

## II-4 地域就労支援事業による地域職業訓練制度の可能性と課題 「こっとりと KAGA」の取り組みを事例として

神崎 淳子

はじめに

平成 27 年に生活困窮者自立支援法が施行され、包括的、個別的、継続的な伴走型支援を地域単位で行うことが決められた。経済的困窮者は複合的な要因をかかえていることが多く、従来からの専門分化された相談支援機関では制度の狭間に陥り孤立化してしまうことが指摘されてきたためである。岩間(2018)は、生活困窮者自立支援制度を日本のソーシャルワーク実践の転換の突破口として、「個を地域で支える援助」と「個を支える地域をつくる援助」を一体的に行う「地域を基盤としたソーシャルワーク」を推進していく可能性を示唆している。実際に、大阪府豊中市や神奈川県横浜市といった地域就労支援事業を先進的に行っている自治体では、従来からの取り組みを活かし行政や NPO、市民らによる第二のセーフティネットを形成する動きが見られる。生活困窮者自立支援法成立後もある、この両自治体では、生活困窮者自立支援法の先行型事業である、平成 22 年のパーソナル・サポート・サービスモデル事業や、平成 25 年度の生活困窮者自立促進支援モデル事業を受託している。このような経験は、地域内に就労支援の経験を持つ人やそのネットワークを生む形で、その後の事業の成果に影響を与えていると考えられる。

一方で、地域のソーシャルワーク基盤を持たず、生活困窮者自立支援法以降に取り組みを始めた自治体が実践のために抱える課題について、櫻井(2016)による大阪府枚方市の調査などが行われ、地域政策の比較研究が行われている。本稿では、生活困窮者自立支援法を契機に地域的な就労支援事業に取り組み始め、また人口減少問題を抱えた石川県加賀市を対象として、就労支援の取り組みが地域にどのような変化を生み出す可能性があるかを特に、「加賀市ワーク・チャレンジ事業」の一環として拠点組織「こっとりと KAGA」を中心に、観察した。加賀市では平成 27 年度より、地方創生事業の地方創生先行型地域しごと支援事業として「加賀市ワーク・チャレンジ事業」が実施されており、地方創生の資金を用いて生活困窮者支援に取り組んでいる。本事業は、地方創生事業の中でも地域就業支援を拠点づくりや人材育成の面から行うことを目的とする地域づくりに対する助成である<sup>1</sup>。人づくりを目的とする職業訓練型の地域就労支援事業の仕組みと、関係者がかかえる課題についてヒアリングを行い、現在どのようなソーシャルワークの基盤が地域に生まれつつあるのかを明らかにする。

### 1. 加賀市ワーク・チャレンジ事業の概要

加賀市は、石川県の南西部に位置しており、2005 年に旧山中町が合併し、現在の加賀市となっている。加賀市は人口 6 万 8699 人(29.01.01 住民基本台帳)、高齢化率が 34%であ

---

<sup>1</sup> まち・ひと・しごと創生総合戦略及び地域住民生活等緊急支援のための交付金に関する説明会(平成 27 年 1 月 9 日開催)「資料 8 地域住民生活等緊急支援のための交付金のメニュー例【参考 2】地域住民生活等緊急支援のための交付金参考事例集」

[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/koufukin\\_setsumeikai/pdf/siryoku8-s2.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/koufukin_setsumeikai/pdf/siryoku8-s2.pdf)

り南加賀地域では高齢化率が最も高い。加賀市の人口は、1985年の80,877人をピークとして、減少し続けている。男女ともに20～30代に転出超過が大きい傾向があり、岩本(2016)は、男女とも、①大学進学時、②就職時、③住居を構える時に、市外に転出している傾向を分析している。特に、女性はほぼすべての年齢層で減少をしており、子育て世代の女性の転出時には子供の転出も伴うため、就学時の子供も転出超過の状況にある。また、加賀市は石川県内で生活保護率が最も高い地域でもある。生活保護受給者数の構成比は、医療扶助が32.2%と最も高く、生活扶助が30.6%、住宅扶助が28.2%である。加賀市の住宅扶助の構成比率は県内では金沢市に次いで高い。その背景には、市の主要産業である観光業では、従業者向けの寮等の居住施設が備わった職場が多くあり、それらの従業者が高齢となり退職した後に住居確保に困難を抱えることが要因の一つと考えられる。

