

WORK! DIVERSITY 地域プラットフォーム構築ガイドライン

はじめに

日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクトは、既存の態様別支援では対応しきれない要支援層の拡大や、発展途上にある支援活動や事業の支援内容の革新といった課題解決に向けて、「ダイバーシティ就労支援」の重要性を提起した。すなわち、ひきこもり、難病患者、刑余者、貧困母子世帯、生活困窮な高齢者などなど、何らかの事情で働きづらさを抱える人々を就労の場につなげる本格的政策を打ち出すことをねらいとしている。

今回、地域レベルでのダイバーシティ就労を支援するため、地域支援関係機関、就労事業所（企業、福祉事業所）、就労困難者等（本人、家族、当事者 団体）、自治体等からなる地域就労支援プラットフォームを構築するためのガイドラインを作成した。執筆は、朝日雅也（埼玉県立大学名誉教授）、西岡正次（A‘ワーク創造館副館長）、岩田克彦（ダイバーシティ就労支援機構常任理事）が分担して作成し、3人で調整し最終稿をまとめた。

本ガイドラインを活用し、多くの地域で、多様な就労困難者の就労支援活動を後押しする「地域就労支援プラットフォーム」が構築されることを願ってやまない。

2024年3月

埼玉県立大学名誉教授 朝日雅也

A‘ワーク創造館副館長 西岡正次

「WORK! DIVERSITY 地域プラットフォーム構築ガイドライン」目次

はじめに.....	1
第1節 ガイドライン作成趣旨.....	3
岩田克彦((一社)ダイバーシティ就労支援機構常任理事)	
第2節 就労支援のポイントと地域ネットワーク構築の重要性.....	4
朝日雅也(埼玉県立大学名誉教授)	
第3節 WORK! DIVERSITY プロジェクトとダイバーシティ就労支援.....	9
岩田克彦((一社)ダイバーシティ就労支援機構常任理事)	
第4節 従来の就労支援の課題とダイバーシティ就労支援の意義.....	11
西岡正次(A'ワーク創造館(大阪地域職業訓練センター)副館長・就労支援室長)	
第5節 ダイバーシティ就労支援施策をめぐる地域ニーズ.....	17
西岡正次(A'ワーク創造館(大阪地域職業訓練センター)副館長・就労支援室長)	
第6節 地域をベースにしたダイバーシティ就労支援と関連施策の検討課題.....	23
西岡正次(A'ワーク創造館(大阪地域職業訓練センター)副館長・就労支援室長)	
第7節 ダイバーシティ就労支援がめざす相談支援施策に関する地域構想づくり.....	27
西岡正次(A'ワーク創造館(大阪地域職業訓練センター)副館長・就労支援室長)	

第1節 ガイドライン作成趣旨

日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクトのモデル事業は、2022 年 9 月に、千葉県、福岡県、岐阜市の 3 地域でスタートし、2023 年 4 月に豊田市が加わった。

モデル事業の拡大も含め、各地域で、ダイバーシティ就労支援プラットフォームの構築を進める必要がある。しかし、実際どう進めていいかわからず苦勞している地域も多い。それで、今回、就労支援プラットフォームの構築にチャレンジする地域のサポートを目指し、ダイバーシティ就労支援プラットフォーム構築ガイドラインを作成することとした。

第2節 就労支援のポイントと地域ネットワーク構築の重要性

ここでは、まずダイバーシティ就労支援を展開していくための地域プラットフォーム構築をめざしていく上で基盤となるダイバーシティ就労支援の理念を確認する。そして、その理念を踏まえて就労支援のポイントと地域ネットワーク構築の重要性について述べる。

(1) 基盤となる就労支援の理念

日本財団ワークダイバーシティ就労支援事業が目指す「ダイバーシティ就労支援」では「社会の一員として、多様な就労困難者の働く環境が整備され、一緒に働くこと」、「多様な就労困難者が、保護的環境の下での就労(いわゆる保護就労)、何らかの支援(サポート)を受けての就労、一般就労、と本人の希望する多様な働き方で働くこと」を掲げている。

目指すべき姿は、多様な働きづらさを持つ人が「一緒に働ける」ように、訓練や体験の機会を得たり、働く環境が整備されたりすることである。特に「一緒に働くことは、就労困難性の有無を問わず、インクルーシブな就労の実現に不可欠な要素である。もちろん、一定の支援や保護的な環境の中で支援対象者は分離されやすいこともあろうが、その条件下でもなお「一緒に働く」ことの追求は不変である。

その上で、企業等での一般就労のみならず、様々な支援を前提とした就労を含めた多様な働き方の中から選択をしたり移動できたりすることの保障が重要である。そのためには、多様な支援のあり方を追求すると共に、常に柔軟な働き方を選択できる環境を整えておくことが求められる。

これらの多様な働き方を実現するために、多様な支援者、支援機関等が参加する地域ネットワークが構築されていることが不可欠である。従来の分野ごとの縦割りや法制度の枠組みをこえた働き方を追求することもまた、ダイバーシティ就労支援の基本的な理念である。

その際には、ダイバーシティ就労支援の基盤となる「多様性」について、改めてその意味を確認しておく必要がある。Diversity は「多様性」と訳される。「多様性の尊重」とは、マジョリティ(多数派)がマイノリティ(少数派)を受容するという関係性ではなく、マジョリティもマイノリティも含めて相互に価値を承認し合うことである。

(2) 就労支援のポイント

1) 就労の困難さを生み出すものを正しく理解する

就労支援にあたっては、「働く上での困難性」や「働きづらさ」が、支援対象者本人自身の課題に原因があるものとして収斂されるのではなく、環境との関係によって生じていることを踏まえることが重要である。支援の方法を選定していく上で、対象となる就労困難者のアセスメントを行うことにな

るが、対象者本人自身の「課題」のみに着目してしまうとその後の支援の方向性を見失ってしまうことがある。もちろん、本人の心身の状況、そこに至るまでの経過など、属性に関わる基本的な事項の把握は重要ではあるが、働くことの困難さを生じさせている生活条件や社会環境を的確に押さえておくことがアセスメントには欠かせない。

支援対象者については、障害、ひきこもり、難病、LGBTQ、刑務所出所者などの多様な働きづらさの態様がある。対象者が「問題」なのではなく、その人が当該の「態様」にあることに着目して、その態様となっている要因と、対象者をその態様に「置いている」社会的な環境、社会的要因に注目する必要がある。

支援対象者の「態様」の違いをこえ、「ニーズ」の正しい把握を進めるためには世界保健機関(WHO)の「国際生活機能分類(ICF)」の考え方を引くまでもなく、個人に起因する課題と多様な背景因子との相互作用を正しく理解することを重視したい。

その上で、実際のアセスメントにおいては、就労が可能かどうかといった「線引き」の視点ではなく、環境が変われば(あるいは何らかの人的支援を得られれば)就労の可能性が拡張することも踏まえたい。支援対象者の現状とそこに至るまでのプロセス、すなわち「個人条件」に特化されがちなアセスメントにとどまらず、「環境条件」の的確なアセスメントが同時に展開されなければならない。

2) 適切な情報と体験機会の提供

支援にあたっては、十分な情報提供や体験機会に目を向けたアプローチが不可欠である。支援の対象者が就労を検討するに至るまでの状況を考えると、就労に関する十分な情報提供や、実際に働くことの体験がないままに、就労困難者として位置づけられてきた可能性が大きい。そのような状況に置かれたままで、単に「働くこと」を求められても判断に迷うことは言うまでもない。そして、「働くこと」自体に多様性があることを押さえておきたい。その「多様性」にはいくつかの局面がある。例えば、①働き方(時間、場、雇用形態等)の多様性、②支援対象者の多様性、③支援者の多様性、支援手法の多様性、ともに働く人(同僚やその働きに関わる地域の人々等)の多様性である。固定的な働き方やその支援のあり方ではなく、多様性の組み合わせによって、就労の可能性を拡大していけることを出発点にしたい。

多様性を認識していく上で重要なことは、支援対象者を含めて、その多様性に向き合うすべての人々が、従来の枠組みから解放されること、すなわちリフレーミングのアプローチを持つことが重要である。例えば「〇〇障害がある人は就労が難しい」、「ひきこもりの状態にある人は他者とのコミュニケーションが不得手である」といった固定的な考え方ではなく、むしろその「特性」を「強み」に捉え直していくことがリフレーミングの真骨頂である。

支援の対象者にとっても、働く機会を提供する事業所等にとっても、支援付きの働き方、伴走型

の就労支援等、まさに「支援の多様性」を追求することは、支援対象者が職場等に慣れることと同時に、職場や働く上での同僚となる人々にとっても、支援対象者が働くことへの理解を深める上で共通の土俵を提供することになるのである。

3) 多様な働き方の中から選択したり、移動したりできること

就労支援にあたっては、一般の職場でのインクルーシブな働き方の実現を念頭におきながら、様々な支援を前提とした働き方を用意することが重要である。

具体的には、支援対象者個々の働き方のニーズに合わせた選択の機会を保障するとともに、良い意味での流動性を担保することである。換言すれば、「働かせる」の強制ではなく「働きたい」の醸成に向けた柔軟なアプローチと言える。長い人生の中での「行きつつ戻りつつ」の保障もまた、多様な支援の基盤といえよう。すなわち、一方向の支援ではなく、その時々で求められる働き方に応じた柔軟な支援の展開である。

例えば、就労している支援対象者が何らかの理由で何年か継続した現在の仕事を辞めようと思ったとする。おそらく支援者の立場からすれば、何とか思い留まるように働きかけするに違いない。置かれた状況の冷静な分析はもちろん必要であるが、「辞めるのではなく、継続すべきである」といった考え方に支配されてはならない。今はその仕事を辞めても、長期的に見ればその方が望ましいことも少なくないからである。換言すれば、離職支援は就労支援の敗北ではないからである。「辞めたい」「変えたい」という支援対象者の思いにも寄り添い、望ましい働き方を共に探求する姿勢が求められる。時に、「ソフトランディング(軟着陸)」や「ハッピーリタイヤメント(幸せな退職)」を視野に入れた就労支援も不可欠となろう。

