

就労支援と自治体の役割

A ` ワーク創造館 西岡正次

1 自治体における就労支援の位置

- 1 自治体の就労支援の現状
- 2 就労支援の変遷：自治体への期待は高まるばかり・・・
- 3 オーダーメイド型支援に舵を切りはじめた・・・
- 4 しくみ・体制も変わりつつあるが・・・
- 5 自治体の就労支援の可能性
- 6 人材・住民の減少は止めたい！しかし人材紹介は・・・
- 7 自治体の就労支援と雇用（失業者）対策
- 8 自治体の就労支援（支援付き就労）と雇用システム
- 9 人口問題？雇用問題？それとも就労支援の問題？
- 10 就労支援と産業・地域振興、教育等をめぐる自治体内の構図

1-1 自治体の就労支援

～分散する相談支援～

※「対象別・課題別サービスに付随した就労の相談・支援」が、自治体の就労支援の特徴・・・

高齢者支援

(シルバー人材センター等)

ひとり親支援

男女協働参画

(非正規シングル、DV等)

子ども・子育て支援

(貧困・虐待・保育等)

精神保健医療

在住外国人等支援

若者支援

(ひきこもり・新卒未就職等)

障がい者支援

ホームレス支援

発達障がい者支援

多重債務等解決支援

出所者等支援

自殺対策

廃業等事業整理支援

がん患者支援

非正規雇用者

地域福祉(民生委員等)

生活保護受給者

1-2 就労支援の変遷 ～自治体への期待は高まるばかり・・・～

従来の就労支援：年代別対象別サービスに付随した相談支援

- ① 既存求人につなぐマッチングで、本人と求人企業で交渉・調整する「2者間調整」型支援であった
- ② 「タテ」型サービスに付随した支援は、既存サービスの対象から外れる就労困難・自立困難層を拡大
- ③ 「タテ」型サービス付随した支援は、体系的な就労支援の形成を遅らせた

◆就労による自立⇒自治体の就労支援の模索

◆支援メニューのオーダーメイド化 模索から展開へ

◆体験等で職業イメージ形成＝「計画された偶然」

◆支援付き就労（中間的就労等）～キャリア形成（流動化）へ

企業等への技術的支援が重要に

【雇用サイド】 ～福祉と雇用等との連携～

生活保護自立支援プログラムの試み

就労による自立・社会生活自立・日常生活自立
自治体が支援メニューをつくる時代へ（求人含め）

生活困窮者自立支援制度の試み

タテ型福祉から脱却。対象の拡大。就労準備、就労訓練（中間的就労）、職業紹介等で支援のオーダーメイド化・メニュー開発が加速

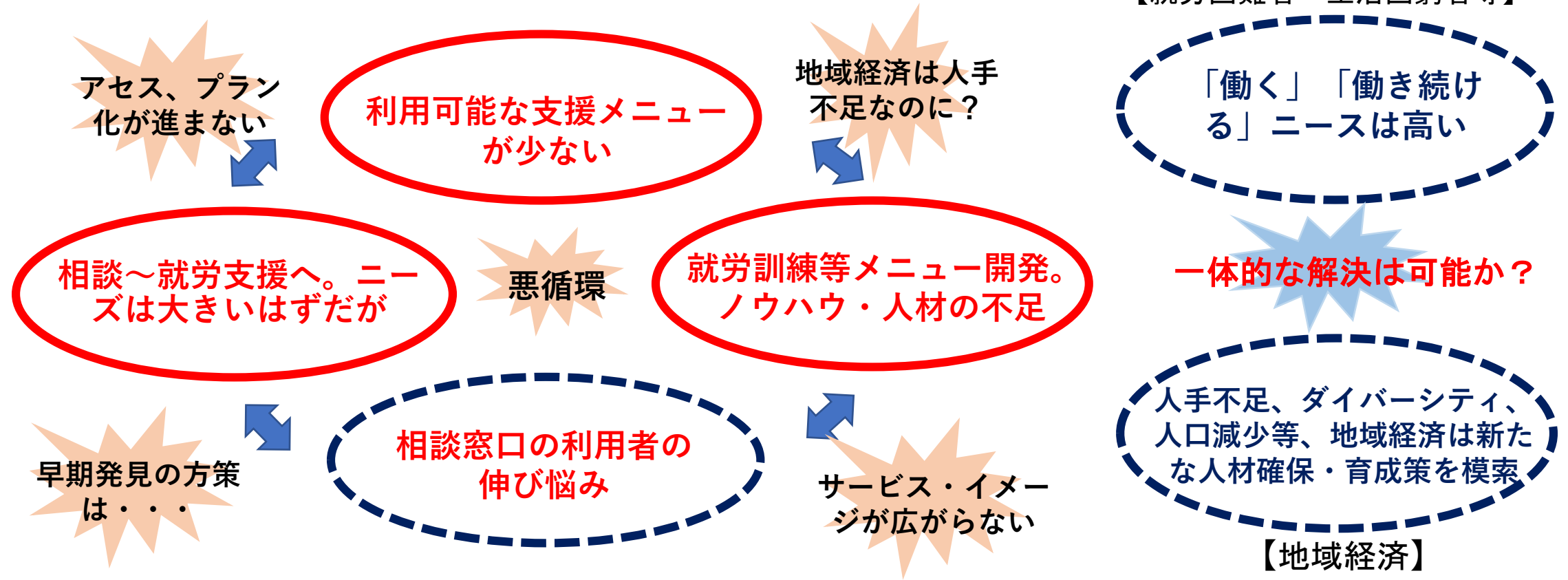
就労支援 ⇒ キャリア形成支援
福祉と労働が一体となった人材開発
⇒自治体の就労支援施策の体系化へ

有期雇用の「無期転換ルール」、多様な働き方、労働時間規制、若者雇用促法・・・、
そして自治体の無料職業紹介事業の規制緩和

1-3 オーダーメイド型支援に舵を切りはじめた・・・

※「相談が多い」が、「もっと早く相談を利用してほしい困難ケースが多い（余裕にある支援が組めない）」のほか、「就労面のアセスが難しい」「支援メニューが足りない」など。一方で「支援メニューの利用が進まない」「認定事業所から『利用しないのか?』のクレーム」「企業アプローチをしたいが、担当者が足りない、方策が見当たらない」・・・。現場の悩みは複雑

