

### 地域主権をめぐる葛藤と社会的労働市場の持続的発展に関する教育・労働社会学的研究

筒井, 美紀 / TSUTSUI, Miki

---

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

科学研究費助成事業 研究成果報告書

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

6

(発行年 / Year)

2014-05

平成 26 年 5 月 12 日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23531139

研究課題名(和文) 地域主権をめぐる葛藤と社会的労働市場の持続的発展に関する教育・労働社会学的研究

研究課題名(英文) Studies of the sustainable development of social labor markets with conflict for devolution based on the sociology of education and work

研究代表者

筒井 美紀 (TSUTSUI, Miki)

法政大学・キャリアデザイン学部・准教授

研究者番号：70388023

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円、(間接経費) 1,050,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、就労支援で先駆的な横浜市と豊中市とを対象に、基礎自治体と地域組織への聴き取りや観察を行なった。ワークファースト・アプローチとサービスインテンシブ・アプローチの二概念は、就労支援の実態をうまく把握できない—これが理論面での出発点だ。

知見を数点記す：労政部門と福祉部門の連携は価値観の相違の認識から始まり時間を要する／中小企業への経営支援が就労の「出口」を創り出す／協同労働やひとり親女性支援の自営業は経営は困難だが居場所・関係性の機能がある／このようにして「顔の見える労働市場」が創出されていく。以上より本研究は「半福祉・半就労」は新しい生き方・働き方のモデルとなるべきだと主張する。

研究成果の概要(英文)：Our project tried to grasp more deeply the realities of practices to support people with difficulties for finding and continuing jobs through interviews with and observation of various organizations in the City of Yokohama and Toyonaka, which are progressive in this policy area. We started with a theoretical idea that "work first approach" and "service intensive approach" cannot grasp the realities above.

Several findings are: because the coalition between the labor and welfare sections begins with recognizing the difference of what is desirable for their clients, it takes much time./business support for small and medium sized companies leads to the creation of "exit" for jobs./cooperative work and small business for single mothers are hard to survive, but the members can feel comfortable and have good relations./this is how the "labor market with knowing each other" is created. Based on the above we insist that "half-welfare and half-work" should be a new model of our life and work.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育社会学

キーワード：半福祉・半就労 居場所・関係性 顔の見える労働市場 出口開拓・職域開拓 社会的就労 協同労働 仕事起こし

## 1. 研究開始当初の背景

現代の日本は、誰もが何度でも労働からはじき出され得る一方で、人びとを労働へと参加させることを、社会統合・システム維持の手段としてますます重視するという、就労の保障・促進に大きな負荷のかかった社会である。そこでは、田端編著(2006)が指摘したように、国と自治体とが果たすべき(だとされる)責任と役割が、一層増えてきた。

## 2. 研究の目的

では自治体、とくに、住民サービスに最も近いところに存在する基礎自治体(区市町村)は何をすべきだろうか。何ができるだろうか。それを明らかにするため、本研究は、就労支援において先駆的な横浜市と豊中市とを対象に調査分析を行ってきた。

私たちの理論面での出発点は、「ワークファースト・アプローチ」と「サービスインテンシブ・アプローチ」という、就労支援を研究対象とするさい用いられることの多い概念は、就労支援の実態をうまく把握できない、ということであった。これら二概念は、マクロな政策の特徴や傾向性を描くものではあるが、現場での「効果的な」支援の複雑さ・微妙さを、必ずしも十分に捉えることができないのである。

本研究では、以下のようなリサーチ・クエスチョンを設定した:自治体の人員配置や異動、人材育成にはどのような事情があるのか。さまざまな様態をもつ民間組織(民間＝営利企業、ではない)の、強み・弱みは何か。事業委託にともなう難しさや課題は何か。財源はどこからで、時限は何年か。事業の最前線で働く支援者の雇用は安定的なのか、キャリアを積んでいけるのか。連携や協働といっても、解消の容易でない価値観の相違が存在するのではないか。成果がいまひとつの事業を、「無駄だ、廃止だ」と評してよいのか……。これらの問いに対する私たちの解については、4において言及する。

