

自治体による就労支援事業の外部委託とその課題

——「動く企画」の調整と支援人材の育成

筒井 美紀

(法政大学教授)

自治体が、より良き公共サービスをいかにして提供し続けるか。本論は、このテーマの重要性をふまえて、自治体による就労支援事業を受託した一組織を事例に、外部委託の実際と課題を解明する。そのうえで、就労支援事業なるものをどう理解したらよいかを論じ、あるべき姿を提示する。就労支援事業とは、計画段階の想定にしたがって淡々とニーズに対応していくものではなく、そのつど顕在化する多様なニーズへの対応態勢・方法を、関係者の見解の相違も含め再構造化しながら進める営みである。すなわち、事前の事業調整よりも、途中の事業調整に大きな比重がかかった「動く企画」として、理解すべきである。また就労支援事業は、制度・政策と社会運動とが交錯しうる場である。自治体事業の受託組織は、単なるシステムの一部分ではなく、制度・政策の限界や課題を見出し、オルタナティブな意味を生み出しうる存在である。就労支援事業では、第1に、委託側の自治体も受託側の組織も、途中の事業調整を行なう意思と技量とを持たねばならない。それがないと、受託組織の社会運動性は弱体化し、その文化的メッセージを解釈する自治体の力量は鈍化する。第2に、委託期間は、5年は無理にしても、せめて3年にすべきである。わずか1年という事業期間は、受託組織に毎年、事業の様相が違う事態をもたらす。これは組織の人材育成にマイナスであり、ひいては公共サービスの質の悪化につながるからである。

目次

- I 問題の所在と本論の目的
- II A'ワーク創造館の組織概要
- III ステップ・メイト事業の進行過程
- IV 2012年度以降——ステップ・メイト事業の終了後
- V 結論

I 問題の所在と本論の目的

本論は、自治体による就労支援事業を受託した一組織を事例として、外部委託が実際にどのように進められ、どのような課題が生じるのかを明らかにする。そのうえで、就労支援事業なるものをどう理解したらよいかを論じ、あるべき姿を提示する。

現代の日本は「誰もが何度でも就労からはじき

出されうる一方で、人びとを労働へと参加させることを、社会を維持する手段としてますます重視するという、就労の保障・促進に大きな負荷のかかった社会であり（筒井・櫻井・本田編著2014：219）、しかも就労支援は「まだ着手されたばかりの新たな公共サービスの領域である」（櫻井2014：210）。自治体が、より良き公共サービスをいかにして提供し続けるか。本論の解明は、このテーマに直結しているがゆえに重要である。

就労支援に関する先行研究は、効果的な支援を実施している就労支援（受託）組織の態勢・スキーム・対面的スキルや、これらを枠づける国や自治体の制度を解明したものが多い（おおさか人材雇用開発人権センター編2005；田端編著2006；大谷・澤井編2008；福原・中村編著2012；大阪市政調査会編2014、など）。しかるに、事業受託組織の

事情については、「我々は行政の下請けと化しているのではないかと」とNPO法人の関係者が新聞記事で語るなど、その一端は垣間見えるものの、これまで先行研究において詳らかにされることは少なかった。

しかし、自治体の(就労支援)事業が、これほどまでに外部委託されている以上、自治体と外部組織の委託-受託関係が実のあるものでなければ、公共サービスの質は低下する。それを防ぐだけでなく、より良きものにするためには、事業受託組織の事情を具体的に解明し、さらには、就労支援事業なるものの理解の仕方自体を再考する必要がある。この作業は、短期の事業委託が支援の成果に負の影響をもたらすことを論じた拙論(2014)を、もう一歩進めるものである。拙論(2014)では、営利組織——人材ビジネス——を事例に、1年期限の事業受託にともなう以下のような問題点を指摘した。

- (a) 受託決定が1～3月と、事業開始年度の直前に判明することが頻繁なため、多くは契約社員である現場の支援担当者は、自身の雇用を安定させるため、より早く受託が判明した別組織と雇用契約を結ぶことも少なくない。その結果、移られた組織はベストメンバーを用意できるとは限らず、サービスの質の低下を招きかねない。
- (b) 年度末の迫る12月といった時期に来談した支援対象者に関して、十分な効果が見られないうちに事業終了となる。受託が継続されないと、支援対象者からすると、せっかく関係性を築いた支援担当者の変更ということになってしまう。
- (c) 受託が継続されないと、事業の年度間の比較検証ができない。
- (d) 現場の支援担当者にとっても、時間をか

けた技能形成が難しくなり、ひいては業界全体の支援担当者の供給プールが充実しない。

上記4点はいずれも、時間という要素に関わって発生するもの(ショート・ノーティスであること、継続性に欠けること、反復の実施性に欠けること)である。本論は、就労支援事業の性質自体に関わる点をも加えて、上記(c)(d)を掘り下げていきたい。具体的には、大阪府商工労働部雇用推進室が2011年度に実施した緊急雇用創出事業の1つである、若者支援人材養成事業(ステップ・メイト事業)とその受託組織を事例とする。