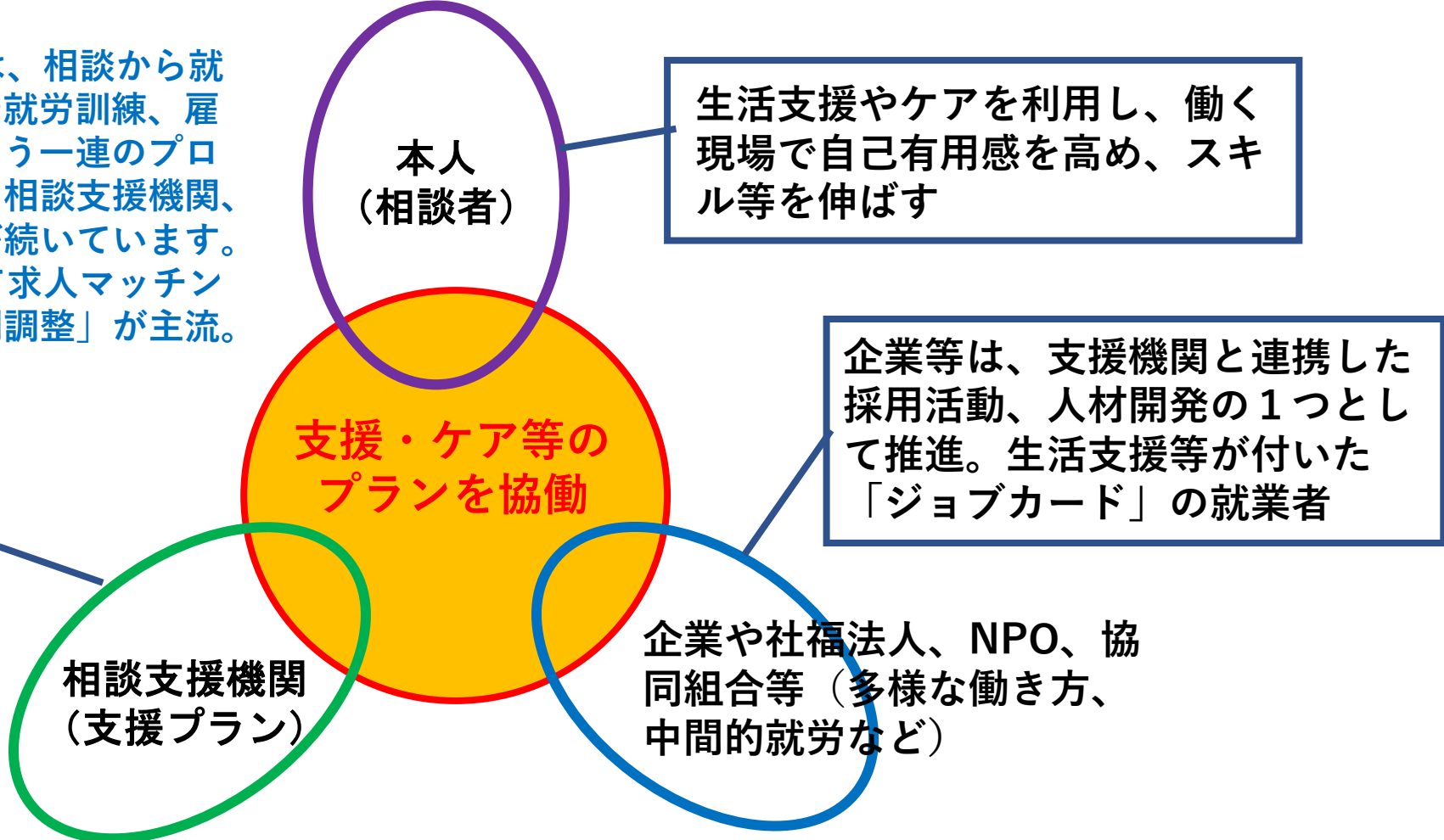
【就労困難者・生活困窮者等】



1-4 自治体の就労支援の可能性 ～「働く」を3者間で調整～

- 相談支援を利用して「働く」は、相談から就労の準備等を経て、就労体験や就労訓練、雇用（転職含む）、就労継続という一連のプロセスで、そこでは相談者本人と相談支援機関、企業等の「3者の調整関係」が続いています。
- 従来の相談～就労準備、そして求人マッチングでは本人と企業等の「2者間調整」が主流。

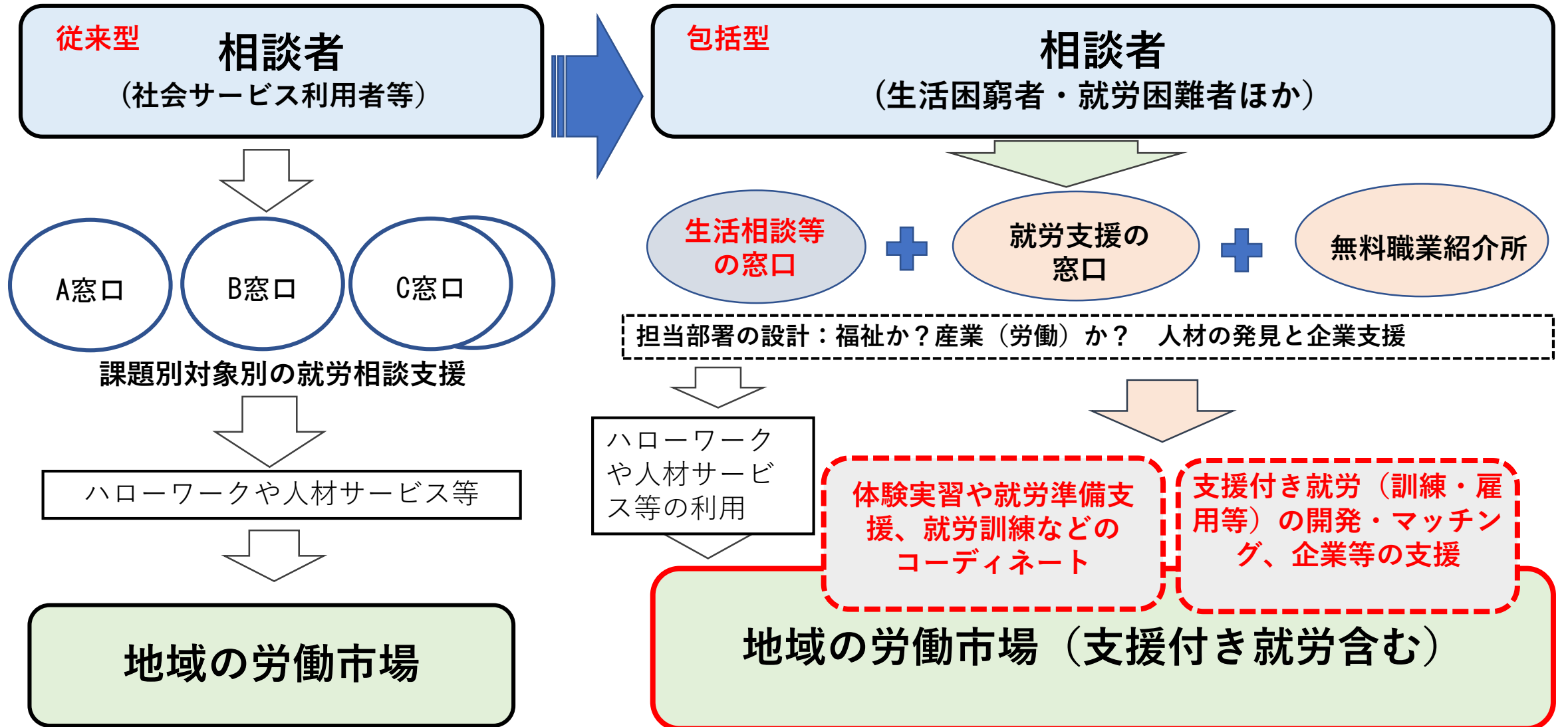
継続した生活支援やケアの調整と、技能や活動、キャリア開発を一体に



※就労支援は、見学や体験などの就労準備から、マッチング（面接等）、定着・キャリアアップ過程（転職含めて）まで、3者の連携・調整が欠かせない

1-5 自治体の就労支援 ~仕組み・体制も変わりつつある~

※自治体の就労支援は、ハローワーク依存⇒オーダーメイド型へ⇒さらに独自の人材開発へ



1-6 人材・住民の減少は止めたい！しかし人材紹介は・・・

職業安定法が改正され、自治体による人材紹介の規制が緩和された

自治体による無料職業紹介事業の経緯

- ①平成16年～ 自治体は届出により無料職業紹介事業が可能になる。しかし、実施は一部の自治体に止まる
- ②平成27年～ 生活困窮者自立支援制度、**就労訓練事業（中間的就労、雇用型）**の実施に伴い無料職業紹介事業の届出（活用）に弾み。
- ③平成28年～ 自治体の無料職業紹介事業に関する**規制の撤廃**。

