

「地域における国と自治体の連携
— 就労支援行政を中心に —」

平成28年4月28日(木)

伊 藤 正 次

地方行政研究会（2016年4月28日）

地域における国と自治体の連携 ——就労支援行政を中心に——

伊藤 正次（首都大学東京）

はじめに

- 科研費・基盤研究（B）「比較事例分析に基づく多角的な行政主体間の連携・協働に関する実証研究」（平成27～30年度）
 - ・多角的な行政主体の分立状況＝セクショナリズムや二重行政の淵源？
 - ・多角的な行政主体間の連携・協働の実態と手法の探究：「多機関連携」
 - ・事例研究からのアプローチ：児童虐待防止、青少年健全育成保護、地域包括ケア、就労支援、生活保護・自立支援、消費者保護、地域振興等
 - ・メンバー：伊藤（代表者）、荒見玲子（名古屋大学）、鈴木潔（専修大学）、手塚洋輔（大阪市立大学）、嶋田暁文（九州大学）、松井望（首都大学東京）

1 行政における連携（cf. 伊藤 2015b）

（1）行政における「連携」への着目

- 行政研究における複数主体間の連携への理論的関心の高まり：背景には、NPM（New Public Management）に対する見直しの機運
- ①NPMの流れを汲む官民連携・公民連携
 - ・官民パートナーシップ（Public Private Partnership: PPP）：サッチャー政権以降の民間委託や市場化テスト、PFI等、NPMに基づく取組を、ブレア政権が政府部門と民間部門の協調・連携を図る手法として定式化
- ②ガバナンス論の興隆
 - ・NPMの市場主義的偏向批判→政府部門・民間部門を通じた多角的主体が水平的に連携しながら公共サービスを提供する状態＝ガバナンス
- ③NPMに基づく行政組織改革の弊害除去
 - ・NPM型行政組織改革：単一目的をもつ業務執行部門の分離（エージェンシー化）、省庁

の機能別細分化→業務執行の現場の情報が政策の企画立案に活用できない、人事管理の断片化→省庁の再統合、行政組織間の連携を強調 (ex. ニュージーランド)

(2) 「連携」の多様性

○行政における「連携」の概念

- ・日本語の「連携」＝「同じ目的を持つ者が互いに連絡をとり、協力し合って物事を行うこと」(『広辞苑』)
- ・英語圏諸国の行政で用いられる各種用語を「連携」、「協働」等と訳し、互換的に使用

①partnership としての連携

- ・環太平洋経済連携協定 (TPP)、経済連携協定 (EPA) 等：二国間・多国間の協定を指す用語としてのパートナーシップ
- パートナーシップ：異なる主体間で合意された協定・協約に基づいて制度化された協力関係
- ex. オーストラリアのタスマニア州とタスマニア地方政府協会の「連絡調整及び協議に関する第2次包括連携協定 (*Government Working Together: Second Statewide Partnership Agreement on Communication and Consultation between the State Government and the Local Government Association of Tasmania on behalf of Tasmanian Councils*)」(2012年改定)
- ・2014年地方自治法改正による「連携協約」＝partnership agreement?

②collaboration としての連携

- ・コラボレーション：パートナーシップほど制度化されていない複数主体間の協力関係
- ・「協働」という訳が与えられるが、「連携」と互換的に用いられる
- ・ガバナンス論→官民協働・公私協働
- ・政府部門内部における関係行政機関相互の連携・協働：多機関連携 (interagency collaboration, collaboration among government agencies)
- ・ICC (Interagency Collaborative Capacity) の研究 (Bardach 1998)：事例研究により、政策の手段・目的関係の明確性、連携への政治的・財政的インセンティブ、組織環境の柔軟性、リーダーシップの質等が ICC の育成に影響を当てることを示唆
- ・日本でも児童虐待防止行政 (高岡 2013)、青少年健全育成行政 (石川編著 2013) 等の分野で多機関連携の取組や研究が進展
- 関係行政機関による情報共有に加え、専門性の相互尊重、緊急時の越境的介入、現場での行動を通じた連携の重要性等が指摘されている

