

就労支援(ひろさきワーク・チャレンジ)が開く 「支援付き」人材・労働力の可能性と課題 ～新しい官民連携への期待～

1. 生活困窮者自立支援制度(概要)
2. 雇用・労働市場
3. 社会保障関係データ
4. 就労支援とは ～混乱と背景～
5. 就労支援と職業紹介の違い
6. 生活困窮者自立支援制度の対象
7. 支援の特徴 「支援付き」人材・労働力ほか
8. 仕事にもとづく訓練
9. 就労訓練事業(中間的就労)
10. 企業・法人等からみた「支援付き」人材
11. 支援(プラン)と実習や訓練の内容
12. 「支援付き」人材と企業等をつなぐ仕組み

2016年1月28日

A'ワーク創造館 就労支援室 西岡正次

1. 生活困窮者自立支援制度（概要）

特徴 ①支援の対象が広い ②福祉サービス等の提供とともに、就労支援を重点化(包括的な相談支援) ③多様な人材の共生型就労・雇用の促進という側面

- (1) 経済的困窮とその恐れ(孤立等の社会的リスク)への対応 (社会保障審議会特別部会)
- (2) **自立・就労をめぐる多様な困難**をかかえる人への**包括的な相談支援** = 従来にない対象の広さ
- (3) **実施主体は市(町村)**、そして地域の企業、社会福祉法人等(就労訓練)
- (4) 自立・就労、すなわち「その人が望むより良い生活」の実現を支える**包括的な支援策のパッケージ化** ⇒ 就労支援、居住確保給付金、一時生活支援、家計相談支援、「貧困の連鎖」防止支援(学習支援等)、その他(ひきこもり支援など)

- (5) 支援対象の設定、支援サービス(資源開発等)、体制などの具体的な内容は市(町村)に委ねられた
- (6) 自治体による就労支援 = 共生型就労の促進
- ① 自立相談支援事業での就労支援員配置や就労支援関連事業等
 - ② 就労準備支援事業
 - ③ 就労訓練事業(民間が実施主体)
- (7) 特に、従来の「ハローワーク等につなぐ『狭い支援(職業紹介)』」に加え、中間的な就労支援が可能になった。⇒多様な就労支援の工夫・実施は自治体 従来の「ハローワーク依存モデル」脱却へ

(資料) 新たな生活困窮者自立支援制度

包括的な相談支援

◆自立相談支援事業

〈対個人〉

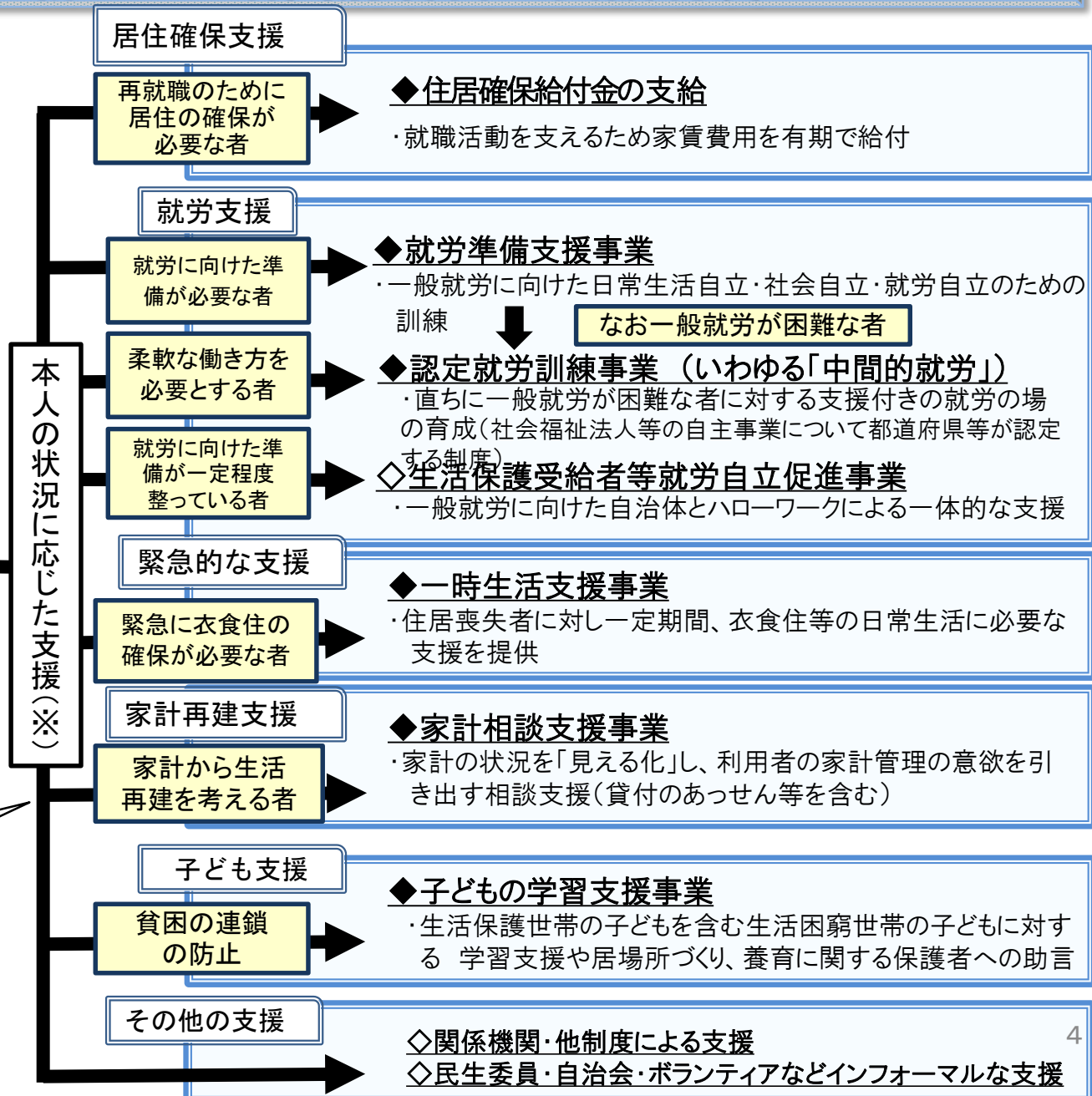
- ・訪問支援等(アウトリーチ)も含め、生活保護に至る前の段階から早期に支援
- ・生活と就労に関する支援員を配置し、ワンストップ型の相談窓口により、情報とサービスの拠点として機能
- ・一人ひとりの状況に応じ自立に向けた支援計画(自立支援計画)を作成