さきほど、「現場での「効果的な」支援の複雑さ・微妙さを捉える」と述べた。ただし私たちは、

「どんな支援が効果的か」ということを、狭い功利的な観点だけで捉えたかったわけではない。もちろん、そのつきとめは重要であり、私たちは効果的な支援について、次のように考えている。要約的にいえばそれは、一定の強制はともないながらも、支援対象者本人の主体性や意志、可能性を最優先に尊重した支援である。そういう支援を行なうために、地域のさまざまな機関(自治体の各部門、NPO、企業など)が、それぞれの機関の持ち味を活かしながら、地域の資源を十分に活用しつつ、連携する、というものである。

だが繰り返せば、効果的な支援のつきとめだけでは充分ではない。なぜなら、就労支援の現場で汗をかく人びとの実践のなかには、私たちの社会的・精神的・経済的生活を貧しくしている支配的な価値と仕組みを覆すであろうパワーが存在するのであり、それを社会構想の元手とすべきだからである。そのパワーとは、「こんな働き方がもっと広がったら、たしかに地域は喜びと活気に溢れるだろうなあ」、「そのような支援のネットワークが張りめぐらされたら、多くの人びとがしんどくても何とかやっていけるだろうなあ」といったビジョンなのであり、私たちはそれを探りあててゆきたいと考えたのである。

どんな就労支援をどこまでするのかということとは、その専門家や実践者だけに任せることではない。なぜなら、私たち市民の金を投入することに関わっているからだ。私たち自身がその決断を問われているのであり、これが行政のアカウントビリティを問うということである。それは結局のところ、「私たちはどんな価値を重んじ、どんな社会のあり方や生活の仕方を望んでいるのか?」という自分(たち)自身の問い直しが不可欠とする。つまり本研究は、基礎自治体の就労支援というテーマにおいて、公共的な討論を厚くするという重要な社会的課題に、ささやかながら貢献したいのである。

## 3. 研究の方法

具体的には、上記の二市において、これら基礎自治体の関係部署、NPO や社会福祉協議会、

人材ビジネスや地元中小企業など、さまざまな組織へのインタビューや観察・見学を実施した。

#### 4. 研究成果

紙幅が限られているので、主な知見のみを記す。前述したように、効果的な就労支援とは、一定の強制はともないながらも、支援対象者本人の主体性や意志、可能性を最優先に尊重した支援である。だが、こうした寄り添い支援は必要条件であって十分条件ではない。効果的な就労支援には、就労の「出口」を創り出すことが不可欠である。この「出口開拓」は、地元の中小零細企業に「社会的貢献」の精神を求めることではうまくいかない。それはいかにも、旧来的な行政の発想である。そうではなく肝心なのは、中小零細企業への業務支援である。日々の商売や物づくりにおいて何で困っているのか。それは作業組織の構成や人材問題とどのように結びついているのか。そうした経営相談にのりながら具体的なビジネス上の提案をしていくこと、それも就労支援の重要な一部分となる。だから豊中市では、支援対象者一人ひとりへのカウンセリングに加えて、「出口開発」「職域開発」チームが配置され、カウンセラーらと連携しているのである。これは横浜市でも同様で、たとえば(生活)保護課では、相談的業務はケースワーカーが、求人開拓はそれに熟達した外部組織(人材企業)に委託し、ケース会議を定期的を開きつつ、合同的に仕事をしている。

以上は、いわゆる「一般的就労」における「出口開発」「職域開発」である。だが、人びとが働き生きていく場は、そこに限定される必要はない。雇う一雇われるという関係ではない、協同労働という働き方もある。また、雇う一雇われるという関係があったにしても、それはほぼ形式であるような働き方もある。これらのいずれにせよ、何をビジネスにし、仕事をどのように切り分け分担するのか、そういったことも、誰か指揮命令者から与えられるのではなく自分たちで考案・相談する。このような働き方・働く場は、メンバーにとって、経済的報償を得る機会であることのみならず、お互いの個

