

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）

## 目 次

|                                      |       |    |
|--------------------------------------|-------|----|
| 基礎自治体における雇用政策と地方財政<br>—大阪府豊中市のケース—   | 町田 俊彦 | 1  |
| はじめに                                 |       | 1  |
| I 豊中市の人口・産業と財政                       |       | 2  |
| 1 概況                                 |       | 2  |
| 2 豊中市の産業と所得水準                        |       | 5  |
| II 豊中市財政                             |       | 9  |
| 1 高い財政力指数と強い財政硬直度                    |       | 9  |
| 2 高い個人住民税の収入水準と低い地方債依存度              |       | 11 |
| 3 人件費と扶助費を中心に高い義務的経費の構成比             |       | 12 |
| 4 民生費の比率が高く、土木費と商工費の比率が低い目的別歳出構成     |       | 14 |
| 5 行財政改革                              |       | 16 |
| III 豊中市における雇用・就労支援事業のスタート            |       | 19 |
| 1 雇用創出基金事業の展開                        |       | 19 |
| 2 地域就労支援事業と無料職業紹介事業の開始               |       | 22 |
| III 豊中市における雇用・就労支援事業の本格的展開           |       | 23 |
| 1 「雇用・就労施策推進プラン」の作成と政策体系             |       | 23 |
| 2 地域雇用創出基金事業の多様化・拡大                  |       | 28 |
| 3 地域就労支援センターと無料職業紹介所を中心とする雇用・就労支援の拡充 |       | 33 |
| むすび                                  |       | 35 |
| 編集後記                                 |       | 42 |



# 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—

町田 俊彦

## はじめに

地方自治体が主体となった固有の意味の（産業政策に埋没する雇用開発や対象療法としての雇用対策以上の）地域雇用政策は長らく不在であったという<sup>1)</sup>。地域雇用政策が積極化する契機となったのは第1に分権改革である。2000年4月以降の一括法の施行による分権改革では、職安法第9条の改正により、地方事務官制度が廃止された。職業安定業務に携わる職員は国家公務員に統一されて、労働省（現在は厚生労働省）の出先機関として府県労働局が設置された。こうして府県行政における雇用労働部局の権限が縮小する一方で、2000年4月に改正された雇用対策法では、第3条の2（現行第5条）が「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じなければならない」と新設された。雇用対策法改正により、地域雇用政策の主体として、従来からの府県に加えて市町村も法的に認められた。

第2に職業安定法改正により自治体へ無料職業紹介事業を解禁した。2004年度から地方自治体による無料職業紹介機関の設置が相次ぎ、2009年11月現在で138カ所にのぼっている。医師確保、農林業振興、UIJターン、定住促進、産業・企業支援、就業困難者支援、若年者就労支援、中高年就労者支援など、地域での固有の課題に対応させて、ハローワークではカバーしきれない対象への紹介活動が始まりつつある。

第3に、地域を対象とした国の雇用政策が、地域雇用創出特別基金事業（2001～04年度）、リーマン・ショック後の緊急雇用創出事業、ふるさと雇用再生特別基金事業と展開した。先駆的自治体に限らず全国の地方自治体が取り組んできた地域雇用政策は、こうした国費を財源とした基金を活用した雇用政策（以下、雇用創出基金事業と呼ぶ）である。

第4に「福祉から就労」へというワークフェア、特にアメリカ型の就労による稼得を強く義務付けるワークファーストの考え方が強まり、地域雇用政策への期待が高まった。特に2000年代半ばからの地方財政危機の深刻化が重要な契機となった。「三位一体の改革」により、国からの税源移譲額を大幅に上回る財政移転（地方交付税、国庫支出金）の削減により、地方自治体の財源不足は一段と深刻化した。リーマン・ショック後の雇用情勢の悪化を契機とする生活保護世帯の増加により、経済的自立を重視する「自立支援」の政策が強化された。一般の雇用

者の場合と同様に。国のハローワークによる雇用の受給調整では十分に対応できず、自治体による雇用創造、職業訓練、無料職業紹介所による受給調整といった自治体の雇用政策の積極化が求められるようになった。

国の地域雇用政策に対する支援措置の展開や先進自治体の事例について、雇用や社会福祉に関する研究者や実務担当者による研究が行われてきた。ただし、地域雇用政策の地方歳出における地位がきわめて低いために、地方財政と関連づけた研究はほとんどない。本稿は、地域雇用政策の先進自治体の大阪府豊中市の事例研究である。国の雇用創出基金事業の展開と愛媛県財政の関連を分析した拙稿の続編である<sup>2)</sup>。

## I 豊中市の人口・産業と財政

### 1 概況

#### (1) 市制施行と市域の拡大

豊中市は淀川分流の神崎川で大阪市の北に接する。神崎川に注ぐ猪名川下流域の沖積平野、市街地のある豊中段丘、団地開発の著しい千里山丘陵に西斜面から構成される。

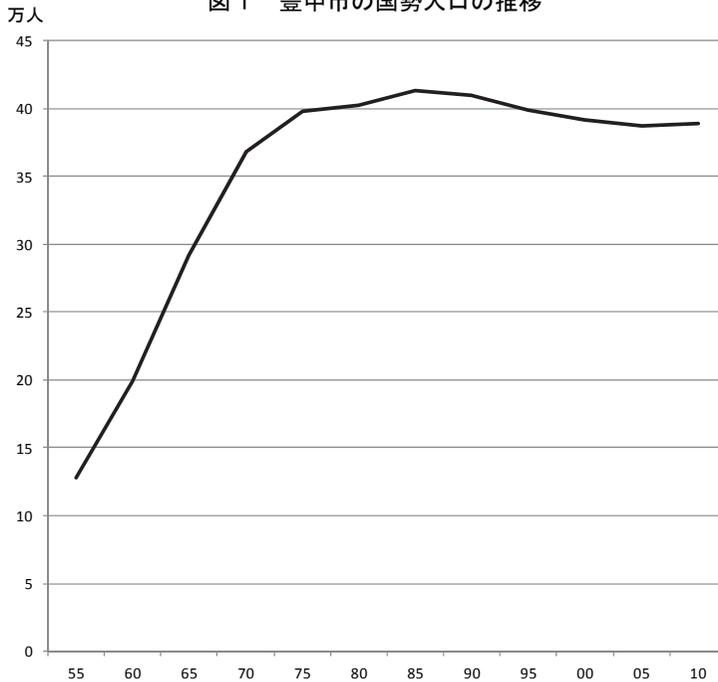
豊能郡豊中町は1927年(昭和2)4月1日に町制を施行した。1936年(昭和11)10月15日、同郡麻田・桜井谷・熊野田3村を合併、市制を施行した(総面積18.18 km<sup>2</sup>)。戦後、1947年(昭和22)3月15日には中豊島・南豊島・小曾根の南部3村を編入した(総面積28.14 km<sup>2</sup>)。1953年(昭和28)7月1日の三島郡新田村の一部(大字上新田)の編入を経て、1955年(昭和30)1月1日の豊能郡庄内町の編入により、現在の市域(総面積36.60 km<sup>2</sup>)になっている。

1910年(明治43)箕面有馬電気軌道(現、阪急宝塚本線)の開通後、この地域では住宅地化が進行した。丘陵地に大阪大学・大阪音楽大学・刀根山病院・服部緑地などの文化・厚生施設がある。日本のニュータウン開発の先駆けとなった千里ニュータウンが丘陵地にある。神崎川沿岸低地は、機械・金属などの工場地区で、大阪市北部工業地域の外延部を形成している。大阪空港の一部が市西端にある。

#### (2) 人口減少から人口微増へ

国勢調査人口の推移をみると、現在の市域になった1955年の127,678人から1960年199,065人、1965年291,936人、1970年368,498人と日本経済の高度成長期の15年間に3倍に増加した(図1参照)。安定成長期への移行期の1970~1975年には年平均増加数は高度成長期の約1万6千人から約6千人に縮小した。安定成長期に入ると、人口増加のテンポは目立って鈍化した。年平均増加数は、1975~1980年には958人に縮小し、1980~1985年には拡大に転じたが2,008人とどまった。ピークはバブルが始まった1987年の417,182人(国勢調査に基づく10

図1 豊中市の国勢人口の推移



出所：「豊中市統計書」2011年版より作成。

月1日現在の推計人口)であり、以後2005年の386,623人まで減少を続けた。

2006年以降、人口は微増に転じ、2010年389,341人、2011年(推計人口)と増加した。住民基本台帳登録人口の増減をみると、2007～2011年に自然増加数(出生数マイナス死亡数)は534人から271人へ減少している。社会増減(転入数マイナス転出数)は2007年868人の減、2008年967人の増、2009年430人の減と変動的であったが、2010年5人の減、2011年579人の増と転入超過へ転換する兆しがみられる。

人口異動は市民課管内、省内出張所管内、新千里出張所管内に区分して集計されているが、2007～2011年に新千里出張所管内が社会増(年平均280人)を示した点が注目される。他の2地区では社会減が基調となっており、市民課管内が2011年によく653人の社会増に転じている。

豊中市と吹田市にまたがる千里ニュータウンの国勢調査人口は、1975年の129,860人から2005年の89,571人に減少し、高齢化が進行した<sup>3)</sup>。豊中市域ニュータウンの人口も1975年の43,359人から2005年の27,823人に減少した。住民基本台帳人口(10月1日現在)をみると、千里ニュータウンの人口は2007年の89,212人が底であり、その後年次によって増減があるが、2011年には90,266人に高まっている。人口増への転換は豊中市域ニュータウンではクリアに

現れており、2005年の28,174人を底として、2011年の31,759人へ一貫して増加している。

大都市郊外の1戸建てを中心とする大規模団地では人口減少、高齢化、空家の増加が続いているのに対して、公的賃貸住宅を中心とする千里ニュータウンでは積極的な建て替えにより、人口減少に歯止めをかけることができた。2005～2011年の豊中市域ニュータウンにおける人口増加を年齢階級別にみると、0～14歳が455人増加している点にニュータウン再生の取組みの効果が現れている（表1参照）。ただし人口増加の中心は65歳以上（3,568人）であり、15～64歳は3,680人減少している。バリアフリー化を伴う建て替えにより、旧居住者が千里ニュータウンに戻るのが人口増加の中心となっており、若年層の定着には至っていないのが現状である。

### （3）中核市への移行

2012年4月1日、豊中市は中核市へ移行した。中核市は、1994年自治法改正により、従来の特別市、政令指定都市に加えて導入された制度である<sup>4)</sup>。要件は、①人口30万人以上、②面積100㎢以上、③人口50万人未満の場合には、中核性を有すること（昼夜間人口比率100%以上）であった。1999年の地方分権一括法により、③の要件は廃止された。2001年改正では人口50万人以上の場合には、②の面積要件がなくなった。さらに2006年の改正により、面積要件そのものがなくなり、①のみが明示された要件となった。

中核市に対しては、都道府県事務のうち保健所の設置、民生事務（身体障害者手帳の交付、養護老人ホームの設置許可・監督など）、環境保全に関する事務（ばい煙施設、一般粉じん施設の設置の届出）、都市計画に関する事務（市街化区域または市街化調整区域内の開発行為の許可、

表1 千里ニュータウン豊中市域の住民基本台帳  
人口の年齢階級別推移（10月1日現在）

|      | 0～14歳 | 15～64歳 | 65歳以上 | 計      |
|------|-------|--------|-------|--------|
| 2002 | 3,163 | 20,168 | 6,997 | 30,328 |
| 2003 | 3,046 | 19,066 | 7,200 | 29,312 |
| 2004 | 2,947 | 17,969 | 7,372 | 28,288 |
| 2005 | 2,931 | 17,494 | 7,749 | 28,174 |
| 2006 | 3,146 | 17,690 | 8,340 | 29,176 |
| 2007 | 3,202 | 17,428 | 8,799 | 29,429 |
| 2008 | 3,611 | 18,325 | 9,205 | 31,141 |
| 2009 | 3,803 | 18,130 | 9,425 | 31,358 |
| 2010 | 3,955 | 18,023 | 9,588 | 31,566 |
| 2011 | 4,041 | 18,047 | 9,671 | 31,759 |

出所：吹田市・豊中市千里ニュータウン連絡会議「千里ニュータウンの資料集（人口推移等）」2011年10月。

一般廃棄物処理施設・産業廃棄物処理施設の許可、浄化槽設置等の届出など) などである。豊中市の場合、大阪府から 1,879 項目の事務権限が移譲された。

豊中市は県からの事務権限の移譲に対応して、職員を 52 人増員するとともに、2012 年 4 月 1 日付で組織機構を見直した。市保健所庁舎に保健企画課と保健予防課（精神衛生、感染症、予防対策）、中部保健センターに保健予防課（母子保健、難病の保健ほか）と地域保健課を新設した。また生活保護世帯の増加などに対応するため、生活福祉課を変更して福祉事務所を新設するとともに、社会福祉法人の設立認可・指導監査、指定介護サービス事業者などの指導監査などを行う福祉指導監査室を新設した。豊中市の 2012 年度予算では、前年度に引き続いて中核市への移行に伴う事務事業経費（21 億 9,946 万円）を計上した。うち保健所の設置・運営費が 4 億 7,790 万円である。

## 2 豊中市の産業と所得水準

### (1) 通勤で流出する就業人口と就業構造のサービス経済化

豊中市では、多くの市民が通勤・通学で隣接した大阪市等へ流出している。2005 年には 15 歳以上の就業者及び通学者のうち、他市町村への流出数は 116,122 人、他市町村からの流入数

表 2 豊中市における産業大分類 15 歳以上就業者数－2005 年－

|          | 実数 (人)        |               | 構成比 (%) |        | 比率 (%)<br>(B) / (A) |
|----------|---------------|---------------|---------|--------|---------------------|
|          | 常住地ベース<br>(A) | 従業地ベース<br>(B) | 常住地ベース  | 従業地ベース |                     |
| 計        | 179,550       | 136,855       | 100.0   | 100.0  | 76.2                |
| 第 1 次産業  | 389           | 378           | 0.2     | 0.3    | 97.2                |
| 第 2 次産業  | 38,202        | 29,828        | 21.3    | 21.8   | 78.1                |
| 建設業      | 14,390        | 11,351        | 8.0     | 8.3    | 78.9                |
| 製造業      | 23,804        | 18,474        | 13.3    | 13.5   | 77.6                |
| 第 3 次産業  | 134,829       | 101,289       | 75.1    | 74.0   | 75.1                |
| 情報通信業    | 6,196         | 3,751         | 3.5     | 2.7    | 60.5                |
| 運輸業      | 8,929         | 8,109         | 5.0     | 5.9    | 90.8                |
| 卸売・小売業   | 38,285        | 24,420        | 21.3    | 17.8   | 63.8                |
| 金融・保険業   | 6,607         | 4,465         | 3.7     | 3.3    | 67.6                |
| 不動産業     | 5,556         | 4,631         | 3.1     | 3.4    | 83.4                |
| 飲食店、宿泊業  | 11,006        | 8,033         | 6.1     | 5.9    | 73.0                |
| 医療・福祉    | 15,410        | 14,118        | 8.6     | 10.3   | 91.6                |
| 教育・学習支援業 | 8,781         | 9,221         | 4.9     | 6.7    | 105.0               |
| サービス業    | 29,383        | 19,865        | 16.4    | 14.5   | 67.6                |

注：1) 第 2 次産業には鉱業が含まれる。

2) 第 3 次産業には上記以外の産業が含まれる。サービス業は産業大分類の他に分類されないもの。

3) 計には「分類不能の産業」が含まれる。

出所：総務省統計局「国勢調査報告」2005 年。

は72,269人で、43,853人の流出超過であった。2000年には流出数は123,008人、流入数は75,187人、流出超過数は47,821人であったから、2000～2005年に流出超過数は縮小している。2007年の常住人口(夜間人口)は386,264人、昼間人口は341,739人であり、昼夜間人口比率は88.5%と2000年(87.7%)よりも0.8ポイント高まっている。

