

分科会

3



研究テーマ

若者の就労支援における特別区の自治体間連携のあり方

第3分科会研究員（※所属は活動当時）

中央区	企画部政策企画課	渡邊	千可雄
台東区	企画財政部企画課	渡辺	勝久（平成29年3月まで）
台東区	企画財政部企画課	大山	和貢（平成29年4月から）
江東区	政策経営部企画課	荒川	健太
世田谷区	政策経営部政策企画課	鈴木	俊章
板橋区	政策経営部政策企画課	清水	正隆
練馬区	総務部職員課	吹野	浩一（平成29年3月まで）
練馬区	総務部職員課	石川	智裕（平成29年4月から）
特別区協議会事業部調査研究課		山本	真菜実

研究員サポーター

東洋大学法学部	専任講師	箕輪	允智
---------	------	----	----

目次

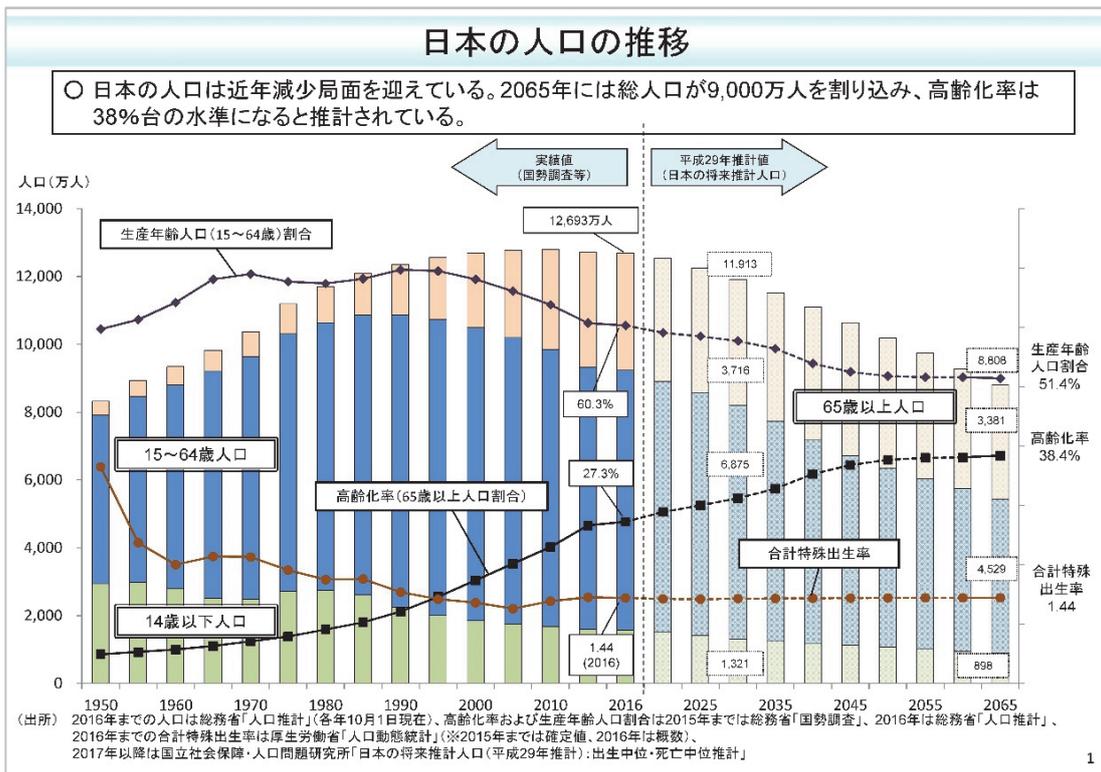
1	はじめに	1
	(1) 研究の背景	1
	(2) 研究の目的	5
2	若者を対象とした就労支援施策（国・都）について	7
	(1) 国における施策	7
	(2) 都における施策	10
	(3) 近年の動向から見えること	11
3	特別区の現状と課題	13
	(1) 特別区における施策	13
	(2) 特別区における若者の就労支援に関する調査	14
4	自治体間連携を活用した就労支援について	23
	(1) 先進事例「合宿型ふるさと就労体験事業」	24
	(2) 先進事例「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」	27
5	若者の就労支援における自治体間連携の活性化について	36
	(1) 特別区における連携の可能性について（特別区としての視点）	36
	(2) 特別区における自治体間連携事業モデル	40
6	おわりに	45
	参考資料 特別区調査 質問票	46
	第3分科会 研究活動経過	48
	研究会を終えて	49

1 はじめに

(1) 研究の背景

① 自治体間連携の必要性

現在、我が国は超高齢化、少子化を伴う人口減少社会を迎え、高齢者人口が増加する一方、これらの世代を支える生産年齢人口は減少の一途をたどっている。こうした社会環境の変化の中、人口の減少に歯止めをかけ、人々が安心して暮らしていける経済・生活基盤を持続可能なものとしていくことが、喫緊の課題となっている。



(出典：厚生労働省 HP¹⁾)

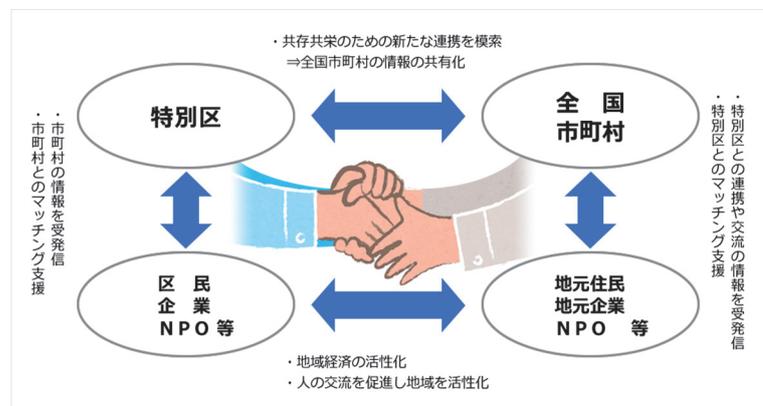
こうしたなか、国は、まち・ひと・しごと創生法（平成26年法律第136号）を制定し、国民一人ひとりが夢や希望を持ち、うるおいのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会を形成すること、地域社会を担う個性豊かで多様な人材について確保を図ること、及び地域における魅力ある多様な就業の機会を創出することの一体的な推進（以下、「まち・ひと・しごと創生」という。）を図ることとしている。平成26（2014）年12月には人口の現状と将来の姿を示し、今後目指すべき将来の方向性を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び今後5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「まち・ひと・しごと創生総合戦略」をそれぞれ閣議決定し、まち・ひと・しごと創生に総合的に取り組んでいる。また、多くの地方自治体においても、

¹ 「社会保障制度を取り巻く環境と現在の制度『人口の推移』」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html>
(最終閲覧日平成29年12月1日)

国の長期ビジョン及び国の総合戦略を勘案しつつ、当該自治体における人口の現状と将来の展望を提示する地方版人口ビジョンを策定し、これを踏まえて、5か年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた「都道府県（市町村）まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されるなど、国と地方が一体となり、中長期的視点に立ってまち・ひと・しごと創生に取り組んでいる。

こうしたまち・ひと・しごと創生を推進していくためには、特別区（23区）を含む全国の各地域が強い信頼関係のもと、生き活きとしたまちづくりを進め、共に発展・成長していかなくてはならない。そうしたなか、特別区では「特別区全国連携プロジェクト」などをはじめ、産業・文化交流や防災、観光などの分野において様々な自治体間連携事業を実施しているところである。今後、特別区において、遠隔地を含めた自治体間連携をさらに発展・活発化し、継続的な取り組みとして推進していくためには、特別区及び連携自治体が抱える、それぞれ固有の課題解決に向けた仕組みの構築など、連携による恩恵を相互補完的に享受できる、真の「共存共栄」に向けた検討が必要となっている。



（出典：特別区全国連携プロジェクト HP²）

② 若者の状況と就労支援の必要性

バブル崩壊以降の厳しい経済情勢に伴う雇用環境の変化や、核家族化や地域コミュニティの希薄化等の家庭を取り巻く環境の変化のなかで、ニートやひきこもりなど若者の自立をめぐる問題の深刻化、児童虐待、いじめ、少年による重大事件、インターネットの普及に伴う有害情報の氾濫など、子どもや若者をめぐる状況は厳しい状態が続いている。

若年層の社会的・経済的自立について見てみると、近年雇用状況は回復傾向にあるものの、完全失業率はグラフ（P. 3）のとおり全体よりも高くなっており、非正規雇用者の占める割合も15～24歳（在学者除く）で28.5%、25～34歳で26.4%（ともに平成28（2016）年）と、依然として高い水準が続いている。また、大学卒業者の状況（P. 4）をみると、進学も就職もしていない卒業者は年々減少傾向にあるものの、8.7%存在している。

特に若者の自立をめぐる問題については、15～39歳の若年無業者（いわゆるニート）の数（P. 4）は、全国で平成28（2016）年で約77万人³と高止まりし

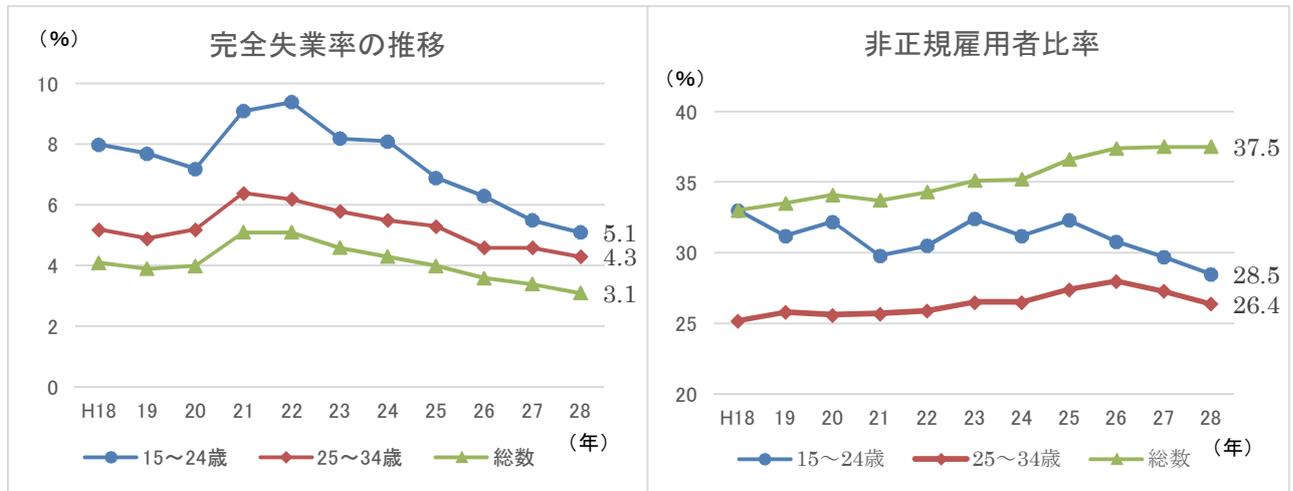
² 「特別区全国連携プロジェクトとは」 <http://collabo.tokyo-23city.or.jp/project/>（最終閲覧日平成29年12月1日）

³ 若年無業者とは、15～34歳の無業者で、家事も通学もしていない者のうち、①就業を希望している者のうち、求職活動をしていない者（非求職者）及び②就業を希望していない者（非就

ているとともに、15～39歳の広義のひきこもりは54.1万人と推計されている⁴。当分科会においても、特別区の15～39歳人口における若年無業者及び広義のひきこもり人数を推計したところ、前者は69,899人、後者は47,714人と算出された⁵。

こうしたなか、国は、「次代の社会を担う子どもや若者の健やかな成長が、我が国社会の発展の基礎をなすものである」ことから、関連分野における知見を総合して諸課題に対応していくことが必要であるとし、「子ども・若者育成支援推進法」（平成22（2010）年4月施行）を制定した。同法では、地方公共団体は国及び他の自治体と連携を図りつつ若者を支援する責務を有しており、国の子ども・若者育成推進大綱に基づいた子供・若者計画を作成する努力義務を定めている。特別区においても大田区や豊島区などが計画を策定し、子ども・若者が社会的・経済的に自立できるように、地域の様々な主体との連携を図りながら支援体制を整備することなどを示している。

また、詳しくは次章で述べるが、若者の就労自立については、国のハローワークとの一体的実施や生活困窮者自立支援事業において、基礎的な自治体も住民に最も身近な行政として、個々の課題やニーズに応じて一人ひとりに寄り添った支援を行う重要な役割を担っている。



※非正規雇用者比率：ここでは役員を除く雇用者に占める非正規の職員・従業員の割合のことをいう。

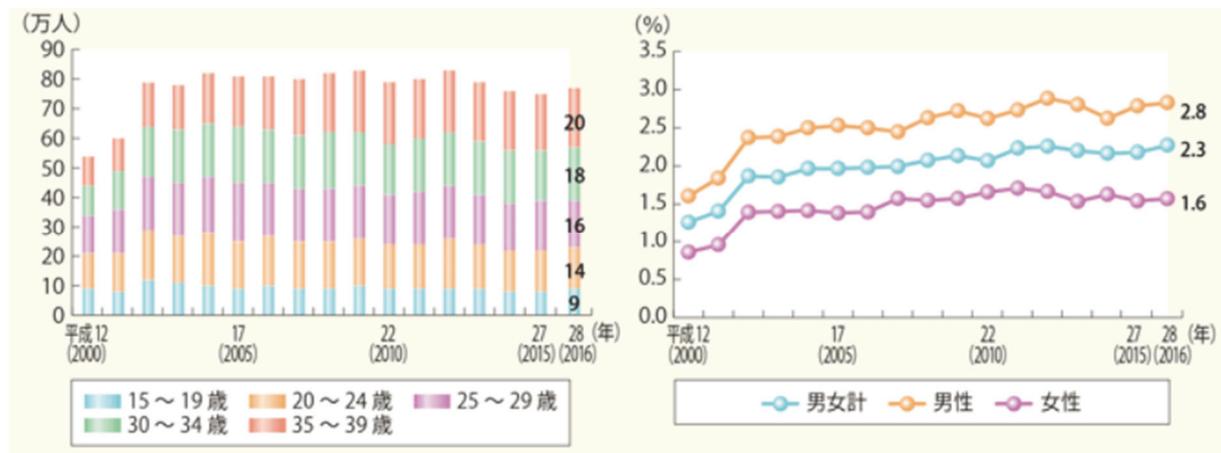
（出典：総務省『労働力調査』、厚生労働省『平成29年版子供・若者白書』）

業希望者)の者をいう。内閣府『平成29年版子供・若者白書』(平成29年6月)

⁴ 内閣府『若者の生活に関する調査報告書』(平成28年9月)〔調査時期：平成27年12月〕

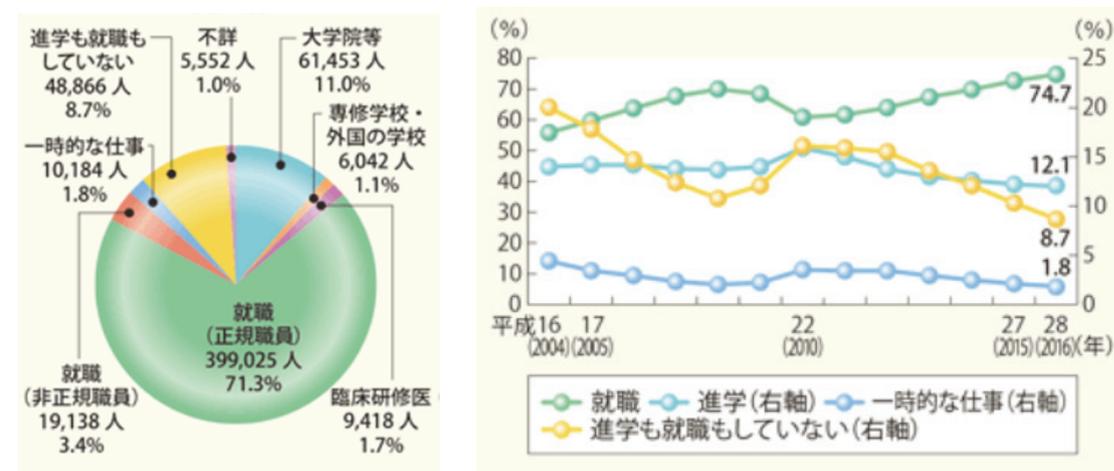
⁵ 東京都『住民基本台帳による東京都の世帯と人口』(平成29年1月)による特別区の15～39歳人口3,039,101人に、若年無業者人数の算出は厚生労働省『平成29年版子供・若者白書』の若年無業者の割合2.3%を、ひきこもり人数の算出は脚注4の内閣府が算出した広義のひきこもりの出現率1.57%をそれぞれ掛けて推計している。

若年無業者数の推移（男女計）及び15～39歳人口に占める若年無業者の割合



※若年無業者：ここでは15～34歳の非労働力人口のうち家事も通学もしていない者のことをいう。

大学卒業者（平成28年3月）の状況〔全体構成及び推移〕



※進学し、かつ就職している者は、「就職(正規職員)」、「就職(非正規職員)」に計上し、「大学院等」から除いている。

(出典：平成29年版子供・若者白書)

