

研究紀要

第 15 号

特集 自立へ向けた就労支援の取組み

就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ

北海道大学大学院 法学研究科 教授 宮本 太郎

生活保護受給者への就労支援の現状と課題

明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授 新保 美香

障がい者就労支援の現状と課題

埼玉県立大学 保健医療福祉学部 教授 朝日 雅也

若年者への就労支援 一次世代への就労支援は社会投資である—

NPO法人「育て上げ」ネット 理事長 工藤 啓

高齢者への就労支援

桜美林大学 名誉教授 瀬沼 克彰

母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み

NPO法人Wink 理事長 新川 てるえ

就労支援と地方自治体—地域雇用政策の進化の視点から

東京大学大学院 経済学研究科 教授 佐口 和郎

◆平成23年度公募論文 最優秀賞受賞論文◆

『ふるさと納税制度』の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～

八尾市 経済環境部 環境施設課 小池 宣康

平成24年3月

公益財団法人 大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

地域主権改革は、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていくことを目指しています。このような大きな流れの中で、住民にもっとも身近な行政機関である市町村に求められる責任はより大きくなっています。

地域主権改革実現に向けて、おおさか市町村職員研修研究センター（愛称：マッセOSAKA）では、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一つとして毎年、各界でご活躍の学究、先達の方々のご協力をいただき、市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言を頂戴しまして、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA 研究紀要』を発行しています。

近年、経済環境の変動により労働市場の状況がかつてないほど悪化しています。働く意欲のある人が就労でき、その能力を発揮する社会を実現することは国のみならず市町村の大きな課題です。そのため、地域の特性に応じた就労支援の取組みが重要視されてきています。

そこで、第15号を迎える今号では、「自立へ向けた就労支援の取組み」と題し、これからの地方自治体における就労支援のあり方について先進的な研究をされている先生方にご執筆いただき、有意義な成果として刊行することになりました。

最後に、ご多忙にも関わらず、ご執筆いただきました先生方に、この場をお借りして厚くお礼申し上げますとともに、この研究紀要が市町村の施策の一助となることを祈念いたしまして、刊行にあたってのご挨拶といたします。

平成24年3月

公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長 齊藤 慎

目次

特集

自立へ向けた就労支援の取組み

目次

1. 就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ …… 7
北海道大学大学院 法学研究科 教授 宮本 太郎
2. 生活保護受給者への就労支援の現状と課題 …… 19
明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授 新保 美香
3. 障がい者就労支援の現状と課題 …… 29
埼玉県立大学 保健医療福祉学部 教授 朝日 雅也
4. 若年者への就労支援—次世代への就労支援は社会投資である— …… 39
NPO法人「育て上げ」ネット 理事長 工藤 啓
5. 高齢者への就労支援 …… 49
桜美林大学 名誉教授 瀬沼 克彰
6. 母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み …… 61
NPO法人Wink 理事長 新川てるえ
7. 就労支援と地方自治体—地域雇用政策の進化の視点から …… 71
東京大学大学院 経済学研究科 教授 佐口 和郎

平成23年度公募論文 最優秀賞受賞論文

『ふるさと納税制度』の仕組みと現状

～自治体の魅力発信の切り口から～ …… 87

八尾市 経済環境部 環境施設課 小池 宣康

参考資料

これまでの研究紀要

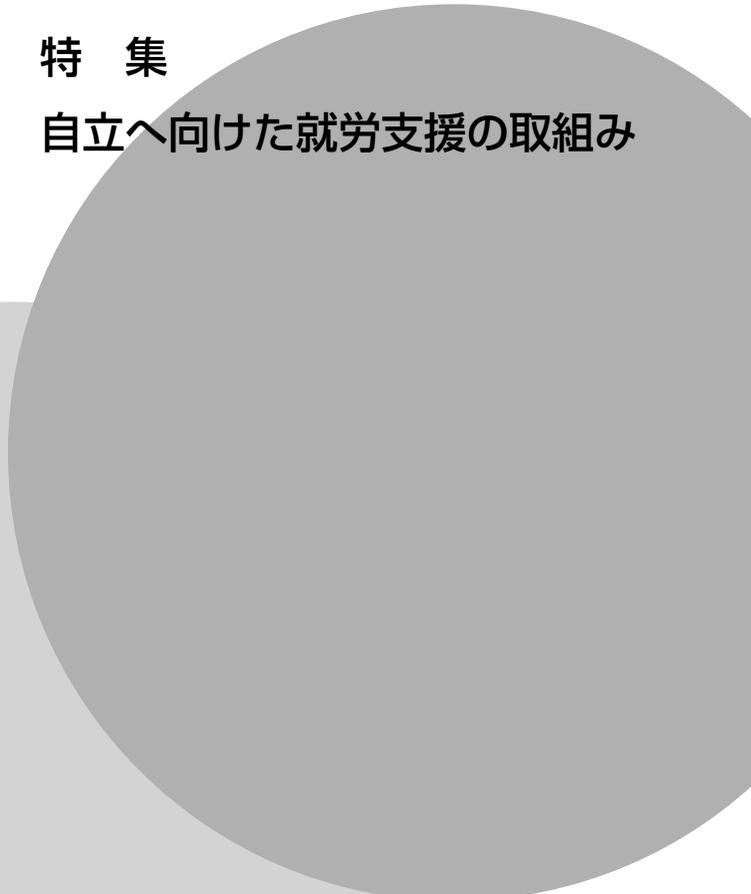
(創刊号から第14号までのテーマ一覧) …… 111



研究紀要

特 集

自立へ向けた就労支援の取組み



就労支援をどう実現するか 企業の包摂から社会的包摂へ

北海道大学大学院 法学研究科 教授
宮本 太郎

プロフィール

みやもと たろう

1958年東京都に生まれる。北海道大学大学院法学研究科教授。北海道大学高等法政教育研究センター・センター長。比較政治学、福祉政策論専攻。政治学博士。中央大学大学院法学研究科博士課程修了。立命館大学法学部助教授、ストックホルム大学客員研究員、スウェーデン労働生活研究機構客員研究員、立命館大学政策科学部教授などを経て、2002年より現職。

単著に『生活保障 排除しない社会へ』（岩波新書）、『福祉国家という戦略 スウェーデンモデルの政治経済学』（法律文化社）、『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』（有斐閣）、編著に『弱者99%社会』（幻冬舎新書）、『自壊社会からの脱却 もう一つの日本への構想』（岩波書店）、『社会保障 セキュリティの構造転換へ』（岩波書店）、『脱「格差社会」への戦略』（岩波書店）、『働く 雇用と社会保障の政治学』（風行社）、『比較福祉政治』（早稲田大学出版部）、『市民社会民主主義への挑戦』（日本経済評論社）、『福祉国家再編の政治』（ミネルヴァ書房）、『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』（ミネルヴァ書房）、『スウェーデンハンドブック（第二版）』（早稲田大学出版部）など。

安心社会実現会議委員、内閣府参与、総務省顧問、成長戦略実現会議委員、社会保障改革に関する有識者検討会座長、社会保障改革に関する集中検討会議幹事委員など歴任。現在、雇用戦略対話有識者委員、男女共同参画会議議員、労働政策審議会委員、中央教育審議会委員、日本学術会議連携会員などつとめる。

1. 日本的生活保障の終焉

日本は男性稼ぎ主の雇用を確保することで、社会保障や福祉に大きな予算を割かずに対外的に貧困が抑制された社会を維持してきた。男性稼ぎ主の雇用の安定も、雇用政策や就労支援によって実現されたものではなかった。経済政策によって行政が業界や会社を守り、そこで男性稼ぎ主の雇用が維持されたのである。

欧州の福祉国家であれば、児童手当や住宅手当などの社会的手当、教育サービスなどとして提供された現役世代向けの社会保障支出は、その一部が男性稼ぎ主の給与に組み込まれたかたちになった。こうして男性稼ぎ主がその安定雇用と年功賃金で家族を扶養するかたちが生活保障の核となり、社会保障支出そのものは男性稼ぎ主が引退した後の年金と高齢者医療に集中することになった。

日本は男性稼ぎ主の安定雇用というただ一点を支点として、社会全体を支えてきたのである。この仕組みは、男性稼ぎ主の雇用という支点が機能する限り

において実に「効率的」な仕組みであった。社会保障や雇用にかかわる財政負担が少ないのに安定していた日本の制度は、一時期は内外から賞賛的にさえなっていた。ところが、グローバルな市場の展開と脱工業化の流れのなかでは、日本に限らずいかなる国でも、男性稼ぎ主の安定雇用を維持し続けることが難しい。

男性稼ぎ主の雇用以外に生活保障の支点がなかった日本では、いったん他の国々と同様にこの支点が揺らぎ始めたとき、そのダメージは他のいかなる国にもまして大きかった。まず、いったん雇用からはじき出された時に、それを受け止める社会保障が弱い。たとえば失業者に占める雇用保険受給者の割合が少ない。2000年にはさらにその受給を難しくする制度改革がおこなわれたこともあって、失業者に占める基本給付受給者の割合は、1995年には40%であったが、これが2007年にはさらに下がって、25%程度になっている。

さらに、人々を雇用に結びつけていく積極的労働市場政策の制度が弱く支出が少ない。公共職業訓練に対するの支出はGDP比で0.04%ほどで、OECD諸国の平均からみても3分の1ほどの水準である。日本では、新卒一括採用の慣行の下で、職業生活に必要な知識や技能からコミュニケーションスキルのような社会的リテラシーに至るまで、企業の内部で習得することが前提になっていた。それゆえに、いったん正規社員としての地位を失ったり、そもそも新卒時にその地位をえることができなければ、多様な能力を伸ばす機会そのものを失うことになる。

つまり、日本の企業は雇用保障の場であり、社会保障のユニットであり、教育の場であり、その外部の就労支援、社会保障、生涯教育の制度を飲み込んでしまっていた。今、企業がそのような機能を維持しえなくなるなかで、企業の外に、就労支援、社会保障、生涯教育などの公共的制度を構築していくことが重要になっているのである。

2. 社会的包摂という考え方

それではどのような手だてが必要なのか。ここで議論の切り口としたいのは、社会的包摂という考え方である。社会的包摂とは多義的な言葉であるが、広義では、社会保障や福祉の課題として、現金給付よりも社会参加と雇用を奨励し、人々に多様な社会関係のなかに占める位置を提供する考え方、ということができよう。

この考え方は、新自由主義的な構造改革路線が行き詰まった後、次第に日

本でも重視されるようになってきた。自民党政権の終盤、麻生内閣のもとでの「安心社会実現会議」（2009年）はその報告書で、排除されている人々に対して「社会へ迎え入れ（ソーシャル・インクルージョン）」を図るべきと述べた。政権交代後の鳩山首相は、その施政方針演説のなかで「出番」と「居場所」のある社会を掲げた。また、野田政権がすすめる社会保障改革のたたき台となった「社会保障改革に関する有識者検討会」報告書（2010年）は、社会保障改革の理念として、社会的包摂をすすめる「参加保障」を掲げた。さらに2011年には、内閣府に「社会的包摂推進室」が設けられた。

ただし、その意味するところが十分に深められているわけではない。まずこの言葉の出自を辿りながら、なぜ今社会的包摂なのかを考えよう。社会的包摂の考え方の出自はヨーロッパにある。ヨーロッパの福祉国家は、社会保障において日本よりも手厚かった。雇用については積極的労働市場政策を展開する国もあった。だがその一方で、程度の差はあれ男性稼ぎ主の安定雇用を前提に制度設計がなされていた、という点では日本と共通していた。そのヨーロッパで、グローバル化と脱工業化による制度の機能不全が顕著になり、そのなかでこの言葉が浮上してきたのである。もう少し詳しく経緯を辿ろう。

ケインズ・ベヴァリッジ型福祉国家と呼ばれたヨーロッパの福祉国家の仕組みにおいては、まずケインズ主義的な需要喚起型の経済政策で男性稼ぎ主の雇用を維持することが重視された。こうした下支えを得た男性稼ぎ主のいくつかのライフサイクルを念頭に、そこに現れる典型的な所得中断リスク、具体的には労災、傷病、失業、高齢などのリスクを抽出し、社会保険でこれをシェアしていくことが目標となった。そして、こうした制度の枠に入らない困窮層や就労に困難を抱えた層は公的扶助で対応するかたちをとった。

ところが需要喚起型の経済政策は、国境を越えた資本の移動が激しくなるなかで効果が減じていく。併せて男性稼ぎ主の安定したライフサイクルのパターンも、経済のサービス化やフルタイム雇用の縮小のなかで維持できなくなる。日本に比べれば、社会保障の安全網が発達していたので、増大する失業者をとりあえず受け止める制度はあった。しかし、公的扶助のコストが膨らみ続けるならば、これは問題の解決ではなく問題の転移に過ぎない。従来のようにシエルト的な制度で失業者や就労困難層に現金給付をおこなうだけでなく、こうした人々をいかに再び社会につなげていくかが焦点となる。ヨーロッパではさらに移民や文化的マイノリティの社会的統合という課題が重なる。ここに浮上したのが社会的排除をなくし、社会的包摂を広げるという考え方だったので

ある。

ケインズ・バヴァリッジ型福祉国家の転換期は、ヨーロッパ統合がすすむ時期でもあった。したがって社会的包摂政策は、ヨーロッパ連合（以下「EU」という）が加盟諸国と協力しながらすすめる政策となった。社会的包摂がEUの中心的なテーマとして浮上するのは、1997年10月に調印されたアムステルダム条約が、社会的排除との闘いをEUの目標の一つとして掲げたことによる。ニース条約による改訂を経て、条約第136条は、「高い雇用を持続し、社会的排除と闘う」ことを「共同体および加盟国の目標」として掲げ、第137条においてはこの目標を達成するために「共同体は、加盟国の活動を支援し、補完する」と書き込まれている。

他方で、一口に社会的包摂と言っても、その方法は一通りではない。イギリスなどでは、就労支援よりも就労をまず求めるワークフェア型の社会的包摂が前面に出る傾向があった。北欧では、就労に困難を抱えている人々の支援を重視するアクティベーション（有効化）型の社会的包摂がある。さらにフランスやイタリアでは、社会的包摂の場と協同組合やアソシエーションを活用する試みが広がった。

社会的包摂への多様なアプローチが展開されるなかで、EUの社会的包摂政策の画期となったのが、2000年3月のリスボン欧州理事会で開始されたりスボン戦略であった。ここでは、社会的包摂が社会保障と経済成長を両立させる手段であることが強調されると同時に、各国が社会的包摂を推進するための「開かれた調整手法」と呼ばれる枠組みが提示された。この手法によると、加盟国は社会的包摂を各国ですすめるため、2001年から2003年までの社会的包摂のための「ナショナルプラン（Naps/incl）」を策定し、これを欧州委員会に提出する。各国間のピアレビューを経て、この各国計画についての「包摂についての統合レポート」が欧州委員会および閣僚理事会によって承認されるというプロセスである。

「開かれた調整手法」は、EUとしての社会的包摂の推進と、各国ごとの多様な取組み方を両立させるための仕組みであった。その後、この手法は、社会的包摂と雇用戦略、成長戦略を連携させながら、ヨーロッパにおける社会的包摂の基本政策として発展していく。

3. 就労支援の4つの構成要素

社会的包摂の政策を必要とする条件は、日本においていっそう切実である。

日本は、これまで雇用、社会保障、教育のいずれの面でも企業という単位が軸になり、いわば「企業の包摂」に依拠したことになる。日本が直面している課題は、この「企業の包摂」を社会的包摂に転換していくことである。つまり、人々の就労のための社会的支援を強め、これと連動した支援型の社会サービスを抜本強化し、職業的知識や技能を企業の外で身につけるかたちを整えていくということである。それは具体的にはいかなる政策と制度を実現しなければならないのであろうか。先にも触れたように、社会的包摂を実現するための政策や制度は様々であり、そのいずれをどの程度まで推進するかによって社会的包摂のあり方も異なったものとなっていく。ここでは日本の地域雇用政策に適用することも念頭において、その政策を形づくる諸要素を整理すると以下のようになろう。

第一に、既存の公的扶助や失業給付の仕組みのなかに、就労を義務あるいは目標として組み入れることである。たとえば、アメリカのひとり親世帯に対する公的扶助であるTANF（暫定的困窮家庭扶助）は、週に30時間の就労を求めそれが満たされない場合、給付の減額や打ち切りをおこなう。イギリスの福祉のニューディール政策も、失業手当の受給にあたって、様々な訓練への参加を義務づけると同時に、紹介された職を拒否した場合の給付の削減などを制度化した。アングロサクソン諸国では、社会保障のなかで公的扶助制度の比重が高く、他方で積極的労働市場政策のような支援型のサービスが弱かったために、公的扶助のコストが膨らまないように就労義務を前面に出す方法が選択されたと言える。就労支援が不十分なまま、就労の義務だけが打ち出されるのは問題が多い。だが、公的扶助や失業保険制度のなかになんらかのかたちで就労を奨励する仕組みを組み込むことは、北欧を含めて広くおこなわれている。

第二に、就労を困難にしている様々な要因を取り去ることである。代表的な政策は働く女性のための保育や介護のサービス、公共職業訓練、あるいは様々な心や体の弱まりに対しての治療やカウンセリングなどである。こうしたサービスは、就労に向けて個人々が抱える複雑な事情に細かく対応することが求められる。そのためには、柔軟な組織構造を有して多様な問題に機敏に対応できるNPOや社会的企業など、いわゆる「新しい公共」の役割が大きい。他方で、民間企業に委ねられて、サービス利用の料金がかさむことになれば、支援の機能そのものが満たされなくなる。したがって、サービス供給の財源は公的財源が基本となるべきである。

第三に、就労への経路を形成することである。とくに長期的に労働市場から

排除されてきた人々にとって、知識や技能を身につけたり、家族のケアを支援するサービスを利用して、すぐに就労が可能になるわけではない場合が多い。コミュニケーションスキルや生活の規律、あるいは職業についての目的意識など、職業生活の前提となる社会的リテラシーを身につけられてないでいることがしばしばである。

こうした問題に対処し、就労への経路を形成していく上で大事なものは、中間的就労と勤労所得補完型の所得保障の仕組みである。中間的就労とは、移行的労働市場などとも呼ばれ、実際に雇用関係に入りながら職業についての目的意識や社会的リテラシーなどを身につけ、正規の雇用につなげていくための就労体験である。他方で、中間的就労や短時間労働などでいわば社会的リハビリテーションをおこなう期間、勤労所得だけで生活することは困難な場合も多い。その期間、就労インセンティブを損なわないようなかたちで生活を支える所得保障が重要になる。これが勤労所得補完型の所得保障である。

第四に、生活を維持できる雇用を創出することである。正規的就労を実現しても、生活を維持するに足る賃金を得ることが困難であったり、あるいは働くことが著しい精神的肉体的な緊張を強いるものであれば、就労実現に向けた意欲は高まらない。就労支援の最終ゴールとして、それ自身が吸引力ある雇用を生み出し、いわゆるディーセントワークが実現している必要がある。あるいは、仮に賃金水準が十分ではなくても、給付付き税額控除や社会的手当など、就労を前提とした公的な補完型給付がおこなわれることで、生活維持が可能な雇用となっていることが大事である。

以上の4つの課題を整理して、それぞれの関係ととくに最後の吸引力ある雇用を実現する環境条件を図示すると図1のようになろう。Ⅰの就労義務を強調し、Ⅲの支援サービスにはコストをかけず、Ⅳの雇用の質を市場に委ねて積極的な雇用創出に取り組まないという場合、社会的包摂といってもその内実は新自由主義的なワークフェアに近づく。すなわち就労の義務化、強制化に傾いた就労支援になっていくのである。これに対して、Ⅰの就労義務よりも、Ⅲの公的な就労支援に力を入れ、さらに賃金や労働条件あるいは労働組織のあり方などでⅣの雇用の吸引力を高めるならば、それは社会民主主義的なアクティベーションに接近する。Ⅱの中間的就労や補完型所得保障は、公共職業訓練のような定型的な支援が効果を減じているとされるなかで生み出された比較的新しい取組である。このⅡの支援の意義を明確にすることも兼ねて、図1に示した諸制度の相互の連携を示すことに重点をおいて表現しなおしたものが図2である。

図1 就労支援の4つの要素

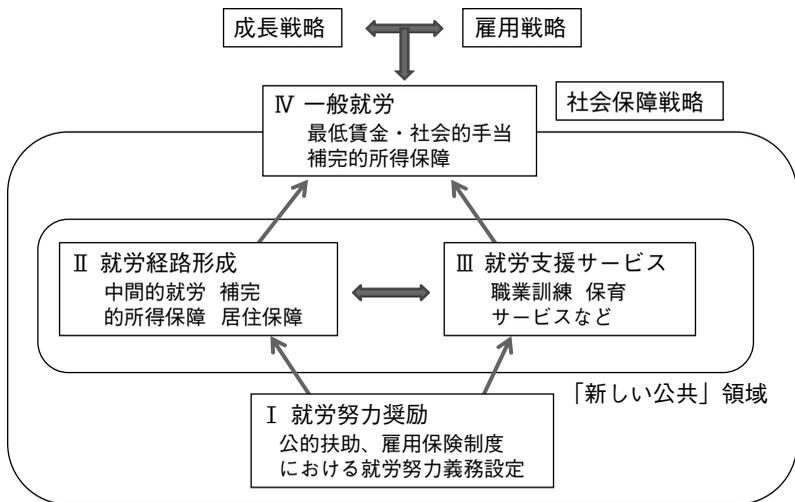
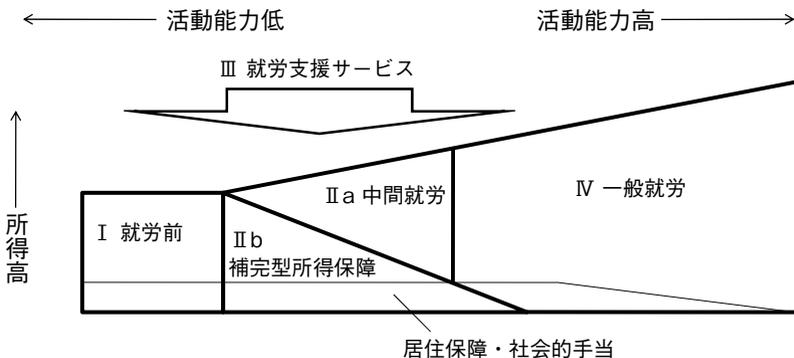


図2 就労支援のプロセス



4. 就労支援プロセスの設計

まず公的扶助や失業保険の仕組みのなかに、就労への足がかりを設けていくことが必要になる（図2のI）。日本の生活保護制度の場合は、そもそも就労の条件のない人々が過半を占めるので注意が必要であるが、それでも近年207万人に近づいた受給者の17%が高齢でも障がいや疾病をかかえているわけではない「その他」世帯となっている。生活保護自立支援プログラムについてのいくつかの先進的な経験が物語るように、就労に関するカウンセリング、計画づ

くり、あるいはアクティビティの体験などを重ねていくことが重要になる。公的扶助の仕組みのなかで、行政との間で就労に向けた個人計画を作成することを求めるのはフランスやドイツの公的扶助改革でもおこなわれてきた。

その成果が一般就労の実現というかたちで表れるならばよいが、通常は様々な困難を一歩一歩打開することが必要になる。そのような場合、次のステップとして考えられるのは中間的就労（図2のⅡ a）である。就労の可能性のある人々をまず雇用し、実際の仕事をとおして知識や技能を身につけ、コミュニケーションスキルを高めていくという過程である。

ヨーロッパではこの過程に、社会的企業が大きな役割を果たしている。社会的企業という場合、NPO、協同組合、ミッションを掲げた株式会社など幅広い事業体を意味するが、ヨーロッパでは主にNPOと協同組合を包括する言葉として用いられる。この社会的企業が、人々を雇用しながら職業的能力や社会的なリテラシーを身につけることを支援し、正規的就労に繋げていく上で大きな役割を果たしているのである。こうした役割を担う社会的企業を、「労働統合型社会的企業（Work Integration Social Enterprise）」と呼ぶ。労働統合型社会的企業としてよく知られているのは、スコットランドの「架橋の労働市場組織」やイタリアの社会的協同組合などである。こうした社会的企業における就労経験が、高い就職率と職業の定着に結びついていることから、各国の改革でも社会的企業を活用しようとする流れが強まった。

日本のNPOは、一部の労働者協同組合や障がい者支援のNPOなどを除いてこれまでこの分野では必ずしも目立った活動の拡がりをみせていなかった。しかし、雇用の現場が直撃された東日本大震災への対応では、寄付などで集めた資金を復興関連の事業を通して被災者の雇用に活用する「キャッシュネットワーク」のように、雇用の場の提供に焦点をあてた活動も拡がり始めている。これからの就労支援は、こうした事業体の活動を組み込んでいくデザインが求められるであろう。

他方において、こうした中間的就労は一般に低賃金であり、生活を維持できない場合も考えられる。そのためにこの過程を支える補完型の所得保障（図2のⅡ b）が重要になる。ここで補完型の所得保障という場合、公的扶助制度の枠での所得保障が勤労所得を補完する場合がまず考えられる。重要なのは、就労への意欲を高めるためにも、補足的所得保障と勤労所得を併せて生活が維持できる展望が得られること、そして勤労所得の増加にしたがって確実に手取り収入が増大していくことである。補足的給付を原則とする生活保護制度の場

合、勤労所得が増大すれば給付が減額されるが、この点についてはこれから制度設計の見直しも検討されてよい。

また税制をとおして補完型の所得保障がおこなわれることもある。給付付き税額控除がその例であり低所得世帯に対しては課税ではなく現金給付がおこなわれる。アメリカの「勤労所得税額控除」の場合、一定の手取り収入に達するまでは、勤労所得が増大するにしたがって給付も増大し手取り収入の勾配が高くなるように設計されている。もちろんこうした補完型所得保障は中間的就労だけに適用されるのではなく、低賃金の一般就労も支えるものである。

こうした図2のⅡの移行期間をとおして、また就労前段階と一般就労の時期を通して、就労支援の社会サービス(図2のⅢ)が利用できることが重要である。女性の就労を支える保育や介護のサービスと並んで、職業訓練のサービスの役割が重要である。これまでの日本の「企業の包摂」にあっては、正社員を対象としたOJT中心の職業訓練が制度化されていたが、その分、離職者を対象とした企業の外部での公共職業訓練には制約があった。求職者支援制度にあっては、専修学校をとおしての委託訓練の質をいかに担保するかも課題となっている。地域の雇用ニーズに即した質の高い訓練を実現するために、地域訓練協議会などが実質的な機能を果たしていくことが求められる。

そしてⅠからⅢまでの施策は、その先に生活を維持できる、また働きがいが実感できる一般就労(Ⅳ)が見通せてこそ十分に機能することが可能になる。そのような雇用は、狭義の就労支援の政策領域を超えて、地域の経済政策や雇用政策によって実現されるべきである。冒頭に述べたように、従来の日本型生活保障では、雇用は地域への利益誘導をとおしていわば上から与えられるものというところがあった。それに替えて、地域の経済政策と雇用政策を設計していく制度と主体の創出が不可避になっている。雇用創出については都道府県と自治体の関係調整も課題となろう。さらには、一般就労に困難を感じた場合は、当事者の状況に応じて、中間的就労や就労前段階に立ち戻ることができる柔軟性が大切になる。

同時に、生活を維持できる雇用の創出を展望した場合、低賃金を補完するものとして前述の補完的所得保障や子ども手当などの社会手当の役割が一般就労でも大きくなる。こうした国の施策と地域の雇用創出のイニシアティブが一体となって吸引力のある雇用が実現されなければならない。

5. 企業的包摂から社会的包摂へ

こうした社会的包摂に向けた就労支援を地域で実現していく条件はどれほど整いつつあるのであろうか。冒頭、日本でも社会的包摂の考え方が政府の基本文書に打ち出されるようになったことを述べた。政府の一般会計では、2年連続で、公債収入が税収入を上回り国と地方の長期債務はGDPの195%に近づくという事態であるが、こうした財政の持続困難を打開するためにこそ、人々の社会的包摂をすすめその担税力や社会保険料の負担力を強めていく必要があることも明らかである。

したがって、日本政府が取り組む「社会保障と税の一体改革」においても、社会的包摂の考え方は、「参加保障」や「全員参加型社会」という言葉を通して取り入れられている。ただし、先に挙げた社会的包摂のための就労支援に求められる諸要素を考えたとき、少なくとも現状ではそれらを全体として実現していく展望は拓かれていない。また、2012年1月6日の閣議に報告された「一体改革」案では、現役世代支援は子ども子育て支援に限られていて、就労支援は少なくとも前面には出ていない。たとえば、高齢者の就労促進を前提とした年金の支給開始年齢の引き上げが打ち出されるが、高齢者の就労促進への手だては示されていない。生活保護改革などの「生活支援戦略」も掲げられているが、その具体化と併せて、「一体改革」のなかで就労支援の位置づけを高めていく必要がある。

