

Ⅲ部 所得保障と労働政策の連携の課題

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する研究

「地域雇用対策における国と地方の連携・協力～北九州市雇用対策協定の事例から」

分担研究者 沼尾波子 日本大学経済学部

研究要旨

社会保障分野における国と地方の役割分担論について整理を行い、その議論を踏まえて、わが国の雇用政策分野における国と地方の役割分担について考察した。まず、1990年代後半以降の地方分権改革の動向や、雇用政策をとりまく状況の変化を踏まえつつ、国の法制度改革と自治体の対応について整理を行った。次に、従前から自治体独自の雇用政策を推進してきた福岡県北九州市を取り上げ、近年の雇用対策協定を通じた国との連携・協力の状況についてヒヤリング調査をおこない、その成果と課題についてとりまとめた。

A. 研究目的

社会保障分野では、現金給付は国、現物給付は地方という役割分担論が展開されている。しかしながら、生活保護や雇用対策などの分野では、現金給付と現物給付が一体的に行われることによって、効果が発揮されることから、国と地方の役割分担論を単純に当てはめることが難しい。そこで、雇用対策分野を取り上げ、国と地方の役割分担や連携・協力のあり方について検討することとした。

B. 研究方法

まず、社会保障分野における国と地方の役割分担論について先行研究を整理する。次に、1990年代後半以降の雇用対策分野における国と地方の役割分担について整理す

る。具体的には、地方分権改革の動向や、雇用情勢の変化を踏まえつつ、国の法制度改革と自治体の対応について考察する。さらに、福岡県北九州市を取り上げ、近年の雇用対策協定を通じた国との連携・協力の状況についてヒヤリング調査をおこない、その成果と課題についてとりまとめることとした。

C. 研究結果

2000年の地方分権一括法施行後、地方事務官制度の廃止とともに、労働行政の「集権化」が図られた。他方で、地方自治体には自治事務として雇用政策への取り組みが求められることとなったが、自治体側の体制や対応は、都道府県・市町村によって大きく異なる。雇用対策を効果的に推進する

には、地域における体制整備が必要となる。

北九州市は従前から雇用対策に力を入れてきたことで知られるが、2010年に始まった福岡労働局との連携協定を通じて、より効果的な施策の推進が可能となったとの指摘が福岡労働局でのヒヤリングから明らかになっている。

D. 考察

雇用対策のように、現物給付と現金給付の組み合わせによって効果があがる政策分野では、国・地方それぞれの実施体制の整備とともに、その両方の政策をうまく結びつけて、施策の効果を上げられるよう、現場レベルでの対応が求められる。

福岡労働局へのヒヤリング調査では、北九州市との雇用連携協定を通じて、組織としての連携が図られるようになり、より柔軟な対応が可能となったとの指摘がなされている。

E. 結論

わが国における雇用政策をめぐる国と地方の役割分担の実際について、また雇用連携協定による北九州市の取り組みの成果について、一定の整理を行うことはできた。

しかしながら、国と地方の役割分担や連携のあり方についての考察はまだ不十分である。国と地方がそれぞれの優位性を持ちながら、連携・協力を行うことで、雇用政策の効果を上げるための制度上の課題について、初年度の調査では、まだ明確になっていない。

現物給付と現金給付の組み合わせによる雇用対策の推進に向けた行政体制のあり方については、自治体への更なる調査を実施

するとともに、次年度に、より考察を深める必要がある。

F. 研究発表

1. 論文発表

なし

2. 学会発表

なし

G. 健康危険情報

なし

H. 知的財産権の出願・登録

なし

第6章:地域雇用政策における国と地方の連携・協力～北九州市雇用対策協定の事例から¹

沼尾波子(日本大学経済学部)

要旨

本研究は、わが国の雇用政策における国と地方の役割分担・連携のあり方について考えるものである。

地方分権一括法施行後、地方事務官制度の廃止とともに、労働行政の「集権化」が図られた。他方で、地方自治体には自治事務として雇用政策への取組みが求められることとなったが、自治体側の体制や対応は、都道府県・市町村によって大きく異なっている。雇用対策を効果的に推進するには、現金給付と現物(サービス)給付を組み合わせた対応が求められる。国と地方の役割分担や連携の体制をどのように考えるか。その手がかりを得るために、長年にわたって自治体独自の雇用政策を推進してきた福岡県北九州市を取り上げ、近年の雇用対策協定を通じた国との連携・協力の状況についてヒヤリング調査を行った。調査から、国と地方の連携協定を通じて、より効果的な施策の推進が可能となったとの指摘がなされたが、連携の成果と課題について、今後、さらに詳細な分析・考察を行う必要がある。

1. はじめに

わが国では、地方分権改革を通じて、行政の様々な政策分野における国と地方の役割分担の見直しが図られてきた。国と地方が一体的に政策を推進する従来の方式から、国の役割と地方の役割を明確にし、国・地方それぞれが権限と責任を持ち、住民に対して行政サービスを提供するよう、制度改革が提起され、推進されている。

社会保障の分野においても、現金給付は国、現物給付は地方という役割分担論が展開されてきた。昨今の地域主権改革においても、この整理に基づいた改革案が提起されている。例えば子育て支援の領域でも、「子ども手当では国、保育所整備などのサービスは地方」といった整理に基づき、事務権限や財源配分に関する議論が行われている。

ところが、現実には、生活保護や雇用対策などの分野をみると、これらの領域では、現金給付と現物(サービス)給付が一体的に行われることによって効果が発揮されている側面がある。そのため、国と地方の役割分担論を単純に当てはめることが難しく、その役割分担や連携のあり方についても様々な議論が行われている。

そこで、本稿では雇用政策の分野を取り上げ、国と地方の役割、ならびに両者の連携について

¹ 本論文執筆にあたり、福岡労働局職業安定部にはヒヤリング調査や資料提供をいただいた。この場をお借りしてお礼を申し上げたい。無論、本稿における一切の記述の責任は全て筆者にのみ帰するものである。