③ 自治体間連携を活用した若者就労支援の取り組み

このような次代の社会を担う若者の自立・就労に向けた取り組みが進められるなか、地方創生の流れを受けて自治体単独ではなく「自治体間連携」を通じ解決に向け動きを見せている自治体が注目されている。例えば、大阪府泉佐野市が青森県弘前市と連携して都市部の若年無業者を受入れ農業体験・研修を実施し、就農(就労)・社会参加促進を支援する「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」(地方創生関係交付金を活用した事業)や、特別区においても杉並区が静岡県南伊豆町と連携して行う「合宿型ふるさと就労体験」(杉並区まち・ひと・しごと創生総合戦略における連携事業)など、先進的な事業が実施されている。第4章で詳細についてふれるが、前者は、連携により農家の担い手不足の解消や移住も視野に入れた事業であるのに対し、後者は農業体験を通じた若年無業者の就労意欲喚起を主な目的とした事業という特徴がある。いずれにしても、農業を通じた就労支援という共通点があり、若年無業者に対する農業

を通じた就労支援のあり方としても、示唆に富む先進事例だと言える。

また、自治体連携による若年無業者の就労支援に関する先行研究として、特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワークが平成 28 (2016) 年 3 月に取りまとめた報告書⁶が挙げられる。当団体は、平成 27 (2015) 年 11 月に自治体・企業団体・有識者からなる「都市部の若年無業者等に対する就労・社会参加のための自治体連携に関する委員会」(座長：大森彌東京大学名誉教授)を設置し、報告書では、自治体連携のための体制の整備、環境調整や全国展開に向けた新たな取り組みの創出等に関する委員会の検討がまとめられている。報告書によると、自治体連携による生活困窮者等の就労・社会参加の促進事業について、同委員会では「従来の自治体単独による施策・事業ではなく、自治体間連携や官民連携、あるいは政策間連携のなかで解決していく」ことが地方創生の方向性となっていることにふれ、その観点からも、「都市から地方への人口移動を伴うような抜本的な就労・社会参加のモデルを構築してゆく必要がある」と、今後の可能性について言及している。また、今後の取り組みへの課題として「具体的な中間就労等の支援策を示すことはもちろん重要であるが、問題意識として若年無業者等がこのまま就労にいたらない状況がわが国で続くと、日本社会にどのような影響を及ぼすのかといった、行政施策を促すインセンティブの視点が必要」なことや、「自治体間連携スキームのみによる実施は困難」で、「官民連携という視点でいえば、ソーシャルビジネス、コミュニティービジネスとの連携は必須」であり、こうした事業者に目を向けて、自治体とマッチングし取り組みを促すことも重要といった論点が示されている。

特に上記報告書では、「都市部の問題でもあるので、特別区などから将来の展望を開くような取り組みが生まれてこない、全国的には広まらないのではないか」との指摘があり、特別区を含む都市部の動向が、今後の展開に影響をもたらすものと考えられる。

その他にも、平成 28 (2016) 年 6 月に、弘前市長、泉佐野市長、浜田市長により、自治体間連携による就労・生活支援に取り組むために必要な知識、ノウハウを学ぶ場、自治体の情報交換が行える場を提供する「『地方就労・自立支援事業』推進プラットフォーム」への参加が呼びかけられるなど、自治体間連携を活用した就労支援の可能性について、期待の高まりがうかがえると同時に、受入れ側・送り出し側双方の体制・環境の整備が今後の展開の課題となっている。

(2) 研究の目的

特別区には、全国の 20～39 歳人口の約 1 割弱が暮らしている⁷。また、平成 28 (2016)

⁶ 特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワーク『誰もが活躍できる地域の実現に向けた社会的包摂機能の強化、コミュニティの再編(自治体連携による生活困窮者等の就労・社会参加の促進事業報告書)』(平成 28 年 3 月)

⁷ 総務省統計局『平成 27 年国勢調査』

年には特別区部以外の自治体から特別区部へ 354,701 人が転入している⁸が、この転入者のうち、20～39 歳は 247,899 人(69.9%)と、約 7 割を占めており、多くの若年者が全国から特別区部に流入していることがわかる。当分科会では、このように多くの若者を擁する特別区であるからこそ、(1)②で述べたような状況のなかで、より多くの若者が社会的・経済的自立を果たし地域を活性化できるよう、就労支援の新たな手法を検討する必要があると考えた。その手法として、従来のように自治体が単独で取り組むのではなく、自治体が連携して取り組む就労支援、特に先進事例にもあるような農業を通じた就労支援は、農地が乏しい特別区では従来できなかった支援を可能とするのではないだろうか。

こうしたことから、当分科会では、次代の社会の担い手である「若者」の自立に着目し、「若者」を対象とした「自治体間連携」による「就労支援」を軸に研究を行うこととした⁹。

特に、(1)③で挙げた先進事例や特定非営利活動法人地域ケア政策ネットワークでの先行研究を踏まえつつ、就労支援や特別区の実態、先進事例等の研究を通じて、特別区が送り出し側となる連携事業モデルの構想を描いていく。

具体的には、第 2 章で若者の就労支援に関する国と都の取り組みを概観し、第 3 章で特別区における若者の就労支援事業の実態・課題を把握する。第 4 章では、自治体間連携を活用した若者の就労支援に取り組む泉佐野市や杉並区の先進事例を調査し、第 5 章において、特別区の特性を踏まえながら、特別区が自治体間連携による就労支援に取り組むうえで必要となる体制・環境の整備について検討し、その展望を構築する。

⁸ 総務省統計局『住民基本台帳人口移動報告』

⁹ 本分科会では、就労支援の観点から、「若者」はおおむね 18 歳から 40 歳未満の者を想定している。

2 若者を対象とした就労支援施策（国・都）について

（1）国における施策

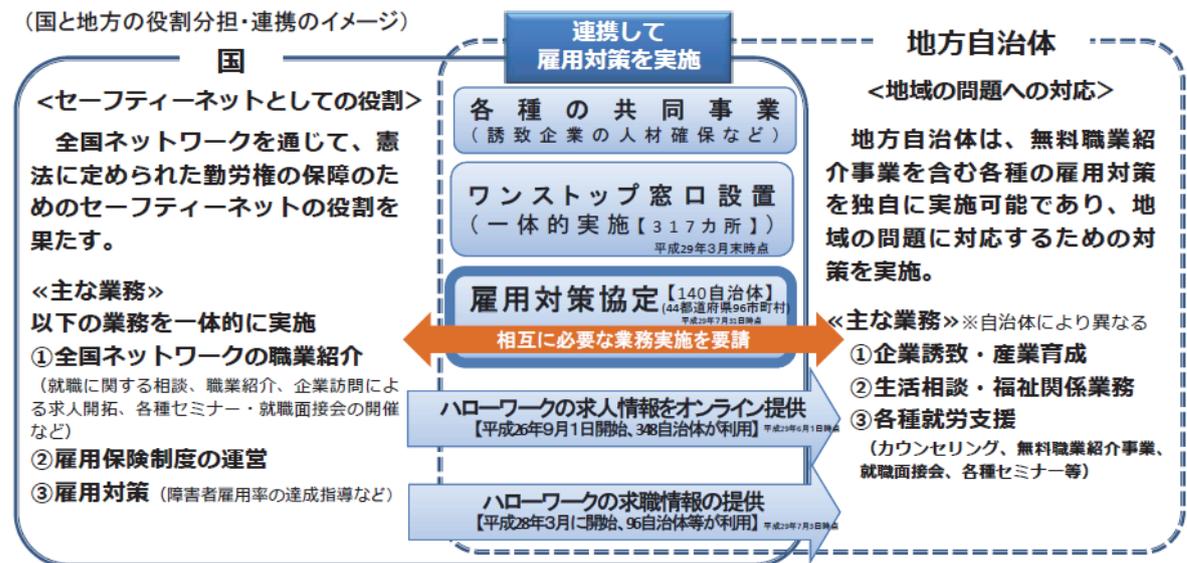
国においては、主に厚生労働省の「雇用」を所管する職業安定局と「福祉」を所管する社会・援護局などにより、様々な就労支援施策が展開されている。

① 厚生労働省 職業安定局による施策（雇用）

職業安定局では、「働く意欲のある人たちの安定した雇用の実現を目指して」を目標として掲げ、若者、女性、高齢者など働く意欲のある全ての人々が、能力を發揮し、安心して働き、安定した生活を送ることができる社会の実現を目指し、「ハローワーク（公共職業安定所）」を中心とした取り組みが進められている。

雇用対策における国・地方自治体の連携では、国はセーフティーネットとしての役割として、全国ネットワークの職業紹介や雇用保険制度の運営を行い、地方自治体は地域の問題に対応するため、企業誘致・産業育成や各種就労支援などを行うこととしている。

平成 23 (2011) 年度から開始した、ハローワークが行う無料職業紹介業務と、地方自治体が行う福祉等の業務をワンストップで一体的に実施する事業は、特別区では 23 区中 18 区（平成 29 (2017) 年 3 月時点）が実施している¹⁰。



(出典：厚生労働省 HP¹¹)

また、平成 28 (2016) 年 8 月には、第 6 次地方分権一括法が施行され、特定

¹⁰ 「ハローワークと地方自治体のワンストップ支援事業【実施自治体一覧（平成 29 年 3 月 31 日時点）】」 <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000054171.html> (最終閲覧日平成 29 年 12 月 1 日)

¹¹ 「雇用対策における国・地方の連携強化について（総論）」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000054084.html> (最終閲覧日平成 29 年 12 月 1 日)

地方公共団体（地方版ハローワーク）の創設など、地方自治体が「自ら」行う無料職業紹介を行う環境を整備することが可能になったほか、国と地方自治体の「連携」が抜本的に強化された。

さらに、若年者雇用対策として「わかものハローワーク」（平成 28（2016）年 4 月 1 日現在、都内 3 か所）や「わかもの支援窓口」を、若者自立支援として「地域若者サポートステーション」（愛称：「サポステ」）を設置している。サポステでは、働くことに悩みを抱えている 15 歳～39 歳までの若者に対し、キャリアコンサルタントなどによる専門的な相談、コミュニケーション訓練などによるステップアップ、協力企業への就労体験などにより、就労に向けた支援を行っている。

② 厚生労働省 社会・援護局による施策（福祉）

社会・援護局では、社会福祉制度の充実により、「個人が自立した生活を送るために」を目標として掲げ、生活保護制度、ホームレス対策など生活に困っている人々への支援や社会福祉法人制度の整備等を通して、個人の自立した生活をサポートすることを目指した取り組みが進められている。

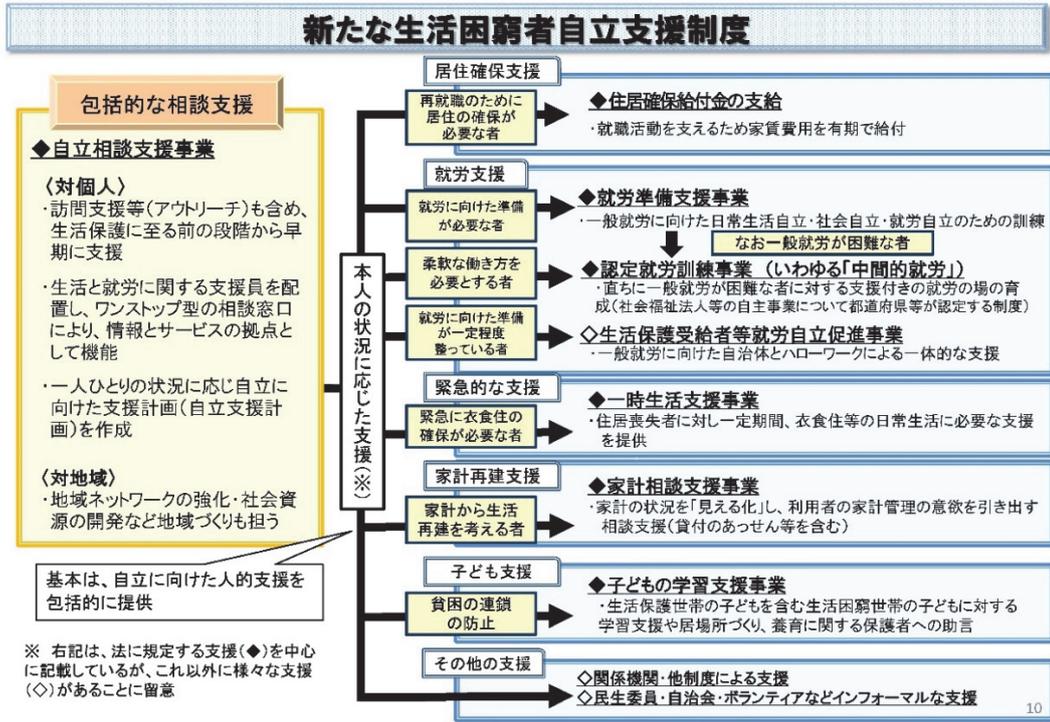
平成 27（2015）年度からは「生活困窮者自立支援制度」が開始したことにより、経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある方（生活困窮者）に対して、個々の状況に応じた支援を行い、自立の促進を図ることを目的とした事業が行われている。必須事業と任意事業に分かれており、前者は①就労その他の自立に関する相談支援、自立に向けた支援計画の作成等を実施する「自立相談支援事業」、②離職等により住宅を失った生活困窮者に対する家賃相当の「住居確保給付金の支給」、後者は①就労に必要な訓練を日常生活自立、社会生活自立段階から有期で実施する「就労準備支援事業」、②住居のない生活困窮者に対して一定期間宿泊場所や衣食の提供等を行う「一時生活支援事業」、③家計に関する相談、家計管理に関する指導、貸付のあっせん等を行う「家計相談支援事業」、④生活困窮家庭の子どもへの「子供の学習支援事業」である。（なお、事業の実施主体は市（特別区を含む）及び福祉事務所を設置している町村又は都道府県であり、特別区における具体的な実施状況は第 3 章で後述する。）

本制度は若者のみを対象としたものではないが、平成 27（2015）年 4 月～平成 28（2016）年 3 月における新規相談件数のうち 20～30 代は全体の約 4 分の 1 を占めている（P. 9）。

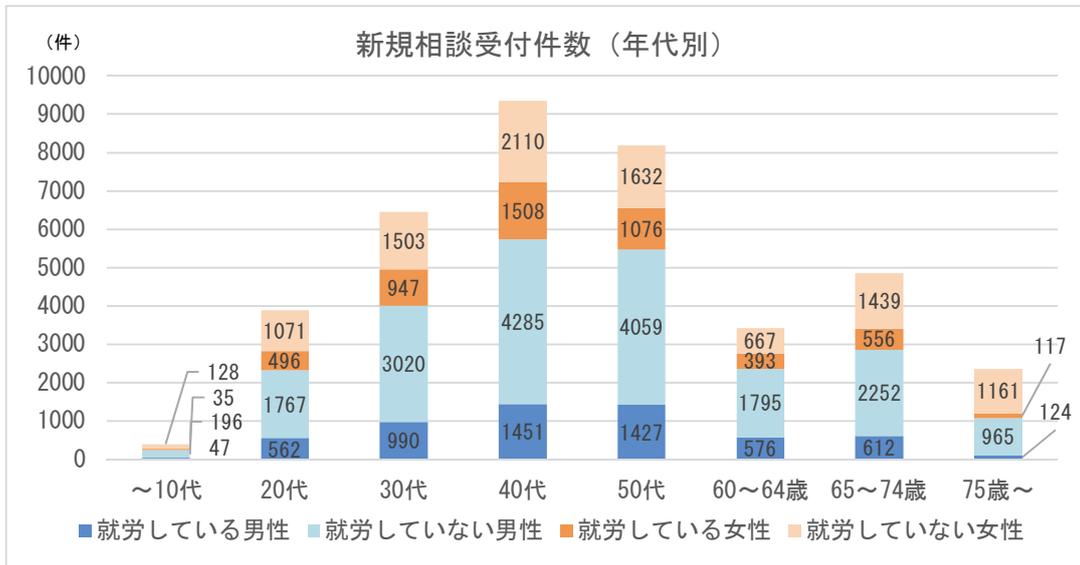
これまで、ハローワークと地方自治体が連携して生活保護受給者等に対する就労支援を行ってきたが、先の制度による「就労準備支援事業」（任意事業）では、より福祉的配慮が必要な方に対する支援を本格的に実施していくため、既存の雇用施策の枠組みでの支援にはなじまない直ちに就労が困難な者を対象として、一般就労に従事する準備としての基礎能力形成の支援を行うこととしている。

なお、就労準備支援事業は平成 29（2017）年 4 月時点で 393 自治体（44%）

が実施しているが、そのうち 58.8%の自治体が被保護者の就労準備支援事業と一体的に実施している¹²。



(出典：厚生労働省 HP¹³)



出典：社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会(第1回)資料3「生活困窮者自立支援法の施行状況」平成27年度社会福祉推進事業「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績、対象者像等に関する調査研究事業」(みずほ情報総研株式会社)。調査対象119自治体の平成27年4月~平成28年3月の新規相談受付58,074ケースのうち、年齢・性別・就労状況の3つが明らかな38,967ケースについてグラフ化したもの。

¹² 一体的実施とは、同一法人に委託している場合や、いずれも直営で運営している場合等を指す。

¹³ 「生活困窮者自立支援制度について」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059382.html> (最終閲覧日平成29年12月1日)

