
WORK! DIVERSITY(包摂的就労)の 実現に向けての提言書



2025年3月

日本財団

WORK! DIVERSITY(包摂的就労)の実現に向けての提言について

日本には障害者、ニート・ひきこもり、難病患者、刑務所出所者など様々な理由によって「働きづらさ」を抱える方が1500万人おり、そのうち現在は就労していないが適切な支援や環境整備があれば就労が可能となる方が270万人いるとみられます。

現在、「働きづらさ」を抱える人々（本提言では「就労困難者」といいます。）への就労支援体制は、かなりの濃淡があります。障害者については、障害者総合支援法に基づく「フォーマルな支援」として就労支援が充実されてきましたが、それ以外の分野では生活困窮者自立支援制度などによる支援があるものの手薄い状況です。ひきこもりやニートといった人々が障害者就労支援事業所に相談に訪れる事例も現場では発生していますが、現行の制度の壁があり、こうした多様な就労困難者の支援を行うことができていません。海外では障害者という概念を広くとらえ、多様な就労困難者を包括的に支援する例も増えています。

障害者就労支援等の仕組みを多様な就労困難者にも活用することは、我が国の潜在的労働力を顕在化させる大きな可能性を秘めているのではないかと—こうした思いから、日本財団は2018年よりWORK! DIVERSITYプロジェクトに取り組んでいます。

私たちは多様な就労困難者への支援を「フォーマルな支援」として確立することをめざし、自治体と協力してモデル事業を実施。その成果をもとに制度の検討を進めました。

このモデル事業は、2022年に千葉県、岐阜市、福岡県の3地域で開始し、その後、豊田市、宮城県、名古屋市の3地域を追加。障害者手帳を持たない就労困難者に対し、障害者就労支援機関などによる支援を提供しました。その結果、この支援を全国に展開すれば、投資額を上回る経済・財政効果が期待できることが確認されました。

2023年には「WORK! DIVERSITY 政策実現会議」を設置。自治体首長、当事者団体、学識経験者、行政経験者等の参加を得て、就労困難者を支援するための新たな制度の在り方について議論を進めました。

「WORK! DIVERSITY(包摂的就労)実現に向けての提言」はこれらの活動の成果です。

国、地方自治体、経済界や福祉関係者等のみなさまにおかれましては、本提言の趣旨をご理解いただき、WORK! DIVERSITYの実現に向け取り組まれることを切に願います。

2025年3月

日 本 財 団
WORK! DIVERSITY 政策実現会議

WORK! DIVERSITY(包摂的就労)の実現に向けての提言

2025年3月

1. なぜ WORK! DIVERSITY を進めるのか

少子高齢化が進み社会の支え手が減少している日本では、みんなが互いに支え合う共生社会の実現が社会の維持に重要であり、特に高齢化が進む地域の活性化には不可欠といえる。この点、支援と環境さえ整えば支え手に回れる就労困難者の活躍は重要な意味を持つ。日本では支援や環境整備により就労が可能となる就労困難者は 270 万人にのぼると推計され、この人たちが支えられる側から社会を支える側に変わることは、これからの日本社会の活力の維持に大きな力となるものである。また、地方創生を進める上でも、少子高齢化、若者の流出、人手不足等が深刻化する中で、就労困難者が働く側にまわることは重要な役割を果たす。さらに、財政面でも就労者の増加による税収の増加は支援経費を上回るものと期待される。

企業にとっても、WORK! DIVERSITY は重要な人事戦略となる。少子高齢化により中長期的にも人手不足が見込まれる中で、多様な人材を戦力として活用することが求められており、ビジネスに新しい視点をもたらす付加価値や生産性の向上、業務改善のきっかけにもつながる。また、WORK! DIVERSITY は企業の社会的責任を重視する流れにも沿うものである。