考える。具体的には、雇用対策をめぐる国と地方の役割について、2000年以降の制度改革の経緯を整理するとともに、北九州市雇用対策協定を事例として取り上げ、連携による成果と課題について考えてみたい。

2. 社会保障分野における国と地方の役割分担

(1) 現物（サービス）給付における地方の役割

社会保障分野における国と地方の役割論については、多くの先行研究がある。〔神野・井手(2006)〕では、ナショナル・ミニマムを保障する中央政府、対人社会サービスを担う地方政府、所得保障を行う社会保障基金政府という3つの政府体系を掲げ、それぞれの役割を明確にするともに、各々の役割に見合う税財源配分のあり方を提起している。また、〔駒村・菊池(2009)〕では、国は社会保障制度設計、人材育成・確保のための制度、財源保障、所得保障を担うのに対し、地方では、サービスの現物給付、地域のニーズに合った独自サービス供給を担うという整理を行っている。また、最低生活の確保に関わる基本的な所得保障としての現金給付の仕組みは国が普遍的に運営するが、介護、教育、子育て支援、自立支援などの現物給付の場合、ベースとなる保障の基準や考え方については国が規定しつつも、実際のサービス提供は地域の実情に応じて自治体を実施することが望ましいと整理している。

地方が現物給付を担う理由として、〔鶴田(2005)〕では、①地方の多様性とニーズの反映、②情報の優位性の2つを掲げている。多様な地域が存在する中で、自治体がサービスを担えば、地域の人口構成や社会的条件、経済的条件に合った給付が可能となる。また自治体は住民に身近なところにいるため、サービス対象者の特定や給付後の状況などを把握しやすいと指摘する。

このように、先行研究のなかでは、サービスなどの現物給付は、地方自治体、とりわけ住民に身近な基礎自治体が担うことが効果的であるという整理が行われてきた。

しかし、基礎自治体はその役割を果たすには、いくつかの課題が横たわる。第一に、単独の自治体が別々に大きな施設を整備することによって、非効率性が生じることがある。次に、人材確保の問題が指摘される。小規模市町村においては、医師、保健師などの専門職を確保することが難しい場合がある。こうした資源配分の観点から、市町村間の水平的な連携や、都道府県による広域的調整が求められる場合がある。例えば、中核となる都市に大きな施設を整備し、人員を確保することで、広域的に対応するといった方法が考えられる。また、医療保険や介護保険の運営についても、より広域的に運営することで保険財政の安定性の確保を図ることが望ましいという議論があることにも留意が必要である。

(2) 現金給付と現物給付の組み合わせによる一体的支援

一方、現金給付と現物（サービス）給付を一体的に行うことで、対象となる人々の自立に向けた効果的な社会保障給付が可能になる、という現場レベルでの指摘もある²。一例として、生活保護

² 例えば生活保護について、各地の福祉事務所におけるヒヤリング調査結果から、保護費を支給するだけでは、個人の経済生活は成り立つとしても、自立に向けた取り組みには結びつきにくく、給付と一体的に、生活支援や自立

制度における保護費支給と自立支援をあげることができる。現行の生活保護については、保護費の支給と生活面での相談・助言、さらには自立支援の両方について、地方の福祉事務所が一体的に担うこととされている。福祉事務所では、単に生活保護費の支給を事務的にこなすだけでなく、被保護者の自立に向けた支援を行うことで、保護への長期的な依存の回避に結びつける取組みも可能となる。このとき、保護費の支給は法定受託事務となっており、必要財源の4分の3が国庫負担金で賄われるほか、残る4分の1についても普通交付税の基準財政需要額に算入されている。さらに、福祉事務所運営費についても、交付税措置の対象とされている³。一方、保護世帯に対する相談業務や、就労、日常生活や社会参加に関わる自立支援については地方の自治事務とされている。その財源は、地方の一般財源による負担となっているが、一部については、自治体の申請により、国のセイフティネット支援対策等事業費補助金が交付されている。このように、生活保護の分野では、国から地方への移転財源を通じて、地方自治体が現金給付と現物給付を一体的に行う体制が構築されてきた。

これに対し、雇用対策の分野における国と地方の役割は、生活保護制度の場合とは大きく異なっている。失業者に対する雇用保険給付と求職者への職業紹介、職業訓練はすべて国の機関が実施している。地方自治体は、緊急雇用対策を通じた雇用機会の創出など、雇用対策の一部を担っているが、それらは限定的なものである。また、無料職業紹介については、届出により自治体で行うことが可能となっているが、全ての自治体が実施をしているわけではない。

失業保険給付と並行して、職業紹介や職業訓練等のサービス給付を国が一体的に実施することにより、社会経済情勢に即したサービスを、雇用情勢を見据えながらすることが可能となる。しかし、雇用対策を国が一貫して担う場合、地域の産業政策や福祉政策と一体的に雇用対策を推進することは難しい。また求職者一人一人の生活をみながら、そのニーズにきめ細かく対応しようとするれば、個人情報を一から把握する必要があるなど、大きなコストが発生するという側面がある。

以上のことから、国と地方の役割分担について考える際に、現金給付部分と現物給付部分について、国と地方がそれぞれの機能を担うとしても、個々の施策の効果をあげるには、両者が連携・協力を図りながら、運営体制を構築していくことが必要になると考えられる。

(3) 雇用政策における国と地方の役割分担、連携の視点

雇用政策における国と地方の役割分担や連携・協力のあり方について考えるに際し、手がかりとなる2つの事例がある。

①大阪府箕面市⁴における「社会的雇用」の取組み

箕面市の「社会的雇用」政策では、市が独自に設定した要件を満たす「障害者事業所」に対して、財政支援が行われている。具体的には、障害者事業所に対して、障害者の最低賃金保障のための補助を行っており、同時に、障害者の就労機会の創出と、就労環境維持に要する経費につい

