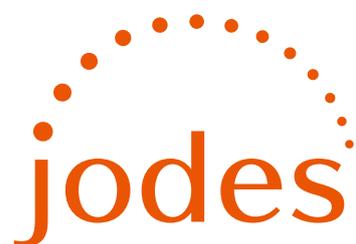




**日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクト  
2019 年度総合報告書**

**2020 年 3 月**



**(編集：一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構)**

## ごあいさつ

何らかの事情で働きづらさを抱える人々が日本にもたくさんいます。こうした人々が就労することで、本人やまわりの方々の幸福度が高まります。すなわち、多くの働きづらさを抱える人々を就労につなげる本格的政策を打ち出すことが、これからの日本社会をよくしていくキーポイントではないでしょうか。多くの方々のこうした思いが、2018年11月、日本財団 **WORK! DIVERSITY** プロジェクト（ダイバーシティ就労支援研究プロジェクト）をスタートさせました。

本プロジェクトは、2018年11月に始まり2022年度まで長期的に取り組む予定のプロジェクトですが、2019年度が1年間を通じ本格的に取り組んだ最初の年度となります。本報告書は、本プロジェクトが2019年度に取り組んだ多様な活動を総合的に取りまとめたもので、(1) 全体委員会、企画委員会、経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス検討部会、海外状況整理部会での検討、(2) 就労困難者の類型別対応に向けた有識者ヒアリング、(3) 2019年5月15日に開催された「1st **WORK! DIVERSITY** フォーラム」、それぞれにつき概要を紹介し、巻末に、企画委員会で配布された主な資料を掲載しました。

なお、働きづらさを抱える人々と経済・財政・社会保障収支・労働需給バランスとの関係进行分析する「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス検討部会」、ダイバーシティ就労の海外での状況及び日本の状況との国際比較を整理分析する「海外状況整理部会」、2019年5月15日に開催された「1st **WORK! DIVERSITY** フォーラム」についてはそれぞれ別個の報告書をまとめているので、詳しくはそれぞれの報告書をご参照ください。

本報告書ならびに他の3つの報告書が、多様な働きづらさを抱える人々の就労のあり方に関心を寄せる多くの方々の参考になることを願うしだいです。

最後に、本プロジェクトを大所高所からご指導いただいている全体委員会委員長の清家篤先生（日本私立学校振興・共済事業団理事長、全国社会福祉協議会会長、慶應義塾前塾長）、企画委員会委員長としてプロジェクト全体を牽引いただいている駒村康平慶応義塾大学経済学部教授、本プロジェクトの全体委員会、企画委員会、経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス検討部会、海外状況整理部会の各委員の方々、「1st **WORK! DIVERSITY** フォーラム」にご参画いただいたパネリストの方々、そして、本プロジェクトにご協力いただいている多くの方々に、深く感謝するとともに、これからの一層のご指導、ご協力をお願い申し上げます。

主催／公益財団法人日本財団

運営事務局受託／一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構

## WORK! DIVERSITY プロジェクト 総合報告書 ー目次ー

ごあいさつ	1
目次	2
<b>第1章 ダイバーシティ就労とは何か</b>	<b>5</b>
1. 社会の一員として、多様な働きづらい人々の働く環境が整備され、一緒に働く	5
2. 多様な働き方で働く	6
3. 多様な形で支援する	7
<b>第2章 ダイバーシティ就労推進の必要性</b>	<b>8</b>
1. 働きづらさを抱える人々の生活の質を高める	8
2. 労働力の確保、経済成長に資する	8
3. 社会保障費の増加抑制につながる	8
<b>第3章 WORK! DIVERSITY プロジェクト（ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム）とその検討体制</b>	<b>9</b>
1. 全体委員会	9
2. 企画委員会	10
3. 「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会	10
4. 「海外状況整理」部会	11
5. オブザーバー	11
<b>第4章 各委員会・部会での検討内容</b>	<b>12</b>
<b>1. 全体委員会</b>	<b>12</b>
（1）全体委員会の役割	12
（2）2018年度における検討内容	12
（3）2019年度における検討経過	12
<b>2. 企画委員会</b>	<b>17</b>
（1）企画委員会の役割	17
（2）2018年度における検討内容	17

(3) 2019年度における検討の概要	18
1) 現場機関の方々からのヒアリング	18
2) 厚生労働省からのヒアリング	19
3) ダイバーシティ事業の基本構想、モデル事業のあり方についての検討	20
(4) 2019年度における検討経過	21
1) 第6回企画委員会(2019年5月15日)	21
2) 第7回企画委員会(2019年6月24日)	23
3) 第8回企画委員会(2019年7月17日)	23
4) 第9回企画委員会(2019年7月24日)	27
5) 第10回企画委員会(2019年10月24日)	30
6) 第11回企画委員会(2019年11月22日)	30
7) 第12回企画委員会(2019年12月25日)	33
8) 第13回企画委員会(2020年1月22日)	33
9) 第14回企画委員会(2020年2月25日)	37
<b>3. 「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会</b>	<b>41</b>
(1) 「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会の役割	41
(2) 2018年度における検討内容	41
(3) 2019年度検討部会報告の概要	41
(4) 2019年度における検討経過	43
1) 第4回部会(2019年6月27日)	43
2) 第5回部会(2019年8月7日)	43
(5) 2020年度の検討方向	44
<b>4. 「海外状況整理」部会</b>	<b>45</b>
(1) 「海外状況整理」部会の役割	45
(2) 2018年度における検討内容	45
(3) 2019年度検討部会報告の概要	46
(4) 2019年度における検討経過	46
1) 第4回部会(2019年6月21日)	46
2) 第5回部会(2019年12月5日)	46
3) 第6回部会(2020年1月9日)	46
4) 第7回部会(2020年2月17日)	46
(5) 2020年度の検討方向	46
(6) 各国比較表	47

<b>第5章 就労困難者の類型別対応に向けた有識者ヒアリングの実施</b>	<b>58</b>
1. 第1回ヒアリング（引きこもり者等への就労支援：2019年6月4日）	58
2. 第2回ヒアリング（難病患者への就労支援：2019年11月8日）	63
<b>第6章 1st WORK! DIVERSITY フォーラムの開催（2019年5月15日）</b>	<b>72</b>
1. 概要	72
2. 清家篤先生の基調講演	73
3. パネルディスカッション	88
<b>（資料編）企画委員会での主な配布資料</b>	<b>104</b>
1. 第6回企画委員会	105
2. 第8回企画委員会	115
3. 第11回企画委員会	127
4. 第13回企画委員会	147
5. 第14回企画委員会	179

## 第1章

### ダイバーシティ就労とは何か

## 第2章

### ダイバーシティ就労推進の必要性

## 第3章

### WORK! DIVERSITY プロジェクト (ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム) とその検討体制

## 第1章 ダイバーシティ就労とは何か

ダイバーシティ就労には多くの意味が含まれる。

## 1. 社会の一員として、多様な働きづらい人々の働く環境が整備され、一緒に働く

図表1 個別積上げ方式による働きづらさを抱える者の推計結果 (万人)

類型	総数	うち無業者	うち就業増加期待数
障害者	403	255	128
難病患者	47	18	8
糖尿病患者	186	49	10
がん患者	49	20	8
エイズ/HIV患者数	2.0	0.5	0.3
高次脳機能障害者	8.0	4.4	1.9
若年性認知症患者	3.8	3.4	2.4
ギャンブル依存症	56		
薬物使用者(生涯経験あり)	216		
アルコール依存症	43		
LGBT等	235		
社会的養護施設退所者	11		
刑務所出所者等	30	12	9
ニート(15～34歳)	53	53	24
不本意フリーター(15～34歳)	20	0	0
就職氷河期世代(支援対象者)	125	75	52
広義引きこもり	54	41	22
ホームレス	0.3	0.3	0.1
ネットカフェ難民	0.5	0.2	0.1
貧困母子家庭	36	8	8
貧困父子家庭	1.8	0.4	0.4
生活保護世帯(その他の世帯)	25	16	16
総数(重複調整後)	1,518	515	269
高齢者(65～69歳)	946	505	178
総数(高齢者を含む)	2,464	1,020	447

(出所)「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス検討部会 2019年度報告書」

ダイバーシティ就労の第1の意味は、社会の一員として、多様な働きづらい人々の働く環境が整備され、一緒に働くことである。働きづらさを抱える者を個別に積み上げると1,500万人を超える(図表1)。この中には現在働いている者も含まれるが、このうち無業で就労希望がある者など、支援により就労者数の純増が期待できる者が約270万人いると推定される。

## 2. 多様な働き方で働く

ダイバーシティ就労の第2の意味は、障害者だけでなく、多様な働きづらさを抱える人々が、一般社会の一員として、いわゆる保護就労～サポート付き就労～一般就労、と多様な働き方で働くことである。

障害者就労ないし多様な働きづらさを抱える人々の就労は、①一般労働市場での就労（一般就労）、②支援（援助）付き雇用・就業、③保護就労（雇用）、④ダイアクティビティ・センターでの就労の4類型に大別することができる（図表2）。

図表2 国際的な障害者就労ないし多様な働きづらさを抱える人々の就労の類型

- |   |
|---|
| <p>① 一般労働市場での就労（一般就労）</p> <p>企業、公務部門、NPO等で、「合理的配慮」等を除き、特段のサポートなしに働くもの。</p> <p>② 支援（援助）付き雇用・就業</p> <p>supported employmentの訳で、一般労働市場での就業を実現ないし維持するための何らかのサポート（ジョブコーチ、所得補てん等）を得ながら就労するもの。</p> <p>③ 保護就労（雇用）</p> <p>sheltered work またはsheltered work employmentの訳で、一般労働市場での就業が難しい方々に、保護的環境の下、リハビリテーション・プログラムと就労や就労関連活動を提供するもの。</p> <p>④ 簡易就労</p> <p>重度障害ないし重度の働きづらさを抱え、最低限の作業活動以外難しい人々に対し、日常生活上の支援、身体機能や生活能力の向上のために必要な援助、そして創作的活動・生産活動の機会の提供を行う「ダイアクティビティ・センター」等での簡易な就労。</p> |
|---|

(1) 社会の一員として、多様な働きづらいの方々の働く環境が整備され、一緒に働くこと、  
(2) 働きづらさを抱える人々が多様な働き方で働くことができること、は世界の潮流となっている。

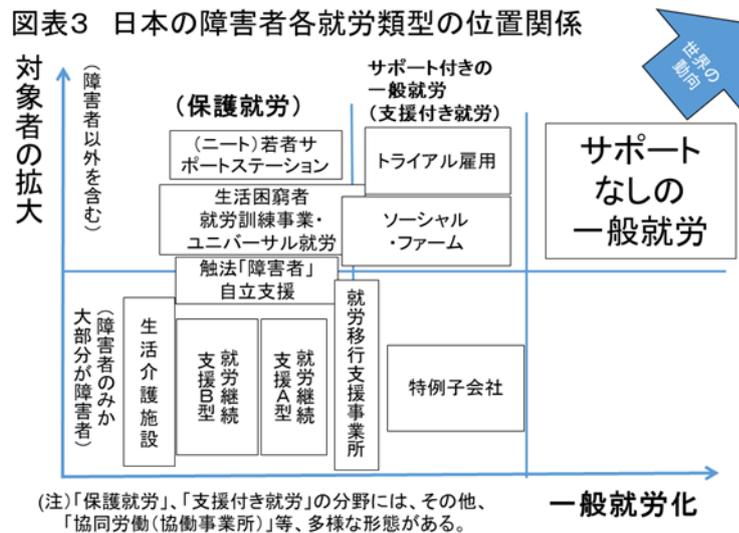
さて、世界の障害者就労の動向をみると、次の2点が指摘できる。

第1に、雇用・就業上、何ができないか（ワーク・ディスアビリティ）から、何ができるか（ワーカビリティ）への政策転換が進行している。何ができるかの評価に基づき対象を明確にしたサポートが重視されるようになり、一般労働市場での就労促進、保護就労から支援付き雇用（サポートッド・エンプロイメント）が急速に広がっている。

第2に、障害者だけでなく、多様な働きづらさを抱えるの方々の受け入れを目指す動きが強まっている。すなわち、貧困、障害、教育の欠如、家庭崩壊などで、社会的に孤立してい

る人々を、社会の仲間として「包み込む」、ソーシャル・インクルージョン政策が広がっている。障害者だけでなく、「働きたいのに働けない多様な人々」を社会に、一般の労働の場に包含していこうという流れになっている。

2つの動きをまとめると、図表3のようになる。図表3では、横軸に一般就労化の程度をプロットし（右にいくほど、一般就労化の程度は強まる）、縦軸には障害者以外への対象者拡大程度をプロットしている（上にいくほど、障害者以外の人々に対象者が拡大する）。多くの国で、少なくとも理想的にはより右上に移行させようとしていると考えられる。



(出所) ダイバーシティ就労支援機構作成

### 3. 多様な形で支援する

ダイバーシティ就労の第3の意味は、多様なメンバーからなる地域ネットワークが構築されていて、労働行政、厚生行政が協働して多様な形で支援することである。労働行政は、雇用、職業能力開発関係で多様な施策を展開している。厚生行政も多様な福祉施策を展開している。地域レベルでも、自治体、就労支援事業者（就労継続支援A型事業所、就労移行支援事業所等）、中間支援組織（地域社会福祉協議会、就労・生活支援センター等）、ハローワーク、若者サポートステーション、企業（企業団体）等が密接に連携する必要がある。

## 第2章 ダイバーシティ就労推進の必要性

ダイバーシティ就労の推進は、個人にとっても、企業社会にとっても、政府にとっても、プラスになる。

### 1. 働きづらさを抱える人々の生活の質を高める

ウェル・ビーイング (well being) という言葉が、最近の政府文書ではよく使われる。『平成 30 年度厚生労働省雇用政策研究会報告書 (2019 年 7 月)』でも、「就業面からのウェル・ビーイング向上」を「働き方を労働者が主体的に選択できる環境整備の推進・雇用条件の改善等を通じて、労働者が自ら望む生き方に沿った豊かで健康的な職業人生を送れるようになることにより、自らの権利や自己実現が保障され、働きがいを持ち、身体的、精神的、社会的に良好な状態になることをさす。」と定義している。働きづらさを抱える人々の就労支援は、支援対象者のウェル・ビーイングの向上を目指すものでなければならない。

### 2. 労働力の確保、経済成長に資する

生産年齢人口が減少局面に入り、人手不足が深刻化している。その中で、すべての人々が意欲に応じてその能力を最大限に発揮できるようにしていくことは、労働力の確保に寄与し、ひいては経済成長に資する。第 4 次産業革命の到来がいられているが、こうした IT 化やロボット化の進展は、雇用を奪う面もあるが、人手不足の下では、障害のある人々やその他の働きづらさを抱える多くの人々の能力を活かす大きな可能性を持つ。

### 3. 社会保障費の増加抑制につながる

ダイバーシティ就労の推進は、「経済・財政・社会保障収支」にプラスとなる。ダイバーシティ就労を推進することで、施策支出そのものは増加するが、GDP (国内総生産) は増加し、税・社会保険収入が増え、医療・福祉関係の支出が減少することで、財政・社会保障収支は改善することが期待される。

### 第3章 WORK! DIVERSITYプロジェクト(ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム)とその検討体制

ダイバーシティ就労を推進するために、以下の体制からなる WORK! DIVERSITY プロジェクト(ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム)を組織した。

#### 1. 全体委員会

各界のリーダーとして活躍されている方々を参集し、研究プロジェクトにつき、大所高所からご意見をいただく委員会である。5の多くのオブザーバー機関の事務方のトップクラスの方々にも、全体委員会ではオブザーバーとして参加いただいている。

#### 全体委員会委員(2019年度)

- 委員長： 清家篤(日本私立学校振興・共済事業団理事長、全国社会福祉協議会会長、慶應義塾前塾長)
- 委員
  - ・生田正之(元厚生労働省職業安定局長)
  - ・磯彰格(全国社会福祉法人経営者協議会会長)
  - ・蒲原基道(日本社会事業大学専門職大学院客員教授、元厚生労働省事務次官)
  - ・菊池馨実(早稲田大学法学学術院教授)
  - ・駒村康平(慶應義塾大学経済学部教授)
  - ・村木厚子(津田塾大総合政策学部教授、元厚生労働省事務次官)
  - ・山田啓二(京都産業大学法学部教授、前京都府知事)

## 2. 企画委員会

本プロジェクト全体のかじ取りと、就労支援の基本的フレーム構築を行う委員会である。

### 企画委員会委員（2019年度）

- 委員長： 駒村康平（慶應義塾大学経済学部教授）
- 委員
  - ・朝日雅也（埼玉県立大学教授）
  - ・有村秀一（障害者雇用企業支援協会理事）
  - ・池田徹（生活クラブ風の村理事長）
  - ・石崎由希子（横浜国立大学大学院国際会科学研究院准教授）
  - ・奥田知志（NPO 法人抱樸理事長）
  - ・久保寺一男（就労継続支援A型事業所全国協議会理事長）
  - ・丸物正直（全国重度障害者雇用事業所協会専務理事）
  - ・村木太郎（全国シルバー人材センター事業協会前専務理事）

## 3. 「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会

「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」と働きづらさを抱える者の就労促進との関係を分析する部会である。

### 「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会委員（2019年度）

- 部会長： 小峰隆夫（大正大学教授）
- 部会委員
  - ・酒光一章（東京海上日動火災保険顧問）
  - ・田中秀明（明治大学大学院グローバル・ガバナンス研究科教授）
  - ・福本浩樹（三井住友海上火災保険顧問）
  - ・山田篤裕（慶應義塾大学経済学部教授）

#### 4. 「海外状況整理」部会

海外の状況及び日本との国際比較を整理分析する部会である。

##### 「海外状況整理」部会委員（2019年度）

- 部会長： 松井亮輔（法政大学名誉教授）
- 部会委員
  - ・石崎由希子（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授）
  - ・寺島彰（日本障害者リハビリテーション協会参与、  
元浦和 大学総合学部教授）
  - ・永野仁美（上智大学法学部教授）
  - ・西村淳（神奈川県立保健福祉大学教授）

#### 5. オブザーバー

以下の団体に、オブザーバーとして参加を頂いている。

- 日本経済団体連合会      ○日本労働組合総連合会
- 日本商工会議所      ○全国中小企業団体中央会
- 全国重度障害者雇用事業所協会      ○障害者雇用企業支援協会
- 全国知事会      ○ヤマト福祉財団

## 第4章

### 各委員会・部会での検討内容

## 第4章 各委員会・部会での検討内容

各委員会、部会での検討状況を紹介する。

### 1. 全体委員会

#### (1) 全体委員会の役割

全体委員会は、前述のように、各界のリーダーとして活躍されている方々を参集し、研究プロジェクトにつき、大所高所からご意見をいただく委員会である。年1-2回の会議であるが、毎回貴重なご意見を頂き、企画委員会等での検討内容の充実化に資するなど、プロジェクトの発展に貢献いただいている。

#### (2) 2018年度における検討内容

第1回全体委員会を2018年11月20日に開催し、清家篤全体委員会会長（前慶應義塾塾長）の進行により、就労困難者支援の基本的方向について議論した。以下のような意見が出た。

- 障害者だけに重点を置くのではなく、様々な就労困難を抱えた人を幅広く対象にした  
い。
- 現状は、障害者対策が先行。とりあえず障害者の枠組みを他のグループにも広げるの  
も一法。
- 困っている人たちの多くは、行政のどの支援の分類に該当するか分からない。そうい  
う知識がないことで損をすることがないようにしなくてはならない。
- 民間や自治体を中心となって動けるように。大きな市では、縦割りの危険があるので、  
横断的に取り組める仕組みが必要。
- 最終目標が就労だとしても、世の中には、少しでも社会の役に立ちたいという人が多  
くいる。その人達を支援したい。本人の立場に立てば、「役に立ちたい」という希望の  
ひとつの形態として就労がある。
- 移行支援が大事。就労継続支援 A 型や就労継続支援 B 型は、そこにとどまってい  
がちだが、その段階で満足せず、一般就労へのステップアップを支援したい。
- 大勢の人が意見を述べるような問題は、政治的に取り上げられやすい。しかし、困っ  
ていながら、なかなか声を上げにくい人達がいる。その人達は、政治勢力になりにくい。  
そういう人達への支援を、我々がやらなくてははいけない。

#### (3) 2019年度における検討経過

##### 1) 第2回全体委員会（2019年4月22日開催）

第2回全体委員会を2019年4月22日に開催し、事務局からのプラットフォームの2018

年度実施状況と2019年度計画の説明並びに、企画委員会で実施されている「ダイバーシティ就労支援システムの基本構想の構築」に向けたヒアリングの概要の説明を受け、活発な意見交換があった。以下のような議論があった。

#### 【ダイバーシティ就労支援の基本的考え方】

- ダイバーシティ就労支援の基本的なコンセプトは、相談支援とか生活面とかをサポートしながら、最後は就労にいくというものだと思う。モデル事業の取組みは、やはり生活支援の側、公的部門や地域の互助も含めて、それとうまくつながるような事例が出てくるといい。就労継続支援A型事業所やB型事業所と同じような仕組みでやることにするとお金がかかることになるので、そのへんのところがどういうふうになったらいいのか、現行制度でやれることは目いっぱい使って行って、それでできることはここまで、しかし、まだできないことがけっこうある、そういう分析があれば、より現実的な仕組みのつくり方につながる。
- 個々のケースは多様だから制度も多様性を認めるものでなければいけない。そういう面では、逆に標準的であるからいろいろ臨機応援に対応できる。あまり特殊形だと決め打ちでしかできないという、そういう意味での標準形を考えるのがいい（多様性を許容する意味での標準）。
- この事業を進めていく基本的な考え方というか、理念、そういうものをどこかでつくっていく作業が必要。いわゆる求職者支援法がカバーするような層を見ての就労支援という構想なのか、そうじゃなくて、もっと難しい、まさに働きづらさを抱えた、様々な困難を抱えた方々、すなわち、障害者だけではなく、困窮者、引きこもり等も含めた方々、そこまで見据えた議論をしようとしているのか。インパクトがあるものを出そうとした場合には、やはりそういう幅広で、そういう広い捉え方をしていく必要があるだろう。結局出口支援をしっかりと見据えて、ある程度解決力を持った人間じゃないと、そもそもいろいろな人々を入り口で受け止めるということなんてできない。
- 障害者就労支援の仕組みが、いろいろな困難を抱えた方の就労支援のスタンダードというか、誰もが利用できるような仕組みとして発展できるといい。

#### 【一般就労への結びつけ】

- 働きたい人が働けるようにしていくということが非常に大事で、最終的に一般就労にどうやって結びつけるのかということを考えていく必要がある。就労支援機関の支援や訓練というものが、非常に効果がある。いろいろなタイプの働きづらいの方をまったく一緒くたにするというのはあまり良くない、ぜひきめ細かにやっていただけるといい。モデル事業自体はすごく大事で、これはやはり、みんながこれをまねしろとアピールするようなものじゃないとだめだ。
- 最後に一般就労に結びつくというストーリーができれば、雇用保険のお金が出る。

## 【一般就労と福祉就労、地域貢献】

- 部屋の中のガラクタを片付けるときに、どんどん新しいものが入ってきて、あるものを捨てていかないと、実は新しいものが入る余地がなくなってくる。スクラップアンドビルドみたいな、そういう発想がないと複雑怪奇な世界になって、実際にはうまく利用できない。引きこもりとかニートといわれる人たちは、企業の雇用レベルでは考えていない、残念ながら、そういう方々を雇用できるようになるためにはかなりの時間がかかる。なので、むしろ、企業、一般就労に入る前段階の方々のケアをしていく、育てるというか、そういう仕組みが整備されていて、そこで早い人は1年だったり、長い人は3年だったり、いろいろな人がいると思うが、そこを卒業して、初めて企業につながってくる。そういう共通のわかりやすい仕組みが必要。
- 一般就労にたどり着けば当然給料ももらえる。一番ベストだと思う。しかし、そこに行くプロセスではいっぺんに急に行かなくても、その人が支えられながらも地域で役割を持って活躍できれば、本人ベースではけっこういいところに行っていると思う。本人ベースで考えると、就労を含む社会での役割を持つ活動というのがけっこう意味がある。一方で、経済の観点からすると、たぶん一定の範囲で働ける人が多くいればいいという、ちょっと観点が違うというようなことを頭に置きながら、理念を考えた方がいい。もう少し幅広いものを一つ頭に置きながら対応する必要がある。ただ、現実的には、就労につながるということ、一般就労というのも大事であり、そういうせめぎ合いみたいなところを悩みながらいろいろ考えていくことが大事だ。
- こうした働きづらさを抱える人々は、就労をしたり、地域で様々な活動をして、社会に貢献もする。一方的な支援とかではなく、支援をすることで社会的な貢献を引き出すというか、一人一人の人がまさに社会になんらかの形で貢献してもらうために、それをサポートするということが大切だ。一般就労に限るかどうかは別として、なんらかの形のアクティビティ、他に対する貢献が一番大きいのはやはり就労だと思うが、地域社会への様々なサービスなども含めて、そうしたことがいろいろな理由で難しい人に対して、その条件をできるだけハードルを下げるような支援をどういうふうにしていけるかと、その就労の中でも、必ずしもいわゆる一般就労だけではない部分、福祉的就労を含めてということもあるが、もしかしたら地域社会の中で何か見守りをするとか、互いに助け合いを、互助というか、そういうことも含めて、少し考えていければいいなと思っている。そういう面で、少し理念は幅広く押さえながら、しかし、具体的な研究とかモデルのところは少しそれを具現化するような形で絞り込んでいただく。これに応募してくださる方が、日本財団のプロジェクトで良かったなと思ってくださるような形に、できるだけ持っていく。検証が本当の意味での検証になるためにも、できるだけモデルが自分たちのやりたいようにやれるモデル事業になっていくということが大切だ。

【スタートアップ（窓口的基礎支援）、スペシャル（専門的支援）、スタンダード（標準的・総括的支援）】

- スタートアップ（窓口的基礎支援）、スペシャル（専門的支援）、スタンダード（標準的・総括的支援）と分けて考えると、スタートアップの対応は窓口があればいいとなると思う。スペシャルの対応は大体そこそこの法人規模であれば、対応できる。スタンダードの対応となると、中小規模の法人であれば、全てのことはできない。そうなった場合は、いくつかの法人がネットワークを組んで、相談窓口へおりてきたことを、その相談窓口自体が振り分けていく。できるところとできないところを振り分けていくような仕組みづくりが大事。
- 入り口から入って、スタンダードに支援して、もしかしたらスペシャルに支援するところもうまく連携をしながら、いかにそのあたりのネットワークを作りながら、支援をする体制を組むかだと思う。ただ、その際にはその報酬としてフィーが発生するので、そこに関しては、どういうふうな仕組みに落とし込むべきか。

【人手不足対応】

- 人手不足は企業の命運を分ける。こういった課題を今捉えるというのは、社会的な責任としての意味もあるし、営利団体としての企業という方向にもつながる。
- ニートの方とか、引きこもりの方とか、ガラスのような心の持ち主の方が多いので、そういう方々に寄り添いながら、いろいろな、テレワークとかを使いながら最新の技術で働いてもらうことは大事。いろいろな場面で、いろいろな事情で、今人手不足、働きづらさというのが発生している。

【ハローワークの役割】

- ハローワークの役割が非常に重要。自治体とハローワークが一緒になって取り組んだケースは、比較的 success を収めている。京都ジョブパークも、最初はゴタゴタしたが、最終的には相当いい線をいっている。
- ハローワーク、あるいはいろいろな就労支援サービスの活用が大事。

【モデル事業】

- 使い方の制約を緩やかにすること、は大きな問題。一方で、理念先行というわけにもいかない部分はどうしても出てくる。どういう人が対象になるのかということ自体を、モデル事業の中で明らかにしていくことが重要。どういう人を支援すると、費用はどのくらい、どういうふうにやればかかっていくのかということをまず明らかに、データで明らかにしていきたい。働く意欲があるかないかが明らかでない方とか、かなり重たい方はおそらく後回しになって、一押しすれば、もうちょっと頑張れば、一般就労に行けると言えるような方をまず最初に考えていくことになるのではないかと。理念を先に決めてしまうと、多

くの人の相談も全部受けなければいけないのではないか。一番母数が多い引きこもり、長い間就労から離れているような方たちがまずボリュームゾーンとしては考えられるのではないか。

- 国の事業予算の問題点を踏まえて対応してほしい。国の事業予算について、多くの自治体が非常に困惑するのが、11月頃に内定が来て、それから予算化を求められることだ。これではもう決定的に遅い。自治体事業は今ほとんどが財政硬直化しているので、政策的経費の事業は、8月にほとんど議論が終わってしまう。事業のための財源を各市自体が必死になって探しているから、なんかあれば、文化事業にしてもなんにしても、飛びつく。結果的に通知が遅くなればなるほど、スタートアップの事業で終わってしまう。これは、準備が足りないからそうなる。11月に、4月から事業開始という話がある。自治体が一番忙しい、予算の審議や議会をやっている最中に、1月から3月に準備をして4月から始めなさいというのは、これは無理なお話だ。そのうえ、さらに、実績報告をその翌年1年に出しなさいというのは、半ばスタートアップだけで終わってしまうことが初めからわかっている。
- 短期で終わらない有意義な事業にしていくためには、モデル事業は単年度で見ないで、複数年度で見て結果を残すようにしていただきたい。
- 働きづらさを感じる人の中には、働きたいけれども働きづらいから働けない人と、まったく最初から働く意思のない人がいる。この人たちの割合がどのくらいになっていて、モデル事業をやったときにどちらの人たちがウエイトを多く占めているかによって、解決策が違う。

