

第3回態様の異なる就労困難者への横断的支援方策検討部会議事概要

日時 2021年10月6日 18:00～20:00

場所 zoomにて開催

報告者

平川雅浩氏 厚生労働省訓練企画室長

唐木啓介氏 厚生労働省生活困窮者自立支援室長・地域共生社会推進室長

岡英範氏 厚生労働省勤労者生活課長

出席者

池田部会長、伊藤委員、岡崎委員、蒲原委員、田中委員、辻委員、三宅委員、薬師委員、丸物企画委員、久保寺企画委員

ダイバーシティ就労支援機構

議事次第

1 開会

部会長挨拶

2 議事

(1) 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

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

【報告】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

【報告】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

【報告】厚生労働省岡英範勤労者生活課長

(2) 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

(3) その他

【議事概要】

- 《部会長》本日の前半の議論は、政策制度への提案ということで、既存の制度を有効に

使ってダイバーシティ就労を進めていくことの可能性について、1 番目に求職者支援制度、2 番目に、重層的支援体制整備事業、3 番目にソーシャルファームに関連して労働者協同組合法について、それぞれ厚生労働省の担当官から説明をいただき、議論を行うこととする。

まずは、平川雅浩氏厚生労働省訓練企画室長から、求職者支援制度について、ご報告をお願いします。

【平川室長より資料に基づいて報告】

- 求職者支援制度は、これまで手薄な分野に乗り出した非常に重要な制度だと思うが、財源について、この事業の対象者は労働保険料を支払っていない人たちだが、この事業を、労働保険特会が負担する合理性は何か。
- 【平川室長】非正規で働いている方やひきこもりの方などが安定した職業に就き、雇用保険の適用になる正社員になってもらうという趣旨もあつてのことと思う。
- 私は、この事業はもっと拡充しなければいけないと思っているが、財源の問題を解決しない限り、この制度は拡充できないのではないかというのが私の問題意識だ。
- この制度をつくった当事者として申し上げますと、特に雇用保険の安定事業等については、これから先雇用保険の被保険者になる人に対してもお金を使ってもいいという仕切りを、10 年くらい前に行った。
- 就労に即たどり着けない人のために基礎コースがあつて、その中に能開講習があるのが非常にいいと思う。労働政策として、少しずつ雇用に引き上げていこうという思想と理解したが？
- 【平川室長】そういう理解でよろしいと思う。基礎コースも就職を目指すという発想はあり、1カ月の能力講習の後は、パソコンスキルを学ぶという形になっている。
- コースをつくる際に、刑務所出所者が多い地域では、刑余者向けのコースをつくるなど、特定の対象者を想定したようなコースをつくることは可能か？
- 【平川室長】実施機関は認定という仕組みになっており、地域訓練協議会が 47 都道府県にあり、労使や県や実施機関入って話し合い、どの分野のコースで何人くらい育てていこうという計画を作っていく。カリキュラムの作成は実施機関側になるので、刑務所出所者向けの特定のカリキュラムを作るというところが出てくるか？(独)高齢・障害・求職者雇用支援機構のほうでは、モデルカリキュラム例として、色々な分野のものを出している。ただ、その中に、刑務所出所者対象というカリキュラム例はない。仮にそれを作れば、それを見てやりたいと思う実施機関があれば手を上げてくるという形になる。地元で、もうやりたいという団体があれば、普通に認定申請をしていただき、訓練効果があれば認定されるというイメージ。
- 刑余者など特定の人を想定したコースは、実施主体のほうがある程度対応するということであれば、全体として適応していれば可能性はあるということだね。

- 【平川室長】はい。カリキュラムの内容について、細かく審査があるわけではない。
- 次に、重層的支援体制整備事業の特に参加支援について、唐木啓介厚生労働省生活困窮者自立支援室長から報告願う。