(2) 都における施策

都においては、主に「産業」を所管する産業労働局と「福祉」を所管する福祉保健局などにより就労支援施策が展開されている。また、青少年・治安対策本部では、青少年の健全育成施策が展開されている。

① 産業労働局による施策（産業）

産業労働局では、未内定の学生等に対して「企業とのマッチング機会」を提供しているほか、「都内中小企業におけるインターンシップ」を展開し、正規雇用支援や中小企業への理解促進を行っている。

また、若者の就労支援のワンストップ窓口となる「東京しごとセンターヤングコーナー」を設置し、カウンセリング・セミナーやハローワークと連携した職業相談・職業紹介が行われている。

そのほか、若者のみを対象とした事業ではないが、中小企業の人材確保支援として、平成 27 (2015) 年度から「東京都人づくり・人材確保支援事業」を行っている。区市町村や多摩・島しょ地域の商工会等が行う、女性や若者等の人材育成や就業支援等を通じた地域での雇用・就業の促進、在職者の処遇改善（定着率向上等）を支援する事業に対し、補助金を交付して実施している。具体的には、「労働力確保事業」として、地域での就業を希望する女性や若者、高齢者、障害者等に対して、OJT や OFF-JT 等による人材育成や就業支援を実施することにより、委託先企業等での継続雇用や地域の企業等での就業を支援するとともに、「処遇改善事業」として、地域の企業等で就業している在職者に対し、各種研修やコンサルティング等を実施することにより、処遇改善（定着率向上、非正規従業員の正規従業員化、賃金引上げ）を図っている。

② 福祉保健局による施策（福祉）

福祉保健局では、生活困窮者自立支援事業を所管している。その実施について、町村部は都が担っているが、区市部は各区市が担い手となり実施している。また、八王子市を除く都内の生活困窮者就労訓練事業（就労訓練事業）の認定を行っている。本事業は、就労準備支援事業を利用してもなお一般就労への移行が難しい方に対し、個人の状況に応じた柔軟な働き方を提供するもので、社会福祉法人、NPO、営利企業等の自主事業として実施される。この認定制度により、支援に必要な体制が整備されていること等を確認し、就労訓練事業が適切に実施されることを確保している。

さらに、「TOKYO チャレンジネット」という、住居を失い、インターネットカフェや漫画喫茶等で寝泊りしながら不安定な就労に従事する者や離職者をサポートする相談窓口を設置している。生活支援、居住支援、資金貸付及び厚生労働省と連携した就労支援等のサポート事業を実施することにより、自立した安定的な生活を確保することを目的としている。その中で、介護職に興味のある離職者に向けては「介護職支援コース」を設置し、介護職員初任者研修課程の

無料受講や一時住宅の確保、東京都福祉人材センターと連携した介護の就労支援などを行っている。

③ 青少年・治安対策本部による施策（青少年）

青少年・治安対策本部では、青少年の健全育成に係る啓発や環境整備を実施している。直接的な就労支援ではないが、若者やその保護者等を対象とした無料相談窓口である東京都若者総合相談「若ナビ」の設置や、「東京都若者社会参加応援事業」として、NPO 法人等を育成・サポートすることにより、ひきこもり等の状態にある若者の社会参加を応援する事業等を実施している。

（3）近年の動向から見えること

生活困窮者自立支援制度については、根拠法に施行後3年の見直し規定が置かれており、現在、国の社会保障審議会の生活困窮者自立支援及び生活保護部会において見直しの検討がなされている。施行後2年間における支援状況は、新規相談者が約45万人で、うちプラン作成により継続的に支援した人が約12万人、就労・増収した人は約6万人とされている。着実に支援の成果がでてきていることに加え、就労準備支援事業を利用した場合においては「意欲・関係性・参加に関する状況」や「就労に関する状況」に関して効果が大きく現れており、特に就労体験を通じた利用者の変化が見受けられることなどが報告されている¹⁴。また、就労体験等の場作りにおいては、地域づくりを意識した取り組みも広がってきており、泉佐野市と弘前市の例をはじめ下表のような取り組みが紹介されている。

【地域づくりの取り組み】

地域活性化	観光業界からの依頼を受け、地域行事（七夕祭り）に用いる装飾作りを実施。利用者の参加や交流の場となっている。（秋田県湯沢市）
	商店街の空き店舗を活用した地域活性化事業として、若者、高齢者、障害者が集う共生型店舗における弁当や総菜の販売等を就労体験として実施。（熊本県熊本市）
特定産業での人材不足解消	地域の観光業を支える宿泊業では、1～2時間でも来てもらえば助かるという仕事があり、就労体験の場となっている。（三重県鳥羽市）
	担い手が不足している漁網作りに生活困窮者が従事することにより地域課題を解決。（北海道釧路市）
広域的な地域課題解決	地方の農業等の基幹産業の人材難といった課題や首都圏・都道府県の中心都市の人口集中と就労困難・生活困窮者等の就労支援ニーズの存在を背景に、地域を越えて自治体間で自立就労支援を連携して行うことによって、広域的に課題を解決。 ※就労準備支援事業と他の事業を組み合わせ、就労体験等による意欲喚起等から、訓練付き就労、就労・移住までを推進。（豊中市・土佐町、泉佐野市・弘前市）

¹⁴ 平成29年6月8日社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会（第2回）資料2「就労支援のあり方について」より

現在任意事業として位置づけられている就労準備支援事業は、必須化が議論されているが、自治体規模によっては対象者が少なく事業化しづらいことや、利用対象者に資産・収入要件¹⁵があること、利用者が参加のための経済的負担ができないことなどが課題とされている。

本制度における就労支援の対象者は、就労に向けて準備が必要であったり、一定の支援や柔軟な働き方が必要であったりと、様々な状態像を有しており、対象者のニーズに合わせた多様な支援メニューが提供されている。自立相談支援事業による相談窓口やその他行政窓口などの「入口」から対象者を捕捉し、その対象者を関係機関や民間と連携しながら、就労という「出口」へどのようにつないでいくのか、国や広域自治体だけでなく、一人ひとりの状況に応じたきめ細やかなサービスを提供できる基礎的な自治体の役割として重要になってきているといえる。

¹⁵ 対象者要件の概要 1. 次のいずれの要件にも該当し、かつ申請日において65歳未満の者
(1) 申請日の属する月の世帯収入の額が、基準額（市町村民税均等割が非課税となる収入額の1/12）+生活保護の住宅扶助基準に基づく額以下であること
(2) 世帯の保有する預貯金の額が、基準額に6を乗じて得た額以下であること
2. 上記1. に準ずるものとして、自治体の長が必要と認める者

3 特別区の現状と課題

ここまでは、国・都における若者を対象とした就労支援施策を見てきたが、本章では、特別区における就労支援施策を文献調査により把握するとともに、23区を対象に質問票による調査を実施し、特別区における就労支援施策の現状と課題を明らかにする。

(1) 特別区における施策

特別区においても、主に「産業」を所管する部門と「福祉」を所管する部門により、就労支援施策が展開されている。

① 産業部門による施策の概要

産業部門では、職業相談・心理相談や社会人として必要な知識、マナー等のセミナー・講座の実施のほか、区内中小企業と連携した職業体験・面接会等の実施を行っている。また、若者の自立・就労に関する相談から就業体験・訓練等まで様々なサービスを1箇所で一体的に提供する施設を設置している区もある。(下表参照)

【例】

名称	特徴
(公財)新宿区勤労者・仕事支援センター ※区の外郭団体	センターでは、若者支援活動団体、新宿区及び当財団などを構成員として、それぞれの活動団体の特徴を活かした多様なプログラムを提供しており、若年者就労支援室「あんだんて」や区民の求職者を対象とした無料職業紹介所を設置している。
こうとう若者・女性しごとセンター	キャリアカウンセリングや就職活動に役立つ各種セミナー、企業説明会・見学会、区内中小企業の求人情報の閲覧・検索による職業紹介を実施している。
せたがや若者総合支援センター	一般就労になじまない若者を対象に、就労準備の支援を行う「サポステ」、「ヤングワークせたがや」、ひきこもりなどのいきづらさを抱えた若者の支援を行う「メルクマールせたがや」により総合的なサポートを実施している。
杉並区就労支援センター	社会適応力訓練など働く土台をつくる「ジョブトレーニングコーナー(すぎトレ)」、就労相談やセミナーを行う「若者就労支援コーナー(すぎJOB)」、ハローワーク求人情報の閲覧や職業紹介等を行う「ハローワークコーナー」の3つを1フロアに設置し、一体的な支援を行う。

② 福祉部門による施策の概要

生活困窮者自立支援法に基づき、全ての区で相談窓口を設置し、複合的な課題を抱える生活困窮者からの相談に包括的に対応するとともに、自立に向けたプランの作成等の支援や住宅確保給付金の支給を行うほか、地域の関係機関とのネットワークづくりを行っている。

なお、特別区における生活困窮者自立支援法に基づく任意事業の実施状況に

については、平成 29（2017）年 4 月末現在次表のとおりとなっている¹⁶。

就労準備 支援事業	家計相談 支援事業	一時生活 支援事業	子どもの学習 支援事業
21 区／23 区	16 区／23 区	23 区／23 区	23 区／23 区

「就労準備支援事業」を実施している区では、昼夜逆転や食生活の乱れ等の生活習慣を見直す訓練を行う「日常生活自立支援」や、ボランティア体験、農業体験、職場見学、セミナー等を通し、他者とのコミュニケーションも重ねながら、生活技術・技能を磨く「社会生活自立支援」、履歴書作成訓練、模擬面接、体験就労を行う「就労自立支援」など、自立段階ごとに想定される多様な支援メニューを実施している。

実施していない区では、就労その他の自立に関する相談支援、自立に向けた支援計画の作成等を実施する「自立相談支援事業」の中で支援を行うほか、ハローワーク、民間の就労移行支援事業所等との連携を図りながら支援している。

（2）特別区における若者の就労支援に関する調査

① 調査目的

「（1）特別区における施策」では、文献調査により特別区における施策の現状を整理したが、特別区が実施する就労支援事業の対象者や支援内容等の現状をさらに掘り下げるとともに、国や都または特別区間での連携の状況や、現場が捉えている課題等を明らかにするため、23 区を対象に調査を実施した。

なお、当分科会では、大阪府泉佐野市と青森県弘前市が連携して実施している「都市部と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」に着目していることから、調査項目として、就労支援事業の実施状況や課題に加え、「農業体験・訓練事業の実施意向」や「地方の自治体と連携した就労支援施策の意向」を盛り込んで実施した。

② 調査概要

ア 調査方法

特別区においては、主に「産業」を所管する部門と「福祉」を所管する 2 つの部門により、就労支援施策が展開されていることを踏まえ、産業部門と福祉部門のそれぞれに対して質問票（P. 46）による調査を実施した。

イ 調査期間

平成 29（2017）年 6 月 6 日（火）～8 月 9 日（水）

ウ 回答数等

23 区 回答率 100%

¹⁶ 厚生労働省「生活困窮者自立支援制度事業実施状況調査（平成 29 年度）の結果について」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059401.html>（最終閲覧日平成 29 年 12 月 1 日）

③ 調査結果

ア 就労支援事業の実施状況等について

(ア) 実施状況

産業部門では、「事業を実施している」が21区、「事業を実施していない」が2区となり、福祉部門では、すべての区で「事業を実施している」という結果であった。ほとんどの区で産業部門・福祉部門の両部門において就労支援事業が展開されている。「事業を実施していない」と回答した2区においても、外郭団体による事業実施やハローワークが実施する事業の後援などを行っている。

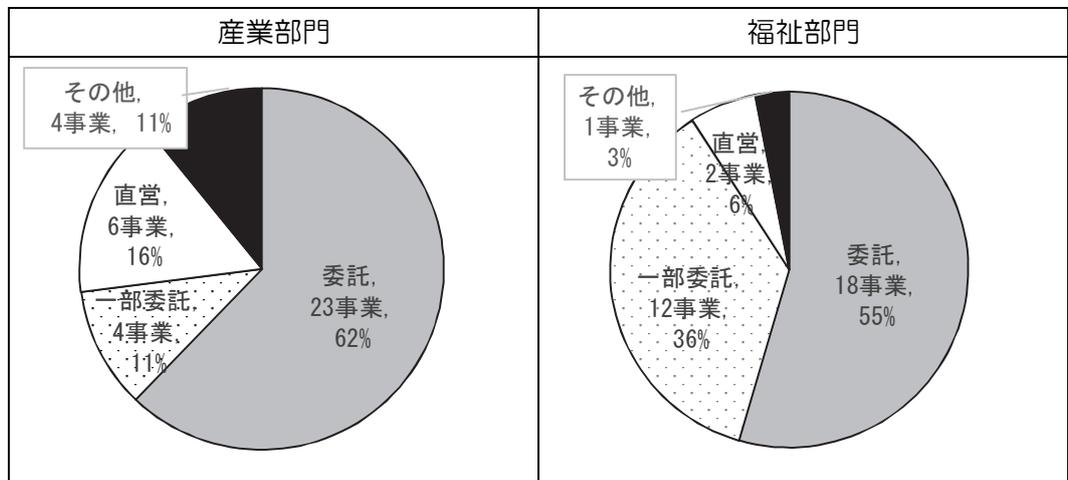
福祉部門における就労支援事業は、ほとんどが生活困窮者自立支援法又は生活保護法に基づく事業であることから、若者のみを対象とした事業は少ない。なお、両法に基づく支援事業を一体的に実施している場合は、1事業としてカウントしている。

産業部門		福祉部門	
①事業を実施している	21区	①事業を実施している	23区
②事業を実施していない	2区	②事業を実施していない	0区
※回答のあった事業数	37事業 (うち若者対象は35事業)	※回答のあった事業数	33事業 (うち若者対象は3事業)

(イ) 実施事業者

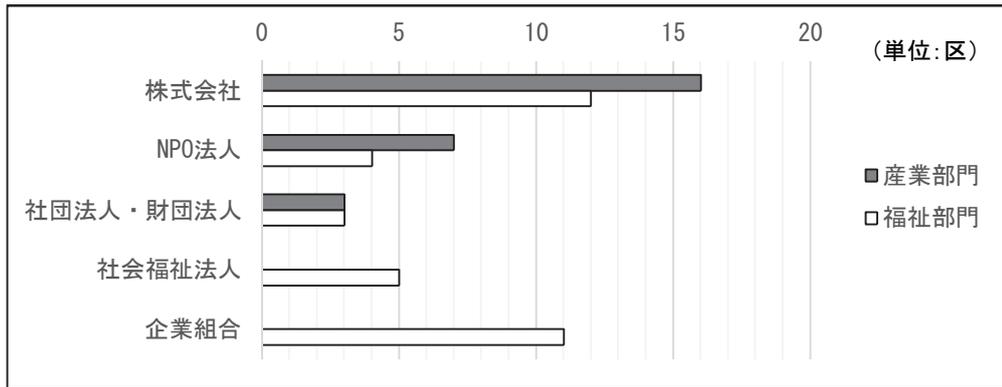
委託または一部委託の割合は、産業部門の73%、福祉部門の91%とともに大半を占めており、直営の割合は、産業部門においてセミナー等における講師招聘などによりやや多くなっている。委託事業者の形態としては、両部門とも株式会社が最も多く、産業部門ではNPO法人、社団法人・財団法人、福祉部門では企業組合、社会福祉法人の順に多くなっている。

【運営方法】



※その他は、国や他市との共同実施による補助等

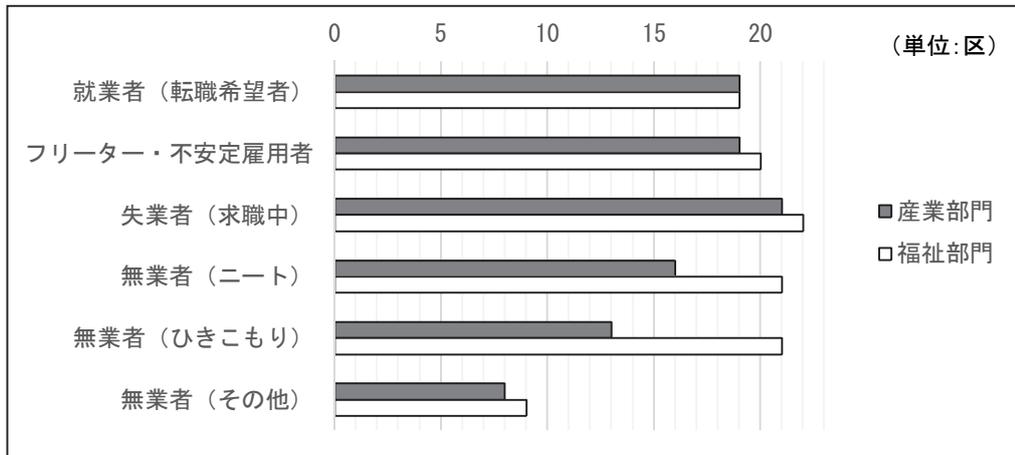
【委託先（複数回答）】



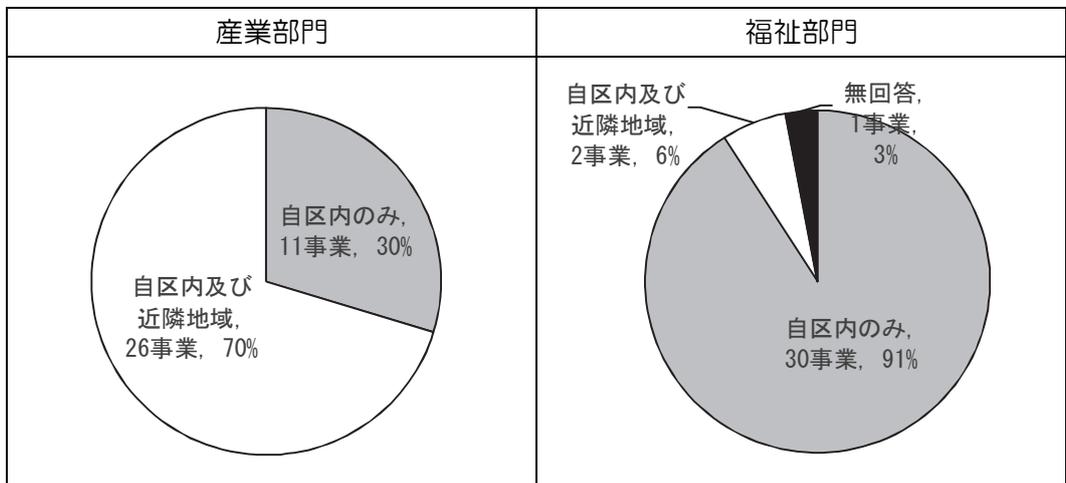
(ウ) 対象者及び支援内容

産業部門に比べると、福祉部門は一般就労までにはハードルがある場合の多いニートやひきこもり等の無業者を対象とした支援を多く実施している。また、産業部門は区民に限らず広く地域住民を対象としている事業が多いのに対し、福祉部門は主に生活困窮者や生活保護受給者など区民を対象として支援事業を実施している。

