

「就労支援の現状と課題」

静岡県労働研究所 所長（静岡大学教授） 布川日佐史

1. 課題・論点

皆さんと意見交換したいことを、レジメの「課題・論点」に載せました。

ハローワーク、自治体、受託事業者の三者が、それぞれの責任を果たし、強みを発揮できるには？

今日は、小川さんがハローワークの立場から、職業紹介や就労支援の現状をお話くださいます。「ハローワークは、お役所仕事だ。失くせ、民営化しろ、地方に移管しろ」という動きがずっと続いてます。しかし、本当にそれでいいのかということを、小川さんから提起していただきます。

今、私の前に座っている林議長は自治体の側から、自治体の就労支援がどうあるべきかをお考えだと思います。あとでご意見をいただければと思います。

いずれにせよ、公務員削減が進んだ現状では、国がやろうが自治体がやろうが、実質的にはそこに職員がいないので、どこかに委託するということになります。派遣会社に丸投げというのものもあるし、まっとうな NPO が受託する場合もあります。誰が就労支援事業を展開していくのか、事業体、受託事業者のあり方を問われています。今日は、ワーカーズコープの永戸さんに、静岡県の就労支援事業を受託されてから 1 年間の活動の成果をお話いただきます。国（ハローワーク）と、自治体と、受託事業者の三者がそれぞれの強みを生かし、就労支援の仕組みを作っていくのが大切だろうと思います。こうした意見交換をし、課題を明らかにしたいというのが、今日の狙いです。

生活保障金銭給付と、就労支援・雇用創出の関連付け方は？

さっき萩原先生がおっしゃられたように、就労支援は非正規の仕事しかなかったり、仕事そのものがなかったりという状態の人を支援するわけですから、収入が十分ではなく、生活そのものが成り立っていないということが前提です。働いててもワーキングプアだったり、そもそも失業してるとというような状態ですから、職業訓練を受けるにしても、また求職活動するにしても、ハローワークに行くバス代もないとか、面接に行く服もないとか、靴が買えないとかというような、就職活動が十分できない状態でもあります。そもそも生活そのものを金銭的に支えないと、就労支援の成果が広がらないということだと思います。

その際、生活を支援するお金を出すんだから、そのためには職業訓練を義務付けるべきという議論もあるし、当然、あくまで本人の意思を尊重すべきという意見もあります。生活の保障と、就労支援をどう関連付けるかが、論点になります。

就労支援の仕方そのものは、寄り添い型とか伴走型というやり方が広がっています。寄り添いながら就労支援するのが一番効率的であり、同時に、生活の支援もちゃんとやってくというやり方が各地で取り組まれ、モデルが出来てきています。けれども、それが広がるかどうかは、生活の保障との繋げ方次第で、寄り添い型支援になるのか、「尻たたき型の支援」、「排除につながる支援」になってしまうのか分かれ目になります。

社会的なニーズに応え、就労を作り出すには？

問題は、就労支援をするわけですけど、結局のところ出口がないとどうしようもない。働く場所をどう作るのかです。社会的にはたくさんニーズがあると思います。ニーズをもとに、事業を起こし、就労の場所を作るというのが一つの流れです。問題は、それを誰が、どういうふうに進めるかです。

労働組合が、職場・地域での役割を果たすには？

そこでは、労働組合の役割というのが大きいのではないかと思います。この研究所の種本さんが労働相談をずっとされてきて、本も出してらっしゃいます。労働相談でいろんな問題に答えるところまでは、とても活発にされてるわけですね。現在の課題は、そこで出てきた問題、例えば、仕事がないとか、住むところもなくなりそうだという相談をもとに、職業の紹介もするようになるのか、就労の支援の事業に乗り出していくのか、職業訓練を組合の関連のところで始めるのか、緊急の宿泊先も確保できるようにするのかなど、次の課題にどう取り組むかを本当はもっと議論してもいいのではないかと思います。

去年のちょうど今頃ですが、永戸さんのワーカーズコープが県内で事業を立ち上げようということになりました。当時の「基金訓練」という制度で職業訓練を県内3カ所で開始しました。そのときに中澤さんや私もお手伝いして、講師をさせていただきました。こうしたものが労働組合と協同しながらできればいいし、さらに言えば、労働組合そのものがこうした取り組みに乗り出してもいいのではないかと思います。職業訓練をし、雇用の場を作っていくということは、労働組合が地域の中にしっかり影響を広げることになります。労働組合が、企業の中だけでなく、社会的な役割を企業の外で果たすことが求められていると思います。こうした点についての意見交換もしたいというのが今日の狙いです。