WORK! DIVERSITY はなにより、働いて社会とつながりたいという気持ちを持ちながら働くことができなかつた就労困難者にとって必須である。働くことだけが社会とつながるすべではないが、就労場所や時間の柔軟化、オンライン就労の導入などの働き方の多様化の流れが、これまで働くことが難しかった人たちの就労を後押ししている。そして、働くことはその人たちの自立の支援につながるのみならず、社会との繋がりの確保や自己肯定感の向上に資するなど、ポジティブな社会保障としての機能を持つ。また、本人のみならず、家族などの生活の質の向上にもおおいに寄与することとなる。

2. WORK! DIVERSITY の支援体制

WORK! DIVERSITY を進めるためには、なにより就労困難者が働く意欲と自信を取り戻し、働く力を身につけることのできる支援をその必要性に応じて受けられることが重要である。それと同時に、就労困難者がさまざまな背景を抱えつつ働くことができる環境を、企業等の雇用する側からも整備することが不可欠であり、就労困難性を本人と企業等の双方の側から取り除い

ていくという、障害概念の社会モデルにも似たアプローチが必要となる。

就労困難者の就労支援については、障害福祉サービス、生活困窮者自立支援制度、労働関係の制度など様々な仕組みがあるが、縦割りになっており、同じような働きづらさを持ちながら手帳の有無などによって受けられる支援が異なっていたり、支援の仕組みが不十分であったり、これらの社会的資源が有効に活用されないなどの問題がある。

2022年度より実施してきた日本財団のモデル事業において、障害者の就労支援を行う就労移行支援事業所、就労継続支援 A 型/B 型事業所（以下「障害者就労支援事業所」）の持つ就労支援の手法、ノウハウが他の就労困難者の支援にも有効であることが実証された。したがって、このモデル事業を制度化して、障害者就労支援事業所で障害者以外の就労困難者が支援を活用できるようにすることが、もっとも有効な WORK! DIVERSITY の方策と言える。これは障害者総合支援法の支援対象を、就労については身体や知的、精神の障害のある者に加えて、同様の社会とのかかわりにおける困難を有する者へと広げることが求められ、制度の根幹にも関わる抜本的な見直しが必要となる。

他方、障害者の就労支援と他の支援との連携、例えば生活困窮者自立支援制度における障害者就労支援事業所の活用、求職者支援制度の対象者・対象事業の拡大、地域若者サポートステーションにおける同様の支援の実施等によっても、障害者就労支援事業所の持つ就労支援の手法、ノウハウを活かした就労困難者の支援が可能となる。これらの対応の中には、現行制度の改革や運用の明確化でできるものもあり、早急な対応が必要である。

また、同じくモデル事業で、就労困難者を効果的に支援するための地域ネットワークの中核となるマネジメントセンターの必要性が確認された。このマネジメントセンターを各地域におき、直接にあるいは様々な相談支援機関を通じて来所した支援対象者が、本人の希望・適性、支援機関の受け入れ余力を踏まえ最適の就労支援機関につながり、適切な支援を受けることができるようにする。また、マネジメントセンターは、相談支援機関に対する就労支援に関するサポートやスーパーバイズの機能を持つ。マネジメントセンターとしては、障害者就労・生活支援センターの支援対象範囲を拡大することや障害者の相談支援事業所、生活困窮者の相談支援事業所、地域若者サポートステーション等に機能として追加することが考えられ、地域の実情を踏まえ、各自治体の裁量・判断により決定する。

これらにより就労困難者本人が主体となって、その希望と適性に応じて、企業への一般就職、障害者枠での就職や就労継続支援 A 型/B 型における就労等、それぞれに最も適した形で働く場を得ることを目指す。

WORK! DIVERSITY を実現するうえでは、企業等にも就労困難者の働く環境の整備が求められる。また、企業がその必要性和有用性を認識し、就労困難者の就労の場を広げることが不可欠

であることから、企業団体等を通じた理解の促進に努めるとともに、企業が就労困難者を積極的に受け入れ、雇用したり就労体験の機会を提供したりすることが促進されるよう体制の整備やノウハウの提供を進める。さらに、就業している就労困難者が、困難を抱えつつ働き続けることができるよう職場環境づくりを促進する。ソーシャルファーム、労働者協同組合等の新しい企業形態も WORK! DIVERSITY との親和性が高いことから、積極的に協調していく。

