

2021年度 WORK! DIVERSITY プロジェクト
態様の異なる就労困難者への横断的支援方策検討部会（略称：横断的支援部会）
（報告書素案）

2022年3月26日

I. WORK! DIVERSITY プロジェクトと横断的支援部会の役割

WORK! DIVERSITY プロジェクトにおいては、障害者に限らず、ダイバーシティな視点からの就労支援をめざして、2020年度において、ひきこもり者、難病患者、刑余者、LGBT等の態様の異なる就労困難者の就労支援について、有識者を招いてヒアリングを行い、パネルディスカッションの機会も持った。

その成果を踏まえ、それぞれの分野の就労に向けた困難の背景や課題は異なるものの、現場で支援に当たっている関係者の声を反映しながら、現状や課題の分析・調査を行い、さらなる分野横断的な就労支援施策の推進に向けて、具体的な制度の改善・拡張の提案やその支援のあり方について検討を行うことを目的に、「態様の異なる就労困難者への横断的支援方策検討部会（略称：横断的支援部会）」を設置し、2020年度末に準備の会合を開催し、2021年度において本格的な検討を行った。

【部会委員(敬称略)】

(部会長)	池田徹	生活クラブ風の村理事長
(部会員)	伊藤正俊	KHJ 全国ひきこもり家族会連合会理事長
	岡崎淳一	元厚生労働審議官
	蒲原基道	元厚生労働事務次官
	高橋尚子	京都自立就労サポートセンター理事
	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
	辻邦夫	日本難病・疾病団体協議会常務理事
	三宅晶子	ヒューマン・コメディ代表
	薬師実芳	ReBit（リビット）代表理事

II. 検討の経過

第1回 2021年3月23日【2020年度】

- 各部会委員からのプレゼンテーション、提言
- フリーディスカッション

第2回 2021年6月28日

- 先進的・先駆的な取り組みのヒアリングと意見交換

《ヒアリング》

- ① 働くことへの幅広い支援に関する先進的・先駆的な取り組みの報告
《東近江圏域 働き・暮らし応援センター” Tekito” センター長
野々村光子氏》
- ② IPS(個別援助付き雇用)についての報告
《静岡県立大学教授・NPO 法人青少年就労支援ネットワーク静岡前代表
津富宏氏》

- 今後の部会での議論の進め方について

第3回 2021年10月6日

- 制度の活用・改善によるダイバーシティ就労の実現について

《ヒアリング》

- ① 求職者支援制度を活用したダイバーシティ就労の可能性について
《厚生労働省平川雅浩訓練企画室長》
- ② 改正社会福祉法の重層的支援体制整備事業(「参加支援」)を活用したダイバーシティ就労の可能性について
《厚生労働省唐木啓介生活困窮者自立支援室長・地域共生社会推進室長》
- ③ ソーシャルファーム制度に関連して、来年施行される労働者協同組合法における労働者共同組合を活用したダイバーシティ就労の可能性について
《厚生労働省岡英範勤労者生活課長》

- 支援方策、支援方法の改善・充実によるダイバーシティ就労の実現(アセスメント手法等の提案)について

第4回 2022年1月12日

- 横断的な就労支援のためのアセスメントのあり方について
- ダイバーシティ就労に向けた制度政策提案と課題について

第5回 2022年3月26日

- 部会報告書のとりまとめについて

Ⅲ. 主な検討事項

1. 横断的な就労支援に関する現行制度の活用や改善・拡張の可能性の検討
2. 支援の質を高めるためのアセスメント手法の調査、研究

【検討に際しての留意すべき事項】

- 態様の異なる各分野に横断的に検討すべき課題・対策があることを前提に議論を行い、横断的に考えられる課題に対する制度の改善・拡張案及び支援方策について

て検討する。

- ①対象者を如何に支援し就労に結びつけるかという検討の軸と②社会や企業の差別意識の払拭など意識改革を如何に実現するかという検討の軸の2つの視点から検討を進める。
- 「働く」ことの意味付けを再整理し、労働法規の適用される一般就労（「雇用」）とそれ以外の就労の場の意義付けを明確にし、状況の異なる就労困難者の支援に向けて、雇用労働施策と福祉施策のより一層の連携、統合を進める視点で検討を行う。

