

# 自治体・地域の就労支援の課題

～就労体験等の見える化、人材（開発）地域ビジョン等～

## 1 改正法施行後の課題

就労準備支援や就労訓練等を活用した支援はなぜ進まないか？

## 2 就労支援が問われる背景

## 3 自治体の就労支援の特徴と現状

## 4 めざす就労支援と課題

## 【資料】

## 5 （参考）公契約を利用した就労支援ほか

※本日は、上記の1、3、4を中心に報告します。



就労支援室 西岡正次

# 1 改正法施行後の課題

就労準備支援や就労訓練等を活用した支援を進めるために

- ◆自治体のさまざまな部署・窓口で、就労にかかわる相談・支援が行われています。特に生活困窮者自立支援制度では、就労準備(体験等)や就労訓練などの新しい支援が制度化され、自治体の就労支援は新しい段階を迎えました。しかし、◆新しい支援事業や就労支援は思うように進んでいません。
- ◆現状や課題を理解する手掛かりと、就労支援の改善に向けて、報告します。改善策の1つとして、就労体験等プログラムの「見える化」「シート化(言語化)」について提案したいと思います。

# 生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化①

## 1. 基本理念・定義の明確化

・生活困窮者の自立支援の基本理念の明確化

①生活困窮者の尊厳の保持

②就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立といった生活困窮者の状況に応じた、包括的・早期的な支援

③地域における関係機関、民間団体との緊密な連携等支援体制の整備(生活困窮者支援を通じた地域共生社会の実現に向けた地域づくり)

・定義規定を「生活困窮者とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」に見直す。

生活困窮者支援に携わる多数かつ他分野にわたる関係者間において、基本理念や定義の共有を図ることにより、適切かつ効果的な支援を展開

## 2. 自立相談支援事業等の利用勧奨の努力義務の創設

・事業実施自治体の各部局(福祉、就労、教育、税務、住宅等)において、生活困窮者を把握した場合には、自立相談支援事業等の利用勧奨を行うことを努力義務化。

関係部局との連携強化により、自立相談支援窓口につながない生活困窮者を確実につなげ、適切な支援を実施

## 3. 関係機関間の情報共有を行う会議体の設置

・事業実施自治体は、関係機関等を構成員(※)とする、生活困窮者に対する支援に関する情報の交換や支援体制に関する検討を行うための会議の設置をできることとする。

(※)自治体職員(関係分野の職員を含む)、自立相談支援事業の相談員、就労準備支援事業・家計改善支援事業等法定事業の支援員、各分野の相談機関、民生委員等を想定。

・生活困窮者に対する支援に関する関係者間の情報共有を適切に行うため、会議の構成員に対する守秘義務を設ける。

会議における情報共有等の結果、世帯全体としての困窮の程度の把握等が進み、深刻な困窮状態にある生活困窮者や困窮状態に陥る可能性の極めて高い生活困窮者等への早期、適切な支援が可能

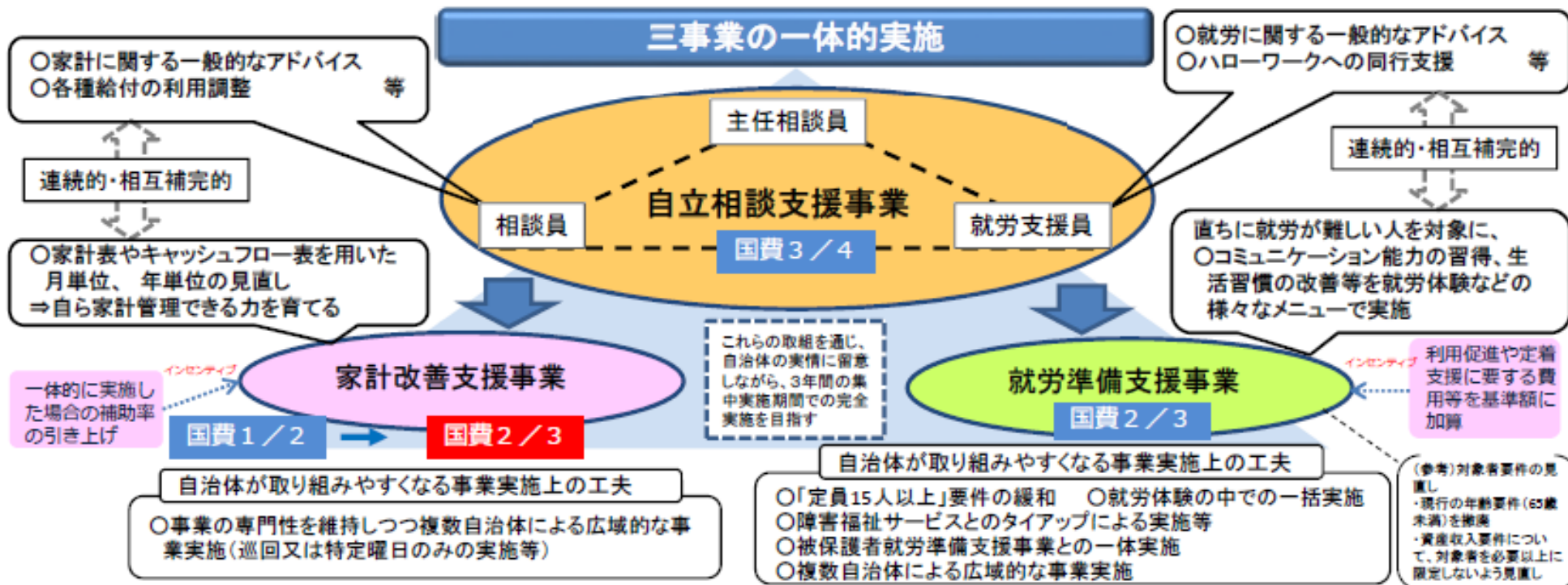
## 生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化②

### 4. 自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業の一体的実施の促進

・ 就労準備支援事業と家計改善支援事業について、自立相談支援事業と併せて一体的実施を促進するため、以下を講ずる。

- ① 就労準備支援事業と家計改善支援事業について、その実施を努力義務とする。
- ② 国は、両事業の適切な推進を図るために必要な指針を策定し、事業実施上の工夫等を図る。
- ③ 両事業が効果的かつ効率的に行われている一定の場合には、家計改善支援事業の補助率を引き上げる(1/2→2/3)。

※ 就労準備支援事業については、生活困窮者の利用促進につながるようなインセンティブを補助の仕組みとして設ける。



### 5. 都道府県による研修等の市等への支援事業の創設、福祉事務所を設置していない町村による相談の実施

- ・ 都道府県において、市等の職員に対する研修、事業実施体制の支援、市域を越えたネットワークづくりなど市等を支援する事業を努力義務化し、国はその事業に要する費用を補助(補助率:1/2)
- ・ 現行法では実施主体となっていない福祉事務所を設置していない町村であっても、生活困窮者に対する一次的な相談等を実施することができることとし、国はその要する費用を補助(補助率:3/4)。

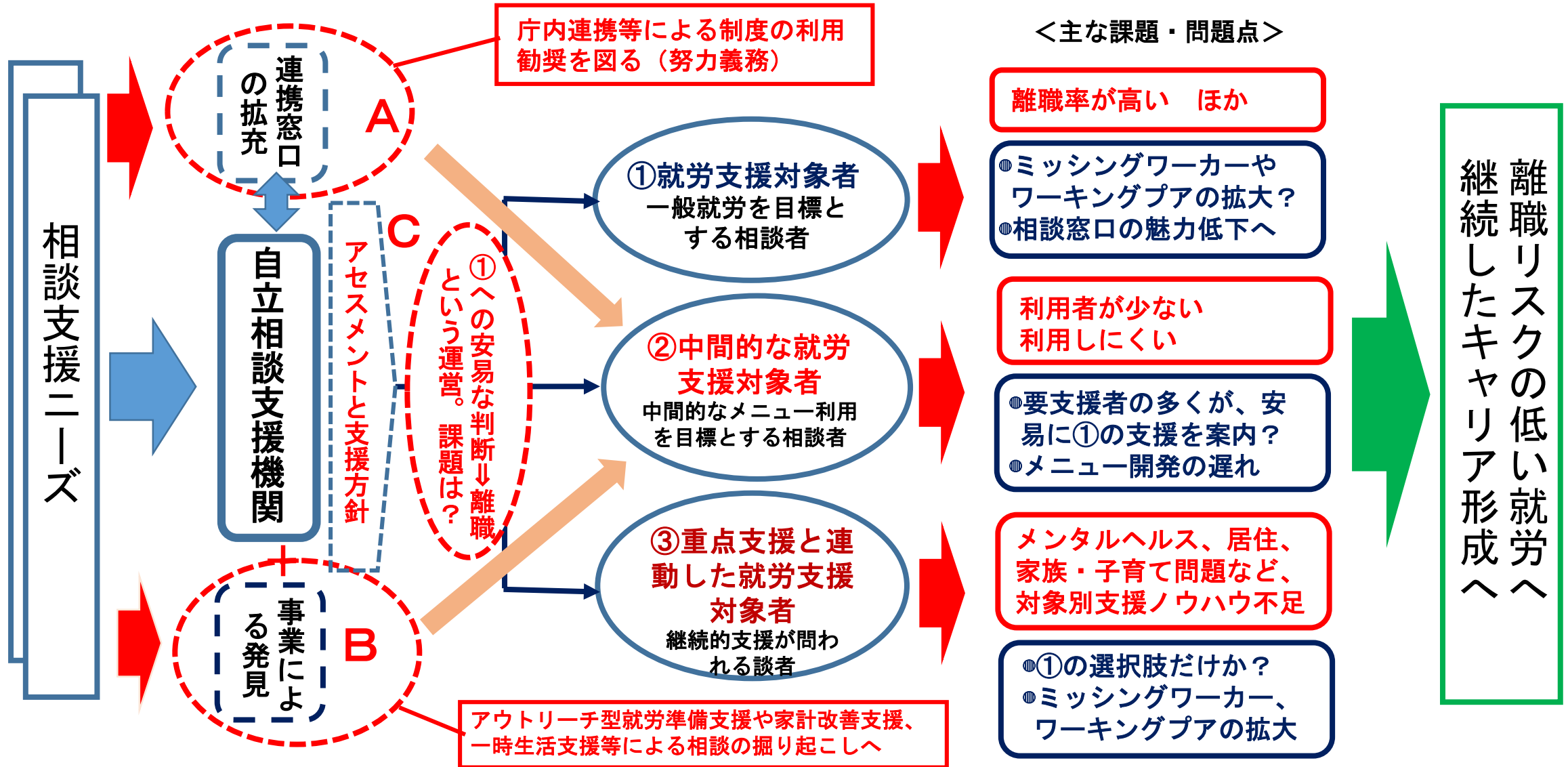
# 1 生活困窮者自立支援の実績、そして改正法の施行 . . .

※包括的・継続的な相談支援、早期発見・早期支援といった従来になかった相談～社会サービスの提供がスタートして3年。現場は相談ニーズを捉えることはできたか？ 改正法では、「就労の状況・・・」と定義規定の補足のほか、必須・任意事業の完全実施をめざす覚悟が示された。現場には何が問われているのか・・・？！

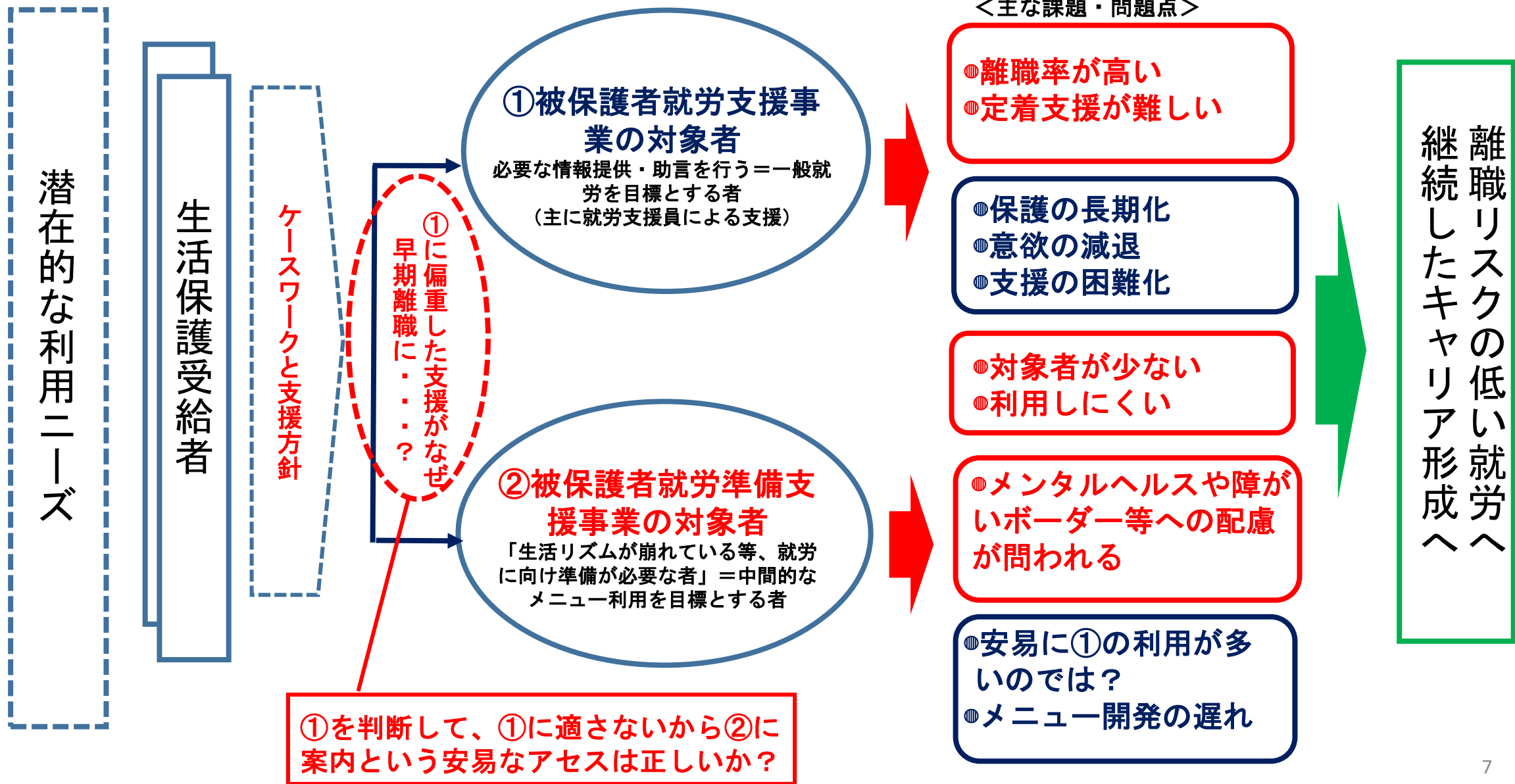
	新規 相談	プラン 作成	就労 支援 対象	住居 確保	一時 生活	家計 相談	就労 準備	就労 訓練	自立 就労	生活 資金	生保就 労自立	就労者 数
<b>H27</b>	226,411	55,570	28,207	7,803	16,460	5,178	1,833	161	22,430	5,855	9,066	21,465
/10万人	14.7	3.6	1.8									
目安値	20	10	6									※40%
<b>H28</b>	222,426	66,892	31,970	6,805	17,339	7,664	2,847	354	27,145	5,275	13,688	25,588
/10万人	14.9	4.6	2.1									71%
目安値	22	11	7									※42%
<b>H29</b>	229,685	71,293	31,912	5,539	17,155	9,466	3,146	389	28,173	4,454	14,745	25,332
/10万人	14.9	4.6	2.1									70%
目安値	24	12	7									※70%