3. WORK! DIVERSITY の支援の仕組みの整備

2. の支援体制を持続的に実行可能なものとするため、就労支援機関、マネジメントセンターを支える仕組みを整備する。

就労支援機関に対しては、障害福祉サービス、生活困窮者自立支援事業、重層的支援体制整備事業、求職者支援制度など既存の制度の活用や必要があれば新たな給付制度を創設することにより就労支援活動をより包括的、横断的に、また柔軟なアプローチで行うよう経費を支給する。また、WORK! DIVERSITY が地方創生にも重要であることから地方創生推進交付金の活用も図る。

マネジメントセンターに対しても、既存制度または新たな事業費制度、自治体事業等により活動を可能とする経費を支給する。

就労支援の対象となる就労困難者の具体的範囲については、国が一定の基準を作りつつ、自治体の実情に応じて裁量的に運用できるようにし、最終的にはマネジメントセンターがある程度柔軟に判断できるようにする。

マネジメントセンター、就労支援機関の活動がより効果的に行うことができるよう、就労困難者認定アセスメントツールの開発、好事例・ノウハウの収集・共有、支援人材の育成、支援機関の評価、マネジメントセンター・支援機関・産業界・労働組合・行政などからなる協議会の設置支援などのプラットフォーム作りに取り組む。

福祉施策と労働施策の有機的な連携を強化し、従来福祉分野中心に支援していた就労困難者に対して労働関係制度を活用しやすくするとともに雇用主へのアプローチを強化する。

具体的には就労困難性の高い者について各種労働施策の適用において柔軟に対応できるように対象者・事業範囲の拡充、要件緩和等を行う。例えば就労困難者が利用しやすくなるよう求職者支援訓練の要件緩和・柔軟化を行う、シルバー人材センターなどの支援対象にする、生活保護受給者等就労自立促進事業の範囲を拡大するなどが考えられる。企業の就労困難者雇用を促進するため、特定求職者雇用開発助成金やトライアル雇用等の対象の見直しや要件の緩和を行う。

また、障害者雇用制度について、ジョブコーチ、障害者職業センター、障害者就業・生活支援

センターの支援対象の拡大、雇用率制度の見直し等を行う。

就労困難者は過去に様々な制度・支援機関による支援を受けていた者も多い。このような就労困難者が新たに支援を受けるにあたり、本人が所持・管理する過去の支援の成果・情報（例えばジョブカードのようなもの）を示し、活用することにより、本人の経験や蓄積を活かしながらかつ無駄のない有効な支援を受けられるようにする。

企業の就労困難者雇用を促進するため就労困難者を積極的に雇用する企業を優先調達の対象とする。

就労困難者については本人、企業の不安等を解消する観点からもトライアル雇用、インターンシップ、施設外就労(就労体験)等を積極的に活用する。就労困難者の就労に当たっては一般就労を目指す、当事者の適性等を踏まえ、テレワーク、フリーランス、ギグワーク、超短時間就労などの多様な働き方を積極的に活用する。

ハローワークの就労困難者の就労支援を強化するとともに、民間の職業紹介機関が就労困難者に関する紹介に取り組む努力義務等を課す。WORK! DIVERSITY について社会や企業の認識を促すため、広報、啓発を行う。

4. WORK! DIVERSITY 実現のための基本法の新設等

WORK! DIVERSITY に関係する制度は、態様別に制度化された支援制度のそれぞれ一部を構成しており、同じような働きづらさを抱えていながら利用できる内容に差異があることが多くあり、関係する法令も多岐にわたる。このため、これらの制度について就労支援という視点から横串を刺して整備する必要がある。また、これらを可能な限り連携させる手立てを重ねていくことが重要であり、そのためにこそまずは WORK! DIVERSITY に関する基本法（例えば「包摂的就労支援に関する基本法」）を新たに制定する必要がある。基本法では就労困難者の支援の理念に加え、国、自治体等の関係者の責務、施策大綱の策定、体制整備、企業・国民の理解の促進、財政上の措置等を定める。

