

就労支援事業の課題と意義

——社会的背景、具体的事例の検討を踏まえて——

居郷至伸(横浜国立大学)

1 問題の所在と分析対象

本発表は、就労支援事業が多様な担い手により対象層を拡充してきた社会的背景を踏まえつつ、具体的な事例の検討を通じた課題の把握と、実際の対応の中から社会的包摂に向けたポジティブな意味合いを引き出すことを目的としている。

主に若者を対象とした自立・就労支援は、岩田正美『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有菱閣、2008 年.)が指摘するように、社会的包摂策と位置付けられながら、雇用を中心とした労働参加を基調とすることにより、支援に乗る人／乗れない人、脱落してしまう人などの区別を生み出し、新たな排除につながるという問題をもたらしている。

しかしながら、ここ数年の就労支援の動向を概観すると、受け入れ対象者を幅広く設定し、多様な生に対する支援を図る動きを見出すことができる。支援の担い手が特定非営利活動法人(NPO)や協同組合、自主事業体など多様で、行政機関との協働、業務委託関係を通じて事業を展開するケースも増えている。支援対象者の経済的自立に焦点が当てられがちだった以前の就労支援のあり方と比較して、このような動向をまずは肯定的に捉えるべきである。そして、実際の活動で何が行われ、どういった課題に直面しているかを把握し、その課題をどう乗り越えていけるのか、支援者側に焦点を当てた分析を行うことで、就労支援事業の意義を考察していくことができると考える。

◇分析対象の選定

本発表では就労支援事業上、重要な役割を担っている NPO 法人に焦点を当てる。一口に NPO 法人といっても、資本調達力(自主事業による財源の割合)、所在する地域性、活動規模などさまざまな事柄が活動のありように影響を及ぼしている。就労支援対象者が幅広く、多様な来所者に充実した支援を展開するためには、人的物的資源が充実していなくてはならない。だが、実際には「就労」に限定しない活動であるほど、市場経済ベースには乗りにくいゆえに、活動基盤は常に不安定性を抱えざるを得ない。このことを勘案し、今回の報告では幅広い支援対象者を受け入れつつ、行政からの委託事業を含め外部か

ら活動資金を調達し、都市部に所在する(それゆえ地域的なつながりを確保することが課題となっている状況下での支援を考えるうえで適切な)就労支援機関の事例を選定した。

2 選定事例の検討

選定した就労支援機関は、発表者自身が NPO 法人の理事として関与しており、アクションリサーチに基づく活動状況の把握、課題を踏まえて、論点の提示を行うものである。

2-1 就労支援機関の概要

この就労支援機関は、首都圏の政令指定都市に所在する特定非営利活動法人ユースポート横濱(2006 年に県の認証を得て設立)である。ユースポート横濱は、厚生労働省の所轄施設を前身とし、当時のメンバーに加え、市の委託事業に伴い採用したスタッフにより編成されており、2010 年 7 月現在 40 名(常勤 14 名、非常勤 16 名、ボランティアスタッフ 6 名、出向スタッフ 4 名)である。行政側からの事業受託金、同補助金、民間企業の助成金、自主事業収入、会員年会費などを収入源としているが、約 7 割が国・自治体からの補助金・委託金である。組織内には、支援対象者の就労困難／可能性や、外部機関へのリファー先や職業訓練受け入れ先の開拓など、目的に応じて 3 つの事業部と事務局が設けられており、各事業部は、事業部統括(常勤)が配置されている。

ユースポート横濱は、就労支援を目的とした活動体であるが、「就労」という活動をつなぎ手として、社会生活を送る上で困難を抱える若者に対し、関係づくりを図ることを重視している。実際、多様な背景を抱える若者が来所している。従来の就労支援機関の前には現れることがなかった、あるいはできなかった者が多数利用しており、たとえば、一般就労は困難を伴うが、かといって既存の障害認定の基準に合致せず、障害者枠での就労もできない層、「病」というカテゴリーで専門的な医療を受ける対象とは異なる層に該当する人たちも、関わりを求めて支援機関を訪れている。

2-2 意義を有するがゆえの課題

幅広い層の支援対象者の対応を行っていることは、

生きることに困難を抱える者に対する社会的包摂に向けて意義のある活動と位置づけることができる。事実、この法人の活動の社会的意義が行政や民間企業に評価されているがゆえに、事業を受託し、そのことで社会的認知度も高まっている。しかし、Yの就労支援には、以下に示すような課題も浮かび上がっている。