「一体改革」が掲げる全世代対応の社会保障の中核は、支援型の社会サービスであり、その担い手は地方自治体になる。この点では、高齢世代への現金給付が中心であった時代から、社会保障の主体の転換がおこなわれることになる。にもかかわらず、「一体改革」のプロセスでは、国と地方の相互不信が露呈する場面もあった。とくに地方の単独事業への財源確保をいかに保障していくかが課題となった。この点では就労支援に向けた生活保護、住宅供給、職業紹介などのワンストップサービスを地方で実現していくなかで、国と地方の就労支援に向けた最適な役割分担の基準を見出していくことが求められる。

社会的包摂への就労支援を展望すると課題は多い。就労前から就労後のスムーズな道筋を作り出すためには、社会的包摂政策の4つの契機をバランス良く組み合わせていくことが不可欠である。その場合、4つの契機のいずれに重点を置き、いかに組み合わせるかで、社会的包摂の意味合いは大きく異なってくる。

他方で、社会保障それ自体よりも雇用を通しての生活保障を実現してきた日

本では、社会的包摂に向けた就労支援という考え方それ自体は人々の感覚に馴染むはずである。しかしその一方で、包摂の方法として「企業の包摂」に依拠しすぎたゆえに、社会的包摂への制度構築があまりに弱いままできたという困難も抱えている。「一体改革」の流れのなかで、こうした状況を乗り越え、「企業の包摂」を社会的包摂にいかに転換していくかが問われている。



生活保護受給者への就労支援の現状と課題

明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授
新保 美香

プロフィール

しんぼ みか

明治学院大学大学院社会学研究科修了後、高齢者ケアセンター、福祉事務所を経て、1997年より明治学院大学に勤務。現在、明治学院大学社会学部社会福祉学科教授。2004年度、国立シンガポール大学に特別研究員として滞在。生活保護、貧困低所得者にかかわる社会福祉実践のありかたに関心を持ち、教育、研究活動に取り組んでいる。主著に『生活保護スーパービジョン基礎講座』（全国社会福祉協議会）など。

1. はじめに ～生活保護における就労支援の広がり～

厳しい経済状況が続く中で、平成23（2011）年7月、生活保護受給者¹は、戦後過去最高と言われる205万495人を記録し、その後も増加を続けている。特に平成20（2008）年のリーマンショック以降、生活保護受給者は急増しているが、近年では、高齢、傷病、障害、母子などの世帯類型には属さない、働ける世代を含む「その他世帯」も増えている。²このような状況下で、「就労支援」は、生活保護行政における重点課題のひとつとなっている。

平成24（2012）年1月6日に閣議報告された「社会保障・税一体改革素案」においては、政府が生活保護制度の見直しを地方自治体とともに具体的に検討し取り組むことが示された。そして、平成24年度における主な関連施策として、生活保護受給者の就労・自立支援の充実が掲げられ、その一つとしてハローワーク（公共職業安定所）と連携した生活保護受給者に対する就労支援の強化を行うことが表明された。

また、平成23（2011）年12月12日に報告された「生活保護制度に関する国と

¹ 本論では、一般的に用いられる「生活保護受給者」という用語とともに、生活保護法第6条に規定される「現に生活保護を受けている者」を意味する「被保護者」という用語の双方を、生活保護制度を受給している者をあらわす言葉として用いることとした。

² 平成11年度に被保護世帯数におけるその他世帯数が50,184世帯（構成割合7.1%）であったところ、平成21年度には171,978世帯（構成割合13.5%）となり、その他世帯が増加していることが示されている。（出典：「生活保護制度の現状等について」第1回生活保護制度に関する国と地方の協議平成23年5月30日 資料3）

地方の協議に係る中間とりまとめについて」では、自立・就労支援の充実として、期間を設定した集中的かつ強力な就労・自立支援、ハローワークが主体となった就労支援機能の強化、福祉事務所におけるトランポリン機能を強化する取り組みの実施、福祉事務所とハローワーク等関係機関との連携強化などが提起されている。

これらの状況を受けて、国は平成24年度の生活保護行政における重点事項のひとつとして、生活保護受給者の自立・就労支援の充実を掲げ、就労支援の強化、就労支援員の増配置、ハローワークと連携した「『福祉から就労』支援事業」の充実などの取り組みを進めていこうとしている。³

一方、生活保護における就労支援は、このような状況下で急に始められたものではない。従前より、生活保護担当職員個々の実践として行われていたり、自治体が独自の事業として実施したりするなどの実績がある。国の方針のもと、全国の自治体、福祉事務所において組織的な取り組みとして行うようになったのは、平成17（2005）年度からである。平成16（2004）年12月に示された『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』⁴を受けて、「自立支援プログラム」の一環として行われるようになったことを契機としており、すでに全国の自治体、福祉事務所で、その実践が組織的に展開されている。そして、一定の成果とともにその課題も明らかにされながら、現在に至っているといえる。

生活保護における就労支援は、単に、生活保護受給者を就労に結びつけることを目指すものではない。生活保護受給者に対する「働くこと」を目指した支援を通じて、生活保護における自立概念である「経済的自立」「日常生活自立」「社会生活自立」を可能な限り果たせるようにすることがその目的であるといえる。

本稿では、このような特性を持つ生活保護受給者に対する就労支援について、この領域における就労支援の位置づけ、就労支援プログラムの取り組みの経緯と現状をふまえて、就労支援のあり方と課題を明らかにしつつ、論じていくこととしたい。

³ 厚生労働省社会・援護局「全国厚生労働関係部局長会議資料（厚生分科会）」2012年1月19日。

⁴ 社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会が、平成15（2003）年8月から平成16（2004）年12月まで18回の検討を重ね、提出した報告書。

2. 生活保護における就労支援の位置づけ

福祉事務所において、生活保護担当職員が、生活保護受給者に対して就労に向けた何らかの働きかけをしていることの根拠は、生活保護法第4条において、被保護者が稼働能力を活用することが、生活保護を受給する要件となっていることにある。⁵

さらに、同法第60条には、生活上の義務のひとつとして、能力に応じて勤労に励むことが定められている。⁶この義務については、違反しても直接的な制裁規定はないが、程度を越して勤労を怠る者については、同法第27条第1項の指導、指示に従わないものとして、同法第62条第3項の保護の変更、停止又は廃止をすることができる。⁷

このような生活保護法上の規定があることから、従前より、生活保護受給者に対しては、その能力の活用という観点から、「就労指導」が行われてきた。平成17年度以降、就労支援の取り組みが行われているが、就労指導も継続して実施されている。

就労支援と就労指導は、それぞれ、その性格を異にするものである。就労支援は、自立支援の一環として行われるものであり、被保護者の意思を尊重し、被保護者の同意のもとで支援契約を結び行われる相談援助活動である。⁸それに対して、就労指導は、就労支援と同様の働きかけは行われるものの、「指

⁵ 生活保護法第4条「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」

⁶ 生活保護法第60条「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。」

⁷ 生活保護法第27条「保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。2 前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。3 第一項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。」

生活保護法第62条「被保護者は、保護の実施機関が、第三十条第一項ただし書の規定により、被保護者を救護施設、更生施設若しくはその他の適当な施設に入所させ、若しくはこれらの施設に入所を委託し、若しくは私人の家庭に養護を委託して保護を行うことを決定したとき、又は第二十七条の規定により、被保護者に対し、必要な指導又は指示をしたときは、これに従わなければならない。2 保護施設を利用する被保護者は、第四十六条の規定により定められたその保護施設の管理規程に従わなければならない。3 保護の実施機関は、被保護者が前二項の規定による義務に違反したときは、保護の変更、停止又は廃止をすることができる。4 保護の実施機関は、前項の規定により保護の変更、停止又は廃止の処分をする場合には、当該被保護者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、あらかじめ、当該処分をしようとする理由、弁明をすべき日時及び場所を通知しなければならない。5 第三項の規定による処分については、行政手続法第三章（第十二条及び第十四条を除く。）の規定は、適用しない。」

⁸ 岡部卓「自立支援プログラム実践講座 基礎(1)自立支援の考え方と意義」『生活と福祉』No627 2008年6月号、25頁。

導」に従わない場合は、保護を廃止できるという行政処分を伴うものである。

就労指導と就労支援、それぞれの対象者については、厚生労働省社会・援護局長通知「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」（平成14年3月29日社援発第0329024号、平成17年3月31日改正）で明らかにされている。本通知では、「今後、生活保護制度については、経済的な給付を中心とする制度から、保護の実施機関が組織的に被保護者の自立を支援する制度に転換することを目的として、自立支援プログラムの導入を推進し、被保護者の状況に応じて自立支援プログラム等により具体的な就労支援を行うこととしている」と述べ、就労指導を行う対象者を、「保護の実施機関が就労可能と判断する被保護者（高校在学、傷病、障害等のため就労が困難と保護の実施機関が判断する者以外の被保護者をいう。なお、現に就労している被保護者も含む）。なお、自立支援プログラムその他の実施機関による就労支援対策が実施され、当該被保護者の就労・求職状況が把握されている場合は対象としないものとする」としている。

また、同通知では、稼働能力の活用状況に対する対応として、稼働能力が十分に活用されていないと判断された場合には、その要因を分析したうえで、自立支援プログラムへの参加推奨を行うこと、また、就労支援を行うにあたっては、機械的な取り扱いにならないよう、当該被保護者の状況や地域の雇用情勢を考慮するとともに、公共職業安定所との連携はもちろんのこと、そのOBの雇上げによる体制強化や技能習得費の積極的な活用を図るよう留意することが示されており、就労支援を行ったうえで、求職活動や収入申告などを行わない被保護者に対し、生活保護法第27条に基づく指導・指示を行うこととしている。

このことから、自立支援プログラム等による就労支援が行われていない稼働能力のある被保護者が就労指導の対象となると考えられるが、平成17（2005）年度以降、就労できる可能性を持つ被保護者に対しては、まずは、自立支援の一環としての就労支援を行うことが推奨されており、また、それが機械的な取り扱いとならないように示唆されていることに、注目しておきたい。

3. 生活保護における就労支援プログラムの展開と現状

平成17（2005）年度より、「自立支援プログラム」⁹が導入され、全国の自治体、福祉事務所は、生活保護における「経済的自立」「日常生活自立」「社会生活自立」を目指す自立支援プログラムを策定していったが、多くの自治

体、福祉事務所が最初に取り組んだのは、「経済的自立」を目指す、就労支援プログラムであった。就労支援プログラムは、大きく、ハローワーク連携型、就労支援員活用型、それ以外のものに分類できる。

国は、平成17（2005）年度から、福祉事務所とハローワークとが連携して行う「生活保護受給者等就労支援事業」（平成23年度より「『福祉から就労』支援事業」に変更）を開始した。これはハローワーク連携型と言えるものであり、就労能力、就労意欲を有し、就労阻害要因がなく、早期に適切な就労支援を行うことで、自立の可能性が見込める者を対象としている。当初は福祉事務所とハローワークにそれぞれコーディネーターを置きチームで支援を行う体制であったが、その実施体制は取り組みを重ねる中で変化している。平成23年度に「『福祉から就労』支援事業」に名称変更してからは、地方自治体とハローワークとの間で事業に関する協定（支援対象者・対象者数・目標・支援手法・両者の役割分担等）を締結することとなった。チームを結成し、ハローワークの就労支援ナビゲーターが中心となり、①職業相談、紹介、②求職者支援制度等の職業訓練、③トライアル雇用、④関係機関との連絡調整を行っていくことを支援内容としている。

また、平成17（2005）年度以降、多くの自治体で始められたのが、福祉事務所に就労支援員と呼ばれるような、就労支援の専門職員を雇用して行う、就労支援員活用型の就労支援プログラムである。このプログラムは、就労支援員が、プログラム参加者個々の状況に即して、就労に向けたニーズ把握、意欲喚起、ハローワークへの同行、履歴書の書き方や面接の練習、アフターフォローなど、きめ細かな支援を行っていくものである。このようなプログラムは、平成11（1999）年度よりこうした取り組みを行ってきた神奈川県横浜市の就労支援を、国が取り組みのモデルとして紹介したことから、平成17（2005）年以降全国に広がっている。就労支援員は、平成23（2011）年12月には、1,732名おり、国は、就労支援のためのきめ細かな支援には必要不可欠な存在として、平成24（2012）年度に向けても、増配置する方針としている。¹⁰

それ以外の就労支援プログラムとしては、福祉事務所が就労支援をNPO法

⁹ 厚生労働省社会・援護局長通知「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（社援発第0331003号）では、自立支援プログラムを「実施機関が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手段を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するものである」と規定している。

¹⁰ 注3に同じ。

人や企業等に委託して行うプログラム、就労支援に関する関係機関との連携などをプログラム化したもの等がある。

平成22（2010）年度における就労支援プログラムの実績は、「『福祉から就労』支援事業」（「生活保護受給者等就労支援事業」）において、支援対象者が17,320人、就労・増収者が9,921人、就労・増収率は57.6%、そのうち保護廃止者は1,081人である。福祉事務所における就労支援員を活用した就労支援プログラムでは、支援対象者が54,493人、就労・増収者が17,451人、就労・増収率は32.0%、そのうち保護廃止者は3,318人である。

福祉事務所における就労支援員を雇用するプログラム以外のプログラムでは、支援対象者が16,908人、就労・増収者が4,091人、就労・増収率は24.2%、そのうち保護廃止者は1,136人となっている。¹¹

就労支援プログラムへの参加者数、就労・増収者などは増加傾向にあり、特に、就労支援員を活用した就労支援プログラムについては、有効求人倍率が微増、支援対象者の大幅な増加にもかかわらず、費用対効果が高水準で推移していることが報告されている。¹²

このように、取り組みが一定の効果をあげていることもあり、今後も、就労支援の強化が内外から求められている現状にある。

4. 生活保護における就労支援のあり方

平成17（2005）年度以降、生活保護制度は「自立支援」を行う制度に転換し、就労支援を含む自立支援プログラムを自治体、福祉事務所で策定、実施していることは前述のとおりである。ここで確認しておきたいことは、生活保護における自立概念についてである。

平成16（2004）年12月に示された『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』で示された自立は、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味しているとしている。¹³そして、「経済的自立」「日常生活自立」「社会生活自立」の3つを示した。従来、ともする

¹¹ 厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護制度における自立支援の取り組み」『平成23年度 生活保護就労支援員全国研修会資料集』2011年11月 26頁。

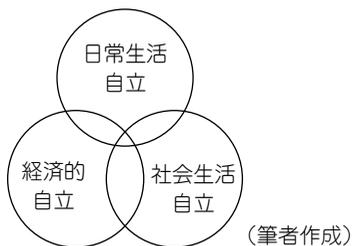
¹² 注11に同じ、30頁。

¹³ 社会保障審議会福祉部会 生活保護制度の在り方に関する専門委員会『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書』、2006年12月。

と、生活保護からの脱却や、経済的自立のみが「生活保護における自立」ととらえられがちであったところ、この報告書により、生活保護における3つの自立概念が明らかにされたことは、意義深いことであった。

さらに、平成22（2010）年7月に出された『生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書』¹⁴では、3つの自立は、並列の関係であるとともに、相互に関連されているものであることが明らかにされている。その関係を、筆者が図示したのが、図1である。就労支援プログラムは、経済的自立プログラムに分類されているが、実際の就労支援は、経済的自立のみを目指しているわけではない。働くことは、まさに、日常生活を創り、社会とのつながりを構築する営みである。このこ

図1 生活保護における3つの自立の考え方



とは、単に就職できたとしても、生活基盤や社会的なつながりがない中では、安定的に自立した生活を継続していくことが困難であることを意味している。

同報告書では、「働くことの意味」と「多様な働き方」の考え方を示し、次のように述べている。「一般的に、私たちは、『働くこと』（労働）を通して、社会に必要なモノ・サービスを作り出し、それらを消費（購入）することによって個人の生命や生活、そして文化、社会を支えている。また、「働くこと」（労働）を通して、人と人、人と社会のつながりを持つとともに、さらに、「働くこと」（労働）を通して、自己実現（やりがい、達成感、創造）を図っている。」¹⁵「『働くこと』（労働）については、労働市場を経由し労働に参加するという有給労働（ペイドワーク）と、労働市場を経由せずに労働に参加するという無給労働（アンペイドワーク）など、多様な働き方がある。」¹⁶

ここでは、働くことを広くとらえ、保育や介護、ボランティア活動などの社会的な活動も「働く」ことと位置づけている。そして、ボランティア等を通じた社会参加の機会を作り、生活保護受給者が自尊感情や他者に感謝される実感

¹⁴ 「生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会」は、厚生労働省保護課で行われた研究会であり、平成22（2010）年4月～7月まで7回の検討を経て報告書をまとめた。

¹⁵ 生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会『生活保護受給者の社会的な居場所づくりと新しい公共に関する研究会報告書』2010年7月、7・8頁。

¹⁶ 注15に同じ。

を高めていくことにより、生活保護受給者自身が元々持っている力が発揮できるという効果があるなど、アンパイドワークにも大きな意義があることも示した。現在は、経済的自立につながるものを就労支援プログラム、そして、ボランティア等社会参加プログラムを社会生活自立支援プログラムとして分類しているが、日常生活自立も含め、それらは、プログラムの分類に関係なく、関連しあう3つの自立を目指す取り組みとして、実施しているといえるだろう。

5. これからの生活保護における就労支援

これから、生活保護における就労支援を、よりよく行っていこうとするときに、どのようなことが課題となるだろうか。以下、2つの点を示しておきたい。

第一は、働くことの意義をふまえた就労支援を行うことである。生活保護の領域では、稼働能力の活用が要件となっていることもあり、働くことが、被保護者の「義務」として、求められてしまいがちであった。しかし、そもそも働くこと（勤労）は、日本国憲法第27条において「すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ」とあるように、権利としての側面を持っており、収入を得るだけでなく、人とつながり、自己実現を果たし、社会を支えることにつながる大切な営みである。

被保護者に対して「生活保護を受ける義務として就労を求める」姿勢は、結果的に、働くことの意味を狭めて伝えてしまうことにつながるため、避けたいことである。何らかの生活課題を抱えていたり、教育が十分に受けられなかった被保護者は、厳しい環境で労働することを余儀なくされたり、労働市場から排除されがちな状況に置かれることが少なくない。このような状況を理解したうえで、「働くことが単に収入を得るだけでなく、人や社会とのつながりをつくり、生きていくうえで大切な意味を持つ営みであること」をふまえて、被保護者が、それぞれに目標、希望、将来展望を持ち、その中で、働くことを考えていくことができるよう支援することが求められている。

第二は、就労支援における多面的な評価指標の開発と検討をすすめることである。現在、生活保護における就労支援は、「就労・増収率」などの指標をもって、一定の成果をあげていると評価されている。しかしながら、実際に、増加していると言われている「その他世帯」の年齢階級別分布は、19歳までが1%、20代が2%、30代が7%、40代が16%、50代が34%、60代が30%、70代以上が10%であり、50歳以上の者で7割以上を占めている状況にある。¹⁷ 現在

は一定の成果があがっているものの、今後も厳しい経済状況が続くとすれば、「稼働能力」があるとされるその他世帯ですら、その大半が中高年の者であることを考えた時に、就労できたかどうかという結果のみを評価指標とすることには、限界があることが予想される。また、このような評価により、就職さえできればよいという支援に結びついていくことのないよう、注意する必要もある。

何より、生活保護における就労支援が、3つの自立をできるだけ高い水準で果たせることを目的としているとすれば、支援過程における被保護者の生活や意識、意欲の変化、就労に向けた取り組みの中で獲得できたものなどを把握する評価指標が不可欠である。¹⁸ 生活保護における自立支援が、社会福祉法の「福祉サービスの基本的理念」に基づいて行われているとすれば、社会福祉の他領域で実施されているような、第三者評価、当事者評価なども、今後、一層検討されてよいだろう。

平成17（2005）年以降、自立支援プログラムが始まる中で、従来、生活保護担当職員が個々に行っていた就労に向けた相談支援の内容がプログラムとして可視化されたこと、そして、働くことの意義をふまえた就労支援が、被保護者本人を主体とした取り組みとして充実しつつあることは、肯定的に評価できる。今後も、就労支援が、生活保護受給者個々の生活の安定と自己実現につながる取り組みとして発展していくことを期待したい。

<参考文献>

- ・朝日雅也・布川日佐史編著『就労支援』ミネルヴァ書房、2010年。
- ・岡部卓「自立とは何か」社会福祉士養成講座編集委員会『低所得者に対する支援と生活保護制度－公的扶助論（第2版）』中央法規出版、2010年。
- ・釧路市福祉部生活福祉事務所編集委員会『希望をもって生きる－生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ』全国コミュニティライフサポートセンター、2009年。
- ・生活保護自立支援の手引き編集委員会『生活保護自立支援の手引き』中央法

¹⁷ 「生活保護制度の概要等について」第1回社会保障審議会生活保護基準部会 平成23年4月19日資料4。

¹⁸ 自立支援プログラムにおける「プロセス評価」を実施している実践例としては、以下の東京都板橋区の取り組みがあげられる。東京都板橋区/首都大学東京共編 岡部卓編集代表『生活保護自立支援プログラムの構築－官学連携による個別支援プログラムのPlan・Do・See』ぎょうせい、2007年。

規出版、2008年。

- ・新保美香「生活保護における就労支援のあり方について」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』第131号 明治学院大学 2009年。
- ・新保美香「就労支援におけるケースワーカーの役割・視点①②③」『生活と福祉』654～656号、全国社会福祉協議会、2010年。
- ・新保美香「これからの就労支援への期待」『生活と福祉』661号、2011年。
- ・新保美香「生活保護『自立支援プログラム』の検証－5年間の取り組みを振り返る」『社会福祉研究』鉄道弘済会、2010年。
- ・日本社会福祉士会編集『ソーシャルワーク視点に基づく就労支援実践ハンドブック』中央法規出版、2010年。
- ・『生活保護手帳 2011年度版』中央法規出版、2011年。

障がい者就労支援の現状と課題

埼玉県立大学 保健医療福祉学部 教授

朝日雅也

プロフィール

あさひ まさや

1958年生まれ。国際基督教大学教養学部社会科学科卒業、日本社会事業大学院社会福祉学研究科博士前期課程修了。国立職業リハビリテーションセンター等での障害者職業カウンセラーの実践経験を経て、1999年度から埼玉県立大学保健医療福祉学部社会福祉学科へ。2007年6月から教授。日本職業リハビリテーション学会会長、埼玉県障害者施策推進協議会会長。
おもな著書 「就労支援」（ミネルヴァ書房、共編著）

1. 障がい者就労の今日的意義

現在、障がい者施策の改革が進められている。雇用・就労の分野において、障がい者の場合は、障がいのない人々と比較して働く権利の保障が遅れてきたために、関連施策の改革に対する期待は大きいものがある。障がい者雇用・就労に係る制度改革にあたっては、「国連障害者の権利条約」に基づいて障がい者の所得保障、働く場や生活の場など基幹的な社会資源の拡充、就労支援策の強化を行なうことが現政権によって示されてきた。障がいの種類、程度にかかわらず、働く権利が回復され、保障されていくことの実現が求められているといえる。

障がい者が就労の機会を持つことは社会参加の具体的な手段であるとの認識は確実に高まっている。また、障がい者やその家族においても、障がいの程度にかかわらず、企業等の一般の職場で働きたいという希望が強まっていると考えられる。例えば、全国のアロワークにおける障がい者の職業紹介状況を見ると、2000（平成12）年度に年間約7万7千件だった新規求職申込件数は、2010（平成22）年度には、倍近い約13万2千件まで増加している。また、就職件数は、2008（平成20）年度から2009（平成21）年度にかけて、経済不況のあおりを受けたこともあり、前年度に比べ若干低下しているものの、全体として増加基調にあり、2010（平成22）年度には、初めて就職者数が全国で5万人を超えている。

この傾向は、知的障がい、精神障がいで顕著であり、とりわけ精神障がいに

については、新規求職登録件数が10年間で約10倍となっており、一般就労に対する意欲の高まりをうかがい知ることができる。福祉施設や病院から、一般就労を目指す動きが活性化していることが読みとれるが、同時に、精神障がい者が雇用・就労の場からいかに排除されてきたかを示すものであるとも言える。その背景には、障害者雇用率制度において、2006（平成18）年から、精神障がい者の雇用率への算入が可能になったことや、同年の10月から障害者自立支援法に基づく、就労移行支援事業が創設され、従来から福祉的就労の場を提供してきた事業所が新たに同事業への取組を開始したことなども影響している。

さらに、ハローワークの窓口では、発達障がい、高次脳機能障害、難病などから構成される「その他の障害」に分類される障がい者の新規求職登録者数が増加しつつあり、全数こそ3,172件ではあるものの今後の急速な伸びが予想される（厚生労働省発表資料、2011年5月13日）

こうした変化は、福祉から雇用への政策が反映されていると言え、同時に障がい当事者や支援関係者による、ソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）の理念に基づく、一般の職場で障がい者を排除しない働き方の希求が原動力になっていると考えられる。

2010年6月に閣議決定された「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」においては、「労働及び雇用」については、下表に示す課題が確認されている。

障害者制度改革の推進のための基本的な方向について

（閣議決定、2010年6月29日）における障がい者の労働及び雇用のポイント

- 障害者雇用促進制度における「障害者」の範囲について、就労の困難さに視点を置いて見直すことについて検討する。
- 障害者雇用率制度について、精神障害者の雇用義務化を図ることを含め、積極的差別是正措置としてより実効性のある具体的方策を検討する。
- いわゆる福祉的就労の在り方について、労働法規の適用と工賃の水準等を含めて検討する。
- 国及び地方公共団体における物品、役務等の調達に関し、障害者就労施設等に対する発注拡大に努めることとし、調達に際しての評価の在り方等の中から、障害者の雇用・就業の促進に資する具体的方策について必要な検討を行う。
- 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を確保するための措置、これらに関する労使間の紛争解決手続の整備等の具体的方策について検討する。

○障害者に対する通勤支援、身体介助、職場介助、コミュニケーション支援、ジョブコーチ等の職場における支援の在り方について必要な措置を講ずる。

(内閣府. 障害者制度改革の推進のための基本的な方向について、
2010年6月29日閣議決定をもとに著者作成)

障がい者の雇用・就労について検討を進める上で重要なことは、障がい者就労支援の強化は、障がい者を福祉サービスの利用者から労働者に変え、納税者にしていくという、いわば政策的な論理の押しつけではなく、障がい者を理由に働く機会から排除されてきた結果、失われてきた権利を回復していくという視点である。その視点が障害者権利条約の批准にふさわしい国内的な法制度の整備につながるのである。

2. 障害者自立支援法に基づく就労移行の強化

2008年度から施行された障害者自立支援法では、就労支援の強化が目指された。それは、従来の就労支援関連サービスでは、授産施設等における、いわゆる福祉的就労から企業等への一般就労への移行が年間1%程度と低かったことが背景にある。そもそも障がい者の就労機会は限定的であり、2006年の厚生労働省の「障害者就業実態調査」によれば、一般雇用、福祉的就労を含む障がい者の就業割合は、15歳以上64歳以下で40%程度であり、障がい者を含む同年齢全体の就業率が69.9%（2006年総務省「労働力調査」）であるのに比べるとかなり低い。このうち一般雇用にあたる常用雇用の割合でみると全体の16%程度にとどまっている。特に、身体障がい、知的障がい、精神障がいの3点で見ると、精神障がい者の就業率が低く、知的障がい者は福祉的就労の割合が高いことが特徴である。

また、直ちに一般就労が困難な障がい者にとっては福祉施設での就労機会の確保が重要だが、障害者自立支援法によって、授産施設を中心に組み込まれてきた従来の作業活動は、2011年度までに、新事業体系に移行することになっている。

同法に基づく就労移行支援事業は、標準24か月間で企業等での一般就労を目指して訓練や企業での実習を提供するサービスである。

この事業における一般就労への移行率は、12.1%（平成21年度、厚生労働省資料）で、それぞれの事業所は工夫しながら就労支援に取り組むものの移行率にはばらつきがある。多くの福祉施設が新事業である就労移行支援には取り組むが、就労支援ノウハウの獲得と共に、企業や労働分野の関係機関との連携構

築などのハードルが高いことが課題となっている。

厚生労働省の2009年度の調査では、回答のあった就労移行支援事業者のうち、約42%の事業者が、一般就労への移行率が0%であるなど、就労移行に向けての支援技術の課題や支援を受けた障がい者を受け入れる事業所側の課題が浮き彫りにされている。しかしながら、その一方、移行率が20%を上回る事業所も約30%あり、労働市場などの背景因子は考慮しなければならないものの、事業全体としての改善の可能性があることも示唆される。

さらに、ただちに一般就労への移行が困難な障がい者については、障害者自立支援法に基づく就労継続支援事業では、工賃水準の向上が重要である。そのため、2007年度から都道府県では工賃倍増計画が策定されてきたが、2010年度の同計画対象事業所における全国の平均工賃が月額約13,000円と「倍増」に程遠い状況となっていることも押さえておく必要がある。