## 2) 第3回全体委員会

第3回全体委員会を、2019年度末に開催予定としていたが、コロナウイルス関係での自粛要請等を踏まえ、2020年度の5月ないし6月に開催することにした。

## 2. 企画委員会

### (1) 企画委員会の役割

本プロジェクト全体をかじ取りし、就労支援の基本的フレームを構築することが求められている、プロジェクトの中核組織である。

### (2) 2018年度における検討内容

2018年10月以降、2018年度中5回開催された。

第1回企画委員会では、基本構想を検討する上で図表4の7つのポイントを考慮すること、また、これらの軸に沿って有識者からヒアリングを実施することが合意された。

**図表4 基本フレーム構築に当たって考慮するポイント**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① サービス提供対象</li> <li>② サービス提供事業者の支援サービス内容             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ モチベーションアップ、就労基礎訓練</li> <li>・ 技能訓練</li> <li>・ 人と仕事とのマッチング</li> </ul> </li> <li>③ サービス提供事業者への報酬（成果実績、定額）</li> <li>④ サービス提供事業者の供給主体</li> <li>⑤ 「働きづらさを抱える者」の就業困難度の認定方法</li> <li>⑥ 財源（税、雇用保険など）</li> <li>⑦ 地域全体で、人材を市場にどうつなげるか。</li> </ul> |
|---|

第2回から第4回の企画委員会では、現場機関の方々から、それぞれの事業体で進めている事業内容とダイバーシティ就労構想との関係につき、プレゼンテーションして頂き、意見交換を行った。

第2回企画委員会では、池田徹氏（社会福祉法人生活クラブ風の村理事長、企画委員会委員）から、生活クラブ風の村が取り組んでいる「ユニバーサル就労」（障害者手帳の有無に関わらず、障害や生活困窮状態など、様々な理由で働きづらい状態にある人達を迎え入れ、ともに働くことを目指している）を、生活クラブだけでなく地域全体に広げる等、より一層のユニバーサル就労化（＝ダイバーシティ就労化）を目指す提案がなされた。

第3回企画委員会では、西岡正次氏（A'ワーク創造館就労支援室長）から、個別相談から就労準備段階の支援、就労に向かう支援、職業紹介そして定着支援までの一連のプロセスの提案がなされた。

第4回企画委員会では、義本知史氏（京都府京都ジョブパーク総括担当課長）から、多様な就業困難な者への就業支援を、オール京都の力を結集し、福祉サイドからではなく、一般

就労サイドからアプローチしている京都ジョブパークのサービス提供状況の説明があった。

第5回企画委員会では、2018年度のプラットフォーム活動報告が了承された後、2019年度の活動方針が議論された。2019年度は、新たに

- ① 就労困難態様（引きこもり、難病、刑余者等）別に、専門家からのヒアリングの実施
- ② 本プロジェクトで検討された就労支援策の効果を実証するためのモデル事業の展開などを行うこととなった。

### （3）2019年度における検討の概要

2019年度の検討は、①現場機関の方々からのヒアリング、②厚生労働省からのヒアリング、③ダイバーシティ事業の基本構想およびモデル事業のあり方についての検討を3つの柱として行われた。

#### 1) 現場機関の方々からのヒアリング

2018年度に引き続き、現場機関の方々から、それぞれの事業体で進めている事業内容とダイバーシティ就労構想との関係につき、プレゼンテーションして頂き、意見交換を行った。

- ① 第6回企画委員会（2019年5月15日）では、就労支援の在り方について奥田知志氏（NPO法人抱樸理事長、企画委員会委員）から、ヒアリングした。以下のような説明があった。
  - 「まるごと支援」を標榜している。就労の多様性は、支援の多様化の上に成り立ち、生活支援とか居住支援とかがあって、それに就労支援を乗せている。
  - 孤立させず、「つながる」ことが重要で、伴走支援が重要である。
  - 就業困難度の認定は、稼働能力（身体状況・障害等）のみの評価でなく、社会的孤立状況・コミュニケーション能力・家族の状況等の評価も必要である。
  - ダイバーシティ就労を実現する財源として、①生活困窮者自立支援法の予算と、②障害者総合支援法の予算とがあり、いかに組み合わせるかを考える必要がある。後者については、対象者を生活困窮者に広げることが前提。その場合、支援対象とすることの認定を、生活困窮者自立支援法の自立相談事業で実施することが考えられる。
- ② 第8回企画委員会（2019年7月17日）では、障害者+困難者の就労支援の取り組みについて、山内民興氏（社会福祉法人ぷろぼの理事長）からヒアリングした。
  - 「ぷろぼの」では、「障害者」は、医師の診断をもとに自己申請して手帳を取得したもの、または診断をもとに福祉サービスを利用したものとし、「困難者」は、相当の障害があっても申請していない者や社会的要件、それ以外の理由で困難さを持っている者としている。現在、障害者以外では、養護施設利用者の就労支援、生活困窮者や引きこもりの方々への就労支援、障害があると思われる大学生の支援を行っているが、今後、「精神障害者・発達障害者・難病患者・引きこもり者等を対象とした、システムエンジニアの高額収入在宅就労モデル」の構築に取り組みたいとの説明が

あった。

- ③ 第13回企画委員会（2020年1月22日）では、就労支援に関する、いわゆる静岡方式について、津富宏氏（静岡県立大学国際関係学部教授・NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡理事長）から、ヒアリングした。
  - 就労困難者を就職させるだけでなく、就職してからの支援が大切で、県内約1,300人のボランティアがゆるいつながりで事業に参加し利用者に伴走することで、利用者の試行錯誤を支援している。事業の持続可能性を高めるためには、本格事業化するよりもボランティア活動の方がむしろよいと考えており、将来的にはボランティアの数を1万人以上に増やしたいとの説明があった。
- ④ 第14回企画委員会（2020年2月25日）では、「働きづらい人々のキャリアラダー・モデルの創設 —大阪地域における態様横断的就労支援モデル 2.0の創出」について、西岡正次氏（A'ワーク創造館就労支援室長）から、ヒアリングした。
  - 態様別就労支援の分野としては、障害者支援のほか、若者支援、高校生世代支援、ひとり親・女性支援、高齢者支援、ホームレス支援、外国人支援、生活困窮者支援等が考えられるが、就労支援機関のネットワークの構築、ネットワークの中心となる団体等のスタッフを対象にした効果的な人材養成研修等により、働きづらい人々のキャリアラダーを創設したいとの説明があった（「キャリアラダー」（ステップアップのはしご）とは、仕事を難易度や賃金に応じて複数の職階に細分化し、それぞれの職務内容や必要なスキルを明確にし、下位職から上位職へ、はしごを昇るように着実に移行できるキャリア向上の道筋と、そのための能力開発の機会を提供するしくみを提供することをいう）。

## 2) 厚生労働省からのヒアリング

地域共生の推進と就職氷河期対策の強化について、2019年7月24日に、伊原和人厚生労働省厚生労働政策統括官、山田雅彦厚生労働省総括審議官、野崎伸一厚生労働省広報室長からヒアリングした。以下のような説明があった。

- 「2025年問題」（団塊世代の人々が全て75歳以上の後期高齢者になって、医療や介護の負担が重くなる。）は何とかなりそうで、次の問題が「2040年問題」（団塊ジュニアが65歳になり高齢者数がピークとなるのが2040年）。それを見据えて①多様な就労・社会参加、②男女共に75歳以上まで健康寿命を伸ばすこと、③新テクノロジーを医療分野や福祉分野に活用すること、及び④給付と負担の見直しに取り組みたい。
- 共に支え合う地域共生社会の構築が重要で、「丸ごと」、「我が事」がキーワードである。今後は、①メニュー面で所得保障や就労支援を加え、②対象面でも障害者、難病、生活困窮者などを加え、縦割りを排した丸ごとの「地域共生」を目指したい。
- 就職氷河期世代への対応では、①「不安定な就労状態にある方」、②「長期にわたり無業の状態にある方」、③「社会参加に向けた支援を必要とする方」の、それぞれのカテ

ゴリーに沿った支援を行う。従来は、①はハローワークや職業訓練などがカバーしていた。③は、引きこもりや生活困窮者で、福祉の分野でカバーしてきた。今後は、福祉レベル(③)で地域のプラットフォーム(自立相談支援機関、引きこもり地域支援センター、引きこもり家族会、サポステ、ハローワーク、経済団体)を構築する。また、就労レベル(①、②)では、都道府県のプラットフォーム(都道府県労働局、都道府県、市町村、各省地方機関、ポリテク、経済団体、(人手不足)業界団体、金融機関等)を構築し、この両者が連携して福祉と就労をつないでいきたい。

### 3) ダイバーシティ事業の基本構想、モデル事業のあり方についての検討

上記のような、1)現場機関の方々からのヒアリング、2)厚生労働省からのヒアリングを踏まえ、2019年度を通じて、ダイバーシティ事業の基本構想およびモデル事業のあり方についての検討を加えた。ダイバーシティ事業の基本構想、モデル事業のあり方について、数度にわたり議論した。

2019年6月開催の第7回企画委員会では、①「多様性」には、引きこもりや難病など就労困難タイプの多様性だけでなく、支援手法の多様性など、いろいろな側面の多様性を想定すること、②一般就労に至らなくても段階を踏んだステップアップも成果として評価すること、などをモデル事業のスキームに盛り込むことが必要、③将来的には国の制度に繋げることを視野に入れて、モデル事業を設計するべきであること、等の合意がなされた。

同12月開催の第12回企画委員会では、障害福祉関連施策、生活困窮関連施策、雇用・訓練施策をまたがる、「総合的働きづらさ対策事業」の創設をめざし、当面、「障害者総合支援法(就労継続支援A型事業所、就労移行支援事業所、障害者就労・生活支援センターなど)、生活困窮者自立支援法(就労準備支援事業など)、多様な雇用・訓練施策(若者サポートステーション、訓練事業など)をできるだけ使いこなすとともに、現行制度の問題点・隘路を提起するようなモデル事業の構築をめざすこととなった。

第12回企画委員会の議論を踏まえ、2020年2月開催の第14回企画委員会では、事務局から、「障害者雇用促進法」、「障害者総合支援法」、その他の関連する雇用・訓練施策現状施策にはどのようなものがあるのか、さらに、対象者類型別にどのような支援策を組み合わせるのが効果的なのか事務局が作成したたたき台の説明をし、モデル事業についての議論を深めた。そして、モデル事業実施に当たっては、①各モデル事業独自の「モデル性」をできるだけ明確にすること、②通常の見組の延長線上でない、就労支援事業を起こすことが求められること、等の合意がされた。

2020年度は、日本財団予算によるモデル事業を全国各地で実施し、ダイバーシティ就労支援プロジェクトの趣旨を実現するために適切な就労支援策はどうあるべきか、を検証する重要な1年としたい。

(4) 2019年度における検討経過

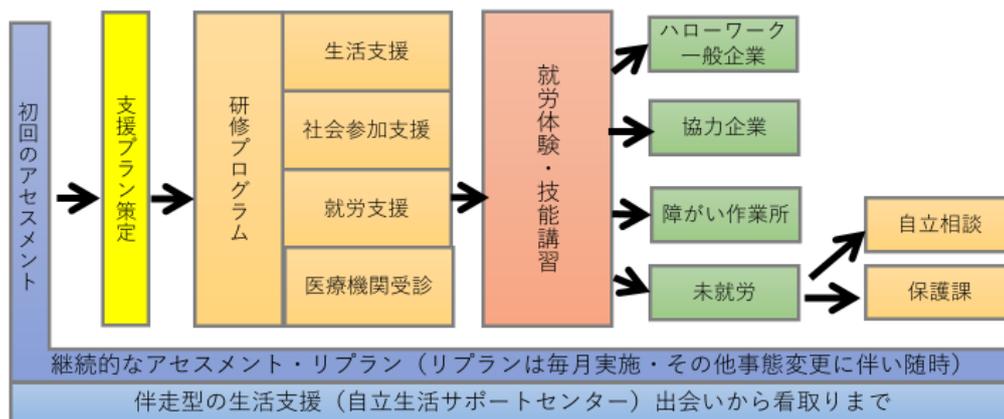
1) 第6回企画委員会 (2019年5月15日)

就労支援の在り方について奥田知志氏 (NPO 法人抱樸理事長) から、ヒアリングし議論するとともに、本プロジェクトで検討している就労支援策の効果を実証するためのモデル事業のあり方につき議論をした。

【奥田委員 (NPO 法人抱樸理事長) による、「抱樸」における就労支援についての報告】

- 2018 年は、105 人中 55 人が就労した (就労継続支援 B 型事業所での就労を含む)。
- 「まるごと支援」を標榜している。就労の多様性を実現するためには、支援の多様化が必要。「就労支援」は、抱樸が提供する様々な支援策のうちの一つ。生活支援とか居住支援とかあって、それに就労支援を乗せている (図表 5)。

図表5 継続型生活支援付就労支援



12

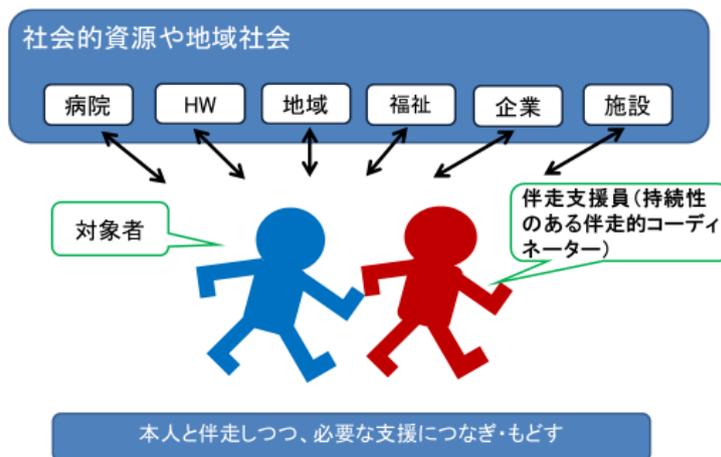
- 支援開始時に、支援対象者を①「社会的就労Ⅰ型」(一般就労を目指す)、②「社会的就労Ⅱ型」(参加型就労/半福祉半就労)、③「生活自立・社会参加優先」(ボランティア活動・外に出ること)の3つに分けている(毎月、随時変更)。事業終結時には、状況の変化や課題の明確化によって、見立てが変化する。この時点の見立ては、上の3つに「一般就労」を加えた4分類になる。
- 就労支援では、①企業開拓、②法人内の就労体験・訓練、③連携企業での就労体験・訓練、④支援者の「見立て」と本人認識との齟齬の解消、⑤定着支援と転職支援(危機の早期発見と早期対処)、⑥家族支援(家族の課題解決)、⑦総合ケースカンファレンス(地域連携、情報共有)を実施している。  
 ②の法人内の就労訓練では、生活困窮者自立支援法の「認定就労訓練事業所」を活用している。また、⑤では、つなぎ先(企業)・もどし先(自立相談、保護課、ハローワーク

等)との情報共有が重要である。⑤では、小倉と八幡の自立サポートセンターが、生活支援と住居支援と合わせて取り組んでいる。

- 就業困難度の認定は、稼働能力(身体状況・障害等)のみの評価でなく、社会的孤立状況・コミュニケーション能力・家族の状況等の評価も必要である。
- 抱樸の就労支援の特徴は、伴走型支援による「つなぎ」、「戻し」の支援であることである。

図表6 抱樸の就労支援の特徴

○ 伴走型支援による「つなぎ」「戻し」の支援であること。  
地域連携による支援であること。



11

- 孤立させず、「つながる」ことが重要。イギリスの 2017 年の調査では、孤独による健康被害が年間 4.9 兆円と推計されている。
- 住居提供のためのビジネスモデル「プラザ抱樸」を開発した。
- アセスメントと支援実施のためのツールやシート類を独自に開発した。
- ダイバーシティ就労を実現する財源として、①生活困窮者自立支援法の予算と、②障害者総合支援法の予算とが考えられる。後者については、対象者を生活困窮者に広げることが前提であるが、その場合、支援対象とすることの認定を、生活困窮者自立支援法の自立相談事業で実施することが考えられる。

**【主な意見交換】**

- 就労支援のために生活支援も必要なことは、現場の共通認識である。それをしっかりやるためには支援者のスキルが重要で、スキル取得のための研修費用が必要である。
- 北九州のホームレス支援センターでは、諸々のコストとベネフィットを比べると、生活保護との比較で年間 4,000 万円得になるという結果が出た。
- 生活困窮者自立支援法の認定就労訓練事業所は、訓練生と労働契約を結ぶのか？

⇒ 非雇用型も認められている。

- 認定就労訓練事業所の認定要件は難しいのか？

⇒ 認定されるのは難しくない。ただ、事業者へのインセンティブが少なく、普及していない。

- なかぼつ（障害者就業・生活支援センター）でも、生活困窮者に対応するところが出始めている。

## 2) 第7回企画委員会（2019年6月24日）

本研究プロジェクトで提起された、就労支援策の効果を実証するため、全国10数か所でモデル事業の実施を検討している。今回は、そのスキームにつき、議論した。以下のような意見が出た。

- 前回の議論を受けて、①「多様性」には、引きこもりや難病など就労困難タイプの多様性だけでなく、支援手法の多様性など、いろいろな側面の多様性を想定すること、②一般就労に至らなくても段階を踏んだステップアップも成果として評価できること、などをスキームに盛り込むことが必要。
- モデル事業に参加しようとする事業者が、既に国の制度による支援を実施している場合には、国の人員配置基準等と抵触しないように、関係機関とよく調整しておく必要がある。
- 支援に要する費用をどのように算出するべきか、慎重に検討する必要がある。
- 将来的には国の制度に繋げることを視野に入れて、モデル事業を設計するべきである。

## 3) 第8回企画委員会（2019年7月17日）

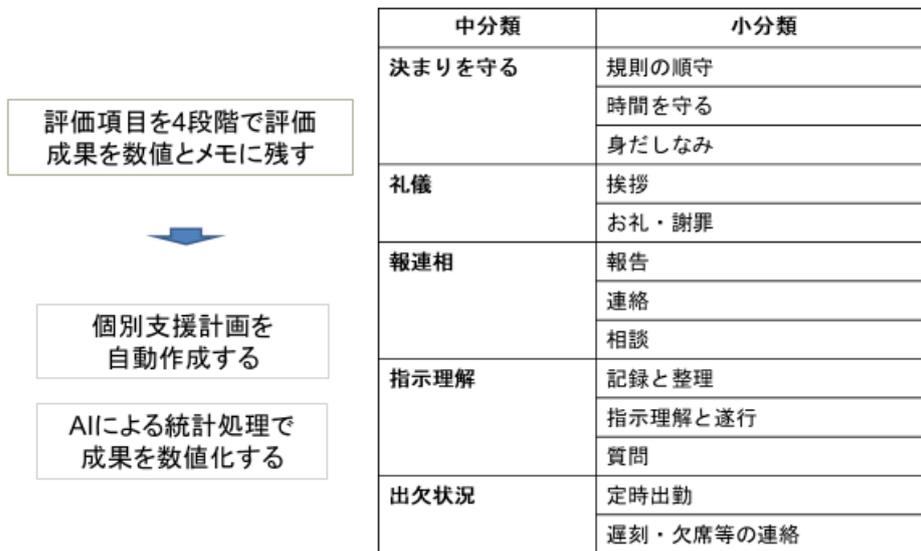
障害者+困難者の就労支援の取り組みについて、山内民興氏（社会福祉法人ぷろぼの理事長）からヒアリングし、議論した。

### 【社会福祉法人ぷろぼの理事長山内民興氏による、「障害者+困難者の就労支援の取り組みについて」の報告】

- 「ぷろぼの」は、“probono public”（ラテン語で「公共善、よき社会の実現」）から取った。
- 「障害者」、「困難者」を以下のようにとらえている。「障害者」は、医師の診断をもとに自己申請して手帳を取得したもの、または診断をもとに福祉サービスを利用したもの。「困難者」は、相当の障害があっても申請していない者や社会的要件、それ以外の理由で困難さを持っている者。
- 「ぷろぼの」の役割は、「地域の福祉ネットワークを構築する」ということで、①福祉理解の促進（福祉という言葉が軽く扱われ過ぎている。）、②障害者等の就労促進、③企業や専門家との連携（多くの方々の協力がいるので、ネットワークを重視している。）、④関連するシステムの開発（福祉分野は、論理的支援や業務のシステム化が遅れている。「ぷろぼの」は職員訓練に取り組んでいる。）
- 職員の採用で留意しているのは、①福祉を学ぶ能力があること、②就労支援を学ぶ能力がある

- こと、③IT を学ぶ能力があること(それぞれ、今はなくても、学ぼうとする姿勢があるかどうか。)、④一般教養を高める気持ちがあること(これを一番大事にしている。高学歴、高い能力が求められる、利用者は高経歴の方も多く彼らと世間話が普通にできる職員になる必要がある。)
- 「ふろぼの」の理念は、「誰もが自立した生活ができる地域社会づくりを目指します。」であり、以下の3点を付加している。
- ① 古都奈良の地を大切にします(永く続く奈良の地を粗末にはいけない)。
  - ② 人にやさしい福祉ごころを育みます(お互いさまの福祉で相手のことを考える)。
  - ③ 夢と勇気を持って日々努力します。「下学して上達す」(身近なことから学び、次第に上達していくこと)という言葉を大事にしている。
- 基本的な要素として、人は社会的な生き物なので、新たに社会の役割を得て、はたらくことで成長する生き方をしている。私たちにとって、はたらくことは、人らしく日々を生きるための大切な行いである。
- ここ数年は、公益法人のマネジメントを定義し運用する手法を具体化することに取り組んでいる。非営利で公益型の企業が、適切な組織をつくり、人材を育成することについて、いくつかの要素を検討している。今年度の基本方針は「福祉を科学する」であり、それを分かりやすくするために、“見ること、聞くこと、伝えること”に分割し、①現場や利用者をしっかり見なさい、②自分で感じたものやデータをきちんと分析しなさい、③分析したものをできるだけ正確に伝えなさいと、この3つをすることが必要と伝えている。最近、行政からの報告要請が多く、所長等の管理職が現場に出る機会が少なくなっているため、業務の見直しとシステム化に取り組み、少しでも現場に出ることができるようになっている。
- 「ふろぼの」の就労支援プログラムは、就職準備性を基本に「社会人スキル」を身に付けることを目指している。それを4ステップ、「健康を管理する力」、「日常生活をする力」、「職業生活を続ける力」、「仕事をする力」にして、福祉サイドが「人づくり」の役割を担わないといけない。ただ、「仕事をする力」は、職業技能なので民間企業が採用後に業務に合わせて訓練するものとしている。
- 職業準備性を客観的に評価するために、社会性要素を11項目にして、職員が毎日利用者の訓練成果や課題から4段階で数字化するとともに、良い点や課題等を文章で記録をしている。これを基に3~6ヶ月で個別支援計画書を作ることにしているが、現状では、1名당たりに8時間から16時間かかっている、また職員間の能力差も出ている。システム化で2時間程度になるように、内容の標準化も進めている(図表7)。

図表7 「社会性」の11項目



11

- 困難者に対する3つの取り組み
  - (1) 養護施設の就労支援
    - ・ 2017 年度、日本財団の助成を得て、奈良県内の児童養護施設の退所後の準備状況について調査した。就労支援が十分でない、情報機器が各自に提供されていない、金銭管理や有効な使い方を知らない。総合的な支援が急務になっている。
  - (2) 生活困窮者や引きこもりの方々への就労支援
    - ・ 奈良県社会福祉協議会の自立生活サポートセンター事業「認定就労訓練事業所」を引受け、生活困難者の就労支援(コンピュータ系の訓練)を受託している。働ける可能性のある人は多いので、支援団体との今後の連携が必要になる。
  - (3) 障害があると思われる大学生の支援
    - ・ 2016 年度から奈良県内の大学生を対象に、福祉、医療、教育、労働の関係者による「なら学生支援の会」を作り、学生生活や学業、就職活動などに課題のある学生を支援する仕組みづくりに取り組んでいる。縦割りを是正した横の連携の必要性から、ファイナンシャルプランナーや産業カウンセラーの役割も大切になっている。
- 障害福祉サービス事業が困難者の支援をするときの課題
  - ① 誰がどのような基準で「困難者」を認定するのか(特定求職者雇用開発助成金の対象になっていない)。
  - ② 福祉サービス事業で困難者の受け入れができるのか(新たに人員の採用と場所が必要になる)。
  - ③ 障害者である現在の利用者の同意が得られるのか。
  - ④ 業務が追加される職員の同意が得られるのか。

- ⑤ 就労移行事業所は2018年4月から成果主義に変わったので、その職員に時間的余裕があるのか。
- ⑥ 就労継続A、B型で受け入れが可能か(社会人スキルや能力評価が必要になる)。
- ⑦ 困難者の情報の共有化ができるのか(若者サポートステーション等との情報共有が可能か?)
- 最後に、これからの福祉をどうするのか。福祉の現場は、サービス業なので多くの時間が必要になる。経済的生産性の向上に取り組まないと、福祉の現場の働き方改革はできない。IT化による、事務の効率化と支援プログラムの精査が重要である。事務の効率化では、業務の省力化(利用者・職員の勤怠管理と会計、請求事務の一体化)と職員に法人経営者としての意識をいかに持たせるかも重要である。来年度から企業内ベンチャー制度を作りたい。後者の支援プログラムについては、AIで支援記録の標準化を図り、支援計画の7割をAIで、残り3割を職員でというのが目標である。
- 奈良県障害者就労支援協議会  
福祉事業者間の支援のばらつきが非常に大きいので、全体的な底上げと連携を図るために、奈良県障害者就労支援協議会というものを組織した。この協議会も活用し、福祉職員の育成や会計の規格化、利用者の支援情報の共有化を目指したい。
- 「あたく組」  
「あたく組」は、あたらしい「はたらく」をつくる福祉型事業協同組合の略語。これは主に国や自治体等からの物品等の優先調達の受け皿としてつくった。行政が委託する際には、地域の福祉事業所の力量に合わせて事前に仕事を切り分けているので、福祉事業所で受けられる業務は単純なものになっている。高度な委託業務を受注するために、福祉と民間企業が異業種事業協同組合を作り、その都度「共同体」チームを作り対応している。障害者が関わる仕事を請負総額の5割以上にしている。

#### (主な意見交換)

- AIで個別支援記録を精査しているのか?  
→ 支援記録をAI(機械学習)で分析し、個別支援計画の7割程度をAIが作成し、残り3割を職員が作成することを目指している。的確な支援計画が早くできる。
- 就労困難度の評価は?  
→ 困難者の就職準備性を判断する仕組みがあれば、一定期間、訓練アセスメント結果を集計すれば、客観的評価の一指標になる。
- 障害者福祉サービスで、障害者以外の就職困難者を受け入れる場合の制度上の問題点は?  
→ 就労移行事業所に対し、一般事業所への就労実現を目指す成果主義の導入が厳しく、制度上の承認があっても、新たな就職困難者の受入れは、人員、場所、成果報酬の点で難しい。
- 特別支援学校からの就職  
→ 特別支援学校には進路指導はあるが定着支援がない。卒業1年くらいで行方不明になる。また就職しても3年以内に多くの者が離職している。その対策として、卒業後すぐに企業就職で

はなく、いったん福祉事業所を利用することが必要。

- 「奈良県障害者就労支援協議会」と各市町村にできている自立支援協議会との違いは？  
→ 前者は民間主導で就労支援を行っている福祉事業者が主体で、後者は行政が制度上作っているもので相談事業者が中心となっている。
- 「奈良県障害者就労支援協議会」を、障害者だけに限定したのはなぜか？  
→ 奈良県では、障害者以外の就職困難者支援組織が未成熟なので、近々の課題が多くある障害者から始めた。順調に進めば、その後に障害の可能性のある困難者を検討する。

#### 4) 第9回企画委員会（2019年7月24日）

地域共生の推進と就職氷河期対策の強化について、伊原和人厚生労働省厚生労働政策統括官、山田雅彦厚生労働省総括審議官、野崎伸一厚生労働省広報室長からヒアリングし、議論した。

##### 【伊原厚生労働省政策統括官から報告】

###### 〔背景〕

- 本日のテーマは、就職氷河期世代の支援と、地域共生・地域の支えあいを、どうしていくかということ。
- 2040年が次のターニングポイント。団塊ジュニアが65歳になり、高齢者数がピークとなる。それを見据えて、①多様な就労・社会参加、②男女共に75歳以上まで健康寿命を伸ばすこと、③新テクノロジーを医療分野や福祉分野に活用すること、及び④給付と負担の見直しに取り組む。
- 就職氷河期ということで、2018年の35～44歳の1,700万人の内訳をみると、正規で働いている人が900万人（50数%）、非正規の人が370万人、非労働力人口が200万人など。とくに問題になるのが、正規雇用を希望しているけれども非正規のポジションにいる者と、無業者の者で、合わせて100万人ほど。
- 2040年には、自治体の1/4が5,000人未満となる。これくらいの小規模自治体になると、病院、銀行、老人保健施設などの存続が難しい。
- 2040年には、単身世帯が40%、とくに高齢者の単身世帯が18%となる。孤立を防ぐ取組みが求められる。

###### 〔地域共生社会への取組〕

- 共に支え合うという地域共生社会と似た概念は、ヨーロッパでも存在する。ただ、日本の特徴は、地域社会の人口が減っていく中で、これを維持していくためにどうするかという人口減少への対応という観点がヨーロッパとは異なっている。
- 「丸ごと」、「我が事」がキーワード。
- 「丸ごと」につながる議論は、高齢者に対する「医療・福祉連携」からスタートしてい

る。現在は、これに高齢者の介護、生活支援、居住支援も加わって「地域包括ケアシステム」となった。今後は、①メニュー面で所得保障や就労支援を加え、②対象面でも障害者、難病、生活困窮者などを加え、縦割りを排した丸ごとの「地域共生」を目指す。