基本法に基づき既存の関係法令（個別法）を WORK! DIVERSITY の観点から整備する。

これらが政府を挙げて取り組むことになるよう中心となる省庁、部署を定めるなど実行体制を整備する。

国、都道府県、市町村、事業主、国民がそれぞれ他人事ではなく自分事として自らの責務を理解し、協力して WORK! DIVERSITY の実現に取り組む。

その際、制度の大枠は国で作るとしても、地域の実情や方針に応じて柔軟に取り組むことができるよう可塑性のある仕組みとしていく。

(制度の見直しの具体的な案 1) 求職者支援制度

<p>制度概要 (現状)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 雇用保険を受給していない求職者に対し、無料の職業訓練と訓練期間中の給付(月 10 万円)を行う ■ 訓練実施機関には奨励金(5～6 万円/4 週・人)が支給される
<p>課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 労働の意思と能力があることが前提のため、就労準備的支援が必要であり就労実現までに長い時間かける必要がある就労困難度の高い者が受けにくい ■ 訓練の出席率 100%(やむを得ない事情がある場合でも 80%以上)が求められるが就労困難者にとってはハードルが高い ■ 過去 6 年以内に給付を受けたものは給付を受けられない ■ 基礎コース、実践コースがあるが、基礎コースであっても就労準備性を高めるような内容の訓練は想定されていない ■ 訓練機関の認定・選定に当たり就職率の比重が高いことから就職確率が低いと予想される就労困難者の受入れについて訓練機関が消極的になる
<p>見直し例</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 就労困難者が利用しやすい就労準備的内容を含む訓練科目を設定する ■ 就労困難者については出席率要件を緩和し、状況に応じ中断・再受講等が可能となるよう柔軟に対応できるようにする ■ 給付についても体調等により中断した場合に再開後に受給できるようにするなど柔軟対応を可能とする ■ 訓練の認定・選定に当たり就労困難者の受入れや就職を加点要素とするまたは就職率の算定対象外とする
<p>根拠法等</p>	<p>職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 上記見直し例の多くは省令または認定基準等の改正で実現可能か

(制度の見直しの具体的な案 2) 障害者就労支援事業所の活用

<p>制度概要 (現状)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 障害者は就労系障害福祉サービス(移行支援、継続支援 A 型/B 型、定着支援)を受けられることができる ■ 就労系障害福祉サービス事業者が障害者を受け入れサービスを提供した場合に人日に応じて訓練等給付費の対象になる
<p>課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 原則として障害者手帳・受給者証または診断書が必要 ■ 手帳等がない場合も定員の空きの範囲で受け入れは可能であるが、その場合は訓練等給付費の対象とはならない
<p>見直し例</p>	<p>障害者手帳等を所持していない就労困難者のうち一定のものに関しては自治体の裁量により就労系福祉サービス実施機関に対する給付を行えるようにする このため</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 訓練等給付費の対象としたり、訓練等給付費の加算対象としたりする ■ 上記に至るまでの間、生活困窮者等就労自立支援制度、求職者支援制度等他制度または新規の給付制度に基づく給付を行うことができるようにする
<p>根拠法等</p>	<p>障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 他の制度から給付を行う場合は当該制度の根拠法令の改正等が必要 ■ 訓練給付費等の対象とするには総合支援法の改正が必要