支援を行う必要があるという指摘がある。

³ だが、普通交付税の基準財政需要額への算入額は、2003年以降年々削減される傾向にある。

⁴ 2010年9月10日に箕面市障害者事業所ならびに市内事業所への調査を行い、担当者の方々からお話を伺うとともに、資料の提供をいただいた。この場を借りてお礼を申し上げます。

でも補助が行われている。これらの補助は、いずれも市の単独事業として実施されている。二つの補助のうち、前者は障害者に対する賃金補填という点で、現金給付的な意味を持つものである。これに対し、後者は障害者の支援体制を整備する補助であり、いわばサービス給付に相当すると見られることもできる。単に障害者の所得保障を行うだけでなく、一人一人の障害の状況や程度に応じた働き方を、職場がカスタムメイドできるよう、就労環境の整備を支援しているのである。

このように、箕面市の政策は、障害者の就労環境を整えるための現物給付を前提とした現金給付的支援を行うものであり、換言すれば、障害者の就労環境の確保を前提とした最低賃金保障とみられることもできる。いわば、現物給付と現金給付が一体的に行われることで、現金給付を通じた「自立」支援を、より効果的に行える仕組みとなっている⁵。

②消費者行政における国と地方の役割分担

次に、消費者行政分野における、国と地方の役割分担の議論を取り上げる。消費者行政のなかでも、消費者の相談窓口については、国民生活センターなどの国の外郭団体が担っているほか、都道府県に窓口設置が義務づけられており、また市町村においても、何らかの相談窓口設置が求められている。住民に身近な基礎自治体に相談窓口を設置するほうが、利便性があり、柔軟な対応を行うことができるといった考え方が背景にある。これに対し、事業者に対する取締りや規制についてみると、特定県内でのみ営業活動を行っている事業者の場合には都道府県が対応できるものの、県境を越えて広域に活動する事業者については、国が指導・監督することとされている。また、市町村には事業所への立ち入り調査の権限などは認められていない。このように、消費者・生活者に対する窓口対応と、事業者への規制や取締りとは、国—都道府県—市町村という異なるレベルでの対応が図られている。

しかしながら、消費者被害の現状や、問題のある事業所については、全ての関係諸機関が一定程度の状況把握を必要とする。そのため、国—県—市町村の連携とともに、市町村間、都道府県間での水平的な連携が求められている。さらに、商品テストを通じて、全国に流通する商品情報の把握を行うことや、相談内容を全国共通のデータベースで管理運用するためのシステムは、国が一元的に管理しつつ、全国の関係機関で閲覧が可能な体制を整える必要が生じている。

雇用政策の場合、失業者や求職者に対する各種の支援と、産業政策を通じた雇用開発、さらに労働法規の取締りなど、多様な業務が存在する。失業者、就業者に対する生活支援・相談は、市町村に期待されるところが大きい。「雇用と福祉の谷間を埋める」(箕面市)ことが求められるなかで、生活相談を含めた対応については、基礎自治体の役割が重要となるだろう。これに対し、事業所に対する管理監督、雇用開拓は、国や都道府県に期待されるところが大きい。また職業紹介(求人情報等のデータベース一元化)や、雇用保険給付については国が担うことが必要である。このように、業務内容によって異なるレベルの行政が対応することで、効果的なサービス提供が可能だとすれば、行政相互の垂直的な連携や、水平的な連携が必要となるものと考えられる。

3. 雇用政策分野における国と地方の役割分担の実際

⁵ 箕面市の社会的雇用政策については、箕面市障害者事業団(2007)を参照。

(1) 法制度改正にみる国と地方

ここで、雇用政策分野における国と地方の役割分担の実際について、2000年以降の動きをみておくことにする。

2000年4月、地方分権一括法施行により、地方事務官制度が廃止された。それまでは、地方事務官制度によって、国の職員が都道府県に地方事務官として配置されており、国の事務であった労働行政の一部を都道府県が担当していた。2000年に、この制度が廃止され、国の出先機関「地方労働局」が設置されたことにより、労働行政の「集権化」が進んだことが指摘されている。

一方、同年には改正雇用対策法も施行されている。これによって自治体の雇用政策に対する責務が明確に規定されることとなった。雇用対策法第5条には「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」と規定された。これについて、〔澤井(2003)〕では、「国の権限に属さない雇用施策を、地域の実情に応じて、広く地方公共団体が実施するように改めたもの」と整理し、法改正を通じて「自治事務としての雇用政策の確立」をみた、と論じている。また、同法第27条において「国及び地方公共団体は、国の行う職業指導及び職業紹介の事業等と地方公共団体の講ずる雇用に関する施策が密接な関連の下に円滑かつ効果的に実施されるように相互に連絡し、及び協力するものとする」として、その連携・協力が謳われている。

さらに2003年には、職業安定法、労働者派遣法が改正されている。法改正により、「地方公共団体は、当該団体の施策に付随する業務として無料職業紹介事業を行うことができる」とされた。ここでいう「当該団体の施策に付随する業務」とは、福祉サービスの利用者の支援施策、企業立地の促進に関する政策、その他住民の福祉の増進を図る政策、産業経済の発展政策といった例が示されている。このように、自治体には、総合行政の一貫として、雇用対策を推進することが期待されることとなったのである。

(2) 緊急雇用対策における自治体

自治体の雇用政策における役割は大きくなっているが、雇用政策を恒常的に所管する部課を設置しているかという点、とりわけ市町村の場合、必ずしも全ての地域でそのような対応が行われているとはいえない。しかしながら、1990年代末から、自治体が、地域の実情に即して、失業対策となる事業の内容を決定できる制度が導入されてきた。

① 緊急地域雇用特別交付金(1999年、2001年、2002年)

これは、国から自治体へ交付金を交付し、それを財源として、地方で臨時応急の措置として、雇用・就労機会の創出を図るものである。各地域の実情に応じて緊急に対応すべき事業を、地方の創意工夫に基づいて実施し、雇用創出を図るとき、国が交付金を交付する制度である。1970年代当時の失業対策と大きく異なるのは、行政の直接雇用に限定せず、民間企業やNPO等の事業所での雇用創出に期待したこと、またいわゆる公共事業ではなく、福祉・環境・教育などの分野における雇用機会の創出が期待された点である⁶。