※就労・増収率(目安値) = 就労者・増収者(プラン作成) / 就労支援対象者

## 2 就労支援の仕組みと運営 ~生活困窮者自立支援の場合~



### 3 就労支援の仕組みと運営 ～被保護者就労支援事業等の場合～



## 4 なぜ就労支援は進まないのか？ 進められないのか？


※「相談は多いはず」(実際は逡減傾向)だ。しかし、「もっと早く相談を利用してほしい困難ケースが多い(余裕にある支援が組めない)」「就労面のアセスが難しい」「支援メニューが足りない」などなど。一方で「就労準備支援や就労訓練の利用は進まない」「認定事業所から『利用しないのか?』のクレームも」「企業アプローチをしたいが、担当者が足りない、方策が見当たらない」…。自治体現場の悩みは複雑だ。






## 5 支援の「見える化（言語化）」 ～事業の悪循環を反転するには～

- ◆就労準備支援(就労体験等)や就労訓練事業は、従来の求職活動支援だけに偏重した支援を克服するところから生まれた。従来の制度にはなかった継続的な支援であり中間的な支援方策として登場しました。言い換えれば、直ちに雇用システムを利用する求職者ではなく、求職(活動)を準備する者・検討する者として、相談者に寄り添う支援を指向したものです。
- ◆その考え方や必要性は、支援に携わってきた者は、今までの経験から誰もが理解し期待したものでした。しかし、前ページのとおり、事業は悪循環に陥っています。



◆私たちは、そもそも就労準備支援(就労体験等)や就労訓練事業とは、どういう内容の支援なのか？さらに相談者に対して、どのような目的・目標をもって利用してほしいのか？その内容をわかりやすく説得的に提案すればよいのか？ 目標にあわせて複数のプログラムから選択してもらうにはどうすればよいのか？ などの疑問を基に、相談支援、就労支援に携わる皆さん、就労支援を担当する部署、就労体験や就労訓練で協力いただいている企業・事業所の皆さんと意見交換し、推進のための課題を整理したいと考えました。

- 
- ◆そこで、今年度の社会福祉推進事業で、「就労体験等プログラムづくりワークショップ」に取り組んでいます。中間的な支援策の代表的なプログラムである働く現場での「OJTの活用」による就労体験や就労訓練に焦点を**しぼって**、その進め方を相談支援員や就労支援員、認定・協力事業所の皆さん方とワークしています。  
⇒ワークショップの進行イメージは、資料6を参照してください。

## 6 就労体験等プログラムづくりワークショップ（タイプ）

※ワークショップのねらいや参加者等から、次のような進め方が考えられます。

	自治体 担当部署	相談支援 担当	就労支援 担当	就労準備 担当	関係機 関・団体	認定・協 力企業等	企業等 団体	有望企業 等	産業等の 関連部局
①就労準備 や就労訓練 等の進め方 の共有、具 体化等	○	○	○	○	○	△	△		○
②認定事業 所、協力企 業等の拡大 に向けた取 組み	△	○	○	○	△	○	○	○	△
③就労体験 等シートづ くり（支援 者版）	△	○	○	○					
④就労体験 等シートづ くり（企業 版）	△	△	○	○		○	○	○	△

## 7 就労体験等の「見える化」①

～個々の体験効果を示すには～

※就労体験に何を期待するのか？「就労の基礎」スキルあるいは「キャリアラダーのきっかけ」「キャリアラダーの見通し」、それとも「収入の確保」「転職やキャリアアップ」・・・？ 業務・作業の案内・解説だけに終わっていないか？

職業経験がない・少ない

長い離職期間（ブランク）

多い離転職の経験

収入（確保の緊急性）、働きながらキャリアアップ等

心身の状況、孤独等への配慮

無業・離職期間が長い  
⇒不安、判断能力・自己理解の低下・・・

キャリアラダーが見通せない・こだわり  
⇒不安、判断能力・自己理解の低下・・・

キャリアラダーのきっかけ・偶然の少なさ  
⇒多様なキャリアの入口に恵まれなかった

収入の確保（見通し）期間・時間の調整など  
⇒包括的支援

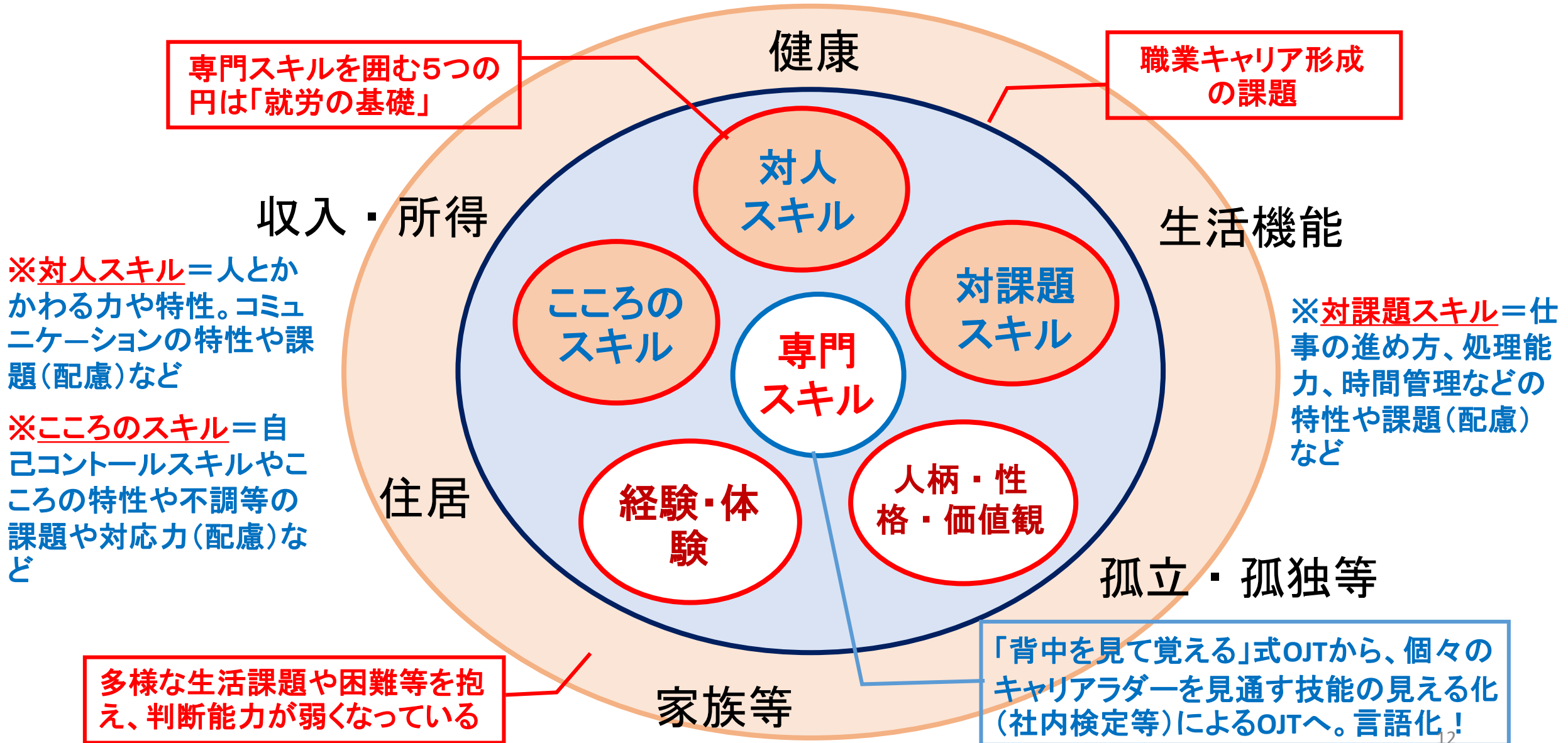
「キャリア初期の課題」体験・理解できる現場  
⇒就労の基礎スキル

キャリアラダーを見通す機会や専門スキル体感する現場・・・  
⇒体験に続く短期バイトや教育・訓練・・・

収入（確保）や就労条件等の調整  
⇒無料職業紹介の活用

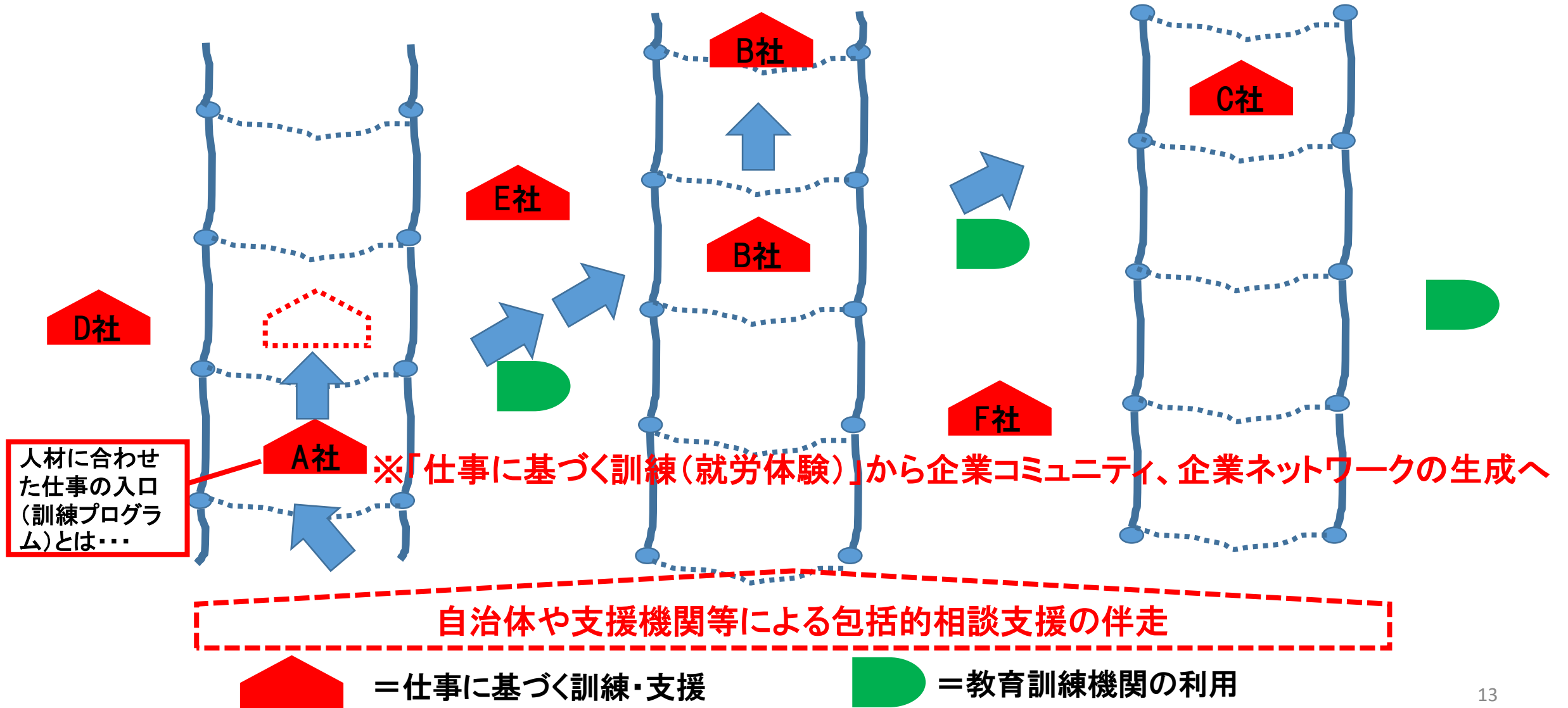
心身の状況や孤独などに対応した包括的支援

# 8 就労体験等の「見える化」② 「就労の基礎」スキル＝自己理解ほか



## 9 就労体験等の「見える化」③ キャリアを見通す（ラダーの発見）

※「雇用の流動化」「人材の流動化」の中で、思い描く「キャリア・ラダー（見通し）」を発見できる支援が問われている



## 10 仕事に基づく訓練＝体験をつくる

～就労体験を企業から見ると・・・～

### 就労体験の希望者・利用者を集めるルートは・・・？

体験等の希望者は求職者（求人応募者）ではありません。雇用市場ルートからは見つかりません。役所や相談支援団体、地域リーダーや先生、友人といった**別ルート**から案内されます。そのため体験のわかりやすい、魅力的な情報を別ルートにのせる必要があります。

### 体験者が御社の理解者・求職者に変わる時！

#### ①「就労の基礎」スキルをめぐる体験者の不安を理解する

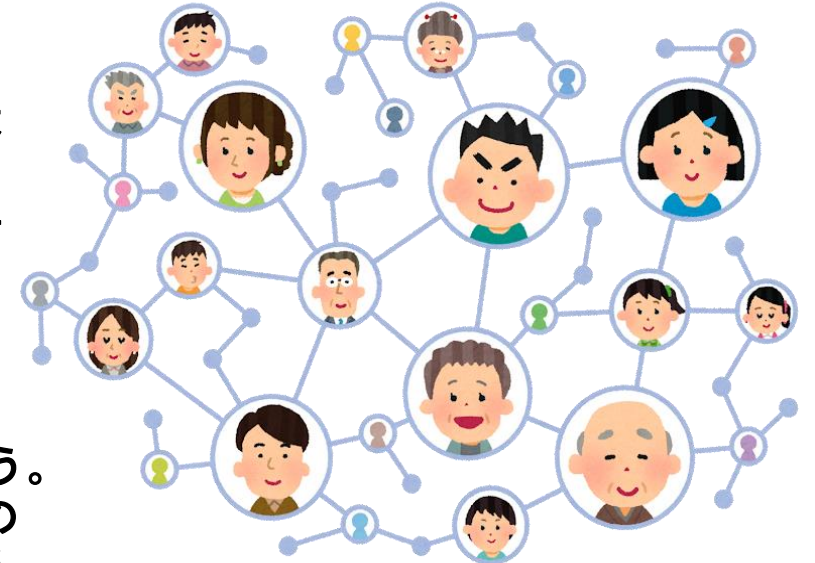
体験者が経験する業務・作業は高い専門スキルが問われることは少ないでしょう。では体験の効果とは何でしょう？ 対人スキルや対課題（仕事）スキル、感情のコントロールなどの「就労の基礎」は未知数なため、否定的で苦手意識の強い人、自己理解のチャンスに恵まれなかった人は、リアルな労働現場でさまざまな刺激、ストレスを受けますが、その健全な自己理解を応援してあげてください。そこから企業・仕事の理解が進み、信頼が生まれます。

#### ②企業活動の魂・肝、それを支える労働の質への関心を伝えてください

例えば、介護施設は利用者ファーストでその満足度の向上が第一です。高齢者との対話や対応を大切にしている現場であり、いろんな場面で問われます。アパレルは、手作りなどの品質とそれをどう届けるかを大切にします。素材の調達から製造～包装～輸送の各作業で工夫や配慮が重ねられています。