表1 加賀市の生活保護扶助別構成の推移(平成25年から29年度)

	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度
生活扶助	31.4	30.9	31.5	30.7	30.6
住宅扶助	28.8	28.5	29.5	28.3	28.2
教育扶助	0.9	0.9	0.7	0.5	0.3
介護扶助	6.4	7.2	7.6	7.8	8.3
医療扶助	31.8	31.9	33.1	32.2	32.2
その他の扶助	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4

出所 石川県健康福祉部厚生政策課「社会保障-福祉行政-生活保護の概況-2017年[平成29年]」より作成

加賀市の産業は、山中温泉、山代温泉を含む加賀温泉郷を中心とする観光業、製造業である。平成27年度国勢調査では、第一次産業1206人、第二次産業12101人、第三次産業20223人であった。事業所の多くが小零細企業であり、従業者数が0～4人の零細企業が全体の65%を占め、20人以上の規模の事業所は7%である。加賀市では、平成27年度に地域産業への人材育成とマッチングに課題を持つ、大阪府泉佐野市と青森県弘前市とともに「都市と地方をつなぐ就労支援カレッジプロジェクト」のための地域再生計画を作成し、地方創生先行型の事業採択を受けている。「地方創生先行型」は、地方版総合戦略の早期かつ有効な策定と優良施策等の実施に対して国が支援するものである<sup>2</sup>。その一つが、「加賀ワーク・チャレンジ事業」であり、人口減少対策としての地方創生と生活困窮者自立支援制度を組み合わせている点に特徴がある。特に、人口減少の要因の一つ考えられる後期中等教育以降の進路の不足に着目し、観光分野の振興や、農業と観光・旅館業等での人材開発を行う総合戦略を作成した。以上のような経緯から、「加賀ワーク・チャレンジ事業」の運営は、当初は市の人口減少対策に取り組む市民生活部人口対策室に置かれていた。その後、現在の健康福祉部くらし就労サポート室(以下、くらし就労サポート室)がこの事業を担当している。

<sup>2</sup> まち・ひと・しごと創生総合戦略及び地域住民生活等緊急支援のための交付金に関する説明会平成27年1月9日開催「資料5 地域住民生活等緊急支援のための交付金の概要」  
[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/koufukin\\_setsumeikai/pdf/siryou5.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/koufukin_setsumeikai/pdf/siryou5.pdf)

くらし就労サポート室では、「加賀ワーク・チャレンジ事業」に関して3つの事業を実施している。第一に、市内の若年無業者ら生活困窮者向けの仕事と生活の相談、自立支援業務を行う「ワーク・チャレンジプログラム実践事業」である。ここでは、平成29年8月から地域無料職業紹介所「まるごとワーク加賀」を開設し、職業紹介、就労相談、企業見学・職場体験事業を実施している。「まるごとワーク加賀」には市内企業32社（平成30年12月時点）が登録しており、述べ50人が就労している。第二に、泉佐野市や大阪府を中心とする人権団体や助成支援団体など関西圏等からの研修生を受け入れ、観光業の旅館・ホテル等や梨農家らへの就業実習を行う「就労支援カレッジ事業」である。この事業では、関西圏からの実習生に就業体験プログラムを提供し、加賀市で働きながらくらすことをイメージしてもらい、就業と移住に結びつけることが目指されている。第三に、次節で「就労支援カレッジ事業」に参加する主に県外の実習生をサポートするため、実習期間中の拠点であり宿泊機能も備えた「こっとりと KAGA」の運営を行っている。「こっとりと KAGA」については、次節で詳細を紹介する。

## 2、「こっとりと KAGA」の事業内容

「こっとりと KAGA」は就労支援カレッジ事業により加賀温泉で行われる就業体験事業の実習生の受入機関であり、実習参加者は実習期間中の仕事内容・居住・生活の支援を受ける拠点施設でもある。「こっとりと KAGA」のHPには「女性のしごと・くらしをともに考える宿泊型ラボ」であると紹介されており、「こっとり」という石川方言には「猫が縁側で日向ぼっこをするような安らぎ」を意味しており、安心できる環境で女性が自分のキャリアを考えて欲しいという名称に現れているように、「こっとりと KAGA」の支援は寄り添い、エンパワメントすることに徹している。

