

平成 25 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金  
社会福祉推進事業

**「社会的事業者が取り組む就労準備事業から持続性の  
ある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」  
報告書**

**一般社団法人 協同総合研究所**

**平成 26（2014）年 3 月**

## 目次

### はじめに

1. 本調査研究の背景と目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 本報告書の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

### 【第1部 アンケート調査編】

- I. 生活困窮者自立促進支援モデル事業実施・予定自治体の現状と課題**・・・・・・・・・・・・・・ 4
1. 生活困窮者自立促進支援モデル事業についてのアンケートの構成と視点・・・・・・・・・・ 5
2. 「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施自治体へのアンケート調査より・・・・・・・・ 6
3. 「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施を検討している自治体へのアンケート調査より 9
4. 「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施している自治体アンケートデータ・・・・・・・・ 12
5. 「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施を検討している自治体アンケートデータ・・・・ 46

### 【第2部 ヒアリング調査編】

- II. 生活困窮者自立促進支援モデル事業実施自治体の現状と課題**・・・・・・・・・・・・・・ 63
1. 大分県臼杵市・・ 64
2. 千葉県千葉市・・ 70
3. 東京都足立区・・ 74
4. 山口県・・ 79
5. 広島県広島市・・ 83
- III. 生活困窮者自立促進支援モデル事業の先進的な取り組み**・・・・・・・・・・・・・・ 88
1. 大阪府豊中市・・ 89
2. 北海道釧路市・・ 96
3. 京都府京丹後市・・ 108
- IV. 社会的企業による生活困窮者支援と事業経営**・・・・・・・・・・・・・・ 116
1. 企業組合労協センター事業団 但馬地域福祉事業所・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 117
2. ひまわり・・ 121
3. ワーカーズコープ・センター事業団 博多事業所・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 124
4. NPO 法人文化学習協同ネットワーク・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 127
5. NPO 法人ハート in ハートなんぐん市場・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 131
6. 一般社団法人 パーソナルサポートセンター・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 134
7. 新潟就労機会開発研究会の取り組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 137
8. 協同組合形式の社会的企業であるワーカーズ・コレクティブによる生活困窮者支援の可能性  
・・ 142

【第3部 海外事例編】

<b>V. 海外における生活困窮者支援制度と社会的企業による就労支援の実践</b> . . . . .	147
1. 英国 . . . . .	148
2. フランス . . . . .	155
3. イタリア . . . . .	165
4. 韓国 . . . . .	173

【第4部 分析・提言編】

<b>VI 就労支援における諸課題:社会的企業の事業創出、経営安定化と中間的就労</b> . . . . .	182
1. 生活困窮者をはじめとした、地域での就労支援の課題 . . . . .	183
2. 行政と市民の連携のあり方 . . . . .	184
3. モデル事業実施自治体における就労支援のあり方 . . . . .	189
4. 中間的就労の場づくり . . . . .	197
5. 新たな生活困窮者支援制度の社会的意義と就労支援を通じた地域づくりの展望 . . . . .	200
6. 継続就労型社会的企業とは何か . . . . .	207
<b>VII. 総括：日本における生活困窮者支援のあり方</b> . . . . .	212
<b>—中間的就労と社会的企業の役割を中心に—</b>	
1. 生活困窮者増加の背景 . . . . .	212
2. 広義の生活困窮者支援制度をめぐる問題 . . . . .	212
3. 自治体による生活困窮者就労支援枠組み構築に対する課題認識 . . . . .	214
4. 中間的就労の創出について . . . . .	215
5. 社会的企業による生活困窮者就労支援の成果と課題 . . . . .	215
6. 求められている中間的就労モデルの精緻化と社会的企業の役割 . . . . .	216

【第5部 資料編】

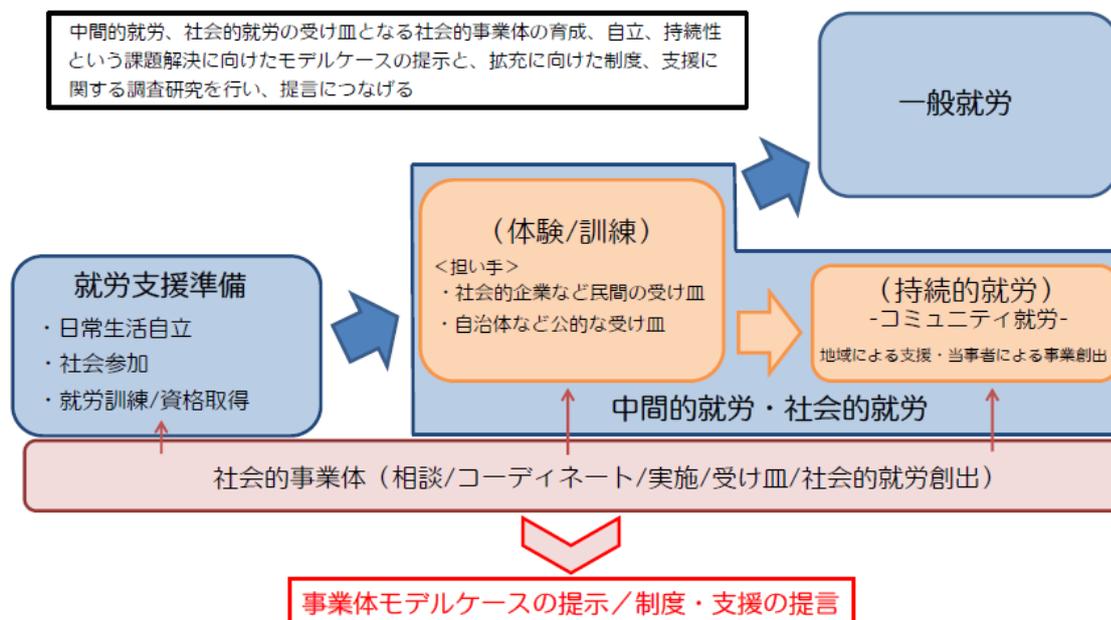
<b>VIII. 調査検討委員会について</b> . . . . .	218
1 調査検討委員会 研究体制	
2 調査検討委員会の開催状況	
3 調査検討会議の開催状況	
4 調査検討委員会 委員名簿	
5 ヒアリング調査について	
6 アンケート項目について	

### 1. 本調査研究の背景と目的

厚生労働省は、平成 25 年度から生活困窮者自立促進支援モデル事業を開始し、平成 27 年 4 月から生活困窮者自立支援法の本格実施に向けて準備を進めている。そこでは、自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）の認定、一時生活支援事業、家計相談支援事業、そして学習支援事業が準備されている。

一般社団法人協同総合研究所は、働く者たちが協同という関係づくりのなかでそれぞれが主体性をもって就労に取り組む働き方、そして協同事業の創造と推進について、調査研究する団体であることから、とくに就労準備事業と就労訓練事業（中間的就労）に関心を寄せてきた。こうしたなかで、平成25年度の社会福祉推進事業では、「社会的事業者が取り組む就労支援準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」というテーマを掲げ、一般就労（民間労働市場）という出口に向けた就労訓練支援としての中間的就労とあわせて、この出口が容易に見つからない者に対する継続的な就労の場としての中間的就労の可能性を明らかにすることを目的として、調査研究を行ってきた。あわせて、その中間的就労の受け皿となる社会的事業者（社会的企業など）の育成、自立、持続性の確保といった課題をどのようにして解決するのかについて検討を行った。その中間的就労と社会的事業者役割のイメージを示したのが、図 1 である。

図 1 中間的就労の位置づけと機能、および社会的事業者の役割



中間的就労は、民間企業のなかで仕事の一部を体験あるいは訓練の場として提供するもの、また、自治体のなかで仕事の一部を同様のものとして活用することも想定されている。そうした取り組みも

一般就労に向けた就労支援の方法であるとはいえ、さまざまな困難を抱えている被支援者に対しては伴走型の相談事業を合わせて実施することが望まれるだろう。このことから、日常生活や社会生活についての相談やさまざまな調整が必要となり、いわゆる伴走型支援が求められることになる。この点を考慮すれば、中間的就労は、社会的企業によって担われるか、伴走型支援を担うNPOなどとの連携で実施されることが望ましいといえるだろう。また、一般就労という出口を前提にしても、障害などさまざまな不利を抱えているために実際にはその出口に行きつかない被支援者がいることも忘れてはならない。その意味で、中間的就労は、就労訓練型とあわせて、継続就労型が必要にあると考えられる。図1は、まさにそのことを示すとともに、本調査研究では、これら2つを安定的に実施できる中間的就労、その担い手としての社会的事業体とはどのようなものなのか、これを探ることを目的としている。

今年度、この調査研究目的を明らかにするにあたって、次のような調査研究を進めてきた。

1. 平成25年度の生活困窮者自立促進支援モデル事業を実施している自治体における就労準備事業、就労訓練事業（中間的就労）の実施状況ならびに課題について明らかにする。あわせて、平成26年から同モデル事業の実施予定（あるいは見込み）の自治体における就労準備事業並びに就労訓練事業（中間的就労）の実施にあたっての課題を明らかにする。
2. 中間的就労は、一般就労への移行を前提に、就労体験や職業訓練を実施する場であるとともに、他方で一般就労への移行が困難である（あるいはこれと異なる働き方を求める）者にとって、持続的就労の場となることが望ましい。この場合、その実現はどのようにして可能かという点についての考察を行う。すなわち、中間的就労の受皿となる社会的事業体が安定かつ持続可能となる条件は何か、とくにその場合、地域社会あるいはコミュニティとの関係に注目しつつ、検討を行うこととした。全国には、この先進事例がいくつかあり、このヒアリング調査を通して、この課題に迫ることとした。
3. とくに、この調査研究のために設置した委員会のメンバーになっていただいた3つの自治体——釧路市・京丹後市・臼杵市——については、継続的な調査を実施し、事業の進捗状況にもなつて生じる課題について意見交換を行い、そのなかで調査実施側がモデル事業の推進において生じているリアルな課題と解決策について学ぶとともに、自治体側にもいくつかの提案を行うというアクション・リサーチをめざした。
4. 生活困窮者就労支援および中間的就労については、海外においても優れた実績がみられる。イギリス、フランス、イタリアそして韓国について、それぞれの専門家からその実態を報告していただき、日本におけるこの事業の具体化にあたって学ぶこととした。
5. さらに、こうした調査研究を踏まえて、月一回の定例研究会を開催するなかで、意見交換を行った。その議論の成果を提言として取りまとめた。

## 2. 本報告書の概要

以上のような調査目的とその下での具体的取り組みを進めてきたが、それを本報告書では4つの部

に整理し、まとめた。それぞれの部の内容を紹介しておこう。

第Ⅰ部は、生活困窮者自立支援促進モデル事業の平成 25 年度実施自治体と平成 26 年度実施予定自治体の 2 つのグループについて、この事業実施の現状と課題を、アンケート調査結果から明らかにした。平成 25 年度実施自治体調査においては 45 自治体から、平成 26 年度実施予定自治体からは 37 自治体から回答が寄せられた。とりわけ、就労準備事業と中間的就労の実施について質問をおこない、その結果を分析した。

第Ⅱ部では、3 種類のヒアリング調査を通して明らかとなった生活困窮者支援の事例をまとめた。第 1 は、生活困窮者自立促進支援モデル事業の多様な実施状況を把握するというで 5 自治体を抽出し、それぞれの課題を明らかにした。第 2 に、アクション・リサーチ対象自治体として釧路市、京丹後市、臼杵市を選び、継続的な調査を実施し、より詳細に地域におけるモデル事業実施における課題を明らかにした。第 3 の調査では、社会的企業や中間支援組織による生活困窮者支援と、社会的企業の事業経営の現状について行ったヒアリング調査結果を取りまとめた。

第Ⅲ部では、海外における生活困窮者に対する就労支援の実践として、イギリス、フランス、イタリア、韓国の事例について取りまとめた。それぞれの国により特色のある就労支援事業があることが明らかになるとともに、それを担う社会的企業にもいくつかのタイプがあることが明らかとなった。

第Ⅳ部では、第Ⅰ部から第Ⅲ部での分析を踏まえて、政策提言を取りまとめた。第 1 に、モデル事業における自立相談支援事業、就労準備支援そして中間的就労の関係について整理するとともに、これらの事業がより円滑に進むための対案を提示した。第 2 に、生活困窮者支援事業における行政と市民の連携のあるべき姿が議論された。第 3 には、とくに行政が中間的就労の場をどのようにして作り出すのかということに焦点を当てて、提言を取りまとめた。第 4 には、地域社会に目を移し、ここにおいて就労支援を通じた地域づくりの可能性について論じた。最後に、一般労働市場での就労が困難な人々が継続して働ける社会的企業創出の意義と可能性について提言を行った。

そして終章では、あらためてこれらの議論を整理した。すなわち、生活困窮者自立促進支援モデル事業における 2 つの就労支援、すなわち一般労働市場への移行支援と継続就労支援を可能にするモデル事業の広がりに向けた提案として、ここでは取りまとめた。

なお、第Ⅳ部で論じられた各章の主張がすべて、この調査研究委員会の統一見解というわけではない。もちろん、多くの部分で共通した見解をもっていることも確かだが、基本的には、各章の主張はその執筆者の責任において書かれたものであることを記しておく。とくに意見の分かれた部分においては、終章で整理を行った。

## 謝辞

この調査報告書をまとめるにあたって、ご協力をいただいた厚生労働省、自治体関係者ならびに社会的企業等民間団体の関係者に、厚くお礼を申し上げたい。

この生活困窮者自立促進モデル事業は平成 26 年度も続くことになるが、その過程でこのモデル事業が大きく前進することを期待するとともに、この調査報告書での議論がこれに貢献できることを願っている。また、関係者の皆さんからの忌憚のないご意見、ご批判を賜りたいと考えている。

## **【第1部 アンケート調査編】**

### **I. 生活困窮者自立促進支援モデル事業実施**

- ・ 予定自治体の現状と課題**

## はじめに

生活困窮者自立支援法の2015年4月施行にむけて、生活困窮者自立促進支援モデル事業（以下、「モデル事業」と略す）が2013年度に全国68地域で実施された。本研究において、モデル事業の実施状況や課題について把握するためアンケート調査を2回実施した。

アンケートの構成は、モデル事業の実施自治体の基本情報、既存の自立就労支援制度活用の有無、モデル事業の運営・実施の実態、自立相談支援事業、就労準備事業、中間的就労の推進の事業内容についての把握をおこなうものである。

本調査の対象は、2013年度にモデル事業を実施している自治体と2014年度にモデル事業を実施予定の自治体である。なお、アンケート票は、モデル事業の実施自治体から広く情報を得るため、調査票ワーキンググループを設置して、調査票を作成した。調査票にもとづき、下記の要領でアンケートを実施した。

### ○第1回

- ・調査名：  
平成25年度「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施自治体へのアンケート調査
- ・調査期間：2013年11月25日～2013年12月26日
- ・調査対象自治体：68件
- ・回収数：45／68
- ・回収率：66%

### ○第2回

- ・調査名：平成26年度「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施を検討されている自治体の意向に関するアンケート
- ・調査期間：2014年1月25日～2月26日
- ・調査対象自治体：82件
- ・回収数：37／82
- ・回収率：45%

## 1. 生活困窮者自立促進支援モデル事業アンケートの構成と視点

モデル事業についてのアンケートの構成は、以下の通りである。

- 1) 平成25年度「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施自治体へのアンケート調査
  - I. 生活困窮者自立促進支援モデル事業実施自治体の概要について
  - II. モデル事業実施地域における生活保護受給者および生活困窮者の現状と支援について
  - III. 今年度実施される（されている）モデル事業について
  - IV. 自立相談支援事業について

- V. 就労準備支援事業について
- IV. 就労訓練事業（中間的就労）の推進について
- VI. 今年度の事業実施と次年度に向けての展望

2) 平成 26 年度「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施を検討されている自治体の意向に関するアンケート

- I. 2014 年度の生活困窮者自立促進支援モデル事業自治体担当部署等について
- II. モデル事業実施の状況をお聞きする前に、貴自治体における生活保護受給者や生活困窮者の現状
- III. 貴自治体の「モデル事業」2014 年度の実施予定について
- IV. モデル事業の実施予定の内容について
- V. 自立相談支援事業の 2014 年度実施予定、検討中の自治体にお聞きします
- VI. 就労準備支援事業の 2014 年度実施予定、検討中の自治体にお聞きします
- VII. 自立相談支援事業の 2014 年度実施予定、検討中の自治体にお聞きします

また、アンケート結果から本論で着目する視点は、以下の 4 点である。

1) モデル事業の実施自治体における対象者像についての把握である。各自治体には地域性があるため一概には言えないが、対象者像について明らかにすることはモデル事業を組み立てる上で大きな課題の一つとなっているからである。

2) 自治体におけるモデル事業の実施体制の把握である。モデル事業においては、庁内外の連携・協議や行政間連携が重要とされており、支援対象者に対してどのような支援を展開していくかに関わる課題となっているからである。

3) 各事業においての設置形態や支援方法、支援内容、出口の有無、事業ごとの課題についての設問を設け、事業の現状と課題を把握した。モデル事業は、相談から就労支援と幅が広いとため、事業間の関係性や出口の問題をどのように考えていくかが大きな課題となっている。

4) さらに、本調査では 2014 年度にモデル事業の実施を検討している自治体へのアンケート調査をおこない、事業の準備状況や予定を把握することによって、制度の展開の課題をより深くとらえることとした。

## 2. 「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施自治体へのアンケート調査より

### 1 モデル事業の対象者の把握について

モデル事業のなかで、大きな課題の 1 つとなっているのが対象者をどのように把握するかということであるが、ここではアンケートの「モデル事業実施地域における生活保護者を除く生活困窮者の数

的な現状把握の方法」、「自治体における生活困窮者像」、「相談支援の対象者」のグラフから考えたい。

まず、「モデル事業実施地域における生活保護者を除く生活困窮者の数的な現状把握の方法」については、「今後、これらの生活困窮者の現状を、既存データの整理によって把握する予定(32.5%)」のほかに、「これらの生活困窮者の現状を、既存データの整理によってある程度把握している(17.5%)」で「既存の関連する相談窓口の実績からある程度想定している」、「保護の相談のあった者のうち保護にいたらなかった者を想定」といった「その他」の回答からも具体的な内容を考えることができる。

さらに、具体的な生活困窮者像については、生活保護を除く低所得者 85%、長期の失業者の中高齢者 65%、ニート 50%、母子世帯 50%、長期失業の若者 47.5%、ひきこもり 45%、知的障害・発達障害をもつ生活困窮者、不安定雇用の若者 42.5%と続いている。

たしかに、実際にモデル事業実施下における自立相談支援の対象者からみても、生活保護を除く低所得者 82.1%、長期の失業者の中高齢者 69.2%、ニート 59%、長期失業の若者 59%、ひきこもり 71.8%、知的障害・発達障害をもつ生活困窮者 51.3%、不安定雇用の若者 59%という対象者が相談にきていることがわかる。

ここで着目する点は、その中に生活保護受給者 53.8%、精神疾患を抱える者 53.8%、その他としてホームレス、出所者、生活困窮など様々な生活上の困難を抱えた自殺念慮のある又はそのおそれのあるもの、金銭管理が困難な者があがっていることである。そのため、対象者は個別の課題のみを抱えているにとどまらず、多様な課題を抱えている対象者が窓口にきていることが推測される。よって、現実には緊急を要する問題や複合的な困難を抱えている人への支援が求められる。

## 2 自治体内の連携・協議と行政機関の連携

これまでの福祉施策や就労支援の既存制度においては各担当が行っていたが、生活困窮者制度においては他部署との連携や協議の場が必要となっている。それは、本制度が福祉にとどまらない就労支援・創出が必要となっているからである。

アンケートの回答より、自治体内の関係部署との実態的な連携があるのは 31/42 自治体と、73.8%となっている。とくに、連携している行政分野は福祉部署課の間での連携が 90.3%、続いて就労 64.5%、商工 45.2%、教育 38.7%となっている。その他として、企画・財政、産業対策、子育て支援部、消費者行政、水道、税務、年金などが挙げられている。ここには、事業ごとにおける各部署課との連携や対象者把握に向けた連携など行政内部における取組の特徴がみられる。

さらに、自治体内の関係部署との協議の場の設置についても 54.8%が「ある」と回答している。これは、アンケートを事業のはじまったばかりの時期に実施したという制約はあるものの（アンケートは 12 月実施）、半数以上が協議の場の設定の必要性を考えているということになる。具体的に協議の場に参加している行政分野は、福祉 100%、就労 52.2%、商工 47.8%、医療 47.8%、教育 39.1%につづいて、住宅 30.4%となっている。

また、行政機関との連携において、今後の連携の予定について「ある」と回答した自治体は 66.7%である。国との連携は就労 92%、福祉 8%となっている。都道府県においては就労 50%、福祉 50%、

医療 16.7%と続いている。市町村では福祉 81.8%、教育 18.2%となっている。そのため、国、都道府県では就労分野との連携、都道府県、市では福祉分野との連携が必要とされている。よって、各行政機関がこれまで担ってきた役割をつなぐことが求められている。

### 3 自立相談支援事業・就労準備事業・就労訓練（中間的就労）の推進事業について

#### 1) 自立相談支援事業について

自立相談支援機関の設置形態としては自治体の直営 10%、民間団体への委託が 80%となっている。委託先は社会福祉協議会や社会福祉法人が中心となっている。こうした中で事業が実施されているが、ここではアンケートから自立相談支援事業の支援からどのように出口への支援を行っていくかに焦点をあてて考えてみたい。

まず、実施している具体的な支援メニューとしては、「生活困窮者が抱える多岐にわたる課題にたいする相談対応」 97.4%、「困窮者が抱えるもろもろの課題解決に向けた支援計画の策定」 94.7%、「ハローワーク等への同行訪問などの就労を支援する機能」 92.1%、つづいて「多様な支援に必要な関係機関とのネットワークづくり」 78.9%、「経済的困窮者に対する生活保護受給への誘導」 73.7%となっている。このように自立相談事業では、対象者からの多様な相談を受けて支援計画策定やネットワークづくりから一般就労、生活保護への支援が筋道としてみられる。

そのため、支援対象者の出口として想定されているのは、「ハローワークを通じた一般就労」94.9%、「生活保護の受給」 74.4%となっている。一方で、制度内における就労支援事業、中間的就労事業における支援、民間支援機関による居場所、ボランティアなどの社会参加が必要とされている。

こうした就労支援・創出としての出口は不足しているもの、今後つくっていかうと考えているものの回答からも必要性がみられる。回答より「継続的就労が可能な中間的就労の実施機関」 73.5%、「一次的な就労訓練の実施機関」 58.8%が挙げられている。つづいて、「一般就労先となる事業所」(50%)、「生活支援を行う民間支援機関」 44.1%、「ボランティアなどの社会参加を創出する民間支援機関」 44.1%、「基礎的な就労体験機会を創出する民間支援機関」 44.1%と続いている。

そのため、出口としての中間的就労の実施機関や就労支援の実施機関などの地域資源とつながることやつくることが求められていることや、これまでの部署や事業を行っている団体からすれば新しい領域をつくる仕事となっていることが課題である。

#### 2) 就労支援事業と中間的就労の推進の位置づけ、実施について

今年度、モデル事業の実施パターンとしては自立相談支援事業のみを実施が 35.7%と 4 割近く、自立相談支援事業と就労準備支援事業と就労訓練事業の推進を実施が 28.6%、自立相談支援事業と就労準備支援事業を実施が 21.4%と続いている。このように、アンケート回答自治体の 6 割程度が就労準備支援、中間的就労を実施している。さらに言えば、来年度の事業実施予定パターンとしては、自立相談支援事業のみを実施が 16.7%、自立相談支援事業と就労準備支援事業と就労訓練事業の推進を実施が 29.2%、自立相談支援事業と就労準備支援事業を実施が 25%と続いている。こちらのアンケー

ト結果からも就労準備支援、中間的就労の必要性を感じている自治体は6割近くになることがわかった。

一方で、就労準備事業や中間的就労事業を実施しない理由として挙げられているのは、「国の別の制度を使って、同様の取組みを実施している」23.1%を除けば、「就労支援は必要だが、準備が十分に追いつかなかったから」30.8%、「担当する部署の体制が十分に整っていないから」15.4、「地域における関係団体との連携・協力が十分に進んでいないから」23.1%となっており、新しい事業における担当からのアプローチの難しさや、実際に地域資源とネットワークを形成することや資源そのものをつくるのが課題となっている。

そうした中で、アンケートに回答した自治体の内、就労準備支援事業を実施しているのは24自治体であった。実施形態については、82.6%が民間団体に委託で、13%が自治体の直営となっている。就労準備事業について協力を得る団体の有無については、「ある」が33.3%であった。具体的にはハローワーク、社会福祉法人、地域就労支援センターなどの他にNPO法人、まちづくり団体、一般企業などがある。

この就労準備支援事業の出口として想定されているのは、「一般就労となる事業所」65.2%である。その後、「継続的就労が可能な中間的就労の実施機関」43.5%、「一時的な就労訓練の実施機関」39.1%が想定されている。しかしながら、出口につないでいく課題としては「なかなか協力を得られる事業所等が増えない」、「受け入れ先がすくない」、「就労体験の受け入れ先の開拓」、「中間的就労先がない、ハローワーク以外の一般就労の出口もない、他機関や他事業での出口もない」などの状況がうかがえる。

また、就労訓練事業（中間的就労）は、2013年度のモデル事業においては就労訓練事業の推進とされている。そのため事業の実施内容も大きく3類型される。1) 実施準備のための調査・検討、2) 一般就労への移行を前提とした就労訓練事業の実施、3) 一般就労への移行に加え、継続的就労も含む中間的就労の実施である。

この事業を終えた出口として想定されているものは、「一般就労先となる事業所」が100%とほとんどの自治体が想定しているが、つづいて「引き続き中間的就労の場での就労」50%をしめている。しかしながら、受入事業所が少なく受入先の開拓から始めている自治体や受入事業所のメリットがない、対象者に対するメリットがどこにあるのかが明確に見出せずに手探り状態である。そのため、まだまた事業がはじまったばかりであるために、各地域で模索しはじめているのが現状である。そのため、継続的な中間的就労の場をどのようにつくっていくのか制度的な整備が必要となっている。

### 3. 「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施を検討している自治体へのアンケート調査より

2014年度からモデル事業を実施することを検討している自治体82ヶ所にアンケート調査をおこない、37ヶ所から回答を得た。ここでは、2013年度から実施している自治体の課題や問題を補足的に補うかたちで2014年度実施予定自治体のアンケート回答を分析する。とくに、着目する視点は、1)

実施予定の自治体の内実としての自治体内の連携・協議と行政機関の連携についての課題、2) 自立相談支援事業・就労準備事業・就労訓練（中間的就労）の推進事業についてである。

## 1 実施予定の自治体の内実としての連携・協議と行政機関の連携についての課題

2014年度の実施予定の自治体は18か所、残りの19自治体は現時点では実施しないことを決定、未定となっている。その内実としては、庁内連携の体制が不十分、担当部署がきまらない、人材が不足など課題をもっているとされている。一方で、2015年からの制度施行年から対応できるという回答もある。

自立相談支援事業については1自治体をのぞき、17自治体が実施予定である。また、2014年度に実施する18自治体自治体のうち就労準備支援事業、就労訓練事業をおこなう自治体は8ヶ所となっている。実施しない自治体でも、「実施したいが現時点でそれを実施する体制が十分ではない」70%という理由もあげられている。さらに、中間的就労については回答があった自治体のうち「実施したいが、現時点でそれを実施できる民間団体が育っていないから」36%という回答が多い。よって、2014年度実施予定自治体においても自立相談支援事業は実施するものの就労準備支援事業や就労訓練事業における対象者のニーズ把握の課題や受入団体の有無の課題があり実施したくてもできないといった理由が見受けられる。

さらに、モデル事業の実施担当部署に関しては、多くが福祉の部署が担当になっている。そのため、連携先としては就労や医療、他の関係部署、行政機関との連携が必然的に必要とされており、事業実施にあたっての課題となっている。

## 2 自立相談支援事業・就労準備事業・就労訓練（中間的就労）事業について

### 1) 自立相談支援事業について

自立相談支援機関の設置形態としては自治体の直営が4自治体22%、民間団体への委託が9自治体50%となっている。委託先は社会福祉協議会や社会福祉法人が中心となっている。実施している具体的な支援メニューについては、「生活困窮者が抱える多岐にわたる課題に対する相談支援」76.5%、「困窮者が抱えるもろもろの課題解決に向けた支援計画の策定」76.5%となり、つづいて「ハローワーク等への同行訪問などの就労を支援する機能」64.7%、「経済的困窮者に対する生活保護への誘導」58.8%となっている。そうした相談をうけた支援対象者の出口としては、「ハローワークを通じた一般就労」77.8%、「生活保護の受給」72.2%、「求職者支援制度による職業訓練」55.6%という回答を得た。

### 2) 就労準備支援事業と中間的就労事業

就労準備支援事業を実施予定である8自治体のうち、6自治体が「民間団体への委託」と回答し、2自治体が「未定」と回答している。「民間団体への委託」と回答した6自治体の委託先としては、「パソナ（生保事業でしているため）」、「社会福祉法人 聖隷福祉事業団」「現在公募中」のほか「未定が」3自治体となっている。

こうした中で、出口として想定されている場所は「継続就労が可能な中間的就労の実施機関」、「求職者支援制度による職業訓練の実施機関」という回答がそれぞれ4件と66.7%と最も多い。次いで、「一時的な就労訓練（中間的就労）の実施機関」「一般就労先となる事業所」がそれぞれ3件ずつではあるが50.0%となっている。

また、就労訓練事業を実施予定、または検討中との回答は4件であった。この事業の当面の（中期的な）達成目標は、「平成27年度の法施行に向けて、本市の状況に応じた就労訓練事業の方向性・あり方の検討」という回答があったほかは、すべて「未定」であった。

具体的な事業内容として、「ある」との回答は1自治体のみ。3自治体は「未定」、「本市の状況に応じた就労訓練事業のあり方等の調査・研究」を行うとのことである。終了後の出口についても、回答は1自治体のみで、「一般就労先となる事業所」、「求職者支援制度による職業訓練」と回答している。一般就労となる事業所の紹介については、「ハローワークを通して」、「市が委託する民間事業者の就労支援による紹介」と回答している。

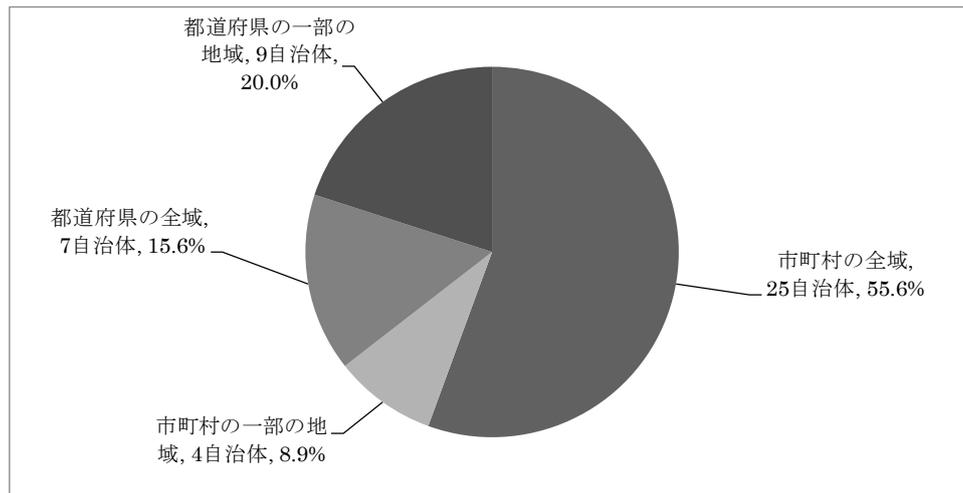
以上のように、2013年度にモデル事業を実施している自治体よりも2014年度実施予定の自治体のほうがより就労準備支援事業や就労訓練事業についての必要とされているが、どのように進めていくかを模索している。そのため、モデル事業の実施そのものの支援や継続的な中間的就労の場をどのようにつくっていくかの情報共有がより一層必要となっている。

#### 4 「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施している自治体のアンケートデータ

##### 1. 基本情報

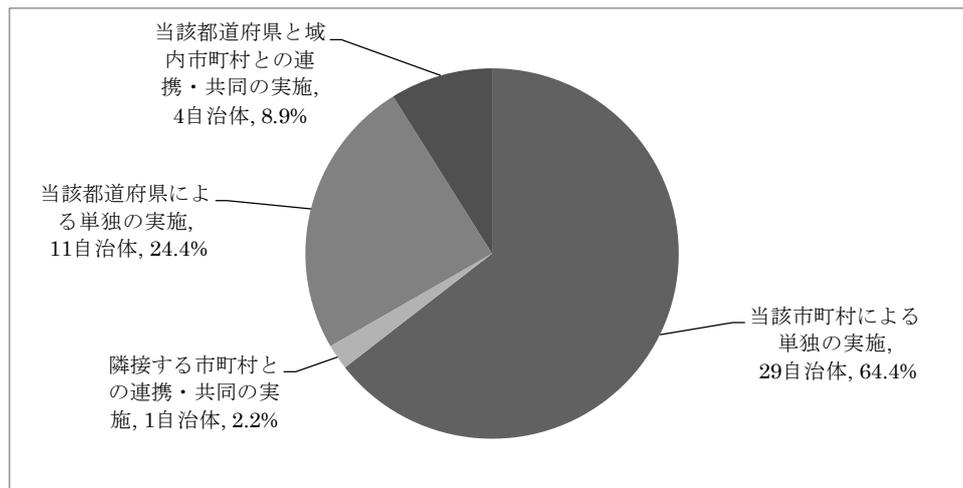
###### ○モデル事業の実施エリア

回答のあった45自治体の実施エリアは「市町村の全域」がもっと多く、25自治体（55.6%）、次に「都道府県の一部地域」が9自治体（20.0%）、都道府県の全域が7自治体（15.6%）、市町村の一部の地域4自治体（8.9%）となっている。



###### ○ほかの自治体との連携・共同の実施について

「当該市町村による単独の実施」「当該都道府県による単独の実施」が、それぞれ29自治体、11自治体となっている。次いで「当該都道府県と域内市町村との連携・共同の実施」が4自治体、「隣接する市町村との連携・共同の実施」が1自治体のみである。



回答のあった45の自治体および、実施エリア、人口世帯数、高齢化率は次のとおりである。  
 実施エリアの区分および、以下の表は政令市等の行政区分を都道府県番号順にならべている。