【対象者（複数回答）】

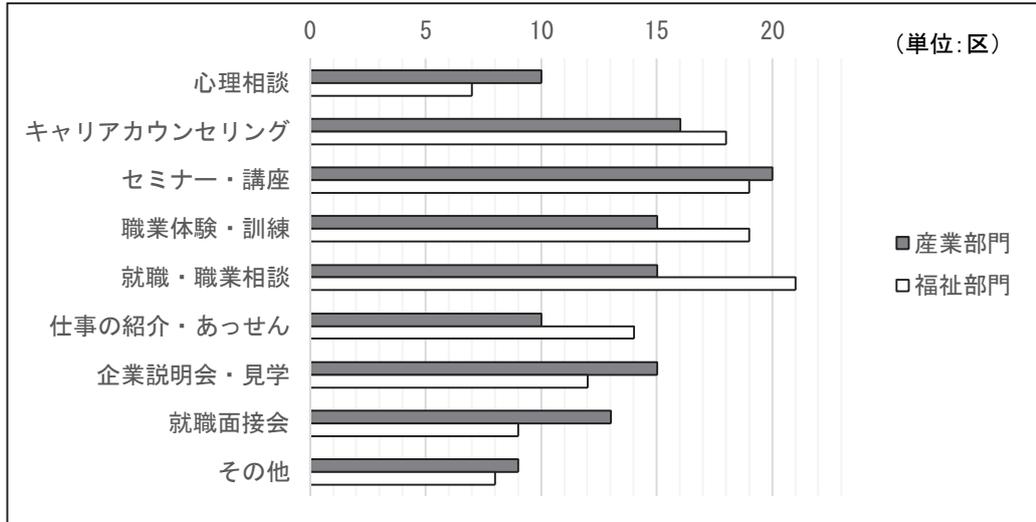


【対象者の居住】



支援内容については、産業部門では区内企業の人材確保のためハローワーク等と連携した企業説明会や就職面接会が福祉部門に比べて多いのに対し、福祉部門は生活困窮者自立支援事業の関係で就職・職業相談や職業体験・訓練が多くなっている。また福祉部門ではハローワークとのワンストップ窓口が多く置かれており、仕事の紹介・あっせんも比較的多い。

【支援内容】



(エ) 事業の連携

就労支援事業の実施にあたってどのような団体・関係機関等と連携をしているか調査したところ、記載があった区は下表のとおりであり、特に国・都と庁内、民間との連携が多く行われていることがわかる。

	庁内	特別区間	他市町村	国・都	民間
産業部門	11区	5区	3区	17区	10区
福祉部門	19区	8区	3区	13区	13区

a 国・都との連携

産業部門では、ハローワークと連携した企業説明会・面接会等の実施や地域のサポステとのつなぎ、都のしごとセンターとの情報共有、職業能力開発センターにおける職業体験の実施などを行っている。また福祉部門では、庁内でのハローワークの一体的窓口の設置、ハローワークが実施する生活保護受給者等就労自立促進事業の利用・情報共有のほか、「東京チャレンジネット」や「東京ジョブステーション（東京ホームレス就業支援事業推進協議会）」などの機関と連携して対象者への包括的な支援を行っている。

b 庁内・民間との連携

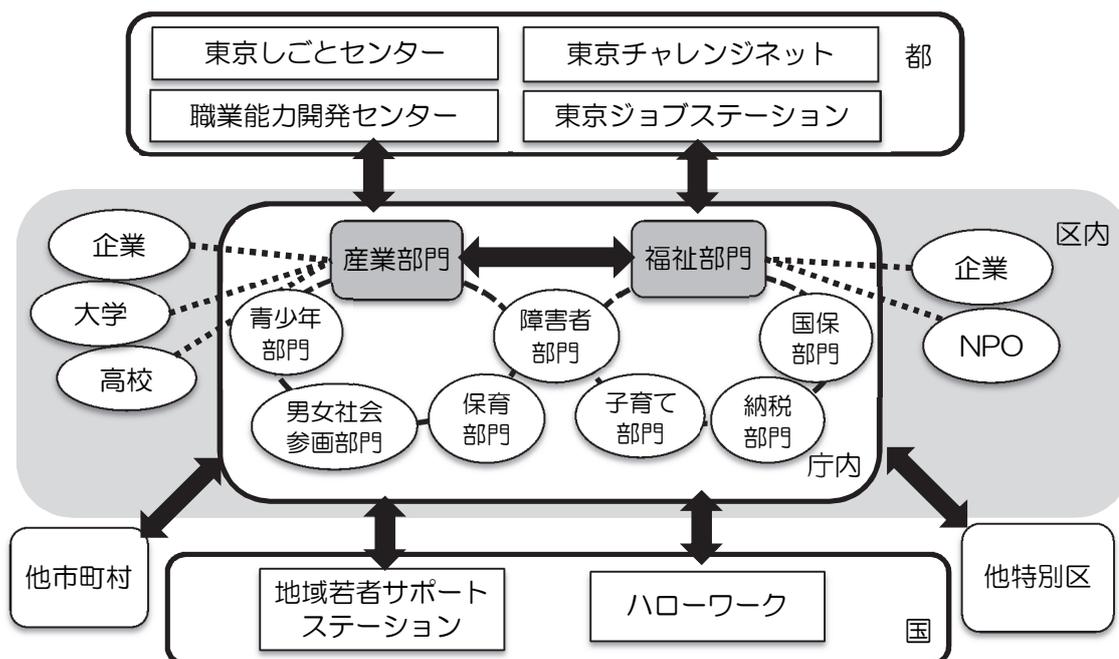
産業部門の連携の特徴としては、区内大学や高校でのキャリアガイダンス、企業説明会等の実施、チラシ配布や、区内企業の求人開拓、企業への面接会参加募集を行うなど、区内企業の人材確保に向けた取り組みを多く行っている。また、庁内連携として、サポステを共同実施している区や、福祉部門と一体的な相談窓口を設置している区などでは、利用者の状況により福祉、障害者、青少年関係部門など、女性の保育・介護職の就職支援事業を行っている区では、保育や男女社会参画関係部門などと情報共有を行っている。

一方、福祉部門の連携の特徴としては、就労体験・訓練事業やボランティア体験等の利用者の受入れにあたり、就労訓練事業者など区内外の企業や事業者と連携し、またその開拓を行っている。また、庁内においては、特に生活困窮者が相談に来る可能性のある納税、国保、子ども関係の窓口部門との連携・情報共有が挙げられていた。

c 他特別区又は他市町村との連携（自治体間連携）

両部門とも連携の数としては少ないが、福祉部門では、生活困窮者自立支援にあたり制度の意見交換会や事例検討などについて特別区の各ブロックで担当者会議が行われていたり、対象者の転出入の際なども必要に応じて連携したりしている。産業部門では、他区及びハローワークと連携した合同面接会やセミナーの実施、また他市と連携した地域中小企業の職業・職場体験を実施している。

【連携イメージ】



(オ) 就労支援事業の課題

両部門に共通して見られたのは、「利用者の支援の長期化」である。雇用状況が改善傾向のなか、短期間で就職につながる人がいる一方で、複合的な課題を抱えていたり、福祉的な支援を必要とする人など、自力で就職につながりにくい人もおり、利用者が二極化している様子が見受けられた。そのほかにも、産業部門では区内企業の人材不足が解消していないことや、福祉部門では就労に向けた準備の支援や定着支援の必要性が大きい利用者が多いことなどが課題として挙げられていた。

【複数区に回答が見受けられた課題】

産業部門	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用状況が改善しており、参加者があつまりにくい（11区） ・周知・PR方法の工夫、立地条件（6区） ・区内企業の人材確保（4区） ・自力就職が難しい方への福祉的な支援が増え、支援が長期化する傾向（3区） ・他機関へつなげることが必要な困難ケースの対応が多いため、他部署・他機関とのさらなる連携・情報収集（2区）
福祉部門	<ul style="list-style-type: none"> ・受給者の就労支援が長期化・中断する者が増加している。就労に向けた準備として、生活リズム、コミュニケーション能力などの基礎能力の形成からの支援が必要（6区） ・就労しても短期間で離職するものが多いため、就労後のアフターケアや職場定着支援（5区） ・制度（相談窓口）の周知、利用者の把握・確保（5区） ・支援を必要としている方が確実に支援に結び付く仕組み（アウトリーチの方法等）や生活保護ケースワーカー、関連機関の支援員等が適切な就労支援を選択して各就労支援プログラムにつなぐことができるような仕組みづくり・強化（4区）

イ 農業体験・訓練事業の実施状況について

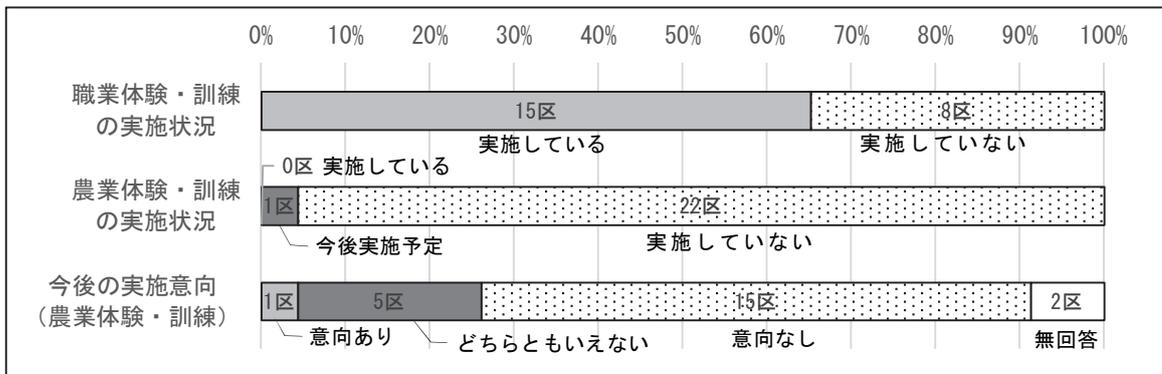
ア（ウ）で見たとおり、「職業体験・訓練」については、産業部門・福祉部門ともに6割を超える実施率であるが、そのうち「農業体験・訓練」を実施しているのは、福祉部門における4区のみであった。また、今後の実施意向については、産業部門では1区、福祉部門では2区が「意向あり」としていた。

福祉部門で実施されている農業体験・訓練では、区内の区民農園や委託事業者が契約している区外の農家などで、土壌整備や畝作り、苗植え、収穫などを行っている。支援の成果としては、社会参加意欲やチームワーク等を通じたコミュニケーション力の向上、社会的孤立感の緩和、健康面や生活リズムの改善が挙げられた。

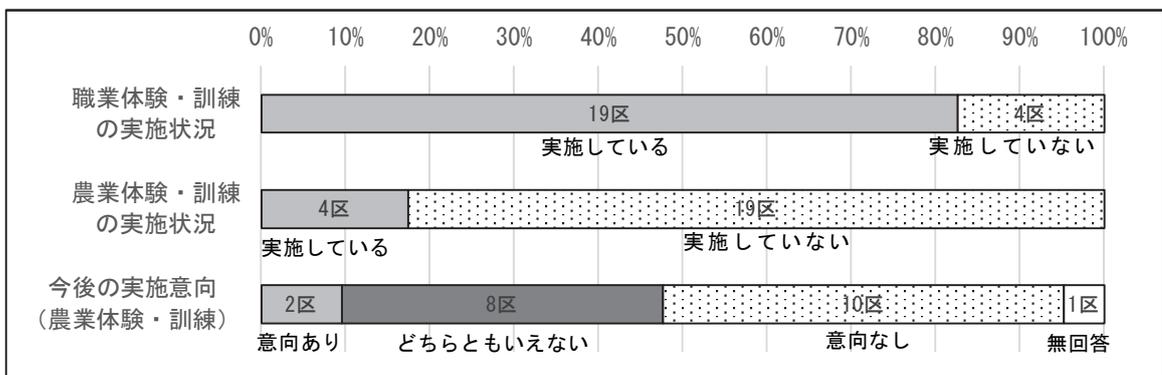
「農業体験・訓練」を実施していない理由としては、「適した農地等がない」

が最も多く、続いて、「受入れ先（農家等）がない」、「支援団体等がない」という結果となった。その他の理由としては、「ニーズがない（または把握していない）」、「対象者に訓練事業を行う経済的体力がない」などが挙げられている。

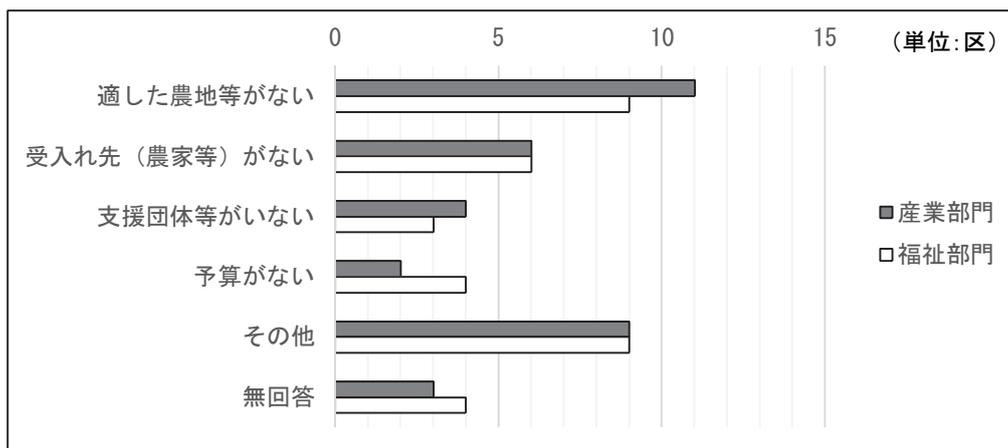
【産業部門の実施状況】



【福祉部門の実施状況】



【実施していない理由（複数回答）】



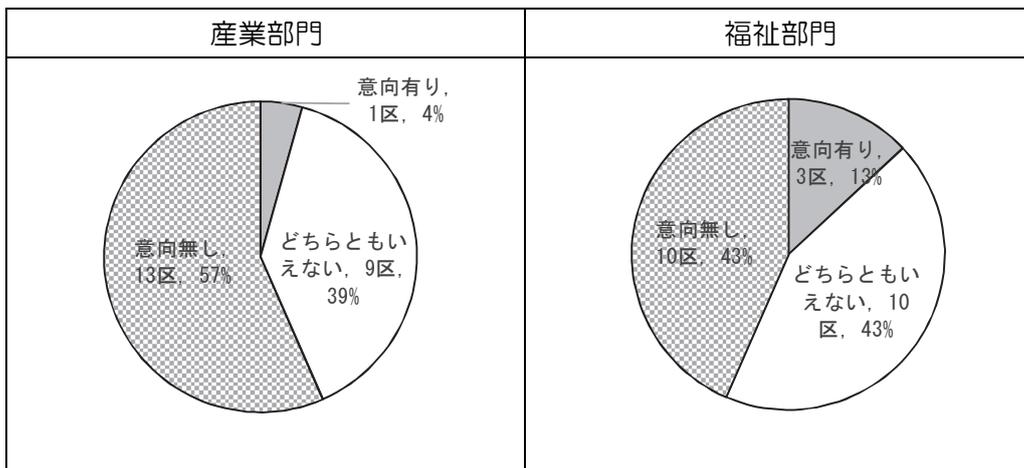
ウ 自治体間連携を活用した就労支援の取り組み意向について

「都市部の若者無業者等について、環境の異なる地方の自治体と連携して、就労支援の取り組みを行っていく意向はあるか」との問いに対し、産業部門では1区、福祉部門では3区から取り組み意向が示された。意向無し又はどちらともいえないと回答した理由として、産業部門では、「区内企業の働き手不足が