4) 生活支援としての就労支援

前述のとおり、支援対象者の思いや置かれた状況に寄り添う就労支援は、生活支援としての重要な意義を持つ。そもそも、就労する、あるいはそれを支援することは、支援対象者の生活の質を高めていくためにある。就労することが目的化し、狭い意味での経済的自立のみが焦点化されると、就労のために生活の要素を全動員してしまうような、いわば逆転が生じる。就労すること、それを支援することは生活を豊かにしていくための手段であることを念頭に置きたい。

同時に、生活支援上の課題を解決する上で、就労支援の観点からアプローチすることが、あいまいになりがちな生活課題を明確化することも期待できる。例えば、健康管理の課題も、対象者個人の生活の範囲で自己完結するのではなく、「就労する、あるいは就労を継続する上での課題に昇華させることで、より大きな動機づけになっていくことがある。このように、生活と就労を切り離すことなく、両者の相互作用をうまく活用しながら、就労支援の本質的な理解を得て、展開していくことが

望まれる。

(3) 地域ネットワークの重要性を考える

これまで述べてきた就労支援のあり方に加え、日本財団 WORK! DIVERSITY 就労支援事業が目指す「ダイバーシティ就労支援」では、「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、福祉行政が協働して多様な形で支援すること」も特徴として位置づけられている。行政や法制度の縦割りの弊害を乗り越えた地域ネットワークの構築こそ、ダイバーシティ就労を実現していくための原動力となる。「地域ネットワーク」なるものが、「絵に描いた餅」ではない、対等で相互信頼に基礎づけられた「真の」ネットワークの構築を希求するものであることが求められる。そのためには、ネットワークを標榜しながら表面的な関わりにとどまり、肝心な資源を提供しないような、いわば「隠し玉」を持たない関係性が不可欠となる。そして、その推進を確実にするのは、まぎれもなく支援の「目的・目標」の共有化であろう。

さらには、働くことの困難な当事者の参加を確実にするネットワークであることも重要である。ネットワークの中心に据えられるのは「当事者」(当事者本位、当事者中心)ではなく、当事者が持つ「課題」であり、その課題の解決や改善に向けて当事者ができることを認識・共有する「ストレングス」の視点も欠かせない。

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、福祉行政が協働して多様な形で支援することといえる。

ダイバーシティ就労支援がめざす方向性は、地域社会が構成員の働くことを共有することで、とかく抽象的になりがちな「地域共生社会」なるものを具体的に推進することにもつながる。社会福祉法の改正に伴い展開している「重層的支援体制整備事業」などを推進することにつなげ、地域における実効的な取組みとなる可能性に満ちていると言える。

また、支援にあたって申請主義に陥ることなく、「アウトリーチ」していくことも欠かせない。また、共通性の確認とは裏腹の関係になるかもしれないが、それぞれの態様に応じた現行の法制度・施策における今後の展開について把握しておくことも正しい理解へとつながるはずである。

地域における関係機関、行政機関等との連携、新たな社会資源の開発と連携の重要性は前述のとおりである。これらを具体的に実現させていくことは、換言すれば「地域就労支援プラットフォーム」を構築することである。その際には、従来、支援者側としては必ずしも対応が十分ではなかったかもしれない企業等の事業所との関係も強化していく必要がある。企業等の事業所は、支援対象者や支援者から見て、「雇用を依頼」したり、「攻め立てていく」したりするようなハードルの高い存在ではなく、同じプラットフォームに立つ連携協働のパートナーとして位置づけられる必要がある。これは福祉的な視点からの支援の要素と、具体的に働く機会を提供する、いわばビジネスの要素

を統合するノウハウの構築にもつながる。

さらには、マクロな視点からの支援も併せ持ちたい。従来は、別個のアプローチにより取り組まれてきた就労支援を「ダイバーシティ就労支援」として展開させていくには政策提言等のアクションも欠かせない。例えば、障害者総合支援法に基づく「障害者就労支援事業」の対象者を拡大等するなど、法制度そのものの変革を迫るパワーも備えたい。このようなダイバーシティ就労支援活動を全国的に展開していくためには、各地域レベルで、制度の縦割りを超えた地域の多様な就労関係団体、就労関係地域リーダーを包含した「ダイバーシティ就労支援ネットワーク」が構築される必要がある。

第3節 WORK! DIVERSITY プロジェクトとダイバーシティ就労支援

(1)WORK! DIVERSITY プロジェクトの背景

欧米諸国では、就労困難を抱える多様な人々を社会の場に大きく抱え込む、ダイバーシティでインクルーシブな社会の実現をめざす取り組みが広がっている。

ダイバーシティ就労支援は以下のような意味を持っている。

- ① 社会の一員として、多様な就労困難者の働く環境が整備され、一緒に働くこと。
- ② 多様な就労困難者が、保護的環境の下での就労(いわゆる保護就労)～何らかの支援(サポート)を受けての就労～一般就労、と本人の希望する多様な働き方で働くこと。
- ③ 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、福祉行政が協働して多様な形で支援すること。

(2)WORK! DIVERSITY プロジェクトとダイバーシティ就労支援

WORK! DIVERSITY プロジェクトにおいては、多様な就労困難者に対する就労支援の枠組みを構築することがキーポイントとなる。

日本財団 WORK! DIVERSITY プロジェクトにおいては、このような枠組みとして、①横断的就労支援制度の実現、②ダイバーシティ就労に取り組む支援者の育成、③機能するネットワークの構築、を3本柱と考えている。

1)横断的就労支援制度の実現

態様の異なる多様な就労困難者に対し横断的就労支援制度を構築する必要がある。現状の多様な障害福祉関連施策、生活困窮関連施策、雇用・訓練施策を存分に活用するとともに、障害者総合支援法適用事業所への障害者以外の多様な就労困難者の拡大等の検討を進める必要がある。本プロジェクトでは、これまでのプロジェクトでの検討成果を踏まえ、本格的政策提言を打ち出すとともに、その実現に向け、関係機関・関係者への働きかけ、社会的気運の醸成を図っていくこととしている。

2)ダイバーシティ就労に取り組む支援者の育成

ダイバーシティ就労を日本全体に広めるためには、ダイバーシティ就労支援のプロとなり、各地域でダイバーシティ就労支援のサポーターとなる人材を育成する必要がある。このため、2022年秋

に第1回ダイバーシティ就労支援実践研修、2023年秋に第2回ダイバーシティ就労支援実践研修を開催したが、毎年少しずつレベルアップした内容で開催する計画である。

3)機能するネットワークの構築

ダイバーシティ就労支援活動を下支えするためには、各地域レベルで、制度の縦割りを超えて継続性のある就労支援活動が確実に提供される「ダイバーシティ就労支援システム」が構築される必要がある。また、こうした地域での取組みを支援する全国レベルのプラットフォームの構築が望まれる。

(3)機能するネットワークの構築

WORK! DIVERSITY プロジェクト 2023 年度事業において、「機能するネットワークの構築」のため、「WORK! DIVERSITY 地域プラットフォーム構築ガイドライン」を構築することとした。

第4節 従来の就労支援の課題とダイバーシティ就労支援の意義

WORK! DIVERSITY プロジェクトが提起する「ダイバーシティ就労支援」をもとに、自治体と地域をベースにした就労支援施策について、その可能性と実装のあり方を整理する。「就労支援」という言葉が日常的に使われ、「支援サービス」を提供する団体が増え「就労相談」に対応できる窓口も広がっている。背景には不安定な雇用や無業、低所得層等が拡大しているほか、多様化する支援対象者や潜在的ニーズの拡大が急速に進行し、従来の失業(雇用)対策では対応や支援が難しい状況が続いているからであろう。しかし、「就労支援」の内容や考え方は、自治体をはじめサービス提供主体の間に必ずしも共通した理解がある訳ではない。

1. 就労支援をめぐる関心と変化

自治体や地域において「就労支援」というと、高齢や障害福祉、子ども子育て等の福祉関係部署が提供する主たる福祉サービスに付随するサービスといった理解だろうか。限定した対象(制度別対象別)に対し、相談(注 1)や求職活動に関連する、例えばハローワーク等の利用方法や履歴書の書き方、面接対策、施設内の教育訓練といった定型的なサービスを提供する。最近は無業者やひきこもり等の支援も話題になり、工夫された「居場所」を兼ねた就労準備支援なども登場している。こうした就労支援の内容は制度の対象にならないと出会うことがない。しかもサービスは団体ごとに一様でなく地域間の差も大きい。また雇用労働の部署が提供する雇用(失業)対策や労働トラブルの相談などを思い浮かべる人もいるだろう。従来「就労支援」と区別して語られてきたが、最近「ニートやフリーター対策」「就職氷河期世代支援」などの登場とともに「就労支援」の活動に括られるようになっていく。

就労支援の活動は地域の民間団体に広がっている。例えば、障害福祉分野では就労系障害福祉サービス事業所の活動がより身近であろう。高齢福祉分野では健康や介護サービスに関連して就労・就業ニーズに接する機会が増えている。また孤独孤立対策として参加・就労支援も話題になっている。シルバー人材センターは長年、互助的な形で就労機会の創出と提供を続けている。自治体の中にはシニア世代のセカンドキャリア支援を謳い担当部署を設け、個々のニーズに対応した支援サービスを工夫しているところもある。生活保護分野や低所得者対策、子ども子育て分野や若者支援などの制度や事業ごとに、就労支援の活動は広がり、それぞれの対象ごとに属性等を踏まえた支援サービスが工夫されている。