(制度の見直しの具体的な案 3) 生活困窮者自立支援制度

<p>制度概要 (現状)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 生活困窮者に対し自立相談支援を行い、就労準備が必要な者には就労準備支援事業、(認定)就労訓練事業による就労支援を行っている ■ 就労準備支援事業の事業者には委託費が支払われる
<p>課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 認定就労訓練の事業者には訓練費等の支給がなく、就労準備支援事業者から就労体験の受入れ等を行った事業者にも訓練費等の支給がない場合が多い ■ 任意事業のため就労準備支援事業を行っていない自治体もあり、また認定就労訓練事業の利用は必ずしも多くはない ■ 就労準備支援事業の受託事業所が必ずしも就労支援が得意な事業所ではない
<p>見直し例</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 就労準備支援事業、就労訓練事業を必須事業化する ■ 就労準備支援事業が、より就労支援に長けた事業所への委託がされるようにする ■ 就労準備支援事業、就労訓練事業の委託先事業所として就労系障害福祉サービス事業者を積極的に活用する ■ 就労準備支援事業の委託費を就労困難度も考慮した支援数、成果に応じた報酬体系にしてインセンティブを高める ■ 就労準備支援事業の就労体験の受け入れ事業所、認定就労訓練事業所に就労困難度も考慮した支援数、成果に応じた報酬(訓練費)を支払う
<p>根拠法等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 生活困窮者自立支援法

参考資料

WORK! DIVERSITY 政策実現会議

(1) 委員

柴橋 正直 (座長)	岐阜市長
酒井 大介	(特非)全国就労移行支援事業所連絡協議会会長
辻 邦夫	(一社)日本難病・疾病団体協議会常務理事
永野 仁美	上智大学法学部教授
藤尾 健二	(特非)全国就業支援ネットワーク代表理事
藤岡 清人	(特非)KHJ 全国ひきこもり家族会連合会理事長
宮本 太郎	中央大学法学部教授
村木 厚子	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
湯浅 誠	(特非)全国こども食堂支援センター・むすびえ理事長

(2) 開催状況

第1回会議 (2023年10月31日)

WORK! DIVERSITY プロジェクトのこれまでの活動、これからの活動予定、政策推進会議の今後のスケジュール等

第2回会議 (2024年2月28日)

多様な就労困難者の就労を進める基本制度枠組み等

第3回会議 (2024年7月1日)

WORK! DIVERSITY 政策実現に向けての制度比較、ダイバーシティ就労支援の経済財政効果

第4回会議 (2024年10月21日)

WORK! DIVERSITY 実現に向けての提言骨子案の検討

第5回会議 (2025年2月25日)

WORK! DIVERSITY の実現に向けての提言とりまとめ

提言案作成作業チーム

WORK! DIVERSITY 政策実現会議の議論に資するため、障害者就労支援事業所のダイバーシティ化構想その他のダイバーシティ就労支援方策の具体化の提言案を検討・策定した。

宮本太郎（委員長）	中央大学法学部教授
池田徹	(特非)ユニバーサル就労ネットワークちば理事長
蒲原基道	日本社会事業大学専門職大学院客員教授
菊池まゆみ	秋田県藤里町社会福祉協議会会長
田中聡一郎	駒沢大学経済学部准教授

モデル事業

障害者就労支援事業所の横断的な活用による効果を検証するため、自治体の協力を得て6つの地域（岐阜市、千葉県、福岡県、豊田市、名古屋市、宮城県）でモデル事業を実施した。

本モデル事業では、多様な就労困難者の相談窓口となるマネジメントセンターを設置し、地域で支援のネットワークを構築することで各事業所につなげられる体制を構築した。

モデル事業で得られた成果や課題を今後の制度設計に向けてのエビデンスとして活用するとともに、これらのモデル事業を実施する自治体と共に制度化に向け、連携をしていくこととしている。

2022年9月～

- 岐阜市（(一社)サステイナブル・サポート）
- 福岡県（福岡県就労支援協同組合）
- 千葉県（(特非)ユニバーサル就労ネットワークちば）

2023年7月～

- 豊田市（(一社)ワーク・ダイバーシティ・スタイル）

2024年4月～

- 名古屋市（(一社)愛知県就労促進協会）
- 宮城県（(特非)わたげの会）



(WORK! DIVERSITY プロジェクト運営)

日本財団

公益事業部 国内事業開発チーム

「WORK! DIVERSITY」担当

e-mail: wd@ps.nippon-foundation.or.jp

(WORK! DIVERSITY プロジェクト運営受託)

一般社団法人 ダイバーシティ就労支援機構

e-mail: desk@jodes.or.jp

2025年3月