

平成 30 年 6 月 7 日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03991

研究課題名（和文）地方分権下におけるアクティベーション政策のガバナンス構造に関する研究

研究課題名（英文）Study on the governance structure of municipal activation policies

研究代表者

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

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,600,000円

研究成果の概要（和文）：生活困窮者自立支援制度および地域就労支援事業を主な研究対象とし、地方自治体や関連機関に対する質的調査および量的調査に基づいて政策課題の分析を行った。その結果、自治体間の実績の格差は、就労に向けた訓練機会の開拓、自治体独自の職業紹介機関の開設、事業全体に関する協議の実施、国の交付金等の活用に由来していた。また、デンマーク（コペンハーゲン市）でも地方自治体その他への聴き取り調査を実施し、自治体と外部機関との役割分担や、支援者に対する教育システムの重要性等、今後の政策展開における重要な論点を確認した。

研究成果の概要（英文）： In this research project, we found several important factors which affect performances of regional employment support services provided by municipalities. Based on both qualitative and quantitative analyses, we resume following factors have influenced the number of clients: number of places where the clients engage in varied job training; establishment of municipal job placement offices by their own; chances of communications (i.e., conferences/meetings) between municipality and private institutions which are outsourced municipal job services; utilization of national subsidies.

In addition, we also made interview researches in Denmark, in order to clarify focal points in the process of policy revision at the local level. It is important to improve the relation between municipality and private social enterprises in charge of outsourced services, as well as enforcing vocational education and job training system for municipal staffs of employment support office.

研究分野：社会政策論

キーワード：アクティベーション 就労支援 地方自治体 生活困窮者自立支援制度 ガバナンス 地域就労支援事業 デンマーク

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 2000年4月に施行された地方分権一括法によって雇用対策法が改正され、地方自治体が雇用労働施策を実施する努力義務が規定された。大阪府では2004年から全市町村で「地域就労支援事業」を開始するなど、一般的な雇用システムの下での就職や就労継続に困難を抱える人に対する就労支援政策が開始された。

(2) その後の10余年間に、低学歴・障害・安定した生活基盤と人間関係の欠如等の様々な困難を持った人びと(就労困難者・生活困窮者)を、就労その他の活動を通じて地域のなかにもどのようにして包摂するかという課題は、ますます重要性/緊急性を増していった。一部の地方自治体ではこうした市民に対する生活保障・就労支援政策(=広義のアクティベーション政策)を実施してきたが、その過程ではいくつかの課題に直面するようになっていた。

(3) 2015年度からは生活困窮者自立支援制度が全国で実施されることが予定されており、地方自治体には社会的包摂に資する新たな政策の導入・展開が求められていた。

## 2. 研究の目的

(1) 上述した背景の下で顕在化してきた地方自治体による取り組み(就労困難者や生活困窮者に対する生活保障・就労支援政策)の格差について、その実態と要因を解明し、改善策を展望すること。

(2) 先駆的な取り組みを進めてきた地方自治体が直面する具体的な課題について、その解決の糸口を探ること。

(3) EU諸国で2000年代半ば以降実施されてきた政策のガバナンス改革 雇用サービスの地方分権化、準市場化・民営化、労使団体の関与、市民社会団体との連携強化等を分析し、日本における今後の政策実施に関する提言を行うこと。

## 3. 研究の方法

(1) 先行研究や地方自治体の発表資料・統計データ等の分析(文献研究)を実施する。

(2) 地方自治体の政策担当者や事業を受託・実施している民間団体等に対する聞き取り調査を実施・分析する。

(3) 地方自治体の主管部局に対するアンケート調査を実施・分析する。

(4) デンマークにおけるアクティベーション政策実施の状況について、地方自治体等に対する聞き取り調査を実施し、日本との国際比較の観点から分析する。

## 4. 研究成果

(1) 2015年度から生活困窮者自立支援制度が全国の福祉事務所設置自治体で開始された。同制度の支援体系においては、2つの必須事業以外は実施自治体の任意事業と位置付けられていることもあり、自治体ごとの取り組み状況に相当のばらつきが見られることが指摘されている(生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会、p.8)。本研究では、2015年度からこの事業に取り組み始めた大阪府枚方市を対象として、事業開始から約半年後と1年半後の制度実施状況および課題についての聞き取り調査を実施した。調査は当該事業の所管課以外に、就労準備支援事業等の受託団体(NPO法人=当時)とハローワーク枚方に対しても実施した。