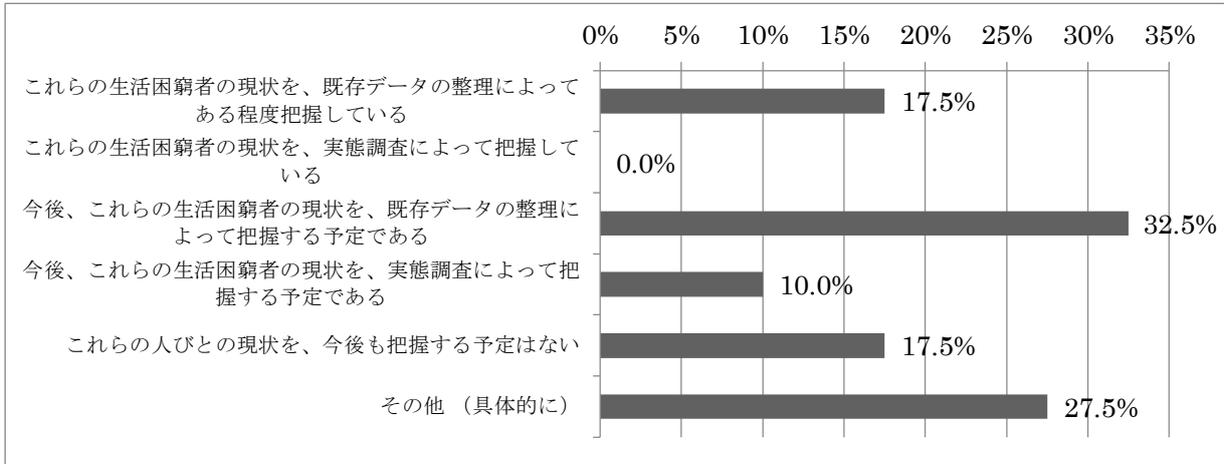
No.	区分	都道府県	自治体名	一部実施の場合のエリア	人口 (千人)	世帯数 (千世帯)	高齢化率 (%)
市町村の全域							
1	政令指定都市	静岡県	浜松市		793	302	-
2	政令指定都市	兵庫県	神戸市		1538	687	24
3	政令指定都市	福岡県	福岡市		1495	735	19
4	特別区	東京都	足立区		670	318	23
5	中核市	北海道	旭川市		349	175	28
6	中核市	千葉県	柏市		404	162	-
7	中核市	大阪府	豊中市		391	182	-
8	中核市	高知県	高知市		338	160	25
9	市	北海道	岩見沢市		88	42	29
10	市	北海道	釧路市		181	94	27
11	市	山形県	山形市		253	98	24
12	市	千葉県	香取市		83	27	-
13	市	千葉県	野田市		157	63	24
14	市	富山県	氷見市		51	17	32
15	市	石川県	小松市		109	40	24
16	市	愛知県	長久手市		52	21	15
17	市	三重県	名張市		87	33	25
18	市	滋賀県	東近江市		116	41	22
19	市	京都府	京丹後市		59	22	31
20	市	大阪府	柏原市		73	31	24
21	市	香川県	丸亀市		113	47	29
22	市	高知県	須崎市		23	11	-
23	市	佐賀県	佐賀市		236	95	24
24	市	大分県	臼杵市		42	17	33
25	市	鹿児島県	日置市		51	20	-
市町村の一部の地域							
26	政令指定都市	北海道	札幌市	厚別区、豊平区	344	167	22
27	政令指定都市	千葉県	千葉市	中央区、稲毛区	357	164	22
28	政令指定都市	神奈川県	相模原市	緑区、中央区、南区	275	123	22
29	政令指定都市	熊本県	熊本市	中央区	175	89	22
都道府県の全域							
30	都道府県	新潟県	新潟県		2332	869	27
31	都道府県	福井県	福井県		795	276	26
32	都道府県	長野県	長野県		2122	803	28
33	都道府県	岐阜県	岐阜県		2056	743	24
34	都道府県	山口県	山口県		1422	599	29
35	都道府県	徳島県	徳島県		771	306	28
36	都道府県	沖縄県	沖縄県		1408	541	17
都道府県の一部の地域							
37	都道府県	北海道	北海道	釧路町、厚岸町、浜中町、標茶町、弟子屈町、鶴居村、白糠町	65	29	28
38	都道府県	青森県	青森県	下北郡	18	7	-
39	都道府県	福島県	福島県	伊達郡、安達郡	45	147	31
40	都道府県	大阪府	大阪府	政令市、中核都市を除く全地域	4105	1766	21
41	都道府県	島根県	島根県	松江市	206	86	24
42	都道府県	鳥取県	鳥取県	鳥取市、岩美町、若桜町、智頭町、八頭町	28	10	-
43	都道府県	熊本県	熊本県	八代市、天草市、玉名郡	258	97	32
44	都道府県	大分県	大分県	日出町	28	10	25
45	市	熊本県	菊池市	菊池圏域(菊池市・合志市・菊陽町・大津町)	174	39	-

生活保護受給世帯数、受給者人数、生活保護率および、母子世帯数、その他世帯数は次の通り。

No.	都道府県	自治体名	生活保護受給世帯数(世帯)	生活保護受給人数(人)	生活保護率(%)	母子世帯数(世帯)	その他世帯数(世帯)
市町村の全域							
1	静岡県	浜松市	5,542	7,458	9.4	340	1,768
2	兵庫県	神戸市	34,541	49,147	32.0	3,226	6,729
3	福岡県	福岡市	31,154	42,722	28.6	2,305	6,625
4	東京都	足立区	18,189	25,808	38.5	1,346	3,369
5	北海道	旭川市	9,967	13,942	39.9	1,067	1,372
6	千葉県	柏市	-	-	-	-	-
7	大阪府	豊中市	7,208	10,184	26.0	665	1,187
8	高知県	高知市	9,526	13,094	38.7	722	1,821
9	北海道	岩見沢市	1,661	2,328	26.5	138	335
10	北海道	釧路市	6,696	10,106	55.8	809	1,233
11	山形県	山形市	1,378	1,788	7.1	57	300
12	千葉県	香取市	-	-	-	-	-
13	千葉県	野田市	1,133	1,658	10.6	88	157
14	富山県	水見市	134	162	3.2	2	21
15	石川県	小松市	350	416	3.8	12	25
16	愛知県	長久手市	90	116	2.2	5	6
17	三重県	名張市	391	579	6.7	39	69
18	滋賀県	東近江市	496	746	6.4	52	68
19	京都府	京丹後市	385	574	9.7	22	109
20	大阪府	柏原市	895	1,282	17.6	74	95
21	香川県	丸亀市	745	972	8.6	43	52
22	高知県	須崎市	541	724	31.5	24	64
23	佐賀県	佐賀市	2,188	2,759	11.7	94	115
24	大分県	臼杵市	391	516	12.3	18	60
25	鹿児島県	日置市	-	-	-	-	-
市町村の一部の地域							
26	北海道	札幌市	9,085	13,050	37.9	1,008	2,206
27	千葉県	千葉市	14,250	19,742	55.3	775	4,553
28	神奈川県	相模原市	2,848	3,870	14.1	224	752
29	熊本県	熊本市	4,274	5,485	31.3	226	548
都道府県の全域							
30	新潟県	新潟県	15,192	20,530	8.8	874	3,890
31	福井県	福井県	3,009	3,907	4.9	108	621
32	長野県	長野県	8,818	11,514	5.4	390	1,480
33	岐阜県	岐阜県	9,297	11,902	5.8	339	1,309
34	山口県	山口県	12,891	17,187	12.1	638	2,177
35	徳島県	徳島県	10,899	14,945	19.4	616	1,269
36	沖縄県	沖縄県	23,749	33,463	23.8	1,431	3,322
都道府県の一部の地域							
37	北海道	北海道	1,215	1,819	28.0	130	123
38	青森県	青森県	310	478	26.6	26	69
39	福島県	福島県	14,663	-	11.0	2	27
40	大阪府	大阪府	1,316	1,974	13.0	150	176
41	島根県	島根県	2,044	2,817	13.7	166	621
42	鳥取県	鳥取県	-	-	-	-	-
43	熊本県	熊本県	2,103	2,756	10.7	66	448
44	大分県	大分県	219	298	10.6	12	23
45	熊本県	菊池市	-	-	-	-	-

## 2. 困窮者の現状把握と既存施策の利用について

### ① モデル事業実施地域における生活保護者を除く生活困窮者の数的な現状把握の方法

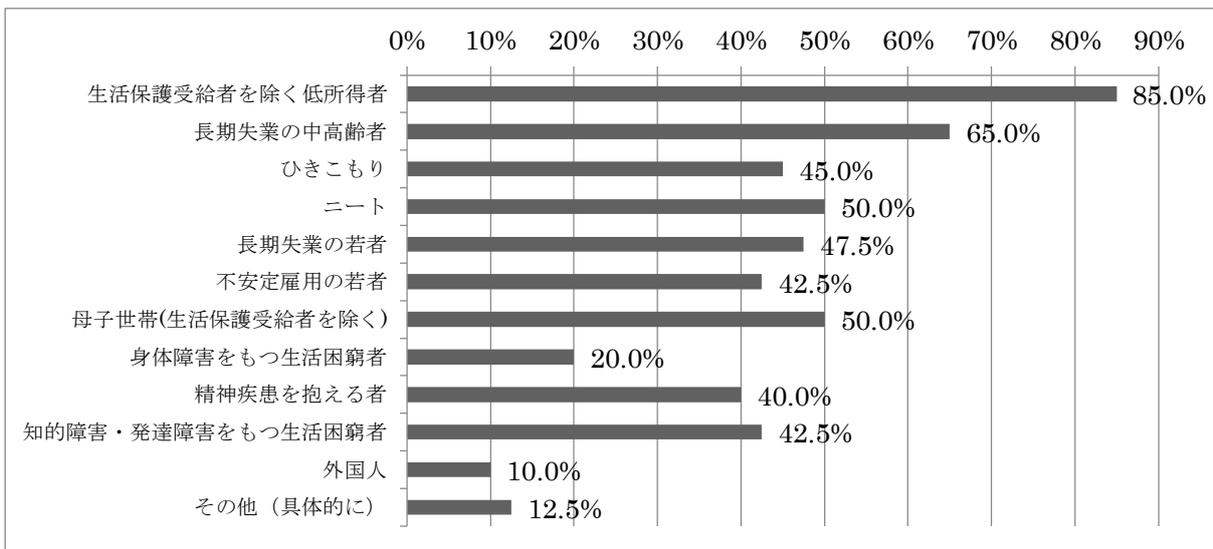


(N=40)

その他回答としては次のようなものがあった。

- ・ 住民税非課税者数を把握
- ・ 既存の関連する相談窓口の実績からある程度想定している。
- ・ 保護の相談のあった者のうち保護に至らなかった者を想定
- ・ 定義が漠然としており、既存の統計指標ではデータとして整理するのは困難である。
- ・ 数的な把握は困難と考える
- ・ 今後把握の方法について検討する。
- ・ 事業を実施していく中で必要があれば把握することを検討したい。
- ・ アウトリーチによりこれからの生活困窮者への支援を実施していくが、人数を把握する予定はない。

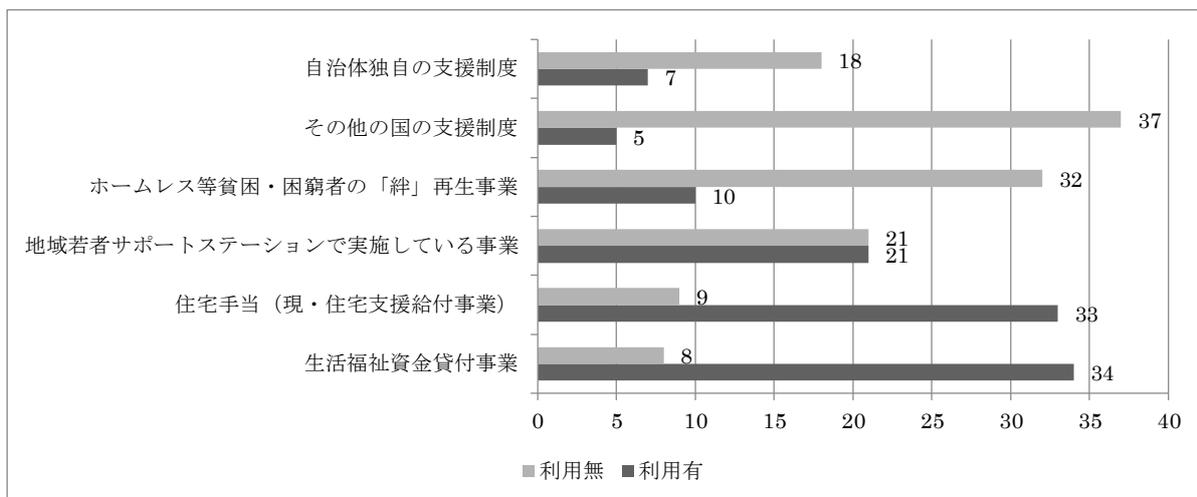
### ② 自治体における生活困窮者像



(N=40)

その他回答としては、「生活保護の相談のみで困窮している者」「ホームレス、出所者」という回答のほか、推測していないという回答もあった。

### ③ 既存の生活困窮者支援制度の利用割合



#### ◆ モデル事業との使い分け

- ・ 自立相談支援モデル事業の相談の出口として、利用する。
- ・ 既存の制度、事業が利用できる生活困窮者であれば、当該制度を利用した支援、または、当該相談窓口適切につなぐ。相談内容に応じて、各制度の活用を決めていく。
- ・ パーソナル・サポート・サービスモデル事業と市が実施している既存相談支援機関である市民相談・消費生活相談・多重債務相談支援を合わせて実施する。その他の既存制度については、支援ツールとして活用する。
- ・ 自立相談支援機関が中心となり、地域資源を巻き込んだ（仮称）自立支援協議会を設置し、各資源の事業と連携して併用する。
- ・ 熊本県独自の支援制度とモデル事業をどのように整理するかについては、H27年度の生活困窮者自立支援法の施行に向けて検討中。
- ・ モデル事業の相談窓口で相談受付、十分に聞き取りを行って、対象となる方にはプランを作成するが、その時、必要に応じて、「生活福祉資金貸付事業」や「住宅支援給付事業」へつなげることを考えている。
- ・ 相談者の状況に応じて、利用できる制度を活用していく。相談者を紹介するなど連携しながら支援する。
- ・ 支援を受ける者の状況に応じて利用しているが、すでにこれらの制度(ex.生活福祉資金)を利用してから相談に来る者もあり、最終的には、生活保護申請に至る場合も多い。
- ・ 自立相談支援モデル事業にて受け付けた対象者について、要件に該当する場合は住宅支援給付当の既存事業につなげるといった形で、出口の一つとして活用したい。
- ・ 各種事業の所管部門と連携し、必要に応じて併用する。
- ・ 住宅支援給付、若者地域若者サポートステーション、絆再生事業と一緒に実施 生活福祉資金貸付事業はつなぐ
- ・ 地域若者サポートステーションは区の独自委託事業の部分を生活困窮者対策とする。
- ・ 使い分ける予定はなく、一体化を図りたいと考えている
- ・ 生活福祉資金事業に来るということが、生活困窮であると考えられるので、相談に来た人のフォローアップをして、モデル事業につなげたい。
- ・ 相談支援（モデル事業）でまず受付、必要な人にはその人に合ったサービスにつないでいる（併用）
- ・ 生活福祉資金利用者に対して、家計支出の助言指導を実施する
- ・ 福祉事務所または自立相談支援事業実施窓口でそれぞれ必要な方には制度の紹介、つなぎを行う
- ・ 自立相談支援センターで相談を聞いたうえで、困窮者にあった支援プランを作成し、必要がある方を各種支援につないでいく。
- ・ 各事業の利用目的ごとに必要に応じて併用していく。
- ・ 自立生活サポート事業の支援・相談ノウハウを自立相談事業へ、生活福祉資金貸付で培った支援ノウハウを家計相談事業へ、社会的居場所づくり事業で得たノウハウとネットワークが就労事業に生かすことができた。

### 3. 今年度実施予定のモデル事業について

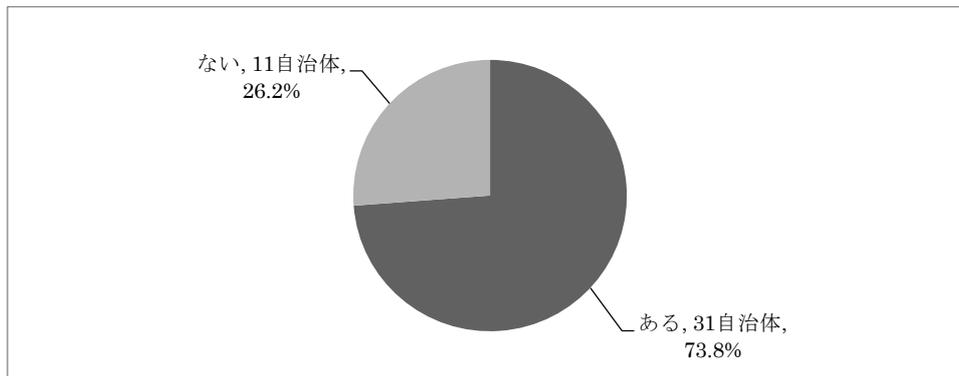
#### ◆実施予定のモデル事業の具体的な内容および開始年月

No.	自治体名	自立相談支援事業	就労準備支援事業	就労訓練事業 (中間的就労)の推進	家計相談支援事業	子どもの学習支援事業	その他事業
市町村の全域							
1	浜松市	実施しない	-	実施しない	-	実施しない	-
2	神戸市	実施	2013年9月	実施しない	2013年9月	-	-
3	福岡市	実施	2013年11月	-	-	-	-
4	足立区	実施	2013年4月	-	-	-	実施 2013年4月
5	旭川市	実施	2014年1月	実施しない	-	実施しない	-
6	柏市	実施	2013年4月	実施	2013年10月	-	実施 2013年10月
7	豊中市	実施	2013年4月	実施しない	2013年10月	実施	2013年12月
8	高知市	実施	2013年11月	-	-	-	実施 2013年11月
9	岩見沢市	実施	2013年10月	実施	2013年10月	実施	2013年10月
10	釧路市	実施	2013年4月	実施しない	2014年4月	実施	2014年4月
11	山形市	実施	2013年11月	-	-	-	-
12	香取市	実施	2013年11月	実施	2013年11月	-	-
13	野田市	実施	2013年4月	実施しない	-	実施	2013年4月
14	水見市	実施	2014年1月	-	-	実施	2014年1月
15	小松市	実施	2013年4月	-	-	-	-
16	長久手市	実施	2014年1月	実施	-	実施	2014年1月
17	名張市	実施	2013年7月	実施	2013年7月	実施	2013年7月
18	東近江市	実施	2013年10月	-	-	実施	2013年10月
19	京丹後市	実施	2013年4月	実施	2013年4月	実施	2013年12月
20	柏原市	実施	2013年10月	実施	2013年10月	-	実施 2013年10月
21	丸亀市	実施	2013年11月	実施	2013年11月	実施	2013年11月
22	須崎市	実施	2014年1月	-	-	-	-
23	佐賀市	実施	2013年10月	実施	2013年10月	実施	2013年10月
24	臼杵市	実施	2013年4月	実施	2013年10月	実施	2013年10月
25	日置市	実施	2013年4月	実施	2013年9月	-	-
市町村の一部の地域							
26	札幌市	実施	2014年1月	実施	2014年1月	実施	2014年1月
27	千葉市	実施	2013年1月	実施	2013年1月	実施	2013年1月
28	相模原市	実施	2013年10月	実施	2013年10月	実施	2013年10月
29	熊本市	実施	2013年11月	実施	2013年11月	-	-
都道府県の全域							
30	新潟県	実施	2013年4月	実施	2013年4月	-	-
31	福井県	実施	2013年11月	実施	2013年11月	実施しない	-
32	長野県	実施	2013年4月	-	-	-	-
33	岐阜県	実施	2013年4月	実施	2013年4月	実施	2013年4月
34	山口県	実施	2013年7月	実施	2013年7月	実施	2013年7月
35	徳島県	実施	2013年8月	実施	2013年8月	実施	2013年8月
36	沖縄県	実施	2013年4月	実施	2013年4月	-	-
都道府県の一部の地域							
37	北海道	実施	2013年10月	-	-	-	-
38	青森県	実施	2013年12月	実施しない	-	実施しない	-
39	福島県	実施	2013年12月	-	-	-	-
40	大阪府	-	-	-	実施	2013年11月	-
41	島根県	実施	2013年4月	実施	2013年7月	実施	2013年7月
42	鳥取県	実施	2013年11月	実施	2013年11月	-	実施 2013年11月
43	熊本県	実施	2013年10月	-	-	-	-
44	大分県	実施	2014年1月	実施	2014年2月	実施しない	-
45	菊池市	実施	2013年10月	実施	2013年10月	-	-

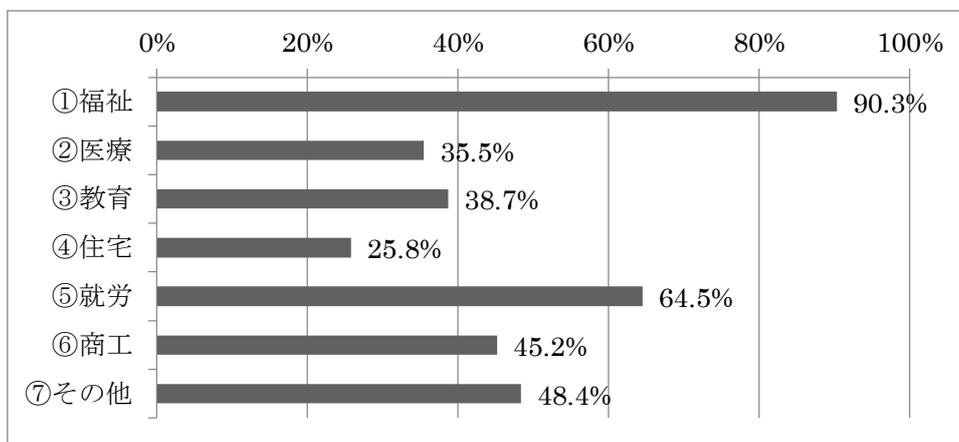
その他の事業としては、「子ども・若者支援」「緊急一時宿泊支援、緊急一時食糧支援」「生活困窮者支援体系の検討」「地域生活支援計画事業」「一時生活支援、若者自立支援」「生活困窮者支援体系の検討」「社会的居場所事業として前年度から継続した」「生活支援活動促進事業」「フードバンク事業／生活必需品パック事業」「ネットワークづくり及び研修」などがあげられている。

#### 4. モデル事業実施に際しての他部署との連携・協議

##### ① 自治体内の関係部署との実態的な連携



##### ◆ 連携している行政分野

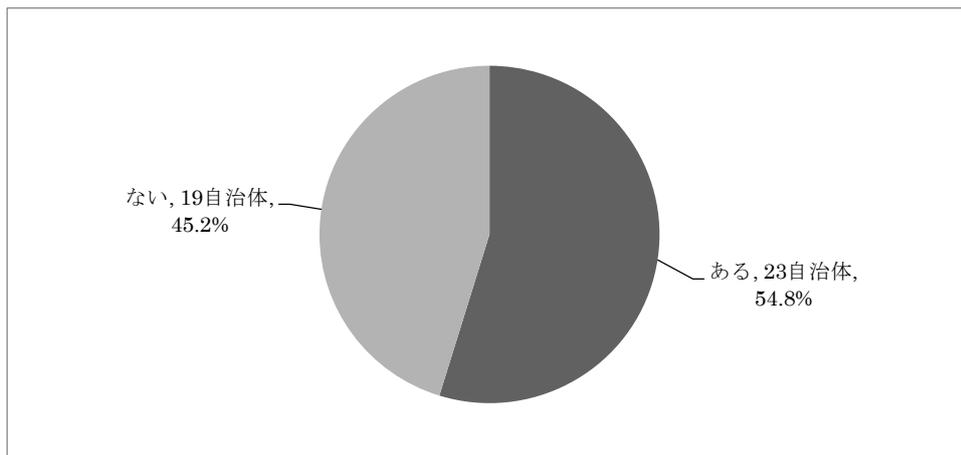


(N=31)

その他回答としては、次のような回答があげられている。

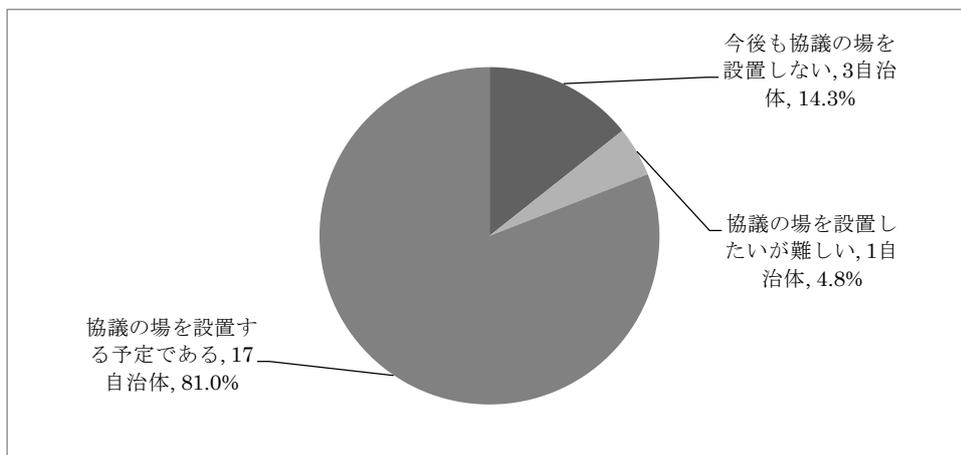
「企画、財政」「高齢者支援・コミュニティ防災・財政企画・市民」「産業対策、自殺対策」「子育て支援部、市民生活部」「市民の総合相談窓口の部署」「市民相談部門」「消費者行政」「消費生活分野等」「人権、税、保育、水道」「人事課、財政課、契約課、地域福祉課、経済企画課、消費生活センター、男女共同参画課ほか」「水道、消費生活、納税」「税務」「庁内での会議や通知により情報提供や協力依頼を行っている段階」「町内窓口部署」「年金、介護保険、税」

② 自治体内の関係部署との実態的な協議の場

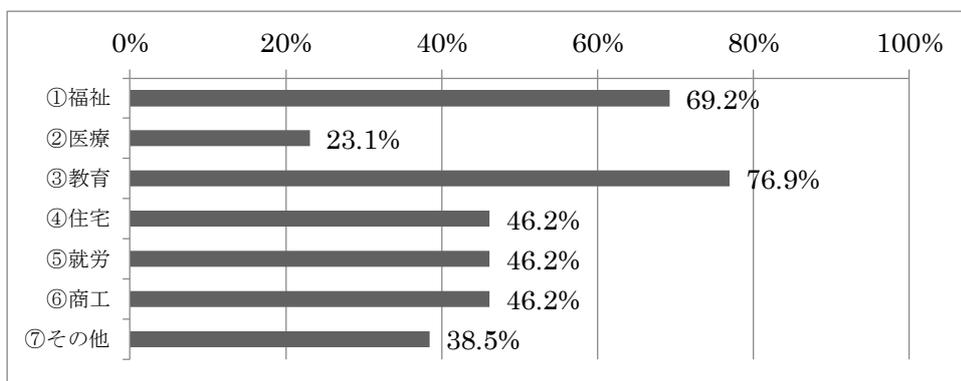


(N=42)

◆ 協議の場がない場合の今後の予定

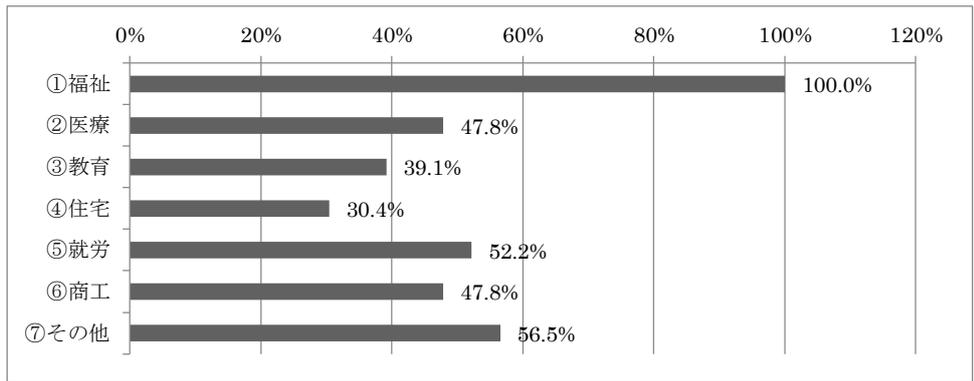


◆ 協議の場を設置する予定の場合の行政分野



(N=13)

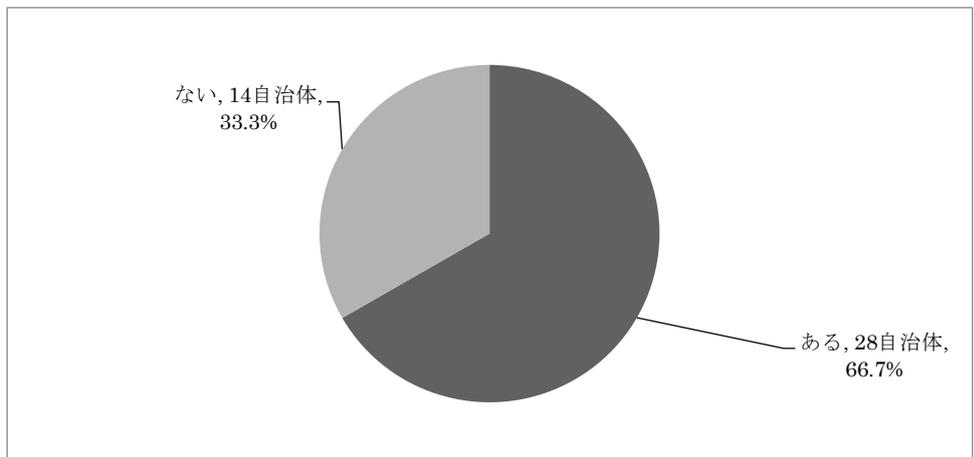
◆ 協議の場に参加している行政分野



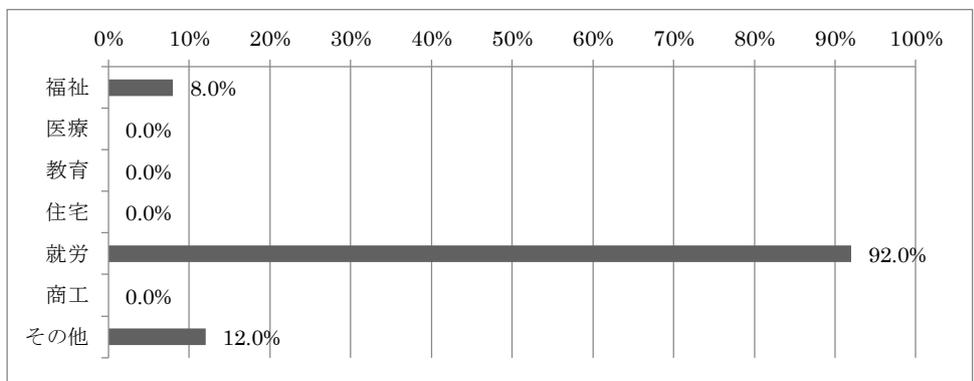
(N=23)

③ 行政機関との連携について

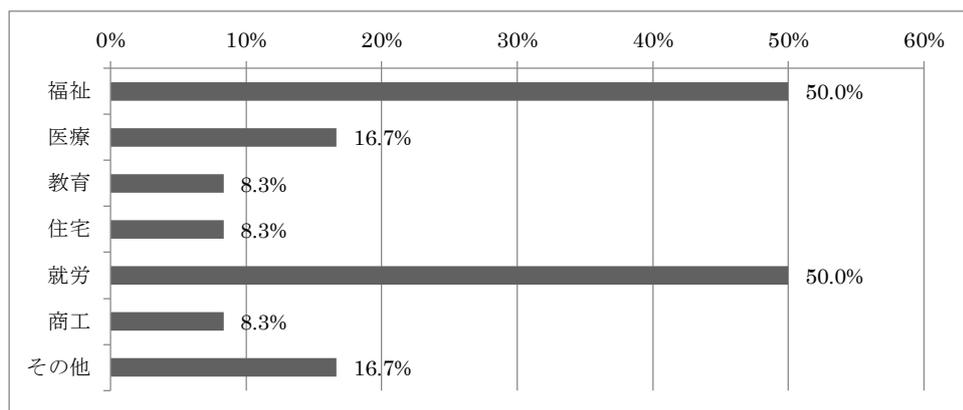
◆ ほかの行政機関との今後の連携の予定について



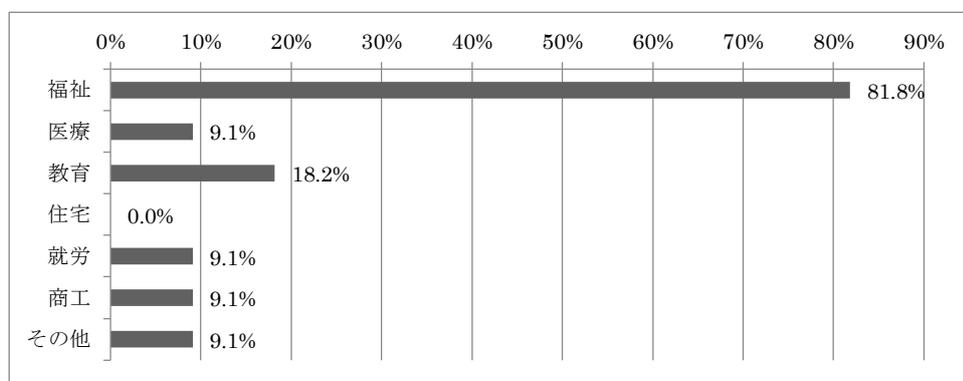
国 (N=25)



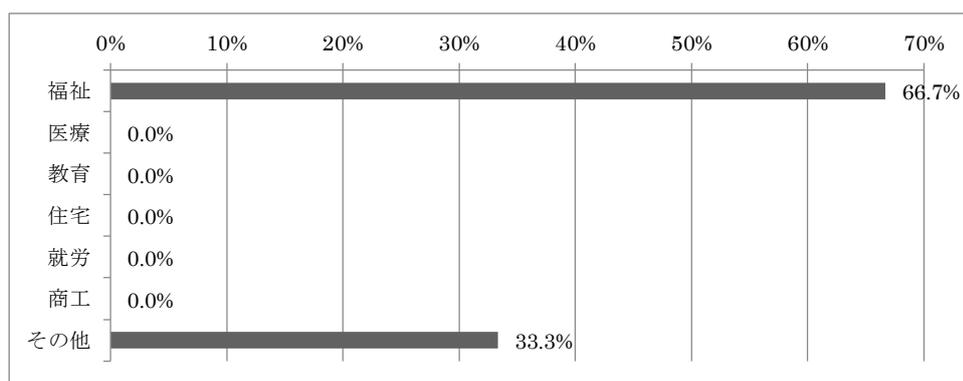
都道府県 (N=12)



市町村 (N=11)

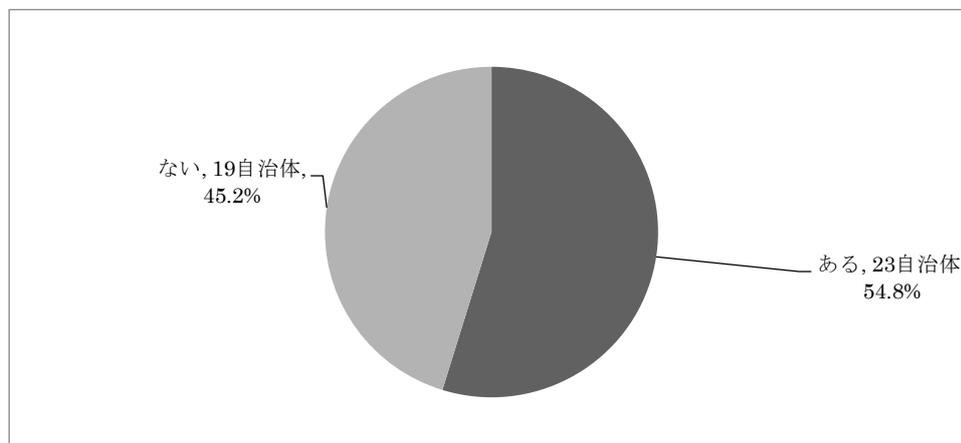


その他 (N=3)



その他回答としては「警察、消防、児童相談所、精神保健福祉センター」「国：労働、保護観察所、都道府県：労働、市町村：生活保護」「消費者行政」「労働局、消防、包括支援センター、社協」「労働(HW)」などの回答があった。