□ 変化その1: 個々のニーズを起点にした相談支援へ

さまざまな施策分野で個別の相談支援が話題になっている。就労支援においても講座や企

業説明会などの定型的なサービスや既定のプログラムに合わせてニーズを探る・捕捉するスタイルから、対象者個々の状況や態様、ニーズを起点に支援サービスを「組み立てる」「つくる」方向に変化している。就労支援は本来、対象者ごとの目標や適性、興味などに対応する個別性の高いサービスであるが、就労を実現する労働市場への積極的な関与を避けてきた自治体の考え方や活動、少ない財源や体制の制約もあって、お座なりの定型的なサービス提供が続いてきた。しかし、多様化・多重化するニーズに対応するため「個別相談」「個別支援」を標榜するだけでは相談支援の利用は生まれない。相談拠点を開設すれば直ちにニーズが顕在化し、相談利用が促進されることはなく、適切で効果的な「ニーズの捕捉」が常に問われている。

□ 変化その2:制度横断的な取組みへの関心

ケア等の特別なニーズに対応して制度別対象別の相談支援が進展するとともに、「制度の狭間にある」ニーズが問題になり、制度横断的な取組が叫ばれる。また制度ごとに捕捉される支援対象者が共通して抱える支援ニーズも増えている。「就労支援」のほか「メンタルヘルス」「居住支援」「孤独者支援」など、各制度を横断するニーズである。(注2)

「WORK! DIVERSITY プロジェクト」は、さまざまな形で発展してきた態様別の就労支援の実践に注目し、拡大する就労支援ニーズ全体像を把握し、多様な働きづらさを抱える支援対象者の実態を明らかにした。そして、従来の就労支援を超える、より適切で効果的な就労支援を提供する活動や事業、そのための地域プラットフォームなどを体系的に整備する取組みをめざしている。制度横断的な試みには、厚生労働省が主導する生活困窮者自立支援制度があり、就労支援は重点課題の1つになっている。リーマンショックを契機に2015年に整備、属性や年齢、態様等に関わらず早期かつ包括的な相談支援(「断らない相談」が特徴)を謳い、個々のニーズを起点にした相談支援(個別相談支援の重視)をめざしている。「生活困窮者」という名称もあって、制度の理解や運営に当初誤解を招いたが、法改正等によって「ニーズの把握」だけでなく「ニーズの捕捉」も是正されつつある。

この制度は、すべての自治体に相談支援の拠点(窓口)を整備し、個々のニーズに対応する形で就労支援や居住支援、家計改善支援などのサービスを「つくる」「調整する」「提供する」ことを可能にした。ニーズに近い現場で自治体が主体となって制度横断的な相談支援を裁量的に整備・提供するという今までにない挑戦である。

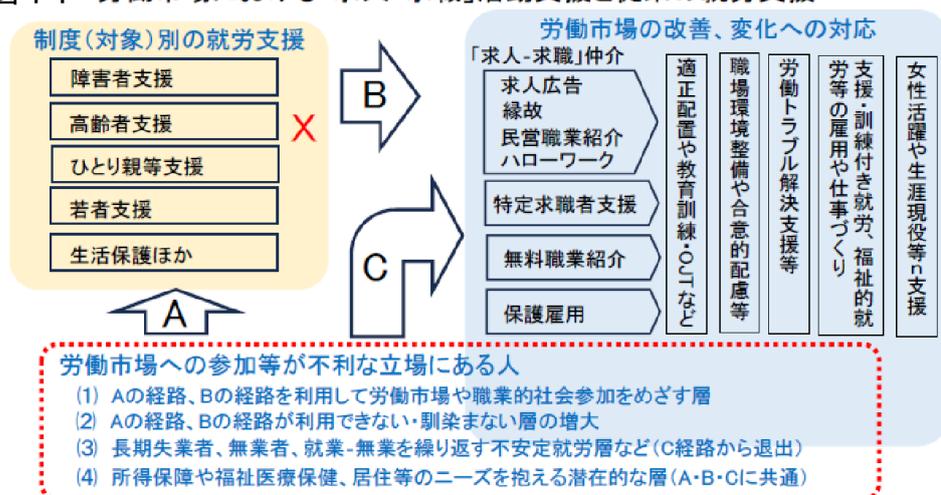
2. 就労支援の内容と課題 ～就労の相談支援の経験や知見を振り返る～

就労を含む相談支援の拠点(窓口)が全国に広がり、支援内容の模索、改革も始まっている。就労支援は、労働市場において不利な立場にある者、さまざまな働きづらさを抱える者に対して、

職業的な社会参加、特に労働市場への参加、不利な立場の改善や向上を支援し促進する取組みとして発展してきた。

その内容を振り返ると、ケア等の特別なニーズの顕在化を(制度別)契機に、労働市場等への参加をめざす支援対象者に向き合い、その「就労準備性」を高め雇用等の可能性を拡大するという、主に支援対象者の側の要因に注目した基礎的な教育訓練やスキルの習得などが行われてきた。就労準備性が整うと、求人(雇用の情報)を頼りに労働市場への参加、主に採用活動の入口までだが、を支援する。その構図は、制度ごとに支援対象者が捕捉され(図 4-1 矢印 A の領域)、「就労支援ニーズのアセスメント」が行われ、主に労働市場への参加を目標に「就労準備性」に関わるサービスが提供される(矢印 B の領域)。一方、矢印Aの領域の特別なニーズによって補足されない、制度の支援対象とならない場合、就労支援ニーズ、「多様な働きづらさ」は捕捉、支援されることはない(矢印 C の領域)。さらに矢印 A や B を通じた就労支援は労働市場を与えられた前提としての制度ととらえ、その現状や改善等に積極的に向き合うことは少なかった。

図 4-1 労働市場における「求人-求職」活動支援と従来の就労支援



そんな中で障害者支援分野の就労支援はいち早く労働市場の改善に関心を寄せてきた。①企業に一定の雇用を義務化する制度とともに、②雇用助成金やジョブコーチによる支援、③特例子会社の制度化などによる、企業や働く場との連携や役割分担の仕組みを整えてきた。一方④就労系福祉サービスの選択肢を増やし、多様な形で就労準備性の向上や職業的な社会参加を工夫し、就労の選択肢を拡充してきた。労働市場における⑤就労継続やキャリア形成に関わる支援なども実践的なテーマになりつつある。

特に注目したい内容は「企業や働く場との連携や役割分担」を就労支援に位置づけてきたことであろう。世界の職業リハビリテーションでは多様な働きづらさに対応するとともに「インクルーシブ企業づくり」を政策課題に掲げている(注 3)。例えば、雇用機会は既存の求人を「利用する」「見つける」のではなく、個々のニーズに合った仕事や雇用の選択肢を「つくる」という取組みへの発展であ

る。選択肢となる仕事の情報では求人には欠けている「仕事の内容(職務作業の特性等)」や「働き方、職場環境(合理的な配慮の確保等)」などの情報が重視され、「仕事や環境等の構造化(切り出しや人事管理での配慮等)」が行われる。こうした雇用機会(構造化された仕事情報)は個別支援の成果として結実するだけでなく、企業や働く場の改善や改革、すなわちダイバーシティな働き方や職場環境づくりを促す「企業サポート」の可能性を拓いてきた。

「企業や働く場との連携や役割分担」による就労支援は、支援対象者が力を発揮できる・活躍できる仕事を「見通す」「つくる」「選択できる」支援を拡充する取組みであるが、「雇用率」などの制度的な基盤を拡充させるとともに、さらに企業や働く場の継続した改善や改革を可能にする「インクルーシブな企業づくり」の取組みでもある。雇用の促進だけでなく、「インクルーシブな企業づくり」を他の分野に先んじて実践課題とする障害者支援分野に注目したい。(注4)

他の制度や分野において、「企業や働く場との連携や役割分担」による支援や、「インクルーシブな企業づくり」がなぜ就労支援の課題になってこなかったのか。わが国特有の労働市場の事情が考えられる。あるいはその課題の解決に向き合っていない従来の就労支援のあり方も影響している。従来「就職支援」という表現がよく使われたが、労働市場に向き合い「めざす仕事を探す・選ぶ」「適した仕事を選ぶ」相談支援ではなく、労働市場から発信される求人＝「就職の機会」を探す・選ぶ支援である。仕事をベースにした採用ではなく、コミュニケーション等の「一般的な訓練可能性」が判断される採用では、「就職の準備性」がアセスメントされてきた。また、参照する求人(就職の機会)情報も「条件」に関するものがほとんどで、「仕事の内容」や「働き方や職場環境等」を事前に「知る」「確かめる」ことは難しい。すなわち「採用されないと配置(担当する仕事)がわからない」「思いもよらない配置転換があり得る」などの特有の慣行では、支援対象者も支援者も適性等を踏まえて「仕事の内容(配置)」「働き方や職場環境等」を見通すことができない「暗中模索の状態」に置かれている。さらに「個々の特性や目標等より組織やチームといった集団の価値やルール等を大事にする」、いわゆる「集団性」を重視する人事(労務)管理支援対象者に必要以上の自助努力が強い。結果、早期離職や人材育成の困難、「心の不調」などの苦い経験を支援対象者だけでなく、企業にももたらしている。わが国特有の労働市場の特徴や課題(注5)が、支援対象者のキャリア形成を重視する就労支援において、「企業や働く場との連携」を必須の課題としてきたと言える。

「働きづらさ(就労困難性)」が個人の「属性」「要因」と、働きづらさの結果としての「状態」を混在させて語られ、またその複雑さや軽重等を捉えて「就労への距離が近い・遠い」などと表現されてきた。ここには労働市場の課題に向き合うことを避け、働く場から離れた世界で個々の「働きづらさ」をとらえ、対応する「就労準備性」に注目する傾向が窺える。それぞれの能力や適性、興味などを起点に労働市場に向き合い、めざす「仕事の内容」や「働き方や職場環境等」を「探る」「つくる」を可能にする労働市場への取組み、「働く場の準備性」の課題はある意味放置されてきた。「企業や