3. 障がい者雇用の現状と企業支援

わが国では、障害者雇用促進法に基づく法定雇用率制度によって障がい者の雇用促進が図られている。民間企業では、1.8%の法定雇用率が適用される。制度開始以来、法定雇用率は達成されていない。しかしながら、近年は、大企業の取組みが活発化し、2011年6月1日現在の実雇用率は、全体で1.65%（対前年比で0.03ポイント減少）、法定雇用率を達成している企業の割合は45.3%（対前年比で1.7ポイント減少）と改善傾向にある。いずれも対前年比では、障害雇用率の算定にあたっての制度変更があったために、減少しているが、1,000人以上規模の企業は1.84%と法定雇用率を超える等、伸長が窺える。その背景には、コンプライアンス（法令順守）やCSR（企業の社会的責任）の徹底・拡充といった企業自体の変化や、ハローワークを中心とした、行政による障害者雇用率達成指導の強化がある。

特に、従業員数1,000人を超える大企業においては、特例子会社制度の拡充によって、障がい者雇用に取り組んでいることがその背景と言える。

障がい者雇用のメリットが再確認されていることも、推進力になっていると考えられる。

その一方、中小企業、特に、常用労働者数56～99人規模の企業は、制度開始当初より、法定雇用率を上回り、1993（平成5）年には、過去最高の2.11%を示していたが、それ以降は、徐々に下降の一途であった。右肩上がりの経済成長期には、労働力不足のために障がい者雇用に目が向いていたことも確かに

あったかもしれないし、障がい者雇用を吸収しやすい製造関連の求人が潤沢であったことも背景にある。2011年の中小企業の実雇用率は「56～99人」が1.36%、「100～299人」が1.40%と引き続き低い水準である。

このような変化を求められる状況にある中小企業の障がい者雇用であるが、その歴史を振り返ると、時に家族的な職場の雰囲気の中で障がい者を先駆的に受け入れ、その雇用管理のノウハウを着実に積み上げてきたことは事実といえよう。全体として、相対的に低調にならざるを得ない中小企業に対し、さらなる努力と取り組みを求めたのが、冒頭の「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律」（2008年）である。

「中小企業における障がい者雇用の促進」という枠組みの中では、事業協同組合等を活用した障がい者雇用に対する障害者雇用率制度の適用が設けられた。これは、事業協同組合等を活用して中小企業が共同で障がい者を雇用する場合に、当該中小企業が雇用した障がい者を当該事業協同組合等が雇用した障がい者とみなし、一括して雇用障がい者数を算定する特例を設けるものである。大企業と違い、自社グループの中に特例子会社を持ちにくい中小企業が、共同で障がい者雇用を進める道筋が出来たといえる。その一方、共同での障がい者雇用については、それに向けた事業協同組合内でのコンセンサス作りや、企画・調整等、単独の場合とは違ったハードルを越えていく必要がある。

また、障害者雇用納付金制度（納付金の徴収及び調整金の支給）についても中小企業に対して適用を拡大することになった。当面、障害者雇用納付金は、301人以上の企業から徴収することとされてきたが、段階的に101人以上の企業に拡大するものである。具体的には、201人超～300人以下の事業主は、2010（平成22）年7月から適用され、100人超～200人以下の事業主は2015（平成27）年4月から適用される。制度の適用からそれぞれ5年間は、法定雇用率に不足する障がい者数1人につき、1ヶ月あたり50,000円の障害納付金について40,000円とする減額特例が適用される。

こうした状況を踏まえ、中小企業が再び、障がい者雇用の中核的な担い手になるためには、今回の障害者雇用促進法の改正に伴う雇用促進策の強化だけでなく、大企業以上に企業支援の充実を図ることが欠かせない。また、中小企業も、大企業の特例子会社のように、障がい者雇用管理における諸課題を企業間で共有することは困難だが、障がい者の雇用人数は少なくとも、障がい者雇用という共通の課題に向かう企業同士の支援の機会を充実させていく必要がある。

改めて、今後の障がい者雇用の担い手として再び、中小企業への期待が寄せられる。中小企業が厳しい経営環境の下で、どこに活路を見出すのかという問題意識に基づき、中小企業のイノベーションと人材をテーマとして、新たな製品・サービスの開発等や、中小企業で働く人材の確保・育成が課題になる。この考え方は、中小企業における障がい者雇用にも当てはまり、経営状況が厳しい＝障がい者雇用が困難という図式ではなく、積極的な取組みが突破口になる可能性を追求することにつながってくる。障がい者雇用が厳しい状況を踏まえつつ、適切な支援を受けながら、障がい者という地域の人材を生かしていく革新的な経営が、この分野においても鍵となる。

同時に、やや抽象的ではあるが、地域の関係機関が一体となって、中小企業の障がい者雇用を支援していくことも重要である。中小企業が自己完結型で障がい者雇用に取り組むには限界があり、地域全体での支えがその前提と認識される必要がある。

さらには、障害者雇用率算定の対象ではあるが、雇用義務にはなっていない精神障がい者の雇用義務化や、2011年の障害者基本法の改正に伴い、障がいの概念が拡大する中で、障がい者手帳を所持しない障がい者や難病患者への障害者雇用率制度の適用の問題が今後の大きな課題と言える。

2011年11月に設置された厚生労働省の「障害者雇用促進制度における障害者の範囲等の在り方に関する研究会」では、障害者雇用促進制度や障害者雇用率制度における障がい者の範囲等について検討を行い、2012年7月をめぐりに一定の方向性を出すことになっている。

こうした動きの中で、重要なことは障がい者雇用においては、事業所もまた、支援の対象であるという考え方である。生活問題を含む障がい者雇用上の課題を企業等の事業所がひとり抱え込むことなく、職業リハビリテーション機関や地域の就労支援機関が、障がい者とともに、雇用する事業所への支援を拡充していくことが、障がい者雇用を総量として拡大していくことにつながるのである。

4. 国際的な動向を踏まえた就労支援の構築

次に、「国連障害者権利条約」に焦点をあててみたい。同条約はわが国の障がい者の雇用・就労の改善に影響を与える国際基準として大きな期待が寄せられる。第27条「労働・雇用」において、他の者との平等を基礎として、障がい者の雇用と労働においての権利の実現を求めているためである。

とりわけ、同条約において、合理的配慮を否定することも差別に含むことが規定されたことの意義は大きい。障がい者雇用について合理的配慮の否定を含む何らかの差別が生じているときに、どのような救済措置を行っていくか、国際基準を踏まえた対応がわが国の障がい者雇用政策に迫られている。特に、「合理的配慮」の範囲、「均衡を失した又は過度の負担を課さない」の範囲、合理的配慮を実質的に保障していくための仕組みや第三者機関の設置など、ガイドラインを含めたその仕組みの整備が今後の障がい者雇用促進施策の方向性を定めることになろう。ところで、同条約では、「合理的配慮」とは、障害者が他の者と平等にすべての人権及び基本的自由を享有し、又は行使することを確保するための必要かつ適当な変更及び調整であって、特定の場合において必要とされるものであり、かつ、均衡を失した又は過度の負担を課さないものと規定されている。

配慮の内容も、事業所内の施設や設備面の配慮に留まることなく、人的な支援、休暇や医療機関への通院等のソフト面での配慮も含めた範囲を認識してこそ雇用促進の効果が高まる。

同条約の批准に向け、厚生労働省は2008年4月から「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会」を設置し検討を行い、2009年7月に中間整理の報告書を出した。障がい者の労働・雇用における権利の保障は、行政的な対応のみならず、政策的な後押しが欠かせないテーマといえ、新政権の力量が問われるポイントになろう。現行の障害者雇用率制度では、この分野における権利侵害や差別に対する解決は後回しにしてきたといえる。障がい者雇用における差別や権利侵害を禁止する理念的な条項を設けるだけでなく、差別が起きたときの具体的な救済措置、あるいは事業主と障がい者が合理的配慮について対等な立場で協議できるような機会や仕組みの検討が望まれる。

現在、厚生労働省が2011年11月に設置した「労働・雇用分野における障害者権利条約への対応の在り方に関する研究会」において、差別禁止等の枠組みの対象範囲、合理的配慮の内容及びその提供のための仕組み、合理的配慮を行う事業主の負担に対する助成の在り方等についての具体的な検討が進められている。同時に、雇用と福祉の統合に向けた積極的な就労支援施策も求められる。

共に働くことの実現は、労働施策にとどまらず障害者福祉制度とも関連が強く、政策的、実践的な統合が求められる。

例えば、現行の就労継続支援事業については、一般企業等での就労が困難な

場合に継続的な就労機会の提供を行うものだが、訓練等給付に位置づけられているため、障害者自立支援法に基づく福祉サービスゆえ、低所得者への負担軽減措置があるとはいえ利用者負担の枠組みになる。

一方、労働分野での職業リハビリテーションサービスは、無料で提供されることが、障害者雇用促進法でも規定されている。同じ目的でありながら、サービス体系の違いで差が生じている。一般就労をめざすという目的を同じくしながら、根拠法が違うためにこのような状況が発生している。

同時に、障がい者の就労をめぐる雇用と福祉の統合的サービスの実現も検討課題と言える。福祉施設を利用する障がい者は、実態的に就労していたにもかかわらず、長年にわたり労働者としての取り扱いを受けてこなかった。これらの障がい者を雇用対策の対象として認識し、欧州の先進国で取り組まれている保護雇用（社会雇用）等の対策の検討が必要になってくる。雇用と労働の統合に向けた積極的な施策展開こそ、障がい者の実質的な所得保障と成熟した福祉社会を具現するステップになる。

さらには、職場の同僚を含む国民一般の理解の促進も不可欠になる。というのは、法定雇用率を遵守しつつ、雇用の機会を提供するのはもちろん事業主であるが、日々、職場や職務を共有し、関わり合いを持つ労働者の意識が障がい者の職場への定着や権利擁護の実現には欠かせない。多くの労働者は、自身の雇用問題を含む現代の雇用情勢の改善を期待しているに違いない。その思いや願いを踏まえつつ、「ともに働く仲間」としての連帯感を醸成できるか、障がい者雇用・就労の分野でのソーシャルインクルージョンの実現が試されているともいえる。

5. 地域における障がい者就労支援マネジメントの確立

前述のように、知的障がいや精神障がいのある人の就労意欲が高まる中、その職業生活を支えるためには、日常生活面への支援が欠かせない。日常生活が安定してこそ、職業生活の質の向上につながる、という考え方である。基本的な生活習慣はもとより、経済生活、健康面の管理、余暇の充実等、職業生活に大きな影響を与える生活課題の改善が求められるのである。

同時に、就労を切り口に、支援対象者の日常生活を改善するという視点も重要になる。

例えば、「朝早く起きると健康管理に役立つから」といって、早寝早起きを促したところで、起きてても何もすることがなければ、その意義はわかりにく

い。しかしながら、仕事をするために朝早く起きる必要がある。そのためには、前夜は、早く就寝する必要がある。となれば、極めて具体的な意義を見出すことができる。就労を支援することが、日常生活の改善につながることを示す一例と言えよう。

このように、就労支援と生活支援の一体的な提供の必要性が認識され、いくつかの試行事業を経て、2002年に障害者雇用促進法に位置づけられたのが、障害者就業・生活支援センターである。

障害者就業・生活支援センターは、就労希望あるいは在職中の障がい者に対して、就業面と生活面の一体的な相談・支援を行っている。

障がい者に対する就業相談、事業所に対する雇用管理についての助言、関係機関との連絡調整などの就業面での支援と同時に、生活面の支援として、生活習慣の形成、健康管理、金銭管理などの日常生活の自己管理に関する助言、住居、年金、余暇活動など地域生活、生活設計に関する助言などが行われる。日常生活面での課題解決を果たしながら、企業での一般就労を支援していく仕組みと言える。同センターは、社会福祉法人やNPOなどで、障がい者の就労支援実績のある組織に運営が委託され、障害保健福祉圏域（人口約30万人）に1か所以上の設置が目指され、2011年11月現在、全国で311センターがある。

さらには、障がい者の就労支援には、労働、福祉、教育等の分野の連携が不可欠である。2007年4月には、これらの分野の連携強化のための厚生労働大臣の通達が出された。しかしながら、就労移行支援も就労継続支援も含めて、実質的な強化を図るためには、連携を唱えるだけでは不十分である。そこで、連携を超えた、統合が制度的にも、実践的にも求められることになる。いわば「縦割り」で展開してきた障がい者の就労を一元化していく方向性である。

その際には、就労支援に関する地域での客観的なアセスメントを行い、適切な就労支援計画を、利用者を中心に置きながら策定することが求められる。これは単に、一般就労の可否を検討するようなこととは別次元であり、労働環境の変化も含めた、包括的な就労支援のためのマネジメントの実践である。

労働、福祉、教育がそれぞれの役割を認識しつつ、障がいのある人を中心にした本当の意味でのケアマネジメントを展開できるかが、各分野に問われている。また、単なる機関間の情報交換や連絡会議では済まされないことになる。

具体的には、働くことを願う、あるいは働き続けること願う障がいのある人に対して、現時点での置かれた状況や障がいの重い、軽いにかかわりなく、もっとも適切な支援についてマネジメントする仕組みの構築が求められる。障

がいが軽いから雇用の場へ、重いから福祉施設へと単純に分けてしまうのではなく、多様な就労のための選択肢を用意しながら、就労を基軸に、地域での暮らし方を真剣に組み立てる視点が求められる。

併せて、就労支援の人材確保・養成も重要な課題である。例えば、福祉施設で就労移行支援に取り組むための関係職員の研修が各地で開催されている。元来、福祉サービスとして提供してきた就労支援のサービスについても、企業の実態に即した対応が必要なことはいうまでもない。しかしながら、企業の手法等を学ぶことは、同時に、福祉サービスとしての高い専門性を再確認することでもある。福祉施設の職員の就労支援機能の強化には、双方のバランスが取れた質の向上が求められるのである。

こうした課題の解決のために、厚生労働省の「地域の就労支援の在り方に関する研究会」が2011年11月に設置され、重点施策実施5か年計画の進捗状況、地域の就労支援機関の今後の役割と連携等の在り方等についての検討が進められている。

かつての障がい者雇用は、障がい者が自分で通勤し、ハード面での配慮があれば1人で一定の仕事をごこなすことがイメージされていた。前述のとおり、一般就労を希望する障がい者が増えるにつれ、技能の獲得など、障がい者自身の変容を迫るような従来型の就労支援では、雇用機会の拡大や職場定着の促進は困難になっている。

職場における合理的配慮と雇用する事業所への支援を踏まえつつ、ジョブコーチ等の人的支援や、同僚等の周囲の考え方の転換（リフレーミング）も含めて、長期にわたり、日常生活とともに職業生活を支える仕組みを充実させることが、結果的に障がいのある人の就労機会の拡大につながり、また、職業生活の質の向上を実現させることになるのである。

若年者への就労支援 一次世代への就労支援は社会投資である

NPO法人「育て上げ」ネット 理事長
工藤 啓

プロフィール

くどう けい

1977年6月2日 東京生まれ

略 歴 平成10年：成城大学文芸学部マスコミュニケーション学科中退
平成13年：米国ベルビューコミュニティーカレッジ卒業
同年：青少年就労支援NPO「育て上げ」ネット設立
平成16年：特定非営利活動法人化
平成23年度明治大学特別招聘教授
現在、同法人理事長として若年者就労支援に携わる

【平成23年度】

内閣府「パーソナル・サポート・サービス検討委員会」委員
東京都「東京都生涯学習審議会」委員
横浜市「横浜市子ども・若者支援協議会若者自立支援部会」委員

【著書】 「NPOで働く」（東洋経済新報社）ほか

社会投資の考え方

2001年9月、当時、日本は若年者への就労・自立支援を社会的な枠組みのなかで行っているとは言えず、漠然と「若者の就労支援が重要になるのではないか」という問題意識を持っていた私は、若者自立支援の先進国と言われた欧州へ足を運んだ。視察先は失業している若者の支援施設やホームレス支援団体、職業訓練機関、職業紹介機関、役所など。確かに、施設によっては広大なスペースと最新の機械が揃っておりスケールの大きさに圧倒されたが、内容そのものは職業訓練と就職支援に特化しており、目新しさという意味では特に驚きはなかった。

私が感銘を受けたのは若年者への就労・自立支援に対する理念である。こちらの「なぜ、若者を支援する必要があるのか」という質問に対して、「社会投資（ソーシャルインベストメント）である」と言うのだ。投資に対するリターンの概念はわかっても、社会投資に対する社会的リターンという概念を初めて知った。社会投資とは、お財布の100円を市場に投入して、うまくいけば1,000円になり、うまくいかなければ0円になってしまう市場原理を基軸にした考え

方ではなく、社会が抱えている課題解決にリソースを投資することによって、社会的なリターンにつなげていく考え方であるとの説明を受けた。

つまり、若い世代が長期に渡って無業であったり、社会的に孤立した状況で放置されると、将来的に大きな支援コストがかかり、トータルの社会コストが膨らんでしまうため、早い段階で若者の抱える課題を解決し、地域の一員として、納税者として末永く社会を支える側に立ってもらおうと言うのだ。

一方、日本ではどうか。ひきこもりやニートという言葉で表現される社会的に孤立した若者や、更生保護が必要な若者、フリーターなど非正規雇用で働く若者に対して、社会投資の観点から支援が必要だという議論は少なかったように思われる。ましてや、一般社会から突き付けられる彼ら／彼女らへの言葉はいまだ「自己責任」「やる気がない」「社会のお荷物」という感情的もので、放置や排除が生み出す将来的な社会コストやリスクといった部分から支援の重要性、社会にとっての有用性が語られることは少ない。

今後、社会を支える側の世代が確実に減少していくなか、一人でも多くの若者が支えられる側に立つリスクを減らし、支える側として自立していくための取り組みへの社会的投資価値は計り知れない。限られたリソースをどこに投入していくのか。変容可能性の観点からも若年者への就労・自立支援の重要性は非常に高いと考えている。

教育段階で既に困難を抱えている

人生何が起こるかわからない。恵まれた家庭、思い出深い学校生活、誰もが羨む企業への就職、順風満帆な人生であっても、常にそれが瓦解するリスクは至る所に潜んでいる。誰もが将来に希望が持てる社会であるためには、再チャレンジの仕組みやセーフティーネット機能の充実が急がれるが、幼少期や学齢期に抱えた課題を解決できないままに若者年代となり、就労という場面で立ち止まる若者も少なくない。仮に、若年者への就労支援を「川下支援」とするならば、そこに至る過程で抱えたリスクを最小限にするため、幼少期・教育段階での課題を解決するのは「川上支援」と位置付けられる。若年者への就労支援を自立への手段と捉えたとき、就労する、しないの以前に何が起こっているのかを把握し、それを踏まえた川上支援を行わなければならない。

「平成23年版子ども・若者白書」のなかにも、多くの子ども・若者が自立に際して困難や課題を抱えていることがわかる。人口ボリュームとして、昭和25年には人口に占める29歳以下の子ども・若者人口は62.4%だったのに対し、

平成2年で40%、平成22年では29.1%と完全にマイノリティとなっている。小中学校および特別支援学校における「いじめ」の認知件数は、小学校34,766件、中学校32,111件、高等学校5,642件、特別支援学校259件、合計72,778件である。資料には総生徒数あたりの割合が記載されていないため、件数減少を生徒一人当たりの割合で把握することはできないが、認知件数だけでもいまだ70,000件を超えるいじめが確認されている。

小・中学校の不登校児童生徒数は、小学校22,327名（0.3%）、中学校100,105名（2.8%）で、不登校児童生徒が在籍する学校数は小・中学校合わせて108,873校と総学校数の56.9%、二校に一校は学校に通うことのできない生徒が存在することになる。また高等学校（高校）における中途退学者数は56,947名で在籍者に占める中退割合は1.7%である。高等学校における中途退学の原因としては、「学校生活・学業不適應」が39.3%となっており、学校でうまくやれない、勉強についていけないというのが最も高い中退理由である。ちなみに、子ども・若者白書では、大学・短大・専門学校については触れられていないが、日本中退予防研究所の「中退予防戦略」では、現在、高等教育への進学率は約80%で、進学者の12%が中途退学をしていると記述している。

授業が理解できない、勉強についていけないのであればフォロー体制の構築、家庭や学校生活に課題があれば共に解決していく伴走者の存在が助けになるだろう。幼少期・学齢期に抱えた困難を放置することなく解決していくことは、成人期となり職業社会の入り口でつまづく若者を減らすことが可能となる。その意味からも教育段階で十分な川上支援を行うことは若者の就労・自立において社会的な投資をかけていく必要がある。

働くと働き続ける

就職支援と就労支援の違いにも言及したい。私は、就職支援を「仕事に就く」ための支援、就労支援を「働き続ける」ための支援であると捉えている。明確な定義があるわけではないが、求職者と求人マッチングさせる公的機関や民間企業が「就職支援」という言葉を使う一方、就職活動のかなり手前、時には生活改善から取り組んでいくような支援を行うNPOなどは「就労支援」という言葉を好む。おそらく、もともと使われていた就職支援との差別化を図るために、あえて就労支援という言葉で若者に情報を届けて来たのではないだろうか。

そもそも仕事に就くための支援とは何か。それは既存の就職プロセス、「求人検索→履歴書送付→面接審査」を突破し、採用（または内定）されることを強く意識した支援である。そして自己分析や企業分析はこのプロセスをスムーズに歩むための手段と位置づけられる。就職支援については、ハローワークなど公的施策や民間の就職支援・紹介会社が全国をカバーし、幅広く価値提供を行っている。就職プロセスのノウハウも蓄積されており、求職者と求人のミスマッチの解消が成されれば大きな成果をあげることができる。

ただし忘れてはならないのが、雇用対策拡充による就職支援の充実が就職者数を増加させている一方、「七・五・三」現象などと呼ばれる若い世代の離職率が高止まりし続けていることである。かなり一般化された言葉ではあるが説明をしておくと、就職した企業を三年以内に離職する割合が中学校卒業者が七割、高校卒業者が五割、大学卒業者が三割となっており、就職を果たした若者が職場に定着していかない現象面をとらえた言葉がそれである。

私は、NPO法人「育て上げ」ネットの若年者の就労支援活動を通じて、働いた経験がまったくない若者や、就職経験はあるが現在は無業状態である若者と多く関わっている。その経験から言えば、まず就職経験がある若者で、仕事ができないという理由で解雇された若者は多くないということだ。つまり、彼ら／彼女らは与えられた職務をこなし、その職務に対する対価（賃金）を得て生活をしていくことになる。それは職場における労働生産に見合う働きができる人材であることを明示している。そもそもやる気がなく、与えられたこともせず、指示にも従わないのであれば、雇用者はそのような若者に給与を支払い続けることはしないだろう。

ではなぜ彼ら／彼女らは職場を離れるのか。働き続けなかった若者は、離職の理由を「人間関係」という言葉で表現する。職場における人間関係は大きく二つに大別できる。ひとつは、業務を遂行するための人間関係。上司や部下、同僚やクライアント、お客さまなど業態によって業務遂行へのステークホルダーは異なるが、業務を中心とした周辺の関係性に課題を抱える。もう一方は、家庭と職場以外の人間関係の有無である。毎日仕事をして、自宅に戻り休むだけ。休日はひとりで過ごす。その繰り返しなかで、働くことに対する虚無感や、常にひとりきりで生活をする孤独感に苛まれていく。確かに、働くことは生活の糧を得て自立的に暮らしていくことかもしれないが、それだけの人生が永遠に続いていくことを想像し、一度立ち止まって考えてみたところ、次の一歩が踏み出せなくなってしまう若者が存在する。

「無縁社会」という言葉に象徴されるよう、ひとはひとのつながりによって喜怒哀楽を感じ、成長を実感し、時には傷つきながら、支えあって生きていく。職場にせよ、職場以外の居場所やコミュニティにせよ、ひとのつながりを築くことが難しく、また、人間関係への不安に対する課題を抱えている若者にとって、就職はひとつのゴールになり得ても、離職というリスクと隣り合わせの不安定な生活からは脱却できない。だからこそ、「働き続ける」ための就労支援は、個人と求人のマッチングではない支援に価値比重を置くものとして、就職支援とは分けて考える必要がある。

社会投資の観点から考えれば、働く／就職支援は短期的、働き続ける／就労支援は長期的な取組みであり、両輪で進めていくことで相乗効果を見込むことができる。ただ、後者の取組みは時間的、金銭的コストが大きいと、短期的な成果追及をしなければならないほど余裕のない社会では後回しにされがちである。だからこそ、働けない、働き続けられなかった若者の声を丁寧に拾い、職場や職場外の間人間関係をどのように築き、持続的なつながりとして個々の「働き続ける」を支えていくための就労支援の役割をいま一度、社会全体で共有していかなければならない。

社会を巻き込んでいく

次代の日本社会を担う若者への社会投資の促進は政府や行政、一部の民間企業やNPOだけの仕事ではない。誰もが社会の一員として支える側でもあれば、支えられる側でもある。本質的には日本社会に所属するすべての人間が関心を持ち、取り組んでいかなければならないものである。その際、これまでの若者支援を振り返ると、その取り組みは広く若者支援にかかわる人間と、支援を必要とする当事者の若者とその家族という“閉じられた社会”のなかで完結してきた。

私自身も大きく反省する部分であるが、若者支援の関係者とは深い議論をしても、この分野から距離のある友人や知人、地域の方々と話をしてこなかった。しかし、社会の課題である以上、ひとりでも多くの方々を巻き込み、若者支援は社会投資であることを共有知まで昇華させ、変容可能性の高い世代を支えていかなければならない。

私の事務所の近くに小さなクリーニング屋がある。そこにワイシャツやスーツのクリーニングをよくお願いするのだが、時間があるとそこのパート店員の方と立ち話をする。初めのうちは天気やスポーツなど他愛もない話をしていた

が、顔の見える関係になってくると、私の仕事についても話すようになった。日本にはたくさんの働けない、働き続けることができない若者が存在し、彼ら／彼女らが社会の一員として活躍できるよう、個々のニーズに対して適切なサポートをしていること、その必要性を伝えた。

会話を交わすようになって一年もすると、その店員は若者の問題について関心を持つようになり、テレビや新聞などで虐待や不登校、中退や就職難について知ると、どうすべきなのか。何か個人でもできることはあるのかと質問をしてくださるようになった。あるとき、店員の女性が私たちの活動資料が欲しいと、事務所の扉を開け、飛び込んできた。彼女は「いま、馴染のお客さまが来られて話をしていたら、お子さんがずっと学校に行けていなくて悩んでいるって聞いたの。それですぐ工藤さんを思い出して、資料をもらいに来たわけ。私は何もできないから、相談に乗っていただけたりするのかしらと思って」と息を切らせて言う。私は資料を渡し、何かあればそのお客さまに連絡をしていただければお役に立てることがあるかもしれません、との言葉を伝えた。

若者支援の永遠の課題は、“どのように困っている若者と出会うのか”に尽きるといっても過言ではない。Webサイトやセミナーを通じて情報を届けようと思っても、どれほど効果の高い支援プログラムを準備しても、そこに困っている若者がアクセスしてくることができなければ無力である。精神的、肉体的、経済的な困難度が高ければ高いほど、アクセシビリティは低くなる。だからこそネットワーク構築が重要なテーマとなるのだが、往々にしてネットワーク会議などに集うのは若者支援分野に近い人間であり、そこで議論されるのが課題や困難を抱える若者と出会うための方法や仕組みとなるのだ。

マクロレベルで社会を巻き込むことが、国民の一人ひとりが若者の抱える課題解決の重要性について合意形成が図られることだとするならば、クリーニング屋の女性がお客さまとの立ち話のなかで、子どもの悩みを知り、自らの知り得る情報を伝えていくのもミクロなレベルでの社会の巻き込みに他ならない。社会の巻き込みを推進していくためには、若者の支援にかかわる人間が、日々の生活のなかで少しずつ理解者、応援者を増やしていく活動やコミュニケーションを地道に増やしていくことだ。ちょっとしたコミュニケーションの積み重ねもまた、若年者への就労支援が社会投資という考え方として根付いていくための大切なプロセスなのである。

若者のチカラを活用して地域課題を解決する

いま、NPO法人「育て上げ」ネットでは新しい若者支援のカタチに挑戦している。課題や困難を抱えている若者であっても、一から十まで支援を受けなければならないわけではない。彼ら／彼女ら自身の持つ力が別の個人の課題や地域の問題解決に寄与することができ、その経験が若者の自信となり、自己肯定感を高めるのではないかと考え、2010年から段階的に「御用聞き」という事業を進めている。

昨年は200件を超える依頼があり、依頼主の多くは高齢者で自宅の草刈りや荷動かし、水回りの清掃が案件の多数を占める。農家からは繁忙期の収穫作業のみならず、草刈りや種まきなど人手が必要なときに依頼を受ける。また、会場設営や来場者誘導、チケット配布など、地域や商店街から依頼があった。それらの依頼を複数の若者とスタッフでこなしていく。終われば感謝され、お菓子やお茶をいただくことも多い。

依頼案件を一通り見ていくと、ひとりではできないが業者に頼むほどでもない身の回りの“ちょっとしたこと”であったり、以前であれば隣人や地域で助け合っていたものであったりする。助け合わなくなったわけではないのだろうが、隣人も同じく高齢化していたり、地域住民同士のつながりが途切れてしまったりした結果として、私たちの組織に支援を求めてくる若者のチカラが貴重な人材資源となり、若者の側もさまざまな業務経験を積み、多様なコミュニケーションの機会を得られるのだ。

