

自治体事業への活動理論の適用

— 拡張的学習サイクルを用いた豊中市の雇用・就労支援事業の分析 —

大西喜一郎*

筆者は、自治体事業には、広くエンゲストロームの活動理論を適用できると考え、拡張的学習サイクルを用いて豊中市の雇用・就労支援事業を分析した。豊中市の同事業の特徴は、総合的な就労支援を雇用労働部門が実施し、産業振興と一体で積極的に雇用創出と人材育成に取り組む点にある。国等のモデル事業や補助金等を活用し、求職者と雇用者の両者とパーソナルな信頼関係を作り、寄り添い伴走し、繋がりの中で、人の強みを生かせる雇用を創り出す支援方法は、コミュニティ（自治体）を含む三者全てに恩恵を齎した。成功の要因は、二つあった。ひとつは、豊中市が就職困難者等の出現は構造的な問題であり、失業救済から就業率向上に政策転換が必要と判断し、企業側への対応を重視し、雇用・就労施策推進策を纏めて、リーマンショック前の2008年7月に公表し、実行した点にあった。もうひとつは、個々の事案で、対立・矛盾・葛藤を新たな構想に転換し、未来に向かって進む拡張的学習サイクルの過程と同様に、活動を実践した点にあった。自治体の事業運営では、市民と自治体職員が共に学び合う姿勢が重要であり、協働の自己組織化を促進する活動理論の援用が望ましいと考えられる。

キーワード：就職困難者、雇用・就労支援事業、拡張的学習、活動理論、コミュニティ

はじめに

1942年に英国のベヴァリッジは、健康保険、失業保険、年金などを、全ての国民を対象とする統一制度のもとで整備することを提唱し、第2次大戦後の英国の社会福祉の基礎を描いた(Beveridge, 1942)。彼は、3部作の最後となる「自発的活動論」の中で、国家政策のみに頼るのではなく、各自が自由に暮らしながら、共通の目的とその目的を果たすための絆によって自分と皆が繋がる社会が好ましいと論じた(Beveridge, 1948)。近年地方分権化が議論される中で、課題は可能な限り発生源に近いところで解決すべきであるとの認識が強まった。社会的困難を抱える市民に自治体職員などが寄り添い支援し、地域社会の中で問題解決を支援するコミュニティ

ケアが注目されている。

一つの例として、雇用・労働の問題がある。日常生活していく上で、収入を得ることは、不可欠である。通常は、何らかの労働（仕事）をして、その対価として賃金・報酬を得て、暮らしている。しかし、いつの時代にも、コミュニティには仕事に就くことが困難な人々が存在する。安定した仕事を得られないと、生活の拠点となる住まいにも事欠く。もっとも、生活に直結する雇用と労働の政策は、最近まで専ら国と都道府県に委ねられ、基礎自治体では、解決が困難であると考えられていた。しかし、生活困窮者が増えている地域の現場では、就労支援は喫緊の課題である。

コミュニティにおいて、公的機関や自治体の職員は、市民から相談を受けることが多い。地

*おおにし きいちろう 日本福祉大学

方公務員法第30条では「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」と規定されている。

職員が市民から寄せられる相談を共感的に受けとめ、市民の暮らしの向上のために行動を始め、取り組むべき課題を分析し、市民と協働して活動する際に、エンゲストロームの活動理論を適用できると筆者は考える。その理由として、エンゲストロームの活動理論は、集団による協働的活動を分析対象とし、これを理解するための枠組みとして開発された事、そのモデル化に際しコミュニティを基底に組み入れている点があげられる (Engeström, 1987)。図1の三角形で簡単に説明すると、人間の社会生活を規定するのは、大きな三角形の頂点にある(道具)・(ルール)・(分業)である。社会の中では(生産)・(消費)・(交換)・(分配)が生じている。協働的实践活動は、人や集団等の(主体)と集団的活動が目指す目的や動機等の(対象)と(コミュニティ)の逆三角形で示される。(主体)は、(道具)を媒介として(対象)と結びついていると同時に、ルールを媒介として(コミュニティ)と結びついている。また、(コミュニティ)は、(分業)を媒介として(対象)と結びついている。これを、自治体の事業に適用してみる。自

治体職員(主体)は分業制で、法律等のルールを媒介としてコミュニティ(地域)に働きかける。その職責を全うするために、話し合い・対話を道具として用い、仕事の結果は、コミュニティ(の同意)を介して達成される。

次に、活動の展開を示す拡張的学習のサイクルについて述べる。これは、実践者たちが自らの活動をより創造的なものに転換し、生活世界の現実を変えていく過程を描出する概念である(山住, 2006)。そして、番号順に「1. 疑問解決の欲求」、「2. 歴史的分析・実際の経験の分析」、「3. 新しい解決策のモデル化」、「4. 新しいモデルの検証」、「5. 新しいモデルの実行」、「6. プロセスの反省・隣接するものとの再編成」、「7. 新しい実践の統合・強化」と進展する(Engeström, 2001)。これを自治体職員の業務に適用すると、次のようになる。1. 寄せられた相談内容がなぜ生じているのか、疑問に思い、職務として取り上げる必要があるかどうか吟味する。2. 過去に同様の事例があるかどうか調べる。3. 試行的に新しい解決策(モデル)を提案する。4. 一定期間試行したのちに、効果測定(検証)する。5. 正式なルールを定めて運用を開始するが、市民等から苦情や不備を指摘される。6. 不備や不合理を解消するために運用の見直し・再編を図る。7. 改善策を実行に移す。