IV. 具体的な検討成果 1

横断的な就労支援に関する現行制度の活用や改善・拡張の可能性の検討

(1) 求職者支援制度の活用・改善方策について

【制度の活用・改善の方向】

- 雇用保険への加入を要件としない求職者支援制度は、多様な就労困難者が活用する余地がある。特に少年院退所者など、ハローワークとの連携の下で、ITや介護分野など求職者支援訓練が有効に活用されている事例もある。
- 特定の就労困難者を対象とする訓練コースの設定について、通常のコースに、就労困難者の特性を踏まえた部分の訓練をプラスするなどの工夫、改善の余地がある。例えば、受刑者は刑務作業の一環として食事作りや洗濯作業に慣れている人もいる反面、挨拶や電話の応対などの社会性に欠けている人もいる。
- 求職者支援制度の前段階の支援として、生活困窮者自立支援制度や重層的支援体制整備事業などの福祉施策と連携して活用する視点が重要だ。

【課題】

- 地域で必要とされる人材ニーズが前提になるので、各都道府県の協議会への働きかけ、連携が必要となる。
- 労使の負担する保険料を財源とする雇用対策という位置付けなので、雇用に結びつくことが前提となる。
- 訓練の前段階の支援が必要な人には、相談支援や就労支援サービスなどの福祉施策と連携する必要がある。
- 多様な就労困難者の支援に効果があると思われる「求職者支援制度」が、当事者や関係者に知られておらず、理解されていない。

- 訓練内容の企画・決定を行う(独)高齢・障害・求職者雇用支援機構(JEED)と受講者の募集・決定を行うハローワーク、就労支援サービス・相談窓口を担う自治体、事業者の連携が十分でない。

【提言】

- 求職者支援制度が、ダイバーシティ就労支援の視点から、各分野の就労困難者が状況に応じて活用できるように、改善、普及していくという方針を厚生労働省の政策として明確に打ち出し、(独) 高齢・障害・求職者雇用支援機構 (JEED)、ハローワーク、就労支援サービス・相談窓口を担う事業者・自治体が十分連携する仕組みを構築すべきである。
- 福祉施策としての障害福祉サービスや生活困窮者自立支援制度の相談支援事業と雇用施策として求職者支援制度をより一層連携させ、伴走型、寄添い型の一体的な支援体制の構築をめざすべきであり、福祉サービスを受けながら、就労しながら訓練を受けることができる体制の実現にも配慮すべきである。
- 求職者支援制度のプログラムの内容を、今の時代にマッチしたものとし、それぞれの分野の就労困難者に合ったものに改善すべきである。入寮形式による訓練や、農福連携スキームの導入なども検討の余地がある。

(2) 重層的支援体制整備事業・生活困窮者自立支援制度について

【制度の活用・改善の方向】

- 障害者の就労支援サービス事業所が定員枠の余裕を活用して、障害者以外の就労困難者の就労支援を一体的に行うことも、重層的支援体制整備事業の参加支援を活用して可能となってきている。
- 重層的支援体制整備事業の参加支援を活用して、企業や商店が就労困難者の職場体験を実施することも可能であり、実費相当分の謝礼の支弁も可能となっている。
- 生活困窮者自立支援法では、「生活困窮者」の定義を「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」としており、生活困窮に至る恐れのある人まで対象となっており、幅広い就労困難者の支援のための福祉サイドの制度として活用できる。この制度と雇用労働施策を連携させていくことが肝要だ。

【課題】

- 障害者の就労支援事業者が、障害者以外の就労困難者を受け入れるには、重層的支援体制整備事業の参加支援の活用では、謝金額が低くて、自治体の持ち出し等、他の財源確保が必要となる。
- 福祉分野の施策は市区町村が実施主体となっており、先駆的な事業など広いエリアの対象者に事業を実施する場合には困難が伴う。