この「御用聞き」の取組みで興味深いのが、依頼者とサービス提供者（若者）の関係性が、日常生活の中で私たちが購入するサービスの対価として料金を支払う関係性とは異なる“文化”を育んでいることである。例えば、自宅の清掃依頼を受け、若者が一生懸命掃除していると、依頼主の高齢者がその不器用さ加減を見かねて掃除の仕方を指導する。雑巾の絞り方、箒の使い方、窓の拭き方など、年配の方々が培ってきた知恵を若者に伝える。しかも、とても嬉しそうにイキイキとご指導くださるのだ。

また、ある年配の依頼者に「私たちは草刈の専門業者ではありません。一生懸命やらせていただきますが、なぜ、御用聞きを活用してくださるのでしょうか」とお聞きしたところ、「お庭をきれいにしてもらっただけでしたら、専門の業者にお問い合わせすればいいんです。でも、私はこの部屋からみなさんのように若いひとたちが汗をかきながら懸命に、ときには笑いながら和気藹々と私のお庭をきれいにしてくれている風景が好きなの。昔は近所で助け合っていたんだけ

れど、それがいまま見られるのはとてもありがたくって。それにみなさんが休憩されるときに、お菓子やお茶を出せることも嬉しいのよ」との言葉をいただいた。

これまでの若者支援は、困難や課題を抱える若者を丁寧に、大切に支援をしてきた。相談員は彼ら／彼女らの言葉に真摯に耳を傾け、複雑に絡まった糸をほぐしていく。職場体験も、受入先企業には十分な説明を行い、若者ができることをできる範囲で経験させていただけるようお願いをする。コミュニケーションに強い苦手意識を持つ若者には安心、安全な場においてワークショップやグループワークの機会を提供し、個別的、段階的、継続的に専門家がゆるやかな成長を促す。

これらは非常に重要な取組みであり、社会から孤立していた若者を再び社会参加へと促す必要不可欠な支援である。ここで私が考えるのは、専門性ある支援者が若者を守りながら前進させていく支援のみならず、何らかのサポートは必要であるが、無理のない範囲で彼ら／彼女らの持つ時間や力という価値を他の課題解決に振り向けることによって、より多くの課題が解決されると共に、その解決に貢献した若者の成長促進にもつながるのではないかとということだ。

就労支援が「働き続ける」ための支援であるとするならば、働き続けられない若者が言う人間関係という課題の解決、不安の克服につながる機会提供が重要である。人間関係という言葉にある“関係”は、二人以上の人間の存在があって成り立つものであり、社会は多様な価値観を持つ関係性がつながりあって構成されている。守りながらの支援は安心や安全を重視するため比較的“閉じられた社会”のなかで行われるが、その一方で「御用聞き」事業に見られる“開かれた社会”における支援の導入も進めていきたい。

誰かに必要とされ、感謝される経験は金銭的なサポートによって満たされるものではなく、若者自身が現時点で発揮できる価値を、他の社会的な課題解決に投資することによって、その課題解決という価値と、次代を担う若者の成長という価値が社会的なリターンとなるのではないだろうか。

人口動態を見ても、今後、日本社会を支える人口は減るばかりである。さらに、現在支える側にいる人口もやがては支えられる側の年齢になる。もし私たちがこれまでのように、困難や課題を抱え、働くこと、働き続けることができない若者を自己責任論や感情論で排除するのであれば、将来に渡って増加する社会コストは私たち自身に降りかかってくる。しかし、社会投資の観点から、若年者への就労支援が直接的、間接的に支援すべきであるとの合意形成があ

り、具体的な行動となって社会に根付けば、私たちの将来に対する不安を期待に変えることができるのではないだろうか。若者を支援することは社会投資であり、日本社会の未来を形作るものなのだから。

高齢者への就労支援

桜美林大学 名誉教授
瀬 沼 克 彰

プロフィール

せぬま よしあき

東京都八王子市生まれ。青山学院大学大学院教育学研究科博士課程修了。人間科学博士（早稲田大学）。財団法人日本余暇文化振興会主任研究員、財団法人余暇開発センター理事、文部省生涯学習局社会教育官、宇都宮大学生涯学習教育研究センター副センター長、桜美林大学生涯学習センター長・教授を歴任。

現在、同大学名誉教授、内閣府エイジレスライフ実践者等選考委員長、財団法人日本生涯学習総合研究所理事、NPO法人全国生涯学習ネットワーク副会長、日本余暇学会顧問

主な著書

『生涯現役の社会参加活動—まちに活気・元気を呼ぶ生涯学習』（日本地域社会研究所）

『高齢者の生涯学習と地域活動—21世紀の生涯学習と余暇』（学文社）など

はじめに

高齢者が働くことは、一人ひとりにとって、年金プラス a の収入を確保すると共に、体力・気力、これまで習得した知識と技術を通じて社会に貢献することによって、健康の保持・増進になるし、生きがいにもなる。また、社会的には、これからの労働力不足への解消にとって有力な方策になる。

私は以前から、国連のアナン前事務総長が、第2回高齢化に関する世界会議の演説で述べた「高齢社会の実現は、人類の到達した快挙であり、一人の高齢者が亡くなると、大きな図書館を失ったことになる」という言葉がすばらしいと思ってきた。高齢者は、働くことによって社会に貢献し、進歩に役立つのである。高齢者が働くことは、各界から期待されている。しかし、現実には働く場の確保が難しいために、高齢者自身も働くことに自信を失いかけている。

これは何とかしなければならない、と常々考えてきた。私の問題意識は、従来の雇用延長には限界があるので、国も自治体も企業も新しい働き方を取り入れなければ問題は解決しないということである。平成22年度にこの問題意識を発展する機会をつかむことが出来た。それは、厚生労働省（以下、厚生省という。）の「老人保健事業推進費補助金」を基にし健康生きがい開発財団が「高齢者の生きがい就労の機会創出に関する調査研究事業」を開始することになっ

た。私は、研究委員長を依頼されたので、1年間、新しい事例の発掘に努めて、全国から約300件の事例を収集することができた。

これを分析してみれば、社会が要求している新しい働き方を発見することが出来ると思った。本稿では、この調査を通して把握したことを中心に、個人、企業、団体、行政が新しい働き方をどう促進するかについて考えてみたい。

この調査結果の要旨は、拙著『生涯現役の社会参加活動』（日本地域社会研究所）を併読してもらえるとありがたい。

1. 高齢者の就業実態

高齢者の就業の実態について、まず最初に見ておくことにしたい。（内閣府『高齢社会白書』平成23年版）

男性は、60代前半は73.1%が働いているが、60代後半になると、50.1%と低下するが、2人に1人は働いている。女性はこの割合がそれぞれ43.5%、28.2%と、男性に比べて低い割合になっている。

それでは、いつまで働きたいかという点、「65歳まで」（19.2%）、「70歳まで」（26.1%）、「75歳まで」（10.4%）、「76歳以上」（3.0%）、「働けるうちはいつまでも」（39.9%）という割合である。「働けるうちはいつまでも」という割合が最も多いことに、現在の高齢者の大きな特徴が出ていると思われる。恐らく世界各国と比較してみると、こんなに長くいつまでも働きたいという国民は、存在しないであろう。

先進国においても、発展途上国においても、暮らしに必要な生活費が年金やその他の収入で入ってくれば、働きたいとは考えないであろう。そこで、仕事をしたい理由についての国際比較の調査結果を引用してみることにした。（内閣府『高齢社会白書』23年度版37頁）

「収入がほしいから」という理由は、日本（53.3%）、韓国（68.8%）が高い割合で、アメリカ（46.1%）、ドイツ（49.3%）が日本よりも、かなり低くなっている。スウェーデン（23.3%）は、これらの国々と比べると半分になり、大変低い割合であると思われる。

収入目的でなく、「仕事がおもしろいから、自分の活力になるから」は、スウェーデン（48.9%）、アメリカ（35.1%）では、収入との関係ではなく、働きたいという人が多い。それに対して、日本（9.8%）、韓国（14.4%）は、この割合がとて低くなっている。

働く理由の3つ目は、「仕事を通じて友人や仲間を得る」であるが、日本

(13.1%)だけが目立って多く、他の国々は極端に少ない数値である。この理由がどうしてこんなに目立って多いのか。日本は仕事以外で友人・仲間を作ることが難しい社会と言える。「働くのは身体によいから、老化を防ぐから」は日本だけがやや高い以外、各国ともほとんど変わらない数字になっている。

このように、国際的に働く理由をみると、日本の高齢者は、「収入」のために働いている人が、圧倒的に多いことが確認できるであろう。スウェーデンのように、収入の確保のためでなく、「仕事がおもしろいから」というわけではないのである。

このことに関連して、日本の高齢者の経済状況についてみていかなければならない。内閣府の「生活実態に関する調査」（平成20年）を参照すると、暮らし向きは、「大変苦しい」が7.2%、「やや苦しい」が19.2%、「普通」が65.2%、「ゆとりがある」が8.5%となっている。「普通」という回答の読み方は難しいことだが、はっきりしていることは、「ゆとりがある」という人が10人に1人しか存在しないということである。

したがって、高齢者の家計についても「ほぼ毎月赤字になる」（13.5%）、「時々赤字になる」（26.9%）と赤字の家計が4割に達している。「ほとんど赤字にならない」（33.9%）、「まったく赤字にならない」（25.8%）は恵まれた人達ということになる。この数字は、平成20年のものであるが、23年においては、赤字の家計がそうとう増えていることは間違いないであろうと考えられる。

ともかく高齢者は、年金だけでは家計の維持が、だんだんと難しくなっているために、雇用を確保したいと考える人がこれからますます増加してくる。誰も収入の多い正規雇用を希望するが、現実には正規雇用を得ることは難しく、非正規雇用か失業ということになりかねない。非正規雇用の割合は、男性が60代前半で55.1%であるが、60代後半になると、70.6%と増加する。女性の場合、71.6%から66.3%と減少しているが、これは雇用者の絶対数が大幅に減少するために起こる割合の低下である。一方、失業者の割合は、平成5年には、1.0%であったが、22年には2.4%と増加している。

働きたい高齢者は近年、前述のように、家計を助けて赤字を出さないために増えているが、就業率は、男性で平成10年の65.0%から22年の70.6%とそれほど増加していない。女性の方も、35.1%から44.2%とやや増えただけである。

こうした結果、労働力人口に占める高齢者の割合は、2006年の7.8%、2010年の8.9%とやや増加しているが、2012年は8.8%、2017年は10.4%、2030年は

10.4%と将来的にはほとんど伸びない見通しになっている。（内閣府『高齢社会白書』41頁）

恐らく、これまでの働き方のままで将来を予測すると、そういうことになるであろう。

そこで、雇用を増やしたり、働く高齢者が増加するためには、これまでになかった新しい働き方を研究開発していかなければならないと思う。それは本稿で後に考えて提案も行いたい。

年金支給が65歳から68歳、70歳に引き上げるという議論が政府でなされている。1,000万人に及ぶ団塊世代が定年を迎えることが差し迫っている状況で、年金プラスの収入源を確保することが急務となってきた。

2. 従来の高齢者雇用の方策

従来の高齢者雇用の方策について、厚労省は以下の項目を実施してきた。

(1) 知識・経験を活用した65歳までの雇用の確保

平成18年4月より「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」（高齢法）に基づき公的年金支給年齢が22年度から64歳、25年度から65歳に引き上げられ、継続雇用の導入が義務づけられた。この取組みによって、継続雇用の実施企業の割合は、96.6%になった。

(2) 中高年者の再就職の援助、促進

中高年齢者トライアル雇用奨励金、特定求職者雇用開発助成金、定年引上げ等奨励金（内閣府『高齢社会白書』88頁参照）

(3) 多様な形態による雇用、就業機会の確保

シルバー人材センター（全国の1,332団体、会員数79万人）の運営、シニア就業支援（就業支援講座、ワークショップなど）

(4) 起業の支援

多様な事業者による取り組みの支援（日本政策金融公庫の優遇金利による融資制度。45歳以上の中高年齢者3人以上が新たに法人をつくって、労働者を雇用、継続的雇用を創出した場合、経費の一部を助成）

(5) 年齢にかかわらず働ける社会の実現

70歳まで働ける企業推進プロジェクト、70歳雇用支援アドバイザー、定年引上げ等奨励金、今後の雇用に関する研究会の開催

高齢者雇用の支援方策について、厚労省の施策を白書などの資料から簡潔に

まとめてみた。ここでは、厚労省の施策の特徴は、大体において助成金、補助金をつけることが多いことに気づく。残念ながら高齢者の意識改革をはかるための学習会、講座の開催という施策はほとんど取り入れられていない。

さらに進んで、労働意欲の高まった高齢者が、現役時代に身につけた職務遂行のためのノウハウを継続的に高めていく研修、指導体制については、まったくと言ってよいほど表面に出てこない。これらの施策は、これから早急に導入されなければならないであろう。

平成23年度、私が在住する東京都八王子市（人口55万人）の「高齢者計画策定委員会」の専門委員に依頼されて、毎月1回の委員会に出席させてもらった。当市は、平成12年に東京都の「生きがいづくりと健康づくり推進事業」補助金を3か年受けて、余暇活動指導者123名、団体40件の指導内容などをこまかに収録した「高齢者元気ハンドブック」の刊行を行った。また、市内高齢者団体の代表で構成する生涯現役いきいき協議会（会長筆者）、高齢者の社会参加をサポートする「高齢者活動コーディネーター養成講座」などを開催した。

これらの事業は、東京都の補助金が切れた後も、市の単独予算で現在も継続している。所管する高齢者支援課に生きがい班が置かれて実施している。当市は就労も含めた社会参加活動への取り組みが、周辺市と比べて熱心である。

これまでの高齢者計画は、「地域保健福祉計画」（平成20年～23年）の中にも含まれていたが、平成24年度からは上位計画と独立して、26年度を目標にして策定されることになった。内容としては、①就労や社会参加の支援、②生きがいづくり、健康増進の支援の2つが主目的である。前者の取り組み状況は、以下のようになっている。

- ・シルバー人材センターの支援 1,736人
- ・東京しごとセンターとの連携（平成19年国分寺市に開設）
- ・高齢者相談員による就業支援（ハローワークと共同運営） 21,000人
- ・ビジネスお助け隊の活動支援 雇用維持奨励金交付決定企業 94社
離職者創業支援事業 57社
- ・高齢者活動コーディネーターセンター（センター元気）の活動支援 600件
- ・シニア元気塾の開催 150名 基礎講座（全8回）、実践講座（全6回）
- ・生涯学習コーディネーターの養成（全6回の講座）22人
- ・地域交流サロンの充実（社会福祉協議会と連携）65団体
- ・市民・ボランティアとの連携（見守りサポーター）72人

国の高齢者就労支援が、市に降りてきて、どのような事業がどの位の規模で

実施されているかをリスト化してみた。元気な高齢者を対象とする数多い事業の中から、就労収入を得ることが出来る可能性のある事業は、8事業ときわめて数が少ない。

高齢者計画では、平成26年度の目標値を乗せたものと乗せないものがある。簡単に解説してみると、シルバー人材センターは登録者を増やしていくことが目標になっている。東京しごとセンターについては、多摩地域の拠点は開設され、高齢者の就職相談、職業紹介、能力開発のセミナー、求職活動支援セミナーなどを実施している。相談者は、開設以来少しずつ増加しているが、職業紹介の実績はなかなか上げられない。

高齢者相談員は、市が2名嘱託として配置している。ビジネスお助け隊は、市、商工会議所、企業、大学、経験豊富な企業OBが地域の企業の起業を支援している。センター元気は、シニア元気塾の卒業生55人が、特技をもつ登録指導者148人を市内高齢者施設からの依頼を受けて紹介業務を行っている。平成12年当初は、無償ボランティアであったが、指導力の向上に比例して、交通費の支給、指導料をもらう割合が増加している。

シニア元気塾は、平成22年度で教養講座98人、実践講座48人を養成した。26年度も人数はそれほど増やせないようである。生涯学習コーディネーター養成は、教育委員会の事業であるが、これも受講者は増やせそうもない。

地域交流サロンは従来、施設は市が整備したり借り受けて、ボランティアが支えてきたが、この方式では、施設数を大幅に増加させることはできない。これからは住民団体がシャッター通りの店舗を借りて開設するのいいと思う。民間の活力を導入すれば、100店舗などという数でなく、大幅に数を増加させることが出来る。見守りサポーターも現状はボランティアであるが、これも有償化させることを考えたいものである。このように見てくると、市レベルで既存の制度からは収入を得る活動を見つけるのは難しい。

3. 新しい高齢者雇用の方策

高齢者の就労支援は、従来の方策が以上みてきたように、定年制の延長、再雇用など数少ない人が該当するだけで、多くの人は定年退職後は、地元のシルバー人材センター、ハローワークに行く以外に就労の方法がなかった。これらの所に相談に行っても、自分の好みの職を得ることは、きわめて難しいことである。

高齢者のニーズは、これまでの職業に関するノウハウを買ってもらえないと

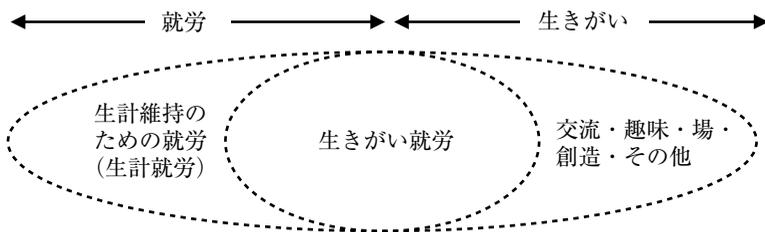
なると、新しい働き方を求めるようになっていった。一方、行政も企業も容易に高齢者に対して、要望のある職を提供できない状況にますます変化していることに苦慮していた。何とか新しい就労の方策はないだろうかと考え、検討しはじめた。

そうした検討の1つとして、厚労省は「はじめに」に書いたように、健康生きがい開発財団に、平成22年度「老人保健事業推進費等補助金」として、「高齢者の生きがい就労の機会創出に関する調査研究事業－新しい生きがい就労を目指して」を発注した。（詳しい発注目的や調査研究の内容は、同報告書 平成23年3月を参照）

ここで新しい働き方としての生きがい就労の定義について述べておきたい。（同書113頁）図－1にみるように、左側の円は、「生計維持のための生計就労」である。多くの人にとって、学校を卒業して就職した職場に通う目的は、収入を得ることである。一方、右側の円の「交流趣味などの活動」は多くの場合、収入をとまなわない余暇活動であったり、地域活動である。

この2つの円がクロスする部分が、生きがい就労という第3の局面である。この領域は、これまでほとんど注目されることもなく、スポットを当てられることもなかった。しかし、現在に生きる高齢者の多くが、退職後の就労は、かつての仕事と違って、自分の個性を活かしたり、経験を大事にして職場を得たいと思うようになってきている。いわば、「生きがい就労」への希望である。

図－1 高齢社会総合研究機構
「生きがい就労事業開発プロジェクト」のコンセプト



資料出所：東京大学「生きがい就労事業開発プロジェクト」

定年退職後、年金でかなりの経済生活はまかなうことが出来る。だが、余裕やゆとりある生活にしたい、たまには家族で外食したり旅行にも行きたいということになると、年金にプラスして、少々の収入があると家計的にゆとりが持

てる。できれば、好きな活動、趣味の延長線のような仕事があるはずである。

これが「生きがい就労」と名づけた分野である。東京大学高齢社会総合研究機構は、「生きがい就労事業開発プロジェクト」と題して、休耕地を利用した都市型農園事業、団地内の空きスペースを利用したミニ野菜工場、団地の屋上農園、ミニステイ食堂、学童保育事業や、新しい働き方としてボラバイト（ボランティア+アルバイト）、フレックス就労、時間預託を提案している。（同機構編『2030年超高齢未来』東洋経済新報社 参照）

私たちの研究委員会も、これらの先行研究に学びつつ、「生きがい就労」の事例を収集するためにネット検索（85件）、内閣府など活字情報検索（68件）、4市の訪問取材の3つの方法で、調査（約130件）を開始した。

その結果、全国から約300件の「生きがい就労」の事例を収集することができた。この新しい仕事の分野を、どのように分類したらよいかで、いろいろと迷ったが、内閣府の社会参加活動の具体的類型を使ってみることにした。

表－1 社会参加活動の具体的類型

具体的事例の内容	活字検索		ネット検索	
	総数	収入目的	総数	収入目的
	68件	53件	84件	51件
1. 支え合い活動	0	0	16	12
2. 趣味	0	0	0	0
3. 健康、スポーツ	4	3	0	0
4. 生産、就業	28	15	40	15
5. 教育、文化	10	10	0	0
6. 生活環境改善	15	13	9	8
7. 安全管理	0	0	0	0
8. 福祉、保健	11	12	19	16
9. 地域行事、自治会	0	0	0	0
10. その他	0	0	0	0

（高齢者の生きがい就労の機会創出に関する調査研究事業報告書 27頁）

「生きがい就労」の事例は、約300件を抽出したが、個別の事例の活動内容を詳しくみていくと、従事する人が収入をともなっている場合と収入が得られない場合の2種類に分かれることがわかった。ネット検索については51件、活字検索では53件が収入をともなう事例という結果になった。活動領域でみると、ネット検索では、支え合い、生産・就業、生活環境改善、福祉・保健が顕

著であった。同じように活字検索では、生産・就業、教育・文化、生活環境改善、福祉・保健で収入をとまなう団体が多数出てきている。

いずれにしても、この検索結果によると、趣味、安全管理、地域行事の領域では、収入をとまなう活動をすることが難しいように思われる。

各団体の種類、開設年、会員数などの数字は詳しく前掲の報告書に掲載しているのので、ここでは省略し、主な事例の収入金額だけを掲載することにしたい。

私達の検索は、限られた時間の中での作業であったので、全国的に典型例とか規模の順という情報は、残念ながら収集できていない。これらの新しい就労の形態や所在の1部がわかっただけと思っている。私達の調査結果をたたき台として、もっと精密な本格的な調査がなされることを期待している。約300件の事例の名称・所在地などについては、前掲報告書を参照されたい。又、詳しい事例の個表については、健康生きがい開発財団のホームページ (<http://www.ikigai-zaidan.or.jp/>) からデータを取ることが可能である。

モデルエリア（八王子、町田、相模原、小田原の4市）の事例は、庁内各課をまわって、高齢者関連団体の所在を確かめた。

表－2 各団体の年間売上高

● ネット検索

1. 小川の庄	7億円
2. 有明の里	5億円
3. 高齢社	3億円
4. いろいろ	2.5億円
5. 岩手県高齢者福祉生活協同組合	2億円
6. 山口県アクティブシニア協会	2,400万円
7. BSコーポレーション	2,000万円
8. ふぁみりー・ねこの手	1,900万円
9. しゃらく	1,400万円
10. ひょうご農業クラブ	1,240万円

（高齢者の生きがい就労の機会創出に関する調査研究事業報告書 12頁）

● 活字情報

1. 人材派遣働き方開発(千代田区)	3億円
2. 三州足助公社「百年草」(豊田市)	1億円
3. 心の居酒屋(板橋区)	8,000万円
4. 麻町高齢者事業団(北海道)	7,000万円
5. 協同組合「ワーカーズコレクティブ」(札幌市)	6,300万円
6. 八王子レクリエーション協会(八王子市)	2,644万円
7. 清見潟大学塾(静岡市)	2,300万円
8. ゆとりぎ運営市民の会(羽村市)	1,300万円
9. デイサービスこのゆびとまれ(富山市)	500万円
10. 学びあいカレッジ(蕨市)	400万円

（高齢者の生きがい就労の機会創出に関する調査研究事業報告書 28頁）

各課の名簿等によると、全体で712件が記載されているが、活動の内容をつぶさに確認すると、130件が無償でなく収入をとまう有償労働に従事していることがわかった。類型による分類の表をみると、ネット検索、活字情報検索と同じように、「生産・就業」、「教育・文化」、「福祉・保健」、「生活環境改善」の5類型だけが収入を得ることのできる活動が多くなっている。

ここで注目したいのは、データを取った4市の傾向と全国的な検索結果がほぼ同じであったということである。

表－3 社会参加活動の類型による分類（モデル市）

具体的事例の内容	八王子市	町田市	相模原市	小田原市	総 数
1. 支え合い活動	1	4	4	2	11
2. 趣味	0	1	0	2	3
3. 健康、スポーツ	0	2	0	0	2
4. 生産、就業	5	4	5	8	22
5. 教育、文化	6	2	11	1	20
6. 生活環境改善	5	5	16	9	35
7. 安全管理	0	0	0	0	0
8. 福祉、保健	13	10	8	3	34
9. 地域行事、自治会	0	1	0	0	1
10. その他	0	2	0	0	2
合 計	30	31	44	25	130

（高齢者の生きがい就労の機会創出に関する調査研究事業報告書 39頁）

さらに、活動内容による分類では、サービス提供（40件）、各種支援活動（22件）、施設管理運営（21件）、教室研修会（18件）、イベント発表会（16件）などが多くなっている。4市ごとにみると、八王子市、町田市、相模原市はサービス提供が目立って多く、小田原市だけが低く、講座がやや多くなっている。これらの具体的内容は、報告書を参照されたい。

4. 就労を促進する個人、企業、行政の役割

高齢者の就業支援に対して、個人、企業、団体・行政の視点から、まとめを行ってみたい。まず、個人について、収入をとまう活動は前述のように、3. 健康・スポーツ、4. 生産・就業、6. 生活環境改善、8. 福祉・保健の分

野であり、逆に難しいのは、1. 支え合い活動、2. 趣味、5. 教育・文化、7. 安全管理、9. 地域行事・自治会などである。

このことに個人は気をつけておく必要があるが、自分の好みと関心が優先されるので、いくら収入が得やすいといっても、自分を殺して経済的に有利な領域を選択するわけにはいかない。

つぎに、人生設計について、長寿を前提にして、人生二毛作を実践する時代が到来していると思う。つまり、22歳から70歳まで働くとして、折り返し点が40代半ばである。この時期は、気力も体力も十分にあるから、2つ目の仕事に向かうのに適している。1つの仕事を20年勤めれば、その業務も社会にとって必要性が変わったり、不必要になることも少なくない。そこで、40代後半以降は、時代が要求する2つ目の仕事に自分を変えていく、二毛作目にチャレンジして社会に適応していく。

さらに、70歳を過ぎて、なお働く意欲があるならば、3つ目の仕事に挑戦して三毛作を心がける人が出てくるのもすばらしいと思う。最初の仕事は、仕事を覚えるために、被雇用者になるのが普通のことだろうが、2つ目の仕事は、職場を変えたり、職種を変更しての勤めばかりでなく、20年で習得したノウハウで自己雇用者になる道も多くの人が取れる時代が来ている。欧米のリカレント教育に学んで有給教育休暇制度、成人教育費の行政援助、教育費の税還付制度などが日本でも導入されないものだろうか。

つぎに、企業・団体について、支援策を述べてみたい。これまでは、高齢者の場合、もっぱら定年延長が主であった。企業は定年を60歳までに引き上げ、それから、さまざまな創意工夫をして63歳、65歳と延長するところも徐々に増えてきて、定年70歳を目指すところも出てきた。

雇用の形態についても、かつては、フルタイムの延長でやってきたが、近年では短時間勤務、フレックス勤務、ジョブ・シェアリングなど多様な形態で雇用するようになってきている。（清家篤編『高齢者の働き方』ミネルヴァ書房平成9年177～180頁参照）

働く側の高齢者にしてみれば、60歳までは、週40時間のフルタイム勤務を希望する人が多いが、60歳以降は体力、気力などを考えると、自分に適した働き方を希望するようになる。

週2日ないしは3日間勤務、午前だけ、午後・夜間だけの勤務など、ジョブ・シェアリングとして1つの仕事を数人で分け合う方法は、高齢者に適した仕事のしかたであろう。近年、人手不足の保育所では、午前は中年女性、午後

は若い人、夜間は高齢者が主体になって働くことで人手不足を解消しているとテレビで放送していた。こうした働き方は長い間、外食産業では導入されてきた。

新しい働き方としては、起業、自己雇用も増えてきている。個人は自分に適した仕事を長い職場生活の中から習得して、ホームオフィスで仕事ができれば、仕事を企業から受注して、自宅で仕事をして企業に納品するという自己雇用も可能になる。企業には自己雇用を支援してもらい、高齢者はできる限り働いて収入を得る。このことが健康維持にとって最善と言われている。企業には就労を支援してもらうことが世の中への貢献になる。

行政への提案をいくつか考えてみたい。1つ目は、多くの退職者が就労について自信を失ってしまっている。この中には、40年も働いてきたから、これ以上働くことは拒否したいという人も含まれている。そこで、働く意欲のある人を対象に、自信回復のための啓発活動を行ってほしいと思う。方法としては、大規模な講演会を開催して、その後、希望者の就労意識を高め、啓発する数回の講座につなげていくと良い。出席できない人のための相談コーナーの設置、冊子・ガイドブックの配布も効果的であろう。