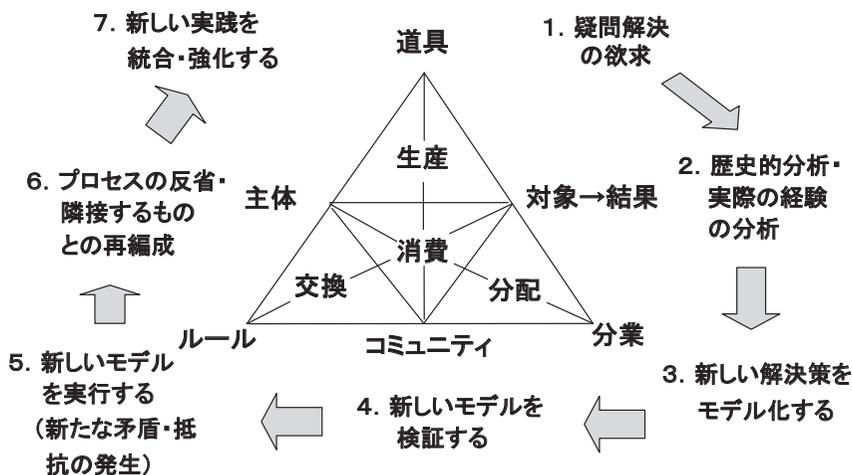


図1 エンゲストロームの活動理論における活動システムのモデルと拡張的学習のサイクル
(出典: Engeström, 1987, 邦訳 p.79, 2001, FIG.11 を筆者一部改変)

本稿では、その具体的な事例として、就労を希望するも何らかの阻害要因を抱え就職に至らず、就労に向けて支援を必要とする「就職困難者」に対する豊中市の雇用・就労支援事業を取り上げる。その事業の背景を明らかにするために、先に欧州と我が国の経済と雇用の情勢の経緯を振り返る。次に、豊中市の事業について、活動理論の枠組みを援用して分析する。更に、豊中モデルと称されるその成功の要因を探ってみたい。

1. 経済と雇用をめぐる情勢の経緯

(1) 欧州の経緯

英国でベヴァリッジ報告が発表された1942年当時は、第2次大戦中で労働力が不足し、完全雇用に近い状態であった。彼は、完全雇用を「求職者が求人数に等しい状態」と定義した。より良い仕事を求めて求職活動している摩擦的失業者等（約3%）を除いて、非自発的失業がない状態は、完全雇用と考えられた。これは、学業を終えた男性が、定年まで配偶者と子どもを扶養するために、ひとりで稼ぎ続けるような雇用である。現在とは違って、当時女性には、男性と同様の労働への完全参加を想定されていなかった。

1965年以降欧州では、イタリアを除き、離婚率が上昇し始めた（本川 a）。法律的な婚姻制度にとらわれない若者が増えている国もあり、婚外子・ひとり親世帯が増え（本川 b）、フランスやスウェーデンを除いて出生率は低位で推移し（内閣府、2004）、一方で平均寿命は延びた（本川 c）。

1970年代以降、高いインフレ率に加えて若者の失業率が高まり、従来のケインズの経済政策の限界に直面した。1970年代から80年代までの欧州の雇用戦略を振り返ると、若年者の失業の解消に向けて、50歳代には早期退職優遇制度等を設けて自発的な早期退職（引退）を促し、若年者にポストを譲る、いわば世代間のワークシェアリングの積極的推進であった。しかし、失業者を非労働力化することで失業率を下げようとする試みは、失敗した。若年者の雇用は改善せず、高齢者の労働力率が低下した結果、年金

給付コストは膨張し、社会保険財政は急速に悪化した（厚生労働省、2007）。

なお、ドイツでは、1989年にベルリンの壁が崩され、東西ドイツの統合という新たな課題が生じた。また、1991年にソビエト連邦が崩壊し、東欧諸国も資本主義体制への移行が課題となった。1993年マーストリヒト条約によって、域内国境のない地域の創設、及び経済通貨統合を通じて経済的・社会的発展、経済的統合を促進すること等を理念として欧州連合が発足した。

欧州主要国の失業率は、1980年代前半には概ね8%から12%で推移した（本川 d）。その後、ドイツ、フランス、イタリアでは、高止まりしたが、英国では低水準化した。この差異は、異なる社会保障政策の結果として説明される。欧州の雇用・労働政策は、次の3つに分類されることが多い。英国と米国に代表される新自由主義の影響を強く受けて、市場原理を重視し、個人の成功と短期的利益を追求し、給付の見返りに就労を義務付ける（ワークフェア）フレキシビリティ型、ドイツ・フランスのように手厚い失業給付（セキュリティ）と職業訓練によって人間（能力）開発を志向するケイパビリティ型と、デンマークのように、柔軟な労働市場で低水準の雇用保護を許容する代わりに、包括的な社会保障制度によって高水準の所得を保障し、失業給付に伴う教育・職業訓練（ラーンフェア：学習福祉）を重んじ、積極的な労働市場活性化を志向するフレキシリティ（フレキシビリティとセキュリティの合成語）型である（豊泉、2015）。欧州で一世を風靡したフレキシリティは、その後デンマークでは、2000年代の政権交代に伴う政策変更により、ワークフェアに傾いた。

(2) 日本の経緯

1950年代から1990年代半ばまでの日本の雇用・労働政策の経緯を、主に松淵（2005）の研究を援用して振り返る。日本では、1955年から1973年の18年間、年平均10%以上の高度経済成長が続いた。この時期に、「生涯雇用」「年功賃金制度」「企業別組合」等の日本型雇用慣行が確立した。1973年秋の第1次オイルショックの翌

年に、経済成長はマイナスを記録し、完全失業者は100万人に達した。1974年に雇用保険法が制定され、従前の失業給付に加え、全額事業主負担による失業予防と失業者の再就職促進を図る「雇用改善事業」、労働者の「能力開発事業」、労働者の福祉の向上を図る「雇用福祉事業」が始まった。1976年には完全失業率が2%を越え、製造業を中心に女性の非労働力化と、55歳以上の男性労働者の希望退職・整理解雇が目立った。1976年の第3次雇用対策基本計画では、重点目標を失業者の再就職促進から、失業の予防と雇用安定へと転換し、低成長下でのインフレなき完全雇用の達成・維持が課題とされた。その後、1978年に経済は回復し始め、1980年代半ばまで安定成長期が続いた。1979年の第4次雇用対策基本計画では、安定成長下における完全雇用の達成と、本格的な高齢化社会に向けて確実な準備が課題とされた。1983年の第5次雇用対策基本計画では、今後の急速な高齢化への対応、産業構造の転換への対処、労働力需給のミスマッチ解消、質量両面にわたる完全雇用の達成、ゆとりある職業生活の実現などが課題とされた。