#### ③身近なスタッフから学ぶ

仕事や働き方、改善の仕方、職場生活のイロハは、身近なスタッフの言動や人となりから学び、刺激を受けます。企業理解の最前線です。



※役所の相談を通じて、体験できれば、自信が芽生えます



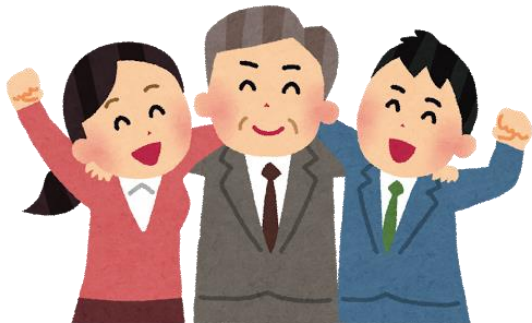
※求職準備者は、面接や質問されることが不安・・・

## 11 就労体験をつくる① ～事例から～

◆体験者じゃあなくて、サポーターという職場の一員に就労の準備を真剣に取り組む体験者をどう呼ぼうか、職場のスタッフに紹介・理解してもらおうか？悩んだA介護施設。フルタイムスタッフのほか、パートやアルバイト、専門職などいろいろな人といっしょに働きます。小中学生の体験と違って、具体的な目標をもって仕事を体験するのだから、体験者を「サポーターの〇〇さん」と呼ぶことにしよう。「〇〇さんの就労準備が進むように、私たちがサポーターになり、〇〇さんは、△△の仕事で私たちにサポートしてくれます」と紹介します。



◆就労で苦労したスタッフが、不安な体験者に寄り添う  
アパレルのB社では、独自のデザインと商品の質＝手作りを大切にしている。デザインをはじめ、素材の搬入からプリント、完成品の包装・配送まで、1つ1つ検品しながら工程が進む。搬入・包装・配送を仕切るXさんは、5年間のひきこもり経験を経て同社に就職。不安な体験者の気持ちができるXさんは、自身の経験を交えて作業を伝え、体験者が語り始めるまで質問はしないという。一方、デザインをはじめすべての工程を案内してスタッフを紹介するなど、声を出しやすい雰囲気づくりに気を使っている。「彼の関係づくりによって、自ずと体験者の作業内容が良くなっていく。私にはできない」と社長。



## 12 就労体験をつくる② ～事例から～

### ◆体験は、わが社と仕事への入口。いろいろあっていい

求人に応募してきた求職者は、求人内容の仕事が入口で、「早く一人前になってもらう」。しかし、体験者は、求職者ではない、わが社の活動や仕事体験を弾みにして求職活動に踏み出す人たち。C社は、CADを担う人材育成を行っている。セミナーや会社の研修の講師や教科書の編集者などの専門職が働いている。そんな中、精神保健福祉士の資格をもつYさんは、同社での体験を企画・実施し、体験修了者を次のステップに案内もしている。企業による就労支援だ。同社はCADやICTの仕事に幅広い人が関心をもってほしいと体験を位置付けている。

D社は新聞販売店。中心業務は配達だが、そのサポート業務は案外知られていない。そこで、サポート業務も新聞販売店の仕事の入口にしてみた。



### ◆体験者も、1人の利用者に向き合うことから・・・

介護施設Eは利用者との関係づくりを大切にしている。体験者も施設に通い始めると、まず担当する利用者、1人だけど、にあいさつ、話を聴く。その後、体験の補助作業に移る。途中、ミーティングで、気づいた利用者の変化などを話題にする。介護は作業を終えればよいだけではない、どうすれば利用者を理解し、その満足度を上げられるか、個々の利用者の理解が基本。そこから食事の補助であれ、部屋のそうじであれ、作業や行動が組まれる。ほかのサービス業にも共通する対人スキルの肝だという。





# 13 就労支援への関心と改革の歩み ~先進諸国では~

先進国では、人材（労働力）が育ち・動く仕組みをどう作ってきたか？ 失業の増加（特に、若者）や就労困難者の増加に対応して、新しい試みを進めている。①個別相談の重視や訓練の改善、そして②相談と訓練の一体実施、さらに③「仕事に基づく訓練」（訓練付き就労）、④相談や訓練と職業紹介の一体化という方向です。企業も、求職者を募集するだけでなく、相談支援と連携し、訓練段階から「OJTの活用」による人材開発を分担。支援機関と企業が共同して、人材（労働力）が動き（移り）やすい仕組みを試みている。

職業紹介

地域企業等

職業訓練

個別相談

(キャリアカウンセリング等)  
※欧米では、まず個別相談の重視から始まった

失業者だけでなく、就労困難者（特に若者等）、低所得者、キャリアアップ（再就職）希望者など、対象を広げ、支援方策を革新してきた

職業訓練と相談  
支援の一体化

(ワンストップセンター等)

※アメリカの労働力投資法、欧州の「労働と福祉の連携」ほか

訓練の改革。仕事  
に基づく訓練と相談  
支援の包括化

※欧州のデュアルや生産学校など

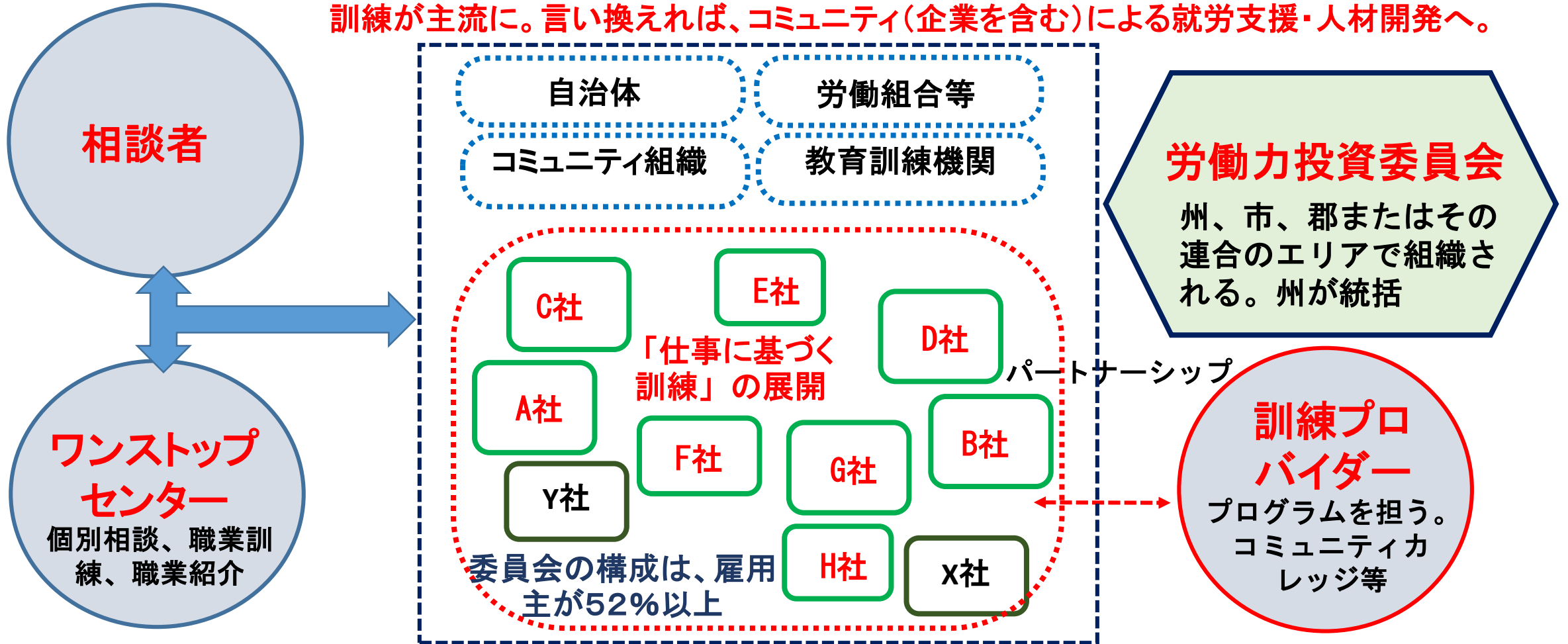
訓練の改革。仕事  
に基づく訓練、職業  
紹介、相談支援、  
収入保障の包括化

※アメリカの労働力革新機会法ほか

# 14 「仕事に基づく訓練」

## ～アメリカの労働力革新機会法（WIOA）～

※「ワンストップセンター+労働力投資委員会」の下、「仕事に基づく訓練」を中心にした職業訓練が主流に。言い換えれば、コミュニティ(企業を含む)による就労支援・人材開発へ。



※日本でも、企業や企業コミュニティが就労支援に連携し、訓練段階から人材を受入れ、人材開発を始めている。就労体験や就労訓練における企業との連携の基盤は芽生えつつある

## 2 就労支援が問われる背景

◆雇用システムが対応できない・しない就労困難層の増大、かつての失業者とは異なる支援対象（求職準備者）の拡大である。「雇用システムからの排除」が進んでいるとも言える。背景に、求職準備者のニーズを受け止めるケア（社会保障・生活保障）の側も、労働（稼得）の側もうまく機能していない。 ◆早期発見・早期支援や個別支援が問われるケア（社会保障・生活保障）の遅れと、産業・労働、社会の変化に対応しきれない労働や産業の側が重なって、貧困・格差をさらに拡大させている。 ◆ケアの側は、雇用対策（稼得）に依存したシステムからの脱皮が遅れ、また◆古い「労働（稼得）とケアのシステム」＝保健福祉医療と産業振興・雇用労働・地域づくり・教育等の分断の下で、各種施策を統合するビジョンとガバナンスの欠如、自治体・地域、教育、産業・・・の模索が続いている

# 1 ワーキングペア、生活保護 . . .



都道府県別 子どもの貧困率(2012年)

沖縄	37.5%
大阪	21.8
鹿児島	20.6
福岡	19.9
北海道	19.7
⋮	

(国立大学 戸籍総合研究所)

## ワーキングペア率

保護基準以下の収入しかない世帯の割合。

最低生活費 (2012年)

大阪 1人=1,348,638円

2人=2,127,337円

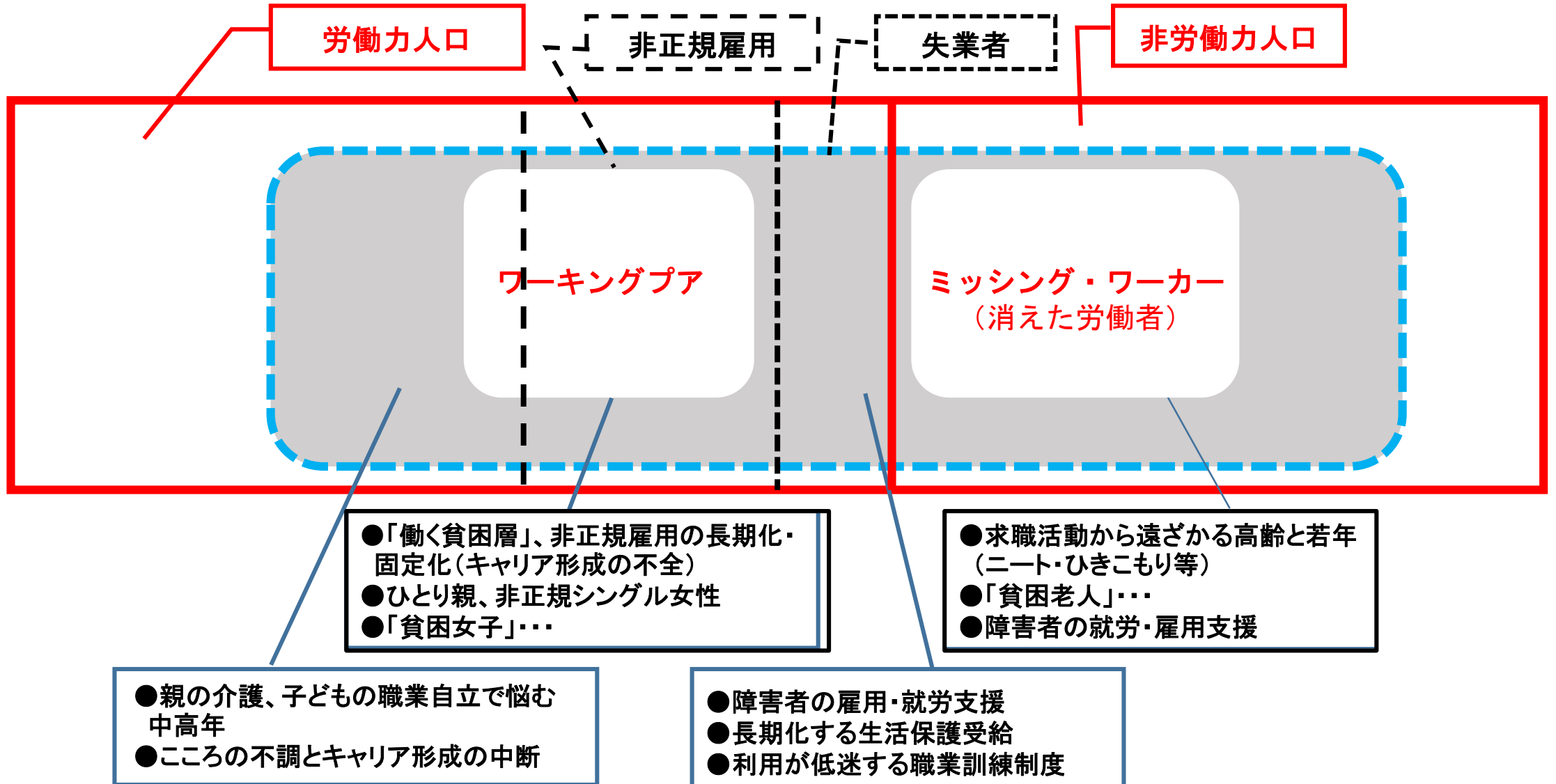
3人=3,032,442円

4人=3,599,435円

5人~=4,320,843円

※住民税非課税世帯とは...