働く場との連携」をベースにした就労相談や就労支援の改善や改革は遅れざるを得なかった。

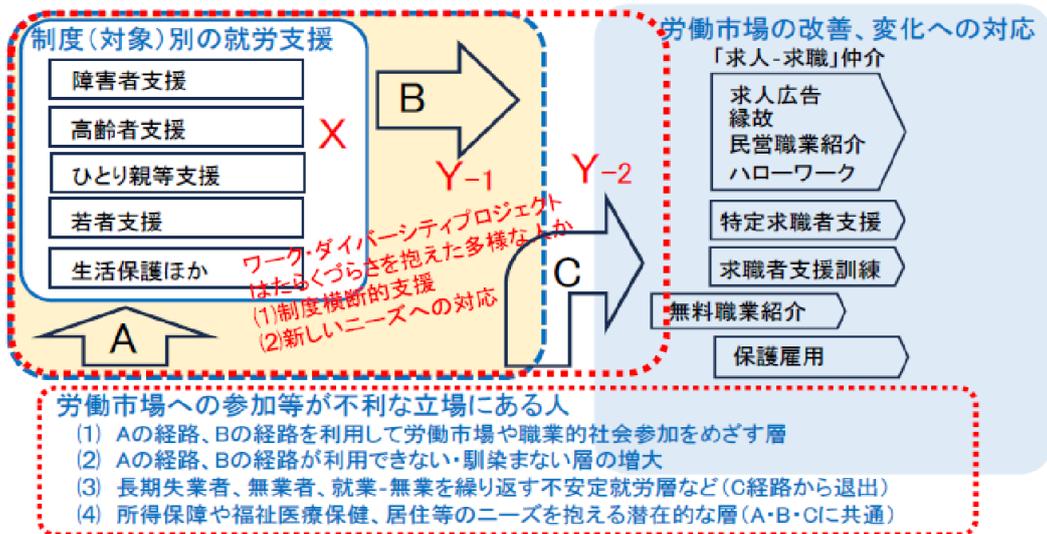
3. 分散する就労支援 ～問われる制度横断的な取組みだけか?!～

さまざまな分野に就労支援の活動が広がり、相談拠点(窓口)が全国に及んでいる。高齢や障害、子ども子育て等の福祉分野をはじめ、母子や高齢、児童青少年、勤労者等を対象にした保健医療分野、特に精神保健(メンタルヘルス対策)でも就労支援の需要が高まっている。教育分野の「学校から仕事へ」の支援のほか、若者やひきこもり、就職氷河期世代の支援、参加支援や地域づくりに取組む地域福祉、ホームレスや高齢者、ひとり親等に広がる居住支援と就労支援、出所者等や生活保護受給者の支援などなど。自治体の複数の施策や部署で程度の差はあるが、就労支援ニーズの把握が進み、相談拠点が開設されている。しかし、多様な働きづらさを抱える者は「制度の狭間」や「窓口がない」状態で漂流しているだけでなく、かれらの「ニーズの捕捉」は適切で効果的に行われているとは言い難い。

なぜ、改善されないのだろうか? ①個別の法や施策に対応して、多くは補助財源に紐つく形、タテ割りで取り組まれるからだろうか。②実施主体と期待された自治体側に個別の活動や事業を超えて就労支援の施策を構想する契機がなかった。あるいは③制度別に分散した活動や事業を組み合せたり統合するといった「難儀な改革」に二の足を踏んでいるからだろうか。国は、「重層的支援整備」のように①のタテ割りの活動や事業を自治体や地域によって効果的な連携や統合を図ることを推奨し始めている。(注6) しかし、もっとも重要な課題は、自治体や地域が影響力のある「労働市場の一員」として、地域労働市場に向き合うこと、企業や働く場との連携や役割分担を重視して就労支援の内容や体制を改善、構築することであろう。

日本財団が提起する「WORK! DIVERSITY プロジェクト」は、このような地域の就労支援全体、就労支援施策の改革をめざすものであろう。(図 4-2 参照)

図 4-2 多様な働きづらさを抱える人とダイバーシティ就労支援の提起



多様な働きづらさに注目した生活困窮者自立支援制度を振り返ってみよう。この制度は従来のタテ割りによる「ニーズの捕捉」を超えて、低所得や就労、居住、家族問題などの様々な困窮リスクに早期かつ包括的に対応する試みである。その1つに就労支援を位置づけたが、就労に関わるニーズの捕捉は残念ながら進んでいない。(1)多様な潜在的ニーズに気づき適切な相談支援の拠点(窓口)となる「自立相談支援事業」(WORK! DIVERSITY プロジェクトのモデル事業では「マネジメンセンター」と呼ばれる)は「ニーズの把握」、さらに「ニーズの捕捉」をほとんど取組んでいない。

①相談支援員と就労支援員の配置、②就労相談の実施と、③「自立就労」という支援サービスの提供等がガイドラインに入っている。相談利用者にはめざす就労への多様な道筋(見通し)を整理するサービスや、見通しを実現する支援サービスが調整、提供される。④「準備性」の改善・向上を促進する「就労準備支援事業」のほか、「仕事と出会う(見学等)」支援や「支援(訓練)付き就労(雇用)」の提供も可能である。⑤新たに制度化された「就労訓練事業(雇用型・非雇用型)(中間的就労とも呼ばれる)」なども用意された。「無料職業紹介の活用」や「特定求職者雇用開発助成金(特開金)の活用」、「就労体験・就労訓練等の活用促進」事業など、「企業や働く場との連携」による就労支援に向けた施策は拡充されている。「求職者支援訓練の活用」のほか「都道府県の職業訓練協議会との連携」など、教育訓練を活用した支援も提起されている。このように多様なニーズが想定され、支援サービスの提供を可能にしているが、訴求する「ニーズの把握」から効果的な「ニーズの捕捉(就労相談の利用)」は進んでいない。

ダイバーシティ就労支援は、従来の就労支援の改善や改革を迫ろうとしている。

第5節 ダイバーシティ就労支援施策をめぐる地域ニーズ

WORK! DIVERSITY プロジェクトでは、「働きづらさを抱えた者」、すなわち就労支援の対象者像やニーズについて、「一括計上方式」と「個別積上げ方式」によって次のよう把握している。

1. 「一括計上方式」による「ニーズの把握」

「一括計上方式」は、「労働力調査」(総務省)を利用している。就業状態を大きく「就業者」「完全失業者」「非労働力人口」の3つに分け、①就業者は現に仕事を持っている者、②非労働力人口は仕事をもっていない者のうち完全失業者以外の者である。③完全失業者は無業で求職中の者(基本的には直近の1週間において求職活動を行い、すぐに仕事に就ける者)でいくつかの条件(注)が満たす者である。就労支援の観点からみると、この指標で把握する対象はかなり狭い。そこで、2018年から同調査に導入された「未活用労働」という指標による把握を行っている。

「未活用労働」の就業状態は、①「追加就労希望就業者」(短時間就業者のうちもっと長く働きたい者等)、②「失業者」1か月以内に仕事を探していて、仕事があればすぐに仕事につくことができる者)、③「潜在労働力人口」(失業者の条件は満たさないが、失業者に近い状態の者)の3つである。

表 5-1 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

(注) 本部会推計。具体的な推計方法は本文(各論)を参照。

その結果、2018年の未活用労働は404万人、うち64歳以下が356万人である。就労支援ニーズとして、未活用労働のうち無業の者(失業者、潜在労働力人口)について193万人(男性100万人、女性94万人)となっている。(表5-2)

2. 「個別積上げ方式」による「ニーズの把握」

一方、「個別積上げ方式」は、21の支援対象者像について、「就労支援の対象となり得る者」を把握するため、元となるデータの総数から「無業の就労希望者数」を把握・推計し「就業増加期待数」を算出している(表5-1)。(注7)

表 5-2 未活用労働力(2018年)

	年齢計	64歳以下	15~24歳	25~34歳	35~44歳	45~54歳	55~64歳	65歳以上
男女計	404	356	61	70	83	82	60	48
男性	171	142	31	30	27	27	27	30
女性	234	215	30	40	57	56	32	18
(うち無業)								
男女計	221	193	33	45	42	40	34	28
男性	118	100	18	24	21	19	18	19
女性	104	94	15	21	22	22	14	9

資料出所 総務省「労働力調査」(詳細集計)

(注) 無業は、失業者および潜在労働力人口

ダイバーシティ就労支援機構が示す「何らかの働きづらさを抱えている者として、総数約 1520 万人、うち無業の者が約 520 万人、そして就労支援の対象になり得る者(就業増加期待数)が約 270 万人」、そして対象者像に関する「最も多い類型は総数約 400 万人の障害者、次いで LGBT 等、薬物使用者、糖尿病患者、就職氷河期世代と続く」という推計・把握になっている。

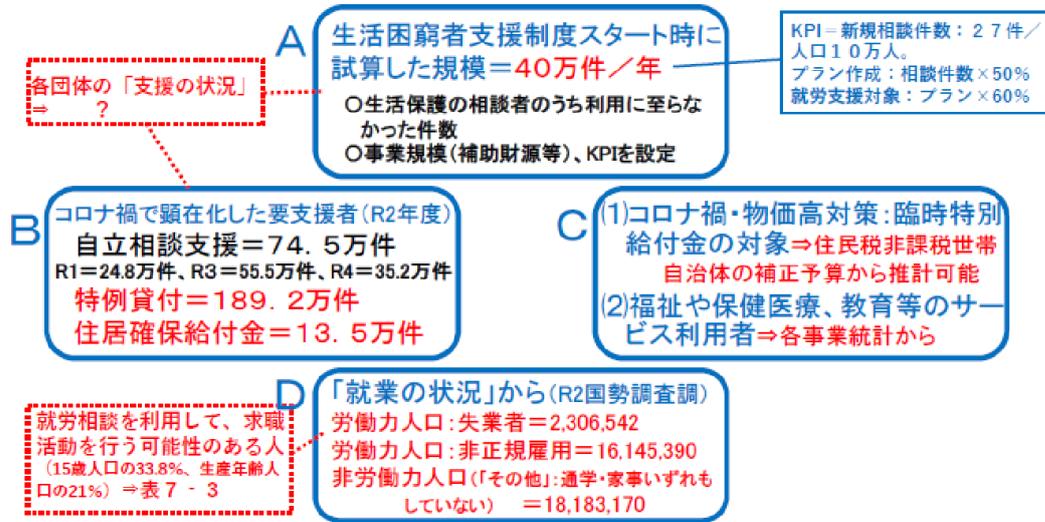
しかし、この全国レベルの「ニーズの把握・推計」から、地域における就労支援施策を構想し、必要な事業や活動に関する合意形成を取り付けることは容易ではない。