〈対地域〉

- ・地域ネットワークの強化・社会資源の開発など地域づくりも担う

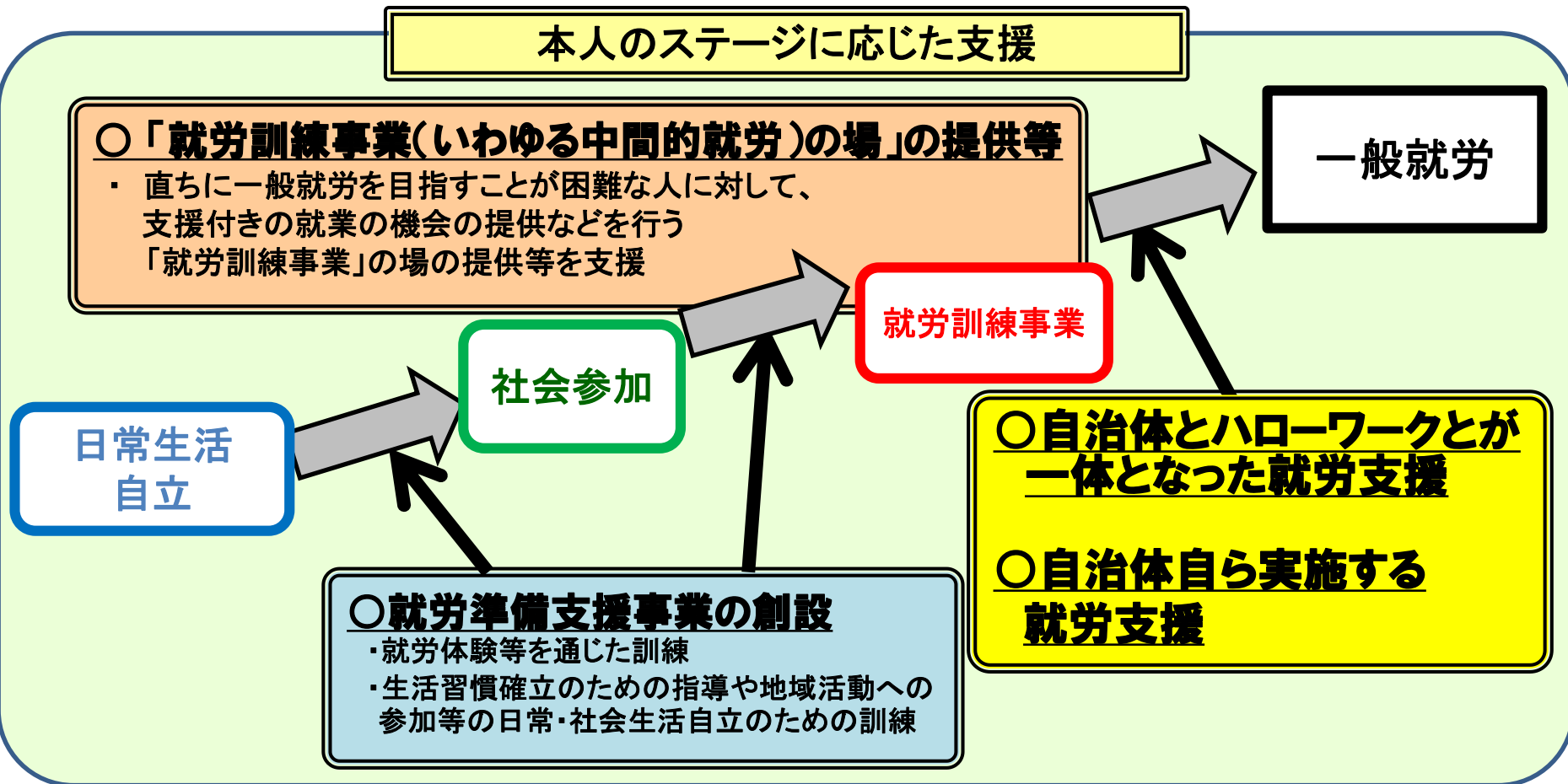
基本は、自立に向けた人的支援を包括的に提供

※ 右記は、法に規定する支援(◆)を中心に記載しているが、これ以外に様々な支援(◇)があることに留意



(資料) 就労に向けた支援の充実・強化

- ◎ 就労準備支援事業の創設、就労訓練事業の場の提供の推進等により、本人のステージに応じたきめ細かな支援策を実施する。



法により、これまで支援が十分されてこなかった層への就労支援が充実する。各種就労支援は、生活困窮者の多くが自尊感情や自己有用感を喪失し、次のステップに向かうことができなくなっている状況にあることを踏まえ、その回復・醸成を図りながら行う。

(資料) 就労準備支援事業について

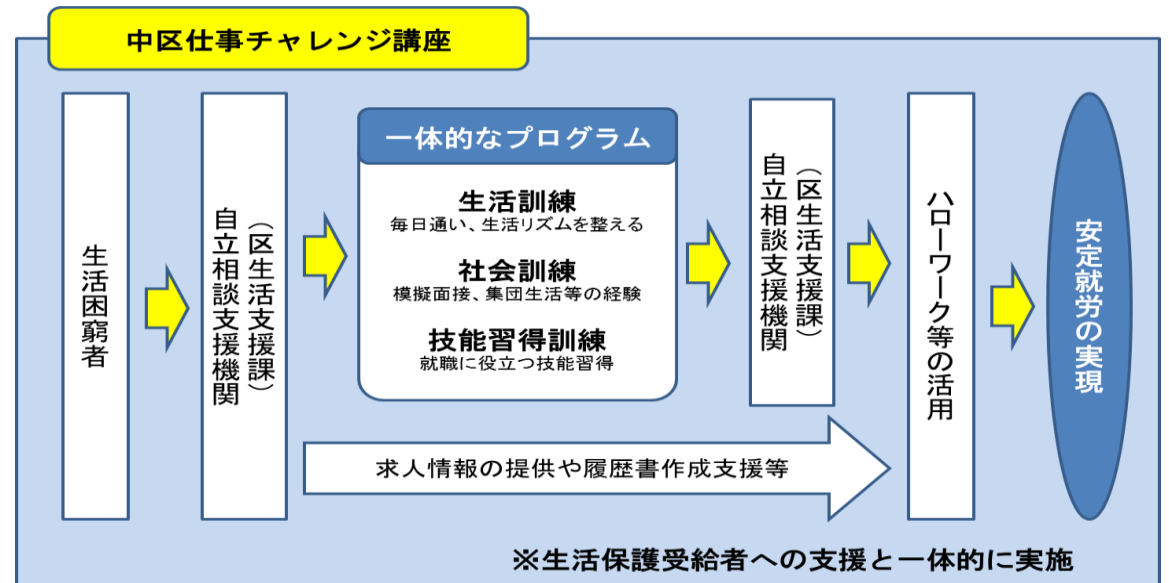
事業の概要

- 一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を、計画的かつ一貫して支援する事業(就労準備支援事業)を創設。
- 福祉事務所設置自治体の事業(社会福祉法人等へ委託可)。最長で1年の有期の支援を実施。
- 生活習慣形成のための指導・訓練(日常生活自立)、就労の前段階として必要な社会的能力の習得(社会生活自立)、事業所での就労体験の場の提供や、一般雇用への就職活動に向けた技法や知識の取得等の支援(就労自立)の3段階。事業の形式は、通所によるものや合宿によるもの等を想定。

支援のイメージ【横浜市】

横浜市における就労準備支援事業 (中区仕事チャレンジ講座)

- 平成23年10月から、中区生活支援課で新たな就労支援プログラムを開始(当初は、生活保護受給者に対する就労意欲喚起事業として実施)。
- 民間団体や地域と連携し、生活訓練、社会訓練、技能習得訓練の3つを一体的なプログラムとして実施。
- 平成27年1月現在、289人が受講し、うち248人が修了。(その後の就労支援で156人が就職。就労率63%)