人の尊厳を満たすような社会的関係を取り結び維持する機能を果たし、居場所となる。これに相当するのは、横浜市で、ワーカーズコープとワーカーズコレクティブが共同で試みた、高齢者の生活ニーズと就労困難な若者のパワーを結びつけるという、仕事起こし・職業訓練(暮らしのサポート・プロジェクト、通称「くらサポ」)である。豊中市の、ひとり親女性がリビング・ウェイジ(社会保障も含む)を稼いでいける社会的企業——「銀座食堂」——も同様である。もちろん、「こうした事業は最低限の利潤を出しながら続けられるべきだ」という経営的発想に立てば、「くらサポ」にも「銀座食堂」にも多大な困難がある。だが、この発想自体、疑問に付されてもよいのではないか。公的な資金援助が否定される絶対的根拠はない。それは「私たちはどんな価値を重んじ、どんな社会のあり方や生活の仕方を望んでいるのか?」という問いに対する、私たちの選択の関数だからである。

上記の問いは、抽象的・観念的なものにとどまってはならないだろう。この点で興味深いのは、豊中市における中間的就労支援事業の1つ「花とみどりの育成管理体験事業」だ。この事業受託者の「豊中緑化リーダー会」は、種や苗、肥料などの材料費を拡充し、育てた作物を販売しているボランティア団体である。同団体のメンバーは、受け入れた「実習生」が生活保護を受けているか関知しておらず、彼らへの支援の効果を評価してもいない。メンバーは、生活保護受給者のことを、ともに活動する、少し困難をもった「実習生」と捉えている。このような活動こそが、人びとの社会的まなざしを、ひいては社会のビジョンの描き方を変えていくであろう。

さて、「一般的就労」にせよ「社会的就労」にせよ、効果的な就労支援が果たされるには、一つ一つの事業や組織が単体で機能するだけでは不可能である。自治体を含んで、地域に支援のネットワークができ維持されることが必要だ。着眼すべきことに、豊中市でのこうしたネットワーキングの中心人物のひとり、いわゆる「よそ者」である。このことは、「地元のことは地元の人が一番よ

くわかっている」という「通説」を問い直す。さらに敷衍してみれば、支援人材の地域間格差(都市部と地方部の格差)をどう解消するかという問いにも新たな光を当てる事実となろう。

なおネットワークングに関していえば、公共職業訓練校の存在を等閑視してはならない。横浜市は自前の訓練校をもっている唯一の基礎自治体であり、母子家庭の母や生活保護受給者の優先枠を設定するなど、さまざまな就労困難者を受け入れる制度を整えている。留意すべきなのは、職業訓練校は(ソフトスキルを含めた)職業能力の訓練だけを行なっているのではない、という点だ。というのも、横浜市中心職業訓練校は、実習先企業や修了生が就職した企業などとのコンタクトを緊密にし、次の修了生の就職候補先として維持しているからである。「職業訓練は職業訓練、職業斡旋は職業斡旋」といったように、機能を分断した発想を改めるべきである。Dewey が『学校と社会』第3章で述べたように、「およそいっさいの浪費[金銭や物品の浪費というよりはむしろ人間生活の浪費]は、物事が孤立させられていることに起因する」からだ(引用中の[ ]は引用者の補記)。

自治体内部に視点をもっと移してみよう。しばしば指摘されることだが、行政組織は基本的に「タテ割り」である。局一部一課一係といった組織の区分に沿って予算が配分され執行されるという手続きが存在することによってそうなる。したがって、より効果的な支援を果たすには、組織の区分を支援のありように合わせるべきなのであって、その逆ではない。だが、実際はそうになっていない。かくして縦割り組織のなかで業務を遂行していると、各部署での「こうするのがあたりまえだ」「こうあるのが望ましいのだ」といった価値観が、職員に身体化されて共有されていく。したがって、部署間での連携とは、実はこうした価値観の相違に気づき、認め合うことから始まる。たとえば豊中市では、福祉部門(福祉事務所)からすると、労政部門(雇用労働課)における就労支援のテンポはゆるったりしすぎに、最初は思えたのである。このような価値観の相違は、おいそれとは解消されない。