問題となる中で、都市部からの若年求職者の地方流出は避けたい」という区内における就労を重視する意見が多いが、「今いるコミュニティからあえて距離をとることが必要なケースもあり、様々なニーズに応える意味では必要性がある」など取り組みの意義に理解を示す回答も見受けられた。

一方、福祉部門で意向ありと回答した理由としては、「日本版 CCRC 構想にかかる『地方へのひとの流れの推進』の一環として交流都市での農業体験の実施を検討」、「支援対象者の状況はそれぞれ異なるため様々な支援の可能性を広げたい」などがあった。しかし同時に取り組む上での課題として、支援対象者が「区に住みたいという意思が強い」、「異なる環境に適応することが難しい」ことなどが挙げられている。意向無し又はどちらともいえないと回答した理由としては、生活困窮者や生活保護受給者には就労自立に向けた切迫感がある方も多く、「直接就職に結びつく結果が得にくい農業体験は馴染まない」、「『お試し』は困難で、経済的に確実に自立のできる就労を提示することが優先される」といった意見が見受けられた。

【実施意向】



エ その他

上記以外にも、調査結果からは次のような意見が挙げられた。

(産業部門)

- 雇用・就業に関しては交通網が発達している都市部においてエリアを「区」に限定するメリットは少ないため、同じような就労支援事業を各区で実施するよりも、ある程度広域的に取り組む方が費用対効果が高いと考える。
- 国のサポステ事業に「職場体験」が加わったが、職場体験する若者には交通費等の金銭支給がない。体験先が住まいの近所で確保できるとは限らず、交通費の負担があることで二の足を踏んでいるケースもある。

(福祉部門)

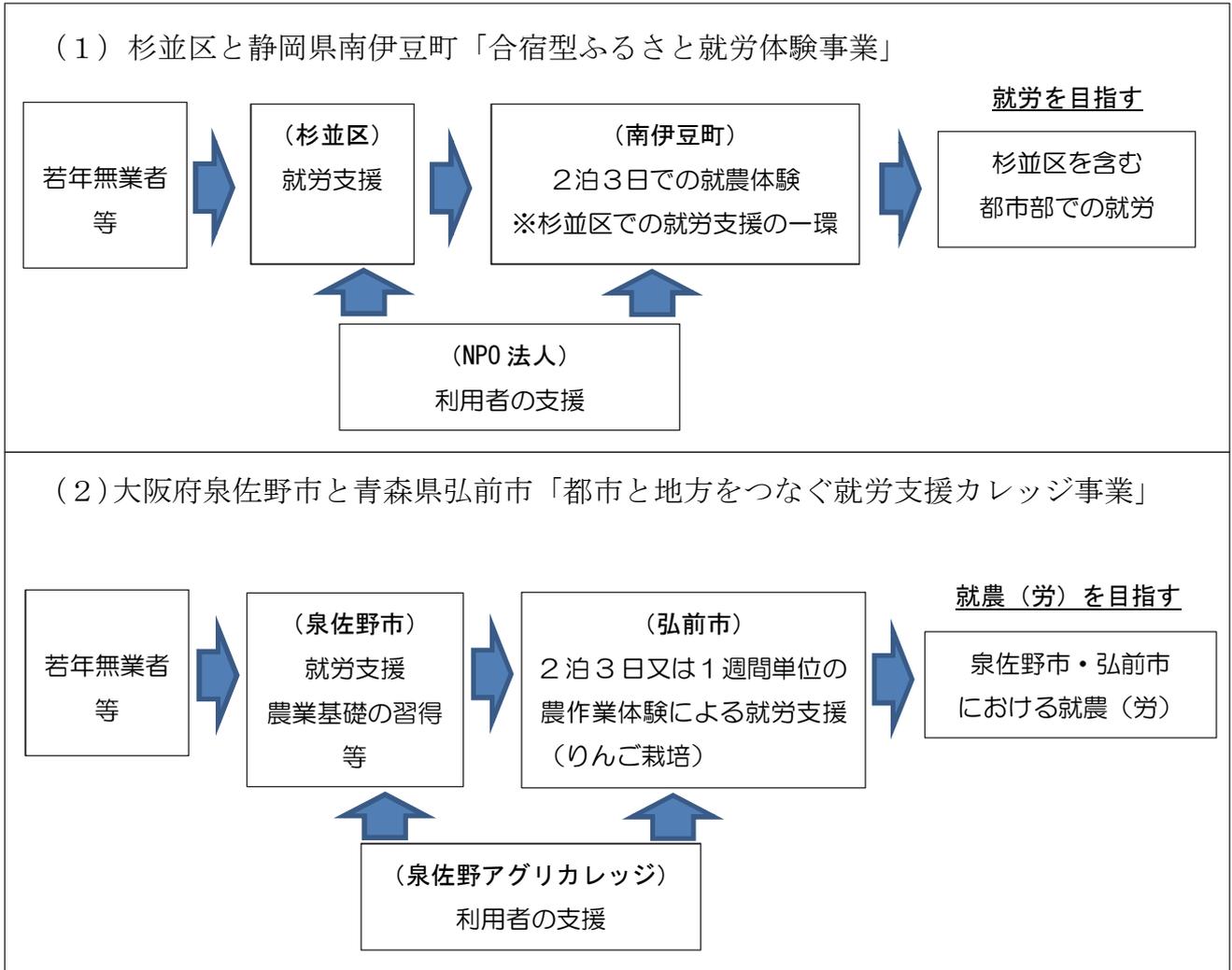
- 生活困窮者の場合、本人の理想と現実のギャップを受け止めることができず支援を受入れない若年層が多い。また、メンタルの問題を抱えた若者が多く、支援が困難である。
- 若者の就労支援においては、生活困窮者支援における就労支援とともに、

一方でサポステがあり、双方とも類似点の多い支援内容を行っていること、また生活困窮者支援との重複利用が禁止されていることなど運用面で課題がある。重複利用禁止を排し、一体的運用を可能とするしくみの整備が必要である。

4 自治体間連携を活用した就労支援について

「特別区の現状と課題」の調査結果から、特別区が実施している就労支援は、区が単独で実施する事業が多いことが分かった。本章では、遠隔自治体間連携を活用した就労支援の先進的な取り組みである、杉並区と静岡県南伊豆町が行う「合宿型ふるさと就労体験事業」及び大阪府泉佐野市と青森県弘前市が行う「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」を調査し、実態や成果、課題等を把握する。

【遠隔自治体間連携による就労支援事業の流れ】



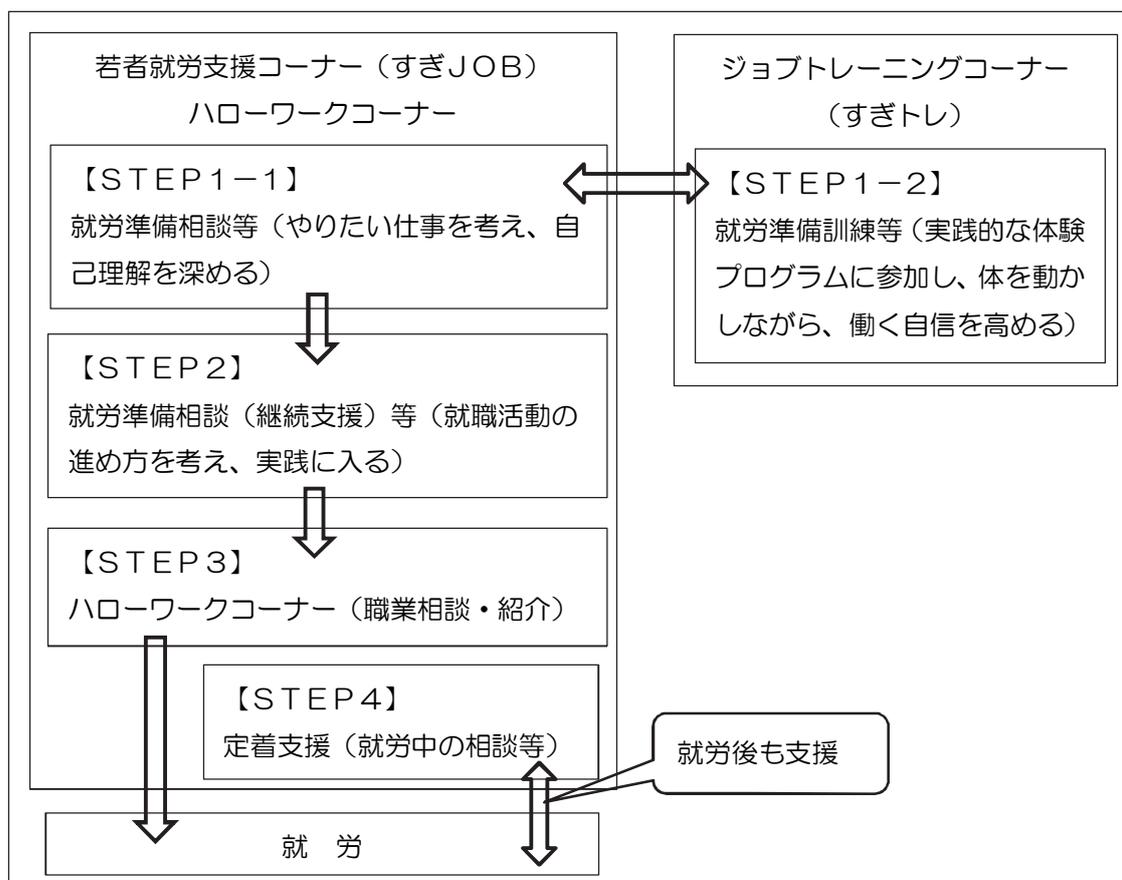
(1) 先進事例「合宿型ふるさと就労体験事業」

① 事業概要及び事業実施の経緯

杉並区では、若者等に対する就労支援を効果的・効率的に実施するため、平成24(2012)年度に「杉並区就労支援センター」を開設した。区とハローワークが協定を結び、就労に関する個別相談やセミナー等を実施する「若者就労支援コーナー(すぎJOB)」や働く土台をつくる「ジョブトレーニングコーナー(すぎトレ)」、仕事を探す「ハローワークコーナー」の3つのコーナーを1フロアで運営し、就労準備相談から職業相談・職業紹介までを一体的に行っている。

合宿型ふるさと就労体験事業は、「杉並区まち・ひと・しごと創生総合戦略」の新規事業として位置づけられ、「すぎJOB」及び「すぎトレ」の利用者を対象に、杉並区の交流自治体の協力のもと、2泊3日の合宿を実施し、農作業の体験をはじめ、地元事業者との交流や寝食を共にする集団行動を行っている。一人ひとりの状態を見極め、終了後により適切な支援につなげることや、集団行動でのメニューをこなすことで参加者に自信をつけてもらうことを目的としている。平成28(2016)年度は、南伊豆町、北塩原村、南相馬市などの交流自治体の中から、南伊豆町の協力のもと実施した。

【「杉並区就労支援センター」での支援イメージ図】



【合宿型ふるさと就労体験事業の実績】

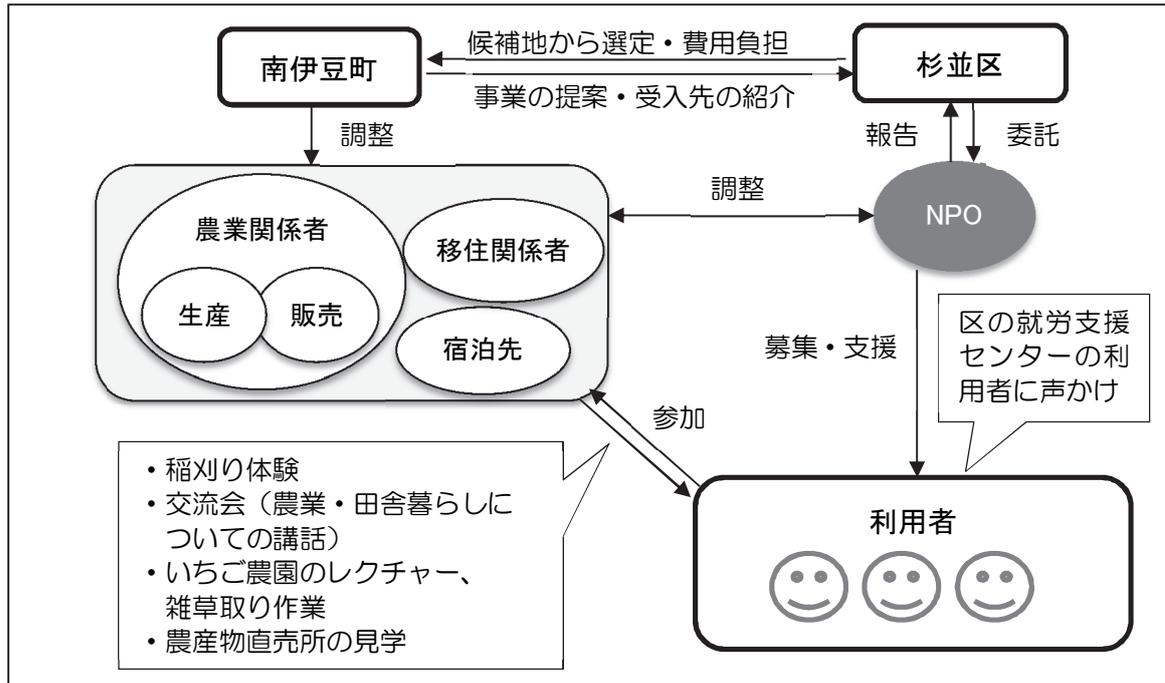
	参加者数	就労者数
28年度	3名	3名

② 調査内容

ア 調査対象
杉並区産業振興センター就労支援係
イ 調査方法
訪問による調査 訪問先は、杉並区産業振興センター（東京都杉並区上荻1丁目2番1号 インテグラルタワー2階）及び杉並区就労支援センター（東京都杉並区荻窪5丁目15番13号 あんさんぶる荻窪4階）
ウ 調査日
平成29（2017）年6月13日（火）
エ 業務内容
a 合宿前の事前準備訓練 b 合宿先での第一次産業（農業等）の体験や地元事業者との交流に係る調整 c 合宿での移動や寝食を共にする集団行動訓練 d 合宿後の振り返り訓練
オ 事業実施体制
杉並区は、「合宿型のふるさと就労体験事業」の業務について、「認定特定非営利活動法人育て上げネット」に委託している。
カ 事業予算
約70万円（28年度） 事業実施に係る費用は、実地調査及び本番の参加者の宿泊費や交通費を含め、全て杉並区が負担している。 なお、宿泊先や就労体験先などは静岡県南伊豆町から紹介を受けている。
キ 成果
参加者は、「出来る・出来ない」ことの自己理解の深化とともに、メニューを達成することで「自分にも出来る」という自信を持つことができた。 平成28（2016）年度に参加した3名は、参加後にキャリア面談の開始や求人への応募も能動的に行うなど変化が見られた。その後、3名全員が就労につながっている。宿泊をしなくても農作業の就労体験はできるという意見もあるが、寝食を共にすることで得られる効果は大きいと思われる。
ク 課題
平成28（2016）年度は、定員5名を予定していたが、参加者が3名と定員に満たない状況にあった。今後、参加したいが、なかなか踏み出せない人に対する事前支援等の工夫が必要である。
ケ 今後の展開
現行の支援体制では、宿泊場所等の関係もあり、女性の参加に対応するのは厳しい面がある。広く募集するためには、支援体制を見直すことで女性の参加受入れの検討が必要である。

また、寝食を共にすることで得られる効果は大きいものの、参加者は一人の時間が少ないこともあり、合宿終了後の疲労感は大きいようであった。プログラムの見直し等により、一人ひとりに合った支援内容の検討が必要である。平成28（2016）年度から開始した事業であり、今後回数を重ねていく中で、より効果的な支援体制を構築していく。次年度はもう少し近場の交流自治体（忍野村（山梨県）や東吾妻町（群馬県））での実施も検討している。

【事業スキームのイメージ】



(2) 先進事例「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」

① 事業概要

大阪府泉佐野市と青森県弘前市は、平成 27 (2015) 年度から自治体間連携により、「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」を実施している。

大阪府泉佐野市で、大阪市周辺を始め、京阪神地域に在住する若年無業者や就労経験の少ない若者等を受入れ、農業分野における就労体験や訓練を行う。その後、青森県弘前市に場所を移し、りんご生産の現場を体験する 2泊3日又は 1週間単位のプログラムを行うことにより、「大阪のものとは異なる農業に触れ、改めて農業という仕事が自分に合っているのか」、「地方の暮らしが自分に合っているのか」等、自己理解やキャリアの見通しを深めている。

両市が連携して、農業分野における支援付きの訓練プログラムを行うことで、青森県弘前市において、農業への理解や移住等によるキャリア形成の可能性を促進し、移住による就労(就農)者の確保とともに、大阪府泉佐野市において、都市農業従事者の確保をねらいとしている。

【都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業の実績】

	27 年度	28 年度
相談者数	67 名	144 名
訓練者数 (泉佐野市内)	38 名	125 名
就農体験受入者数(弘前市内)	21 名 (延べ人数)	55 名 (延べ人数)
就労者数	3 名	10 名