そこで、地域におけるニーズや支援対象者像を把握してみよう。「ニーズの把握」に利用できるデータには、①各種支援サービスに関する利用実態や予測値がある。また②関係部署が集まってニーズ情報について相互理解を進める方法も考えられる。しかし、ここから潜在的ニーズ、特に「さまざま働きづらさを抱えた者」のニーズを把握することは難しい。

3. 地域データによる「ニーズの把握」

市町村単位で支援ニーズを把握する方法として、例えば、「国勢調査」「就業構造基本調査」などがある。先にあげた労働力調査は、全国約 4 万世帯を対象に毎月、就業・不就業の状況を把握するもので、市町村といった地域ごとの状況を推計することは難しい。

図 5-1 地域ニーズの把握



4. 国勢調査データを利用した支援対象者像・潜在的ニーズを把握・推計(D)

国勢調査の「就業状態等基本集計」から市町村ごとのデータを確かめることができる。例えば同調査の①「完全失業者数」、②「非労働力人口のうち、『その他』＝家事・就学いづれもしていない者」と、雇用者のうち③「労働者派遣事業所の派遣社員」、④「パート・アルバイト・その他」の4つのデータから、何らかの働きづらさを抱えた状態と考えて、基礎的数値として「就労支援の対象になり得る者」を把握することができる。30を超える市町村で推計したが、4つの状態には地域差もあるが15歳以上人口の概ね3割前後を占めている。それは各種福祉サービス等の利用数の集計を大きく超えている。

図 5-2 ある都市のデータ(2020年国勢調査から)

要支援者・ニーズを数字として理解することは、私たち取組み・事業の規模を判断する材料の1つになります。図7-1のAで見たように、生活保護の相談利用に関する調査などをもとに推計する(A)こともあります。また公的なサービスや給付の予算(C)からも要支援層を推計することができます。下表は、〇〇市の2020国勢調査のデータから作成したものです。就労相談を利用してほしい人を推計する手がかりの1つです。ここでは、(1)完全失業者 (2)非労働力人口のうち「その他」＝家事・通学いづれでもない (3)派遣で働いている人 (4)パート・アルバイト に注目して、①15歳以上に占める割合から、「今後、就労相談を利用したり、求職活動を行う可能性の高い人の基礎的数字」と考えました。
118,960人(15歳以上人口の35.8%)

表7-3 ある都市のデータ(2020年国勢調査から)

0. 総数	1. 労働力人口	11. 就業者	111. (親業者)主に仕事	112. (親業者)家事のほか仕事	113. (親業者)通学のほか仕事	114. (親業者)就業者	12. 完全失業者	2. 非労働力人口	21. 家事	22. 通学	23. その他	3. 労働力状態「不詳」	労働力率
332,486	201,314	194,500	157,481	27,195	4,788	5,049	5,814	116,798	41,806	19,071	55,910	14,396	63.28939
0. 総数	1. 雇用者	11. (雇用者)正規の職員・従業員	12. (雇用者)労働者派遣事業所の派遣社員	13. (雇用者)パート・アルバイト・その他	2. 役員	3. 雇人のある業主	4. 雇人のない業主	5. 専業主業者	8. 家庭内職者	7. 職業上の地位「不詳」	8. (親業者)雇用者(役員を含む)		
184,500	155,690	96,463	4,176	52,050	12,230	4,297	12,406	5,387	546	3,035	167,929		
完全失業者+非労働力人口(家事・通学いづれもしていない)+派遣社員+パート・アルバイト(X)＝											118,960	15歳以上人口の内数(Y)	—
15歳以上人口(332,486人 ※生産年齢人口(Y)＝219,393人)に占める(X)の割合＝											35.8%	※生産年齢人口	—

5. ほかのデータによる「ニーズの把握」

市町村が提供する福祉サービス等の利用者数は、制度ごとの事業統計や事業計画から把握できるが、就労支援の対象になり得る者を改めて推計・把握している団体はほとんど見当たらない。

(注 8)

ほかに利用できるデータとして、市町村から支給されている「臨時特別給付金」の予算資料がある。この給付金はコロナ禍や物価高等に対応して困窮リスクを抱える者(=住民税非課税世帯等)を支援する目的で数次にわたって実施されている。その財源は国費だが市町村議会の手続きを経て執行されるため、議会資料から支援ニーズを推計、把握することができる。15歳以上人口の概ね2割前後が給付対象として積算されている。

6. 「ニーズの把握」と「ニーズの捕捉」

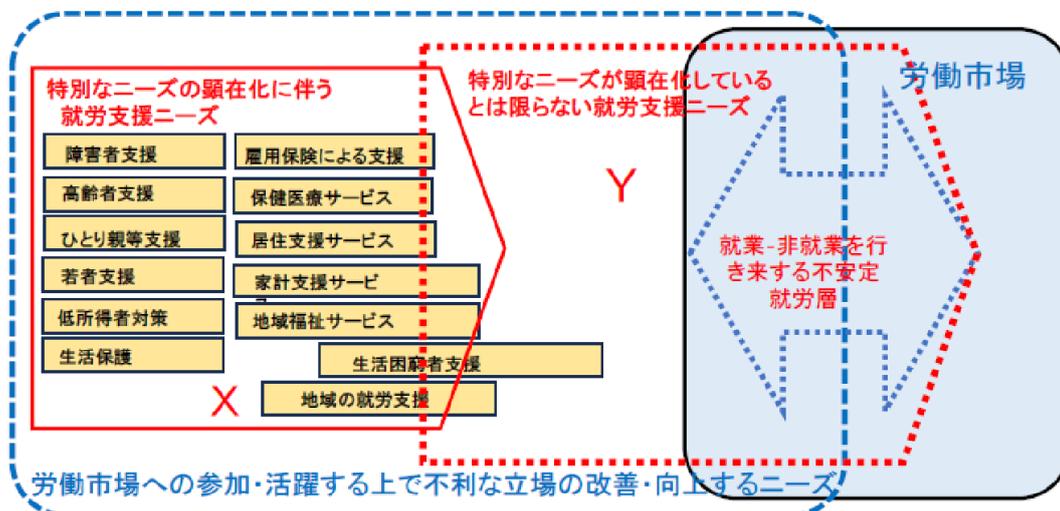
次に「ニーズの捕捉」について。総数約1520万人という「何らかの働きづらさを抱えている者」の支援ニーズをどのように捕捉するのか、相談利用を促す取組みは「ニーズの把握」以上に難しい課題である。「ニーズの推計や把握」と「ニーズの捕捉」は異なる。

「多様な働きづらさ」への対応をめざす生活困窮者自立支援制度は予算確保の根拠ではあったが、「ニーズの捕捉」の目安値(年間40万件)を掲げているが、新規相談件数はコロナ禍で金銭給付や貸付が拡充された時期を除いて目安値を超えていない。社会問題となり注目された「ひきこもり支援」も、その潜在的ニーズの推計・把握され、相談拠点(窓口)が開設されたが、「ニーズの捕捉」に苦勞している。「ニーズの把握」をもとに、相談の拠点(窓口)を開設すれば、ニーズは直ちに顕在化する・捕捉できるとは限らない。支援ニーズに関わる相談行動、解決行動はどのように現れ、相談拠点(窓口)の利用に至るのかは、解決行動に資する支援サービスの内容や魅力(便益のわかりやすさ等)が左右する。生活困窮者自立支援制度は多様なニーズに対応することを謳い、相談拠点を開設したが、適切で効果的な「ニーズの捕捉」は実現されていない。コロナ禍で実施された住居確保給付金や生活福祉資金貸付の特例措置、臨時福祉給付金などの金銭給付によって潜在的ニーズが顕在化されたが、就労支援を含む効果的な「ニーズの捕捉」には至っていない(注9)。

就労支援の潜在的ニーズを属性や態様別に積上げて、地域全体の支援ニーズの把握・推計を先駆的に行ったダイバーシティ就労支援は、生活困窮者自立支援制度の教訓に学ぶならば、適切で効果的な「ニーズの捕捉」を提示する必要がある。例えば、就労相談というと、一般的には「仕事さがし」の相談が想起される。すなわち求人(雇用の情報)の仲介手続きに関する相談、職業紹介の窓口や求人広告などの利用である。そして、こうした職業紹介の窓口利用は減少傾向にあり、一方ダイバーシティ就労支援や生活困窮者自立支援制度の就労支援は新しいサービスとして普

及途上にあつて、就労相談や就労支援はまだ見えづらいサービスなのかもしれない。従来の就労相談、支援サービスとは異なる特徴や魅力をもつ、新しいサービスを打ち出すことが問われている。

図 5-3 「特別なニーズの捕捉と就労支援」と「多様な就労支援ニーズの捕捉」



ある支援ニーズが社会問題化するなどを契機に把握され、相談拠点の開設等の形で支援が始まることもある。しかし、潜在的なニーズへの効果的なアプローチ、すなわち「ニーズの捕捉」に関する検討は後回しにされることが多い。また制度としてニーズの把握・推計がされているにもかかわらず、適切で効果的な捕捉が課題になっていない場合もある。

第6節 地域をベースにしたダイバーシティ就労支援と関連施策の検討課題

ダイバーシティ就労支援がめざす支援の内容は、(1)ニーズの捕捉から、(2)適切な就労相談、(3)「就労準備性」の形成を図るさまざまな支援、(4)仕事見学や就労体験、就労訓練事業などの「仕事に基づく支援」(注 10)、(5)無料職業紹介の活用、(6)求職者支援訓練等の教育訓練の活用、(7)定着(就労継続)やキャリア形成に関わる支援などなど、一連の支援類型に整理することができる。