①スタッフの中には、多様な困難を抱える若者を対象にした就労支援に対して今取り組んでいる活動の有効性や、組織全体の活動のなかで果たす役割に曖昧さを感じている者もいる。また、来所者の対応を事実上、スタッフの個人的判断に委ねている状況にあるので、機関内で抱え込んでしまうケースも見られる。組織内で共有し、対応するための判断枠組みが不在である。

②若者の就労支援に関する政策が矢継ぎ早に出され、見切り発車的な形で行政サイドから委託を受ける取組もあるため、組織内の人員編成や対応が場当たりのものとなり「突っ走ってきた」状態にある。しかも受託事業の契約は通常単年度、長くて数年の期間ゆえ、長期的な展望を持ちにくい。

3 課題への取組とその意義

まず、①に関しては、これまで既に実施しているスタッフ間ミーティングや全体会などの場を設けて意見交流を促進するだけでなく、組織体のマネジメント上の課題として取り組みを着手し始めている。事業部間の異動を踏まえて業務経験の幅を持たせるジョブローテーション制や、スタッフの相談者への対応を評価するフォーマットの作成、勤務条件の整備等、人員を組織全体で育成し評価することを通じて、就労支援の在り方についてコンセンサスを図っているというねらいがある。職場の配置換えや適切な能力評価のあり方とは何か、クリアしなければならない課題はあるが、組織能力を高めつつスタッフが納得のいく就労支援の場で働ける環境づくりに取り組んでいる点は、就労支援事業の質の向上と持続性を持たせる上で、大いに意義があるといえる。

この点は②の課題への対応を考える上でも示唆に富む。行政側は、就労支援事業を委託した際に発生する煩雑な事務処理や人員管理などが、どれほど受託機関側に負担を強いるものか、円滑な支援事業に必要なノウハウを十分に把握しているわけではない。それゆえ①に示した組織能力を高める取組を通じて就労支援事業の管理・運営のあり方を行政側に提示することで、行政側の配慮を引き出す潜在力を有しているといえる。

加えて、資金調達をめぐる当面の対応策としての「就労」支援という戦略を用いていることも注目すべ

きである。社会貢献活動の一環として若者の就労支援事業に営利企業が活動資金を提供し、行政サイドも就労支援事業の説明責任を果たす上で活動成果を要求している。このような現状で、最も説得力ある指標とみなされているのが、利用者がどれだけ就労できているのか、に関するデータである。このデータを産出するための取組を充実させることで資金を確保し、なかなか就労達成に結び付かない層への支援に、人的・物的資源を充当させるという取り組みを実施している。このような戦略を実施することができるのも、幅広い来所者を受け入れ、就労達成に特化しない活動をしているがゆえに可能なのである。

4 就労支援事業の今後に向けて

社会的包摂に向けての就労支援の位置づけは、支援の対象者の中には段階的なステップを踏める者もいればそうでない者もいるし、どういった関わり方を形成できるかも多様であるという点で、さまざまな人々の混在を許容する場であることを要請している。支援者と支援の対象者が互いに働きかけ、働きかけられる関係性が継続しうる環境をいかにして確保できるのか。本発表で示す、ユースポート横濱における組織運営上の課題とその取組を議論の俎上に乗せる意義は決して小さくない。

もちろん、雇用に限定されない関係づくりを行う活動が多様に存立していることを許容しつつも、活動が乱立し、利用側の基本的なニーズすら充足されない状態は回避されなくてはならない。たとえば、生きていくために必要な手段を提供し、生活が保障されるためのサービスを享受できるようなルールとの制定と、その枠組みのもとで活動が展開されることが求められるよう。

就労支援機関の活動を通じて把握できることは、労働する(できる)主体は、私たちが思っているほど段階的なステップを踏まえて産出されるほど明確な過程として描くことはできないということである。もちろん、このことは職業訓練や就労プログラムが不要であることを意味しない。人々にとって基本的なニーズとは何か、どういった内容となるのか、一律に定められるものではないゆえに、不断に検討していくことが必要となってくる。「就労」という関わり方の社会的位置づけを問いつつ、研究者には実践家との協働を踏まえて実践上の課題や成果について、平易な言葉で社会に向けて発信していくことが求められているのではないだろうか。

※本発表は、平成 20-22 年度・日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(C)「市場化・分権化時代の就業支援政策の有意義性と公共性に関する教育・労働社会学的研究」(研究代表者: 筒井美紀、課題番号 20530786)による成果の一部である。