自治体は無料職業紹介事業で何をすればよいのか？ 混乱状態

無料職業紹介事業の活用が問われているが、実施、施策化をめぐる庁内議論は進まない。「雇用対策」を掲げた、ハローワークや人材サービス業とは異なり、「多様な人材」の自立就労支援を促進するために活用。自治体の就労支援の役割が整理できないまま、無料職業紹介事業の活用も、混乱状態にある。

就労支援と「無料職業紹介事業の活用」

「就労支援」は、市民には分かりやすい言葉だが、企業等には通じない。職業紹介、人材紹介は企業には分かりやすい。自治体の無料職業紹介は、企業等にとって、役所の相談支援を通じた人材確保のルートである。一般の人材サービスとは異なる人材のルートで、企業等は「就労支援（人材開発）」を分担することで、多様な人材の受入れや育成を進めやすくなる。

1-7 自治体の就労支援と雇用（失業）対策

さまざまな困難に対応した
包括的で個別支援による
自立就労支援

ソーシャルワークとしての就労支援
(地域リハビリとしての就労支援)

就労訓練事業等（支援付き就労）
の開発、推進

企業等の支援

多様な人材への対応力、キャ
リア形成の見える化等の支援

人材開発としての就労支援

職業紹介等

雇用確保・推進策

新規学卒・転職市場での
支援ほか

雇用保険

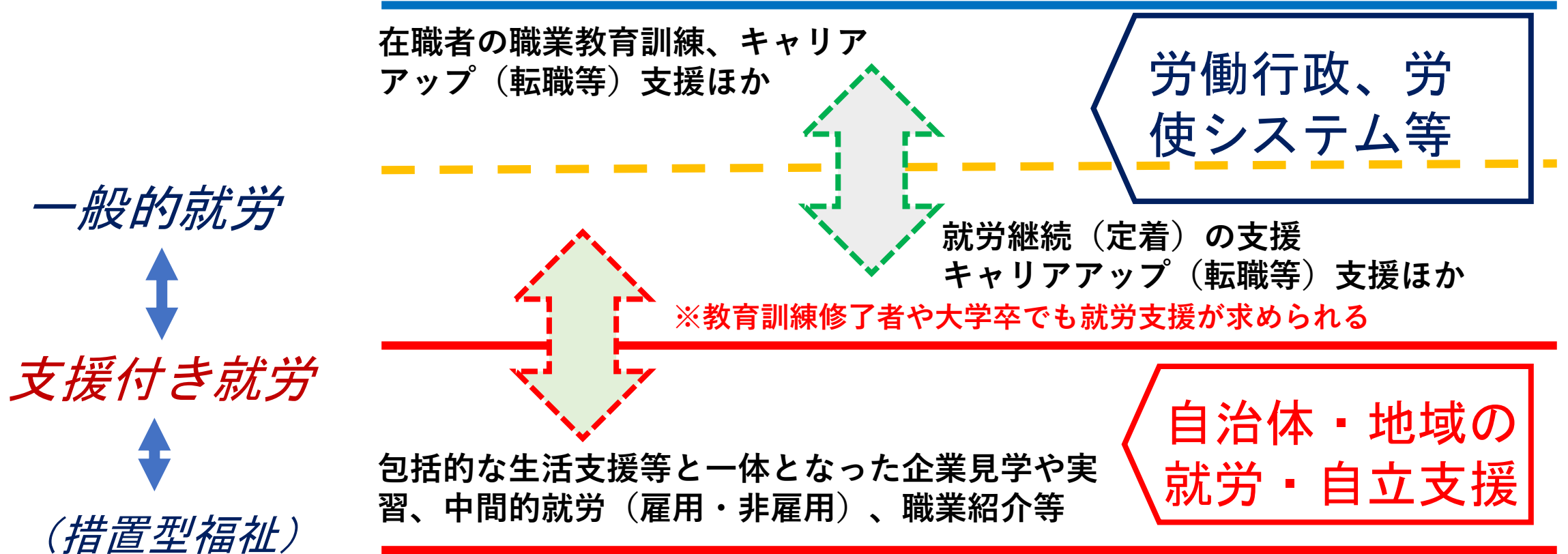
公共職業訓練ほか

自立就労支援の施策・事業

雇用（失業）対策

1-8 自治体の就労支援（支援付き就労）と雇用システム

就労支援の現状、その弱さは、雇用システムの不全をも進行させている？ 中でも就労支援における自治体の役割が期待されているが、財源・人材・ノウハウ等が課題に・・・



※「支援付き就労」のニーズ拡大は、地域の雇用システムの不全の一因でもあり、また地域振興や経済活性化にも欠かせない課題の1つである。参考＝宮本太郎「共生保障」（岩波新書）を参照してください

1-9 人口問題？雇用問題？それとも就労支援の問題？・・・

1 「少子高齢化、人口減少社会」で進む「停滞」と「漂流」

「有効求人倍率1倍超・失業率3%」。雇用市場の数字は堅調だが、人手不足はますます深刻に。しかし一方で無業やニート、非正規雇用などから脱出できない就労困難層や低所得層（働く貧困層等）、生活困窮者等、就労支援の対象は拡大している。就労等の選択肢が限られ「停滞する人材」（ひとり親、若者無業者、高齢者等）と、道府県の中核市や東京圏に集中し、不安定就労（キャリア形成の中断・固定化、低所得、孤立等）の中で「漂流する人材」が増加。「停滞」と「漂流」の併存状態。

2 人口減少対策と就労支援（人材開発）をめぐる混乱

「移住促進策」「ふるさと納税」等が話題に。これら政策はいったい誰が対象か。マス発信のキャンペーンで、ピカピカ人材、納税等の争奪戦。生活の再生や向上、就労・キャリアの（再）構築をめざす人材こそ、自治体政策の対象のはずだが、こうした人材やそのニーズは発見できずに、「停滞」「漂流」する人材は拡大の一途。自立就労支援（人材開発）への関心は高いとは言えない。