2. 労働市場の推移

労働市場のイメージ

まず、労働市場の状況を最初に確認させていただき、その上でどんな支援や雇用対策が展開しているのか、簡単にお話させていただこうと思います。最初に載せた図は日本の労働市場のイメージです。雇われて働いている人が約4400万人います。農業、自営業の方を除き、雇われて企業とか公務員で働いてる人です。そのうち、1年間に700万人以上が仕事を辞めています。めでたくリタイヤされ、地域の自治会活動に専念する方もいらっしゃいますし、結婚して家庭に入られる方もいます。リストラや企業が倒産し、失業したという方もいます。いろんな辞め方をするわけですけど、そういう人が一年間に700万人に達します。他方で、入職する人が684万人です。700万人弱が職場に入って行きます。あるところを離職して、別のところに入職した人、つまり転職した人が400万人ほどです。1年間に、こんな大きな人の流れがあります。入職や離転職の間に入るのが、職業紹介であり、就労支援であるわけです。

日本の労働市場の問題は労働市場が二極化しており、正社員として採用するのは新規の学卒に限られてきました。新規の学卒の人が年間で100万人います。大学卒の人がこの半分で50万人ぐらいです。ただし、新規学卒でも非正規にならざるを得ず、一回非正規になると、非正規から正規に移るというのはとても難しいという状況が深刻化しています。

高卒労働市場の推移

こうした新規学卒者労働市場の深刻さが真っ先にでたのが、高校生です。1990 年代後半に、あっという間に高校卒業予定者への求人の数が減りました。従来の高校生の就職のシステムは、指定校制、1 人 1 社制ということで、うまくいっていました。その制度が学校の中の秩序を保っていました。しっかり勉強し、先生の言うことを聞いていれば良い就職先を紹介してもらえするというシステムですが、これは高校では 90 年代に崩壊しました。今は大学がそれに近い状況になってきています。高卒で就職するより、大学行く方が簡単で、お金さえあれば大学に進学できますが、いざ卒業、就職という段になると、今までのような大卒者のイメージの仕事がないということになっています。

正社員の入り口は新規学卒者に限られています。しかも、その入り口がぐっと狭められて難しくなっているというのが、日本の労働市場の現状です。

就労可能な生活困窮者の増加

一方で、労働市場の失業の状況を見ると、リーマンショックを受けて 2008 年から 2009 年にかけて、あっという間に失業者が 100 万人、1 年間で 100 万人増えるというかつてない急な増え方をしました。2002、03 年の頃も失業が深刻でしたが、そのあと減少に向かいました。それと違い、今回は高止まりしています。失業者の数が増えていると同時に、失業が長くなってきているというのが、リーマンショック以降の特徴です。しかもそこに震災と原発事故とで住むところも職場も失った人がたくさんでました。労働省の統計ですと、求人倍率は被災地でもよくなってきているということになります。求人があるのに仕事に就かない人が多い、雇用保険をもらってパチンコしてるというような、その人のモラルの欠如が問題されています。失業が増え、それにどう対応するのかが問われている時に、失業者に生活保障給付をすると働かなくなってしまうという意見がすぐに出てきます。モラルの問題ではないと思います。労働市場のあり方の問題なのです。

3. 就労支援・雇用対策の展開

そうした状況の中で、就労支援や雇用対策が、この間、どう展開してきたかです。

(1) 支援対象の重点の変化

雇用対策、就労支援、失業対策といいますが、2002 年の失業が多かった時期までは、だいたい中高年の人のリストラ、失業、就労支援というイメージだったと思います。しかし、さきほど見ていただいたような高校生の状況からして、若者こそ問題なのではないかという議論に変わってきました。2003 年から、若者に雇用対策の焦点があたりだしました。この研究所でも早いうちに宮本みち子先生に来てもらって、お話を聞いたりしました。

(2) 支援主体の変化

誰が就労支援をするのか、雇用対策を担うのか、この点についても大きな変化がありました。雇用対策とか職業紹介は、国の事業だということでやってきたわけですけど、それが地方に移管され始め、国の事業ではなく地方の事業だということになってきました。地方分権、地域主権改革のなかで、自治体の役割が大きくなり、国から自治体に事務が移管されてきました。小川さんからお話があると思いますが、地方が雇用政策の主体になるという流れです。国全体で産業政策を打ってそれで雇用を増やすというのではなく、地域に根ざしたいろんなニーズに即した雇用を拾い上げようという流れでもあります。地域に

根ざした雇用という面では、それなりにそうした一面もあると思いますが、国でなくて地方自治体が雇用政策を全部担うということになると、それは無理だろうと思います。現在、国と自治体のあり方の見直しとして、ハローワーク、労働局を都道府県に移す、地方に移すという議論が出てきています。これは自治体の側からみてどうなのか、国の側でしてどうなのか、後でご議論いただければと思います。