本論の主なデータとしては、ステップ・メイト事業を公募受託した組織の館長・事務局長・事業担当者5人へのインタビューと入手資料(同事業完了報告書¹⁾)を活用する。この受託組織とは、有限責任事業組合(LLP)大阪職業教育協働機構である。同機構は、大阪地域職業訓練センター(A'ワーク創造館)を運営している。その運営理念・方法は、「非正規雇用の増加や終身雇用の崩壊、産業構造の変革など……に対応し、職業教育訓練に若者自立塾や地域就労支援事業などで展開される広義の働くことを応援する『就労支援の新たな動き』を取り入れ……職業訓練の新たな価値を生み出し、職業訓練を通じて大阪を元気にすること」である²⁾。つまり、次節で示す同機構組合員の顔ぶれからもわかるように、本論は、事業性ではなく社会性を第一義とする組織を事例として扱う。

インタビュー対象者は、A'ワーク創造館の館長・高見一夫さん、事務局長・田岡秀朋さん、ステップ・メイト事業の担当者であったAさん、Bさん、Cさんである(表1)。インタビューは1回当たり90～150分、会話はすべてICレコーダで録音され、全員に反訳と本論草稿とをチェックしていただいた³⁾。

本論の構成は以下のとおりである。次のIIは、

表1 A'ワーク創造館におけるインタビューの概要

対象者	実施日
高見一夫さん(館長)	2015年4月22日, 5月27日, 6月22日, 9月2日, 10月23日
田岡秀朋さん(事務局長)	2014年12月19日, 2015年3月5日, 4月21日, 6月22日
Aさん, Bさん, Cさん (ステップ・メイト事業担当者)	2015年10月23日

A'ワーク創造館の組織概要とステップ・メイト事業の受託経緯を記述する。続くⅢとⅣは、同事業がどのように進められ、そのプロセスと終了後にどのような課題が生じたかを明らかにする。最後にⅤは、就労支援事業なるものをどう理解したらよいかを論じ、あるべき姿を提示する。

Ⅱ A'ワーク創造館の組織概要

1 設立経緯・事業内容・組織構成

A'ワーク創造館（大阪地域職業訓練センター）は、中小企業労働者および求職者の職業訓練を目的に、職業能力開発促進法に基づき、(旧)雇用・能力開発機構が全国82カ所に設立した地域職業訓練センターの1つである。大阪府・大阪市が出資する財団法人大阪職業教育振興協会が1991年に設立し、就職困難者支援を中心に運営していた。2008年、大阪府・大阪市の補助金削減にともない、同財団法人は解散したため、大阪府の公募選定を経て2009年4月より、有限責任事業組合（LLP）大阪職業教育協働機構が運営を続けている。

同機構は、社団法人おおさか人材雇用開発人権センター（C-STEP）、財団法人大阪府人権協会、株式会社ワーク21企画、NPO法人おおさか若者就労支援機構、NPO法人福祉のまちづくり実践機構、の5組織によって2008年10月に設立された。ワーク21企画の代表取締役である高見一夫さんが、2009年4月より、A'ワーク創造館の館長を務めている⁴⁾。現在は、補助金は受けておらず、出資金1500万円を元に運営をしている（高見さん）。

A'ワーク創造館の事業内容は、①公共職業訓練（大阪府委託訓練・求職者支援訓練）、②大阪府や大阪市など自治体からの就労支援に関する委託事業、③自主事業（レディメイド講座、オーダーメイド講座）、の三本柱である。高見さんによると、①と②で事業高の大半をしめるが、自治体からの委託は政策動向に左右され不安定なので、③の比率をもっと高めたい。それは単に財務的理由によるものではなく、地域の産業振興に貢献するというビジョンがあるからだ。「この地域の企業との、

あるいは業界との連携で、キャリアラダー……をつく」るべく、中小企業から受託する在職者・採用候補者訓練をいっそう増やしていきたいのである（高見さん）。

続いて組織構成を確認すると（図1）、非常にフラットである。職務内容としては、館長と事務局長は対外折衝（新規事業の提案や公募でのプレゼンテーションなど）、事務局次長は内部統括、一般スタッフは担当講座・事業の管理運営、となっている。