だから部署間の連携には時間がかかる。連携なるものを形式的に用意しても、それはすぐに形骸化するだろう。したがって、「時間がかかる」ではなく「時間をかける」と捉えるべきである。

もっとも、自治体内の部署間の連携と一口にいても、自治体組織の規模と構造の相違には留意が必要だ。横浜市は人口最大の基礎自治体・指定都市であり、他方、豊中市は中核都市である。横浜市の就労支援はいわば多極型で、支援経験の豊富な民間諸団体が各部局の事業を受託し、市はそれらのネットワーク化を進めている。豊中市の場合は雇用労働課が事業推進のハブとなり、大阪市など近隣の大都市で活動を続けてきた社会的企業や、困難を抱える若者や障害者の就労支援などに関わってきた人材を地域に呼びこみながら、新たな支援拠点を創り出している。自治体組織の規模と構造の相違は、連携の仕方にも相違をもたらすのである。

横浜市にせよ豊中市にせよ、以上のような実践をとおして、「ネットワークの張りめぐらされた労働市場」を創り出している。この労働市場は、労働力の売り手も買い手が形式的につながってできているようなものではない。求人企業や就労先組織、支援対象者、就労支援組織、行政、地域に住まう人びとらが、その濃淡はあれ「あの人なら知っている」「あのとき一緒に仕事をした」といった関係性のある、つまり「顔の見える労働市場」なのである。このような、人格と身体性をともなった社会的関係が、労働力の売買という本来的には無機的な経済的関係を貫いてこそ、「自治体という公的な存在によって保障されているから安心できる」と、労働力の売り手も買い手も、そしてまた就労支援者も、信頼することが可能な労働市場となるのだ。

ただし、二市ともに課題も多い。最も深刻なのは、行政内外を問わず、各組織・部署において、支援関係者の継続性を担保することが大変に困難だということである。その原因は、財源が少ないことのみならず、それが基本的に単年度だという点にある。したがって、事業受託機関もまた、1年時限のプロジェクト単位で就労支援者を雇用

せねばならない。つまり1年ごとの契約社員を雇うことになるのだが、それ以前に、その事業が翌年も受けられるかが保障の限りではない。不安定な人びとが不安定な人びとを下支えするという支援の脆弱さが現実なのだ(この状態を早急に改善するには、せめて委託期間を3年に延長すべきである)。庁内にしてもそうである。職員は2~3年で異動することが一般的なもので、ただでさえ乏しい就労支援のノウハウが当人にも当該部署にも蓄積されにくい。そのうえに、労政部門や福祉部門は(だけではないが)、「最低限」の正規職員と多数の臨時職員・契約職員によって、かろうじて業務を回している状態なのである。

以上のような、就労支援という営みの現実を見つめていると、「成果」がいまひとつの事業を、簡単に「無駄だ、廃止だ」と評してよいわけではない、といえるだろう。私たちに必要なのは、就労支援の現場で汗をかく人びとの実践のなかに存在する、私たちの社会的・精神的・経済的生活を豊かにするビジョンやその具体化について知り、どんな社会で働き働いていきたいか自問し尋ね合うことなのである。日本における「普通」ではない「普通の働き方」を顧みれば、私たちの働き方・生き方は、就労困難な人びとのためにも、(さしあたり/たまたま)就労困難者ではない人びとのためにも、もっと緩やかなものになって良い。その緩やかさは、どうすれば実現できるのだろうか。このように問うと、実は「半福祉・半就労」が、誰もが何度でも就労からはじき出される社会における、新しい生き方・働き方のモデルとなって良いのだ、という結論に至るのである。

単に就労困難な人びとの支援だけではなく、社会全体の welfare(より良く・善く生きてゆけること)という点においても、就労支援の着実な前進が望まれる。この支援は、この社会においてまだ着手されたばかりの新たな公共サービスの領域である。人生における一つのつまずきが命取りになるような社会を、誰もが安心して働き、子どもを産み育て、幸せに年老いていけるような社会へと変えていきたい。そのために、ネットワークが張りめぐらされた労働市場の構築につながるような、就