図表8 多様な就労・社会参加の促進

<p>○人生100年時代を見据え、引退時期は自分で決める社会へ (継続雇用、定年の在り方など)</p> <p>○2040年以降、就職氷河期以降の世代が年金受給者へ ⇒低年金を防ぐための対策を急ぐ(正規化、同一労働同一賃金、 社会保険適用拡大など)</p> <p>○人口減少、単身者の急増は、地域社会や自治体の在り様を 大きく変える ⇒地域社会の支え合い機能を強める仕組みづくり ⇒介護、障害、難病、生活困窮者、一人親世帯といった縦割りの 克服(丸ごと⇒地域共生)</p>
---

- これを実現するため、①丸ごと相談(断らない相談)の実現、②地域共生に資する取組の促進、③高齢者も障害者も利用できるサービスの推進を検討している。
- 「支え」「支えられる」関係をどう作るかというテーマもある。家族のつながりや血縁が希薄化する中で、専門職にすべてを頼るわけにもいかない。地域の人に、我が事として、一定の役割を担っていただく必要がある。
- 国の補助金が現在ごとにばらばらに出ているので、その体系を見直す必要がある。また、地域の支え合い活動を公費で丸抱えするのは多分ありえないので、住民側がみんなを出していく仕組みも整える必要がある。
- 以上の構想は、福祉の視点で厚生労働省が作成したものである。同様の構想が文部科学省、国土交通省、環境省などにもある。今後は、縦割りの補助金でなく、交付税、交付金など、制度や役所の色がつかない政策に徐々に変わっていくのではないかと。霞が関の意識も変わってきているように思う。

〔就職氷河期世代への対応〕

- フリーター等は、平成20年の88万人(25～34歳)から平成30年の52万人(35～44歳)へと、コーホートで減少している。景気の影響もあるとみられる。しかし、無業者数は横ばい。
- 2040年まであと20年。今まで国民年金を払っていたとして、これから厚生年金に入

って10数年払い続ければ、生活保護水準を超える年金を受給できる。今が、それができる最後のチャンスである。

- ①「不安定な就労状態にある方」、②「長期にわたり無業の状態にある方」、③「社会参加に向けた支援を必要とする方」の、それぞれのカテゴリーに沿った支援を行う。①はハローワークや職業訓練などがカバーしていた。③は、引きこもりや生活困窮者で、福祉の分野でカバーしてきた。
- まずは、福祉レベル(③)で地域のプラットフォーム(自立相談支援機関、ひきこもり地域支援センター、ひきこもり家族会、サポステ、ハローワーク、経済団体)を構築する。また、就労レベル(①、②)で都道府県のプラットフォーム(都道府県労働局、都道府県、市町村、各省地方機関、ポリテク、経済団体、(人手不足)業界団体、金融機関等)を構築する。この両者が連携して福祉と就労をつなぐ。
- 非正規雇用の方への厚生年金の適用拡大も、重要なテーマとなる。

#### (主な意見交換)

- 継続的な地域連携を実現するため、地域の受け皿(プラットフォーム)づくりが大きなテーマになりそう。総務省の「地域運営組織」をイメージしているのか？  
⇒「地域運営組織」は、一つのリソースであるが、それだけに限るものではない。
- 「高齢者も障害者も利用できるサービスの推進」が宿題で残っている。そのニーズに応える取組が各地に個別に出てきているものの、これらを全体で支援する仕組みがない。障害者就労と高齢者就労が縦割りになっている。さらに言えば、障害者の内でも福祉就労(A型、B型)と障害者雇用(特例子会社)が別制度なのがよくわからない。介護保険との整合性にも問題がある。これらを背景としたモラルハザードも起きている。
- なかぼつセンター(障害者就業・生活支援センター)の「ぼつ」の後半は、障害者福祉に係る事業。これまで、この後半について障害者福祉の金しか使えなかったのが、新しく生活困窮制度からも金を出せるようになった。これにより、全国で50ほどのなかぼつセンターでは、障害認定されてなくても障害が疑われる生活困窮者には、支援を提供できるようになった。
- 日本財団の構想と厚生労働省の構想で似ているところが多々ある。ただ、大きな違いは、日本財団の構想で個別給付が想定されていること。  
⇒ 日本財団の構想も、個別給付に固執するものではない。いろんな既存の制度をうまくパッケージングしながら、うまく展開できると良い。
- 障害者以外のいろいろな人をA型、B型等の施設で受け入れていくためには、多分、相当の財源が必要ではないか。
- 生活困窮者自立支援法の認定就労訓練事業所は、インセンティブが弱い。今後、これに対しお金が出る途はないか？  
⇒ ないとは思わない。

- 「業界団体等と連携し、短期間で取得でき、安定就労に有効な資格等の習得を支援」は、就職氷河期世代の非正規の方々の自信醸成につながるとともに、人材確保に資することから、産業界からの関心も高い。産業界が積極的に関わるスキームになっており、訓練と出口が一体化している。今後は期待できそうだ。

#### 5) 第10回企画委員会（2019年10月24日）

モデル事業について、各地からの参入の動向や、事業の対象範囲、実施体制、自治体の経費負担等を議論した。

##### 【モデル事業への参入の動きがある地域について、日本財団から説明】

- 本プロジェクトで検討している就労支援策の効果を実証するためのモデル事業を、2020年春からいくつかの地域で実施することとしているが、各地から問い合わせが多数寄せられている。今回は、具体的な動きがみられる10地域（北海道、千葉、東京、静岡、福井、京都、大阪、奈良、鹿児島、沖縄）について説明。事業の対象範囲、実施体制、自治体の経費負担、自治体の関与形態といった視点で、各地域の取組状況を整理した。
- 地域ごとに特色がある。10地域で10パターンあると言ってよい。ただ、どの地域も、ある視点では高評価だが別の視点では低評価となっている。すべての視点で合格ラインに達した地域はまだ見あたらない。
- 今後は、合格ラインに近い地域から重点的に助言を続け、早期の事業実施が実現できるよう努めていきたい。

##### （意見交換）

- 実施体制が弱いところにはその強化を、自治体の関与が薄いところには自治体の関与を促すなど、こちらから働きかけていく必要がある。
- 合格ラインに達しそうな地域を早めにピックアップして、めりはりの利いた働きかけをすべきである。

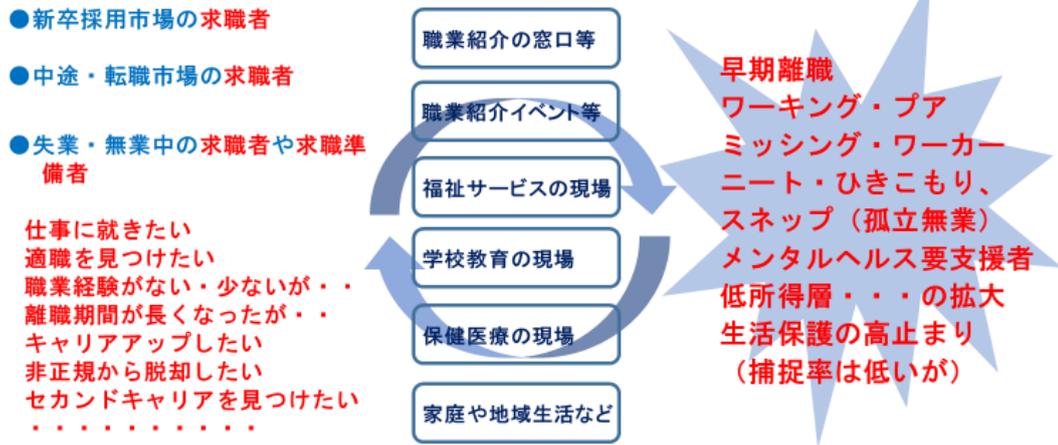
#### 6) 第11回企画委員会（2019年11月22日）

西岡正次氏（A'ワーク創造館就労支援室長）から、「生活困窮者自立支援制度のインパクトと課題」の問題提起があり、ダイバーシティ就労事業の進め方につき、意見交換が行われた。

##### 【西岡正次氏の問題提起】

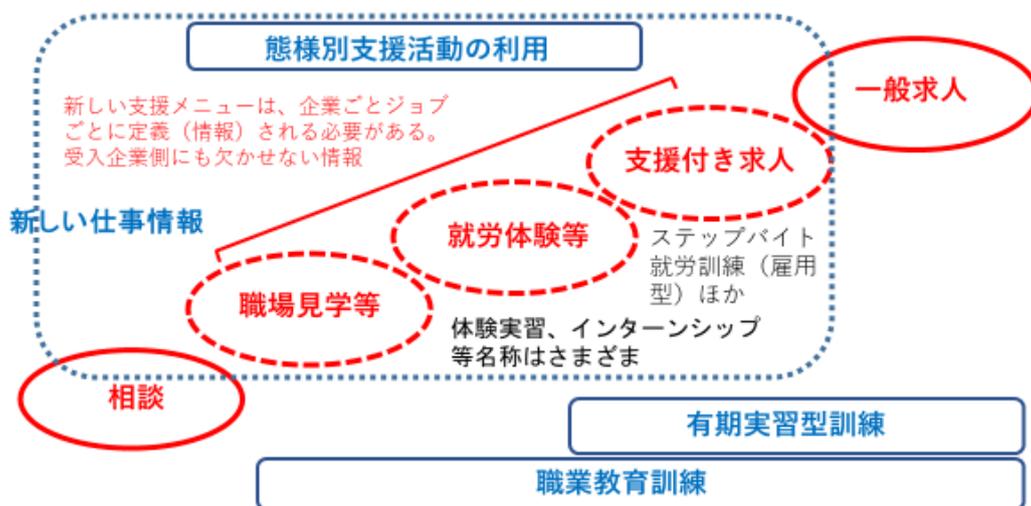
- 就労支援の主たるターゲットは、求職者ではなく、「求職準備者」（キャリアの模索・検討者）である。

図表9 就労支援の利用が期待される求職準備者 ～「就労の状況」による困窮者～  
従来の職業相談や就職活動支援では対応が難しい求職者…が拡大



- 生活困窮者自立支援法事業で、自治体は初めて就労問題に携わるようになった。しかし、包括的な相談支援が進む一方で、ハローワークの求人につなぐ前の就労支援のメニュー、すなわち体験や訓練付き雇用（就労訓練）、支援付き短期バイト等のジョブ型メニューが現状は少ない。

図表10 求職準備者が就労に向けて利用できる支援メニュー(情報)



- 日本型雇用システムは、求職準備者、早期離職者に対応できていない。新卒一括採用等の日本型雇用システムから外れると、就労継続、キャリア形成が難しい。
- 企業は、まだまだフルスペックで働ける人を求めているが、「脱・日本型雇用システム

の動き」も広がっている。

- ・早期離職の多さ、45歳希望退職の広がり ⇒セカンドステージはジョブ型キャリア形成へ。

#### 【意見交換】

- 生活困窮者自立支援対策は、どうしても福祉ライン、市町村・社会福祉協議会のラインで固まってしまう。障害者関係も、障害者のラインで固まってしまう。それを労働施策とか色々なものを入れて、一つの体系として打ち出すことができれば、地方自治体や各地域の福祉等事業者にすごく使いやすいものができるのではないか。
- ひきこもり対策と障害者対策は重なる。親和性があるのではないか。
- 生活困窮者自立支援法事業で市町村が就労問題に関わることになったが、市町村事業は基本的に福祉中心で、労働が入っていないことに留意する必要がある。
- モデル事業を実施する事業体には、取り合えず、3つの方策、生活困窮者自立支援法（特に、就労準備支援事業）、障害者総合支援法（特に、就労継続支援A型事業所、就労移行支援事業所、就労・生活支援センター）、雇用政策（若者サポートステーション、職業訓練関係）をできるだけ使いこなすとともに、現行制度の問題点（隘路）を提起するようなモデル事業を展開することを期待したい。

## 7) 第12回企画委員会（2019年12月25日）

モデル事業の枠組みの見直しや日本財団助成ガイドラインについて議論した。

## 【事務局から説明】

- 障害福祉関連施策、生活困窮関連施策、雇用・訓練施策をまたがる、「総合的働きづらさ対策事業」の創設をめざしたい。また、「障害者総合支援法（就労継続支援 A 型事業所、就労移行支援事業所、障害者就労・生活支援センターなど）、生活困窮者自立支援法（就労準備支援事業など）、雇用・訓練施策（若者サポートステーション、訓練事業など）をできるだけ使いこなすとともに、現行制度の問題点・隘路を提起するようなモデル事業の構築をめざしたい（概ね了解をいただく）。
- 2019年度中に、刑余者関係で第3回有識者ヒアリングの実施を考えている。
- 2019年度の事業成果を公表し、ダイバーシティ就労の考え方を広めることを目的とし、来年5月か6月に「第2回 Work! Diversity フォーラム」を開催したい。

## 【意見交換】

- モデル事業の評価に当たっては、「モデル事業そのものの評価」（情報収集に主眼。支援対象者のレベルアップが十分でない例があったとしても、そういう事例を得られたこと自体が成果となる。）と「支援対象者のレベルアップに係る評価」を分けて考えるべし。

## 8) 第13回企画委員会（2020年1月22日）

就労支援に関する、いわゆる静岡方式について、津富宏氏（静岡県立大学国際関係学部教授・NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡理事長）からヒアリングし、議論した。

## 【津富宏 NPO 法人青少年就労支援ネットワーク静岡理事長からの報告】

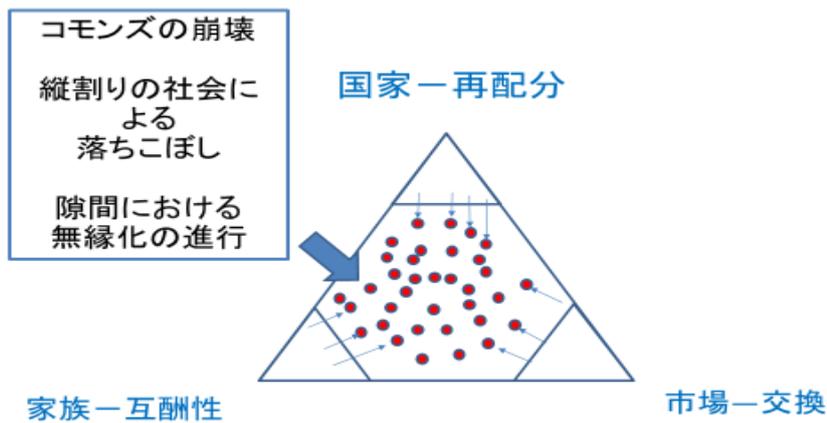
- 働くことができると、非行少年の再処分率が明らかに低下する。  
→「働くことは完全栄養」
- 就職させるだけでなく、就職してからの支援（就労支援）が大事。  
→ 試行錯誤を支援。青少年就労支援ネットワーク静岡は、国、静岡県、県内自治体から幅広く就労支援をはじめとする事業を受託して実施している。働けていない若者は、国の調査では同世代人口の2%程度だが、全戸個別調査を唯一行った秋田県藤里町の戸別訪問結果を見ると10%となっている。
- コモンズ（共有地）の再生 = コモニング
  - ・ポランニー：現代は、市場経済が社会より大きくなるという歪な状態にある。
  - ・国家（再分配）、家族（互酬）、市場（交換）の（ペストフの）三角形（図表11）のそれぞれの領域が後退することで、真ん中に大きな隙間ができる。→コモンズ（共有地）の崩壊（図表12）。

- ・個人の困りごとを全体の困りごととして取り組むこと(相互扶助)で、互酬性の拡張をめざしている。

図表 11 ペストフの三角形



図表 12 現状 ー国家、市場、家族の後退ー



○ 就労支援の原則

- ・ IPS (働けると信じる: Individual Placement and Support)7 原則 (訓練やカウンセリングを経ず)本人の好みを尊重し、それに沿った職場を直ちに探す、重度障害でも

働きたい人は誰でも支援する等。ランダム化比較実験などで IPS が有効であるというエビデンスがある。

- ・伴走する。
- ・地域を再組織化する。
- ・南方熊楠の萃点（すいてんーいろいろな思想や人が行き交う交差点）の考え方：  
伴走するボランティアが萃点で交差して化学反応を起こす。萃点が自己増殖し、生態系（成長する生き物）となる。

- 支援ではなく、応援する（本人の人生は、あくまで本人のもの）。
- NPO 法人青少年就労支援ネットワーク静岡が、就労をサポートした者の就労継続率は高い（図表 13）。

図表 13 2018 年度就職者の就労継続状況

		静岡 サポステ	掛川 サポステ	磐田 就労準備支援 センター	
就労開始数	① 就職数	213 名	98 名	81 名	34 名
	② 起業数	2 名	2 名	0 名	0 名
	③ 就労開始 数計（①＋ ②）	215 名	100 名	81 名	34 名
1 年後状況 (2020.2 末現在)	④ 就職継続 数	144 名	56 名	59 名	29 名
	⑤ 起業継続 数	1 名	1 名	0 名	0 名
	⑥ 就労継続 数（④＋⑤）	145 名	57 名	59 名	29 名
	⑦ その他 (注)	70 名	43 名	22 名	5 名
就労継続率	⑥ 就労継続 数 ÷ ③ 就労 開始数 × 100	67.4%	57.0%	72.8%	85.3%

(出所) NPO 法人青少年就労支援ネットワーク静岡作成資料

(注) ⑦その他は、求職中、進学、資格取得のための通学、職業訓練、何もしていない、不明（不通）・触法・死亡。

**【意見交換】**

- 県内 1,300 人のボランティアが、ゆるいつながりで事業に参加（推測だが、その 4 分の 1 の 300 人位は企業側の者）。静岡県内の働けていない若者は 10 万人、20 万人に達すると思うので、将来的にはボランティアを 5 桁（1 万人以上）に増やしたい。
- 有償ボランティア（有償スタッフ）もフルタイム・パートタイム合わせて 30 名ほどいて、所長クラスは月収 20 万円以上である（有償ボランティアの処遇は、各事業所長に任せている）。
- 福祉で使用されるような綿密なアセスメントはせずに、好きなこと・好きなもの・好きな人をきっかけに、できるだけ早く、興味を持ってそうな職場に伴走する。
- 就労先の登録制は取っていない。その都度、本人主体で、職場につないでいる。
- 就労に直ちにつながらない場合でも、様々な人間関係を持っておけばいずれ就労につながる機会がある。
- 就労先や就労体験先の提案は、まずは、本人の好みをもとにして行う。
- 利用者・支援者の区別を付けず、普通に交わる、友達になることが大事。
- 初めからフルタイムで働くと調子を悪くする人が多い。少しの量から働き始めることで次のステップへ進める。
- 競合関係にある民間派遣業者が行政からの事業受託を多く受けている。民間企業は行政の求める数字をきちんと出す一方で、結果が出にくい人の支援や就職した後の支援が弱い。
- 静岡方式（市民ボランティアによる伴走型の就労支援）は、他地域でも始まりつつある。但し、たとえば、福岡では、コーチングができる人を中心にボランティアを募るなど、静岡方式とまったく同じではない。
- 持続可能性を高めるためには、事業化するよりも、ボランティア活動の方がむしろ良いと考えている。
- 伴走支援は高い専門性が必要ではないか？
  - 専門職でなくても、人とかかわる能力が高い人はいっぱいいる。学生にもボランティアとして加わってもらっているが、学生をみているともともと能力が高い人がたくさんいることが分かる。有償ボランティアも、専門職を優先せず、人とかかわる潜在力のある人を採用している。専門性は隠し味だと思う。有償・無償問わず、人間性を基礎にしつつ、多様な専門技能の持ち主がいた方がいい。ボランティアの中には、専門職（看護師、会計士等）もいて、困ったときに力を発揮してもらっている。
- この手間のかかる対処方法は雇用情勢が厳しい時にはふさわしいと思うが、人手不足の現在でもやり方は同じでいいか。→基本的には同じでいいと考える。
- 目標達成志向の民間企業の就労支援とうまくつなげれば、ダイバーシティの理念とマッチするのではないか。

→ 静岡では、こうした民間企業と当方が事業委託において競合し、どちらか一方が受託することが多く、つながるといことはまずない。

9) 第14回企画委員会（2020年2月25日）

西岡正次氏（A' ワーク創造館就労支援室長）から、「働きづらい人々のキャリアラダー・モデルの創設 —大阪地域における態様横断的就労支援モデル 2.0 の創出」の報告、事務局から、「就労関係施策の整理表」、「(対象者類型別) 効果的就労支援策の組合せ案」の説明があり、意見交換が行われた。

【西岡正次氏（A' ワーク創造館就労支援室長）からの報告

— 「働きづらい人々のキャリアラダー・モデルの創設 —大阪地域における態様横断的就労支援モデル 2.0 の創出」 —

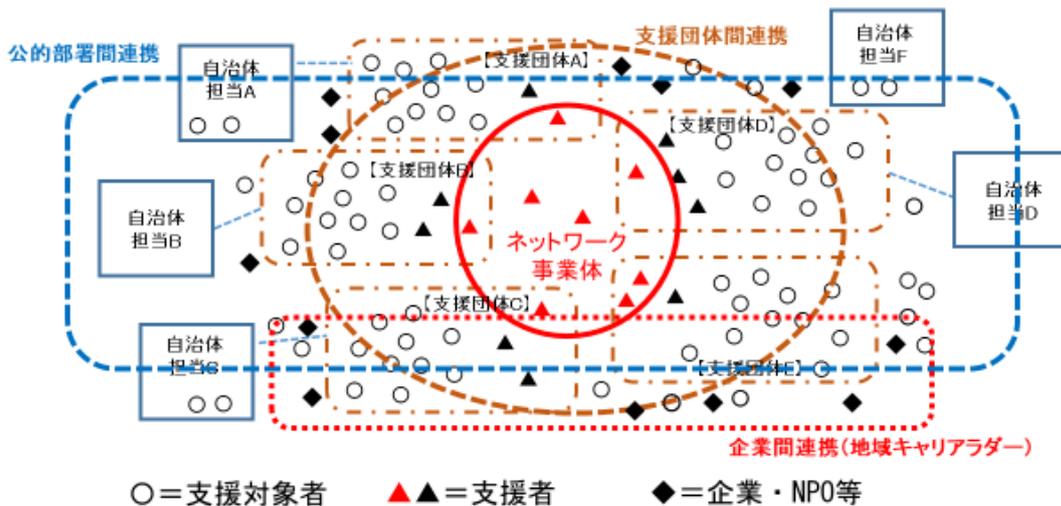
1. Work ! Diversity 事業と大阪地域のモデル事業のねらい

(1) 態様横断的な社会制度の構想と支援システムの検討

○ 3つの段階を想定し、地域モデルとして検証する。

- ①支援活動はあるが、ネットワークが未整備な段階（A）
- ②支援活動団体が「協議会」等を組織し、支援活動の交流や自治体等との連携を指向する段階（B）
- ③態様別支援活動がもつ専門性や特徴等を交流させるほか、ケース支援の連携、共同事業の企画実施、さらに地域課題（自治体や企業との役割分担等）を意識したソーシャル・アクションなどが行われる段階で、ネットワークを支える事業体（機能等）が構想される段階（C）

図表14 ネットワーク事業体整備の段階～ネットワーク事業体と中軸団体の役割～



## (2) 支援活動組織のネットワーク

- 地域や態様別支援団体における就労支援の目標、そのために必要なネットワーク（自治体内の連携、企業との連携、企業間連携）の機能、さらにネットワークを支える事業体）について議論、検証する。

## (3) 態様別支援方法のマニュアル化

- 態様別就労支援の分野は、障害者支援のほか、若者支援、高校生世代支援、ひとり親・女性支援、高齢者支援、ホームレス支援、外国人支援、生活困窮者支援等が考えられる。

## (4) 障害者就労支援事業所のダイバーシティ化研修（事業運営及び支援の人材養成等）

- 障害者就労支援事業所について、ネットワークの中心となる団体等のスタッフを対象に、多様な対象の就労支援（ダイバーシティ化）に問われるスキル、支援人材の育成、相談支援事業の運営、就労にかかわる資源（雇用先・体験等受け入れ先）の開拓・支援メニューの開発、資源管理、「ネットワーク事業体」の運営、国等の支援施策などについて、習得すべき事項や論点等を整理し、試行的に人材養成研修を行う。

## (5) モデル事業による検証（就労支援の効果と課題、多様な要素（課題）への対応可能性ほか）

## 2. モデル事業のねらい

- ① 上記1のねらいに対応し得る地域の取組みが問われている。
- ② 現状分析というより、上記1にかかわる地域モデルの探索と課題整理が重視される。
- ③ 既存の就労支援活動と活動団体、そのネットワークについて、上記1- (1)、(2)、(3)に資する検証データと1- (4)の人材養成に資する取組みが問われる。
- ④モデル事業を行う地域には、
  - 1) 態様別の就労支援の取組みが存在すること（民間団体、自治体等の公的部門ほか）、
  - 2) 何らかのネットワークあるいはその萌芽があること、
  - 3) このモデル事業に関心があること、などが考えられる。

### 【事務局からの報告】

事務局から、「障害者雇用促進法」、「障害者総合支援法」、その他の関連する雇用・訓練施策現状施策にはどのようなものがあるのか、「就労関係施策の整理表」（事業ベース）（図表15）に基づき説明をした。さらに、対象者類型別にどのような支援策を組み合わせるのが効果的なのか、たたき台(図表16)を作成し、説明した。

図表 15 就労関係施策の整理表（事業ベース）

	障害者就労関係施策	障害者以外の就労困難者（を含む）施策
労働施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>○障害者雇用促進法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用義務・納付金制度（助成金）</li> <li>・地域障害者職業センター</li> <li>・（障害者就業・生活支援センター）</li> <li>・ジョブコーチ支援</li> </ul> </li> <li>○雇用保険法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・特定求職者雇用開発助成金等</li> </ul> </li> <li>○職業能力開発促進法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・障害者職業能力開発校</li> <li>・障害の態様に応じた多様な委託訓練</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域若者サポートステーション事業</li> <li>○求職者支援制度</li> <li>○（氷河期） <ul style="list-style-type: none"> <li>・ハローワークでの伴走型支援</li> <li>・氷河期限定求人（企業の直接求人も？）</li> <li>・短期資格等習得コースの創設</li> <li>・教育免許保持者へのリカレント教育</li> <li>・トライアル雇用助成金、特定求職者雇用開発助成金等の拡充</li> </ul> </li> <li>○刑務所出所者等就労支援事業</li> <li>○難病患者就職サポーター</li> <li>○両立支援コーディネーター</li> <li>○職業能力開発促進法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・キャリアコンサルティング、ジョブカード等</li> </ul> </li> <li>○職業安定法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・若者関連の支援窓口（若者ハローワーク等）</li> </ul> </li> <li>○雇用保険法での各助成金</li> </ul>
厚生施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>○障害者総合支援法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・A型事業、B型事業、就労移行支援事業、就労定着支援事業</li> </ul> </li> <li>○難病法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・難病相談支援センター</li> </ul> </li> <li>○発達障害者支援法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・発達障害者情報・支援センター</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活困窮者自立支援法 <ul style="list-style-type: none"> <li>・認定就労訓練事業</li> <li>・就労準備支援事業</li> </ul> </li> <li>○生活保護法関係 <ul style="list-style-type: none"> <li>・生活保護受給者等就労自立促進事業</li> </ul> </li> <li>○ひきこもりサポート事業</li> <li>○母子家庭等就業・自立支援事業</li> <li>○（氷河期）アウトリーチ等の充実による自立相談支援の機能強化</li> </ul>
他省庁施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>○障害者雇用の計画的な推進（各省庁） <ul style="list-style-type: none"> <li>・「障害者活躍推進計画」の作成</li> <li>・公表の義務化等</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○（法務省）更生保護における就労支援</li> <li>○（農水省）農福連携</li> <li>○官公庁での氷河期世代限定の中途採用</li> </ul>

図表 16 対象者類型別効果的労務支援策の組み合わせ（仮案）

就労支援策 対象者	相談・カ ウンセリ ング	生活 支援	自立・ 社会生活 訓練	職業 能力 開発	医療ケ アの 連携	中間 就 労・福祉 就労	マッチ ングす る仕事 の提供	社会偏 見をな くす	企業 への 支援
障害者	○	○	○	○	○	◎	○	◎	◎
若者	◎	○	◎	◎		◎	◎		○
引きこもり	◎	◎	◎	◎		◎	○	◎	○
就職氷河期 世代	◎	○	○	◎		◎	◎		○
ホームレス	○	◎	○	○		○	○		○
難病患者	○	○		○	◎	○	○	○	◎
糖尿病患者	○				◎				○
がん患者	○				◎				○
HIV患者	○				◎			○	○
薬物依存症、 薬物経験者	○	○	○		◎				○
アルコール 依存症	○	○	○		◎				○
LGBT	◎							◎	○
刑余者	○	◎	◎	○	○	○	○	◎	◎
生活保護 受給者	○	○	◎	○	○	○	◎	○	○
低所得者	○	○		◎		◎	◎		

（注）「企業支援」は、助成金、情報、ジョブコーチ、キャリアアップ支援等。

◎は特に有効、○は有効。

### 3. 「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会

#### (1) 「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会の役割

「バランス」部会は、働きづらさを抱える人々と、経済・財政・社会保障収支や労働需給バランスとの関係を分析する部会である。ダイバーシティ就労の推進は、「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」にプラスとなる。ダイバーシティ就労を推進することで、施策支出そのものは増加するが、GDP（国内総生産）は増加し、税・社会保険収入が増え、医療・福祉関係の支出が減少することで、財政・社会保障収支は改善することが期待される。また、働く人々が増えることで、少なくとも部分的には人手不足の解消も進むと見込まれる。但し、実際こうした姿になるのかどうか、しっかりとした推計を行う必要がある。

#### (2) 2018年度における検討内容

2018年度は、3回の会合を重ね、プラットフォーム全体の枠組みを共有するとともに、当部会の役割が、① 就業者がどれくらいの規模になるか、② GDPや財政や社会保障などミクロやマクロのいろいろなコストとベネフィットがどれほどになるか（経済・財政・社会保障収支バランス）の定量的な計算を提示することであることを確認した。その上で、推計にあたっての基本理念、推計手順、基礎データの入手方法、他の委員会・部会との連携等について議論した。