加賀ワーク・チャレンジ事業における、「こっとりと KAGA」が担当する旅館業でのプログラムには、2泊3日と6泊7日のコースがある。両者とも旅館・ホテル等での職場実習と加賀市やや山中・山代温泉郷のまちあるきプログラムを実施する。街歩きでは、公共施設、買い物、交通手段を確認するなど生活の場としての情報を得る視点で町を歩いている。職場実習中も一般的なインターンシップのように職場内で直接社員から指示を受けるのではなく、「こっとりと KAGA」の支援員と一緒に現場で作業しながら仕事内容を伝える。その他に、実習参加者の情報を必要に応じて研修先である旅館と共有し、プログラム内容の詳細を調整したり、実習生との実習前後の業務内容の確認や振り返り、付き添いによる実習中の疑問や不安への対応、実習受け入れ旅館等の開拓を行っている。また、実習期間の内こっとりと加賀に滞在するあいだに支援員と実習の仕事内容や自身の抱える課題についての相談をする。特に6泊7日のプログラムでは、こっとりと加賀の拠点に滞在し、起床や朝夕の食事、掃除など基本的な生活習慣の取得のためのサポートやキャリアカウンセリング、生活自立のための金銭管理など、生活面の立て直しを支援している。支援プログラムの一部は定型化されている部分もあるが、例えば2泊3日の実習期間中にも街歩きプログラム中や休憩をとりながら、参加者がこれまでの生活や職業キャリアについて話を相談員とする中で、自身と向き合う事をサポートするといった非定型の支援も行われている。参加者はこのプログラムに参加することで、これまでの生活やキャリアに関する問題を支援者とともに見直す

ことが可能となり、加賀市での就労だけでなく、全体的な自信の生き方の見直しをすることが可能となる。

「こっとりと KAGA」は、大阪府で女性就労支援を行っている団体が委託運営をしており、実習生の送り出し機関である、関西の人権団体や女性支援団体との連絡や調整のため大阪と加賀市の間で行ったり来たりしながら、運営団体職員と加賀市暮らし就労サポート室所属の現地スタッフが必要に応じて「こっとりと KAGA」に滞在している。

これまでの加賀ワーク・チャレンジ事業における成果は、平成 31 年 2 月現在で、68 名の実習受入と、既に移住・就業している人が 1 名、4 月以降の移住見込者 1 名がいる。加賀ワーク・チャレンジ事業としての「こっとりと KAGA」の重要業績評価指標 (KPI) が求められる。「こっとりと KAGA」も、「加賀の魅力を知ってもらい、「加賀で働きたい。暮らしたい。」という方をサポートする」施設として、アウトプットとしてのプログラム利用者数だけでなく、アウトカムとして事業を通じた移住・就労件数が成果として求められる。現在の移住実績 1 名という状況は、加賀市の求める実績数よりは低い。

移住・就業実績が簡単に生み出せないことには複数の要因がある。第一に、実習生の生育環境からくる就労に対する動機づけの低さである。この事業は、何らかの事情で就労困難であったり、困窮状態である実習生が支援機関の紹介とサポートをうけて実習に参加をしている。引きこもりや、職業観や職業スキルを持っていない対象者もいる。ここでの難しさは、多くの人が支援機関を訪れた段階では、困難な現況の改善手段として転居、旅館業での就業を希望していた人たちではないことである。「加賀で働きたい。暮らしたい。」という状態ではない母集団に対して、カウンセリングを重ね、支援機関の付き合いを受けながら実習プログラムに参加している。実習参加者が加害者を選択するためのプログラムの工夫はあるが、地縁や血縁がない地域に移住することは容易ではない。第二に、地域環境の課題である。都市部と地方都市の間には、医療や交通だけでなく、夜間・休日の公共や民間の保育サービス、学童や学習塾等の放課後活動、余暇活動を楽しむ文化施設やレジャー施設など社会資源の地域格差の問題がある。シングルマザー等子育て期の女性に限らず、都市圏を離れることで公共だけでなく、民間や NPO 等の豊富な社会サービスを利用する選択肢が減ることになる。