【提言】

- 制度の谷間を埋めようとするダイバーシティな視点から、重層的支援体制整備事業が創設されたことは評価するが、実際に既存の制度から漏れる人たちを支援するためには財源的な手当も不可欠であり、その方策を検討すべきである。
- 重層的支援体制整備事業をはじめ福祉施策の多くは基礎自治体である市区町村が実施主体となっているが、先駆的な取組みや全国又は市区町村のエリアを超えて実施することが望ましい施策を、基礎自治体のエリアを超えて利用できるようにするための工夫や配慮について検討を行うべきである。
- 生活困窮者自立支援制度の対象者は、生活困窮に至る恐れのある者まで拡大されており、態様の異なる様々な就労困難者を包含できる制度となっている。生活困窮者自立支援法の就労準備支援事業、就労訓練事業とその先の雇用への支援を一気通貫的な就労支援事業として再構成し、義務化・必須化する方策についても検討するべきである。その際の支援に当たるスタッフについては、仕事内容、働き方、職場環境を踏まえ、就労準備の効果を発揮するためのソーシャルワークが実践できる専任要員を配置すべきである。

(3) ソーシャルファーム制度について

【制度の活用・改善の方向】

- 東京都がソーシャルファーム条例を制定し、従業員の 2 割以上が就労困難者であり、かつ雇用する就労困難者が 3 人以上である場合に、整備・改修費及び 5 年間の運営費補助を始めており、我が国でのソーシャルファーム制度の普及への期待がある。
- 新しく制定された労働者協同組合法は、5 年後の制度見直しを予定しており、この機会を捉えて、ソーシャルファーム的なものを位置付けられないか検討の余地がある。

【課題】

- 東京都の条例では、ソーシャルファームの認証基準の一つとして、「従業員の総数の20%以上が『就労困難者』と認められる者であり、かつ『就労困難者』と認められる者の雇用者数が3人以上であること。」とされている。『就労困難者』は、
 1. 就労を希望している者
 2. 心身の障害をはじめ、社会的、経済的、その他の不自由により就労することがすることが難しい者
 3. 認証審査会において配慮すべき実情等に応じた支援が必要である認められた者

と定義されており、就労困難者の認定を行う「認定審査会」の実務は、東京都産業労働局雇用就業部就業推進課において担当されている。「就労困難者」の定義や対象者の基準の設定は、ダイバーシティ就労支援を推進していく上で鍵となるものであるが、実際の認証の基準等については、現在東京都からは公表されておらず、認証審査会において、実情を踏まえて、個別に確認、認証が行われている。

なお、東京都のソーシャルファーム支援センターのホームページのQ&Aのコーナーでは、就労困難者と認められた事例が紹介されており、「刑務所出所者の方」「元ひきこもりの方」「障害のある子供を育児する方」「ひとり親であり、介護中の方」「疾病を抱える方」などの対象者について、困難事由、証明書類、配慮すべき実情等とともに記載されており、参考になる。

- 東京都の条例では、就労困難者の認定を認定審査会において行うとされるが、その判定基準や認定方法が、円滑・適正に行われているか検証する必要がある。
- 現在、ソーシャルファーム制度に対する明確な財政的支援制度を設けているのは東京都のみであり、今後の普及方策の検討が必要である。

【提言】

- ソーシャルファーム的な仕組みを様々な企業や事業主が幅広い形態で導入することができるような支援方策について研究すべきである。併せて、労働者協同組合法の5年後の制度見直しの機会を捉えて、労働者協同組合をソーシャルファームの受け皿として活用する可能性についても検討を行う余地がある。
- ソーシャルファームやその他の多様な就労困難者の就労支援施策を構築