② 事業実施の経緯

「まち・ひと・しごと創生法」の成立により、各地方公共団体は地域の実情に応じた「地方創生」に取り組むよう促されたが、青森県弘前市では農業従事者の高齢化や人口減少により、基幹産業である「りんご栽培」の担い手不足が課題となっていたことから、都市圏からの移住を含めた就労者の確保について、まち・ひと・しごと創生本部に問い合わせを行った。

創生本部は、青森県弘前市からの問い合わせに対し、自治体間連携による若年無業者等の就労支援に先進的に取り組んでいる「大阪府大阪市内の就労支援機関 (A' ワーク創造館)」に要請した。A' ワーク創造館は、青森県弘前市の状況を把握した上で、大阪府泉佐野市との連携を推進することとした。

連携先が大阪府泉佐野市となったのは、水なすやキャベツなど泉州ブランド野菜の産地である一方で、農業従事者の高齢化や後継者の離農が課題となっており、農業の取り組みと若者の就労支援をかけあわせた事業等の実績を有し、泉州地域若者サポートステーションの実施事業者でもある「NPO 法人おおさか若者就労支援機構」が泉佐野市内にあるなど、農業体験や訓練による若者の就労支援に取り組む体制が整っていたからである。

③ 大阪府泉佐野市（自治体間連携における送り出し側）

ア 調査対象	
泉佐野市生活産業部まちの活性課 NPO 法人おおさか若者就労支援機構	
イ 調査方法	
訪問による調査 訪問先は、泉佐野市役所（大阪府泉佐野市市場東1丁目295番地の3）及び泉佐野市内の就労支援施設等	
ウ 調査日	
平成29（2017）年7月25日（火）	
エ 業務内容	
<p>a 都市部等からの人材の受入れ 大阪市周辺を始め、京阪神地域等に在住する若年無業者や就労経験の少ない人材、農業分野に従事することを希望する人材を募集し、当該人材の受入れを行う。</p> <p>b 就労支援カレッジの運営 都市部等から受入れた人材の個々の状況や能力を測定するため、個別相談を実施し、個々の状況に応じた農業分野における就労支援プログラムを策定し、実施する。</p> <p>c 弘前市との連携 連携を行う青森県弘前市との連絡調整により、受入先において、スムーズな実地訓練が行えるよう調整する。</p> <p>d 新たな地方連携 地方移住の可能性を高めるため、青森県弘前市以外での農業の担い手不足が課題となっている地域との調整を行う。</p>	
オ 事業実施体制	
<p>大阪府泉佐野市は、「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」について、「泉佐野アグリカレッジ共同企業体」へ委託。 泉佐野アグリカレッジは、3つの団体に構成された共同企業体となる。</p>	
団体	役割分担
NPO 法人おおさか若者就労支援機構	泉佐野市や弘前市の体験者の調整や受入先（りんご園等）の支援等
株式会社 泉州アグリ	体験者へ農業体験や訓練の提供等
A' ワーク創造館	弘前市やりんご園における就労支援の調整や支援等

カ 庁内連携体制

泉佐野市における本事業の所管部署は、産業部門である「生活産業部まちの活性課」であるが、本事業を進めるうえでは、生活困窮者自立支援を所管する「健康福祉部生活福祉課」と連携し、就労支援対象者の把握に努めている。

部署	主な担当業務
生活産業部	交付金に関する事務手続き、事業全体の進行管理及び連携自治体との調整、委託事業者と受入企業（農家等）との調整、新たな連携自治体の掘り起し
健康福祉部	地域の生活困窮者等の把握、対象者の事業へのつなぎ

キ 事業予算

約 4,000 万円（29 年度）※泉佐野市予算計上分
約半分は、国からの地方創生に係る交付金

ク 今後の展開

自治体の連携先の拡大を図るため、平成 28（2016）年度から新たなに石川県加賀市を連携先に加えた。

基本的な連携のスキームは、青森県弘前市と同様である。大阪府泉佐野市において、大阪市周辺を始め、都市部に在住する若年無業者や就労経験の少ない若者等を受入れ、農業分野における訓練を行ったうえで、石川県加賀市での梨農家等での実践的な訓練研修を実施し、両市での就労に向けた取り組みを開始した¹⁷。

今後、さらに同じ志を持った自治体と連携し、事業を推進するため、平成 28（2016）年 6 月に、泉佐野市長をはじめとした全国の 4 市町村長を中心に「地域就労・自立支援事業」推進プラットフォームへの参加の呼びかけを実施した。

ケ 課題

a 参加者について

参加者の募集は、就労相談窓口等で行うとともに、ホームページや SNS も活用している。今後弘前市圏内の就労支援施策や事業の拡大や連携先の拡大も予定しており、当該事業における参加者の確保が課題である。

b 移住について

泉佐野市における若者支援、農業分野における事業では就労者数が着実に増えており、農業従事者の拡大、ひいては移住にもつながる可能性がうかがえる。

しかし、従来の就職に伴う移住者とは異なり、キャリア形成の模索途上にある参加者が遠隔地での職業体験や訓練を通じて、その場でキャリアと生活の見通しをつけていくプロセスは考慮すべきことが多く、仕事や生活の支援が必要である。

¹⁷ 加賀市との連携では、農業分野のほか温泉旅館をはじめ観光分野における就労体験による人材開発・確保に着手している。

④ 青森県弘前市（自治体間連携における受入れ側）

ア 調査対象	
弘前市経営戦略部ひろさき未来戦略研究センター	
イ 調査方法	
電子メールによる調査	
ウ 調査日	
平成 29 年 9 月（電子メールによる依頼）	
エ 業務内容	
<p>a 訓練付就労支援の実施 大阪府泉佐野市が実施する「就労支援カレッジ事業」と連携し、弘前市の農家の施設及び園地等を主なフィールドにして、就労支援を継続しながら実践的な農業技術を習得するための研修を一定期間実施する。</p> <p>b 就労支援体制の構築 生活困窮者自立支援制度の運営体制をはじめ、就労支援の庁内体制や外部機関等との連携体制の見直し、個々の相談支援技術の向上（ケース会議や研修会等）、相談支援に従事する専門人材の育成を行う。また、りんご産業等における就労体験の拡充や企業における人材開発の支援に向けた体制構築に関するアドバイス業務を行う。</p>	
オ 事業実施体制	
大阪府泉佐野市と同じく「泉佐野アグリカレッジ共同企業体」へ委託している。なお、弘前市に現地事務所を設置し、現地支援員が雇用されている。	
カ 庁内連携体制	
弘前市では、産業のイノベーションを担当している「ひろさき未来戦略研究センター」とともに、生活困窮者自立支援を所管する「健康福祉部就労自立支援室」や農業を推進する「農林部農業政策課」が連携し、本事業を実施している。	
部署	主な担当業務
経営戦略部	交付金に関する事務手続き、事業全体の進行管理及び連携自治体との調整、新たな連携自治体の掘り起し
健康福祉部	生活困窮者自立支援事業の運営のほか、無料職業紹介事業等による相談から体験等の就労支援、職業紹介、定着支援までの包括的な就労支援体制の構築と支援の実施
農林部	りんご生産における体験者受入れの推進。委託事業者と受入農業法人との調整、受入農業法人の掘り起し
キ 事業予算	
約 3,000 万円（29 年度）※弘前市予算計上分 約半分は、国からの地方創生に係る交付金	

ク 今後の展開

<p>現在、研修期間は2泊3日又は1週間単位としているが、移住に向けた取り組みの拡大を検討する必要がある。青森県弘前市での生活をこれまでより長く経験してもらい、移住に向けてより実感を強めてもらうため、数か月の長期研修についても検討している。</p>
--

ケ 課題

<p>就労困難者等、キャリア形成の模索途上の人材を対象としているため、移住による就労を実現するためには、包括的な就労支援のほか、りんご産業の労働需要が季節的に変動する問題や、りんご生産に従事することによって獲得可能な職業能力、職務能力の見通しの問題など、人材・労働力の供給側だけでなく、仕事の需要側の課題も大きい。</p>

<p>今回の事業で弘前市の就労が決定した参加者の中には、冬の期間は泉佐野市において農業分野で就労するなど、試験的に弘前市と泉佐野市での二地域居住を行っている。</p>

⑤ A' ワーク創造館（自治体間連携におけるコーディネート役）

ア 調査対象
A' ワーク創造館就労支援室
イ 調査方法
訪問による調査 訪問先は、A' ワーク創造館（大阪府大阪市浪速区木津川2丁目3番8号）
ウ 調査日
平成29（2017）年7月26日（水）
オ 共同企業体（泉佐野市就労支援カレッジ）設置経緯
大阪府泉佐野市と青森県弘前市との連携を推進する中で、青森県弘前市から就労支援体制の構築の支援についてA' ワーク創造館に要請があった。 一方で、大阪府泉佐野市でも職場訓練体験者の確保や就労支援体制の構築が必要であり、既に大阪府泉佐野市内で若者の就労支援を行っているNPO法人おおさか若者就労支援機構及び株式会社 泉州アグリと共同企業体を設置することで、効果的な事業運営を確保した。
カ 青森県弘前市の就労支援体制の構築
青森県弘前市は、受入れ側としての就労支援体制を一から検討し、構築する必要があった。 A' ワーク創造館では、青森県弘前市の就労支援に係る現状を調査・分析したうえで、市内の就労相談支援を拡充するため、弘前市の関係部署の人材育成や民間企業・社会福祉法人等の就労支援の理解を深めることを目的に、就労支援の意見交換の場を設け、交流を図るなどの取り組み等により、支援体制を構築した。
キ 就労支援の取り組みと課題
若年無業者等でこれまで就労経験のない者や以前の就労から期間が空いている者にとって、業務や作業が多様な農業は比較的入りやすい分野である。一方で、近年農業所得は減少しており、就労体験の中で、農作物の加工や販売等の6次産業 ¹⁸ を経験することで、就労後のキャリアアップをイメージすることも必要である。 また、就労訓練事業における就労形態は、本事業のように、雇用契約を締結せず、訓練として就労を体験する段階と、雇用契約を締結した上で支援付きの就労を行う段階がある。参加者についても就労したのちも支援を行っており、支援付き就労を踏まえ、定着を図っている。受入れ・採用側の企業に対する支援も必要である。

¹⁸ 農業を1次産業としてだけでなく、加工業（2次産業）、サービス業や販売業（3次産業）まで含め、1次産業から3次産業まで一体化した産業として農業の可能性を広げるものを言う。

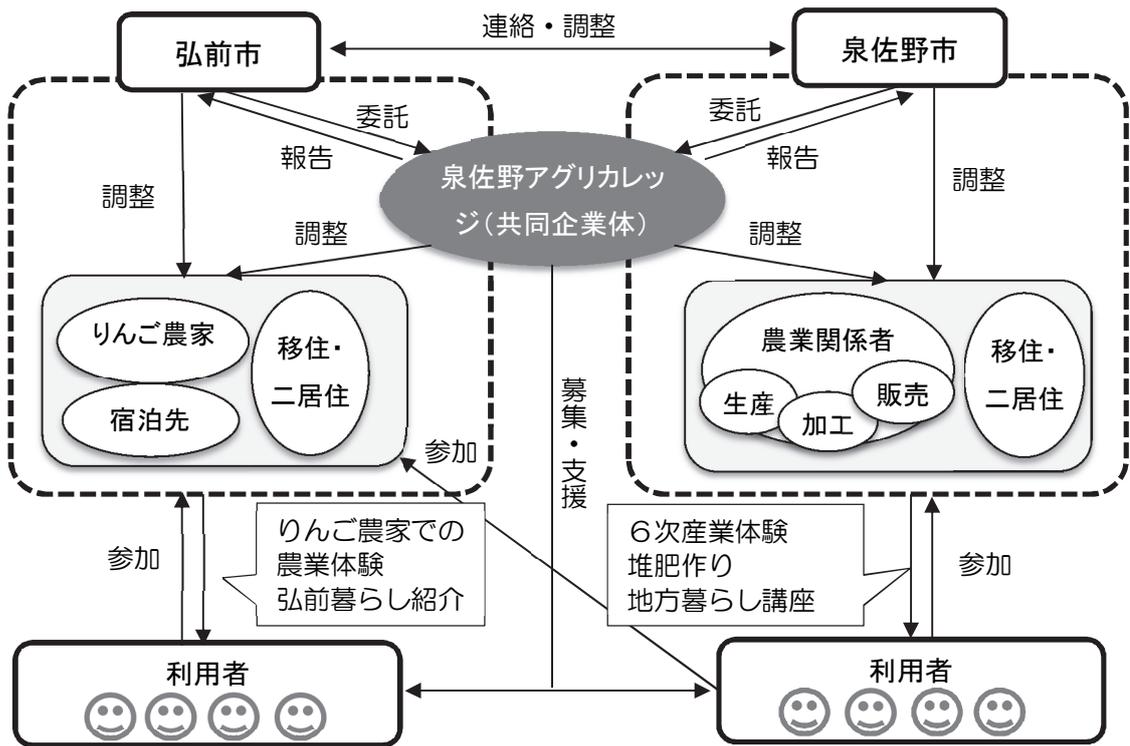
ク 就労支援における自治体間連携の可能性

全国の多くの自治体は、人口減少の課題がある。産業基盤が整っているにも関わらず人材・労働力の確保が大きな制約要因となり、国全体の生産性や産業構造への影響が懸念されている。一方、人口が集中している都市部で「漂流する」若者やひとり親、高齢者、低所得者等の拡大が問題となっている。こうしたなか、自治体による就労支援施策の充実や働く現場（産業基盤が整ったところ）での人材開発が急務である。

そのため、今後多くの自治体において、自治体間や地域団体間の連携による産業・労働・福祉・健康医療・教育にまたがる就労支援や人材開発の施策や事業の開発が行われることが考えられる。

連携の方法は、大阪府泉佐野市と青森県弘前市のように2つの自治体で連携するだけでなく、いくつかの自治体が連携し、就労支援や人材開発に必要な産業基盤等を共有し支援策の選択肢拡充により、お互いに人材の送り出し側や受け入れ側となることも考えられる。訓練者の就労の選択肢を増やすという意味では、いくつかの自治体が連携した就労支援は有効である。

【事業スキームのイメージ】



～泉佐野市の就労現場の様子（生産・出荷・加工場）～



(平成 29 年 7 月 25 日第 3 分科会撮影)

⑥ 都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業の成果

ア 就労意欲の醸成について

参加者の中には、自己理解が不十分であり、「出来る・出来ない」ことの比較対象が乏しい状態であったが、農作業による就労体験や宿泊等を通して、自らの体力を知るとともに、自分が出来ることと出来ないことが明確となった者もいた。

自己理解を深め、行動し、就労体験プログラムをやり遂げることで、達成感や自信を得ることにより、キャリア形成を進める大きな一歩となっている。

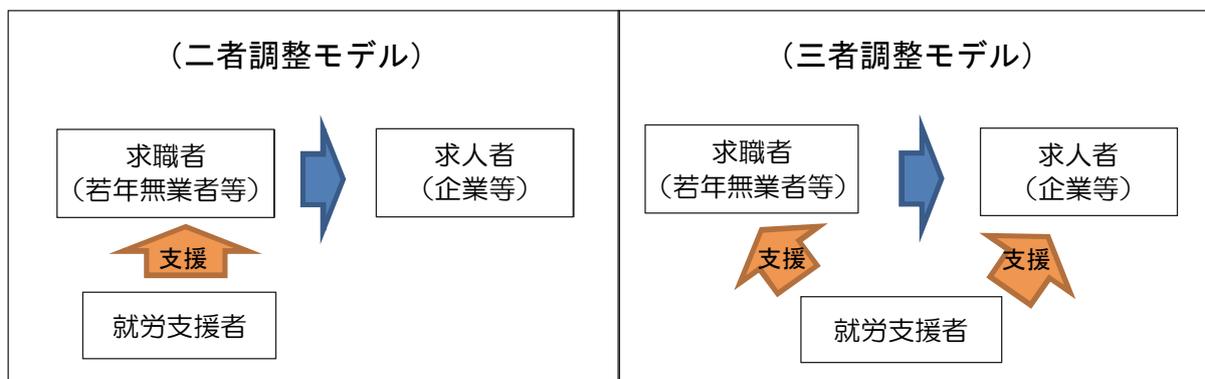
また、就労体験の取り組みの中で、農業だけでなく、農作物の加工や販売等の6次産業を経験することは、自分の職務適性の理解につながり、その後適性にあったキャリア・ステップ、就職活動が可能となる。

イ 支援付き就労について

青森県弘前市では、従来の「二者調整モデル」による就労支援（求職者と求人者（企業等）が直接交渉する）から新たに「三者調整モデル」による就労支援（体験等の就労準備からマッチング、就労後定着まで、相談者（就労希望者）と求人者（企業等）、支援者の三者が交渉する）に取り組んでいる。

りんご農家での就労後の支援体制づくりが行われ、就労体験者が青森県弘前市での就労に結びつけることを目指している。

【支援付き就労の考え方】



ウ 移住について

実際に弘前市での支援付き就労体験を繰り返し行うことで、参加者は具体的なキャリア形成や弘前での生活（移住）に向けたイメージが可能となっている。今後、弘前市での訓練付き雇用などによって、在住期間を延ばすことも検討しており、より移住に向けた実感を得ることが可能となる。