(2) 上記の枚方市調査を通じて確認された生活困窮者自立支援制度導入の意義として、以下の点が挙げられる。意義については、新規相談件数の20%近くのケースは生活保障受給の申請に至っている。新たな相談窓口ができたことで、これまで自治体の支援サービスに繋がっていなかった生活困窮者の支援ニーズ掘り起こしが実現されていると見ることができる。ハローワーク職員が市役所内に常駐する体制が作られ、一般就労までの距離が近い相談者はハローワークの支援に繋ぐ体制が構築されてきた。就労以前の生活習慣や就労意欲等に関わる課題の多い相談者は、就労準備支援事業への誘導が行われ、受託団体であるNPO法人(現在は一般社団法人)が地域資源を活用した新たな支援手法を開発しつつある。

(3) 他方、以下のような課題も観察された。まず、制度自体のあり方に由来する課題として、以下の3点がある。「生活困窮」を名称に掲げる事業にもかかわらず、就労自立に向かうプロセスを支える生活保障の仕組みが不十分である。そのことが、性急な経済的自立を相談者自身も支援者も実現しようとする傾向を強めていると思われる。中間的就労(就労訓練事業)の事業者認定と利用が進んでいない。定着支援を含めた長期にわたる支援と安定的な支援体制を可能とする財源を保障する必要がある。

実施自治体の課題としては、ハローワーク求人での就労が難しい相談者に対して、適切な就労場所を開拓するとともに、中間的就労等の活動内容を豊富化すること、庁内連携を促進し、相談者が抱える複合的な課題に対して、労働・福祉・教育等の多方面からアプローチできる体制を作ること、の2点を指摘する。[成果発表の詳細は下記項目5の論文・学会発表]

(4) 本研究では、大阪府内で実施されてきた「地域就労支援事業」を分析対象として、自

治体ごとの実績格差がどのような要因に基づき生じているのかについて、量的な指標を用い、より客観的な把握を試みた。具体的には、2016年8-9月にかけて、「大阪府・自治体就労支援事業に関するアンケート調査」を実施した（対象：大阪府内の43自治体、回収・40自治体）。

「就労者数」を被説明変数とする分析〔下記項目5の学会発表〕では、説明変数として予算・就労支援メニューの数・他機関との連携数・庁内外の関連会議数・コーディネーター数・相談者の内訳に着目した。この分析では、就労支援事業に関する中長期の事業計画を策定している自治体において、次のような傾向が見られることが確認された。すなわち、就労者数の多い自治体ほど、事業にあてる（自治体の）一般財源が増えるほど就労者数が増加するという関係がより強い。また、就労者数の多い自治体ほど一般財源が増える傾向が強く、両者の差はいっそう拡大する傾向が見られた。広域自治体が給付する交付金においても前年度の成果に基づく配分方法が導入されているが、自治体間の格差を解消するためには逆方向の配分が求められる。

(5) 上記(4)に記したアンケート調査の結果については、「相談件数の多さ」を従属変数とした質的比較分析(QCA)も実施した。その結果、自治体無料職業紹介所が開設されており、国の交付金等を活用した事業を実施しており、他機関との間で事業全体に関する協議を行っており、就労体験や訓練を受け入れる機関を有しているという、4つの要因の組み合わせが相談件数の多さを最もよく説明することがわかった。このうち、「就労体験・訓練を提供する協力機関の有無」がもっとも頑強な効果を持っていた。

同アンケートの自由回答の内容を総合して考察した結果、今後の課題として以下のようなことを指摘した。独自の訓練場所を用意できずに雇用システム(求人)につなぐことを重視せざるを得ない自治体は、特に一般的な求人案件とのマッチングが難しい相談者の支援に対して有効な策を打ち出せず、事業の存続や意義についても危機感を持っている。生活困窮者自立支援制度の実施に伴い、約3分の2の自治体は地域就労支援事業との連携が強化されたと認識している一方で、2つの事業が有効に連携できておらず、地域就労支援事業が消失することを危惧する自治体も存在している。

〔以上の成果(5)の詳細は、2018年度の社会政策学会第136回大会で口頭発表済み〕

(6) 日本よりも約10年早く社会的包摂を目標とするアクティベーション政策を取り入れたデンマークにおいて、どのような政策課題が生じ、どんな解決策が試みられているのかを知るために、コペンハーゲン首都圏において関係諸機関に対する聴き取り調査を实

施した(2017年3月9-14日)。調査対象は以下の通りである。コペンハーゲン・コムーネ雇用統合課、ジョブセンター・コペンハーゲン若者センター(JKU)、ブリッジビルディングセンター(CKB)、雇用判定センター(CAB)、技術職業学校センター(TEC)、メトロポール高等専門学校、スプリングボード、デンマーク・スーパーマーケットグループ。