15歳以上の就業者では、通勤による流出者は103,622人、常住地ベースの就業者の57.7%、流入者は60,927人、従業地ベースの就業者の45.5%に達しており、通勤による人口流動が激しい市である。そこで常住地ベースの就業構造は市の産業構造だけではなく、通勤先の産業構造の影響も受ける。豊中市の就業構造をみると、第3次産業比率が常住地ベース75.1%、従業地ベース74.0%となっており、就業面でのサービス経済化の程度が二つの指標でほとんど差がないのが特徴的である(表2参照)。従業地ベースの就業構造では、常住地ベースと比較して、公共サービス業としての色彩が濃い医療・福祉と教育、学習支援業の比率が高く、卸売・小売業とサービス業(他に分類されないもの)の比率が低い。第2次産業とその中核を占める製造業の比率は、二つの指標でほとんど差がない。

## (2) 零細・小規模民営事業所の集積

豊中市の民営事業所は2011年に14,836あり、うち83.4%にあたる12,380は第3次産業であった。従業者数は135,639人であり、うち82.0%にあたる111,316人は第3次産業であった(表3参照)。民営事業所についてみると、サービス経済化は相当進んでいることがわかる。

民営事業所では零細・小規模事業所のウエイトが高い。従業者30人未満の事業所のウエイトは事業者数で94.1%、従業者数で53.1%に達する。従業者4人以下の零細事業所だけをとり、事業者数で60.4%を占める。

従業者30人未満の事業所のウエイトが事業者数において95%を占める産業は、第2次産業のうちの建設業、第3次産業のうちの卸売・小売業、不動産業、飲食店・宿泊業、生活関連サービス業・娯楽業である。製造業ではこの比率は94.0%であるが、汎用機械器具製造業、生産用機械器具製造業、電気機械器具製造業では95%を超える。

一方、従業者300人以上の事業所は29、その従業者数は12,342人で全体の9.1%を占めるにすぎない。従業者数300人以上の事業所は産業別分布は分散的である。1事業所平均で従業者数が500人を超えている産業(中分類)は、第2次産業では家具・装備品製造業(1事業所、695人)、第3次産業では医療業(5事業所、2,761人)にすぎない。豊中市は大規模事業所がきわめて少なく、零細・小規模事業所の集積が目につく点で、大阪市のベッタウンと大企業の企業城下町という性格を併せもつ都市とは異なる。このような事業所の構造の下で豊中市の中小企業を対象とする産業政策が充実し、後述する通り、それが市の雇用政策の重要な基盤となっている。

表3 豊中市における民営事業所の事業所数と従業者数－2009年－

|      |               | 実数(人)   |        |        | 構成比(%) |      |       |
|------|---------------|---------|--------|--------|--------|------|-------|
|      |               | 計       | 1～4人   | 30人未満  | 計      | 1～4人 | 30人未満 |
| 事業所数 | 計             | 14,836  | 8,958  | 13,962 | 100.0  | 60.4 | 94.1  |
|      | 第1次産業         | 8       | 4      | 7      | 100.0  | 50.0 | 87.5  |
|      | 第2次産業         | 2,448   | 1,228  | 2,332  | 100.0  | 50.2 | 95.3  |
|      | 建設業           | 967     | 499    | 940    | 100.0  | 51.6 | 97.2  |
|      | 製造業           | 1,481   | 729    | 1,392  | 100.0  | 49.2 | 94.0  |
|      | 食料品製造業        | 51      | 18     | 43     | 100.0  | 35.3 | 84.3  |
|      | 印刷・同関連業       | 62      | 32     | 55     | 100.0  | 51.6 | 88.7  |
|      | 金属製品製造業       | 625     | 153    | 312    | 100.0  | 24.5 | 49.9  |
|      | 汎用機械器具製造業     | 191     | 114    | 185    | 100.0  | 59.7 | 96.9  |
|      | 生産用機械器具製造業    | 238     | 114    | 227    | 100.0  | 47.9 | 95.4  |
|      | 電気機械器具製造業     | 145     | 61     | 139    | 100.0  | 42.1 | 95.9  |
|      | 第3次産業         | 12,380  | 7,726  | 11,623 | 100.0  | 62.4 | 93.9  |
|      | 運輸業、郵便業       | 308     | 159    | 242    | 100.0  | 51.6 | 78.6  |
|      | 卸売・小売業        | 3,280   | 2,033  | 3,126  | 100.0  | 62.0 | 95.3  |
|      | 不動産業、物品賃貸業    | 1,723   | 1,393  | 1,703  | 100.0  | 80.8 | 98.8  |
|      | 宿泊業、飲食サービス業   | 2,001   | 1,325  | 1,908  | 100.0  | 66.2 | 95.4  |
|      | 生活関連サービス業、娯楽業 | 1,338   | 1,028  | 1,303  | 100.0  | 76.8 | 97.4  |
|      | 教育、学習支援業      | 642     | 340    | 547    | 100.0  | 53.0 | 85.2  |
|      | 医療、福祉         | 1,361   | 464    | 1,231  | 100.0  | 34.1 | 90.4  |
|      | サービス業         | 813     | 466    | 721    | 100.0  | 57.3 | 88.7  |
|      |               | 実数(人)   |        |        | 構成比(%) |      |       |
|      |               | 計       | 1～4人   | 30人未満  | 計      | 1～4人 | 30人未満 |
| 従業者数 | 計             | 135,639 | 19,538 | 72,037 | 100.0  | 14.4 | 53.1  |
|      | 第1次産業         | 72      | 30     | 33     | 100.0  | 41.7 | 45.8  |
|      | 第2次産業         | 24,251  | 3,084  | 14,115 | 100.0  | 12.7 | 58.2  |
|      | 建設業           | 7,699   | 1,242  | 5,527  | 100.0  | 16.1 | 71.8  |
|      | 製造業           | 16,552  | 1,842  | 8,588  | 100.0  | 11.1 | 51.9  |
|      | 食料品製造業        | 1,689   | 42     | 378    | 100.0  | 2.5  | 22.4  |
|      | 印刷・同関連業       | 1,055   | 80     | 733    | 100.0  | 7.6  | 69.5  |
|      | 金属製品製造業       | 2,968   | 414    | 1,661  | 100.0  | 13.9 | 56.0  |
|      | 汎用機械器具製造業     | 1,186   | 277    | 968    | 100.0  | 23.4 | 81.6  |
|      | 生産用機械器具製造業    | 2,047   | 283    | 1,435  | 100.0  | 13.8 | 70.1  |
|      | 電気機械器具製造業     | 1,700   | 145    | 737    | 100.0  | 8.5  | 43.4  |
|      | 第3次産業         | 111,316 | 16,424 | 57,889 | 100.0  | 14.8 | 52.0  |
|      | 運輸業、郵便業       | 8,388   | 266    | 1,432  | 100.0  | 3.2  | 17.1  |
|      | 卸売・小売業        | 26,707  | 4,611  | 16,228 | 100.0  | 17.3 | 60.8  |
|      | 不動産業、物品賃貸業    | 5,997   | 3,014  | 5,422  | 100.0  | 50.3 | 90.4  |
|      | 宿泊業、飲食サービス業   | 14,451  | 2,732  | 9,142  | 100.0  | 18.9 | 63.3  |
|      | 生活関連サービス業、娯楽業 | 6,246   | 1,999  | 4,745  | 100.0  | 32.0 | 76.0  |
|      | 教育、学習支援業      | 9,289   | 611    | 3,245  | 100.0  | 6.6  | 34.9  |
|      | 医療、福祉         | 20,358  | 1,137  | 9,468  | 100.0  | 5.6  | 46.5  |
|      | サービス業         | 8,411   | 943    | 3,638  | 100.0  | 11.2 | 43.3  |

注：1）製造業では従業者数1,000人以上の産業（中分類）。第3次産業では従業者数5,000人以上の産業（大分類）を掲げている。

2）生活関連サービス業には娯楽業が含まれる。

3）サービス業は他に分類されないもの。

出所：「豊中市統計書」2011年版より作成。原資料は総務省統計局「事業所・企業統計調査報告」2009年。

### (3) 高い所得水準と生活保護率

豊中市の個人所得水準は高く、全国平均や大阪府平均を上回っている(表4参照)。バブル好況のピークである1990年度には177.2万円で、大阪府内では箕面市(191.8万円)に次いで2番目に高く、3位の吹田市(176.9万円)をやや上回っていた。バブル崩壊後の1995年度には185.4万円に増加したが、全国あるいは大阪府との格差指数は低下し、府内では吹田市(190.6万円)に次いで第3位に順位を下げた。

その後は経済の長期停滞、労働法制の規制緩和による非正規労働者の増加などにより、個人所得は低下傾向を示し、2005年度には167.0万円となった。「東京一極集中」が進行する中で、大阪府内市町村平均の対全国格差指数は1995年度の104.3から2000年度101.2、2005年度97.2と急速に低下しており、大阪圏の地盤沈下が個人所得水準の面にも現れている。大阪府内では、対府格差指数が1995～2005年度に①上昇した箕面市(131.5→139.5)、吹田市(120.5→128.9)、池田市(117.6→121.2)、茨木市(114.3→116.4)と②横ばいの大阪市(93.6→94.1)、堺市(97.3→97.1)、③低下した摂津市(103.5→100.8)、河内長野市(109.7→107.0)、岸和田市(90.5→86.5)と三つのタイプがあり、格差拡大を伴っていた。その中で、豊中市の対府格差指数は117.2から122.0へ上昇しており、①のタイプであった。

前年度所得課税の個人住民税所得割の課税対象所得を算出基礎とする2009年度の個人所得は、2008年の所得を反映しているため、リーマン・ショックを契機とする不況の影響はあまり現れていない。豊中市の個人所得は174.6万円と2005年度よりも微増し、対全国格差指数の低下も小幅になるとともに、対府格差指数は横ばいに転じた。大阪府内市町村平均をみても2005年度97.2、2009年度96.3%と低下は小幅になり、県内格差の拡大にもブレーキがかかった。2003年頃からの輸出主導型景気上昇の効果が、リーマン・ショック前には大阪圏にも及んだとみられる。

表4 豊中市における人口1人当たり個人所得

|        | 個人所得<br>(千円) | 格差指数  |       |
|--------|--------------|-------|-------|
|        |              | 対全国   | 対府    |
| 1990年度 | 1,772        | 138.7 | 122.2 |
| 1995年度 | 1,854        | 122.2 | 117.2 |
| 2000年度 | 1,796        | 120.4 | 118.9 |
| 2005年度 | 1,670        | 118.6 | 122.0 |
| 2009年度 | 1,746        | 117.9 | 122.4 |

注：1) 個人所得は個人住民税所得割の課税対象所得。

2) 対全国格差指数は全国平均を100とする指数。

3) 対府格差指数は大阪府平均を100とする指数。

出所：『個人所得』株式会社J P S、1992～2011年版。

豊中市は平均的には府内で3番目に高い個人所得水準を示している一方で、多くの貧困層が居住していることが注目される。2010年度の生活保護水準受給世帯は6,253世帯、受給者は8,889名、保護率は22.9%である<sup>5)</sup>。豊中市の保護率は1992年以降、全国平均および大阪府平均を常に上回って推移している。比較的所得水準が高い中間層とある程度の規模の貧困層が同一市内に併存している点に豊中市の特徴がある。通常、所得水準が高いベットタウン都市では取り組まれていない就職困難層への雇用・就労支援に豊中市が積極的な経済的背景にはこうした特殊事情がある。

## II 豊中市財政

2000～2010年度の豊中市の普通会計の動向を概観する。2010年度については中核市と比較する。2010年度には豊中市は特例市であるが、人口規模等で中核市との近似性が強いと考えられるからである。2010年国勢調査人口は、1都市当たりで中核市(40都市)では41万人、特例市は27万人で、豊中市(39万人)は中核市に近い。2005年国勢調査による就業人口における第3次産業比率は、政令指定都市73.8%、中核市70.5%、特例市67.9%となっており、豊中市(75.1%)は中核市をかなり上回り、政令指定都市(19都市)よりも高い。

### 1 高い財政力指数と強い財政硬直性

豊中市の財政力指数は、単年度指数では1997年度と1998年度には1.05で1を上回っており。普通交付税の不交付団体であった。山一証券、拓殖銀行などの破綻を伴う不況により、1999年度には0.99と1を下回り、以後、単年度指数は一貫して1を下回っており、交付団体化している。

交付団体化したとはいえ、一般に財政指標として使われる3カ年度算術平均値は2010年度まで0.96以上で推移しており、財政力指数が高いのが豊中市の特徴である(表5参照)。2010年度に豊中市では0.96であり、中核市平均(0.80)を大幅に上回っている。その理由は、第1に人口(以下、財政指標では人口は年度末住民基本台帳登録人口)1人当たりで見ると、基準財政収入額が122,883円で中核市平均(115,224円)を6.6%上回っていることである。税率水準の格差を反映している。第2に1人当たり基準財政需要額が134,612円で中核市平均(154,280円)の87.3%にとどまっていることによる。中核市では、都道府県からの事務移譲に伴う財政支出の増加に対する財源措置は、税源移譲ではなく、基準財政需要額への上乗せである。豊中市の1人当たり基準財政需要額が少ないのは、中核市への移行前という条件だけではなく、行政効率が高いことの反映でもある。2010年10月現在の人口密度(行政面積1km<sup>2</sup>当たり)は10,702

表5 豊中市の普通会計の財政諸指標

|     |        | 財政力指数<br>(倍) | 実質収支比率<br>(%) | 経常収支比率<br>I (%) | 経常収支比率<br>II (%) | 実質公債費<br>比率(%) | 公債費負担<br>比率(%) |
|-----|--------|--------------|---------------|-----------------|------------------|----------------|----------------|
| 豊中市 | 2000年度 | 1.01         | -0.3          | 102.2           | 103.6            |                | 12.3           |
|     | 2005年度 | 0.97         | 0.1           | 97.8            | 104.1            | 17.1           | 15.2           |
|     | 2006年度 | 0.98         | 0.6           | 97.2            | 102.8            | 17.1           | 14.5           |
|     | 2007年度 | 0.98         | 0.1           | 102.6           | 107.0            | 11.0           | 16.1           |
|     | 2008年度 | 0.98         | 0.2           | 101.4           | 105.5            | 11.5           | 16.3           |
|     | 2009年度 | 0.98         | 0.1           | 100.1           | 106.5            | 11.8           | 16.7           |
|     | 2010年度 | 0.96         | 1.1           | 96.6            | 105.3            | 11.4           | 17.0           |
| 中核市 | 2010年度 | 0.80         | 3.4           | 89.5            | 97.5             | 9.6            | 16.8           |

注：1）経常収支比率 I は分母に 2000 年度は減税補てん債、2005 年度以降は臨時財政対策債と減収補てん債（特例分）を加えた比率。経常収支比率 II は分母に 2000 年度は減税補てん債、2005 年度以降は臨時財政対策債と減収補てん債（特例分）を加えていない比率。

出所：総務省「市町村決算状況調」各年度版より作成。

人で中核市平均の 880 人を大幅に上回る。中核市の 1 都市平均の行政面積は 467.67 ㎥で、豊中市 (36.38 ㎥) よりも 12.9 倍も広大であり、1 人当たりの行政コストは高くなる。

財政硬直度の指標である経常収支比率は一貫して 100 を超えている。2001 年度以降、通常収支分について地方交付税の法定五税では不足する原資を補ってきた交付税等特別会計の借入（「隠れ地方債」）を停止し、国の一般会計の加算と地方の臨時財政特例債に切り替えた。地方債は原則として建設地方債しか認められないが、臨時財政特例債は減収補てん債（特例分）とともに例外的な「赤字地方債」である。この二つの赤字地方債の元利償還金は、基準財政需要額の「公債費」に算入される。総務省は臨時財政特例債を「広義の地方交付税」とみなし、減収補てん債（特例分）とともに経常収支比率の算定にあたって分母の経常一般財源等に加算している。これが表 5 の経常収支比率 I であり、2007～2009 年度に 100% を超え、2010 年度に 96.6% に低下した。低下したとはいえ、2010 年度の経常収支比率は中核市平均（89.5%）を大幅に上回っている。2010 年度単年度指数は 96.6% で、全国 782 都市の中で 34 番目に高い<sup>6)</sup>。