#### (3) 2019年度検討部会報告の概要

「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会は、WORK! DIVERSITYプロジェクトにおいて、主として定量的な分析・検討を担当している。具体的には、働きづらさを抱えている者がどれだけおり、そうした方々を支援することで経済・財政・社会保障・労働市場にどのようなインパクトがあるかを明らかにすることを目的としている。

2019年度においては、働きづらさを抱える人々の総数の把握に努めるとともに、2020年度に実施する予定のモデル事業と連動した就労支援のインパクトの把握方法についての検討を行った。

何らかの働きづらさを抱えている可能性のある人々の総数を定量的に把握する方法としては、「労働力調査」などから働きづらさを抱えていると考えられる者を一括計上する方法と個別の属性ごとに各種調査データから積上げ計算する方法がある。働きづらさを抱えた者を未活用人材ということで一括して計上するとその総数は約400万人である。一方、働きづらさを抱えた者を把握するという趣旨により適した方法として、各種の働きづらさの属性の者を積上げ計算すると、生産年齢人口（おおむね20～64歳）において働きづらさを抱えた者は約1,520万人と見込まれる。この中には現在働いている者も含まれているので、それを除いた無業者は約520万人、さらにそのうち就労希望がある者など就労支援によって就労者数の純増が期待されるのは約270万人と推計される（図表17）。

なお、この他、現在就労しているものの、その持てる能力を十分に発揮することができていない者、現在就労希望を持っていなくてもアウトリーチによる支援や働く環境の整備が行われることで就業希望に転じる者等もいると考えられるが、それについては、今回は推計をしていない。

経済・財政・社会保障・労働市場へのインパクトの把握については、就労支援の効果が、経済・社会保障・財政等に影響を及ぼす影響について、①ダイバーシティ就労支援事業の効果分析は、費用便益分析の考え方で行う、②費用・便益を認識する単位は、社会全体とするが、付随的に、政府における収入・支出の分析を行う、③費用及び便益は、原則として定量的(金銭換算)なものとするが、併せて可能な場合には非金銭的な便益についても定性的な形で示すものとする等、考え方を整理した。具体的な分析は2020年度以降の課題である

(詳しくは、「経済・財政・社会保障収支・労働需給バランス」検討部会2019年度活動報告書を参照されたい)。

図表17 個別積上げ方式による働きづらさを抱える者の推計結果 (万人)

類型	総数	うち無業者	うち就業増加期待数
障害者	403	255	128
難病患者	47	18	8
糖尿病患者	186	49	10
がん患者	49	20	8
エイズ/HIV患者数	2.0	0.5	0.3
高次脳機能障害者	8.0	4.4	1.9
若年性認知症患者	3.8	3.4	2.4
ギャンブル依存症	56		
薬物使用者(生涯経験あり)	216		
アルコール依存症	43		
LGBT等	235		
社会的養護施設退所者	11		
刑務所出所者等	30	12	9
ニート(15～34歳)	53	53	24
不本意フリーター(15～34歳)	20	0	0
就職氷河期世代(支援対象者)	125	75	52
広義引きこもり	54	41	22
ホームレス	0.3	0.3	0.1
ネットカフェ難民	0.5	0.2	0.1
貧困母子家庭	36	8	8
貧困父子家庭	1.8	0.4	0.4
生活保護世帯(その他の世帯)	25	16	16
総数(重複調整後)	1,518	515	269
高齢者(65～69歳)	946	505	178
総数(高齢者を含む)	2,464	1,020	447

#### (4) 2019年度における検討経過

2019年度は2回の会議を開催した。

##### 1) 第4回部会（2019年6月27日）

①経済・財政・社会保障収支や労働需給のバランスを推計するためにモデル事業からどのような情報を収集できるか、②就労困難者数を推計するためにどのような統計を利用できるか、等について議論された。以下のような意見が出された。

- データを収集した後に分析方法を考えるのではなく、あらかじめ分析方法を想定した上で、それに必要なデータを収集するべきである。
- 支援対象者の属性や支援内容を用いた回帰分析も考えられる。
- モデル事業では、就労面での成果だけでなく、健康面や家族負担面での成果に関する情報が収集できると良い。
- イギリスでは、支援を受けた人達の健康改善による医療費減少が、財政に大きく寄与したと報告されている。
- 支援を受けた人達と受けなかった人達との比較をどのようにして行うか、工夫する必要がある。
- 就労困難者数の推計に当たっては、複数の困難要因を抱えた人達をどのように推計するのか、考える必要がある。

##### 2) 第5回部会（2019年8月7日）

モデル事業でのデータ収集方法、経済・財政・社会保障収支・労働需給バランスの推計方法について議論した。以下のような意見が出された。

- モデル事業では、支援対象者だけでなく、比較のため、対照群として、支援の対象とならなかった人達のデータも収集したい。
- 支援対象者をどのように選定するかが、データ収集のキーポイントになる。科学的な測定手法の採用が理想的だが、モデル事業への参加者にとって実行困難な方法を提案しても仕方がない。どこまで可能かよく調整しなければならない。
- 支援担当者のプロフィール（資格、経験年数など）も把握したい。
- 経済・財政・社会保障収支・労働需給バランスの定量的推計は、金銭的側面に限り、非金銭的側面（社会参加、自己実現、幸福度など）については、定性的分析とすることが考えられる。
- 1年間のモデル事業で、推計に使える成果が出るのか心配である。
- 今年度は、①モデル事業でのデータ収集方法の提言、②就労困難者数の推計の精緻化、③パラメータを仮置きした上でのマクロ推計の予行演習を当部会の目標としたい。

#### (5) 2020年度の検討方向

2020年度は、モデル事業の中間的な成果報告を踏まえ、モデル事業の成果についての中間的な検証を行うとともに、就労困難者の就職支援の経済・財政・社会保障収支への影響についてのシミュレーションを行う予定にしている。

#### 4. 「海外状況整理」部会

##### (1) 「海外状況整理」部会の役割

海外状況整理部会は、主要国の障害者を始め、生活困窮者、その他働きづらさを抱える者に対する就業対策、障害者だけから障害者以外を含む「ダイバーシティ就労化」の動向等を調査し、ダイバーシティ就労研究プラットフォームの検討に資する成果をまとめることを目的に設置された。

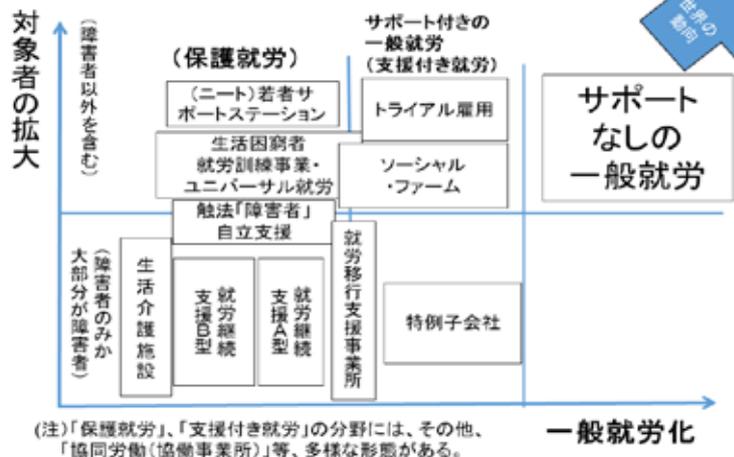
##### (2) 2018年度における検討内容

2018年度には、3回の会合で、メンバー間で必要な調査内容につき意見交換を重ね、以下のような合意が得られた。

- 1) 障害者、そしてそれ以外の働きづらさを抱える者に関する就労類型を、世界の流れと関係づけると図表 18 のようになる。図表 18 では、横軸に一般就労化の程度をプロットし（右にいくほど、一般就労化の程度は強まる）、縦軸には障害者以外への対象者拡大程度をプロットしている（上にいくほど、障害者以外の人々に対象者が拡大する）。
- 2) 日本でもこうした動きを加速化させるべきであり、本部会でも、主要国における、以下の項目につき整理する必要がある。

- ① 障害者に対する就業対策（一般就労、支援付就労、保護就労）
- ② 生活困窮者に対する就業対策
- ③ その他働きづらさを抱える者に対する就業対策
- ④ 社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）施策の全体概要
- ⑤ ソーシャルファームの動向
- ⑥ 障害者だけから障害者以外をも含む「ダイバーシティ就労化」の動向

図表 18 日本の障害者各就労類型の位置関係



(出所) ダイバーシティ就労支援機構作成。

### (3) 2019年度検討部会報告の概要

2019年度は、4回の会議での検討を元に、イギリス、フランス、ドイツ、フィンランド、デンマークにおける障害者を始め、生活困窮者、その他働きづらさを抱える者に対する就業対策、ソーシャルファームの動向等の基礎資料をまとめた。イギリスは寺島彰委員（日本障害者リハビリテーション協会参与、元浦和大学総合学部教授）と西村淳委員（神奈川県立保健福祉大学教授）が、フランスは永野仁美委員（上智大学法学部教授）が、ドイツは石崎由希子委員（横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授）が、フィンランドは松井亮輔部会長（法政大学名誉教授）が、デンマークは事務局岩田克彦（一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構代表理事）が担当した。なお、寺島委員には、欧州諸国におけるソーシャルファームの動向についての整理もお願いした。各国の概況は、(6)の「各国比較表」にまとめているが、詳しくは、「海外状況整理部会 2019年度活動報告書」を参照されたい。

### (4) 2019年度における検討経過

2019年度は4回の会議を開催した。

#### 1) 第4回部会（2019年6月21日）

各委員からの2019年度研究活動計画の報告とそれに基づく調整を行い、障害者に対する就業対策とその他の働きづらさを抱える者に対する就業対策を中心に、基礎資料をまとめる合意が得られた。

#### 2) 第5回部会（2019年12月5日）

各国（英国、フランス、フィンランド）の障害者等の就労支援対策の動向、欧州諸国におけるソーシャルファームの動向について議論した。

#### 3) 第6回部会（2020年1月9日）

各国（英国、ドイツ、デンマーク）の障害者等の就労支援対策の動向、世界・韓国におけるソーシャルファームについて議論した。

#### 4) 第7回部会（2020年2月17日）

海外状況整理部会報告書構成について最終確認し、それに基づく原稿執筆の了解を頂くとともに、2020年度での検討内容を議論した。

### (5) 2020年度の検討方向

以下のような課題につき、掘下げた検討が必要と考えられる。

- ① 今回取り上げていない課題ないしあまり分析されていない課題  
各国におけるダイバーシティ就労化の動向、就業困難度の認定方法など。
- ② 日本での取組みとの比較

## (6) 各国比較表

(注1) 基本データ(「社会保護支出」のGDP比率、失業率、就業率(15~64歳)、相対的貧困率、政府管掌部門)、及び、基本事項(障害者の定義、障害者に対する就業対策(一般就労、保護就労など)、働きづらさを抱える者の定義、生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策、「ダイバーシティ就労化」の動向)について、欧州5カ国を比較した。

(注2) 「社会保護支出」は、social protection expenditureの訳で、健康、障害、高齢、家族負担、失業などの限定されたリスクやニーズに対する現物給付、現金給付、税控除の総計(Eurostat, "Glossary"から、"Social\_protection,"

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Social\\_protection](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Social_protection))

(注3) 「相対的貧困率」は、世帯の所得がその国の等価可処分所得の中央値の半分に満たない人々の割合で、等価世帯可処分所得は、(世帯内のすべての世帯員の合算可処分所得) / (世帯人数の平方根)。可処分所得は、税金や社会保険料を差引き、年金や生活保護、児童手当などの給付金を加えた後の所得。

(注4) 出所は、I~IVは、Eurostat(欧州統計局)、European Social Policy Network(ESPN), "Social protection expenditure and its financing in Europe"(2019) (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8253&furtherPubs=yes>.)。Vは、②MISSOC Database→Organisation (<https://www.missoc.org/missoc-database/organisation/>)等。その他は各国担当者誌調べ。

1) イギリス

I. 「社会保護支出」の GDP 比率	21.6% (2015 年)
II. 失業率	3.9% (2019 年)
III. 就業率	75.2% (2019 年)
IV. 相対的貧困率	11.1% (2016 年)
V. 政府管掌部門	<p>○雇用、年金、社会福祉関係の金銭給付は「就業・年金省」(Department for Work and Pensions)</p> <p>○医療保健及び社会福祉サービスの非金銭的給付は「保健・社会ケア省」(Department of Health and Social Care) (イングランド以外は別組織)</p> <p>○社会保険料の徴収・タックスクレジットの支給は「歳入関税庁」(HM Revenue &amp; Customs)</p>
VI. 障害者の定義	<p>○平等法によれば、通常の日常生活を行う能力に、実質的かつ長期間にわたり悪影響をもたらす身体的又は精神的な機能障害を有する者 (第 6 条 1 項、2 項)。現在障害がなくても、過去に障害を有していた者も含まれる (同条 4 項)。</p> <p>雇用支援制度や手当制度等において適用される基準では、労働能力も勘案される。</p>
VII. 障害者に対する就業対策 (一般就労、保護就労など)	<p>○①アクセス・トウ・ワーク：障害者の就労に対する支援、②仕事と健康プログラム、③集中的個別雇用支援プログラム：重度障害者の支援</p> <p>○保護雇用は廃止。</p>
VIII. 働きづらさを抱える者の定義	<p>○ジョブセンター・プラスにおける「雇用と健康プログラム」の対象者は、長期失業者、障害者、介護者、ホームレス、退役軍人、社会的養護経験者、難民、薬物・アルコール依存者、刑余者などである。就労支援においては、とくに 25 歳未満の若者に重点をおいている。</p>
IX. 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策	<p>○生活困窮者に対しては、「雇用と健康プログラム」により、スキルの取得や就業体験などの就労支援が実施されている。ユニバーサルクレジットを長期受給している失業者は強制参加である。若者向けには「ユースオブリゲーション」などの集中的な支援がおこなわれている。そのほか、複合的なニーズを有する者に対しては、ジョブセンター・プラスにおける複合ニーズ計画の策定や、地方自治体のソーシャルワーク部門による支援計画の策定が行われている。</p>
X. 「ダイバーシティ就労化」の動向	<p>○就労支援の対象者としては、長期失業者、障害者、介護者、ホームレス、退役軍人、社会的養護経験者、難民、薬物・アルコール依存者、刑余者などを広く対象としている。</p>

2)フランス

I. 「社会保護支出」のGDP比率	32.0% (2015年)
II. 失業率	8.2% (2019年)
III. 就業率	65.5% (2019年)
IV. 相対的貧困率	8.3% (2016年)
V. 政府管掌部門	<p>○社会保険（老齢保険、医療保険、家族手当、労災保険）</p> <p>職域に応じ多数に分立しているが、加入者数が多い代表的なものが、民間の給与所得者を対象とする「一般制度」であり、Urssaf（社会保障・家族手当負担金徴収機関）が保険料を徴収し、給付は年金を全国老齢保険金庫等、医療保険・労災保険を全国被用者疾医療保険金庫、家族手当・障害者手当・住宅手当を全国家族手当金庫が実施、それを「連帯・保健省」（Ministry of Solidarity and Health）が所管している。公務員については、保険料徴収・給付事務手続きを各職域特別制度運営機関が担当し、それを「経済・財政省」（Ministry of Economy and Finance）が所管、農業従事者については農業社会共済（MSA）が保険料徴収・給付事務手続きを行い、それを「農業・食料省」（Ministry of Agriculture and Food）が所管している。（注）省庁は、内閣ごとに編成されるため、省庁名については変動あり。</p> <p>○社会扶助</p> <p>社会保険制度の給付を受けない高齢者、障害者、児童などの救済を目的とする補足制度で、基本的には、「連帯・保健省」が統括している。</p> <p>○医療保健</p> <p>連帯・保健省が出先機関である地域圏保健庁を統括。</p> <p>○社会福祉</p> <p>社会扶助制度の枠組みで行われ、基本的には県が実施主体。</p> <p>○労働</p> <p>労働省（Ministry of Labour）の所管の下、職業紹介と失業保険給付を雇用センター（Pole emploi）が行い、失業保険制度の企画立案、財政運営を全国商工業雇用連合（Unedic）が行っている。</p>
VI. 障害者の定義	<p>○障害の定義：</p> <p>「1つ又は複数の身体・感覚器官・知能・認識・精神に関する機能の実質的永続的決定的悪化、重複障害（polyhandicap）、又は、健康上のトラブルを理由として、障害者が、その環境において被る活動の制限あるいは社会生活への参加の制約のすべて」（社会福祉・家族法典 L.114 条）</p>

	<p>○障害労働者の定義： 「身体的、知的、精神的機能または感覚器官の機能の悪化により、雇用を獲得し維持する可能性が現実に減退しているすべての者」（労働法典 L.5213-1条）</p>
<p>VII. 障害者に対する就業対策（一般就労、保護就労など）</p>	<p>○一般就労 ・雇用義務制度（6%） ・AGEFIPH（障害者職業参入基金管理運営機関）による使用者、障害労働者に対する様々な支援。</p> <p>○保護就労 ・適応企業（労働法典適用） ・ESAT（社会福祉・家族法典適用、労働法典は労働安全衛生及び労働医に関する規定のみ適用）：最低賃金の55.7%以上の保障報酬＋成人障害者手当</p> <p>○社会連帯経済企業</p>
<p>VIII. 働きづらさを抱える者の定義</p>	<p>○「経済活動を通じた社会参入支援（IAE）」では、「社会的・職業的な困難（年齢、健康状態、不安定な経済状態等）を理由として雇用から遠ざかっている人々」に対する社会参入支援を実施している。</p>
<p>IX. 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策</p>	<p>○経済活動を通じた社会参入支援（IAE） 社会的・職業的な困難（年齢、健康状態、不安定な経済状態等）を理由として雇用から遠ざかっている人々が社会的・職業的参入を果たせるように、仲介アソシエーション、参入支援作業所・現場、参入支援企業、参入支援派遣企業と国が協定を締結して上記の者の受入れ支援を実施。</p> <p>○社会連帯経済企業 「社会連帯経済企業」としての要件を満たす以下のものについて、財政支援等を実施：協同組合、共済組合、アソシエーション、財団、一定の要件を満たした株式会社等（約240万人、民間セクター雇用の13%程度）。</p>
<p>X. 「ダイバーシティ就労化」の動向</p>	<p>○障害労働者の定義は広い。</p> <p>○「困難な状況にある者」として、若年者や長期失業者、最低所得保障給付の受給者等を対象とする施策が展開されている。</p>

3) ドイツ

I. 「社会保護支出」のGDP比率	24.9% (2015年)
II. 失業率	3.2% (2019年)
III. 就業率	76.7% (2019年)
IV. 相対的貧困率	10.4% (2016年)
V. 政府管掌部門	<p>○連邦労働社会省 雇用、社会保険、社会保障給付等</p> <p>○連邦雇用エージェンシー 職業紹介、職業訓練、失業給付や障害者に対するリハビリテーション給付。 地域ごとに雇用エージェンシーを設置。 地方公共団体の共同でジョブセンターを設置。</p> <p>○統合局 雇用義務制度下での調整賦課金の徴収や各種の給付、重度障害者の解雇に対する許可</p> <p>○援護局 障害の種類及び程度の認定</p>
VI. 障害者の定義	<p>○障害者とは、身体的、精神的、知的障害を持ち、偏見や環境上の障壁との相互作用により、社会生活への参加が6カ月を超えて阻害される蓋然性が高い者</p> <p>○7の対象となるのは、障害の程度が50以上の重度障害者又はこれと同等取扱いを受ける者</p>
VII. 障害者に対する就業対策（一般就労、保護就労など）	<p>○一般就労</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用義務制度（5%）</li> <li>・統合局による使用者、障害雇用労働者に対する支援</li> <li>・連邦雇用エージェンシー・統合局による賃金補填手当等の支給</li> </ul> <p>○30%以上の重度障害者を雇用する包摂事業所における就労（雇用型）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・統合局による、使用者、障害雇用労働者に対する支援</li> <li>・連邦雇用エージェンシー・統合局による賃金補填手当等の支給</li> </ul> <p>○障害者作業所における就労（非雇用）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・社会扶助担当機関からの就労に対する給付</li> <li>・連邦雇用エージェンシーからの職業訓練に対する給付</li> </ul>

<p>VIII. 働きづらさを抱える者の定義</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○社会法典第2編・第3編は、労働市場から遠ざかっている者に対して労働生活参加給付を行う。</li> <li>○社会法典第3編の対象は、長期失業者、障害者、育児・介護からの職業復帰者、就労先を見つけるのが困難な失業者、職業訓練先を探す者等</li> <li>○社会法典第2編の対象は、稼得可能で扶助を必要とする者</li> </ul>
<p>IX. 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○就労困難者に対する賃金補填手当の支給</li> <li>○長期失業者・長期受給者を対象とする賃金補填手当の支給と就労に付随する総合的支援の実施</li> <li>○公共的事業における就労機会の提供（非雇用）</li> </ul>
<p>X. 「ダイバーシティ就労化」の動向</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○障害者の範囲は広く、一定の長期疾病者、悪性腫瘍の術後の者も含まれる</li> <li>○精神疾患も包摂事業所の雇用割合に含まれる</li> <li>○若年者の職業訓練・職業能力開発等に対する支援</li> <li>○長期失業者・受給者という要件のみを課す賃金補填手当制度の導入</li> </ul>

4) フィンランド

I. 「社会保護支出」のGDP比率	30.4% (2015年)
II. 失業率	6.6% (2019年)
III. 就業率	72.9% (2019年)
IV. 相対的貧困率	5.8% (2016年)
V. 政府管掌部門	○年金、医療保健、雇用、家族給付等労働・社会保障関係は、概ね「社会問題・保健省」(Ministry of Social Affairs and Health) が所管。
VI. 障害者の定義	○フィンランドにおける障害者の定義は、法律や制度によって異なるが、もっともひろく用いられているのは、「障害者サービス法」(1987年施行)によるもので、「障害者は、障害(disability)または不調(disorder)により、通常の生活に長期にわたり特有の困難さがある者」である。それに対して、公共雇用サービスによる雇用支援プログラムの対象となる障害者は、「雇用事務所で紹介される労働者のうち、適切に診断された傷害(injury)、疾病またはその他の障害(disability)故に職(job)を得たり、職を維持したり、キャリア向上の可能性が著しく低減した者」と規定される。6章では後者の定義に該当する障害者に焦点が当てられている。
VII. 障害者に対する就業対策(一般就労、保護就労など)	<p>(1) 一般労働市場での障害者雇用支援対策</p> <p>公共雇用サービス法(2003年施行)に基づき、障害者等(長期失業者などを含む。)に特化したものとして、職業リハビリテーション(健康・適性検査、労働能力評価、就労・訓練トライアルなどを含む、準備および職業的労働市場訓練など)の提供、および賃金補助金の給付(基本補助金と追加部分(基本補助金の最大60%まで)から構成。通常は、1回あたり10か月まで、障害者および雇用困難な者の場合は、1回あたり最大24か月給付)が行われている。</p> <p>(2) 中間労働市場での就労支援</p> <p>中間労働市場とは、障害者を含む、さまざまな理由で、一般労働市場で雇用または訓練の場を得ることが困難な人びとのための、失業と一般雇用の間にある就労機会のことである。労働行政による積極的労働市場措置(賃金補助労働および職業訓練など)および社会問題・保健省による積極的社会政策措置(復職に向けたリハビリテーション就労活動など)から構成される。その対象には、障害者、長期失業者、統計的に長期失業者になりそうな人びと、(一時的または恒久的な)疾病(そのほとんどは精神疾患)で退職した人びとが含まれる。</p>

	<p>(3) 保護的就労</p> <p>2002年4月以前には、市によって運営される保護的就労施設の目的は、雇用事務所によって紹介された障害者を雇用し、生計が立てられるようにすることとされていたが、同年4月の社会福祉法改正で、同施設を利用する障害者は、雇用関係に基づく措置の対象ではないと規定。そこでの就労は、利用者の機能的能力を維持・促進するための活動とされ、就労に参加する障害者の主な収入は、疾病または労働不能にも基づいて支給される手当など。</p> <p>(4) 支援付き雇用 (SE)</p> <p>フィンランドではSEサービスは、1996年から1997年にかけて知的障害者および精神障害者を対象に開始。いまではそのほとんどは、職リハの一部として実施されている。集中的、継続的就労支援を必要とする人びとにとっては職場がきわめて限られているにもかかわらず、現在のところ同国のSEサービスは、主として就職初期に支援するだけで、継続的な支援が提供されていないのが、一般的とされる。</p>
<p>VIII. 働きづらさを抱える者の定義</p>	<p>○公共雇用サービス法では、「働きづらさを抱える者」そのものについては、定義されていないが、それに相当するものとして、「長期失業者」（雇用事務所で紹介される労働者のうち、少なくとも12か月継続して、または16か月以内にあわせて12か月失業している求職者）および「雇用困難な者」（労働市場補助金を受ける資格があるが、失業給付の資格を喪失している求職者か、あるいは少なくとも500日失業しているために、労働市場補助金を受給している者）が規定されている。これらの失業者にくわえ、「障害またはその他何らかの理由で、その労働能力や稼働能力が標準と比べ、一時的または恒久的に減退している」と見なされる「部分的な労働能力のある者」も働きづらさを抱える者に含まれると考えられる。</p>
<p>IX. 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策</p>	<p>○2004年に3つの行政機関（労働行政・市・社会保険院）から構成されるワinstoppサービス・ユニットとして労働力サービスセンター（2006年時点では、全国39か所に設置）が設立されている。同センターの目的は、長期にわたり失業手当を受給してきた失業者を活性化し、その雇用可能性を向上させることで、職を見つけるのを支援すること。</p> <p>そして、2001年には「(復職に向けた)リハビリテーション就労活動法」が制定されたが、その目的は、長期間失業してきた人びとを活性化し、復職させること。その対象者は、失業に基づき支払われる労働市場支援社会扶助を受給している人びとである。</p> <p>また、2017年には、雇用事務所に登録している部分的な労働能力のある人びとを対象としたキャリア機会 (OTE) プロジェクトが全国12か所で実施されている。それはフィンランドのさまざまな地域で部分的な労働能力のあ</p>

	<p>る人びとが雇用され、労働市場に参加するのを支援するための新たな方策をつくり、その有効性を実証するための試行事業を実施することを意図したものである。</p>
<p>X. 「ダイバーシティ就労化」の動向</p>	<p>○フィンランドでも、日本同様、少子高齢化社会を迎え、労働人口の減少、ひいては労働力の確保が大きな課題になっていることから、障害者をはじめ、長期失業者、雇用困難者および部分的な労働能力のある者なども労働市場に取り組むためにダイバーシティ就労化は、必然と関係者には受け止められており、それに沿った対策が進められている。</p>

5) デンマーク

I. 「社会保護支出」のGDP比率	29.0% (2015年)
II. 失業率	4.9% (2019年)
III. 就業率	75.0% (2019年)
IV. 相対的貧困率	5.5% (2016年)
V. 政府管掌部門	<p>①労働省 (Ministry of Employment)</p> <p>労働省は、労働政策を幅広く管掌するとともに、年金も扱っている。外局の一つが、2012年に設立されたデンマーク労働市場・リクルート庁である。労働市場・リクルート庁は、地域雇用審議会や地方雇用局 (レジオン - 地域ごとに置かれている)、ジョブセンター (コムーネ - 基礎自治体が管掌。) の業務を、目標達成度に応じた助成金額の変動等で政策目標管理をしている。</p> <p>②社会問題・内務省 (Ministry of Social Affairs and the interior)</p> <p>障害者、不利な条件に置かれた子供たち (Disadvantaged Children)、社会的に阻害されている成人 (Marginalised Adults) 関連の (雇用対策を除く) 対策は、この省が管掌している。</p>
VI. 障害者の定義	<p>○国としての定義はない (障害者手帳、障害者登録制度、障害等級表はない)。障害年金、助成金受給者等の受給要件はある。</p> <p>○フレックスジョブの対象者には、「特殊な社会問題を抱える者」を含む。</p>
VII. 障害者に対する就業対策 (一般就労、保護就労など)	<p>(1) 一般就労</p> <p>○雇用助成金：6か月 (特殊の場合は9か月) を上限として賃金の50%相当の雇用補助。</p> <p>○就業のための個人支援 (パーソナル・アシスタンス)：週37時間労働 (フレックス・ジョブを含む) に対し最大20時間。職業教育訓練も対象になる (雇用省の立法に基づく)。また、外出につき、1ヵ月当たり15時間のヘルパーを付けられる。著しい身体障害を持った行動的な若年者の場合は、1日24時間までのヘルパーを雇用できる。</p> <p>(2) 中間就労</p> <p>○フレックスジョブ：職業リハビリテーションサービス (最大5年) を受けても通常就労条件では職を得られない、65歳未満の永続的に重度な障害者 (「特殊な社会問題を抱える者」を含む。) が対象。使用者、障害者本人、自治体の三者合意に基づき、公的負担による所得補填を提供しながら、その個人状況に合わせた柔軟な就労条件 (短時間就労、調整された就労条件、限定された職務要件等) での仕事 (自営を含む。) が提供される (なお、永続的な</p>