③政府による政策パッケージとしての連携

- ・イギリス・ブレア政権の「連結政府 (Joined-up Government)」：解決が困難な政策課題について、地方政府を含む複数の行政機関が連携して対応
内閣府に社会的排除対策室 (Social Exclusion Unit) を設置 (1997 年)：関係各省や民間からの出向者からなる対策室が省庁横断的に対応
 - ・ニュージーランドにおける NPM 型改革の見直し：教育、青少年健全育成、医療等、関連分野の行政組織の連携を通じた政策目標・政策情報の共有化 (Majumdar 2006、和田 2007)
 - ・オーストラリアの「全政府アプローチ (Whole of Government Approaches)」：解決困難な「たちの悪い問題 (wicked problem)」(気候変動や肥満の増加、先住民族差別等) に対処するため、行政機関を連結し、相互の垣根を越えて全政府一丸となって対応する取組 (Australian Public Service Commission 2007, Management Advisory Committee 2004)
 - ・取組の新規性に対する批判 (Hood 2005)：省庁割拠主義 (departmentalism) を克服するために打ち出された Joined-up は、行政学では伝統的に「調整 (coordination)」と呼ばれてきたものであって、斬新な言説ではない
- それにしても政策パッケージとして行政機関相互の連携が強調されることの政治的意味を検討することが必要では？

- 日本の行政研究における「連携」：ガバナンス論に基づく官民協働論・公民協働論に傾斜しているのではないか→行政機関相互の連携＝多機関連携の実態を分析する必要性

2 地方分権改革と就労支援行政

(1) 第1次地方分権改革・規制改革と就労支援行政

- 第1次地方分権改革による地方事務官制度の廃止 (2000 年)
→国直轄化、出先機関としての都道府県労働局新設
- 規制改革：無料職業紹介事業の自治体・民間への開放促進
→職業安定法改正 (2004 年施行)：自治体が自らの施策に関する業務に附帯して行う無料職業紹介事業については届出で実施可能に
- ・公共サービス改革法に基づく市場化テスト (2007 年～)：職業安定関係事業は、結果的に国の事業に

(2) 出先機関改革とハローワークの地方移管の頓挫

- 出先機関改革：地方分権改革推進委員会→地域主権戦略会議「アクション・プラン」推進委員会→ハローワークが対象に

- ・ILO88号条約問題：「職業安定組織は、国の機関の指揮監督の下にある職業安定機関の全国的体系で構成される」（第2条）
- 地域主権改革（出先機関改革）の挫折：ハローワークの地方移管は頓挫（西尾 2013, 181-185）
- 自治体からの提案募集に基づき、ハローワーク特区（埼玉県、佐賀県）、国と自治体の一体的実施等の取組へ
- ・33都道府県、127市区町、1共同提案（県・市）で事業を開始し、一体的実施（2016年4月1日現在）

（3）第6次地方分権一括法案による決着

- 地方分権改革有識者会議：雇用対策部会を設置
- 「地方分権改革有識者会議・雇用対策部会報告書」（2013年8月）：情報セキュリティやコストの問題に留意しつつハローワークの求人情報を自治体に提供する取組を積極的に推進、自治体職員の専門性向上、国・自治体の協議・連携
- 「地方分権改革有識者会議・雇用対策部会報告書」（2015年11月）
 - ①知事が国のハローワークを“實際上、都道府県の組織として活用”できる枠組を創設し、
 - ②地方版ハローワークの設置権限を移譲し、地方公共団体が国と同列の公的な立場で無料職業紹介事業を実施できることとし、
 - ③国のハローワークと地方公共団体とが同一施設内で無料職業紹介及び相談業務等を行う「利用者の視点に立っての一体的サービス」の提供を全国的かつ継続的に展開し、
 - ④国による支援を拡充する
- 第6次地方分権一括法案
 - ・地方版ハローワークの創設（職業安定法）：自治体が民間事業者とは明確に異なる公的な立場で無料職業紹介を実施、国のハローワークの求人・求職情報を自治体にオンラインで提供
 - ・自治体が国のハローワークを活用する枠組み（雇用対策法）：国と自治体の雇用施策に関する協定の締結、同一施設での一体的実施／必要な措置の実施について首長から厚生労働大臣に要請可能
- 「丸ごと移管」ではなく、国と地方版ハローワークの併存：冗長性（redundancy）を許容する就労支援体制（cf. 伊藤 2011）