支援対象者がめざす目標や置かれた状況のほか、支援対象者の変化や成長等に対応して、類型ごとに必要なサービスが調整、提供される。また相談につながる過程、相談から就労準備の過程あるいは就労から就労継続の段階等を通じて、変化する職業生活(日常生活や社会生活)の改善や向上ニーズに対応する「包括的な支援」も注目されている。生活再建や健康、居住、家族の問題、孤独孤立などの多様なリスクに対応する「包括的な支援」は典型であろう。(表 6-1)

さらに、(1)から(7)の内容は、従来の就労支援との大きな違いは地域労働市場への積極的な関わり、すなわち「企業や働く場との連携」を通して整備されることである。

一連の支援類型の中には労働施策による支援メニューを利用する場合も多い。例えば、めざす就労を見通す場面で、適性の把握や目標の整理(自己理解・職業理解の促進)に利用される職業適性検査ツール。雇用保険の被保険者でなくても利用できる求職者支援訓練制度。企業との連携を支える「無料職業紹介の活用」「特定求職者雇用開発助成金」などは利用が進んでいる。(注 11)労働施策の支援メニューは、就労支援の現場で利用されることによって、より使いやすい形に変容しつつある。就労体験や就労訓練等の支援と雇用の仲介(無料職業紹介)を組み合わせることによって、支援対象者は仕事の内容や働き方・職場環境等を「確かめる」「試す」ことが可能になっている。「就労支援型無料職業紹介」では「求人を探す」ことから、見学や就労体験をもとに支援対象者にあった仕事(求人)をつくる仲介を特徴としている。求職者支援訓練等を組み合わせた就労体験や支援付き就労など、「企業や働く場との連携や役割分担」をベースに、従来の労働施策の支援メニューは利用の対象を拡大し、より利用しやすい内容、効果的な支援メニューに変化しつつある。

そこで、就労支援の主な類型(機能)と(表 6-1)、関連施策等との連携について(表 6-2)に整理してみた。

表 6-1 就労支援の主な内容(機能)と支援サービス

主な内容(機能)	支援サービス(事例等)
(1) ニーズ(ほとんどが潜在的ニーズ)を推計・把握する	国勢調査や就業構造基本調査等の統計データ、福祉保健、教育等のサービスの事業計画や事業報告、利用者様調査のデータのチェック
(2) 把握したニーズを捕捉する	①拠点(窓口)のネーミング ②利用案内(紙・SNS等) ③相談の契機となるイベント(適性診断フェアや求職啓発入門、仕事に出会う機会(「おしごとカフェ」、「ひきこもり継続のある人向け仕事説明会」等)、仕事や訓練の一日体験など
(3) 適切で効果的な就労相談	【主訴が就労相談】 適切なインテークとアセスメント・ツールの活用 【ケア等の特別なニーズ対応に関わる就労相談】 他の相談支援からの案内も含め
(4) 仕事と出会う支援(自己理解の促進や仕事情報の獲得・認識)	『仕事と出会う支援』は、わが国特有の労働市場の特徴と課題を反映したもので、支援対象者がめざす就労やキャリア形成を進める過程で提供される。求人情報を精査する仕事情報を獲得・理解する支援 ①『仕事の内容、働き方・職場環境等を伝える『仕事情報』の作成と活用(注) ②仕事と出会うイベント(上記①)のほか、下記⑤のプログラムにおいて活用する
(5) 仕事(職務作業)の内容や働き方・職場環境等を確かめる・試す支援	①相談の段階 ②自己理解・職業理解を実際確かめる・試す段階(見学や就労体験、就労訓練等) ④就労を見極める段階(雇用契約を見極める就労体験等) ⑤転職に向けて(働きながら体験や副業等)
(6) 就労支援と連携する企業等における仕事づくり・雇用機会を創出する・仲介する支援	①就労支援がめざす人材育成、採用サポートや人事管理の改善サポートについて、企業に伝える(協力企業の開拓) ②『仕事と出会う』支援内容を伝え、見学や就労体験のための『仕事情報』作成(上記④)から連携が始まる ③仕事づくり:『仕事情報』をもとに、支援対象者にあった仕事内容を調整し、就労体験という形で仕事が生まれる ④雇用機会の創出:就労体験を振り返り、採用と求職の意思を踏まえ、雇用条件を調整する(支援対象者にあった求人の誕生) ⑤雇用機会の仲介:無料職業紹介を通じて、求人と求職者から紹介状の発行等の仲介手続きを行う。労働条件通知書の交付等 ⑥採用通知を受けて、企業助成金の手続き(「特謝金」ほか) ⑦「インクルーシブな企業づくり」「地域づくりとしての就労支援」施策の準備
(7) 就労継続やキャリア形成を目標とした定着支援や転職支援	初期キャリアを歩み始めた対象者への支援 ①本人への継続支援 「働きながら、学ぶ(訓練等の利用)」、副業や転職支援 ②採用企業等への助言・支援 配置(転換)や働き方の調整、職場環境等の整備
(8) 職業生活(日常生活や社会生活等)の改善・向上ニーズに対応する包括的な支援	【相談から就労体験、就労まで期間】 ①健康や日常生活、家族の問題、孤独孤立等の社会生活の問題などのニーズに対応する包括支援の調整 ②他のニーズへの対応を優先する場合、他の支援サービスに並走しながら必要な情報提供や助言等を行う(不安等への対応) ③就労体験などによる環境変化の影響は予想される場合、特に心身の調子や家族との関係など、関係者への情報提供や調整を行う 【就労継続の期間】 ①上記のほか、企業と連携した支援 ②多様な人材に対応する職場環境整備サポート(「心の健康」研修など)

従来の就労支援は、求職活動を支援する「就職支援」と呼ばれ、希望する条件等を聞き取り、求人を利用した求職活動を助言するサービスが一般的である。なかには自己理解や職業理解を促進する適性診断(分析)を行ったり(注 12)、整理した目標にそって「求人の探索や仲介」の支援、

さらに定着支援(注 13)まで行う場合もあるが、少数である。

ダイバーシティ就労支援がめざす新しいサービスは、ニーズの把握(1)を踏まえて、ターゲットグループのニーズの捕捉(2)を試みながら、就労相談(3)や「仕事と出会う」支援(4)などの実践を通じて、具体的な相談スタイルや支援の内容や魅力を「就労相談の実際」を普及させることから始まる。支援対象者は、相談と相談を通じた自己理解や職業理解について、職場での具体的な作業等の経験や模擬的な体験や訓練への参加などを通じて確かめ、めざす就労を見通していく。従来の支援では求人情報を念頭に希望等を聞き取る「相談」を経て、一気に「就職の仲介」、労働市場の求人をめざす支援にジャンプしてしまう典型的な「就職支援」が多くみられた。

仕事と出会う支援サービス(4)は、①仕事や働くこと、適性や興味、能力等を知る・確かめる(自己理解や職業理解の促進)場面、あるいは②目標とする雇用内容を見極める場面、仕事の内容や働き方・職場環境等のほか、期待する合理的配慮の内容を確かめる場面で実践されてきた。キャリア形成の途上では、「現在の仕事」で働きながら、次の仕事(キャリアアップ)に出会う支援サービスが求められる場合もある。「仕事に出会う」支援は協力企業の仕事情報や求人等を参照しながら、会社や職場の見学、就労体験、あるいは訓練付き就労といったプログラムとして実施される。

仕事(職務作業)の内容や働き方・職場環境等を確認する・試す支援(5)は、我が国の労働市場の課題に対応した支援で欠かせないものとなっている。そもそも求人情報には仕事の内容や働き方・職場環境等に関する情報が少ないか記載がないため、従来支援の現場では支援者が必要な情報を収集し適宜相談者に提供していたが、最近では就労体験等で従事する仕事情報、仕事(職務作業)の内容や職場環境等の情報などをわかりやすい情報に加工した仕事情報を事前に作成、提供することも始まっている。仕事(職務作業)の内容や働き方・職場環境等を確認する・試す支援ははじまったところで、就労体験や訓練付き就労として普及が待たれている。特に訓練付き就労には、就労訓練事業や有期実習型訓練等の公的な事業としての活用することも可能であり、また「企業や働く場との連携」による就労支援は「中間的就労」「社会的労働市場」の施策につながると期待されている。(注 14)

就労支援と連携した企業等における仕事づくり～雇用機会の創出と仲介(無料職業紹介の活用ほか)(4)は、就労支援の普及とともに職業紹介に関する制度改革が進み、自治体や支援団体が「無料職業紹介の活用」が可能になるとともに規制緩和も進んでいる、そのため企業や働く場と連携、役割分担した就労支援の活動が徐々に広がっている。求人広告やハローワーク等による一般的な職業紹介と就労支援としての職業紹介、「就労支援型職業紹介」と呼ばれる取組みには異なる内容と特徴を持つことが実践を通して整理されてきている。(注 15)

就労継続やキャリア形成を目標にした定着支援や転職支援(6)は、定着支援はよく話題になるが、その内容は主に支援対象者本人に対するフォローアップ支援が多く、企業や働く場に介入し、働く

場の人事(労務)管理や職場環境整備などの改善に関わるサポートはまだ少ない。企業が就労支援と連携するメリットは、人材の確保のほか、多様な人材を適切に評価・処遇するノウハウを具体的なケースを通じて学び、人事管理の改善や職場環境整備に活かしていくことであろう。何よりも、企業等がダイバーシティ就労支援を経営資源の1つに位置付け、機動的な連携や役割分担を図れることが大きなメリットとなる。

