援事業を「ルーツは同和対策事業」という枠組みにむしろ押し戻し、元のサヤにおさめた、と見ることができる。「今は新しい一般施策としてやっている」という担当部局の主張は、改革プロジェクトにどこまで受け入れられたのだろうか。

3 交付金化が市町村にもたらす影響

(1) 市町村格差が拡大する懸念

交付金化は今後、市町村での地域就労支援事業の実施にどのような影響を及ぼすだろうか。なによりも懸念されるのは、事業を縮小したり、場合によっては廃止したりする市町村が出てくる可能性があることだ。市町村行政において労働分野は歴史が浅く、予算額も全体から見れば非常に少ないケースがほとんどである。そんななかで、府が枠組みを作り、補助金を交付していることは「予算化のときの大義名分になった」（豊中市地域経済振興室・西岡さん）面がある。この事業が交付金になることで、特に従来事業があまり進展していなかった市町村では、市の独自予算を拠出することがいっそう難しくなると考えられる。

図表5は府内の「市」に限定して、地域就労支援事業の相談件数の多いところと少ないところをそれぞれ示したものである。このように、事業の取組み状況にはかなり大きな差が出ている。その理由の少なくとも一部は、従来からの被差別部落住民を対象とした事業の色合いを濃

図表5 地域就労支援事業の実施状況

	相談件数	就労者数
〈相談件数が多いところ〉		
大阪市	2994	228
豊中市	1892	172
八尾市	1598	36
〈相談件数が少ないところ〉		
藤井寺市	23	0
門真市	29	0
池田市	52	1

（資料出所）大阪府・市町村就労支援事業推進協議会2009
（注）相談件数は2009年度、就労者数は2008年度のデータ。

く残したままの自治体と、上で紹介した豊中市のように、多様な地域住民へと取り組みを広げてきた自治体との違い、ということで説明できると思われる。2003年度末時点で、大阪府37市町で地域就労支援事業が展開されていた当時、60数か所あった支援センターの30か所強は、従来の同和対策事業の枠組みで設置されている人権文化センター内に設置されていた（フリーター問題研究会事務局 2004）。また、同和対策事業の一環として職業相談に従事していた特別職業指導員等が、そのまま地域就労支援コーディネーターになったケースもあった（同上）。

市町村の取り組み状況に大きな差があるまた別の理由として、就職困難者が増加している事実や、この問題に基礎自治体が主体的に取り組むことの必要性が、必ずしも適切に認識されていないことが挙げられるだろう。たとえば、図表5で相談件数が少なかった3市は、いずれも地域内にハローワークが開設されている。雇用政策は国の仕事であるという意識がより強く作用しているのではないだろうか。

地域就労支援事業推進協議会（現、大阪府・市町村就労支援事業推進協議会）でも、就労支援事業の実施状況や就労実績において、市町村間に大きなバラつきがあることは従来から認識しており、「立ち止まりを見せる市町村」への支援の観点からも、広域連携事業を促す方向へと事業がシフトしてきたところだった（福原2007）。交付金化が、こうした「取り組みの平準化」という動向に水を指すことは疑いえない。

(2) 交付金の配分における「成果主義」

交付金の配分方法にも、市町村格差が広がるだろうという懸念がある。平成20年度の交付金化の時には、交付金全体の75%は前年度の実績に応じて配分し、残りについては、均等割が10%、財政割（財政規模に応じた配分にあたる部分）が15%となっていた。21年度以降は、①均等割と財政割が10%ずつの計20%、②〈前年度交付実績割と相談件数割の合計〉が70%、③〈効率化等〉が10%という配分になった。②のなかでは、相談件数割の比率を年度ごとに高め、特に「アウトリーチ」と「ケース検討会議」の実施でポイントが大きく加算される仕組みとした。また、③の「効率化等」については、住民サービスの向上に取り組みながらも、「再編・統合など事業の効率化を進める市町村に配分」とされている（大阪府2009b）。

豊中市の場合には、平成19年度の地域就労支援事業・無料職業紹介事業の予算は14774千円で、そのうち府からの補助金額は4145千円であった。平成20年度の交付金化後は、市の予算額が13765千円、うち交付金が4064千円である。過去の高い実績によって、大阪府からの給付額の減少は小幅に留まり、市側もそれ以上の予算をつけて事業を継続している。