いずれにしても地域、都道府県、基礎自治体に雇用政策の主体が移されようとしています。ただし、最初に申し上げましたように、国がやろうと自治体がやろうと、実際にそこで支援をしているのは、国の正規の職員でもないし、自治体の正規の職員でもありません。非常勤で雇われた就労支援員さんが、ハローワークや福祉事務所で働いています。さらに、派遣会社に丸投げされているような事態も広がっています。ここを、誰が、どう担うのが現実の問題です。

(3) 担い手の変化

就労支援の担い手

実際に就労支援を行なっているのは、非正規の職員ということになっています。もしくは多様な事業者者に委託されています。民間営利企業が担っている事業も多いです。静岡県内でもある派遣会社がいろんな事業を受けています。他方、非営利団体もワーカーズコープやNPOが受託しています。浜松でパーソナルサポート事業が始まりましたが、引きこもりの若者支援をしてきたNPOがこの事業を担っています。当研究所でも先日、支援をされている方をお招きし、お話を伺いました。就労支援の実際の担い手は、ハローワークや自治体の職員だけでなく、このように多様な事業団体が実際には就労支援を行っています。

雇用創出は、委託事業

雇用を創出するという事業は、都道府県が基金を積み立てて、基金の事業としてやるということになっています。ただし、これも実際にだれが、どう雇用を創出するかは、都道府県がいろんな形で営利企業だったりNPOだったり、社会的な事業体だったりに委託して、実施しています。雇用創出事業はこうした形なので、毎年毎年入札やプロポーザルが繰り返されています。安定した長期の事業にはならず、不安定な形で仕事を受けているというのが実態です。短期の受託事業ですから、そこで安定した長期の雇用が創れるわけがありません。良い仕事がちゃんと創ることができません。こうした実態は、永戸さんからあとでお話いただければと思います。

(4) 多様な展開

自治体雇用政策の展開

一つは、自治体が独自に雇用政策を展開し始める流れがあります。無料職業紹介事業を自治体として始めています。福祉事務所のワーカーさんが受給者に「この仕事に応募しなさい」というように具体的な仕事を紹介するのは、職業安定法に抵触します。福祉事務所が無料職業紹介の認可を受け、正式に職業紹介を始めてるところが出てきています。自治体単位としても無料職業紹介をして、自治体で職業紹介をするということもあります。

さらに、自治体の雇用対策の仕組みを部局を超えて作り上げているところもあります。地域のニーズを引き出し、そこに雇用を作るとなると、産業労働部や、福祉の分野など、自治体の中の部局が融合しなければなりません。出口、働く場を作るためにはこうしたこ

とが必要です。

就労支援というのは、仕事に就きたい人を支援するのではありません。他方で、人を雇いたいけど雇えないでいる企業を支援することがもう一つの課題です。特に中小企業の中には、人を育てられない、人を雇ってもうまく働き続けてもらえないということで、人を採用するのを躊躇している会社もあります。また、人を採用するとしたら隙間のスポットの仕事でしか採用できなという会社もあります。就労支援とは、企業に対する支援でもあります。人を雇う力を企業がつけるための支援が必要なのです。豊中市が典型ですが、中小企業対策、地域政策、産業政策が合わさって、企業に対する就労支援をしています。

さらに、多様な問題を抱えた人への就労支援が取り組まれています。生活保護の受給者の中に就労可能な人が増えてきたといわれますが、実際には精神的な問題を抱えたり、社会的に孤立している人がいます。生活を支えた上で、就労支援をしようというのが生活保護受給者・住宅手当支給者に対する就労支援です。静岡県が去年の8月から始めた事業については、あとで永戸さんから詳しくお話いただきます。寄り添い型でやるということを県も明確にしており、保護を切るということじゃなく、寄り添うという形で始まっています。どのような成果が出ているか、あとでご紹介いただきます。

職安と福祉事務所の連携

職安と福祉事務所の連携も、いろんな形で始まっています。小川さんから話が出るかもしれませんが、ハローワークには生活保護受給者のためのナビゲーターという就労支援員さんが2005年から配置されています。逆に、自治体の中にハローワークの職員が行って、自治体と連携して職業紹介をするという実験がされています。墨田区では、ハローワークの人が墨田区役所の一階のフロアで職業紹介をするということが始まっています。