3 人材開発と就労支援をめぐる混乱

地域経済がかかえる人材不足や高い離職率の問題と、福祉等のサービスを利用しながら働く人材の支援とは、異なるのか？従来の就労支援は、「タテ」型福祉サービス等に付随した業務で、就労マッチングの手前までの本人支援が中心。地域経済や企業等と連携した人材開発まで及ばなかったため、自治体の就労支援（人材開発）は、福祉、産業、教育、地域振興などの間を揺れ動いている・・・

1-10 就労支援と産業・地域振興、教育等をめぐる自治体内の構図

※就労支援（人材開発）や人材確保・人口対策など、人材にかかわる課題は広がっている・・・

人材・労働力開発には関心が低い。経験なし

産業部門

企業等の人材確保支援を掲げるが・・・

失業対策の延長の雇用対策にこだわるが・・・

雇用労働部門

非正規雇用、若者・高齢・女性などは対象外

個別支援より、集合型教育訓練重視

教育部門

悩みは不登校と進路問題。ひきこもり、無業、早期離職、非正規だが・・・

人口（減少）対策が急浮上

企画部門
地域活性化・人口対策

人口減少対策、移住やIJUターンに熱心だが・・・

スローガンは自立・就労支援、予防だが・・・

ピカピカ移住で希望者の取り合い

福祉部門

各部署に分散した就労支援。企業等との連携には躊躇・・・

2 就労支援の現場

- 1 就労相談者・困難を抱えた求職（転職）者をめぐる事情
- 2 「多様な人材」への対応力が問われる企業・事業所の事情
＜支援対象を理解する＞
- 3 キャリアの模索・検討段階の相談者
- 4 包括的相談支援とキャリア形成の支援
- 5 多様で多重化する困難
- 6 就労継続 4つの困難
- 7 キャリアの模索・検討～将来への見通し

2-1 就労相談者・困難を抱えた求職（転職）者をめぐる事情

就労相談者・求職（転職）者は、様々な阻害要因（困難や悩み等）を抱えつつ、雇用システムの既存窓口を利用するケースが多く、求人（情報）を手掛かりに就職活動を行う。そのプロセスは、求人者（企業等）と求職者の2者間の交渉・調整となり、困難が多い。自治体や支援団体等の相談窓口を利用する相談者は・・・

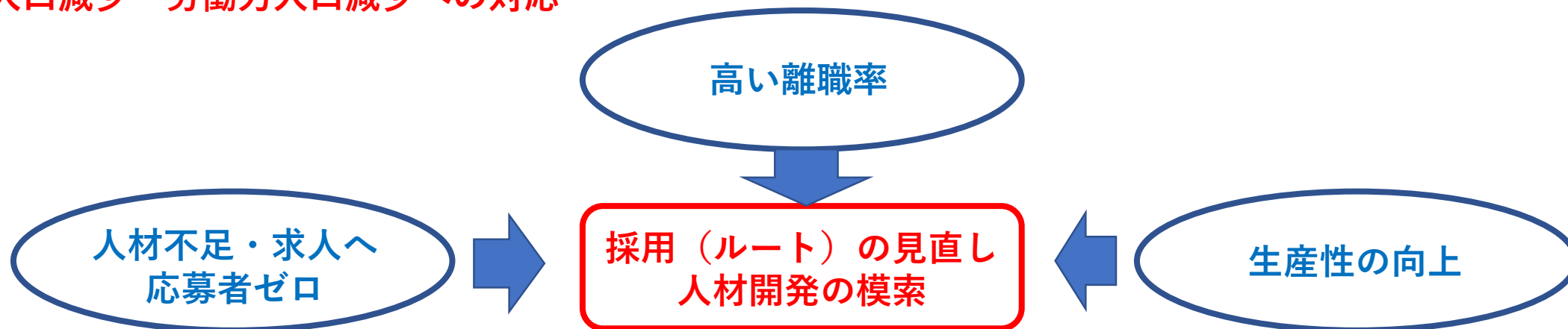
- ①職業経験がない・少ない
- ②離転職が多い
- ③働いた経験はあっても離職期間（ブランク）が長い
- ④不安定な雇用（非正規雇用等）が長期化・固定化
- ⑤「キャリア初期の問題」（就労の基礎スキル）（＝対人スキルや対課題スキル、こころのスキル等）の経験・訓練の機会に恵まれなかった
- ⑥言語化できる職務経歴や職業能力等を獲得する機会に恵まれなかった（「中期の見通し」に不可欠）
- ⑦上記の事情が重なって、自尊心・自己肯定感が低い
- ⑧その他、健康や生活機能（障害等）、家族の問題、家計の問題（債務や生活資金不足等）、孤立・孤独など、多様で多重な困難（就労阻害要因）を抱えている



2-2 「多様な人材」への対応力が問われる企業・事業所の事情

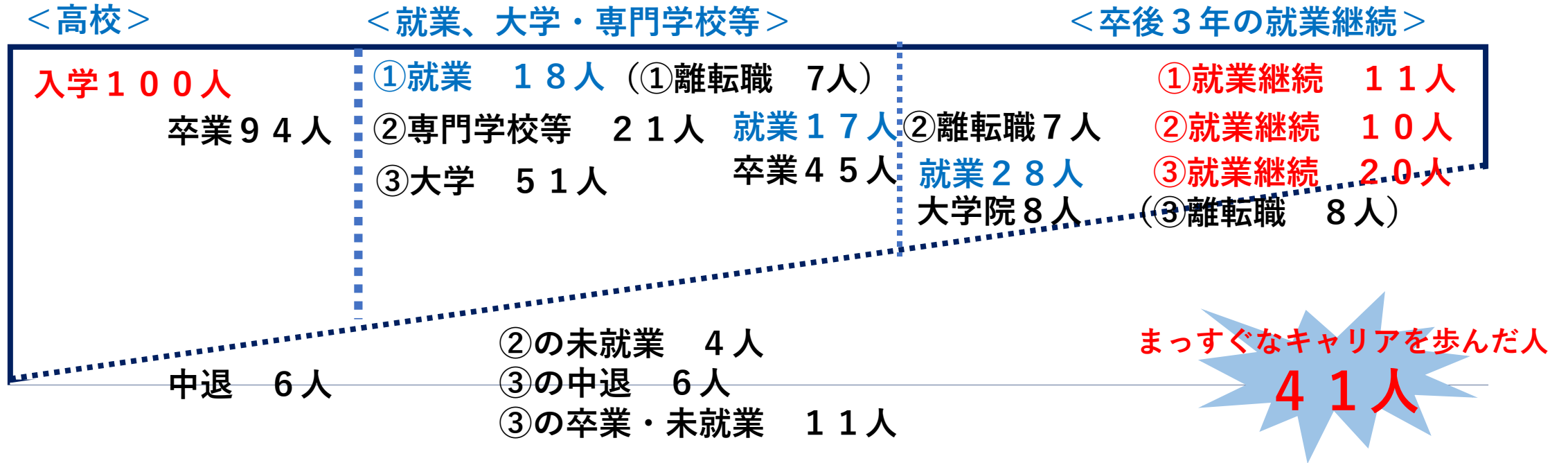
「有効求人倍率1倍超・失業率3%」の世界で進む「求人への応募者ゼロ」「離職率の高さ」「求職者の減少」……。人手不足、人材開発の遅れは、かつてなく経営を制約する時代に……。