経常収支比率がきわめて高く、財政の硬直度が高いのが豊中市の特徴といえるが、公債費負担は特に重いわけではない。一般財源等に対する公債費の比率を示す公債費負担比率は 2000 年度の 12.3% から 2010 年度の 17.0%（警戒ラインといわれる 15% と危険ラインといわれる 20% の中間）へ上昇傾向を示しているが、中核市平均（16.8%）とほぼ同率である。2006 年度から地方債許可制度が事前届出制に移行したのに伴い、起債制限指標は起債制限比率から公債費に準公債費（一般会計が繰出金等で負担する公営企業債の償還金など）を加算して公債負担の範囲を広くとる実質公債費比率へ移行した。実質公債費比率（3 カ年度算術平均）が 18% を超えると、地方債発行には総務省の許可が必要になり、公債費適正化計画の策定を義務付けられる。実質公債費比率は 2005 年度と 2006 年度には 17.1% と高かったが、2007 年度以降は 11% 台で

推移している。

経常収支比率があまり高いと、一般財源が急減した時に、歳出を縮小することが困難で、実質収支が赤字化する危険性が高い。実質収支は 2000 年度には赤字を示している。2005 年度以降、実質収支は黒字を示しているが、実質収支を標準財政規模で除して得られる実質収支比率は 2009 年度まで 1% に満たなかった。2010 年度には 1.1% に高まったが、中核市平均 (3.4%) よりも低い。

財政力指数が高いことは、基準財政需要額に算入されない地方税の 25% 分など留保財源の人口 1 人当たり額が大きく、国が定めた標準的行政 (必要な財源は地方交付税により財源保障される) を超える自主的行政の財源的基盤が強いことを示している。狭い行政区域の中で市立図書館を 9 館設置するなど、生活インフラの整備水準が比較的高いのはその現れといえよう。一方、経常収支比率が高いことは、単独事業や地方負担の割合が高い国や府の補助事業について、新規の事業をビルドする余地が乏しいことを示しており、スクラップ・アンド・ビルドの手法に大きく依存せざるを得ないことを意味している。

## 2 高い個人住民税の収入水準と低い地方債依存度

歳入総額は 2000 年度の 1,269 億円、2005 年度 1,130 億円、2010 年度 1,247 億円と推移しており、抑制的な財政運営が行われたのが特徴的である。2010 年度の人口 1 人当たり歳入総額は中核市平均の 85.5% になっている。

普通会計歳入をみると、地方税の構成比が一貫して過半を占めている (表 6 参照)。リーマン・ショック後の不況の影響で個人住民税と法人住民税が減少したことにより、地方税の比率は 2010 年度には 50.9% に低下したものの、中核市平均を大幅に上回っている。人口 1 人当たり地方税の中核市平均を 100 とした格差指数を算出すると、地方税計 108.8、個人住民税 133.7、法人住民税 80.5、固定資産税 95.7 となっており、高い個人所得水準を反映して、個人住民税の格差指数が目立って高い。

財政力指数が高い豊中市では地方交付税の構成比は 2009 年度まで 1% 台にすぎなかった。2010 年度には 4.1% へ高まったが、中核市平均 (12.1%) を大幅に下回っている。地方債依存度も低い。2010 年度には 6.2% で中核市平均 (10.3%) を大幅に下回っている。主に性質別歳出でみる通り、投資的経費の規模が小さいことによる。

国庫支出金の構成比は 2008 年度まで 13% 前後と低かったが、2009 年度 20.4%、2010 年度 18.7% と高まっている。2009 年度には普通建設事業費のうち国庫補助事業が急増したこと、2010 年度には生活保護世帯の増加や子ども手当の実施による民生費関係の国庫支出金が急増したことが影響している。2010 年度の国庫支出金の構成比は中核市平均 (16.6%) よりもやや高い。

表 6 豊中市の普通会計の歳入

|             |        | 歳入総額    | 地方税    |             |        |        |
|-------------|--------|---------|--------|-------------|--------|--------|
|             |        |         | 個人住民税  | 法人住民税       | 固定資産税  |        |
| 実数<br>(百万円) | 2000年度 | 126,888 | 66,333 | 27,570      | 4,226  | 24,626 |
|             | 2005年度 | 113,043 | 61,467 | 24,934      | 4,136  | 23,605 |
|             | 2006年度 | 117,572 | 63,407 | 27,008      | 5,003  | 22,807 |
|             | 2007年度 | 122,511 | 65,448 | 28,237      | 5,225  | 23,196 |
|             | 2008年度 | 116,369 | 65,641 | 28,535      | 4,719  | 23,481 |
|             | 2009年度 | 125,144 | 64,220 | 28,256      | 3,458  | 23,707 |
|             | 2010年度 | 124,706 | 63,461 | 26,620      | 3,994  | 23,944 |
| 構成比<br>(%)  | 2000年度 | 100.0   | 52.3   | 21.7        | 3.3    | 19.4   |
|             | 2005年度 | 100.0   | 54.4   | 22.1        | 3.7    | 20.9   |
|             | 2006年度 | 100.0   | 53.9   | 23.0        | 4.3    | 19.4   |
|             | 2007年度 | 100.0   | 53.4   | 23.0        | 4.3    | 18.9   |
|             | 2008年度 | 100.0   | 56.4   | 24.5        | 4.1    | 20.2   |
|             | 2009年度 | 100.0   | 51.3   | 22.6        | 2.8    | 18.9   |
|             | 2010年度 | 100.0   | 50.9   | 21.3        | 3.2    | 19.2   |
| 中核市         | 2010年度 | 100.0   | 40.0   | 13.6        | 3.4    | 17.1   |
|             |        | 地方交付税   | 国庫支出金  | 都道府県<br>支出金 | 地方債    |        |
| 実数<br>(百万円) | 2000年度 | 2,268   | 12,681 | 6,109       | 11,320 |        |
|             | 2005年度 | 1,122   | 14,976 | 5,510       | 8,428  |        |
|             | 2006年度 | 1,481   | 14,672 | 5,560       | 6,349  |        |
|             | 2007年度 | 1,310   | 15,932 | 6,405       | 8,375  |        |
|             | 2008年度 | 1,391   | 15,814 | 6,238       | 7,419  |        |
|             | 2009年度 | 1,497   | 25,517 | 6,596       | 7,083  |        |
|             | 2010年度 | 5,170   | 23,276 | 7,954       | 6,445  |        |
| 構成比<br>(%)  | 2000年度 | 1.8     | 10.0   | 4.8         | 8.9    |        |
|             | 2005年度 | 1.0     | 13.2   | 4.9         | 7.5    |        |
|             | 2006年度 | 1.3     | 12.5   | 4.7         | 5.4    |        |
|             | 2007年度 | 1.1     | 13.0   | 5.2         | 6.8    |        |
|             | 2008年度 | 1.2     | 13.6   | 5.4         | 6.4    |        |
|             | 2009年度 | 1.2     | 20.4   | 5.3         | 5.7    |        |
|             | 2010年度 | 4.1     | 18.7   | 6.4         | 6.2    |        |
| 中核市         | 2010年度 | 12.1    | 16.6   | 4.9         | 10.3   |        |

注：1) 歳入総額には上記以外の歳入科目が含まれる。

2) 地方税に上記以外の税目が含まれる。

出所：総務省「市町村決算状況調」各年度版より作成。

### 3 人件費と扶助費を中心に高い義務的経費の構成比

歳出総額は2000年度の1,266億円、2005年度1,128億円、2010年度1,234億円と推移しており、抑制的な財政運営が行われたのが特徴的である。2010年度の人口1人当たり歳出総額は中核市平均の86.9%になっている。

2000年度における性質別歳出構成を3区分で見ると、義務的経費が49.3%で約1/2を占め、投資的経費が14.6%、その他の経費が36.1%を占めていた(表7参照)。その後、投資的経費の構成比は3~6%へ急減しており、ハードからソフトへ歳出構造が転換している。一方、大幅に構成比を高めたのは義務的経費であり、2005~2009年度に57~59%に上昇し、2010年度には一挙に63.1%に高まった。義務的経費のうち人件費の比率は2000年度の28.7%から2005

表7 豊中市の普通会計の性質別歳出

|             |        | 歳出総額    | 義務的経費  |        |        |        | 投資的経費  |
|-------------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|
|             |        |         | 人件費    | 扶助費    | 公債費    |        |        |
| 実数<br>(百万円) | 2000年度 | 126,624 | 62,398 | 36,279 | 14,829 | 11,290 | 18,492 |
|             | 2005年度 | 112,807 | 65,660 | 30,998 | 21,845 | 12,817 | 3,767  |
|             | 2006年度 | 117,067 | 66,253 | 30,870 | 22,799 | 12,584 | 4,259  |
|             | 2007年度 | 122,170 | 71,836 | 31,599 | 24,017 | 16,220 | 7,413  |
|             | 2008年度 | 115,721 | 68,540 | 29,981 | 24,913 | 13,646 | 6,261  |
|             | 2009年度 | 123,585 | 70,123 | 28,827 | 27,081 | 14,215 | 6,362  |
|             | 2010年度 | 123,419 | 77,933 | 28,074 | 34,852 | 15,007 | 4,854  |
| 構成比<br>(%)  | 2000年度 | 100.0   | 49.3   | 28.7   | 11.7   | 8.9    | 14.6   |
|             | 2005年度 | 100.0   | 58.2   | 27.5   | 19.4   | 11.4   | 3.3    |
|             | 2006年度 | 100.0   | 56.6   | 26.4   | 19.5   | 10.7   | 3.6    |
|             | 2007年度 | 100.0   | 58.8   | 25.9   | 19.7   | 13.3   | 6.1    |
|             | 2008年度 | 100.0   | 59.2   | 25.9   | 21.5   | 11.8   | 5.4    |
|             | 2009年度 | 100.0   | 56.7   | 23.3   | 21.9   | 11.5   | 5.1    |
|             | 2010年度 | 100.0   | 63.1   | 22.7   | 28.2   | 12.2   | 3.9    |
| 中核市         | 2010年度 | 100.0   | 53.0   | 17.2   | 24.0   | 11.8   | 13.3   |
|             |        | その他経費   |        |        |        |        |        |
|             |        |         | 物件費    | 補助費等   | 繰出金    | 積立金    |        |
| 実数<br>(百万円) | 2000年度 | 45,734  | 12,708 | 14,384 | 12,827 | 221    |        |
|             | 2005年度 | 43,380  | 10,798 | 11,550 | 12,999 | 2,460  |        |
|             | 2006年度 | 46,554  | 11,036 | 12,287 | 13,641 | 4,620  |        |
|             | 2007年度 | 42,920  | 11,796 | 10,419 | 13,628 | 517    |        |
|             | 2008年度 | 40,919  | 11,190 | 13,917 | 10,752 | 1,038  |        |
|             | 2009年度 | 47,100  | 11,792 | 21,230 | 10,617 | 633    |        |
|             | 2010年度 | 40,631  | 11,950 | 14,839 | 10,971 | 827    |        |
| 構成比<br>(%)  | 2000年度 | 36.1    | 10.0   | 11.4   | 10.1   | 0.2    |        |
|             | 2005年度 | 38.5    | 9.6    | 10.2   | 11.5   | 2.2    |        |
|             | 2006年度 | 39.8    | 9.4    | 10.5   | 11.7   | 3.9    |        |
|             | 2007年度 | 35.1    | 9.7    | 8.5    | 11.2   | 0.4    |        |
|             | 2008年度 | 35.3    | 9.7    | 12.0   | 9.3    | 0.9    |        |
|             | 2009年度 | 38.1    | 9.5    | 17.2   | 8.6    | 0.5    |        |
|             | 2010年度 | 32.9    | 9.7    | 12.0   | 8.9    | 0.7    |        |
| 中核市         | 2010年度 | 33.7    | 11.2   | 7.2    | 9.0    | 1.8    |        |

注：「その他の経費」には上記以外の経費が含まれる。

出所：総務省「市町村決算状況調」各年度版より作成。

年度の27.5%へおおむね横ばいで推移した後、2010年度の22.7%まで低下している。公債費の比率は、2000年度の8.9%から2005年度の11.4%へ上昇したが、2006年度以降はおおむね横ばいで推移した。結局、義務的経費の構成比を大幅に高めたのは生活保護費や児童手当・子ども手当のような家計への福祉的給付と法人立保育所のような民間福祉施設への運営費補助から成る扶助費である。扶助費の比率は2000年度の11.7%から2005～2007年度の19%台に上昇した後、さらに上昇して2010年度には28.2%まで高まり、人件費の比率を大幅に超えるに至った。その他の経費の構成比は、積極的な積立が行われた2005～2006年度と補助費等が一時的に急増した2009年度には38～40%に高まったが、その他の年度は33～35%にとどまっている。

2010年度の性質別歳出構成を中核市と比較すると、投資的経費の構成比は9.4ポイント下回っており、豊中市の歳出構造はソフト型という特質を示している。義務的経費の構成比は10.1ポイント上回っており、人件費の比率で5.0ポイント、扶助費の比率で4.2ポイント高い。人口1人当たり歳出額を中核市平均を100とした指数でみると、人件費114.6、扶助費102.4となっており、人件費の格差が大きい。

#### 4 民生費の比率が高く、土木費と商工費の比率が低い目的別歳出構成

豊中市の2000年度の目的別歳出構成では、民生費が31.7%で首座を占め、土木費が18.2%でこれに次ぎ、総務費(14.8%)、教育費(10.7%)の順となっていた(表8参照)。その後2005年度までに民生費の構成比が38.1%へ急上昇した。民生費のうちでは、社会福祉費、児童福祉費、生活保護費の比率が上昇した。衛生費の比率も2000年度の5.0%から2005年度の9.2%へ上昇した。その結果、民生費、衛生費、労働費を合わせた「福祉関係費」の構成比は、2000年度の37.0%から2005年度の47.4%へ10ポイントも上昇し、「福祉型」歳出構造という色彩を強めた。他方、土木費が13.1%へ5.1ポイント、教育費が8.8%へ1.9ポイント、構成比を低下させた。

2005～2009年度には、目的別歳出構成は安定的であった。2009年度には一時的に総務費の比率が急上昇し、衛生費と土木費の比率が上昇した。2009～2010年度には、福祉関係費の構成比が47.0%から54.1%へ7.1ポイント上昇し、「福祉型」という歳出構造の特質がさらに強まった。一方、土木費の構成比は2000年度と比較して約10ポイント低い8.4%にまで低下している。総務費の構成比は2000年度と比較して2.3ポイント低い12.5%へ低下している。

福祉関係費の中核に位置する民生費は、2009年度の39.1%から2010年度の45.3%へ6.2ポイント構成比を高めたが、内訳では子ども手当の導入により児童福祉費が4.1ポイントと最も比率上昇が大幅であり、生活保護費が1.9ポイントの比率上昇でこれに次いだ。基礎自治体の雇用政策との関連で注目されるのは、2001年度以降0.1%で推移してきた労働費の構成比が