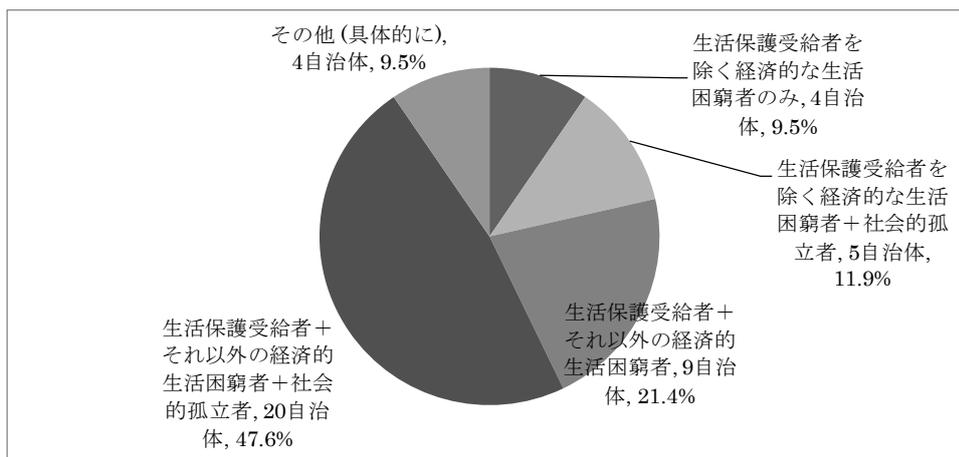
④ 民間団体など自治体外部の関係機関との協議の場の設置について



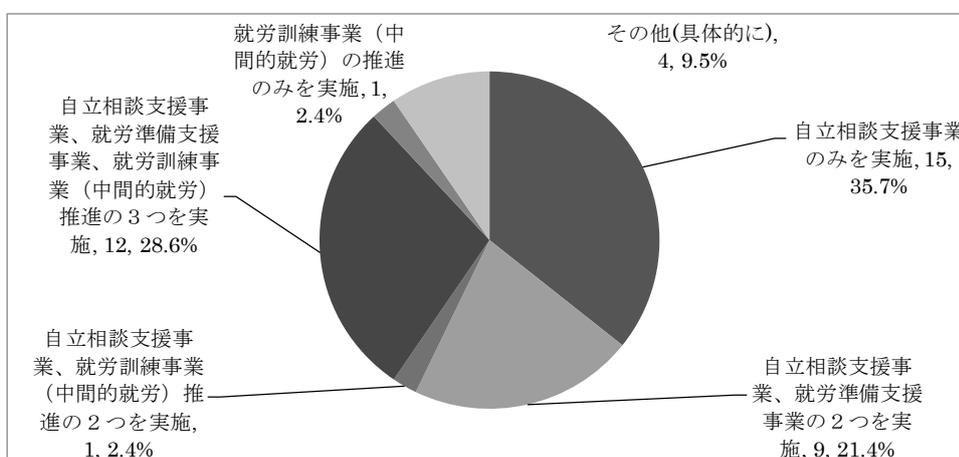
◆ 具体名のあがった民間団体一覧

NPO ライフリンク	民生児童委員協議会(県・市)	ワーカーズコープ	香川ボランティア・NPOネットワーク
ハローワーク	キャリアブリッジ	県弁護士会	産業カウンセラー協会
臼杵市社会福祉協議会	サポステ	社会福祉法人なごみの郷	市社協
丸亀市社会福祉協議会	営利法人	消費生活センター	社会福祉士会
九州電力	経営者団体	地域包括支援センター	社会福祉法人こまつ育成会
県社会福祉協議会	県社会福祉会	弁護士会	精神保健福祉センター
社会福祉協議会	公益法人小松市シルバー人材センター	法テラス	地域包括支援センター
社会福祉法人	社協	豊中市障害者就労雇用支援センター	包括支援センター
社会福祉法人小松市社会福祉協議会	障がい者相談支援事業	NPO(DV 女性支援など)	北海道高齢協
社協(県・市)	新聞社	NPO法人	救護施設
社団法人日置市農業公社	大分県労働局	グリーンコープ	県社会福祉協議会
病院	地域若者サポートステーション	ジョブカフェ	自立生活サポートセンター こんぼす
福祉事務所	地域生活定着支援センター	旭川 NPO サポートセンター	社会福祉法人 経営者協議会
弁護士会	日本司法支援センター	近隣社会福祉法人	社会保険労務士
豊中市社会福祉協議会	法テラス	県司法書士会	障害者総合相談支援センター
労働局	グリーンコープ生協	小松能美保護区保護司会小松支部	ハローワーク
NPO 青少年自立支援センター	まちづくり協議会	グリーンコープ	株式会社丸山喜之助商店
NPO 法人	生活困窮者支援団体	サポステ	シルバー人材センター

⑤ モデル事業で対象とする生活困窮者について



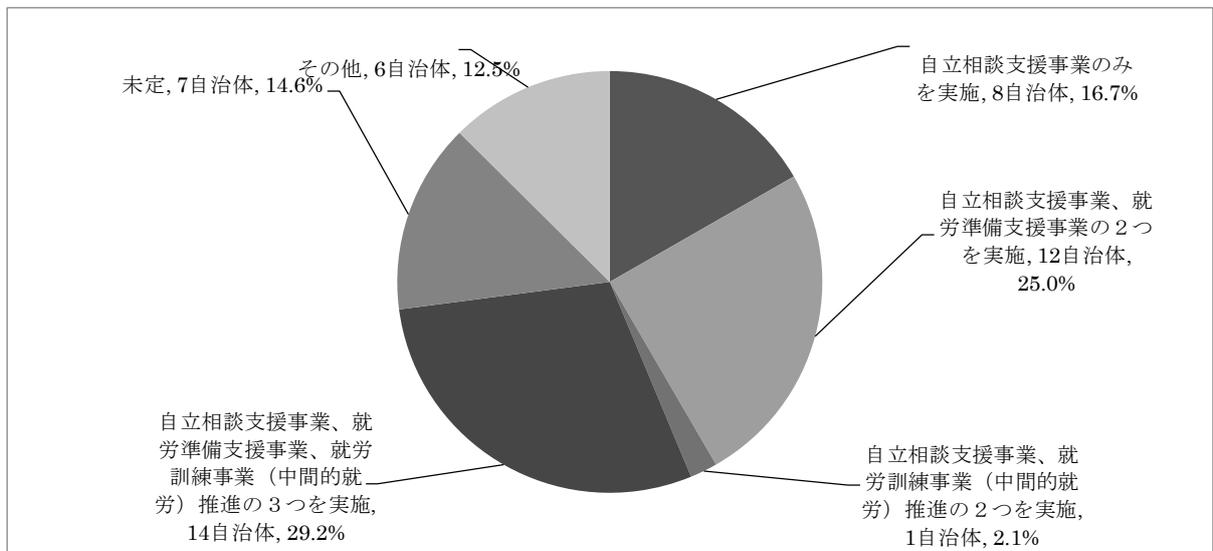
⑥ 今年度のモデル事業の実施パターン



その他回答は、「モデル事業はすべて実施」「自立相談支援事業とその他事業」「上記3事業と家計相談支援モデル事業と地域生活支援計画事業」などである。

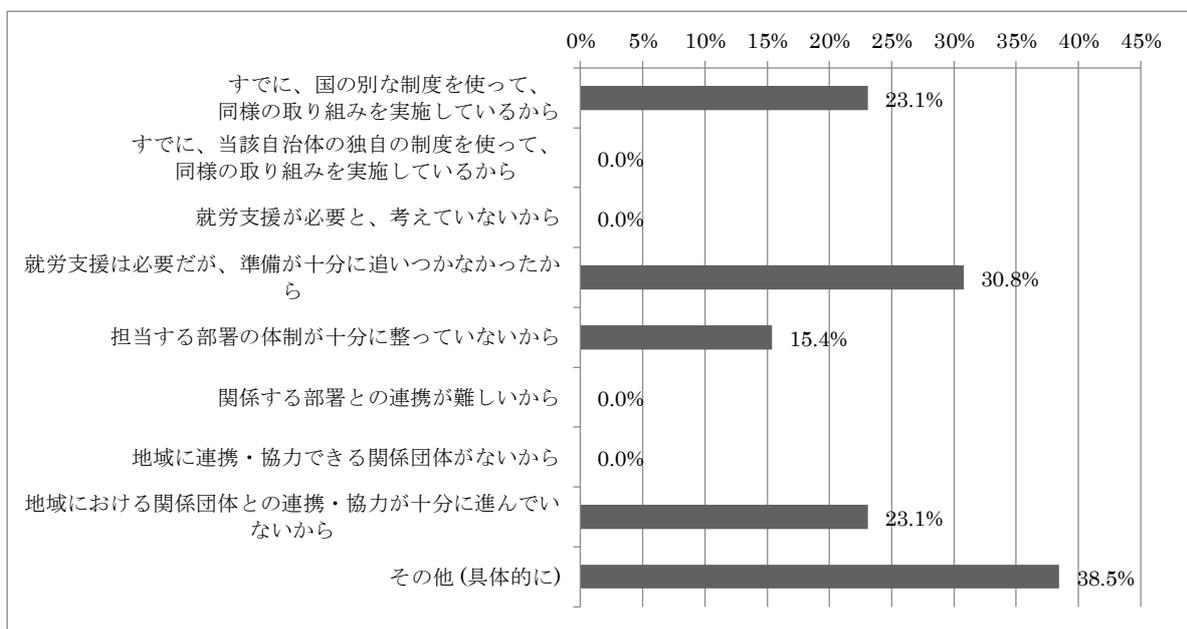
また、上記パターンを選択した理由としては、必須事業であるから、というもののほか、次のような回答があった。

⑦ 来年度の事業実施予定パターン



その他の具体的な回答としては、「自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）推進、子どもの学習支援事業」「自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練事業の推進、家計相談支援事業」といったパターンがあげられた。

就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）の推進のいずれも実施しない理由

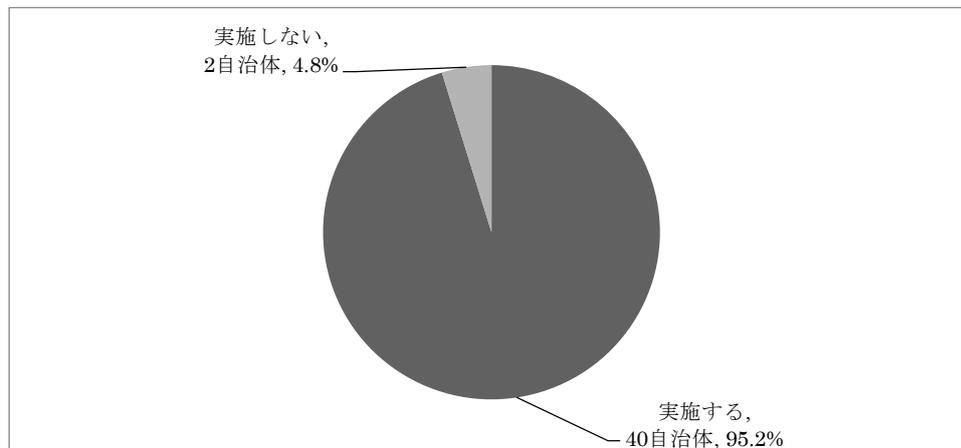


その他の理由としては、「H26年度から実施」「ニーズが不明」「対象者が少ない」「当面、相談事業の中で取り組んでいく」「平成27年度からの円滑実施に向けて、委託法人等との十分な協議を進める必要があるため。」といった回答があった。

また、すでに別の制度を使って、同様の取り組みを実施しているとの回答には「就労意欲喚起事業」「生活保護受給者自立支援プログラム」などがあがっている。

## 5. 自立相談支援事業について

### ① 自立相談支援事業の実施

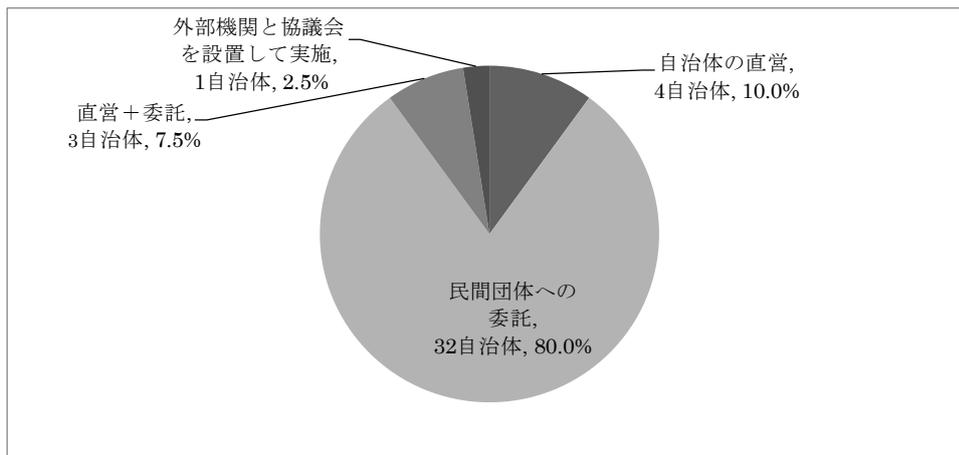


実施しない理由としては、25年度から実施するという回答のほか、「就労訓練事業の推進により、中間的就労の普及啓発に取り組む」と回答があった。

実施する場合の、当面の（中期的な）達成目標の設定については「特に設定していない」「数値目標として定めているものはない」という回答のほか、次のような回答があった。

- ・ 活用できるサービス・支援窓口へのつなぎ、就労支援(中間的就労・ハローワーク)、関係団体からの生活困窮者の早期発見／個別支援と順調に実施、地域支援ネットワークの構築
- ・ アセスメントを基に本人と担当で設定し、これをカンファレンスでチェックする。
- ・ 開設後、2か月なので、支援プランを策定し、プランに基づく支援を実施していくこと。
- ・ 具体的な目標はないが、着実に経験を積み、件数をアウトリーチ含め増加させていきたい。
- ・ 市庁外の機関とのネットワークを作り、スムーズに自立相談につながるような、体制づくり。ケースを通して、相談や支援を十分に行うための職員のステップアップ。
- ・ 市内の生活に困窮しているひきこもり、とじこもりの状態にある者の把握し、一般就労へ移行するよう支援を行う。
- ・ 支援プランに沿った支援を行い出口につなげていけるか
- ・ 支援対象者の把握及び支援を必要とする層の分析
- ・ 支援対象者への適切な支援計画を立て、実現に向けて包括的な支援を行う。
- ・ 生活困窮者の把握。関係機関へのつなぎ。フォロー。困窮状態からの脱却。
- ・ 生活困窮者自立支援法に基づく、平成27年度からの新たな支援性の実施に向けた、支援の枠組みの構築及び実施のためのノウハウの修得を行うこと。
- ・ 生活保護の適用、福祉事業所内での迅速な対応 他法他施策の活用を図り、個々の状況にあった支援を実施
- ・ 生活保護受給10世帯、生活福祉資金貸付対象者5世帯、見守り活動対象者20世帯を対象に支援プランを作成する。
- ・ 相談者のアセスメントを行い、生活状況等を把握して、どの事業（就労準備、就労訓練、家計相談）につなげていくかを選択。
- ・ 相談者数及び相談者層の見込みがつかないため、目標は設定していない。
- ・ 対象者にアセスメントを行い課題に対して必要な目標を設定している。
- ・ 地域及び関係機関にしっかりと周知し、それらとの協議の場を設置する。
- ・ 平成25年度11月からスタートしたので、組織体制の確立、相談者の自立を目指す。
- ・ 民生委員や自治委員と連携したアウトリーチや支援体制の構築
- ・ 利用者の就労率：34%(平成25年度目標)
- ・ 量的評価及び質的評価が問われていると考える。量的には当初から相談員1名に対し35名を想定しているので、モデル事業終了時には相談員3名として105名のケースを持つことを考えている。今年度の対応ケースとしては50件を考えている。質的評価としては、全員が就労自立まで向かえばよいが、支援機関を1年から1年半と想定しているため、来年度に繋がるケースは生じると考えている。自立段階の中でそれぞれの居場所を見つけることもゴールに繋がると考えている。

## ② 自立相談支援機関の設置形態



自治体の直営とした4自治体の担当部署としては、「いきいき支援課」「健康長寿福祉部寄り添い支援総合サポートチーム」「生保担当課」「福祉課」となっている。

1) 「委託」選択した32自治体の委託先は、社協や社会福祉法人が多く、具体的には次のとおり。

(一社) 山口県労働者福祉協議会	熊本市社会福祉協議会	社協、NPO
(社) 新潟県労働者福祉協議会	県社協	須崎市社会福祉協議会
株パソナ	公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会	青森県社会福祉協議会
NPO スチューデントサポート・フェイス	公益社団法人 徳島県労働者福祉協議会	中央区：千葉市社会福祉協議会、 稲毛区：応援ネットワークちば企業体
NPO 法人 キャリアデザイン研究所	札幌市社会福祉協議会 キャリアバンク(株)	長野県 労働者福祉協議会
NPO 法人 こうべユースネット	山形市社会福祉協議会	日出町社会福祉協議会
NPO 法人 コミュニティワーク研究実践センター	社会福祉協議会	氷見市社会福祉協議会
ぎふ NPO センター	社会福祉法人 4 事業所	福井県社会福祉協議会
一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会	社会福祉法人旭川市社会福祉協議会	名張市社会福祉協議会
臼杵市社会福祉協議会	社会福祉法人島根県社会福祉協議会	

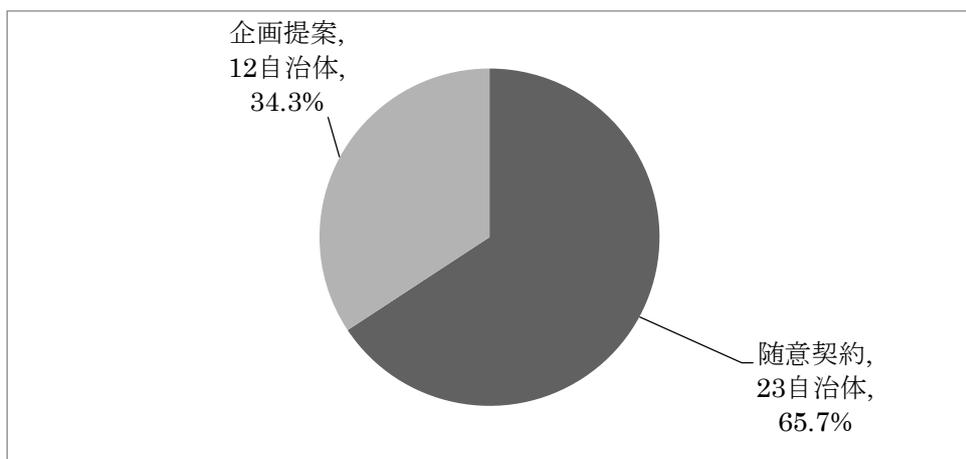
2) 「直営+委託」と回答した3自治体の、担当部署および委託先機関としては次のような組み合わせである。

- ころとからだの健康づくり課+ライフリンク足立事務所
- 雇用労働課+一般社団法人キャリアブリッジ、豊中市社会福祉協議会
- 福祉部福祉課+社会福祉協議会

3) 「外部機関と協議会を設置して実施」と回答した自治体は1つだけで、それは「市社協」「ハローワーク」「サポステ」の3団体で構成されている。

#### ◆ 委託の場合の委託先決定方法

随意契約が23自治体、企画提案が12自治体である。競争入札やその他の回答はなかった。

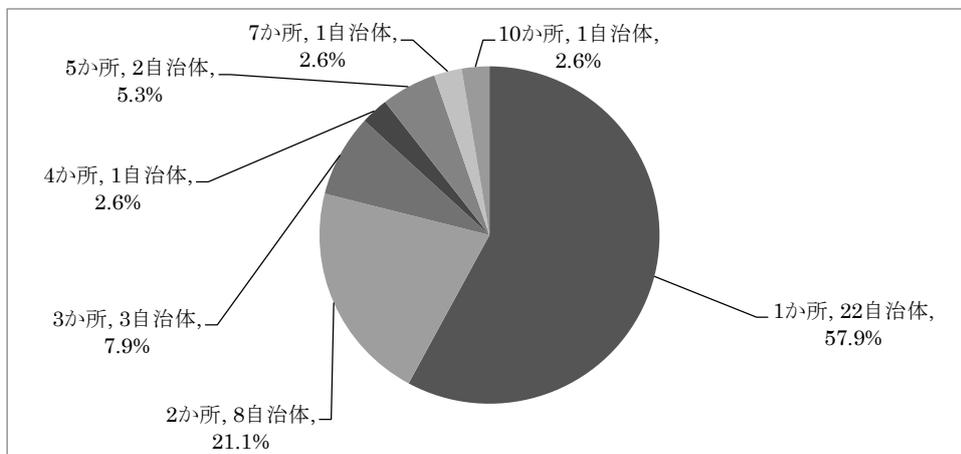


### ③ モデル事業実施の地域圏域における相談機関について

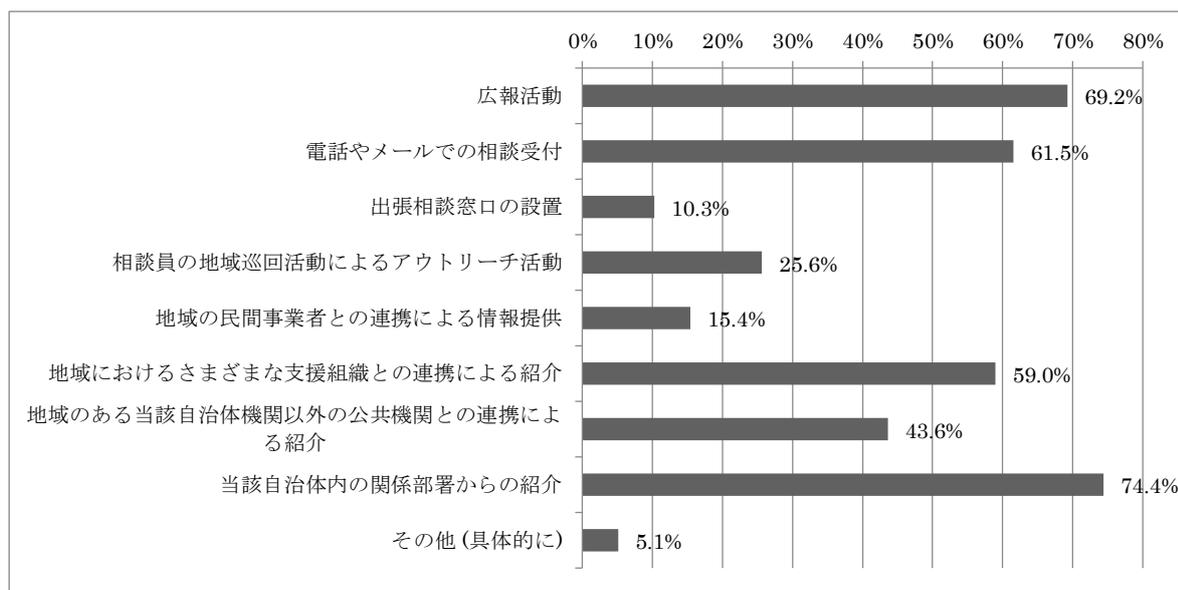
#### ◆ 設置数とその位置づけ

回答のあった、38自治体のうち、設置数は次の通り。

半数以上の22自治体(55.9%)が1か所と回答しており、8自治体(21.1%)が2か所としているほか、最大10か所という自治体もあった。詳しくは次ページの表にまとめている。

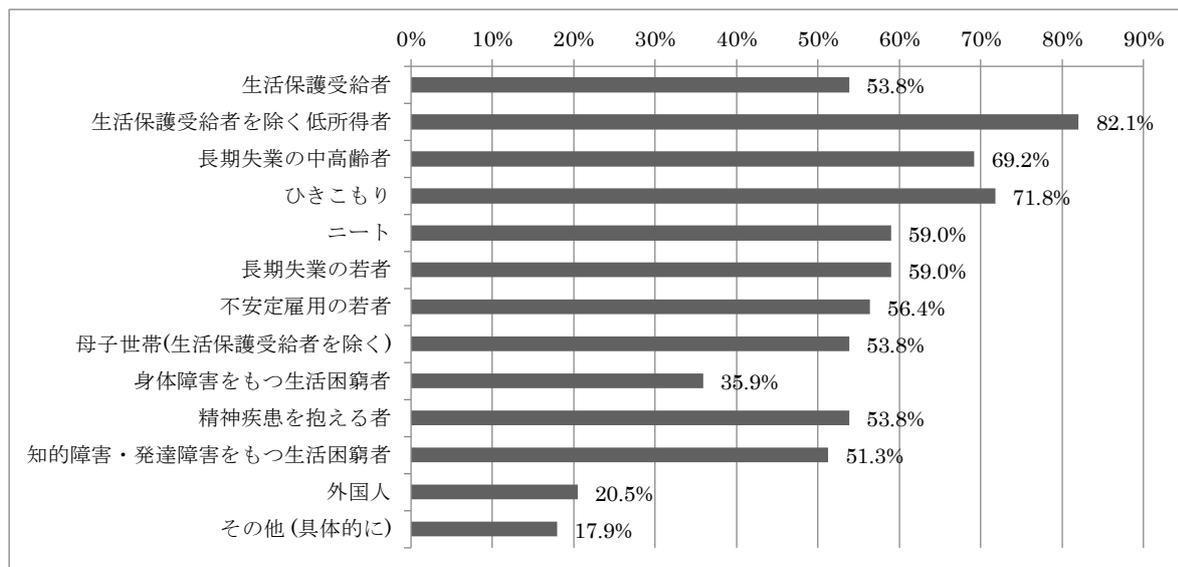


#### ④ 支援対象者の把握、支援窓口への誘導について



- その他の内容としては、「民生委員からの情報提供」「民生委員自治会等の地域からの相談」という回答があった。広報活動の内容としては「チラシ等の作成、配布」「ホームページ掲載」「自治体広報誌への掲載」「社協広報誌への掲載」などのほか、「新聞掲載」「地域コミュニティ紙」「バス社内での案内放送」「地元 FM ラジオ」「報道機関への情報提供」といった回答もみられた。
- 出張相談窓口の設置については「公民館等」「事務所のない地域」という回答があがっている。
- 民間事業者との連携による情報提供としては、「各種団体との支援ネットワーク会議等を予定」「各組織・団体（地域）からの案内」「不動産業者」「福祉サービス事業所からの情報提供」といった回答がある
- 地域におけるさまざまな支援組織との連携による紹介としては「NPO法人」、「民生委員等」、「自治会」、「社会福祉法人」のほか、「サポステ」、「障害者就業・生活支援センター」、「社会福祉協議会」「更生保護施設」、「障がい者施設」、「生活支援センター」、「生活困窮者支援団体」、「障害者支援団体」、「メンタルクリニック 弁護士会」といった回答がある
- 地域のある当該自治体機関以外の公共機関との連携による紹介としては、ハローワーク、サポステ、福祉事務所、検察庁、保健所、福祉事務所、地域定着センター、保護観察所のほか、市町窓口等からの紹介、各種団体との支援ネットワーク会議等を予定といった回答がある。また、具体的には今後事業を実施していく中で検討との回答もみられた。
- 当該自治体内の関係部署からの紹介としては、各種窓口として「生活保護担当」「保健担当」「高齢担当」「障害担当」「公共料金窓口」「税務課等の徴収部門」「国民健康保険窓口」「教育委員会」「地域包括支援センター」「子ども支援センター」「市福祉事務所」、「ハローワーク市町村雇用対策関係部署」があげられている。また、「具体的には今後事業を実施していく中で検討」という回答もみられる

## ⑤ 相談支援の対象者



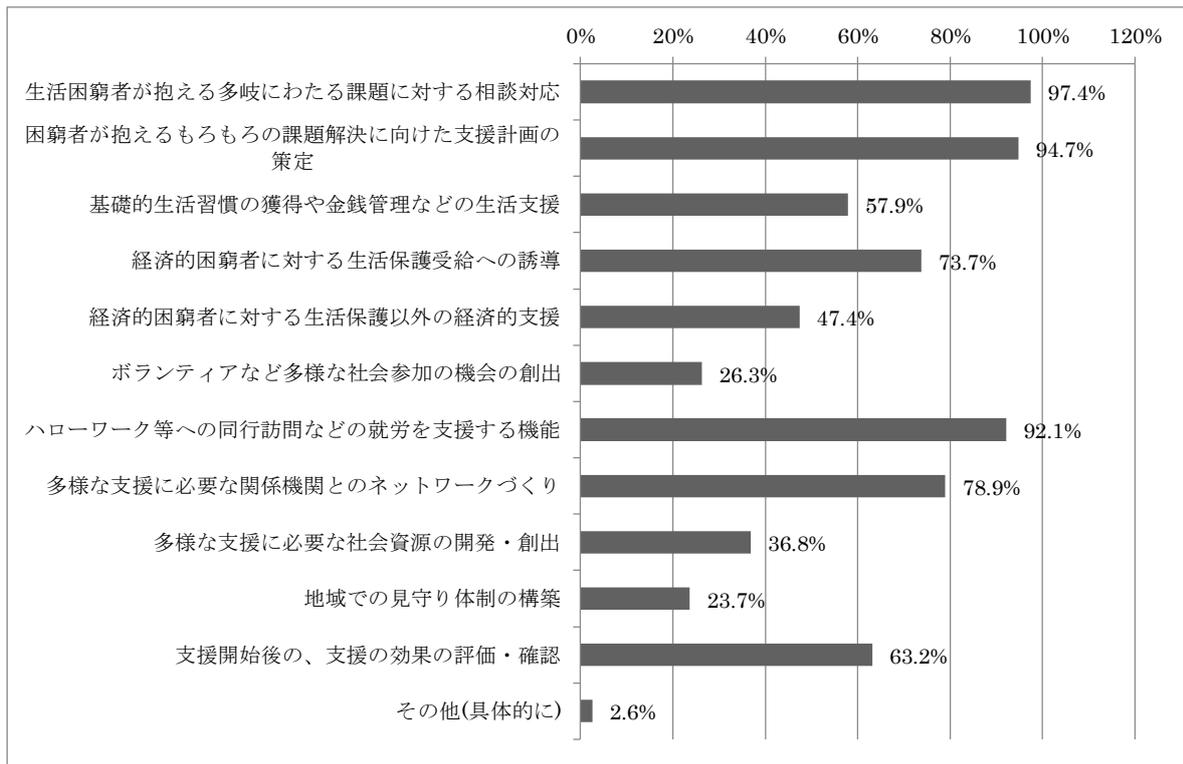
その他としては、「ホームレス」「出所者」のほか、「生活困窮など様々な生活上の困難を抱えた自殺念慮のある区民又はそのおそれのあるもの」「金銭管理が困難な者」といった回答がみられる。

## ⑥ 相談事項（主訴＋副次的な相談事項）

相談事項の上位 10 項目として、次のような回答があった。

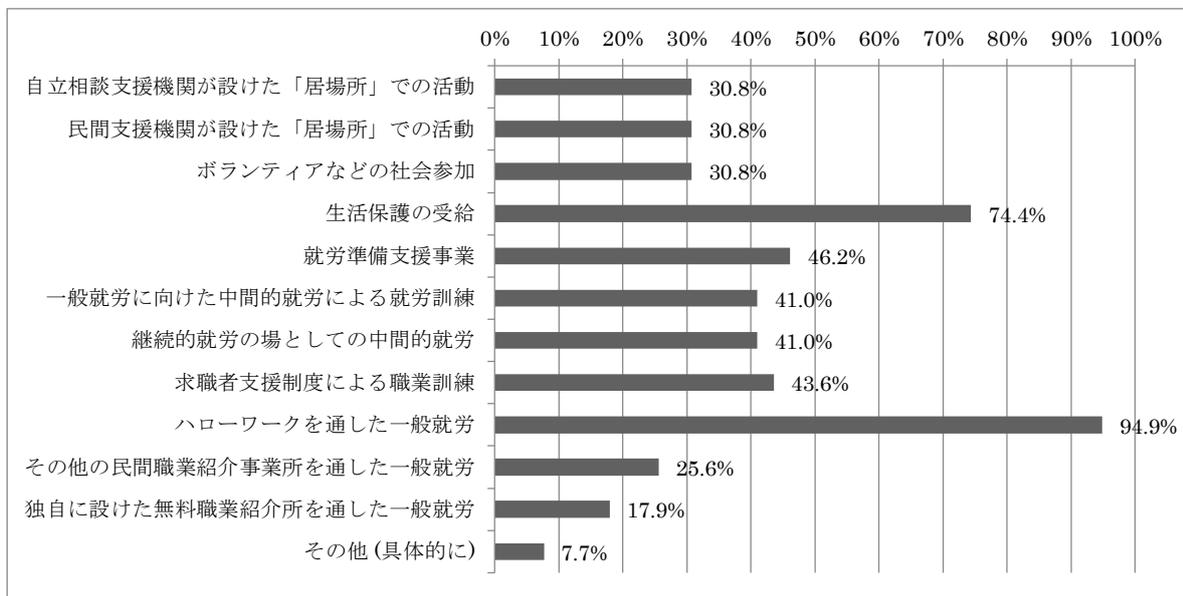
- ・ 「学習支援」をモデルで実施しているので子供の教育についての相談。1ヶ月の収入がうまく計画的に使えない。借金滞納があり、自らで整理がつかない
- ・ 家賃の支払い。生活習慣について。住宅を支援したい。DV。就職先を探したい。
- ・ 仕事（失業、労働問題）。生活（衣食住欠如）。メンタルヘルス・健康・家族関係・多重債務・教育。
- ・ 1:金銭管理 2:健康 3:仕事 4:生活 5:家族
- ・ 1:経済的困窮、2:就労問題、3:住居問題、4:健康問題、5:金銭管理問題、6:未来への不安、7:ひきこもり
- ・ 1:仕事、2:健康、3:収入・経済状態、4:生活管理、5:家族関係・家族の問題、6:成育歴・生活歴、7:地域との関係・社会参加、8:住まい、9:DV・虐待、10:国籍・言語
- ・ 1:就労（仕事探し・就職）、2:収入・生活費、3:病気・健康・障害、4:家賃・ローン支払、5:日々の生活、6:家族・人間関係、7:住まい、8:社会参加、9:仕事上トラブル、10:ひきこもり・不登校
- ・ 1:就労問題、2:衣食住の欠如、3:健康問題(メンタル含む)、4:家族問題、5:住宅問題、6:生活管理困難、7:地域社会からの孤立(引きこもり)、8:ローン・債務問題、9:仕事上の不安、10:人間関係困難(コミュニケーション力不足)
- ・ 1:生活費が足りない、2:仕事を探したい、3:家庭内問題の解決(離婚など)、4:精神的不調、5:借金整理をしたい、6:病気(仕事ができない、生活苦しい)
- ・ 債務・借金が多い
- ・ 仕事、収入生活、住まい、日々の生活、病気や健康障害、家族関係・人間関係、債務、賃貸やローンの支払い、仕事上の不安やトラブル、DV・虐待
- ・ 仕事、住居、経済、メンタルヘルス、家族、ひきこもり、健康、法律、教育、地域
- ・ 仕事が見つからない、消費者トラブル、債務問題、土地境界問題、生活費不足、子（成人）の問題（ほぼ就労に関する）
- ・ 子どもの教育 収入生活費 仕事・就職
- ・ 失業による困窮、当面の生活資金、家計相談
- ・ 収入生活、仕事探し、日常生活、家賃やローン、家族人間関係、病気、債務、住まい、ひきこもり・不登校、子育て、介護
- ・ 就職先が見つからない。仕事なくなった。住まいがない。コミュニケーション能力が低く仕事につけない。働くことに不安がある。出所後の生活支援。家族、職場との人間関係が悪い。ひきこもりから自立した。

