

玉井金五・松本淳編著

『都市失業問題への挑戦

——自治体・行政の先進的取り組み』

評者：沼尾 波子

1

雇用対策をめぐる自治体の先進事例が注目を集めている。地域独自の産業、福祉、環境等の施策と雇用創出を結びつけた事業が、地元の創意工夫により各地で実施されている。

国の制度改正もこうした地域の動きを後押ししている。1999年に導入された緊急地域雇用特別交付金制度以来、各自治体の創意工夫によって雇用創出を行うための国の交付金事業が継続的に実施されている。和歌山県・三重県を皮切りに各地で実施されている「緑の雇用事業」（森林保全にかかる雇用創出）、あるいは介護ヘルパー養成と就職先の斡旋、教育現場における副担任制の導入など、地域の産業、環境、あるいは福祉等の施策と結びついた雇用創出策が生まれるきっかけとなった。また2004年4月には改正職業安定法が施行され、これまで国が一括して実施していた無料職業紹介事業が自治体にも開放された。自治体は厚生労働大臣への届出により、無料職業紹介ができる。日経産業消費研究所の調査によれば、都道府県・政令市の4分の1が無料職業紹介に乗り出すと回答している（『日経地域情報』434号、2004年3月1日）。従来のハローワークによる画一的な対応だけでなく、企業の置かれた状況やこれから必要と

される住民へのサービスニーズを把握し、新たな労働力需要を創造しながら、自治体が就職先を紹介する路が開かれたといえよう。

戦後半世紀にわたって国を中心に行われてきた雇用労働行政が、分権化の様相を呈している状況に対し、本書は、集権型の雇用労働行政が「時代の状況にそぐわないものになっている」との認識に立ち、その理由を掲げながら、自治体による地域独自の雇用政策について考えることを提起する。

序章において、編著者の玉井氏はまず1980年代より生じた就業構造の変化を挙げる。男性中心の終身雇用型就業形態から、「高齢者、女性、障害者等といったいわゆる「非」成人男性労働者が、ある時期から一定の比重を占め始めたこと」を取り上げ、これを「地域密着型労働者」の増加と位置づけている。

無論こうした就業構造変化の背景には、サービス経済化、女性の社会進出等を理由として、これまで主として専業主婦が担ってきた介護、保育、食事等サービスの市場化が挙げられるだろう。さらにグローバル化を背景とした企業競争の激化から、経費削減による正社員のリストラが進み、パート、アルバイト、派遣社員の採用が増加するという現実もある。金融機関の破綻や財政悪化を理由とした公共事業縮減も各地の経済に打撃を与えている。

こうした状況を踏まえて、本書は、地域で「雇用」「就業」を考える必要性を提起し、担い手としての自治体の役割を重視しながら、今後の雇用政策のあり方について、大阪という地域を拠点に取り組んだ一冊といえる。

2

全体は3部構成になっている。

第1部「大阪の雇用・失業問題の実相－府下ハローワーク調査報告－」では、大阪地域における雇用労働問題の特質と行政対応について知

るために、府内8箇所（池田、茨木、枚方、門真、梅田、布施、堺、岸和田）のハローワークで実施した調査の結果をまとめている。地区ごとに、管区内の雇用情勢や求職者の特性、企業の状況、ハローワークの業務内容および地元市町村との連携の有無などを紹介している。

興味深かったのは、国の出先機関としていわば画一的業務を求められるハローワークの提供サービスや提示データの様式が地区によって異なっていることである。また雇用の開拓や、若年層・高齢者・障害者等を対象とした窓口の設置など、その地区が抱える問題・課題に応じて各地区のハローワークが対応をしているようでもある。今後自治体への職業紹介事業解禁により、ハローワークと自治体との連携が進んでいくとすれば、地区ごとにハローワークの業務内容にも個性が出てくる可能性もある。こうした視点から改めて国と地方の役割分担が問われることになると考えられる。

しかしながら、残念なことに関西に居住したことのない読者には、本書から各地区の雇用をめぐる地域特性を理解することは困難である。各節の調査報告内容は統一した基準で整理されておらず、取り扱っているデータ項目や取り上げ方も、節ごとに大きく異なっている。これらの調査情報を元に、府内の地域特性や域差の存在、ハローワークにおける画一的対応の限界等が示されることを期待したが、地域を横断的に整理・分析した結果は示されておらず、最後のまとめも単なる問題提起に留まっている。