1980年代半ばから1990年代初期は、1985年9月にドル高是正のための為替相場の調整と、アメリカにおける財政赤字削減、日独における内需拡大等の政策協調が合意（プラザ合意）され、実行された。為替は、1985年11月の1ドル200円から1987年末には120円台に達し、この急速な円高の進行に伴い輸出競争力が低下し、景気は後退した。また、生産拠点の海外移転などの動きがあった。1987年5月には、経済審議会が「構造調整の指針（新前川レポート）」を発表し、1990年代前半までを世界的な構造調整期と位置付け、国際協調型経済を実現するために、内需拡大とともに労働時間を年間1800時間に短縮するとの目標が掲げられた。1985年に男女雇用機会均等法、労働者派遣法、職業能力開発促進法が制定された。1986年には、60歳定年の努力義務を定めた高齢者等雇用安定法が施行された。

1987年2月の主要7か国会合にて、為替相場を安定させるために緊密に協力する旨の合意が成立し、日本では金融の緩和、内需拡大に向け財政支出が実行された。次第に活況となり、1988

年から翌年にかけて株価、地価は異常に値上がりし、1991年まで続いた（バブル経済）。完全失業率は、1987年央の3%台から1990年末より年初にかけて2.0%に低下するなど、労働力需給は逼迫した。その後金融引き締めにより、株式・土地の資産価値は下がり始めたが、労働市場では、低失業率、人手不足の状況が1991年前半まで続いた。1987年には、週40時間労働制に向けて労働時間を段階的に短縮する労働基準法の改正、1989年には、パート労働者に雇用保険制度を適用拡大する雇用保険法の改正があった。1988年の第6次雇用対策基本計画では、構造調整期における雇用安定の確保と、ゆとりある職業生活の実現がテーマであった。

1991年頃以降のバブル経済崩壊期に入ると、有効求人倍率は、1992年秋に1倍を下回り、1993年から1997年の間は0.6から0.7倍台で推移し、急速に雇用が悪化した。1993年以降、製造業の就業者が著しく減少する一方で、サービス業を中心とする第3次産業が就業者を吸収する構造が顕著となった。

2. 活動理論の分析枠組みを使った豊中市の雇用・就労支援事業の分析

(1) 拡張的学習のサイクルを援用して整理した豊中市の雇用・就労支援事業の経緯

本節では、豊中市の概況を述べ、次に活動理論の拡張的学習のサイクルを適用して豊中市の雇用・就労支援事業の経緯を整理する。

豊中市は、淀川の支流である神崎川を隔て大阪市の北に隣接し、西は空港を共有する兵庫県伊丹市等と接する。1910年以降小林一三が経営した鉄道事業に付随する沿線宅地開発で、大阪市のベッドタウンとして成長を始めた。戦後高度経済成長期の1970年には、北東部の千里丘陵で隣接する吹田市にて、大阪万国博覧会が開催された。面積は、36.6 km²で全域が市街化区域である。2019年1月時点で約40万人の人口を擁し、2012年4月に中核市に移行した。

1. 疑問解決の欲求

地域密着型の豊中市の雇用・就労支援策は、バブル経済崩壊後に就職困難者等が、自治体に

支援を求め始めた1996年頃に起源を持つと考えられる。就職困難者がなぜ出現したのかと、職員は疑問を持ち始めた(西浦他, 2008)。当時日本政府は、財政再建の必要から、新自由主義路線に転換し、1996年から公共事業等への財政投入額を削減し、1997年に消費税率を5%から8%に引き上げた。1997年の山一証券や北海道拓殖銀行の経営破綻等による金融危機をきっかけに、民間企業は経営の効率化を本格化させ、人員削減による過剰雇用の解消に取り組んだ。1990年には2.1%であった日本の失業率は、1997年には3.4%、2000年には4.7%、2002年には5.4%に悪化した。円高の影響も相まって、大阪府では、工場の海外移転（産業空洞化）や景況感の悪化等に伴い製造業などの中小企業数も減少し（経済産業省, 2011）、1995年には6.2%であった失業率は、2000年には7%、2002年には7.7%と大幅に悪化した。

2. 実際の経験の分析

2000年4月施行の地方分権改革により、都道府県の公共職業安定所は、厚生労働省の地方労働局に統合される一方、「雇用対策法」の改正により、第5条で「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるように努めなければならない」と規定され、基礎自治体に努力義務が明記された。しかし、ハローワークを中心とした雇用対策の執行体制に関して、インターネットサービス以外は、さほど変わらなかった。失業者が増えてハローワークから溢れ、基礎自治体に支援を求め始めたが、雇用・就労の窓口は少なく、福祉の窓口は対応に追われた。

豊中市では、所管を雇用労働課と福祉課のいずれとするか、決定まで1年余り庁内で議論した。最終的に、就職困難者への就労支援と生活支援の実績がある雇用労働課とした(正木, 2018)。なお、豊中市は、1995年1月17日の阪神・淡路大震災において、大阪府内最大の被害を受け、1998年までに総額478億円と、財政規模に比して巨額の復興費用を要した(松村, 1998)。また、90年代の景気低迷による市税の落ち込みなどから、1998年に18年ぶりの赤字決

算となり、行財政改革大綱を策定し、本格的な改革に着手した。1999年には、赤字再建団体転落の危機を回避すべく財政非常事態宣言を行い、財政改革に取り組んだが、2003年度まで6年連続の赤字が続いた。豊中市の失業率をみると、1995年には5.2%であったが、2000年には5.7%、2005年には6.4%まで悪化し、2010年も6.4%のまま横ばい状態が続いた。