2つ目は、情報の収集と提供である。これはどこの自治体でも実施しているが、新しい働き方である生きがい就労に関して、前述のように私が在住する八王子市では、センター元気（施設は市、運営は高齢者団体）を10年近く運営しているが、当初、余暇リーダーは無償で派遣されて高齢者施設に行っていたが、リーダーの力量が向上するにしたがって、交通費を含めて有償になっていった。センターの仲介業務は、無償で登録会員がボランティアとして、主に電話でやりとりをして派遣業務を行っている。

この仕事は、まさに指導者を探してきて自己登録してもらい、派遣先を探して求めに応じて派遣するという複数のやりとりによる推進である。最近、施設からの要望の多い活動内容は傾聴、手工芸、童謡など歌唱、などである。指導した成果で、運営団体は年1回秋に「昔の若者の作品展」と題して、展示会を開催している。

3つ目は、起業についての支援にもっと力を入れてほしい。市の支援は、個人のものよりも団体・グループの起業にマネジメント力の高いアドバイザーを派遣して相談にのり、スタートを可能にすることを援助すると良い結果が出るであろう。

母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み

NPO法人Wink 理事長
新川 てるえ

プロフィール

しんかわ てるえ

1964年 東京都葛飾区生まれ。千葉県柏市育ち。10代でアイドルグループのメンバーとして芸能界にデビュー。その後、2度の結婚、離婚経験を生かし97年12月にインターネット上でシングルマザーのための情報サイト「母子家庭共和国」を主宰。シングルマザーコメンテーター・家族問題カウンセラーとして雑誌、テレビなどに多数出演。2002年子どもの健全育成と家庭問題に悩んでいる女性の自立支援のためのNPO法人Winkを設立。

主な著書「子連れ離婚を考えたときに読む本」日本実業出版
「シングルマザー生活便利帳」 太郎次郎社エディタス

■はじめに～NPO法人ウインクの成立

1997年夏、私は二度目の離婚を経験しました。離婚成立から数カ月は新しい生活に慣れることに一生懸命で、自分の置かれている状態を考える余裕すらありませんでした。離婚から3か月後、新しい生活に落ち着いた頃に、急に全てを失ってしまったような喪失感に襲われました。これを「離婚ブルー」と私は呼んでいて、多くの離婚親が経験する共通の気持ちだと思います。

そんなネガティブな気持ちを克服するために、経験者の声が聞きたくてインターネットを検索しました。1997年はインターネットの女性ユーザーも増えて、女性ポータルサイトが多く立ち上がった時代です。それにも関わらず検索サイトで「母子家庭」でヒットするサイトがゼロだったことに当時の私は驚きました。

インターネットにないキーワードならば自分で立ち上げようと思って作ったホームページがNPO法人ウインクの立ち上げのきっかけになった「母子家庭共和国」(<http://www.singlemother.co.jp>)というシングルマザーのためのコミュニティサイトでした。

1964年から離婚率は右肩上がりに上昇していました。しかし当時はまだまだ「離婚」はネガティブなキーワードでネット上にも経験者の声がほとんどありませんでした。

私が立ち上げた「母子家庭共和国」は、日本で初のシングルマザーのためのコミュニティサイトとして有名になり、一日5万ヒットを記録する大きなサイトに成長していきました。

NPO法人化するまでの5年間は、任意団体としてホームページの掲示板やメーリングリストを使って仲間作りのための活動に力を入れていました。

2002年より母子家庭に支給されている児童扶養手当が削減されました。前年度にその改悪案を耳にした時に、母子家庭にとって命綱でもある手当が削減されることに抵抗を感じました。しかし当事者は日々を生活することに精いっぱい、反対の声を国に届ける余裕がありませんでした。私は「母子家庭共和国」を介して児童扶養手当削減に反対しようという呼びかけをし、母子家庭が暮らしやすい社会を目指してNPO法人ウインクを設立しました。2002年7月のことです。

■母子家庭の現状

国勢調査によると母子世帯数（未婚、死別又は離別の女親と、その未婚の20歳未満の子どものみから成る一般世帯（他の世帯員のいないもの）は全国に約75万世帯あります。

厚生労働省の「全国母子世帯調査」（2006年）によると、母子世帯となった理由は、離婚89.6%、死別9.7%と過去に比べると離婚による母子世帯数が増えています。

母子家庭の増加により、児童扶養手当の受給者数も増加しており、1998年度末は625,127人、2007年度には955,941人となっています。

離婚件数は1964年以降、毎年増加をたどり、1983年を頂点としていったん減少はしましたが、1991年から再び増加し、2002年には約29万組と最高になりました。2003年からは再び減少をたどり、2009年にまた増加傾向にあります。この数字は1日に約693組、1時間に約29組、つまり約2分間に1組の夫婦が離婚している事となり、離婚母子家庭数の増加傾向が伺われます。（厚生労働省「人口動態統計」）

母子家庭の母親の就労率は高く、84.5%が働いていますが、そのうち正規雇用率が42.5%、臨時、パート雇用が43.6%となっています。そのため就労収入が低いのが問題です（厚生労働省「全国母子世帯調査」）。

母子世帯の1世帯あたりの平均所得額は243万2千円、全世帯の1世帯当たり平均所得額の556万円と比べると低い水準になっています。243万2千円の平

均所得の内訳の中には稼働所得82.3%、残り7.3%は年金以外の社会保障金ということで児童扶養手当が含まれています。手当を差し引くとさらに稼働所得の低さが伺われます。（平成20年国民生活基礎調査）

さらに住宅についても持ち家率が34.7%と低く、公営住宅や公団、借家に住む母子家庭が多く家賃負担が家計に占める割合が大きくなっています。都市部では公営住宅に入るのも倍率が高いため困難になっています。住宅事情も深刻です。（平成15年全国母子世帯調査）

厚生労働省「平成20年国民生活基礎調査」によると母子世帯の生活意識は「大変苦しい」（59.8%）「やや苦しい」（26.5%）と合わせて86.3パーセントが苦しいと感じていて、全世帯と比べても割合が高くなっています。

■母子家庭への情報伝達支援

母子家庭には収入に応じて児童扶養手当が支給されています。児童扶養手当には所得制限があり、満額支給でも4万円程度で2人目については5千円、3人目以降は3千円が上乘せされるだけです。しかしこの手当も毎年、予算削減の傾向にあります。少ない額とはいえ児童扶養手当は母子家庭の生活の命綱です。

就業や子どもの就学のために資金が必要になった時に都道府県や政令指定都市から貸付を受けられる制度として「母子福祉資金貸付金」があります。貸付目的に応じて就学資金、事業開始資金、生活資金など12種類の貸付があり、利率が無利子から3パーセントと低くなっています。

ただし借金をすることへの不安や、情報が行き渡っていないため多くの人には生かされていないことが問題です。知らずに自力で頑張っている母子家庭が多いのです。

自分から窓口を訪れて求めなければ手に入らない情報なので、広報手段や支援者からの伝達などをさらに強化することが支援になると思います。

多忙な母子家庭は新聞やニュースなどから情報を手に入れるきっかけも少なく、行政が発行している新聞などに情報掲載されていても見落としてしまっていることが多いからです。支援者が情報を先取りして届けることが支援になります。

NPO法人ウインクとしてはこうした情報をウェブサイトや無料のメールマガジンでできるだけ詳しく当事者にお届けできるように常にアンテナを貼り、情報配信を続けています。また、行政窓口から情報をお寄せいただけるよう

メールマガジンに「各地の母子家庭向けのセミナーなどの支援情報を無料掲載いたしますので遠慮なくご連絡ください」と記してお寄せいただいた情報を掲載、当事者に届けています。

■母子家庭の就労支援

母子家庭から寄せられる悩みは経済的な問題が一番多いです。苦しい経済事情に直結しているのが就労問題です。収入が世帯全般に比べて低く、暮らし向きが苦しいと感じている人が多い母子家庭ですが、自ら子育てを行いながら生活を成り立たせなければならぬために労働時間や地域等に制約がかかります。結果として雇用機会に恵まれず、正規雇用率も低く、非正規雇用を選ばなくてはならない場合が多く生じています。

また、長い専業主婦生活からの仕事復帰には不安やスキルの低さもつきまといさらに就職を困難にしています。

昨今の厳しい経済情勢の中で雇用機会が少なく母子家庭にとって就職活動は厳しいものとなっています。

国が行っている母子家庭の就労支援には以下のものがあります。

1. ハローワークによる職業相談及び職業紹介

母子家庭担当の職業相談員がいて相談と職業紹介に対応しています。またマザーズハローワーク、マザーズサロンには子ども連れで来所しやすいように環境を整備し保育所等の情報提供も行っています。

2. 母子家庭就業自立支援センター

地方自治体が主体になって母子福祉団体等に委託するなどして就業相談の実施や就業支援講習会の実施を行っています。

3. 自立支援プログラム

児童扶養手当受給者を対象に個々の希望、事情等に考慮して自立支援プログラムを策定し自立支援センターやハローワークと連携して就業に結び付けていきます。

4. 事業主に対する支援

母子家庭の母をハローワークや職業紹介事業者の紹介により採用した場合に「特定求職者雇用開発助成金」が支給されます。また、有期契約労働者を通常の労働者に転換させる制度を就業規則に定めて転換させた場合には「中小企業雇用安定化奨励金」が支払われます。

さらに求職者と求人者とが相互に理解を深めるために試行雇用「トライアル

雇用制度」を実施しています。

5. 職業能力開発

母子家庭の母は職業開発の機会に恵まれず就業の制約になっている場合も多いことから経済的な支援を受けながら生活面にも配慮した職業訓練が実施されています。母子家庭の母の自立に効果的な資格の取得を推進するために「高等技能職業訓練促進費」が支給されます。ただし平成24年度末までに就学している者についてという制限があります。

NPOとしてはこうした国による支援策を当事者に伝えるための努力を続けています。「ママのハッピーワーク」(<http://www.mama-happywork.org>)という母子家庭のための就労支援サイトを立ち上げ、各種の支援情報を掲載し、先輩シングルマザーの働き方に関する取材記事なども掲載、これから就職活動する方の力になるようなコンテンツを提供しています。また、同事業では母子家庭の母に特化した職業紹介事業も行っています。無料のキャリアアカウンセリングでは母子家庭の母ならではの履歴書、職務経歴書の書き方や面接の受け答えなどを教授し、希望の職種をお聞きしてマッチングしそうな案件があれば求人企業を紹介しています。

母子家庭の就職活動に関しては一般の職業紹介所を訪ねるよりも、母子家庭を対象にしている窓口を尋ねることをお奨めしています。母子家庭を採用したい企業が登録しているので理解もあり話が早いと思うからです。

「ママのハッピーワーク」はスタートして2年目の事業なので、実際に就労に結び付いたケースはまだ3人と少ないのですが、支援を通して見えてきた課題があります。

希望職種に誰しものが声を揃えて「一般事務」と言います。しかし、一般事務は母子家庭に対して求人が少ないのが現状です。はっきり言って「残業できない子持ちの母はいらない」というのが企業の本音です。そのあたりを求職者に理解してもらいながら、好きなこと、できそうなことの棚卸をするのがキャリアアカウンセリングの役割です。

ちなみにこれまでにマッチングが成立した3名に関しては全てが営業職です。今、女性の営業職は求められています。母子家庭の母の底力と、きめ細かい気配りが企業からは期待されているところです。そういった社会のニーズを当事者にお届けするのも私たちの役割だと認識しています。

■母子家庭の母の起業支援

「35歳再就職の壁」と言われている通り、35歳以上の母子家庭の母にとっての就職活動が厳しいのは言うまでもありません。

私の友人のシングルマザーは40歳で離婚、専業主婦だった彼女は再就職先がないのを痛感して自分で起業しました。

もちろん起業は誰にでもできることではありませんが、母子家庭の就労支援の1つとして捉えたいと考え、私たちはフランチャイズによる起業提案も行っています。

2004年にその第一段として企画されたのが、株式会社喜久屋とのタイアップによるクリーニングチェーン店オーナー制度でした。フランチャイズ加盟金50万円という低料金での起業を可能にした母子家庭の母のための起業モデルとして、現在も数名の女性達が活躍しています。

2012年には同企業とのタイアップ企画でタイ古式マッサージのフランチャイズ起業モデル「massAsia」事業が予定されています。

タイ古式マッサージはマット1枚あれば行える施術なので、技術さえ習得できれば自宅開業も可能です。現在は開業までのフランチャイズ支援のしくみ作りが進んでいます。今後が期待される事業です。

上記の他にも移動カフェやネイル商材のカウンター販売など、母子家庭の母に向けたフランチャイズ起業の提案も行っています。

■母子家庭の子育て支援

母子家庭の抱える悩みはこれまで書いてきたように経済的な問題が一番大きいのですが、経済的悩み以外で次に多いのが「子どもにお父さんがいないことをどう伝えたらいいですか？」という子育ての悩みです。

「嘘をつかずに真実をポジティブな気持ちで伝えましょう。別れた相手の悪口を言わないように」とアドバイスします。

また子どもに真実を伝える時には言葉の意味よりも伝える時の前向きな気持ちこそが大切ですとアドバイスします。親が前向きに離婚をとらえて頑張っている姿を見せることが子どもの自信をはぐくみ良い成長につながると思うからです。

思春期の子どもを持つ親の悩みは母子家庭でなくとも深刻になりがちですが、母子家庭であるということの問題の原因に繋げて考え、悩みがちです。大らかに構えて子どもが大人になっていく段階の不安定な時期を上手に受け止め

ていこうとアドバイスしています。昨年、私が執筆した「思春期っ子はみんなバカ!!」（コミックエッセイ・ぶんか社刊）は思春期の子育てに悩むお母さん達にエールを送るために企画された書籍です。

■養育費と面会交流の支援

離れて暮らす親からの養育費の支払い率は19%と非常に低く、取決めをしていても未払いになることが多いことが問題です。払わない親は子どもにも会わないのが大半で面会交流が実施されている率も低いのです。

NPO法人ウインクでは「離婚後の親子関係修復の啓発活動」として養育費の支払いと面会交流の推進に力をいれています。毎年4月19日を「養育費の日」と定め、10年計画でキャンペーンイベントを行ってきました。2012年はいよいよ10年目のフィナーレを迎えます。4月20日にキャンペーンイベントを予定しています。

離婚家庭の子どもにとって養育費と面会交流は離れて暮らす親からの愛情の証だと思います。離婚したら関わりたくないとか忘れたいと思うのは大人の勝手な都合です。夫婦の関係は終わっても親子の関係は終わらない。養育費と面会交流を子どもの権利として守る義務が親にはあると思います。そこで私たちはキャンペーンイベントを通じて離婚後の親子交流、共同養育の必要性を訴え啓発活動を続けてきました。

また、面会交流に関しては離婚後の親子交流を第三者機関として仲介するカインドリボンサービスを行っています。離婚した元夫婦間に立ち、面会交流の日時の調整をしたり、お子さんの面会交流に立ち会います。離婚したばかりの元夫婦はネガティブな感情が強いので両親とお子さんの気持ちに配慮しながらカウンセリングを併用しサービスを実施しています。

■母子家庭の恋愛・再婚支援

低年齢での離婚が増えています。そのために恋愛、再婚に関する相談も多いのが現状です。一度の離婚で諦めず、新しい人生をやり直したいと恋に前向きなシングルマザーが多いのも最近の傾向です。結婚の4組に1組が再婚と言われています。

子連れで再婚する家族を「ステップファミリー」といいます。ステップファミリーは初婚で作られる家族形態と違い、様々な問題が発達段階によって現れます。

(ステップファミリーの発達段階)

初期段階

1. Fantasy (空想に包まれている時期)
2. Immersion (現実に身を漬し始める時期)
3. Awareness (気づきの時期)

中期段階

4. Mobilization (変動の時期)
5. Action (行動の時期)

後期段階

6. Contact (関係深化の時期)
7. Resolution (連帯達成の時期)

離婚という過去の失敗を生かして新しい家庭を作ろうとするときには、誰しもが「今度こそは上手くやれるはず」と根拠のない自信と期待に満ちています。発達段階の初期段階ではまさしく問題に気が付き始める時期です。中期段階では問題が深刻化して家庭内のずれや対立が噴出します。そして問題に立ち向かおうとする行動の時期までには平均して4年ほどかかり、夫婦がよく協力している場合でも、1、2年はかかるものです。後期の連帯達成の時期までにはどんなに早くても4年、それ以上かかるのがステップファミリーの安定の確立の難しさです。

2つの家族の価値観の違い、他人の子どもを育てるというストレスなど事前には想像のつかない困難が多いのです。しかし世の中の理解もまだまだ浅い中で、相談に訪れると「そんなの覚悟で再婚したんでしょ？」と心無いひと言に傷つけられて心を閉ざしてしまうこともしばしば起こります。

現在の日本では母子家庭以上にカミングアウトしにくいのがステップファミリーと言えます。それを理解して、専門知識を学び支援するのも支援者の役割です。

NPO法人ウインクでは「ステップファミリー」も支援家庭の対象として、ホームページ「母子家庭共和国」で情報の配信をしたり、ステップファミリーに特化したカウンセリングも行っています。また、子連れ恋愛、再婚に関する書籍を販売しています。※「子連れ恋愛がハッピーエンドになる本」(PHP)「子連れ再婚を考えた時に読む本」(太郎次郎社エディタス)

■終わりに～支援者の心得と今後の展望

私が離婚した10年前に比べて、現在では母子家庭は「シングルマザー」という言葉で表現され、ネガティブなイメージはなくなりました。

そうはいってもお母さんたちは、ひとりで抱えなくてはならない子育てに悩んでいます。

離婚当初は特に頼るところもなく離婚手続きと並行しながら情報を求めて行政窓口を訪れます。そこで手続きをたらいまわしにされたり、心無いひと言に傷つけられたりすると、もう二度と訪れたくないという気持ちになってしまいます。支援者としては注意したいところです。

また年に1度、7月～8月の児童扶養手当の申請更新手続きの時期、窓口も混み合い忙しい時期だとは思いますが、日ごろ忙しい母子家庭のお母さん達が時間を割いて行政窓口を訪れます。この時期を上手に利用して「また相談に行ってみよう」と思えるような支援ができることを望みます。

私も様々な地域の行政主催の講演などに講師として呼んでいただきますが、どの地域でも集客の広報が足りず、参加人数が少ないのが現状の問題点かと思われれます。参加者の声を聞くと参加者同士の交流を求めている要望が多く、きっかけになるセミナー等の企画ができるといいのではないかと常に考えています。

NPO法人ウインクは小さな民間団体です。それなのにこうして数々の支援を展開していけるしくみには企業会員との連携があります。私たちだけでは形にできないことを企業と連携することによって作り上げ、それを当事者に繋いでいくのがNPOとしての役割です。今後は企業との連携はもちろんのこと、行政との連携も目指しながら、より良い支援ができるように成長していきたいと考えています。

就労支援と地方自治体—地域雇用政策の進化の視点から

東京大学大学院 経済学研究科 教授

佐口和郎

プロフィール

さぐち かずろう

1955年愛知県岡崎市生まれ。東京大学大学院経済学研究科第二種博士課程単位取得退学、東京大学経済学部助手、助教授、ペンシルベニア大学ウォートン校客員研究員、東京大学大学院経済学研究科助教授を経て、現在東京大学大学院経済学研究科教授。経済学博士（東京大学）。

主に制度派経済学の立場から、日本の雇用システムの進化について研究を行ってきた。近年は、雇用システムと社会保障制度との関連、地域雇用政策の進化についても研究を進めている。

主な近著

『事例に学ぶ、地域雇用再生』（編著、ぎょうせい）、『現代の社会政策1、戦後社会政策論』（共編著、明石書店）、「地域雇用政策の進化と現状」（『社会政策』2-3）など。

1. 課題の設定

従来、日本では地域雇用政策の「不在」が指摘されてきた。しかしながら、2000年代に入って、地域雇用政策はその進化を本格化させることになった。地域固有の課題に即した独自の雇用政策を策定・執行する地方自治体が出始め、国の雇用政策を地域の実情に合わせて読み替え、変成する事例も現れ始めたのである。その意味では、近年、日本の地域雇用政策には質的な変化が認められるといえる¹。進化の背景はいろいろ考えられるが、地域での貧困、就労困難者の問題が深刻化したこともその重要な要因である。したがって、地域雇用政策の主要な柱が就労困難者の支援だったのである²。

しかしながら、こうした政策・施策が進行するなかで、多くの課題が指摘されてきていることも、もう一方の事実である³。第一に、政策による明確な成果を確認することができない、あるいは微弱であるという点が挙げられる。例えば、就職、特に正規雇用にあまり結びついていないことはしばしば問題とされる。第二は、諸施策の「乱立」への批判である。同じ課題のために、国・地

¹ これについては、佐口和郎「地域雇用政策の進化と現状」（『社会政策』2-3、2011年）を参照。

² ここでは就労困難者を、困難が多く積み重なった対象者に限定せず、広めにとらえている。

³ 例えば、東京市政調査会『自治体の就労支援』2010年、五石敬路『現代の貧困 ワーキングプア』日本経済新聞社、2011年。

方自治体等の諸主体が入り乱れて様々な施策を展開し調整がついていないことなどへの批判である。第三は、政策主体（例えば地方自治体）における責任体制の曖昧さ、専門性の欠如の問題である。政策の執行を、NPOや営利企業に丸投げすることへの批判、高い専門性を有した担当者が生活支援・職業紹介・職業訓練などの業務に当たっていないことへの批判である。

地域雇用政策が本格的な進化を開始したとはいえ、それはほとんどゼロだった出発点との比較上での評価である。よってこれらの批判にはそれぞれ十分な根拠がある。問われるべきは、こうした批判をどのように処方箋に生かしていくのかである。そのためにも「あるべき姿」からの乖離という視角のみにとらわれることがあってはならない。

例えば、第一の成果の確認、微弱さの問題については、このような雇用関連の政策の評価が、元来技術的にも困難を伴うことに留意すべきだろう。まずは、モニタリングを実現していく方法を開発していく必要がある。また、表面的には観察されていない重要な成果があるかもしれないことも銘記しておかねばならないだろう。

第二の政策の「乱立」についても、「地方自治体のガバナンス力の強化」という処方箋を提示しても、具体的にどのような着地点がありうるのかは見えていないのが現状である。また、日本での地域雇用政策は本格的な進化が始まってからまだ数年しかたっておらず、現在は模索の時期であるととらえることもできる。問題はこうした諸政策が施策の最適な分担に整序されていく道筋をどう作るのかである。

第三の問題については、委託そのものではなく、どのようなNPOや営利組織に委託されているのか、モニタリングが十分なされているのかが問われるべきであろう。責任を持って委託できる組織を育成・支援していくことが求められるのである。専門性はそのためにも必要とされるが、就労支援における専門性は対象者との間での継続的な関係を前提とした信頼の形成の上で発揮されることに留意する必要がある。

本格的な進化を始めたばかりの地域雇用政策については、「小さな進化にも大きな意義がありうる」という視点を維持すること、実践的な立場から観察・評価することが重要である。そのためには、「大きな意義」とは一体どこから導けるのかがまず問われることになる。したがって本論文の第一の課題は、日本において雇用政策、特に就労支援策を地域レベルで策定し、執行していくことの今日的意義を明らかにすることとする。ここでは、地域におけるこうした

営為は、中長期的にはどのようなシステム変容につながる可能性があるのかが示される。この設定は具体的施策の提示から見ると迂遠ではあるが、現場で政策の策定・執行・評価に当たる諸主体が自らの営為を問い直していくための素材を提供することに一定程度の意味はあると考えるのである。第二の課題は、現実の地域雇用政策、就労支援策の実践例をふまえ、日本において特に強化していくべきと考えられる事柄を具体的に明示することである。この議論は2で仮説的に提示されるシステム変容との対応関係に留意して進められる。そして、最後に地方自治体の固有の役割について言及していくこととする。

2. 根拠と意義

漸進的変容 (Gradual Transformation)

本論文の第一の課題は、ひとつの背後仮説に基づいて提示されている。すなわち、20世紀の雇用システムは、1980年代以降に「男性中心の長期的雇用」という中核的部分で大きく動揺し、漸進的ではあるが非連続性が認められる変容の過程 (= Gradual Transformation) にあると判断されるというものである。そして、日本の雇用システムでも1990年代半ば以降にそうした仮説に矛盾しない兆候を観察でき、実体面での変容は雇用政策のあり方にも重大な影響を及ぼしているにとらえているのである⁴。

ここでは三つの側面に着目していきたい。第一の側面は、日本的雇用システムが担ってきた機能の縮小に関する側面である。例えば、従来、年功賃金制度や雇用保障によって担われてきた生活維持機能は、日本的雇用システムの中核であるが、対象となる正規雇用比率の急激な低下によって、その機能は相当程度縮小しているといつてよい。また、正規雇用内部でも、年功賃金カーブの形状変化に帰結するような、賃金水準の分化の趨勢が認められる。この機能縮小により生まれる「空白」は、何らかの形で埋めていかなければならない。しかしこの現象は、グローバル経済化・サービス経済化、企業が直面する不確実性の増大などの環境条件の変化に強く影響されており、旧来のシステムに復帰することによる問題解消は非現実的である。

第二の側面は、日本的雇用システムが元来抱え込んでいた脆弱性の問題が顕在化していることである。例えば、日本的雇用システムの重要な構成部分であ

⁴ ここでは、日本的雇用システムを、年功賃金制度を軸とした諸制度の相互補完関係と定義しており、1960年代末に生成したシステムにとらえている。これについては、例えば佐口和郎「雇用制度の生活維持機能」(『社会福祉研究』106、2009年)参照。

る新卒一括採用制度（特に高卒）には、実際には求人側・求職側とも相手側の情報が希薄であるという脆弱性が内在していた。そして90年代後半に企業側の労働需要が急速に減少した際、その減少による直接的影響に加えて、求人・求職が存在するにもかかわらずマッチングが成立しないという問題が顕在化したのである。若年者雇用問題はOECD諸国に共通する問題であるが、このような脆弱性が日本での問題を増幅させたといえる。また日本の雇用システムに内在する脆弱性には、正規雇用労働者と非正規雇用労働者との間にある妥当性のない労働条件の格差とその維持も含まれる。そして非正規雇用労働者は、自力で正規雇用にたどり着くことが期待され、非正規雇用への社会的規制も国際的に見ると弱かった。これらの脆弱性の克服には、労働市場の仲介制度の再編や正規—非正規関係の再編など、相当程度のシステム変革が必要となる。

第三に着目する側面は、日本的雇用システムの変質を促す要因が複合的であるということである。単なる経済的な環境条件のみでなく、女性の行動様式の変化、少子化、高齢化（長寿化）なども要因となっている。例えば、国際比較上は低位であっても、この20年を見れば日本においても女性の就業行動には相当程度の変化を認めることができ、家事責任を有する労働者の割合を増加させている。また、少子化や高齢化によって子育て環境・健康・老後の環境などへの関心も高まっている。こうした変化は、旧来の男性中心の「長時間労働」といった働き方との緊張関係を高めていく可能性をもっている。そしてこれへの適応が失敗すれば、さらなる少子化の促進や仕事へのコミットメントの低下、職場でのメンタルヘルス問題の増大に帰結する可能性がある。生活の質への考え方の変化は、日本的雇用システムの変容を促す要因となりうるのである。

以上、日本的雇用システムが、漸進的変容に直面しているという仮説について、コアの機能の縮小、内在していた脆弱性の顕在化、生活の質への考え方の変化の兆候という三つの側面から説明してきた。では、ここで説明してきた状況は、2000年代に本格的進化を開始した地域雇用政策、特に就労支援策とどのように関係づけられるのだろうか。

失業・貧困への政策

今日の日本での就労支援策も、日本的雇用システムの変容に呼応して、従来のあるり方からの飛躍を迫られつつある。この点を明確にするために、これまでの日本の失業への政策、貧困と雇用政策との関係を見ておこう。

まず、失業への政策については、公共事業への依存が高く、失業保険（雇用

保険)は、失業扶助制度を伴っていないことや給付額・給付期間・拠出額・加入対象等を考慮すると比較的「小さい失業保険」であったと形容できる。雇用調整助成金を中心に正規雇用を維持し、失業者が出たら「すぐに仕事に就かせる」ことで対応してきたのである。また公共職業紹介・訓練を軸とした積極的労働市場政策は、国際比較上は低位であった。

次に、貧困と雇用政策の関係では、日本の雇用システムの下では貧困はシステム外の問題として処理されてきたことに注目すべきであろう。よって法定最低賃金は、日本の雇用システムの枠外=年功賃金制度の枠外の層を対象としていた。政策上、貧困とは極貧のことであり、普通の労働者が陥る可能性のある状態というより、特殊な事情の産物であると考えられていたといつてよい。したがって、公的扶助の対象は労働能力者も含めて多様な層が想定されていたというより、極めてせまく設定されていたのである⁵。