⁶ 緊急地域雇用特別交付金の運用をめぐる課題については〔小倉(2000)〕を参照。

②ふるさと雇用再生特別交付金(2008年)

この制度は、とりわけ地方圏を中心とした近年の雇用情勢悪化に対する対応策として創設されたものである。地域の実情を踏まえ、自治体の創意工夫に基づいて求職者等を雇い入れるために、国が自治体に交付金を支出する制度として創設された。これによって、地域の継続的な雇用機会の創出を図ることが期待された。〔東京市政調査会(2010)〕では、この交付金制度の運用状況に関する調査が行われているが、それによれば、都市部では介護・福祉、産業振興、教育・文化分野での活用、地方圏では産業振興分野、農林漁業分野、介護・福祉分野での活用がそれぞれ多いことが指摘されている⁷。

③緊急雇用創出事業臨時特例交付金(2008年、2009年)

これは、離職を余儀なくされた非正規労働者、中高年等の失業者に対して、次の雇用までの短期的な雇用・就労機会を創出・提供することを目的として導入された交付金である。

以上のように、2000年以降、職業安定行政全般については国への集権化が図られたが、自治体は地域における各種の課題に取り組む中で、雇用施策についても自治事務として他の施策と一体的に推進することが可能となった。加えて、緊急雇用対策においても、地域の課題に取り組むための担い手を一定期間雇用するための交付金制度が、雇用情勢の悪化を背景として導入されてきたのである。

4. 基礎自治体の雇用施策～北九州市の事例

(1) 雇用政策に関する基礎自治体の行政体制

ここで、市町村における緊急雇用対策を含めた行政体制の現状について見ておくことにする。

①相談窓口設置自治体

まず、就労に関する相談窓口を設置している市町村についてみると、戦後に労働運動が盛んだった地域や産炭地域などでは、窓口設置を行ってきた。しかしながら、こうした自治体は、大阪府、福岡県の筑後地域、北海道などの一部の地域に限定されている。これに対し、2000年以降、雇用政策において自治体の役割が拡大したこと、また各地で雇用情勢が悪化していることなどから、就労相談に対する住民ニーズの高い市町村では、担当課を設置する動きが生じている⁸。

②政令指定都市

一方、都道府県の事務の一部を移管されている政令指定都市では、雇用動向調査や勤労者福祉の施策を推進する部署として「勤労市民課」などを設置してきたところが多い。政令指定都市では、従来から、ハローワークや道府県と連携しつつ、地域の雇用情勢についての実態把握を行ってきた。また、2003年の法改正以降、就労支援センターを設置し、運営については外部委託や指定管理等を行うとともに、就労相談や職業訓練などの情報を提供するワンストップ型窓口を設置する動きが生じている。ただし、その所管は自治体によって異なり、産業経済部局が対応する場合と、

⁷ 東京市政調査会(2008)p40を参照。

⁸ 東京都足立区の就労支援課、大阪府尼崎市のしごと支援課などがあげられる。

福祉部局が対応する場合がある。

③一般の市町村

独自の雇用施策に取り組む市町村は見受けられるものの、その動きは地域限定的なものに留まっている。今日でも、多くの市町村において、雇用対策は国の役割という認識が強い。緊急雇用対策を実施する際にも、その予算を所管し、総合的な雇用施策を担当する部署を持つ市町村は僅かであり、多くの場合、その予算は、一旦企画課・財政課等に配分される。その後、各課に「追加的業務」を推進するための非常勤職員、嘱託職員の賃金・手当のニーズを調査し、あがってきた希望をもとに、各課の予算として配分するという対応が行われている。緊急雇用対策は、年度途中で突然実施されることから、市町村の側でも、失業者、求職者の立場にたった雇用機会の創出を図るという対応を図ることは難しく、短期的に必要な業務を外注することで、就労機会の創出を図るという対応にならざるを得ないという面もある。中には「予算消化のために、地域づくりへの効果を期待できなくとも、当面の雇用を創出することだけを考えて事業を組む」⁹という例もあるという。したがって、こうした雇用対策が、地域の産業政策や、福祉政策と整合性を図りながら、計画的に推進されているケースは必ずしも多いとはいえず、その体制が整備されている自治体も限られているといえてよい。一時的な緊急雇用への現場対応に留まっているという実態が少なからずある。

(2)北九州市の雇用対策

北九州市は、全国の市町村の中でも、雇用政策を積極的に推進する自治体として知られる。北九州市では、従来から経済局のなかに雇用開発課を設置しており、市独自の雇用動向に関する詳細な基礎調査を行ってきた。それに加えて、雇用動向調査の結果に基づき、業種間・年齢間での生じている雇用のミスマッチ解消に向けて、雇用の「開発」を積極的に推進してきたのである。また、地域の産業政策に関する長期ビジョンをもち、その中で新規雇用の「開発」を、産業界との連携・協力を図りながら進めている点にも特徴がある。最近では、2008年に産業雇用戦略本部を設置し、民間企業、教育訓練機関、各種団体との連携を図りながら、産業雇用戦略の推進を図ることを謳うとともに、人材育成や就業支援施策を位置づけている。

すでに1990年代末の時点において、北九州市では、高齢者に対する雇用の場の創出、「能力開発セミナー」の開催、中小企業の相談役としてマッチング(途上国支援、アジアへの派遣等を含めて実施)を推進しており、そのノウハウも蓄積されている。

高齢者雇用政策についても、1990年代末には、高齢者向け窓口を一箇所に集約する「ワンストップ行政」の仕組みを導入している。具体的には、ハローワーク、県の中高齢者雇用促進協会等、市のシルバー人材センターなど、高齢者雇用の窓口を一箇所に集め、さらに、年金、保険、税制度との関係を含め、働き方を含めた退職後の相談に総合的に乗ることのできる窓口を設置している。また、若年層への就労支援として、1990年代にはインターンシップ制度を導入しており、地元企業の魅力を知り、若年層の市外流出に歯止めをかけるための取組みを行うなど、先駆的な取組みを行ってきた。