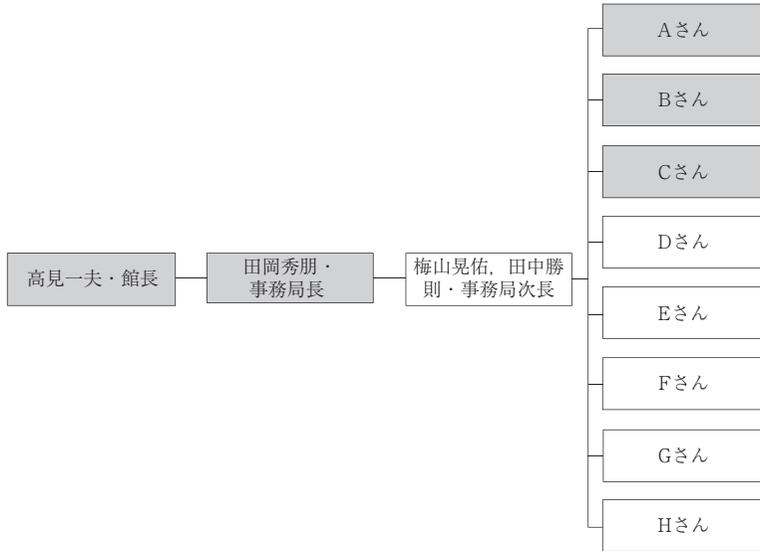
2 ステップ・メイト事業の公募と受託

ステップ・メイト事業（若者支援人材養成事業）は、大阪府商工労働部雇用推進室が2011年度に実施した緊急雇用創出事業の1つである。その内容は、府内定時制・通信制高校24校の、通常の進路指導に乗れない卒業年次生に対して、寄り添い型の個別支援や少人数指導を実施すると同時に、そうした支援をできる若者の育成をも図るといったものだ。

こうした高校に対しては、すでに一般財団法人・大阪労働協会が、府から委託されて、個別就職指導と求人マッチングを提供していた。だが、就職活動の（もっと）手前で課題を抱えているため、大阪労働協会から派遣されたスタッフが対応しきれない、あるいはそもそもそうした指導に乗ろうとしない生徒たちが存在していた。働くことで苦勞してきた若者たちを支援人材として育成し、このような生徒たちのニーズを充たす仕事に従事してもらおうとよいのではないか——当時、雇用推進室の就職困難者就労支援・職業訓練の担当職員が、ステップ・メイト事業を企画した。その後、緊急雇用創出事業の1つとして本件の公募情報が提供される。A'ワーク創造館は公募選定を経て、受託することとなった。

緊急雇用創出事業とは（以下は拙論（2010）に基づく）、厚生労働省が所管する、失業者の増加や滞留が生じたときに、しばしば実施されている交付金事業である。本論が対象とする事業については、厚生労働省はその方針を2008年10月に発表した。実施期間は2009～2011年度の3カ年度で、予算額は4500億円、最大45万人の雇用創出

図1 A'ワーク創造館の組織構成 (2015年現在)



出所：A'ワーク創造館ホームページおよびインタビューをもとに筆者作成。網掛けをしてあるのがインタビュー対象者。

を見込むという。この4500億円は、都道府県に按分され、各都道府県は一定額の自前分を確保したのち残りを区市町村に按分する。各自治体は、庁内部局に予算を割り当て、事業案を出させ、取りまとめ部局による承認ののち、事業公募に出すなどしてそれぞれ実施していく。

それにしても、2009年4月からの実施に対して、交付金事業の方針発表が2008年10月というのはいかにもショート・ノーティスである。大阪府の取りまとめを担当した雇用推進室企画グループの統括主査によると「年度末に……急に多額の交付金が決まって慌てた」という（拙論2010:95）。ステップ・メイト事業は、最終年度の実施であるから、初年度の事業と比べれば、事業のアイデアを温めるといった準備時間はあっただろう。

ただ、そうはいつでも、事業案出→提案→承認→事業仕様書作成→公募公示→審査→受託者決定→受託者による求人募集（ハローワーク）→事業実施→事後評価、というサイクルを、担当職員が複数管理していくなかでのことだから、ステップ・メイト事業もまた、それほど時間的余裕はないまま開始されたと考えられる。

Ⅲ ステップ・メイト事業の進行過程

1 スタッフの募集・訓練と高校訪問

実際のところ、受託決定は2011年2月と新年度開始の直前であり、その後すぐに、求人をハローワークに出した（表2）。マネージャー兼支援員2人と支援員10人を、期限つき雇用者として募集したのである。残念ながら、マネージャー兼支援員は適切な人材の応募がなく、同年度より正規職員となったAさんとBさん（図1）を充てた。彼らは前年度の2010年度に、A'ワーク創造館に期限つきで採用され、就労困難者を対象とした講座や就労訓練の管理運営を初めて一通り経験したというタイミングであった。また、支援員の雇用が目標人数の10人に達したのは7月に入ってからであった。

しかも、採用された支援員たちは、さまざまな理由で離職していたり、新たなキャリアを模索していたりと、（若者）就労支援は未経験である。そのため、4～5月を中心に、講師を招くなどしての内部研修を集中的に行なった。「人権問題については、しっかりした知識をもっておかないと、社会問題になったらいけないので」、「部落問題か