⑦ 実施している具体的な支援メニュー



その他回答としては、「居場所づくり、グループ活動の場づくり」という回答があった。

⑧ 支援対象者の出口



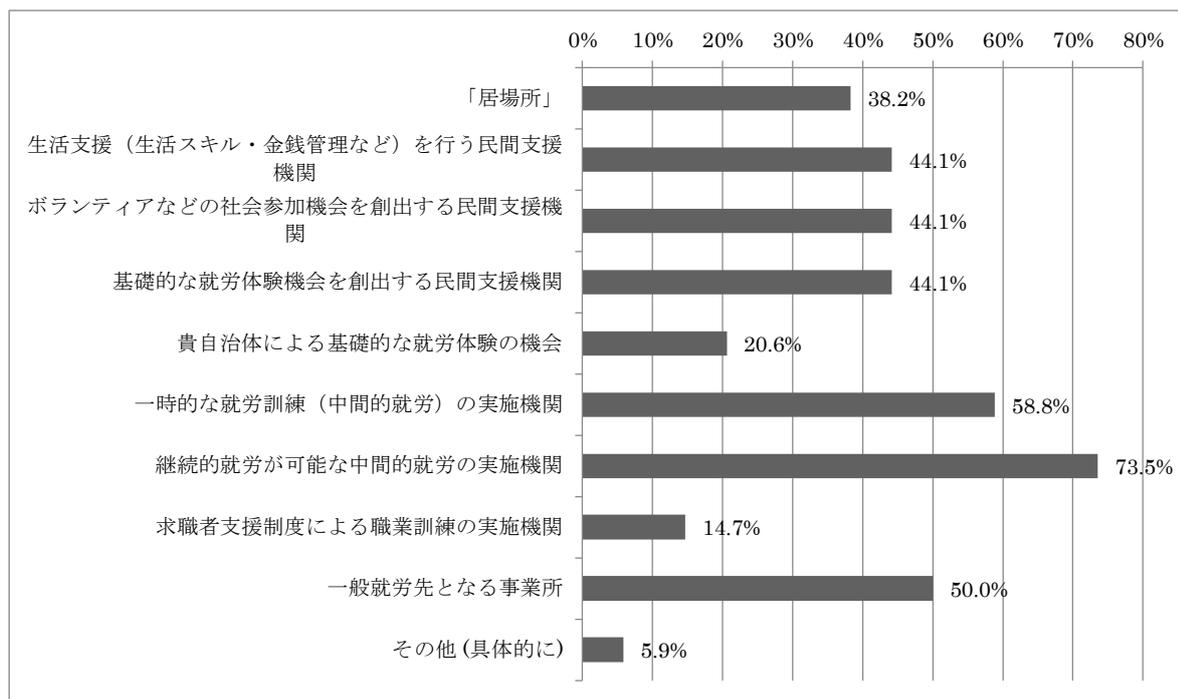
その他の回答としては、「一般就労」「家系相談支援事業」「他制度の活用」があがっている。

## ◆ 出口の判断基準

出口として「就労準備支援事業」「中間的就労」「一般就労」への就職をあげている自治体について、判断する際の基準を回答してもらった。

- ・ 社会人としての一般常識の習得、面接技法の訓練、履歴書の作成指導 ・ 職場・仕事内容に慣れ、長続きが出来ること。
- ・ 就労継続による生活困窮からの脱却。
- ・ プランシートに沿っているか。
- ・ 一般就労し、自立ができる状態。
- ・ 各事業の支援対象者の条件に合致しているか否かで判断。
- ・ 就労準備支援事業等それぞれに支援対象者が設定されている。
- ・ 基準はない。対象者によって、目標は異なると思われるため。
- ・ 経済的に安定し、自立した生活を維持できていること。
- ・ 個々の状況に応じた見極め。
- ・ 今後事業を実施していく中で、検討していく。(平成 26 年 1 月から自立相談支援事業を実施。
- ・ 支援対象者の過去の就労実績、精神的な安定度。
- ・ 支援対象者の能力と経歴。
- ・ 支援調整会議での検討により判断していく。
- ・ 支援調整会議での評価。
- ・ 自立して就労活動ができるか否か(就労に向けての諸条件が整っているか)。
- ・ 社会に出ても十分に対応できると判断した場合(ケースワーク会議で判定)。
- ・ 就労意欲、職歴、年齢、健康状態、離職期間、経済状況。
- ・ 相談者に即したもの。
- ・ 相談窓口が策定した支援計画を、支援調整会議で検討することとしており、そこで了承された計画について、決定することとしている。
- ・ 本人が就労意欲をもつことができたかどうか。
- ・ 本人の意思。
- ・ 本人の希望、能力。
- ・ 本人の能力、適性、環境。
- ・ 本人の能力(支援者側の見立て)と本人の希望。同時に収入状態や家族や地域の支援状態などを含めた判断が必要と考えている。
- ・ 本人同意のもとに作成したプランに従い、一般就労ができたのであれば、当然に適切なものと判断する。
- ・ 面談により把握される本人の経歴・能力・意欲。
- ・ 要支援者の個性と適正を鑑み、支援者との信頼関係の中で本人の意向が適切なものかどうか判断した上、事業所とのワーキング会議や支援調整会議で判断を仰ぐ。その際に恣意的にならないように客観的な事実を提供し、情報共有を行いながら支援関係者の総意で判断を行うこととしたい。今回のモデル事業の中でその基準を見出ししていきたい。

◆ 出口として不足しているもの、今後つくっていこうと考えているもの



その他の回答として「よくわかっていない」「次年度に向けて検討」という回答も見られる。

⑨ 実施にあたっての課題

自立相談支援事業の実施にあたって、貴自治体において、①課題となっていること、②工夫されて実施している点については次のような点があげられた。

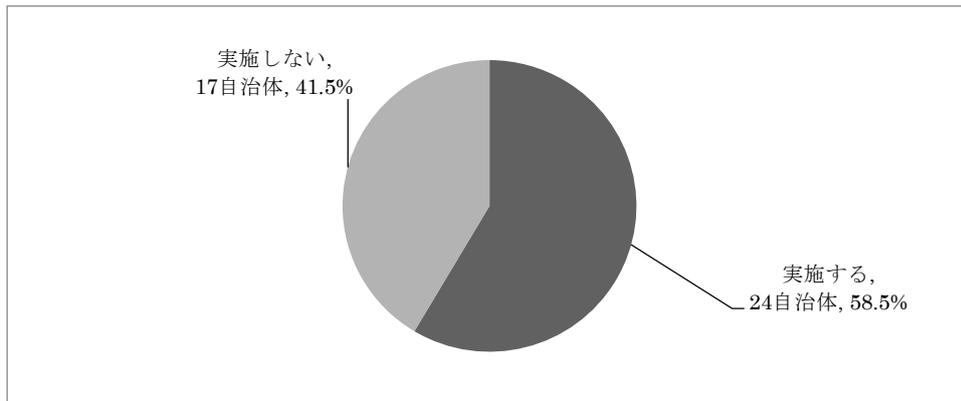
- ・ 1：アウトリーチの方法（どのような方法、手段、どの程度か）。
- ・ 2：相談に来る人の悩みは様々であり、全て受け入れて相談に応じているが、相談者が増える一方であるので、タイミングをみて他の機関へうまくつなげていくこと。
- ・ 1：各機関との連携、食料支援、 2：手持ち金のない支援対象者の就職活動のための自転車の貸し出し
- ・ 1：就労意欲が低く、ハローワークなどへつなぐことの難しい対象者への支援、 1：一時避難のシェルターの個別支援 2 現段階ではなし
- ・ 1：アウトリーチを含む対象者の掘り出し 2：民生委員を補完する登録相談員（日出町単独事業、福祉委員に類似）による地域の支援体制
- ・ 1：インテークから信頼関係を築き支援プランの同意を得るまでに時間がかかり、就労事業等の支援開始が遅れる場合がある。信頼関係構築の必要性は非常に重要なので、時間がかかるのはやむを得ないと考えている。 2：自立支援の支援ツールが開発途中で脆弱なため、支援記録が十分に記録できない。それを補うために独自の様式を使用し、記録の補完を行っている。
- ・ 1：ホームレスの住宅対策、外国の就労先、困窮者の医療対策等 2：社会資源の確保 ハローワークとの連携等
- ・ 1：人員・人材不足、町村との連携・協力体制、 2：生活支援と就労支援（他事業）を行うチームを分けて編成し、連携して支援にあつたっている。相談者に対するリフレーミングの観点を大切にすること、困難ケースの増加による相談員のメンタル面の劣化を防ぐこと、リスク管理等のために、相談体制は原則として2人体制としている。精神疾患等、パステルゾーンの相談者が非常に多く、対応が困難なため、臨床心理士を週3回程度配置している。一人の相談者に対して2人体制（主・副）にて対応し、個人的な負担にならぬよう、また、支援の偏りがないように常に話し合いを持って支援している。すべての相談者の状況について、朝のミーティング等にて支援の報告等実施し、スタッフ皆が共有できるようにしている。
- ・ 1：自治体の規模が小さいため、相談支援員の人数に限られるが様々な要因を抱えた困窮者を支援するためには、様々な資格や能力、経験が必要。
- ・ 1：出口となる任意事業等のメニューが不足している。
- ・ 1：障がい者手帳を持たず（グレーゾーン、本人の拒否等）、ハローワークを通じた一般就労が困難な

相談者、2：就労継続支援A型事業所への①の方の受け入れの提案（実現には至っていない）

- ・ 2：人材育成、庁内各課における連携体制の活用。
- ・ 生活保護になる前に一般就労へ移行することを目標としているが、当該事業の実施により生活保護に繋がる可能性が増えた。
- ・ 1：相談を受けても生活保護以外の具体的な支援ができかねる状況にある。 2：債務整理支援については、司法書士に協力を依頼している
- ・ 1：対象となる生活困窮者の方の把握及び相談窓口へのつなぎ方などについて、さらに検討する必要があると考えている。
- ・ 1：庁内連携体制の構築が課題となっている。 2：市福祉事務所と生活相談支援センターとの緊密な連携を図ることで、それぞれの機能を活かしつつ、双方向へ「つなぐ」体制が構築されている。
- ・ こちら（行政）側から相談者に押し付けるのではなく、本人の希望と訂正を見極め、次の事業に繋いでいく。
- ・ 京丹後市においては、入り口については環境が整いつつあるが、出口の創出が必要であるため、中間的就労の調査研究へ取り組んだり、市役所内部の様々なセクションと連携を図ろうとしている。また、民間団体との連携についても取り組みを始めている。
- ・ 事業の対象者が不明で、平成27年度に本格実施となった際の事業規模が不明で体制が組みづらい。
- ・ 就労準備、就労訓練にあたっては、ジョブコーチを同行させている（事務所とのパイプ役、利用者へのアドバイス等、利用者の行動に対する見極め）。中間的就労にあたっては、受け入れ先となる事務所からはどういう人が来るのか見えないとの声あり。また、受け入れ先できちんと対応できないと機能しない（中間的就労にもジョブコーチが必要）。本旨ではすでに、生保事業でモデル事業のメニューが構築されているので、その各事業と一体的に実施ができる（生活困窮者対策として、事業建てしなくてよい）。全都市に言えることは相談窓口があっても、支援メニューがなければ抱えるだけで自立支援としては機能しない（都市の地域事情がことなるため尚）。行政か場所を確保して人をつけて実施する方法には限界があるため将来的に地域が実施できる仕組み作りが必要。
- ・ 他の相談窓口との整合性 庁内、庁外の関係機関との連携
- ・ 必ずしも「生活困窮」とは言えない相談も、一定数存在しているが、センターとしては対応している。  
（ex.離婚したい女性からの今後の生活設計についての相談） 貧困の予防的支援という面はあるものの、正式制度化以降の相談対象としては（支援対象としては）一定の整理が必要なのは、と思う。しかし、現実に線引きは難しい。

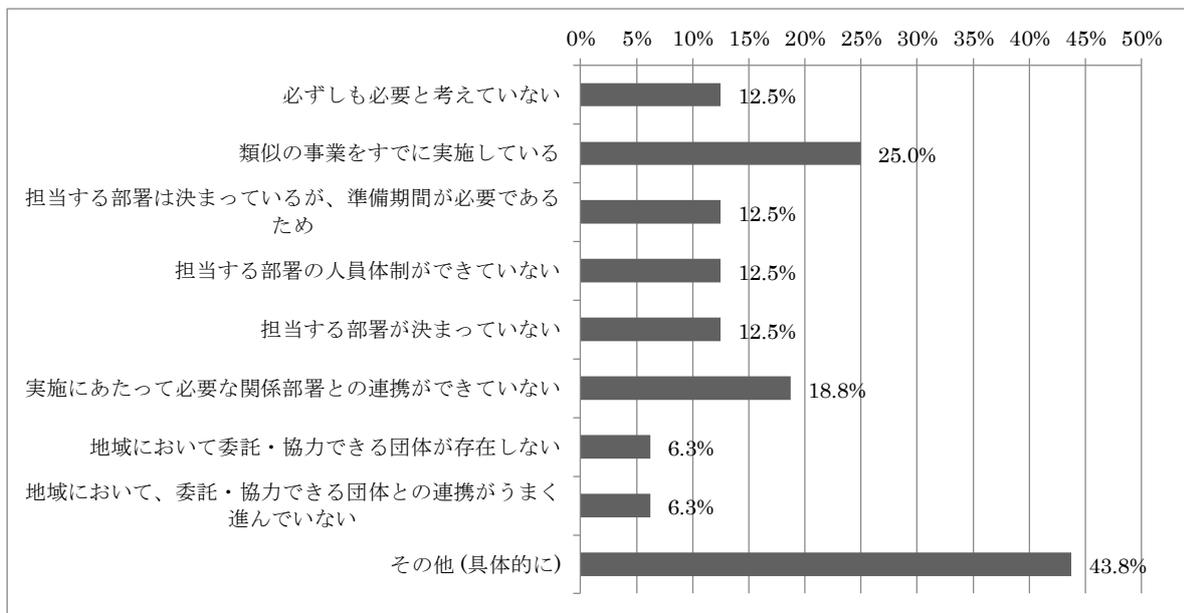
## 6. 就労準備事業について

### ① 就労準備事業の実施



#### ◆ 就労準備支援事業を実施しない理由

実施しない自治体からは次のような理由があげられた。



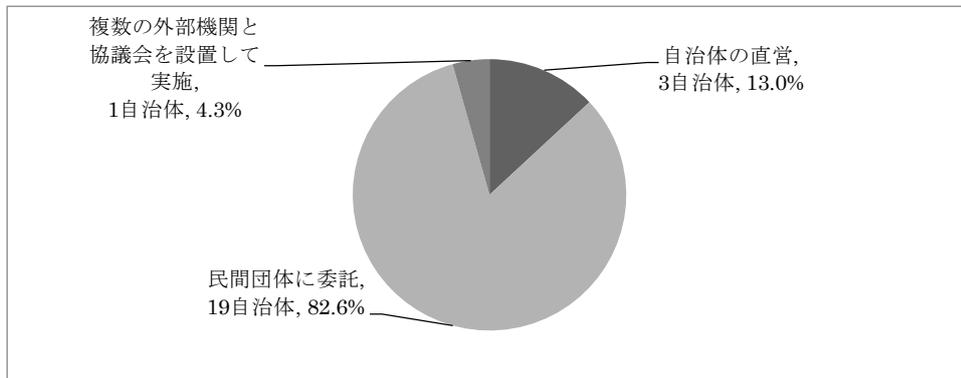
(N=17)

その他の具体的内容としては、次のとおり。実施する場合の、当面の(中期的な)達成目標の設定については「特に設定していない」「数値目標として定めているものはない」という回答のほか、次のような回答があった。

- ・なるべく早期に、できれば就労までつないでいきたい。／まずは、各種訓練の実施に向けた準備を行う。
- ・一般就労に向けた基礎能力の形成。／国の運営要領に準じて設定している。
- ・今年度は基本的な3つ以上のプログラム策定を目標としている。(そのためにもボランティア作業をさせてくれる事業者を探す)
- ・自立相談支援と同様に設定。／出口イメージに向けて、体力、スキルなどの確認／生活のリズムを作る
- ・人口の状況にあった段階的支援のステップアップ
- ・数値目標として、1クール15名の実施を年度末までの目標としている。その中で次年度の課題と量的及び質的な事業完了目標を設定していく。
- ・相談者に即したもの。／相談者のリストを作成し、個人ごとの生活状況・健康状態を把握したシートを作成し、アセスメントを行い、本人に適した事業へつなぐ。
- ・対象に応じた支援プログラムのベーシックなものの構築と検証

## ② 就労準備事業の実施形態について

実施する場合の実施形態について

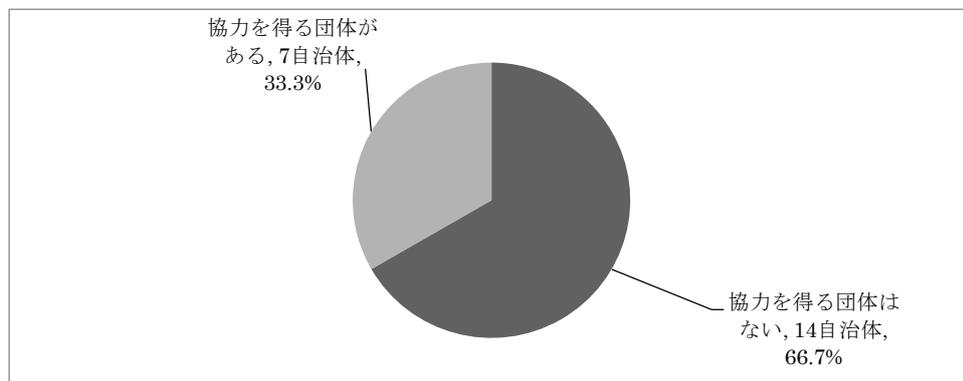


### ◆ 「民間団体に委託」とした場合（19自治体）の委託先

(一社)山口県労働者福祉協議会	NPO法人こうべユースネット	公益社団法人 徳島県労働者福祉協議会
(社)新潟県労働者福祉協議会	NPO法人コミュニティワーク研究実践センター	札幌市社会福祉協議会 キャリアバンク(株)
名張市社会福祉協議会	テンプスタッフ	社会福祉法人島根県社会福祉協議会
NPO スチューデント・サポート・フェイス	臼杵市社会福祉協議会	日出町社会福祉協議会
NPO 法人	公益財団法人沖縄県労働者福祉基金協会	福井県社協

◆ 就労準備事業について協力を得る団体の有無

委託業者と別に協力を得る団体があると回答したのは7自治体（33.3%）である。



協力を得る団体がある場合、その団体名および内容は次のような回答があった。

団体名	内容
(有)富士商会	体験就労の受け入れ
ハローワーク	
社会福祉法人	高齢者介護施設や障害者施設の環境整備
地域就労支援センター	就労支援
ワーカーズコープ	就労に関するバス・ノウハウを社協の抱える案件に繋いでもらう。
地域の団体、個人と個別に連携(受け皿として)	
NPO 法人地域循環ネットワーク	給食調理残渣の回収作業(家畜の飼料に活用)
沖縄労働局、ハローワーク	職業紹介、訓練、個別支援(履歴書添削、自己分析等)
NPO法人ユースネットしまね	居場所づくり事業
地域若者サポートステーション	プログラムの構築
須磨荘シーバル須磨	体験就労の受け入れ
NPO 法人	農業体験・清掃関係
ハローワーク	就労支援
那覇市就職・生活支援バックアップセンター(住宅支援給付事業)	セミナーと個別支援(履歴書添削、自己分析等)
近隣社会福祉法人	就労や訓練場所の提供
福原製麺所	体験就労の受け入れ
まちづくり協議会	環境整備
なはし就職なんでも相談センター	セミナーと個別支援(履歴書添削、自己分析等)
フィットネス&スパVLVA板宿	体験就労の受け入れ
株式会社	新聞のチラシ業務・派遣業
若者サポートステーションなは	若年者ジョブトレ、個別支援(履歴書添削、自己分析等)

### ③ 就労準備支援事業の具体的な内容

#### ◆ 生活自立支援の支援内容・メニュー

- ・ (1)コミュニケーション、ビジネスマナー、セミナー (2)ボランティア体験 (3)職場見学、就労体験プログラム (4)PC基礎レッスン、スキルアップセミナー (1)~(4)を生活、社会、就労自立支援とはつきり分けずに、必要に応じた支援メニューを提供している。
- ・ 創作活動やレクリエーション活動を通して、自分の楽しみを探る日か、生活リズムの改善、緩やかな他者との関係づくりを学ぶ。
- ・ 農業体験・ティーサロンボランティア
- ・ 就職支援セミナー、利用者セミナー、合宿型セミナー
- ・ 時間を指定して作業等を行う。生活状況話し合う。
- ・ 生活リズム改善 パソコンセミナー等
- ・ 生活状況及び健康状態の把握を行い、個人毎の支援計画を作成。
- ・ 送迎して職業体験を行わせる
- ・ 対象者からの聞き取りに基づく、生活習慣形成のための計画作成。就労体験や作業をしながらの生活習慣、コミュニケーション能力等の習慣。
- ・ 面談(カウンセリング)、生活指導、コミュニケーション基礎講座、交流サロン
- ・ (1)コミュニケーションのレベルアップ研修 (2)規則正しい生活パターンの取り戻し研修。
- ・ 電話等による気象や定時通所の促し、生活習慣形成のための計画作成。生活リズムを整える
- ・ 定時に電話をかけてくる(フリーダイヤル)、定時に電話をかける(フリーダイヤル)
- ・ 家計簿講座、フィールド作業(美化作業、花植え作業等)
- ・ 居場所づくり(物づくり、ゲーム、農園、相談、調理、パソコン)

#### ◆ 社会自立支援の支援内容・メニュー

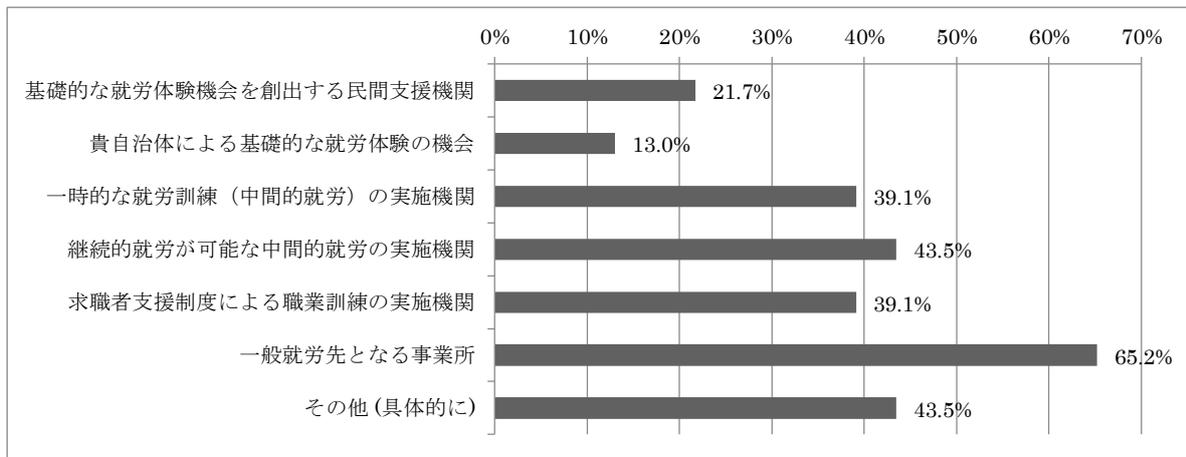
- ・ イベントボランティアや施設ボランティア、企業等でのジョブトレーニング(職業体験)、地域のお祭りなどのプロジェクト活動を通して、必要とされる経験や働く自信を身に着ける。
- ・ 農業体験・保育所環境整備・公園環境整備
- ・ 職場体験事業、仕事力アップ講座、就職支援セミナー、利用者セミナー、合宿型セミナー、社会的孤立者等社会参加推進事業
- ・ イベント等にボランティアスタッフとして参画する等
- ・ 社会一般的常識の助言・指導
- ・ 送迎して職業体験を行わせる
- ・ 地域の清掃等のボランティア活動。就労体験や作業をしながらの生活習慣・コミュニケーション能力等の習得。他。
- ・ (1)集団作業の体験 (2)ボランティア活動への参加
- ・ あいさつの励行等、基本的なコミュニケーション能力の形成
- ・ コミュニケーション力をつける ・あいさつの励行、面談時の会話 ・就労意欲の喚起 ・ボランティア活動への参加
- ・ ボランティア活動、調理実習、コミュニケーション講座
- ・ 居場所づくり(物づくり、ゲーム、農園、相談、調理、パソコン)

#### ◆ 就労自立支援の支援内容・メニュー

- ・ 就労体験・実習 (1)調理・接客コース、(2)word習得コース、(3)清掃コース、(4)園芸チャレンジコース、(5)作業コース、(6)ものづくりコース
- ・ 就職にあたっての心構えから、応募書類の書き方、模擬面接など本格的な就職活動に向け、必要な知識・技能を学ぶ。
- ・ ビジネスマナー講座・模擬面接・履歴書添削・面接同行
- ・ 職場体験事業、仕事力アップ講座、就職支援セミナー、利用者セミナー、合宿型セミナー
- ・ 一般就労の前段である軽作業に取り組む等
- ・ 職場体験 ハローワーク同行、ハローワークの利用法や面接の対応
- ・ 送迎して職業体験を行わせる
- ・ 模擬面接の実施。履歴書の作成指導。ハローワークへの同行支援他。
- ・ (1)マナー研修 (2)履歴書の書き方研修 (3)模擬面接研修 (4)職場見学 (5)職場体験
- ・ 履歴書作成の指導、ビジネスマナー講習の実施
- ・ 作業への取り組み 作業方法を学ぶ 作業環境の体験 就労体験
- ・ パソコン講座、談話(健康談話・企業の方を招いて就労へ関する講話など)

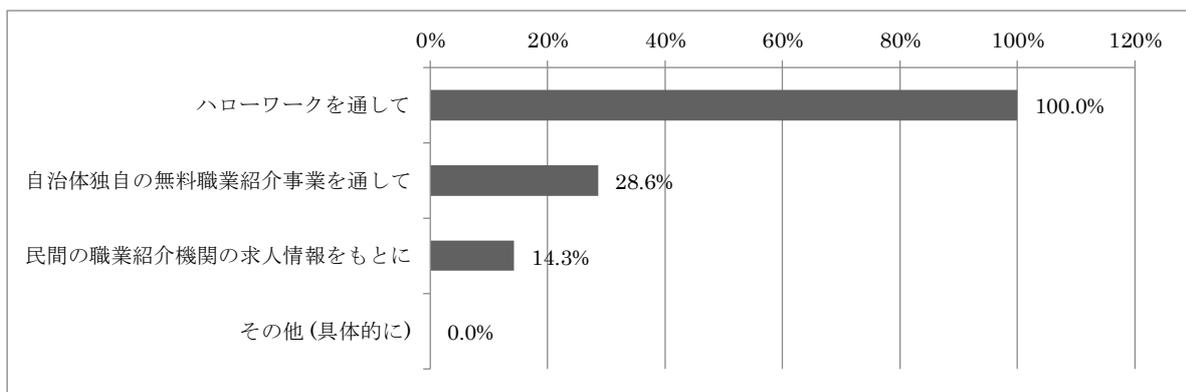
#### ④ 就労準備支援事業終了後の出口

##### ◆ 終了後の出口について



(N=23)

##### ◆ 一般就労先となる事業所の紹介方法



(N=23)

##### ◆ 出口を適切なものとして判断する基準

- ・ 精神保健福祉士（嘱託）による判定（ケースワーク会議あり）
- ・ 相談支援機関と連携は当然行う
- ・ 本人一人で「ハローワーク」に行くことが出来る
- ・ 擬似面接で、自分の主張をはっきりと口にする
- ・ 個々の状況に応じた見極め（本人の意志踏まえ）連携というより一緒に判断
- ・ 個別支援調整会議におけるモニタリングの実施
- ・ 参加前にイメージした出口に向けてそれぞれ設置した目標を達成できたか。
- ・ 支援調整会議において、定期的に支援の評価を行う中で、終結についても判断する予定である。
- ・ 自分の意思で中間的就労先へ行こうとするかどうか。
- ・ 自立相談支援事業と同様に要支援者の個性と適正を鑑み、支援者との信頼関係の中で本人の意向が適切なものかどうか判断した上、事業所とのワーキング会議や支援調整会議で判断を仰ぐ。その際に恣意的にならないように客観的な事実を提供し、情報共有を行いながら支援関係者の総意で判断を行うこととしたい。今回のモデル事業の中でその基準を見出していきたい。
- ・ 就労開始後のアフターケアにおける本人とのやり取りの中で、意欲が継続しているか否か。
- ・ 生活のリズムができて、中間就労のレベルに達した時
- ・ 相談支援機関と連携し、本人の就労意欲や就労能力等を確認したうえで、その後の支援内容を決定する。
- ・ 対象者の意欲、適正を勘案する。相談支援員とペアで支援を行うため、当然連携しつつ行う。
- ・ 特に基準等は定めておらず、対象者の状況に応じて判断している。また相談支援機関との連携は行って

いる。

- ・ 伴走型支援や支援調整会議の中で判断の対象となる。また、基本的には経済的な自立を目標とする。
- ・ 本人の能力（支援者側の見立て）と本人の希望。同時に収入状態や家族や地域の支援状態などを含めた判断が必要と考えている。
- ・ 本人同意のもとに作成したプランに従い、一般就労ができたのであれば当然に適切なものと判断をする。

#### ◆ 報償費としての人件費について

就労準備支援事業における就労体験に対する報奨金等の人件費は訓練委託金から支出してはいけないこととなっているが、それについての意見は次の通り。

- ・ これらの事業に参加する方々で生活保護受給中の方は一定の収入が保証されているが、それ以外の方については交通費の支出もままならない場合が想定される。交通費程度は支弁しても良いのではないか。
- ・ それぞれ、メリットがあることで、動き始めるきっかけになるため、メリットがある方が良いと考える。
- ・ 委託先の好意により昼食を提供してもらっている。
- ・ 現在、就労体験について具体的に動いていないが、体験であっても就労したことへの対価を求める声は出てくると思われる。また、協力企業等を開拓するには、企業の社会貢献のみに期待するだけでは広がりにくい。
- ・ 現状は委託先の企業に支出してもらっている。交通費、まかない等。
- ・ 国の示すガイドライン等に沿って事業を実施する
- ・ 支出することは考えていない。
- ・ 持続可能で効果的な事業が実施できない恐れがあるのではないか。
- ・ 受け皿側にたいしては何らかのメリットが加わればよいと思う
- ・ 受け入れ企業について、このモデル事業の主旨等について、理解していただき就労体験等で生じる人件費等については、企業持ちでお願いしたいと考えている。
- ・ 受け入れ先が非常に少なく、厳しい条件である
- ・ 受け入れ先の確保が難しくなるものと認識している。
- ・ 就労準備支援事業を通所形式で行う場合、移動手段がない生活困窮者や経済的な理由で公共交通機関が利用できない方については、参加が難しい。また、訓練を受けている間の生活費を工面できないと、継続して訓練を受講することも難しい。就労準備支援を継続して受講できるよう、交通費、食事代、工賃等の支給は、ある程度必要だと考えている。
- ・ 想定していない。
- ・ 対象者のインセンティブを高めるためにも、一定の範囲内において必要であると考えている。

### ⑤ 実施にあたって、課題となっていることと工夫されて実施している点

#### ◆ ①課題となっていること

- ・ 事業開始時から協力いただける事業所等の開拓を進めてきたが、なかなか協力が得られる事業所等が増えず、支援実施まで時間がかかってしまった。
- ・ 受け入れ先が少ない
- ・ 就労体験の受け入れ先の開拓。場所の確保、送迎、支援スタッフの確保
- ・ 利用者は経済的な余裕がないため、早急に収入を得る必要があり、準備支援よりも就労することを優先される。
- ・ 複数の相談窓口から支援依頼があった場合の調整（受け入れ体制、優先順位など）。数が少ない場合には生活保護受給者を含めての調整、また、支援期間中の生活費。
- ・ ベーシックなものを設定した上で、対象者に応じたフレキシブルな対応をどうするか
- ・ 委託先の支援員が送迎を行っている。支援終了後の継続的な中間的就労の場が必要であるが、送迎を行わないと事業に参加しない者も多いと思われる。
- ・ 現在1人での対応となっているが、今後対象者が増加した場合の人員増について。
- ・ 社協の職員だけでは、本人に対し社会的常識当が身に付くかどうか不安。
- ・ 中間的就労がないこと、また、ハローワーク以外の一般就労の出口もない、そして、他機関や他事業での出口もないため、今後調整する必要がある。

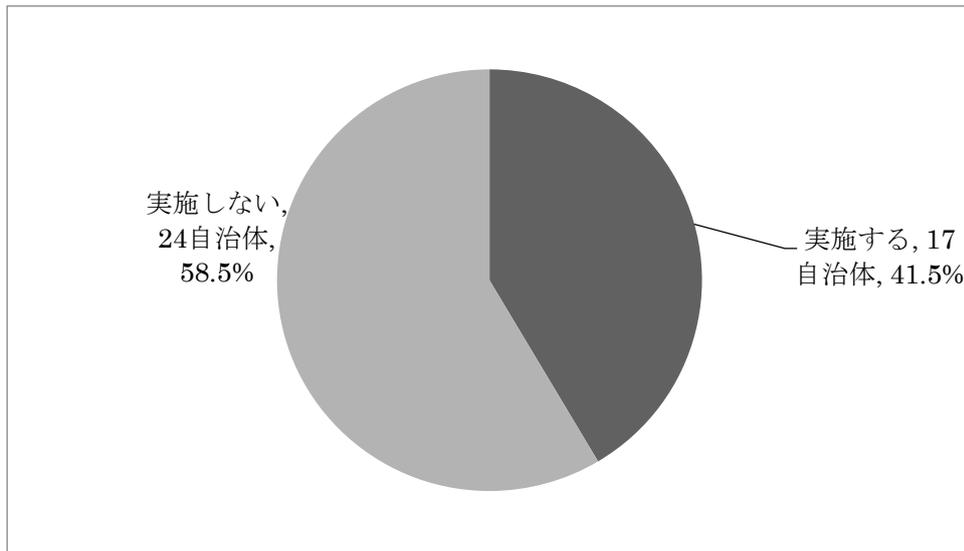
#### ◆ ②工夫された実施している点

- ・ 社会福祉法人の施設へ受け入れを相談している
- ・ 今後の支援実施の中で見出し実施していきたい。

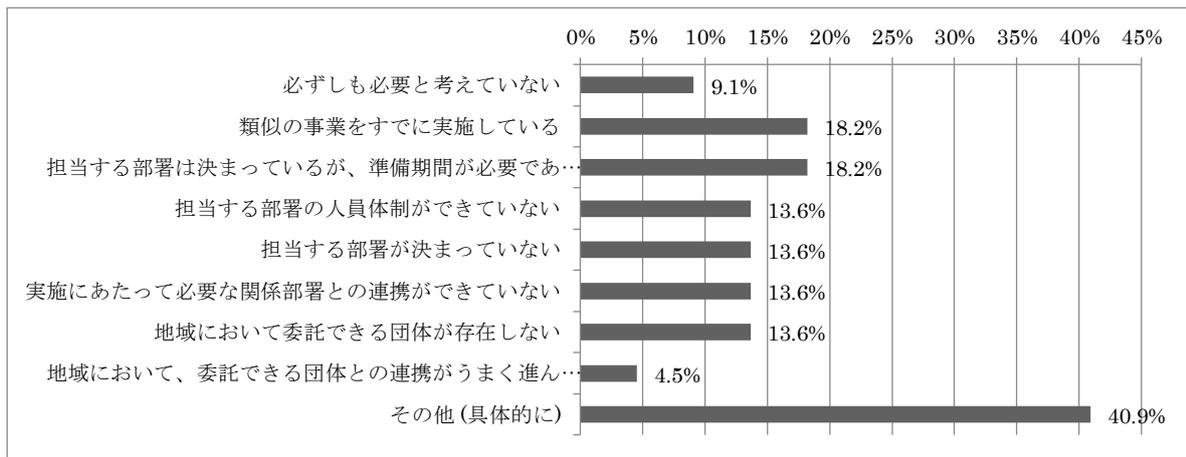
- ・ 生活支援と就労支援（他事業）を行うチームを分けて編成し、連携して、支援にあたっている。
- ・ 個別支援により短期就労と就労準備の併用。
- ・ 多業種の就労体験先を確保し、就労体験を実施するまでの支援を丁寧に実施している。
- ・ 保険を豊中市で一括で入り手続きをした。初めてのことなので企業と一緒に協力して実施できている。
- ・ ワーカーズコープと提携して、専門性に富んだ助言・指導をしていただく。