3. 新しい解決策のモデル化

厳しい地方財政状況下で大阪府は、2000年度と翌年度に雇用・就労を支援する「地域就労支援」のモデル事業を茨木市と和泉市で実施した。そして2002年度には府下18市町で事業化した。これは、同和対策事業等での就労相談の経験等を活かして府と市町が連携し、ハローワーク等の関係機関の施策も含め、広く雇用・福祉等の施策を総合的に活用して、人権を尊重し社会参加を保証しようとする政策の一環であった。

豊中市は、2003年に就労支援事業実施要綱を制定し、地域就労支援コーディネーター（嘱託職員）を1名配置した。なお、豊中市の就労支援事業の根底にも、労働と雇用とは、自己実現や社会参加と深く結びついた権利の回復であるとの認識があった(西岡, 2014)。

4. 新モデルの検証

ところが、豊中市は、職業紹介業の認可を得ておらず、就職困難者等の相談・カウンセリングや各種の職業能力開発の提供までしかできなかった。従って、就労支援の出口となる職業紹介は、ハローワークや求人誌等を利用した自主就職となり、就業後のフォロー（定着支援）もできずにいた。

5. 修正モデルの実行

2003年の職業安定法の改正に伴い、2004年3月以降地方公共団体が、自らの施策に関する業務に付帯して行う無料職業紹介事業について、厚生労働省に届出する事で実施可能になった。そこで、厚生労働省の認可を得て、2006年11月に「無料職業紹介所」を開設し、独自の求人開拓と職業紹介を開始した。人材コーディネータ

一を2名起用し、企業の業務改善にも繋がる仕事の切り出し方を提案し、新たな求人を掘り起こした。また、就労支援コーディネーターと連携し、求職者と求人企業の最適なマッチングを目指し、職業紹介から定着支援まで一貫して実施した。更に、就労支援の一環として職場見学・実習等の受け入れ先を開拓した。

なお、2006年当時、豊中市内のおよそ1万3千余の民営事業所のうち、92.4%が従業員20人未満の小規模事業所であった（総務省、2007）。また、この無料職業紹介事業には、求職者の支援という側面だけでなく、人材を欲している中小企業の経営支援の機能もあった。更に、都市経営の視点から、人口減少時代に抗って、若者や女性、高齢者、障がい者など全ての人に意欲と能力に応じて働ける環境を整備し、労働力人口の減少を抑制する狙いもあった。

6. プロセスの反省

就労支援センターと、無料職業紹介所の利用者増加の背景には、景気変動以外に、女性比率の高い介護・医療サービス業の伸長など、産業構造の変化があった。また、非正規雇用が全体の3割を超えるなど労働市場も変化し、高齢者・障がい者・女性等の居住地に近接した就労を希望する人の増加があった。豊中市は、就職困難者等の出現は、一時的な現象ではなく、構造的な問題であると分析した。従って、「失業救済」から「就業率向上」へと雇用政策の転換が必要と判断し、企業等の労働需要側への対応を重視すべきと考えた。

2008年7月に、「豊中市雇用・就労施策推進プラン」を公表した。活力と個性、自律性に富み、安心で健やかなまちを目指し、4つの基本方向として①就職困難者等の就労支援の継続、②高齢者、若年者、女性、障がい者等の就業促進、③雇用・就業機会の確保・創出、④雇用・就業のセーフティネットとして、労働相談や個別労働関係紛争の解決支援を定めた（豊中市、2008）。そして、国と大阪府のモデル事業、補助金・交付金・支出金を活用して事業を拡大した（櫻井、2012・町田、2012）。

7. 新しい実践の統合・強化

2009年度からは、「地域雇用創造推進事業」で商工会議所等とともに「豊中市地域雇用創造協議会」を設立し、雇用拡大・人材育成・就職促進事業を実施した。2010年度からは、ひとり親への就労支援として調理師免許取得支援事業を始めた。2011年度には、国のパーソナル・サポートモデル事業を利用して、地域就労支援センター、豊中市パーソナル・サポートセンター、豊中市社会福祉協議会の3機関で事業を進めた。そして、豊中市パーソナル・サポート運営協議会を設置し、キャリアカウンセラー、看護師、精神保健福祉士、社会保険労務士等の専門職がチームとなって、複合的な問題を抱え、既存の相談機関では支援が困難であった人への支援を担当した。また、相談者応援チームと、事業所応援チームのコーディネーターが連携した。

更に、厚生労働省の「セーフティネット支援対策等事業補助金」を活用し、「生活保護受給者等支援事業」・「意欲喚起事業」として長期離職者に対する就労支援事業を、福祉事務所と連携して開始した。成果として、事業所の協力を得て中間的就労事業（就労訓練）が実現した。障がい者の働く場を創設する事業体として「株式会社きると」（以下「きると」と表記する）の設立を支援し、当事者が参画する事業が具体化した。なお、パーソナル・サポート運営協議会に集まった人材が中心になって「一般社団法人キャリアブリッジ」が結成され、活動の一環として市内の定時制高校と連携し、校内に相談室を開設し高校生に対する相談・就労支援を開始した。これらを整理して表1に示す。

なお、2014年時点で豊中市は、北大阪エリア、大阪市・阪神地域の企業約2800社のデータベースを独自に保有し、現在も就労を希望する人すべてを対象に、雇用・就労支援事業を実施している。