3 就労支援行政における多機関連携の実際

(1) 被災者就労支援をめぐる多機関連携：福島県と相馬市の事例（伊藤 2015a）

○東日本大震災に伴う就労支援施策の展開

- ・被災者等生活支援チームの下に「被災者等就労支援・雇用創出推進会議」を設置（2011年3月28日）
- 「日本はひとつ」しごとプロジェクト：各都道府県労働局を事務局とする「日本はひとつ」しごと協議会を設置（4月5日）、自治体、国の出先機関、関係団体が情報共有し、被災者の生活支援と就労支援を一体で行う体制を整備
- 2012年12月の政権交代で事実上休止、震災等緊急雇用対応事業として展開
- ・福島県および県内市町村は、福島市・郡山市を除き、ハローワークとの一体的実施の提案は行っていない（2016年4月1日現在）
- ・2014年1月9日～11日に、福島県商工労働部雇用労政課、相馬市産業部、ハローワーク相馬でヒアリングを実施

○福島県の就労支援施策と連携体制

- ・福島県は、リーマン・ショックによる緊急雇用対策の一環として、震災前から「ふくしま就職応援センター」（以下、「センター」）を設置、民間企業に運営委託
- ・センターは、県内5カ所（郡山、白河、会津若松、）に窓口を設置、各窓口専任のキャリア・カウンセラーを置き、予約制・担当者制を敷くことで県内外の被災者・求職者に対応／仮設住宅での巡回就職相談会の開催、県内企業への求人開拓、県外の被災者・避難者への巡回就職相談の実施等（※2016年4月から、センターは被災者の生活支援機能を強化し、「ふくしま生活・就職応援センター」に改組、広野町のハローワーク富岡広野サテライト内に広野事務所を新設し、被災者の生活再建相談等を実施）
- ・県とは、県の商工労働部雇用労政課とセンターの各窓口長、支援団体が出席する定例会議（月1回）で情報共有
- ・ハローワークとの連携：センター南相馬窓口は、所轄のハローワーク相双と月1回、主としてメンタルヘルスにかかる事例研究会を実施
- ・市町村との連携：窓口は、管内各市町村に月例報告、イベントや相談会等の共催

○相馬市とハローワーク相馬の連携

- ・地域の雇用情勢に関する情報は、ハローワーク相馬から相馬市に提供され、市役所窓口で市民に供覧
- ・ただし、相馬市とハローワーク相馬の連携関係は必ずしも緊密ではない：市は復興事業による雇用創出に関心、ハローワークは求人情報の全国ネットワークを活用した職業紹介・就職相談に関心

○センターとハローワーク、センターと各市町村の「二者間連携」が基本

(2) 国・県・市の一体的実施における連携：新潟の事例

- ハローワークにかかる一体的実施について、県・市共同提案の唯一の例である新潟県・新潟市の事例を調査
 - ・2015年11月16日に新潟市東区役所で、ハローワーク新潟、東区職員からヒアリング
 - ・経緯：「新潟州構想」→具体的な課題を検討する中で、ハローワーク関係が浮上→国・県・市の一体的実施を提案、2012年10月に県、市、新潟労働局、ハローワーク新潟で構成される運営協議会を開催、11月に知事、市長、新潟労働局長の間で協定を締結
 - 新潟市東区役所に就労支援と生活支援のワンストップサービス窓口として「ワークポート新潟」を開設（2013年1月25日）
 - ・東区役所に開設した理由：生活保護受給のその他世帯が比較的多い／イトーヨーカドー跡でスペースに余裕

- 相談・窓口体制
 - ・国：職業相談員1名（非常勤、1年契約、キャリアコンサルタント、産業コーディネータ等の資格をもち、民間で採用業務を担当してきた経験のある人）、就職支援ナビゲーター2名（非常勤、キャリアコンサルタント等の資格をもち、職業相談、企業の人事労務の経験者）←ハローワーク新潟の管理部門担当者が毎週ワークポートに来て監督
 - ・県：職業訓練相談員1名（非常勤、週2回（月・木）来所）
 - ・市：東区役所保護課職員、就労支援員2名（非常勤、新潟労働局OB、うち1名は江南区と兼務）、生活困窮者自立支援員（本庁福祉総務課で公募採用・非常勤→東区保護課で監督）
 - ・職業紹介端末（相談職員利用、2014年9月から全国情報をオンライン提供）3台、求人情報提供端末（来訪者利用）3台