だが、先に述べたような日本の雇用システムの変容、具体的にはその生活維持機能の対象領域の縮小や元来帯びていた脆弱性の顕在化等によって、このような政策が前提としていた事態は大きく変わった。失業で見れば、若年者失業率が国際相場並みに上昇し、長期失業者割合も上昇したのである。また、若年労働者の潜在失業や不完全就業など、失業率としては現れない問題も生まれている。貧困については、国際的にみた相対的貧困率の高さ、就業者の貧困率の高さが指摘されるようになった。また、非正規雇用労働者を中心にボーダーラインの層(年収250万円前後)が増加していることにも注意を払う必要がある。現状では、この層は正規雇用化や賃金上昇を享受する確率は低く、社会保障の恩恵を受けることも難しい。失業と低賃金での非正規就労を繰り返し、その過程で健康問題や就労意欲喪失によって貧困に陥る可能性の低くない層でもある。失業も貧困も大多数の人が陥る可能性のある身近な出来事となったのである。

産業の発展が「よい仕事」の増加につながり、そのことが生活の維持・向上に直結するという連関が機能していた時代は終わった。そしてこの連関と日本の雇用システムは対応関係にあったのである。これに対して現在の日本社会は、確実に雇用を吸収できる産業を生み出すこと、そこでの労働条件を一定以上に確保すること、その仕事と労働者をマッチングさせること、仕事につけなかった労働者に懐深く対応すること、などの課題に直面している。これらの課

⁵ 註1に同じ。

題は雇用システムの変容によって生まれたが、この課題に正面から対応することは、雇用・生活のシステムの変容を促進することにもなるのである。

なぜ地域なのか？

次に、このような課題への対応を地域レベルで行うこと、すなわち地域の組織が中心となって施策を作成し執行していくことの有効性について、四つの点を指摘しておきたい。

第一は包括的施策の有効性である。就労困難者が抱える問題は、多くの場合、仕事・金銭・健康・教育等々複合的である。地域での生活はそれが集積された場であり可視化されやすい場でもあるといえる。地域レベルでの施策は、複合的問題の絡み合いを対象者に即して解きほぐし、各組織が効果的に連携して対応していくのに適している。

第二は、対象者に密着した施策が可能となることである。就労困難者は、例えば従来のハローワークが想定していたような「求職態度」が確立された層ばかりではない。彼らが人生の中で抱えてきた問題に懐深く対処していく必要がある。また、就労や福祉に関する制度を利用すること自体に困難を抱えている層も存在する。こうした層へのアウトリーチを実現していくためにも、対象者への密着性が求められ、地域レベルでの施策はその点で優位性を発揮する。

第三は、信頼性の活用である。施策を行う主体とそれを受ける層との間の信頼関係の存在は、両者の間で生きた情報が交換されるために不可欠である。特に、施策を行う主体による情報の非対称性の濫用が生じれば、その施策は全く機能しなくなるであろう。しばしば指摘されてきたように、地域は信頼という社会関係資本を見出すことのできる場なのである⁶。

このような有効性は近年に限らず一般的に見られることではあるが、雇用・貧困問題から求められる政策課題との関係で、その有効性が改めて浮かび上がった。他方で、地域において諸施策の能動的な担い手を見出すことができるようになったのは近年のことであると考えられる。これが第四の点である。ここでの担い手とは、旧来の地域共同体のボス的存在とは異なり、女性も含めて地域の産業を中核で支えている層・退職者やU/Iターン層も含まれる。彼らは地域の自然・文化・伝統に愛着を持ち地域全体の再生への指向を共有して

⁶ これらのメリットが発揮されるには、「隣人の介入」の弊害などのネガティブな側面の克服が不可欠である。

いる。また、特にU/Iターン層は、子育て・仕事・健康・老後生活などにおける高い質の生活を求めていると想定される。このような人々は地域での生活基盤を再生していく一翼を担いうる「地域公共人材」の候補であるといつてよい。単なる画一的な金銭上のミニマム保障を求める存在ではない能動的な担い手を見出しうることが地域での施策が有効となる新しい根拠なのである。

以上、なぜ現在を雇用システムの漸進的変容の時代としてとらえるのか、漸進的変容は求められる就労支援策にどのように反映するのか、さらにそれは地域での施策とどのように共鳴するのかについて述べてきた。繰り返しになるが、地域での就労支援を中心とした雇用政策の領域は、新しい雇用・生活システム生成につながる意義をもつ、フロンティアなのである。

3. 施策上の焦点

ここでは2での議論と現在展開されている日本での施策事例をふまえて、今後特に強化していくことが必要と判断される事柄に焦点を絞って説明していきたい。

地元企業の協力

地域レベルでの就労支援策にとって、地元企業の協力の獲得が重要であることは自明である。だがこの協力は、形式的なものであっては無意味である。例えば、就労体験の場や継続的な雇用先として、あるいは身につけるべき技能や職探し等の情報の提供元として実質的に施策に組み込まれているのが問題となる。むしろ、2000年当時に比べれば前進している事例を見ることはできるが、地元企業の実質的な協力はあまり実現できていないと評価するのが実情に近いのではないだろうか。

このような指摘に対しては、次のような反論が予想される。すなわち地域での雇用政策、就労支援策への企業の協力を期待することは、国際競争の激化のなかで非現実的であると。しかしながら、自由競争の典型と考えられているアメリカ社会において、地域での就業支援への企業の協力が実現できている事例をいくつか観察できることに注目すべきだろう。アメリカでは、90年代以降、低所得者を主にターゲットとした地域における訓練・就職支援組織（NPO）を数多く見ることができるが、そこでの有効な方法のひとつは、産業・企業を絞ってそのニーズに沿った訓練・紹介を徹底的に行うもの（sector-based戦略）である。こうした就労困難者への支援の仕組みにおいては、訓練内容が現

に地元企業からの需要のある仕事に対応していること、企業の参加が形式的でなく、例えばカリキュラムの内容についての協議も含めた実質的なものであることなどが注目される。その前提として、各NPOは企業の要請を調査しそれへのきめ細かい対応・調整を不断に行ってきた⁷。なお、訓練では、地元のコミュニティ・カレッジとの連携が有効な役割を果たしている場合が多い。

こうした施策が一定程度成功し継続しているのは、企業側のニーズを適切に反映しているということにもよるが、企業自身に、「地域における信頼の下に、よい労働者・よい顧客・よい投資家を獲得する」という動機が存在しているからであると考えられる⁸。そうであるならば、日本においても就労支援策への地元企業の実質的関与の可能性が存在すると想定することに妥当性はあるだろう。実際に管見の限りでもいくつかの事例を指摘することが出来る。例えば、京都府の京都ジョブパークは政労使で運営される総合就業支援拠点であるが、2,000社を超える地元企業の支援を組織化して職場実習・見学の受け入れ、ボランティア講演などを実現している。同時に地元中小企業に人材の確保や定着を目的としたサービスを、企業ニーズやマッチングを重視して提供している⁹。また、典型的な就労困難者の支援事業ではないものの、福島県の会津若松地域において行われた会津ものづくり人材育成事業は地元企業のニーズに応じた人材育成をめざし、工業高校と地元企業との連携の強化を目指したものであった。この事業は訓練や実習指導での地元企業による積極的な協力によって実現したのだが、その過程で企業同士の交流も深まっていったといわれ、地域活性化や人材育成などの公共的課題に貢献するために会津産業ネットワーク・フォーラム（ANF）も作られている。ただし、こうした形式もさることながら、地元の工業高校生を育てていくことの喜びを共有していることが活動

⁷ このようなNPOの代表事例として、サン・アントニオ市のProject Questが挙げられる。例えば、Rademacher, L. et al., (2001) Project Quest: A Case Study of a Sectoral Employment Development Approach. The Aspen Institute. 参照。

⁸ この背景には、21世紀における企業の社会的承認のあり方の変化があると推測される。企業の社会的責任（CSR）と地域雇用政策の関係については、佐口和郎「雇用制度と生活」（玉井金五・佐口和郎編著『現代の社会政策1、戦後社会政策論』2011年）参照。

⁹ 京都ジョブパークについての叙述は、訪問時のインタビュー（2011年9月27日）及び提供していただいた資料に拠る。なお、企業応援団約2000社のうち、中心になっているのはその四分の程度とのことである。

¹⁰ これに関する叙述は、会津若松市での地元企業関係者・会津工業高校関係者へのインタビュー（2010年8月31日）に拠る。なお、この事業は国の中小企業ものづくり人材育成事業を元に、2007年度より3年間実施されたが、事業終了後もこうしたネットワークは機能しているといわれている。

の基盤となっているのである¹⁰。

これらの地元企業の積極的な関与は、人材確保や基礎的スキルの育成を通じて中小企業への支援と結びついていることに再度注意を払う必要がある。同時に、施策の推進主体が意識的に追求すれば、地元企業の「地域貢献」への指向を掘り起こしていける余地があることも示している。そのためには、一つひとつの企業との直接のコンタクトを取るなかで、すぐにできる「地域貢献」を具体的に示しつつ、実質的なネットワークを構築していく努力も必要となる¹¹。

連携の実質化

地域での就労支援は、包括的であることによってその有効性が発揮されるという点はすでに強調してきた。また、現在この方向に沿った施策として、就労支援に関わる制度のワンストップ化がいくつか試みられている¹²。だが、重要なのは、ワンストップ・センターが単なる割り振り窓口にとどまることなく、訓練・就職・生活支援に関わる諸組織が、対象者に関する情報を共有して実質的・効果的に連携しているのかという点である。

この問題に関連して、地方自治体での職業訓練機関の事例を参考にしてみたい。日本の公的職業訓練制度は、しばしば対GDP比での予算規模の小ささが指摘される。だが、地方自治体の職業訓練機関が職業紹介権をもち、離職者を含めた対象者を高い確率で就職へと導く事例を見ることも出来る。例えば、都立中央・城北職業能力開発センターの事例では、地場産業である印刷関係の訓練等を設備も含めて充実させ、地元企業からの求人も開拓している。そして実績としての就職率も決して低くない。施設内での訓練レベルの高さ、訓練機関・指導員と地元企業とのネットワークの存在が有効に働いていると考えられる¹³。このように、高いレベルでの訓練と就職とを連携させることの有効性は実際に確認できるが、それには対象者を一貫してケアし続ける組織の存在が不可欠である¹⁴。ここでは訓練施設の指導員がその役割を果たしていると考えられる。

¹¹ この点に関しては、浜松市パーソナル・サポート・センターでのインタビュー（2012年2月5・6日）に拠っている。

¹² 例えば、求職者総合支援センターやパーソナル・サポート・センター、地域若者サポート・ステーションの諸事業である。

¹³ ここでの叙述は、同センターへの訪問時のインタビュー（2010年12月10日）及び提供いただいた資料に拠る。なお、同センター卒業生との継続的な関係が存在している。

¹⁴ この点は、青少年就労支援ネットワーク静岡の津富宏氏の御教示に基づいている。

この事例とは異なり、施策・プログラムを利用する上で障害が多く、それら一つひとつ除去していかねばならない対象者への支援も重要である。直接的に就労に結び付けていくための連携だけでなく、就労に向かう上での困難を除去していくための連携も必要なのである。アメリカでの低所得者に対する就労支援で参考になるのは、訓練や就労への障害となる事柄への調査を前提に、例えば子供のケアを行う場の確保、交通手段の援助、就職面接にふさわしい服装の援助などきめ細かく対応していることである。さらにはコミュニティでの就職に関する情報交流の増進もプログラムに含まれている¹⁵。日本での先進的事例をふまえると、諸組織が対象者の情報を共有して有効な対応を打ち続ける方法として個別ケース検討会議は有力な候補であると考えられる¹⁶。この場合も、対象者を一貫してケアする組織が不可欠であることはいうまでもない。

当然のことではあるが、就労困難者は多様であり、それに応じて施策は諸組織の連携のあり方も含めて多様でなければならない。例えば、住居を失った離職者を対象とした大阪希望館の事業のように、「こころの居場所」を提供することから出発し、相談活動に基づき多様で多段階の支援を行っている事例もある¹⁷。他方で、「引きこもり」の傾向のある若年者を早い段階で就労体験に導く（「伴走」する）ことで成果をあげている事例を見ることもできるのである¹⁸。ここで確認すべきは、「多様だから正解はない」として就労支援の技術の向上を怠ることがあってはならないということである。むしろ対象者の多様性ごとにどのような施策が有効なのかについて具体的に検討し、技術を向上させていく必要がある。革新的な技法・それに対応する連携で効果（広い意味での）を生んでいる場合は、徹底的に事例を解析し普及させていくことが重要である。就労支援には、「心」と「腕」の双方が不可欠なのである。

生活ができる仕事の創出

就業者の相対的貧困率が高いという日本の特質をふまえると、「よい仕事」

¹⁵ 公営住宅に居住する低所得者にターゲットを絞った就労支援モデルとしては、Jobs-Plusが挙げられる。これについては、例えば、Howard,B.et al. (2005) Promoting Work in Public Housing : The effectiveness of Jobs-Plus,Final Report.MDRC. 参照。

¹⁶ 個別ケース検討会議は、大阪府の地域就労支援事業が先進例である。これについては、佐口和郎「地域雇用政策の展開と課題」（『地域政策研究』34、2006年）参照。なお、浜松市パーソナル・サポート・センターでは、個別ケース検討会議を採用している。

¹⁷ 大阪希望館については、例えば沖野充彦「あたらしいセーフティネット・モデルをめざして」（『所報、協同の発見』222、2011年）参照。

¹⁸ 津富宏『若者就労支援「静岡方式」で行こう』クリエイツかもがわ、2011年、参照。

の創出が必要となる。「よい仕事」とは、それによって一定の質をクリアした生活が可能となり、職場での公正さ・安全も実現されている仕事を意味する。これには、現に働いている職場での諸条件の改善も含まれる。就労支援の末に就いた仕事は、「悪い仕事」であった場合には、再び失業状態に陥ったり求職意欲を喪失することにもなる。また、健康を害するなどの問題が複合すれば貧困から抜け出せなくなるおそれすらある。

ここでアメリカでの事例として、環境保護に関連した仕事の創出と労働条件の確保の双方に重点が置かれた就労支援を見ておきたい。例えば、2009年にパイロット事業として始まったポートランド市におけるClean Energy Works Portlandは、住宅のエネルギー効率を高めるための工事（weatherization）の促進とその工事への就労を通じて低所得層への支援を目指す施策である。この種の施策は、2009年のAmerican Recovery and Reinvestment Actで資金の提供が飛躍的に増加して以降、NPOであるGreen for Allを連携の中心として、各地に展開されている¹⁹。この施策で注目すべきは、ポートランド市の主導によって関連組織の合意が実現したCommunity Workforce Agreement（CWA）である。この協定の下での仕事は、様々な条件をクリアすることが要求された。例えば、ポートランド市内からの80%の雇用、雇用時間の30%は雇用される上で不利な条件を抱えてきた層に割り当てること、最低賃金の180%水準の賃金額、承認された訓練プログラムの採用等である。環境問題や低所得者住宅のグレード・アップが中心目的だった事業に、労働条件のハードルが意識的に追加されたのである。

日本においても、就労支援と産業の創出・拡充とを結び付けている事例は存在する。例えば1999年以来、緊急雇用創出事業、ふるさと雇用再生事業、重点分野雇用創造事業といった形で展開している基金事業は、失業者への仕事の提供と公共性の高い別の目的とを結びつけることを意図してきた。制度上は、地方自治体やNPOが地域の資源を活用して創意工夫を行う余地もある。これらの事業の内実は玉石混交ではあるが、国の事業終了後も継続して発展していく事業もあるだろう。雇用吸収力は「小さくても確実な雇用」を積み上げている

¹⁹ これについては、例えば、Osterman,P., et al., (2011) Good Jobs America.Russell Sage Foundation. Green for All やHome Performance Resource Centerのレポート参照。なお、工事の発注促進のための低金利のローンもこの事業の柱である。

²⁰ 「小さくても確実な雇用」という考え方は、機械振興協会経済研究所の北嶋守氏のご教示に基づいている。

くことが重要なのである²⁰。ただし、そこで実現されていく仕事が、「よい仕事」となっていくのかは不明である。賃金水準、技能形成、などについてのモニタリングが、現場に近い所で、労働者の代表も参加した上で行われることが求められる²¹。さらにこの過程で、「よい仕事」の基準作りとして、地域にそった「最低生活基準」を設定していくことも開始すべきであろう²²。

ここで、「地方」において、その地理上の制約をあまり受けない産業の企業が良好なパフォーマンスを示している事例を見出すことは困難ではないことを付言しておきたい²³。表面的な賃金水準は高くなくても、正規雇用比率、雇用の継続性、労働時間、子育て環境、老後の福祉環境等々を考慮すると、実質的労働条件・環境は良好となりうる。そこには、有能で生活の質に強い関心を持つ労働者が集まる可能性はある。地域での様々な雇用創出への試みが、「よい仕事」の持続的供給源に発展していく余地は存在するのである。

4. 地方自治体の役割

これまで地域における就労支援での地方自治体の役割そのものには直接言及してこなかった。一般的には、支援を行っていく主体として、政府（中央・地方）、営利企業、NPOがどのような相互補完関係を形成できるのかが模索されている只中であり、主体が多様であることにメリットがあることを確認しておきたい。しかしながら、日本の現状を見ると、地方自治体が担わねばならない役割は大きく、そしてその効果も大きい。

まず、地方自治体が地域での就労支援を行う場合の α であり Ω であるのは、施策への当事者意識を強く持つことと施策の意義を深く理解することである。これらを欠いては、いくら仏を作っても魂は入らない。このことを前提に、3で述べたことをふまえて地方自治体の課題という形で以下の三点を確認しておく。第一は、地域労働市場の実情を徹底的に調査し、地元企業のニーズに応えつつ同時に企業が気軽に「地域貢献」できる場を設定していくことである。そ

²¹ 就労支援策への労働組合の参加も名目・形式的であっては意味がない。その意味で、「よい仕事」と「強いコミュニティ」作りを目指すNPO、Working for America（AFL-CIOがスポンサー）の事例は参考となる。アメリカでの地域就労支援のプロジェクトでは、労働組合が積極的なコーディネーター役を果たしている事例が少なくない。

²² 日本での「最低生活基準」の欠如は、最低賃金水準や生活保護費水準の曖昧さにつながっている、としばしば指摘されている。

²³ こうした企業の事例については、例えば、辻田素子「誘致企業と地元企業の創発による自立的な経済発展」（佐口和郎編著『事例に学ぶ、地域雇用再生』ぎょうせい、2010年）参照。

のためにも、担当部署が地元企業との日常的な関係を密にとっていくことが求められる。

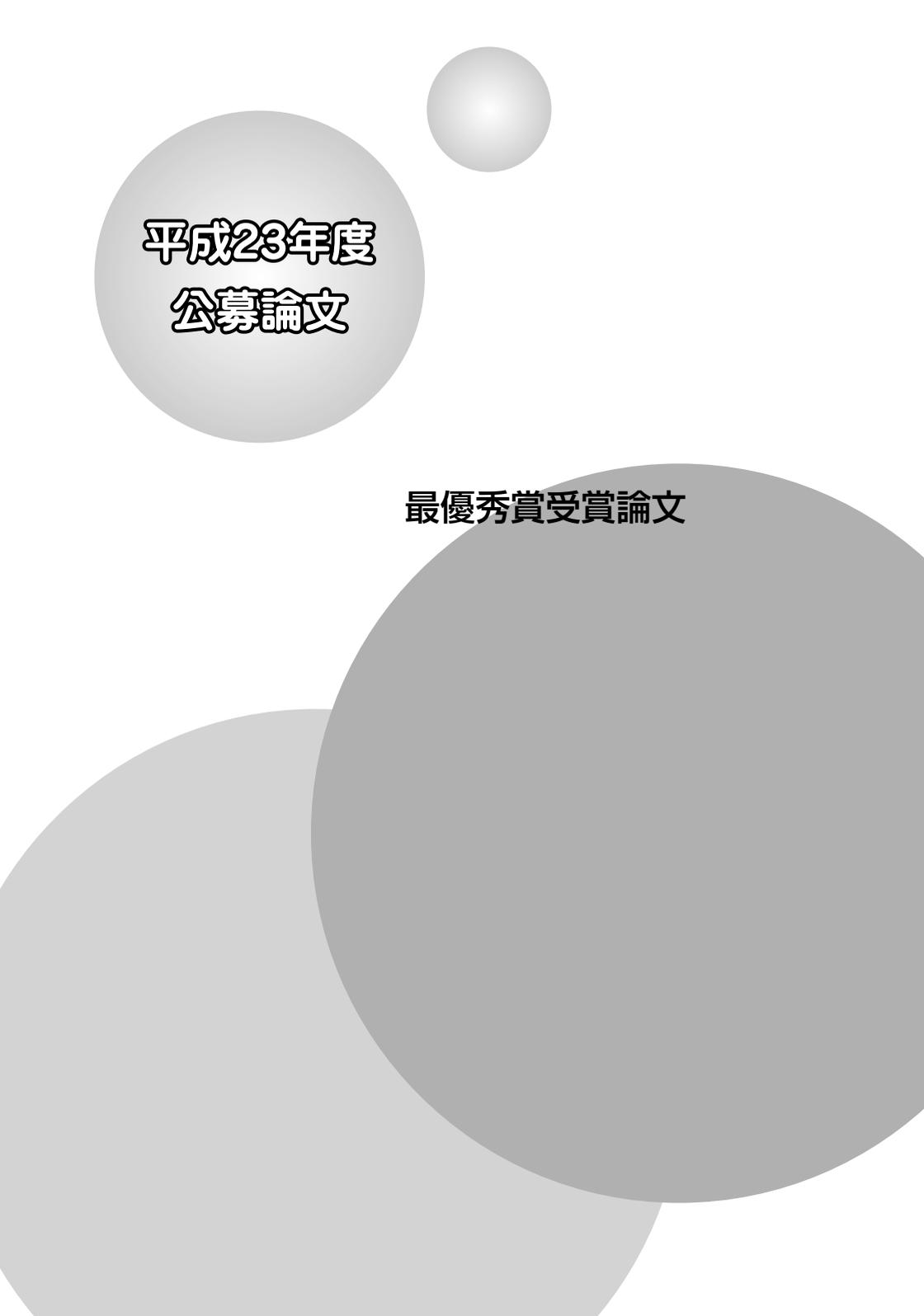
第二は、職業訓練・職業紹介・生活支援について強い機能をもつ組織が実質的な連携を形成できるような仕組みを作り上げることである。このためには、職業訓練と職業紹介に関する公的組織の国と地方の関係をドラステックに整理すべきである。地方自治体は、利用者本位・地域本位の立場から積極的にその提起をしていくべきであり、現在はその好機である。また、一貫して対象者をケアする組織を決めていくこと、就労支援の技術の開発を主導していくことが求められる。

第三は、就労支援策と地域産業政策とを意識的に結びつけることである。このためには、担当部局間の連携が強化されなければならない。また、この観点からの基金事業等の継続性・発展性の検証も不可欠である。さらに、公正な労働条件の実現のために労働者の代表の発言の場を確保すること、「最低生活基準」の設定などが挙げられるが、これらは地方自治体が優位性を発揮できる領域である。

以上の三点に加えて強調しておきたいのが地方自治体の職員の能力の向上である。それを養うには、事業を委託したNPO任せにするのではなく、その実情に関して生の情報を得ること、地元企業や地域の関連諸組織等との密度の高い情報交換を日常的に行うことが前提となる。その上で、施策の成果についての多面的評価や様々な就労支援モデルについての交流、施策の不断の改善が必要となる²⁴。こうした活動を通じて地方自治体職員は、就労支援策に関しての「地域公共人材」になりうるのである。

すでに述べたように、ここでの背後仮説は、日本の雇用システムは先進諸国と共通の漸進的変容の局面にあるというものである。この観点から見ると、地域での就労支援は雇用・生活に関わるシステムの変革と結びつく歴史的作業と位置づけられる。さらに、21世紀においては、世界経済での不安定要因が強固であり企業経営についての不確実性は今後も継続していだろう。こうした環境条件のもとでは、いかなる事態にも対処できる柔軟な対応能力の構築が求められる。地域における就労支援策の積み重ねは、こうした柔軟な対応能力を培う基盤整備なのである。

²⁴ このためには、地域の大学・研究機関を巻き込んだシンクタンク機能を有する組織が必要である。



**平成23年度
公募論文**

最優秀賞受賞論文

『ふるさと納税制度』の仕組みと現状

～自治体の魅力発信の切り口から～

八尾市 経済環境部 環境施設課

小池 宣康

1. はじめに

『ふるさと納税制度』は、「ふるさと」に貢献したい、「ふるさと」を応援したいという納税者の思いを促進することができるように、平成19年10月にまとめられた「ふるさと納税研究会報告書」（以下、この研究会を「研究会」、この報告書を「報告書」¹という）を参考として、平成20年4月30日公布の「地方税法等の一部を改正する法律」により制度化されたものである²。

これは、個人の納税者³が都道府県や市町村等⁴に対して寄附した場合に、住民税において特別の税額控除（特例控除）を住民税所得割額の10%を上限として行い⁵、所得税（国税）における所得控除および住民税における原則的な税額控除（寄附金額の10%）の適用とあわせて、寄附金額の5,000円⁶を超える部分に関して税負担を軽減するという「寄附金控除」の制度である。

『ふるさと納税制度』が始まって3年が経過したが、この間、各自治体は様々な工夫や取り組みを行ってきている。具体例としては、寄附者が寄附金の用途を指定しやすいように基金を中心とした寄附メニューを工夫する自治体や、寄附の受入に係る手続きの利便性向上のためクレジット決済を導入した

¹ 「報告書」及び「研究会」の「議事要旨」は下記のURL（総務省のHP）にて閲覧可能。

(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/furusato_tax/)

² 平成20年中（1月から12月）の寄附金が対象となる。（同法附則第3条第7項・第8条第5項）

³ 法人に対しても「損金」扱いの優遇措置はあるが、本稿では、自然人である個人を対象に考察していく。

⁴ 「都道府県・市町村・特別区」以外で個人住民税の税額控除が受けられる寄附金の対象団体は、「住所地の都道府県共同募金会・日本赤十字社支部」および「都道府県・市町村が条例で指定する団体」となっている（地方税法第37条の第2第1項）。また、「東日本大震災に係る日本政府が受け付けた義援金等」も対象となる（平成23年8月総務省よりのお知らせ…総務省HPに掲載）。

⁵ 法的根拠としては地方税法第37条の2、第314条の7であり、所得税法第78条第1項、第2項第1号と併せて、寄附を行う納税者の負担を軽減している。

⁶ 平成23年6月30日公布の「現下の厳しい経済状況及び雇用情勢に対応して税制の整備を図るための地方税法等の一部を改正する法律」により、寄附文化の裾野を広げるため、寄附金税額控除の適用下限額が5,000円から2,000円に引下げられ、より少額の寄附でも税額控除の対象となる（改正内容は平成23年中に行った寄附金から適用され、平成24年度分の個人住民税から控除される）。

り、また寄附を促すために寄附者の氏名公表や、寄附者へ特産品等の贈呈を行ったりする自治体も増えてきている。

「報告書」では、「地方団体が納税義務者から寄附を受けるためには、地方団体が、寄附を受けるに相応しい行政を展開していることが前提となるものであり、各地方団体においては、地域の魅力を高めるための継続的な努力、地域における望ましい政治・行政に向けた、たゆまぬ経営改善努力が求められる」と記述する一方で、「寄附を集めるため、地方団体が寄附者に対して特産品などの贈与を約束したり、高額所得者で過去に居住していた者などに対して個別・直接的な勧誘活動を強く行うなど、制度を濫用する恐れへの懸念」⁷も示している。

本稿では、『ふるさと納税制度』の基本的性格や仕組みを踏まえ、大阪府内の自治体を中心に現状を調査し⁸、「報告書」が求めていたことと懸念していたことが、制度化されて3年経た現在どのような状況にあるのか、また地域の魅力発信との関係から考えると、懸念されていたことが実は大きな魅力発信ツールとも考えられるのではないかという観点も含めて、「自治体の魅力発信」という角度から考察を行っていきたい。

2. 『ふるさと納税制度』の基本的性格

2-1 「ふるさと納税」の意義

「報告書」では、「ふるさと納税」の意義として下記の3点をあげている⁹。

(1) 納税者の選択による納税者意識の涵養

通常、国及び地方自治体が法令に基づき強制的に徴税するのに対して、「ふるさと納税」は、税額の一部とはいえ、納税者が自分の意思で納税先を選択でき、税制上及び税理論上画期的な歴史的意義を持つものであり、納税者にとって税を自分のこととして考え、納税の大切さを自覚する貴重な機会となる¹⁰。