(2) 活動システムのモデルの適用

次に、豊中市の雇用・就労支援事業を、活動理論の枠組みを使って分析する。

1. 豊中市（主体）は、（道具）として、労働

表1 拡張的学習サイクルを援用した豊中市の雇用・就労支援事業活動分析

サイクル	時期	豊中市の雇用・就労支援事業の内容
1. 疑問解決の欲求	1996年～	自治体に支援を求め始めた就職困難者等は、なぜ出現し、なぜハローワーク等では対応できないのか
2. 実際の経験の分析		所管の決定（雇用労働課／福祉課）まで1年半庁内で議論し、雇用労働課には就職困難者への就労支援と生活支援の実績があることを確認
3. 新しい解決策のモデル化	2000年～	大阪府が市町村と連携し、人権を尊重し社会参加を保証する政策として雇用・就労を支援する「地域就労支援」をモデル事業化
	03年	地域就労支援事業実施要綱を制定し、事務所を市立労働会館に設置
	8月	「地域就労支援センター」設置、「支援コーディネーター」1名配置
4. 新モデルの検証	2003～2006年	無料職業紹介業の認可無く、就労支援の出口がハローワークや求人誌等での自主就職となり、就業後のフォロー（定着支援）もできなかった
5. 修正モデルの実行	2006年11月	無料職業紹介所開設、独自に求人・実習先開拓と職業紹介開始。就労支援コーディネーターと連携、求職者と企業の最適マッチング目指す
6. プロセスの反省		産業構造・労働市場の変化、高齢者・障がい者・女性等の居住地近接の就労希望者が増加。就職困難者等の出現は、構造的な問題と分析
新たな疑問隣接との再編成		失業救済から就業率向上に政策転換が必要と判断、企業への対応重視
	08年	豊中市雇用・就労施策推進プラン（4つの基本方向）発表
	08年～	大阪府・国のモデル事業・補助金等を活用し、事業を積極的に拡大
7. 新しい実践の統合・強化	09年～	地域雇用創造推進事業で商工会議所等と地域雇用創造協議会を設立
	10年～	ひとり親への就労支援として調理師免許取得支援事業を開始
	11年～	モデル事業でパーソナル・サポートを3機関で実施（運営協議会設置）
		福祉事務所と連携し、長期離職者の就労支援事業を開始
	11年～	中間的就労事業実現、障がい者の働く場創設、当事者参画事業具体化
	12年～	定時制高校と連携、校内に相談室開設、高校生に相談・就労支援開始

部門に事務局を置き、無料職業紹介所を開設し、国の交付金等を活用し、コーディネーターを起用し、就労支援事業（対象）を実施した。

2. 豊中市（主体）は、コミュニティに対して、労働・雇用は、自己実現や社会参加と深く結びついた権利の回復であると認識し（ルール）、広く就労を希望する人々に就労支援事業（対象）を実施した。

3. 豊中市（主体）は、国から得た交付金等を使い（消費）、これを予算配分（分配）し、対象者の発見・アウトリーチは市社会福祉協議会、中間的就労・就労準備訓練・若者支援等は専門職集団「キャリアブリッジ」にも分担依頼（分業）し、事業を実施した。

4. 豊中市（主体）は、コミュニティを回り、事業者の求人動向を把握し、マッチする人材を送り込む営業努力を重ね、求職者の就職後も定

着支援を続けた。

以上のように、豊中市の雇用・就労支援事業は、活動理論の枠組みで説明可能である。

3. 考察

(1) 豊中市の雇用・就労支援事業の特徴

基礎自治体における就職困難者に対する就労支援事業は、福祉部門が担当する事が多い。一方、豊中市の雇用・就労支援事業は、基礎自治体で設置されている事自体が珍しい雇用労働部門が担当し、全国でも稀有な事例として注目されている。しかも、生活困窮者や生活保護受給者に限らず、就労を希望する市民全てを対象としている。これは、労働を通じた社会参加を基本的人権として保証しようとする姿勢の表れである。これを可能にしたのは、雇用労働部門が、これまでの我が国の雇用労働政策に精通し、人

材不足に悩む豊中市内の多くの小規模事業所の実情も把握していたからであると解される。

公的職業紹介システムに関して、欧州では、基本的には、職業紹介カウンセラーと求職者の間のマンツーマンの関係を基本とし、面接時間は、最低30分は確保される。更に、社会保険の加入継続の手續と連動している。なお、失業が長期化するにつれ、精神衛生上の問題、住宅の配慮、家庭不和等、問題が複雑化する事も多い為、自治体と職業紹介機関がより緊密な連携体制を敷いている（井口・長谷川，2010）。

職業紹介機関の職員1人当たりの失業者数は、英国49人、ドイツ25人、フランス70人に対し、日本は203人と約3倍以上の開きがあり（厚生労働省，2017a）、ハローワークの職員定数も年々削減されている（全労働省労組，2016）。ハローワークの職員のおよそ6割が、任期1年制で、更新が原則2回までの非正規雇用である（上林，2016・西日本新聞，2018）。1時間待って一人当たりの面接時間も約5分と短い（全労働省労組）。ハローワークで担当者制を敷いているのは、働く女性を対象とする「マザーズコーナー」、主に新卒3年以内の若者を対象とする「新卒応援ハローワーク」など、政府の重点政策に限られる。また、職に付随する生活相談もできるのは、後述する自治体との一体的施設に限定され、主な対象を生活保護受給者としている。これら以外は、基本的にパーソナルな関係はなく、社会保険とも連動せず、諸々の相談も取り扱わない。

一方、豊中市は、独自に無料職業紹介所を設け、広く就労を希望する全ての市民を対象とし、担当者制を敷き、求職者と雇用者の両者とパーソナルな信頼関係を作り、必要に応じて専門職チームの力を借りながら、就業後も定着支援まで一貫して寄り添い伴走する。また、事業所に対して、人材ニーズや経営ビジョンに合致する求職者の紹介・提案、経営改善に資する各種支援制度の活用などの相談支援を通じて、求職者と事業所の最適なマッチングに努め、相互の信頼関係に立って就労準備訓練の場を設けた。これらは、積極的に情報発信しつつ、求職者・雇用者・コミュニティ（自治体）の三者全てにメリットを齎す近江商人流の「三方よし」のスタ

イルといえる。人との繋がりの中で、人の強みを生かせる機会を創り出す独自の工夫を凝らした就労支援は、ケイパビリティに重きを置くドイツ・フランスの就労支援スタイルに似通ったと筆者は考える。