期待される効果

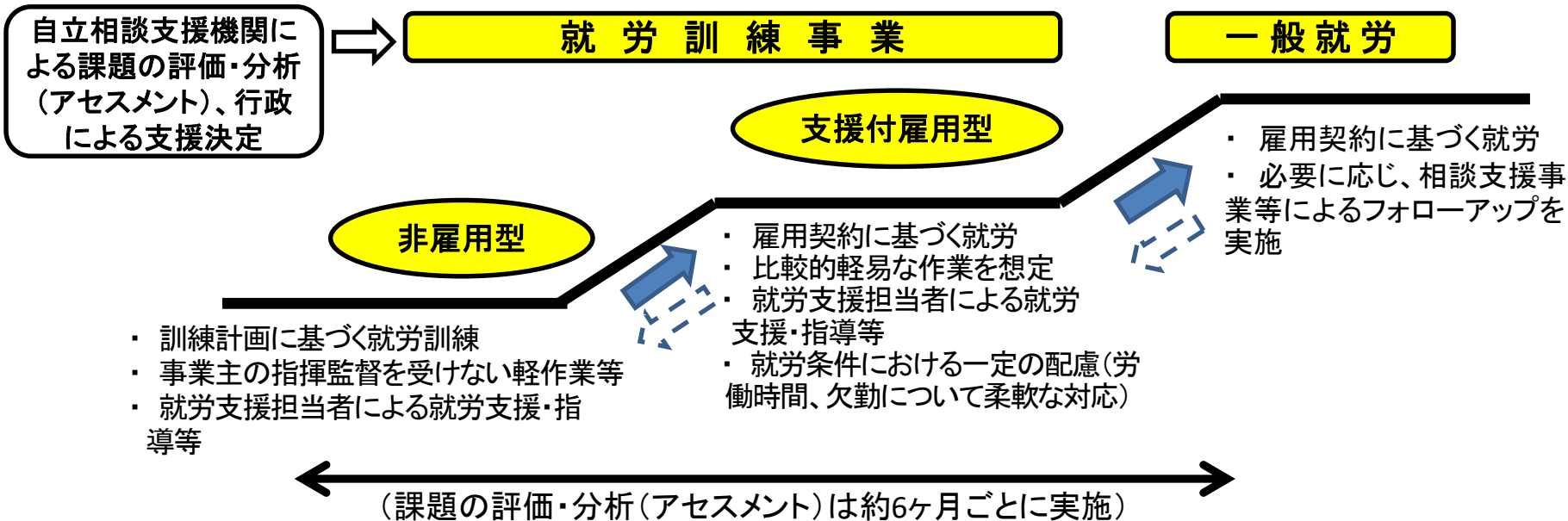
- 生活習慣の形成等、個人の状況に応じた支援を行うことで、一般就労に就くための基礎的な能力の習得が可能となる。

(資料) 就労訓練事業（いわゆる中間的就労）の推進について

事業の概要

- 社会福祉法人、消費生活協同組合、NPO法人、営利企業等の自主事業として実施。対象者の状態等に
応じた就労の機会（清掃、リサイクル、農作業等）の提供と併せ、個々人の就労支援プログラムに基づき、
就労支援担当者による一般就労に向けた支援を実施。
- 対象者としては、就労準備のための支援を受けても一般雇用への移行ができない者等を想定。
- 事業実施に際し、都道府県等が事業を認定する仕組み。
- 立上げ時の初期経費の助成、税制優遇、優先発注、研修によるノウハウの提供等を総合的に実施。

支援のイメージ



期待される効果

- 個人の状況に応じた支援を行うことで、一般就労や求職活動を行うための動機付け・準備が可能となる。

2. 雇用・労働市場・・・

(注)各数値は調査時期等が異なる

労働力人口 6587万人(10万増)
※15～64歳では、5891万人(35万減)

非労働力人口 4489万人

就業希望者400万人余
男34歳までが半数。男女比1:3
非希望者65歳以上=2600万人弱

就業者
6351万人
雇用者
5595万人

うち非正規
1962万人
男女比1:2
「約8割がワー
キングプア」

失業者
236万人
「うち4割が
長期失業」

ニート
56万人
ひきこもり
約70万人
SNEP(孤立無業)
約1981万人
うち未婚無業163万人

◆雇用労働市場の現状

- ①失業率や有効求人倍率は改善傾向にあるが、長期失業、ミスマッチが目立つ
- ②介護福祉や飲食、ビルメンテナンス、農業などで、人材不足が顕著に
- ③雇用市場からの人材確保はより困難に。新たな人材確保策が問われている。
たとえば 人材発見の工夫+就労支援の社会化+実習等を含む育成の工夫

3. 社会保障関係データ

(注)各数値は調査時期等が異なる

就業者 6351万人 雇用者 5595万人	うち非正規 1962万人 「約8割がワー キングプア」	失業者 236万人 「うち4割が 長期失業」	ニート 56万人 ひきこもり 約70万人 SNEP(孤立無業) 約1981万人 うち未婚無業163万人
--------------------------------	--------------------------------------	---------------------------------	---

- ◆低所得や医療保健福祉などの社会サービスの利用などの調査データから
- 生活保護受給ではないが経済的に困窮している者(たとえば、福祉事務所来訪者のうち、生活保護に至らない者は、高齢者等も含め年間約40万人)
- 非正規雇用労働者 平成12年度:26.0% ⇒ 平成24年度:38.2%
- 年収200万円以下の給与所得者 平成12年:18.4% ⇒ 平成23年:23.4%
- 高校中退者=約5.4万人(H23年度)、中高不登校=約15.1万人(H23年度)
- 生活保護受給世帯のうち、約25%(母子世帯においては、約41%)の世帯主が出身世帯も生活保護を受給。(関西国際大学道中隆教授の調査)
- 福祉事務所来訪者のうち、生活保護を新規に開始した人数は約38万人(平成23年度)のうち、稼働可能で就労支援が必要な者は約8.3万人(推計値)
- 臨時福祉給付金(住民税非課税世帯=約2300万。平成26年度予算推計)
- 相対的貧困率16.1%(貧困線122万円)、うち生活保護利用者(217万人)は1/10程度