表8 豊中市の普通会計の目的別歳出

|             |        | 歳出総額    | 総務費    | 民生費    |        |       |        |        |
|-------------|--------|---------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|
|             |        |         |        | 社会福祉費  | 老人福祉費  | 児童福祉費 | 生活保護費  |        |
| 実数<br>(百万円) | 2000年度 | 126,624 | 18,775 | 40,179 | 10,001 | 7,893 | 10,113 | 9,453  |
|             | 2005年度 | 112,807 | 16,155 | 42,963 | 10,283 | 7,535 | 12,931 | 12,208 |
|             | 2006年度 | 117,067 | 19,120 | 44,301 | 10,755 | 7,430 | 13,355 | 12,752 |
|             | 2007年度 | 122,170 | 14,783 | 46,178 | 11,513 | 7,662 | 13,977 | 13,021 |
|             | 2008年度 | 115,721 | 14,371 | 46,897 | 11,518 | 7,682 | 14,358 | 13,334 |
|             | 2009年度 | 123,585 | 21,403 | 48,358 | 11,507 | 7,617 | 14,375 | 14,858 |
|             | 2010年度 | 123,419 | 15,170 | 55,878 | 11,891 | 8,013 | 19,416 | 17,416 |
| 構成比<br>(%)  | 2000年度 | 100.0   | 14.8   | 31.7   | 7.9    | 6.2   | 8.0    | 7.5    |
|             | 2005年度 | 100.0   | 14.3   | 38.1   | 9.1    | 6.7   | 11.5   | 10.8   |
|             | 2006年度 | 100.0   | 16.3   | 37.8   | 9.2    | 6.3   | 11.4   | 10.9   |
|             | 2007年度 | 100.0   | 12.1   | 37.8   | 9.4    | 6.3   | 11.4   | 10.7   |
|             | 2008年度 | 100.0   | 12.4   | 40.5   | 10.0   | 6.6   | 12.4   | 11.5   |
|             | 2009年度 | 100.0   | 17.3   | 39.1   | 9.3    | 6.2   | 11.6   | 12.0   |
|             | 2010年度 | 100.0   | 12.5   | 45.3   | 9.6    | 6.5   | 15.7   | 14.1   |
| 中核市         | 2010年度 | 100.0   | 10.4   | 36.3   | 8.1    | 6.2   | 13.5   | 8.5    |
|             |        | 衛生費     | 労働費    | 商工費    | 土木費    | 消防費   | 教育費    | 公債費    |
| 実数<br>(百万円) | 2000年度 | 6,389   | 339    | 1,195  | 23,013 | 5,085 | 13,501 | 11,292 |
|             | 2005年度 | 10,348  | 129    | 571    | 14,816 | 4,374 | 9,937  | 12,817 |
|             | 2006年度 | 10,556  | 119    | 469    | 14,511 | 4,433 | 10,276 | 12,584 |
|             | 2007年度 | 10,766  | 131    | 420    | 16,477 | 4,643 | 11,846 | 16,220 |
|             | 2008年度 | 10,307  | 137    | 358    | 14,426 | 4,502 | 10,283 | 13,646 |
|             | 2009年度 | 9,487   | 258    | 340    | 12,872 | 4,732 | 11,224 | 14,215 |
|             | 2010年度 | 10,188  | 634    | 333    | 10,388 | 4,285 | 10,839 | 15,007 |
| 構成比<br>(%)  | 2000年度 | 5.0     | 0.3    | 0.9    | 18.2   | 4.0   | 10.7   | 8.9    |
|             | 2005年度 | 9.2     | 0.1    | 0.5    | 13.1   | 3.9   | 8.8    | 11.4   |
|             | 2006年度 | 9.0     | 0.1    | 0.4    | 12.4   | 3.8   | 8.8    | 10.7   |
|             | 2007年度 | 8.8     | 0.1    | 0.3    | 13.5   | 3.8   | 9.7    | 13.3   |
|             | 2008年度 | 8.9     | 0.1    | 0.3    | 12.5   | 3.9   | 8.9    | 11.8   |
|             | 2009年度 | 7.7     | 0.2    | 0.3    | 10.4   | 3.8   | 9.1    | 11.5   |
|             | 2010年度 | 8.3     | 0.5    | 0.3    | 8.4    | 3.5   | 8.8    | 12.2   |
| 中核市         | 2010年度 | 8.4     | 0.5    | 3.6    | 13.1   | 3.1   | 10.6   | 11.8   |

注：1）歳出総額には上記の費目以外に議会費と農林水産業費が含まれる。

2）民生費には上記の費目以外に災害救助費が含まれる。

出所：総務省「市町村決算状況調」各年度版より作成。

2009年度0.2%、2010年度0.5%と急速に上昇したことである。後述する通り、豊中市の雇用・就労支援事業は2010年度から本格化しており、目的別歳出構成にも反映している。

注目されることは労働費は2008年度の1億3,715万円から2010年度の6億3,428万円に4.6

倍も増加したが、充当一般財源は2008年度1億2,743万円（充当一般財源総額の0.15%）、2010年度1億2,588万円（同、0.15%）と増えていないことである。労働費の高い伸びが、国費や府費といった特定補助金の急速な拡大によって支えられていることが示されている。

## 5 行財政改革

豊中市では1998年4月の「行財政改革大綱」（期間：1998～2007年度の10年間）を策定した<sup>7)</sup>。第1期実施計画（1998～2000年度）に127項目はおおむね達成されたが、財政健全化の数値目標である経常収支比率（以下、単年度指数）95%以下は達成されなかった。1999年10月には財政非常事態宣言が出され、緊急財政再建対策が打ち出された。翌2000年12月には第2期実施計画（2001～2004年度）が策定された。

2004年5月には財政見通しが作成され、これを基礎として2004年11月に「行財政再建指針」（2005～2007年度）を打ち出した。1998年度に2.6億円の赤字に転換した実質収支（一般会計ベース）は6年継続して赤字を示し、2003年度には28.9億円に拡大した<sup>8)</sup>。経常収支比率は2002年度101.3%、2003年度101.2%と100%を超え、積立基金の取り崩しなど臨時的財源に依存した財政運営を余儀なくされた。2004年度には131億円に達した財政調整基金が2000年度にはわずか900万円になった。公共施設等整備基金も1994年度の187億円の187億円をピークに2000年度以降は3～5億円に減少するなど、積立金は枯渇した状態になった。

財政危機の最大の要因は1994年度以降、1996～1997年度を除き、地方税が横ばいか減少が続いたことにある。豊中市の市税の減少は府内の他の都市よりも顕著であった。豊中市行財政構造改革本部は、その要因として①阪神・淡路大震災の影響、②労働力人口（15～64歳）の減少が大幅であること、③他都市に比べて多い高額所得者の納税義務者数や課税所得額の減少があげている。個人所得でみた通り、1995～2005年度に豊中市の人口1人当たり個人所得の対府格差指数は上昇しており、②よりは③の要因が強く作用したと考えられる。

人件費の削減、事務事業の見直し、臨時的収入をはじめとする歳入の確保などにより、2004年度には実質収支は黒字化した。しかし新たな財政再建策をとらず現状のまま財政運営を続けると、2005年度に再び52億円の赤字に転落し、2007年度には235億円の赤字となって準用財政再建団体に転落する危機に直面すると見通した。そこで豊中市行財政指針では、当面の準用財政再建団体への転落の危機を回避するため、2005～2007年度の3年間を「財政建て直し期間」とし、累計で235億円の財政収支目標改善額を設定した。財政健全化の指標としては、①実質収支の黒字化と黒字維持、②経常収支比率95%以下に加えて、③プライマリーバランスの均衡（地方債を除く歳入と公債費を除く歳出の差額、地方債残高の膨張に歯止めをかけるための指標）が掲げられた。豊中市のプライマリーバランスは、2000～2002年度には36～52億円の赤

字を計上し、2003年度の赤字12億円を経て、2004年度には36億円の黒字となっていた。2006年11月に策定された行財政再建計画（第3年次）では2004～2005年度の取り組みによる財政収支改善効果を169億円、2007年度までの3年間で224億円とした。2006年5月における財政収支の中期見通しの試算では、実質収支は2005年度の決算見込みでは1.52億円の黒字となるが、2007年度には94.94億円の赤字になるとした。

2007年8月、豊中市行財政構造改革本部は、「新・行財政改革大綱」を策定した。一般会計決算をみると、2004年度から実質黒字に転換し、2006年度の決算においてもそれは維持される見通しが立っていた。「(旧)行政改革大綱」策定後10年間の中間総括として、行財政改革の取り組みはほぼ計画通りに実施し、財政健全化の取り組みも計画に記載したものを上回る効果額を挙げることができたとした。それにもかかわらず財政非常事態宣言の終息は打ち出されなかった。実質収支の赤字幅拡大という緊急事態からは脱却したものの、経常収支比率95%という数値目標は達成されず、財政健全化には至らなかったからである。

その主な要因として、予想を上回る市税の減少とともに、「三位一体の改革」の影響があげられている点が注目される。全国知事会など地方六団体は、「三位一体の改革」に対して、2000年の分権改革一括法による分権改革では取り残された財政レベルの改革、特に国から地方への税源移譲に期待した。実態としては、「三位一体の改革」は国の財政再建最優先政策に従属する形で行われた<sup>9)</sup>。国から地方への財政移転の圧縮が中心となり、地方交付税が5.1兆円（2003～2006年度）、国庫支出金が4.4兆円削減された。一方、所得税から個人住民税への税源移譲（所得譲与税を経て、2007年度から実施）は国庫支出金削減額の2/3の3.0兆円にとどめられた。

地方交付税への依存度が高い地方圏の市町村は地方交付税の大幅削減の打撃を強く受け、深刻な財源不足に見舞われた。地方交付税の圧縮が、主に投資的経費の基準財政需要額の削減を通じて行われたことも、投資的経費のウェイトが高い地方圏の市町村に大きく影響した。豊中市は1999年度に1982年度以来17年ぶりに交付団体になったが、地方交付税依存度が低いため、その削減の影響は小さい。むしろ2004年度以降の国庫支出金削減の影響が約59.9億円と大きい。一方、2007年度から実施された所得税から個人住民税への税源移譲の増収効果は約3.6億円にすぎない。市町村民税所得割の税率は2006年度までの3%、8%、10%の3段階から6%の比例税率に変更されており、国から地方への一方的な税源移譲ではなく、市町村民税の高い税率の部分は国に移譲されているのである。豊中市のように高い税率を適用される所得階層が多い都市では、最低税率引き上げによる増収効果が、高い税率の部分への国への移譲による減収効果でかなり打ち消されたのである。その結果、差し引きすると約56.4億円のマイナスの影響を受けたことによる。

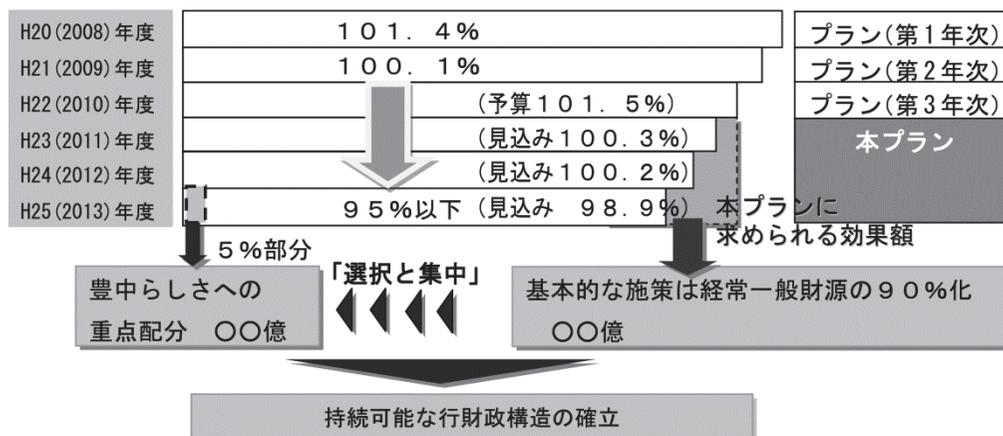
「新・行政改革大綱」（取組期間は2008～2012年度の5カ年）では、これまでの予算削減中心の発想から、限られた資源を効率的・効果的に活用し、併せて税収等の歳入をいかに確保するかという発想へと大胆に切り替えてゆくことが求められているとして、ビジョンに向かう基本姿勢として、「新たな改革を〈創造〉する」という新基軸を打ち出している点が注目される。そこで新たな行財政計画の目標として、①「財政健全化」という成果目標に加え、②「新しい公共空間」づくり、③持続可能な行財政システムづくり、④都市の未来づくりを掲げた。

この大綱に掲げる目標を実現するために、2008～2009年度に第1年次～第2年次「新・行政改革プラン」を策定し、行財政改革に取り組んだ。しかし「新・行政改革大綱」と「新・行政改革プラン」の取り組みを始めた2008年9月に、リーマン・ショックを契機とする世界金融危機・世界同時不況が発生した。1998年以降の行財政改革の取り組みの成果は、減税・高齢化等による市税の減少、「三位一体の改革」といった外部環境の変化により、その財政的成果が打ち消され、経常収支比率95%以下の目標は達成されなかったが、この度は世界同時不況というマイナス効果をもたらす外部要因が作用することになった。

2011年2月、3年間のプランと実施を踏まえて、「新・行政改革プラン（新大綱達成プラン）」を策定、2012年4月に改定した。「新・行政改革大綱」の4つの目標のうち財政健全化については、経常収支比率95%以下の数値目標について、基本的な施策は経常一般財源の90%にとどめ、5%分を「豊中らしさ」「特色づくり」に重点配分するとしている（図2参照）。予算削減にとどまることなく、スクラップ・アンド・ビルドにより新たな課題に対応してゆく「新・行

図2 「新・豊中市行財政改革プラン」における財政健全化の数値目標の位置づけ

（経常収支比率95%（90%+5%）化に向けた取り組み）



出所：豊中市行財政構造改革本部「新豊中市行財政改革プラン」2012年4月改定、9頁。

政改革大綱」の基本姿勢が財政健全化目標に具体化されたといえる。

一般会計ベースの経常収支比率を95%（90%+5%）とする目標年度は2013年度に設定された。2011年2月に試算された一般会計財政収支見込では、経常収支比率は2011年度100.3%、2012年度100.2%、2013年度98.9%と推移する。2012年度からの中核市移行に伴う地方交付税の25億円、歳出における人件費8億円、物件費15億円の上乗せを算入した試算である。経常収支比率について、2011年度99.0%（基本施策98.1%+特色づくり0.9%）、2012年度97.0%（基本的施策94.0%+特色づくり3.0%）と年次目標を設定した。各年度の要改善幅（見込マイナス目標値）は、2011年度1.3ポイント、2012年度3.2ポイント、2013年度3.9ポイントである。

2012年2月の試算では、2012年度の一般会計収支見込で経常収支比率は100.2%とされた。「新・行政改革プラン（新大綱達成プラン）」に基づき行財政改革を進め、歳入・歳出両面からの改革で総額20億4,300円の効果をあげた<sup>10)</sup>。内訳は人件費の削減16億2,700万円、業務の民間委託などによる事務事業の見直し10億8,614万円、歳入の確保9億3,224万円となっている（重複計算分を含む額）。2012年2月の試算では52.37億円の赤字が見込まれた単年度収支は、行財政改革の効果などにより均衡し、経常収支比率は96.9%となり目標の97%以下を達成した。ヨーロッパ金融危機・経済危機に端を発する中国を含む世界経済の減速と輸出減退など、外的要因のマイナス効果が顕在化する可能性があり、2013年度に経常収支比率を95%以下にするという財政健全化の最終目標が達成されるかどうかは予断を許さない。

### Ⅲ 豊中市における雇用・就労支援事業のスタート

#### 1 雇用創出基金事業の展開

先駆的自治体に限らず全国の地方自治体が取り組んできた地域雇用政策は、国費の財源とした基金を活用した政策（雇用創出基金事業）であった<sup>11)</sup>。

##### （1）国費による第1次～第2次地域雇用創出基金事業

バブル崩壊後の経済停滞から脱しつつあった日本経済は、橋本内閣による消費税率の5%への引き上げの断行と財政再建政策（財政構造改革）による公共事業の削減により、2007年秋の山一証券・拓殖銀行の破綻にみられ通り、デフレ・スパイラルと金融システムの麻痺に見舞われた。小渕政権は1998年11月に緊急経済対策を決定、①中小企業における雇用創出のための支援事業の導入、②緊急雇用創出特別基金（事業主が非自発的に離職した中高年失業者を雇用した場合に賃金の一部を助成）の導入等を盛り込んだ。