- 国・県・市の連携体制
 - ・運営協議会：年1回、状況報告と次年度計画数値の決定
 - ・東区保護課のケース会議に必要に応じてワークポート相談員が出席
 - ・検討会議：保護課の就労支援員がワークポートに週1回来て連絡調整、ワンフロアでの連携、地下食堂等で顔を合わせることもあり、職員間の情報共有が気軽に行える環境にある
 - ・生活保護受給者等支援事業（2015年度以降は生活保護受給者等就労自立支援促進事業）：東区保護課とワークポートが連携して就労支援プログラムを実施、区保護課に来た生活保護受給者のうち、対象者についてワークポートに相談依頼し、今後の支援内容を本人、区保護課の就労担当、ワークポートのナビゲーターで詰めていき、ワークポートで支援をしていく（以後は必要なときに区保護課の就労担当がサポート）

- ・支援内容を対象者本人と詰めていく中で、職業訓練の必要性や興味・関心があれば県の職業訓練相談員につなぐ／ただし、区保護課では、職業訓練を実際に受ける例は限られているという認識
- ・その他、ワークポートに相談に来た児童扶養手当受給者については、東区健康福祉課の担当窓口につなぎ、市福祉部こども未来課が提供するプログラムに関する情報提供を行うなどの例がある

○専門人材の確保

- ・専門性をもつ相談員は確保されているが、新潟市以外では人材確保が困難であり、新たな取組は難しいとの認識（ハローワーク、区保護課）
- ・市の就労支援員は新潟労働局 OB のネットワークがあり、確保が可能／自立支援の中の健康相談等では相談員の人材が不足しており、それに比べるとましという認識（区保護課）

○評価

- ・区保護課、ハローワーク新潟の職員の認識では、総じて連携がうまくいっているとの評価
- ・県の役割については要検討か：「新潟州構想」が停滞する中で、県は市との一体的実施からは手を引きたがっているのではないかとの感触も（新潟県は知事と新潟労働局長との協定に基づき、別途U・Iターン求職者へのワンストップサービスや新潟県求職者総合支援センターでの職業紹介事業を展開）→実態として国と新潟市の「二者間連携」？

おわりに

○就労支援行政の事例から明らかになったこと

- ・「多機関連携」のための会議体が設置されているが、現場では「二者間連携」がベースとなっている（cf. 牧原 2009）
 - ・専門知識や経験をもつ非常勤職員に依存した連携：ハローワークや県は、正規職員を常駐させることは職員体制上困難、県の就労支援行政も民間委託、市も専門知識・経験の面では労働局 OB に依存
- 「地方版ハローワーク」は可能か

○他分野の多機関連携との比較

- ・専門人材の活用と連携：北九州市少年サポートセンターにおける警察・市・児相・教育委員会の連携
- ・「制度」より「人」？

・ワンフロア、ワンストップという「アーキテクチャ」の重要性

参考文献

石川正興編著 2013 『子どもを犯罪から守るための多機関連携の現状と課題——北九州市・札幌市・横浜市の三政令市における機関連携をもとに』成文堂。

伊藤正次 2011 「行政における『冗長性』・再考——重複行政の比較分析に向けて」『季刊行政管理研究』第135号。

伊藤正次 2014 「多重防御と多機関連携の可能性」御厨貴・飯尾潤編『別冊アステイオン「災後」の文明』阪急コミュニケーションズ。

伊藤正次 2015a 「多機関連携としてのローカル・ガバナンス——就労支援行政における可能性」宇野重規・五百旗頭薫編『ローカルからの再出発——日本と福井のガバナンス』有斐閣。

伊藤正次 2015b 「自治と連携——自治体間連携の理論的基礎に関する一考察」『地方自治』817号。

高岡昂太 2013 『子ども虐待へのアウトリーチ——多機関連携による困難事例の対応』東京大学出版会。

西尾勝 2013 『自治・分権再考——地方自治を志す人たちへ』ぎょうせい。

牧原出 2009 『行政改革と調整のシステム』東京大学出版会。

和田明子 2007 『ニュージーランドの公的部門改革——New Public Managementの検証』第一法規。

Australian Public Service Commission, 2007 *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*, Commonwealth of Australia.

Bardach, Eugene 1998 *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Brookings Institute.

Hood, Christopher 2005 “The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective,” Vernon Bogdanor ed., *Joined-Up Government*, Oxford University Press.

Management Advisory Committee, 2004 *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Commonwealth of Australia.

Majumdar, Debiprosad 2006 “Collaboration among Government Agencies with Special Reference to New Zealand: A Literature Review,” *Social Policy Journal of New Zealand*, Issue 27.