(2) 「ふるさと」の大切さの再認識

地方で生まれ育ち、地方を「ふるさと」とする人は多く、自分を育ててくれた「ふるさと」は、親のようにかけがえのないものといえる。

⁷ 「報告書」23頁

⁸ 平成21年と平成23年の夏季（7月～9月）に各自治体の『ふるさと納税』に関するホームページを閲覧して調査を行った。

⁹ 「報告書」1頁～3頁

¹⁰ 制度としては、「寄附金」であるが、実質的な意味として「納税」と捉えていると考えられる。

「ふるさと納税」は、「ふるさと」を再認識することにより、「ふるさと」の恩に感謝する本来の人間性への回帰の貴重な契機となる。

(3) 地方自治体の自治意識の進化

「ふるさと納税」を受けたい全国各地の地方自治体は、魅力を大いにアピールする必要が出てくるため、自らの自治のあり方を問い、進化させる貴重な契機となりえる。

2-2 制度の基本的性格

～「ライフサイクル・バランス論」と「地方応援論」～¹¹

『ふるさと納税制度』は、「報告書」の中で、下記に示す異なる2つの基本的な考え方によって構成されている。

(A) ライフサイクル・バランス論¹²

地方で教育費などをかけて人材を育てても、都市部で就職して、そこで納税してしまい、地方には税金として還元されることがないという現状がある。

そこから、育ててくれた地方への「恩返し」的な性格を持ち、人の一生を通じた行政サービス（受益）と税（負担）のバランスをとるための制度と位置づける考え方が「ライフサイクル・バランス論」である。

生まれ育った「ふるさと」に対する納税を、制度の基本とする考え方といえよう。

ただし、現行の『ふるさと納税制度』には、この考え方が基本にはあるものの、この論だけに立つと納税先は「出身地」に限られるが、「出身地」の定義や数十年後の証明、また複数あった場合の取り扱いなどの問題もあり、制度上は、そのように限定されていない。

(B) 地方応援論¹³

『ふるさと納税制度』を、都市の住民から地方の住民への「応援」と捉え「応援」の志である寄附を募ることを基本とする考え方である。

疲弊しつつある地方の中で、様々な努力をしている「地方」に対して、都市住民に関心を持って支持をしてもらうことを制度の目的とする考え方であり、納税先は、その納税者が「関心を持った地方」であり、「応援したい地方」と

¹¹ 佐藤英明「『ふるさと納税研究会報告書』とふるさと納税制度」ジュリスト1366号157頁（2008）を参考として標記させていただいている。

¹² 「報告書」7頁、9頁、10頁

¹³ 「報告書」8頁（1～6行）

なる。

「ふるさと」といっても、二地域居住や、ボランティア活動を通じて関心を持った地域、そしてリタイア後に住みたいと考えている未来志向の「ふるさと」¹⁴も含まれることから、現行の『ふるさと納税制度』が納税先を限定していないことは、この考え方に立っていると見える。

またこの立場に立つと、「ふるさと納税」は「寄附」という性格も重視されることから、納税者の持ち出し分も「地方」を応援する志として積極的に評価することが可能となり、「ふるさと納税」を獲得するための地方間の競争も、「応援されるに足りる地方」であろうとする「努力」として、積極的に評価されることとなる。

(A)の「ライフサイクル・バランス論」は、まさに「ふるさと」に対する納税を制度の基本とする考え方であり、(B)の「地方応援論」は、頑張る「地方」に対して「応援の志」である寄附を募ることを基本とする考え方である。その論点ごとの対応関係は、図表1のようになる。

図表1¹⁵

	ライフサイクル・バランス論	地方応援論
「ふるさと納税」の性格	恩返し	応援
納税先の限定がない点	定義・技術的困難	積極的に評価
納税先のあり方	本来は出身地	関心のある「地方」全般
「ふるさと」の考え方	出身地	二地域居住／未来志向の「ふるさと」も可
地方間の獲得競争	本来は問題にならない	積極的に評価 (行き過ぎに警戒)
寄附税制との関係	本来は寄附ではない (所得税との関係は微妙)	寄附としての性格も重視
納税者の持ち出し分	なくすべき	「志」分は持ち出すべき (制度促進のために持ち出し分を0とする意見もある)

¹⁴ 「報告書」8頁(16～20行)各種アンケート結果から「ふるさと」の定義は人によって様々である。「研究会」においても様々な議論が行われ、環境問題などに努力している地方団体を「ふるさと」として応援したいと考える人もいれば、寄附をすることを契機として「ふるさと」を作りたい、という未来志向を有する人もいるとの意見もあった。

¹⁵ 佐藤英明「いわゆる『ふるさと納税』制度について」都市問題研究第61巻第3号63頁

3. 『ふるさと納税制度』の仕組み

平成20年4月30日公布の「地方税法等の一部を改正する法律」により制度化された『ふるさと納税制度』は、従来の地方自治体への寄附金税制を格段に拡充したものであるが、その仕組みを図表2に示す。

	改正前	改正後
対象	都道府県・市町村（特別区）	都道府県・市町村（特別区）
控除方式	所得控除方式	税額控除方式
控除率	適用対象寄附金×税率（10%）	<p>寄附金のうち、適用下限額を超える部分について、一定の限度まで所得税と合わせて全額控除</p> <p>【税額控除額の計算方法】</p> <p>①（原則控除額）と②（特例控除額）の合計額を税額控除</p> <p>（②は、個人住民税所得割額の1割が限度）</p> <p>①（寄附金－5,000円）×10%</p> <p>②（寄附金－5,000円）×（90%－[0～40%]）</p> <p>↑</p> <p>寄附者に適用される所得税の限界税率</p> <p>複数の団体に対して寄附を行った場合は、その寄附金の合計額</p>
控除対象限度額	総所得金額等の25% 〔地方自治体に対する寄附金以外の寄附金との合計額〕	総所得金額等 ¹⁶ の30% 〔地方自治体に対する寄附金以外の寄附金との合計額〕
適用下限額	10万円	5,000円

（総務省、国税庁HP情報を参考に作成）

「研究会」の中で、所得税を除いた『ふるさと納税制度』は、地方自治体間の税収の奪い合いという姿が強調され、地方間に強い対立を生じさせることが

¹⁶ 総所得金額等とは、給与のみの場合、給与収入から給与所得控除額を控除した金額で、年金のみの場合、年金収入から公的年金控除額を控除した金額となるが、正確には①～④の合計額（繰越控除後）となる。

①事業所得、不動産所得、利子所得、給与所得、総合課税の配当所得、総合課税の短期譲渡所得及び雑所得の合計額（損益通算後の金額）②総合課税の長期譲渡所得と一時所得の合計額（損益通算後の金額）の1/2後の金額（損益通算はそれぞれ1/2前で行う）③申告分離課税（それぞれ特別控除前）の所得金額の合計額 ④退職所得金額、山林所得金額の合計額

懸念されていた¹⁷こともあり、国も応分の負担をするべきということから、所得税と連動させて『ふるさと納税制度』が構築されるに至っている。

「研究会」では、できる限りわかりやすく、使いやすい仕組みを目指して検討されているが、「累進税率の下で所得控除方式の寄附金控除」を有する所得税を含めての制度構築は、複雑にならざるを得ないことが図表2をみても明らかであることがわかる。

実際にどの程度の税額の軽減がなされるのか、モデルケースで図表3に示してみる。

図表3

○単身世帯（扶養なし）の場合の軽減額 () 内は所得税の軽減額

寄附額 給与収入	1万円	3万円	5万円	10万円
500万円	5,000円軽減 (500円)	25,000円軽減 (2,500円)	35,100円軽減 (4,500円)	45,100円軽減 (9,500円)
700万円	5,000円軽減 (1,000円)	25,000円軽減 (5,000円)	45,000円軽減 (9,000円)	69,000円軽減 (19,000円)
1000万円	5,000円軽減 (1,000円)	25,000円軽減 (5,000円)	45,000円軽減 (9,000円)	93,600円軽減 (19,000円)

○標準世帯（夫婦+子2人【うち1人が特定扶養】）の場合の軽減額

寄附額 給与収入	1万円	3万円	5万円	10万円
500万円	5,000円軽減 (300円)	17,400円軽減 (1,300円)	20,400円軽減 (2,300円)	27,900円軽減 (4,800円)
700万円	5,000円軽減 (500円)	25,000円軽減 (2,500円)	38,400円軽減 (4,500円)	48,400円軽減 (9,500円)
1000万円	5,000円軽減 (1,000円)	25,000円軽減 (5,000円)	45,000円軽減 (9,000円)	82,500円軽減 (19,000円)

※上記は、平成21年中の寄附金に対して、21年分所得税・22年度住民税での軽減額
 (所得税) 平成22年分寄附金より、適用下限額が5,000円から2,000円となっている。
 (住民税) 平成23年分寄附金より、適用下限額が5,000円から2,000円となっている。
 (平成24年度住民税に反映)

(総務省HP情報を参考に作成)

また、寄附者の自己負担額が適用下限額である5,000円となるモデルケースや、実際に自らの住民税額を入力すると、いくらまでの寄附金であれば、自己

¹⁷ 「研究会・議事録要旨」第4回3頁

負担額が5,000円となるかを計算できるホームページを用意している自治体も存在する。¹⁸

自己負担額のイメージがわかりやすいので、図表4で紹介させていただく。

図表4

○単身世帯（扶養なし）の場合

給与収入	住民税額	住民税率	所得税率	寄附額
300万円	130,500円	10%	5%	19,000円
500万円	264,500円		10%	37,000円
700万円	408,500円		20%	62,000円
1000万円	654,500円		20%	97,000円

○標準世帯（夫婦+子2人【うち1人が特定扶養】）の場合

給与収入	住民税額	住民税率	所得税率	寄附額
300万円	58,000円	10%	5%	11,000円
500万円	184,500円		10%	26,000円
700万円	342,500円		20%	53,000円
1000万円	582,500円		20%	87,000円

（大阪府池田市の外部リンクHPより）

脚注6及び図表3にあるように、平成23年分寄附金より、適用下限額が2,000円となることから、寄附者の裾野は広がると考えられている。

以上のような『ふるさと納税制度』の仕組みを踏まえ、全国的な状況と、大阪府内の各自治体が、実際にどのような工夫や取り組みを行い、それが寄附額にどのように影響を及ぼしているのかを、府外の特典等について有名な自治体の状況も一部加えて、考察を進めていきたい。

4. 『ふるさと納税制度』の現状

4-1 全国の寄附金の状況

「報告書」（6頁）によると、平成17年分所得税に係る寄附金控除の適用者

¹⁸ 大阪府池田市の外部リンクHPから閲覧可能（http://www.city.ikedasaka.jp/news/kifu/kifu_02.html）

数が156,346人、控除額が約269億円であるのに対し、平成18年度分個人住民税に係る寄附金控除の適用者数は6,196人、控除額は38億円にとどまっていた。

平成21年度及び平成22年度の都道府県・市町村に対する寄附金に係る寄附金税額控除の状況は図表5のとおりである。

図表5¹⁹

都道府県民税	控除適用者数（人）	寄附金額〔円〕	控除額〔円〕
平成21年度	33,149	7,259,957,874	757,588,735
平成22年度	33,104	6,553,182,901	722,794,950

市町村民税	控除適用者数（人）	寄附金額〔円〕	控除額〔円〕
平成21年度	33,149	7,259,957,874	1,134,080,091
平成22年度	33,104	6,553,182,901	1,082,661,736

『ふるさと納税制度』により、寄附金控除の適用者及び控除額は桁違いに増加していることがわかるが、初年度（平成21年度・平成20年中の寄附金）に比べ、次年度（平成22年度・平成21年中の寄附金）は、若干の減少となっている。

平成20年末のリーマンショック後の経済情勢を鑑みると、減少幅は小さく、高水準の実績を維持していると考えられるが、平成24年度（平成23年中の寄附金）からの適用下限額の引き下げの効果がどの程度か、今後の留意点となる。

4-2 大阪府内及び特典に関する有名自治体の状況

『ふるさと納税制度』が導入された翌年（平成21年）の夏²⁰と本年（平成23年）の夏に大阪府内44自治体（大阪府、大阪市、各町村含む）のホームページ掲載内容から、各自治体の特典（寄附者に特産物などを寄附に対するお礼として贈る記念品等）、寄附者の氏名公表、寄附の用途メニューや基金、クレジット決済の導入、寄附金額や寄附者数、そして自治体内のどの部署が担当しているかという状況を調べてまとめたものが別表1である。

また、各自治体が用意している特典が具体的にどのようなものであるかを、特典に関して有名な府外の自治体を若干加えて、まとめたものが別表2である。

¹⁹ 総務省HP「寄附金税額控除の調」からの一部抜粋

²⁰ 平成21年及び平成23年の夏季に調査を行ったが、両年共に概ね7月から9月の間に、各自治体の「ふるさと納税」に関するホームページに掲載されている情報を基に、資料を作成している。

これらの調査結果を基に、『ふるさと納税制度』の現状を考察していきたい。

(1) 特典（記念品等）について

別表1を見ると、大阪府内では、平成21年調査時に特典贈呈を実施している自治体は10であったが、平成23年調査時には19となり、ほぼ倍増していることがわかる。

別表2で、各自治体の特典の具体的な内容を見ると、大阪府や藤井寺市のように知事や市長の感謝状というものから、池田市のように5,000円相当の特産品等を寄附者が選択できるような豪華なものまであり、また、大阪市や島本町のように記念品と感謝状を併せたり、泉南市のように、市外寄附者に「ふるさと泉南市民証」を特産品等に加えて贈る自治体も見受けられる。

特産品等の中身としては、それぞれの自治体の特産である農産物や、お菓子、地酒等を寄附者の好みにより選択できるようにしているところが多くあり、また、堺市では「堺の包丁、堺の鋏、堺の手拭い」など伝統のある品物をアピールしている。

そして、池田市の場合、記念品を通じて、「ダイハツ」や「日清食品」などの企業が市に所縁のある企業であることがわかるようになっており、四條畷市では、市内在住の絵本作家の「絵本とグッズ」を記念品にすることにより、文化人の在住がわかり、また、岸和田市のように、全国的に認知度の高い「だんじり」を再認識できる内容の場合もある。

その他には、市内の施設の入場券や、お食事券、入浴券、割引券など、市内に訪れてもらう「きっかけづくり」になるものも多く見受けられる。

大阪府内から少し離れるが、北海道紋別市では、「かに」や「オホーツクの流水」など地域色豊かと感じられる特典（記念品）が用意されている。

そして、島根県米子市では、「米子市民体験パック（地元企業協賛品詰合せ）」²¹という地元企業11社からの無償提供記念品13点を、3,000円以上の寄附者に対して贈呈し、1万円以上の寄附者には、地元企業とタイアップした記念品（市と企業が費用を折半）5,000円相当のもの51品の中から1品を贈り、さらに3万円以上の寄附者には、その記念品を2品としている。

²¹ 「米子市民体験パック」は、平成21年度は4社7点、22年度は8社10品（5,500円相当）、23年度は11社13点（6,000円相当）と毎年増加しており、タイアップ記念品も18品から36品、そして51品と増えている。また、寄附の実績としては、平成21年度の寄附者数868人（前年度比約6.5倍）、寄附金額1,815万1,521円（前年度比約1.7倍）、平成22年度の寄附者数2,453人（前年度比約2.8倍）、寄附金額3,939万8,097円（前年度比約2.2倍）と順調に増加している。

では、これらの特産品等が、寄附額に影響を与えているのであろうか。

米子市の寄附の実績としては、平成21年度の寄附者数は868人であり、前年度比約6.5倍、寄附金額は1,815万1,521円で、前年度比約1.7倍となっている。また、平成22年度の寄附者数は2,453人で、前年度比約2.8倍、寄附金額3,939万8,097円で、前年度比約2.2倍と順調に増加している。

次に、大阪府内で、特典を実施している自治体と、未実施の自治体について、特典の効果についての測定を試みた。単純な寄附金額の比較では、人口規模の大きな自治体と小さな自治体では正確な比較とはならないため、寄附金額を住民基本台帳人口で割って、「住民一人当たりに対する寄附金額」を算出して比較した。

図表6²²

平成23年度調査		平成21年度調査	
有	無	有	無
114.2円	28.4円	123.4円	25.5円

限られた公表値の中での試算であるため、ひとつの参考値ではあるものの、大阪府内の自治体での「住民一人当たりに対する寄附金額」を見ると、「特典」が寄附金を集める上で大きな影響力があることがわかる。

また、23年度調査の方が21年度調査よりも若干金額の減少が見られるが、前述の経済環境の影響もあると考えられる。ただし、米子市のように年々「特典」を充実している場合は、寄附金額、寄附者ともに順調な増加を示している。

(2) 寄附者の氏名公表について

大阪府内で、寄附者の氏名をホームページや広報誌などで公表をしているかどうかを、「特典」と同じ要領で算出比較したものが図表7である。

²² 「住民一人当たりに対する寄附金額」（寄附金総額÷住民基本台帳人口総数）は、それぞれの年度で、寄附金総額が公表されていた自治体に関して算出可能であったため、平成23年度調査では有8無7自治体、平成21年度調査では有9無11自治体の総額に対する算出結果である。なお、平成23年度調査では、「平成22年度の寄附金額」を「平成23年3月31日付住民基本台帳人口」で除したものであり、平成21年度調査も同様の形での算出をしている。

図表7²³

平成23年度調査		平成21年度調査	
有	無	有	無
96.2円	84.4円	51.1円	43.7円

寄附者の氏名公表を行っている自治体は、別表1を見ると、平成21年度調査時の30から、平成23年度調査時の32へと若干の増加を示しており、図表7から、氏名公表実施の自治体の方が「住民一人当たりに対する寄附金額」も多いことがわかるが、「特典」の実施の有無と比べると、その効果はそれほど大きいとはいえない。

(3) 寄附の対象メニューについて

「報告書」の5頁には、「寄附を受ける地方団体は、寄附の使い途を明らかにし、それがどのような成果につながるのか説明することが求められる。」と記載されている。

この趣旨に従い、多くの自治体が「寄附メニュー」を作成し、また、寄附金が寄附者の指定した使い途（寄附メニュー）に使われることをはっきりさせるために「基金」を利用している自治体が見受けられる。

別表1にあるように、「寄附の対象メニュー」に関する調査は、平成23年度調査で新たに追加して行ったが、「寄附メニュー」を作成していない自治体は、44自治体のうち4自治体にとどまり、22年度寄附金額をホームページ上で公表している自治体は、全て「寄附メニュー」を作成しているため、(1)(2)で行った効果測定はできなかった。

ただし、「寄附メニュー」作成の自治体の中で、基金を利用しているかどうかについては可能であったため、その算出値を図表8で示すと、基金利用有の場合の方が、「住民一人当たりに対する寄附金額」という指標上、大きな数字を示している。

²³ それぞれの年度で寄附金総額が公表されていた自治体は、平成23年度調査では有14無1自治体、平成21年度調査では有18無2となっている。

図表8²⁴

基金利用の有無	
有	無
101.9円	82.6円

ここで、実際の基金メニューの参考として、八尾市のホームページ上に掲載されているものを図表9として紹介させていただく。

図表9（「頑張れ八尾応援寄附金」の寄附メニュー）²⁵

寄附メニュー	基金名	内 容	活用状況（説明）
安全・安心	地域安全・安心のまちづくり基金	地域の防犯・防災を推進するための事業の実施や市民活動への支援に活用	基金から助成した市民団体等の事業目的、内容や金額等を年度毎に公表
災害支援	災害支援基金	災害により被災した市民やその他被災者への支援に活用	具体的な使途（見舞金、物資による支援、その他被災者支援）の説明
文化振興	文化振興基金	市民文化の振興事業に活用	基金を活用した事業を、鑑賞型（音楽・公演等）と市民参加型（吹奏楽フェスティバル、河内音頭八尾フェスタ等）に分けて紹介
市民活動支援	市民活動支援基金	市民団体が行う自主的かつ積極的な社会貢献活動の支援に活用	基金から助成した市民団体等の事業目的、内容や金額等を年度毎に公表
地域福祉推進	地域福祉推進基金	地域福祉を推進するための事業の実施や市民活動への支援に活用	基金から助成した市民団体等の事業目的、内容や金額等を年度毎に公表
子ども育成支援	こども夢基金	子どもの明るい未来のために、子どもたちが健やかに育ち次世代育成を推進する事業に活用	基金の設置目的に基づき、更なる子育て施策の充実が図られるよう新たな基金の活用について検討中

²⁴ 平成23年度調査で寄附金総額が公表されていた自治体15の内、基金利用の有は10、無は5であった。

²⁵ 大阪府八尾市のHP（<http://www.city.yao.osaka.jp/0000007995.html>）から閲覧可能

寄附メニュー	基金名	内 容	活用状況（説明）
産 業 振 興	産業振興基金	ものづくり企業への支援、商工業の活性化など、産業振興事業に活用	基金を活用した事業毎（商工振興拠点施設整備促進事業・ものづくり集積促進奨励金・信用保証料補給金）の金額を公表
緑 化 推 進	緑化基金	生垣設置助成、保全樹木の保護や緑化啓発など、緑化推進事業に活用	基金を活用した内容と実績を年度毎に公表
教育施設整備	公共公益施設整備基金	市立小・中学校の耐震補強事業など、教育施設整備に活用	基金を活用した事業の事業費と基金充当額を年度毎に公表
奨学制度充実	奨学基金	教育の機会均等を図るため、奨学金の給付に活用	基金を活用した奨学生選定実績を年度毎に公表
市 長 に お ま か せ	公共公益施設整備基金	公共公益施設の整備及び大規模修繕などに活用	基金を活用した事業の事業費と基金充当額を年度毎に公表
そ の 他	（指定寄附）	その他、寄附者のご意向に沿った魅力あるまちづくりに資する事業に活用	寄附金担当課にて相談

寄附メニューについては、各自自治体が、それぞれの地域特性や課題、事情に応じてメニューを作成し、メニューの中身を説明した上で、その使い途の担保として基金を活用したり、また、基金から実際に、どのような具体的な事業に使用されたかを公表していくことが、「報告書」の求めていた姿であると考えられるが、寄附メニューは、大阪府内の9割の自治体で作成されており、そのうちの半数が基金を利用している状況である。

寄附メニューの最後に、自治体職員が寄附者の「指定する事業」を活用している事例として和泉市のケースを図表10で紹介させていただく。

図表10 (和泉市 平成22年度「ふるさと元氣寄附の状況」)²⁶

寄附者	寄附金額	寄附目的	実施事業	金額
市立病院職員 (47件)	3,427,000円	市立病院事業	市立病院院内情報システム導入・オーダリング端末増設	4,263,000円
匿名(2件)	50,000円	市立病院事業		
匿名(1件)	1,000,000円	市立病院事業外科		

市外に居住し、住民税は居住地である市外の自治体に通常納めている職員も、この『ふるさと納税制度』を利用して、費用負担者としての立場から事業実施に参加することが可能になってくるといふ事例であり、自治体職員としては注目するべきである。

(4) クレジット決済について

『ふるさと納税制度』に基く寄附をする場合、通常、申込みを電話や郵送、インターネットなどで行い、それから納付書や振込、現金(持参、郵送)という方法で寄附金の受領が行われることが多い。

平成23年度調査では、「クレジット決済」導入の有無も新たに調査項目に加え、(1)から(3)と同じく、「住民一人当たりに対する寄附金額」を算出して比較を試みたところ、図表11のような結果であり、「特典」に近い影響力がでている。

しかしながら、大阪府内でクレジット決済を導入している6自治体全てが「特典」の贈呈を実施していることから、クレジット決済のみを導入した場合に果たしてここまでの数値がでるのかは、かなり疑問符がつくようにも感じるが、クレジット決済を導入すると、インターネットのみで申込みから支払いまでが完結できるので、遠方から寄附をして下さる方の利便性を考えると、非常に有益な方法といえることは間違いなであろう。

図表11²⁷

クレジット決済導入の有無	
有	無
116.4円	40.3円

²⁶ 大阪府和泉市のHP (<http://www.city.izumi.osaka.jp/entry.aspx?id=2632>) から閲覧可能

²⁷ 平成23年度調査で寄附金総額が公表されていた自治体15の内、クレジット決済導入有は5、無は10。

5. おわりに

以上のとおり、『ふるさと納税制度』の現状をみてきた。その中から、ふるさと納税を多く集めるには、「特典（記念品等）をつけて動機付けを行なうこと」と「クレジット決済による利便性を高めること」が有効な手段であると浮き彫りになった。

特に、「特典（記念品等）をつけて動機付けを行なうこと」は、自治体にとって、地域の魅力や特産品等を全国的にアピールし、関心を持ってもらい、観光や特産品等の購買につながることから、これを導入することにより地域の活性化につながっていくという動きが出てきている。大阪府堺市では、庁議の中で市長がはっきりと、「ふるさと納税」が「内外に発信する一つの大きな手段である」と述べ、インセンティブ（特典等）の付与など「ふるさと納税」の取組強化の指示を行ったことが公表²⁸されている。

「地域、自治体の魅力発信」の角度から考えると、『ふるさと納税制度』の「特典」は、特産物の宣伝や観光に訪れてもらうための誘導ツールとして非常に有益であるといえるのではないだろうか。

筆者は、米子市に「ふるさと納税」をした経験を持つが、タイアップ記念品の中には、中身が気に入れば商品購入を通信販売で行えるような申込書等も入っており、また、毎年「応援基金」の使途報告と「ふるさと納税」の案内を送付してくるので、関心を持ち続けることにもなっている。

「特典」に地元の特産品等を用いることにより、寄附の一部が地元商品の消費に使われることに加えて、通信販売によるリピーターの獲得や、特産品、地元企業等を広く全国の人々に知ってもらう機会となりえている。

ただ、本稿の冒頭で、「研究会」が「報告書」において「地方団体の努力」を求める一方で、「地方団体が寄附者に対して特産品等の贈与を約束するなど、制度を濫用する恐れへの懸念」を示していたことを紹介した。

米子市のような高額な特典は、「研究会」の懸念する「制度の濫用」にあたるのだろうか。

²⁸ 「堺市庁議事要旨（平成22年1月19日）」は、下記のURLから閲覧可能。

(http://www.city.sakai.jp/city/_seicho/tyougi_giji_h220119.html)

〔以前にも、「ふるさと納税」についての取組強化をお願いしたことがある。具体的には、インセンティブの付与や、使途内容などを希望者にとってわかりやすいものにする、また、市外の方へのPRの実施などの検討をお願いした。ふるさと納税については、他市でも、インセンティブについて、いろいろ検討されている。本市においても、新年度に向けて検討を進めてほしい。ふるさと納税は、本市を内外に発信する一つの大きな手段である。〕（以上原文のままを抜粋）

確かに「特典」が高額化しすぎると、「制度の濫用」や「不適切な過度の競争」と言われる可能性があると考えられる。

しかしながら、米子市は現行の「ふるさと納税」の制度内で、地元の企業と協働し、地域の特産品や魅力を発信する手段として、最大限の活用をしているといえる。

4(1)で紹介した米子市の3,000円以上の寄附者に対して贈呈する「米子市民体験バック（地元企業協賛品詰合せ）」は、定価換算すると6,000円相当とアピールはされているが、その3分の2は、米子市に赴いて使える「お食事券」であったり、施設の「入館券」や温泉の「入浴券」などであり、また、残りの3分の1は、お茶や醤油、どらやきや石鹼等の試食品や試供品である。

地元の特産品を試してもらい絶好の機会として、地元の企業と協働して懸命に知恵を出している米子市の姿勢に対して、同じ自治体職員として「制度の濫用」とは決して言いたくないという思いが、筆者としては強い。

ただ、「不適切な過度の競争」や「制度の濫用」と言われたいためには、来年度住民税から、適用下限額（自己負担額）が5,000円から2,000円に変わることなども踏まえて、自己負担額を超える「特典」については、各自治体が一定の歯止めを考えつつ、良識ある行動を心がけていくことも、この制度を有効に長続きさせていく大きな力となるのではないだろうか。

最後に、住民税の「受益と負担」、そして国の役割、負担について述べたい。

住民税は、やはり「現在の居住地から受益していることに対する負担」ということを最大限に考慮すれば、図表3で示されているような、寄附金控除で減額される住民税と所得税の割合は逆転させる必要があるのではないだろうか。

「ふるさと」や「応援したい地方」に「ふるさと納税」を利用して寄附を行いたいと思う人も、自身が居住して様々な住民サービスを受けている自治体の税収が下がることを考えると複雑な思いにかられるであろう。

国税である所得税において、累進税率に影響を受ける所得控除ではなく、税額控除を用いることにすれば、計算もわかりやすくなるし、寄附金控除で減額される所得税の割合を上げることが可能となる。

国税の割合が大きくなれば、自治体間の奪い合いという懸念も少なくなり、「魅力発信」のための様々な取り組みが、前述の「地方応援論」の求める「応援されるに足る地方となるための努力」として積極的に評価されることになっていくのではないだろうか。

今後の制度改革に注目していきたい。

(追記)