4. 就労支援とは

～混乱と背景～

(1)市町村・地域における就労支援の歴史

主に**福祉分野における自立就労支援**(障害者、高齢者、ひとり親、若者、在住外国人、ホームレス、出所者等、多重債務ほか)

→**施策の特徴**:課題別対象別で実施(次のスライド)

(2)雇用・労働行政と市町村・地域

労働市場政策:分権改革で国・都道府県から国に一元化。元々、市町村には雇用・労働に関する公共政策がなく 自治体の労働部門への信頼は低い

※「日本の社会保障の特徴は、安定した雇用と家族が支えてきた」=雇用労働は自治体の公共政策の対象にならなかった

(3)生活困窮者自立支援制度の可能性

- ①**制度利用の対象、相談支援サービスの開発・実施は自治体に委ねられた**
- ②**従来の課題別対象別自立就労支援を補完する可能性(プラットフォーム化)**
- ③**従来の公共政策が対象としてこなかった「多様な人材」、人的資源の活性化の可能性**→福祉、産業、労働、地域振興(地方創生)等が交差する分野

(a) 就労支援は課題別対象別だった

高齢者支援
(シルバー人材センター等)

ひとり親支援

男女協働参画
(DV・就労等)

子ども・子育て支援
(貧困・虐待・保育等)

精神保健

在住外国人等支援

若者支援
(ひきこもり・新卒未就職等)

障害者支援
(精神・難病等)

ホームレス支援

発達障害

多重債務等

出所者等支援

自殺対策

廃業等事業整理

がん患者支援

非正規労働等

生活困窮者

生活保護受給者

(b) 「労働」「就労支援」 自治体とのかかわり

「労働」「就労支援」の要素に注目した施策や事業が増えている。問題現象等を解決・抑制する規制とともに、質の高い労働・就業現場を創出する支援の側面がある。市町村は個別制度の対応だけでなく、公共政策のパッケージとしての考え方、方向性が問われる

保健医療福祉・教育の分野

障害者総合支援法(法施行3年の見直し)

難病対策の充実と就労支援

障害者差別解消法(障害者権利条約批准に伴う。合理的配慮)

発達障害者支援法

精神保健福祉法改正(地域移行の促進)

障害者雇用促進法(精神の義務化等)

生活保護法(自立就労支援の拡充ほか)

高齢者支援の分野

医療介護総合推進法・介護保険法改正
地域包括ケア(在宅・個別支援)へ

「介護予防・日常生活支援総合事業」

「生涯現役社会の実現」

高齢者雇用安定法ほか

子ども・若者自立支援の分野

子ども若者育成支援推進法、子どもの貧困対策法、若者雇用対策推進法(検討中)、次世代育成支援対策推進法

「ひきこもり等対策」「キャリア教育」等

自立支援の分野

生活困窮者自立支援法

ホームレス自立支援法

出所者等支援

多文化共生(在住外国人支援)ほか

「働く」現場からの対応が問われる

過労死等防止対策推進法

アルコール健康障害対策基本法

労働安全衛生法改正 ストレスチェック

自殺対策基本法

雇用システム改革(労働時間制度等)ほか

地域づくり分野

まち・ひと・しごと(地方創生)法

5. 就労支援と職業紹介の違い

(1) 職業紹介（狭義の就労支援）

ハローワークや民間人材サービス等

※ハローワーク等の取組みには地域性があるが

(2) 自治体・地域の就労支援（広義の就労支援）

実施主体＝自治体や各種支援団体

特徴＝多様・輻輳する就労阻害要因に対応しながら。相談から多様な支援策、就労準備支援や就労訓練、求人などの開発・提供、職業紹介、定着支援（企業支援含む）までカバーする。
担当者制（寄り添い型）が多い

自治体の自立就労支援と雇用システム

さまざまな困難に対応した
包括的な個別支援による
自立就労支援

ソーシャルワークとしての就労支援
(地域リハビリとしての就労支援)

企業等の支援

多様な支援付き就労の
開発、環境調整等

労働力開発としての就労支援

職業紹介等
雇用確保・推進策
新規学卒・転職市
場での支援ほか

雇用保険
公共職業訓練ほか

自立就労支援システム

従来の雇用システム

6. 生活困窮者自立支援制度の対象

- ① 貧困、病気、障害、債務、家族問題など、生活上の困難を抱えている側面
- ② 少ない職業経験、長い離職期間、職種転換など、キャリア形成の課題を抱えている側面