- ①求人媒体等を利用しても応募者が少ない・来ない
- ②離職が多い。離職率が高い（多様な人材に共通する「キャリア初期の問題」「中期の見通し」※への対応）※流動化（転職等）が普及する中で、キャリア形成の見通、特にキャリア初期の人材にとって「中期（2～5年）の見通し・目標」は欠かせない。社内検定や職務能力評価等が見直されている）
- ③派遣等の利用で労務コストの上昇
- ④チームづくりやリーダーシップの養成など、労働生産性の向上が課題（キャリア初期の問題等の対応）
- ⑤働く者のメンタルヘルス対策（キャリア初期の問題等の対応）
- ⑥働き方改革（有期雇用の無期転換ルールの施行、多様な働き方……）への対応
- ⑦障害者雇用の推進（法定雇用率の上昇、精神障害者雇用の義務化）への対応
- ⑧従来に比べ、より「多様な人材」の戦略化・人材開発へ
- ⑨人口減少・労働力人口減少への対応……



資料① 若者の就労をめぐる状況

◆高校入学者を100人として、どこかの段階までの教育機関を修了し、新卒就職して3年後も就業を継続している人=まっすぐなキャリアを歩んだ人は何人いるか。



※図=児美川孝一郎教授（法政大学）が、「学校基本調査」（2012年）、「新規学校卒業者の就業離職状況調査」（2012年）をもとに、進学率、卒業率、就職率、離職率から推計したもの。「キャリア教育のウソ」（2013年）から作成

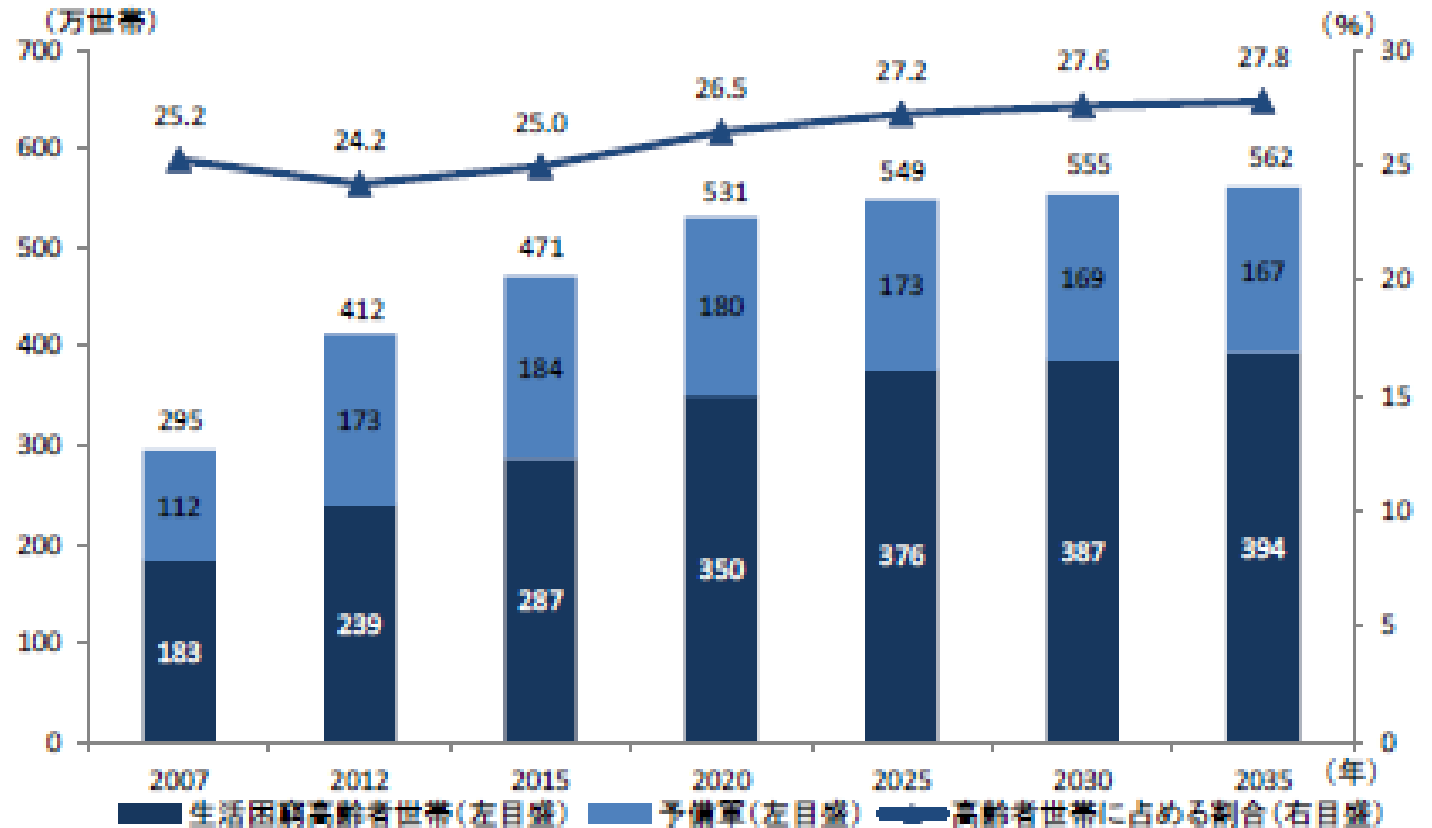
※新規学卒就職者の就職後3年以内離職率 大学=32.2% 高校=40.8%
 中学=67.7% 平成26年3月卒業、雇用保険統計から（厚労省）

資料② 生活困窮の高齢世帯は . . .

「貯蓄不足」など、生活困窮の高齢世帯の拡大がすでに始まっている

就職氷河期に遭遇し、非正規雇用を余儀なくされた団塊ジュニア（1970年前後生れ）が、高齢期に達する2040年前後に生活困窮の高齢世帯が急増すると予測とは異なり、2040年を待たず、**2012年～2020年に、高齢者の生活困窮者世帯とその予備軍が大幅に増加している。**