さらに、大阪という地域に立脚した調査を行うのであれば、ハローワークだけではなく、府庁、市役所や地元のNPO等への調査を併せて行い、考察を行うことが必要だろう。大阪府では2002年3月に「労働政策の基本方向」を策定し、府の雇用政策についての方向性を明確化するとともに、国一府一市町村の役割を明記している。

またこのなかで「地域就労支援事業」など、市町村が行う就労支援策を府が後押しをすることを掲げている。すでに2003年度までに府内36市町村がこの就労支援事業を実施している。しかしながら、こうした大阪独自の雇用政策について、本書では、前出の「基本方向」や「新雇用創出計画（12万人の雇用創出プラン）」をそのまま資料として掲載しているに留まり、具体的な実施状況については調査されていない。顕在化した失業者や求職状況調査に留まらず、地域特性を踏まえた独自の雇用政策についての調査分析が加わっていれば、地区間の相違点や、各地区の特性を踏まえた政策課題がより鮮明になっただろう。

続く第2部では、地域独自の雇用対策として北九州市と群馬県大泉町の事例が、また後半では米国とドイツの雇用政策が紹介されている。

北九州市は、高齢者雇用政策を中心に、市独自の取り組みが活発であり、本書では、能力開発セミナーを通じた企業と高齢者のマッチング機会創出や、国・県・市の所管する団体を一箇所に集めて、総合的なワンストップサービスを提供する高齢者就業支援センターの事例が取り上げられている。一方、今日多数の日系人が居住する大泉町では、中小企業経営者を中心とした「東毛地区雇用安定促進協議会」が町役場の多大な支援・協力のもとに、日系人就労者受け入れに取り組んだ経緯が紹介されている。さらにその後の日系人の雇用実態や、ハローワークの対応について分析されている。

北九州市の事例では、市が独自の雇用政策を展開するに至った背景について、地域特性を踏まえた分析が希薄だった点が気になった。例えば、北九州には新日鉄等を中心とした産業集積と、それらの企業を退職し、技術・営業のノウハウをもった多数の退職高齢者という人的資源が存在する。そこで市ではベンチャー支援策

の1つに、大手企業を退職した技術者や有資格者を登録し、相談員としてベンチャー企業に派遣する制度を設けている。このように地域ネットワークを構築して、雇用創出と同時にベンチャー支援も行うなど、「一石n鳥」を目指すところに地域を単位とした雇用政策の意義がある。自治体の雇用政策を論じるのであれば、地域の産業構造や求職者の特質に関する考察を踏まえた分析が必要だろう。

大泉町の事例は、日系人の流入が新たな地域の課題を生んだケースであるが、著者は大泉町で誕生した日系人コミュニティにおける新たな就業機会について言及している。今後の自治体の対応を考えると、こうした日系人コミュニティにおける生活者の視点（例えば子供の就学・学童保育）から、更なる雇用創出策について検討されてよい。

第2部後半では、米国、ドイツにおける雇用政策が紹介される。いずれも社会保障制度とのかかわりから連邦政府や州政府の雇用政策について整理されており、本書の主旨である地域を起点とした雇用政策との関係について直接には言及されていない。

米国では1980年代以降、福祉受給者に就労が要請される風潮が強まり、公的扶助受給者が大幅に減少するとともに、支援形態も勤労所得税控除や最低賃金引き上げなど、就労を前提としたものへと移行している。チャイルドケアやメディケイドの増額など、低所得勤労者への一定の配慮はなされている。しかしながら、学習障害や中毒患者、健康問題や貧困な英語力が理由で自立が難しい人々への対応が弱まる危険性があるという。また、公共職業紹介サービスやコミュニティカレッジが低予算ゆえに十分に機能していないという問題点も挙げられている。

一方、ドイツでは補助金の投入によって雇用が成り立つ「第2労働市場」での就労をできる

限り小さくし、通常の労働市場である「第1労働市場」での就労支援に施策の重点が移りつつあるという。「第1労働市場」での就労が難しい人々については、民間の支援施設等による支援があり、一定期間の就業と生活拠点の提供を行っているが、それが次のキャリアに結びつかないという問題が残る。職業訓練を通じた自立の可能性を模索するための積極的雇用政策に力を入れたとしても、そこからはみ出してしまう人々への対応を、生活空間としての地域がどのようにサポートするかという大きな問いを、これらの事例は突きつけている。

2つの事例は、雇用政策を実施してもそこから零れ落ちてしまう一定層の人々に対する生活支援を地域としてどのように構築しているかという課題を提起している。「福祉国家から支援国家へ」と移行するなかで、社会的弱者の生活を地域でどのように保障するかという課題がこの事例の背後に見える。