【唐木室長より資料に基づいて報告】

- 定員 20 名の就労継続 B 事業所があり、2 人分空きがあれば、参加支援の方を受け入れてもいいということだが、当然事業所としては、定員 20 人まで障害者の方を埋めて報酬を得たいと思うので、もし障害者の方が利用したいと言ってきたら、参加支援の人をお断りするという場面が当然想定される。10 枚目のスライドに、企業等に謝礼を出せるということがあったが、障害者の支援費相当のお金を謝礼としてお出しするから、2 人の利用を断らないでくださいということはあるのか。
- 【唐木室長】謝礼は、実費相当的なもので、金額は国で決めているわけではない。自治体と参加支援の受け入れ先で、契約で決めてもらう。金額的には、多くない形にはなってしまうと思う。空いている状況が比較的長く続くと見込まれる時に受け入れてもらうことを想定している。例えば企業体験として、スーパーで働き、参加支援で謝礼を受けているが、ご本人がここで頑張ろうと思ひ、一般就労に移行するというケースもあると思う。非常に自由な仕組みなので、やり方は色々考えられると思う。
- 実費相当がいくらかというのは、自治体の裁量に任せられると考えていいのか。
- 【唐木室長】8 ページの新しいマークがついている事業は抱き合わせで総額だけは示しているの、その中でやりくりしてくださいという仕組み。
- 7 ページに既存事業との関連が説明されているが、相談事業は、既存の障害者の相談事業で補助金をもらって、さらに重層的支援体制整備事業で相談をやって追加的に補助金が出るのか？
- 【唐木室長】相談支援の中では追加はない。例えば、高齢者だけの相談を受けるのであれば、地域包括支援センターの運営の既存の財源を使うが、色々なことを言われて、全部解きほぐすのは地域包括支援センターだけではできないとなったら、「多機関協働」事業で解きほぐしをやったり、「参加支援」につなげたりする場合には、新しい事業として財源が使える。
- 相談支援は、三つ一緒にやる四つやるという選択肢もあるのか？
- 【唐木室長】介護と障害と子どもと困窮は基本的には一緒にやってもらう。相談ブースをくっつけるか、今までどおりにするかは自由。
- 相談支援を例えば四つ一緒にまとめてやれば、財源はこれまでのものを活用するが、規模の経済が働くので、インセンティブがあるというのか？
- 【唐木室長】おっしゃるとおり。ワンストップみたいにやるところもあるし、地域にランチをつくり、そこで受けて本庁につなげるというやり方もある。

- 財源的には小さいところから始まっていると思うが、仕掛けとしては、色々なものに使えるという意味で画期的なものと思う。
- 労働者協同組合法という法律が昨年 12 月に成立をして、来年施行されるが、今考えているダイバーシティ就労の拠点として面白い制度になるのではないかと思っている。労働者協同組合法について、岡英範厚生労働省勤労者生活課長から報告いただく。

【岡課長より資料に基づいて報告】

- 労働者協同組合が、地域社会の持続可能で活力ある地域社会の実現に資することを目的としているとすれば、ソーシャルファームみたいなものを、この労働者協同組合の一つの例として位置付け、5年後の見直しの中で、条件を満たしていれば国の優先発注を受けられるなどの国の制度にできる可能性はないか。東京都はすでにソーシャルファームの認証制度を設けており、就労に困難を抱える方を、全従業員の 20 パーセント以上雇用する社会的企業を認証して、創設金、運営金の補助を行っている。

イタリアの B 型協同組合は、ハンディを持った人を 30 パーセント以上雇用している場合に、社会的企業として、行政上の特典や補助金がある。
- 《部会長》岡課長の報告も含め、厚生労働省の 3 人の幹部の報告を受けて、制度政策提案として何か考えられるか、自由に意見をいただきたいと思う。
- 求職者支援制度は、働きたい側から見ると、制度が少しずつ手を伸ばしつつあるという印象を持った。重層的支援体制整備事業の参加支援については、お金の問題はあるが、全ての人を対象に、狭間に落ちている人や重複のハンディを持つ人には画期的な制度と思う。就労訓練の事業と人福祉サイドの事業がうまくつながる可能性もある。求職者支援制度は、県単位で認定計画をつくり認定することになっており、重層的支援体制整備事業は市町村単位なので、簡単にはいかない面もある。どこかのエリアで、既存の現行制度をうまく組み合わせ、いいモデルが出来てくれればと思う。モデル的な取組みをどこかの地域で実践しながら、制度も引き続き考えるというのが良いと思う。
- 求職者支援制度の認定については、例えば社会福祉法人として、一つのプログラムの求職者支援の仕組みを考えれば、これが適切であれば認定してもらえるということか？
- 求職者支援制度の訓練は、地域の協議会で、雇用側の企業などが入り、今この地域でこういう人が求められているというのをまず決めて訓練計画ができる。それを受けて、訓練提供機関が、自分のところはそれができるといって応募して、JEED の認定基準に適合していれば認定される。したがって、地域で求められている人材として地域計画の中に入れ込んでもらうのが第 1 段階として必要になると思う。