I-D 新たな雇用対策の仕組み（職業安定法及び雇用対策法）

■ 地方版ハローワークの創設（職業安定法）

- ◇ 地方公共団体が民間事業者とは明確に異なる公的な立場で無料職業紹介を実施
 - ⇒ 法律上、地方公共団体が行う無料職業紹介を独立した章に位置づけ
 - ⇒ 地方公共団体が無料職業紹介を行う際の国への届出を廃止
 - ⇒ 民間事業者と同列に課されている規制※（職業紹介責任者の選任等）や監督（事業停止命令等）を廃止
- ※利用者保護の観点から、名義貸しをして他人に無料職業紹介事業を行わせることは引き続き禁止

（改正前）

	国の許可	国の規制・監督
国 (ハローワーク)	—	—
無料職業紹介事業者 (地方公共団体含む)	○ (地方は届出)	○



（改正後）

	国の許可	国の規制・監督
国 (ハローワーク)	—	—
地方公共団体 (地方版ハローワーク)	—※	×
無料職業紹介事業者	○	○

※国に通知（申請）可。地方版ハローワークの設置状況の把握や国による支援のため）

- ◇ 無料職業紹介を行う地方公共団体に対し、**国のハローワークの求人情報及び求職情報をオンラインで提供**

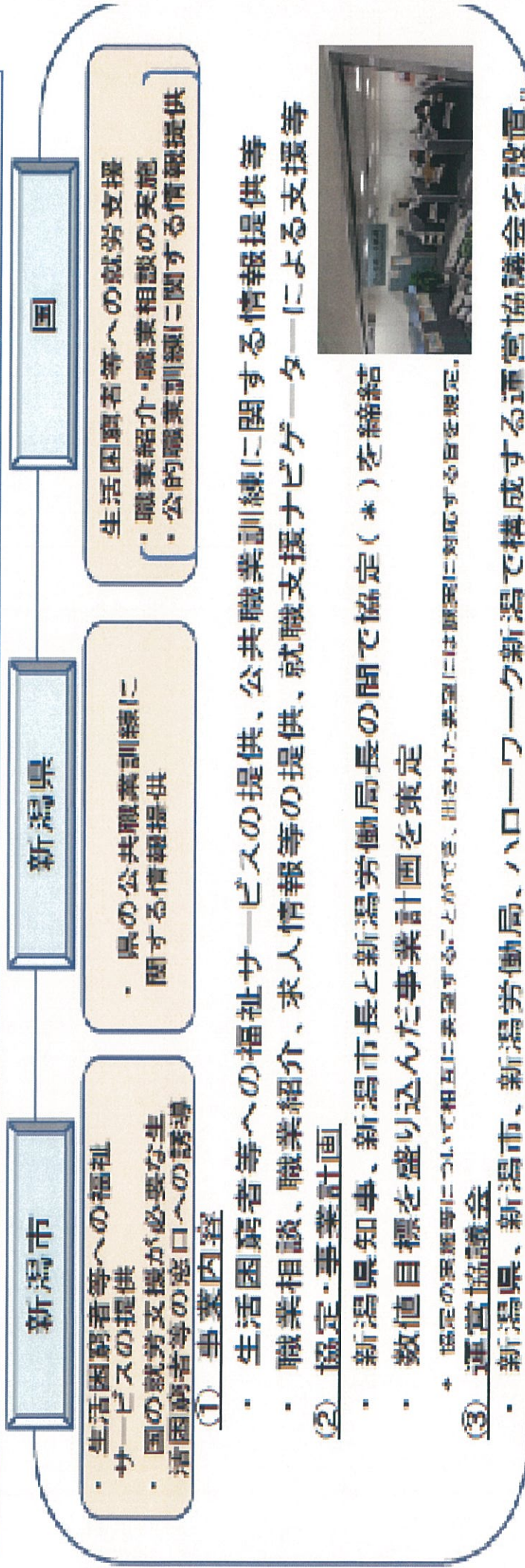
■ 地方公共団体が国のハローワークを活用する仕組み（雇用対策法）

- ◇ 国と地方公共団体は、雇用に関する施策について、**協定の締結**や同一施設における**一体的な実施**などにより連携
- ◇ 労働者の職業の安定に関する必要な措置の実施について、**地方公共団体の長から厚生労働大臣に要請**が可能