## 7. 就労訓練事業（中間的就労）の推進について

### ⑥ 就労訓練事業（中間的就労）の実施



#### ◆ 実施しない理由



その他回答としては次とおり。

- ・ ニーズが分からない
- ・ 既存の類似事業との関係、認定制度、税制上の優遇措置などに配慮しながら実施方法を検討する。
- ・ 今年度は、実施に向けた検討が不十分であったことから、次年度実施予定。
- ・ 自立支援プログラムにおける中間的就労体験等支援事業等の整理が困難
- ・ 相談事業の中でとりくんでいく
- ・ 対象が整理できていないため、適切な連携先を検討中
- ・ 平成 27 年度からの円滑実施に向けて、委託法人等との十分な協議を進める必要がある

### ⑦ 就労訓練事業（中間的就労）の当面の（中期的な）達成目標

当面の達成目標の設定については次のとおり。

- ・ 1 週間の実習を経て、雇用につながるレベルにインセンティブが上がるか。または雇用につながるか。
- ・ 協力事業所の開拓。
- ・ 今年度は企業への啓発に主眼を置き、企業回りと研修会の実施を予定している。その中で次年度に向けての協力企業の開拓ができればと考えている。
- ・ 施行にあたって、スムーズに移行できるよう準備する。

- ・ 事業所訪問、事業所ネットワーク会等での就労準備事業の啓発 対象者となるものの就労訓練事業の利用実施。
- ・ 受け入れ団体を見つけること。まずは企業における中間的就労の正しい認識。市内の事業所の何パーセントに認知することを目標とするか要検討。
- ・ 対象者が一般就労のレベルに達した時。
- ・ 担い手となる法人等への事業の普及啓発。
- ・ 地域特性を生かした「中間的就労」の形態について、JA、醸造業関係当の企業へこの事業の周知啓蒙を行い、受け入れ体制の構築を目指す。
- ・ 中間的就労の普及啓発と試行実施による課題の抽出と対応方策の検討。
- ・ 中間的就労を実施する事業所を開拓・育成する。

## ⑧ 就労訓練事業（中間的就労）の推進の具体的な事業内容

### ◆ 就労訓練事業（中間的就労）の実施準備のための調査・検討

- ・ (株)イニサイト コーディネーター業務 1 対象企業の抽出、2 検証事項の整理、3 試行の実施、4 試行結果の整理。
- ・ NPO スチューデント・サポート・フェイス 企業への受け入れアンケート実施、訪問開拓。
- ・ アンケートなど。
- ・ ホームページ及び直接事業所へ出向いて事業内容を説明し、啓発及び協力依頼をする。受け入れ可能事業所に対して講習会を実施し、受け入れ可能者数、仕事内容をまとめる。
- ・ 委託先が運営協議会の設置を進めており、その中の委員に協力が想定される事業所の代表者の参画を計画している。委員会の中で事業の構築・ネットワーク化や事業の在り方を検討していく。
- ・ 一般競争入札による落札業者 社会福祉法人や企業など 1500 事業所に対して中間的就労の認識や実績、実施意向などについての調査
- ・ 現在、調査研究事業を委託し、事業所へのアンケート調査を実施中（啓発も同時）。これにより、どのように当地域で中間的就労を進められるかを研究し、検討を進める。
- ・ 香川ボランティア・NPOネットワーク 内職(折込等) からスタートして、レベルアップを図る
- ・ 事業所への事業説明資料「就労準備（中間的就労）」のパンフレットを作成し、事務所訪問を行う
- ・ 社協とワーカーズコープが提携して中間的就労の場となる企業への本モデル事業の啓発と「中間的就労の場」としての受諾。
- ・ 周知、啓蒙、個々の説明 団体・組織への説明

### ◆ 一般就労への移行を前提とした就労訓練事業（中間的就労）の実施

一般就労への移行を前提とした就労訓練事業（中間的就労）の実施について、委託先と具体的な中間的就労の内容は次のとおり。

- ・ (株)とんぼ：クリーニング (株)Dreams：ポップコーンの製造・販売
- ・ 一般企業でもその業務内容によっては、「中間的就労の場」となりうるので、訓練をしながら、最終的には一般就労へつなぎたい。
- ・ 現在、調査・検討中。
- ・ 香川ボランティア・NPOネットワーク ハローワークの基金訓練等の活用等(ヘルパーの資格取得)。
- ・ 受け皿側にメリットが生じていない現時点では実施しない（できない）。
- ・ 受け入れ可能な事業所の事業内容に基づく支援月作業訓練。
- ・ 受託者が自主的に実施する可能性がある。

### ◆ 一般的就労への移行に加え、継続的就労も含む中間的就労の実施

一般的就労への移行に加え、継続的就労も含む中間的就労の実施について、委託先と具体的な中間的就労の内容は次のとおり。

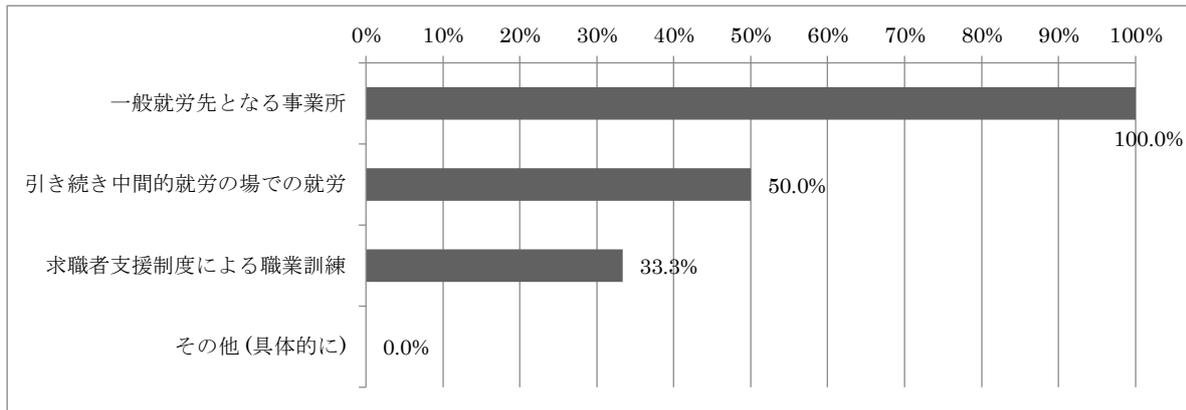
- ・ ワーカーズコープの持つノウハウを提供してもらい、中間的就労の場が、継続的就労の場へ移行できればと考えている。
- ・ 現在、調査・検討中
- ・ 香川ボランティア・NPOネットワーク 仕込みの仕事（清掃・軽作業等）で実際の仕事を体験して適性を見つける
- ・ 受け入れ可能な事業所の事業内容に基づく支援月作業訓練
- ・ 中間的就労を継続的就労の場とは設定していない。

◆ その他の事業

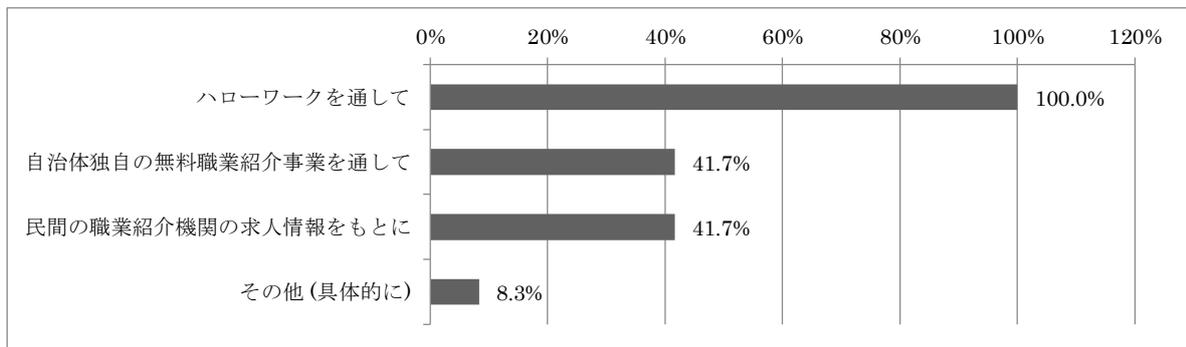
- ・ JA等に依頼し、農作物の収穫作業及び選果作業を中間的就労の場に出来ればと考えている。
- ・ プロポーザルにより決定した事業者 1 事業所に対する中間的就労の説明会 2 中間的就労を検討している事業所への訪問相談対応 3 中間的就労を実施する事業所への技術的指導
- ・ 現在、生活保護受給者を中心とした任意団体の立上げ支援をしているが、ガイドラインと適合しないため、困惑している。しかし、今後も団体が継続できるよう検討を進めていく。
- ・ 受け入れ先の開拓、普及啓発

⑨ 就労訓練事業終了後の出口

◆ 終了後の出口について



◆ 一般就労先となる事業所の紹介方法



◆ ①課題になっている点

- ・ 事業所が市内に少ないため、その中で中間的就労を実施していただける事業所を開拓すること。
- ・ 事業所にとってのメリットがない。
- ・ 受け入れ先が少ない。
- ・ 生活困窮者にとって収入面で利用しづらい。
- ・ 受け入れ先となる事務所の運営（特に企業）
- ・ 就労移行支援の事業所における障害者以外の生活困窮者の対応への制約
- ・ 安全に安心して非雇用型の就労訓練事業を行うためには、労災のような保険が必要と考える。このため、任意保険の保険料については、補助金などの財政的支援の対象とすべきと考える。
- ・ 一般の企業へ中間的就労の場を依頼する予定にしているが、本モデル事業をどれだけ理解し、快く引き受けてくれるかが疑問。
- ・ 現在のガイドラインの枠のみでは、推進は困難と感じている。もう少し、受入側へのメリットや、中間的就労と位置付けられる項目を増やしてほしいと考えている。
- ・ 就労訓練事業（中間的就労）者の把握及び普及・啓発手法が課題

◆ ②工夫して実施している点

- ・ ハローワークとの連携
- ・ 第三セクターの事業所が自立支援の窓口のある施設と同じため、そこでの実施を考えている。

## 8. 今後の展望

### ① 全体を振り返って大きな課題となっている点

- ・ 事業実施直後のため、振り返る状況にない。ただし、関係機関、部署の意識統一を図ることを重点においており、引き続き今年度はそれを実施する予定。 ※民生委員すら、本制度に理念を正確に理解していないと感じられる。
- ・ 大きな課題 1. 生活困窮者支援において個人の状態にあった出口の確保が重要であるが、特に一般就労が困難な相談者に苦慮している。(提案) 継続就労支援A型を手帳所持しなくても利用できるような事務所への支援の検討 2. 生活困窮者が生活を再スタートするに当たり、初期支援として生活基盤を整えるために「生活保護」を受給してしまうと、本人の生活態度が改善しづらくなる。(提案) 3か月をめぐり更生保護手続きのような生活就労施設の創設の検討
- ・ アウトリーチは必要と考えるが、寄り添い方の支援になるため、どの程度の受け入れまで可能なか不明 (あまり多くの人を受け入れると対応できない)。
- ・ アウトリーチをより積極的に実践し、生活困窮者の抱える課題を正確に把握 (アセスメント) することが課題です。
- ・ ネットワークの構築に苦慮している。 様々な法人によるネットワークを組むことが、事業遂行に必要であると認識している。公と民、民と民、異業種法人、新たな協働など様々な資源のネットワーク化を実現させることが、この事業の成否に直結すると考える。
- ・ 各機関とのスムーズな連携
- ・ 既存のNPO等団体との連携体制の構築
- ・ 現在、当市では生活保護受給者に対して、「セーフティネット支援対策等事業費補助金」を活用して自立支援プログラムを実施している。一方、本モデル事業は生活困窮者全体を対象としているが、平成27年度4月から新制度が施行された場合、現行生活保護受給者に対する自立支援プログラムといかに連携 (または統合) して、生活困窮者を支援していくかが課題である。
- ・ 支援のはざまに陥らないような地域づくりをどのように進めていくかが課題となっている。また、出口をどのように整えていくか検討する必要がある。
- ・ 自立相談支援事業のみの実施であるため、任意事業等の支援メニューが不足している。
- ・ 自立相談支援事業の実施方法や実施規模について検証が必要である。 必要経費および人員の確保が必要である。
- ・ 実施地域は松江市 (福祉事務所設置自治体) であるが、モデル事業の実施主体は県であり、委託先との三者間において十分な連携がとれなかったこと。
- ・ 生活困窮者のアウトリーチを行っていくことによって、その方が支援につながらなければ、最終的には生活保護に陥ってしまうことになる。そうすると、この事業の主旨からおくと本末転倒になるので、「アウトリーチ」に関しては慎重に行いたい。
- ・ 生活困窮者の相談支援について、相談を受けた後、どこにもつなげない者の支援の終結は、どこで判断するのか、ずっと要支援としてかかわるのかの決定について。
- ・ 生活保護制度の方が扶助が手厚く、保護申請となるケースが多い
- ・ 相談を受けても生活保護以外の具体的な支援策が現在のところ準備できてない。
- ・ 多様な支援メニューを確保するための財源
- ・ 対象となる生活困窮者の方の把握及び相談窓口へのつなぎ方などについて更に検討する必要があると考えている。
- ・ 帳票類の使用の徹底。全件帳票を作成しての入力による報告作業。 支援調整会議の運営。 支援メニューの整備。 関係各課の協力・連携。
- ・ 平成25年11月から相談業務を開始し、まだ実績が少ないため、本年度の課題及び来年度の重点事項等については、今後、検討・整理していく予定です。

### ② 次年度の事業実施にあたって、とくに重点的に取り組むべき点

- ・ 地域や関係機関との連携強化による地域づくり。個別支援と地域づくりは車の両輪である。相談者が地域で安定した生活を続けられるよう関係機関との連携をより強化する。
- ・ 27年4月の施行時において、県民が使いやすい、かつ効果的な支援体制と内容を全県的に考える場を設置し、県内一帯となった取組を準備できるようにしたい。
- ・ ハローワークとの連携が非常に重要と考えるが (出口)、どこまで国が本気なのかわからない。 最終の

- 「就労」にむけて関係機関と連携していきたい。
- 各地で行っている「その他事業」のうち、臼杵市でも行った方が良いものがあれば、参考にして取り組みたい。
  - 寄り添っての自立支援のノウハウの蓄積。
  - 今年度の課題を克服するとともに、多様な関係団体とのネットワーク構築が必要不可欠となる
  - 今年度は必須の相談事業のみの実施であるため、相談の出口となる就労関連の 2 事業に取り組み、効果的な事業実施を行いたいと考えている。
  - 社会資源の拡大。
  - 就労につなぎ、自立を促進するため、就労準備支援の充実。
  - 就労準備支援事業等の任意事業の実施及び社会資源の把握・創出。
  - 住居をなくした者に対する一時的な住居を確保する支援
  - 出口の強化、特に就労による出口の強化が重要だと考えている。就労メニューの多様化や多くの法人の参画を進めたい。
  - 生活保護の相談に来所し、保護制度に当てはまらない人のモデル事業窓口への誘導、ハローワークとの連携。
  - 全市域（3 区）への拡充による事業促進。
  - 平成 27 年度の法施行にむけて、県内の市町村へ相談支援事業のノウハウを伝達すること。
  - 平成 27 年度の本格実施に向けての体制の構築。
  - 法施行に向けての組織・体制の整備。 今年度不足していた点の改善。 支援メニューの検討・充実化。
  - 本モデル事業を通じて庁内連携を強化すること、また本モデル事業受託業者を核として社会資源同士の発掘・連携を図ることを重点的に取り組みたい。
  - 民間団体と協力して、就労準備と中間的就労の一体的な取り組みの検討。また、モデル事業のみならず、他の補助事業も活用した、幅の広い支援の検討を進めていきたい。

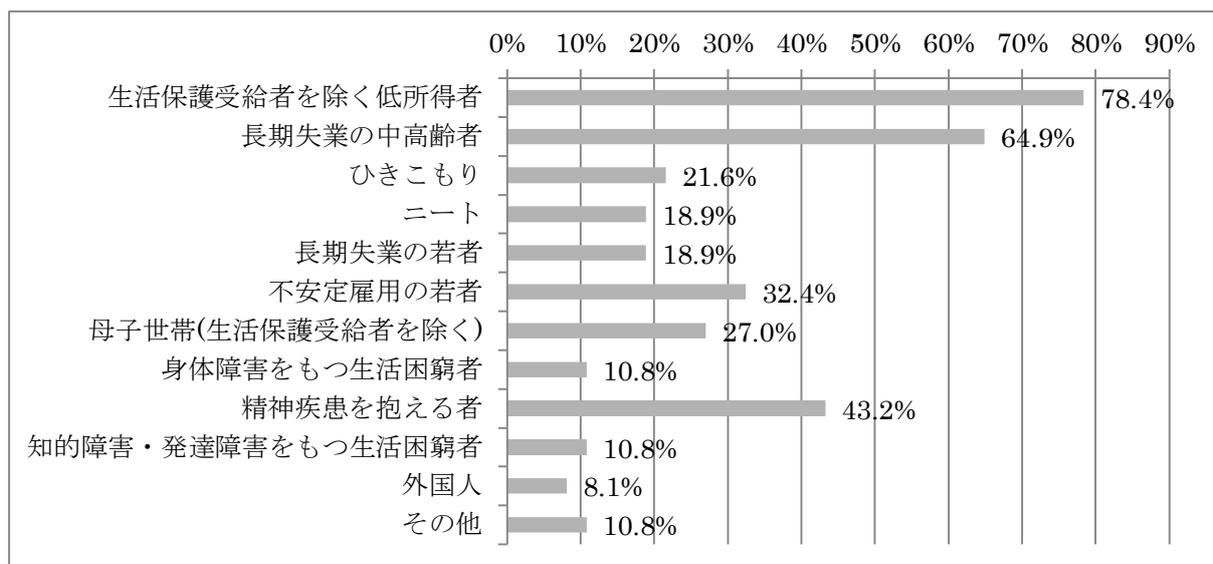
5 「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施を検討している自治体アンケートデータ  
(平成25年度未実施自治体)

1. 基本情報

回答のあった自治体および、人口世帯数、生活保護人員・世帯数は次のとおりである。

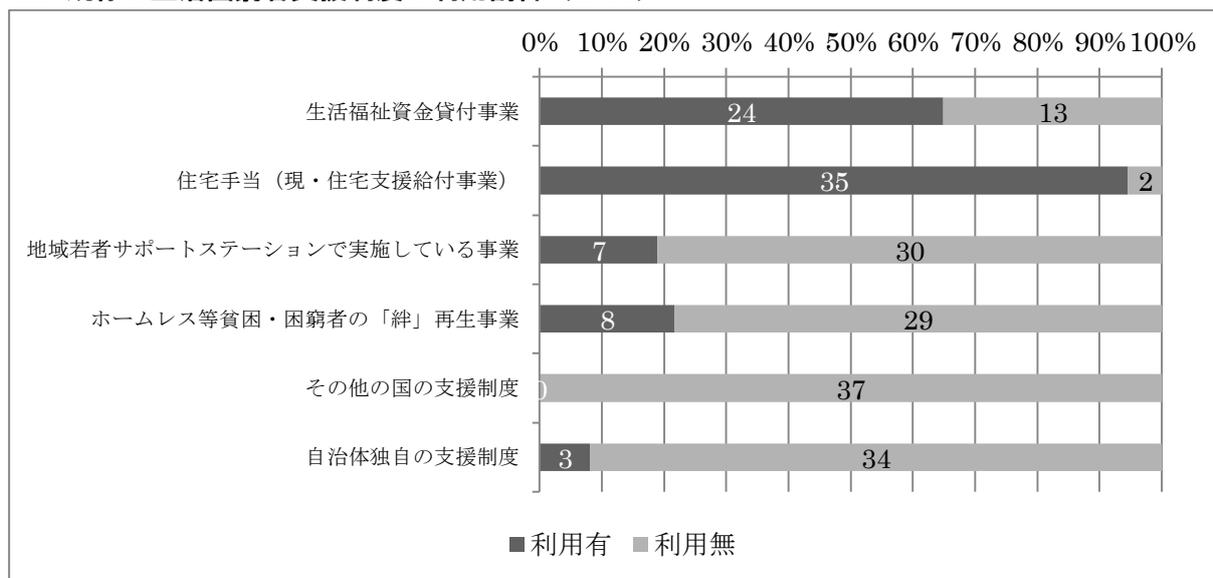
No	区分	都道府県	自治体名	人口・世帯			生活保護人員・世帯				
				人口 (千人)	世帯数 (千世帯)	高齢化率 (%)	生活保護 受給世帯 数(世帯)	生活保護 受給人数 (人)	生活保護 率(%)	母子世帯 数(世帯)	その他世帯 数(世帯)
1	都道府県	宮城県	宮城県	2,318	931	23	19,149	26,940	12	1,409	4,420
2	都道府県	茨城県	茨城県	2,935	1,109	24	19,477	25,922	9	862	3,525
3	政令市	宮城県	仙台市	1,059	478		12,060	17,121	16	1,075	3,034
4	政令市	静岡県	静岡市	710	234	26	6,495	8,534	12	415	1,173
5	政令市	静岡県	浜松市	812	320	24	5,524	7,462	9	333	1,789
6	政令市	大阪府	堺市	849	337	24	18,052	25,922	31	1,799	2,445
7	政令市	広島県	広島市	1,182	535	21	19,583	28,228	24	2,002	4,285
8	中核市	埼玉県	川越市	347	146	23	3,089	4,336	12	250	756
9	中核市	長野県	長野市	385	115	26	2,299	3,051	8	107	419
10	中核市	岡山県	倉敷市	482	199	24	4,899	7,167	15	433	1,048
11	中核市	山口県	下関市	279	130	30	3,499	4,650	17	194	615
12	特別区	東京都	品川区	367	196	20	4,668	5,587	15	164	808
13	特別区	東京都	杉並区	541	300	20	6,490	7,639	14	202	1,144
14	特別区	東京都	台東区	185	106	23	7,972	8,670	47	109	1,086
15	特別区	東京都	荒川区	206	106	22	5,243	6,406	31	221	657
16	市	青森県	八戸市	239	105	25	3,400	4,424	19	184	516
17	市	岩手県	北上市	94	35	23	560	804	9	32	105
18	市	岩手県	久慈市	36	15	27	337	444	12	10	33
19	市	宮城県	大崎市	135	48	25	1,106	1,586	12	76	233
20	市	埼玉県	越谷市	330	139	22	2,589	3,770	11	194	509
21	市	千葉県	浦安市	162	71	14	953	1,319	8	73	117
22	市	千葉県	白井市	62	23	20	229	312	5	14	39
23	市	千葉県	印西市	92	34	25	233	317	3	12	221
24	市	神奈川県	三浦市	46	17	31	463	639	14	18	67
25	市	新潟県	村上市	66	23	32	348	466	7	20	80
26	市	長野県	塩尻市	68	26	25	237	346	5	20	56
27	市	長野県	駒ヶ根市	34	12	26	63	84	2	2	4
28	市	滋賀県	草津市	126	53	18	653	906	7	42	157
29	市	大阪府	貝塚市	90	33	22	1,136	1,605	18	84	90
30	市	大阪府	八尾市	270	120	25	5,485	8,267	31	814	910
31	市	兵庫県	豊岡市	87	32	29	358	472	5	15	52
32	市	鳥取県	鳥取市	193	77	38	2,049	3,085	16	136	522
33	市	岡山県	津山市	105	44	26	755	890	8	23	102
34	市	広島県	呉市	239	111	31	3,209	4,326	18	190	524
35	市	徳島県	美馬市	32	13	33	441	586	18	13	61
36	市	大分県	大分市	475	206	21	6,630	8,897	19	364	1,402
37	町	大阪府	島本町	31	13	23	97	133	4	11	18

## 2. 自治体における生活困窮者像 (N=37)



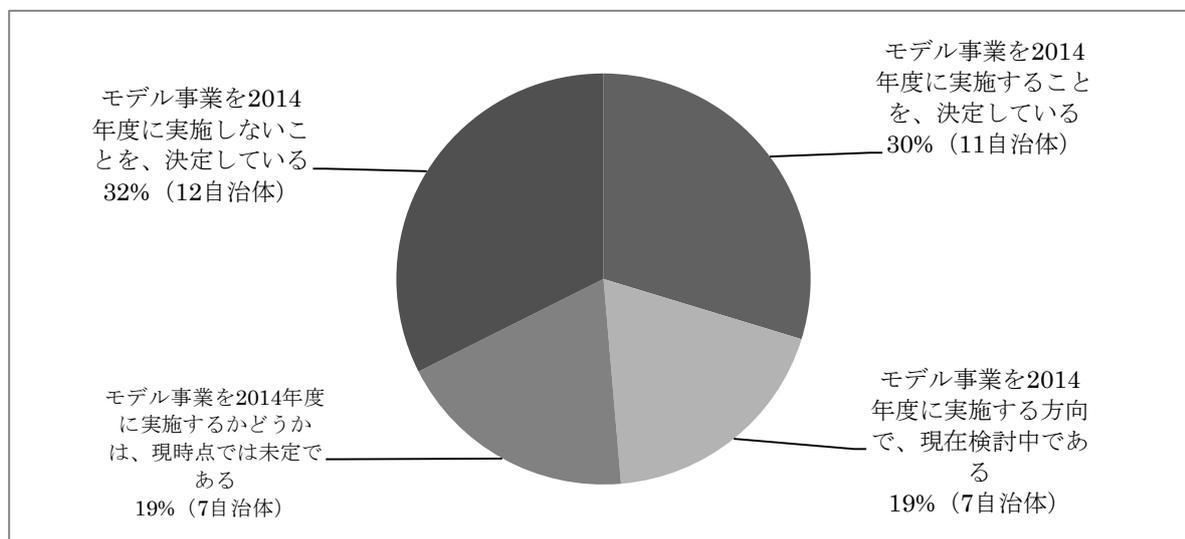
その他回答としては、「高齢の年金受給者」、「高齢で年金受給額の人、または無年金者」、「ホームレス」といった回答があげられた。

## 3. 既存の生活困窮者支援制度の利用割合 (N=37)



#### 4. 2014年度の実施予定について

回答のあった37自治体のうち、モデル事業については、「実施することを決定」とした11自治体（30%）および「実施する方向で検討」とした7自治体をあわせた18自治体の実施予定となっている。19自治体は、「現時点で実施しないことを決定」、「現時点では未定」との回答である。

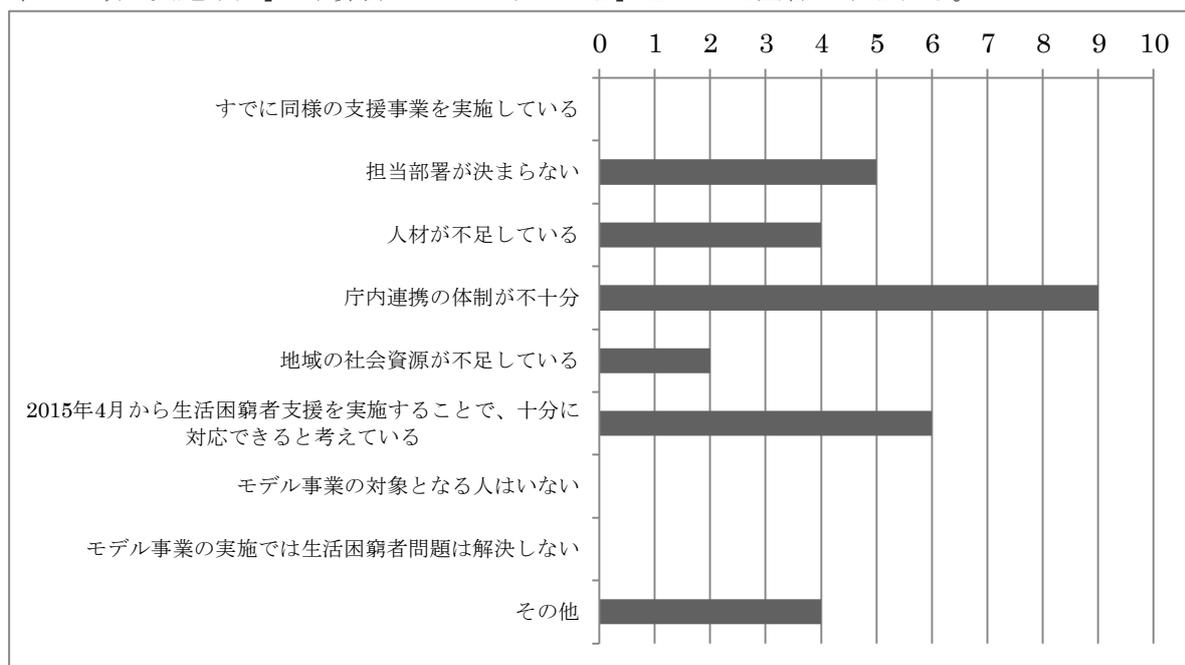


#### 5 実施しない自治体

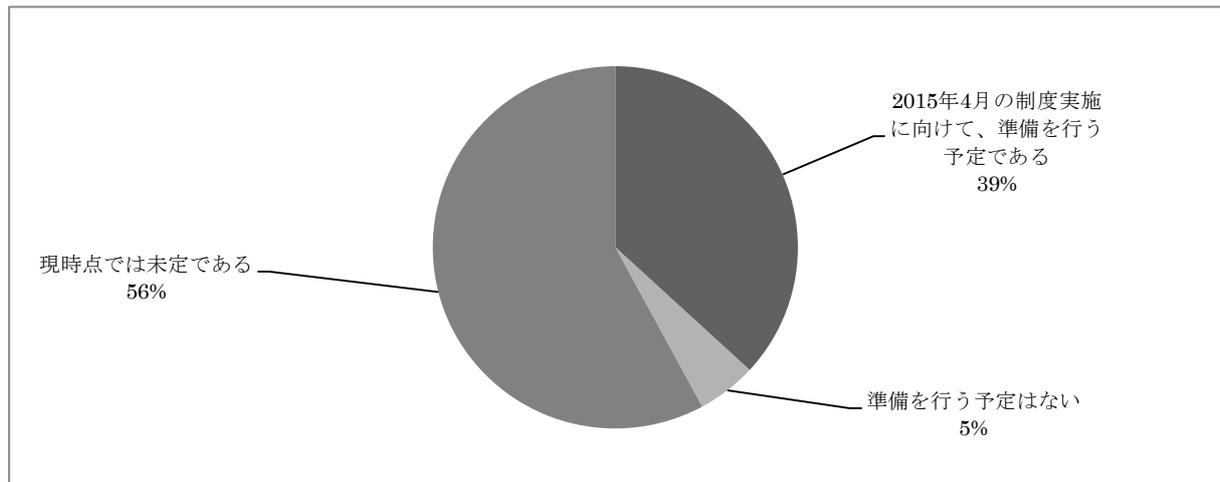
##### ○事業を実施しない理由

実施しないと回答した19自治体について、実施しない理由としては、町内連携の体制が不十分との回答が最も多く、次いで2015年度から開始するという回答となっている。

その他の回答としては、「県で実施しているから」「広域内の1市がモデル事業を実施し、2015年に広域で実施予定」「予算計上していないから」といった回答がみられる。



○2015年4月からの制度実施に向けて、2014年度中に準備を行うかどうか。(N=19)



「具体的な実施予定」については、次の通り。

- 非常勤職員を雇い、窓口相談員として研修を行うよう準備している。
- 相談支援窓口のハード・ソフトの開設準備を行うと同時に、支援計画事業を進めていくための、国作成による各帳票の検討、支援調整会議の在り方の検討などを26年度より進めていく。
- 庁内・庁外の関係部署及び関係機関との連携のありかたについて、協議を進め、事業実施について委託先の選定を行う予定。
- 庁内連携体制の整備、実施に向けての課題の整理、必要な事業内容や事業量の検討、人材の確保等
- 庁内の体制整備、運営方法の検討（委託・直営）
- 生活困窮者自立支援制度施行円滑化特別対策事業交付金を活用し、関係機関との連絡会議や制度説明パンフレットの作成・配布、嘱託職員の雇用、備品等の購入を行う予定。
- セーフティネット支援対策等事業補助金を利用して、就労準備支援事業、就労訓練事業、学習支援事業を実施したいと考えている。

「現時点で未定」、「準備を行う予定がない」理由は次の通り。

- 委託事業者も十分に育っていない為。委託事業で相談窓口の運営を行っていますが、現時点で、相談支援事業等の必須事業と任意事業である「家計相談支援」のすべてを満足できるだけの人材を確保している業者が現段階では十分に存在していない為。
- 担当部署が決まらないから、人材が不足しているから、庁内連携の体制が不十分だから、地域の社会資源が不足しているから
- 事業を実施するにあたって、庁内連携の体制が不十分だから、26年度の予算計上をしていないため。
- 県による広域毎のモデル事業が実施されるようになっており、本市においてもその事業に参加する予定。
- 担当部署が決まらないことに加え、直営・委託で行うのか等、もう少しは精査する必要があると考えている。
- 生活困窮者自立支援法が施行される2015年4月から生活困窮者支援を実施することで、十分に対応できると考えているから。
- 委託事業者が未確定なため、準備段階に至っていない。

## 6 実施する自治体について

### ○具体的な実施予定事業および開始年月（N=18）

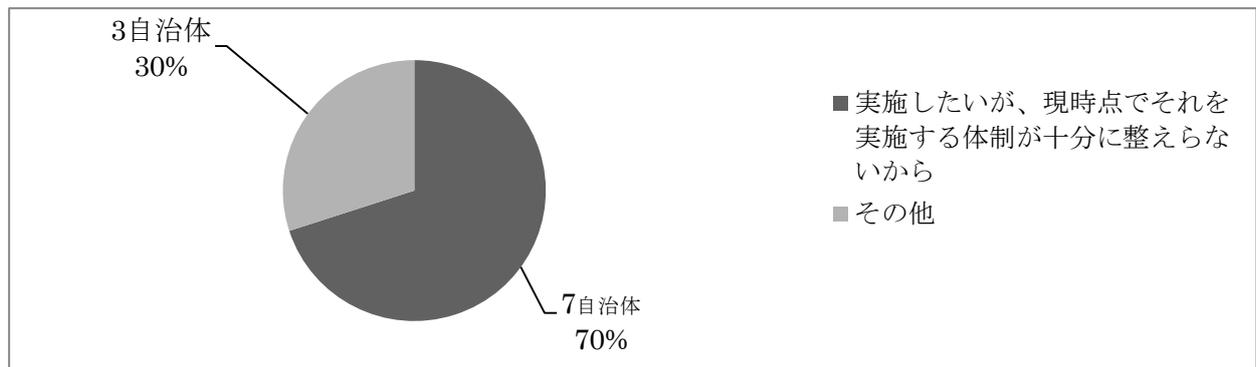
「未定」との回答には開始時期が未定であるものも含まれ、空欄は回答のなかった項目である。