表2 ステップ・メイト事業における求人公募（ハローワーク）の内容

	マネージャー兼支援員（2人）	支援員（10人）
雇用期間	2011年3月22日～2012年3月21日	2011年4月1日～2012年3月21日
必要経験・資格など	ニート等若者への就労支援経験のある方（過去5年以内）。臨床心理士、精神保健福祉士、社会福祉士、キャリアカウンセラー、産業カウンセラー、教員免許等	不問（将来、教師やキャリアカウンセラー等若者の教育支援に関する職業に就くことを希望する方が望ましい）
年齢	39歳以下	
賃金	170,000円～230,000円	159,600円
就業時間	(1) 9:30～18:30 (2) 12:30～21:30	
休日等	日曜・祝日。週休2日制（日曜日+土曜日、もしくは月曜日）	
求人番号	27010-14848811	27010-14855711

出所：A'ワーク創造館ホームページ（<http://www.adashor.jp/5273>）より著者作成（2016年1月11日閲覧）。

ら、女性問題、障害者のこと、刑余者のことを含めて一通り全部やりました」（高見さん）。

「一通り全部」というその研修内容は、ステップ・メイト事業の完了報告書に基づけば、「1. 若者問題総論・実践論」「2. 人権研修」「3. キャリア支援実践研修」「4. 情報セキュリティ研修」「5. 対人基礎スキル研修」「6. パソコンスキル研修」に分類され、1回2時間で40回以上開催している。これらには、マネージャー兼支援員の2人も出席した。

A'ワーク創造館自体、困難者就労支援に長く関わってきたため、そのノウハウは講座やプログラムなど形になって蓄積されている。したがって内部講師による研修もあった。ここで特にふれておくべきなのは、「これから学級」プログラムであろう。なぜなら、主にそのノウハウが、ステップ・メイト事業に応用されたからである。「これから学級」は、いわゆるニート層を対象としたソーシャル・スキル・トレーニングであり、大阪府教育委員会からの委託事業として2000年代序盤から始まった。A'ワーク創造館が2009年4月に民営化されて以来、自主事業に切り替えざるを得なかったが、改善を重ねながら10年以上続いている。「これから学級」の開拓者の一人は、現在、NPO法人育て上げネットで活動している井村良英さんで、上述した「1. 若者問題総論・実践論」において講師を務めた。

さて、非常にインテンシブとはいえ短期間の訓練によって、高校現場での支援活動はできるのだろうか。そんな疑問もわいてこよう。「[そこは]相当悩んだんですけども……支援者というんじゃなくて、お兄さん・お姉さんの立場で関わる」、具体的には、「『これから学級』の経験があるので、それは比較的そんなに難しいスキルを要求しないので… [「これから学級」の方法を] 1カ月、2カ月勉強させて、体験させて、それを学校のなかで持ち込む」（高見さん）ことにしたのである。

そのため、4～5月のあいだは、支援員たちは高校現場に入っておらず、高校を訪問しての「営業活動」が行なわれた。「年度当初、すぐに学校が手を上げたわけじゃないので、それまで大阪府[の担当職員]と僕らでマッチングにかなり時間をかけ」、「スタッフ[支援員]を連れて一緒に学校をずっと回って『こういう事業です』っていうようなことを学校の先生方に説明していくわけです」（高見さん）。

2 高校に入って活動する——当初事業計画とのズレ

ステップ・メイト事業では当初24校が想定されていたが、結果として、A'ワーク創造館が支援員を派遣することになったのは、うち12校であった。派遣を受けなかった高校のなかには、専門高校のため実績企業（採用実績の高い企業）も豊富なので、我が校では必要性が感じられない、

と述べた高校もあったという（Cさん）。

かくして派遣先の12校に関しては、マネージャー兼支援員1人と支援員2人で3人という、4チームを作り担当した。マネージャー兼支援員は、高校側との連絡・調整、「4時から学級」テキストの作成（前出「これから学級」のテキストを改変）、チーム会議の適宜開催、マネージャー会議（週1回）でのケース検討を中心に行なう。

〔マネージャー兼〕支援員は、各担当の高校に週1～2日在駐して支援活動を行なう。そこではどのような難しさを経験したか。インタビュー対象者の3人に訊いてみると、Cさんは次のように述べた。「A」と〔大阪〕労働協会の役割分担は、現場ではすごく不明確でした。学校が外部のコーディネーターに求めている内容はさまざまです。Aの担当者、労働協会の担当者が得意な分野もそれぞれ全然違います。企業開拓と面談の部分までは労働協会、しんどい人はAというかたちでしたが、各校によって担当の仕方が変わって」いたし、P高校やQ高校では「Aは、新卒の求人〔＝卒業年次生の対応〕ではなくて、どちらかという、若年生〔＝非卒業年次生〕のアルバイトの相談を多くやっていました」。