エ 体験者の状況に応じた支援プログラムの策定について

弘前市と泉佐野アグリカレッジ共同企業体が連携して、体験者及び生産者向けのりんご栽培マニュアル「初心者がりんご農家で働く前に知っておきた

い弘前のりんご栽培のこと」を作成した。体験者には年間を通したりんご栽培のプロセスや必要となる作業手順や職務内容を分かりやすく言語化している。生産者には、体験に参加する多様な人材を理解してもらうため、「障害者」「初心者」「やや経験者」「熟練者」が着手しやすい作業・職務内容を想定して、作業・職務内容を改めて分解し、言語化・可視化したことで、参加者の個別の状態・能力にあわせた体験プログラムを提供することが可能となっている。

5 若者の就労支援における自治体間連携の活性化について

(1) 特別区における連携の可能性について（特別区としての視点）

以上のように、先進自治体の事例では、支援対象者が受入先の連携自治体において、異なる生活環境に身を置きながら農業を介して就労体験をすることで「生活環境の改善」「就労意欲の喚起」「6次産業を通じた仕事の適性判断」「地方暮らし体験」などに対して、一定の効果が上がっている。

本章では、これまでの調査から明らかになったことや導き出されたこと等を「自治体間連携のフレーム」「多様な支援対象者への対応」「行政と支援団体の連携」「費用負担」の4つのポイントにまとめ、若者の就労支援における特別区の自治体間連携の可能性を探ってみた。

① 自治体間連携のフレーム

(ア) 先進事例調査等から

「就労支援カレッジ事業¹⁹」では、泉佐野市が受入先自治体を弘前市のほか加賀市にも広げることで、就労希望者の就労・生活の選択肢を増やし、市域を越えて就労にチャレンジできる環境を作り出していた。また、参加者の募集についても、市内在住者だけでなく広く都市圏から募集し、弘前市に送り出す前に泉佐野市で農業訓練をすることにより、泉佐野市の交流人口の増加にもつなげている。

「合宿型ふるさと就労体験事業²⁰」では、受入先である南伊豆町が杉並区の交流自治体として、本事業の以前から交流が盛んにおこなわれていたこともあり、スムーズな受入れや良好な協力関係につながっていた。また、本事業は杉並区と南伊豆町の一対一の連携のしくみであるが、送り出しを区が単独で担うだけでなく、特別区全体が横のつながりによって連携して送り出し側となり、各区の就労希望者を区域を越えた様々な出口につないでいくことを可能にすることで、より大きな効果が期待できるのではないだろうか。

(イ) 特別区における可能性

「特別区調査²¹」では、産業部門の現場からは「雇用環境が改善しており利用者が減少傾向」にあることや「就職支援事業全般として、求職者側も企業側も雇用に関して区にエリアを限定する理由が少ない」という意見など、区単体で実施する上での問題が垣間見える。また、福祉部門の現場からは、「支援対象者の状況はそれぞれ異なるため、支援の可能性を広げておきたい」「幅広く就労の機会を確保するため、支援の過程における就労体験事業を実施しているが、幅広く多くの事業者にも協力をしてもらう必要がある」という意見があったように、多様な対象者の状況に応じた幅広い支援メニューが求

¹⁹ 4 (2) 「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」(P. 27～35) のこと。以下同じ。

²⁰ 4 (1) 「合宿型ふるさと就労体験事業」(P. 24～26) のこと。以下同じ。

²¹ 3 (2) 「特別区における若者の就労支援に関する調査」(P. 14～22) のこと。以下同じ。

められている。特に、農業体験・訓練事業の実施にあたっては、農地が少ない都心部などの区では、農業を介した就労支援には一定の限界があり、訓練者の受入れが可能な農家等を有する他特別区や地方の自治体と広域的に連携する必要がある。

こうしたことから、特別区間・他市町村との連携を図り、農業体験・訓練を含む就労支援事業を実施することにより、就労に課題を抱える方に対する支援の充実を図ることができると考えられる。

一方で、特別区では、任意団体として特別区同士の連携を図る特別区長会をはじめ、特別区が共同で実施する人事委員会や清掃事業の一部事務組合などにより、23区のエリアで行っている広域連携の実績から連携の土台が整っており、また、特別区では「特別区全国連携プロジェクト」などをはじめ、様々な自治体との連携・交流事業を実施しているところであり、これを就労支援の分野にも発展的に拡大していくことも考えられる。

② 多様な支援対象者への対応

(ア) 先進事例調査等から

「就労支援カレッジ事業」では、参加希望者へ事前に面談を行い、途中で離脱することのないように個々の状況や能力に応じたプログラムを作成するとともに、就労訓練において、経験の無い農作業でも精神的な負荷を少なく行えるよう、仕事を分解して個人の適性にあわせた訓練が実施できる工夫を施している。特に、農業では作業の細分化がしやすいという面があり、このような多様な対象者に応じたプログラムを作成しやすい分野であるといえる。

また、泉佐野市長や弘前市長らが参加を呼びかけた「地域就労・自立支援事業」推進プラットフォームのように、自治体間で連携して、支援対象者へのアプローチや支援メニューなど寄り添い型の支援事例や就労の場を提供する事業者に対する支援等の情報・ノウハウを積み重ね、共有することで、支援プログラムの充実やより効果的な支援体制の構築などが期待される。

(イ) 特別区における可能性

特別区においても、「特別区調査」で見たように、支援対象者は、雇用情勢の改善傾向を受け短期間で就職につながる人と、自力での就職が難しく支援が長期化する人（就職困難者）との二極化が見られ、後者は特に福祉的な支援が増えている（医療機関の受診歴がある人なども増加している）ことなどから、対象者の状況に応じたきめ細かな支援を実施する必要がある。

他にも、対象者の若者の中には、居住地周辺の支援機関に通うことに抵抗のある場合もあり、支援機関において多様な支援メニューを用意するとともに、どこの区の支援機関からつながっても必要な支援が受けられるように汎用性を持たせることが求められる。

③ 行政と支援団体の連携

(ア) 先進事例調査等から

先進事例調査や特別区調査で見たとおり、就労体験・訓練などの就労支援事業は自治体が直営で行うところは少なく、現場での支援は専門の知識・ノウハウ・人材を有する NPO 等の地域に根ざす支援団体に委ねられるところが多い。しかし、支援団体だけでは、広く支援対象者を発見・捕捉することや、就労体験・訓練（あるいは支援付き就労）の場を提供にあたり受入れ企業等の理解・協力を得ることが困難な場合もあるため、行政はそうした支援団体を支援、あるいは育成して、官民協働による支援体制を強化していくことが重要である。

【行政及び支援団体の役割】

主体	入口施策（つながり）	出口施策（支援）
行政	生活困窮者自立支援制度の相談支援窓口やその他の住民窓口からの支援対象者の発見・捕捉	支援付き就労の場の提供のための企業等の調整・開拓支援、支援団体や支援対象者への支援
支援団体 (NPO 等の 社会資源)	個別の相談窓口における支援対象者の発見、アウトリーチによる潜在対象者の発見・掘り起こし	ノウハウを有する専門家らによる多様な支援メニューの提供、支援付き就労の提供

また、「就労支援カレッジ事業」では、3つの支援団体が連携し企業共同体として泉佐野アグリカレッジを構成することで、それぞれの専門分野を活かした効果的な事業運営を可能としていた。その中の「株式会社泉州アグリ」は、泉佐野市における農業訓練事業実施後の中間就労の受け皿ともなっており、生産性も重視しながら就労支援を行う社会的企業である。支援対象者が訓練後に多様な働き方が出来る場の提供やその持続可能性を高めるためには、こうした社会的企業との連携も必要となってくるであろう。

(イ) 特別区における可能性

第3章で述べたとおり、特別区においては既に、社会資源である NPO 等の支援団体を活用し、若者の自立・就労に関する相談から職業体験・訓練等まで一体的にサービスを提供してきている区もあるため、これら既存の支援団体と引き続き円滑な連携を図るとともに、受入れ側の自治体や支援団体とのつながりをつくり、連携を進める必要がある。

先進事例のように、同一の支援団体が送り出し・受入れ側の双方において支援体制を構築できることが望ましいが、異なる支援団体が連携して事業を実施する場合には、本人の同意を得た上で、支援対象者の居住自治体の支援団体と受入先の支援団体とが情報を綿密に共有し、共同で就労支援体制を構築することが必要となる。また、受入先の自治体においては、行政が有する地域の社会資源や地元企業とのつながりを支援団体と共有しながら、地元企業等における

就労・体験の場などのコーディネートや支援対象者への適切なフォローを支援団体が行政と連携して行い、就労支援体制を構築していくことが求められる。

④ 費用負担

(ア) 先進事例調査等から

支援対象者への支援は、状況によっては中長期的な対応が必要となるため、事業を安定的に継続するための、財源の確保、費用負担の明確化が必要となる。

「合宿型ふるさと就労体験事業」では、送り出し側である杉並区が事業実施にあたっての費用全般を支出しており、「就労支援カレッジ事業」では、地方創生関係交付金を活用しながら、参加者の交通費等は送り出し側の泉佐野市と受入れ側の弘前市がそれぞれ分担して負担している。

「就労支援カレッジ事業」では、弘前市での移住や二地域居住を視野にいれ、農業体験・訓練の流れの中で「地方暮らし講座」や「弘前暮らしの紹介」も取り入れられていることから、就労に伴う居住地の選択は最終的には本人の意思に基づくものの、地方にとっては人口増だけでなく、若年労働者の獲得にも結びつく機会となるため、費用支出を伴ったとしても積極的にPRを図る意味はあるといえる。

(イ) 特別区における可能性

地方の自治体への移住（二地域居住を含む。）を前提として、就労体験・訓練事業を連携して実施する場合には、送り出し側と受入れ側において費用の分担が必要になると考えられる。その際、地方の自治体は、特別交付税措置（特別区は対象外）により国の総合戦略における「地方公共団体が実施する移住希望者に対する移住関連情報の提供や相談支援について地方財政措置」などを活用することで支出する費用を抑えられる。

(2) 特別区における自治体間連携事業モデル

これまでの先進事例等を踏まえ、若者の就労支援における特別区の自治体間連携の可能性について述べてきたが、具体的な検討を進めるにあたって連携事業モデルを構想してみる。

まず、モデル構築をするうえで、2段階のフェーズを設定する。第1フェーズは、自治体間連携事業モデルの構築期、第2フェーズは発展期である。

構築期は、当該モデルの構築、定着までを目標とし、利用者の就労意欲の喚起を目的としたものとする。そして発展期では、構築期で得た実績・ノウハウをもとに、利用者・連携自治体等の対象を広げ、特別区では得がたい就農というキャリア選択も含む、より充実した就労支援プログラム、より効果的な支援体制を構築する。

自治体において取り組む就労支援は、福祉的要素も含め短期的な成果が得づらい領域であるため、腰を据えた着実な取り組みが肝要となる。そのため、本稿で構築する自治体間連携事業モデルは、第1フェーズの構築期を中心とし、第2フェーズの発展期については、構築期を踏まえた可能性について言及することとしている。

① 事業目的

就労に何らかの課題を抱えた若年無業者等が、農業分野等の職業体験・訓練をとおして個々の適性能力を見極めるとともに、就労に向けた生活改善、必要となるスキルやノウハウを特別区で身に付ける。その後、自治体間連携を活用して他自治体において就労訓練事業を実施することで、就労意欲の喚起を図る。

② 事業スキーム

先に述べてきた「第3章(1)特別区における施策」のように、特別区では、若者の自立・就労に関する相談から職業体験・訓練等を社会資源であるNPO等の支援団体を活用し、一体的にサービスを提供してきている区もあるため、既存の支援スキームを活用しながら効果的な支援につなげていく必要がある。

就労意欲向上に向けては、支援対象者にとって過度な負担とならないように特別区内の居住区の支援機関から特別区内の共同支援機関につなぐ第1次事業と、特別区内の共同支援機関から受入先自治体の支援機関につなぐ第2次事業の2段階に分け、支援対象者の状況に合わせて実施する。

(ア) 第1次事業【特別区内の居住区の支援機関⇒特別区内の共同支援機関】

(事業内容)

共同支援機関は、支援対象者が農業を介して就労に向けた生活改善、必要となるスキルやノウハウを身に付けるために、特別区において共同で設置する。

はじめに、各区の支援機関において当該事業による支援の必要性を踏まえて対象者のマッチング等を行い、共同支援機関につなげる。その後、共同支援機関が主導で、支援対象者が農業の基礎を学びながら自己理解を深める農業体験・訓練を行い、就労に向けた支援をしていく。農地が少ない

特別区においては、23区の中でも農地の多い練馬区・世田谷区・葛飾区・江戸川区等の農業公園・区民農園を活用するなど、支援対象者の居住地からなるべく離れない場所で訓練を実施することで、参加しやすい事業内容とする。

(イ) 第2次事業【特別区内の共同支援機関⇒受入先自治体の支援機関】

(事業内容)

第1次事業参加者の内、さらなる就労訓練を希望する支援対象者に対して、宿泊を伴う就労訓練事業を実施する。

第1次事業と異なり、第2次事業では受入先自治体に一時的に滞在し、農作業となる1次産業のみならず、加工業（2次産業）、サービス業や販売業（3次産業）に携わり、農作業以外にも就労経験することで、就労に向けた支援対象者の視野を広げる事業を実施する。受入先自治体での宿泊を伴う就労訓練を実施することで、居住地から離れた場所で自立に向けた生活訓練を同時に行うことが可能となる。

(ウ) 事業実施の留意点

(支援対象者の選定)

第1次事業の参加条件として、就労意欲向上に向けた本人の参加意欲があることや事業実施場所への通所が可能なこと、また、第2次事業の参加条件として、宿泊を伴う事業に参加可能なこと、集団の中でコミュニケーションがとれることなどがあげられる。なお、第2次事業への参加は、原則として第1次事業への参加を前提とする。

(共同支援機関の設置・運営手法)

就労体験や訓練の実務については専門知識・ノウハウが必要な分野であり、第3章での調査結果のとおり、各区の就労支援事業は事業委託をしている区が多い。このことから運営については、全体調整等を直営で実施し、支援現場における実務については地域の既存の支援団体に委託する、一部委託による運営が望ましい。さらに具体的な検討にあたっては、特別区間の調整方法や事務局の設置、各区の就労支援事業の支援団体との調整などを詰めていく必要がある。

(各区の費用負担)

各区における対象者数や共同支援機関につなぐ人数に差が出るが見込まれる。そのため、事業費の一部を各区の人口で按分し、残りを各区が共同支援機関へつなげた人数で按分する等、各区の費用負担は調整が必要である。

(利用者の費用負担)

利用者が就労に結びつくことにより、税金が見込めることから、事業への参加しやすさを考慮し、交通費や宿泊費など、原則として利用者の費用負担はなしとする。

(受入先自治体の選定)

受入先の選定にあたっては、各区がすでに連携・交流している中で当該事業の導入に前向きな自治体を候補とし、共同支援機関が調整することが考えられる。

(行政と支援団体の連携)

「第5章(1)③行政と支援団体の連携」で述べたとおり、官民協働による支援体制の強化が必要である。

(エ) 発展期における取り組み

発展期においては、対象者の拡大や連携先の拡大など、構築期における事業検証を踏まえ、事業展開を図ることとする。より充実した支援が必要な対象者への支援や、受入先における支援機関の充実や新規開拓などを実施していく。

③ 連携により期待される効果

(ア) 特別区における効果

農業体験・訓練事業を通して、支援対象者の自己理解の深化や就労にむけた自信・意欲の向上を図り、就労につながる若年無業者等が増えることで、特別区における区内企業の人材不足の改善に寄与することが期待できる。

また、23区で連携することで、適した農地や受入先がなく今まで事業を実施していなかった区においても実施が可能となることや、農業体験・訓練の受入先の選択肢が広がることが想定される。これにより、実施後に支援対象者がミスマッチを感じた場合に、その後のフォローや次の代替案を提案しやすくなることなどが期待される。さらに、複数の区で支援対象者を集めることで、対象者の確保が可能となれば、例えば女性に対する支援メニューの充実につながり、「合宿型ふるさと就労体験事業」で課題として挙げられていた女性の参加への対応についても可能となる。

第2次事業では、遠隔地への移動に難色を示す支援対象者も出てくるのが想定されるが、「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」では、弘前市に体験に行った利用者から支援事業の体験談を聞いたりすることで、遠隔地への宿泊のハードルが下がったことから、特別区の共同支援機関がそのような情報交換の場をもつことで支援対象者同士のピアサポートにも効果が期待される。

(イ) 受入先自治体における効果

本モデルの受入先自治体としての対象は、先進事例の弘前市のように、農業従事者の高齢化や人口減少による、農業の担い手不足という課題を抱える自治体が想定される。このような自治体が受入先となることで、大きく2点の効果が期待できる。