## 2 労働や福祉の統計データから



### 3 労働や福祉の統計データ

(注) 各数値の調査時期等は異なる

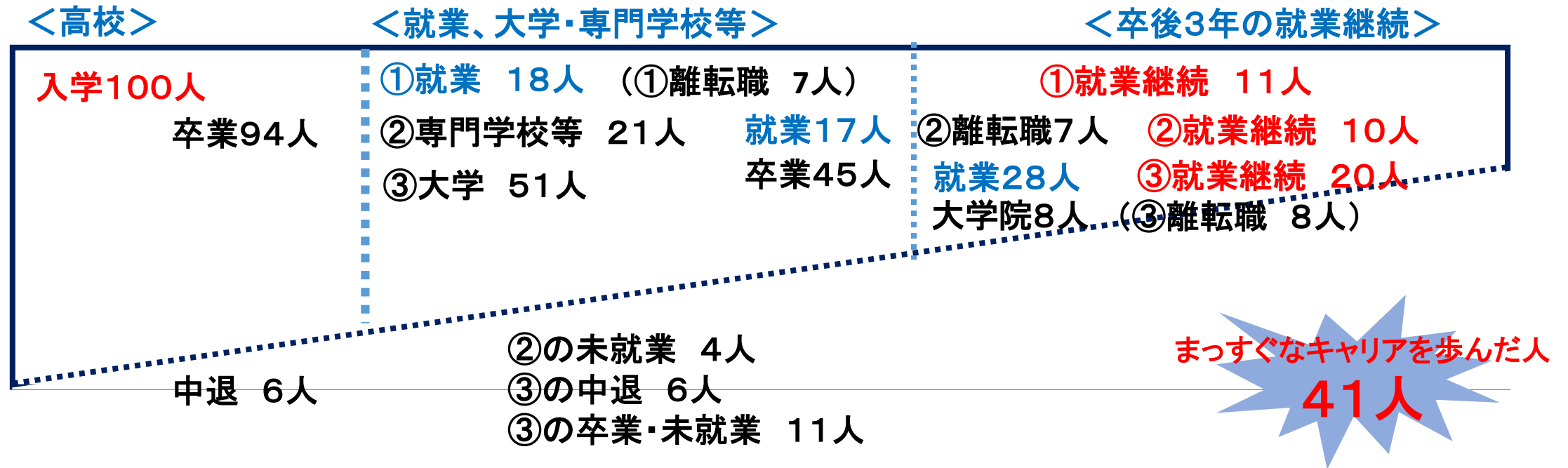
<p>労働力人口 6587万人(10万増) 15～64歳では、5891万人(35万減)</p>		<p>非労働力人口 4489万人</p>	
<p>就業者 6351万人 雇用者 5595万人</p>	<p>うち非正規 1962万人 「約8割がワー キングプア」</p>	<p>失業者 236万人 「うち4割が長期化」</p>	<p>ニート 56万人 ひきこもり 約70万人 SNEP(孤立無業) 約1981万人 うち未婚無業163万人</p>

- 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（平成23年度推計値）
- 非正規雇用労働者 平成12年度：26.0% ⇒ 平成27年：40.55%
- 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（平成23年度）、中高不登校＝約15.1万人（平成23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）＝平成26年度予算推計～。支給規模は、概ね人口の1/5～1/4。生活保護受給者数と合わせて、低所得層が人口の約1/3になる地域も。
- 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 若者の進路

～まっすぐな進路を進む人は、4割を切っている～

◆高校入学者を100人として、どこかの段階までの教育機関を修了し、新卒就職して3年後も就業を継続している人＝まっすぐなキャリアを歩んだ人は何人いるか。



※図＝児美川孝一郎教授（法政大学）が、「学校基本調査」（2012年）、「新規学校卒業者の就業離職状況調査」（2012年）をもとに、進学率、卒業率、就職率、離職率から推計したもの。「キャリア教育のウソ」（2013年）から作成

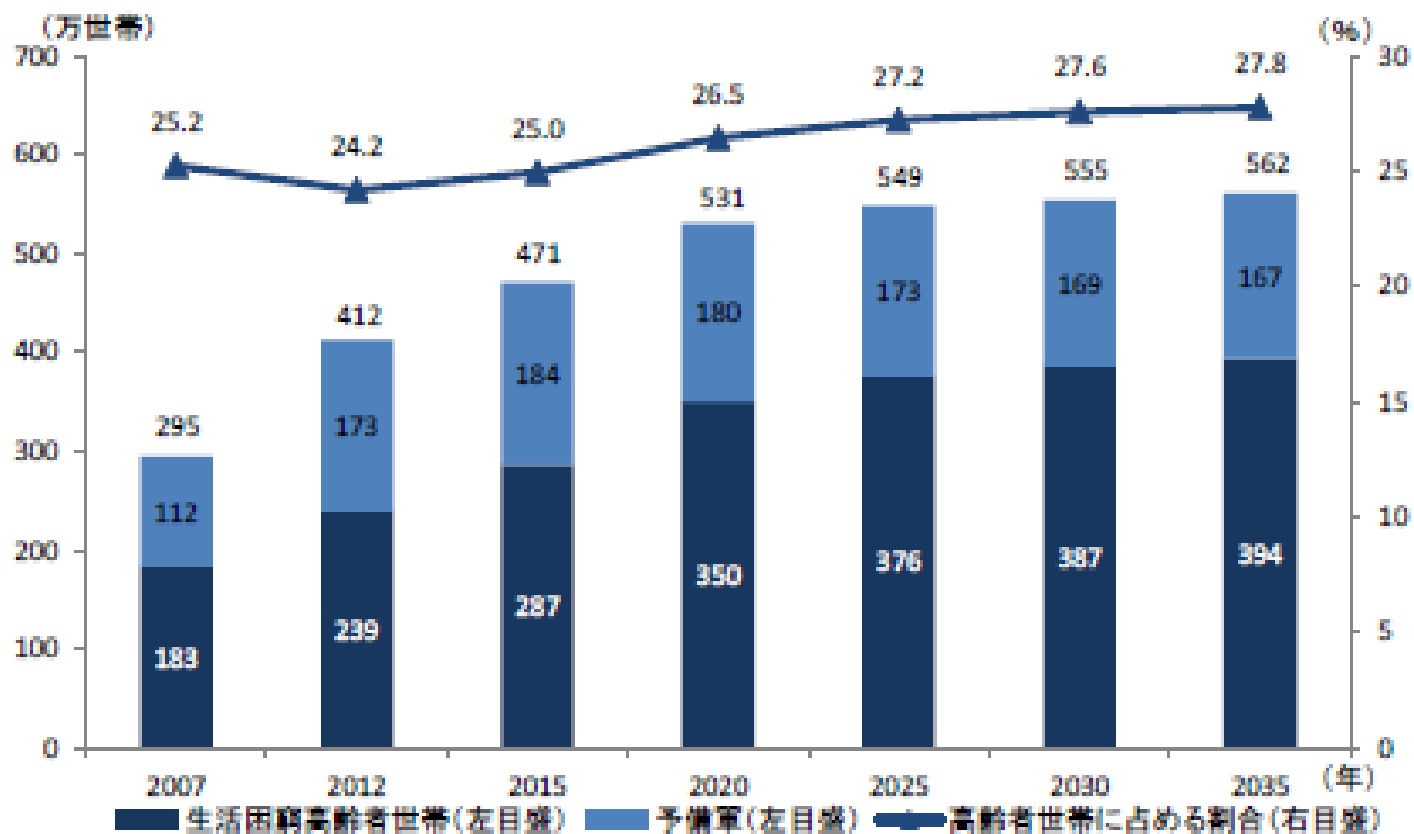
※新規学卒就職者の就職後3年以内離職率 大学＝32.2% 高校＝40.8%  
 中学＝67.7% 平成26年3月卒業、雇用保険統計から（厚労省）

## 5 高齢期も安心できない ～長生きすると、貯蓄不足から生活困窮に～

「貯蓄不足」など、生活困窮の高齢世帯の拡大がすでに始まっている

就職氷河期に遭遇し、非正規雇用を余儀なくされた団塊ジュニア(1970年前後生れ)が、高齢期に達する2040年前後に生活困窮の高齢世帯が急増すると予測とは異なり、2040年を待たず、**2012年～2020年に、高齢者の生活困窮者世帯とその予備軍が大幅に増加している。**

(図表6) 生活困窮高齢者世帯およびその予備軍の推計



低収入の高齢者世帯  
534万世帯(2015年)  
高齢者世帯の28%

「貯蓄不足」「貯蓄不足  
予備軍」の増加  
低収入高齢者世帯の貯蓄残高  
分布から

(資料) 日本総合研究所作成

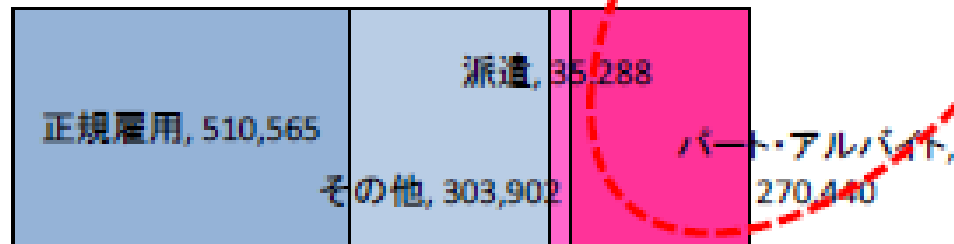


## 6 我が国の社会保障・雇用の特徴

- 1 日本の社会的支出は、イギリスやオランダを超えている。しかし、**困窮率の抑制は進まない**
- 2 社会保障給付の9割近くが、**社会保険による給付**である
- 3 しかも、**社会保険の財源に税が投入されている**(国保でも6割超)。
- 4 その結果、**社会保険から排除された低所得者向けの給付が少なくなっている**  
⇒社会保障給付は、所得上位層30%が、所得下位層30%を上回っている
- 5 日本では**困窮層向けの社会的支出は低い** 生活保護の捕そく率の低さ(2割前後)  
「所得調査付き支出のGDP比」「社会的支出に占める所得調査付き支出」の国際比較から
- 6 生活保護をめぐる**受給層と非受給層の分断**  
**適用基準の引き下げ**(直接の影響)⇒就学援助、無料低額診療、国保保険料減免等  
**住民税非課税基準の引き下げ**(間接の影響)⇒介護保険サービス負担減免、ひとり親世帯の生活支援事業、養護老人ホーム入所等
- 7 **日本の最低保障の特徴**  
①社会扶助、②社会扶助等を含む準所得、③老齢最低所得保障、④最低賃金  
日本の特徴 国際比較すると、②が相対的に低いこと、**①～④が近接(だんご状態)**
- 8 貧困・困窮が進んでいるが、**低所得層は福祉には期待しない傾向**(世論調査は、景気>福祉)
- 9 生活保護受給者 **孤独・孤立化が進む** cfイギリス 孤独担当大臣の創設

宮本太郎先生(中央大学)の講演から(2018年9月2日、京都)

## 7 地域データをみると (ワーキングプア、ミッシングワーカー等)



〈地域で見過ごしている人材〉

- 完全失業者 67,778 人
- 非労働力人口のうち、通勤・通学、家事のいずれもしていない人 354,415 人
- 就業者のうち、非正規雇用者  
派遣労働者 35,288 人  
パート・アルバイト 270,440 人

727,921 人  
15歳以上人口の31.0%

※この図は、国勢調査データから誰でもつくれます。試してください

所得面から見ると・・・

所得の低い層？ 臨時福祉給付金で見ると平成29年度予算 11,722,318千円で、ひとり1万5千円支給ですから、対象は70万人ほど。この数字に、生活保護や児童扶養手当を加えると「低所得層」と言われます。いろいろな事情で思い通りの就労・職業生活が実現できていない人たちも多く言います。

### 3 自治体の就労支援の特徴と現状

自治体・地域の就労支援の現状は、◆分散する相談窓口、求人情報への安易な依存。  
◆「求人につなぐ」ことにこだわる求職活動支援。その弊害は、生活困窮者自立支援の新たな試みのブレーキに。◆この制度では就労支援が大きく見直され、改革されたが、その効果はまだ十分現れていない。◆就労支援と雇用対策との違い・関係も未整理のまま、現場の混乱は続いている。◆自治体の相談・支援の体制、仕組みの改革は、「相談者×支援機関×企業等の3者の交渉・調整システム」をベースにやっと始まったところ。  
◆就労準備支援等の中間的支援が進まないのはなぜか？◆就労支援は、自治体の中でどんな役割が期待されているのか？ 人材(開発)・人口に関わる施策として、福祉・産業・人口対策・教育の施策からも期待されているが…

# 1 分散する相談窓口 ～テキストの欠如、求人情報への安易な依存～

※「対象別・課題別社会サービスに付随した就労の相談・支援」が、自治体の就労支援 ⇒ 細切れの相談支援

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

(非正規シングル、DV等)

子ども・子育て支援

(貧困・虐待・保育等)

精神保健医療

在住外国人等支援

若者支援

(ひきこもり・新卒未就職等)

障がい者支援

ホームレス支援

発達障がい者支援

多重債務等解決支援

出所者等支援

自殺対策

廃業等事業整理支援

がん患者支援

非正規雇用者

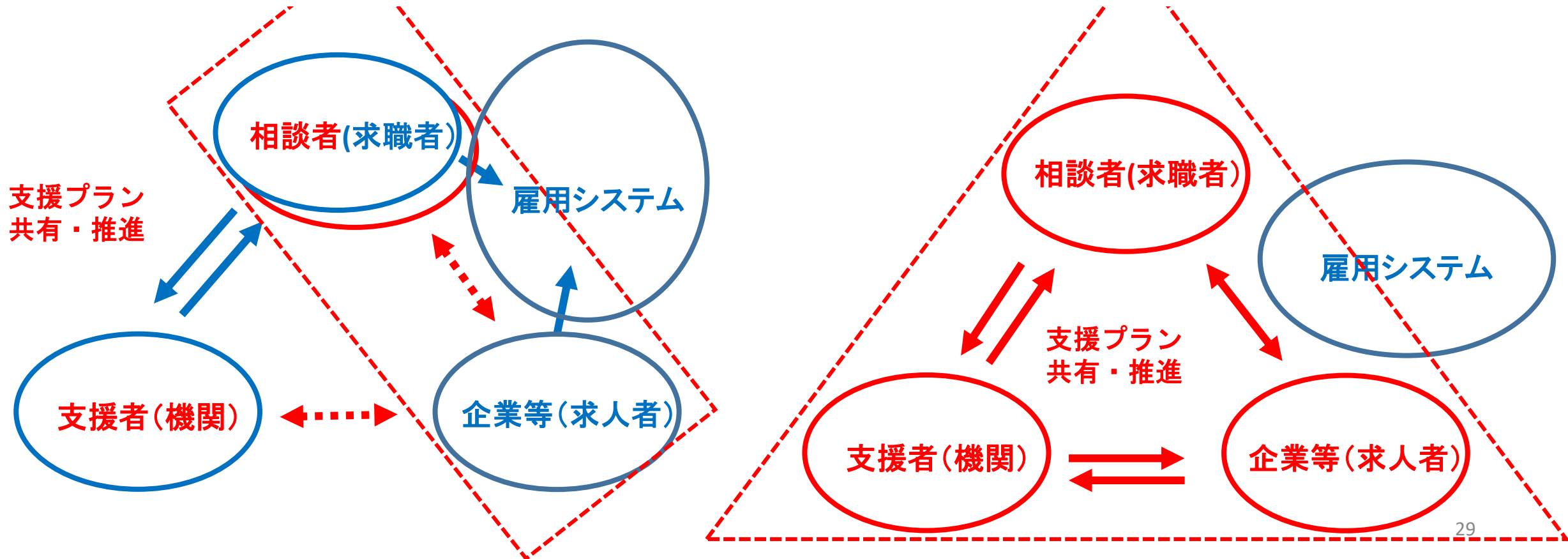
地域福祉(民生委員等)

生活保護受給者

生活困窮者自立支援が挑戦するもう一つの課題

## 2 「求人につなぐ」を優先した支援 ～求職活動支援への偏り～

就労支援の現状は、相談～就労準備の段階では、主に相談者(福祉サービス等の利用者)と支援者(機関)の間で支援プランを共有・推進し、就労に向かう段階以降になると、求人情報を媒介して相談者(求職者)と企業等(求人者)の2者間の交渉・調整プロセスを間接的に応援する「求職活動支援」に移る。今後の就労支援では、相談者(求職者)と企業等(求人者)と支援者(機関)の3者が、相談の段階から就労準備～体験等～職業紹介～定着の各プロセスで、支援プランや企業の体験や求人の情報をもとに、相談者(求職者)の意向、企業の人材ニーズなどを共有し、交渉・調整しながら就労(継続)を実現する



### 3 就労支援の見直し・改革 ～日本の場合 福祉分野から先行～

従来の就労支援:は、年代別対象別サービスに付随した相談支援

- ①既存求人につなぐマッチングで、本人と求人企業で交渉・調整する「2者間調整」型支援であった
- ②「タテ」型サービスに付随した支援は、既存サービスの対象から外れる就労困難・自立困難層を拡大
- ③「タテ」型サービス付随した支援は、体系的な就労支援の形成を遅らせた