### 3. 受け入れ先企業の事例

A 事業所は、加賀ワーク・チャレンジ事業の実習受け入れ先の 1 社であるホテル事業者である。A 事業所の本社は東京にあり、ホテル事業、旅行事業、物品販売事業などの事業領域を持ち、全国のリゾート地に 28 のホテル施設を持っている。会社全体の従業員数は 1976 人（有期契約社員を除く）おり、加賀温泉の事業所には正社員は 35 名、有期契約やアルバイト、パートなど短時間の勤務を含む登録社員数は 105 名である。労働時間管理や福利厚生はグループ会社間で同じ方針で管理されており、安全衛生や法令遵守に取り組んでいる。ホテル内の職種は、フロント業務、接客業（飲食提供、物販、宴会会議のアシスト）、調理、施設スタッフ（空調管理、施設内外の整備）、客室スタッフ（清掃等）など業務に幅がある。ヒアリングでは、これらの中から実習生の希望になるべく添える職種のプログラムを提供できるよう調整しているとのことであった。

A 事業所で実施された実習プログラムでは、会社の概要や経営方針、就業の際に意識してほしい事、など事業所の管理者と直接レクチャーを受ける。実習生は研修開始前に職務マニ



ュアルを受け取っている。実習は本人の希望する職種に近い内容で調整される。接客業務では宿泊客の玄関での迎え入れやバスの荷下ろしの補助などを行う。また、朝食時にはテーブルや椅子のセッティング、器の片付け等を行う。実習中のうちの一泊は宿泊客と同様に客室に宿泊している。

加賀ワーク・チャレンジ事業の受入は、実習生と送り出し機関の視察含め約 8 名の受入をしており、加賀ワーク・チャレンジ事業により移住・就業した 1 名の実習生の就業先でもある。現在、元実習生は見極め期間としてパート勤務をしており、正社員化の予定で総務部に就業している。実習生受け入れのメリットとして、加賀ワーク・チャレンジ事業は実習生が職務内容や職場環境を理解した上で企業を選ぶ事ができる点、きちんと動機付けされた人材を採用できるという点で、新たな採用手段としての可能性を持っていると評価している。

#### 4, 加賀ワーク・チャレンジ事業による地域職業訓練システムの形成と「こっとりと KAGA」の課題

加賀市のワーク・チャレンジ事業の一つである「こっとりと KAGA」の取り組みについてみてきた。そこからわかる地域職業訓練事業としての特徴は、第一に、職場や生活の環境を受け入れるには時間がかかるということである。実習生は「こっとりと KAGA」を拠点として地域に滞在し、支援員や町の人との関係を作っている。「加賀ワーク・チャレンジ」事業を通じて実習に参加した後に、実習先を変えたり、滞在期間を変えて、複数回実習を行い、この土地での生活をイメージする参加者もいる。移住は生活面の新たな環境への適応を必要とするため、何らかの困難を抱えた人には環境の変化は大きな不安を伴うものであり、難しい選択である。時間をかけて支援員と自身の課題に向き合うプロセスを持つことで、自身のキャリア展望を築き、自身が身を置く生活ステージを検討することができるのである。現在、1 名の実習生が、移住・就労していることは、信頼関係を基盤とした寄り添い型の支援を行うことで、困窮状態にあった女性が新しい環境でキャリア形成をする決意ができる事を証明しており、この事業の成果といえる。第二には。ワーク・チャレンジ事業はマッチング・伴走型人材の育成にもつながる点である。就労阻害要因や生活困窮の課題を抱えている人は複数の要因から困窮状態に陥っており、就労支援を行う場合にも就労の援助だけでなく、自立のための生活設計の相談などの相談も必要になる。個人的な問題や精神的なケアも必要なケースもあり、実習参加者と支援者の間の信頼関係を構築する必要もある。伴走型支援や信頼構築は専門的なスキルであり、簡単にマッチングが成立するものではない。これまで、加賀市では伴走型の支援やマッチングを必要とする事業の実績が無く、「こっとりと KAGA」の運営は大阪で就労支援実績を持つ事業者に委託されている。ワーク・チャレンジ事業が、伴走型支援やマッチング支援の人材育成の機会となることが期待される。