	<p>賃金補填（期限付きだが、複数回の更新が可能なものも含む。）を得ている者は、一般就労には含まれない、と判断）。</p> <p>（3）保護就労</p> <p>○デンマークにおいては、障害年金を受給しながら就業を希望する者だけに適用される2類型がある。すなわち、①保護就業施設内就業とスコーネジョブ（障害年金を受給しながら、企業等で軽労働をする者で、企業は自治体から低額の補助金を受ける。）の2つである。（デンマークでは、保護就労は、障害年金を受給しながら就労する者、を指す。）</p>
<p>VIII. 働きづらさを抱える者の定義</p>	<p>○就労困難者に対する職業リハビリテーションの対象者は、本人（障害者、社会的に排除されている者、難民）とその家族、となっている。</p> <p>○「障害者」への就労支援の対象には、「特殊な社会問題を抱える者」を含む。</p> <p>○上記就労支援内容を決定するにあたり、基礎自治体（コムーネ）内にあるジョブセンター内で雇用部門、保健・医療部門、社会福祉部門、教育部門の代表者からなるチームで、就業面での留意の必要性、健康面での留意の必要性、メンターの支援の必要性等を特定し、①一般労働市場での本格就労、②フレックスジョブ、③障害年金、④その他、の選択妥当性を判断する（従前は、きめ細かな能力評価がなされていたが、効果が出ず、2013年1月から、このようなやり方（リソース・プロセス）に切り替わった）。</p>
<p>IX. 生活困窮者・その他の働きづらさを抱える者に対する就業対策</p>	<p>○職業リハビリテーション：一般労働市場への統合に困難を生じている者の統合を図るため、本人（障害者、社会的に排除されている者、難民）とその家族を対象に、最大5年間支援。支援内容は、所得支援、準備訓練、職業訓練と就業体験、自営支援からなる。</p>
<p>X. 「ダイバーシティ就労化」の動向</p>	<p>○障害者の定義は広い（フレックスジョブの場合、「特殊な社会問題を抱える者」を含むなど）。</p> <p>○職業リハビリテーションの対象者も、一般労働市場への統合に困難を生じている者ということで、障害者、社会的に排除されている者、難民とその家族を対象にしている。</p>

## 第5章

# 就労困難者の類型別対応に向けた 有職者ヒアリングの実施

## 第5章 就労困難者の類型別対応に向けた有識者ヒアリングの実施

就労困難者の類型別の課題、問題点を整理するため、各分野の専門家に対する有識者ヒアリングを実施した。2019年度は2回開催した（なお、2020年3月に刑務所等出所者に対する就労支援をテーマに第3回有識者ヒアリングを予定していたが、新型コロナウイルスショックに伴う緊急事態の発生に伴い、開催は2020年度に持ち越された）。

### 1. 第1回ヒアリング（引きこもり者等への就労支援：2019年6月4日）

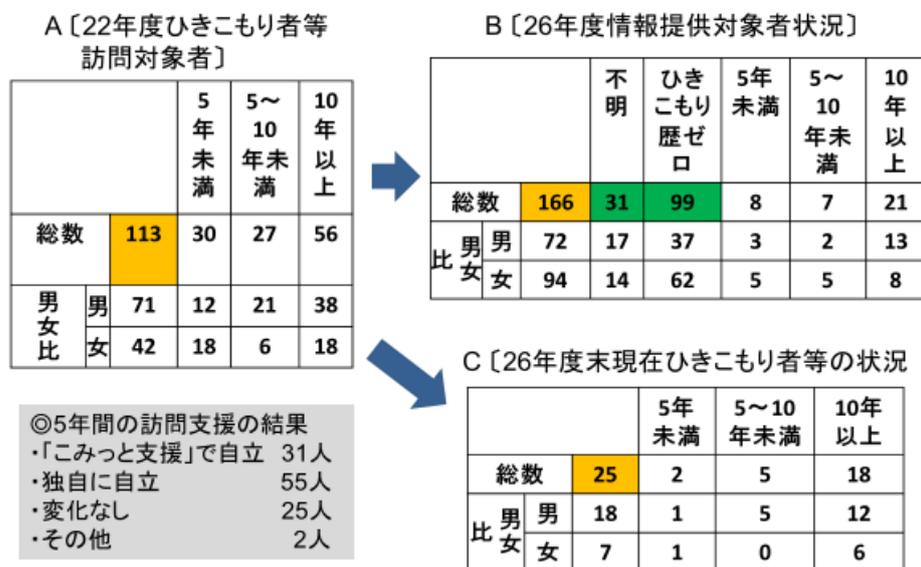
川崎市や東京都練馬区の事件など、たいへん痛ましい事件が続き、ひきこもりの状態にある人々を含む、生きづらさを抱えている人々をしっかりと受けとめる社会をつくっていくことが大きな政策課題となっている。就労支援も大きな柱であり、2019年6月4日に、菊池まゆみ氏（秋田県藤里町社会福祉協議会会長）、谷口仁史氏（NPO スチューデント・サポート・フェイス代表理事）の両氏に講師をお願いし、このテーマにつき議論した。菊池氏がいる秋田県藤里町は、人口3,500人に満たない小さな町であるが、2010年に始めた「引きこもり等支援事業」により、平成22年度のひきこもり等訪問対象者113名が、平成26年度末には25名まで大きく減少した（図表20）。谷口氏は、平成15（2003）年にNPO法人スチューデント・サポート・フェイスを立ち上げ、佐賀県を中心にひきこもりの子どもや若者へのアウトリーチ（訪問支援）活動を続けており、大きな成果をあげている。

#### 【菊池まゆみ秋田県藤里町社会福祉協議会会長からの説明】

図表19 秋田県藤里町の概況

藤里町の面積	282.13 平方km	町の総面積の9割は山林原野
人口	3,228 人	
世帯数	1,359 世帯	
65歳以上	1,513 人	
高齢化率	46.87%	全県で2位
31年度行政一般予算	おおよそ33億	社協予算2億5千万

図表20 ひきこもり者等の状況推移



- 人口 3,500 人に満たない町で、113 人の若者が家庭訪問を了承した。
- 家庭訪問で、はじめは、情報提供(どこにどんな相談窓口があるか、どんなイベントがあるかなど)のみに徹する。いきなりカウンセリング、相談、指導などにまで踏みこむことをしない。治療ではない。
- 日時や活動内容を限定すると、昼夜逆転や外出に不慣れな人に負担感を与えて、失敗経験に繋げてしまうことを踏まえ、自由に行ける場所を紹介する。
- 2010 年 4 月、福祉の拠点「こみっと」がオープンし、「ひきこもり者及び長期不就労者及び在宅障害者等支援事業」(「こみっと」支援事業)を開始した。
  - ☆年 3~4 回の情報提供のための訪問活動
    - 1) 週1回のレクリエーション活動
    - 2) 「こみっと」共同事務所でのパソコン等操作訓練
    - 3) お食事処「こみっと」での就労訓練
    - 4) 白神まいたけキッシュでの就労訓練
    - 5) 「こみっと」バンクとしての地域での活動
      - ★「こみっと」共同事務所登録団体との協同事業
      - ★求職者支援事業の実施
      - ★職業体験プログラム等への実施
- 年により増減があるものの、3~6 か月の求職者支援訓練で 8 割前後が就職する。
- 就労訓練や職業体験での製品売上げ実績等が積み重なるに従い、地域の偏見は払しょくされ協力してくれる方が多くなった。

- 地域の人達と対等の関係で知り合い、共に活動する場が多くあったことが、「こみっと」登録生の一般就職率の高さに繋がっている。
- 従来の福祉サービスの提供だけでは限界がある。福祉職の意識改革が大事。
- 弱者も地方創世の担い手として活躍する地域にしたい。

#### 【菊池講師の説明に対する出席者からの発言】

- 農村地域でも引きこもり者が多いことに驚いた。また、その人たちのほとんどを引きこもり状態から抜け出させたことにも驚いた。
- 自分の地域でもこの手法を取り入れたい。
- 就労訓練により開発・販売する商品は、商標登録したほうがいいのではないか。

#### 【谷口仁史 NPO スチューデント・サポート・フェイス代表理事からの説明】

- 「来ることを待つ」従来型支援では、社会的に孤立する者など、本来支援が必要な若者にアプローチができていない。また、複合的な問題を抱えているケースでは、縦割りの対応では制度の狭間に陥り易く、社会参加・自立まで責任を持って見届ける体制整備が必要である。
- SSF (NPO スチューデント・サポート・フェイス) では、既存の支援体制の限界を補い、分野横断的な対応を可能とする専門的支援を行う「アウトリーチ (訪問支援)」を基本としている。孤立する若者の支援への誘導はもとより、家族問題等環境要因に対しても同時並行的に解決のためのアプローチを実施することで、支援の効果を高めている。
- 支援対象者の状態は様々なので、独自のアセスメント指標を用いるなどして多角的に検証しつつ、オーダーメイドの支援プログラムを作成している。ストレス耐性に着眼したプログラムでは、負荷の小さい興味関心に即したプログラムから導入を図りつつ、個別対応から小集団、集団活動へと段階的に移行するプロセスで、実用的なプログラムに組み替え、適応力を高めている。認知に着眼したプログラムでは、県内 190 カ所を超える事業主の協力を得ると共に、認知行動療法を活用した就労体験を実施している。
- アウトリーチの実践には、丁寧な事前準備が重要である。準備不足での接触は逆効果になることもある。支援対象者の中には、過去に不満足な相談経験があり、支援機関に対し不信感を持っている人が少なくない。効果的な訪問を図るためには、事前準備における丁寧なアプローチが重要で、SSF では、3 段階の事前準備をしている。
  - (1) 事前情報の収集と分析 (—一般的な相談情報、ひきこもり状態に至るまでの経緯、きっかけ、原因、起床・就寝時間・習慣・行動等の生活実態、障害及び精神疾患にかかる情報、支援状況、やってはいけないことや避けるべき言動、本人に好き嫌い・得意不得意・興味関心、家族構成、事前の働きかけや訪問支援に対する同意の有無—)、
  - (2) 支援者としての自己分析 (—①自分の体験や経験、得意・不得意分野の整理、②支援者個人としての関わりの範囲・限界の設定など—)や環境確認 (—訪問形態、訪問頻度・関与時間、

家族やその関係者との協力関係の状況、組織内や他機関によるバックアップ体制、誘導・連携する関係機関の受入れ状況等一)、

(3) 支援対象となる子供・若者への「活きる」情報の提供(支援者としての個人的つながりの意識、「興味・関心」「好きなこと」「こだわり」等にリンクした情報、「必要性」「困り感」等に着眼した有益なタイミングのいい情報、まずは「一度だけだったら・・・」と思ってもらうことから。)

- 対人関係、メンタル、ストレス、思考、環境の各側面から5段階に評価する多軸的アセスメント(“Five Different Positions”)を実施している。Level 1～2が一項目でもある場合、長期化・深刻化する危険性が高い。

図表 21 5段階に評価する多軸的アセスメント(“Five Different Positions”)

○対人関係
Level1 対人恐怖等を抱え、他者への警戒心、拒絶感が強く接触が全くできない状態にある。
Level2 他者への警戒心、拒絶感が強い状態であるが、特定の間人であれば接触が可能である。
Level3 個別での対人接触は可能であるが、強い苦手意識がありコミュニケーションが不全である。
Level4 小集団での対人接触が可能で、一定の枠組の下でのコミュニケーションは可能である。
Level5 集団での対人接触が可能で、日常的なコミュニケーションをとることができる。
○メンタル
Level1 精神疾患を有する状態で、重度の幻覚・妄想や自殺企図があり、自傷他害のリスクが高い。
Level2 精神疾患を有する状態で、投薬等によって症状が抑えられているが自傷他害のリスクがある。
Level3 精神疾患もしくは境界領域で、ある程度の自制が可能で条件次第で限定的に社会参加ができる。
Level4 精神的に不安定であるものの、助言等で自制が可能な状態で一般的な社会参加が可能である。
Level5 精神的に安定しており、社会生活を営む上での支障がない。
○ストレス
Level1 ストレス耐性が脆弱で、些細なストレスでも心身に影響が生じるため社会生活が送れない。
Level2 ストレス耐性が弱く、しばしば心身への影響が認められ、社会生活を営む上での困難がある。
Level3 ストレス耐性は中程度で、一定のストレスが溜まることで時折社会生活に支障が出ている。
Level4 ストレス耐性が比較的強く、助言等があれば自制が可能で、一般的な社会生活が送れる。
Level5 ストレス耐性が強く、自制が可能で社会生活を営む上で支障がない。

○思考

Level1 全てにおいて悲観的・否定的な考え方で、客観的な意見を受け入れられず自制もできない。

Level2 悲観的・否定的な思考で、自制はできないが時として客観的な意見を受容することができる。

Level3 悲観的・否定的思考傾向にあるが、助言等を受け入れ、ある程度の自制が可能な状態にある。

Level4 一般的な思考傾向にあり、助言等によって物事を合理的に考え、自制が可能な状態にある。

Level5 一般的な思考傾向にあり、自ら物事を柔軟に捉えたり、合理的に考えることができる。

○環境

Level1 虐待や DV、不法行為等の深刻な問題が存在し、行政による緊急介入が必要な状態にある。

Level2 家庭内暴力や家族間の対立等の問題が存在し、家族機能が著しく低下した状態にある。

Level3 家族間の不和等の家族問題が存在し、家族機能が低下した状態にある。

Level4 家族問題が存在するものの、家族機能がある程度保たれている。

Level5 一般的な家庭環境で、家族機能が健全に保たれた状態にある。

- 経験と実績を有する複数分野の専門職によるチーム対応が必要である。SSF の登録スタッフは、キャリアコンサルタント、臨床心理士、社会福祉士・精神保健福祉士、小中高教諭、特別支援学校教諭、医師、看護師など。また、20 歳代～70 歳代の各世代を雇用している。地域ネットワークも重要であるが、支援対象者の情報をチームで共有するためにも、組織内に専門職がいることのメリットは大きい。そのことで、真のワンストップサービスが可能になる。
- 対人援助である以上、支援の成否を決めるのは「人」であり、ボランティア段階からの戦略的な人材育成が必要である。SSF 内で、複数の専門職や当事者の意見を取り入れながら訪問支援員としての資質を評価し選抜し、導入レベルで専門スタッフの下で実地訓練をするとともに、自分の組織で育成するだけでなく、高等教育、大学教育とも連携した人材育成を進めている。

**【谷口講師の説明に対する出席者からの発言】**

- 大変素晴らしい仕事をしている。但し、総合的・複合的な支援で、他の地域でも同様の支援体制をすぐに構築できるかとなると難しいかもしれない。
- 人材育成のプログラムは大変参考になる。

## 2. 第2回ヒアリング（難病患者への就労支援：2019年11月8日）

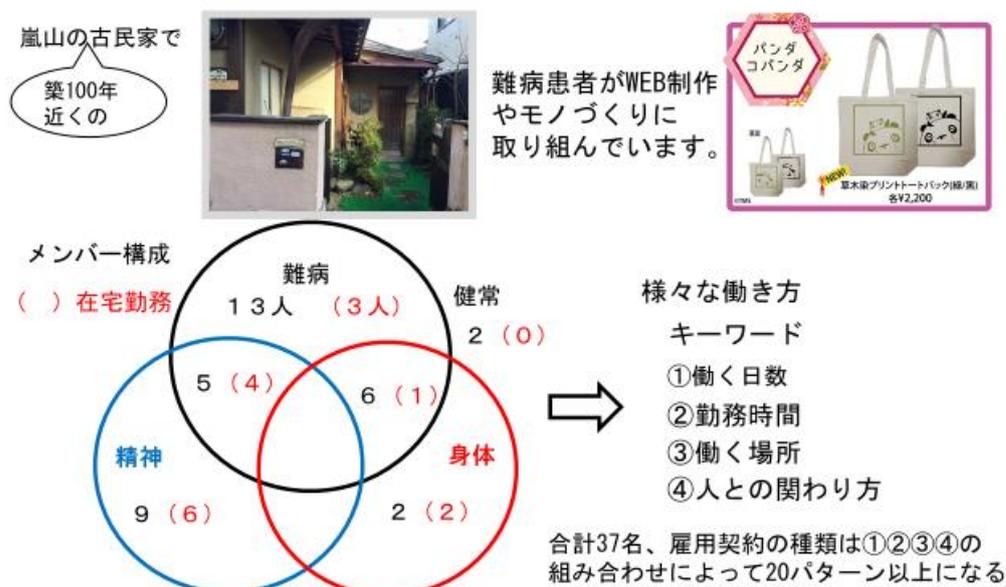
難病患者は、①個人間の就労能力の差が大きく、②その変化も大きい（急に悪化する可能性がある反面で、治療技術の進展、IT やロボットによる就労支援の進展による就労能力の向上も現実化しつつある）。このように、難病患者に対する就労支援は通常の障害者に対する就労支援に比べ概して難しさも大きい。障害者対策で始まったバリアフリーが、ベビーカーを使う育児期の男女高齢者にも役立っているように、難病患者への就労支援の推進策を障害者全体ないし国民全体の就労支援につなげる戦略が考えられるのではないかと。

障害者基本法の改正（2011年）以降、難病も障害者総合支援法の対象になり、その後、対象難病も大幅に拡大している。AI（人工知能）による障害者や難病患者の就労可能性の拡大、「みんなが活躍できる社会づくり（一億総活躍運動）」の進展、働き方改革による「健康管理と職業生活の両立支援」重視の動き、日本的雇用システムの変容に伴うジョブ型の広がりなど、最近の経済社会の動向を難病患者への就労支援に活用すべきである。

こうした中で、難病支援専門の就労移行支援事業所や難病患者を中心利用者とする就労継続支援A型事業所も登場してきた。そして、(独法) 高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センターでは、難病による就労困難性と効果的支援に関する研究が進んでいる。11月8日のヒアリングでは、難病患者を中心利用者とする就労継続支援A型事業所を営む(NPO) 京都難病支援パッションの上野山裕久理事長と障害者職業総合センター副統括役員をお招きし、お二人の現在の取組み状況を報告していただき、患者団体の(一般社団法人) 日本難病・疾病団体協議会の辻邦夫常務理事も交え、意見交換を行った。

【上野山裕久（NPO）京都難病支援パッションネ（A型事業所）理事長からの説明】

図表22 NPO法人 京都難病支援パッションネ

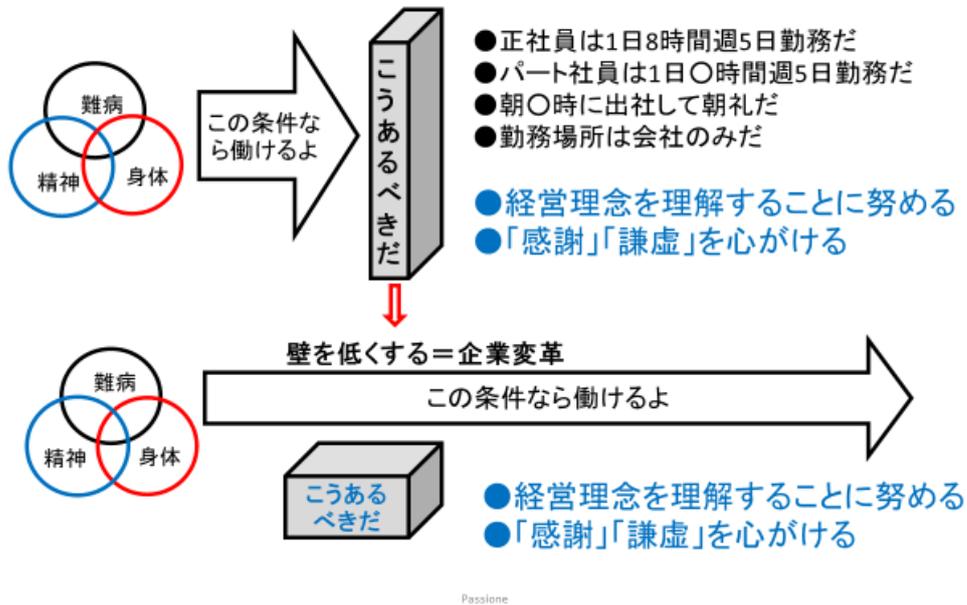


- メンバー構成は、難病患者、精神の疾患を持っている方、身体障害の方と、主にこの3つのグループの方々が交互に重なっている。赤字でかっこをしているのは、在宅勤務者数で、当初は、在宅勤務は難病患者が多いと思っていたが、実際は、精神疾患の方で在宅の割合が多い。コミュニケーションが取りづらくて、長いことを人と顔を合わせて話をしたりしているとストレスに感じたり、相手の人に攻撃的になってしまったり、要は、自分がここにはお互いあまりプラスにならない、と判断して、在宅に重きを置く人が多い。
- 勤務時間は、朝10時から夕方16時30分と原則決めているが、10時から16時30分の中で4時間だけ働くとか、3時間だけ働くとか、バラバラである。働く日数も、最初は週に2日から始めようというところからスタートして、3日、4日、5日まで長くできた人もいた。所定労働時間は、本来の会社では40時間、1日8時間の5日間勤務が多いが、当事業所では所定労働時間を32時間に設定している。32時間に設定をした理由は、ここで働いている人、ほぼ全員がなんらかの障害なり難病を持っている人々なので、長時間働くのは難しいだろうということで、標準32時間の設定にして、その4分の3、24時間働く人は社会保険に入ることができるようにした。社会保険加入のハードルを低くしたかった。
- 6年間事業運営をして感じたことは、働き方は大きく2つあるということ。まず、一般就労として会社で働く場合。この場合、職場の人の理解と配慮を得ることが必要と言われるが、その前提として、就労希望者の方も、理解と配慮をする価値のある人だと認識してもらおうことが大事だと思う。一般就労で、会社も応募者全員を採用するわけではなく、

やはり戦力になる人を採用していきたいので、その配慮をする価値のある人と認識してもらうことが大事である。能力が会社のプラスになるのか利益となるのかが冷静に判断される。他方、A型事業所等福祉事業所で働く場合は、建前はいらぬ、とにかく行動をすること。受身は駄目で、自分が主役と考えることが大切。つまりいたらまず調べる、できないことは捨てて、能力を絞って高めていこうとすることが重要。一般就労も福祉就労にお互い共通して言えるのは、感謝の気持ちを持つことが大事で、これを持つことによって、ストレスというのはかなり軽減される。

- 生まれてきた事業は、まずホームページの制作で、その延長で、パンフレットをつくったり、チラシをつくったり、ポスターをつくったりする。イラスト・マンガを制作して、冊子にマンガで、例えば商品の説明をしてほしいとか、病気の説明をしてほしいとか、そういう依頼を受けて仕事にする。手ぬぐい、バッグ等のアニメ作品とのコラボ商品もある。パソコン教室も不定期に開催している。
- 一般就労を目指す場合、「いっぽねっと会議」というネットワークを利用している。これは、障害者手帳を持っていない人たちの就労を支援していこうというネットワークで、主なメンバーは、中小企業家同友会京都支部の人たちである。私どもパッショネ、高齢者の支援団体、社会福祉協議会、刑余者の支援団体、引きこもりの支援団体、そして、若者サポートステーション、こういう人たちが月に1回くらい集まって、こういう人材がいるけれども、どこかいいところはないだろうか、と情報を出し合いやりとりしている（なお、「障害者手帳を持つ人、主に精神保健福祉手帳を持つ人」を対象にした「CoCo ネット」がある）。
- 図表 23 は、私が京都中小企業家同友会のメンバーの方々に話をした内容で、テーマは人手不足プラスもう一つの視点ということだった。私が話したのは、会社はこうあるべきだという壁がけっこうある。1日8時間で週5日勤務できないと正社員じゃないという人もいる。パート社員も1日5-6時間で週5日働いてもらわんといけないという人もいる。朝、例えば9時とかには出社をして、朝礼に間に合わないなら働く資格がないという人もいる。勤務場所は会社だけだという人もいる。このちょっとした壁を取り崩すことによって働ける、という人が増えるのではないか、という話をした。

図表23 「人手不足」にもうひとつの視点を



- 当法人の課題はたくさんあるが、今回は2つだけ挙げた。一つは、在宅就労希望者には様々な対応が必要だが、人手も足りなくて、手厚い対応ができていない。もう一つは難病の症状別の対応で、例えば全身性エリテマトーデスという病気の人は、全然違う病気というくらいバラバラで、なかなか同じ難病ではくくれない。政府への要望としては、難病患者も障害者手帳と同等の福祉サービスを受けられることを望みたい。就労面では法定雇用率への参入だが、税金面、公共施設、交通費等の、障害者手帳と同等のサービスも欲しい。就労継続支援事業所で在宅就労者の受入れがしやすくなるような方策も整えてほしい（例えば、週1回膝を突き合わせた面談をやらないといけない取り扱いだが、スカイプ等のテレビ電話でも代用できるようにしてほしい）。
- ダイバーシティ就労支援プロジェクトの基本フレーム構築に当たって考慮をするポイントは、以下の通り。①サービスの提供内容。当事業所は、難病を持っていて、障害者手帳を持っていない人を優先して受入れていきたいと思うが、地域全体ではネットを組んで、就労困難者全員を引き受けることができる体制を整える必要がある。②支援サービス内容は、地域の社会資源を活用しつつ、職場見学、体験実習などにより、モニタリング（面談）で出された多様な要望にできるだけ対応していきたい。すぐにでも一般就労したいという人、しばらく慣れてから一般就労をしたい人、独立して個人事業主になりたいという人、完全には独立しないが、副業を持ちながらやっていきたいという人、ずっとパッションで働いていきたいと様々な希望がある。業務内容、日数、時間、場所を選びたい等々の様々なニーズにも対応していきたい。③サービス提供事業者への報酬のあり方として、支援内容に対する評価システムは必要だと思うが、現時点ではいい案を持っていない。④サービス提供事業者をどうするかは、いっぽねっと会議とか、CoCo ネットを通じて、利

用者への適切なサービスを事業所が提供する体制を取っていききたい。⑤働きづらさを抱える者の就労困難度の認定方法については、客観的には数値化していないが、報告・連絡・相談の頻度が多い人は、主体性がなく、就労困難度が高いと感ずる。⑥財源は、現時点では障害者総合支援法の訓練給付費に頼りっきりの状況だが、給付費以外の収入増大を当然図っていく必要があると思っている。⑦地域全体の人材受給のマッチングとしては、企業とか支援機関、医療機関、行政、マスメディアなども参画している、いっぽねっと会議、CoCo ネットの活用・強化を図っていききたい。

### 【上野山講師の説明に対する出席者からの発言】

- 賃金月額は？
  - ⇒ 月額で、多い人で 10 万円弱、少ない人は就労日数、就労時間が短いので、5～6 万円。ただし、ちょっと能力の高い者で固定給 17～8 万円の者もいる。
- 利用者への働きかけが上手くいくと、利用者も結構変わるか？
  - ⇒ ガラッと変わる者もいる。例えば、通所をはじめて半年間のうちに、8 日間しか仕事をしなかった利用者がいて、過去の記録とかを見るとアニメが好きというのがわかり、角川映画で、力を入れようとしているアニメ用のデザインをさせた。そこから仕事にぐっとはまるようになった。
- 全員最低賃金以上ということだが、在宅就労でもそうなのか？
  - ⇒ 在宅就労者は、働く時間を 1 日最大 4 時間に決めている。今から働きます、ここで終了します、今日何をしましたという就労日ごとの報告と、1 カ月まとめて何をしましたという月間報告を出してもらっている。

### 【春名由一郎（独法）高齢・障害・求職者雇用支援機構障害者職業総合センター副統括 研究員からの説明】

- まず、難病患者とはどういう人達なのか。就労問題関係で分析すると、大きく 3 つのタイプがある。第 1 に、全身麻痺で仕事はできないと言われるような人々、第 2 に、障害者手帳を持っていて、障害者雇用で働いている人々、第 3 に、障害認定がなく、ご本人も、自分は患者だけれども障害者じゃない、別に障害者としての特別な処遇を求めないわけじゃないが、治療と仕事を両立できるような職場の理解なり配慮が欲しいという人々、こうした 3 つのタイプがある。
- 2014 年度に、障害者職業総合センターでは、難病患者の就労困難性を明確にしようと、「難病の症状の程度に応じた就労困難性の実態及び就労支援のあり方に関する研究」（調査研究報告書 No126、2015 年 4 月）を実施した。

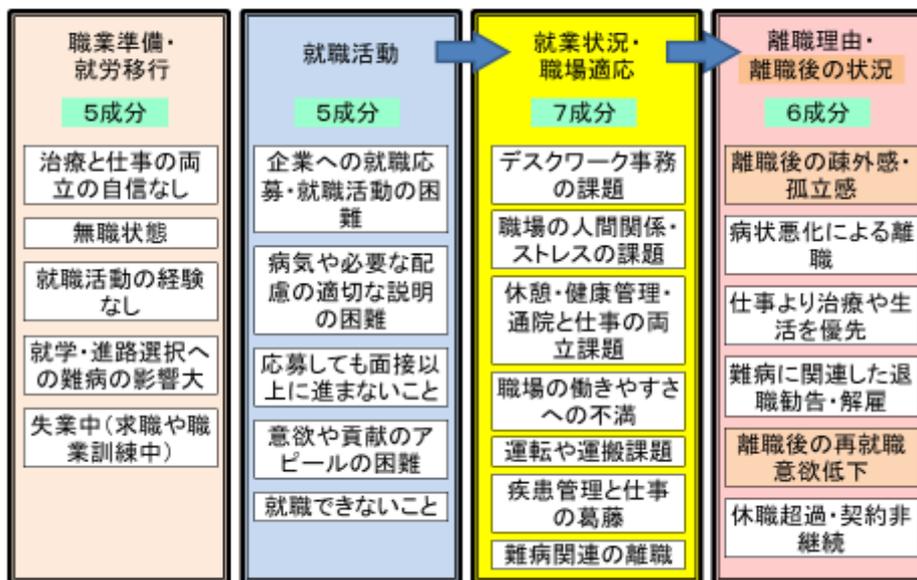
<http://www.nivr.jeed.or.jp/research/report/houkoku/houkoku126.html>

この研究の課題は大きく 3 点あった。第 1 に、障害認定の対象にならないのに就労困難性がある、とはどういうことなのか。身体、知的、精神の 3 障害とどう違うのか。また、