⁹ ある都市自治体の担当職員への聞き取り調査から

5. 北九州市雇用対策協定

雇用政策の分野では独自の対応を図ってきた北九州市において、2010年3月、福岡労働局との間で雇用対策協定が締結された。協定に期待された効果や狙いについて、現地調査を踏まえて整理を行う。

(1) 雇用対策協定

ここで、あらかじめ雇用対策協定の概要についてみておくことにする。

2000年の地方分権改革を通じた地方事務官制度の廃止と地方労働局の設置により、雇用労働行政の集権化が図られることとなった。ところが、その後の地方分権改革推進委員会の議論や、地域主権改革のなかで、国の出先機関改革が謳われ、ハローワークのあり方についても検討が行われることとなった。

2008年12月8日の地方分権改革推進委員会「第2次勧告」ならびに、それに基づいて策定された「出先機関改革に係る工程表」(2009年3月24日地方分権改革推進本部決定)では、都道府県労働局の事務・権限の見直しについて整理を行っている。

具体的には、地方公共団体が行う無料職業紹介事業については、民間の職業紹介事業者とは異なる位置づけを持たせること、地方自治体が無料職業紹介事業を実施する際に必要となる国のシステム・端末を地方の職員が利用できるような条件を検討すること、雇用保険の適用・認定・給付等に係る業務のうち、保険受給資格決定に必要な書類の取次ぎについて地方公共団体が自ら行う無料職業紹介の窓口でも実施できるようにすること、などが検討されている。

その後の地域主権改革の議論でも、第1に、自治体から国への要請権と国による対応義務の創設、第2にハローワークの職業紹介に関する事務の一部の先行移管、第3に自治体無料職業紹介事業への法的位置づけの付与・国の求人情報の自治体への開放、第4にハローワークの地方移管に関する論点整理のための円卓会議の開催と国民的アンケート調査の実施が掲げられた。

このように、職業紹介をはじめとした雇用労働行政のあり方について検討が行われているところである。こうしたなかで、国と地方の役割分担を考えるにあたって、両者の連携による対応を図るための制度が検討されてきた。具体的には「自治体と国がそれぞれ実施する雇用関連施策が密接な関連のもとに円滑・効率的に実施されることを目指し、両者が協働し一体となって対策を推進できる体制を構築する方向で検討を行う」として、2つの方向性が示された。

第1に、地域の実情に応じた効果的・効率的・機動的な対策の推進を図るべく、自治体が希望する場合には国との協働の内容を定めた「雇用対策協定」を締結し、数値目標などを定める。また協定内容の実施にあたって自治体側から要請があった場合には国には誠実に対応する義務が発生するというものである。

第2に自治体と国の両者による進捗状況の把握・全体調整の実施を行うべく、自治体と国とで「運営協議会」を設置し、定期的に協定内容の実施状況をフォローすること、また協定内容については、自治体からの要請や雇用情勢などに応じて随時改定することが示された。

この方針では、自治体の「首長による国への要請権の創設」ということが強調されている。現行制

度では、毎年度地方労働局が「雇用施策実施方針」を策定する際、知事の意見を聞くことを行ってはいるが、「地方意見の反映」を自治体の権利として制度的に担保することが必要であるという整理によるものである。

現在、北九州市と福岡労働局、神奈川県と神奈川労働局との間で、それぞれ協定が結ばれており、連携に向けた取組みが行われている。また、このほか長崎県と長崎労働局との間では、事業共同実施計画の策定が行われている。

(2) 北九州市と福岡労働局との雇用対策協定

北九州市と福岡労働局との雇用対策協定は、2010年3月、全国に先駆けて締結された。これは、北九州市、福岡労働局、小倉公共職業安定所、八幡公共職業安定所が、雇用失業情勢の改善に連携して強力に取り組むことを目的として締結したものである。市と労働局とが共同で、管内での就職・支援件数目標を設定し、連携して取組みを行うこととされている。

就職・支援件数の目標（北九州市と福岡労働局の共同目標）

| | |
|----------------|----------|
| 若年者の就職件数 | 約8200人／年 |
| 中高年齢者の就職件数 | 約6700人／年 |
| U・Iターン就職件数 | 約60人／年 |
| 子育て中等の求職者の支援件数 | 約6800人／年 |
| 障害者の就職件数 | 約450人／年 |
| 新規高校卒業者の就職内定率 | 約95%以上 |

先述の通り、北九州市はすでに10年以上前から、高齢者雇用分野等でのワンストップサービスの実施など、先駆的な取組みを産業政策と一体的に推進してきた。また困窮者の就労支援についても、2004年に「北九州市ホームレス自立支援推進協議会」を立ち上げており、この中には市、社会福祉協議会、民生委員、NPO団体のほか、ハローワークも構成員となっている。このように、従前より市の現場レベルでは、国や県に対する働きかけを行うとともに、両方で一定の協力関係が築かれてきた。

福岡労働局によれば、今回の協定は、現場レベルでの個別の取組みを組織としての合意に基づいて制度化したこと、また、連携協力が制度化されたことによって、新たな取組みが創出されたこととであり、その意義は大きいとしている。

実際、今回の協定を通じて以下の新たな取組みが行われている。

- 市が地域雇用創造推進事業（厚生労働省委託事業）におけるソーシャルビジネス創業講座、プログラマー養成研修等を実施し、ハローワークが求職活動認定等を実施
- 市の調査に基づき、ハローワークによる求人開拓
- 市と労働局との共催によるセミナーや面談会の開催
- 北九州市自殺対策連絡会議への労働局の参加
- マザーズハローワークを市の子育て支援施設の入居ビルに移転