表 6-2 就労支援の主な内容(機能)と関連施策の活用

主な内容(機能)	関連施策等の活用
(1) ニーズ(显とんどが潜在的ニーズ)を推計・把握する	①自治体の調査事業 ②国等の補助事業やモデル事業
(2) 把握したニーズを捕捉する	①自治体内の各種ネットワークの活用 ②地域の各種ネットワークの活用 ③地域福祉や教育、保健医療等によるネットワーク ④国等の補助事業やモデル事業の活用
(3) 適切で効果的な就労相談	【相談の改善】 ①国等が開発した適性検査ツールの活用(GATB、Gテスト、VRT、キャリアアンカーほか) ②下記④⑤を活用した相談スキルの向上研修 【相談担当者の育成】 国や広域自治体、自治体の広域連携等による研修
(4) 仕事と出会う(仕事情報の獲得・認識)支援	①生活困窮者自立支援制度(自立相談支援事業、就労準備支援事業等) ②雇層的支援整備促進事業 ③労働施策の地域雇用創造関係事業(地域雇用活性化推進事業、生涯現役地域づくり環境整備事業、水循環世代支援事業など) ④民間の助成事業
(5) 仕事(職務作業)の内容や働き方・職場環境等を確かめる・試す支援	①生活困窮者自立支援制度(自立相談支援事業、就労準備支援事業等) ②雇層的支援整備促進事業 ③労働施策の地域雇用創造関係事業(同上) ④民間の助成事業 ⑤求職者支援訓練等の公的訓練の活用
(6) 就労支援と連携する企業等における仕事づくり・雇用機会を創出する・仲介する支援	①無料職業紹介の活用 ②トライアル雇用、有期実習型訓練等 ③特定求職者雇用開発助成金の活用 ④その他企業向け助成金(協力企業サポート) ⑤労働施策の地域雇用創造関係事業(多様な人材に対応する人事管理や職場環境整備のサポート) ⑥生活困窮者自立支援制度(就労体験・就労訓練の促進:多様な人材に対応する人事管理や職場環境整備のサポート) ⑦産業振興策の活用(人材の確保・育成が課題となっている業種業態、地域産業ほか)
(7) 就労継続やキャリア形成を目標にした定着支援や転職支援	①多様な人材に対応する人事管理や職場環境整備のサポート ②「働きながら、学ぶ」支援(求職者支援訓練等の公的訓練) ③認定職業訓練法人の訓練 ④協力企業間の連携・ネットワーク
(8) 職業生活(日常生活や社会生活等)の改善・向上ニーズに対応する包括的な支援	①福祉保健医療等の制度や施策、事業の活用 ②子ども子育て支援の施策や事業の活用 ③居住支援事業の活用 ④生活保護や生活福祉資金等の低所得対策の活用

第7節 ダイバーシティ就労支援がめざす相談支援施策に関する地域構想づくり

自治体や地域における就労支援を振り返り、ダイバーシティ就労支援の構想に期待される効果を見てきた。同構想は、制度別対象別に展開されてきた従来型の就労支援を継承・改革することと、地域全体を視野に入れた就労支援施策の形成を一体で進めようとしている。言い換えれば継続した「地域づくり」としての就労支援を方向づけるものであろう。

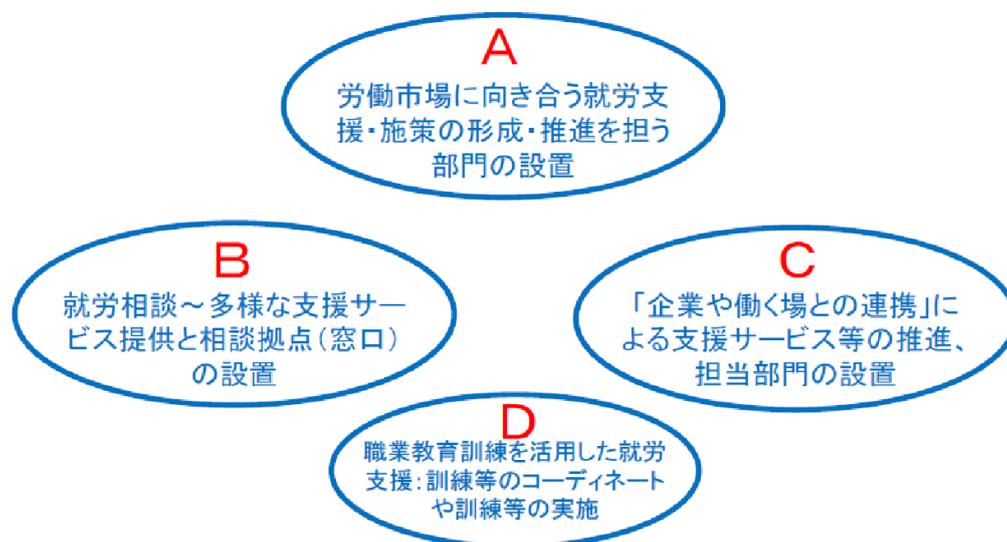
改革の課題はどれをとっても1つの分野や部署で取り組むことは難しい。関係する部署の連携だけでなく、新たな部署の設置なども伴い、継続した改革過程となる。例えば、(1)自治体や地域の支援団体は労働市場において重要な役割を担い得る一員、影響力のある当事者として自らを位置づけ、そのための「マネジメントセンター」をどこに整備するか。そして、具体的な課題として、(2)ニーズの把握・推計はどの部署が分担するのか。(3)適切で効果的なニーズの捕捉の整備。(4)ニーズの捕捉等に欠かせない魅力的な就労相談や就労支援サービスの定義や普及。労働市場の慣行(求人等)を前提した従来の相談支援とは異なる視点から開発される相談やサービスが問われる。(5)「企業や働く場との連携」をベースにした適性や興味、能力等の把握(自己理解や仕事理解)の促進。個々の支援対象者がめざす就労や継続したキャリア形成を見通すインテークとアセスメント。(6)「仕事に会う」「企業や働く場との連携」を組み合わせた「教育訓練の活用」。適性等を確かめ・試しながら取り組む継続した能力開発。(7)所得保障を組み合わせた就労支援は議論の段階であり、支援対象者は「働きながら」「(公的ケア等を利用も含め)職業生活の改善・向上を図りながら」、次の就労やキャリア形成をめざすことが避けられない。そして定着(就労継続)支援は継続したキャリア形成に関わる支援にならざるを得ない。(8)ケア等の特別なニーズに付随する専門的な就労支援(制度別対象別支援)の効果を高める基盤的支援(上記(1)~(7))を組み合わせた地域プラットフォームの形成などが考えられる。

支援の体制では、(1)労働市場に向き合う「マネジメントセンター」の整備。(2)魅力的で利用しやすい就労相談拠点の体制整備と多様な相談拠点(窓口)のネットワーク形成。(3)態様別に提供される専門的相談支援の効果を高める基盤的(プラットフォーム的)支援施策や事業の推進部門。(4)「企業や働く場との連携」「インクルーシブな企業づくり」を推進する企業支援部門や無料職業紹介事業などを担う部門と人材育成。(5)職業教育訓練のコーディネーターから訓練等を担う部門。(6)地域の就労支援施策(地域プラットホーム形成)や関係事業を企画・推進する部門などの整備が期待されている。

ダイバーシティ就労支援は、既存の就労支援の成果を伸ばす改革とともに、地域の労働市場に向き合う「地域づくり」としての新しい就労支援の創出をめざしている。

次の4つの推進課題(図7-1)をもとに、行程のシナリオを考えてみよう。

図 7-1 ダイバーシティ就労支援の推進課題と取組み



- A 労働市場に向き合う就労支援の活動や事業、それらを方向づける施策の形成
- B ニーズの捕捉から効果的なサービス提供を担う相談拠点(窓口)とネットワークの整備
- C 「企業や働く場との連携」による支援サービスの改善・改革の推進
- D 職業教育訓練を活用した就労支援サービスの推進

登場人物(a)=労働市場と向き合う就労支援をリードする・マネジメントする担当

(a)はどの部門に置かれることによって、力を発揮することができるだろうか? 「労働市場と向き合い」ことから、従来の雇用労働部門だろうか? それとも就労支援を通じて、労働市場に新しいサービス、多様な人材の就労をもたらす観点から、多様な人材に対応する相談支援を担う部門がふさわしいだろうか? 雇用労働部門は総じて「就職支援」をベースにしているため、多様な働きづらさに向き合う経験等を評価することになる。さらに、就労支援に活用できる労働分野の資源を持っているか、あるいは資源を活用した事業の経験なども重要な判断資料となる。一方、後者の場合は労働分野に向き合うための人材の補充や担当組織の整備が欠かせない。

登場人物(b)=ニーズの捕捉、効果的な支援サービス提供を担う・マネジメントする担当

(b)の役割を、相談拠点(窓口)の運営という狭く理解すると、「ニーズの捕捉」や捕捉の動向を踏まえた支援サービスの開発が停滞することが多い。(b)は少なくとも(1)個別相談支援(ケース・マネジメント)、(2)適切で効果的な「ニーズの捕捉」策の企画・実施、(3)必要な支援サービスの企画・開発、利用の調整といった3つの役割が期待される。(2)や(3)に関する能力やスキルは経験知というより改

めて教育訓練が問われる。その場合、国や広域自治体、自治体の広域連携などによる研修や人材育成が欠かせない。また(a)による(1)～(3)の進捗や実績を評価する活動も問われる。

登場人物(c)＝「企業や働く場との連携」による支援サービスの改善・改革を担う担当

(c)の活動は、今までの自治体には見当たらないため、(a)のマネジメントを踏まえて、新たに人材を配置する、あるいは事業委託等の方法が考えられる。後者の場合、C の役割は自治体の機能として継続して改善・向上させる必要があるため、内部化を図る計画的取組みが重要であろう。

(c)は「インクルーシブな企業づくり」「地域づくりとしての就労支援」の活動等を切り拓くことも期待されている。

企業や働く場との連携の推進、連携を通じた支援サービスの開発という活動、さらに「インクルーシブな企業づくり」などは、身近に参照できる取組みや体系的な教育プログラムが少ないため、国や広域自治体、自治体の広域連携などによる研修や人材育成が欠かせない。

登場人物(d)＝職業教育訓練を活用した就労支援サービスの担当

(d)の活動は最近になって注目され始めている。公的教育訓練は雇用保険をベースにした離職者訓練などが主流で、就労支援において活用することは少なかった。就労支援が意識的に教育訓練を活用してこなかった以上に、就労支援と組み合わせた教育訓練が企画・実施されてこなかった、活用の選択肢がそもそもなかったと言える。就労支援が普及し、就労を実現しキャリアをスタートさせる人が増える、今後も増えていくことを考えると、継続したキャリア形成支援と機動的な教育訓練サービスの提供は欠かせない。