300以上の疾患があるが、疾患別でない難病としての就労困難性とは一体何なのか。いろんな先行研究など読み込んでいくと、疲れやすさ、痛み、体調変動などが挙げられている。こうしたことを調べようとした。第2に、就労困難性を総合的に把握しようと、難病患者が実際に苦勞している就職前から就職までのいろんな具体的な局面について、働いていない人、働いている人、仕事を辞めた人等、実際に経験した人達に詳しく聞いた。第3に、就労困難性というのは、難病の症状だけじゃなくて、性別だとか年齢だとか、経済状況だとか、職場の配慮だとかいろんな条件に影響を受けるので、これまで難病の症状の影響だとか支援のあり方等についての分析が難しかった。この調査で時系列を意識して調査票の設計を工夫することで、就労困難性に対して、どういう難病の症状が影響するのか、性別・年齢・家庭経済状況・スキル・意欲はどう関係するのか、職場の配慮状況や支援の利用状況などと就労困難性との関係はどうなっているのか、等を多変量解析で総合的に分析した。こうして、効果的な就労支援策についても、実際にこうした支援がある時に就労困難性が軽減されているというような、ある程度客観性が担保されたような把握を可能にした。

- 難病の症状として、疲れやすさや体調変動とかいろいろ言われてきたが、実は一つにまとめることができ、「全身的な疲れやすさ等の体調変動」が難病患者の症状の一番の特徴だということがわかった。
- この調査では網羅的に就労困難性を把握しているが、これを主成分分析で、23項目（就労準備・就労移行5成分、就職活動5成分、就業状況・職場適応7成分、離職理由・離職後の状況6成分）で整理した（図表24）。

図表24 「就労困難性」の主成分分析結果



就職準備・就労移行での就労困難性には、「治療と仕事の両立の自信がない」、「無職状

態」、「就職活動をしたことがない」、「進学だとかキャリア選択に難病の影響が大きい」、「失業中（求職や職業訓練中）」の5パターンがある。

就職活動での就労困難性では、「就職の応募だとか就職活動の進め方が難しい」、「病気や必要な配慮の説明が難しい」、「応募はするが面接以上は進まない」、「意欲や貢献のアピールが難しい」、「就職できないこと」が挙げられる。さらに実際に就業したことがある患者の方々の就業状況・職場適応面では、「デスクワークが困難」、「職場の人間関係やストレスが大きかった」、「休憩・健康管理と通勤、仕事の両立が難しかった」、「職場の働きやすさに不満がある」、「運転・運搬業務が難しかった」が挙げられる。また、特徴的なことは「疾患管理と仕事の葛藤」で、働いているが命を削りながら仕事をしているとか、病気のせいで職場に迷惑をかけているというような複雑な心境の状態が挙げられている。実際に仕事を辞めなくても、こういった問題を抱えながら働いている人がすごく多い。

最後に、難病関連で仕事を辞める状況にもいくつかのタイプがあって、病状が悪化して辞めるだけでないなくて、自分から仕事よりも治療とか生活を優先するために辞めるというパターンも多い。退職勧告とか解雇、会社の定めた休職期間を超過した、契約更新がなく辞めたという者も多い。さらに仕事を辞めた者では、社会に居場所がないという疎外感だとか孤立感を覚えたとか、もう仕事は諦め再就職の意欲はないという回答も多い。

- 難病による就労困難性と効果的支援についてまとめた。まずは難病患者の方々が実際に働いている場でのいろんな就労困難性にどんな要因が関連しているのかを分析した。働きやすさだとか、仕事と治療の両立だとか、職場の人間関係、ストレスだとか、ありとあらゆる問題に共通して一番強い影響がある症状というのが「全身的な疲れやすさ等の体調変動」。これが難病患者で一番特徴のある症状。その一方でこういう就労上の問題を軽減するためには、休日、休憩が取りやすく通院などがしやすい条件のいい仕事とか、通院だとか体調管理だとか疲労回復に十分な休日があるとか、上司・同僚が病気や障害に正しい理解を持っているとか、こうしたことが重要である。また難病関係の離職は35歳以上の発症の場合に多いが、全身的な疲れやすさの体調変動は直接には関係していない。あくまでも疾患管理と仕事の両立だとか、休日だとか通院の点で働きにくい職場ということが離職につながっている。つまり難病の就労問題として、疾患によって多様性だとか個性もあるが、圧倒的に影響が大きいのは慢性疾患であることで体調が安定しないということであり、その悪影響をなくすためには休日だとか通院だとか体調管理だとか疲労回復のバランスが取れる仕事内容とか、職場の理解、配慮というものが重要だということがわかった。
- 就労活動の場面でも、体調管理だとか少しの無理で体調が崩れやすいとかいうことで就職活動がしにくいだとか、病気だとか配慮の説明がしにくいということが一番の特徴になっている。離職理由では、症状悪化によるドクターストップが離職の状況としては多いが、それも実は仕事内容だとか、職場の配慮だとか調整だとか、総合的な支援でもっと離職を防止できる可能性が高いことがわかった。また集中力だとか、活力の低下によって

退職勧告ということも起きやすいが、早めに休憩や通院ができるようにすることが重要である等、ピンポイントの支援の可能性も挙げられている。

- この5年前の研究でのまとめは、難病による就職困難性というのはまさに「全身的な疲れやすさの体調変動」により、これが盲点になっていた。これまで身体障害者の評価方法等では、この支援ニーズについては捉えられてこなかった。また就労支援として、無理なく治療と両立できる仕事を選ぶことや職場での理解、配慮を確保していくことや休職だとか復職の支援によって就労継続を支えることが重要だといったポイントが明確になってきた。現在は慢性疾患が中心の時代になって、難病は慢性疾患なので、難病患者は普段は服薬だとか体調管理だとか定期検診だとか、早めの受診だとか、症状をコントロールしながら普通に暮らしているが、少しのきっかけで体調が崩れやすい、そうすると仕事どころではなくなってしまふ。しかもその原因というのが無理な仕事条件ということも多いので、無理のない仕事だとか、職場の配慮が確保できないと体調も安定しないし、安定した就労も困難ということになる。したがって、これまでのように、まずは医療自立、生活自立、その後に就労支援という順番ではなく、治療と仕事を両立できるようにするための「医療、生活支援、就労支援が密接に連携した支援」が重要になってきている。
- 2001年のWHOの国際生活機能分類で、「障害は健康状態に関係した生活上の困りごと」と定義され、難病による生活上の支障も障害として位置付けられるようになった。
- 現在は、障害者手帳が取れなくて障害者雇用率制度の対象にならない難病患者が非常に多いが、雇用率制度の対象でないと就労支援が全くできないのかということ、支援としてできることは結構あるので、これまで、できる範囲での支援を推進してきた。
- 難病のある人に無理のない仕事というのは、仕事の負荷と回復のバランスが取れる仕事である。具体的には、身体的に無理がないとか、休憩が比較的自由にしやすいとか、疲労回復が十分できる勤務時間や休日になっているとか、そういうのができる業務調整が可能ということで、実は一般求人にも多いデスクワークの仕事とか、パートとかの短時間の仕事はそういう条件に合っている。
- 難病患者には、一方で健常者と障害者の中間のような、いわゆる軽症の人たちがいて、そういう人たちの就労支援ニーズに対応していく必要がある。その一方で、もっと重度で就労支援の対象になっていない難病患者の方々も多くいる。高度な医療とか介助を受けながら就労しようとする人々への支援も重要な課題である。これからの時代は在宅で介護を受けながらテレワークをすることも可能になっていく。難病医療が進化する中、今後は最新の治療を受けながら社会参加できるような社会づくりが大きな課題で、ダイバーシティ就労の対象としても非常に重要だと思う。

【春名講師の説明に対する出席者からの発言】

- 「軽度と重度の両面での、谷間のない難病就労支援への期待」とは、難病手帳という新たな制度を設けて、障害者手帳制度の対象者を広げるということか？
  - ⇒ 軽度の面では、ドイツでもフランスでも、普通に難病で治療中の者で就労に支障の大きいような人達は障害者として障害者雇用率の対象になっている。難病の就労困難性は体調の不安定さから来るので外見からは分かり難く医学的な疾病の特徴を踏まえる必要がある。日本でも検討すべきではないか。
- (一社) 日本難病・疾病団体協議会も、今後、就労問題に積極的に取り組んでいきたい。
- がんサバイバーの両立支援がここ数年急速に動き始めた。従来は、難病患者の就労支援が先行していたが、がんはやはりどこの企業にも患者がいる。がんの患者は多いので、あつという間にごんサバイバーのほうが先行するという形になった。
- 疲れやすさとか体調変動ということでもまとめると、実は難病だけではなくて、がんの治療中とか、普通の疾病患者にも広がる議論ではないか。
- 日本の今の障害者就労支援の制度は、アメリカ流とヨーロッパ流のハイブリッドみたいになっていて、重度障害者には雇用率制度があるが、もう少し軽いところは雇用率制度の対象ではなくなって、合理的配慮とか差別禁止のアメリカ流の支援だけになっている。

## 第6章

**1st WORK! DIVERSITY フォーラムの開催  
(2019年5月15日)**

## 第6章 1st WORK! DIVERSITY フォーラムの開催

### 1. 概要

2019年5月15日、日本財団2階大会議室で、1st WORK! DIVERSITY フォーラム（第1回ダイバーシティ就労支援フォーラム）を開催した。

清家篤先生（ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム全体委員会委員長、慶應義塾前塾長、日本私立学校振興・共済事業団理事長）から「働くことの意味」と題した基調講演が行われた後、駒村康平慶應義塾大学経済学部教授（ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム企画委員会委員長）の座長の下、自由民主党穴見陽一衆議院議員、山本博司公明党参議院議員、川田龍平立憲民主党参議院議員、中崎ひとみ（社福）共生シンフォニー常務理事、金友久美子共同通信社経済部記者によるパネルディスカッションが開催され、ダイバーシティ就労支援事業の意義等につき、活発な意見交換が行われた。

さらに、一般社団法人ダイバーシティ就労支援機構岩田代表理事から2018年度の活動報告について、公益財団法人日本財団公益事業部竹村利道シニアオフィサーから WORK! DIVERSITY プロジェクト（ダイバーシティ就労支援研究プラットフォーム）の今後の動きについてそれぞれ説明があった。ここでは、清家篤先生の基調講演とパネルディスカッションを紹介する（フォーラムの詳細は、「1st WORK! DIVERSITY フォーラム報告書」をご参照いただきたい）。



清家先生による基調講演

## 2. 清家篤先生の基調講演

清家：皆さんこんにちは。ご紹介いただきました清家でございます。冒頭、竹村さんの方から、私が何か先頭に立って、研究調査をしているというようなお話がございましたが、それはそうではなくて、先頭に立っているのは竹村さんとか、駒村さんで、私は後でちょっと申しますけども、一番しんがりの方から、何かお手伝いすることがあったら、とついていっているだけでございます。

私は、必ずしも、障害者の問題を特に専門に研究して来た者ではございません。私自身は、労働経済学という、雇用を、あるいは労働市場を、経済学で分析する。そういう仕事をずっとしてまいりました。特に、その中でも、高齢者の雇用、すなわち人口の高齢化が雇用や労働市場に与える影響を分析してまいりまして、今日も来られている山田篤裕教授（慶應義塾大学経済学部）などと一緒に、研究もしてきたわけでございます。今日は、そういう立場から少し一般的な意味での「働くということの意味」について、お話をしたいと思っております。

### I. 働く意思

「働く」ということについて考える際に、まず大切なのは、働く意思を持っているということですね。皆様方のなかにも統計について詳しい方、いらっしゃるかもしれませんが、日本の労働統計には、「労働力」という、最も大切な概念があります。労働力というのは、働く意思を持った人たちの人口、と定義されているわけでございます。働く意思というのは、要するに、誰かから強制されて働くのではなくて、自発的に、自分の目的を持って、働くということです。働く目的というのは、実は、たくさんあります。もちろん、いちばん大きな目的、多くの人にとって、共通の目的は、働くことによって、所得を得る、生計を成り立たせるということだろうと思います。所得を得ることによって、個人は自立し、独立することができる。独立した個人が、社会を支えているわけですから、個人が自分でお金を稼いで、生活をするということは、個人の独立のためになによりも大切なわけですし、もちろん、単に生活ができるだけではなくて、もっともっと所得を増やして、もっと良い生活をしたいたいというような動機も、もちろんあるわけです。まず、この所得を獲得するというのが、いちばん大きな目的であることはいうまでもありません。しかし、「人はパンのみに生きるにあらず」ということも言われるわけですが、所得だけが働く目的でもないわけで、もちろん、所得だけが目的の人もいてよいわけですが、多くの場合には、それ以外の目的もある。それは広く言えば、自己実現と言いますか、すなわち、自分が仕事することで、多くの仕事は、他の人の助けになっている。広い意味でいえば、働くことは社会に貢献する活動でもあるわけで、社会に貢献することで、大きな満足を得る。あるいは、それによって、他から評価される。ということで、喜びを得る。あるいは、誇りを得る。いわゆる、自己実現ということに

なるわけですね。もちろん、一面では立身出世と言うのでしょうか？偉くなるとか、昇進するとか、有名になるとか、そういう面もあると思いますが、しかし、それだけではなくて、必ずしも有名にならなくても、あるいは、偉くならなくても、自分のやっていることが、人から感謝される。あるいは、直接的に感謝されなくても、人の幸福に繋がっていると実感できる。そういうようなことが、働くことの大きな目的でもあるわけです。

もうひとつ働くということについて言えば、それによって社会に参加するということです。働くということは、例えば、企業などで働く場合には、そこで働く同僚がいるわけですし。あるいは、自営で働く場合でも、取引先だとか、お客さんだとか。要するに、自分と関わる人が、必ず仕事をするというわけです。そうした人との交わりを喜びとする。あるいは、それは人を成長させるために大切な要素になってくるわけでありませう。福澤諭吉は、今は「社会」と訳されている、英語の「society」という言葉に、最初、「人間交際」と書いて、「じんかんこうさい」と読みだりました。要するに、人と人との間の交際というのが社会なんだと言っているわけでありませう。まさに、仕事を人がするという事は、社会が構成されるための大切な条件にもなっているのだらうと思います。

今、申しましたような仕事をする目的としての、生活の糧を得る、社会に貢献できる満足を得る、人から評価される。あるいは、社会に参加する喜びを得るといったこと。こういう目的は、実は、互いに補い合っていたり、あるいはときに合い対立するものでもあります。例えば、今、所得を得る、生活の糧を得るという話をしましたけれども、人によっては、たくさん所得を得ることによって、評価されていると思う人もいるわけですから、その意味では、所得を得ることと自己実現というのは、補完的な関係にある場合もありますが、同時に、代替的な関係もあります。私が専門にしております、労働経済学には、「モチベーションクラウディングアウト」という概念もあります。「クラウディングアウト」というのは、あるものが他を追い出してしまうということで、よく経済学で使う言葉ですが、要するに、モチベーションが互いに置き換わってしまう。例えば、献血ってありますよね。皆さんも献血されたことあるでしょ？私も若い頃、時々献血して、ヤクルトなんかを頂いたりしていたのですが、献血だけでは血が足りなくなっていて、昔、売血ということがあったんですね。血を売る、あるいは、血を買う。そうすると、もちろんそれによって、血液の供給量は増える部分もあるのですが、自分は人のためになると思って献血をしていたのに、それがお金で売られたりするのはイヤだという風に思う人もたくさんいるわけです。そうすると、そういう人たちのモチベーションは、売血ということが行われることによって、失われてしまうということもあります。あるいは、ロバート・B・ライシュという、アメリカの有名な労働経済学者が書いた本の中に出ていますが、だいたい、大学の教員ってというのは、あんま

り金銭的な報酬には興味はない。もちろん、興味は多少あるのですが、一番興味があるのは、自分が良い研究をして、それを学会で評価してもらえとか、あるいは、自分の研究が社会に役に立っているというふう実感できる。つまり、学者としての評価ですね。これに最も関心をもっている。それで昔はだいたいどこの大学の先生も、同じような給料です。つまり、東大出て、大企業に行けば、高い報酬得られたのに、大学の先生に、東大の先生になって、そんな高くもない給料だけれども、嬉しい、幸せだと感じる、そういう人がいっぱいいたわけです。

ところが、アメリカで1980年代の終わりくらいから、90年代に入って、それが少し怪しくなってきた。どうしてかと言うと、大学の間で、教授の引き抜きが起きる。そうすると、例えば、ハーバード大学のある教授を、コロンビア大学が3倍の年俸で引き抜くようなことも起きる。そうすると、ハーバードもその人を引き抜かれないようにするには、3倍の給料を払わなければならない。いわば、スター教授の市場価格が、市場の中でできて、そうすると、スター教授は給料が高くなっていく。そうじゃない人は、そうでもない。そうすると、本来必ずしもお金のためだけに他の大学に移ったりなんかしない人も、よそから高いオファーがないと、自分の学者としての価値が低いと思われるようでイヤな気持ちになる。だんだん、市場に乗ってくる。つまり、高い年俸でオファーがあると、やっぱりそっちに移っていく。あるいは、オファーがあったので、うちでも高い給料出ませんか？というような交渉になったりする。だんだんと大学の教員の評価自体が、その年俸と強くリンクするようになってしまった。そうすると、本来はお金で動機付けられていなかったような人たちも、だんだんお金で動機付けられるようになってしまうと。ライシュなんかもスター教授ですから、そういうオファーがたくさんあったのかもしれませんが、そういうような問題があるわけです。ですから、これは、今日は政治家の方もいらっしゃいますけれども、政策論の中で大学なども良い人材集めるためには、もっと給料上げなきゃいけないとか、そういう話が出てきて、それは確かに一理あるのですけれども、そういうのをあんまりやりすぎると、本来の金銭以外の動機付けが薄れてしまうというような面もあるかなという気がいたします。

いずれにしても、働く目的というのは、多様です。所得獲得という目的もあるし、自己実現という目的もある。あるいは、社会参加という目的もある。そして、こうした目的の間に、優劣関係はない。お金儲けがいけないということは絶対はないし、かといって、自己実現ということが、お金儲けよりも価値が低いとかいうこともない。あるいは、お金や自己実現もさることながら、自分はやはり社会に参加したいという、そういう目的が他の目的に比べて価値が低いということもない。私もだんだん年を取ってきて、私の友人でも、そろそろ会社を早期退職するとか、そういう人も出てきているのですが、そういう人、やっぱり行くところがなくて、家で奥さんに邪魔にされるとか、そういう人もいます。そういう人の行き場所という意味での働くというよ

うな意味もやはりそれなりの価値はある。つまりどんな価値が、どんな目的が高尚で、どんな目的は高尚でないかとか、そういうようなことはない。ひとつひとつがどれも尊重されるべき目的だろうと思います。

そのときに、特に自己実現といったことを考える際に、大切なのは、さっきのモチベーションクラウドイングアウトではないですけども、他との比較ということももちろん大切ですけど、より大切なのは、相対的な評価よりは絶対的な評価だと思うのですね。特に、自分の中で、自分は昨日よりどのくらい成長した、仕事で充実したかという、自分の中での絶対水準の向上。これが、大切な目的なのではないかと思います。まず、働く意思というのが、非常に多様になるということ。これは、働くということを考える際に大切なポイントです。

## II. 仕事能力

二つ目には、どんなに働く意思があっても、働く能力がなければ働くことはできません。働く際の仕事能力ということです。働く際の仕事能力を規定する要因はふたつあります。一つは、「その人自身の様々な特性」。例えば、体力であるとか、認知能力であるとか、最近よく言われる非認知的な能力だとか。そういったような、いわゆる個人の持っている特性です。身体的な能力、知的な能力、健康状態。何でも良いのですが、そういうようなものです。もう一つが、「外的な要因」です。個人の外にある仕事をする上での能力。いちばん大きいのは「技術」、「テクノロジー」です。どんな人も、仕事をする上では、一定の技術を前提に仕事をしますので、技術の特性によって、仕事能力というのが決まってくる。そして「マーケット」ですね。どんな市場でものやサービスを売なのか。人は、ものやサービスを生産して、それを企業だとか、あるいは個人に直接売るということで、仕事をしているわけですから、マーケットの状態ですとか、あるいは、様々な制度の枠組み、こうしたことも仕事能力を規定します。

まず個人の内的要因、とくに認知能力について考えてみましょう。これは、知識がどのくらいあるか、あるいは、論理的に思考する力がどのくらいあるかという、いわゆる、「コグニティブスキル」、いわゆる、頭が良いとか、勉強できるとか、そういうことです。そして、もう一つ、実は仕事をする上で大切な能力だと最近言われているのが、ノーベル経済学賞を取ったジェームス・ヘッグマンという人などが研究しているので有名ですが、「非認知的能力」、「ノンコグニティブスキル」です。これは、要するにどのくらい真面目であるとか、あるいは、人に対する共感力があるとか、あるいは、人に対してどのくらい優しいとか、正直だとか、そうしたことが、仕事をする上では、とても大切な能力である。誠実さであるとか、正直であるとか、真面目であるとか。これは、もしかすると短期的には、例えば、狡っ辛い（こすっからい）人の方がビジネスをする上で有利なことがあるかもしれない。しかし、長期的には、これは統計的にも確認されているわけですが、正直だとか、真面目だとかということが人の生涯賃金を高める、とい

うことが、実はヘッグマンたちの時系列データ、個人の生涯をずっと追ったパネルデータで、論証されているわけです。

もうひとつの、外的要因として重要なのは技術ですね。例えば、産業革命の前、農業が中心であった社会では、多分身体的な能力、力が強いとか、あるいは、暑さ寒さに耐えられるとかいったような能力が、仕事能力の上で大切だったと思われかもしれませんが、産業革命後、工場で大規模生産が行われるようになると、機械を巧みに扱うことができるといったような能力が高く評価されるようになる。あるいは、最近のような、新しい情報通信機器などが発達するとそれらを巧みに使いこなす能力。さらにはAI やビッグデータなどの出現によってそういうものに対応した能力が必要とされるようになってくる。

マーケットについてもそうですね。例えば、グローバルなマーケットの中で、発展途上国の時代には、安いものをたくさん造るといような仕事を中心になるわけで、そうすると、より長く働けるとか、あるいは、より我慢強く働けるとか、そんなことが大切になっているのです。しかしだんだん先進国になってくると、少量の、付加価値の高いものを作って、競争するようになってくる。そうすると、むしろ、新しいものを作る創造力だとか、あるいは、消費者のまだ気付いていないような需要を掘り起こすことのできるような想像力、そんなことが必要になってくるわけです。あるいは、安いものをたくさん作るというときには、製品にいわば実用性や耐久性などを求められますので、実用的なものをどういう風にするかといったアイデアを出す人が有利かもしれませんが、それがだんだん高度なものになってくると、良いデザインであるとか、もっと気持ち良く使うことができるといったようなことが、競争の中心になってくる。そうすると、そういうセンスがあるかないかというようなことが、能力を規定するようになってくる。

あるいは、制度ですね。例えば、今おそらく若者の中で一番高給を得ている人たちの代表格が、プロのスポーツ選手だと思います。例えば、アメリカの大リーグ野球に行った人たちは、何十億円というお金を稼いでいます。その人たちはもちろん、球を速く投げられるとか、バットを振って、ボールを遠くまで飛ばすことができるとか、そういう能力を持っているわけです。しかしこれは、当たり前ですけど、野球という制度がなければ、どんなに速く球を投げられても、木の棒でボールをどこか遠くに飛ばすことができても、何の価値もないわけです。更に言えば、そういう野球という制度があった上に、なおかつ、それを人に見せて、お金を取ることができるというプロフェッショナルベースボールという制度があって初めて、その能力が仕事能力として、高く評価されることになる。

いずれにしても、個人の持っている体力だとか、認知能力だとか、非認知能力といったような内的な要因と、技術であるとか、マーケットであるとか、あるいは今言った、

プロ野球制度といったような制度であるとかといったような、外的要因の組み合わせで、仕事の能力というのは決まってくる。その組み合わせで、ある人は有能であるとか、そうでないというようなことになってくるわけですね。ですから、その組み合わせ次第で、ある人は有能になったり、無能になったりする。例えば、農業をするときに、どんなにボールを遠くまで投げられても、価値はないですね。あるいは、サービスを提供するという仕事には、人に対する思いやり、あるいは共感力というものを必要とされます。しかし黙々と、機械を操作するというような仕事の上では、そのような資質はそれほど高く評価されないのかもしれない。このように、内的要因と外的要因とのいわばかけ算で、仕事の能力というのは決まってくる。

そういう面では、ある一時点で見ても、仕事の能力というのはものすごく多様なわけです。組み合わせですから。まして、異時点間で見ると、例えば、プロ野球制度ができるまでは、ボールがどんなに投げられても、有能ではなかったということからもわかるように、有能さというのは、その時点時点でまた変わってくるわけです。その意味では、先ほど働く意思というものが多様であるということを行いました。同時に、仕事能力というのも多様ということ。そうすると、働く意思と仕事能力のかけ算で、働くということ、仕事をするを描写しようとする、働く意思も多様ですし、仕事能力というのも多様なわけですから、実は、かけ算から出てくる、働くということの意味というか、あるいは、働くというものの実相というの、極めて多様だということになるのだらうと思います。例えば、さっき言いましたけど、どんなに勉強ができて、実は自分は勉強ができるということを活かして働くということを希望しないという人もいるかもしれません。自分は、ものすごい学校の成績は良かったけれども、でも、実は自分はそうではなくて、困っている人を助けるための仕事がしたい。そういう選択もありますし、もちろん、そうではなくて、その能力を活かして、活躍し高い所得を得るという選択もありうる。

そういう面では、働く意思と仕事能力、いろんな組み合わせがあり得ます。例えば、専業主婦というような立場の人たちもいらっしゃるわけですが、その人たちも、もしかしたら仕事をしたら、ものすごく稼げるかもしれない。でも、自分はそうではなくて、家族のため、あるいは地域社会のために貢献したいという風に選択をしているということもあるわけです。その意味では、働く意思と、仕事能力。このかけ算からなる働くことの実相というのは、極めて多様なわけです。つまり、働く意思というのが、所得を求めるとか、自己実現だとか、社会参加だとかいったように、色々な形に分かれてくる。同時に、仕事の能力というの、体力もあるでしょうし、認知的な能力もあるでしょうし、非認知的な能力もある。そういうようなものの掛け算で、仕事の実相は細分化されているわけです。

したがって、「働くということは何ですか？」という風に聞かれたときに、私は労働経済学者ですから、よくそういうことを聞かれますが、大変無責任ですけど、「それは一概には言えませんね」、「色々ですよ」という風に、答えるのが正解だと思います。一様ではない、多様な、あるいは多面的なものであって、働き方だとか、働く実態において、別に優劣があるわけでもない。良い悪いというものがあるわけでもない。もちろん、反社会的なこととか、それは悪いということはあるでしょうけれど、一般的には、どんな仕事も良いとか悪いとか、優れているとか優れていないとかいうことはできないというのが正解だろうと思います。

### III. 可能性を増やす

だとすれば、大切なのは、選択の可能性を広げることだと思います。多様性を広げていく。どのように働くか、それを一人一人が自分の価値観だとか、あるいは自分の能力に合わせて決めることができる。私は良い社会というのは、自分に与えられた今の技術だとか、市場構造に規定された一定の仕事能力のもとで、自分の働く目的を最大化することのできるような、そういう社会だろうと思います。それは、誰かに強制される、あるいは、誰かの価値観に縛られるものではなくて、あくまでも個人の選択によるものだろうと思います。そして、一人一人の選択をした働き方をしていく中で、個人同士が互いに対等な関係で交わる人間交際を行うことのできる社会というのを、おそらく福澤諭吉などは理想の社会という風に考えていただろうと思いますし、私もそういう社会に向かって、進んでいけると良いなという風に思っているわけです。

そういう社会は、どうしたら実現できるか。その条件は何か。ひとつは、やはり多様な仕事の存在です。多様な産業、職業の存在ということでしょう。例えば、もし日本が、世界を見るといまでもそういう社会は少なくないのですが、モノカルチャーの世界だったら、つまり、農業だけの社会、あるいは、何かひとつの鉱物を掘って稼ぐだけの社会であったとすると、その仕事に適した能力を持った人以外は評価されない。あるいは、仕事が楽しくできないということになりますね。つまり、昔の農業社会では、農業に適した能力のある人が評価される。あるいは農作業から喜びを得られるような人は仕事から満足を得られる。しかしそれ以外の人あまり幸せになれない。そういう社会だったのだらうと思います。そういう意味では、やはり産業革命が起きて、そして、産業が多様化していく。多くの産業が、農業だけではなくて、製造業、あるいはサービス業といったような形で広がりを持つてくることで、仕事の多様性も増えてくる。このことはまず大切だろうと思います。

先ほど、仕事能力は、内的要因と外的要因によって決まるというお話をしたわけですが、そういう視点から言うと、仕事能力があるかないかというのは、基本的には働く可能性を規定するわけですから、何はともあれ、仕事能力を高める、あるいは仕事能力の可動性といいますか、活用可能範囲を広げるということも大切です。その意味ではその

活動可能範囲を制約している内的要因の面での制約、そして外的要因の面での制約をできるだけ小さくする。バリアを低くするということが、大切になるだろうと思います。特にここで言う外的要因の制約というのは、色々な技術の制約であるとか、あるいは、市場の制約であるとかいうものです。そして技術の進歩、あるいは、市場化の進展という現状、これはもう抑えられないわけですから、これを上手い方向に使っていきましょう。つまり技術の進歩というのは抑えられないわけで、であるならば技術進歩が人々の働く可能性を狭くするのではなくて、広くする方向に機能するように仕向けていくということこそ大切だろうと思います。実際、技術の進歩のいくつかは、人々の働く可能性を高めているわけですね。例えば、技術とって良いかわかりませんが、医療の進歩によって、従来はもう治らなかったような病気がコントロールできるようになる。しかも、コントロールできるだけでなく、仕事もできるようになってくる。あるいは、従来は年を取るとできなくなってしまっていたような仕事が、ロボットスーツだとかいうようなものの助けを借りて、できるようになってくる。最近、脳外科医の方のお話を聞いたんですけど、これは特殊な例かもしれませんが、昔は脳外科医の人というのは、だいたい50代の半ばくらいで引退しなければならなかった。それは、視力が弱くなってくるし、手が震えたりすると、微妙な手術ができなくなる。ところが、今、いわゆる非侵襲性の手術っていうのですか？内視鏡下で手術が行われるようになると、あるいは、場合によると、遠隔的に行われるようになると、まず、手術視野というのが、自分の目ではなくて、映像で拡大して出てくるようになる。と同時に、メスも実際に自分の手で切るのではなくて、ロボットアームを使ってメスを操るので、それが実は手の震えなどを修正してくれる。それで、脳外科医の経験だとか能力が、60代まで活かせるようになりました、というような話。こういう話は、いろんな所にあり得るだろうと思います。