第3部では2002年3月に大阪市立大学で実施したシンポジウム「大都市における雇用促進事業を考える－大阪からの発信－」の内容を整理、紹介している。ここでは、編著者の玉井氏の問題提起を受けて、大阪地域における大阪府雇用開発協会、関西経営者協会、連合大阪の取り組み事例が紹介され、大都市大阪における雇用促進事業について問題提起と論点整理がなされている。具体的には、障害者や高齢者、若年者に対して個別のきめ細かい就職相談・アドバイスをを行うことや、企業と求職者とのマッチング支援、雇用情勢についての情報収集、就職に必要な資格や技術の取得支援など、地域の労働力需要の実態と求職者の置かれた状況を踏まえた取り組みが紹介されている。

3

本書は、国主導の職業紹介事業の限界と、地域の状況を踏まえた自治体の雇用政策につい

て論及することを課題として掲げており、これらの重要な問いに対して一定の情報提供を行った作品といえる。ただ、大阪市立大学に拠点をおく研究チームでありながら、大阪という地域固有の雇用事情や政策について深く切り込めなかった点が残念である。

周知のとおり、大阪は関西経済圏の中心であると同時に、政令市大阪市と周辺の衛星都市を抱える地域である。また域内に多様な雇用問題を抱えた地域にもなっている。まず労働力の需要者である企業についてみれば、金融やサービスの中心地もあれば、松下電器などの大企業を中心とした企業集積がみられる地域、東大阪市のように中小のモノづくり企業が集積する地域もある。また構造不況業種といわれる業界を含め、製造業の割合が相対的に高いという特性をもつ。他方で、市町村を単位とした介護や保育などの対人サービス供給体制確立が課題とされ、これらの新規産業創設に向けた対応も求められている。一方、労働力を供給する就業者や求職者の状況と政策対応を考えると、中高年、若者、女性、在日外国人、障害者など、複数の個別課題を抱える。また日雇い労働者やホームレスの問題も深刻である。

北九州市や大泉町の事例に見られるように、雇用をめぐる地域固有の課題を特定の層に絞こみ、自治体等の役割を比較的鮮明に描けるようなケースもある。ところが大阪では、このように多様な求職者・失業者の特性、産業構造や生活者の特性を踏まえるなら、扱う課題によって取り上げるべき地域の位相は異なる。

こうした点で、まさに大阪は、雇用政策の分権化について検討するための多様な課題を内包した地域だといえることができる。失業者への求職紹介事業や職業訓練など、これまで国が中心に実施してきた施策を地域主導で行う必要の是非、あるいは国一府一市町村の役割分担につい

て、検討する必要があるだろう。

さらに地域を機軸として雇用政策を考える場合、「労働力供給」（高齢者、若者、女性、外国人、障害者等）の側と「労働力需要」（企業、産業）の側の両方から地域特性を整理・分析する必要がある。福祉政策、産業政策、環境政策等と一体化した「まちづくり政策」のなかに雇用が位置づけられていくことが、破れにくいセイフティネット構築につながる。今日紹介されている各地の地域雇用施策の事例をみると、産業と生活の両面から地域の社会経済の特徴をつかみ、新しいコミュニケーション・ネットワークを構築する試みが少なくない。いわゆるコミュニティ・ビジネス創出などもこれに含まれる。こうした観点から大阪の取り組みについての考察が欲しかった。

さらに、雇用をめぐる行政と第3セクターやNPO、そして民間企業との役割分担はどうなっていくのか。例えば東京都足立区では「雇用創出特区」の認定を受け、区役所の内部にハローワークと民間職業紹介事業者の窓口を並べて職業紹介事業を実施している。大阪流の公民役割分担についても現状調査・分析に基づいた検討が欲しい。

昨今の地方分権改革は、各種の行政サービスの供給を地方に委ねる方向で進められている。しかしながら国からの財源保障は縮小されており、地域主導のセイフティネット構築は、財政面でも厳しい状況におかれている。大阪から、雇用創出を含んだ独自の地域づくり施策がどのような形で提起されるのか。本書に続いて、さらなる調査研究が進められることを期待したい。（玉井金五・松本淳編著『都市失業問題への挑戦－自治体・行政の先進的取り組み』、法律文化社、2003年9月、iii + 213頁、定価2800円＋税）

（ぬまお・なみこ 日本大学経済学部助教授）