#### 5, おわりに

最後に、今後の観光業への加賀ワーク・チャレンジ事業や「こっとりと KAGA」の事業が継続していく際の可能性を検討する。まず、第一に実習参加者を送り出す団体の範囲を広げ、募集段階の母集団を拡大することが考えられる。現状の募集は HP 等による告知と事業内容を理解したうえで支援者を紹介してくれている関西圏の協力機関からの紹介により実習参加者を募っている。従来からの送り出し機関に加えて、18 歳以上の進路選択の一つとし

て児童相談所との連携も検討しているとのことであった。加賀での就職や移住を含め本人のキャリア選択を支援したいという事業運営団体の思いがあり、お互いに理解しあい信頼関係を築くことを大切にしている。そのため、実習対象者が最初に関わる人権団体等の送り出し機関から、事前に事業内容等を聞き、本人が納得して参加をすることがその後の関係構築にも影響する。しかし、関西の送り出し機関の担当者自身が加賀市に関わりが無く、土地のイメージが難しい。担当者を招き加賀ワーク・チャレンジ事業や「こっとりと KAGA」の取り組みを見学する等の工夫を行っているが支援団体のスタッフも日常業務が忙しい。今後募集段階の母集団を増やすためには、加賀市内や金沢市等の県内他都市、福井県など加賀市に物理的に近い近隣自治体や活動団体にも送り出し団体となってもらえる事と考えられるのではないだろうか。県内や近県にも自らは社会サービスに繋がるのが難しい生活保護や家賃滞納、等の困窮状態に置かれた女性が存在し、伴走型の支援を受けながら自身の職業キャリアと生活を見直すことで、現在よりも幅広い就労阻害要因を持つ対象をエンパワメントすることは十分に考えられる。また、就労阻害要因を持つ女性だけでなく、若年者や高齢者、外国人労働者など日本の労働市場への適応に困難を抱える人への支援モデルとしても可能性を持っていると考えられる。加賀市では平成 29 年度から 3 年間「加賀温泉郷 DMO による温泉旅館雇用促進プロジェクト」に対する地方創生推進交付金を受けており、加賀温泉郷独自の求人媒体「KAGA ルート」を運営しアルバイトから正社員までの求人情報の提供やイベントを行っている。加賀への移住や職場への定着に課題を持つ応募者がいた場合に、「こっとりと KAGA」がそのスキームを利用して支援をすることも考えられる。

第二に、地域の基盤整備についてである。人口減少と高齢化が進む地域の中で、都市部と同様の社会資源を整備することは難しい。しかし、現在はニーズが減少したためにサービス供給がなくなっている側面もあり、子育て世代などの新しい人の流れが生まれれば、公的な社会サービスは整備される可能性がある。平成 30 年度の事業報告会にあたるセミナーが「こっとりと KAGA」で実施され、移住者の住居探しの課題が挙げられた。従来の社員寮の老朽化や民間アパート家賃相場など、空室はあっても就労を開始したばかりの女性が住みたいと思う物件を地域で見つけることは容易ではない。その場の議論でも、旅館業界が運営するシェアハウスの可能性などが挙げられたが、今後移住者が増える際には住居確保の問題は避けられない。現在、事業者、行政、労働者の支援機関、住民ら関係者が集まり、地域労働市場とそこで働く人の生活について話し合い、関係者がそれぞれの利害について理解を求める場が持てたことの意義は大きいと考える。

多くの移住者が集まる島根県海士町に限らず、移住定住による地域の活性化が進んでいる地域には移住者のコミュニティやロールモデルとなる移住者の存在が見られる。新しく移住を検討する人がどのような生活を送り、もともたにいる住民との付き合いや生活をイメージするための地域生活モデルとなる先輩がいる。移住の成功事例が複数あることで、次の移住者は移住の決断をしやすくなり、移住に伴う心理的な障壁は徐々に低くなると考えられる。「こっとりと KAGA」を中心とする、継続的な取り組みが地域的な職業訓練を基盤とするソーシャルワークを築き、今後の加賀温泉郷に人の流れを生むことに期待したい。

参考文献

岩間伸之「生活困窮者は誰が支えるのか？地域に新しい支え合いのかたちを創造する」（五石敬路、岩間伸之、西岡正次、有田朗編『生活困窮者支援で社会を変える』法律文化社）。

岩本晃一（2016）「石川県加賀市の人口減少の要因分析」RIETI Discussion Paper Series 16-J-057、<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/16j057.pdf>。