

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・労働社会学的研究

筒井, 美紀 / TSUTSUI, Miki

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

科学研究費補助金研究成果報告書

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

4

(発行年 / Year)

2011-04

様式 C-19

科学研究費補助金研究成果報告書

平成 23 年 4 月 27 日現在

機関番号：32675
 研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2008～2010
 課題番号：20530786
 研究課題名（和文） 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・労働社会学的研究
 研究課題名（英文） A Sociological Study on the Relevance and Publicness of the Policies for Supporting People for Work in the Marketization and Decentralization
 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

研究成果の概要（和文）：地方分権化は就労支援政策においても進められているが、その理念と実践は労働法制・行政組織法と矛盾しており自治体と支援機関は構造的ジレンマを強いられている。しかし関係者はその相対的自立性によって、法やルールの柔軟な解釈や資源の転用戦略を駆使するとともに、社会本体の変革意識を有している。とはいえ労働市場に関しては、進んでいない。変革的ビジョンを解釈する文化的資源の不足が、政治的迷走を引き起こしている。

研究成果の概要（英文）：Even though decentralization has been advanced in the policy for supporting people for work, because of its ideal and practice contradict with the laws on labor and administrative organization, local governments and support organizations are forced structural dilemma. However, on the one hand, they interpret the laws and rules flexibly and appropriate resources on the base of relative autonomy, on the other, they are aware of the need of transformation of the whole society. But as for the labor markets, the process is slow. The lack of cultural resources to interpret the transformation-oriented vision has caused political wandering.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2009年度	1,600,000	480,000	2,080,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：教育社会学・労働社会学

科研費の分科・細目：教育学・教育社会学

キーワード：就労支援、若者支援、分権化、レリバンス、メゾ・レベル、社会本体の変革

1. 研究開始当初の背景

日本の就業支援政策や労働力開発政策を見ると、多分に迷走状態にある。エンプロイヤビリティ獲得に不十分だと利用者が評価する「若者自立・挑戦プラン」、試用期間中に労働者を安く働かせることも少なくない「日本版デュアル・システム」、公共的な職業紹

介の趣旨に無理解な業者が落札する「求人開拓事業」。一体どうすれば、こうした迷走状態を脱し、「先につながる仕事」を創出し、かつ、そこに労働力を供給できるのだろうか。つまり、どうすれば、就業支援政策・労働力開発政策の有意義性と公共性についての認識が共有され、制度が機能するのか。先進国

共通の喫緊の課題である。

なるほど、日本の景気は改善し、労働市場は逼迫している [2007年10月時点]。だが、問題は景気循環的ではなく、構造的である。「ロスト・ジェネレーション」は、相対的に良い雇用から排除されたままだ。都市部に比べ地方は、大企業に比べ中小零細企業は、「成長の果実」の実感に乏しい。地方分権化と言われつつも、産業・教育・福祉の領域で、地域格差が拡大している。「バブル期を上回る売り手市場」と言われる新規高卒・新規大卒への旺盛な労働需要には、「生産需要が一段落したら、出来る子だけ残す」という大企業の採用戦略が潜む。「再チャレンジ」は死語になりつつあるかもしれないが、この語が意味する構造問題は残り続けている。

2. 研究の目的

本研究は、公共性とレリバンスを維持した効果的な就労支援・若者支援政策を可能にする社会的諸条件を解明する。つまり、社会的に不利な人々や「再チャレンジ」を望む人々を裏切らない就業支援政策・労働力開発政策のあり方について、教育社会学的・労働社会学の視点から、真摯に追究していく。

より具体的には、主に若年者を中心とする就労支援の実態・効果・課題を、特定の自治体やその中の就労支援機関という、いわゆる「メゾ・レベル」において把握・検討する。

3. 研究の方法

(1) 上に「主に若年者を中心とする」と書いたのは、若年者のみを対象とするわけではないからである。グローバリゼーションが加速させた雇用管理思想・実践・構造の変化の下では、誰もが「就労支援」を必要とする立場に置かれ得ることに鑑みれば、「就労支援」の研究をする際に、その範囲を若者のみに限定する必然性も合理的理由もない。「もはや『仕事と若者』、あるいは『若者にとっての仕事』が問題なのではない。『仕事』そのものが問題」だからである(本田・筒井 2009)。研究メンバーたちは、若者の教育・家庭・労働・文化に強い関心を寄せてきた者であるため、本報告書の研究対象としては、やはり「若者の就労支援」が中心となっているけれども、若者のみを念頭においているわけではない。