②について1999年6月、小渕政権は「緊急雇用対策及び産業競争力強化対策について」にお

いて、「緊急地域雇用創出特別基金事業」（第2次事業）を決定し、11月9日提出の1999年度一般会計補正予算案（第1号）に盛り込んだ（11月16日成立）。予算額は2,000億円で、緊急地域雇用創出特別交付金として都道府県に配分、都道府県はその財源で基金を造成、2001年度末を時限として基金の取り崩しにより雇用政策を実施する。

労働省は、行政改革の下での行政スリム化という政策に反しない政策とするために、①一両年で終わる事業、②基本的に民間委託、③雇用創出が図られる事業という枠組みを設定した。①との関連では雇用期間を6カ月に限定した。「臨時応急の措置」という事業の性格、国費による特別交付金の配分と都道府県による基金の造成という財政方式は第2次基金事業、第3次基金事業に引き継がれる原型となった。

第1次雇用創出基金事業の実施期間中、全国の地方自治体は政府に対し2002年度以降の事業継続を求める決議を多数提出した。しかし厚生労働省は2001年4月の時点では、当初の予定通り2002年3月末で事業を終了し、地域雇用促進法の改正により、自治体主導の雇用創出の仕組みを創設するとの見解を示していた。2001年9月、小泉政権は「総合雇用対策」において、「緊急地域雇用創出特別基金事業」（第2次雇用創出事業）を決定し、7月8日提出の2001年度補正予算案（第1号）に盛り込んだ（予算額は3,500億円、7月21日成立）。2003年1月20日、第2次雇用創出基金事業への800億円（中小企業特別事業委託分400億円、一般事業分400億円）の追加を含む2002年度一般会計補正予算案（第1号）を国会へ提出した（1月30日成立）。これにより予算規模は第1次雇用創出基金事業の2倍以上の4,300億円に増額された。

## （2）豊中市における雇用創出基金事業

豊中市の一般会計当初予算をみると、労働諸費（失業対策事業費が計上されていないので、労働費の全額を占める）は1999年度には1億5,669万円で、うち7,948万円は一般職給与費（5人、4,776万円）を中心とする労働総務費であった（表9参照）。労政業務、中小企業勤労者互助会への補助、労働会館と働く婦人の家の管理運営が主な施策であった。

2000年度に労働諸費は2億9,459万円と前年度当初比で1億3,790万円、87.9%増加した。緊急地域雇用特別事業費1億7,283万円が新規計上されたことによる。財源は全額府支出金である。都道府県支出金には二つのタイプがある。第1は国が市町村に対して直接補助を行わずに、都道府県を通じて間接補助を行うケースである。「国費を伴う都道府県支出金」と呼ぶ。第2は都道府県の独自施策を行う際に市町村に補助するケースである。「都道府県費のみの都道府県支出金」と呼ぶ。緊急地域雇用特別事業費の財源としての府支出金は第1のタイプである。第1次地域雇用創出基金事業の国費であり、府費は投入されていない。用途は全額が委託料であり、相談・指導業務委託料が中心である。緊急地域雇用特別事業費は、2年度目の2001年度には1億129万円に減少している。

表9 豊中市の労働諸費における雇用・促進事業-1999~2009年度-

単位:千円

|               | 1999    | 2000    | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 労働諸費計         | 156,692 | 294,592 | 193,354 | 283,361 | 238,640 | 228,421 |
| (1)労働総務費      | 79,484  | 70,893  | 78,599  | 72,461  | 75,928  | 70,244  |
| 財源:府支出金       | —       | —       | 63      | 34      | 3,202   | 2,644   |
| :一般財源         | 79,484  | 70,893  | 78,531  | 72,427  | 72,644  | 67,518  |
| ①地域就労支援事業     | —       | —       | —       | —       | 3,608   | 2,893   |
| ②無料職業紹介事業     | —       | —       | —       | —       | —       | —       |
| (2)緊急地域雇用特別事業 | —       | 172,830 | 101,293 | 197,206 | 150,986 | 145,970 |
| 財源:府支出金       | —       | 172,830 | 101,293 | 197,206 | 150,986 | 145,970 |
| (3)労働会館費      | 15,844  | 15,946  | 13,462  | 13,694  | 11,726  | 12,207  |
| (4)働く婦人の家管理費  | 61,364  | 34,923  | —       | —       | —       | —       |
|               | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    |         |
| 労働諸費計         | 65,657  | 62,575  | 67,360  | 66,311  | 77,157  |         |
| (1)労働総務費      | 55,711  | 53,818  | 58,064  | 55,171  | 65,115  |         |
| 財源:府支出金       | 2,618   | 2,394   | 4,000   | 4,254   | 3,370   |         |
| :一般財源         | 52,947  | 51,248  | 53,993  | 50,778  | 61,630  |         |
| ①地域就労支援事業     | 2,719   | 2,255   | 3,125   | 1,951   | 1,845   |         |
| ②無料職業紹介事業     | —       | —       | 749     | 816     | 612     |         |
| ③地域雇用創造推進事業   | —       | —       | —       | —       | 3,283   |         |
| (2)緊急地域雇用特別事業 | —       | —       | —       | —       | —       |         |
| 財源:府支出金       | —       | —       | —       | —       | —       |         |
| (3)労働会館費      | 9,946   | 8,757   | 9,296   | 11,140  | 12,042  |         |
| (4)働く婦人の家管理費  | —       | —       | —       | —       | —       |         |

注:1)労働総務費上記①、②以外の費目が含まれる。

2)労働総務費の財源には、府支出金、一般財源以外に、その他の財源(雑入など)がある。

出所:「豊中市各経済予算説明書」2000~2009年度。

国の地域雇用創出基金事業が第2次事業に引き継がれた2002年度には、緊急地域雇用特別事業費は1億9,721万円と約2億円の規模に拡大した。その後、2003年度1億5,099万円、2004年度1億4,597万円と減少したものの、2003年度にスタートした地域就労支援事業の予算規模は2003年度361万円、2004年度289万円であったから、財政支出の面からみれば、2000年代前半における豊中市の雇用・就労支援事業はほぼ国費による地域雇用創出基金事業に特化していたといえる。

2004年には輸出主導型経済成長により雇用改善がみられたこともあり、青森県など雇用情勢が厳しい地域から第2次雇用創出基金事業の継続の要望が出されが、政府はこれに 대응せず、予定通り2004年度末に事業は終了した。代わりに2005年度から地域再生法の地域再生計画の一環としての地域提案型雇用創造促進事業(旧パッケージ事業)165億円、さら2007年度から地域雇用創造推進事業(新パッケージ事業)を導入した。予算規模は零細で、同一地域における

事業期間の上限を3年間とした。このように2005年度から2008年度当初予算までは国の雇用創出基金事業の空白期にあたる。豊中市においても、緊急雇用特別事業費は2005年度から予算計上されなくなり、費目としてもなくなった。労働諸費は労政業務など従来型施策を中心として6000億円台へと大幅に縮小し、その中で雇用・就労支援事業は次に述べる地域就労支援事業と無料職業紹介事業として小規模な予算で行われた。

## 2 地域就労支援事業と無料職業紹介事業の開始

### (1) 「地域就労支援センター」の設置

大阪府は、1999年度に「自立・就労支援方策検討委員会」を設け、学識経験者、非差別部落住民組織の代表、大阪労働局、府内の市町村の代表などが委員となって、当初は、直接の課題となっている非差別部落の生活保護受給世帯の「自立」を促進するため、就労政策を重視するという面が中心課題と受け取られていた<sup>12)</sup>。委員会の検討の中で、新しい雇用・就労支援策の対象は、非差別部落の生活保護受給世帯だけではなく、母子家庭の母親、障害者市民、中高年者、在日外国人、さらに若年無業・不安定就業者など、多様に存在することが明らかになった。これらの働く意欲・希望がありながら、年齢や身体的機能、家族構成や出身地などの理由、雇用・就労を妨げる様々な阻害要因によって就労を実現できず、何らかの支援を必要とする人々を「就職困難者」ととらえ、個別ケアマネジメントを重視する支援の方法へとつながった。

同委員会は、2000年3月に「地域就労支援事業（仮称）の創設」を提言した。この提言を実施するために、大阪府は同委員会を「地域就労支援事業検討委員会」に改組し、その下で2001年度と2002年度に茨木市と和泉市において「地域就労支援市町村モデル事業」と「就職困難層就労実態調査」を実施した。それに基づき委員会は、「市町村版（仮称）雇用・就労支援計画」の策定、コーディネーターの活動拠点としての「地域就労支援センター」の設置、大阪府の市町村に対する財政支援などを提言した。

大阪府は2002年度から18市町村と大阪府の補助を受けずに独自で実施している1自治体を対象に地域就労支援事業を開始し、2004年度には府内44市町村すべてがこの事業を実施した。豊中市は、2003年度に「地域就労支援センター」を設置し、地域就労支援事業をスタートさせた。初年度の当初予算は361万円で、財源では府支出金が320万円で大半を占めた。この府支出金は前述の②のタイプ（国費を伴わない都道府県支出金である）。用途はコーディネーター2人が配置された「地域就労支援センター」への相談・指導業務委託料である。その後、地域就労支援事業の予算は、2004年度289万円、2005年度272万円、2006年度226万円、2007年度313万円、2008年度195万円、2009年度185万円と推移している。

## (2) 無料職業紹介所の設置

2003年における規制改革の一環としての労働関係3法の改正により、労働者派遣法改正で派遣期間の上限を1年から3年に延長し、製造業への派遣を解禁して、非正規労働者とワーキングプアの急増をもたらすとともに、職業安定法改正により自治体へ無料職業紹介事業を解禁した<sup>13)</sup>。改正職業安定法では、第33条の4で地方公共団体の行う無料職業事業に関する次の条文を新設した。「地方公共団体は、当該地方公共団体の区域内における福祉サービスの利用者の支援に関する施策、企業の立地の促進を図るための施策その他当該区域内の住民の福祉の増進、産業経済の発展等に資する施策に関する業務に附随する業務として無料の職業紹介を行う必要があると認めるときは、厚生労働大臣に届け出て、当該無料の職業紹介事業を実施することができる」。

豊中市では2006年11月に無料職業紹介所を設置した。当初予算額は2007年度75万円、2008年度82万円、2009年度61万円であった。市による無料職業紹介の実施により、市内中小企業との関係が深まり、労働需要への対応を含め、労働市場に積極的に関与する可能性が広まった。無料職業紹介所は人材コーディネーター2人が求人や職業実習等の開発を行いながら、個々のマッチングほか企業合同面接会等を開催している。

地域就労支援センターと無料職業紹介所の設置により、豊中市の雇用・就労支援事業の中核となる二本柱が設定されたといえる。地域就労支援事業の実績をみると、2006年度には相談者数246人、就職者数111人であったが、2007年度には相談者数は445人、就職者数は172人に急増している<sup>14)</sup>。2006年11月に無料職業紹介を始めたことで、相談ニーズが一挙に拡大したという。2008年度末からはリーマン・ショックを契機とする世界同時不況の下で雇用情勢が悪化した。2009年度には地域就労支援事業の相談件数は469人と前年度を下回ったが(新規相談件数は336人で2人増加)、相談(面談)予約の「1カ月待ち」状態が続いたことに示されるように相談体制が限界に達したことによる。無料職業紹介事業(合同面接会を含む)では、2008年度から2009年度にかけて、求人件数が236人から536人に、求人企業数が153人から281人に、紹介件数は94件から733件に、就職件数は29件から94件に増加しており、急速な雇用状況の悪化の局面で機能を高めている。

## Ⅲ 豊中市における雇用・就労支援事業の本格的展開

### 1 「雇用・就労施策推進プラン」の作成と政策体系

#### (1) 「豊中市雇用・就労施策推進プラン」の作成

2010年度から豊中市における雇用・就労支援事業が本格化した。その背景はリーマン・

ショックを契機とする景気・雇用の悪化であったが、政策の方向づけをしたのが2008年7月に策定された「豊中市雇用・就労施策推進プラン（基本方向）」である。その概要は図3の通りである<sup>15)</sup>。

その特徴は、第1に図1右上の「地域特性を活かした就業等の促進」の若年者、女性、高齢者、障害者など就職困難層の就業促進、右下の「雇用・就労施策に期待される効果」の「地域全体の自立就労支援機能の向上」に示される通り、福祉部門等と連携しつつ、労働部門にとどまらない包括的な雇用・就労政策の中核を担うことが目指されていることである。第2は、左下の「雇用施策の考え方の変化」の中小企業振興としての雇用政策（労働需要側＝産業・企業へのアプローチ等）や右下の「雇用・就労施策に期待される効果」の「2 地域全体の自立就労支援機能の向上」における「企業の人材確保、雇用管理の改善」に示される通り、労働需要側（産業・企業）へのアプローチを重視、地域活性化と結びつけようとしていることである。

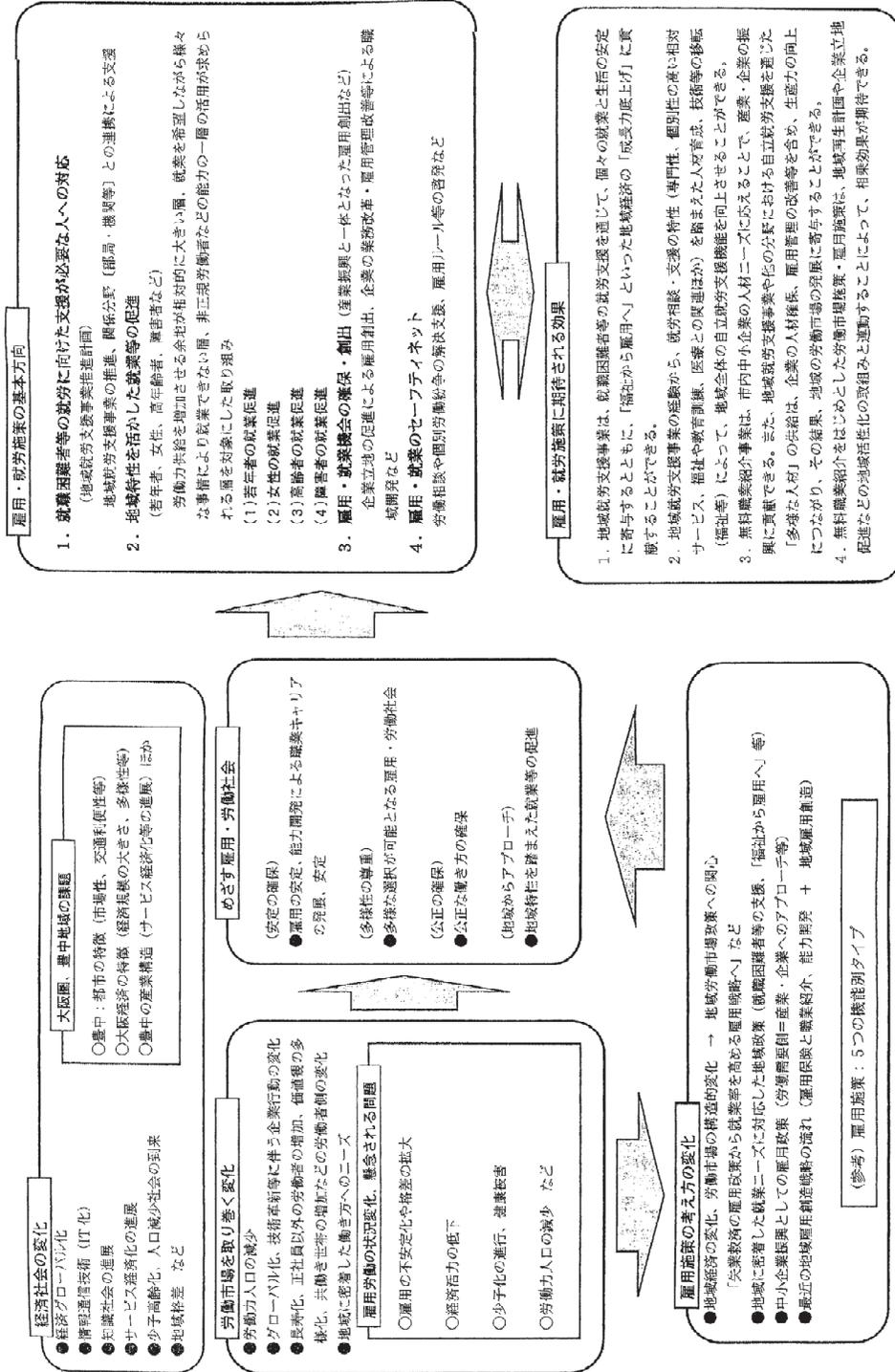
## （2）雇用・就労支援事業の政策体系

豊中市における雇用・就労支援事業の体系は図4の通りである<sup>16)</sup>。「A 雇用・就労支援関係」、「B 雇用創造関係」、「C 労働相談等」の3分野は、ほとんどの基礎自治体、特に都市自治体に適用できる共通の区分といえる。多くの自治体は、労働行政と呼ぶ場合が多いように、Cの労働相談や中小企業の勤労者福祉、労働会館の管理などを主な業務としてきた。前述した通り、豊中市においても1990年代まではこの分野に特化していた。「B 雇用創造関係」は、基礎自治体独自で行うことは少なく、全額国費による雇用創出基金事業として全国で取り組まれてきた。豊中市においても、2000年度からこの分野の事業がスタートした。