労支援のコンダクターとしての役割を基礎自治体に期待する。本研究が、「私たちの行政のアカウンタビリティの問い方を問いなおす」という目的をもって事例を検討してきた結果として、心からそう期待するのである。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には  
下線)

[雑誌論文](計5件)

- ① 筒井美紀(2012)「2000年代における公共職業訓練制度の展開と課題——ジョブ・カード制度に着目して——/序論」『大原社会問題研究所雑誌』第644号 pp.1-8. 査読無し(特集論文)
- ② 筒井美紀(2012)「『事業仕分け』とその後のジョブ・カード制度—公共職業訓練制度のゆくえ—」『大原社会問題研究所雑誌』第644号 pp.37-52. 査読無し(特集論文)
- ③ 堀有喜衣(2012)「公共職業訓練とジョブ・カード政策——制度の特徴と意義および2010年度までの進捗状況」『大原社会問題研究所雑誌』第644号 pp.9-19. 査読無し(特集論文)
- ④ 櫻井純理(2012)「中小企業の教育訓練と雇用管理に対するジョブ・カード制度の影響」『大原社会問題研究所雑誌』第644号 pp.20-36. 査読無し(特集論文)
- ⑤ 櫻井純理(2012)「地域に雇用をどう生み出せるのか?——大阪府豊中市における雇用・就労支援政策の概要と特徴」『立命館産業社会論集』48-2巻 pp.53-73. 査読無し

[学会発表](計4件)

- ① 櫻井純理「地域に雇用をどう生み出せるのか?——大阪府豊中市における雇用・就労支援政策の概要と特徴」、社会政策学会、2011年5月27日、於駒沢大学
- ② 長松奈美江「生活保護受給者への就労支援の現状と課題—大阪府豊中市を事例として—」、社会政策学会、2011年5月27日、於駒沢大学

- ③仲修平「ポスト日本型福祉社会における新しい働き方に関する事例研究—銀座食堂における女性就労支援事業の取り組み—」、社会政策学会、2011年5月27日、於駒沢大学
- ④阿部真大「ポスト日本型福祉社会における新しい働き方に関する事例研究—自立と給付の狭間で—」、社会政策学会、2011年5月27日、於駒沢大学

〔図書〕(計3件)

- ① 筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著(2014)『就労支援を問い直す——自治体と地域の取り組み——』勁草書房(※著者は、長松奈美江・阿部真大・御旅屋達・寺地幹人・福田詩織・喜始宣照・仲修平)232pp.
- ② 櫻井純理(2014)「基礎自治体による就労セーフティネットの構築—豊中市の雇用・就労支援政策—」大阪市政調査会編『自治体セーフティネット—地域と自治体ができること』公人社 pp.27-50.
- ③ 筒井美紀(2013)「きしむワーク——行政のはざまで」吉原直樹・近森高明編著『都市のリアル』有斐閣 pp.121-136.

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

筒井美紀 (TSUTSUI, Miki)  
法政大学・キャリアデザイン学部・准教授  
研究者番号：70388023

### (2)研究分担者

本田由紀 (HONDA, Yuki)  
東京大学大学院・教育学研究科・教授  
研究者番号：30334262

櫻井純理 (SAKURAI, Junri)  
立命館大学・産業社会学部・教授  
研究者番号：10469067

長松奈美江 (NAGAMATSU, Namie)  
関西学院大学・社会学部・准教授  
研究者番号：30506316

阿部真大 (ABE, Masahiro)  
甲南大学・文学部・准教授  
研究者番号：60550259

### (3)研究協力者

堀有喜衣 (HORI, Yukie)  
労働政策研究・研修機構・主任研究員

御旅屋達 (OTAYA, Satoshi)  
東京大学・社会科学研究所・特任研究員

福田詩織 (FUKUDA, Shiori)  
みずほ情報総研株式会社・コンサルタント

喜始照宣 (KISHI, Akinobu)  
東京大学大学院・教育学研究科・博士課程

居郷至伸 (IGO, Yoshinobu)  
帝京大学・教育学部・講師

有海拓巳 (ARIKAI, Takumi)  
株式会社浜銀総合研究所・研究員