(2) 本研究は、支援者―クライアント関係というミクロ・レベルに焦点化するものではない。

い。そうではなくメゾ・レベル、すなわち制度や組織のレベルにおける若者支援・就労支援施策の現状に照準を当てるものである。

制度と組織の実証的研究をする場合、具体的な(諸)事例を取り上げる方法がある。その過程では、多くの人びとに聴き取りをし、(参与)観察をし、夥しい量の文書資料を戴く。そしてこれらを分析・加工し、若者支援・就労支援施策がどのような制度・組織の下に実行されているのかを表象する。

しかしながらこの作業は、事業スキーム図や組織図を描き、それを記述的に解説することだけを意味しない。もちろんこの作業がなければ、どのようなシステムがどのように機能しているか、読者にわからないから、これは不可欠の部分である。とはいえこれだけでは、「PDCA サイクルはどうすればうまく回るか」に焦点化するような伝統的な機能主義の立場に立った「狭義の政策研究」に終始する。これだけでは、制度や組織を明らかにしたことにはならないのだ。私たちがしなければならないのは、若者支援・就労支援関係者の行為 action と制度・組織との相互関係を解明することである。ベラーらが強調するように、「効果を上げたり何かをもたらしたりすることばかりが制度の働きなのではない。その効用を感じている人々の行動や思考を規定するものでもあるのだ」(Bellah et. al. 1991=2000:63)。もちろん、その逆も真なり、である。

さらに言えば、関係する人びとが、自分たちの行動や思考を規定する制度そのものをどう反省的に捉えているか(どうあるべきだと考えているか)?—相互関係の解明は、これをも含む。なぜなら制度とは規範的な型であり、何が望ましいか・道徳的であるかをめぐって、人びとは葛藤し対立し続けるものだからである。

若者支援・就労支援政策という月日の浅い制度が、どのような規範を体現することになる(=私たちの望ましさを規定することになる)のか。この重要な問いを念頭に置けば、政策は効果的か否か、それはなぜかということだけに注目してはならない。

4. 研究成果

(1) 大阪府内の市町村が2000年度以降に開始し、高い評価を受けてきた「地域就労支援事業」は、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。これはよかったのか。問題点は次の3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。

(2) 国の時限付スキーム「ふるさと雇用再生特別交付金事業」は、どのような求人をごどのようなプロセスで生み出しているのか。①本事業をブレイクダウンして個別事業の実施にこぎつけるまでのプロセスは、大阪府の場合、トップダウンの傾向が見られる。②「ふるさと雇用再生」で生み出されている少なからぬ求人が、行政のアウトソーシングの流れに位置づくものだ、と考えられる。

政策的示唆として言えることは、①民間企業の雇用保険料が、時限的な交付金として、経常的で福祉的な業務に投入されていることは正当性を欠く。恒久化が無理なら、せめて5年の時限措置とすべき。短期的事業の受託によって露命をつないでいる状態では、経営基盤の安定化も人材育成も望めまい。②雇用創出のアイデア出し・グランドデザイン描きは、景気の良し悪しに関わらず、地味に続けられているべきボトムアップの営みであり、これを制度的に保障すべきである。

(3) 幾つかの基礎自治体と支援機関における、就労支援・若者支援のメゾ・レベルの観察・分析から明らかにされたのは、支援が構造的ジレンマにあるということである。自治体のジレンマは、労働法制と行政組織法によって規定されており、その財政構造は「子ども・若者育成支援推進法」と矛盾している。また各支援機関は、当事者に寄り添いつつ、「外部社会」への移行を促すという課題で、特に成果を求められる委託事業で腐心している。だが関係者は、手を拱いているわけではなく、その相対的自律性によって柔軟な転用戦略を駆使すると同時に、社会「本体」の変革意識を持ち続けている。

たとえば或る若者支援NPOでは、労務管理において新たな制度的実験に着手していた。事業部間の異動を踏まえて業務経験の幅を持たせるジョブローテーション制や、スタ

ッフの相談者への対応を評価するフォーマットの作成、勤務条件の整備などを通じて、就労支援の在り方について、組織全体としてのコンセンサスを図り、社会への問題提起・政策提言の力を向上させようとしているのである。

(4) とはいえ労働市場との関係では、「支援業界」はなかなか進捗が見られない。たとえばホームヘルパー2級講座の事例（基礎自治体からの民間委託）から考えてみても明らかだろう。質問紙調査が明らかにしたように——回答者は、かなりのところ労働市場に参入する準備が出来ている人びとである——ヘルパー2級からのキャリアアップの講座は「受けたい講座」のなかに入ってきていなかった。介護という職種には現時点でキャリアラダーがないということが見抜かれていると思われるのだ。