自治体の独自性がみられるのは「A 雇用・就労支援関係」であり、豊中市では近年比重を高めるとともに、「豊中版ハローワーク」を重点プロジェクトとして、全国的にみても先進的な取り組みを行っている。中核となっているのは、地域就労支援センターと無料職業紹介所である。従来のハローワーク等の受給調整機関では、求職者に希望する職業を紹介・斡旋し、求人企業に人材を効率的に供給するという目的から、求職者自身が自らの職歴や職業能力、興味・価値観、その他通勤や家族状況など、働き続けるための要素や条件に照らしながら、希望する職種・企業を見極めることを前提としている。

地域就労支援センターは、ハローワーク等の一般的な受給調整（職業紹介）の仕組みを活用して、就職活動や就職の実現を行うことが困難で何らかのサポートを必要とする就職困難者を支援する。就労支援コーディネーター（嘱託職員）と相談者の初回面談を経て、相談・カウンセリングを重ねながら、就労に関する本人の希望、過去の職歴や生活環境などの話を聞き、就労を阻害している要因がどのような点にあるかを明確にし、支援内容を決めてゆく。支援としては、具体的な就職スキルに関する教育（履歴書の書き方、採用面接の受け方など）、公共職業

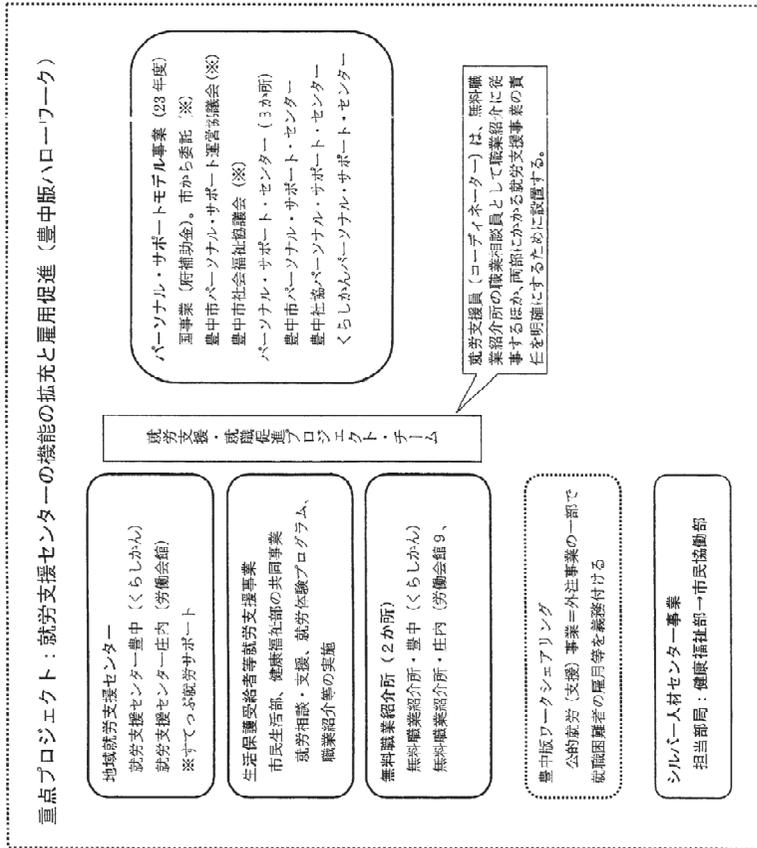
図3 雇用・就労施策推進プラン（基本方向）の概要



出所：西岡正次 [2012.2.29]、資料6。

図 4 平成 23 年度 雇用労働行政関係事業の構成

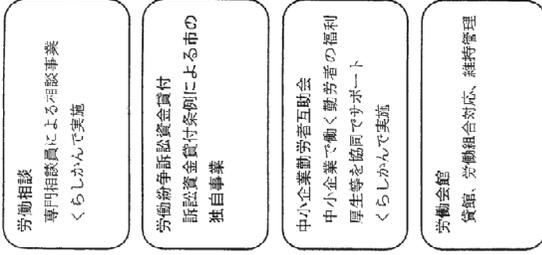
A. 雇用・就労支援関係等



B. 雇用創出関係等



C. 労働相談、勤労者福祉等



出所：西岡正次 [2012.2.29]、資料 2。

訓練（ジョブカード訓練を含む）や無料職業紹介所が主催する各種講座への誘導、ハローワークや職場見学・職場実習への同行等がある。

無料職業紹介所は、ハローワークと同様に、求職者にとっては、求人ニーズに対応する市の窓口となっている。人材コーディネーター（嘱託職員）が配置され、①人材紹介、②職場体験実習、③面接会、④セミナー開催が主な活動である。豊中市の特徴は、求人等を開発し、マッチングするだけでなく、定着支援まで行おうとしていることである。就職困難層への就労支援の活動で見出されたのは、就職決定では終わらず、就労継続・定着支援が重要であるということである。就労継続・定着は当該企業と連携・協力しなければ効果的な支援ができない。そこで考えたのが、無料紹介事業の届出（許可）である。地域就労支援センターと無料紹介所が一体となって、相談・支援から個々の事情にあった就労（出口）を開発し、定着支援までカバーする支援機関として機能している。

定着支援では、豊中市独自の取り組みとして商工会議所と協力して企業内ジョブコーチ養成を行う豊中版ジョブライフサポーター養成講座を開催している。経営者には「メンタルヘルスサポートと障害者雇用をめぐる労務人事の改善は重なっており、働きやすい、生産性の高い職場づくりに利用してほしい」と受講者を派遣してもらっている。

地域就労支援センターと無料職業紹介所を中心とする豊中市の雇用・就労支援事業は範囲を拡充している。第1は「中間的就労事業」の取り組みである。生活保護受給者等のうち、ただちに就労に結びつきにくく、かつ社会との接点をもちにくい就職困難層は、就業体験的ボランティアや職場体験などの事業に気持ちが向かない人が多い。そこで2010年度から「意欲喚起事業」（中間的就労事業）への参加を通じ、働くことに対する意欲や自信をつけてもらい、就労への距離を近づけてゆく取組みを開始した。事業としては、交流サロン「楽塾とよなか」を開催し、①他人から学ぶ喜び、人とつながることの楽しさを知る（エンパワーメント）、②自己肯定感を育み、自分の可能性を知る、③次なるステップへ動き出す動機をつくり出すことを狙いとしている。その後は、労働会館・くらしかん（地域就労センター内）等の公共施設での職場実習（シール貼り、PC入力など）→就業体験的ボランティア作業（花と緑の育成、「トヨッピー（堆肥）」詰め込み作業、保育所ボランティア）→就業体験事業（障害者授産施設・ワークショップとよなか内でのワークショップ運営補助業務など）→企業内実習というステップを歩む。

第2は、さまざまな支援機関や団体との連携・協力の強化である。後述するように「豊中版パーソナル・サポート（PS）」、生活保護受給者等の長期離職者支援としての生活保護者等就労支援事業を実施している。

第3は福祉部門からの一部の事業の移管である。高齢者の生きがい対策の色彩が強かったシングルパー人材センター事業を健康保険部から市民協働部雇用労働課に移行し、就業・就労面で

の取り組みを強化している。

## 2 地域雇用創出基金事業の多様化・拡大

### (1) 国費による第3次雇用基金事業

2008年のリーマン・ブラザーズの破綻を契機とする世界金融危機・世界同時不況と小泉政権の構造改革による格差・貧困の拡大の下で、参議院選挙の敗北に見舞われた自民政権は「生活」に視点を置いた政策を展開せざるをえなくなった。麻生政権は2008年11月、「生活対策」において、①暮らしの安心が脅かされている生活者、②資金繰りに悩む中小企業、③都市部との格差に悩む地方といった弱者へのセーフティネットとして、安定的な雇用機会を創出するために、「ふるさと雇用再生特別事業」を実施することとした。2008年度労働保険特別会計補正予算（第2号）で2,500億円が計上され、都道府県に交付された。地域内でニーズがあり今後の地域の発展に資すると見込まれる事業のうち、その後の事業の継続が見込まれる事業を計画し、民間企業などに業務を委託する制度である。

さらに12月19日、「生活防衛のための緊急対策」を決定し、緊急一時的な雇用・就業機会の創出による再就職支援対策として「緊急雇用創出事業」を実施することとした。2008年度一般会計補正予算（第2号）で1,500億円が計上され、2009年4月の「経済危機対策」の一環として2009年度一般会計補正予算（第2号）で3,000億円が積み増しされ、計4,500億円となった。事業は直接雇用と委託から成るが、雇用期間が原則6カ月と短いため、対象となる職種は事務補助や作業員などに限定された。2009年5月、厚生労働省は緊急雇用創出事業の3,000億円追加に係る交付要綱と併せて人材確保・高度化等が要請される分野（介護・福祉、子育て・医療・教育）を重点分野として扱い、1回の更新（実質1年間の雇用が可能に）を可能にする等見直す通知を都道府県に発した。この地域雇用創出基金事業の期限は2011年度末であり、第1次事業、第2次事業と同様に時限的な政策である。

民主党は政権を獲得すると、2009年度補正予算（第1号）で導入された時限的な緊急人材育成事業（雇用保険失業給付を受給できない者への職業訓練・訓練期間中の生活支援のための給付—単身者月10万円、扶養家族を有する者月12万円—）を、2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」に基づき2011年度から求職者支援制度として恒久化するなど雇用対策を積極化した。

一方、地域雇用政策については、当初は自民政権下で実施されてきた時限的な第3次雇用創出事業の枠内で運用改善と事業費の上積みを図ったにすぎない。政権交代後の2009年10月、鳩山政権は2010年3月までの「緊急雇用対策」を決定し、第3次雇用創出事業の運用改善、前倒し執行、要件緩和（緊急雇用事業における雇用期間の1回の更新を全分野で認めるなど）を盛り込んだ。

2009年12月には「重点分野雇用創出事業」を創設、地域雇用政策が積極化した。2009年度補正予算(第2号)で緊急雇用事業に係る都道府県の基金の1,500億円積み増しが計上された。さらに2010年9月の「新成長戦略実現に向けた3弾構えの経済対策」において予備費1,000億円を積み増し、さらに2010年度補正予算(第1号)で1,000億円、2011年度補正予算(第1号、第3号)で4,010億円積み増し、予算額は計7,510億円になった。事業は、介護、医療などの7分野と各地方自治体が地域の成長分野として設定する重点分野について、民間企業、NPO、社会福祉法人などへ委託する。重点分野雇用創出事業と重点分野の雇用と結びつけるための研究を行う地域人材育成事業から成る。雇用期間はいずれも1年以内である。

(2) 豊中市における雇用創出基金事業の展開

豊中市における地域雇用創出基金を活用した雇用対策費は、当初予算ベースでは2010年度から計上された(表10参照)。2009年度には当初予算計上額はゼロであったが、補正予算で1億

表10 豊中市の労働諸費における雇用・促進事業—2009～2012年度—

単位:千円

|                        | 2009   | 2010    | 2011    | 2012      |
|------------------------|--------|---------|---------|-----------|
| 労働諸費計                  | 77,157 | 284,672 | 962,320 | 1,471,198 |
| (1)労働総務費               | 65,115 | 63,092  | 121,620 | 126,086   |
| 財源:府支出金                | 3,370  | 5,961   | 5,353   | 5,343     |
| :一般財源                  | 61,630 | 57,057  | 116,203 | 120,669   |
| ①地域就労支援事業              | 1,845  | 2,511   | 2,862   | 5,489     |
| ②無料職業紹介事業              | 612    | 1,021   | 8,531   | 8,259     |
| ③地域雇用創造推進事業            | 3,283  | 85      | 9,786   | 9,864     |
| (2)雇用対策費               | —      | 209,927 | 798,439 | 1,333,233 |
| 財源:府支出金                | —      | 207,927 | 779,126 | 1,315,852 |
| :一般財源                  | —      | 0       | 17,313  | 17,381    |
| ①雇用創出基金事業              | —      | 209,927 | 693,889 | 1,138,293 |
| (i)ふるさと雇用再生特別基金事業      | —      | 35,542  | 157,883 |           |
| (ii)緊急雇用創出基金事業         | —      | 174,385 | 157,556 |           |
| (iii)重点分野雇用創造事業        | —      | —       | 378,450 |           |
| ②パーソナル・サポートモデル事業       | —      | —       | 81,767  | 116,822   |
| ③職場体験事業                | —      | —       | 17,313  | —         |
| ④社会イノベーション推進のためのモデル事業  | —      | —       | —       | 16,740    |
| ⑤住宅手当緊急特別措置事業          | —      | —       | —       | 43,977    |
| ⑥新卒未就職者職業体験事業          | —      | —       | 17,313  | 17,381    |
| ⑦生活困窮者に対する自立支援(生活保護事業) | —      | —       | 77,608  | —         |
| (3)労働会館費               | 12,042 | 9,803   | 15,361  | 11,879    |
| (4)労働会館整備費             | —      | 1,850   | —       | —         |

注:1)労働総務費と雇用対策費には上記以外の費目が含まれる。

2)労働総務費と雇用対策費の財源には、府支出金、一般財源以外に、その他の財源(雑入など)がある。

出所:「豊中市各経済予算説明書」2009～2012年度。

6,632万円が計上され、決算額は1億2,554万円、その財源は大半が府支出金であった。この年度は①緊急雇用創出基金事業と②ふるさと雇用再生特別事業が実施されたが、決算額は①1億478万円、②が2,077万円で、①が83.5%と大半を占めた。

実績をみると、事業数は13件、雇用者数(延べ人数)は145人、うち新規雇用者数は132人であった、うち規模(決算額)が1,000万円以上の事業は、①では豊中市文化財資料整理事業(委託、2,330万円、雇用者数29人)、公園・みどりの情報整理作業(1,712万円、委託、同12人)、建築物及び昇降機における定期報告情報整備事業(1,294万円、委託、同8人)、介護保険における雇用創出事業(1,207万円、直接執行と23事業所への委託、同28人)、親子たんぼ教室事業(1,163万円、直接執行、同16人)、基本図における注記記号適正化事業(1,029万円、委託、同6人)の6件、②では子育て応援キンダーガーデン事業(1,078万円、委託、同16人)であった。