上記の推進課題を担う登場人物の確保、その活躍を保障するため、必要な資源を準備しなければならない。関連施策の活用で見たように、財源確保等自治体の立場から比較的利用が容易な事業として、(1)生活困窮者自立支援制度の事業、(2)労働施策の地域雇用創造関係事業(地域雇用活性化推進事業、生涯現役地域づくり環境整備事業、氷河期世代支援事業など)、(a)の役割を發揮しやすい組織の開発が欠かせない。(3)制度別就労支援を担う関係部門・部署が共同(投資)で事業を組む。「地域共生社会の実現」をめざす「重層的支援整備」において限定された関係部署だが事業(財源)の統合を可能にしている。(4)産業振興や地域づくり(地方創生事業や地域づくり協力隊など)の事業との組合せ、(5)民間助成事業の活用などが考えられる。いずれも事業期間が単年度あるいは数年に限られるため、複数の事業を連続させる中期的な見通しが問われる。また、取組みに関するプログラム評価は欠かせない。相談支援の進捗(予約等)の見える化や成果のモニタリングを行い、相談支援員等の増員など必須資源の機動的な補充を図れるようにしたい。

注:

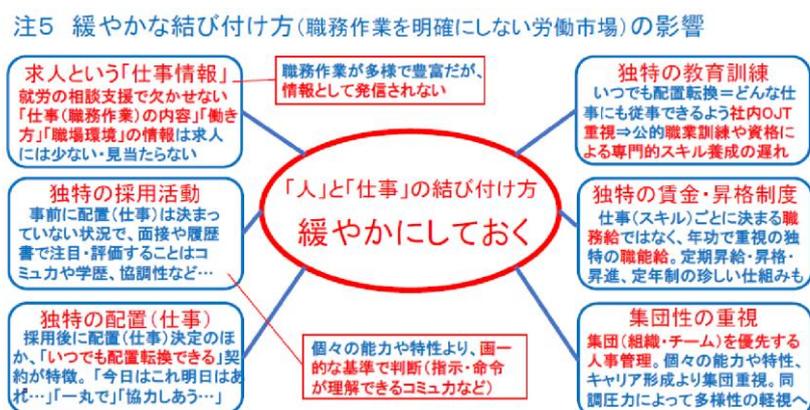
注1 就労相談には、求職者登録等の手続きに関わる相談と、適性や適職診断等を含むニーズのインテーク、アセスメントに関わる相談があり、従来の就労支援における相談は前者の手続きに関する内容が多い。

注2 制度別対象別相談支援に対して、高齢者の地域包括ケアや生活困窮者自立支援制度を契機に全世代型相談支援をめざす「地域共生社会の実現」を打ち出し、制度横断的の改革が進む。

注3 インクルーシブな企業づくりは、ダイバーシティ就労支援実践研修 2023 の講義 13「多様な就労困難者の就労可能性を広げるアセスメントと支援の世界の動向」春名由一郎を参照。

注4 雇用率制度等の取組みが、インクルーシブな企業づくりを促進するとは限らない。雇用割当をダイバーシティな改革のインセンティブとするのではなく、それを回避する動きやその回避を支援する事業も現れている。

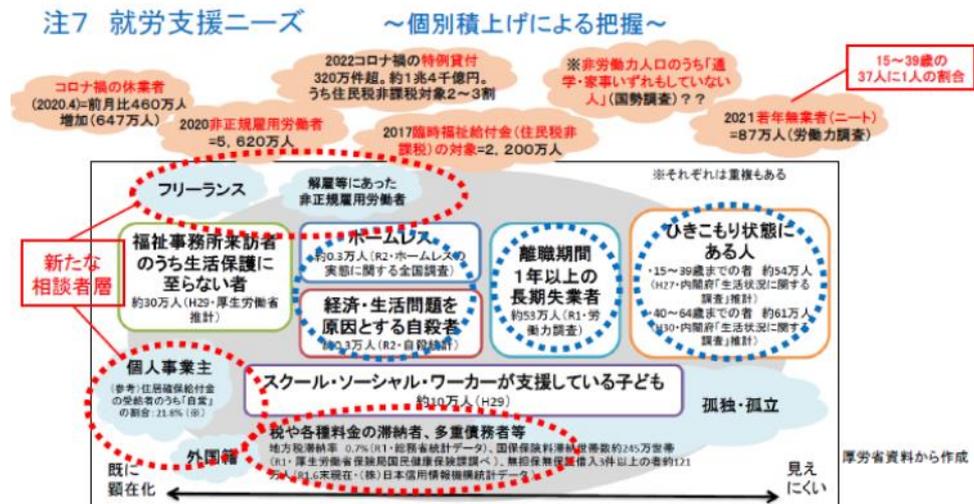
注5 労働市場の特徴と課題は多様な働きづらさを増幅させている。下図を参照。



注6 重層的支援整備 地域共生社会の実現化方策の1つとして打ち出された。この取組は平成27年4月に生活困窮者自立支援法が施行され、同年9月に厚生労働省の「新たな福祉サービスのシステム等のあり方検討PT」が「新たな時代に対応した福祉の提供ビジョン」の作成を契機に始まった。「新しい地域包括支援体制」を、「全世代・全対象型地域包括支援」と表現し、「高齢者に対応する地域包括ケアシステムや生活困窮者に対する自立支援制度と

いった包括的な支援システムを、制度ごとではなく地域というフィールド上に、高齢者や生活困窮者以外に広げるもの、あるいは「高齢者に対する地域包括ケアを現役世代に広げる」「高齢者、障害者、児童、生活困窮者といった別なく、地域に暮らす住民誰もがその人の状況にあった支援が受けられるといった新しい地域包括支援体制を構築していく」、そして「将来的には、法的な位置づけについても検討すべきである」と記している。

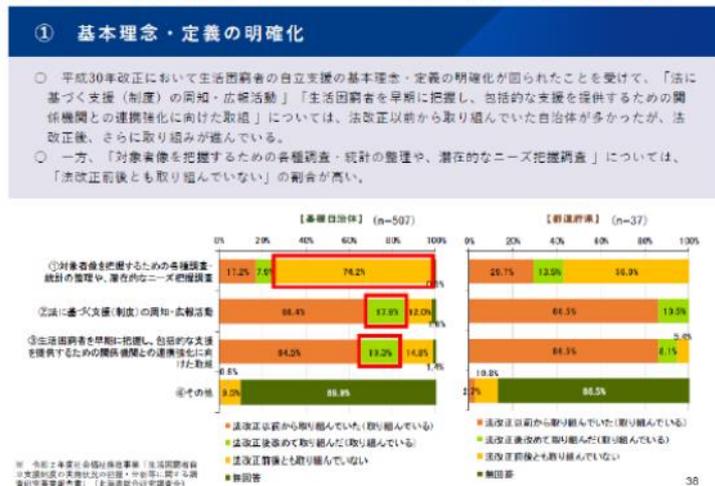
注7 個別積上げによる「ニーズの把握」



注8 個別積上げによる「ニーズの把握」

生活困窮者自立支援制度の運営にあたって、地域ごとに「ニーズの把握」はほとんど行われていない。

注8 H30年法改正後の動きから R3.10論点整理検討会資料から



- 注9 WORK! DIVERSITY プロジェクトモデル事業あるいは生活困窮者自立支援制度の取組みにおいても、図7-3のYの「ニーズの捕捉」は進んでいない。「ニーズの捕捉:潜在的ニーズが相談を経て適切な支援サービスにつながる・つなげる」取組みは相談窓口の開設や相談支援員の配置、支援メニューの整備だけでは終わらない。例えば、ドイツにおける「ハルツ改革」に始まる生活扶助や失業手当等の金銭給付サービスの拡充と組み合わせた効果的な支援サービスの模索や展開をみると、最近では「参加チャンス(機会)法」等を踏まえた社会参加支援の充実や労働需要側を巻き込む「社会的労働市場」の形成など、効果的な「ニーズの捕捉」への関心が窺える。布川日佐史「ドイツにおける長期失業者・長期受給者の社会参加促進」参照。現代福祉研究 20 巻 2020 年 3 月所収。一方、我が国の生活保護やひきこもり支援等をみると、ニーズの把握や推計に比して、その捕捉率の低さが目立っており、ニーズの捕捉への関心、すなわち潜在的ニーズに対する関心の低さを表れているようだ。
- 注10 仕事に基づく支援とは、業種や業態を知る・理解するというより、整理した適性等に対応する職務や作業を確かめる・試すことを目的としている。
- 注11 地域雇用創造を目的とした事業の活用もある。地域雇用活性化推進事業や生涯現役地域づくり環境整備事業などは自治体の就労支援がベースとなる。
- 注12 キャリア・コンサルティングのサービス。必ずしも多様な働きづらさに対応する相談支援をめざしているわけではない。キャリア・コンサルタントの資格制度が整備されている。
- 注13 定着支援は、就労後も継続したキャリア形成支援を指向したものだが、当事者のフォローアップに限定した内容が多く、初期キャリア形成に伴う「仕事の内容」「働き方、職場環境等」の課題に対応して「企業や働き場との連携」による課題解決や調整はまだ少ない。
- 注14 中間的就労は、生活困窮者自立支援制度の就労訓練事業として注目される。就労支援と連携する企業・事業所を認定し、支援付き就労・訓練付き就労の機会(雇用型・非雇用型)を開発し、支援対象者に提供する事業。社会的労働市場はドイツの取組みで、支援対象者向けの雇用について賃金補助と就労継続に必要な支援サービスの義務付けを行う、企業助成と就労支援との連携による継続支援を組み合わせた施策。「企業や働く場との連携」「インクルーシブな企業づくり」をさらに進めた内容である。

注15 無料職業紹介には、ハローワークモデルと呼ばれる一般的な仲介スタイルと、就労支援モデルと呼ばれる、見学や就労体験等の就労支援の中で仲介の調整・手続きを行うスタイルがある。