第2のセーフティネット「求職者支援制度」

また、「年越し派遣村」をきっかけに新しくできた「第2のセーフティネット」に関わって、いろんな展開があります。雇用保険が第1のセーフティネット、生活保護が最後のセーフティネット、その雇用保険と生活保護の間に新たに作られたのが、第2のセーフティネットです。具体的には、基金訓練制度と住宅手当制度ができました。基金訓練は、去年の10月から恒久化され、求職者支援制度という名前になりました。住居を失ったり、生活に困っている人に職業訓練をしながら、生活費も支援するという制度です。単身の場合、月10万円ほどが支給されます。ただこの制度の基本的な考えは、10万円という金銭給付を給付するための条件として、職業訓練をつけたというものです。職業訓練中に10万円受けられるというのではなく、10万円受けるためには職業訓練を受けないとダメだというイメージの制度です。同じように聞こえるかもしれませんが、実際には全然違う制度になります。職業訓練をちょっとでも休んだら、生活を保障しないという厳しい条件になっています。これがどんな問題があるのか、どう評価したらいいのか、まるっきりなくせということになるのか、それともどう改善するのか、小川さんから問題提起があると思います。

なお、この場合の職業訓練も、実際はいろんな民間団体が受託してやっているものから、訓練の中身についても、質についてもいろいろ問題があります。量にも問題があって、地方でそれがちゃんと提供できるかというと、そういうことでもない。職業訓練を義務付けているんだけど、実際は職業訓練の担い手がないので、実施しようがないという

ような問題もおきています。

障害者自立支援法をめぐる動き

それともう一つは、今日、磯野先生がいらっしゃらないので残念ですけども、実は就労支援の寄り添い型というのは、障害者の就労支援の分野では、ずっと前から実践されてきたことです。就労が難しい人にあつたいろんな形で援助する。民間の会社で働けるならば、働いている先にジョブコーチという人が行って、就職先の職場の人達との繋がりを援助するというような就労支援が今までも行われてきました。それが、障害者自立支援法になってから大きく変わってしまって、作業場で作業するためには、利用料を払わないといけないということになり、工賃をもらえるところか利用料を払わないといけないという制度になってしまいました。それでいいわけがなく、この制度は廃止することになりましたが、結局どうなるのか、まだ先が見えません。障害者の当事者の人たちが苦労して提案をまとめましたが、それが生かされるかどうかまだわかりません。就労支援は、障害者の自立支援法をめぐる動きも見ながら、あり方を考えていかなければなりません。

パーソナルサポート事業の展開

パーソナルサポート事業というのが、内閣府の湯浅氏の提案で始まっています。これも多様な形で始まっています。静岡でも浜松で始まっていますし、全国で展開されています。

(5) 基本的方向

寄り添い型支援

色々始まっているものに大体共通して特徴付けられるのは、寄り添い型支援ということです。寄り添って共に走って行くんだということで、よく例に使われるのが、目の不自由な人がマラソンをする時に、伴走をする人です。走るのは本人で、それに伴走するというイメージの支援です。その人の欠点に注目するのではなく、良いところを伸ばしていく、ストレングスの視点だということもよく言われます。就労の支援ですけども、いきなり仕事に就こうというのではなく、その人の生活のリズムだったり、生活を支援していくことから始めようという点も強調されています。就労支援ですけども、日常生活の支援とセットになって支援するというのが、共通しています。また、就労の目標としては、正社員になればいいですが、それは一つの目標であって、そこだけに重点を置かないということ、社会的な参加にも重点を置くということも共通しています。その人の社会的な役割を果たす、社会の中で役に立つ、自分の生きがいや自信を取り戻すということが支援の目標になります。社会参加重視の就労支援というのが、大体の共通の流れになっていると思います。経済的な自立っていうだけじゃなくて、社会的な包摂を目指すというのが、就労支援の方向性になっています。

就労義務付け

ただそういう支援が一方で広がるのと同時に、財政が厳しいとか、生活保護の受給者が増えすぎたとか、受給者は怠けてるんじゃないのとかという主張も他方で強まっています。就労を義務付けて、怠け者かどうかテストをして、テストに受からない人は保護から外せと言う議論がとても強くなっています。大阪市は国にそういう立場から生活保護制度改革の提案をしています。全国的にも生活保護の見直しの議論を始めとして、被災地の雇用保

険の問題や、就労支援と生活保障の組合せのあり方について、こうした議論が強まっています。

就労支援として寄り添い型と特徴付けられる多様な実践が行われています。それが今後一層展開していくのか、それともそれとは逆の、強制や義務付けという性格のものが広がっていくのか、分かれ目に立っているのだと思います。相手を信頼しない、上から目線の短期的なやり方が良いのでしょうか？ 自分の子供をどう育てるか、また、学生をどちらの立場でみていくのか、私自身、個人的にも悩む時もあります。しかし、支援の仕組みをどう作るかという、寄り添い型のものをしっかり作りあげることが望ましいものであることはいうまでもありません。

以上の話しをもとに、就労支援の流れがどちらになるかという、大きな分かれ目に立っていることをご理解いただき、新たな流れ作りに関心を持っていただければ幸いです。