2010年度当初予算では雇用創出基金事業は2億993万円に増加したが、①緊急雇用創出基金事業が1億7,439万円、②ふるさと雇用再生特別事業が3,554万円であった。補正予算による追加により、補正後予算は5億8,041円にまで拡大した。補正予算では③重点分野雇用創造事業も計上され、3事業が出揃った。決算額は4億3,885万円で、当初予算と比較して2倍の規模に達した。内訳では③が2億7,978万円で3事業の63.8%を占め、①が1億2,481万円で24.8%を占めた。2000～2004年度における地域雇用基金事業の決算額は1億円～1億9千万円で推移したから、2010年代に入り民主党政権下で財政規模が大きく拡充した事が示されている。

2010年度決算書から事業実績をみると、事業数は③が17件、①が16件(生活保護関連事業を5件とする)でほぼ同数であり、②が2件、計35件で、前年度の2.7倍に増加した(表11参照)。雇用者数は320人(うち新規雇用者数は280人)で前年度の2.2倍に増加した。雇用者1人当たりの事業費は約70万円にすぎない。事業の大半を占める委託事業では、雇用される人が受け取る金額はこれよりも少ない。国による制度の枠付けにより、各事業は時限がある臨時的なものである。雇用は一時的なものであり、安定雇用が得られるまでのつなぎ雇用として位置付けられている。雇用者数が2番目に85人と多い公共施設美化等推進事業(緊急雇用創出事業)は、シルバー人材センターを通じて就労を希望する高齢者に働く機会を提供するもので、短期雇用とされ、雇用者1人当たり事業費は59万円である。生活保護関連のような庁内のケースワーカー不足を補うためのアルバイト、各種の調査やデータベースづくりの委託に伴う雇用などは雇用創出といってもつなぎ雇用、その後の安定雇用につながる職業能力の向上が行われるわけではない。

一方、安定雇用と結び付く可能性をもつ職業能力の形成が行われる事業としては、①緊急雇用創出事業では、ビルクリーニング分野を目指す就職困難者就労促進モデル事業、就労困難者

表 11 豊中市における地域雇用創出基金事業の実績－2010 年度－

|                                | 決算額<br>(千円) | 雇用者数<br>(人) | 新規雇用<br>者数(人) |
|--------------------------------|-------------|-------------|---------------|
| ふるさと雇用再生特別基金事業                 | 34,270      | 21          | 20            |
| コミュニティ・カフェを拠点とした女性の就業促進事業      | 15,510      | 6           | 5             |
| 子育て応援キンダーガーデン事業                | 18,761      | 15          | 15            |
| 緊急雇用創出基金事業                     | 124,805     | 283         | 243           |
| 生活保護関連事業*                      | 48,364      | 43          | 43            |
| 飲食店・サービス業実態調査                  | 16,615      | 34          | 27            |
| 親子たんぼ教室事業*                     | 13,978      | 15          | 15            |
| ビルクリーニング分野をめざす就職困難者就労促進モデル事業   | 9,487       | 39          | 15            |
| 道路施設管理基礎データ整備構築事業              | 6,622       | 13          | 12            |
| 男女共同推進計画改定業務                   | 5,406       | 6           | 3             |
| 若者等の自立・就労実態調査                  | 4,996       | 12          | 11            |
| 公共施設美化等推進事業                    | 4,985       | 85          | 85            |
| 災害時要援護者実態把握事業                  | 4,500       | 25          | 23            |
| 就労困難者等の就労体験プログラム事業             | 3,736       | 5           | 4             |
| 住居表示案内板調査事業                    | 3,150       | 4           | 3             |
| 高齢者・障害者等就労支援促進事業*              | 2,966       | 2           | 2             |
| 重点分野雇用創造事業                     | 279,775     | 320         | 280           |
| 介護保険サービスにおける介護職員雇用創出事業**       | 81,739      | 87          | 87            |
| 豊中市公園利用状況調査業務                  | 25,788      | 55          | 49            |
| 障害福祉施設・作業所支援人材養成事業**           | 23,811      | 17          | 12            |
| 潜在看護師現場復帰促進事業                  | 20,541      | 34          | 16            |
| 中小企業雇用開発促進事業                   | 20,489      | 10          | 8             |
| 地域医療等を支えるデジタル・マップ作成事業          | 18,900      | 14          | 11            |
| ひとり親家庭の親等に対する調理師免許取得支援事業       | 12,714      | 8           | 8             |
| 生活・介護サポーター養成事業                 | 11,980      | 25          | 25            |
| ひきこもり等の若者たちの居場所づくりとピアサポーター養成事業 | 11,466      | 12          | 12            |
| ITC支援員配置事業                     | 10,637      | 16          | 16            |
| コミュニティビジネス・地域コーディネーター養成事業      | 10,389      | 4           | 4             |
| 公園内樹木データ整理業務                   | 9,450       | 11          | 9             |
| 環境配慮協議データ整理業務                  | 9,240       | 8           | 6             |
| 魅力店舗づくり調査                      | 4,850       | 14          | 12            |
| 医療福祉等サービス分野における在外外国人の就労定着支援事業  | 4,015       | 2           | 2             |
| 潜在保健師等雇用促進事業*                  | 3,288       | 2           | 2             |
| 生活保護受給者健康管理支援事業*               | 477         | 1           | 1             |

注：1）＊は直接執行、\*\*は直接執行と委託、無印は委託。

2）緊急雇用創出基金事業の生活保護関連事業の内訳（単位：千円）は、生活保護医療生活保護医療点検強化業務（17,221）、生活保護制度高齢者等巡回相談事業 11,333）生活保護制度生活保護費認定事務補助事業（11,322）、生活保護制度円滑実施支援事業（6,603）、生活保護制度高齢者等就労支援事業（1886）である。

出所；豊中市「決算説明書」2010 年度。

等就労体験プログラム事業、高齢者等就労支援促進事業が豊中市独自の就労支援と結びつく。

②ふるさと雇用再生特別事業では、コミュニティ・カフェを拠点とした女性の就業促進事業、

③重点分野雇用創造事業では、介護保険サービスにおける介護職員雇用創出事業、中小企業雇用開発促進事業、障害者福祉施設・作業所支援人材養成事業、生活・介護サポーター養成事業、ひとり親家庭の親等に対する調理師免許取得支援事業などがある。

2011年度当初予算では、地域雇用創出基金事業は6億9,389億円に増加した。うち3億7,845万円は③重点分野雇用創造事業で54.5%を占めた。①緊急雇用創出基金事業と②ふるさと雇用再生特別事業はそれぞれ1億5,800万で22.8%ずつを占めた。2012年度当初予算では11億3,823万円にまで拡大した。2010年度決算と比較すると、2012年度当初予算では財政規模は206倍に拡大したが、事業数は35件から39件に1.1倍に増加したにすぎない。1件当たり事業費は2010年度決算の1,254万円から2012年度当初予算では2,919万円に拡大している。

1件当たり事業規模が拡大しただけではなく、事業内容にも変化がみられる。2010年度には大きなウェイトを占めた正規公務員の不足を補うためのアルバイト、各種の調査やデータベースづくりの委託に伴う雇用などはほとんどなくなった。雇用される場合の職業能力の向上を狙いとする事業を中心としつつ、「社会的企業」等の起業に対する支援を通じて就業の場を拡大する事業も数多く導入されるようになった点が注目される。

対象者別にみると、次のような事業が実施されている（カッコ内は2012年度当初予算額、千円）。就職困難層はそれぞれ特有の条件をかかえており、それに応じて多様できめ細かな就業の場の開拓と職業能力の形成を図ろうとしていることが示されている。

一般…ビルメンテナンス分野における中高年者・若年者就労促進事業（ビルメンテナンス業務に従事、そのスキルのほか、一般管理業務を習得、48,410）、健康スポーツ分野の指導員・管理人材育成事業（30,560）、介護保険サービスにおける雇用創出事業（資格要件のない者を新規に雇用し、介護職に従事し、ホームヘルパー2級をめざしてもらう、373,849）、ICT支援員配置事業（教育の情報化に関する高度な知識を有する人材を育成・配置、教員のスムーズなICT機器活用と教育情報化を推進、49,925）、医療事務作業補助者養成モデル事業（43,747）

若者…営業職等をめざす若者による中小企業雇用開発事業（専門サービス分野をめざす新卒未就職者等を雇用、企業訪問等を通じて人材養成、27,851）、商店街空き店舗を活用した若者等による創業モデル事業（18,516）、農業をめざす都市の若者達による創業モデル事業（農業におけるキャリア形成、農業地域における就職活動を支援）、野外活動施設・農業分野と連携した若者自立支援モデル事業（1～2週間の短期合宿型サポート、サポートスタッフ養成を含む、25,977）、困難をかかえる学生・生徒向け継続就学・就労支援モ

デル事業（定時制高校等で家庭に困難を抱える生徒、発達障害を抱える高卒以上の学生とその家族をサポート。サポーター人材の養成とモデルになる継続性のあるアウトリーチ事業の立ち上げ、25,696）

高齢者… ICT活用推進員活用事業（22,000）

女性…女性の再就職支援のための ICT活用能力育成事業（17,594）、女性によるまち・観光情報発信事業（女性の再就職・就業支援の1つ、14,012）

ひとり親等… ICT活用推進員育成事業（インストラクター養成、スキル習得のよるキャリアアップ、22,000）、調理師免許取得支援事業（26,240）、「接客サービス・販売士」資格取得支援事業（24,786）、「家事、育児援助サービス」創業モデル事業（26,088）、「サービス業における社会的企業設立事業（食関連、子育て、教育の分野で事業を開発、事業継続を目指す、46,553）

障害者等…ハウスクリーニング等推進事業（OJTを通じた訓練を行い、障害者作業所が提供する有償サービスとして育てる、14,473）、サービス業分野における起業・就労支援事業（障害者等の雇用を目的とした飲食サービス分野における事業開発を企図する企業家を募集、事業実施を支援、36,956）

### 3 地域就労支援センターと無料職業紹介所を中心とする雇用・就労支援の拡充

#### （1）地域就労支援センターの相談体制の強化<sup>17)</sup>

1999年度の相談予約「1か月待ち」状態を改善するために、2010年度当初にコーディネーター1人を増員し3人体制になった。10月には緊急雇用創出基金事業（高齢者・障害者等就労支援促進事業）で2人増員した。2011年2月に生活保護受給者等就労支援の実施に伴い6人が加わった。さらに社会福祉協議会と連携した住宅手当受給者関わる就労支援の実施を行うなど、支援内容の拡充に対応して、2011年度には12名、2012年度には14人に増加した。

当初予算でみると、地域就労支援事業の当初予算額は2009年度の185万円から2010年度251万円、2011年度979万円、2012年度986万円と増加したが、その他に雇用対策費に計上される地域雇用基金事業の国費や生活保護関係の予算を活用して相談体制を拡充しているのが特徴的である。

相談窓口は、2010年10月から「くらしかん」に、12月から「すてっぷ」（既設の「就労サポート」にコーディネーター派遣）に開設した。2010年度は増員したコーディネーターの養成段階で、相談者数等の実績への効果は限定的であったが、相談者数は前年度の469人から631人へ、相談件数は1,803件から2,055件へ増加した。就職者数は2006年度111人、2007年度172人、2008年度185人と増加した後、2009年度にはリーマン・ショック後の不況の影響で154人に減

少しており、2010年度には185人に増加しているが、2008水準に戻ったにすぎない。

注目される地域就労支援センターの就職支援として、2011年度からスタートした生活福祉課との連携による生活保護受給者等支援事業がある。

## (2) パーソナル・サポートモデル事業<sup>18)</sup>

さまざまな生活上の困難に直面している人に対し、個別的・継続的・包括的（横断的）に支援を実施する内閣府・厚生労働省によるパーソナル・サポートモデル事業が、2010年度に全国5地域でスタートし、2011年度には19地域が採択された。豊中市は2011年度に採択され、大阪府と吹田市、箕面市と共同で、しかもそれぞれ独自の目標、事業内容を企画し、推進している。当初予算では、2011年度に818万円、2012年度に1,168万円が計上されている。

豊中市のパーソナル・サポート事業では、3つのパーソナル・サポートセンター（以下、P Sセンター）を設けている。1つは豊中市P Sセンターで、直接市民からの相談には応じず、他の相談、支援機関（地域就労支援センター、福祉事務所、社会福祉協議会など）からのリファーを受けて、支援を行う。就労（出口）まで距離がある人を対象に、①本人の課題に対応した専門家（キャリア・カウンセラー、心理職、看護師、中小企業診断士など）がチームを編成して相談・支援を行う、②一般就労だけではなく、福祉的就労などの中間労働市場も含め、本人にあった多様な就労（出口）を開発、マッチングする、③「事業所応援チーム」を置き、具体的な経営支援を通じて、仕事・雇用機会の開発につなげている点が特徴である。

2つ目は、生活情報館センターくらしかんをベースに相談・支援を行う地域就労支援センターにP Sセンターの機能を付与したくらしかんP Sセンターである。3つ目は豊中社協P Sセンターで、社会福祉協議会が進めるコミュニティ・ソーシャルワーク（C S W）をP Sセンターと位置付けている。

## (3) 生活保護受給者等就労支援事業<sup>19)</sup>

豊中市の健康福祉部生活福祉課（2012年度の組織改革で福祉事務所）では、2005年4月より「自立支援プログラム」の生活保護受給者等就労支援事業活用プログラムに沿って、就労支援員（嘱託職員、2012年5月時点で8人）により、生活保護受給者に向けた就労支援を実施してきた。稼働能力・就労意欲がある、就労阻害要因がない、事業への参加に同意しているという条件を満たす者を選び、就労指導（履歴書や職務経歴書の作成指導、面接指導など）と求職活動支援（ハローワークへの同行）を行う。

2011年度からスタートした生活保護受給者等就労支援事業は、福祉部門の就労支援では対象外になっていた就労困難層に対して、就労相談（履歴書作成、面接等の指導）、講座・実習、前述した中間的就労事業などの支援を行うものである。

#### (4) その他の事業

2012年度当初予算では、労働総務費に地域雇用創造推進事業 986 万円、雇用対策費に社会イノベーション推進のためのモデル事業 1,674 万円が計上されている。地域雇用推進事業（2008～2010年度）は厚生労働省管轄の事業で、地域雇用創造協議会を設立し、地域特性を活かした雇用拡大・人材育成メニューを委託して実施する。豊中市では、豊中商工会議所等とともに豊中市雇用創造協議会を設立、企業向けの雇用管理改善相談を行う雇用拡大メニューと求職者セミナー等の人材育成メニュー、就職促進メニューがある。地域雇用創造実現事業（2010～2012年度）は、地域雇用創造協議会が推進事業を通じて育成した人材を活用しながら、地域の産業活性化・雇用創造につながる事業を提案、実施する。豊中市では、「とよジョブプラス」の名称で、女性の視点を活かした食関連分野等の商品開発事業、介護労働安定基盤構築事業（訪問介護実習の受入コーディネート事業、実施指導に関する研修等）を実施している。

2012年度当初予算では、雇用対策費に社会イノベーション推進のためのモデル事業 440 万円が計上されている<sup>20)</sup>。内閣府が 2010 年度補正予算で「新しい公共」の担い手となる NPO、ボランティア団体、公益法人等の自立的活動を促進する狙いでスタートした「新しい公共支援事業」の一環である。同事業は、新しい公共の場づくりのためのモデル事業と社会イノベーション推進のためのモデル事業から成る。豊中市では社会イノベーション推進のためのモデル事業として、特例子会社（緩和）を活用した地域グループを設立し、障害者雇用を促進する。

2012年度当初予算では、国の政策に対応して、新卒未就職者体験事業 1,738 万円が計上されている。新卒未卒者はハローワークにおける雇用の需給調整や自治体の雇用・就労支援の政策の対象からは漏れていた。新卒一括採用が支配的な日本においては、卒業時点で安定雇用を確保しないと非正規雇用しか途はなく、ワーキング・プアになる危険性が高い。企業の採用方式の改善を含めて、新卒未就職者への対策は喫緊の課題であり、有給の職業訓練はその第 1 歩にすぎない。