◆就労による自立⇒自治  
体の就労支援の模索

◆支援のプロセス化・オーダーメ  
イド化 模索から展開へ

◆体験等で職業イメージ形成  
＝「計画された偶然」

◆支援付き就労(中間的就労等)～  
キャリア形成(と人材流動化)へ

企業等への  
技術的支援  
が重要に

【雇用サイド】～福祉と雇用等との連携～

生活保護自立支援プログラムの試み～「求職活動支援」からの脱却へ～

就労による自立・社会生活自立・日常生活自立  
自治体が支援メニューをつくる時代へ(求人含め)

生活困窮者自立支援制度の試み

タテ型福祉から脱却＝対象の拡大。就労準備、就労  
訓練(中間的就労)、職業紹介た定着支援を含むプロ  
セス支援、メニューのオーダーメイド化が加速か？

就労支援 ⇒ キャリア形成支援  
福祉と労働が一体となった人材開発  
⇒自治体の就労支援施策の体系化へ

有期雇用の「無期転換ルール」、多様な働き方、労働時間規制、若者雇用促進法・・・、そして  
自治体の無料職業紹介事業の規制緩和

## 4 就労支援と雇用（失業）対策の違い

さまざまな困難に対応した  
包括的で個別支援による  
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)

就労訓練事業等（支援付き就労）  
の開発、推進

企業等の支援

多様な人材への対応力、キャ  
リア形成の見える化等の支援  
人材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

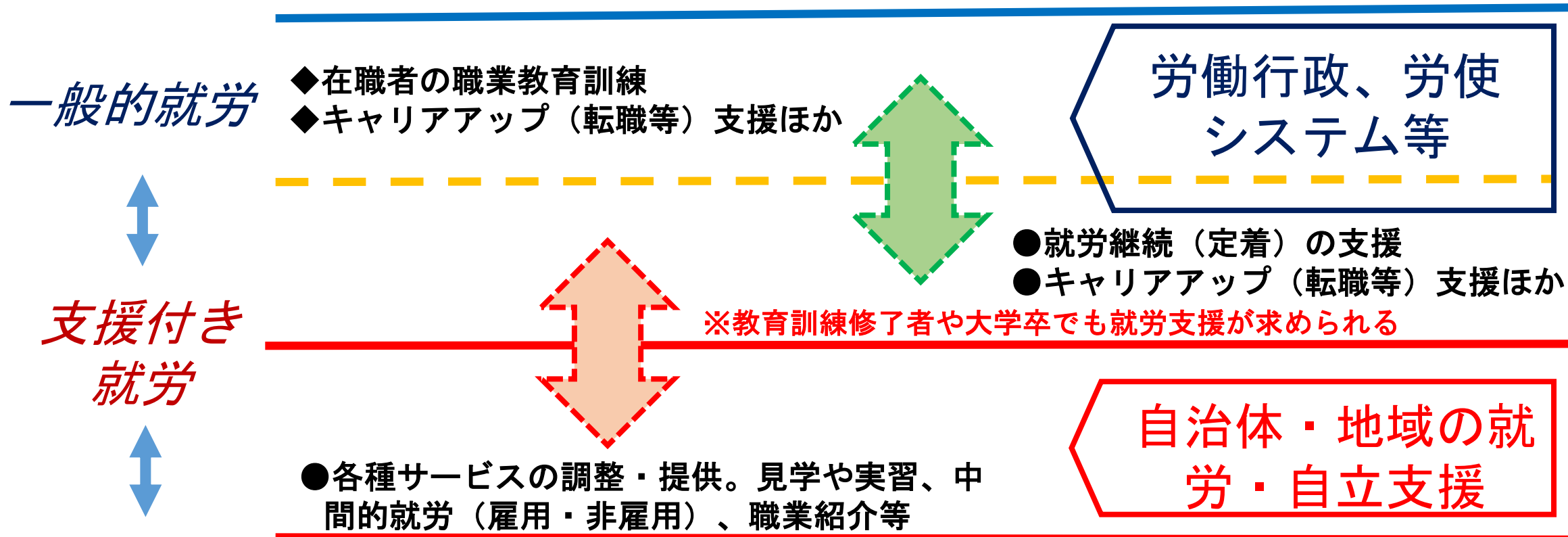
雇用保険  
公共職業訓練ほか

自立就労支援の施策・事業

雇用（失業）対策

## 5 就労支援の遅れが、雇用システムの不全を促進 . . .

就労支援の現状、その弱さが、雇用システムの不全を進行させている？ 厚労省・労働サイドが、財源を含め自治体の就労支援拡充に舵を切るかどうか？



※「支援付き就労」のニーズ拡大は、地域の雇用システムの不全の一因でもあり、自治体・地域の活性化の重要課題の1つである。

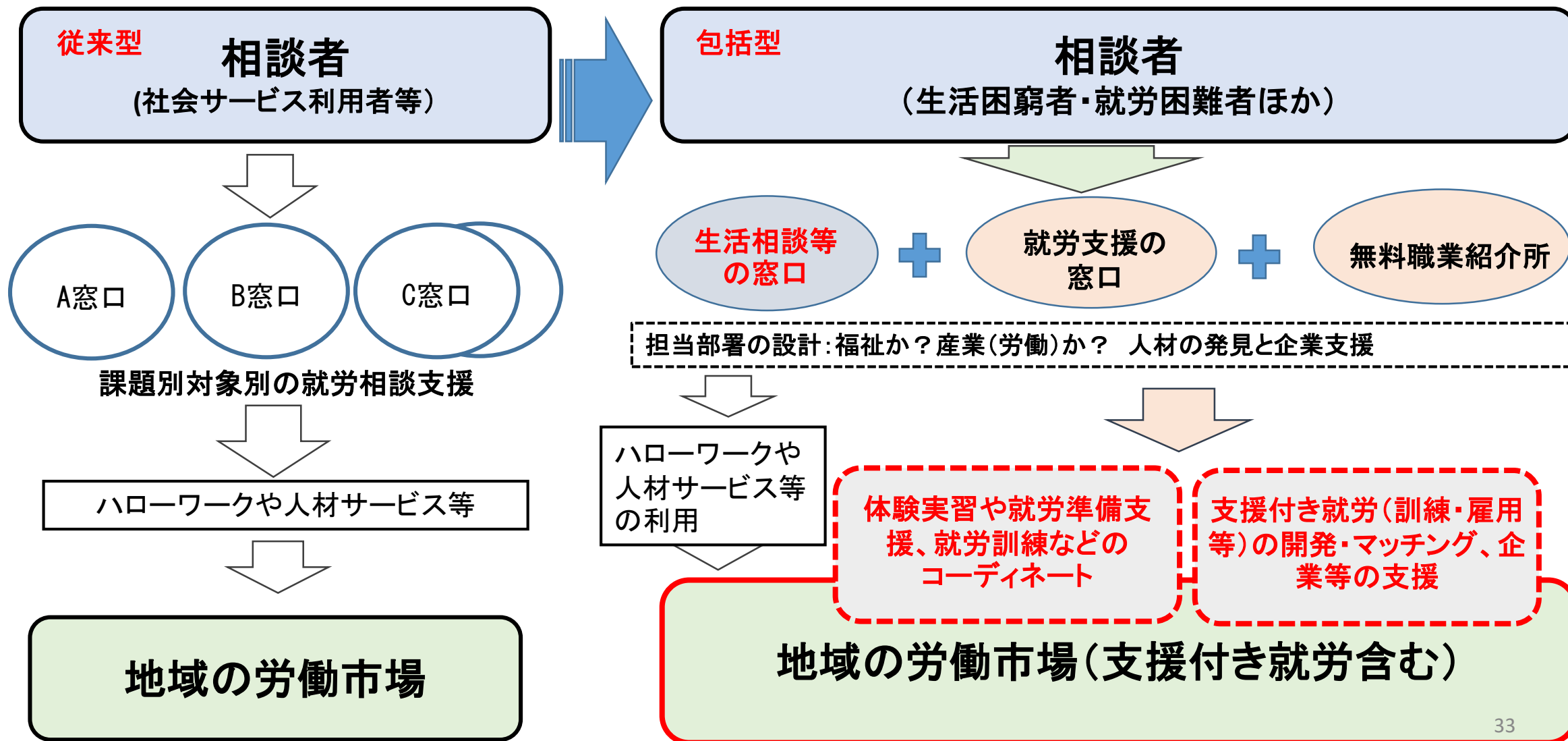
参考＝宮本太郎「共生保障」（岩波新書）を参照してください



## 6 就労支援の仕組み・体制

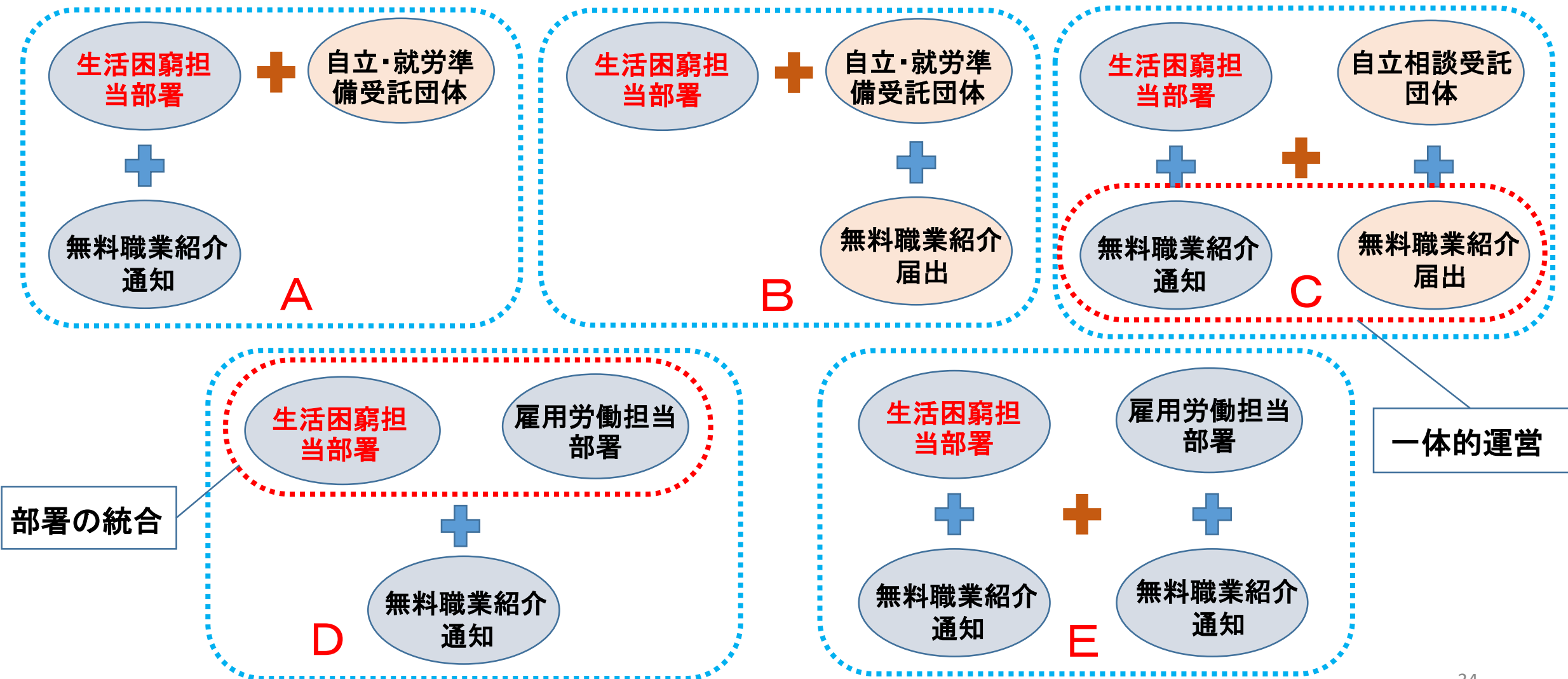
～自治体の模索が始まっている～

※自治体の就労支援は、ハローワーク等(求人)依存⇒オーダーメイド型へ⇒企業コミュニティ形成へ



# 7 「無料職業紹介事業の活用」の工夫

※自治体の「無料職業紹介の活用」は、就労支援の一環として行うもので、目的は①個々のマッチングのほか、②企業との継続した信頼関係(企業コミュニティ)づくり、③地域づくりや地域経済振興に欠かせないツールの1つなど。



## 8 就労支援（人材開発）が関係する自治体の部署・部門

※就労支援は、人材開発、人材（労働力投資）、キャリア形成支援などと重なっているが、施策はバラバラに





## 4 めざす就労支援と課題

改めて、就労支援の施策の特徴を考えてみます。 ◆すでに見たように先進諸国でも同じような模索・挑戦が続いている。 ◆生活困窮者自立支援法が打ち出した①個別相談、包括的な相談支援、早期発見・早期支援・・・の実践から問われているのは、②「プロセスとしての就労支援」。 ◆相談者は「自力では求人に対応しづらい」(キャリアの模索・検討者、求職準備の段階)であり、そのため③「就労の基礎」スキルに対応した支援が求められることが多い。 また◆プロセスとしての就労支援では、④「3者間で交渉・調整する」支援、特に企業等との関わりや支援が問われている。 さらに◆職業(専門)スキルの形成(見通し)、収入の確保(見通し)、「働く(体験等含め)」時間の調整など、個々の事情を踏まえた就労支援が必要になる。

# 1 就労支援をどう考えたのか？

～生活困窮者自立支援の場合～

- ① 貧困・低所得に加え、病気、障害、債務、家族問題など、生活機能上の就労阻害要因に注目してきた
- ② 少ない職業経験、長い離職期間、職種転換など、就労・キャリア形成の課題に対応した支援方策は未整備なまま？