(2) 豊中市の雇用・就労支援事業成功の要因

豊中モデルと称される雇用・就労支援事業成功の要因のひとつは、4つの基本方向を定めた「豊中市雇用・就労施策推進プラン」を2008年7月に公表し、実行に移した点にあると筆者は考える。2008年9月15日の米国・リーマンブラザーズ証券破綻後、世界規模の金融恐慌が始まり、景気は再び急速に悪化した。しかし、豊中市は、基礎自治体としての対処方針を定め、準備を完了していた。雇用労働部門の職員数は、わずか6名であったが、国と大阪府のモデル事業、補助金・交付金・支出金を活用し、事業を積極的に拡大した。大阪府の緊急雇用創出基金等を利用した雇用事業の決算規模は、2009年度の125百万円から2013年度には1020百万円に達した（豊中市，2010・2014）。

事業成功のもう一つの要因は、豊中市が、個々の事案において、エンゲストロームによる拡張的学習サイクルの過程と同様の活動を実践した点にあると筆者は考える。その一例として、「きると」設立の事例における障がい者雇用の機会創出と人材育成のプロセスを取り上げて、次節で述べる。

(3) 対立・矛盾・葛藤を乗り越えて進む拡張的学習

エンゲストロームの拡張的学習の特徴は、未来に向けて対立・矛盾・葛藤を乗り越えて（越境）進むプロセスであるといえる（Engeström, 2008）。「きると」設立の事例を、表2で示す。豊中市は、障がい者の働く場が欲しいとの要望を受けた。実際に、大企業では、雇用実績が増えていたが、中小企業では減少していた（矛盾・対立）。そこで豊中市は、リサイクルセンター基本整備計画に障がい者就労を盛り込んだ。当初の計画では、施設管理を担当する企業体が、障がい者雇用を行う予定であった。しかし、関係

者の話し合いの中で、障がい者が安心して働き続けられるよう、また自ら利益を出せるよう積極的姿勢で仕事に臨んでほしいとの熱い想いが語られた。そして、障がい福祉団体など地域が主体となり、施設で資源化物の手選別事業を受託する法人組織を創設しようと、計画は変更された（矛盾・対立・越境）。障がい者は、既存の組織から仕事を切り出してもらう立場から、経営に主体的に参画する立場に転換した（越境）。しかし、法人組織を自ら創設するという新たな難問が生じた（葛藤）。そこで、豊中市雇用労働部門が協働し、「地域版特例子会社」を新たに構想し、その実現に向けて補助金を導入し、外部の専門家の知恵を借りながら、障がい者が中心となって働く組織・就業体制の検討を始めた（越境）。そして、「きると」が設立された。株式会社として継続的に安定した利益を上げ続けるた

めには、障がいのある人から働きたい就職先として選ばれる企業となり、多角的な事業拡大も検討する必要に迫られた（葛藤）。そこで、障がい者雇用のノウハウを活かし、障がい者の就労をサポートする新事業を検討し始めた（越境）。今の日本の若者は、一般的には、高校卒業後、大学や専門学校などで数年間自分の興味・関心に応じて、学びや活動経験を積み、社会で働く準備の機会とする。ところが、障がいのある人は、支援学校高等部卒業後、就労又は福祉系事業所等への通所という限られた選択肢しかなく、不利な状況に置かれている（矛盾・葛藤）。障がいのある人にも、自分の将来の進路決定に向けて、様々な経験や訓練を積める学びの機会を用意すべきであると、構想を新たにした。そして、障害者総合支援法を活用し、4年制（自立訓練2年と就労移行2年）のサービス事業所として

表2 拡張的学習サイクルによる豊中市の障がい者雇用の機会創出と人材育成活動の分析

サイクル	時期	障がい者雇用の機会創出と人材育成活動（「きると」設立の事例）
1. 解決欲求	～08年	市民より「市内に障がい者の働く場がほしい」と要望あり
2. 経験分析		中小企業の障がい者雇用数は減少している
3. 新しい解決策のモデル化	2008年	リサイクル施設整備基本計画に、障がい者就労を盛り込む
	2010～2011年	障がい者が安心して働き続けられ、利益も出す姿勢で臨んでほしいとの思いあり。地域主体で資源化物の手選別事業を受託する法人創設を決定。障がい者中心で働く組織、就業体制を検討する事になる 障害者雇用団体設立支援事業費で専門家を雇い、障がい者雇用に強い株式会社設立を支援。障害者一般就労創出支援事業にて支援スタッフ6人育成し、11年3月「(株)きると」設立、資源化物手選別業務を受託
4. 新モデルの検証	2012年4月～	①業務開始（障がい者32名雇用）②会社設立の経験を活かし、地域中小企業に合う障がい者雇用促進の新戦略を「きると」と共に検討すべき③「きると」は受注拡大による取扱い業務と雇用の拡大も課題となる
5. 修正モデルの実行	①11年～②12～15年	①府・内閣府のモデル事業で商工会議所等と連携し地域中小企業集団による障がい者雇用と中小企業振興促進の仕組み創設の為の活動・研究と、②雇用創出・人材育成の為のモデル事業を「きると」が受託
6. プロセスの反省		①「地域特定企業と中小企業との連携・共同による障害者雇用促進制度」を提案 ②研修生の8割が障がい者福祉関連業務に就職 ③リサイクル事業部での雇用のノウハウを活かし障がい者就労をサポートしたい
新たな疑問	2013年～	支援学校高等部卒業後の進路は、一般就労又は福祉事業所へ通所と選択肢がない。様々な経験が積み、就労訓練も可能な学びの場も必要
隣接との再編成	14年4月～	「スクール事業部」を新設。障害者総合支援法適用の福祉サービス事業所「スクールきると」（自立訓練2年+就労移行2年の4年制）開設
7. 新実践の統合・強化	15年4～8月	大阪府の地域人づくり事業を活用し、失業者を新規に雇い、研修による人材の育成とその後の継続した就労の支援を「きると」に委託