#### むすび

豊中市は、2006 年 11 月の無料職業紹介所の開設により雇用・就労支援政策をスタートさせ、リーマン・ショックを契機とする世界同時不況下の雇用情勢の悪化を背景に本格化させた。この時期には地方財政は硬直化、一般財源不足に見舞われていた。バブル崩壊後の国の景気対策に地方債増発を伴う公共投資拡大という形で動員された地方財政は、1990 年代末からは税収の停滞に公債費の増大が加わって、硬直化に見舞われていた。小泉政権下では、「小さな政府」指向の地方財政スリム化策として、「三位一体の改革」の名の下に、地方交付税の大幅削減と国庫

支出金の税源移譲額を上回る削減が断行された。地方税を中心に自主財源比率が高く、ソフト型歳出構造が特徴で人件費比率が豊中市の場合には、もともと高い経常収支比率が税収減退によりさらに上昇し、長期にわたる行財政改革を余儀なくされた。

厳しい財政状態の下で豊中市が全国の基礎自治体の中で先進的な雇用・就労支援策が実施できた財政面での外的条件は、雇用対策で市町村の一般財源負担を伴わない国費と府費が拡充したことである。国の3次にわたる雇用創出基金事業の特徴は、国庫補助事業ではあるが、全額国が負担し、義務的な地方負担を伴わない点にある。全国の地方自治体は財政硬直化という厳しい財政条件下にあっても、地域雇用政策を展開する財政的基盤を与えられたのである。事業の実施にあたっては、事業費に占める人件費比率、新規失業者雇用比率など厚生労働省が実施要領で基準を決め、使い勝手が悪いという批判が出されたが、どのような事業を実施するかについては自治体の幅広い裁量が認められ、国費に依存しているものの、自治体による地域雇用政策の中核を占める事業が全国的な展開を支えてきたと評価できる。都道府県の中では地域雇用政策で最も先進的な取り組みを行ってきた大阪府が、府単独事業としての地域雇用政策を展開し、市町村負担を伴わない府費を配分したことも、府内市町村の雇用・就労支援策を財源面で支えてきた。

併せて豊中市の主体的条件も見逃せない。無料職業紹介所における求人の開拓、就労支援事業とその一環としての職業定着支援において、商工労働行政を通じてつくられてきた中小企業や商工会議所とのつながりが重要な社会的資源となっている。企業内ジョブコーチ養成を行う豊中版ジョブライフサポーター養成講座、社会イノベーション推進のためのモデル事業としての特例子会社（緩和）を活用した地域グループを設立と中小企業における障害者雇用率の引き上げなどは、雇用・就労支援策であると同時に、労務人事の改善と働きやすい、生産性の高い職場づくりという中小企業対策を兼ね備えている。中小企業の集積とそれに対する市の積極的な商工労働行政が、雇用労働部門を中核とする豊中市の雇用・就労支援事業の主体的条件であり、多額の国費と府費の導入の基盤となっている。

豊中市の雇用・就労支援事業が、ハローワークでは対応できない就職困難層を主たる対象としている以上、「中間的就労事業」の取り組みは不可欠であり、生活保護や障害者福祉といった福祉部門との連携が図られてきたことも主体的条件としては見逃せない。雇用労働部門との連携が福祉部門の「自立支援」を支えるとともに、福祉部門の財源が雇用労働部門の財源を強化するというプラス効果が発揮されている。

通常の国庫支出金と比較すると、全額国費による緊急雇用創出基金事業では事業の内容について地方自治体の裁量の幅が広いとはいえ、個々の事業は時限的であり、作り出されるのは一時的雇用（民間の安定雇用につくまでの「つなぎ雇用」）という枠組みを逃れられない。就職

困難層のタイプに応じて社会的企業を含めて、多様な雇用の場をつくり出そうとしているが、時限的な事業でそれを安定的就労の受け皿にさせるのにはかなりの困難を伴うであろう。府費を主な財源とする無料職業紹介所と就労支援センターの事業は、安定雇用の確保を狙っているが、財源の規模やデフレ経済の下での厳しい雇用情勢、中小企業の経営困難を考慮すると、効果には限界があると思われる。

民主党政権が2010年6月に提唱し、その後放棄されつつある「内需創造型経済」への転換という「新成長戦略」へ回帰し、併せて国の地域雇用政策を安定雇用（公的雇用を含む）の確保を目標とするものに再構築することが緊要である<sup>21)</sup>。2010年6月の「新成長戦略」では、経済社会が抱える課題の解決が新たな需要や雇用創出のきっかけになるととらえる。持続可能な財政・社会保障制度の構築や生活の安全網（セーフティネット）の充実を図ることが、雇用を創出するとともに、国民の将来不安を払拭して貯蓄から消費への転換を促し、「内需創造」を通じて、デフレ脱却と経済成長をもたらすとする。「内需創造型経済」への転換により、医療・福祉、再生エネルギーなどの分野で安定雇用の途がひらかれれば、基礎的自治体による地域雇用政策が効果を発揮しうる環境は整う。

\*本稿を作成する際、2012年2月に豊中市市民協働部理事・豊中市パーソナル・サポート・センター所長の西岡正次氏に、5月に財務部財政室にヒアリングを行いました。ヒアリングでは、豊富な資料を準備していただいた上に、懇切丁寧な説明をしていただき、本稿作成に大いに役立ちました。お世話になった皆様に衷心より感謝いたします。ただし本稿の内容については、専ら執筆者の責任に帰します。

注；

- 1) 1980年代までの自治体雇用政策の不在については、佐口和郎「地域雇用政策とは何かーその必要性と可能性ー」神野直彦ほか（編）『自立した地域経済のデザイン』（講座 新しい自治体の設計4）有斐閣、2004年、209～213頁による。
- 2) 町田俊彦「地域雇用政策と地方財政」『専修大学社会科学研究所月報』第580号、2011年10月20日、3～18頁。
- 3) 吹田氏・豊中市千里ニュータウン連絡会議「千里ニュータウンの資料集（人口推移等）」2011年10月1日。
- 4) 中核市制度については、町田俊彦「〈中核市〉の人口・就業構造および財政と長崎市」『専修大学社会科学研究所月報』第670号、2010年9月20日、21～24頁を参照のこと。
- 5) 長松奈美江「生活保護受給者への就労支援の現状と課題ー大阪府豊中市を事例として」社

- 会政策学会第 124 回大会（2012 年 5 月 27 日、於：駒沢大学）、第 12 分科会報告レジュメ、6 頁による。
- 6) 財政力指数（単年度指数）の全国順位は、日本経済新聞社『全国都市財政年報』2010 年度による。
  - 7) 1998～2006 年度豊中市の行財政改革の取り組みについては、豊中市行財政構造改革本部「新・豊中市行財政改革大綱」2007 年 8 月による。
  - 8) 2000 年代初頭における豊中市の財政危機については、豊中市行財政構造改革本部「変わろう、変えよう、とよなか～豊中市財政再建運営指針～」2004 年 11 月による。
  - 9) 「三位一体の改革」については、町田俊彦、『歳入からみる自治体の姿－自治体財政の仕組みと課題』イマジン出版、2012 年、17～18 頁を参照のこと。その豊中市の財政への影響は、「新・豊中市行財政改革大綱」3 頁による。
  - 10) 2012 年度予算における行財政改革の効果については、「広報 とよおか」2012 年 4 月版による。
  - 11) 国の 3 次にわたる雇用基金事業については、町田俊彦[2011.10.20]、4～10 頁；(財) 東京市政調査会『自治体の就労支援－そのあり方に関する総合的研究－』（都市調査報告⑮）2010 年、9～31 頁を参照のこと。
  - 12) 大阪府の就労支援の取り組みについては、大谷強「大阪府における雇用・就労政策の取り組み」大谷強・澤井勝（編）、『自治体雇用・就労施策の新展開』公人社、2008 年、1～60 頁；佐口和郎「大阪府における地域雇用政策の生成－就労支援策への修練」田畑博邦（編著）『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、2006 年、13～44 頁で詳細に紹介されている。
  - 13) 自治体に解禁された無料職業紹介事業の意義、可能性については、澤井勝「雇用労働政策の分権的展開に向けて－自治体に解禁された無料職業紹介事業とその可能性」『自治総研』2003 年 6 月号、1～16 頁が示唆に富む。
  - 14) 地域就労支援事業と無料職業紹介所の実績については、豊中市「決算説明書」による。市民協働部雇用労働課の資料における計数とはズレがある。
  - 15) 豊中市における雇用・就労支援施策プランについては、2012 年 2 月 29 日に豊中市で実施したヒアリングにおける西岡正次氏の説明、提出されたレジメ・資料による。
  - 16) 豊中市の雇用・就労事業の概況については、西岡正次「地域労働市場の変化と自治体雇用・就労施策の課題：〈出口〉戦略と一体となった就労支援と雇用促進」『TOYONAKA ビジジョン 2 2』第 14 巻、2011 年、30～35 頁；ヒアリングにおける西岡正次氏の説明、提出されたレジメ・資料による。

- 17) 豊中市における地域就労支援センターにおける相談体制の強化については、櫻井純理「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・就労支援政策の特徴」社会政策学会第124回大会（2012年5月27日、於：駒沢大学）、第12分科会報告レジュメ、2～3頁による。
- 18) 豊中市におけるパーソナル・サポート事業については、2012年2月29日に豊中市で実施したヒアリングにおける西岡正次氏の説明、提出されたレジメ・資料；櫻井純理[2012.5.27.]、4～5頁による。
- 19) 豊中市の生活保護受給者等就労支援事業については、長松奈美江[2012.5.27.]、7～11頁による。
- 20) 社会イノベーション推進のためのモデル事業については、櫻井純理[2012.5.27.]、6～7頁による。
- 21) 国の雇用創出基金事業の個々の事業の「時限的」性格、つくり出される雇用の「一時的雇用」という枠組みと雇用効果の限界、限界を克服するための経済政策の転換（「内需創造型経済」への転換）については、町田俊彦 [2011.10.20]、14～16頁を参照のこと。消費税増税先行の「税と社会の一体改革」のデフレ加速の危険性、「内需創造型経済」への転換に寄与する税制改革・社会保障改革の必要性を論述した町田俊彦「社会保障の充実と租税・社会保険料」神野直彦・星野泉・町田俊彦ほか『よくわかる社会保障と税制改革』イマジン出版、2012年、18～43頁も参照のこと。

# 研究会報告

2012年9月15日(土) 定例研究会報告

テーマ： 労働組合の変貌

—非正規労働者の組織化と個人加盟ユニオンを中心とする研究動向の検討—

報告者： 兵頭淳史(社研所員/経済学部教授)

時間： 14:00~17:30

場所： 専修大学社会科学研究所神田分室

参加者数：15名

報告内容概略：

個人加盟ユニオンは2008-9年の「派遣村」を経てますます社会的な認知度を上げ、今日の労働問題について論じる上でもはや避けて通ることができない程度の重要な位置を獲得する一方で、著名なユニオンのなかにも主として財政的な面から活動・組織維持が困難に陥る例が現れたり、争議の金銭解決後に、争議当事者と組織との間に解決金をめぐる紛争が生じたりする例も現れている。これらの現象は、かねてより指摘されていた個人加盟ユニオン特有の問題が尖鋭な形をとって顕在化したものとみることもでき、そうした構造的問題を克服しうるか否かが、今後のユニオン運動のゆくえや、それが今日労働社会において果たしている機能を今後もよく担いうるかどうかを左右する可能性もある。

また、既存の企業内労組の存在形態や行動にも、長期化する雇用・労働不安のなかで、萌芽的・部分的にはあれ変化が生じつつある。少なからぬ企業内労働組合による非正規労働者の組織化への取り組みなどはその典型と言える。とはいえ、そうした変化が量的・質的に労働組合全体のありようを、ひいては労働社会を変化させるまでに至るか否かは、依然として不透明である。

記：専修大学経済学部・兵頭淳史

2012年10月3日(水) 定例研究会報告

テーマ： 「シェーナウの想い」～自然エネルギー社会をこどもたちに～  
上映会とトークセッション

報告者： 都筑 建 (太陽光発電所ネットワーク(PV-Net)事務局長)

時間： 18:45～21:00

場所： 専修大学神田校舎 731 教室

参加者数：31名

報告内容概略：まず、ドキュメンタリー映画「シェーナウの想い」のあらすじを記しておく。ドイツ南西部にある小さなまちシェーナウ市。チェルノブイリ事故後、シェーナウの親たちがこどもの未来を守るため、自然エネルギーの電力会社を自ら作ろうと決意する。彼らは2度にわたる住民投票によってシェーナウ市の電力供給の認可を勝ち取り、1994年1月16日にシェーナウ電力会社(EWS: Elektrizitätswerke Schönau)を発足させた。ところが電力網をラインフェルデン電力会社(KWR)から購入しなければならず、当初KWRは4.5億円の法外な金額を吹っかけ、後に1.5億円値下げし、住民たちからの寄付、社会目的に積極的に融資をするGLS銀行からえられた協力によって電力網を買い上げることができ、97年7月にEWSは電力供給を開始する。同社は学校の屋上、町のシンボルの教会屋上にも太陽光パネルを設置し、住民運動の反対派もこの設置には協力するようになり、原発に頼らないエコな電力を供給するEWSはシェーナウ市以外の住民からも幅広く支持され顧客が増大している。以上1時間の映画のあらすじである。

この研究会には30名を超える参加があり、一般参加者については比較のお若い方が多かった。なかにはご夫妻で参加された方々、親子で参加された方々もみられ、この映画並びに再生可能エネルギーへの関心の高さが実感された。上映後、参加者が各々感想を述べ、それらを受けて都筑建氏がこの映画の背景、さらには日本でのエコ発電の現状をテーマに講演し、フロアーからの質問に答えられ<sup>i</sup>、今後の電力体制を考えていく上で示唆に富む研究会となった。

記：専修大学経済学部 宮寄晃臣

<sup>i</sup> なかには、発送電技術が電力独占企業に偏在しているなかでEWSはどのようにその技術を蓄積していったのかという質問があり、都筑氏は1) EWSは当初技術者を公募によって採用したこと、2) 現在では独自の研究所を開設運営し技術の向上に努力していると回答された。

## 執筆者紹介

まちだ としひこ  
町田 俊彦 本学経済学部教授

### 〈編集後記〉

月報 10 月号をお届けいたします。本号は、社研・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」の 2011・2012 年度報告 (1) です。地方自治体が主体となった地域雇用政策がここ 10 年ほどの間に積極化してきた背景・契機・動向をおさえた上で、その先進自治体と位置づけられる大阪府豊中市の事例研究です。ニュータウンの高齢化問題は全国共通の社会的課題ですが、これを積極的建て替え (例えばバリアフリー化など) 等によって克服しようとする豊中市・千里ニュータウンの事例も紹介され、同市の財政、行財政改革の実情が克明に分析された上で、同市の雇用・就労支援事業の中核二本柱としての地域就労支援センターおよび無料職業紹介所の設置 (全国的にみても先進的な「豊中版ハローワーク」) が紹介されています。そしてこれが、生活保護や障害者福祉といった福祉部門との連携として展開されていること、すなわち、自立支援という福祉領域における効果として捉えた上でさらに、これを雇用労働部門の財源の強化という側面としても評価されています。被災地復興研究を専らとする私にとって、「中核都市創造＝特例市構想」が思うように進まず、合併後遺症(?)を抱えたところで被災してしまった、石巻市の劣悪な復興行財政環境、これがショックドクトリンとまで言われている様相を想起しながら、豊中市の事例報告を拝読いたしました。 (J)

---

2012 年 10 月 20 日発行

神奈川県川崎市多摩区東三田 2 丁目 1 番 1 号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

(発行者) 町田 俊彦

製作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前 2-10-2 電話 (03)3404-2561

---