新潟市・新潟県との一体的実施

平成26年1月26日事業開始

市民に密着した地域の総合的な行政機関である区役所に国が行う職業相談・紹介等と県で行う職業訓練に関する情報提供の窓口（「ワークポート新潟」）を設置し、生活保護受給者等の生活困窮者などの自立に向けた就労支援を実施



* 協定の両当事者について相互に要望することができ、出された要望には開業に对应する旨を規定。

「ワークポート新潟」において、市が行う生活困窮者等への福祉サービスの提供、県が行う職業訓練の情報提供及びハローワークが行う職業相談・紹介等を一体的に実施することにより、就労支援と生活支援をワンストップで提供。これにより地域の求職者等の生活の安定、再就職を実現。

(1) 実施体制

県

・職業訓練相談員1名を配置(週2日)

市

・東区役所職員(福祉担当)

国

・職業相談員3名を新たに配置
・求人情報提供端末3台、職業紹介端末3台を配置

(2) 事業目標と取組状況(25年度)

	事業目標	取組状況(25年10月末時点)
利用者数 うち、生活保護受給者等の職業相談者数	9,500人以上 3,100人以上 <small>(参考)24年度目標(25年1月～25年3月) 2,300人以上 25生活保護受給者等職業相談者数 800人以上</small>	5,758人 1,634人 <small>(参考)24年度実績(25年1月～25年3月) 1,410人 25生活保護受給者等職業相談者数 682人以上</small>
就職決定者数 うち、生活保護受給者等の就職者数	120人以上 80人以上 <small>(参考)24年度目標(25年1月～25年3月) 40人以上 25生活保護受給者等就職者数 30人以上</small>	61人 24人 <small>(参考)24年度目標(25年1月～25年3月) 10人 25生活保護受給者等就職者数 11人以上</small>

「福祉から就労」

支援事業 好事例

男性：30代

希望勤務地：新潟市内
希望職種：土木作業員

男性：50代

希望勤務地：新潟市内
希望職種：大工経費が活かせる職人、作業員等

① ワークポート新潟利用の理由

・派遣会社に登録するも月に2~3回の仕事。日雇いの仕事で生計をつなぐが住居も喪失。生活保護に至る。

② 抱える課題

・土木作業員を希望しているものの、就労経験は1年10か月と短いことからやや不安を抱えている。

③ 支援内容・ポイント・経過

・早期就労の実現を相互に確認し、応募書類を校正しながら精度を高めていった。特に添状・面接・礼状等、一緒に考え行動に移した。
・期間を明けずにごまめに末所を促し、まずは窓口にて一緒に検索しながら求人内容のポイントを確認することから始めた。

④ 結果

・構造物の非破壊検査技師及び営業の職種に採用が決定。
(正社員、雇用期間の定めなし)
※ 支援期間6ヶ月 (H25.2~H25.8)

⑤ 就職支援ナビゲーターの所感

・当初より就労意欲は充分で、就労支援相談員の早期支援判断による声掛けと求人とのタイミグもあったことや、就労意欲のあるうちに本人の特性・強みを引き出し、短期間の中で一連の応募に対する徹底した取組みで早期就労に結びついたと考える。

① ワークポート新潟利用の理由

・簿記製造の準社員を期間満了で退職。短期バイトで繋ぐが糖尿病の悪化で就労できなくなり、生活保護に至る。

② 抱える課題

・8~9週おきの糖尿病治療のため、平日休みが必要。
・大工仕事は体力低下と機械不慣れで不可。資格なし。
・まじめだが印象暗く、話し下手で自己表現が苦手。

③ 支援内容・ポイント・経過

・元氣なく意識も低く面接にはほど遠いため、面接を重ね就活ノウハウを伝えながら意識を高め応募に導いた。
・希望に合った求人票の内容や条件をかみ砕いて説明し履歴書の添削指導も応募のたびにを行った。

④ 結果

・木工職人のフルに3件、作業員のパートに2件応募。6件目の合板製造作業員で採用が決定。
(ロングパート) ※ 支援期間2カ月半

⑤ 就職支援ナビゲーターの所感

・細かなところまで心配りでき責任感があるという長所を引き出し自信をつけさせた事、長髪から頭入らしい短髪にというアドバイスを素直に聞いてくれたことが就職につながった。
・精気を取り戻し、できるだけ長く続けたいと話していた。