1 自治体で実施と回答しているその他事業は「一時生活支援事業」となっている。

		自立相談支援事業		就労準備支援事業		就労訓練事業 (中間的就労)の推進		家計相談支援事業		子どもの学習支援事業		その他事業	
		実施	開始年月	実施	開始年月	実施	開始年月	実施	開始年月	実施	開始年月	実施	開始年月
1	宮城県	実施	2014年5月	実施	2014年5月	実施	2014年5月						
2	茨城県	実施	2014年6月										
3	仙台市	実施	2014年4月	実施	2014年4月								
4	静岡市	実施	2014年6月	実施	2014年6月					実施	2014年6月		
5	浜松市	実施	2014年4月	実施	2014年4月	未定		実施	2014年4月	実施 しない	-	実施 しない	
6	堺市	実施	2014年4月	未定		実施	2014年4月	実施	2014年4月	実施		未定	
7	広島市	実施	2014年9月										
8	川越市	実施	2014年6月	実施 しない		実施 しない		実施	2014年7月	実施 しない		実施 しない	
9	長野市	実施	2014年4月										
10	倉敷市	実施	2014年10月	実施	2014年10月	実施	2014年10月	実施	2014年10月	実施	2014年12月		
11	下関市	実施	2014年6月	実施	2014年6月			実施	2014年6月	実施	2014年6月		
20	越谷市	実施	2014年6月	実施 しない		実施 しない		実施 しない		実施 しない		実施 しない	
21	浦安市	実施	2014年5月										
24	三浦市	未定											
28	草津市	実施	2014年4月	実施	2014年6月			実施	2014年4月	実施	2014年4月	実施	2014年4月
30	八尾市	実施	2014年7月										
31	豊岡市	実施	2014年4月	実施 しない		実施 しない		実施 しない		実施 しない		実施 しない	
36	大分市	実施	2014年7月	未定		実施 しない		未定		実施 しない		実施 しない	

○就労準備支援事業を実施しない理由 (N=10)

回答のあった 10 自治体のうち 70% (7 自治体) が「実施したいが、現時点でそれを実施する体制が十分に整えられないから」と回答している。

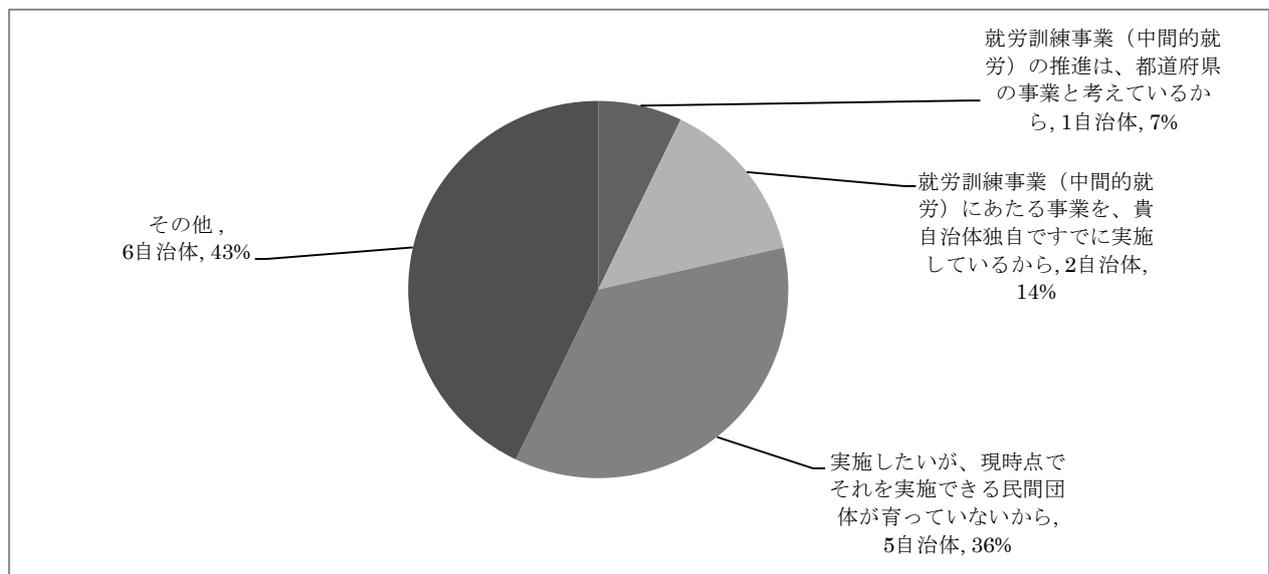


残りの 3 自治体は「その他」として次のように答えている。

- 自立相談支援事業によりニーズを把握したい
- 就労訓練事業の方向性・あり方の調査研究 (モデル事業で実施予定) の中で、本市の状況に応じた本事業の方向性・あり方についても調査研究を実施する。
- 平成 27 年度からの生活困窮者自立支援事業の制度化に向けて、ニーズの把握、課題の抽出や支援体制の検討を行うため、試験的に実施するものであるため。

○就労訓練事業(中間的就労)の推進を実施しない理由 (N=14)

回答のあった 14 自治体のうち、「実施したいが、現時点でそれを実施できる民間団体が育っていないから」との回答が最も多く 36% (5 自治体)。次いで、就労訓練事業 (中間的就労) にあたる事業を、貴自治体独自ですでに実施しているからという回答が 14% (2 自治体) となっている。



「その他」とした 6 自治体からの回答は次のようになっている。

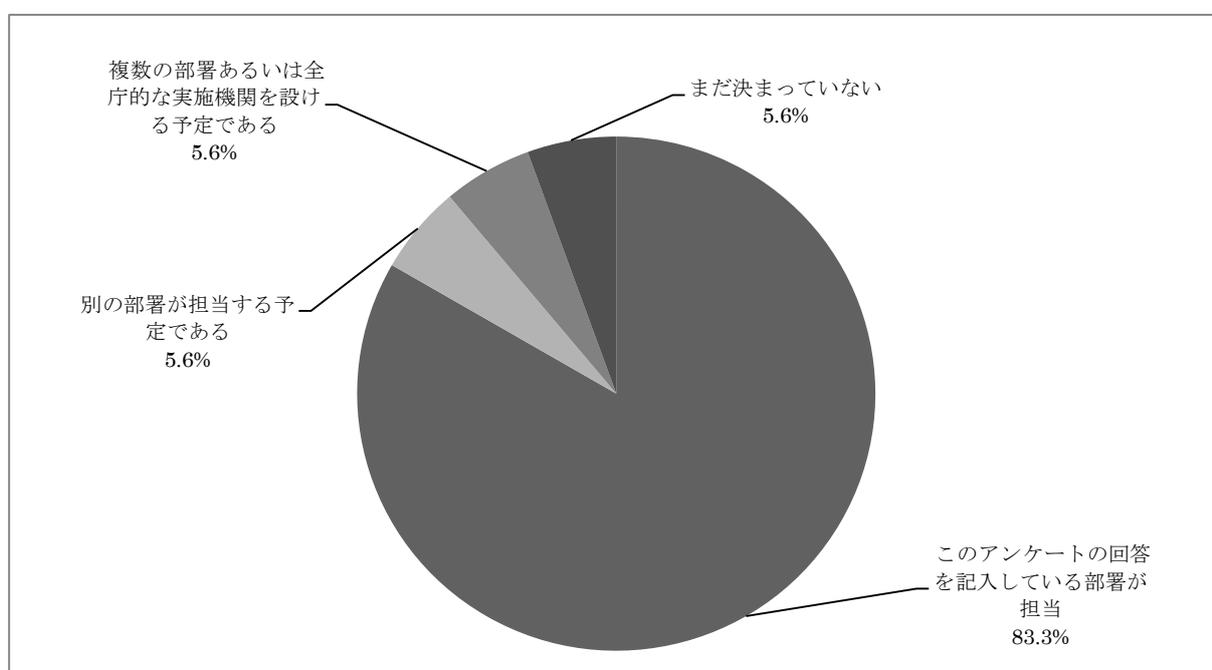
- 中間的就労を実施するまでの準備が整っていないため。また、対象者のニーズ (どのようなパターンの中間

的就労が必要とされているか)、受け入れ団体(担い手となる民間団体等)の有無等について把握していない。

- 実施したいが、現時点でそれを実施できる民間団体が育っていないからというのもあるが、自立相談支援事業によりニーズを把握したい。
- どの程度のニーズがあるか把握できていないため。
- まずは、特に自立相談支援事業や地域における生活困窮者の実態把握を確実にやりたいため。
- 就労訓練事業の対象者数の把握、需要見込みが不明であり、また、実施できる民間団体も育っていないため。
- 平成 27 年度からの生活困窮者自立支援事業の制度化に向けて、ニーズの把握、課題の抽出や支援体制の検討を行うため、試験的に実施するものであるため。

#### ○モデル事業の実施担当部署 (N=18)

モデル事業実施の担当部署については、このアンケートの回答を記入している部署が担当するという回答が最も多く、83.3% (15 自治体) となっている。

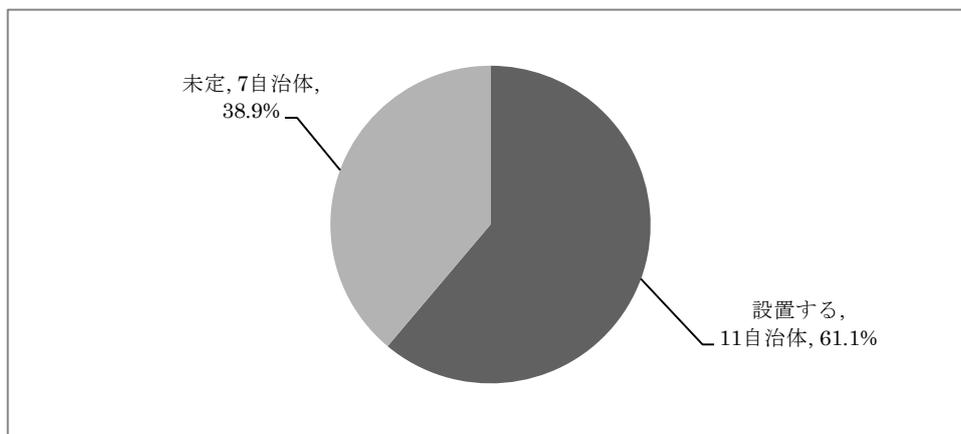


具体的な回答としては、「別な部署が担当する予定」と回答した自治体のうち、「地域福祉課(新設)」という回答が1件、「複数の部署が担当あるいは全庁的な実施機関を設ける予定である」と回答した自治体のうち「福祉保健課、生活福祉課」という回答が1件あった。

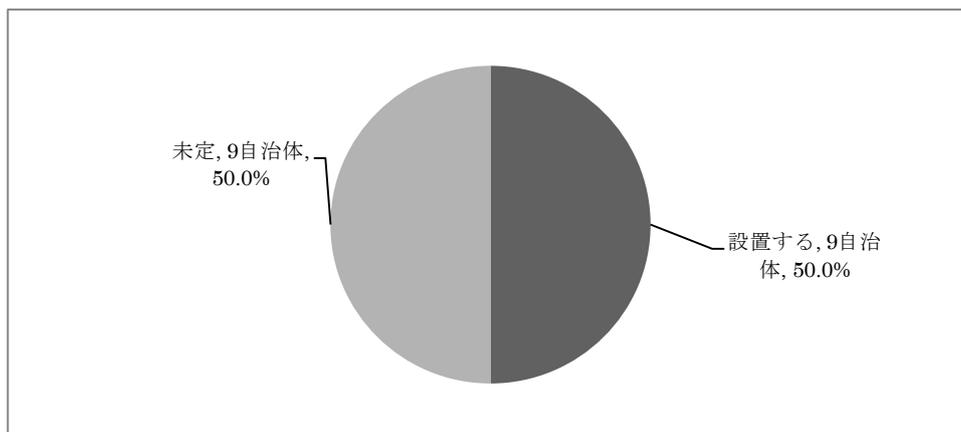
また、アンケートの回答を記入している部署の一覧は次のとおりである。

1	宮城県	保健福祉部社会福祉課	14	台東区	福祉部保護課	27	駒ヶ根市	保健福祉課
2	茨城県	保健福祉部福祉指導課	15	荒川区	福祉推進課	28	草津市	社会福祉課
3	仙台市	健康福祉局健康福祉部社会課	16	八戸市	福祉部生活福祉課	29	貝塚市	健康福祉部社会福祉課
4	静岡市	保健福祉局福祉部社会総務課	17	北上市	福祉課	30	八尾市	健康福祉部地域福祉政策課
5	浜松市	健康福祉部福祉総務課	18	久慈市	社会福祉課	31	豊岡市	社会福祉課
6	堺市	生活援護管理課	19	大崎市	社会福祉課	32	鳥取市	福祉保健部生活福祉課
7	広島市	健康福祉局健康福祉企画課	20	越谷市	福祉部社会福祉課	33	津山市	環境福祉部生活福祉課
8	川越市	生活福祉課	21	浦安市	社会福祉課	34	呉市	生活福祉課
9	長野市	保健福祉部厚生課	22	白井市	健康福祉部保健福祉相談室	35	美馬市	生活福祉課
10	倉敷市	生活福祉課	23	印西市	社会福祉課	36	大分市	福祉保健部福祉保健課
11	下関市	福祉部福祉政策課	24	三浦市	福祉課	37	島本町	民生部福祉保健課
12	品川区	健康福祉事業部生活福祉課	25	村上市	福祉課			
13	杉並区	杉並福祉事務所	26	塩尻市	福祉事業部福祉課			

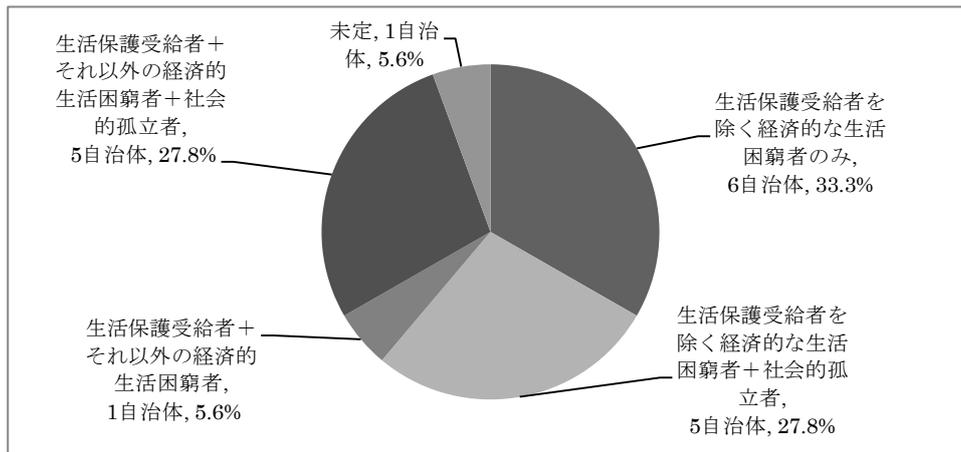
○庁内の関連部署との連携や協議の場の設置について (N=18)



○自治体外部の民間団体との協議の場の設置について (N=18)



○モデル事業で実際に支援する方の属性 (N=18)



※「生活保護受給者のみ」という回答はない。

## 7 自立相談支援事業（18自治体）

○自立相談支援事業の2014年度の達成目標を、どのように設定していますか。

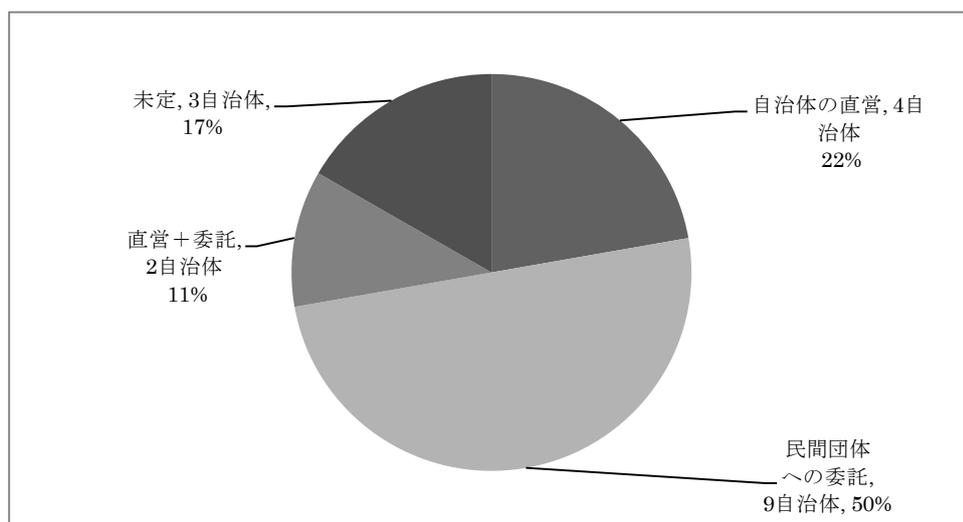
実施予定の18自治体のうち、5自治体は「未定」、1自治体は「目標設定していない」。

それ以外の12自治体の回答は次の通り。

- 困窮者の実態把握と必要な事業の分析、関係課及び関係機関との連携体制の構築
- 支援者300件(10月～3月の6か月)、庁内連絡調整会議の設置、既存事業の整理統合、社会福祉審議会の分科会の設置
- 相談支援体制の構築、②相談内容に応じたプログラムの作成、③20名程度の就労移行支援
- 件数等の目標設定は行わず、相談・支援体制の確立及びノウハウの蓄積を達成目標とする。
- 現実では、相談支援者に対する就職者数等の数値目標は設置していない。
- 生活困窮者に関する状況を把握し、課題や問題解決の方法を分析することにより、次年度の法施行に向けて円滑に移行できるようにすること。
- 生活困窮者のニーズと支援における課題を的確に把握し、実効性のある相談支援体制を整備すること。
- 生活困窮者自立支援法の施行に向け、生活困窮者の課題抽出、また、自立相談、就労支援に必要な支援体制の検討を行うものと考えている。
- 設定していない
- 当該事業は2015年から本格施行される生活困窮者自立支援制度の必須事業のため、円滑に制度移行できるよう、生活困窮者を把握するためのネットワーク作りや庁内連携体制の構築に努める。
- 平成27年度からの生活困窮者自立支援事業の制度化に向けて、ニーズの把握、課題の抽出や支援体制の検討を行う。

○自立相談支援事業の設置形態（N=18）

「民間団体への委託」が最も多く9自治体（50%）、「自治体の直営」が4自治体（22%）、「直営＋委託」が2自治体（11%）、未定が3自治体（17%）である。



※外部機関と協議会を設置して実施という回答はない。

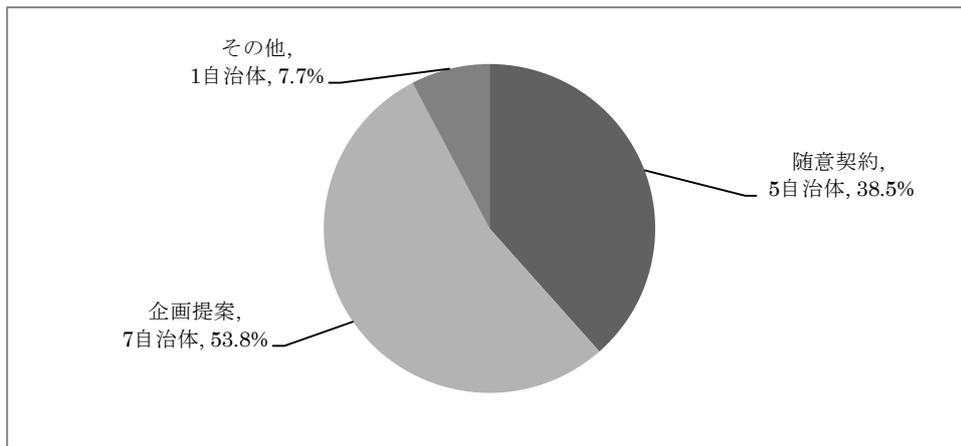
直営（4自治体）の場合の部署は、「社会福祉課」が2自治体、「生活福祉課」「福祉指導課」となっている。民間団体へ委託（9自治体）の場合の委託先機関としては「(社福)八尾市 社会福祉協

議会」、「社会福祉法人 聖隷福祉事業団」、「相談支援：社会福祉協議会 就労支援：民間事業者」、「大分市社会福祉協議会（予定）」といった回答があった。また「現在公募中」という回答が1自治体、未定が3自治体となっている。

直営＋委託（2自治体）の場合の部署は、「社会福祉課＋社会福祉協議会（未定）」という回答と、「生活福祉課＋未定」という回答であった。

○民間団体への委託の場合の委託先の決定方法（N=13）

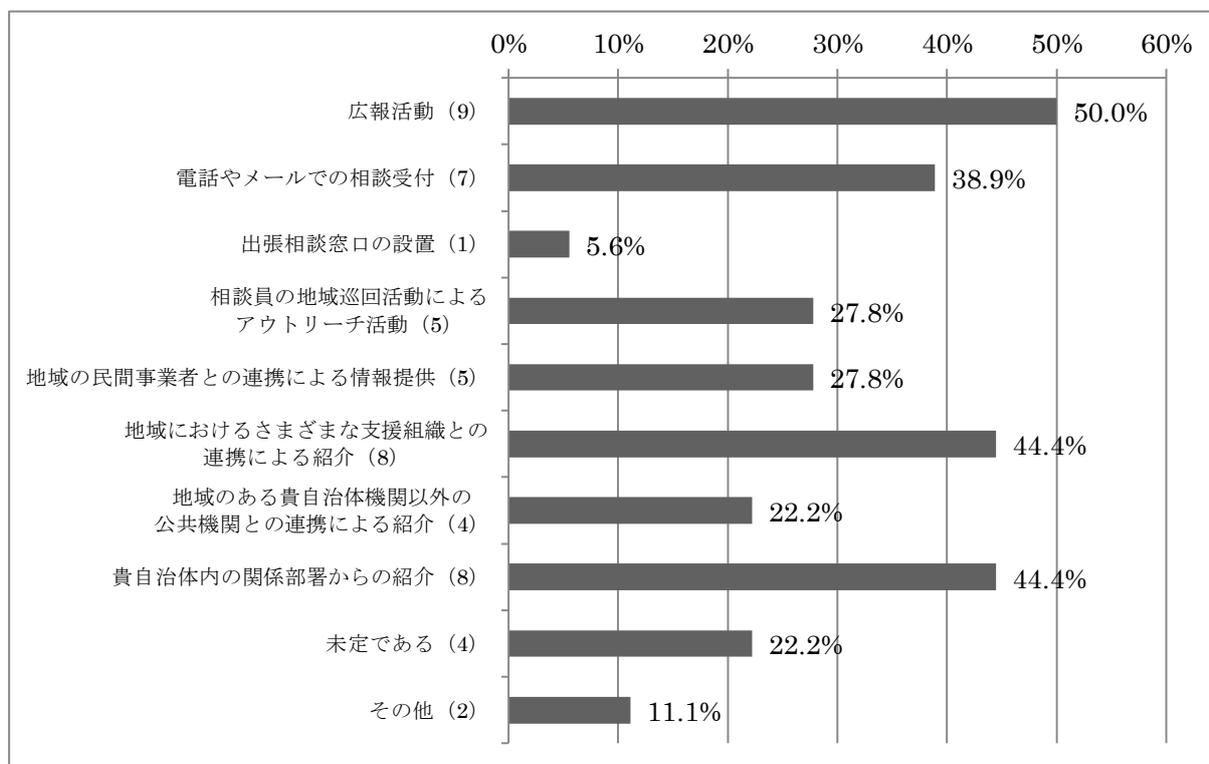
設置形態が未定の自治体も含めて、13の回答があった。企画提案が7自治体（53.8%）、随意契約が5自治体（38.5%）、その他（検討中）が1自治体（7.7%）である。



※競争入札という回答はない。

○窓口への誘導方法 (N=18)

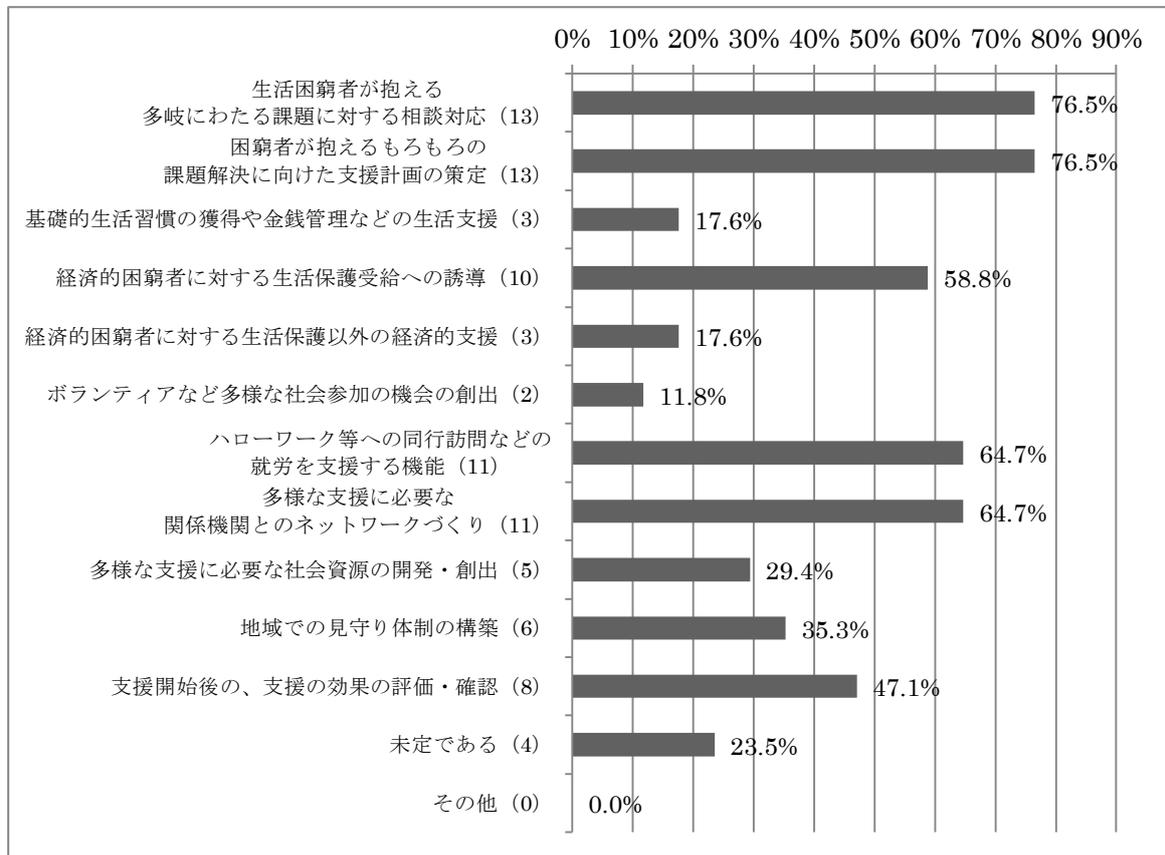
「窓口への誘導方法としては広報活動」が 9 件 (50.0%)、「支援組織との連携」「関係部署からの紹介」がそれぞれ 8 件 (44.4%)、次いで「電話やメールでの相談受付」7 件 (38.9%) となっている。その他、2 件の回答としては、「今後、事業者からの企画提案等を踏まえて決定する」、「生活保護の窓口相談に来た人で生活保護に至らない人」という回答があった。



- 広報活動の具体的な内容としては、「チラシの作成及び配布」「パンフレット」「ホームページ等」「ホームページ」「公共施設等へのポスター貼り付け」「広報紙」「周知用チラシの窓口配布等」「市広報誌」「ホームページ等」「市政だよりや市ホームページ」という回答になっている。
- 出張相談窓口の具体的な内容としては、「市役所の各支所の会議室等を利用した巡回相談」
- 地域の民間事業者との連携による情報提供の具体的な内容としては、「基幹型地域包括及び地域包括支援センター等との連携」「社会福祉協議会、NPO法人、若者サポートステーション」
- 地域におけるさまざまな支援組織との連携による紹介の具体的な内容としては、「学校福祉委員、民生委員児童委員、自治会等との連携」「校区・地区社会福祉協議会」「若者サポートステーション」「地区社協、地区民協」「病院の相談室、民児協、自治会連合会」「民生委員児童委員協議会、保護司」などである。
- 地域のある貴自治体機関以外の公共機関との連携による紹介としては、「ハローワーク」との回答が 3 件あった。
- 関係部署からの紹介の具体的な内容としては、「ライフラインに関係する部署」「各福祉担当部署、地域包括支援センター」「生活保護窓口での相談」「生活保護担当」「庁内連絡調整会議」「福祉事務所、公共料金等担当部署（水道、住宅、税等）」「福祉事務所、精神保健福祉センター、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、教育委員会」などである。

○自立相談事業における具体的な支援メニュー

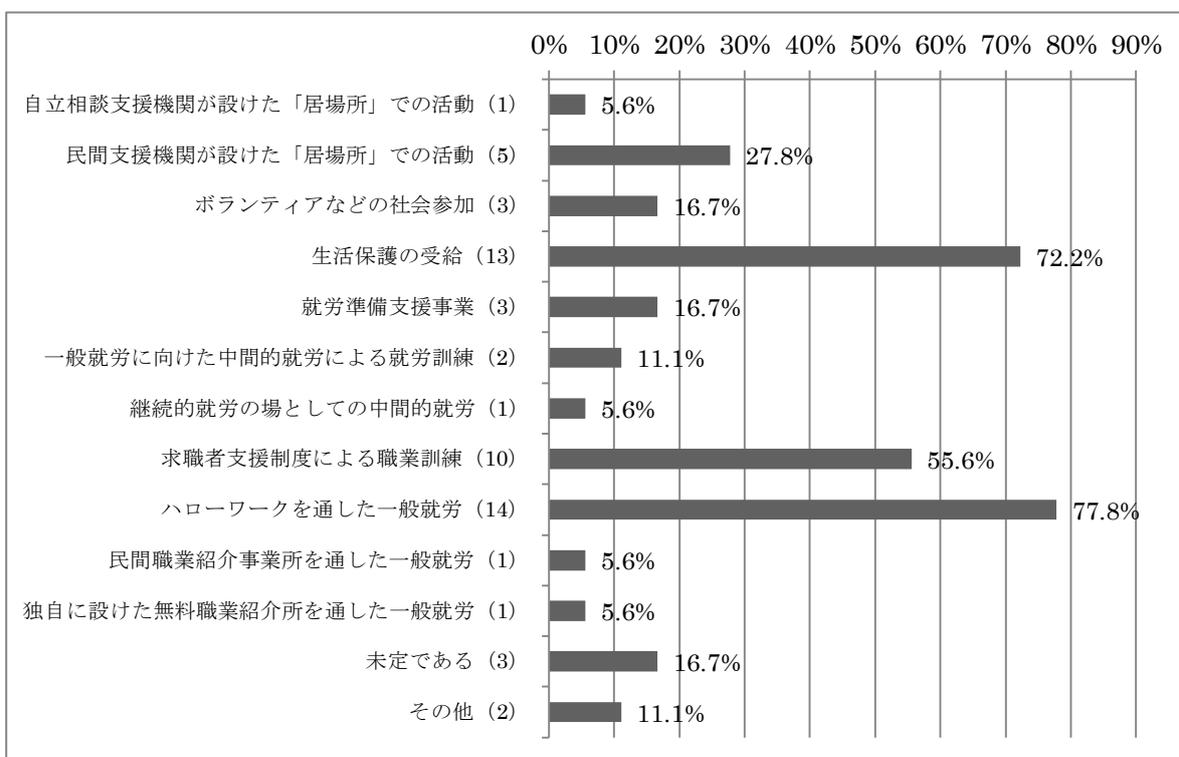
「生活困窮者が抱える多岐にわたる課題に対する相談対応」「困窮者が抱えるもろもろの課題解決に向けた支援計画の策定」がそれぞれ 13 件 (76.5%)、「ハローワーク等への同行支援などの就労を支援する機能」、「関係機関とのネットワークづくり」がそれぞれが 11 件 (64.7%)、次いで「経済的困窮者に対する生活保護受給への誘導」が 10 件 (58.8%) などとなっている。



「経済的困窮者に対する生活保護以外の経済的支援」の具体的な内容としては「社協生活福祉資金貸付、住宅支援給付」「住宅支援給付や公的貸付事業へのつなぎ等」「生活福祉資金の貸し出し」という回答がある。

### ○相談を受け入れた支援対象者の出口

「ハローワークを通じた一般就労」が最も多く 14 件（77.8%）。そして、生活保護の受給 13 件（72.2%）、求職者支援制度による職業訓練 10 件（55.6%）と続く。その他の 2 件については「市が委託する民間事業者の就労支援による一般就労」「生活保護を除く福祉施策を利用した自立」という回答であった。



### ○自立相談支援事業の実施準備にあたっての課題

- 委託の仕様及び事業実施要綱の作成 委託先との意識統一 関係機関の開拓及び関係作り
- 一般就労の手前にいる支援対象者の出口支援の在り方について検討を進める予定。
- 関係課、関係機関との連携体制の構築 相談員のスキル向上
- 広報、PR 方法、生活困窮者の実態把握、効果的なアウトリーチ
- 財源や人員の確保
- 自立相談支援事業の推進体制(実施体制)や実施内容の未確定部分が多いため、活用できる既存の社会資源の整理がしにくく、取り組むべき課題や目標が見えにくい状況となっている。
- 人員体制が十分でないこと。直営で実施する場合、正規職員の人件費は、国費負担の対象となっていないため。
- 相談支援員をどのように育成していくか。 庁内体制をどのように構築していくか。
- 対象者の把握方法と対象者数、具体的な「出口」が少ない
- 対象者の分析により、自立支援の方法、内容を検討しようと思っています。課題として、相談者の発見・把握をいかにすべきか。包括的な支援計画をいかに作り、ケースワークをしていくのが当面の課題。
- 庁内のコンセンサス

○自立相談支援事業の実施準備にあたって工夫されて実施している点。

- 自立支援機関について、生活保護の中で培った本市独自の伴走的・重層的な就労支援のノウハウを効果的に活用し、ワンストップ型の総合的な相談窓口の設置を目指す。
- 先進地視察を行っている。
- 庁内の連携のため本市では、自殺対策を課題とした「生きる支援促進対策会議」があり、その有効利用を通して、庁内を有機的に結び付けようと考えています。

## 8 就労準備支援事業（8自治体）

○実施体制

8自治体のうち、6自治体が「民間団体への委託」と回答し、2自治体が「未定」と回答している。

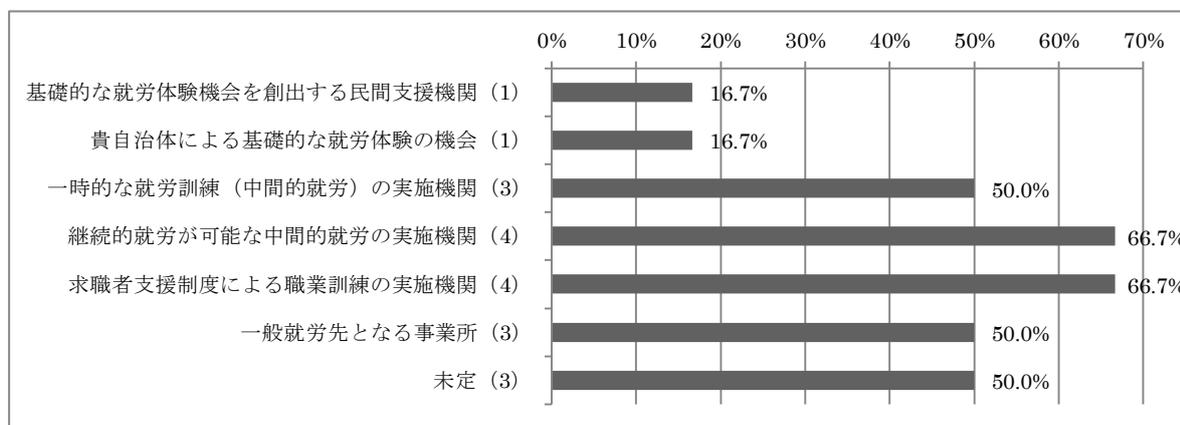
「民間団体への委託」と回答した6自治体の委託先としては、「パソナ(生保事業でしているため)」「社会福祉法人 聖隷福祉事業団」「現在公募中」のほか「未定が」3自治体。