○市の勤労婦人センターにおけるハローワークの「再就職準備セミナー」開催

このほか、協定締結と時期を同じくして、国のふるさとハローワーク事業の一環として、戸畑区に「シティハローワーク・ウェルとばた」が開設され、国と自治体との連携により、職業紹介をはじめとする各種サービスが提供されている。

(3) 雇用対策協定の成果

北九州市の協定については、まだ初年度ということもあり、その成果について現段階で評価を行うことは難しい。しかしながら、雇用労働行政のあり方を考える上で、国と地方の連携・協力を通じて、以下のような成果があらがりつつあるということが、福岡労働局におけるヒヤリング（2011年1月7日実施）で明らかになっている。

第1に、組織的な連携体制が図られたことにより、双方で取り組む事業内容や進捗状況に関する把握がスムーズになった点である。また、国の雇用労働行政全般の動向、北九州市の雇用、産業、福祉等の施策の動向について、互いに目配りしながら、それぞれの施策の進捗状況を把握できるようになったとのことである。

福岡労働局も北九州市の雇用労働政策を踏まえて、国の事業メニューとのマッチングを図りつつ、市への提言を行うことが可能となっている。また北九州市にとっても、労働局との連携により、これまで以上に国の雇用労働政策の動向を把握しやすくなるなど、国も地方も互いの役割を果たす上で、必要な情報を得やすくなったということであった。

また、かつてのように、現場の実務レベルで連携を取っていた際には、市の職員が、小倉と戸畑のハローワークにそれぞれ別々に顔を出して調整を図る必要があったが、連絡協議会が設置されたことで、労働局を通じて一元的に調整が可能となるといった効果もあがっているとのことである。

協定締結以前のことであるが、国と地方の連携を通じて、ハローワークの移転を行い、利便性の向上を図ったとの指摘もあった。当初、国では、来所者の利便性を考え、小倉の中心商店街近くにマザーズハローワークを設置していた。ところが、利用者の多くは乗用車で来所すること、子どもを連れて街中を歩くのは心配といった声が挙がっていることが判明した。そこで市の第三セクターが運営し、子育て支援センターが入所している駅北のビルへ移転を図ったとのことである。これにより相互に施設の利便性が向上したほか、市の協力を経て、マザーズハローワーク利用者の駐車場代金は半額となっている。

福岡労働局での調査から以下のようなことが明らかになった。第1に、国と地方の連携協力を通じて、各種行政サービスの複数の窓口を1箇所の施設に集中させることで、ワンストップ化を図る取組みが比較的容易となったことである。第2に、国の資料に基づく雇用情勢や、地元の産業政策、雇用動向調査を踏まえながら、効果的な職業訓練等の研修プログラムを構築するとともに、人員や場所の確保についても、より柔軟に対応できるようになりつつあるという点である。第3に北九州市としても、国の動向を踏まえた施策の推進が可能となることや、委託事業、モデル事業の採択を通じた財源の確保が行えるという利点もある。

雇用対策協定における2010年度の目標値は、おおむね対前年度比10%増として設定されているが、2010年度前半の成果をみると、既に目標値の半分以上が達成されている¹⁰。連携協力の成果と判断するかどうかについては、時期尚早であるが、少なくともヒヤリング調査からは、今回の連携協定を通じて、組織間での情報伝達における風通しがよくなり、これまで以上に効果的な取り組みを行うことが可能となっていることがうかがえる。

6. むすびにかえて

本稿では、雇用政策の分野における国と地方の役割分担、連携のあり方について、考察を行った。「現金給付は国、現物給付は地方」という整理を行い、国と地方の役割分担を行ったとしても、雇用政策の効果をあげるには、両者の連携が必要な領域があると考えられる。

就労支援は、生活支援等の福祉政策との組み合わせにより効果をあげることが期待できる。また、雇用機会の創出が、地域の産業政策と一体的に進められることで地域振興策の推進が図られる可能性もある。雇用政策を通じて、こうした成果が期待されるとすれば、国・地方それぞれの実施体制の整備とともに、その両方の政策をうまく結びつけて、施策の効果を上げられるよう、現場レベルでの対応が求められる。

一方、福岡労働局へのヒヤリング調査では、北九州市との雇用連携協定を通じて、組織としての連携が図られるようになり、より柔軟な対応が可能となったとの指摘がなされている。このように、雇用政策をめぐる国と地方の連携を通じて、一定の成果が上がったことは評価できる。しかしながら、国と地方の役割分担や連携のあり方についての考察はまだ不十分な点が多い。国と地方がそれぞれの優位性を持ちながら、連携・協力を行うことで、雇用政策の効果を上げるための制度上の課題について、より詳細な考察を行う必要がある。また権限配分と事務の取り扱い、財源配分についても更なる整理が必要となる。こうした、雇用政策をめぐる行財政体制のあり方については、自治体への更なる調査を実施するとともに、次年度に、考察を深めることとしたい。

¹⁰ 福岡労働局の資料によれば、2010年度上半期では、設定された6項目の目標のうち「新規高校卒業者の就職内定率」を除く5項目で、5割を超えており、年度後半も同様の成果が得られれば、年度末までに目標を達成できる見通しとなっている。

文献

- 「雇用対策と自治体の取り組み」『季刊実践自治』2010年冬号、イマジン出版、2010年12月
- 鵜田晋幸「社会保障における国と地方の役割分担と財政基盤の今後のあり方について」『デPRI ディスカッションペーパー』財務省財務総合政策研究所、05A-05、2005年
- 大谷強・澤井勝編『自治体雇用・就労施策の新展開』地方自治総合研究所、公人社、2008年
- 小倉波子「地域雇用をめぐる基礎的自治体の役割」『都市問題』91巻5号、東京市政調査会、2000年
- 駒村康平・菊池馨実編『希望の社会保障改革』旬報社、2009年
- 澤井勝「職業安定法改正と自治体の雇用労働政策～雇用流動化に対応する自治体政策の構築に向けて～」『季刊自治体学研究』87号、pp.8-13、神奈川県自治総合研究センター、2003年
- 神野直彦・井手英策編『希望の構想』岩波書店、2006年
- 東京市政調査会『自治体の就労支援～そのあり方に関する総合的研究～』財団法人東京市政調査会
- 箕面市障害者事業団「箕面市における障害者事業所が行う社会的雇用の今後のあり方について(最終報告書)」
- 箕面市障害者事業団、2007年
- 労働政策研究・研修機構『市町村における地域雇用戦略と雇用創出の取り組み』労働政策研究・研修機構