では、自治体は、就労支援政策の枠組みにおいて、あるいは別の枠組みにおいて、介護業界のキャリアラダー構築を促せるのであろうか、そしてそれはどの程度のものか。このように想像してみると、より大きな困難を抱える人びとを対象としている「支援業界」が、外部社会に対して変革的な働きかけをするのは、もっと難しいことだと考えられる。

(5) 「ジョブ・カード制度」は日本の公共職業訓練史上、非常に新しい仕組みであり、労働供給側のみならず、中小企業を雇用の受け皿として強くするものである。しかし、この変革的ビジョンは、それを解釈する文化的資源の偏りゆえ、しばしば了解されない。それは「事業仕分け」における本制度の廃止決定に、端的に現れていた。所与の労働市場を前提に、労働者をどう雇用可能employableに変えるかという発想しかない。

(6) 厚生労働省による、フリーターやニートのデータ提示で特徴的なのは、男女計になっていることだ。その政治的理由としては、男女別で表象すると、若年女性の就労支援への、保守的な人びとの合意調達が却っていっそう難しくなることが考えられる。これは、2つの代償を払わねばならない。①若年労働力に関する本質主義的認識の、ジェンダーに敏感な分析に対する優越を、許容しかねない、②「ジェンダー平等」という権利論系の主張

が、「ソフトな恫喝」においては功利論系の主張に席を譲らねばならない。

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、「基礎自治体による就労支援・求人開拓」『フォーラム現代社会学』Vol. 11、関西社会学会、2011、87-101、特集論文(査読無し)
- ②筒井美紀、「ジョブ・カード制度の「マスコミ・コーティング」を削り落とすー「事業仕分け」第3弾における廃止決定から厚労省の対応案までー」『現代の理論』Vol. 28、明石書店、2011(近刊)、査読無し。
- ③筒井美紀、「『ふるさと雇用再生』はどのような求人を生み出しているのか?ー大阪府を対象としたオンゴーイングな観察ー」、『京都女子大学 現代社会研究』査読無し、Vol. 11、2009、89-105。
- ④櫻井純理、「市町村による地域雇用政策の実態と課題ー大阪府『地域就労支援事業』の交付金化に関する考察ー」、『京都女子大学 現代社会研究』、査読無し、Vol. 11、2009、71-88。
- ⑤櫻井純理、「産業別労働組合によるキャリア形成支援政策ー電機連合「職業アカデミー」の意義と課題」、『京都女子大学 現代社会研究』、査読無し、Vol. 10、2008、147-163。

[学会発表] (計6件)

- ①筒井美紀「ジョブ・カード制度「雇用型訓練」活用の効果」、日本労働社会学会(第22回大会)、2010年10月16日、一橋大学。
- ②本田由紀・田近恵子・福田詩織「自治体における若者就労支援施策の現状と課題」、日本教育社会学会(第62回大会)、2010年9月19日、関西大学。
- ③居郷至伸「就労支援事業の課題と意義ー社会的背景、具体的事例の検討を踏まえてー」、日本教育社会学会(第62回大会)、2010年9月19日、関西大学。
- ④御旅屋達「若者自立支援政策における「居場所」の可能性」、日本教育社会学会(第62回大会)、2010年9月19日、関西大学。
- ⑤筒井美紀・堀有喜衣「ジョブ・カードはど

のような制度か?」、日本教育社会学会(第62回大会)、2010年9月19日、関西大学。

- ⑥筒井美紀、「基礎自治体による就労支援・雇用創出ー試行錯誤のリアリティー」、関西社会学会(第61回大会)2010年5月31日、名古屋市立大学。

[図書] (計1件)

- ①筒井美紀、「若年就労支援政策におけるジェンダー」『社会政策のなかのジェンダー』木本喜美子・大森真紀・室住眞麻子編著、明石書店、2010、55-74。

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
阿部 真大 (ABE MASAHIRO)
甲南大学・文学部・講師
研究者番号：60550259

(3) 研究協力者

櫻井 純理 (SAKURAI JUNRI)
大阪地方自治研究センター研究員
堀 有喜衣 (HORI YUKIE)
労働政策研究・研修機構副主任研究員
居郷 至伸 (IGO YOSHINOBU)
横浜国立大学大学教育総合センター講師
御旅屋 達 (OTAYA SATOSHI)
東京大学大学院教育学研究科博士課程
伊藤 秀樹 (ITO HIDEKI)
日本学術振興会特別研究員
福田 詩織 (FUKUDA SHIORI)
東京大学大学院教育学研究科修士課程
田近 恵子 (TAJIKI KEIKO)
東京大学大学院教育学研究科修士課程
喜始 照宣 (KISHI AKINOBU)
東京大学大学院教育学研究科修士課程
小柏 円 (KOGASHIWA MADOKA)
大阪大学大学院人間科学研究科修士課程