(7) 上記(6)の調査で得られた主要な知見は以下の通りである。

主幹部署である雇用統合課の組織は、組織全体の管理運営を担う中央組織と、個別の業務に専念し、直接市民へのサービス給付を実施する各センターに分かれている。各センターは目標達成に関する契約を管理職委員会との間に交わしており、目標達成のインセンティブも存在する(センター長と職員に対するボーナス)。

ジョブセンターはクライアントの年齢や学歴によって対象ごとに分かれており(現在は5つ)、仕事の斡旋・職業訓練の提供を行う。ジョブセンターでの対応が困難な場合は雇用センターにリファーすることがある。

若者向けのジョブセンター(JKU)の支援は若者個別の状態に応じて、就職支援、職業教育やその前段階の準備的教育等への誘導を行い、メンター等による伴走的支援を提供している。面談の頻度も若者の状態ごとに法律が規定し、義務づけている。センターのミッションは、なるべく早期に若者を教育機関や労働市場に送り出すことであり、OJTや賃金補助付き雇用の実施が重視されている。

長期の支援が必要なケースを中心に、JKUは事業を直営の雇用センターや外部の民間機関に委託している。委託先機関の活動は、支援の効果、被支援者の満足度等に基づいて評価されている。

雇用センターの一つであるCKBは18-29歳の活動準備者(教育を受けるまでに1年以上かかると判断される者)を対象に、職場実習と賃金補助付き雇用の機会を提供している。

別の雇用センター(雇用判定センターCAB)では、公的扶助受給者が給付の見返りとして行う「有用な活動」を提供している。今回の調査で訪問したのは、市内の緑地帯の整備と保安全管理の仕事現場だった。失業者を「なんらかの活動」に就かせるために、公的な仕事が開創り出されていると理解できる。

TECのような職業学校では、教育扶助の受給者に対する職業訓練(後期中等教育レベルの学校教育への「橋渡し」教育)が提供されている。主な教育内容は国語・数学教育、インターンシップ、就職活動のための準備教育である(1週間25時間)。

メトロポール高等専門学校では、コペンハーゲン市のジョブセンター職員等に向けて、職務遂行能力の向上を企図したカリキュラムを提供している。教育内容は雇用施策の遂

行に関わる法的・経済的基礎、民間企業、ソーシャルワークの手法などを広くカバーしている。ジョブセンター職員の約20%は高等教育学歴を有しておらず、転職による職員の入れ替わりも多いことから、こうした教育の必要性が近年強調されるようになった。

社会的企業スプリングボードでは、ジョブセンターから委託を受けて約800人のクライアントに対して、インターンシップの斡旋とそれ以前の準備的な活動を提供している。市からの事業受託においては競争入札の激化、自治体直営への回帰、成果志向の強化(3か月での成果達成)といった傾向が見られる。

デンマーク・スーパーマーケット・グループは積極的に職業訓練生を受け入れている民間企業である。企業内では人事部が訓練事業を統括し、各店舗に配置された約90名のコーディネーターと400-500名のメンターが実際の訓練指導にあたっている。年間約3000人の訓練生(うち約500名は難民)を4-13週間受け入れる。訓練後に従業員として働く場合も、一定期間は賃金補助付き雇用に対する助成金が給付される。

(8) デンマークにおける政策の実施状況と現下の諸課題は、今後の日本におけるアクティベーション政策のあり方を模索するうえで、多様な示唆を与えるものである。公的扶助や教育扶助のような社会手当が充実している分、それに紐づく支援サービスの提供においては就労や教育に向けた努力を明確に義務付けている。就労の権利と義務のバランスをどう捉えるかという、半福祉・半就労を巡る重要な論点の議論において、こうしたデンマークの政策は重要な参照点になる。

その他に、特に以下のような個別の論点が今後の日本の政策検証と国際比較研究において参考になるとと思われる。

国・自治体間のパワーバランス

自治体と事業委託先機関との関係性(入札や目標設定・成果に対する評価のあり方)

インターンシップ等の就労訓練メニューの内容と実施機関の開拓

支援者(コーディネーター等)に求められる職業能力と支援者養成システム

(9) 3か年の本研究成果をふまえて、今後の調査研究においては、国家間および自治体間の比較研究をより精緻化し、どのような要因が自治体政策の推進に帰結するのかをさらに掘り下げて分析していく。