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）
分担研究報告書

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する調査研究

「社会的雇用の理念と実践：箕面市における先進事例」

研究分担者 富江直子 茨城大学人文学部

研究要旨

本研究では、障害のある人の雇用をめぐる制度、政策の課題と改革の方向性を、大阪府箕面市で行われている社会的雇用事業の理念と実践の紹介を通じて考察する。障害のある人びとの働く場は、これまではハードルの高い一般就労か、賃金が低く経済的自立が困難な福祉的就労の二つであった。箕面市の社会的雇用事業は、この二つの中間に、社会的雇用という第三の働き方を創出するものである。社会的雇用においては、公費からの賃金補填という形で最低賃金を保障し、働く障害者に労働者としての権利を保障する。障害者の働く権利の保障という理念で取り組まれてきたこの事業は、障害のある人が職場や地域に参加していくことを通じて、職場と地域のノーマライゼーションを実現していくものである。既存の労働市場への包摂にとどまらず、労働のあり方や社会のあり方、さらには価値観を変革していくための足場を作り出す事業としての可能性をもつ取り組みであると考えられるだろう。

A. 研究目的

障害者雇用をめぐる施策について、先進事例の調査を通じて、現状と課題、改革の方向性を検討し、福祉と労働をめぐる理念について考察する。

B. 研究方法

大阪府箕面市における社会的雇用事業について、2010年9月と2011年2月に聞き取り調査を行った。

C. 研究結果

障害者雇用をめぐるのは「福祉と労働の谷間」という問題の解消が大きな課題とな

っている。社会的雇用はこの課題に対する先進的な取り組みの事例である。箕面市の社会的雇用事業の歴史と現在における取り組みの調査から、障害のある人の福祉と労働に関する制度的、理念的な課題が明らかになった。

D. 考察

「障害者の働く権利」の保障を理念とする社会的雇用は、障害のある人が労働を通じて職場や地域に参加していくことを通じて、職場と地域のノーマライゼーションを実現していくことをも展望する。直接的には障害のある人びとの就労による自立をめざすものであるが、それは既存の労働市場へ

の包摂にとどまらず、社会変革をも射程に入れた実践であると言えるだろう。社会的雇用の実践が広がっていくことによって、職場や地域がどのように変化していくかということが今後の大きな目標であり、課題であろう。

E. 結論

障害のある人の就労をめぐることは、一般就労への参加を目指す立場、福祉的就労を新しい労働の場として変革していこうとする立場、労働の価値を相対化する立場という、異なる立場からの主張がある。

社会的雇用は、一般就労への参加によって、労働のあり方を内部から変革していくことを目指すものと位置づけられるだろう。箕面市や滋賀県で行われている社会的雇用がどのように広がっていくか、そして社会的雇用という働き方が創出されることによって福祉的就労や一般就労のあり方がどのように変革されていくのか、といったこの事業の影響が注目される。

F. 研究発表

1. 論文発表

2. 学会発表

G. 健康危険情報

なし

H. 知的財産権の出願・登録

なし

第7章:社会的雇用の理念と実践:箕面市における先進事例

富江直子(茨城大学人文学部)

要旨

本研究では、障害のある人の雇用をめぐる制度、政策の課題と改革の方向性を、大阪府箕面市で行われている社会的雇用事業の理念と実践の紹介を通じて考察する。障害のある人びとの働く場は、従来は、ハードルの高い一般就労か、賃金が低く経済的自立が困難な福祉的就労かの二つしかなかった。箕面市の社会的雇用事業は、この二つの中間に、社会的雇用という第三の働き方を創出するものである。社会的雇用においては、公費からの賃金補填という形で最低賃金を保障し、働く障害者に労働者としての権利を付与する。障害者の働く権利の保障という理念のもとに取り組みられてきたこの事業は、障害のある人が労働を通じて職場や地域に参加していくことによって、職場と地域のノーマライゼーションを実現していくことをその射程に見据えている。既存の労働市場への包摂にとどまらず、労働のあり方、さらには社会のあり方を変革していくための足場を作り出す事業としての可能性をもつ取り組みであると考えられるだろう。

1. 障害のある人びとの雇用——政策と現状

(1) 障害者雇用対策の沿革と概要

まず、日本の障害者雇用対策の沿革をたどり、障害のある人の雇用という課題の位置づけと施策の概要をみていこう¹。

1955年の国際労働機関(ILO)の「身体障害者の職業更生に関する勧告」を受けて、日本では1960年に障害者雇用対策の基本となる障害者雇用促進法が制定された。その主な内容は次のようなものであった。

①公共職業安定所は、身体障害者でないことを条件とする求人の申込みを受理しないことができる。

②求人者に対し身体条件その他求人条件について指導し、身体障害者の雇用の促進に資すること。

③適応訓練の実施。

④事業主の努力義務として雇用率制度の導入。

障害者雇用促進法は、その後改正を重ねてきた。1976年の改正では、障害者雇用が事業主の努力義務から法的義務に変更され、また身体障害者雇用納付金制度が創設された。さらに1987年の改正で、①法の対象者を身体障害者から知的障害者、精神障害者を含むすべての障害者に拡大する、②雇用促進対策に加え、雇用されている障害者に対する助言、指導や在職中に障害者になった者の障害者雇用継続助成金制度の新設等、雇用安定施策を充実、強化するなどの大きな変更があった。