するに際して、「就労困難者」をどのように認定するか明確な基準やガイドラインの設定について検討すべきである。

(4) その他の多様な就労困難者に向けた横断的な支援制度のあり方に関する提言

【制度の谷間に落ちている者への就労支援方策の構築】

- 障害者総合支援法や生活困窮者自立支援法の対象とならない多様な就労困難者に対して、就労支援の方策を適用するための以下のような構想について、さらに検証、整理を行い、財源の確保その他の実現可能性も考慮し、調査研究を進める必要がある。
 - 障害者総合支援法の対象者を障害者以外にも拡大する等の新たな法制度の創設を行う。
 - 生活困窮者自立支援法の就労準備支援事業、就労訓練事業に、その先の雇用への支援も加え、ほとんどの就労困難者をカバーできる一貫通貫的な就労支援事業として再構成する。
 - 既存の障害者総合支援法や生活困窮者自立支援法の就労支援事業と重層的支援体制整備事業(参加支援)を組み合わせ活用することにより、多様な就労困難者への就労支援を実現する。
 - 一部の事業者において実践されている、現行制度では就労支援サービスの対象とならない就労困難者を事業所のスタッフとして雇用契約を結ぶソーシャルファーム的な試みにより、多様な就労困難者の一体的な就労を実現する。

【「はたらく支援センター（仮称）等のプラットフォームの構築】

- ダイバーシティ就労の受け皿をプールするために、例えば、「はたらく支援センター」(仮称)などのプラットフォームの構築について、具体的な検討を始める。

【ダイバーシティ就労推進に向けた企業、社会等への普及啓発の推進】

- ダイバーシティな就労を進めるためには、就労困難者を如何に支援し、就労に結びつけるかという検討と併せて、社会や企業の差別意識の払拭など意識改革を如何に実現するかという以下の視点の検討も重要である。
 - 障害者の雇用促進のための法定雇用率制度の対象を多様な就労困難者に拡充することについては、財源の問題など困難が多いが、幅広い就職困難者を一定の指標で雇っている企業は ESG 投資の分野で評価されて

おり、基準やメルクマールを設定して金融的な支援方策を検討してはどうか。

- ダイバーシティ就労に向けた企業の意識改革や環境整備に向け、経済界への申入れ書を整理作成の上、提出することにより、マスコミ等も活用し、世の中への意識啓発を進める。
- ダイバーシティ就労における企業の配慮事項や環境改善、従業員教育等に関する事項をわかりやすく整理した「ダイバーシティ就労受入れガイドライン」などの作成を検討する。併せて、ダイバーシティ就労に積極的な企業の認定制度の創設、そのための企業人事管理部門スタッフの研修制度の創設などの検討を行う。ジョブコーチなど企業に入って就労支援に取り組む人材の射程を広げ、ダイバーシティ就労支援にも関わられるようにカリキュラムの再編などの検討を行う。
- 渋谷区では「しぶやレインボー宣言POP」を用意し、事業所の受付や飲食店等のレジ横への設置を推奨することにより、LGBT政策やダイバーシティ&インクルージョン推進に積極的な企業の姿勢をアピールしつつ、来訪者・従業員の理解も促進している。身近な施策例として紹介・普及していく価値がある。
- 自治体においてもダイバーシティな視点で就労支援を進める動きがあり、参考にすべきである。大阪府の改正ハートフル条例では、就労支援の対象者を「障害者だけではなく、働く意思と能力がありながら様々な事情により働く事ができない状態にある人たち」に拡大し、総合評価入札など公契約を活用した就労・雇用支援を推進することが規定されている。また、障害者その他の就業困難者の特性、事情等に配慮した働きやすい職場環境づくりをめざして、当事者と事業主を支援する法人・団体を大阪府知事が認定する制度も導入されている。

【ダイバーシティ就労を推進する要となる国の組織の明確化の提言】

- ダイバーシティな就労支援を推進するためには、国の行政組織においても、福祉政策担当部門と雇用政策担当部門が一体となって取り組む必要がある。しかしながら、厚生労働省においても、旧厚生省所管部分を中心とする福祉政策担当部門と旧労働省所管部分を中心とする雇用政策担当部門の連携は不十分であり、福祉施策担当部門においては、障害者、生活困窮者、高齢者、子どもなどの施策の対象者により縦割りの形で施策が進められている。今後、様々な態様の異なる就労困難者の就労支援を推進するためには、ダイバーシティ就労支援に関する制度の企画立案を要となり統括していく国の所管部署を明確に定めるべきである。国の所管組織と併せて、これを実