図1 所得分布の変化

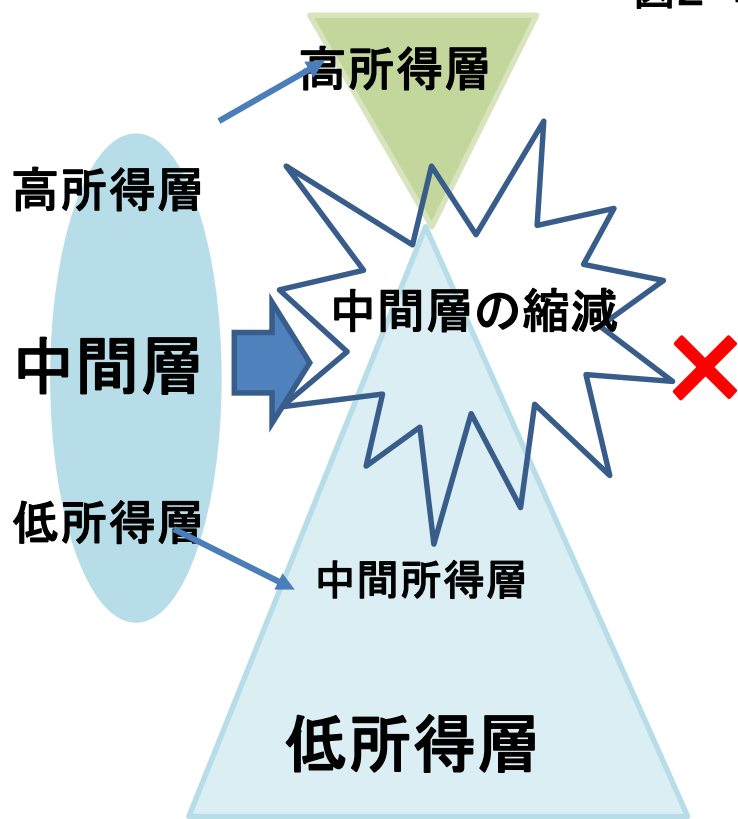
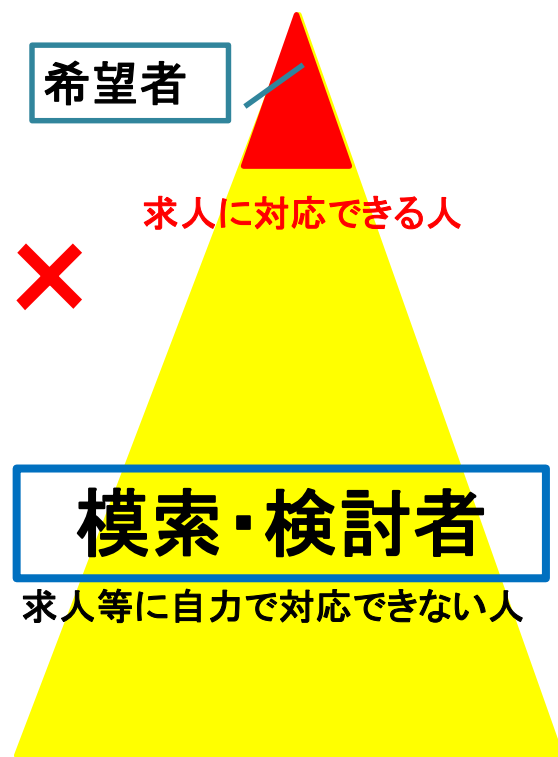


図2 輻輳する困難

- 孤立等
 - 生活保護のニーズ
 - 医療保健福祉、教育・子育て、住まい等の社会サービスのニーズ
 - 債務、家族問題等の解決支援ニーズ
- ほか

図3 キャリアの「模索・検討者」の拡大



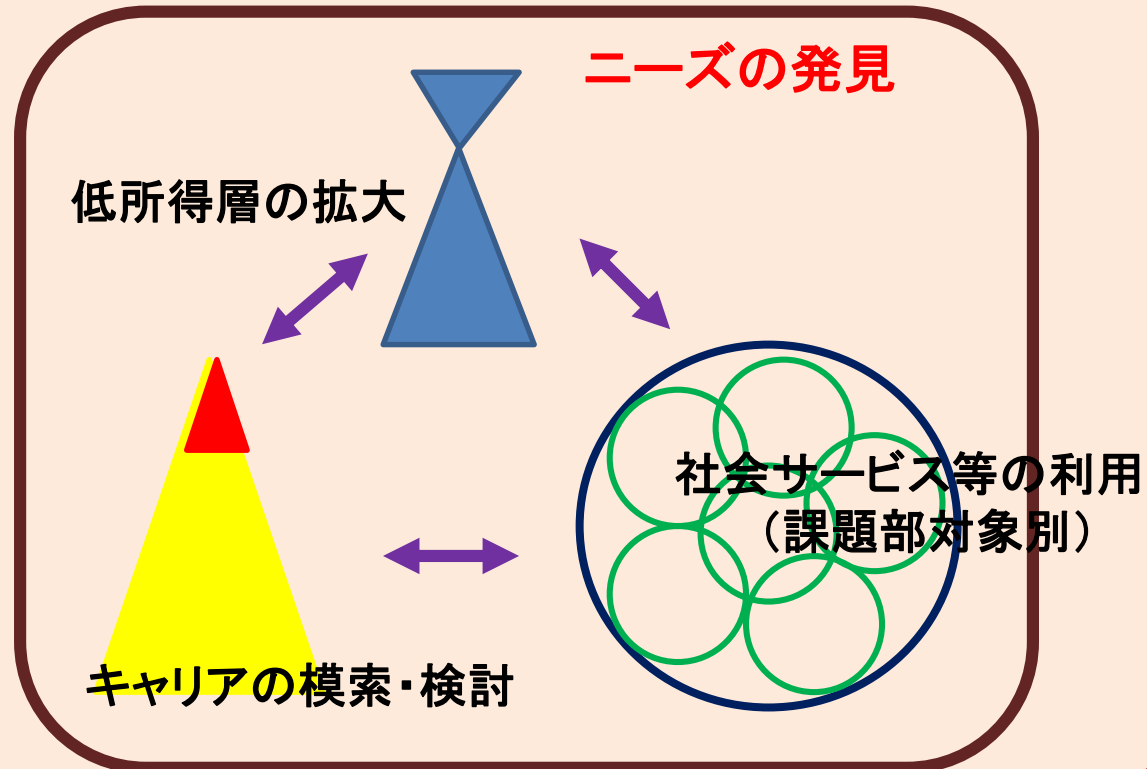
◆吉永純・花園大学教授「公的扶助研究239号」。駒村康平・慶応大学教授「中間層消滅」(角川新書)を参照