「スクールきると」を開設した（越境）。

もし当初の計画通り進めていけば、「きると」も「スクールきると」も誕生しなかった。しかし豊中市では、矛盾や対立、葛藤を踏み台として、地域版特例子会社と4年制の学びの場という新たな構想に止揚して、実現させた。

これと同様の分析は、表1の豊中市の雇用・就労支援事業全般でも、できる。端的に述べると、就労支援相談事業の開始当初は、職業紹介の認可が無く、就職までサポートできず、就業後のフォロー（定着支援）もできなかったが（矛盾・葛藤）、無料職業紹介の認可を得て（越境）、解消した。しかし、業務を継続する中で、就職困難者等の出現は、一時的な現象ではなく、構造的な問題であり（矛盾・葛藤）、「失業救済」から「就業率向上」へと雇用政策の転換が必要と判断した。そして、企業側への対応を重視した対策を豊中市雇用・就労施策推進プランに纏め（越境）、要員と予算の不足（矛盾）を大阪府と国の交付金などで賄い（越境）、実行した。

（4）独自の実践の継続とノウハウの蓄積

もし、豊中市が雇用労働部門を持たず、リーマンショック後に漸く就労対策を実施していたら、福祉部門が主体となって新自由主義から派生したワークフェア（福祉から雇用へ）寄りの路線を踏襲せざるを得なかったと、筆者は推察する。雇用・就労支援事業は、直ちにノウハウを蓄積できるものではない。豊中市が雇用・就労支援事業を始めた当初は、就職困難者を受け入れる事業所はほとんどなかった。企業の悩みや困り事の相談にも乗りながら、相互の信頼関係を築く中で、求人や中間的就労の機会も提供してもらえるようになった（正木，2018）。国は、2011年6月より希望する自治体と協定を締結し、ハローワークが行う無料職業紹介等と自治体が行う公共職業訓練や住宅・福祉に関連する相談業務等を、ワンストップで一体的に実施している。2017年3月現在で、163自治体にまで拡大したが、その内97自治体は、主な支援対象者を生活保護受給者としている（厚生労働省，2017b）。なお、これらの一体的実施施設でハローワークが行う職業紹介業務について、地方自

治体が単独で実施することの可否について、146自治体のうち、126自治体が「困難」と回答している（厚生労働省，2016）。

おわりに

自治体は、これまで事前の根回しと説得型のコミュニケーションを使って、市民の理解と合意を取り付けて、可能な限り計画通りに事業を運営する事を好んだ。また、財政難から、事業を削減する方向に傾きやすい。一方で、ひとつひとつの折衝・会議がノット（knot：結び目）になり、その場で出された意見次第で話し合いの方向性も変わり、当初の計画から大きく逸れることもある。市民の意見は実に様々であり、なるだけ多くの意見を集め反映させようと努めるほど、集約・調整にも時間がかかり、苦慮する事も増える。しかし、話し合いの中から斬新な発想が齎され、協力を申し出る市民も現れる。

今や市民にも自治体にも協働して互いに学び合う姿勢が求められる。エンゲストロームの拡張的学習の理論を基にした活動理論は、日々の活動実践の中で、こうした協働の学び合いを支える新しい理論枠組みである（山住，2008）。すなわち、①集团的活動を分析対象とし、②多様な利害・関心・観点を「多声性」として大切に、③歴史的継続性も重視し、④対立・矛盾・葛藤を転換の原動力とみなし、⑤未来に向かって活動の拡張的転換を志向する（山住，2004）。山住は、次のように解説している。

拡張的学習の支援とは、実践者たちが現実面に直面しているトラブルや葛藤や矛盾から出発し、新しい実践活動のシステムや制度を実践者たちが自らデザインし創りだしていくこと、すなわち実践者たちによるシステム転換への『協働の自己組織化（collaborative self-organization）』を促進しようとするものだ。いいかえれば、実践者たちが実践現場で自らの実践活動を対象に、その過去と現在から学び、その上で、自分たちの仕事や組織の未来のあり方を自ら獲得していくために、活動理論的研究は実践者の拡張的学習のプロセスを支援しようとする

のである。この意味で、活動理論は、実践者自らによる過去や未来との対話、すなわち想像された新たな世界を現在において創造するための拡張的学習を、現実の実践現場において促進・支援していく介入の方法論なのである。(山住, 2006, pp.9-10)

市民主体のまちづくりなどでは、まさに市民が共同で主体的に理想のわが街のビジョンを描き、その実現に向けて自治体職員とも協働の自己組織化を図る必要に迫られている。このように、自治体の事業と活動理論は、相性が良い。

自治体の業務は、学校教育、保健・衛生・福祉・保育・介護サービス、選挙、水道、消防、防災など法令で実施が義務付けられた事業の運営管理を義務的経費で賄う「守り」の事業と、まちづくりのように、不確実ではあるがこうあってほしい未来像に向けて、政策的・投資的経費で賄う「攻め」の事業に分けられる。自治体では、従来双方の事業とも標準的な事業運営ツールとして Plan (計画)、Do (実行)、Check (評価)、Action (改善) の4段階を繰り返しながら業務を継続的に改善するPDCAサイクルが用いられてきた。これは、制御管理が重視される「守り」の事業にはフィットする。しかし「攻め」の事業では、矛盾や対立、葛藤、また時として被災等の苦い経験をも新たなエネルギーに変えて、柔軟に戦術を組み合わせ、行動を修正しながら前進するほかに、その管理・分析にはむしろ拡張的学習サイクルを援用した方が好ましいのではないだろうか。実務担当者が、この拡張的学習サイクルを意識しながら業務を進めることで、仕事の質もより改善されると筆者は考える。こうした未来志向の新しい議論が、今後この活動理論学会でも沸き起こってくることを筆者は期待している。

引用・参考文献

- Beveridge, W (1942). *Social and Allied Services* (The Beveridge Report).
- Beveridge, W (1948). *Voluntary action: A method of social advance*. p.10, pp.303-304, pp.318-324.