すでに、上記の研究蓄積とあわせて欧州等での先行研究を参照し、考えうる自治体間格差の要因についての検討に着手した(項目5の論文)。2018年度からはこれまでの研究を進展させ、新たに4か年の科研プロジェクトをスタートさせる(基盤研究B/課題番号18H00957「福祉・労働を架橋する政策のガバナンスに関する国際比較研究 北欧と日本の地域政策」)。福祉給付と就労支援サービス

をどのように結合させ、人々の生活と就労の権利を保障していくことができるのか。その場所で働き続け、充実した生を全うできるようなコミュニティをどのように築くことができるのか。本研究の成果を引き継ぎ、発展させることでこうした研究課題の解明に取り組んでいく。

<引用文献>

生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会、生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理、2017

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15件)

櫻井 純理、地域政策としての就労支援を比較する視点 生活困窮者自立支援事業を中心に、全労済協会公募シリーズ71巻(生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題 福祉政策だけに留まらない自立支援) 査読無、2017、pp. 68-80、  
<http://www.zenrosaikyokai.or.jp/library/lib-invite/>

櫻井 純理、生活困窮者支援の取り組みに求められること 大阪府内自治体の調査をふまえて、福祉社会科学、査読無、第8号、2017、pp. 26-36

筒井 美紀、就労支援の「出口」開拓に資する地域資源の組織化 西岡正次氏(元・豊中市労働担当理事)のオーラル・ヒストリーに基づく考察、生涯学習とキャリアデザイン、査読無、第14巻第2号、2017、pp. 3-18

仲 修平、自営業層における職業による所得構造の趨勢 専門職拡大の影響に着目して、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター リサーチペーパーシリーズ、査読無、Vol. 59、2017、pp. 69-90

櫻井 純理、地方自治体による生活困窮者自立支援制度の実施における課題 大阪府枚方市の事例に基づいて、立命館産業社会論集、査読無、第52巻第3号、2016、pp. 19-34

筒井 美紀、大阪府における地域雇用政策の生成に関する歴史的な文脈の分析 就労困難者支援の体系化に対する総評労働運動の影響、日本労働社会学会年報、査読有、第27号、2016、pp. 107-131

筒井 美紀、自治体による就労支援事業の外部委託とその課題 『動く企画』の調整と支援人材の育成、日本労働研究雑誌、査読無、No.671、2016、pp.53-62

嶋内 健、社会的投資か社会的規律か  
1990年代以降のデンマーク福祉国家における職業教育・訓練の強調、技術教育学の探求、  
査読無、第12号、2015、pp. 59-65

嶋内 健、デンマークにおける初期職業教育  
制度の概要とガバナンス、技術教育学の探求、  
査読無、第12号、2015、pp. 73-81

〔学会発表〕(計9件)

仲 修平、地域就労支援事業の自治体間格差  
2016年大阪府調査にもとづく基礎的検討、  
第80回社会政策学会関西支部会、2017

櫻井 純理、生活困窮者自立支援制度の現状と課題  
大阪府内自治体の事例、社会政策学会第133回大会、2016

櫻井 純理、「変わる公共部門の労働」4  
報告に対するコメント、社会政策学会第132回大会、2016

〔図書〕(計7件)

筒井 美紀 他、岩波書店、教育社会学のフロンティア  
1 学問としての展開と課題、2017、330 (275-294)

筒井 美紀 他、法律文化社、生活困窮者支援で社会を変える、2017、234 (187-201)

長松 奈美江 他、ミネルヴァ書房、社会学入門、2017、368 (79-94)

阿部 真大 他、ミネルヴァ書房、現代社会論  
社会的課題の分析と解決方策、2017、320 (91-106)

櫻井 純理 他、法律文化社、新自由主義的グローバル化と東アジア  
連携と反発の動態分析、2016、324 (177-196)

櫻井 純理、嶋内 健 他、ミネルヴァ書房、労働社会の変容と格差・排除  
平等と包摂をめざして、2015、264 (1-12、61-88、183-211)

嶋内 健 他、明石書店、ユーロ危機と欧州福祉レジームの変容：  
アクティベーションと社会的包摂、2015、288 (178-201)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

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

### (2) 研究分担者

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・社会学部・准教授  
研究者番号：60550259

嶋内 健 (SHIMAUCHI, Takeshi)  
立命館大学・衣笠総合研究機構・研究員  
研究者番号：70748590

仲 修平 (NAKA, Shuhei)  
東京大学・社会科学研究所・特別研究員  
研究者番号：60732401

### (3) 連携研究者

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

### (4) 研究協力者

野口 鉄平 (NOGUCHI, Teppei)  
小川 英子 (OGAWA, Hideko)  
神崎 淳子 (KANZAKI, Junko)