あるいは、マーケットもそうだと思います。今までは、自分の持っていた商品やサービスなどは、どこかの企業を通さなきゃ売れなかったかもしれない。でも、ご存じの通り、今、これはもちろん色々問題もありますけれども、ネットを通じて、自分の持っているスキルだとか、あるいは、自分の作った素晴らしいものを直接売ったりすることもできるようになってきている。そういう面では、技術の制約であるとか、市場の制約というようなものが、だんだん小さくなっていくということも期待できると思います。

と同時に、内的な制約ですね。内的な制約、ひとつは健康です。健康寿命を延ばす。先ほども申しましたように、医学の進歩であるとか、生活習慣病を予防するとか、健診だとか、そんなことをしっかりやることによって、健康寿命を高めていくことができる。あるいは、再生医療などによって、今まではもう使えなくなってしまったような人間の機能が、再び復活してくる。そういうような意味で、健康に対する投資は内的要因の制約を小さくしてくれます。あるいは、コグニティブスキル、ノンコグニティブスキル。

認知的な能力、非認知的な能力、これは学校教育などで大きく高まりますので、学校教育をもっともっと盛んにしていく。つまり、教育のための投資をもっとしっかりして、健康に対する投資、教育に対する投資をしっかりとすることが、実はさっき言った仕事能力を規定する内的な要因による制約を低くする。そのバリアを下げるために、とても大切になってくるだろうと思います。

と同時に、やはり仕事をするというのは、多くの場合、他人と一緒に仕事をする。あるいは、他人と取引をするということですから、人間の関係が大事。人間と人間の間関係を、もっともっとスムーズにできるようにする。それもまた技術の力を借りて、例えば、従来であれば、遠くの人と通信をするのはお手紙しかなかったのが、いつの間にか電話で話せるようになり、更に、メールを出せば、すぐに届くようになるという形。人間の交際の制約というようなものも小さくしていく。

その中で、もうひとつだけ大切だと思うのは、価値観といいますか、「マインドセット」。仕事をする上での制約で、自分の仕事は社会的評価が低いとか、こんな仕事はつまらないと思われるのではないかとといったような、他からの、あるいは、相対的な価値観ではなくて、もっともっと自分の価値観に沿った、自分がこの仕事はとても有用だと思っている、あるいは、人の役に立つだろうと思っている、そういう点で、しっかりと価値を見いだすことができること。さっきちょっと申しましたけれども、その中で特に大切な、私はマインドセットというか、どういう仕事が良い仕事なのかと考える際のポイントは、仕事を通じての成長だと思います。昨日より、今日は、職業人としても、あるいは、個人としても、どのくらい成長できたかという、自分の、一人の人間の中での時間軸の相対評価というか、成長評価、大切なのはここではないか、と思うわけです。

これまで話してきたことをまとめると、働くということは、働く意思と仕事能力のかけ算で決まってくる。その際大切なのは、かけ算の積である「働くということの可能性」をどれだけ広くしていくことができるかということで、そのために、様々な政策が必要になってくると言うことなんだろうと思います。

#### IV. ワークとライフ

よく、「ワークライフバランス」ということを、皆さん、いろんな所で聞かれると思います。今日は厚生労働省の関係者の方もいらしてますけれども、厚労省なども、ワークライフバランスということをよく言っているわけです。私もこのワークライフバランスはとても大切だと思っていますが、実はひとつだけ、注意した方が良いなと思うのは、「ワーク」と「ライフ」というのは、何も代替的なものではないということです。対立する概念ではないということ、私は申し上げたいと思います。つまり、ワーク、仕事というのは、多くの人にとって人生の非常に長い時間を過ごす場であるわけです。その意味ではワークというのも、実はライフの非常に大切な一部だと思います。そうい

う面では、ワークもライフなのですね。ワークライフバランスというのは、そういう面では、これもちよっと誤解を招かないようにしたいのですが、自分はバリバリ働きたいんだという人は、そういう選択もあっても良いし、自分はそうではなくて、自分の家族のこととか、趣味のこととかと、調和がとれた働き方がしたいのだということであれば、そういう選択もできるということこそ本来の意味でのバランスなのだろうと思います。つまり、個人にとって、バランスというのは色々ありえますので、国だとか社会が一律的に、これが良いワークライフバランスなんだといったように決めるべきものではないと思います。ただ、問題は、個人の選択尊重というのは、人に迷惑をかけないという範囲においてなので、人に迷惑をかける場合は別なわけです。つまり、一人の人が長く働くと、周りの人も一緒に長く働かなければならなくなる、といった場合です。そうすると、それは長く働きたくないという人の選択を奪ってしまう。そういう面で、例えば、労働時間の規制だとかいうようなものも必要になってくるのかなと思います。そういう面で申しますと、政治家の方も今日はお見えですので、後でまた具体的な制度、政策を議論していただければ良いと思いますけども、労働時間なども、私は一律的に短くすれば良いというようなものではなくて、例えば人生のある時期は長く働きたい、働くことは元気のもとなのでバリバリ働きたいといった人もいるわけで、その人たちの選択もできるだけ認める。しかし、そのことが長時間は働きたくないという人に、迷惑を掛けないようにするというような仕組みを考えることが必要なのではないかとも思っているわけでありませう。

もうひとつ、このワークライフバランスというのを考える際に大切なのは、これからは「一人二役社会」、あるいは、「一人複役社会」、一人の人間が、複数の役割を果たす社会が必要になると思っております。つまり、一人の人間が、職業人として、家庭人として、地域社会の住民として、あるいは特定の趣味の世界の人としても、複役を果たせるようにしていく。今、目いっぱい働きたい人にはそういう選択肢のあることが良い、と言ったばかりではないですか、と言われるかもしれませんが、もちろんそれはそれで良いことなのですけれども、実は社会全体の有り方、一人一人が複役を果たせないと、社会は維持できなくなってくるかもしれないということもあるわけです。これは、特にこれから人口が減少していく中で、女性も男性も、あるいは高齢者も若い人も、あるいは障害のある人もない人も、それぞれの意思と能力に従って、社会を支えるということが必要になってくる。すでに家庭の中の家事分担で、一人の人が職業人としてだけすべての時間を使うと、他の人は家庭人としてだけしか時間が使えなくなってしまうというようなことが、女性の就労促進などの阻害要因となっている。そういう面では長時間労働という選択肢も、とは言っても、社会全体の持続可能性という観点からは、問題となるわけです。夫婦で家庭生活を維持しながら仕事もしっかりとすることのできる条件を整備する。あるいは、少し後でお話しますが、これから人口が少なくなっていく中で、先ほど竹村さんも地方自治体の話しをされていましたが、地方自治体が住

民の必要とするニーズを全て行政として、公的に提供することは、人的な制約からだんだんと難しくなってくると思います。民間で人手不足になるときに公務員だけそんなにたくさんは雇えません。そうすると、実は地域において、人々に必要とされる、人々の生活を成り立たせるために必要なニーズの少なくとも一部は、互いに助け合いながら、維持していくというようなことも必要になってくる。そのような時代には、単に仕事人としてだけではなくて、あるいは家庭人としてだけではなく、地域社会の一員としても、何らかの役割を果たす人も増えてこない、地域社会の持続可能性も低下してしまうと思います。

そのときに大切な考え方は、お互いに助け合う。お互い様ということなのではないかと思えます。よく、長時間労働がなくならない。例えば、有給休暇が取りにくいというようにときに、意識調査をしますと、必ず答えのトップに出てくるのは、自分は休暇を取りたいけども、休暇を取ると、職場の同僚に迷惑がかかるので、取りにくいという答えが出てくる。でも、これは確かに同僚を思う麗しい心でもあるのですが、良く考えてみますと、その深層心理は、自分たちが忙しいときに、同僚に休まれたら迷惑だと思っから、自分が休んだら同僚も迷惑なんだろうなという風に思いやるわけですね。そのときに、確かに同僚が休んだら、自分は少しばかり迷惑するけれども、それはお互い様で、その代わり、自分が休暇を取るときには、よろしく願いますね、というような考え方になれるかどうか。あるいは、一年365日24時間開いているコンビニエンスストア。確かに、消費者から見ると、とてもコンビニエンスですけど、そこで働いている人から見て、それが本当にコンビニエンスなのかどうかというようなことも、やはり想像してみる必要があると思います。実は、ここも非常に大きな政策上の問題ですけど、消費者として利便性を高まるということは、実はそこで働く労働者の労働をきつくしているということを認識すべきですね。

ここで大切なのは、一人一人の個人は、消費者であると同時に、労働者でもあるということです。そういう意味で、自分たちが消費者としての利便性をとことん追求するということは、実は回り回って、労働者としての自分の働きづらさをもたらすことになっているかもしれないということもあるということについて、やはり、想像力を逞しくする必要はあるだろうと思います。

もうひとつ大切な考え方は、何事についても、それはこうした方が良いんじゃないか?とか、こうすべきだという風に、お節介を焼くということではなくて、あるいは、個人の自立できるのをわざわざ先回りして、助けるというのではなくて、個人の選択と自立を尊重するということでしょう。そこで必要なのは、見守りというか、お互いに良く互いのことを見ている、何かあったら助けましょう、ということ。以前、大阪大学の総長だった哲学者の鷺田清一氏が、「しんがりの思想」ということを言っています。よく、リーダーシップというと、大学などもよく学長はリーダーシップをとれとか言われ

るんですけども、先頭に立って、旗を振って、どんどん進んでいくリーダーシップというのもあるけれども、これからの社会に必要なリーダーシップというのは、これはリーダーシップというのかわかりませんが、むしろ山を登るときに、先頭に立って引っ張っていくのではなくて、むしろしんがりを歩いて、途中で疲れそうになった人がいたら、そっと手を貸す、あるいは、先頭にいる人に、もうちょっとペースを落とそうよと助言するといった、そういうしんがりの思想ではないか。しんがりの思想で互いに助け合うということも大切ではないかなと思うわけです。

## V. 2040年問題への対応

もう時間がだいぶ経ちましたので、少し話を端折ることになりますけど。お互いに助け合う、互助ということがなぜ大切かということのひとつのポイントに、「2040年問題」というものがあると思います。皆さん、「2025年問題」というのはご存じだと思います。団塊の世代の人たちが、全て75歳以上の後期高齢者になって、医療とか介護の負担がものすごく重くなってくる。ここをどう乗り切るか。実は、これを乗り切るために、私もお手伝いを少しいたしましたけど、社会保障制度改革国民会議というものが提言を出して、子育て支援、年金、医療・介護の提供体制の見直しというものを提言しまして、今、だいたいその提言に沿って、政策が進められていると思います。その先に実は2040年問題というのがあるわけですね。2040年というのは、2042年に65歳以上の高齢人口は、今の予測ですと、3,935万人で、ピークになります。だいたい、その頃は毎年人口が90万人くらい減っていきます。そして、その背景にあるのは、いわゆる団塊ジュニアの人たちです。2025年問題は団塊世代が後期高齢者になる問題だとすれば、2040年問題というのは団塊ジュニアの人たちが非常に大きな高齢人口のコブになる問題です。団塊の世代というのは、毎年270万人くらいずつ生まれていたわけですが、団塊ジュニアも毎年200万人くらい生まれていました。1970年代の前半に生まれたこの人たちが次々と高齢者になっていくというのが、2040年です。2040年に高齢者になっていく団塊ジュニア世代の人たちのひとつの特徴は、これは残念なことですが、この人たちは、もともと人口が多いので、就職するときに需給関係から就職難になりやすかったうえに、その時期がちょうど日本でバブル経済が崩壊して、金融危機に陥った1990年代の前半から中頃に当たっていたということで、就職氷河期だったわけですね。そこで、非正規の就職を余儀なくされた人も少なくないというようなこともあって、この人たちは、その前後の世代に比べて、生涯賃金が安いのです。ということは、老後の年金も低いかもしれない。場合によると、被用者年金に入っていない人もいます。2040年にはそういう人たちが一気に高齢化してくるので、ここをどう乗り切るかということがポイントになってきます。

その対応策は、支え手を増やすということです。そのために今から女性や高齢者の就労を促進する政策を強化することは大切です。また団塊ジュニアの人たちの中で、非正

規でいる人たちを今のうちにできるだけ早く正規雇用になってもらうようにしていく。そのための職業訓練であるとか、職業紹介などの政策を強化していくということも大切だと思います。同時に2040年になると、先ほど言いましたように、地方自治体などは住民の生活上のニーズを全て公的に提供することはできなくなってくるかもしれない。そこで互いに助け合う、互助の仕組みがもっとも必要になってくるんだらうという風に思います。2040年から逆算して今からしっかりと準備しておくということです。

## VI. 個人の独立ということ

最後になりましたけれども、結局、多様な意思と多様な能力のもとで、多様な働き方のできる社会にしていくということだと思います。こうした社会を可能にする基本的な条件は、個人の独立ということです。個人が独立して、一人一人自分の考えに従って生活することのできるということですね。福澤諭吉は、「独立の気力無きものは、人に依存する。人に依存するものは、人を恐れる。人を恐れるものは、必ず人にへつらうようになる。」とっています。そうすると、自分の意見をたたかわせたり、自分の意思を実現しようとだんだんしなくなって、人の言いなりになってしまう。人を見れば、腰を良くして、人の言いなりになってしまう。そういう人ばかりになったら、国の独立も守れない。福澤は一心独立して、一国独立すると。一人一人が独立した個人であるからこそ、国の独立も守られるんだ、ということを行っているわけですが、まさに一人一人が独立して生活を営むことのできる社会でこそ、働き方の多様化、多様な働き方を実現させることも可能になってくるのだらうと思います。

一人一人が独立しているということは、一人一人の人間関係は決して上下関係ではない、従属関係ではない、度々福澤を持ち出して恐縮ですが、福澤は封建制度、門閥制度は親の敵でございますと言っています。つまり、上下関係で人間関係が決まらない、フラットな社会を作ろうということです。福澤は実は、フラットな社会を作るために、面白いことをやっていて、人と話すときに、相手が誰であろうと、相手に呼びかける際の呼称は、「何々さん」としか言わなかったと言われています。どんなに若い学生でも、何々さんと。どんなに政府の偉い大臣などであっても、何々さんとか呼ばないと。そういう社会を福澤は目指していたわけです。まだ日本はそこまで、福澤が目指していた頃から100年以上経っているわけですが、いっていないかもしれません。しかし、これから技術の進歩の助けも借りつつ、あるいは制度やマインドセットを変えつつ、老若男女、そして障害のある人もない人も、一人一人が独立した、自分の考えに従ってそういう社会を作ることにはできるはずだと思います。そして、それは決して、一人一人が勝手に点でバラバラに生活をするという社会ではなくて、独立した個人だからこそ、相互に助け、また、助けられることもできる。そして、助け合いというのは、実は個人に必要なもの

を全て公に提供して貰うのではなくて、互いに提供し合う。共助の社会ということはそういう社会であります。

こうした点から政府に求められる役割は何でしょうか。もちろん、最低限のセーフティネットを張るということは、とても大事です。一人一人の個人にいろんな不運が及ぶということはありますから、不運に見舞われた人たちがきちんとした生活ができるように、セーフティネットを張るということは政府の仕事としてまずなによりも大切です。同時に、先ほど申しましたように、個人の働き方に関して、その働きづらさの問題になっているような内的な制約であるとか、外的な制約を緩和するような政策を積極的に進め、個人個人がよほどのことさえなければ政府の助けなど借りずに、きちんと生きていくことができるような条件を整えていくことなのだろうと思います。このダイバーシティ就労プロジェクトというのも、私の理解では、そうした民間の私たちボランティアの、民間の力でそういう社会を少しでも実現していこうということなのではないかと思っております。大学の教員の悪いクセで、講義が少し長くなってしまい恐縮です。今日もちょっとそんなことになってしまいました。私のつたない話にお付き合いいただき、どうもありがとうございました。

## 【講演要旨】（清家講師が配布したメモ）

## 〔I〕働く意思

- （1）働く目的→所得獲得、自己実現、社会参加
- （2）補完・代替→補完所得評価、代替 motivation crowding out)
- （3）多様性→目的間優劣無し、どの目的も大切、目的内≠他比較=自己成長

## 〔II〕仕事能力

- （1）内的要因→体力、認知的能力、非認知的能力
- （2）外的要因→技術、市場、制度、規制
- （3）有能程度→内的要因×外的要因、一時点多様性、異時点間変化
- （4）多様性→働く意思×仕事能力、意思多様・能力多様、組み合わせ多数

## 〔III〕可能性を増やす

- （1）良い社会→仕事能力の下で目的最大、個人選択、独立個人の間際
- （2）働き方の多様性を単一産業社会、多産業・多職種
- （3）外的制約↓↓→外的要因多用化、技術↑市場↑、技術規制、市場規制↓
- （4）内的制約↓↓→健康投資、教育投資、人間交際、≠相対比較=絶対成長

## 〔IV〕ワークとライフ

- （1）ワークライフバランス→≠代替的、ワークもライフ、外部不経済を防ぐ
- （2）一人複役社会→職業人、家庭人、地域人、趣味人
- （3）相互尊重→「迷惑かかる」？「コンビニエンス」？「しんがり」型手助け

## 〔V〕2040 問題への対応

- （1）2040 年問題→高齢人口最大、人口急減、団塊ジュニア世代が高齢者に
- （2）支え手を増強→団塊ジュニア強化、様々な形で社会支える

## 〔VI〕個人の独立ということ

- （1）多様性のもと→個人の独立、福澤「独立の気概」「一身一国」、絶対条件
- （2）社会=人間交際→独立≠孤立、独立しているから対等交際
- （3）独立条件→仕事、相互依存社会、助け助けられ、公から私・共へ
- （4）国に依存しない→政府役割→制約安全網、相互協力、当プロジェクト

### 3. パネルディスカッション

- (座長) 駒村康平氏: 慶應義塾大学経済学部教授  
 (パネリスト) 穴見陽一氏: 自由民主党衆議院議員  
 山本博司氏: 公明党参議院議員  
 川田龍平氏: 立憲民主党参議院議員  
 中崎ひとみ氏: 社会福祉法人共生シンフォニー常務理事  
 金友久美子氏: 共同通信社経済部記者



パネルディスカッションの1コマ

(左から、川田議員、山本議員、穴見議員、中崎さん、金友さん、駒村教授)

#### (パネルディスカッション内容)

駒村 ご紹介いただきました慶應義塾の駒村でございます。これから1時間ほどお時間をいただきまして、このワークダイバーシティフォーラムのパネルディスカッションに入りたいと思います。先ほど清家先生より、働くということには非常に多様な形があり、多面的な意味があるというお話をいただきました。そういう社会を実現するために、このダイバーシティのプロジェクトを進めていこうと考えています。このダイバーシティプロジェクトがどういう役割を果たしていくべきか、その哲学、理念について改めて明らかにしていく、これが今回のパネルディスカッションの目的ということになります。現在、非常に多くの、働くうえで課題を持った方がいらっしゃる。就業困難者を積み上げると1,500万人近くになる。当然ながら、一人で複数の課題を抱えている方もいるので、単純な足し算というわけにはいかないとは思いますが、非常に多くの方が様々な就労可能性を持ちながらもサポートがなくて取り残されているのではないかと。

この一方で、障害等の施策の中でも、より有効に使われるべき資源がまだ残っている。それをどういうふうに活用していくのかということが問題意識としてある。そして、こ

の働くうえでの障害といったものが、先ほど清家先生が内的、外的な課題とおっしゃいましたが、まさにそのとおりでありまして、内的にはやはり精神・心身的な問題、モチベーションの問題、人間関係に課題を抱えている。そういうものによって、就労のうえで課題を抱えている方もいれば、それとは別に外的要因、差別や社会の先入観、すなわち、性、年齢、経歴、障害、傷病等々に対する雇い主、あるいは消費者、国民が持っている先入観、これによって働けなくなる。あるいは内的、外的、両方の課題を持っている方も中にはいるだろうとは思いますが、こういう課題を我々のプロジェクトで丁寧に解決していき、就労につなげていきたい。その就労も、多様な就労があり得るだろうと思いますが、そういうプロジェクトであります。

今日はこうした本プロジェクト、ダイバーシティ就労プロジェクトについて、壇上が上がっていただいた各先生方から、それに対する期待をご発言いただければと思います。まず、3分ほど簡単にこのプロジェクトへの期待をご発言いただければと思います。最初に山本博司公明党参議院議員からご発言をいただきたいと思います。簡単に山本先生をご紹介したいと思います。山本先生は障害者を支える法整備の充実をライフワークにされて、障害者優先調達推進法の成立にもご尽力されました。インクルーシブ雇用議連の有力な議員でありまして、現在は公明党の幹部として、公明党障害者福祉委員会委員長などもなされています。こういう経歴も踏まえて、まず山本先生から、よろしくお願いたします。

山本 今ご紹介いただきました、公明党参議院議員の山本博司でございます。現在公明党の障害者福祉委員会の委員長をさせていただいております。また、このインクルーシブ議連のメンバーでもございます。昨年12月の日本財団主催の就労支援フォーラムにも出させていただいた次第でございまして、私自身、重度の知的障害の娘がおりますので、ずっと議員生活12年でございますが、障害福祉にずっと関わらせていただきまして、今お話がありました、障害者の優先調達推進法もそうですが、議員立法で、虐待防止法や、またさらには発達障害者の支援法の改正や、また、昨年障害者文化芸術活動推進法と、こういった法案、過去14本くらいの法律にこの10年間関わらせていただいた次第であります。その意味で、本プロジェクトを推進されている日本財団の竹村さんとも、私も四国の愛媛の出身ですから、高知の時代からお付き合いさせていただいていますが、障害者就労の部分では本当に先駆的な取組みをされていらっしゃる、非常に感銘を受けていたわけでございます。

そういう中で、やはり、こうした働きづらさを抱えている方々が、障害者の就労の場面でもたくさんいらっしゃいます。今35万人くらいの方が身体、知的、精神の方が福祉的就労に関わっていらっしゃいますが、やはりそういう中でも、発達障害の方とか精神障害の方とか、高次の機能障害の方とか、やはり今の制度の中では、報酬の単価も低いしなかなか大変だという、そういう声も聞いております。全体的には大きくこの12

年間で障害福祉は約3倍以上予算が拡充されておりますが、まだまだこうした方々、今日引きこもりの家族会の方や高次の機能障害の会の方とか来られていますが、様々、やはり生きづらさを抱えていらっしゃる方が全国にたくさんいると、私も痛感しております。そういう方々の支援を考えたときには、日本財団さんが今取り組まれている、このダイバーシティ就労と申しますか、ちょうど私、SDGsのバッジを掲げていますが、「誰一人置き去りにしない」というゴールをしっかりと見据えた支援に取り組まれているということに大変共感を覚えています。具体的に、ではどう進めていくのかということ、既存の今の福祉制度のありようと、現実ではない部分も含めて、どこにどう進めていくかというのは、これから清家先生や、駒村先生、さらには現場の方々を含めて、私も慶應義塾のメンバーでございますので、今日は慶応大学の生徒の方もいらっしゃいますし、そういう意味では少なからず本プロジェクトに縁（えにし）を痛感している次第でございます。全力で私も取り組んでいきたいと、決意している次第でございます。

駒村 どうもありがとうございます。続いて、穴見陽一自民党衆議院議員をご紹介したいと思います。先生はインクルーシブ雇用議連の事務局長、自民党人生100年時代戦略本部事務局次長など、国会の多くの議連や自民党の役職を務めていらっしゃいます。こうした経歴を踏まえ、インクルーシブ雇用議連の簡単な説明と、ダイバーシティプロジェクトに関して期待することを一言いただければと思います。よろしくお願いいたします。

穴見 私どもは超党派でインクルーシブ雇用議連という形で、障害者の雇用のあり方をもっと健全者とインクルーシブな、オープンに開かれた職場をつかっていきたいということで、多くの市民団体の皆さま方とともに勉強会をし、また、提言をまとめて、政府のほうに求めてまいりました。最近では、今障害者の就労支援というのは、歴史もあり、しっかりと対応ができているのですが、日本でいうところの障害者というのは、障害者手帳を持たれている方というのがざっくりした言い方になろうかと思えますけれども、障害者手帳を持っていない方々でも、ニートであるとか、引きこもりであるとか、様々な立場の中で就労から遠ざかっている、また、非常に障壁を感じているというか、内的・外的な様々な要素で困難さを抱えていらっしゃる方々がおられる。こうした方々をまず捉えていこう、統計的に。それで内閣府、そして総務省統計局、そして厚生労働省の3省で、そういった様々な困難さを抱えていらっしゃる方々はどれくらいいるんだろうか、統計を取ってくださいと要望した。これは障害者権利条約の批准をした後の日本政府に対する様々な指摘の中で、統計的な整備が不十分であるという指摘もされておりますので、まずは数を捉えることによって、そこに対して有効な手段というものの検討することを目指して、まず内閣府のほうで来年度の予算で試行的な統計を取る予算もつけていただきました。今も様々なテーマで勉強を進めさせていただいているところです。

また、私自身も、インクルーシブ雇用議連を始める前に、自民党の中で、多様な働き方を支援する勉強会というものを、やはり事務局長としてやっております、その中で、このダイバーシティ就労をテーマにして、様々な観点から、外国人の就労等も含めて、いろいろな勉強をしてみました。今日おいでの清家先生にもおいでいただき、また、政府に90ページを超える提言書を出して、それを取りまとめた書籍も、川崎二郎先生と共著で出ささせていただきまして、その中にも、清家先生のご寄稿をいただいたりして、様々なダイバーシティ就労、もしくは労働にまつわる様々な問題提起をさせていただいてきました。

日本財団の今回のプロジェクトは、まさにもう我が意を得たりという、本当に期待の大きなプロジェクトでございます。障害者就労という大きな柱、それだけの制度が、歴史もあり、体制も全国にある中で、そういうことをまた軸足に置きながら、様々な、まだそういう福祉の手が伸びていない方々を、就労への道を開いていける、そういう様々なチャレンジが、このプロジェクトを通じて生まれてくることを心から期待しております。以上でございます。

駒村 どうもありがとうございます。続いて、川田龍平立憲民主党参議院議員をご紹介しますと思います。川田議員はHIV訴訟で非常に有名になりましたが、現在は厚生労働委員会委員として雇用福祉問題に関わる他、食の安全にも積極的に取り組まれるなど、命を守ることを第一の政策課題として議員活動をされています。こうした経歴を踏まえて、このダイバーシティプロジェクトに対する期待などを一言いただければと思います。よろしく願いいたします。

川田 皆さん、こんにちは。今日は石橋通宏議員の名前で出ていたのですが、実は石橋議員が今日沖縄北方特別委員会で委員長をしておる関係で、その委員会を欠席ができないということで、ちょっと変わって、ということで、2日前に言われました。今日は本当に前もって準備もほとんどできずに来てしまったのですが、ほとんど当事者として、特にHIV感染者としてというのがありますし、障害者であり、難病患者として、特に障害者の立場を代弁する立場で、当事者として今国会にいるという意味で、非常に、山本先生とはいろいろな議連に共通して入っております、超党派でこういったものは進めていかなければいけないなとつくづく思っております。

そういった中で、私自身も、障害者の人たちからたくさんお話を伺っています。働きたいと非常に意欲のある障害者の人たちであってもなかなか働きにくい環境にある。そういった当事者の声をもっと反映し、できることが実はたくさんあると思っております。特に精神障害者の人たちの問題が大きい。今働く場が少ない精神障害者の人たちを支援して働ける場所を増やしていくことがとても大事なことではないかと思っております。それから発達障害の方もそうです。若い人たちにとって、働きはじめる人たちにとっても同じように抱えている悩みというのがあると思っております。特に精神的な

面、メンタルの面で支えるということが、就労継続について非常に重要なところではないかなと思っておりまして、これは果たして精神障害者、発達障害の人だけの問題ではないという意味で、やはりダイバーシティにいろいろな問題で取り組んでいくことが、実は本当に若い人たちの就労継続の意味でもとても重要ではないかと思っております。

今若い人たちは、経済団体の調べでは、多様性のある職場のほうを好むというか求めているというアンケートの結果もあるのですが、女性ですとか、障害者ですとか、そういった外国人も含めて、いろいろな人たちが働く職場のほうが、今若い人たちが働きたいという職場になってきている。そういう意味でも、単なる経済性や効率性といった意味ではなく、本当に働きやすい職場にしていくということが、ユニバーサルな、全ての人にとって働きやすい環境になっていく。過労死ですとかそういったものを減らしていく意味でも、やはりそういう意味で、働く場所をユニバーサルなデザインにしていくことが非常に大事なことではないかと思っております。今うちの職場にも引きこもりの人を雇っているのですが、そういう人たちも雇用してしっかりやっていかなければいけない。本当にそういう意味で、ぜひこういう人たちのニーズをしっかりととらえる必要があります。福祉として支えられる場の人々が本当に納税者になっていくという意味では、非常に大きな意味のあることだと思っておりますし、国として、やはりこれはしっかり取り組まなければいけない課題であると同時に、先ほどの話にありましたように、国だけではなく、やはり企業も含めて、地域がしっかりとこういう体制をつくっていくことがとても大事だと思っております。よろしくお願いいたします。