◆ファームビズ事業(豊中市)から

対象と就労支援システム

雇用システム

ソーシャルワークとしての就労支援



対象の規模

低所得者(臨時福祉給付金利用)
2300~2400万人

低所得の年金受給者
約1250万人

【対象別課題別社会サービス等】

ひとり親福祉等

障がい者福祉

高齢者福祉

出所者等支援

生活保護

困窮者
自立支援

医療保健

子ども若者支援

ホームレス支援

生活困窮者自立支援

※現状は対象別支援サービスの1つとして、限定される傾向

7. 支援の特徴 ①「支援付き」人材・労働力

- 支援やケアのプランに守られて、多様な就労や活動にチャレンジできる
- 多様な人材を戦力化する生産活動・地域活動等の開発につながる
- 地域ルールで「支援付き」人材が活躍する場が広がる(公民連携の1つ)

継続した支援やケアの調整と、技能や活動、キャリア開発を一体に

支援機関
(支援プラン)

支援・ケア等の
プランの協働

本人
(利用者)

技能や行為等に着目した支援やケアで、参加・活躍をひろげる

多様な人材の活用、育成型人材確保等が可能になり、さらに在職者訓練を含めて、人事・労務政策の改善等につながる

企業や社福、NPO、協同組合等(多様な働き方、中間的就労など)

※「支援付き」人材・労働力に関する政策は、自治体の公共政策として

特徴 ②仕事にもとづく訓練

- ①安心して参加・挑戦できる「訓練の場」「働く場」
企業実習、就労準備支援、就労訓練(中間的就労)・・・
 - ②目標(支援プラン)をつくり、単なる「居場所」にしない
 - ③支援付き就労(訓練)の場で育つ力・意欲。「小さな成功体験の積み重ね」「『ありがとう』等の声で見直す自己有用感」「事業・活動の中に役割を見つけ、生活習慣の再構築へ」「問題や悩みを話せる仲間の発見(グループワークで)」・・・
 - ④参加・体験を<振り返り>によって、自信に変える。振り返りには認知行動療法等の社会心理的支援が欠かせない
 - ⑥受入企業、受託団体のメリット。多様な人材・労働力の戦力化・最適化策、育成型人材確保策を学ぶ機会。
- ※米国WIOA法(2014)も「仕事に基づく訓練」を重視

特徴 ③定着支援(訓練付き就労～採用後も)

①就業現場で能力を発揮するには経験、時間が必要

②ストレス対処、問題解決を通じて、「役割」を発見

※障害者支援、離転職を繰り返すケース支援等の経験から

③就労支援には、企業への支援が伴う

企業(現場マネージャー)の「SOS」に機動的に対応。環境調整や指示・コミュニケーションの工夫に関する助言、そして本人への通訳・・・

④企業(現場)が「多様な人材」の戦力化、人材起点の業務・労務管理等を学習する機会

「実習工程表」などを提供すると、実習の効果だけでなく、<マネージャー—従業員>の役割等を見直せる。終了後、「事業所内のコミュニケーションの質が変わった」など、社長等の感想が返ってくる

⑤丁寧なマッチング、定着支援は、企業や労働市場(需要側)を耕す

特徴 ④キャリアの模索・検討者の支援

(1) 職業経験の少なさを補う

(職種転換の場合も)

(2) 就業・労働を支える生活習慣の再構築

(3) 職業イメージ、ストレングスの発見・気づき(本人・支援者ともに)