図1 所得分布の変化

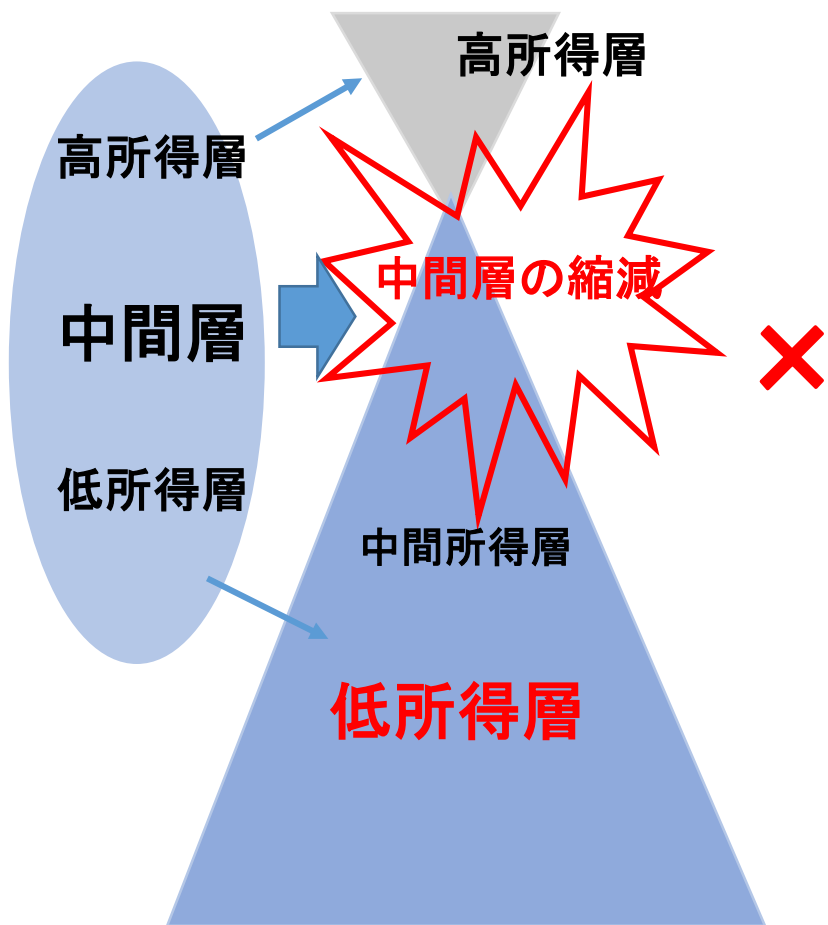


図2 多様・多重化する困難

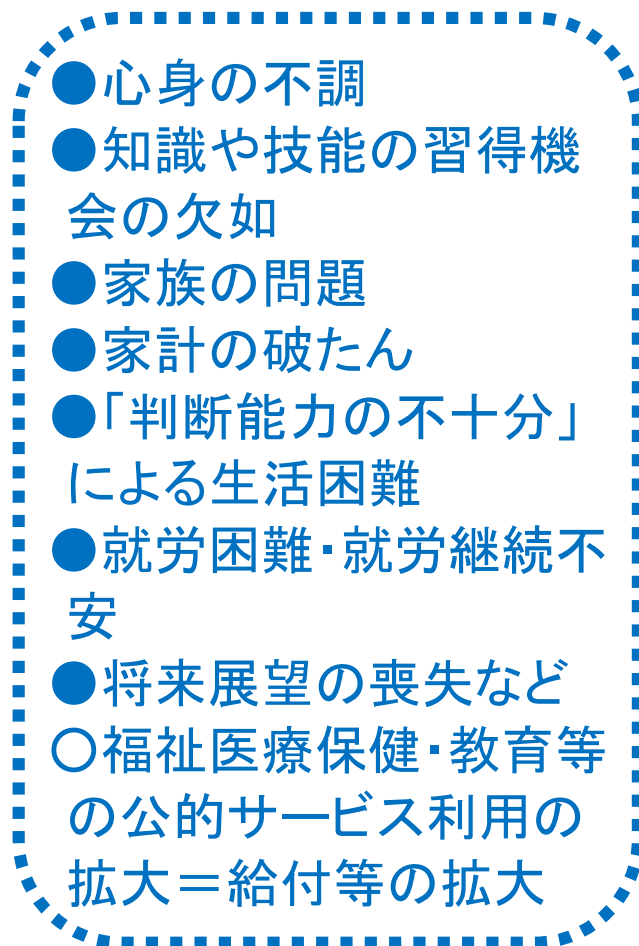
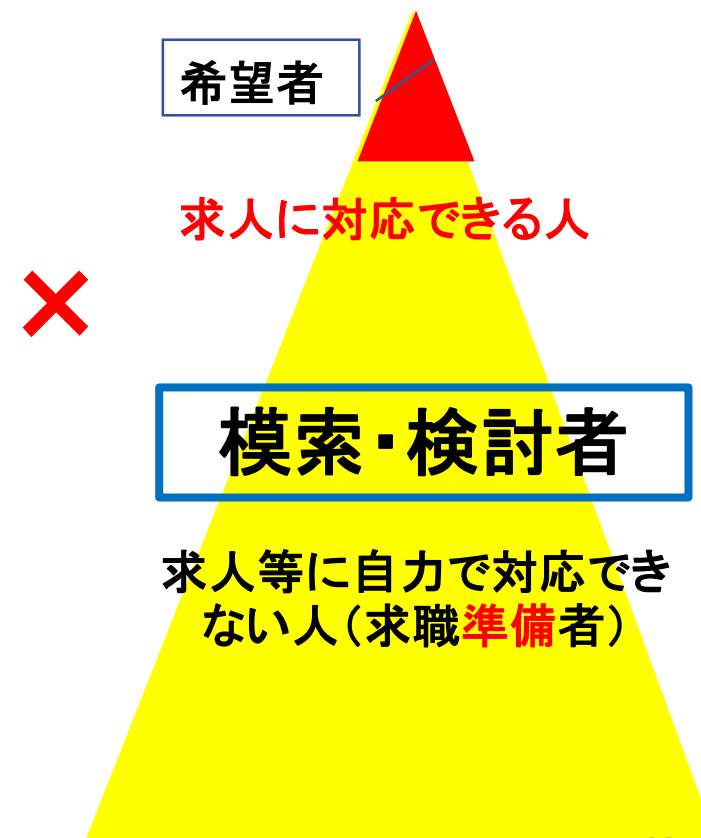


図3 キャリアの「模索・検討者」の  
拡大



## 2 プロセスとしての就労支援へ 就労準備～多様な就労～定着支援

※生活委困窮者自立支援制度は、求職準備者に必要な支援(就労準備や就労訓練等)を事業化した...

包括的・継続的支援  
早期発見・早期支援

就労体験等(シート)の利用

求人(情報)の利用

【プロセスとしての就労支援】

相  
談  
支  
援

▶ 就労準備支援の段階

▶ 就労に向かう段階

▶ 職業紹介～定着の段階

自治体の無料職業紹介は届出不要に。自治体による人材開発・供給は拡大した

オーダーメイド求人の開発とマッチング

企業等と連携したマッチング(定着支援含む)

雇用型

就労訓練事業  
(中間的就労)

非雇用型

オーダーメイドの支援メニュー(見学や就労体験、ボランティア等)

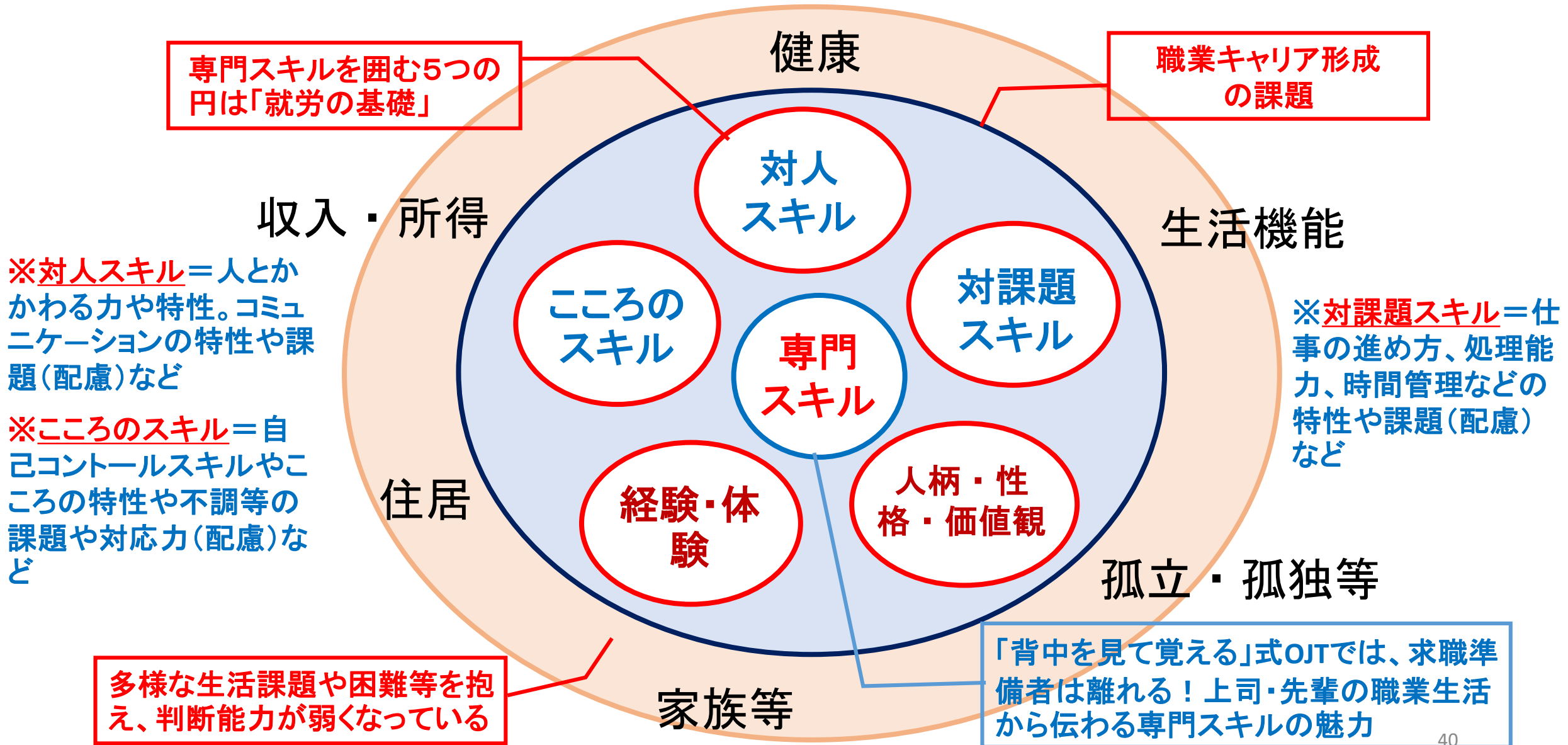
関連する支援(生活、保健・医療・福祉、居住、教育、孤立等)

による支援

● 雇用システム  
の確保

● 労働機会と尊  
厳の確保

### 3 早期離職、無業化等はなぜ起こる？ ～求職準備者の課題①～





# 4 就労支援を含む包括的自立支援へ～生活困窮者自立支援制度の場合～

【制度の特徴】 包括的・継続的相談支援

- ①既存サービスをつなぐ
- ②必要なサービスをつくる（★印事業の登場）
- ③支援付き就労（中間的就労）の制度化

## 健康

保健医療、福祉、保険  
ほか

## 生活機能

障害福祉など年代別  
対象別福祉や精神保  
健、リハビリテー  
ション、介護サービ  
ス ほか

## ★家計改善支援事業 収入・所得

雇用保険  
生活保護  
年金、貸付 ほか

## ★就労支援の強化、就労準備支援事 業、就労訓練事業（中間的就労）

## プロセスとしての就労支援へ

相談～就労準備、就労体験・訓練、  
職業紹介、定着（転職）支援まで。  
※求職活動支援との違い

## ★一時生活支援事業 住居

公営住宅  
住宅セーフティネット  
生活保護 ほか

## ★就労準備支援事業

## 孤立・孤独等

自殺対策やメンタルヘル  
ス、地域福祉の取組み

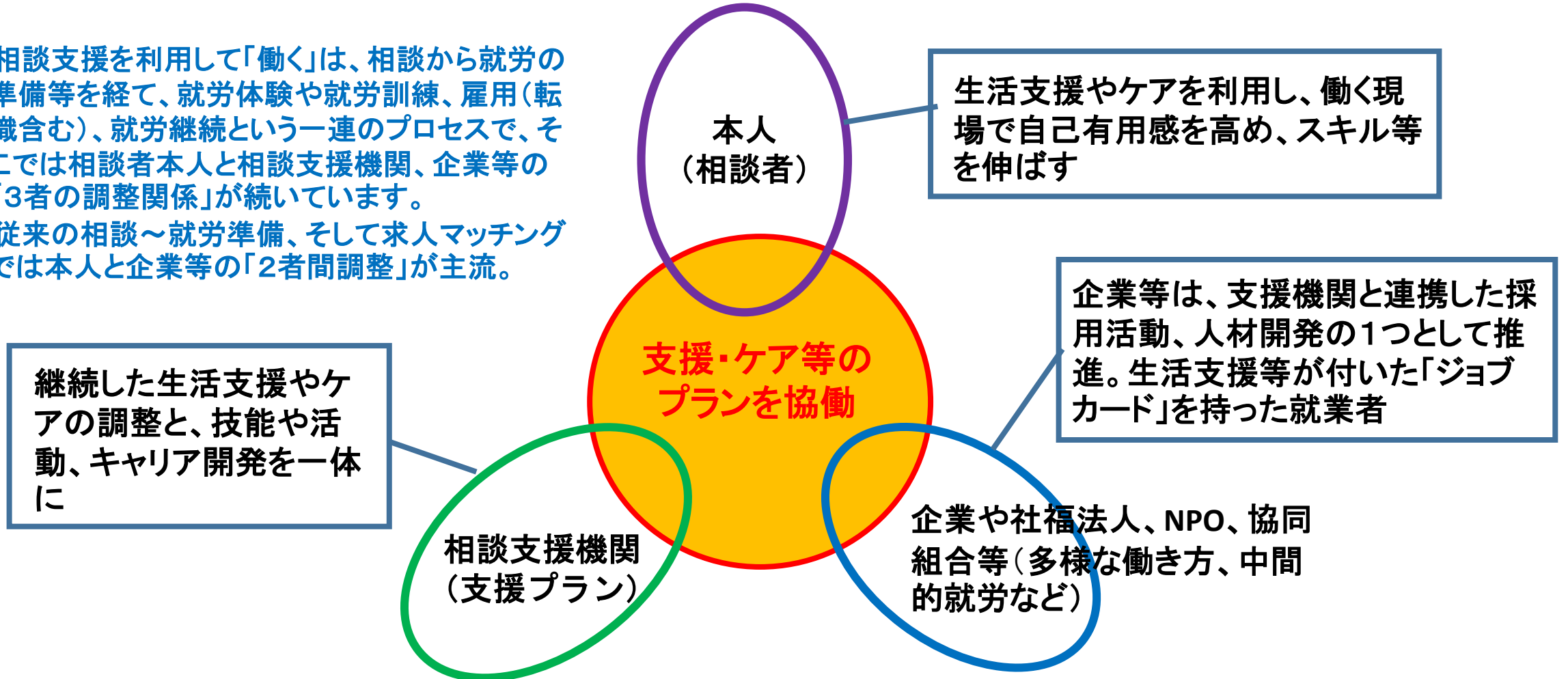
## ★学習支援等（貧困の連鎖防止）

## 家族等

地域福祉の取組み  
生活保護 ほか

## 5 「働く」「働き続ける」を3者間で交渉・調整する仕組み

- 相談支援を利用して「働く」は、相談から就労の準備等を経て、就労体験や就労訓練、雇用(転職含む)、就労継続という一連のプロセスで、ここでは相談者本人と相談支援機関、企業等の「3者の調整関係」が続いています。
- 従来の相談～就労準備、そして求人マッチングでは本人と企業等の「2者間調整」が主流。



※就労支援は、見学や体験などの就労準備から、マッチング(面接等)、定着・キャリアアップ過程(転職含めて)まで、3者の連携・調整が欠かせない

## 6 企業の人材像① ～見えない求職（準備）者と、地域からの流出～

人材(労働力)を必要とする地域や企業に向けて、人材が動かない！なぜか？人口減少や少子高齢化、東京一極集中などの背景もありますが、動きずらくなっている就労困難者・低所得層の拡大と、雇用システムの不全(利用者の減少)との悪循環が、企業や地域経済の人材(労働力)問題をより深刻にしています。

動きずらくなっている人材(労働力)  
就労困難者・低所得層の拡大

ワーキング・プア  
ミッシング・ワーカー  
ニート・ひきこもり、  
スネップ(孤立無業)  
メンタルヘルス要支援者  
低所得層・・・の拡大  
生活保護の高止まり  
(捕捉率は低い)