駒村 どうもありがとうございます。続きまして、お二人。まず共生シンフォニー、中崎ひとみ常務理事です。中崎さんは、滋賀県大津市にある社会福祉法人共生シンフォニーの常務理事をされています。中崎さんのオフィスでは、この障害者の福祉就労事業所を中心に、従業員約130名、利用者約80名の大きな事業体を経営されています。近年は障害者以外の働きづらさを抱えた方々にも就労の場を提供することにも力を入れています。中崎さんから一言お願いいたします。

中崎 皆さん、こんにちは。一人だけ違う立場で参加をさせていただいています。一人だけ遠く滋賀県から関西弁で、一人だけ現場からで、先生方みたいに難しいことは話せないんですが、よろしくお願いいたします。ただ今ご紹介いただきましたように、うちは滋賀県の社会福祉法人で、障害福祉サービス事業所を6カ所と、高齢者のデイサービスセンターを1カ所経営しております。その中で、雇用人数ですが、全体で160人くらいの人たちを雇用しております。そのうち、障害福祉サービスのA型事業所の利用者の雇用は60人となっております。その他の人たちは、福祉サービスを使わない雇用ですが、その福祉サービスを使わない雇用の人たちの中で大体30人くらいの人たちが、いわゆる就労困難、なんらかのハンディキャップを持つ人たちです。その種類というのは、高齢

者であったり、シングルマザーであったり難病であったり、発達であったり。あるいは引きこもりであったり、ホームレスであったりです。引きこもり、ホームレスの方々は、うちで働くことで、もう引きこもりではなくなるし、ホームレスでもなくなるわけですが、元はそうなんです。LGBT の人もいらっしゃいましたし、薬物依存症の方もいらっしゃいました。

こういうことを最近始めたわけではありません。うちの法人は1986年立ち上げです。無認可の福祉作業所として、障害がある人、当事者を中心に立ち上げ運営をしてきたのですが、10年くらい運営するうちに、障害者手帳を持たないけど、障害者以上にしんどい人たちもいるんじゃないかと気がつき始めました。じゃあ、みんなで支え合ったらええのではという、関西のノリで、しんどい人達も職員で雇用することを始めました。私の息子は重度の強度行動障害の自閉症の子でして、ついでにいうと、孫も未熟児で生まれて脳性麻痺になった。また、昔、障害のある子を抱え母子家庭の就労困難者として、路頭に迷っているときに今の事業所と出会って働き初め、この社会福祉法人にしていたということです。だから、私達は、まさに昔からプロフェッショナルペイシエント（専門患者）の集団というふうに思っています。怖いもの知らずです。みんなどん底を見ているから。何回も琵琶湖に投身しようかと思った。そう言う、うちのみんなは共感するんです。「あるある、私もそうやった」と。そういう集団ですので、全然怖いものがない、ということでやっております。どうもすいません(笑)。

駒村 ありがとうございます。続いて、共同通信経済部記者の金友久美子さんをご紹介したいと思います。金友記者は、共同通信経済部の記者として、福祉問題の喚起を中心に、国の政策枠を追っておりますが、最近は各省庁の障害雇用水増し問題など、障害者就労問題の取材を重点的に進められています。一言、よろしくお願いします。

金友 共同通信の金友です。よろしくお願いします。経済部の記者としては変わり種なのですが、社会的排除ということについて関心があって、ホームレスのおじちゃんのところに行ってみたり、ネットカフェで難民いるか探してみたり、ただ歩いていたら依存症の人に会っちゃったりとか、そういうような記者生活を細々としています。昨年からは、障害者雇用について取材をしています。

弊社で昨年来、大きく2種類の障害者雇用のキャンペーン報道をしています。ご存じの方が多と思うのですが、昨年8月から水増し問題が発覚して、そこから、例えば霞が関で4,000人雇用という話があって、労働の質の問題とか、法改正の話とか、そういったストレートニュースをずっとウォッチし続けようと、そういうことをやっています。最近では、一番直近だと、この週末に各省庁がどういうふうに受け入れ環境を整備しようとしているかという、手探りの状況だという話を何人かで取材をしてまとめたりしています。2種類と先ほどお話ししましたが、もう一つは、官民で幅広く障害者雇用を進めていこうとなっておりますが、この障害者というのを、かなり定義をぼやかして、

書きたいことを書きましょうというスタンスで、連載記事を今年年明けからやっています。プロジェクトへの期待ということで、我々、制度はけっこういろいろあるが、縦割りがいけないということを我々批判する立場なので、そういうことを書くのですが、どういう制度をつくっても、制度になった時点で縦割りなわけです。人はまあ当たり前ですけど、人なので、制度の形にはできていないと。その間をうまくつなげるような、そういうプロジェクトになってほしいなということを期待しています。以上です。

駒村 どうもありがとうございます。ではこれから意見交換と、会場との質疑というふうにもっていきたいと思います。現在我々のプロジェクトでは、企画委員会で、基本フレームの構築を検討しているところです。具体的には、モデル事業をまず準備をしていき、日本財団の支援を受けて、自治体および事業者で連携しながらこれを組み立てて、どういふような効果があるのかと、仮説をつくりながら進めていき、ゆくゆくは国の制度を目指していきたいと思っています。

このプロジェクトの一つの大事な点は、先ほど川田先生からお話がありましたが、ユニバーサル、多様性というのを大事にしていきたい。今日若い世代の中には、「働くのが怖い」という見方を持っている人たちも増えている。私の学生も今日来ているわけですが、そういう硬直的な働き方ではなく、誰もが自分の持っている可能性を發揮できるような社会にしていくためには、この事業をどういふふうに設計していくべきなのか、いろいろ仮説をつくって、現在すでに各地でおこなわれている類似のプロジェクトなんかを参考にさせていただきながら、今モデル事業の準備を進めているという状態でございます。最初に各パネリストから一言ずつ、まず最初の期待というものをお話しただいたわけですが、各パネリストのほうから、この支援事業の意義についてご発言いただきたいと思います。これはどの方でも結構ですので、ここからは思いを自由にお話しただければと思います。いかがでしょうか。もしあれば。

川田 このプロジェクトで期待したいのは、海外状況整理部会です。海外が働きやすいのではないかと、日本は遅れているんじゃないかと皆さん思っている。ここにいる人は必ずしも思っていないと思うのですが、世界に比べて、日本というのは、障害者とか他の人にとって働きやすいのか、働きにくいのかというところがわからない。障害者、特に身体の場合は、日本ではかなり進んでいるんじゃないかという話も聞く。他方、障害者関係の人たちから伺うと、障害者の人に受け入れられているレベルが違うんじゃないかとなる。日本の場合には、障害者の雇用のためのいろいろな制度とか支援策というのがいっぱい充実しているということ、障害者の人たちで制度を使っている人は経験している。だけど、実際まだそこまでたどり着いていない人もたくさんいるのも事実です。実は障害者の人たちのかなりの部分が、車椅子でも精神障害の方でもそうなのですが、交通の面で非常に障害を抱えている人が多い。エレベーターが出来てきたといっても、エレベーターを何回も乗り継がなければ地下鉄だって乗れない。実際に経験を

してみると、すごくまだまだ基本的なレベルのところは他の国に比べて到達していないのではないかというところがある。そういう意味では、この間北海道に行ってきたばかりなのですが、北海道は雪が多いところでは、冬は車椅子で出歩けない。やはり車がないと就労できないというか、そういったことも聞きました。実際日本というのが、世界の他の国と比べどうなのかと。さっきの地方と都市の格差の問題もありましたけれども、やはり本当に日本というのが他の国と比べてどうなのかというところは、非常に私も関心があります。

それと、やはり障害者の人たちの話を直接聞いて、改善策というのはかなりあるのではないかなと思っております。当事者の人たちの意見を聞いて入れていただきたいなと思っています。それから、先ほどの雇用率の問題でいうと、この間も議連で話が出たと思うのですが、フランスの場合には、小麦アレルギーの人がパン屋に就労にするのも、要するに、それが障害者雇用なんだという話を聞いたりなんかして、ああ、そうなんだと。小麦アレルギーを持ってパン屋さんで働くのも、それも障害者としてカウントされるんだというところを聞いて、本当に日本の障害者雇用率の数字というのが、単に数字だけ合わせればいいのかという問題ではなく、障害者の人たちが多く言っているのは、1年間に4,000人雇用を、障害者の雇用率を高めるためにやるのではなくて、これをいかに障害者が働ける職場をつくるかということのほうに、時間がかかってもいいから取り組んでほしい。公的部門でやってほしいということを言われている。今無理やり公的部門の障害者雇用率の達成をめざすと、民間でしっかり働いている人を、この公的部門に引っ張ってしまうという状況も生まれてしまう。それから、公的部門で就職したといっても窓際にいるだけという状況になってしまったのでは元も子もないのではないかと。だから、数字だけではなく、ちゃんと働ける場を公的部門でつくってほしい。それから数字も、公的部門だけ高い部分があるけれども、数字にこだわるなということも障害者の人たちも言っていますので、そういう意味ではその部分をもうちょっと時間をかけて取り組んでほしい。このプロジェクトでぜひやっていただきたいと思っています。

駒村 ありがとうございます。では、山本先生。お願いいたします。

山本 私はモデル事業を実施されるということに関してすごく期待をしております。といいますのは、私も、2010年ですが、公明党として新しい福祉ビジョンをつくっていかうということにたずさわりました。それは、社会保障の制度の間で貧困とか格差とか引きこもりとか認知症とか、当時の社会保障の仕組みでは漏れていました。それで、坂口元厚労大臣を中心に、公明党にチームをつくってやった経緯がありまして、全国を回ると、生活困窮者支援の釧路、そこでそうした生活保護の方が脱皮するための、釧路方式ということで、非常に今の生活困窮者支援法の就労準備支援事業のモデルになった事業とか、もしくは、横浜では教育支援といいますが、今の支援のモデルになった事例

に出会いました。これは地方自治体が民間業者とやりとりをしていくケースが今の国の制度になってきたということがあります。地方自治体、また、民間のNPOとか、そういう絡みで、例えば引きこもりの方であるとか、手帳を持っていない、様々な方々を具体的にどんな形で支援していくか、こういう経験が、次の、まさしく国のモデルになってくるのではないかと思いますので、期待していきたいと思います。ぜひ地方自治体の方は手がけていただきたいと思います。

穴見 ありがとうございます。今日はそちらの聴講席のほうに参議院議員の里見先生もいらっしゃっておりますが、私ども、またお隣の中崎さんもそうですが、日本財団さんのおかげで、オランダとドイツの実際の就労の現場に、そういった日本では、A型、B型といった障害者の就労施設の視察をさせていただきました。日本も相当程度、そういった国々と、内容的には近いところがあると聞いていますが、やはり感じるのは、B型の工賃が異常に安いという問題です。これはなかなか施設側が事業者側と交渉できていないということで、信じがたい単価、工賃でやっているという問題があって、やはりそこには交渉巧者というか、コーディネーターというか、そういった事業を構築するようなサポートをする人がいて、適正な工賃と事業体というものを結びつけていく、そういうことをやっていかないと、なかなか、社会福祉法人とか、そういうところの母体のところだと、そういった商業的な交渉等が苦手なところも多いのかなということもあります。そういうところはもっと正常な軌道に乗せる必要があるんじゃないかなということを感じました。

それと、あとはやはり、欧州ではソーシャルファームといいまして、健常者が半分以上いて、障害者と一緒に仕事をやっていて、普通の企業と同じように競争世界の中で競争しているような、そういう事業体もありますので、いきなりそういうことをつくっていくのは難しいとは思いますが、そういうモデルというのは非常に参考になるし、今回のプロジェクトでも、そういうところを目指してチャレンジをしていただけるとありがたいと思います。

一番大きな違いは、欧州では、障害者というのは、日本でいうところの障害者手帳を持っている方ではなく、様々な困難さを持っている方を全て障害者と捉えて、それを非常にドイツとかは細かくて、何百項目もあって、それに対してチェックリストをつくって、この人はスコア何点なので障害の程度はこの程度だ、みたいなことで測っているわけです。今日本では障害者雇用制度の中でそういった方々を、障害者手帳を持っていないけど困難さを持っている人たちを受け入れようとする、国が何かお金を出そうとしたら、財務省がうるさいので、いろいろ基準はしっかりしないといけないということになってくる。そういう意味では、こういうプロジェクトの中で、やはり政府にそういった基準を示せるようなトライアルというか、政府からお金をいかに引っ張ってこれだけの説得力を持つシステムのトライアルができるかということが、将来に向けて

は非常に意義が大きいのではないかなという気がいたします。大変難しい課題だと思いますけど、そういうことは挑戦していく必要があるのかなと思ったりしております。以上です。

駒村 ありがとうございます。3人の先生から、かなりこのプロジェクトの本質的な部分、あるいはこれからかなり厳しい部分、検討が厳しくなってくる部分もお話をいただいたと思います。他のお二人からもそれぞれお願いします。今の点に絡めても結構です。

中崎 穴見先生からソーシャルファームというお話が出ました。今までそういう制度がなかったのですが、2000年頃にソーシャルファームという概念に出会ってから、まさにうちはソーシャルファームだ！と思って、勝手にソーシャルファームと名乗って、ソーシャルファームジャパンの活動とかもずっとしてきました。それに対する助成とかいうのは全然なくて、ただもう就労困難な人たちが来たら優先してスタッフで雇うというやり方でした。先生方がおっしゃられたように、障害のカテゴリーが広がると、逆に社会からの差別と区別とか排除の方向になっていかないかという不安を、現場にいる人間としてちょっとだけ感じてしまいます。

それと、駒村先生にお聞きしたかったのですが、特に卒論を書いている大学生から質問があります。「ソーシャルファームってなんですか?」、「ダイバーシティ就労との違いはなんですか?」と。「自分で調べなさい。」と言うんですが、どう説明したらいいのでしょうか。ダイバーシティに関してはもうまさに私が求めていたことを具現化してくれたと思ったんですけど、ソーシャルファームもそうなんです。だからどうなんですかね。すいません、ちょっと全然違う話題で(笑)。

駒村 そのこのへんはどう整理するか、事業体から見て整理をするのかとか、対象から整理をするのか、整理の方法はいろいろあると思うんです。同じものをいろいろな見方をしている可能性もあるので、ちょっとこの今日のプロジェクトではそこを特段区別をしないでやっていますが、議論していくと、同じものを違う角度から見ている可能性がある、という気はしました。十分答えになっていないかもしれませんが、そんなにこだわらなくてはいけないのかということもあるのかなと思っています。ヒアリングでも風の村だったりいろいろお話を聞いていて、そういう考え方はあるよねと、同じものを違う角度で見ているだけじゃないのかなとかいう部分もありますし、もしかしたら本質的な違いの部分もあるかもしれない。ちょっと今日はその部分は十分取り上げる時間がなく、すみません。金友さん、いかがでしょうか。今までのお話を受けてでもいいですし、特に雇用率のところは若干ピリピリしたところはあるかもしれませんが。

金友 手短かに、皆さん共通されていたところだと思うのですが、例えば象徴的には、障害者手帳を持っているか持っていないかで雇用率にカウントされる、カウントされないって、それで抜け落ちてしまう人、支援が受けられない人が出てくるのは、やはりおか

しいなと素朴に思います。それで、対象を広げましょうというプロジェクトはいいと思うんです。今中崎さんがおっしゃっていた、いろいろな差別を逆に受けてしまうかもしれないというのは、スティグマみたいなことなんですか？

中崎 そうです、スティグマだったり、無理解だったり。

金友 障害者手帳を持っている障害者だったら障害者と名乗れるけれども、もっとあいまいな存在になっている人が、むしろ差別を受ける側になっちゃうのかという不安を、支援を受けるときにあるということなんですか？

中崎 雇用するときとかね。雇用してもらうとき。

金友 ちょっと性善論かもしれないんですけど、最近記事でもすごく障害者問題に関する記事がすごく増えている。例えば今週の週末、長い解説の、先ほど省庁のまとめものをご紹介しましたが、あれを含めて、5本中2本が障害者関連で、なんでこんなに増えているのかなと思ったときに、みんな何かしら働きづらいつか、生きづらいつか、困難だなと思う人が、自分がそうだなと思う人が増えているんじゃないかなと感じる。支援する側、される側というのがけっこうあいまいというか、どっちにも自分になり得る、という人が増えているとすれば、そういう差別が薄まればいいなと思います。すみません、ちょっと言葉があいまいで恐縮なのですが。

中崎 そうしたら逆にソーシャルファームみたいに、健常者が半分以上いるような職場やったら、そこに勤めていたら、健常者が障害者かわからないようになるんじゃないですか。逆にそういう環境にしたほうが、そういうスティグマとかが起こりにくいですよ。そういう環境をつくりやすくしたほうがいいんかなと思ったりしますね。

駒村 障害という概念をより相対的に考えていけば、それはどこかで連続的な関係になるわけですよ。それはまさに多様性ということだと思いますし。また、なまじっか変なラベルをつけることによって、かえって新しい差別を受けるんじゃないかということをご心配される意見もある。一方で、そうしないと政策が前に進まないという部分もあると思う。ただ、やはりもっと簡単に、自分は頑張りたいんだけども応援してほしいと言しやすい社会にしていかなければいけない。受援力というんでしょうか。本人も社会ももっと応援してよと言しやすい社会にしていかないと、かえって変なサービスになっちゃうかもしれない。ただ、徐々にそういう方向には、社会との関係も相対的になりつつあるのではないかなとは思いますが。そういう化学反応を起こす意味でも、このプロジェクトをやっていかなければいけないなと思いますが、他にいかがでしょうか。今の関わりでも結構ですし、別な観点でも結構ですが。先生方からいろいろあると思いますが、せっかくですからフロアからも聞いてみましょうか。今いろいろと障害の定義を非常に幅広く見るべきだという議論、あるいは、事業については当然ながら、地域ぐるみと自治体と NPO なり民間事業者との密接な関連を前提にしていくべきではないか、そ

ういう議論がありました。実はモデル事業も、それを前提に、自治体ときちんとパートナーシップを持った事業体が事業をしていかなければいけないということも議論をしているところでは。

フロアのほうからいかがでしょうか。ご発言があれば、ぜひお願いいたします。

参加者 札幌から来ましたTと申します。今日はどうもありがとうございます。私も札幌でたまたま働きづらい方に働きやすい環境をとということで、経営者仲間4人と2月にそのための会社をつくりまして、今有料職業紹介の認可を待っているところなのですが、その観点からいいますと、この取組みはすごく素晴らしいと思うんです。でも、一方で、私たちの問題の捉え方は企業側なんです。法的な中小企業というものと、私たちが実際に実感する中小零細と規模が全然違うんです。例えば私は中小企業家同友会に入っていますが、ほとんどが10人、20人以下なんです。今の産業を支えている方は圧倒的にこの部分なんです。その方たちは、法定雇用率では、少なくとも福祉の観点では雇用をできないんです。そうすると、いかに戦力として雇用をするかということだと思うのですが、そこの切り口になってくると企業側ができない理由はなんぼでも出てくるのですが、できる理由が出てこない。かといって、そこにじゃあ投資ができる余力があるかということ、投資ができる余力もない。だから、例えば、こういった方にはこういった仕事が頼めるのではないかという作業分解も、現実問題、10人、20人の会社ではそれはできないんです。その部分をどういう形で解決をするのか、この、いわゆる行動とうまくマッチして、現実問題として戦力としていろいろな働きづらい方にどうサポートしていくと雇用につながるか。特に、こういう表現をすると申し訳ないのですが、身体とか知的の方というのは割と外見でわかるので、何をサポートすればいいかがわかるんです。でも、そうじゃない方というのは、何をサポートすればいいのかわからない。そういったようなことも、事業の切り出し方と一緒に、何かバックアップをしていかないと、働ける人がいくら出てきたとしても、果たしてどこまでそれが継続できるのかなというちょっと不安感を持ってしまうのですが、そのへんについてはいかがでしょうか。

駒村 では、穴見先生お願いいたします。

穴見 実は私経営者として、自分の会社で特例子会社も持っており、障害者雇用をやっています。その中でいろいろな矛盾を感じる場所がある。例えばA型とかB型の事業所もそうだと思うのですが、我々特例子会社をやっている、本業と全然違う業種という業態をつくって、そこで無理やり職場をつくっていたりするわけです。これってすごく非生産的だなと。その業界の既存の方々にも迷惑をかけますし。だから、ちょっとインクルーシブ議連の中でも、僕もずっと発言しているのですが、今回のプロジェクトの趣旨から外れるかなと思って、発言を躊躇しましたが、やはり法定雇用率はその会社の中だけで評価するというのは硬直的で、限界がある。やっぱり大企業を見ても、本業

と関わりのあるものをつくれる場合はいいのですが、つukれない場合はまったく関わりのない業種の会社をつかってやっていたりするので、逆に、複数の会社が集まって、それで法定雇用率を集めて、ボリュームを大きくして、それでまたその分、ある程度国のほうから障害者を雇用するに当たってのインセンティブ等を出してくれればいいのではないか。また障害者って多様性の世界じゃないですか。いろいろな身体障害があるわけですし、精神でもいろいろな状態もあるし、そういう多様性の世界ですから、そういう特性に合った職場を、特例子会社として複数社からの受け入れを認めるとか、なんらか、法定雇用率のあり方と、それと障害者の方々の多様性と、それと、その特性に合った受け入れやすさの職場というものをうまくミックスしてアレンジできるような、制度的な自由度があると、そのあたりもととすっきりと、本当にその職場が世の中のお役にも立って、だから競争力もあって、だからやりがいのある職場だという、そういう職場が作りやすくなるのではないか、ということはずっと発言しています。なかなか、まだまだ具体的なプランまで出てきていませんが、私もそういう思いを持って取り組みつつあるところでもあります。

駒村 ありがとうございます。特例子会社のお話が出ましたが、特例子会社がどういったサポートをやっているのかというのは、研究分野ではあまりなくて、情報がそろっていない。いろいろトライはしていますが。やはり今回モデル事業ということで、このダイバーシティ就労の仕組みを制度化するための材料、資料収集をしなければいけない。こういう取り組みをすると、こういうタイプの方はどういうふうに変化をしていくのか。そういう意味では、モデル事業においても、効果、変化、支援内容をきちんと記録していただくというのが大事かなと思っています。完成しているものでもまったくないわけでは、むしろ走りながら考えていかなければいけない。モデル事業というのは、そういう意味では、いろいろな地域の皆さまの工夫やトライ、そして知恵を、出し合っただければいいと思っている。いい知恵がありましたらぜひとも御寄せください。穴見先生がおっしゃったように、その問題はありますが、特例子会社の全国団体も整理していないので、国も全体像をあまりきちんと把握していない。実態も実はデータ分析をしようと思っても、どういう支援があって、どういう方がいて、例えば障害者の新しい仕組みを作ることでどういう生産性の変化が起きているのかとか、ちょっとわからない部分が多い。政策をつくるためには、やはりきちんとデータを集めようという意味も、今回モデル事業は持っております。

参加者 民間企業のコンサルタントのKです。当社は、ほとんど中小企業さんのコンサルティングをやっている団体です。私はその中で、中小企業さんはどこでも人手不足ということで、いかにこういった、いろいろな人材を使うかということをやっています。その中で、先ほど意見がありましたが、事業協同組合、中小企業が集まって、事業協同組合をつかって一つの事業をやるというので、法定雇用率の増加分を按分する取り組みを進

めています。実際に、いろいろな中小企業さんとお付き合いがありますので、どういった事業の切り分けをしなくてはいけないか、障害者の方がどうすれば活躍できるかというかという中で、一番感じているのは何かというと、やはり特例子会社とか障害者の方に仕事をどう考えるかという人が、やはりその企業の中における総務とか庶務とかの担当者であるというのが、これがちょっと問題かなと思っているんです。我々の仕事を切り分ける中で、仕事を切り分けることはけっこううまくいくパターンがあるんです。それは何かというと、それを切り分けるという作業を、やはりその会社のエースの人にちゃんとやってもらう。つまり、その会社の中できちんと仕事の中で最前線にいて、本当に中心人物であって、経営者との関係も近いという、そういった仕事がそもそもしっかりできるという人にそれを担当させるということが重要と思っています。ですから、モデル事業をやる上で、やはり特例子会社の担当者の方に頑張ってもらおうというのも重要だと思うのですが、やはりその会社にとってのエースの方に、きちんとそういったところに向き合わせるということが事業の切り出しでは重要と感じています。

駒村 特例子会社にいろいろヒアリングに行っても、今おっしゃるとおりでして、わりとうまくいっているなと思っているのは、現場の方が担当を実際にされているケースで、特にメーカーなんかではうまくいっているという感じがします。今回の事業は、いろいろな障害、狭い意味での障害ではなく、非常に多様な課題を抱えている方を想定していますので、一つはそういうパターンもあるのかなと思いますが、またいろいろと今後研究会のほうで議論をしていきたいと思います。皆さんからも情報をいただきたいと思います。私のほうで与えられた時間があと5分となっております。お一人1分ずつ、最後一言ずついただくしかもう時間がない状態で申し訳ございません。今度逆に近い順でお願いできればと思います。よろしくお願いいたします。

金友 では一言だけ。モデル事業にすごく関心を持っています。結局、やるのは日本財団ではなくて、中崎さんであり、地域で事業をされる方々なので、それぞれうまくいったケース、悪いケースもあると思うのですが、具体的にどういうことがあったのかを記者としてはぜひ見てみたいと思います。ありがとうございました。

中崎 30年くらい苦勞をして、頑張っ、みんなの働く場を地域でつくってきたので、これが形になることを、もう非常に期待しています、そうしたら、私が高齢者になっても私の面倒を見てもらえるかなって期待して、団塊ジュニアの人たちに頑張っていたいただきたいと思います。ありがとうございました。

穴見 本当に大事なものは、現場の人たちが使いやすい提案であるか、それがしっかり、厚生労働省をはじめ、政府が受け止められるものにするのだと思います。やはり現場の声が大事で、プロジェクトに参加をする先生方がその論点を上手に施策につなげられるような組み立てをしていただいて、ぜひ政策に結びつくような仕上がりになってくれるとありがたいなと思っております。以上です。

山本 先ほどの特例子会社の件ですが、徳島に、日本ユニシスの特例子会社があります。JCI テレワーカーズという、100 人くらいの NPO 法人なのですが、在宅でしか生活ができない。そういう方が 6 人、脊椎損傷とか、難病の方を採用しています。やっている仕事は、ホームページのアクセシビリティ、障害者の方々が利用しやすいホームページということで、それはやはり大事な部分で、それは障害者の方しかできない部分があるということで、仕事を出しています。やはり在宅で、今の制度の中では厳しいんでしょうけれども、工夫をしながらやっています。引きこもりの方であれ、様々な難病の方であれ、知恵を出し合いながら取り組むという、まさしくそれは大事な点ではないかなと思っています。その意味でこのプロジェクトに大いに期待をしていきたいと思っています。

川田 障害者の雇用の問題というのはかなり取り組まれていると思うのですが、やはり難病とか HIV、エイズとか、こういうのも入っていますが、やはり複合的な問題がある。難病患者は、差別がある中でやはり就職をしにくい。非常にロストジェネレーションというか、どうも自分よりちょっと上くらいの人たちで働いていない人が多いんです。自分よりちょっと下になってくるとまた経済環境が変わって、働ける人たちが、増えている。同じような状況でも世代によって変わってきています。若いときであれば働ける機会があったのにというところが、非常に、同じいろいろな境遇の人たちを見ていると感じている。教育の部分のところからもっと就労に関われるような、もっと若いときからの就労環境というか、就労に取り組めるような、教育の部分というのがすごく重要なのではないかと思います。それから、単純労働だけを障害者がやっていくのではなく、障害者も教育の機会があればもっと違った仕事に就けるのではないかと。発達障害とか精神障害とかを見ると、途中で障害を持ったという人たちがまた復帰できるようなシステムというのが必要です。特に京都のほうなんか、発達障害でもノーベル賞を取った人もいます。本当に仕事というのはすごく重要です。精神・発達障害者の就労サポートをしている NPO とか、この間シンポジウムで出たときに見えない障害のことを言いましたが、やはり精神障害者の方々なんかは、今、この Web 日報システムとか、日報でいろいろな精神保健士も入って支援をするというような、それこそ本当にそういう支援の仕方でもって働ける、継続できるということをやっている人たちがかなりいます。そういう例をぜひ集めてホームページで紹介するというのもこのプロジェクトで行われるそうです。ぜひいろいろな、今まで日本財団が支援したものなんかもいっぱいあると思うんですが、そういった情報というのが得られる場所を、このプロジェクトでつくっていただければと思います。

駒村 どうもありがとうございます。今までのような働き方では日本の未来はないということになってくるだろうと思いますし、こういう多様な働き方ということで、全員我がことという考え方で社会の仕組みを変えていくきっかけにしていきたいと思っております。また、今お話がありましたように、情報発信や情報交流の場も設けていく必要

もあると思います。一方で、我々もう既にいろいろ研究しているとおり、制度的な制約がいろいろと見えてきました。ぜひとも三先生に置かれましては国会内で、本当にこういう制約が必要なのかという議論をしていただくとともに、お二人のパネラーの方々には国会外でも、フロアの皆さまも、このプロジェクトを応援していただきたいと思います。本日は大変短い時間でしたが、大変深い議論ができたと思います。どうもありがとうございました。

日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクト  
2019年度総合報告書

2020年3月

---

(発行) 公益財団法人 日本財団

〒107-8404 東京都港区赤坂1丁目2番2号

日本財団ビル

電話 : 03-6229-5111

FAX : 03-6229-5110

URL : <https://www.nippon-foundation.or.jp/>

(\*) 「WORK! DIVERSITY」ウェブサイト

<https://work-diversity.com/>

(編集) 一般社団法人 ダイバーシティ就労支援機構

〒101-0041 東京都千代田区神田須田町2-23-1

天翔秋葉原万世橋ビル710

電話 : 03-5256-2250

FAX : 03-6332-8675

URL : <https://jodes.or.jp/>

(\*) 「プロジェクト委員会・部会資料」 (「お知らせ一覧」)

<https://jodes.or.jp/info/>