しかし、もともと過去の実績が低い市町村では、今後の交付金の配分はさらに減り、その結果、十分な活動ができなければ「相談件数割」の配分を伸ばすことも難しいだろう。そのうえ、「再編・統合など事業の効率化」を進めることがむしろ推奨されている。補助金制度のもとでも、「地域就労活性化事業」「広域推進事業」といった事業ごとに、相談件数の多寡に応じた配分が行われていたが、この交付金配分システムの下で、ますます市町村の取り組み格差が広がるの

ではないか。頑張る市町村にはより多くの交付金が配分される一方、地域就労「支援」のレベルにまで達しない、単なる就労「相談」で終わるところも出てくることが予想される。

(3) 大阪府の役割

交付金化後、大阪府商工労働部雇用推進室の予算のなかで地域就労支援事業の関連予算として残されているのは、JOBプラザOSAKA事業費だけになった。この事業費に関連する事務事業は「市町村就職困難者就労支援推進事業」と「JOBプラザOSAKA運営事業」である。前者は市町村が実施する就労支援事業の後方支援として、コーディネーターの資質向上や支援メニューの提供などを行うもので、2009年度の当初予算額は3548千円である。この中に含まれている「JOBプラザ出かける事業」（1550千円）は、JOBプラザOSAKAの就労支援者（キャリアコンサルタント）が市町村に出かけて、コーディネーターに対する教育などの支援を行うものである。また、後者は就職困難者（市町村から誘導された者も含む）を対象としたカウンセリング、セミナー、職業紹介などを行う事業で、運営は民間企業に委託されている。2009年度当初予算額は88014千円で、全てがJOBプラザOSAKA事業の運営費である。

いずれの事業においても、府の役割は事業の実施主体である市町村の側面的な支援に留まっており、前者の事業概要には「地域の事業取り組みの平準化」を図る旨も記されているが、あまり大きな効果は期待できないだろう。

結論にかえて

地域就労支援事業は、「就職になんらかの困難を抱える人たち」を切り口としながら、幅広い地域住民を対象に、憲法が保障する「健康で文化的な最低限の生活」を保障する地域政策のひとつであったと筆者は理解している。多数の識者や関係者がこの事業を高く評価し、また、その後、同様の地域雇用政策は他地域にも広がりを見せてきた（福原2009参照）。この先駆的な制度を大阪府が今後維持し、発展させる意義は大きいはずである。交付金化をどのように受け止めるべきかについて、現時点では暫定的な結論にとどめざるをえないが、いくつかのことを指摘しておきたい。

まず、大阪府が交付金化の際に掲げた指針は、それ自体としては正しい。つまり、「住民に身近なサービスはできるだけ身近な市町村で」行うことが望ましく、各市町村が地域の実態に見合った事業実施をするほうがよいのは確かだろう。しかし、そのことと地域就労支援事業の交付金化とは、また別の話である。

第1に、そもそも地域就労支援事業は交付金化に「なじまないもの」だったのではないのか。被差別部落地域を対象とした特別対策事業が終わり、新たに地域就労支援事業がスタートした時点で、この事業は就労阻害要因を抱える幅広い地域住民に対して普遍的に、地域での就労を保障していこうという政策に変わったのである。その点でも、これは府内全域において公平な

権利保障を期する政策のひとつとして、交付金化に「なじまない」事業に含むことができたのではないだろうか。

第2に、仮に交付金化するにせよ、地域就労支援事業の現状は、まだ一部の市町村で取り組みが軌道に乗りつつある段階であり、現時点では早すぎるのではないか。この点に関しては、今後、この事業があまり進展していないと思われる自治体についても調査することが必要だが、市町村行政のなかにこの事業が確かに位置づけられるまでは、補助金事業として存続させるべきだったと思われる。

第3に、基礎自治体レベルで、どの事業をどれだけの規模でどのように実施するかは、それぞれの地域住民が判断すべきことである。しかし、そのためには市民が適切に判断できるような、分かりやすい情報の公開が不可欠である。自分の住んでいる自治体で、地域就労支援事業がどんな体制で行われていて、他の自治体と比べてどう違うのか、また、今回の交付金化がなぜ、どのように行われたのか。こうしたことが市民にどれだけ伝えられているだろうか。特に、補助金から交付金への変更に関わる予算変化は、府や市町村のホームページを見ても理解しがたく、地域就労支援関係の予算がどこにどのように盛り込まれているのかは、一般市民にはまったくわからないだろう。