たしかに、ステップ・メイト事業の計画書では、通常の進路指導に乗れない卒業年次生に、寄り添い型の個別支援や少人数指導を実施することに、また、生徒の状態によって、大阪労働協会とAとで分業することになっている。だが、それは字義的にはそうだということであって、一人ひとりの生徒と実際に対話してみないと——したとしても——どちらが対応するのが望ましいのかは、わからないのである。しかも、計画書では想定していないことも起こる。非卒業年次生のアルバイト相談を先生方から頼まれたのである。この事業の趣旨とは違うからといって断れるものではないし、断る必要もないだろう。

さらに、通常の進路指導に乗れない生徒といっても、その在りように対応方法は多様である。Bさんは、「R高校に関しては……保健室登校のしんどい子の対応……打ち合わせも保健室の先生と。……常駐も進路室ではなくて……保健室」であったと述べる。また、S高校を担当したAさ

んは、不登校やいじめを経験したためにコミュニケーションが苦手な生徒たちが大勢いることを知った。彼らに対してAさんは、大学時代は演劇部という経験と、シナリオ・ライティングの特技を活かし、声劇の講座を実施した。「いきなり演劇するのは難しいのかなと思ったので、声の劇、『ラジオドラマ』と呼ばれるものをちょっとやってみよう」とスタッフ・ミーティングで提案し賛同を得る。S高校では、滑舌の練習や腹式呼吸、感情の出し方の練習、本読み、半立ち稽古、本番とその録音……を行なった。

3 「ニーズに対応する」という言明の再考

前項からは、「通常の進路指導には乗れない生徒たちのニーズに対応する」という言明を自明視することの問題点に気づく。(A)ニーズが存在するか、するならどのようなニーズかに関して、関係者のあいだで見解が一致しているわけではない、(B)ニーズへの対応方法は、相互行為が生じる前に確定できたり確信が持てたりするわけではない、(C)相互行為がなされてはじめて、想定外のニーズが顕在化しうる、の3点だ。

まず(A)について。機能主義的観点に立てば、ステップ・メイト事業の企画段階でなされた「通常の進路指導には乗れない生徒たちのニーズに対応する」という言明には、誰もが賛成し、計画に従って24校を対象にPDCAサイクルが順当に回っていくかのように思える。だが現実はそのようではない。前述したように、ある高校は、実績企業が豊富なのでステップ・メイト事業は必要ないと述べた。しかしそうした高校は、通常の進路指導には乗らないはずの生徒や、その手前で丁寧な支援が必要なはずの生徒を、一見すると学校文化に適応しているため問題がないと認識し、乗せてしまっている部分もあるだろう。つまり、ニーズが存在するか否かやその中身が何かは関係者の認識に依存するのだから、見解が相違して当然なのである。それゆえニーズとは、ニーズをめぐるさまざまな見解が闘われたり闘われなかったりした結果としてつくられたものなのだという、葛藤論的および構成主義的観点から見なければならぬ。

次に(B)については、保健室登校生徒への対応

や、声劇講座の実施の例から想像できるだろう。保健室登校の生徒にはこう対応すればよいとか、コミュニケーションの苦手な生徒にはしかじかのメニューが効果的だ、といった一般論はあるものの、個々別々の生徒に対して通用するか否かは、事前に確定することはできない。空腹だから食料を供給するといったサービスとは異なり、就労支援には対話的理解が必要だからである。

(C)については、非卒業年次生のアルバイト相談から明らかである。対象となった生徒たちは、複合的な困難を抱えている。したがって、進路指導(に乗れない)という部分に限定して対処しようとしてもうまくいかない。アルバイトの悩みに関する相談をとおして、それが進路指導に乗れない一因であることが判明する。つまり、進路指導に乗れない生徒の支援をきっかけに、別の潜在的ニーズが掘り起こされるということなのだ。

このように考察すると、就労支援事業なるものは、計画段階で想定されたニーズを、対応者を割り振って「片づけて」いくようなものではなく、そのつど顕在化する多様なニーズへの対応態勢・方法を、関係者の見解の相違も含め再構造化しながら進める営みだといえる。すなわち、事前の事業調整として可能なことは限られており、途中の事業調整に大きな比重がかかっている、そんな「動く企画」なのである。

したがって、途中の事業調整を行なう意思と技量とが、委託側の自治体にも受託側の組織にも求められる。ところが、事務局長の田岡秀朋さんは、自治体が途中の事業調整に消極的な傾向が出てきているのではないかと懸念を示す。「『担当の勝手な判断で便宜を図ったとかっていうふうに捉えられると困る』……『いまの仕様書に書いていたとおり[にやってください]』とか言われることが増えた。しかし、仕様書や要綱の「画一化は、できることよりもできないところをはっきりさせるためにやるので」あって、ニーズの多様性や潜在性への対応が不可欠な就労支援にはマイナスである、と田岡さんは力説する。筆者も同感である。