失敗経験が重なり、信  
頼できなくなっている

人材(労働力)が育  
ち・動くための仕組  
みを作り直す！

従来の仕組みは・・・？  
雇用システムの不全(ハロー  
ワーク利用者等の減少)  
非正規等の不安定就労の固定  
化・長期化・・・

人材(労働力)を集められない  
企業・地域経済

地域求人にも全国求  
人にも応募がない  
高い離職率  
労務倒産の広がり  
人材の偏在、東京一  
極集中

公・私へのシステムへの  
期待が低下している

## 7 企業の人材像② ～求人に応じない求職（準備）者への対策～

動きずらくなっている人材（労働力）  
求職準備者・低所得層等の拡大

非正規雇用の拡大  
ワーキング・プアや  
ミッシング・ワーカー、  
ニート・ひきこもり、  
スネップ（孤立無業）、  
メンタルヘルス要支援者、  
低所得層・・・の拡大  
生活保護の高止まり  
（捕捉率は低い）

対策1＝求職準備者を集める  
ルートづくり

別ルート

- 自社求人サイトの工夫
- 「野球採用」「筋肉採用」  
すし採用・・・
- インターンシップの流行り

柔軟ワークルート

体験的・有償ワーク（JA大分：農  
作業[日払い・1日でも可、送迎  
有]から農業できるルート）

公的相談支援ルート

自治体や支援団体等による相  
談支援のルート

対策2＝求職準備者を受け  
止める人材開発能力

「キャリア初期の課題」  
に対応できる職場  
⇒知識・経験が少ない

キャリアラダーを発見で  
きるチャンスの提供  
⇒人材や流動化、キャリ  
ア形成の長期化の中で人  
材（労働力）確保する知  
識・経験が少ない

心身の状況や孤独など  
の解決行動にも配慮  
⇒公的な支援と連携し  
た雇用＝企業も支援者  
の一員

## 8 企業が直面する課題 ～人材（労働力）をめぐる問題群～

「有効求人倍率1倍超・失業率3%未満」の世界で進む「求人への応募者ゼロ」「離職率の高さ」「求職者の減少」…。人手不足、人材開発の遅れは、かつてなく生産活動や経営を制約する時代になっています。

- ①求人媒体等を利用しても応募者が少ない・来ない
- ②離職が多い。離職率が高い（多様な人材に共通する「キャリア初期の問題」「中期の見通し」※への対応が問われているが、キャリア形成やキャリアアップを見通すチャンスやその支援に恵まれず、人材の「漂流（離職の増高）」と「停滞」を広げている。就労継続（離職防止）とキャリア形成支援に対応するため、社内検定や職務能力評価等が見直されている）
- ③派遣等の利用で労務コストの上昇
- ④チームづくりやリーダーシップの養成など、労働生産性の向上が課題（キャリア初期の問題等の対応）
- ⑤働く者のメンタルヘルス対策（キャリア初期の問題等の対応）
- ⑥働き方改革（有期雇用の無期転換ルールの実行、多様な働き方、労働時間規制・・・）への対応
- ⑦障害者雇用の推進（法定雇用率の上昇、精神障害者雇用の義務化）への対応
- ⑧従来に比べ、より「多様な人材」の戦略化・人材開発へ
- ⑨人口減少・労働力人口減少への対応 ……



## 5 参考

- 1 公契約(公共調達)を利用した就労支援 ～3号随契等の活用～
- 2 セーフティネットや生活保障の考え方

# 1 認定就労訓練事業と3号随契 ～公契約等による就労支援～

## 支援付き就労を組み込んだ事業発注 ～公共調達と就労支援等の一体的実施～

1号随契の導入

2号随契(総合評価入札)の導入

3号随契の導入

指定管理制度の導入

優先発注制度の導入

※地方自治法施行令176条の2(随意契約) 1号～9号

少額随契。3号で指定する団体と単独随契に

競争入札に適さないもの。総合評価＝価格と価格以外の条件を総合して落札者を決定。

福祉関係施設等が物品・役務を調達。生活困窮者自立支援法による認定就労訓練事業者

大阪府は「ユニバーサル就労条例」を検討中

## 支援付き就労事業(民間の自主的事業)

体験・訓練、支援付き短期バイト等

認定就労訓練事業

障害者就労継続支援事業

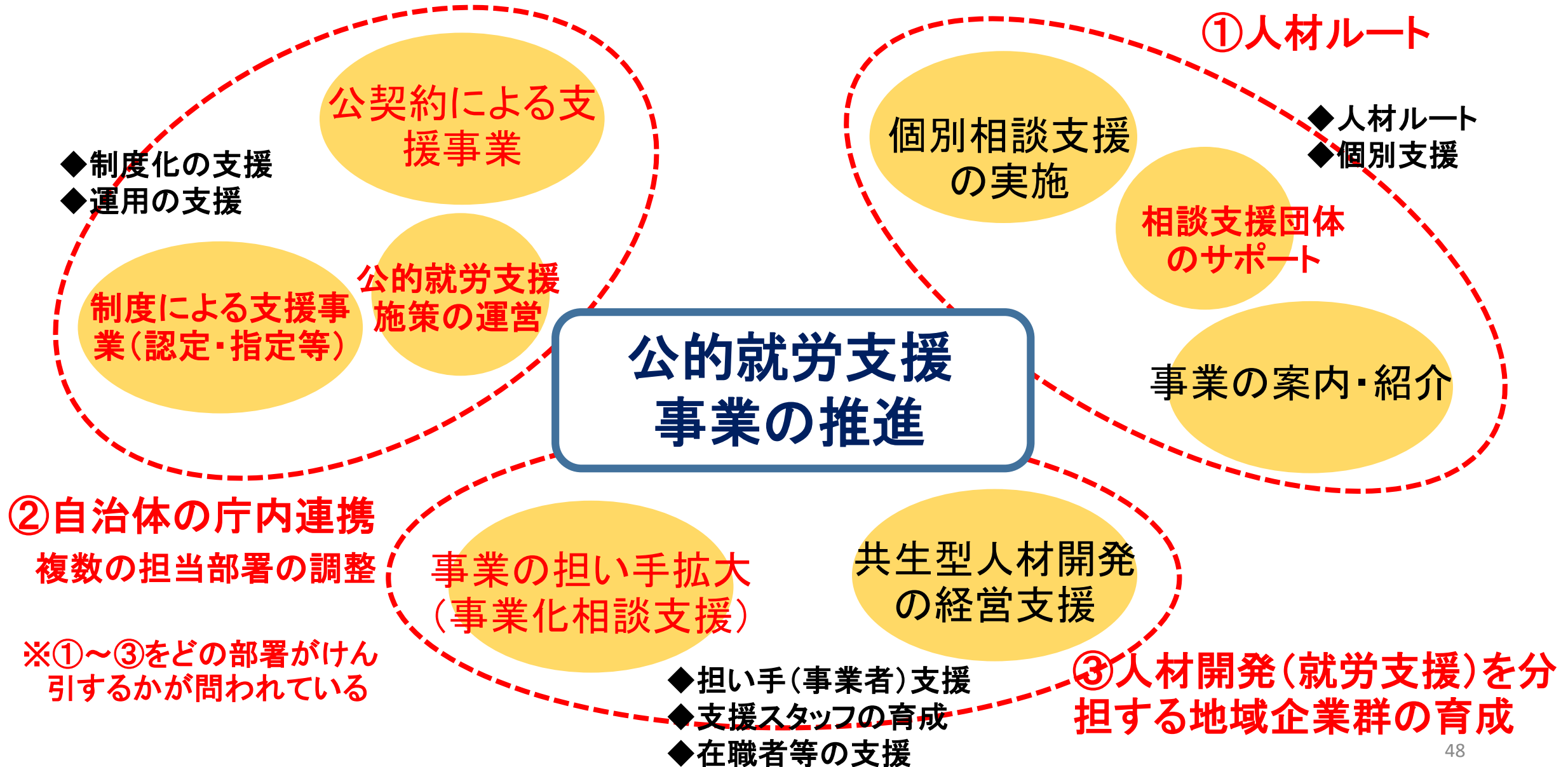
体験・訓練等の支援付き就労が広がっている。企業等による推進団体も(NPOわかもの就労ネットワーク(東京)、ステップ就労(柏原市)ほか)