- 元々求職者支援制度は、例えば今のコロナ禍でシフトが減ったり、解雇された人など、働くことに関してそれほどハンディキャップのない人を対象としており、ひきこもっている生活困窮者など、まずは就労準備支援事業から始め、日常生活自立や社会自立に時間をかけてやっていかないと就労自立まではいけないという人たちを想定した感じではないと思っていた。しかし、ダイバーシティな就労困難者にもやれるようなプログラムを作っていくことによって求職者支援制度も活用することもあり得るかなと思った。
- 求職者支援制度は、雇用施策なので、雇用に結びつくということが基本だ。最後は雇用保険の受給者になることを前提としていると労使に説明して、雇用保険の財源を使っている。したがって、訓練の前段が必要な人については、前段の支援をしっかりと行った上で、第2段階として、求職者訓練の基礎コースを行い、場合によってはさらに公共訓練や求職者支援訓練の上位コースに進むという手順をとらないと難しい人もいるかもしれない。リーマンショック時に、製造業で働いていた南米の人などの派遣切りが大量に出たが、この時、地域の雇用ニーズの高かった通常の介護訓練コースに日本語の訓練をプラスアルファで加えたことがある。この経験から、例えば、生活困窮の人ならばこういう部分を加えると進むという部分を通常のコースにプラスアルファするという発想もある。雇用施策なので、基礎的なところだけやるということでは成り立たないので、その前の準備段階とうまくセットするなどの工夫も含めて、地域で考えていかなければならない。
- ひきこもりの方々は、就労したくてもできない。間を埋めていく相談体制が大切で、その方がどの方向を見ているのかをしっかりと捉えないとミスマッチが起きる。労働施策の前の段階と相談支援体制をどのように整えていくかが課題だ。
- ひきこもりの人などは、最初から就労ではなくて、まずは、どこかで他の人とお茶を飲むなどを重層的支援体制整備事業の参加支援として取り組む。ここで十分フォローして、ある程度のところまで行ってはじめて就労支援に繋げるという形が大切。求職者支援制度に取り組み始めたとしても、重層的相談支援事業の相談支援は、引き続き関わっていくことで、福祉と雇用の連携につながると思う。
- まず断らない相談支援があり、重層的支援体制整備事業の参加支援を活用しながら、その先の求職者支援制度に繋げるという流れが今日の話の中で想定されたように思う。
- 相談の連携を図ることは重要だが、専門性を持って相談に対応できる人たちがいないと、絵に描いた餅になりかねない。
- 生活困窮者自立相談支援事業の対象は当初は限定されていたが、法改正で生活困窮に陥る恐れがある人もOKになり実質的には全員OKになっていると言ってもいいと思う。その結果、対象を絞らない相談体制が、全国の福祉事務所がある自治体に出来上がったことにより、相談の質は上がってきていると思う。

- 《部会長》後半のアセスメント手法等の提案の議論に移りたい。態様が異なる働きづらさを抱えている人たちに対して、支援体制の強化をして、どうやってその質を上げていくかについて議論をしたい。

前提として議論の進め方について意見を聴きたい。一番目の進め方は、この部会には、ひきこもり、難病、刑余者、LGBT という4つの分野で支援をしている方に委員になってもらっているが、4部門それぞれの個別的な支援のあり方について議論をしていくというもの。二番目の進め方は、①日常生活自立、社会自立支援を含む就労支援が必要な場合、②療的ケアが必要な場合、③偏見、差別による働きづらさがある場合というように類型化して議論をしていくというもの。三番目の進め方は、全態様共通の支援のあり方について議論をしていくというものだ。

私どもの法人では、ユニバーサル就労という取組みをしており、この説明をした上で、議論の進め方について皆さんの意見を聴きたい。【資料に基づき説明】

ユニバーサル就労では、①報酬なしで交通費だけ支給する無償通勤、②報酬を1時間300円、500円、700円の3段階設けて支給する有償通勤、③最賃保証をしていくという段階、④一般の賃金体系の中に組み入れている段階の4つの段階を通して、働きにくさを抱えた全ての人を対象にして、就労支援をしている。

ひきこもりやLGBT、難病などの背景について、アセスメント表でしっかり書いていくけれども、就労支援としては1本でやっていくというのがユニバーサル就労。

- 今、ひきこもりの中を分類して、新しい概念をつくろうと作業中だ。ひきこもりの人も、病気を持っていたり、発達障害の人がいたり、性の問題を抱える人がおり、4分野に関わりがあると考えると、個人的には議論の進め方は2番目か3番目になるのかなと思う。
- 難病患者も、それを理由にひきこもってしまったたり、差別を受けたりというところで重なってくるので、分野に区切るより、全体の働きづらさというところで取り上げて、共通した解決策を目指したほうが良いと思う。また、働くところまで意欲を引き出す段階と、適した働く場を提供していく段階という二つの段階があると思う。例えば痛みを抱えて働く意欲を失っている人を何とか引き上げる段階と、痛みがあるが週2日だったら働けるという段階は違うと思う。
企業の引きがすごく少ないことも問題。多様性を考えたときに企業がやらなければならないことは法定雇用率くらいしかない。多様性の指標を定め達成を求めるなど企業への働きかけを強めていく必要がある。
- 働きづらさを抱えている人の企業への就労を促進するために、何らかの雇用率を設定するという大きな制度改革の考え方はあり得るが、そこまでいかなくても、企業にインセンティブを与える方策の議論をすべきとのご指摘と思う。
- 企業サイドの話として、雇用する側としては、この人だったら一緒にやっていける人を人物本位で選ぶわけで、車椅子だけいい人だから採用しようという形になる。