○具体的な支援メニュー

- カウンセリング、講習会、就労ボランティア体験などをして、就労意欲の喚起をする。
- 教室型訓練として、身だしなみ講座、マナー講座等の生活訓練事業を実施。また、農業や軽作業の就労体験を行い、社会的自立や就労につなげる支援をする。
- 生活自立支援、社会自立支援、就労自立支援について、国が示しているガイドラインに添ったメニュー。
- 生活自立支援訓練（調理、身だしなみ、金銭管理、SST、健康管理、生活訓練グループワーク等）、社会自立支援訓練（出退勤管理、基本的礼節習得、作業遂行能力向上、目標設定・管理、ボランティア参加、地域行事参加、各種市民講座参加、実習者グループワーク等）、就労自立支援訓練（履歴書の書き方、ハローワークの利用方法、採用面接練習、協力事業所での実習、採用面接同行、仮採用期間の定着支援、本採用後のグループワーク、就職者グループワーク等）

○出口として想定されている場について（N=6）

「継続就労が可能な中間的就労の実施機関」「求職者支援制度による職業訓練の実施機関」という回答がそれぞれ4件、66.7%と最も多い。次いで、「一時的な就労訓練（中間的就労）の実施機関」「一般就労先となる事業所」がそれぞれ3件ずつではあるが50.0%となった。



「一般就労先となる事業所」（2自治体）と回答した自治体に具体的な紹介方法を回答してもらっ

ているが、いずれも、「ハローワークを通して」と回答している。

就労準備支援事業の実施準備にあたっての課題としては次の2件の回答があった。

- ペナルティーがない本制度で、どこまで実施されるかわからない。
- 業者選定

就労準備支援事業の実施準備にあたり工夫して実施している点としては次の2件の回答があった。

- ケースマネジメントをどこまでできるかが鍵と考えている。
- 先進地視察

## 9 就労訓練事業（中間的就労）（4自治体）

就労訓練事業を実施予定、または検討中との回答は4件

○就労訓練事業（中間的就労）の当面の（中期的な）達成目標

「平成27年度の法施行に向けて、本市の状況に応じた就労訓練事業の方向性・あり方の検討」という回答があったほかは、すべて「未定」であった。

○就労訓練事業（中間的就労）の推進の具体的な事業内容

「ある」との回答は1自治体のみ。3自治体は「未定」。

「本市の状況に応じた就労訓練事業のあり方等の調査・研究」を行うとのことである。

○就労訓練事業（中間的就労）の終了後の「出口」

出口についても、回答は1自治体のみで、「一般就労先となる事業所」「求職者支援制度による職業訓練」と回答している。一般就労となる事業所の紹介については、「ハローワークを通して」「市が委託する民間事業者の就労支援による紹介」と回答している。

## 10 次年度のモデル事業の実施に向けての展望

### ○事業準備、実施にあたって、とくに重点的に取り組むべき点

- 組織横断的な支援体制の構築 2. 相談員のスキルの向上及び相談員と庁内を含む関係機関との連携
- 事業実施にあたり、調整会議のメンバーとなる関係団体の選定及び開拓を重点的に実施したい。また、委託先との意識統一を十分に図るため、市側のと委託先側とで事業が軌道に乗るまでの間は定期的に連絡会議を実施する。
- 社会福祉協議会への委託を予定しており、官民挙げてこの相談支援体制の構築に取り組む。
- 新法施行について庁内各部署の共通理解を図る
- 相談窓口のワンストップ化、既存事業の整備・統合
- 相談窓口の周知と事業実施スキームの確立
- 庁内・他機関との調整
- 庁内協力体制の構築、連携。関係機関とのネットワークづくり。

### ○全体的に、大きな課題となっている点

- 1、組織横断的な支援体制の構築。関係する所属はケースによって異なるものの、役所内のすべての所属が関係しているといえる。庁内連携会議や支援調整会議の効果的な取り組みが課題である。2、相談員のスキルの向上及び相談員と庁内を含む関係機関との連携。
- 福祉的な相談支援の実績のある社会福祉協議会に委託し相談窓口を市役所内に設置してモデル事業を実施する予定である。効果的に事業を進めるために、相談員が庁内や関係機関との連携を円滑にできるような体制整備が課題である。また、各種制度の理解をはじめ、カウンセリングや家計支援などのスキル向上の必要性が高いが、各種機関のみでは十分な対応が取れないと思われる。国や府による研修制度や育成プログラムの充実が望まれる。
- 7区のうち人口が集中している中区に窓口を置き、全市を対象としてモデル事業の実施予定であるが、本市における生活困窮者の状況やニーズの把握ができていないため、27年度からの本施行に向けて、窓口の設置個所や人員体制などを検証する必要がある。
- 市との連絡調整、市の庁内各課との連携を図ることが重要なことと考えている。
- 事業利用する対象者数が把握できていないため、現在予定している窓口の規模で対応が十分にできるのか不安がある。また、その逆に配置した人員に対して相談件数が少ないことも考えられるため、事業規模の設定が困難である。
- 実施体制の整備、トップとの意識調整
- 新法施行が行政内部に浸透していない。様々な部署との連携、財政、人事当局の理解がひつようであるが...もっと社会全体として取り組む必要を感じる。
- 相談支援員の育成。法施行後の運営方法、支援メニューの検討。
- 庁内・他機関との調整

## 【第2部 ヒアリング調査編】

### Ⅱ 生活困窮者自立促進支援モデル事業実施自治体の

### 現状と課題

## 1. 大分県臼杵市

垣田裕介（大分大学大学院福祉社会科学研究科 准教授）

### 大分県臼杵市 概要<sup>1</sup>



- ・人口：41 千人
- ・世帯数：15 千世帯
- ・高齢者人口：13 千人 高齢化率：32%
- ・産業：第1次産業 11.1% 第2次産業 27.8%
  - サービス業に分類される第3次産業 11.1%
  - 飲食・宿泊所などに分類される第3次産業 5.6%
  - その他の第3次産業 44.4%
- ・生活困窮者自立支援促進モデル事業の実施状況
  - 自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練の推進、家計相談支援事業、その他事業

#### 調査概要

目的：臼杵市における生活困窮者自立促進モデル事業の取り組み内容に関するヒアリングおよび現地視察

日時：2014年1月16日（木）10時00分～15時40分

場所：臼杵市社会福祉センター、臼杵市役所野津庁舎、臼杵市土づくりセンター、JA のつ（選果場）

訪問者（敬称略）：調査検討委員会（福原宏幸、五石敬路、垣田裕介、花田昌宣）、ワーカーズコープ（大場寛、鎌倉かおる、中澤沙緒理）、一般社団法人協同総合研究所（島田圭一郎、扶藤文重、楠野晋一）

対応者（敬称略）：臼杵市（西岡隆理事、大戸徳一福祉保健部長、高野卓之福祉課長、大戸敏雄福祉課長代理、岩元静香福祉課主任、佐藤一彦農林振興課参事）、臼杵市社会福祉協議会（岡田啓司事務局長、堀康宣野津事務所次長、井餘田正人臼杵事務所長）

<sup>1</sup> 地図 <http://expo.minnade.jp/> 以下、地図については同じ出典。

本節では、まず、臼杵市における生活困窮者自立促進支援モデル事業について、事業の内容や取り組み体制を概観する。次いで、現地で行ったヒアリングをふまえて、同事業を推進する上での論点と課題を整理する。

臼杵市におけるモデル事業の特徴を端的に指摘すると、市がリーダーシップをとって事業の推進体制の整備を図っていると同時に、既存の機関や制度・事業を最大限に活用しようと試みている点である。臼杵市での取り組みは、いわゆる地方部における生活困窮者支援策のあり方として、同じく地方部をはじめ全国の他地域にとっても参考に資するといえる。

## 1. 臼杵市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の内容と取り組み体制

ここでは、臼杵市で2013年度から実施されている生活困窮者自立促進支援モデル事業について、事業の内容や取り組み体制を概観する。

なお、ここで用いる資料は、ヒアリングにおいて臼杵市担当者から提供を受けた「臼杵市生活困窮者自立支援計画」（2014年3月策定）である。臼杵市では、次期（2017～21年度）の地域福祉計画に生活困窮者支援策を盛り込む予定とされており、それに先立って2014～16年度の暫定計画として上記の「臼杵市生活困窮者自立支援計画」の策定作業が進められているところである。この点でも、市が生活困窮者支援策を精力的に推進しようとする姿勢が確認できる。

### 1) モデル事業の背景——人口減少、高齢化、生活保護の状況

臼杵市の人口は約4万人であり、高齢化率（65歳以上人口比率）は33%を超えている。20年後の人口は約3万人にまで減少すると見込まれており、高齢化率については10年後に40%に達する見込みとなっている。

臼杵市内の生活保護の状況について、2013年4月時点でみると、被保護者は520人、被保護世帯は393世帯で、保護率は12.4%となっている。全国の保護率（16.9%）に比べると低いものの、いわゆる地方部としては必ずしも低い水準とはいえない。過去5年間の推移をみると、リーマンショックの時期以降の2010年度に増加し、その後は微増傾向となっている。

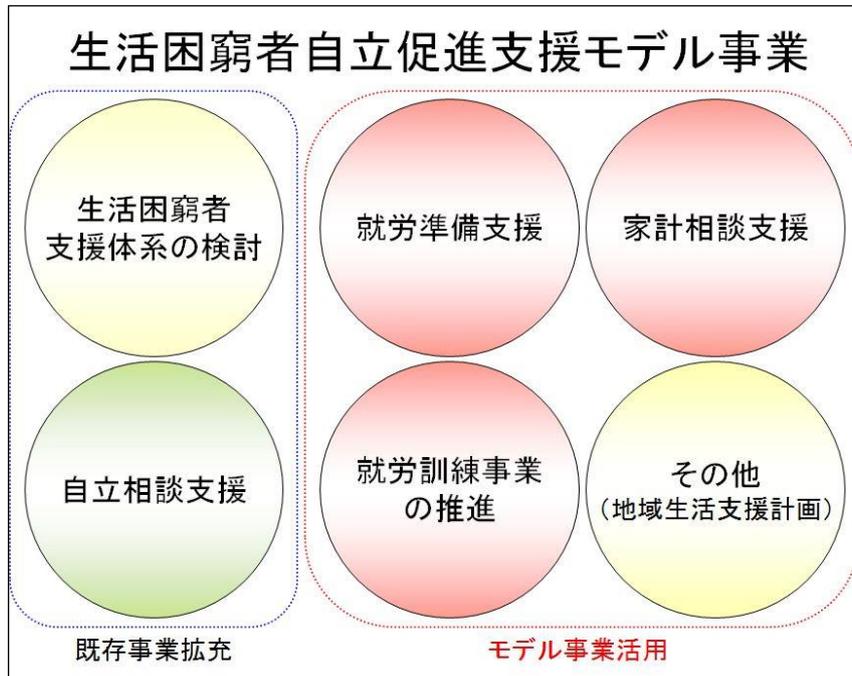
被保護世帯の世帯類型別の割合をみると（2012年度）、高齢者世帯が49.6%、母子世帯が4.6%、障害・傷病者世帯が29.4%、その他世帯が16.5%となっている。年次別の推移をみると、全国的な傾向と同様に、臼杵市においてもその他世帯が増加してきている。

### 2) モデル事業の推進方策

臼杵市におけるモデル事業の推進方策の特徴は、既存事業の拡充と、モデル事業を活用した生活困窮者支援の実施といった両面からの展開を図っている点にある（図1）。

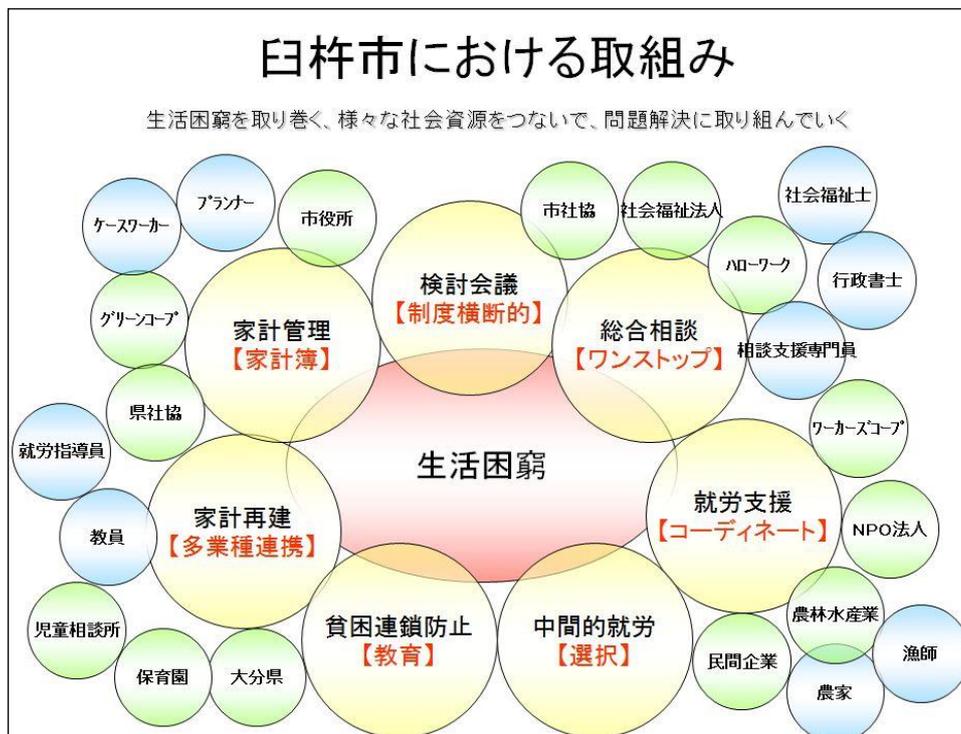
そして、前述の「臼杵市生活困窮者自立支援計画」においては、モデル事業を行ううえで、生活困窮者支援の責務が市（行政）にあることを明記したうえで、庁内の各部署の連携、関係団体との連携の必要性が提起されている（図2）。

図 1



資料)「臼杵市生活困窮者自立支援計画」。

図 2



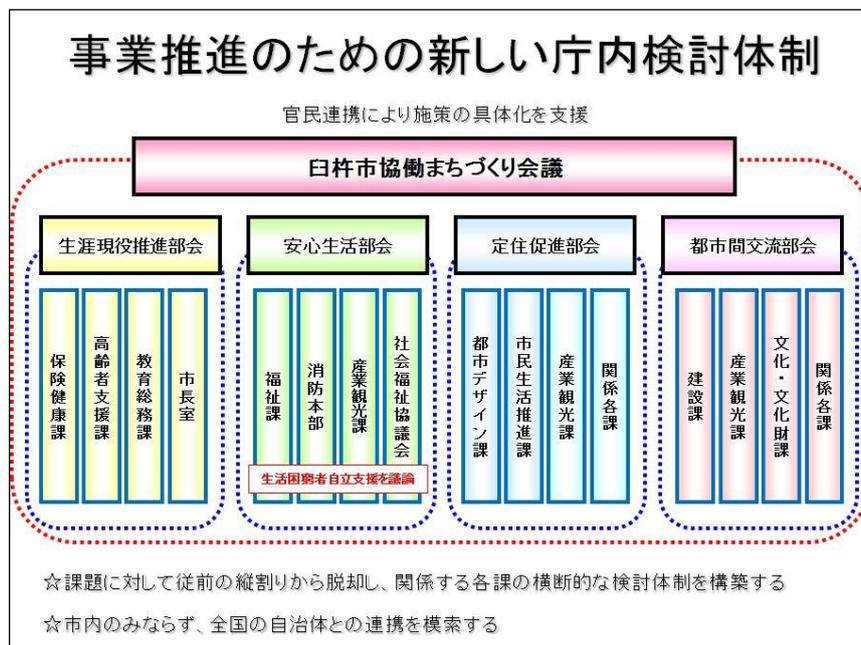
資料)「臼杵市生活困窮者自立支援計画」。

庁内体制の整備については、2013 年度に設置された「臼杵市協働まちづくり会議」（議長は副市長）における安心生活部会で、生活困窮者支援策のあり方について多部局が連携して議論を行

う体制が整えられている（図3）。

この安心生活部会は、市の組織でありながら、関連機関と連携してモデル事業を推進する目的で、市社協や市消防本部、大分労働局、地域包括支援センターがメンバーに入っている。

図 3



資料)「白杵市生活困窮者自立支援計画」。

### 3) モデル事業の内容と取り組み体制

モデル事業の内容について、2013年度は、必須事業の自立相談支援のほか、任意事業の就労準備支援、就労訓練事業の推進、家計相談支援を実施している。

まず、自立相談支援モデル事業については、ワンストップの相談窓口を白杵市社会福祉協議会に設置して事業を行っている。具体的な取り組みとして、市社協が2013年度から実施している安心生活創造推進事業の「総合相談窓口」の来訪者情報について、上記の庁内の安心生活部会で共有している。さらに、市社協が行う日常生活自立支援事業の「安心サポート」の利用者のなかから、モデル事業の該当者の選び出しを行った。

次に、就労準備支援モデル事業ならびに就労訓練事業の推進モデル事業については、ワーカーズコープと提携して実施している。中間的就労の場として、地元の農業や醸造業、福祉・介護に関する企業や団体等に対して、モデル事業の説明や提案を行っているところである。2014年1月のヒアリングにあわせて行った現地視察では、「白杵市土づくりセンター」と「JAのつ」を訪問し、中間的就労の構想として、有機堆肥を利用する農家<sup>2</sup>での農作業の手伝いや、農作物の選果などが選択肢として紹介された。農業のみでなく、漁業や林業、地元の商店街や地場産業である醸造業の活性化に関わらせたアイデアも含めてディスカッションが行われ、具体的な取り組みとしては2013年度末以降に展開していく予定とされているため、継続して視察や意見交換を行う方

<sup>2</sup> 白杵市では、2010年に白杵市土づくりセンターを開設し、市が草木を主原料とした、土づくり型の完熟堆肥「うすき夢堆肥」を作り、有機農業に取り組む農家を支援し、「ほんまもん農産物 金・緑」といった認証制度を設けてブランド化を図っている。こうした事業の推進により、有機野菜を作る農家や企業参加が増えている。

向で今後を検討することとなった。

そして、家計相談支援モデル事業については、市社協がすでに行っている「あんしんサポート」事業や生活福祉資金貸付事業を活用しつつ、必要に応じてグリーンコープの生活再生事業を利用する枠組みが設けられている。

なお、モデル事業利用者の支援プランを検討・決定する支援調整会議については、市と市社協のほか、関連する支援事業者をメンバーとして設置し、月1回を基本として開催することとされている。

## 2. 臼杵市における生活困窮者自立促進支援モデル事業を推進する上での論点と課題

前項でみたモデル事業の内容と取り組み体制について、2014年1月に現地で行ったヒアリングおよびディスカッションをふまえて、同事業を推進する上での論点と課題を整理する。

### 1) 生活困窮者をいかに発見するか——社会福祉協議会の相談窓口との関連

生活困窮者支援においては、何よりもまず生活困窮者の存在や彼らが抱える困りごとの把握が必要である。特に、地域住民に近い距離で日常生活の不安や困難を拾い上げることのできる機関や機会が重要であり、社会福祉協議会のような既存の機関に求められる役割は大きいといえる。臼杵市における生活困窮者自立促進支援モデル事業においては、先述のとおり社協が相談窓口の機能を担っている。

臼杵市社会福祉協議会では、以前から、地域住民からの相談を拾い上げる目的で、社協への相談を呼びかける手ぬぐいを配付するなどの取り組みを行っており、この数年間で相談件数は増えている。

さらに、生活福祉資金の貸付に関する相談内容をみると、主だったものは生活費の不足であり、特に就労しながらも賃金が低い、あるいは賃金の遅配などによって生活費が不足しているケースが多い。相談者のなかには、精神疾患を抱える若年者もいるという。なお、社協の相談窓口に至る経路については、行政機関からの紹介、社協のウェブサイトの閲覧、友人・知人からの情報によって社協の相談窓口を知ることが多い。

### 2) 就労支援をいかに行うか——若者サポステの取り組みとの連携

臼杵市における生活困窮者自立促進支援モデル事業では、就労支援の機能強化を図る目的で、地域若者サポートステーションと連携している。大分県南部の佐伯市に開設されたサポステが、臼杵市に週1回（土曜日）のペースで出張相談を行うようになったことをふまえて、モデル事業と連携することとなった。なお、佐伯市のサポステは、2013年度についてはワーカーズコープが受託している。

臼杵市において、2013年7月から延べ20件程度の相談に応じており、相談に至る経路については市の福祉課からの紹介などが主である。数日間の体験型就労も含めた就労先の開拓や紹介を行い、昨年7月以降に就労に結びついたケースのなかで離職したケースはないという。

### 3) 就労機会の確保という課題——居場所機能、地域のニーズ、既存の関連領域

生活困窮者の自立支援においては、本人の労働能力や健康状態等に応じた就労機会をいかに提供できるかが重要な課題となる。職場へ出て行って仕事をするのが困難なケースも想定されるこ

とから、居場所を兼ねた職場のような環境を確保して、就労や社会参加の実現や継続に配慮した取り組みが求められるといえる。

就労機会の創出や開拓においては、地域のニーズといかにマッチさせ、地域の産業やまちづくりの活性化に結びつけられるかという観点が重要となる。臼杵市のモデル事業においては、近年に市が推進している有機農業を足掛かりとして、農業や農家における人手不足のニーズと生活困窮者就労支援とのマッチングが構想されている。他方で、就労する生活困窮者を受け入れる場合に農家等の側が抱える様々な負担についても検討する必要がある。

さらに、生活困窮者の就労機会の確保をめぐるっては、障がい者の作業所やシルバー人材センターが提供する就労機会との重なり合いや競合も想定されることから、関連領域における既存の取り組みの実績や課題と照らし合わせた検討も求められよう。

#### 4) これからの生活困窮者自立支援に向けた課題

全国的生活困窮者自立促進支援モデル事業は緒についたばかりであり、臼杵市においても取り組みの体制や実績はまだ限られている。そのなかで出てきた課題のうち、上記の項目であげていないものについて、ここで整理しておきたい。

第1に、相談から具体的な支援を行う一連のプロセスにおいて、相談支援をする側（支援者）と受ける側（利用者）との間の信頼関係が重要という点である。これは、ヒアリングにおいて市の担当者が指摘したものである。支援者が就労先を創出・開拓して利用者に持ちかけたとしても、かならずしも受け入れられないという。双方の信頼関係が構築されていると、利用者は支援者に対して「あなたが言うなら」という姿勢で耳を傾けてくれるという。この点では、生活困窮者支援において、これまで地域住民と接点を持ってきた既存の機関の役割が重要であるとともに、実際に相談支援を担う支援者個々人の力量が問われるといえる。

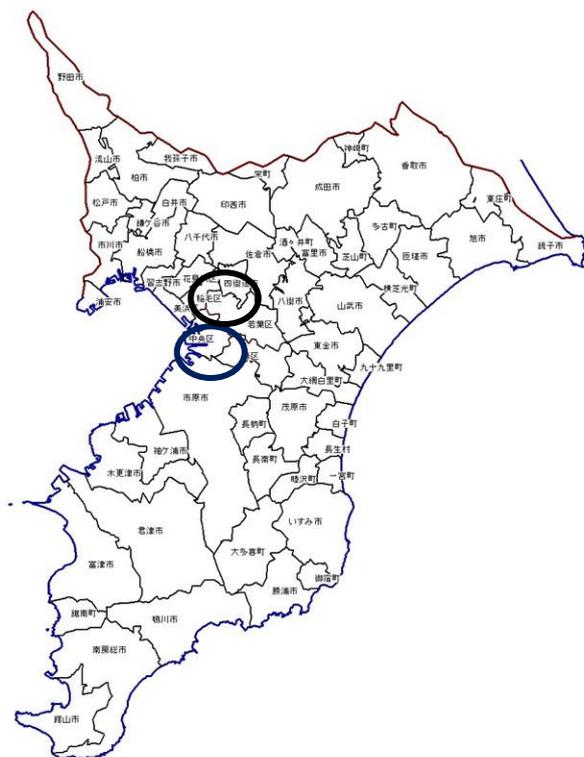
第2は、継続的な相談支援の機会をいかに確保するかという点である。生活困窮者自立支援法においては、生活困窮者の抱える諸困難を把握し、適切な支援を講じるために個別的で包括的な相談が求められるとし、制度や就労に結びつけた後においても継続的にニーズのアセスメントを行うといった支援枠組みが示されている。支援現場においては、利用者が相談や支援を継続的に受けられる仕組みをいかに作り上げるかが求められる。相談支援の場、社会参加の場として、居場所のような機能を持たせた環境の必要性が、ヒアリングの意見交換の際に調査検討委員から提起された。さらに複数の調査検討委員から、継続的な相談支援や、居場所における時間の共有が、その時々利用者の抱える困難やニーズの見極めにつながるといった他地域の取り組み事例が紹介された。

第3に、生活困窮者支援と生活保護受給者支援との間で、特に就労・社会参加支援で重なり合う課題がみられる点である。それは、生活リズムや健康の確保などといった就労以前の日常生活支援の必要性、職業訓練の幅広いメニューの必要性、体験型就労による就労意欲の喚起などである。そうであるならば、これまで生活保護受給者に対して行われてきた自立支援プログラム等の就労支援のスキームや取り組み事例が、生活困窮者支援において活用できる面があるであろうし、他面で、生活困窮者支援で開発的に取り組んでいく内容が既存の生活保護の領域において参考に資することもあるであろう。この点に関しては、居場所や体験型就労をとおした自尊心の回復に着目した他地域の取り組み事例が調査検討委員から紹介され、市内の商店街活性化や地元高校との連携などの可能性について議論が行われた。

## 2. 千葉県千葉市

菊地謙（フードバンクちば 専務理事）

### 千葉県千葉市 概要（モデル事業実施地区内）



千葉県

- ・人口：全市合計 964 千人、中央区 202 千人、稲毛区 156 千人
- ・世帯数：全市合計 416 千世帯、中央区 96 千人、稲毛区 69 千人
- ・高齢者人口：全市合計 216 千人（高齢化率：22%）、中央区 42 千人（高齢化率 20%）  
稲毛区 35 千人（高齢化率 22%）
- ・産業：第 1 次産業 0.6% 第 2 次産業 16.5%  
サービス業に分類される第 3 次産業 22.6%  
飲食・宿泊所などに分類される第 3 次産業 54.3%  
その他の第 3 次産業 54.3%
- ・生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況  
自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練の推進、家計相談支援事業

#### 調査概要

目的：千葉市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組み内容に関するヒアリング

日時：2014 年 1 月 28 日、2 月 19 日

場所：千葉市市役所、千葉市生活自立・仕事相談センター稲毛、千葉市生活クラブ風の村「生活クラブいなげビレッジ虹と風」、ワーカーズコープちば、一般社団法人サポートセンターオアシス  
訪問者（敬称略）：調査検討委員会（藤井敦史、菊地謙）、一般社団法人協同総合研究所（相良孝雄）

対応者（敬称略）：千葉市保護課 加瀬課長、松崎主任主事

## はじめに

千葉市は、東京都心へ約 40km 千葉県の県庁所在地で、政令指定都市及び業務核都市に指定されている。人口は 96.4 万人。中央区・花見川区・稲毛区・若葉区・緑区・美浜区の 6 区からなり、臨海部の京葉工業地域、千葉駅近辺や幕張新都心の商業地域、若葉区・緑区などの農業と、多様な地域性や産業を持つ都市である。

### 1 千葉市の生活保護行政

6 区のうち、中央区は 30.1%、若葉区は 31.0%と保護率が高い一方、すべてが埋め立て地の美浜区は 8.5%と低く、高いところと低いところの差が大きいのが特徴である。市全体の保護率は 20%で、平成 9 年と平成 25 年の比較で約 4 倍に伸びている。かつては保護率が低かったが、今はこのような状況にある。労働力類型別世帯数を見ると、千葉市全体で 14,639 世帯に対し、稼働世帯の構成比は 12%であり、残り 88%は働いていない。また世帯類型別で見ると、「その他世帯」「高齢世帯」が増えている傾向にある。保護の開廃の内訳を見ると、開始については、「貯金の減少」が最多となっているが、失業後、手持ち金がなくなってから保護になる人が多いということ。廃止については、「死亡」「失踪」によるものが多い。保護費の推移については、H16 年度が 177 億円だったものが H25 年度 296 億円と増加し来年度は 330 億円を見込んでいる。これは、千葉市の一般会計 3,753 億円のうち 8.8%を占めている。

### 2 生活困窮者自立促進支援モデル事業

平成 25 年 12 月より、中央区・稲毛区の 2 区でモデル事業を開始した。相談窓口は、生活保護との関係が大きいので、福祉事務所と同じフロアに開設している。

モデル事業としては、自立相談支援事業、就労準備支援事業、家計相談支援事業を実施しており、中央区は千葉市社会福祉協議会に一括して、稲毛区については、区内で活動している 3 団体（企業組合労協船橋事業団、社会福祉法人生活クラブ、特定非営利活動法人 VAIC コミュニティケア研究所）による共同企業体に委託している。

### 3 内外のネットワーク構築

庁内、庁外のネットワーク構築を進めている。昨年以來、庁内では今までに 4 回庁内関係者会議を開催している。当初は、直営か委託にするかについて検討するため総務局や財政局も参加し、以降経済農政局なども加えている。庁外機関とは、2 月 20 日に第 1 回目の話し合いを行う。中間的就労の事業者として、社会福祉法人と NPO の方を呼んで話し合う予定である。45 団体に呼びかけをしており、まず情報周知のために集まっただき、その後中間的就労の説明会を 2 回開催する予定。中間的就労のネットワークが重要であると考えている。

中間的就労については、社会福祉法人が担うことを視野には入れている。就労自立までいかないうちも考えられる中で、仕事だけではなく、日常生活自立・社会生活自立という側面も重要だと考えている。

私見ではあるが、市では休眠している施設があり、そこで訓練ができないかとも考えており、

そういうところの活用を提案していただけたらと考える。千葉市役所は職員が7,000人もおり、同じ保健福祉局の中でも他の課の事業を知らないことが多い。庁内連携をしながらお互いに知り合ってネットワークすることで力が出せるのではないかと考えている。各保健福祉センターの中に総合相談窓口があり、そこがワンストップで支援する機能を持たせる構想だったが、十分とは言えない。そこで、新しいセンターがその機能を果たすことも期待している。

生活困窮者自立支援法の制度並びに中身について、6区全体で、周知をしていくのが課題である。

今後、商工会議所との連携も模索していきたい。市町村では雇用対策は弱い。だからハローワークとのこれまで以上の連携が必要になってくる。「千葉市ふるさとハローワーク」が稲毛区役所内に設置されているが、これも一つの例ではないか。雇用と福祉をどのようにつなげるのが必要になってくる。警備・清掃などについては業界との連携を模索している。

#### 4 生活困窮者自立支援制度について

予算については、国の補助基準が変わり、平成26年度はやや縮小せざるを得ない。平成27年度の本事業以降は、どのようなやり方がスタンダードになっていくのか？モデル事業を通じて検討していく。千葉市では、美浜区などはこれから高齢化が一気に進む可能性が高い。そういう地域性も考えていかなければならない。学習支援については、進学支援の効果はあるが、中退しないような対策として居場所などを考えていきたいと考えている。

#### 5 中間的就労について

継続的就労が可能な中間的就労の実施機関をいかに確保するかが重要だが、現状では国の描くように一般就労への中間段階とならず、そこにとどまる人も多いかもしれない。市からの優先発注が可能な分野があると考えているので、検討はしている。中間的就労の部分で、ぜひ成功事例を出したい。自転車の駐輪場、公園、ゴミ処理などは可能性としてはあるかもしれない。しかしそれを実際に行うためには、法律的なバックボーンが必要であり、千葉市としては、平成25年11月の「九都県市首脳会議」（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県）の知事、横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市・相模原市の市長の関東地方南部の一都三県と五政令指定都市の知事・市長で構成される地域の広域的な課題について取り組む会議）において、「生活困窮者自立支援制度の円滑な推進について」と題して以下の4点について、国に対し、地方自治法施行令の改正も含め措置を要望した。

1. 国庫負担金及び国庫補助金については、地方が実施する事業の継続に支障を与えることのないよう、十分な額を確保すること。
2. 自立相談支援事業に従事する人材の養成や、十分な人数の確保については、国が責任を持って取り組むこと。
3. 「中間的就労」の事業者育成等のため、地方自治法施行令第167条の2第1項第3号に「中間的就労」の認定事業者を追加する等自治体からの優先調達のための所要の措置を講ずること。
4. 「中間的就労」の実施に当たり、税制上の優遇措置等を設けることにより株式会社、NPO法

人等の積極的な参入を促進すること。

(九都県市首脳会議ホームページより)

: <http://www.9tokenshi-syunoukaigi.jp/activity/pdf/64%20be8.pdf>)

### 3. 東京都足立区

相良孝雄（一般社団法人 協同総合研究所 事務局長）

#### 東京都足立区 概要



#### 東京都

- ・人口：683 千人
- ・世帯数：314 千世帯
- ・高齢者人口：151 千人 高齢化率：22%
- ・産業：第1次産業 0.3% 第2次産業 18.9%
  - サービス業に分類される第3次産業 28.5%
  - 飲食・宿泊所などに分類される第3次産業 6.3%
  - その他の第3次産業 46.0%
- ・生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況：自立相談支援事業、その他事業

#### 調査概要

目的：足立区における生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組み内容に関するヒアリング  
東京 23 区で唯一、平成 25 年度のモデル事業を行なっている足立区で、モデル事業を取り組む中での学びや、平成 26 年度以降に展望などのヒアリングを行った。

日時：2014 年 2 月 21 日（木）13 時 30 分～15 時 00 分

場所 足立区役所南庁舎 3 階（就労支援課）

訪問者（敬称略）：調査検討委員会（菅野拓）、一般社団法人協同総合研究所（相良孝雄）、ワーカーズコープ（北川裕士）

対応者（敬称略）：足立区産業経済部就労支援課（小塚康一課長、埴知巳係長、綾部裕樹）

## 1. 足立区モデル事業の取組みの現状（就労支援課へのヒアリングより）

### 1) 足立区内の取組み

平成25年度4月からモデル事業として、自立相談支援事業を行なっている。足立区は生活保護率が4%弱となっており、23区内では、比率でいえば台東区の次に多く、人数では一番多い区となっている。そのような意味で、平成27年度の生活困窮者自立支援事業が本格稼働をする前に、モデル事業を行ない、実際の運営の仕方を検討し、自立支援をしながら就労支援に結び付けたいと考えている。

また足立区内では、若者の居場所、就労の分野で「ニート・ひきこもりセーフティネットあだち」「若者サポートステーション」「あだち仕事道場」「フリースペース若葉」などがあり、10代から30代の若者層を中心とし、相談、就労体験、就労訓練等を実施している。

■「ニート・ひきこもりセーフティネットあだち」では、ニート・ひきこもり相談窓口として、「相談支援」「出張相談」「支援機関への誘導支援」「後追い支援」「PR活動」をしている。何度も相談を続けながら、若者のやりたいこととかなを見つけていく場所となっている。開所した平成20年9月1日から平成25年3月31日までで、相談件数は5,440件であり、10代から30代の若者と保護者、関係機関の方が相談に来ている。相談件数は年々増加の一途をたどり、(平成20年度517件、平成21年度1,119件、平成22年度1,140件、平成23年度1,218件、平成24年度1,446件)年代別登録者は圧倒的に10代が多い。(平成24年度 全体133人 10代73人 20代36人 30代21人 40代3人)

■「若者サポートステーション」は相談者が働くことを目標にして、自由に来られる場所となっている。ハローワークに来ている若者で就職活動を自力でできない人にも若者サポートステーションに行くことを進めている。若者サポートステーションでは、15歳から39歳の枠で支援している。支援のあり方として、①発見（対象となる当事者の発見）②誘導（当事者を支援の場への誘導 アウトリーチなど）③参加（就労・復学可能レベルまでの押し上げをはかる若者サポートステーションへの参加定着）④出口（当事者が社会参加をするきっかけや、より適した支援機関等への受け入れ）を行っている。