(4) 安心できるチャレンジ環境(守られた環境) ※自己有用感等の獲得への配慮

(5) さまざまな阻害要因への理解・配慮

8. 仕事にもとづく訓練

◆職業訓練が変わりつつある

- ①人材ニーズや成長分野に着目した職業訓練に加えて、人材の多様な可能性や就労継続に着目した職業訓練(仕事にもとづく訓練)が注目されている。アメリカは昨年、労働力開発・機会法(WIOA)を制定。職業訓練と職業紹介の仕組みを改革。「働くための準備～仕事にもとづく訓練と機会」(バイデン副大統領報告)が契機となった
- ②職業訓練と人材紹介を別々に行う従来の施策・取り組みでは、多様な人材の就労継続に課題が多い
- ③日本の就労準備支援や就労訓練(中間的就労)等の改革も、そのような方向の1つ

9. 「支援付き」人材と仕事にもとづく訓練

- (1) 少ない職業経験、長い離職期間、職種転換の必要性等の困難を補う⇒「キャリアを開く」
- (2) 就業・労働を支える生活習慣の(再)構築
- (3) 職業イメージ、ストレングスの発見・気づき
⇒「キャリアを開く」、雇用継続のチャンス
- (4) 安心できるチャレンジ環境(守られた環境)の獲得⇒居場所・いきがいの発見
- (5) さまざまな阻害要因への理解・配慮⇒保健医療福祉、教育、司法、金融等の社会サービス利用の調整

10. 就労訓練事業の進め方

企業、社会福祉法人等

就労訓練(内容)の検討
体制等の準備

(就労支援担当者ほか)

↓ 実習試行等

認定申請

↓

就労訓練 情報提供

～受け入れ調整等

就労訓練の求人届

↓

就労訓練 受け入れ

↓

就労訓練 報告・リプラン

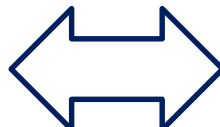
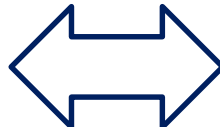
↓



相談



相談



- ①連携する自治体(支援機関)との相談
- ②訓練内容の整理、就労支援担当者養成等
- ③職場実習等の試行

窓口: 都道府県、政令市、
中核市

利用者の検討・調整

↓

支援プラン調整・決定
就労訓練のあっせん

- ・モニタリング
- ・フォローアップ
(個別調整、振り返り等)
- ・支援プラン調整
- ・継続、クロージング等

(a)就労支援担当者の配置

- ①就労訓練事業所は、仕事にもとづく訓練にかかわって利用者の支援を行う就労支援担当者を1名以上配置
- ②雇用型の場合、他の業務との兼務は可能ですが、非雇用型の場合は、就労訓練事業の利用者が所属する部署等で一般労働者に対して指揮命令を行う者とは別の者であることが必要です。
- ③配置方法 1)社内型 2)本部一括型 3)ネットワーク型

都道府県知事等から認定を受ける就労訓練認定事業者になるためには、就労支援担当者の配置が必須。

11. 企業・法人等からみた「支援付き」人材

- (1) 自治体や自立相談支援機関と連携した人材の確保・育成の手段
- (2) 多様な人材に対応するダイバーシティ政策に役立つ ※
在職者訓練にも広げられる
- (3) 公共調達（清掃や管理等）分野では、認定就労訓練事業者が「3号随契」で受注し、訓練付き就労を拡大
- (4) 課題別対象別の福祉等サービスの活用と雇用促進
障がい者やひとり親、高齢者等の支援サービスの活用
や自治体との連携による雇用等促進へ
- (5) 社会貢献というより、人事・労務政策の解決策の1つに
※新しい育成型人材確保策

企業や社会福祉法人等へのメッセージ

自治体の生活困窮者自立制度等の活用に向けて(例)

①「訓練付き就労」進め方セミナー

職場実習やインターンシップを経験して成長する就労希望者が増えています

- ◆市役所が進める就労希望者の相談支援
- ◆市役所が支援する就労希望者の受入と期待される効果

②今注目！！「訓練付き就労」による人材確保セミナー

職場実習やインターンシップにあわせた人材確保・育成の進め方

- ◆育成型人材確保のすすめ

在職者の教育訓練や障がい者雇用、メンタルヘルスにも・・・

③今注目！！若手人材・戦力化セミナー

「指示が通らない？」「丁寧な営業ができない？」 仕事の研修はやっているんだが・・・

◆育成型人材確保のすすめ

◆市役所は様々な就労相談の経験を活かして、「多様な人材」が活躍できる職場づくりを応援します

④目からうろこ！新しい人事・雇用の進め方セミナー

障がい者雇用やメンタルヘルスサポート、ダイバーシティ もっと効果的に進めたい

◆就業現場の人事・雇用の困り事。解決を応援します。

12. 支援(プラン)と実習や訓練の内容

	支援上の工夫	実習等の候補
1. 低所得層の増加 生活費が足りない 交通費等が負担できない 現金がない・少ない	雇用のチャンス 交通費や奨励金等 賃金の支払い方法 食支援	
2. 社会サービスの利用等 保健医療 福祉 教育 住居 債務ほか	就業時間 休憩のとり方 障害特性への配慮 住まい	
3. キャリアの模索・検討中 ストレングスの発見 生活習慣 職業経験の特徴・課題 自己有用感等		

13. 「支援付き」人材と企業等をつなぐ仕組み

「支援付き」人材の発見、実習や訓練等の調整

事業所ネットワーク(訓練付き就労ほか)