企業がいい人を採用しやすくする視点から、差別をなくしていく必要がある。

- LGBT も、35 パーセントが鬱を経験するなど、複合的マイノリティが多く、LGBT だけで語れない。2 番の分け方をした場合でも、LGBT で精神障害の人は、偏見による働きづらさと医療ケア、就労支援が必要となり、①就労支援②医療ケア③差別・偏見の 3 つの面が重複する。また、ヤングケアラーや働く時間に制限がある人は、どこに入るのかと考えたときに、2 番目の分類で議論を進めることは難しいように思う。3 番目の進め方が目指すべきところと思う。
- 議論の進め方については、2 番目と 3 番目の複合的な形がいいのかと思う。2 番目の類型分けで見ると、③の偏見差別による働きづらさを抱えるというのは刑余者にピッタリ当てはまる。社会生活をしたことがなく、社会常識がないことから①の自立支援のケアも必要となり、発達障害、精神障害の人も多く②の医療的ケアも必要となり、3 つの類型全てに該当する人も多い。手帳は持っていないが、明らかに何かがあるのだろうという人が多く、このグレーゾーンの人が制度から漏れることがなければよいと思う。

現在、ひきこもり、難病、刑余者、LGBT という 4 部門で議論しているが、児童養護施設出身者も、心のケアが必要で、虐待によって引き起こされた精神障害を持っている方も多く、不安定な状態の中にいる。この人達の支援もできたら良いと思う。

- 就労支援の現場でどのような就労支援をしているかは、アセスメント表に表れてくると思うので、アセスメント表を収集して、調査研究をすることで、横断的な就労支援につなげられると思う。アセスメント表の次には、ダイバーシティな就労支援の評価指標づくりもできるのではないかな。

京都方式という就労準備支援事業の評価指標があり、ユニバーサル支援センターの自立相談支援事業の評価指標がある。また、ユニバーサル就労の評価指標づくりが、大学の先生たちと一緒に始まろうとしている。これらを参考に、横断的な就労支援の評価指標づくりを考えてみたらどうかと思う。

その先にはその評価指標に基づいて、ダイバーシティ就労支援士のような研修や資格制度の創設も考えられる。ホームレス支援全国ネットワークの代表である奥田知志さんのところでは、「伴走型支援士」という制度もある。

- 現場で行われている実践と成果についての事例を集めて、アセスメントから最終的なゴールに至るまでの一連の流れのプロセスを分析しないと、ガイドラインや評価は難しい。面白いが、多数の知見を集めていくのは大変なように思う。
- 態様の異なる生活困窮者の就労支援を実践している人たちがグループワークやロジックモデルづくりをやってきた成果物があるので、それをもとにすれば、可能性はあると思う。ダイバーシティ就労の質を上げていくということにチャレンジしていくのが、WORK! DIVERSITY だとしたら、その質は何かということについて可視化していく必要があると思い、提案している。

- 生活困窮者制度は、困窮は結果みたいなもので、困窮の中には様々な人が入っているので、一応ダイバーシティな対応がされていると理解できたので、ここに何か種がありそうだった。
- 生活困窮者制度は、縦割りでなく横割り。困窮の恐れがある人まで対象になるので、今は親の年金で生活できている 8050 の 50 の人も、やがて困窮になるかもしれないということで対象になっている。相談があったらほぼ誰でも対象にしているというのが現状ではないか。
- ひきこもりも、20 年来のテーマだが、ずいぶん様変わりしてきている。時代の流れや環境の変化により人々の生活も変化してきており、ベースがあれば、それを改変しながら対応できたら良いと思う
- アセスメント表や評価指標は、色々な対象があるので、決定版よりも緩い感じで、色々な視点があることを見ているのが良いように思う。
- 横断的支援部会は充実していると感じた。ダイバーシティ就労支援の始まったときから問題になっていたのは、就労支援の前段階の部分だった。ここが重要だが、ここまで含めるか含めないかで相当議論をした。この文脈で、前半の制度政策、後半のアセスメントを進めていただければと思う。
- 非常に勉強になった。企画委員会でも、議論していきたい。

《参考資料》

第 3 回横断的支援部会資料

- ① 求職者支援制度について（その①）（厚生労働省平川訓練企画室長）
- ② 求職者支援制度について（その②）（厚生労働省平川訓練企画室長）
- ③ 重層的支援体制整備事業(参加支援)について(厚生労働省唐木生活困窮者自立支援室長)
- ④ 労働者協同組合法について(厚生労働省岡勤労者生活課長)
- ⑤ ユニバーサル就労支援とは(池田部会長)