IV 2012年度以降——ステップ・メイト事業の終了後

1 毎年異なる事業の様相とスタッフの職務経歴

ステップ・メイト事業は、2009～2011年度の緊急雇用創出事業の最終年度に実施され、1カ年度で終了となった(もし2009あるいは2010年度の実施であれば、スキームを改善した類似事業を2010あるいは2011年度に展開することも可能であったろう)。1年限りであることは、A'ワーク創造館も当然承知しており、他に受託している事業も1年期限のものがほとんどなので、2011年度は、当該年度事業の執行と同時に、2012年度の新規事業を獲得すべく応募に奔走した。「万が一、コンペ[公募]で委託事業を取れなかったとしたら、どんと収益が落ちるわけです。……それがなかなか経営としては大変ということです。だから、毎年毎年、事業の様相が違うという、そこがいま、6年間ずっと苦勞している点です。ただ、[組織の]認知度は、この6年間で確実に上がったというのは間違いありません。それと、行政からも一定の評価を受けているだろうと思っています」(高見さん)。

応募する新規事業は、A'ワーク創造館がその実績から執行が可能であろうと判断する内容となる。つまり、組織の理念に沿うことは大前提として、スタッフが得意なこと・できそうなことに方向づけられる。インタビューをした(マネージャー兼)支援員の3人は、2012年度以降、どのような職務を担当してきたのだろうか。2011年度以前も含めて示したのが表3である。

表3を見ると、この3人だけでも、担当事業の資金出所は多様かつ短期的であることがわかる。2009～2011年度の緊急雇用創出事業、東北の震災を受けて拡充された2012年度以降の緊急雇用創出事業、2010～2011年度のパーソナルサポート事業(内閣府)、大阪府教育委員会の事業、2013～2015年度の地域人づくり事業(厚生労働省)⁵⁾などである。

それぞれの担当職務の経歴を見ると、まずAさんは、6年間のうち5年間は就労困難者への支

表3 インタビューをした（マネージャー兼）支援員3人の担当職務の経歴

年度	Aさん	Bさん	Cさん
2010	緊急雇用創出事業の枠でA'に採用。A'祭とねこまる（パーソナルサポート事業）の運営担当。	緊急雇用創出事業の枠で7月、A'に採用。職業訓練講座のチューター・就職支援を担当。	
2011	A'の正規職員となる。ステップ・メイト事業をマネージャーとして担当。	A'の正規職員となる。ステップ・メイト事業をマネージャーとして担当。職業訓練講座のチューター・就職支援を担当。ICDS資格取得の勉強、合格。	3月、産業カウンセラーの資格取得、4月、緊急雇用創出事業の枠でA'に採用。ステップ・メイト事業の支援員をする。
2012	パーソナルサポート事業での連携組織との連絡調整を担当。就労体験事業への送り出しや体験者のフォロー。ICDS資格取得の勉強。	T高校とU高校で継続して支援（学校の予算）。広告デザイン講座のチューター・就職支援。A'の広報業務も担当開始。	A'の正規職員となる。A'講座運営、大阪市ジョブアタック（緊急雇用創出事業、テンプスタッフからの二次委託）の事務と受講者の相談・面談。
2013	Bアップ事業（大阪府委託事業）担当。講座と職場実習の運営。ICDS資格取得。	T高校とU高校で支援、および広報業務。職業訓練講座のチューター・就職支援を担当。	プログラミング講座（大阪府委託訓練）新規開始、受講生の面談も行なう。ほか技術系の授業も担当。
2014	定時制・通信制高校支援（大阪府教育委員会事業）で、コミュニケーション講座として声劇を実施。	広報業務。職業訓練講座のチューター・就職支援を担当。	緊急雇用創出事業で4～10月、V高校で求人開拓を担当。11～3月は生活困窮者自立支援事業就労訓練の推進モデル事業（福祉部）」を担当。通期でプログラミング講座（大阪府委託訓練）の就職支援を担当。
2015	地域人づくり事業（商工労働部）、当初、自治体を担当、のちにCさんと交代して企業開拓担当に。	V高校で就職面接練習の支援。マナビバ！（高校中退者の居場所）の担当。職業訓練講座のチューター・就職支援および広報業務を担当。	地域人づくり事業で企業求人と訓練受講者とのマッチング担当。のちに、Aさんと交代して自治体担当に。

注：ICDS [Intelligence Career Design Supporters]

援に携わり続け、2015年度になって初めて労働需要側との交渉という仕事に従事する。Bさんは、2011年度より一貫して、複合的な困難を抱えた高校生の支援を続けている。本人によれば、それが一番したい仕事であり、高見さんによれば、たいへん上手なのだという。しかるに、Cさんの職務経歴は、就労困難者への支援、求人開拓、自治体との折衝と、マルチ・タスクで展開している。3人のいずれも、「[ステップ・メイト事業] 学校にも非常に喜んでもらえて評判になったという結果もあって……自信をつけ」て、「欠かせないメンバー」となっている、と評価されている（高見