(図表6) 生活困窮高齢者世帯およびその予備軍の推計

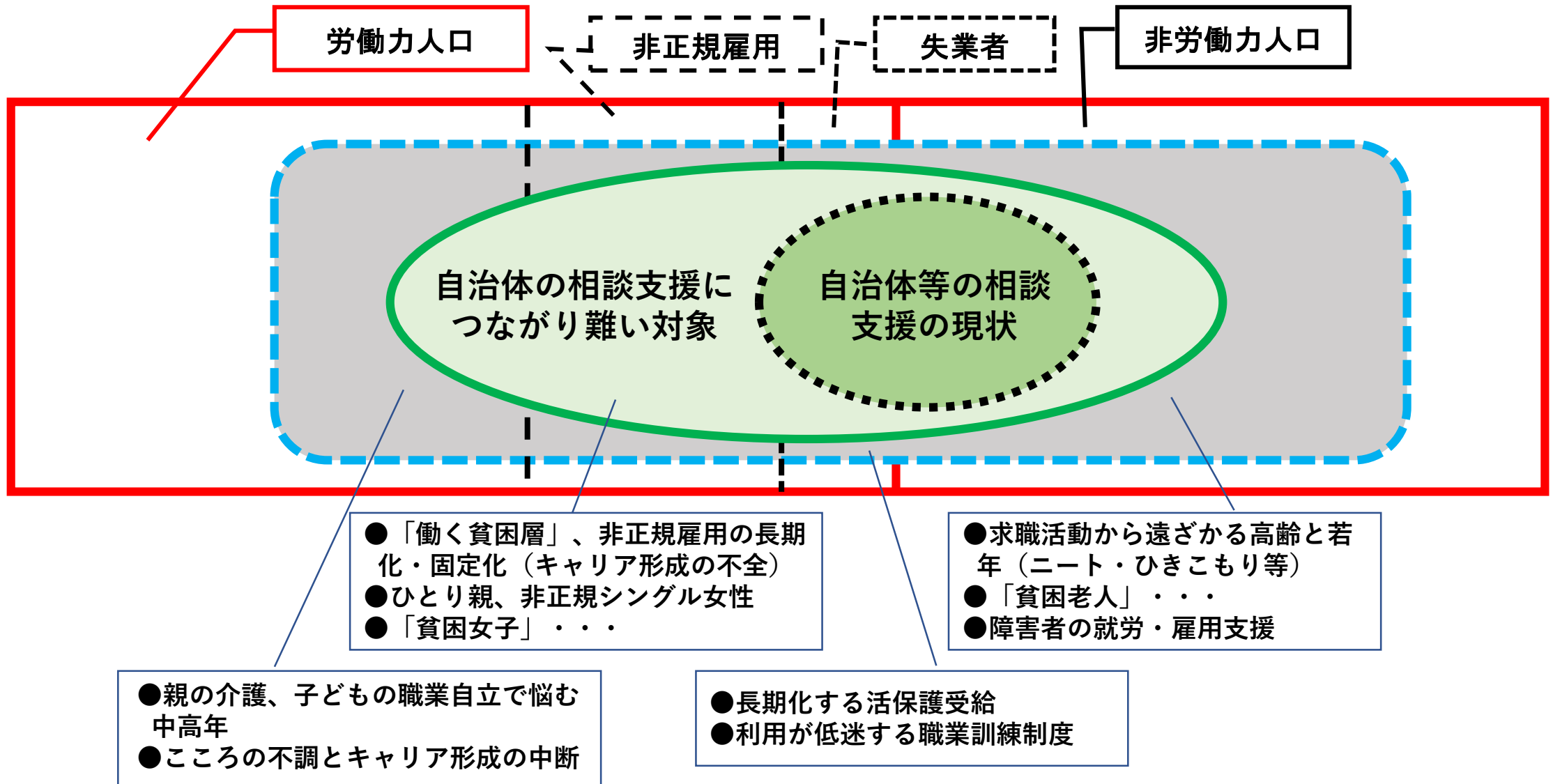


低収入の高齢者世帯
534万世帯 (2015年)
高齢者世帯の28%

「貯蓄不足」「貯蓄不足予備軍」の増加
低収入高齢者世帯の貯蓄残高分布から

(資料) 日本総合研究所作成

資料③ 就労支援の対象は . . .



資料④ 雇用労働と福祉の指標

(注) 各数値の調査時期等は異なる

労働力人口 6587万人 (10万増)
15~64歳では、5891万人 (35万減)

非労働力人口 4489万人

就業者
6351万人
雇用者
5595万人

うち非正規
1962万人
「約8割がワー
キングプア」

失業者
236万人
「うち4割が長期化」

ニート
56万人
ひきこもり
約70万人
SNEP (孤立無業)
約1981万人
うち未婚無業163万人

- 生活保護受給ではないが経済的に困窮している者 (たとえば、福祉事務所来訪者のうち、生活保護に至らない者は、高齢者等も含め年間約40万人 (平成23年度推計値))
- 非正規雇用労働者 平成12年度：26.0% ⇒ 平成27年：40.55%
- 年収200万円以下の給与所得者 平成12年：18.4% ⇒ 平成23年：23.4%
- 高校中退者=約5.4万人 (平成23年度)、中高不登校=約15.1万人 (平成23年度)
- 生活保護受給世帯のうち、約25% (母子世帯においては、約41%) の世帯主が出身世帯も生活保護を受給。(関西国際大学道中隆教授の調査)
- 福祉事務所来訪者のうち、生活保護を新規に開始した人数は約38万人 (平成23年度) のうち、稼働可能で就労支援が必要な者は約8.3万人 (推計値)
- 臨時福祉給付金 (住民税非課税) =平成26年度予算推計~。支給規模は、概ね人口の1/5~1/4。生活保護受給者数と合わせて、低所得層が人口の約1/3になる地域も。
- 相対的貧困率16.1% (貧困線122万円)、うち生活保護利用者 (217万人) は1/10程度