生活困窮者自立支援法で、訓練付き就労事業を認定。

A型の導入支援。岡山のA型協議会

## 2 公的就労支援事業の推進

### ～公契約を活用した事業推進の課題～



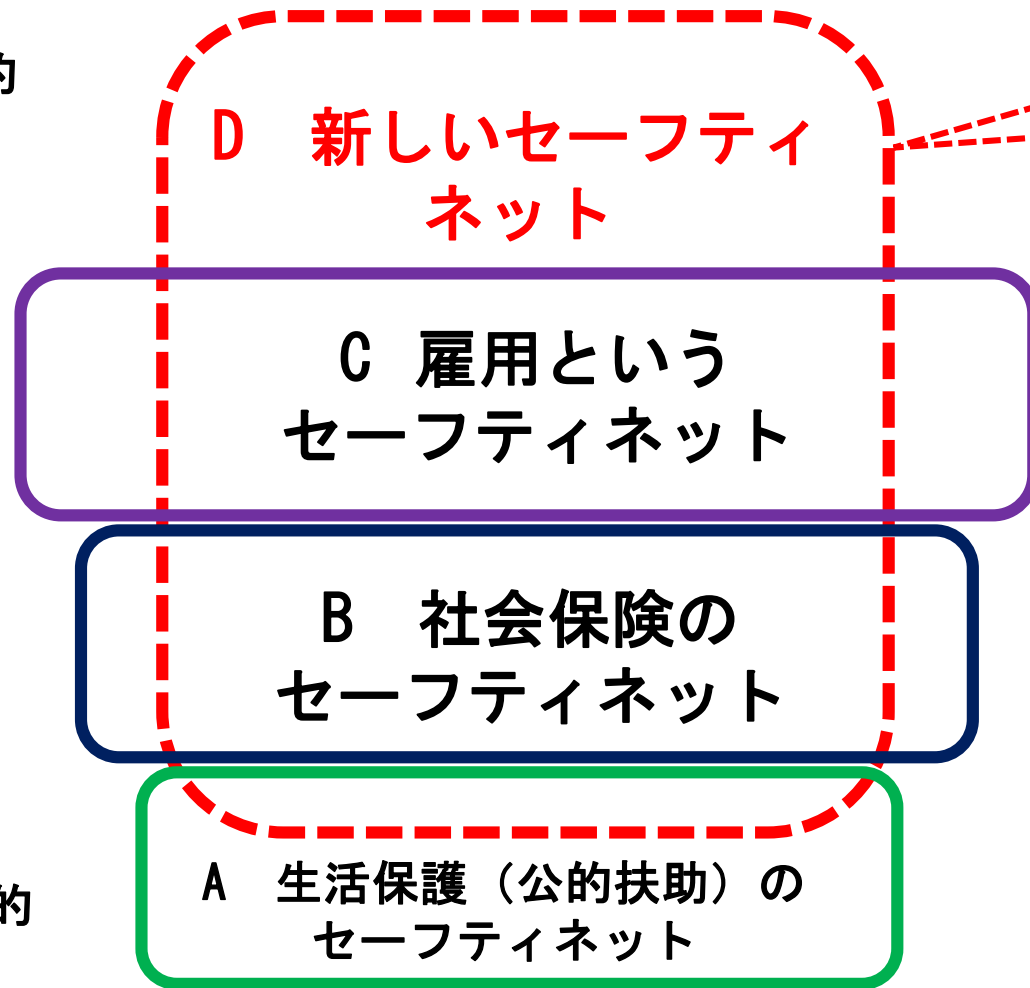


### 3 就労支援をめぐる考え方

事前的

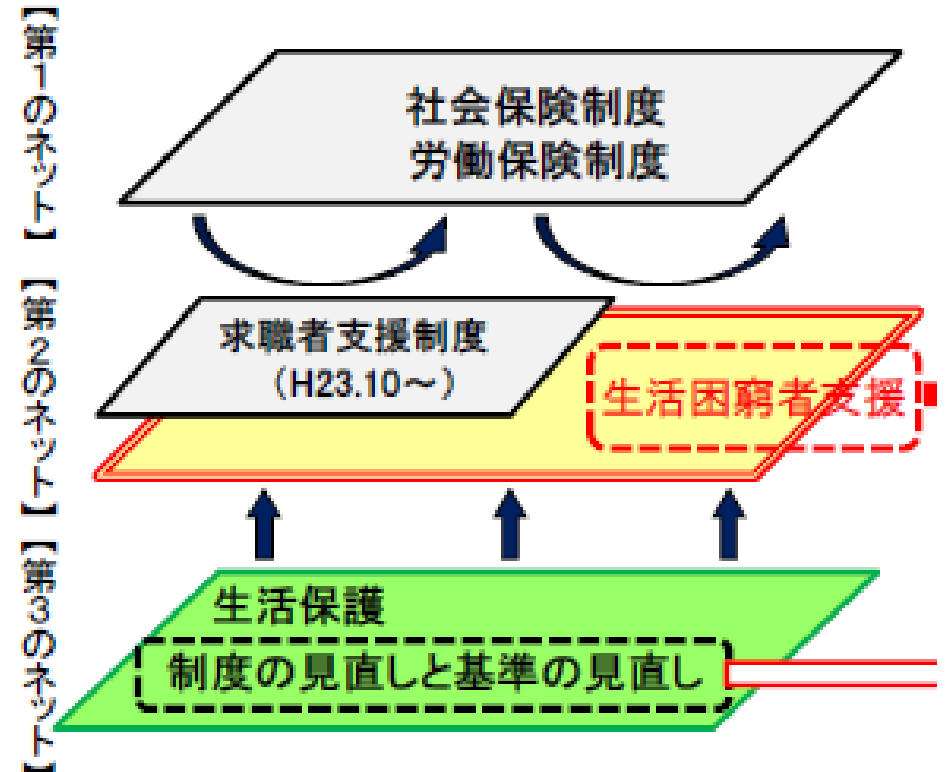


事後的



自立就労支援制度や地域の多様な出口支援等に支えられた広義の「労働」「参加」「支援」のセーフティネット

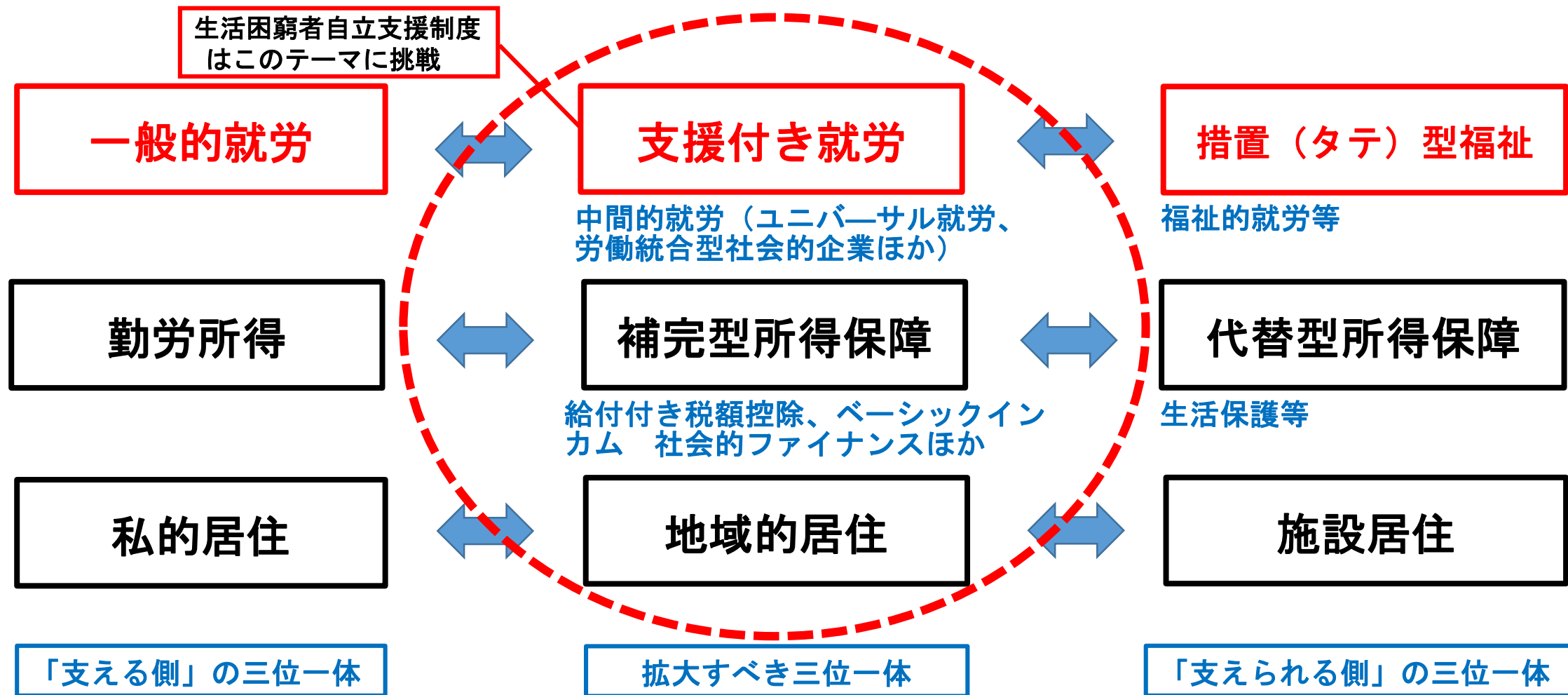
※広井良典氏の図から筆者作成



※国の資料から

## 4 新しい生活保障と課題

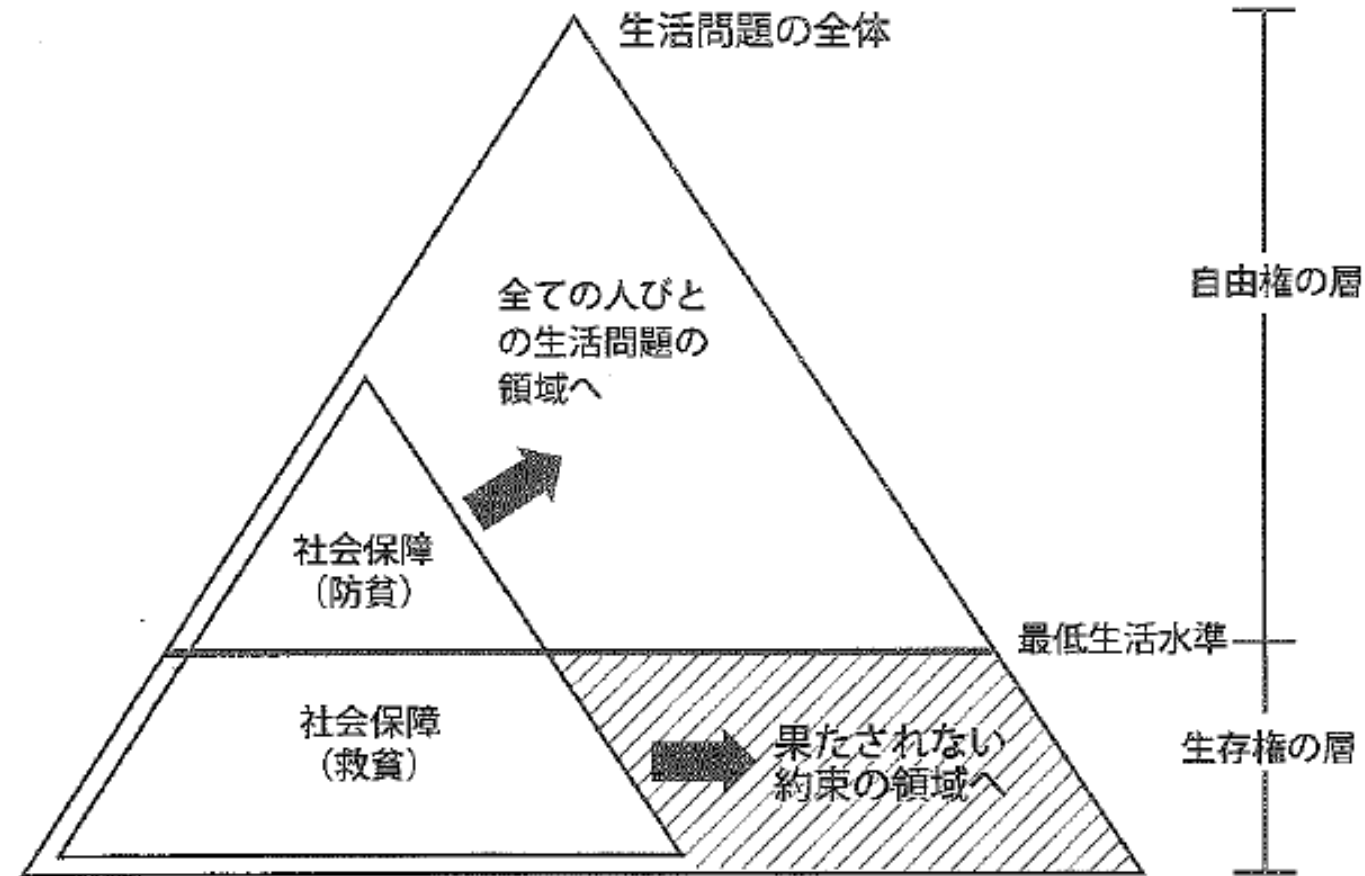
働ける・暮らせる・住める 新しい包括的システムを支える就労、所得、居住



※社会的ファイナンス：個人向けでは救済金融（協同組合、社協等）が中心で、例えば教育訓練等への貸付は少ない

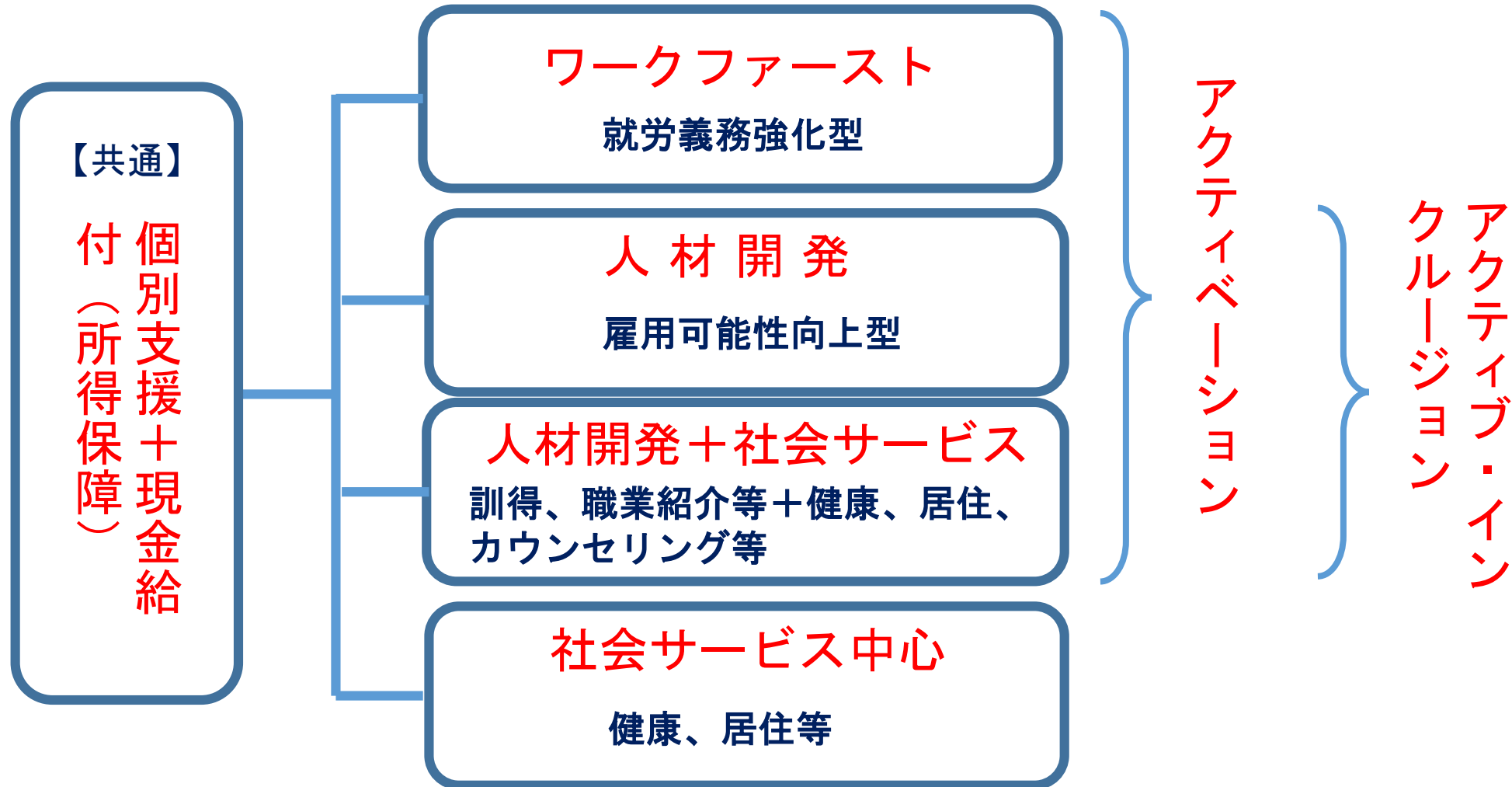
## 5 生活保障の今後

～猪飼周平氏の図～

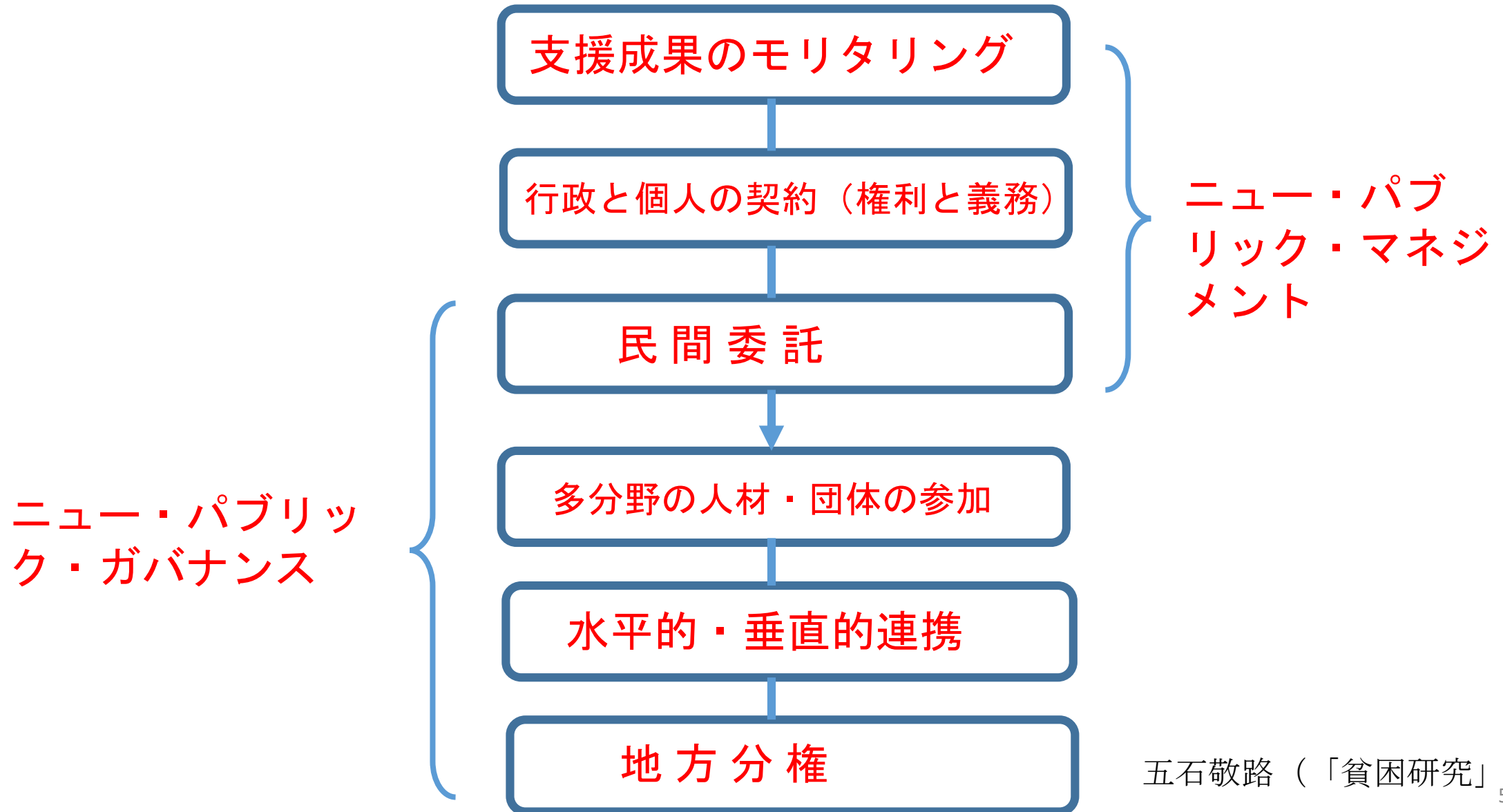


猪飼周平「逆算的リアリズムからの生活保障」(生活経済政策No234)

## 6 アクティベーション ～脱工業化期の貧困・孤立への対応：欧米～



## 7 支援が有効に機能するために＝ガバナンス：欧米



大阪府地域

大阪府広域就労支援事業  
(福祉部地域福祉課)

大阪市「若者・女性の就労等トータルサポート事業」(市民局)

大阪市「就労チャレンジ事業」(福祉局)

ユニバーサル就労制度化推進(大阪府)

農福連携事業(障がい者支援)(大阪府)

阪神地域就業支援  
団体連絡会  
阪神地域

全国の自治体向け

就労準備から職業紹介等の仕組み化と業務システムの効率化に関する調査研究事業(H30社会福祉推進事業)  
20数地域でWSを展開

A´ワーク創造館

- ①職業訓練事業の推進
- ②就労支援・人材開発政策の推進

西成高校

布施北高校

桃谷高校

高校生の進路保障研究会

若者支援

全国の自治体・地域団体等(H29～30年度)

自治体の地方創生事業

弘前市(青森県)  
H26～

加賀市(石川県)  
H27～

北海道、泉佐野市、浜田市、深川市、士幌町、妙高市、肝付町、土佐町 他

中国ブロック  
勉強会H29.10

北海道ブロック  
勉強会H30.3

地域連携による地方就労自立支援事業拡大・浸透調査(H30地方創生本部事務局)

奈良県十市町村

旭川市(北海道)

須賀川市(福島県)

生活困窮者自立支援推進のための事業(コンサル事業)  
(生活困窮者自立支援全国ネットワーク実施。  
H29社会福祉推進事業)