さん）。

2 いかにしてキャリア展望を抱かせるか

AさんとBさんは、類似の職務を毎年異なる事業において、Cさんは異なる職務を毎年異なる事業において続けている。類似の職務にせよ異なる職務にせよ、汎用性の高いスキルというものは存在するから、多様な経験の蓄積は、汎用的および個別的な職業能力の開発にとって重要である。

しかしながら、そうだとすると、「毎年毎年、事業の様相が違う」と、もう少し時間的余裕をもった職業能力開発、ひいては個々のスタッフが

キャリア展望を抱くことを難しくしてしまうことは、否定できないだろう。Aさんは、「[2013年度に] Bアップ事業も新しい事業[として]やったんですけど……『じゃあ、どうやっていくねん』っていう話から始まって、ようやく慣れてきたかなって思ったときに終わる」と指摘する。Cさんは、「こういう就労支援の仕事は……そのときの政策に流されたりも」するので、「A'のビジネスモデルは、その外的な部分にめちゃくちゃ影響され……A'のなかでの担当が揺れているというのがるので、逆に、『来年何をするんだらう』と」思うことがある、と述べる。

そこで館長の高見さんは、スタッフに職務経歴の一貫性という意識を持たせようと腐心している。その1つの方法が、資格取得の奨励だ。ただし、それが「自己目的化するのも……本末転倒やなど」思うので、「基本的なスキルは身につけてもらって、あとは、いろいろ経験しながら、また勉強を積み上げてもらう」といった、業務を主として、資格取得の勉強と両立する方法をとっているという。たとえば、ステップ・メイト事業でマネージャーを務めることになったAさんとBさんには、ICDS（インテリジェンス・キャリア・デザイン・サポーターズ）という、キャリア・コンサルタントの資格を取得させている⁶⁾。

資格取得の学習内容には、理論的側面と実践的側面がある。前者の効用として見逃せないのは、あたかも無秩序に広がるかのように思える実務の世界において、混沌性・多様性のなかに共通性を発見する視点が育てられ、それによって自らの職務経歴の一貫性（の足りなさ）を見出し、ひいてはキャリア展望を描く契機となりうることである。

しかしながら、資格取得の学習における理論的側面のこうした効用は、「毎年毎年、事業の様相が違う」ことから生じる、事業の短期性、ショート・ノートイス性、継続性や反復的実施性の欠如、といった問題点を解決はしない。それを完全にせよ解決するには、自治体が委託期間を、5年は無理にしてもせめて3年にすべきだと、筆者は考える。

V 結 論

以上、本論は、大阪府のステップ・メイト事業を受託したA'ワーク創造館を事例に、同事業がどのように進められたか、そこにはどのような課題があるかを明らかにした。事業性ではなく社会性を第一義とした一組織の事例研究にすぎないものの、本論で述べてきたことは、他の受託組織に当てはまる部分も少なくないのではなかろうか。本論が、これまであまり蓄積のない、受託組織側の事情をより掘り下げ、類型化や比較を試みるような研究の発展に資すればと思う。そうした研究は、自治体による就労支援事業の外部委託にともなう課題を多面的に解明するであろう。

就労支援事業なるものをいかに理解したらよいか。筆者の要点は以下の2点にまとめられる。

第1に、就労支援事業とは、計画段階で想定されたニーズに、プログラミングのように対応していくものではなく、そのつど顕在化する多様なニーズへの対応態勢・方法を、見解の相違も含め再構造化しながら進めるものである。すなわち、事前の事業調整よりも、途中の事業調整に大きな比重がかかった「動く企画」として、理解すべきなのだ。

第2に、就労支援事業とは、制度・政策と社会運動とが交錯しうる場である。自治体による事業の受託組織は、「行政の下請け」つまり一機能を果たすシステムの一部ではなく、制度・政策の限界や課題を見出し、オルタナティブな意味を生み出しうる存在である。現在、社会運動は「政治・政府システムに反抗する行為実体」(Melucci 1989/1997: x)では必ずしもなく、事業を意味あるものにしようとする受託組織の現場実践者が試行錯誤するなかで抱く問題意識と創意工夫にも宿っている。それゆえ、現場実践者の「日常的経験に根ざした行為の文化的局面」(Melucci 1989/1997: xiv)に眼差しを向ける必要があるのだ。思うに、A'ワーク創造館の支援員たちが提示したのは、「生徒たちを受かりやすい求人に誘導した結果、高い就職決定率を達成できたとして、それは教育的だろうか?」という、新規高卒就職の制度と慣

行に対する疑義であり、自分たちは教育的であることを目指してこんなふうにも模索したのだという文化的メッセージなのである。

それゆえ、就労支援に関する研究は、グッド・プラクティスの紹介や効果・効率の検証にとどまるのではなく、このような、受託組織が示す社会運動性を、自治体はどう受けとめ、それは何につながったのか/つながらなかったのかをも明らかにすべきである。