2-3 キャリアの模索・検討段階の相談者

キャリアの模索・検討中の人材が増加 ⇒ すなわち雇用システムの利用者、求人等に反応する人が減少

希望者

求人に対応できる人

模索・検討者

求人等に自力で対応できない人

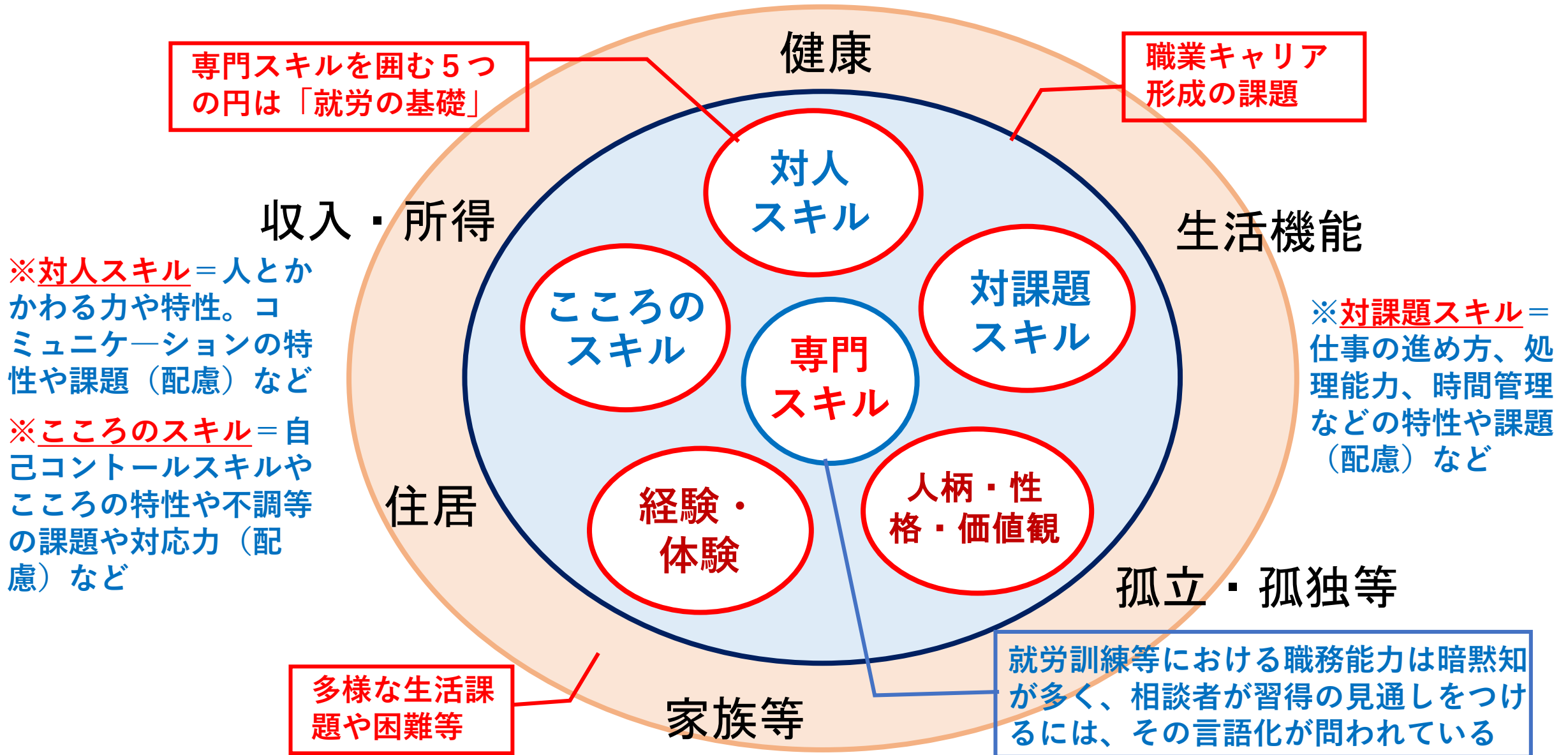
※キャリア形成「希望者」

希望する職業イメージを持って、雇用労働市場で求職者として行動できる人。求人に対応できる人。

※キャリア形成「模索・検討者」

雇用労働市場で求職者として積極的に行動できない。職業イメージや目標、適性など、自身のキャリア・イメージに自信が持てず、はっきりしない人。キャリアを模索・検討段階の人で、求人等に対応するために支援が必要な人。計画された「偶然」（就労体験等）といったプログラムの効果が高い（cf欧州のデュアル）。

2-4 包括的相談支援とキャリア形成の支援



2-5 多様で多重化する困難 ～生活困窮者自立支援制度創設で議論されたこと～

- ① 貧困・低所得に加え、病気、障害、債務、家族問題など、生活機能上の困難を抱えている側面
- ② 少ない職業経験、長い離職期間、職種転換など、就労・キャリア形成の課題を抱えている側面

