自治体が担うセーフティネット　5

住民の暮らしを人権問題として 雇用･就労で支える自治体の取り組み

大谷　強

2005年３月に、「湖南地区就労支援計画」が公表された。20世紀末に地方分権一括法が成立し、雇用対策法も施行された。これを受けて、雇用・就労政策を市町村が主体的に展開できるようになった。その後、職業安定法も改正され、自治体で無料職業紹介事業を行うことが可能になった。自治体が雇用・労働政策に積極的に取り組む条件が整った。すでに、大阪府でも「地域就労事業」が進められている。

滋賀県の湖南地区でも、2003年「就労支援計画」が策定された。京都地方自治総合研究所の「自治体雇用・労働政策研究会」で、策定委員会の座長を勤められた菊池光造先生に報告してもらったことがある。このほど、報告書が完成したので、その紹介とともに、計画策定の特徴について、私の感想をここに掲載する。

4 市が自主的に広域で策定作業

この計画は、湖南地区の４つの市（策定作業当初は３市２町）が集まって、自主的に作業を進めたことが第１の特徴である。湖南地区というのは、滋賀県の湖南地域振興局のもとでの公的な制度ではない。琵琶湖南東部に位置する栗東市、草津市、守山市、野洲市（旧野洲町と旧中主町）の４市が自主的に集まり、湖南地区就労支援計画策定委員会（事務局は各自治体で持ち回り）で策定された。滋賀県の人口は135万人であるが、湖南地区４市では約24万人である。報告書についての連絡先は、草津市、守山市、栗東市、野洲市である。

広域で行うことは、各自治体で問題の所在が共有化できる。計画策定も、自治体単独に実施するよりも予算が少なくて済むメリットがある。ノウハウも人材も集中でき、活用できる。市町村合併や広域連合という制度に縛られず、自由に考えることもできる。一方で、地域ごとに事情が異なり、関係者の意見も微妙に違う。自治体間の足並みをそろえる体制づくりや意見調整に手間取ることもある。

この面白さと複雑さ、困難さを、どういう方法で乗り切るか。この地区には以前から「湖南地区職業対策連絡協議会」が活動しており、議論の土台ができていたことが、大きい。また、委員会のメンバー選定も重要だが、それ以上に事務局を担う各自治体職員の積極的な熱意と工夫が軸になる。ヒヤリングによると、この点では栗東市が中心になったようだ。比較的若いスタッフがこの業務に張り付いていたので、大きな成果を上げることができたという。

企業･事業所調査や関係団体のヒヤリングによる実態把握

策定委員会は2003年11月から2005年３月までの期間で作業を行った。就職困難者に関してや、雇用・就労施策についてデータの収集作業にも特徴がある。国や県、構成自治体にある既存の

資料を整理するだけに止まっていない。湖南地区で活動している企業・事業所へ、アンケート調査を行っている。アンケートは郵送で4461社に送り、1362社から回答を集めている（回答率30.5%）。企業・事業所に対する調査は、現地事業所での採用権限の有無や従業員の状況など、詳細にわたる内容という。厚生労働省の公式の調査とは別に、市で構成される策定委員会が、雇用の場に関する調査を自主的に行ったという意味でも、貴重なデータとなったと思う。

さらに、就職困難者などの就労に関する阻害要因や課題、就労促進にあたっての課題、既存施策の評価、行政に対する要望などを把握するために、関係団体・機関や施設などにヒヤリングを行っている。有効な方法ではあるが、実際に行うためには、相手先の都合とヒヤリングメンバーとの日程調整や、現地を訪問する時間の確保や交通手段、ヒヤリングを効果的に行うための事前の準備、事後のとりまとめなど、実務的には、きわめて苦労する作業である。

ヒヤリング対象には、以下の団体や施設・機関などであった。身体・知的・精神障がい者などの各種施設や作業所などと、身体・知的・精神障がい者、難病団体の関係組織、ひとり親家庭の組織「のぞみ会」各支部、解放同盟各支部での同和地区住民、少年センターでの若年者、在日外国人と、きわめて多様である。

地域の能動的な定義をめぐる議論

広範囲なヒヤリング対象からも分かるように、策定委員会にはさまざまな立場の委員が参加していた。したがって、委員会の目的や言葉の定義についても、激しい議論が重ねられたと思う。

まず、初回から「策定委員会設置要綱案」について議論が交わされたそうだ。要綱案の第１条に「就労に際しさまざまな困難な課題を抱える人々を『地域が支援することにより、一人ひとりが自立・就労していくシステム』づくりを検討し」とある。ここで「地域が支援する」とあるが、地域とは行政を指すのか、その地域に暮らしている住民を意味するのかが、議論されたという。