¹ 障害者雇用対策の沿革と位置づけおよび体系については田口(2009)を参照。

1987年の改正の背景には1981年の国際障害者年があった。これを踏まえて1983年に職業リハビリテーション及び雇用(障害者)に関するILO条約と同勧告が採択された(日本は1992年に批准)。ここでは、障害者の職業生活における「完全参加と平等」を実現することが明記され、職業リハビリテーションの目的を「すべての種類の障害者が雇用に就き、それを継続し、かつそれにおいて向上することができるようにすること。並びにそれにより障害者の社会への統合または再統合を促進すること」と規定された(田口 2009:6)。

2006年に国連総会で採択され、2007年に日本も署名した「障害者権利条約」では、労働・雇用分野における障害を理由とする差別の禁止、職場における「合理的配慮」の提供について規定している。

現在日本では、障害のある人の雇用促進に関して、次のような施策が行われている。

①障害者雇用率制度——企業に対して、雇用する労働者の1.8%に相当する人数の障害者を雇用することを義務づけている。

②障害者雇用納付金制度——雇用率を満たさない企業から納付金を徴収し、この納付金をもとに雇用義務数より多くの障害のある人を雇用している企業に対して調整金を払ったり、障害のある人を雇用するために必要な施設設備費等に助成を行ったりしている。

③障害のある人に対して、職業訓練や職業紹介、職業リハビリテーションを実施している。

(2) 障害のある人の就労をめぐる理念と課題

以上にみてきたように、戦後日本では国際的な動きを踏まえながら、障害のある人びとが障害のない人びとと同様に働くことができるよう、対策を進めてきた。

ここでは、障害者雇用対策がいかなる視点、いかなる価値意識から進められてきたかをみていこう。

障害者雇用促進法には、その基本理念が次のように規定されている。

第三条 障害者である労働者は、経済社会を構成する労働者の一員として、職業生活においてその能力を発揮する機会を与えられるものとする。

第四条 障害者である労働者は、職業に従事する者としての自覚を持ち、自ら進んで、その能力の開発及び向上を図り、有為な職業人として自立するように努めなければならない。

さらに、事業主責務と国及び地方公共団体の責務として、次のような条文がある。

第五条 すべて事業主は、障害者の雇用に関し、社会連帯の理念に基づき、障害者である労働者が有為な職業人として自立しようとする努力に対して協力する責務を有するものであつて、その有する能力を正當に評価し、適当な雇用の場を与えるとともに適正な雇用管理を行うことによりその雇用の安定を図るよう努めなければならない。

第六条 国及び地方公共団体は、障害者の雇用について事業主その他国民一般の理解を高めるとともに、事業主、障害者その他の関係者に対する援助の措置及び障害者の特性に配慮した職業リハビリテーションの措置を講ずる等障害者の雇用の促進及びその職業の安定を図るために必要な施策を、障害者の福祉に関する施策との有機的な連携を図りつつ総合的かつ効果的に推進するよう努めなければならない。

ここには、障害のある人が雇用の場に就き、能力を発揮する機会を得られるようにするため、障害のある人自身も、雇用主も、国家・社会も、すべてが義務を負うことが規定されている。

しかし障害のある人が働くということが具体的にどういうことを意味するのかは、必ずしも自明ではない。

障害者権利条約には、障害のある人は「開かれ、インクルーシブで、かつ、アクセシブルな労働市場及び労働環境」で働く権利を持ち、その権利の実現を保証し促進するために「あらゆる形態の雇用に係わるすべての事項(募集、採用及び雇用の条件、雇用の継続、昇進並びに安全かつ健康的な作業条件を含む。)に関し、障害に基づく差別を禁止する」と規定されている。この「あらゆる形態の雇用」の内容をめぐる、条約交渉の当初から議論があった。争われたのは、「あらゆる形態の雇用」に一般就労だけでなく労働市場で職を見つけることが困難な障害者のための代替雇用(福祉的就労など)を含めるかどうかについての賛否であった(松井 2009a:31)。

代替雇いを条文に含めることへの賛成論は、ILO の提案に代表される。ILO は「草案で一般雇用が強調されていることを歓迎する一方、開かれた労働市場で働くことができない障害者に対して、有用で報酬を伴い、かつ、昇進および、できるならば一般雇用への移行の機会を提供することを確保する条件で、代替雇用が提供されるべきであり、そうした規定を条約に含めること」を求めた(同)。

他方、反対意見は、条文の基本原則である「開かれ、インクルーシブで、かつ、アクセシブルな労働市場及び労働環境」に反するという、および代替雇用を含めることが障害者の劣等処遇を容認したり、温存したりすることにつながりかねないということなどであった(同)。

日本では、賃金補填を伴う保護雇用は一貫して否定されてきたという(栗原 2010a)。1982年2月に身体障害者雇用審議会が出した「国際障害者年を契機とする心身障害者対策の今後のあり方について」には、次のように述べられている。

保護雇用は結果的にノーマライゼーションの理念に反するのではないかという意見もある。更に、その運営補助が結果的には一般雇用への移動を少なくし、滞留現象をもたらすことその他、障害者自身の労働意欲を低下させる等の問題があることも指摘されている。我が国は、活力ある福祉社会を実現することを基本的な方向として目指しているところであり、特別重度障害者対策を立案するに当たっては、ノーマライゼーションの理念に立脚することを基本的視点とすべきである(1982年2月に身体障害者雇用審議会が出した「国際障害者年を契機とする心身障害者対策の今後のあり方について」栗原 2010a→松林和夫『労働権と雇用保障法』からの引用)

後でみるように、箕面市ではこのような見解とは逆に、一般就労への移動を促進し、ノーマライゼーションの理念を実現していくものと考えている。

(3) 福祉的就労をめぐる問題

一般就労ではなく、授産施設や小規模作業所などで働くこと(福祉的就労)は、以上にみたように、その位置づけや評価が議論されてきた。以下、福祉的就労の実態と課題をみていこう²。

就業率 (2006年の厚生労働省による調査)

² 以下、松井(2009a)に基づく。