現在、各自治体は積極的に「ふるさと納税」を利用した独自の寄附金制度について拡充、または拡充の検討をしている。

本稿は、各自治体のホームページを一定期間かけて調査した結果をまとめたものであるため、参照している内容が変わっている場合もありえるため、ご容赦いただきたい。

別表1 ふるさと応援寄附の対応状況（大阪府市町村）

自治体名	特典 (23年調査)	特典 (21年調査)	22年度 寄附額	22年度 寄附件数	21年度 寄附額	21年度 寄附件数	20年度 寄附額	20年度 寄附件数	累計 寄附額	累計 寄附件数
1 大阪市	○	○	214,270,000	1,191	112,570,000	1,847	108,666,000	2,605	435,506,000	5,643
2 堺市	○	×	—	—	—	—	—	—	—	—
3 岸和田市	○	○	920,300	20	490,081	14	3,438,149	26	4,848,530	60
4 豊中市	×	×	24,892,660	164	31,482,140	606	9,757,613	78	66,132,413	848
5 池田市	○	○	118,989,462	633	72,491,318	659	287,282,177	—	478,762,957	—
6 吹田市	×	×	2,227,000	20	5,280,000	23	2,505,000	10	—	—
7 泉大津市	×	×	806,927	16	1,103,021	19	12,383,040	20	14,292,988	55
8 高槻市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
9 貝塚市	○	○	1,120,000	30	2,063,840	29	1,554,170	22	4,738,010	81
10 守口市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
11 枚方市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
12 茨木市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
13 八尾市	×	×	8,035,000	21	—	—	—	—	—	—
14 泉佐野市	○	○	16,577,097	100	10,254,500	176	6,941,000	92	33,772,597	368
15 富田林市	○	×	—	—	17,059,400	11	6,990,000	—	—	—
16 寝屋川市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
17 河内長野市	○	△	—	—	—	—	—	—	—	—
18 松原市	×	×	873,420	10	—	—	900,000	—	—	—
19 大東市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
20 和泉市	○	○	26,644,807	100	7,608,000	92	5,306,000	91	39,558,807	283
21 箕面市	○	○	6,543,245	81	15,065,710	61	6,439,722	—	280,486,777	—
22 柏原市	×	×	785,000	7	12,061,000	16	490,000	7	13,336,000	30
23 羽曳野市	×	×	—	—	—	—	2,900,000	—	8,446,215	68
24 門真市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
25 摂津市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
26 高石市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
27 藤井寺市	○	○	—	—	—	—	—	—	—	—
28 東大阪市	×	×	—	—	1,013,500	14	925,000	—	—	—
29 泉南市	○	○	—	—	—	—	2,061,000	—	5,340,956	167
30 四條畷市	○	×	—	—	496,938	13	1,258,000	25	—	—
31 交野市	○	×	—	—	—	—	—	—	—	—
32 大阪狭山市	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—
33 阪南市	×	×	255,000	6	—	—	262,000	—	—	—
34 三島郡	島本町	○	350,800	7	1,307,154	13	610,000	16	5,340,956	167
35 豊能郡	豊能町	×	—	—	—	—	—	—	—	—
36	能勢町	×	—	—	—	—	—	—	—	—
37 泉北郡	忠岡町	×	—	—	—	—	2	2	—	—
38	熊取町	○	—	—	952,000	25	100,000	4	—	—
39 泉南郡	田尻町	○	—	—	—	—	—	—	—	—
40	岬町	×	—	—	—	—	—	—	—	—
41	太子町	×	—	—	—	—	—	—	—	—
42 前河内郡	河南町	×	—	—	—	—	—	—	2,244,360	12
43	千早赤阪村	○	—	—	—	—	—	—	—	—
44 大阪府	○	×	—	—	—	—	—	—	617,213,188	2,851

44自治体中 ○19 ○10
△1

※上記内容は、各市ホームページの「ふるさと納税」等のページで確認できたものに限った。

- ・特典の△…実施予定となっているもの
- ・氏名公表の▲…申込書に公表の同意確認欄はあるが、HP上には公表されていない（市の広報誌等に記載のための同意確認欄となっている）

『ふるさと納税制度』の仕組みと現状～自治体の魅力発信の切り口から～

氏名公表 (23年調査)	氏名公表 (21年調査)	人口(人) (H23.3.31)	人口(人) (H21.3.31)	寄附メニュー ※()内は基金数	クレジット 決 済	担 当 部 署 (H23)
×	×	2,537,920	2,525,153	19 (-)	○	政策企画室 企画部 政策企画担当
▲	▲	837,977	835,492	12 (10)	×	財政局 財政部 資金課
○	○	200,851	201,701	11 (5)	○	企画調整部 政策企画課
○	○	390,379	389,570	10 (10)	×	財務部 財政室
○	○	102,429	102,320	16 (9)	○	総合政策部 政策推進課
○	○	347,930	347,896	6 (6)	×	市民文化部 市民協働推進室
○	○	76,251	76,813	2 (1)	×	総合政策部 企画調整課
×	×	355,275	355,483	—	—	—
○	○	89,938	90,150	8 (25)	×	都市政策部 政策推進課
×	×	144,813	145,471	4 (-)	×	企画財政部企画課 ・ 会計室
×	×	406,833	406,253	5 (5)	×	財政部 税制課
×	×	272,023	269,573	—	×	企画財政部 市民税課
○	×	264,775	265,518	11 (10)	×	財政部 債権管理室
○	○	101,620	102,103	6 (5)	○	市長公室 政策推進課
×	×	118,702	120,547	4 (-)	×	市長公室 政策推進課
×	×	239,777	240,424	6 (6)	×	経営企画部 企画政策課
▲	▲	114,169	115,570	10 (8)	×	市長公室 企画政策室
○	○	124,398	125,670	6 (-)	×	総務部 市長政策室
×	×	124,275	125,384	5 (4)	×	政策推進部 企画経営課
○	○	185,025	182,678	12 (-)	×	政策企画室
○	○	127,645	125,515	7 (7)	○	地域創造部 箕面営業課
▲	▲	72,751	73,892	6 (4)	×	まちづくり部 まちづくり課
○	○	117,213	118,780	4 (4)	×	市長公室 政策推進課
▲	▲	127,083	128,908	6 (-)	×	秘書広報課
×	×	82,844	82,758	—	×	総務防災課
▲	▲	59,585	60,014	9 (-)	×	政策推進部 企画課
▲	▲	66,281	66,052	6 (-)	×	総務部 行財政管理課
▲	○	487,341	488,613	6 (4)	×	財政部 財政課
○	○	64,795	65,278	5 (1)	×	総務部 政策推進課
▲	▲	56,938	57,095	5 (-)	×	行政経営室 秘書広報課
×	×	78,400	78,470	5 (5)	×	市長公室 秘書担当
▲	▲	57,479	57,600	6 (5)	×	政策調整室 企画グループ
○	○	57,931	58,252	6 (-)	×	総務部 総務課
○	○	29,920	29,382	5 (-)	×	総合政策部 政策推進課
▲	▲	22,948	23,631	3 (-)	×	総務部 税務課
×	×	12,132	12,600	—	—	—
○	○	17,658	17,690	4 (-)	×	町長公室 企画財政課
○	×	44,534	44,419	3 (-)	×	企画財政課
○	▲	8,181	8,114	6 (-)	×	企画人権課
×	×	17,764	18,351	6 (-)	×	総務企画部 企画制作課
▲	▲	14,307	14,415	4 (-)	×	総務政策グループ
○	▲	16,394	16,613	7 (-)	×	総合企画部 秘書政策課
▲	▲	6,139	6,411	6 (-)	×	総務課 総務グループ
○	○	8,681,623	8,676,622	10 (10)	○	都市魅力創造局 都市魅力課

○20▲12

○17▲13

40 (31)

○6

・大阪府の実績額は、9基金のうち、3基金の合計額。
 (3基金のみ「ふるさと納税」ページにて実績額の表示があったため)
 ※人口は、住民基本台帳人口(大阪府公表値)

公募
論文

別表2 ふるさと応援寄附への特典（記念品）一覧

（大阪府内・その他有名自治体 H23夏季 HPによる調査）

	自治体名	内 容	H21時点
大阪府内	大阪府	○10万円以上の寄附をした場合、知事名の感謝状を贈呈。 ○50万円以上の寄附をした場合、合同感謝状贈呈式（知事出席）にて感謝状を贈呈。	×
	大阪市	○1万円以上の寄附をした場合、「大阪市立ミュージアム」の招待証を贈呈 ○10万円以上の寄附をした場合、市長感謝状を贈呈 ○100万円以上の寄附をした場合、記念品を贈呈	○
	堺市	○市外居住者が1万円以上の寄附をした場合、粗品を贈呈 ○市外居住者が10万円以上の寄附をした場合、下記から1点を贈呈 堺の手拭い 堺の敷物 堺の線香 堺の包丁 堺の昆布 堺の和菓子 堺の鉄 ○市外居住者が100万円以上の寄附をした場合、別の記念品を贈呈	×
	岸和田市	○1万円以上の寄附をした場合、下記から1品+だんじり団扇（うちわ）だんじり冊子等を贈呈 クリスタルキーホルダーと横笛 岸和田祭バンダナ2枚セット 原酒だんじり菰樽（300ml） 原酒だんじり（720ml） だんぢりせんべい（10枚入）とだんぢりまんじゅう（3個入） 本醸造・元朝（720ml） 米焼酎・こころもち（720ml）水なすまんじゅう（8個入）とお好みの味噌を1つ（からし・もろみ・金山寺） だんじり塩昆布詰合せとだんぢりまんじゅう（3個入） こなから坂せんべい（12枚入）と水なすまんじゅう（8個入） だんじり祭ミニはっぴ 芋焼酎・だんじり（720ml）	○
	池田市	○1万円以上の寄附をした場合、5,000円相当の特産品等を贈呈。 ①炭入り石けん「池田炭」 ②取扱いを終了しました ③清酒「春團治」 ④ピリケンさんグッズセット ⑤日清食品インスタントラーメン詰め合わせセット ⑥不死王閣 昼食+入浴セット（ソフトドリンク付） ⑦不死王閣 ギフト券5,000円分（ソフトドリンク付） ⑧とよす有庵「お八つ」 ⑨とよす 銘菓詰め合わせ ⑩池田市役所内及び池田病院内喫茶「バーラー池田」ふれあいチケット ⑪赤ちゃんの足型彫刻フォトフレーム（デザインA・B）お仕立て券 ⑫瓦せんべい（市制施行70周年記念オリジナル焼印入り）⇒取扱いを終了しました ⑬写真付き飾り皿（皿立付き・12号） ⑭池田 おたなKAIWAI コーヒー&焼き菓子セット ⑮ダイハツ煎餅&サブレ詰め合わせ、カレー、ミニカーセット ⑯～⑲「ふくまるワイン」セット⇒取扱いを終了しました ⑳ご結婚記念ガラスフォトフレーム（デザインA・B）お仕立て券 ※市内事業者に5,000円相当の謝礼品を募集（送料を事業者負担）	○
	貝塚市	○1万円以上の寄附をした場合、記念品（貝塚ゆかりの品）を贈呈。 ①「ほの字の里」利用券 ②貝塚産「みずなす」 ③貝塚産「温州みかん」 ④コスモスグッズ「つげ籬（男性用）」 ⑤コスモスグッズ「つげ籬（女性用）」 ⑥コスモスグッズ「マグカップ」 ⑦コスモスグッズ「携帯ストラップ」 ⑧コスモスグッズ「湯のみセット」（3個入り）	○
	泉佐野市	○1万円以上の寄附をした場合、特産品（フェイスタオル・ハンドタオルセット）を贈呈。	○
	富田林市	○5,000円以上の寄附をした場合、下記のお礼の品を贈呈。 「富茶粥（ふちやがゆ）」「河内ボン酢 露っこ（つゆっこ）」	×
	河内長野市	○1万円以上の寄附をした場合、特産品等（2,000円相当）を贈呈。 ①あまみ温泉 南天苑 御食事券 ②天然温泉 河内長野荘 利用補助券 ③蘭園ようじ・三角ようじ等デンタル製品詰合せ ④天野酒 生もと純米720ml	△

『ふるさと納税制度』の仕組みと現状～自治体の魅力発信の切り口から～

	自治体名	内 容	H21時点
大	和 泉 市	○5,000円以上の寄附をした場合、下記から1点を贈呈。 ①和泉市の特産品…和泉市の特産品のうち、 人造真珠 (I-Pearl) を用いたネックレスやタイピンなど ②久保惣記念美術館のオリジナルグッズ ③道の駅お薦めセット ④ガラス製品	○
	箕 面 市	○1万円以上の寄附をした場合、箕面特産ふるさとセットを贈呈。 …柚子マーマレード、もみじの天ぷら、箕面麦酒 (地ビール)、行者そば、絵はがきのセット	○
	藤井寺市	○10万円以上の寄附をした場合、市長感謝状を贈呈	○
阪	泉 南 市	○1万円以上の寄附をした場合、泉南の特産品を贈呈。 ①泉州の水なす (浅漬け) セット ②新鮮野菜セット ③泉州の水なす (生茄子) セット ④イチゴセット ⑤泉南の農家のお米 ⑥シイタケ詰め合わせ ⑦泉州銘菓詰め合わせ ⑧泉州村雨詰め合わせ ⑨泉州郷土料理ピン詰めセット ※市外寄附者には、「ふるさと泉南市民証」を送付。	○
	四條畷市	○1万円以上の寄附をした場合、下記から1品を贈呈。 ①地酒・まさつらくん※季節限定 (祭田酒店) ②菊水せんべい (平和堂) ③楠公の里・飯盛山・正行まんじゅうの三種詰合せ (栄久堂吉宗) ④手虎おかき五種詰合せ (中屋) ⑤絵本とグッズ (四條畷市在住の絵本作家: 谷口 智則) ⑥昭和の食卓セット (友好都市: 三重県紀北町ギョルメ舎フーズ) ⑦干物セット (友好都市: 三重県紀北町ギョルメ舎フーズ)	×
府	交 野 市	○1万円以上の寄附をした場合、下記から1品を贈呈。 ①地酒 ②交野おどろ ③洋菓子詰め合わせ ④はちみつセット ⑤佃煮詰め合わせ ⑥文化財事業団発行物	×
	島 本 町	○寄附者には、感謝状とポストカードを贈呈。 (1万円以上の寄附の場合、町指定文化財第1号「水無瀬駒」オリジナル携帯ストラップも合わせて贈呈)	○
	熊 取 町	○1万円以上の寄附をした場合、「はまのゆかタオルセット」を贈呈。	×
	田 尻 町	○1万円以上の寄附をした場合、田尻町の特産物を贈呈。	×
内	千早赤坂村	○1万円以上の寄附をした場合、下記から1点を贈呈。 ①特産品等詰合せセット ②香楠荘日帰りバック補助券 ③香楠荘宿泊補助券	×
	北 海 道 紋 別 市	○1万円以上の寄附をした場合、下記から1点を贈呈。 ①「かに」などの海産物 ②「まな板」などの木材加工品 ③「オホーツクの流水」 ④「ツツジ」などの苗木 ⑤「かまぼこ」などの水産加工品 ○1万円未満の寄附をした場合、記念切手シートなどを贈呈。	○
	有 名 記 念 品 の 自 治 体	○3,000円以上の寄附をした場合、下記の無償提供記念品 (全品) を贈呈。 (「無償提供記念品」は、地元企業11社から無償提供された地元特産品など) ①丸京製菓「栗入りどらやき」5個パック ②長田茶店・緑茶「大山みどり」ペットボトル1本 ③米子市水道局「よなごの水」ペットボトル (1.5L) 1本 ④米子水鳥公園無料入館券1枚 (同行者も無料) ⑤伯耆古代の丘公園入場券2枚 ⑥淀江ゆめ温泉入浴券2枚 ⑦ヨネギーズ携帯ストラップ1個 ⑧四季と酒の蔵 稲田屋1,000円分お食事券 ⑨山陰海鮮亭端かば1,000円分お食事券 ⑩マナソープ リュクス (洗顔石鹸) 7グラム×1個 泡立てネット付き ⑪「お菓子の壽城 枳の実茶」 ⑫ウヶ浜荘「新・白葱発見伝」日帰りプラン500円 (宿泊プラン1,000円) 割引券 ⑬「白ねぎだし入り醤油【白葱露 (はくそうろ)】 お試し品」	○ 「無償提供 記念品」 地元企業 4社 7点 タイアップ 記念品は 18品から 1品を選択 3万円以上の 設定はなし

公募
論文

	自治体名	内 容	H21時点
他の有名記念品の自治体	島根県米子市	<p>○1万円以上の寄附をした場合、下記のタイアップ記念品（51品）から1点を贈呈。 （「タイアップ記念品」は、米子市と地元企業13社がほぼ費用折半により設定した定価5,000円相当の地元特産品など）</p> <p>○3万円以上の寄附をした場合、下記のタイアップ記念品（51品）から2点を贈呈。</p> <p>①大山ハム「熟成糸巻コースハム・ももハム・焼豚3点セット」 ②大山ハム「ハム・ソーセージ類8種類詰め合わせ」 ③皆生温泉旅館組合「皆生温泉水配合ブランド商品セット」 ④カメラのカヤノ「大山の写真パネル」 ⑤澤井珈琲「レギュラーコーヒーと手作りクッキー詰め合わせ」 ⑥澤井珈琲「ドリップバッグと手作りクッキー詰め合わせ」 ⑦大山黒牛「ブロック牛肉・特選たたき」 ⑧なかた茶舗「大山みどり（煎茶・抹茶入り煎茶・紅茶）詰め合わせ」 ⑨米吾「吾左衛門鮓（さば・かに・燻しさば）3本セット」 ⑩皆生温泉：海色・湯の宿「松月」宿泊利用5,000円割引商品券 ⑪皆生温泉：「皆生ランドホテル天水」宿泊利用5,000円割引商品券 ⑫皆生温泉：「華水亭」宿泊利用5,000円割引商品券 ⑬白鳳の里「どんぐり焼酎・梅酒セット」 ⑭白鳳の里「どんぐり製品詰め合わせ」 ⑮グルメ食品「大山ふるさと和牛（肩ローススライス500グラム）」 ⑯久米桜酒造「大山Gビール・鬼太郎ビール9本セット」 ⑰久米桜酒造「大山の地酒『くめざくら』バラエティ8本セット」 ⑱丸京製菓「栗入りどらやき」2箱（80個）</p> <p>上記18品が平成21年の記念品であり、33品が追加されている（季節により贈呈できない品あり）</p>	<p>○</p> <p>「無償提供記念品」地元企業4社7点</p> <p>タイアップ記念品は18品から1品を選択</p> <p>3万円以上の設定はなし</p>

※H21時点の表示 ○⇒実施 ×⇒未実施 △⇒実施予定

参考資料

これまでの研究紀要

第1号特集：地方分権の推進に向けて

第2号特集：広域行政

第3号特集：住民と行政の協働

第4号特集：21世紀の市町村行政

第5号特集：ジェンダー平等社会の実現にむけて

第6号特集：住民参画による合意形成にむけて

第7号特集：安全・安心な社会の実現

第8号特集：これからの自治体改革のあり方

第9号特集：分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは

第10号特集：人口減少時代における社会福祉の変革

第11号特集：暮らしと交通 ～これからの交通まちづくり～

第12号特集：廃棄物処理とリサイクルの現状

～循環型社会の実現にむけて～

第13号特集：危機管理について考える

第14号特集：地方議会のこれから

～改革へのみちすじ～

これまでの研究紀要（創刊号～第14号）

創刊号 特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
序	文	おおさか市町村職員研修研究所 所長 米原 淳七郎		
新しい時代の分権型行政システムへの転換		横浜国立大学 名誉教授	成田	頼明
分権化における地方政府の基本戦略		立命館大学政策科学部 教授	伊藤	光利
留保財源によるシビル・ミニマムの確保		近畿大学商経学部 教授	中井	英雄
地方分権と地域福祉		奈良女子大学生生活環境学部 助教授	木村	陽子
まだ、市民に遠い地方分権		朝日新聞 編集委員	中村	征之

第2号 特集：「広域行政」（平成11年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
市町村合併 最近の新しい動き、抵抗、思惑 －全国各地域の実態からみる－		東洋大学法学部 教授	坂田	期雄
行政規模を規定する要因		大阪大学大学院経済学研究科 教授	齊藤	愼
広域行政の新展開		関西学院大学経済学部 教授	林	宜嗣
循環型社会と広域行政		京都大学大学院経済学研究科 教授	植田	和弘
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方		関西学院大学産業研究所 教授	小西	砂千夫

第3号 特集：「住民と行政の協働」（平成12年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
市民と行政のパートナーシップ		京都大学大学院経済学研究科 教授	田尾	雅夫
分権時代－住民と行政の協働		中央大学経済学部 教授	佐々木	信夫
情報公開制度－住民と行政の協働の視点から－		大阪大学大学院法学研究科 教授	松井	茂記
自治体とNPOの協働		特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事	世古	一穂
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件		神戸新聞情報科学研究所 副所長	松本	誠

参考
資料

第4号 特集：「21世紀の市町村行政」（平成13年3月発行）

テ	マ	執 筆 者
21世紀の市町村財政		東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授 神野 直彦
市町村における行政評価の必要性和課題		関西学院大学産業研究所 教授 石原 俊彦
地域福祉における市町村行政を展望する －問われるコーディネーター－		大阪大学大学院人間科学研究科 助教授 齊藤 弥生
市町村行政の実情と可能性－京都・滋賀の現場から－		京都新聞社会報道部・自治担当 記者 高田 敏司
特別講演録： 変革の時代における自治体の基本戦略～分権 参加 経営 連携～		神戸大学大学院法学研究科 教授 伊藤 光利

第5号 特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」（平成14年3月発行）

テ	マ	執 筆 者
男女共同参画社会基本法と自治体条例		十文字学園女子大学 教授 橋本ヒロ子
ドメスティック・バイオレンス防止法と 女性に対する暴力防止への課題		お茶の水女子大学 教授 戒能 民江
「構造改革」と女性労働 －世帯主義を超えた多頭型社会へむけて－		朝日新聞社東京本社 企画報道室 竹信三恵子
公務職場のセクハラ対策－相次ぐ二次被害が問うもの－		東京都中央労政事務所 金子 雅臣
市町村公募論文： わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方		八尾市職員グループ いんさいどうと
地方分権セミナー録：キーパーソンが語る －創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり－		近畿大学理工学部土木工学科 助教授 久 隆浩

第6号 特集：「住民参画による合意形成にむけて」（平成15年3月発行）

テ	マ	執 筆 者
地方分権時代の住民参画 －参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営－		(有)近コミュニティ研究所 代表取締役 浦野 秀一
住民主体のまちづくりの取組みと実践 －交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開－		近畿大学理工学部土木工学科 助教授 久 隆浩
住民投票制度の現況と制度設計の論点		(財)地方自治総合研究所 理事・主任研究員 辻山 幸宣
都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題		筑波大学社会学系 教授 大村謙二郎
		筑波大学博士課程社会学研究科・ 川崎市総合計画課題専門調査員 小野 尋子
パブリック・コメントの現状と課題		横須賀市都市部都市計画課 主幹 出石 稔
市町村公募論文：自治体の政策形成と政策系大学院 －経験と展望にもとづく一考察－		豊中市政策推進部企画調整室 佐藤 徹

第7号 特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
犯罪機会論と安全・安心まちづくり －機会なければ犯罪なし－		立正大学文学部社会学科 教授	小宮	信夫
環境リスクをめぐる コミュニケーションの課題と最近の動向		早稲田大学理工学部複合領域 教授	村山	武彦
バリアフリーとその新展開		近畿大学理工学部社会環境工学科 教授	三星	昭宏
子育て、教育における自治体のあらたな役割 －子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から－		東京大学大学院教育学研究科・教育学部教授 同付属・学校臨床センター センター長	汐見	稔幸
高齢者の安全・安心とは －年金、医療、介護を考える－		岡本クリニック院長 国際高齢者医療研究所 所長	岡本	祐三
市町村公募論文：要綱行政の現状と課題 －自治立法権の拡充を目指して－		岸和田市総務部総務管財課 藤島	光雄	

第8号 特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
自治体行政改革の新展開 －ローカル・ガバナンスの視点から－		同志社大学政策学部 学部長	真山	達志
評価の政策形成と経営への活用と課題 －基本へ還れ－		筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授	古川	俊一
自治体職員の人材育成		千葉大学法経学部教授 東京大学名誉教授	大森	彌
公務員制度改革と自治体職員イメージの転換		国際基督教大学社会科学科 教授	西尾	隆
地方財政の改革－地方行政は「黒字」なのか－		総務省地方財政審議会 会長	伊東	弘文
市町村公募論文： 財政危機と成功する行政評価システム		八尾市都市整備部交通対策課 南	昌則	

第9号 特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
マッセOSAKAへの期待		大阪大学大学院経済学研究科教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長	齊藤	愼
分権時代、自治体職員の習得すべき能力と マッセOSAKAの関わり		(有)葎コミュニティ研究所 代表取締役	浦野	秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修		龍谷大学法学部 教授	富野暉	一郎
自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察		大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授	永田	潤子
地方分権セミナー録：自治体再生への道しるべ		大阪大学大学院経済学研究科教授 おおさか市町村職員研修研究センター所長 齊藤	愼	他

参考資料

第10号 特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年3月発行）

テ	マ	執	筆	者
	『障害者自立支援法』と自治体における障害者福祉施策	東洋大学ライフデザイン学部 教授	北野	誠一
	新しい地域福祉とコミュニティ活性化	桃山学院大学社会学部福祉学科 助教授	松端	克文
	次世代育成支援の推進と市町村の課題 ～7つのポイント～	大阪市立大学大学院生活科学研究科 教授	山縣	文治
	生活保護行政を考える	首都大学東京都市教養学部 教授	岡部	卓
	2005年介護保険法改正の立法政策的評価	大阪大学大学院人間科学研究科 教授	堤	修三
	福祉と自治体財政	奈良女子大学 名誉教授	澤井	勝
	自治体病院だからこそ、変わる	徳島県病院事業管理者・坂州市立病院 名誉院長	塩谷	泰一
	市町村公募論文：公益法人制度改革と市町村 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を構築 するための課題整理～	八尾市人権文化部文化振興課 講師	朴井	晃

第11号 特集：「くらしと交通～まちづくり～」(平成20年3月発行)

テ	マ	執	筆	者
	地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～	大阪大学大学院工学研究科 教授	新田	保次
	市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み	大阪市立大学大学院工学研究科 教授	日野	泰雄
	地域から育てる交通まちづくり	大阪大学大学院工学研究科 准教授	松村	暢彦
	まちづくりを支える総合交通政策	神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授	土井	勉
	地域公共交通と地域で「つくり」「守り」「育てる」と いうこと	名古屋大学大学院環境学研究科 准教授	加藤	博和
	子どもと交通問題	筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師	谷口	綾子
	市町村公募論文： 放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～	岸和田市法律問題研究会		

第12号 特集：「廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」
（平成21年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
廃棄物処理の現状と今後	京都大学地球環境大学院 教授 植田 和弘
ごみ有料化と「見える化」	東洋大学経済学部 教授 山谷 修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与	神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 教授 中野加都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策－その実践と展開－	NPO法人 ゼロ・ウェイストアカデミー 理事 松岡 夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ	近畿大学経済学部総合経済政策学科 教授 坂田 裕輔
不法投棄対策の現状と課題	岩手大学人文社会科学部 准教授 笹尾 俊明
循環型社会の地球温暖化対策	独立行政法人 国立環境研究所 橋本 征二

第13号 特集：「危機管理を考える」（平成22年3月発行）

テ ー マ	執 筆 者
地域防災計画の課題と展望 ～生ける計画をめざして～	板橋区総務部契約管財課 課長 鍵屋 一
新型インフルエンザ対策	新潟大学大学院医歯学総合研究科 教授 鈴木 宏
緊急対応時に必要な都市機能	関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来 センター長 河田 恵昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理	明治大学理工学部 准教授 山本 俊哉
【最優秀エッセイ】 ブックトーク：新しく自治体職員になったみなさんへ （福祉事務所編）	羽曳野市保健福祉部福祉総務課 細井 正人

参考
資料

第14号 特集：「地方議会のこれから～改革へのみちすじ～」

(平成23年3月発行)

テ	マ	執 筆 者
自治法改正と議会の役割		東 京 大 学 名誉教授 大森 彌
二元代表制 -その課題と展望-		株式会社野村総合研究所 顧問 増田 寛也
住民参加と議会		同志社大学大学院総合政策研究科 教授 新川 達郎
議会事務局のあり方とその改革課題		立命館大学法学部 教授 駒林 良則
政策立案（議会立法）機関としての議会		拓殖大学地方政治センター長 四日市研究機構・地域政策研究所長 竹下 譲
自治を担う議会の権限強化 -住民自治を促進する議会に-		山梨学院大学法学部 教授 江藤 俊昭
議会の活性化		関西大学総合情報学部 教授 名取 良太
求められる議員職の姿 -受身の「られる」ではなく可能の「られる」-		東京大学大学院法学政治学研究所 教授 金井 利之
議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義		法政大学法学部 教授 廣瀬 克哉
【平成22年度公募論文 最優秀賞受賞論文】 就学援助制度の意義と市町村の役割 -今求められる就学援助制度の在り方とは-		摂津市教育委員会教育総務部学務課 大橋 徹之

マッセOSAKA研究紀要 第15号
特集 自立へ向けた就労支援の取組み

平成24年3月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
(マッセOSAKA)

〒540-0008

大阪市中央区大手前3-1-43
大阪府新別館南館6階

T E L 06-6920-4565

F A X 06-6920-4561

H P <http://www.masse.or.jp/>

印 刷：川西軽印刷株式会社

T E L 06-6761-5768