地域就労支援事業を開発した大阪府の委員会でも、地域とは行政区域を示すのか、行政範囲とは別の生活圏を指す言葉かが、議論になった。大阪府では、主体を住民におき、行政も事業者も含むとの合意が行われた。

湖南地区の計画策定委員会では、大切な議論を展開されたと思う。大阪府でも湖南地区でも、地域とは、市民が主体であるが、行政をはじめとして、関係機関や団体、企業・事業所、住民それぞれが協力して、力を発揮しあい、役割を担う場という意味で使われているはずである。

ソーシャル・インクルージョンの理念を実現するためには、大阪府の報告書でも触れたように、市民も行政も事業者もそれぞれが役割を発揮する「新しい公(共)」が必要である。事業者というが、それも社会的責任をもった企業や市民主体のＮＰＯ、自主的な住民組織や団体（それを形作っているのも住民)、そして住民自らが、地域の支援には大きな役割を担っている。

同和問題を明確に打ち出すことをめぐる議論

就労支援計画づくりが湖南地区で行われた背景には、以前から「湖南地区職業対策連絡協議会」が活動していたことに触れた。もともと同和地区住民の就労を支援するために設置された制度の連絡会であった。こうした背景を持っているだけに、計画策定委員会には開放同盟の各支部から委員が参加していた。また、財団法人滋賀県人権センターからも委員が選出されていた。

同和行政（地域によっては解放行政ともい

う）の基礎になっていた特別措置法が廃止されたあとの、同和行政をどう進めるかも、議論の対象になった。同和地区の住民組織のなかにおいても、議論が交わされていた。

こうした議論を受けて、就職困難者などの定義については、一般的には湖南地区の計画がいうとおり「働く意欲がありながら、物理的・心理的・社会的な就労を妨げるさまざまな要因を抱える人を指す」といえる。しかし、具体的に対象者を絞る必要が生まれる。

湖南地区の計画では、障がい者、一人親家庭の保護者、学卒無業者、在日外国人など、７つの類型が示されている。そのなかに同和地区住民を明記するかどうかが、議論になった。

大阪府では、さまざまな議論の経過をへて、障害者、母子家庭の母親、高年齢者、若年者など「働く意欲を持ちながら、安定的で長期継続的な就労・就業にいたるにはなんらかの阻害要因を有している」人たちを「就職困難者」と対象を規定した。最初は「就職困難層」と表現していた（大阪府：自立・就労支援方策検討委員会「地域就労支援事業(仮称)の創設」2000年３月）。

その後、本格実施を目指して、地域就労支援事業検討委員会「地域就労支援事業検討委員会「報告書　一人ひとりの自立を支援する雇用・就労施策の展開に向けて」2002年３月）で、明確に個々人と環境との関係であると表現された。湖南地区の検討委員会では、この中に「出身地に対する社会的な偏見などの理由により」と、部落差別による就職が阻まれている現実を明確に打ち出す報告書となっている。

湖南就労サポートセンター（仮称）構想を打ち出す

計画策定にあたっては、より多くの議論が交わされたと聞いている。紹介したい内容も多くある。計画で多くの提案があるが、「湖南就労サポートセンター（仮称）」が基本であろう。

湖南４市の就労支援事業を推進する場合に、適時、サポート・バックアップを行う役割を期待されている。大阪府でも、地域就労支援事業は各市町村で行うが、大阪府としてバックアップ機能をどう準備するかが、議論されてきた。

各市は労政担当課のもとに、就労支援計画をつくり、就労について個別ケースの検討会議や就労支援事業推進会議を開く。

サポートセンターの機能としては、つぎのような内容が提案されている。就労支援に関して講座や事業、制度などの情報収集や提供を行う。就労支援相談員や窓口担当者の研修や指導を行う。企業・事業者との連絡体制をとり、求人情報の収集や職場開拓を行う。ＮＰＯやコミュニティ・ビジネスなど事業起こし支援を行うなどが、考えられている。また、対応が難しいケースについて総合調整機能を担うとともに、事業の効果測定・評価から改善にむけた準備も行うとされている。

湖南地区の各４市が、さまざまな課題を抱えている住民が、就労・雇用できるように支援する業務を、自治体の仕事として展開してほしい。こうした取り組みが、住民の生活支援となり、地域の自治を創り出す有効な効果を発揮することを期待している。

湖南地区の４市は、自主的に就労支援計画策定委員会を立ち上げた経験を持っているだけに、住民の要望に応える力を十分に持っていると判断できる。

（おおたに　つとむ・関西学院大学教授）