では、就労支援事業はどうあるべきか。最後に2点述べたい。

第1に、委託側の自治体も受託側の組織も、途中の事業調整を行なう意思と技量とが不可欠となる。平易な表現でいえば、自治体と受託組織が協働的に事業を「つくり込む」ことが肝心ということである。そのためには自治体は、事業の趣旨から外れない限り、要綱や仕様書を柔軟に解釈し運用することが必要だ。そうしないと、受託組織の社会運動性は弱体化し、受託組織が発する文化的メッセージを解釈し具現化する自治体の力量は鈍化してしまう⁷⁾。

第2に、拙論(2014)で力説したように、わずか1年という事業期間は、受託組織に「毎年毎年、事業の様相が違う」事態をもたらす。これは組織の人材育成とスタッフのキャリア展望にマイナスである。しかも就労支援人材の育成には、A'ワーク創造館の研修内容が示すように、対面的スキルのみならず、さまざまな社会問題の、通り一遍ではない理解も不可欠なのだ。したがって、手厚く中身の濃いOff-JTとOJTとがない限り、公共サービスの質は悪化する。それゆえ委託期間は、5年は無理にしても、せめて3年にすべきである。

*本論は、平成27～29年度・日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(C)「就労支援者の生きられた労働と変革的組織化に関する教育・労働社会学的研究」(研究代表・筒井美紀、課題番号26381151)の研究成果の一部である。

- 1) 「緊急雇用創出事業・大阪府『若者支援人材養成事業(ステップ・メイト事業)』2011年度事業完了報告書」。2015年9月3日実施のインタビューにて、A'ワーク創造館の館長・高見さんから戴いた。
- 2) A'ワーク創造館ホームページ。http://www.adash.or.jp/about/soshiki (2016年1月15日閲覧)
- 3) A'ワーク創造館のみなさんに、記して深謝を申し上げる。
- 4) 注2)に同じ。

5) 厚生労働省は、基金による雇用創出事業を数多く実施してきている。ふるさと雇用再生特別基金事業、緊急雇用創出事業、重点分野雇用創出事業、起業支援型地域雇用創出事業、地域人づくり事業など。各都道府県に按分された予算は基金化のうえ使用される。

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/chiiki-koyou/chiiki-koyou3/index.html

- 6) ICDS 講座の受講費用は、ステップ・メイト事業から支出されている。同事業は、高校生の進路支援と同時に、若者支援人材の育成も目的としているため、マネージャー兼支援員に対しては、この費用が支払われたのである。
- 7) 加藤(2011:171)は、「圧倒的に行政職員は……制度の執行者として行動するだけで、その制度が何ゆえに生まれ、どんな限界を背負っており、今まさに、その限界のために、どのような社会的課題が生まれ、市民による取り組みが行われているのか、について無関心であることが多く、その理由の1つは、当該制度の「歴史を知らない」ことだ、と指摘している。

参考文献

- Melucci, Alberto (1989) *Nomads of The Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society* (山之内靖・貴堂嘉之・宮崎かすみ訳(1997)『現在に生きる遊牧民——新しい公共空間の創出に向けて』岩波書店)。
- 大阪市政調査会編(2014)『自治体セーフティネット——地域と自治体ができること』公人社。
- おおさか人材雇用開発センター編(2005)『おおさか仕事探し——地域就労支援事業』解放出版社。
- 大谷強・澤井勝編(2008)『自治体雇用・就労施策の新展開——地域で働く場の確保と自治体の役割』公人社。
- 加藤哲夫(2011)『市民のマネジメント——市民の仕事術Ⅱ』メディアデザイン。
- 櫻井純理(2014)「誰もが働ける社会/生きていける社会を築く」筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著(2014)『就労支援を問い直す——自治体と地域による取り組み』勁草書房, pp.195-210。
- 田端博邦編著(2006)『地域雇用政策と福祉——公共政策と市場の交錯』東京大学社会科学研究所。
- 筒井美紀(2010)「『ふるさと雇用再生』はどのような求人を生み出しているのか?——大阪府を対象としたオン・ゴーイングな観察」『現代社会研究(京都女子大学現代社会学部紀要)』Vol.12, pp.89-105。
- (2014)「就労支援の委託にともなう課題——人材企業を事例として」筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著(2014)『就労支援を問い直す——自治体と地域による取り組み』勁草書房, pp.79-90。
- 筒井美紀・櫻井純理・本田由紀編著(2014)『就労支援を問い直す——自治体と地域による取り組み』勁草書房。
- 福原宏幸・中村健吾編著(2012)『21世紀のヨーロッパ福祉レジーム——アクティベーション改革の多様性と日本』礼の森書房。

つづい・みき 法政大学大学院キャリアデザイン学研究所・同キャリアデザイン学部教授。近著に「日教組における批准投票制度の成立過程——1960年代前半におけるストライキ戦略の拡充」(『日本労働社会学会年報』第25号, 2014年)。教育社会学, 労働社会学専攻。