- Engeström, Y (1987). *Learning by expanding: An activity-theoretical approach to developmental research*. 山住勝広・百合草禎二他訳 (1999).『拡張による学習』(pp. 73-83) 新曜社.
- Engeström, Y (2001). *Expansive Learning at Work: Toward an activity theoretical reconceptualization*. FIG.11. Strategic learning actions and corresponding contradictions in the cycle of expansive learning. *Journal of Education and Work*, 14(1), 133-156.
- Engeström, Y., 山住勝広訳 (2008). 「拡張的学習の水平次元—医療における認知的形跡の編成」『ネットワーク 結び合う人間活動の創造へ』(第2章, pp.107-113). 新曜社.
- 本川裕 (a). 「社会実状データ図録 9120 主要国の離婚率推移(1947年以降)」<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/9120.html> 2019年1月9日アクセス.
- 本川裕 (b). 「社会実状データ図録 1520 世界各国の婚外子割合」.
- 本川裕 (c). 「社会実状データ図録 1610 主要先進国における平均寿命の推移」.
- 本川裕 (d). 「社会実状データ図録 3080 失業率の推移(日本と主要国)」.
- 井口泰・長谷川理映 (2010). 「世界経済危機下における労働市場政策の新たな展開」.『経済学論究』64, 39-70, 関西学院大学.
- 株式会社きると. ホームページ. www.kirt.co.jp/ 2019年1月9日アクセス.
- 上林陽治 (2016). 「あなたの隣の非正規公務員 公共サービスの非正規化を問う」『現代の理論』5月1日. <http://gendainoriron.jp/vol.08/rostrum/ro04.php> 2019年1月9日アクセス.
- 経済産業省 (2011). 「中小企業白書2011」, 69-71.
- 厚生労働省 (2007). 「欧州地域にみる厚生労働施策の概要と最近の動向(EU)」『世界の厚生労働2007』, 25-35.
- 厚生労働省「ヒアリング調査結果: 地域・自治体における障害者雇用・就労支援に関する課題」. <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12200000-Shakaiengo-kyokushougaihokenfukushibu/0000069185.pdf> 2019年1月9日アクセス.
- 厚生労働省 職業安定局 公共職業安定所運営企画室 (2016). 「一体的実施事業等の平成27年度実績について」, p.9.
- 厚生労働省 (2017a). 「公共職業安定所(ハローワーク)の主な取組と実績」, p.32.
- 厚生労働省 (2017b). 「一体的実施事業等の平成28年度

- 実績について」.
- 町田俊彦 (2012). 「基礎自治体における雇用政策と地方財政 — 大阪府豊中市のケース —」『専修大学社会科学研究所月報 特別研究助成「若年・青年層の不安定就労ならびに社会保障制度の現状」2011・2012年度報告(1)』No592.
- 正木浩司 (2018). 「豊中市の生活困窮者自立支援の取り組みに見る自治体就労支援の可能性」『自治総研』通巻476号6月号, 47-76.
- 松淵厚樹 (2005). 「戦後復興期からバブル期までの雇用政策の概況 — 経済政策の動向との関連を中心に —」『戦後雇用政策の概観と1990年代以降の政策の転換 第2章』資料シリーズNo.5, 労働政策研究・研修機構.
- 松村祥子 (1998). 「福祉・高齢者分野における震災問題」『日本家政学会 阪神・淡路大震災調査研究特別委員会報告書』168-183.
- 内閣府経済社会総合研究所 (2004). 「スウェーデン家庭生活調査」. <http://www.esri.go.jp/jp/prj/hou/hou011/hou11c.pdf> 2019年1月9日アクセス
- 西日本新聞 (2018年11月7日). 「ハローワークで雇い止め？おびえる非正規職員 背景にいびつな任用制度」.
- 西岡正次 (2014). 「生活困窮者自立促進支援モデル事業の先進的な取組み」『社会的事業体を取り組む就労準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究報告書』p.91, 一般社団法人 協同総合研究所.
- 西浦祐紀子・原田圭子・岩下良輔・西岡正次 (2008). 「基礎自治体の雇用・就労施策の試み 地域就労支援から地域労働市場への対応へ」(自治労大阪府本部/豊中市職員組合・自主論文).
- 櫻井純理 (2012). 「地域に雇用をどう生み出せるのか? — 大阪府豊中市における雇用・就労支援政策の概要と特徴 —」『立命館産業社会論集』48(2), 53-73.
- 総務省 統計局 (2007). 「平成18年事業所・企業統計調査」.
- 豊泉周治 (2015). 「フレキシキュリティから移行的労働市場へ — 移行的労働市場の概念について(2) —」『群馬大学教育学部紀要 人文・社会科学編』64, 49-59.
- 豊中市 市民生活部商工労政課 (2008). 「雇用・就労施策推進プラン (基本方向)」.
- 豊中市 総務部情報公開課. 「市政年鑑」(2008~2012年度).
- 豊中市 財務部財政課 (2010). 「平成21年度(2009年度)決算の概要」63-64.
- 豊中市 財務部財政課 (2014). 「平成25年度(2013年度)主要施策 (決算版)」13, 23-25.
- 山住勝広 (2004). 「活動理論と教育実践の創造」(pp.96-97). 関西大学出版会.
- 山住勝広 (2006). 「創造的な学習活動のためのクロス・スクール・ワーキング — 第3世代活動理論からのアプローチ —」『拡張的学習と学校システム開発の介入研究 — 活動理論的アプローチ —』科学研究費補助金(基盤研究(B))研究成果報告書(研究課題番号:7330172), pp.1-24.
- 山住勝広 (2008). 「ネットワークからノットワーキングへ — 活動理論の新しい世代」山住勝広・Engeström, Y.編『ノットワーキング 結び合う人間活動の創造へ』(序章 p.27). 新曜社.
- 全労働省労働組合 (2016年). 「労働行政の現状 (データ資料)」.
- 全労働省労働組合ホームページ. http://www.zenrodo.com/whats_zrd/index.html 2019年1月9日アクセス.