践していく独立行政法人その他の組織の強化、改善も喫緊の課題である。行政における各部署間の不十分な連携や縦割りは、地方自治体にいても同様の傾向が見られ、自治体外部の社会資源との連携も含め、抜本的な改善が期待される。

V. 具体的な検討成果Ⅱ

支援の質を高めるためのアセスメント手法の調査、研究

【具体的な検討成果Ⅱは、米澤明治学院大学准教授を中心とするプロジェクトチーム作成予定のレポートに基づき記述する予定です。以下は、計画案を元にした仮のものです。】

(1) アセスメント手法の調査、研究のねらい

障害者以外の態様の異なる就労困難者に対する支援のあり方については、未だ十分な知見の積み重ねが無いのが現状である。態様の異なる就労困難者への支援を実現するためには、制度の改善や拡充と併せて、支援者がその支援の質を向上させていくことが不可欠である。このため、態様の異なる就労困難者の支援に資するアセスメントのあり方について、プロジェクトチームを立上げ、調査・研究を行うこととした。

【調査・研究のプロジェクトチームメンバー(敬称略)】

米澤 且 明治学院大学社会学部社会福祉学科准教授

高橋 尚子 京都自立就労サポートセンター理事

鈴木 由美 ユニバーサル就労ネットワークちば事務局長

平田 智子 ユニバーサル就労ネットワークちば副理事長

半田 諒志 一橋大学大学院社会学研究科

(2) 調査・研究の背景と方法

- 生活困窮者を対象とする就労支援の「アセスメント」については注目されてきたが、特に聞き取り、記録、保管、共有まで見渡した一連の実践の共有はなされていないと考えられる。
- アセスメントの分析・データ収集に関して特に先進的であると考えられる取り組み例をもとに、アセスメントツール（アセスメントシート、評価指標、記録共有ツールなど）について、就労支援に有用な資料を作成する。

【本研究におけるアセスメントの定義】

当事者に関連するインタビュー・継続支援時における面接等を通じた情報の収集とその評価（分析・総合）。（プランニングや介入は原則的に含めない）

(3) 調査・研究の目的

- 短期的な目的：就労支援機関での「アセスメント」手法での情報の聞き取り、記録、保管、共有などに関する先進例の共通点と相違点を把握する。
- 長期的な目的：22年度を見据えた、就労困難者へのアセスメントについての研究の足掛かりとする。
- その際に、①面接によるニーズの把握・評価、②記録の作成・管理、③複数の支援者機関による共有などの場面に分けて工夫と課題を聞き取る。
- 何かしらの情報を聞き取るうえでの技法の共通点や就労支援分野を越えて共有可能な運営上の工夫がみられるのではないかとの想定がある。あわせて分野を超えた課題が見られるのではないかとも考えられる。
- アセスメントシートやツールの収集と実際の利用、また、ICTツールの利用についての実際を明らかにする。

(4) 調査対象(インタビュー先)

- ユニバーサル就労ネットワークちば（生活困窮者；千葉）
- よこはま若者サポートステーション（若者；神奈川）
- 京都自立就労支援センター（生活困窮者；京都）
- ぶろぼの（障害者就労支援；奈良）
- スチューデント・サポート・フェイス（若者；佐賀）

(5) 調査・研究の成果（調査・研究報告書を踏まえて記述）

(6) 態様の異なる就労困難者へのアセスメントツールの活用方策について

【提言】

- アセスメントツールを下に、就労支援の相談に携わる者やハローワークスタッフが、ダイバーシティな視点での就労に向けた対応能力を向上させるため、対応マニュアルを作成し、併せて「ダイバーシティ就労支援士(仮称)」等の民間資格の創設やその研修や資格認定試験の実施等も視野に入れ、検討を行う。
- 横断的な支援をするためには、各態様の個別の働きづらさや背景等を理解する

ことも重要であり、例えば、「引きこもり編」「難病編」など、態様ごとの短時間の動画を作成し、その態様の方の就労支援を初めて行う相談員、支援事業所、企業担当者向けの研修資料として活用することを検討すべきである。

【添付資料】

各回の横断的支援方策検討部会の議事概要、資料を登載