まず1点目は、農業従事者の不足解消である。本モデルでは第1次事業で

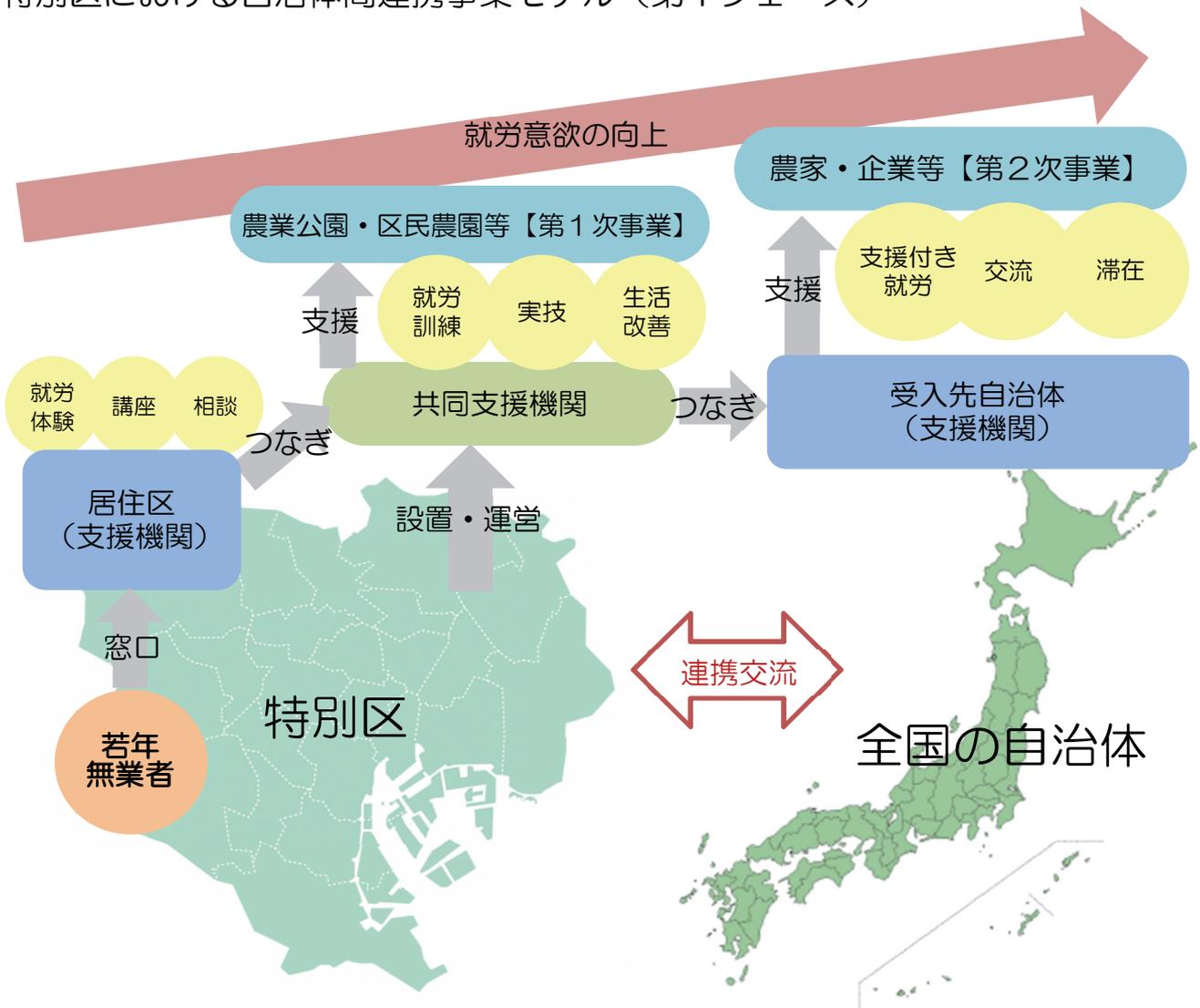
農業の基本的スキルをある程度習得した人材が、第2次事業において送り出されるため、受入農家等での研修等の手間をある程度軽減できるうえ、受入時期を繁忙期等に合わせることで、一時的な人手不足の解消に一定の効果が見込めるだろう。また、支援付き就労であるため、受入農家の負担も最低限度に抑えることができる。この点は、特別区と受入先の自治体実績を積み重ね、必要なスキル習得などを共有することで、より効率的な送り出し・受入れが可能となると考えられる。

次に2点目は、人口減少の問題を抱える自治体において、特別区からの移住者を期待できる点である。昨今、国においても都市部から地方への移住促進が取り組まれているが、都市部から地方への移住後の定着における課題として、移住先地域での受入れや、移住先での就労の問題が挙げられている。前者については、第2事業において一定期間、人材を受入れることで、双方の理解を深める時間が得られること、また後者の就労についても、主に就農を前提とした事業であることから、一般的な移住と比較し、定着の可能性を高められるものと考えられる。

ただし、以上の2点は、本モデルの最終的なゴールとも言える効果である。先に述べたとおり、自治体において取り組む就労支援は、福祉的要素も含め短期的な成果が得づらい領域であるため、腰を据えた着実な取り組みが肝要となる。そのため、本モデルは構築期、発展期と2つのフェーズにわけて展開しているものであり、構築期において、受入自治体は性急な効果を求めることはできないという点は、あらかじめ特別区・受入先自治体双方で共有することが必要となる。とりわけ構築期では、特別区側の就労支援の意味合いが色濃くあるため、受入先の自治体は、長期的な視座から、発展期において上述したような移住につながることを踏まえ、受入れ体制を構築しなければならないだろう。

このように、特別区及び受入先自治体それぞれの課題解決に向け、連携による恩恵を相互補完的に享受できる、真の「共存共栄」を踏まえた事業展開が必須であるという共通認識が、本モデルを構築するうえでは必要不可欠であろう。

特別区における自治体間連携事業モデル（第1フェーズ）



6 おわりに

当分科会では、研究課題「自治体間連携の課題と展望」について、若者の就労支援という視点から研究を重ねてきた。

昨今の若年層を取り巻く雇用問題や自立をめぐる問題に対し、国や東京都、特別区では様々な就労支援施策を実施しているが、自治体の就労支援は第4章で述べたような二者間調整モデルが多く、三者間調整モデルの就労支援の必要性に対する意識はまだ浸透していないと考えられる。また、区単独で行う事業が多く、自治体間で連携して就労支援を行っている例もまだ多くはない。

特別区における自治体間連携を例に挙げると、「特別区全国連携プロジェクト」などをはじめ、産業・文化交流や防災、観光など様々な連携事業が行われているが、これからは全国の地域との共存共栄に向けて人材の移動も含めた密な連携を行っていくことも重要になっている。

そのような中、今回の研究で先進事例として取り上げた、杉並区・南伊豆町の「合宿型ふるさと就労体験事業」や泉佐野市・弘前市の「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジ事業」といった、特別区各区のモデルケースとなるような自治体間連携による若年層の就労支援が展開され始めており、若者の就労・自立をめぐる問題や農家・企業等の人材不足などの問題解決に寄与することが期待できる。

また、昨今の社会情勢を見ると、都市農地維持への税優遇や農福連携の推進など、前述の農業を通じた就労支援の制度設計に向けた追い風も吹いている。

日本全国から様々な人々が集まり、働き、生活している特別区。そのような中で働く私たち特別区職員は、特別区が抱える行政課題を一体となって解決していかなければならない。そのためには、効率的な行政運営を進めることはもとより、各区では対応できないような課題に対し、それぞれが連携して取り組むことが必要であり、さらには、特別区内のみならず、全国の自治体と連携していくことも重要である。この度の研究を通じて、我々、職員一人ひとりの行動が区を変え、ひいては日本全体を変えていく可能性があると感じて、日々研鑽をしていかなければならないことを自覚した。

結びに、本研究にあたり、研究テーマに関する多くの示唆に富むお話を賜ったA'ワーク創造館、おおさか若者就労支援機構、地域ケア政策ネットワークの皆様をはじめ、泉佐野市における就労現場の視察調査にご協力いただいた泉佐野市まちの活性課、泉佐野アグリカレッジ共同体の皆様、当分科会の質問票調査にご協力いただいた23区就労支援担当課、弘前市弘前未来戦略研究センターの皆様、その他個別に電話や電子メール等の問い合わせ等にご協力いただいた関係機関の皆様に対し、この場をお借りして研究員一同、心より感謝申し上げます。

参考資料 特別区調査 質問票

就労支援事業の実施有無	<input type="checkbox"/> 事業を実施している → 特に若者を対象とした事業を実施していますか <input type="checkbox"/> 実施している <input type="checkbox"/> 事業を実施していない 		
事業名称(施設名称)			
事業目的			
事業の根拠法令等			
所管部署	部 課 係 (窓口・施設名称:) 担当者: 電話番号:		
実施事業者	(当てはまるものをチェックしてください) <input type="checkbox"/> 直営 → 直営の場合 <input type="checkbox"/> 常勤 <input type="checkbox"/> 非常勤 <input type="checkbox"/> 臨時職員] <input type="checkbox"/> 一部委託 } <input type="checkbox"/> 委託 } → 一部委託又は委託の場合 <input type="checkbox"/> 社会福祉法人 <input type="checkbox"/> 社団法人・財団法人 <input type="checkbox"/> NPO法人 <input type="checkbox"/> 株式会社 <input type="checkbox"/> その他 () 		
予算額	平成29年度予算額	¥0	
※国や都の補助金事業の場合、事業名称及び補助金額を記載してください。			
対象者	年齢層		
	居住地	<input type="checkbox"/> 自区内 <input type="checkbox"/> 近隣地域	
	状況	<input type="checkbox"/> 就業者(転職希望者) <input type="checkbox"/> フリーター・不安定雇用者 <input type="checkbox"/> ニート <input type="checkbox"/> 失業者(求職中) <input type="checkbox"/> ひきこもり <input type="checkbox"/> 無業者(求職活動は行っていないが就労意欲有り) → <input type="checkbox"/> その他 ()	
支援期間の上限	<input type="checkbox"/> 上限有り (期間:) <input type="checkbox"/> 上限無し		
支援内容	(当てはまるものを全てチェックしてください) <input type="checkbox"/> 心理相談 <input type="checkbox"/> 就職・職業相談 <input type="checkbox"/> その他 (具体的に) <input type="checkbox"/> キャリアカウンセリング <input type="checkbox"/> 仕事の紹介・あっせん <input type="checkbox"/> セミナー・講座 <input type="checkbox"/> 企業説明会・見学 <input type="checkbox"/> 職業体験・訓練 <input type="checkbox"/> 就職面接会 ↳ <input type="checkbox"/> 農業体験・訓練 ↳ <input type="checkbox"/> 区内企業でのインターンシップ ↳ <input type="checkbox"/> その他の体験・訓練 ()		
事業の連携	庁内の連携	(他の部署と連携していることがあればご記入ください。)	
	特別区間の連携	(他区と連携していることがあればご記入ください。)	
	他市町村との連携	(他市町村と連携していることがあればご記入ください。)	
	国・都との連携	(国や東京都の機関等と連携していることがあればご記入ください。)	
	民間との連携(委託先を除く)	(企業やNPO団体、大学等と連携していることがあればご記入ください。)	

利用者属性	利用者数など	(平成28年度の利用登録者数、来所者数、相談者数などをご記入ください。また、そのうち自区民の割合もご記入ください。) ※利用者の年齢別・男女別人数等が分かる資料があれば可能な範囲でご提供ください。
	就労状況	(平成28年度の就職者数をご記入ください。また、そのうち自区民の割合もご記入ください。) ※就職者の年齢別・男女別人数等、就職先や雇用形態が分かる資料があれば可能な範囲でご提供ください。
当該事業の課題		
農業体験・訓練事業について	◆「農業体験・訓練」を実施している場合	①具体的な内容(場所、対象者、規模、実施事業者、受入先(農家等)、協力団体等)をご記入ください。 ②支援の成果(利用者の変化など)をご記入ください。
	◆「農業体験・訓練」を実施していない場合	①今後、農業体験・訓練事業を実施する意向はありますか。 <input type="checkbox"/> 意向はある <input type="checkbox"/> 意向はない <input type="checkbox"/> どちらともいえない ②実施していない理由について、下記から選択してください。(複数回答可) <input type="checkbox"/> 適した農地等が無い <input type="checkbox"/> 受入先(農家等)がない <input type="checkbox"/> 支援団体等がない <input type="checkbox"/> 予算がない <input type="checkbox"/> その他 (具体的に)
泉佐野市と弘前市が実施する就労支援カレッジ事業(別添参照)のような、都市部の若者無業者等を、環境の異なる地方の自治体との連携で、就労支援の取り組みを行っていく意向はありますか。		<input type="checkbox"/> 意向はある <input type="checkbox"/> 意向はない <input type="checkbox"/> どちらともいえない (上記の回答を選択した理由をご記入ください。取り組みを行う上での課題がある場合はそちらもご記入ください。)
その他就労支援に関する自由意見欄		

御協力有難うございました。

第3分科会 研究活動経過

回	活動日	活動概要
1	平成28年7月15日	特別区を取り巻く自治体間連携について意見交換
2	平成28年8月26日	各研究員の調査したい自治体間連携に関するテーマについて意見交換
3	平成28年9月16日	研究テーマ案の検討
4	平成28年10月28日	研究の方向性を若者の活性化に着目した自治体間連携に決定
5	平成28年11月18日	特別区における若者の現状と課題、若者に対する自治体間連携事業、先進事例等について検討 ヒアリング調査の質問事項検討
6	平成28年12月8日	NPO 法人地域ケア政策ネットワークヒアリング調査、意見交換
7	平成29年1月24日	中間報告用資料の検討
8	平成29年2月10日	中間報告用資料の検討
9	平成29年3月24日	中間報告用資料の検討
10	平成29年4月28日	特別区実態調査内容検討
11	平成29年5月12日	特別区実態調査内容検討、A' ワーク創造館・NPO 法人おおさか若者就労支援機構意見交換
12	平成29年5月30日	特別区実態調査内容検討
13	平成29年6月13日	杉並区就労支援係ヒアリング調査、就労支援センター見学
14	平成29年7月14日	杉並区ヒアリング調査結果及び特別区実態調査結果検討、意見交換
15	平成29年7月25日～26日	泉佐野市役所まちの活性課ヒアリング調査、A' ワーク創造館ヒアリング調査、現場見学
16	平成29年8月22日	特別区実態調査結果検討、報告書素案執筆分担
17	平成29年9月22日	報告書素案についての検討、意見交換
18	平成29年10月27日	報告書素案についての検討、意見交換
19	平成29年11月10日	報告書素案についての検討、意見交換
20	平成29年12月1日	提案内容についての整理・検討、意見交換
21	平成29年12月19日	報告書全体の確認、意見交換

研究会を終えて

○このような研究会には初めて参加させていただきました。研究会では他区のメンバーとの意見交換や先進自治体へのヒアリングなど、とても貴重な経験をさせていただきました。長期にわたってお世話になった分科会のメンバー並びにヒアリングや調査等にご協力いただいた皆様に感謝申し上げます。

○第3分科会はスケジュールの都合上、奇しくも金曜午後開催が定例となり、そして主に研究員の意識の高さゆえに、アフター5の勉強会を毎回行っていました。そのため研究員の結束は固く、より議論を深めることができたものと思います。飯田橋の熱い夕方（夜含む）が詰まった報告書がここに完成しました。

○採用から十年弱で、新任研修のときとは比べられないほど深く、熱い行政マンへと成長した仲間とともに進めてきた毎月の研究会が楽しかったです。研究会後の飲み会では、仕事のみならず、オフの過ごし方や、子育て論でも盛り上がり、各方面で参考になりました。落ち着いたら皆でキャンプ、やりましょう！

○「自治体間連携」をテーマに研究を重ねてきましたが、各研究員の豊富な知識、理路整然とした発言など、毎回驚くとともにとても勉強になりました。この研究会も、ある意味「自治体間連携」であり、協力して何かを作り上げることの魅力や重要性を改めて実感する、貴重な経験をさせてもらいました。

○研究員同士、意見が分かれることも多々ありました。時間の限られる中、23区の職員同士でひとつの成果物を作り上げるためには、忌憚りの無い議論無くして進めることはできなかったと思いますが、住民に最も身近な自治体職員としてどうあるべきか、真剣に向き合う貴重な経験を得られたと思います。

○「このあとどうしますか？」

初めて顔を合わせたあの日の夕、この一言から始まったと言っても過言ではない、我々が第3分科会。この報告書を以て、第5期研究員としての任を終えることとなる今、また改めて皆に問いかけたい。

「このあとどうしますか？」

○研究会を通じて、我々が各区の職員であるとともに特別区の職員であることを再認識できました。また、他区の職員の皆さんと議論を交わすことで、自らのフィールドを超えた様々な発想が生まれ、そうした過程を経ながら「自治体間連携」の重要性を学ぶことができ、とても貴重な経験となりました。

○研究会を通し、他の研究員や研究員サポーターの皆さんから良い「刺激」を頂いたことに感謝しています。先進事例等の調査では、人と人のつながりの大切さを改めて実感しました。今後、「自治体間が連携することで、より効果的・効率的な解決方法があるのでは？」を意識して仕事に取り組もうと思います。

○子どもが生まれたり、自分が入院したり、いろいろありましたが、みなさんと一緒にやれて良かったです。ありがとうございました。

○皆さん多忙な業務の合間をぬって本当に熱心に活動してくださいました。ここまでこられたのも、全員の熱意やチームでの結束力があってからこそと思います。一人ひとりが区の職員として、自分たちの将来を見据えながら議論できた研究会は非常に貴重な時間となりました。有難うございました。