図1 所得分布の変化

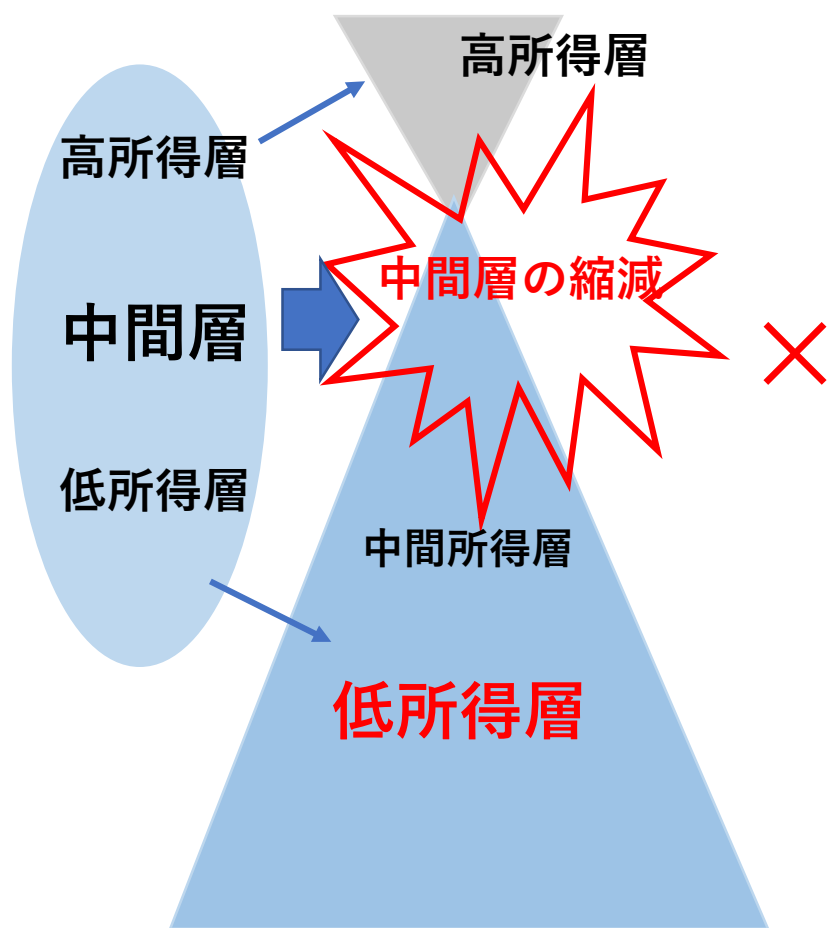


図2 多様・多重化する困難

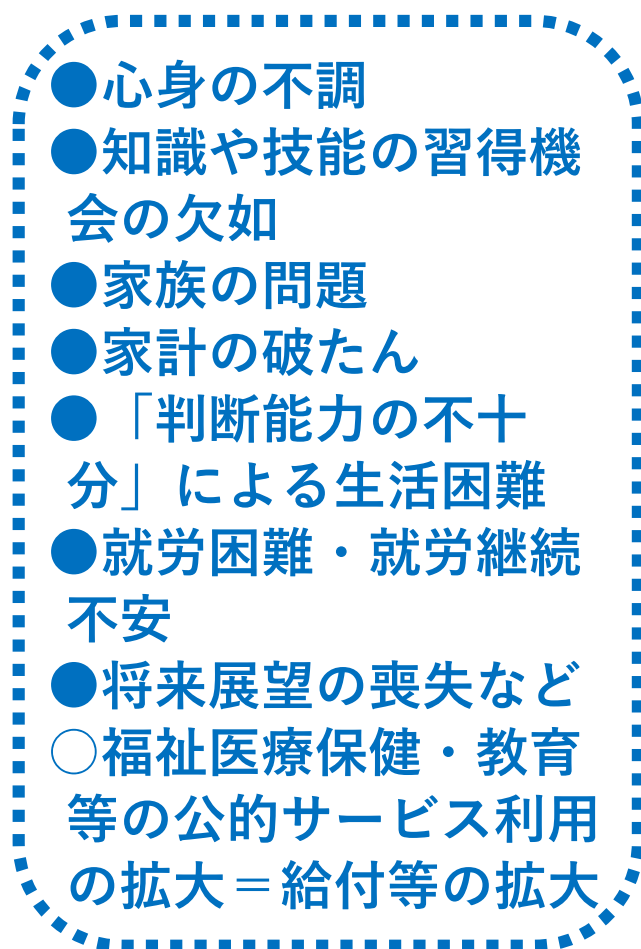
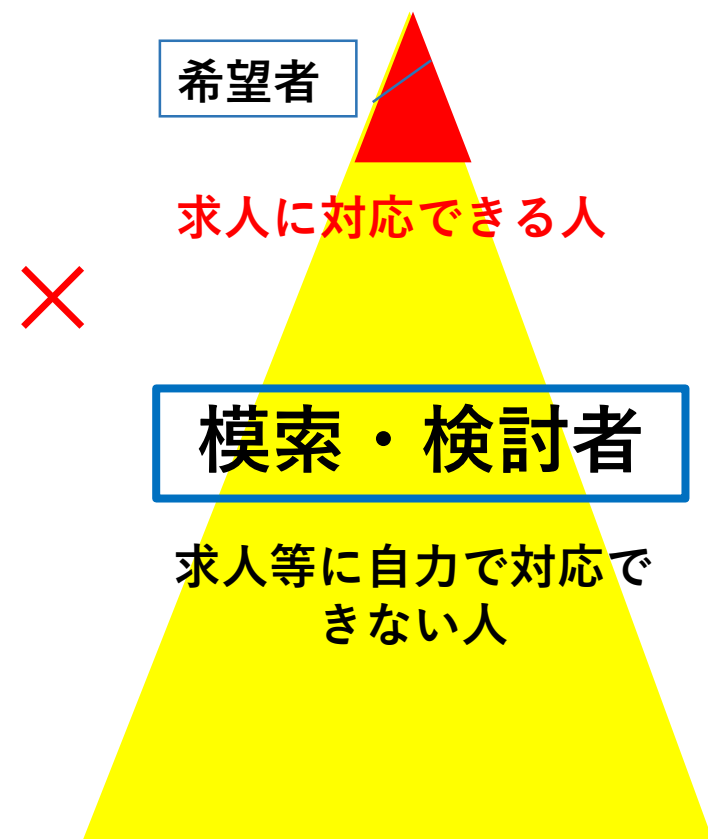


図3 キャリアの「模索・検討者」の拡大



2-6 就労継続 4つの困難 ~キャリアをスタートし、見通すために~

「就労の基礎スキル」の経験・訓練の機会。本人も企業側も不足

① キャリア初期の問題

言語化できる職務経歴や職業能力等を獲得する機会、提供する場の不足

② 「中期の見通し」

※併せて、所得保障のあり方も

再就職希望層
不安定就労層（非正規雇用等）
就労困難層
生活困窮層（新しい困難を抱える）

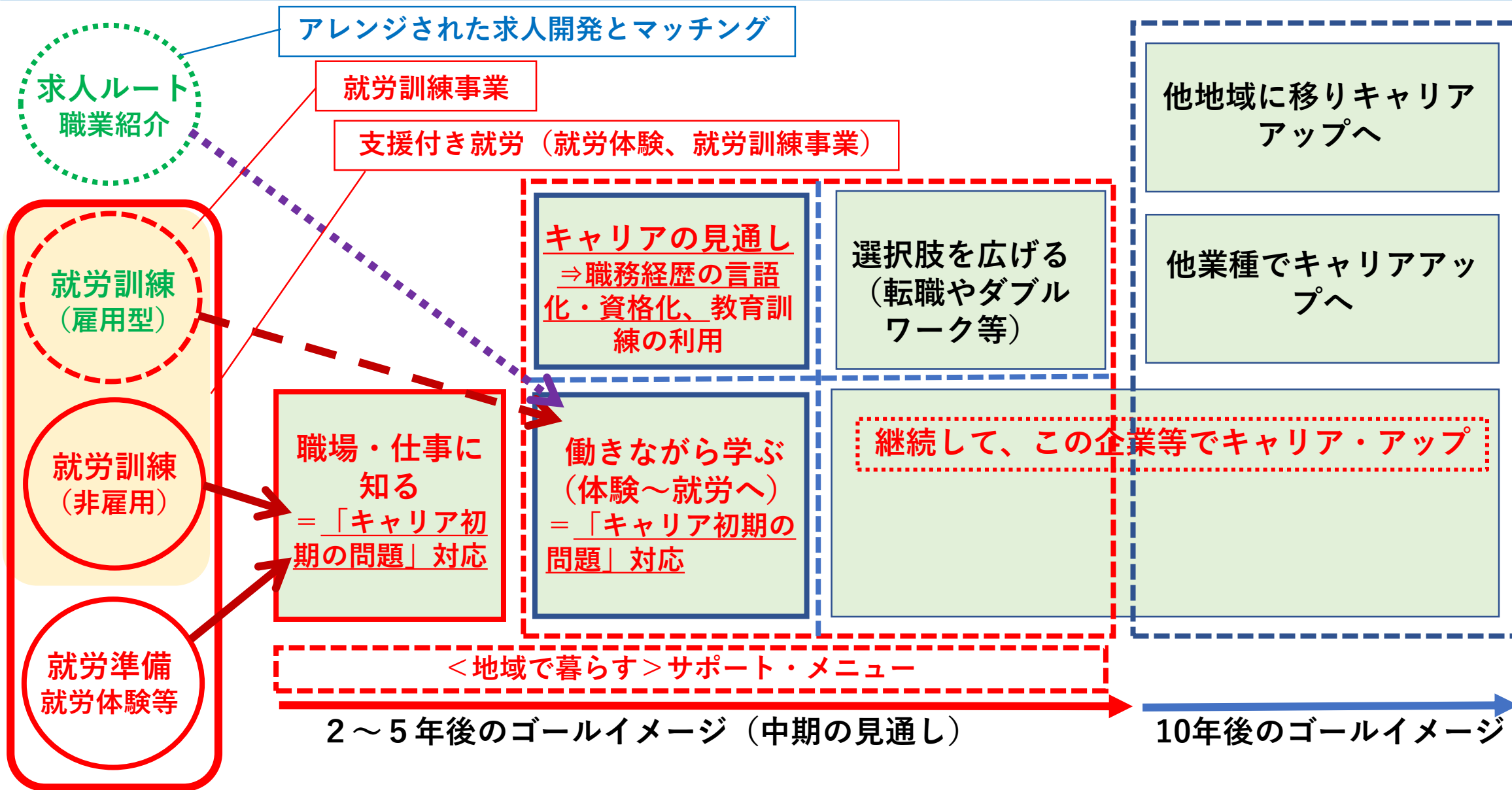
③ 就労体験・就労訓練等 計画された「偶然」の活用

影響・効果の大きい就労体験や訓練等のメニュー不足

④ 人材還流・流動化 （選択肢の拡大。地域連携）

①②③の支援をベースにした人材の移動。地域をつないだ「人材の流域」

2-7 キャリアの模索・検討～将来への見通し



3 事例 ～自治体の就労支援を見通すためのヒント～

- A 企業等へのアプローチ
- B 就労訓練・就労体験等の推進（企業等へのアプローチ）
- C 企業等からの動き
- D 地域や地域経済（企業等）からの動き
- E 無料職業紹介事業の活用