推測の域を出ないことではあるが、地域就労支援事業の交付金化は、この事業をどのような形であれ（つまり、交付金の中に潜り込ませることによって）存続させるための、府関係者の苦肉の策であったのかもしれない。今後、この事業をバトンタッチされた各市町村には、これまでの取り組みの歩みを止めることなく、各地域の実態と市民ニーズに見合った事業を展開する責任がかかっている。

参考文献・サイト

- おおさか人材雇用開発人権センター編（2005）『おおさか仕事探し 地域就労支援事業』解放出版社
- 大阪府（2008a）『『大阪維新』プログラム（案）』
<http://www.pref.osaka.jp/attach/3087/00000000/ishin-program.pdf>
- 大阪府（2008b）「財政再建プログラム（案）」
<http://www.pref.osaka.jp/attach/2199/00000000/fuan.pdf>
- 大阪府（2008c）「市町村補助金の交付金化」
<http://www.pref.osaka.jp/attach/3220/00015353/200922kohukin.pdf>
- 大阪府（2008d）「市町村企画・財政担当部長会議概要（未定稿）」（平成20年6月11日）
<http://www.pref.osaka.jp/attach/4433/00013337/gaiyou3.pdf>
- 大阪府（2008e）「市町村企画・財政担当部長会議概要（未定稿）」（平成20年9月25日）
<http://www.pref.osaka.jp/attach/4433/00013337/gaiyou5.pdf>
- 大阪府（2008f）「地域就労支援事業費補助金交付要綱」
- 大阪府（2009a）「財政再建プログラム（案）改革工程表 <平成21年度版>」
http://www.pref.osaka.jp/attach/2199/00003892/h21_zenbun.pdf
- 大阪府（2009b）「総合相談事業の実施について（平成21年度～）」
- 大阪府・市町村就労支援事業推進協議会（2009）『平成20年度 市町村就職困難者就労支援事業報告』
- 大谷強（2008）「大阪府における雇用・就労政策の取り組み」、大谷強・澤井勝編『自治体雇用・就労施策の新展開』公人社

- 奥田均（2005）「「まち」が「仕事」で動き出す 地域就労支援事業の論理」、おおさか人材雇用開発人権センター編、前掲書
- 栗本裕見（2007）「就職困難者に対する和泉市の就労支援施策」、阪南自治体労働行政協議会『地域の就労支援システム構築に関する調査研究報告書』
- 佐口和郎（2004）「地域雇用政策とは何か—その必要性と可能性—」、神野直彦他編『自立した地域経済のデザイン』有斐閣
- 佐口和郎（2006）「大阪府における地域雇用政策の生成—就業支援策への収斂」、田端博邦編著『地域雇用政策と福祉—公共政策と市場の交錯』東京大学社会科学研究所研究シリーズNo. 22
- 澤井勝（2008）「日本における自治体就労政策の新展開」、大谷強・澤井勝編『自治体雇用・就労施策の新展開』公人社
- 田端博邦（2006）「和泉市の雇用政策」、田端博邦編著、前掲書
- 豊中市（2008）『豊中市雇用・就労施策推進プラン（基本方向）』
- 豊中市ホームページ <http://www.city.toyonaka.osaka.jp/top/index.html>（2009年9月3日、最終アクセス）
- 西浦祐紀子、原田圭子、岩下良輔、西岡正次（2009）「基礎自治体の雇用・就労施策の試み—地域就労支援から地域労働市場への対応へ」（第32回北海道自治研集会提出論文）
- 西岡正次、小川英子（2009）「基礎自治体の雇用・就労施策の試み—豊中市の地域就労支援事業から」『協働の発見』第202号（2009年5月号）、118-125頁
- 福原宏幸（2007）「就職困難者問題と地域就労支援事業」、埋橋孝文編著『ワークフェア—排除から包摂へ？』法律文化社
- 福原宏幸（2009）「「福祉から就労へ」の政策転換と自治体」、『市政研究』（大阪市政調査会）第162号（2009年冬季号）
- フリーター問題研究会事務局（2004）「被差別部落出身の若者への地域就労支援事業に関する若干の考察」、『部落解放研究』第160号（2004年10月号）
- 「府・市町村の連携で地域就労支援事業などを展開」『ガバナンス』2003年11月号、26-28頁

※追記

本稿は、平成20～22年度・日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究（C）「市場化・分権化時代の就業支援政策の有意義性と公共性に関する教育・社会学的研究」（研究代表者・筒井美紀、課題番号70388023）による研究成果の一部である。