■「雇用・生活総合相談窓口」では、仕事をしたいけど、どこに相談をすればいいか分からなかったり、仕事が見つかるまでの生活が苦しい人など、他の悩みを含めて、相談できる場所となっている。40歳以上の方の相談にも対応する。

■「あだち仕事道場」では、若者を対象として働くことの自信と経験をつけることを目的にして、若者サポートステーションのスタッフが常駐して「実践的」「長期的」な就労訓練をしている。具体的には、「靴の製造工場」（靴の箱詰め、道具や空き箱・袋整理など）「スーパーマーケット」（カートや買い物かごの整頓、ごみ箱の片づけ、商品棚の補充など）の2か所で就労訓練を行っている。少額ではあるが、報奨金などをいただくことができ、最長6か月の訓練経験ができることから、働く喜びと実際の現場で働くイメージが湧くものとなっている。

■「フリースペースわかば」は就労意欲までいなくても、居場所や学びなおしがしたい若者が利用対象となっている。

### 2) 生活困窮者をワンストップで受け入れるようにしている

・実際、地域を見ると、若者の失業率が高い中、相談業務をいかに増やすのかということと、雇用生活相談で相談者がきたときに、DVや多重債務、いじめなど様々な問題を抱えた人がくる。

雇用相談窓口で対応をしながら、就労に近づける戦略で、雇用生活相談をしている。ワンストップで対応することができる。昨年も窓口で 50 人の就職に結びつけている。区全体では、5つの福祉事務所で、ケースワーカーは 200 人いるので、あくまでも窓口では、公的な責任上で対応するが、窓口から就労開拓、セミナーに活かすことが大切である。

- ・生活困窮者と認定するときに、何を元に認定したいのかと聞いたら、「所得」といえば誰がみても納得する。認定にあたっては、根拠のあるものにしないといけない。
- ・生活困窮者になりそうな人も見ていかないといけない。現時点の状態だけではなく、その後も想定しておかないといけない。
- ・生活保護は安定しているが、単身で 50 歳位になって、税引給与で生活保護をもらえる仕事は現在の就労環境でいうとなかなかない。生活扶助的なものが必要になってくる。
- ・生活保護担当との連携、具体的には情報の共有が今以上に必要になる。
- ・足立区の場合、生活困窮者のターゲットを絞るとやりづらくなる。ワンストップの窓口を考えている。分けるとするならば、相談者の年齢で分けることをしている。若者（18 歳から 39 歳）とそれ以上（40 歳以上）である。年齢によって自立の方向性が変わっていくことから、そのようにしている。
- ・「雇用・生活・こころと法律の総合相談会」を平成 25 年度は 4 回実施している。これは「生きる支援」として、「仕事が見つからない」「体調が悪い」「多重債務やローン返済ができない」などの悩みに対して、弁護士や保健師がワンストップで相談を受け、対応をするものとなっている。

### 3) 就労準備支援や就労訓練などの入り口よりも出口戦略が重要。出口をどのように創出するか

- ・出口（就労先）が不十分な中で、どうしていくのか。それが終わったあとに、自治体が緊急雇用で 1 年間採用する。その後は続かないから今までの生活に戻る、生活保護になる。そのような状況になるのはまずい。入口をつくるのであれば出口も作らなければならない。今のままで平成 27 年度を迎えると、今以上に若者サポートステーションに人が滞留してしまうことを危惧している。
- ・入口戦略と出口戦略との関係でいえば、出口をどうすればいいのかが重要にある。最終的には雇用をどのように作り、広げていくのかに集約される。中間的就労は成功したが、就労につけられなかった。結果、生活困窮者が生活保護になってしまうことが一番まずい。
- ・中間的就労について事業者からみたときに、中間的就労になりうる事業であれば、その人たちを雇わなくても、外国人の安い賃金で雇おうとする。うちの就労支援課の立場でいくと、ニート・フリーター、シルバー人材、高齢者、外国人労働者の方たちで、仕事のパイを奪い合っている現状で、事業者に、中間的就労の場を用意してくれということとは難しい。自治体が仕事をつくってあげないと、中間的就労を進まないのではないかとも思う。昔の失業者対策事業みたいに、生活保護年齢の稼働年齢のところで、一緒に働いて公園緑化や道路清掃など、働く機会があることが重要ではあると思う。しかし都市部ではなかなか自治体を中心となって創出するのは難しい現状があることも認識している。
- ・出口議論が、困窮者と就労先のミスマッチをなくせばいいという議論がある。しかし実際は相談に来る対象者は、長期でフリーターをしていたとか、働いたことがないなど、就労から離れている時間が長く、就労した経験がない方もいる。就労準備、就労訓練、そして区が用意した公共事業がありますだけではなく、持続的に就労を生み出すことを考えたときに、社会的に自立する、生活保護にならないことを考えると、雇用・就労を拡大していくためには、ハローワークや自治

体の自主事業という形だけでは不十分である。

- ・就労支援課としては、平成 26 年度以降は、準備支援、中間的就労、出口に特化できる形をとりたい。

#### **4) 仕事を創出すること、仕事をつなげるときには、地域社会、地域経済と結ぶことを意識**

・地域で雇用することは絶対に必要である。足立区は1部上場企業がなく、2部上場は3社しかない。特に企業形態として、中小企業などの零細企業が多い。零細企業のおばちゃん、おじちゃんと相談者をマッチングすることに力を入れないといけない。そこが生活困窮者の成否を握っている。

・シルバー人材に登録されている方は、お金を欲しいこととともに、地域貢献をしたい方が登録をされていることもある。シルバー人材の登録者は今まで働いてきた経験があるので、生活困窮者との関係をつくる中で、コミュニケーション能力や働くことを、生活困窮者が知る良い機会になるかもしれない。

・足立区にはハローワークに登録をしている若者応援企業というものがある。このような若者応援企業とも連携しながら、就労の開拓をしていきたい。

・一般就労にすぐ移行できる方は限定的である。町工場の中で、就労先を開拓するために、最後はどき廻りをしなければならないと感じている。

・地域の雇用・就労をつくるときには、地域経済にどのように参加をしていくのが重要である。モデル事業をやっていたから、出口が必要であることをわかった。2013年11月位から、その問題意識を持ち始めた。出口開拓が成功した自治体が、この生活困窮者自立支援制度をのうまく実施していく鍵になるだろう。

#### **5) 生活困窮者についての庁内連携を図っているが、来年からは福祉局内で生活困窮者の担当課ができ、そこが音頭を取る形となる**

・庁舎内での連携会議を開催している。今年生活困窮者を専門に所管する組織はない。足立区ではもともと、多くの事業を行なう中で、生活困窮者も含めて対応をしている。既存の事業がより連携を強くして、生活困窮者政策を進めていこうと考えている。多岐にわたる分野の担当（福祉・医療・就労・産業政策・自殺対策・財政）などが参加をして、概ね月1回のペースで行っている。

・来年度から生活困窮者に対応する担当課が福祉部の中にできる。庁内連携をするときには、担当部局がどこかにあって、就労は就労支援課、福祉は福祉部など、庁内の一つの課だけで生活困窮者のことをすべて行うことは無理だと考えている。来年度からは専門に担当する課ができるとネットワークがきっちりできると感じている。

・生活困窮者に対応する担当課を福祉部においたのも、生活保護との連携を考えたときには、必要であると感じている。

・区としては、就労支援委員会を年2回行っている。若者支援のNPOやハローワーク、東京都などをお呼びして、就労全体をやっている会議体を開催している。「就労」という広いテーマで情報交流や中身について深めている。

## 2. ヒアリングをしての感想

足立区は、モデル事業開始以前から、多くの就労に関わる取り組みを行っている。「若者サポートステーション」「あだち仕事道場」「ニート・ひきこもりセーフティネットあだち」など、若者を中心として、アウトリーチ、相談、居場所、就労準備、就労体験を通じて、働くことへの自信と経験を積み、就労につくという流れができています。ここまで手厚く若者就労についての実践が自治体内で展開されていることに足立区が就労問題に力を入れていることを感じた。

就労に力点をおいている観点では、基礎自治体に「就労支援課」という就労・雇用政策について対応する課があること自体、珍しい。大抵の基礎自治体に就労・雇用を専門的に担当する課はなく、就労を所管する課は都道府県にあるのが一般的な状況であるため、足立区で失業者や生活保護受給者が多くいる中で、現実問題として、就労に力をいれることが地域づくりや地域経済につながると考えている。

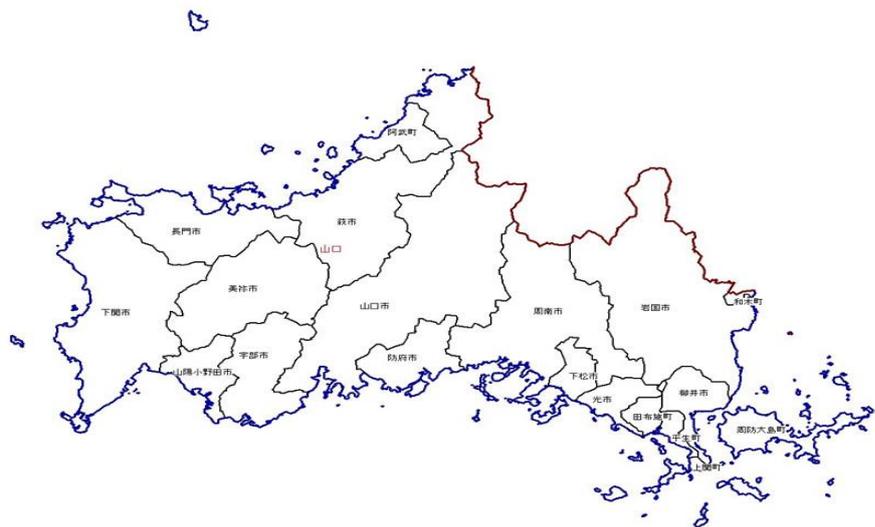
懇談を通じて、特に「入口戦略からどのように継続的に出口を作り出すのかにシフトする必要がある」という話を何度も伺った。就労準備や中間的就労（就労訓練）から、どのように持続的に地域の中で就労創出ができるのかは今回の研究会の主要なテーマでもある。大阪府豊中市の事例について「あのよう企業開拓ができれば」との話も出たが、足立区の中で、町工場の方々と連携を組み、就労創出を生み出していく。そのひとつの主体として自治体が構えを持っていることはとても大きなことである。

東京 23 区内で唯一モデル事業を平成 25 年度から行っていることもあり、都市部の中での生活困窮者自立支援事業のモデル地区となるだろう。今後とも生活困窮者制度の面だけではなく、雇用・就労を地域資源、地域経済を中心にどのように作り出すのかという視点で、足立区の実践を注視していきたい。

## 4. 山口県

相良孝雄（一般社団法人 協同総合研究所 事務局長）

### 山口県 概要



#### 山口県

- ・人口：1451 千人
- ・世帯数：597 千世帯
- ・高齢者人口：404 千人 高齢化率：28%
- ・産業：第1次産業 5.4% 第2次産業 26.2%
  - サービス業に分類される第3次産業 13.4%
  - 飲食・宿泊所などに分類される第3次産業 5.1%
  - その他の第3次産業 49.8%
- ・生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況：
  - 自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練の推進、家計相談支援事業、その他事業

#### 調査概略

目的：山口県生活困窮者自立促進支援モデル事業の事業実施団体へのヒアリング

山口県生活困窮者自立促進支援モデル事業の県労働政策課へのヒアリング

日時：2013年12月9日（月）13:00～16:00、2014年2月17日（月）13:30～15:00

場所：山口県労働者福祉協議会、山口県商工労働部労働政策課

訪問者（敬称略）：調査検討委員会（福原宏幸）、一般社団法人協同総合研究所（相良孝雄、楠野晋一）

対応者 山口県労働者福祉協議会（大塚健二センター長（専務）、河杉知治統括（チーフ・パーソナルサポーター））、山口県（菅野智子主任 商工労働部労働政策課）

## 1 モデル事業実施団体のヒアリング

### 1) パーソナルサポートセンターやまぐちの事業推進体制

- 1 実施主体 一般社団法人 山口県労働者福祉協議会（県委託事業）
- 2 担当部署 山口県商工労働部労働政策課
- 3 事業対象地域 県内全域
- 4 実施事業 生活困窮者の把握・相談及び相談者の状況に応じた包括的・継続的支援
- 5 支援内容
  - ・相談窓口及びフリーダイヤル等による相談の実施
  - ・ネットワーク構築による生活困窮者の把握
  - ・相談者の状況に応じた包括的・継続的支援
  - ・就労促進のための準備支援、就労訓練の実施及び推進
  - ・家計相談支援の実施
  - ・緊急的な宿泊場所の提供
- 6 県の受託契約期間 平成 25 年 7 月～平成 26 年 3 月 31 日
- 7 活動拠点 県内 3 か所（本部：山口市、周南市、下関市）
- 8 スタッフ体制 センター長 1 名 統括相談支援員 1 名 相談支援員 8 名 事務職員 1 名 合計 11 名
- 9 その他
 

山口県労働者福祉協議会は平成 23 年度 4 月から平成 25 年度 3 月まで、パーソナルサポートサービスのモデル事業を実施。

### 2) 生活困窮者で見えてきた相談者の状況（パーソナルサポートセンターやまぐち資料より） （平成 25 年 7 月から平成 26 年 1 月資料まで）

相談者数/のべ人数	152 人/1194 人	登録者数の内訳	
相談件数（山口全体）	4107 件	男性	69 名
相談内容		女性	16 名
① 病気や健康、障害のこと	421 件（5 位）	合計	85 名
② 仕事探しについて	1059 件（1 位）	10 代	3 名
③ 債務について	154 件	20 代	14 名
④ 地域との関係・社会参加	36 件	30 代	18 名
⑤ DV・虐待	55 件	40 代	27 名
⑥ 住まいについて	506 件（3 位）	50 代	14 名
⑦ 仕事上の不安やトラブル	83 件	60 代以上	9 名
⑧ 家族関係・人間関係	213 件	（登録時状況）	
⑨ 子育て・介護のこと	35 件	生活逼迫者	14 名
⑩ 家賃やローン支払い	142 件	無職	41 名
⑪ 収入・生活のこと	842 件（2 位）	ホームレス	16 名
⑫ 日々の生活のこと	485 件（4 位）	生活保護受給	5 名
⑬ ひきこもり・不登校	56 件	1 人親家庭	2 名
⑭ その他	20 件	その他	7 名

継続支援者	65名		
支援終了者	21名		
継続支援者		支援終了者	
就労経過確認中	15名	困窮からの脱却	7名
就職準備中	32名	機関預かり	2名
就労準備中	3名	支援拒否	3名
生活支援中	13名	連絡とれず	3名
債務相談中	1名	その他	6名

## 2 パーソナルサポートセンターやまぐちの特徴

### 1) 県内全域を対象としているので、広域的な事業展開をしている

県内3か所に事務所を構えながら、出張相談会の実施をしている。山口県内では30キロや40キロ、片道何時間もかけて相談にくる。また交通費をかけてハローワークや相談窓口に行けないこともあるので同行までしながら、支援する形にしている。出張相談会は年間2回から多い地域では年間5回ほど行っている。積極的な広報活動やアウトリーチ（行政・ホームページ・チラシ・フリーペーパー）を行い、県内の潜在的な対象者の相談を促進する。相談者は支援機関からの紹介で来る人が一番多く、市役所やチラシを見てくる人が次に多い。中には、民生委員会からの紹介で相談にくる人もいる。

### 2) 支援ネットワークが県内に750カ所から800カ所あり、相談者に応じて、継続支援を行う

パーソナルサポート事業を行ってきた経験の中から、県内の多くの団体とネットワークを組んでいる。「行政機関（県・市町村・労働局・ハローワーク・障害者更生相談所等）」と連携をとりながら、「生活支援」「就労支援」「健康福祉」を一体的に相談・同行ができる体制づくりがある。ここまでのネットワークができたのは、パーソナルサポート事業の経験とともに、山口県労働者福祉協議会が持っているネットワークをより広げたことも要因となっている。

### 3) 緊急一時宿泊所や食料支援の取り組み

緊急一時宿泊所は山口市内に2カ所ある。山口大学の寮でシェルターを構えている。滞在する時期は1週間、長くて1ヶ月位になる。目的は生活のリズムをつくることである。就労準備のために必要なものである。また生活困窮者の中には、住宅があっても食料がない人もいるので若干の食料（米・ふりかけ・ラーメンなど）を提供している。常にニーズがあるわけではないので、フードバンクの取り組みまではしていない。

### 4) 出口について

マツダを中心にして、この12月から1月にかけて、自動車関係の産業が出口として増えてきている。円安による自動車業界の活況で、自動車ならびに部品産業に働く人が多くなっている。

介護分野では、引手数多く需要が多いが、資格の関係があって、希望者が来ない状況である。老人ホームなどの厨房の調理手伝いなどが出ている。しかし通勤手段がなくて、マッチングできないこともある。農業分野では、竹林伐採など、支援ネットワークの中で、何人かをネットワー

クに参加をしている NPO に紹介している。牧場の軽作業なども行っている。

## 5) 県単位でモデル事業を行ってきた理由と連携のあり方

パーソナルサポートの事業を 23 年度と 24 年度で県として実施し、2 年間労福協に委託をした。パーソナルサポート事業を労働政策課が担当したので、生活困窮者自立促進支援モデル事業が県として労働政策課が引き続き担当として、そして労福協に委託をして行うこととなった。また今年度、連携を図るためにモデル事業の検討会議を行ってきた。そこには、労働局や社会福祉協議会の方にも入っていただき、情報共有の場をつくっている。

## 3 今後の事業展開について

### 1) モデル事業の主体を県から市町村へ

平成 26 年度のモデル事業については、各市町村単位で手をあげていただくことになる。また県の担当については、平成 25 年度までは労働政策課で行ってきたが、平成 26 年度からは厚政課が担当となる。しかし就労の出口ということもあるので、連携をすることは必要だが、まだどのような体制で行うのかは決まっていない。

法律に基づいて福祉事務所があるところで、事業実施をしていくが、基礎自治体で決定していくことを前提として、広域で行うことについても国としても認める方向にはあるが、そのような中身については、来年度のモデルをしながら検討に入るのではないかな。

### 2) 制度を現実のものとして活かすために

- ・就労訓練事業の実施主体になる民間企業では、自主事業という扱いになっているが、そういう事業者を開拓するのがなかなか難しい。運営費が出ないので、インセンティブがない中で、その必要性とか、啓発などもそれぞれの自治体でもやっていくが、国の方でもやっていただきたいと思っている。民間企業が行うときには、母体自体の運営もあるので、メリット等も含めて動機づけになる啓発をしていきたいが、具体的にどうすればいいのか。

- ・体験的就労は重要であると感じている。掃除、牧場の草刈り、廃品回収などを現在行っているが、時間を延ばして行っていくことが必要であると感じている。それとともに、制度が現場で活かせるものにすることが必要で、支援者の出口をどのような条件にするのかを検討しなければならない。

- ・出口拡大策をどうするのかという問題がある。就労を追い立てるのではなく、社会参画をすることでつながりができることは大切なことであると感じている。経済的困窮者だけではなく、社会的孤立者対策を同時に進めなければならない。また支援メニューには市町村での負担割合の配分率があったが、自前でお金を出して、人を出すことは難しい状況である。国の制度として考えていかないといけない。

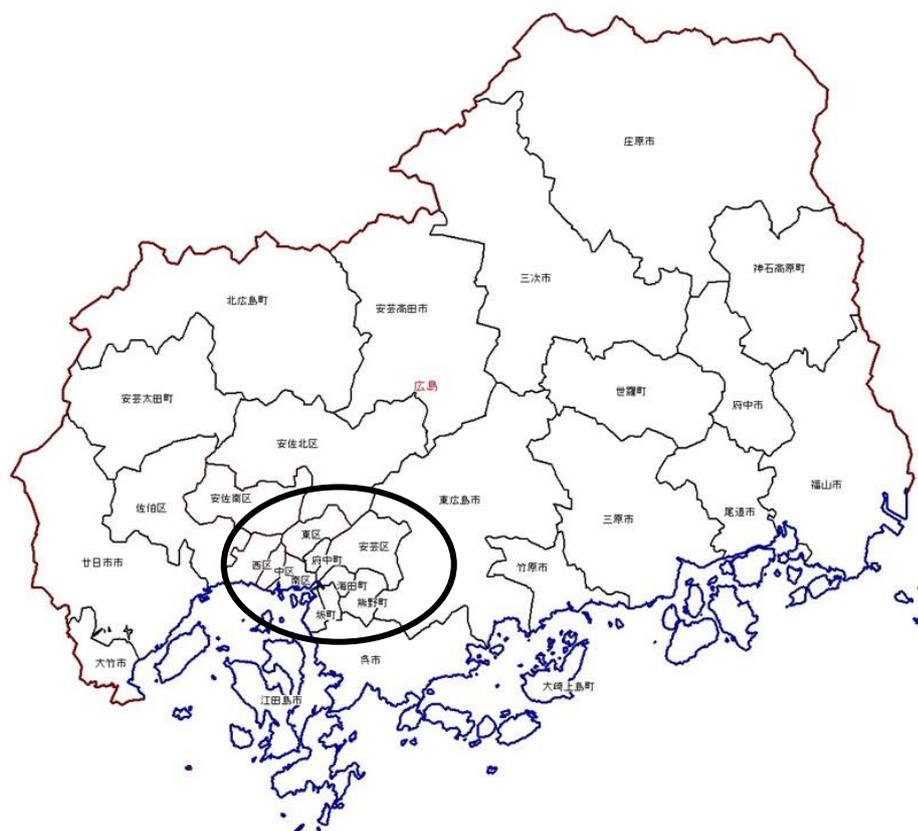
### 3) 調査をしてみよう

県から市町村にモデル事業を移行する中で、県内全域で行っていた強みを市町村単位になったときにどのように活かすのが山口県で生活困窮者支援制度を推進する上で大きなポイントになると感じた。

## 5. 広島県広島市

下村幸仁（山梨県立大学人間福祉学部 教授）

### 広島県広島市 概要



### 広島県

- ・人口：1182 千人
- ・世帯数：535 千世帯
- ・高齢化率：23.3%
- ・生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施予定

#### 調査概要

目的：広島市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施予定に関するヒアリング

調査日：2014年3月7日（金）13時30分～15時

場所：広島市健康福祉局健康福祉企画課（所在地：広島市中区国泰寺町一丁目6番34号）

訪問者（敬称略）：調査検討委員会（下村幸仁）、日本労働者協同組合連合会センター事業団顧問（濱口逸記）、一般社団法人協同総合研究所（扶蕪文重）

対応者（敬称略）：広島市（清水保護担当課長、児高静博課長補佐（政策調整係長））

## 1. ヒアリングの目的と方法

本ヒアリング調査の目的は、平成 27 年度から生活困窮者自立支援事業が本格実施されるのに先駆けて生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施を予定している広島市の現在の準備状況、課題及び他の事業の可能性を明らかにすることにある。

## 2. 広島市の生活保護制度及び生活困窮者対策の現状

広島市の生活保護受給状況は、平成 25 年 4 月 1 日現在 19,583 世帯、28,228 人であり、世帯保護率は 23.83%となっている。この内、稼働年齢層を含む「その他世帯」は 4,285 世帯、母子世帯は 2,002 世帯である。保護受給者はこの間ずっと増加傾向にあったが、同市の基盤産業である自動車会社のマツダの業績回復により雇用回復がみられ、増加が落ち着いた状況にある。

生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施との関わりが深い生活保護の自立支援プログラム実施状況であるが、同市は生活保護受給者等就労自立促進事業と子どもの学習支援プログラムを実施している。前者は、ハローワークが実施する生活保護受給者等就労自立促進事業の就職成功率は 16.4%であり決して高いとは言えない。一方、市の就労自立促進事業の方は 15.7%であるが、一般的に就労能力や経験等の就労阻害要因を考慮した場合、再雇用職である元ベテランケースワーカーの就労支援員やキャリアカウンセラーの熱意もあり就労自立へとつながるケースも少なくない。

また、年給受給資格の調査も元ベテランの生活保護ケースワーカーや年金課担当職員を健康福祉企画課に配置することで、年金受給資格の漏れがないようにきちんと実施されている。

同市の現在における生活困窮者支援制度としては、社会福祉協議会の事業である生活福祉資金貸付事業、住宅支援給付事業、ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業である。

しかし、生活保護の相談・申請時における「相談のみ」ケースや「却下」ケースの内容分析はされておらず、具体的な相談者が誰で、どのような相談内容となるのか、またどれくらいの相談があるのかについては予想・把握ができていない現状である。

## 3. 実施予定事業の概要

同市は、平成 26 年度から、「現に経済的に困窮し、最低限度の生活の維持が困難になるおそれのある者の自立の促進を図るため」に、「包括的・継続的な相談支援を」を行う生活困窮者自立相談支援モデル事業を実施するとともに、これを推進するために「関係機関のネットワークづくり等」を行うこととした。この平成 26 年度の予算要求額は、14,807 千円である。

任意事業である就労準備訓練事業及び就労訓練事業（中間的就労）を実施しない理由として、26 年度は 27 年度からの必須事業である自立相談支援事業の制度化に向け、ニーズ把握、課題の抽出や支援体制の検討を行うためであることをあげている。

### 1) 実施体制

平成 26 年度は、本庁に生活困窮者自立支援事業を担当する主管課として地域福祉課（社会福祉協議会や民生・児童委員も所管）を新たに設置する。課の体制は、課長 1 名と職員 3 名の計 4 名である。

一方、生活困窮者自立相談支援事業の窓口として中区に1カ所、自立相談支援機関を現行福祉事務所体制とは別個に設置する。生活保護業務を担当する中区福祉事務所生活課は現在7係で27年度はもう1係増設するため、スペースが狭隘であり福祉事務所の在る保健福祉センター外の場所に民間物件の賃貸も視野に入れて設置することとなる。

自立相談支援機関の執行体制は、主任相談員1名、相談員3名と非常勤の事務補助者1名の計5名となる。中区に設置する理由は、8区のなかで一番保護世帯やその他世帯が多いこと、本庁に近いことと中心部であることである。

## 2) 実施内容

自立相談支援モデル事業では、①支援対象者からの相談を受けて支援計画を策定し、就職面接の指導等のほか、関係機関の各種支援事業等を活用しながら、生活困窮者のニーズに応じた支援を実施する。②定期的に支援結果を評価し、必要に応じて支援計画の見直しや支援の終結を決定する。③生活困窮者の早期把握や包括的な支援のため、関係機関とのネットワークづくりや就労先の開拓などを実施する。

## 3) 実施計画

事業は、直営ではなく委託方式である。事業者の選定は、公募形式のプロポーザル方式により実施され、平成26年4月から5月にかけて事業者の公募・選定が行われる。その後、実施準備段階の6月から8月の2か月間に選定した事業者において、相談員の確保と研修、広報を実施し、相談事業の準備を行うこととなる。実際の相談業務の開始は早くても9月以降となる予定である。

平成27年度の本格実施の際、各区に1カ所ずつ設置するか、あるいは東西や南北に分けるかどうかなどは未定である。また、必須事業だけでなく任意事業をどこまで拡げるかや他の区をどうするかを検討することとなる。

国は相談員の要請のための研修を実施することとしているが、市として特別な研修は現在のところ考えられていない。

## 4) 実施方法

まず、自立相談支援事業の「入口」の問題である。支援対象者の具体的把握は、市の広報誌やホームページ等による広報活動を行い、電話やメールでの相談受付を予定している。その他には相談員の地域巡回活動によるアウトリーチ活動を進めることになるが、裾野の広い生活困窮者の存在把握は容易ではないと認めている。また、これまでも生活保護関連で進めてきた水道や公営住宅・市税などの公共料金等の滞納・遅滞状況などからも関係部署との連携を密にして把握するにしている。

つぎに、支援メニューと相談を受けた後の支援対象者への「出口」の問題である。こちらは、具体的な支援内容は固まっていないし、26年度のモデル事業を実施していくなかで検討されることになる。また、「出口」では確実に考えられるのは一定数生活保護の受給の必要性から福祉事務所へのつなぎであるが、その他については社会的「居場所」や「中間的就労」の場といった活動施設がないため未定である。

#### 4. 学習支援その他地域の実情に応じた事業（任意事業）の実施予定

同市では現在、被保護世帯の子どもを対象とした学習支援事業を退職された元学校教員や学生ボランティアを活用して公民館にて実施されている。これについては、生活保護費の財源において10分の10の予算が来年度まで確保されているが、生活困窮者の子どもが対象となると他都市でも問題となっているように補助対象外となる。保護世帯の親の中には、子どもに生活保護を受けていることを知らせていないことも多く、また子ども自身も「貧困」ということに抵抗がある。したがって、広島市では学習支援を実施している場所の公表は行っていないし、視察や取材も子どもたちへのインタビューはプライバシーの問題もあり受け入れていない状況である。「貧困の連鎖の防止のための学習支援」事業を行うには、任意事業ということで財源が2分の1の補助ではなかなか難しい。ただ、母子世帯の子どもについては、子ども未来局で夏休みだけであるが国の補助事業（補助率2分の1）として学習支援事業を実施する予定であるし、教育委員会では現在も放課後学習事業が行われており、調整が必要と思われる。

しかし、保護世帯の子どもだけでなく生活困窮世帯の子どもも広く対象とすることは寧ろ、生活困窮者対策としてはスティグマを払拭でき、子どもたちの参加と運営がスムーズにいくであろう。

#### 5. その他

保護高齢世帯への対応として、東京都豊島区の「被保護者あんしん支援事業」がある。これは豊島区生活福祉課の委託事業であるが、特定非営利活動法人ワーカーズコープとしま宙（そら）事業所が区内の生活保護を受給している65歳以上の高齢者宅へ訪問して、安否確認や健康・生活状況等を把握し、福祉事務所のケースワーカーへ報告するというものである。また、日常の困りごとを聞き、生活課題の解消のための支援を行うものである。さらには、地域で孤立しがちな保護高齢者に対しても社会参加促進支援として一般の高齢者とともに地域交流館や高齢者いきがいプログラム等につなげている。この事業は、生活保護における訪問格付けでDまたはCとして年に1、2回しかケースワーカーの家庭訪問が実施されない実情からすると、見守りに加えて居場所づくりの実践であり、このたびの五つのモデル事業にはないものの、新しい公共として効果的な取り組みであり十分評価できる。

モデル事業の実施に当たっては、広島市は生活保護受給者を除く経済的な生活困窮者のみを支援対象者として考えている。27年度以降の本格実施段階において、同市でもこのような高齢者支援策が中間的就労の場の確保にもつながるものとして興味を示してくれた。

#### 6. 生活困窮者の自立相談支援機能における課題

##### 1) 行政内連携の確保

生活保護受給者等就労自立促進事業や子どもの学習支援プログラムの実施において、区福祉事務所の自主性というより本庁主導で運営してきた経緯があるため、自立相談支援事業の実施に当たり福祉事務所の十分な連携・協力が得られるかが課題である。これまでは、就労自立を促す面から福祉事務所には一定のメリットがあった。しかし、自立相談支援事業では要保護者を謂わばアウトリーチで申請を誘導することになる。ここ数年、社会福祉の専門職を雇用・配置している

ものの、圧倒的な数のケースワーカーが異動の激しい一般行政職である。したがって、いろいろな事情から生活保護を受けることを躊躇っている人に対する生活保護の窓口の敷居を低くすることは職員一人ひとりが生活困窮から貧困へと問題が拡大する以前に問題を解決しようとする意識改革が求められることになる。

## 2) 民間機関とのネットワークの構築

同市も課題として挙げていた、委託した民間事業者のネットワーク構築が大きな課題となる。これまでパーソナルサポート事業の実施経験もなければ、生活保護のケースワーカーのような広範な相談援助業務に携わったことのない事業者にとって、社会福祉、社会保障など広範な相談に即座に対応することは非常に困難であろう。それだけに、委託した事業者内での人材育成研修と相談のノウハウと質の確保、及び相談を解決していくための民間機関間でのネットワーク構築が課題である。

## 3) 「出口」資源の確保

これまで同市の福祉事務所では、生活保護申請時の緊急的な食料確保のためにフードバンク広島「NPO 法人あいあいねっと」(理事長 原田佳子)を、ホームレス等の自立支援のためには「NPO 法人 反貧困ネットワークひろしま」(代表 山田延廣)を活用してきたし、子どもの学習支援では公民館において「学びの場」を社会資源として創ってきたが、今回は自立相談支援事業の「出口」をどのように確保していくのかが問われている。「出口」なき相談は事業としては成り立たないことは明白である。中間的就労の社会的資源の開発あるいは育成を早急に取り組むことが肝要である。

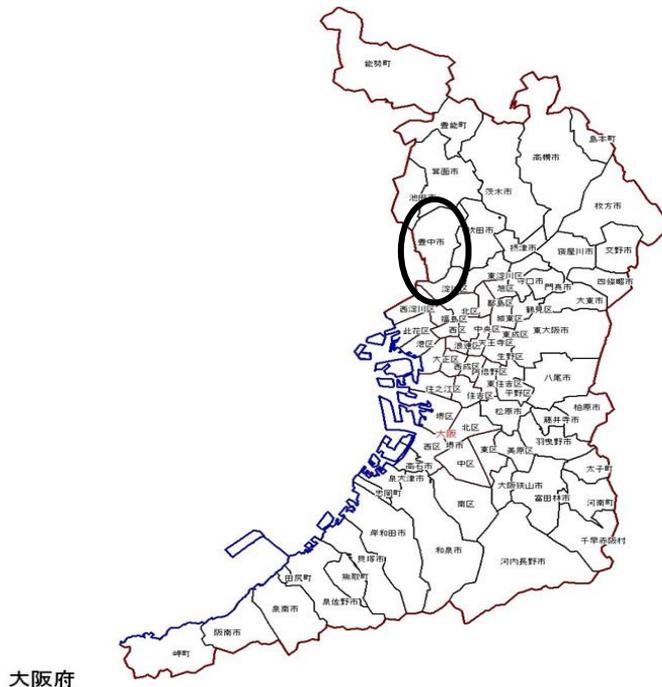
### Ⅲ 生活困窮者自立促進支援モデル事業

#### の先進的な取組み

## 1. 大阪府豊中市

西岡正次（豊中市市民協働部 理事）

### 大阪府豊中市 概要



- ・人口：389千人
- ・世帯数：162千世帯
- ・高齢者人口：73千人 高齢化率：20%
- ・産業：第1次産業 0.0% 第2次産業 19.1%  
サービス業に分類される第3次産業 22.0%  
飲食・宿泊所などに分類される第3次産業 6.4%  
その他の第3次産業 52.6%
- ・生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況：  
自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練の推進、家計相談支援事業

#### 調査概要

目的：豊中市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組みに関するヒアリング

調査日：2013年12月16日（月）13時30分～15時00分

場所：豊中市市民協働部（生活情報センターくらしかん）

訪問者（敬称略）：調査検討委員会（福原宏幸）、NPO法人Homedoor（川口加奈）、一般社団法人協同総合研究所（扶蕪文重、楠野晋一）

対応者（敬称略）：豊中市（西岡正次理事、小川英子地域就労支援コーディネーター）

## はじめに

豊中市は、生活困窮者自立支援という新しい課題に、多くの自治体では福祉部門が中心となっているのに対して、労働部門（市民協働部雇用労働課）を中心に推進している。その理由は、自治体独自の労働部門による「総合的な就労支援」の取組みがあること、新しい法律制定に直接つながった「パーソナル・サポートモデル事業（2010～12年度）」を実施したことなどである。13年3月には、新法に対応すべく、多様な生活困窮のリスク、相談ニーズに対応するため、早期発見・早期支援を目的に「くらし再建パーソナル・サポート事業」をスタートさせている。

### 1 モデル事業の概要

生活困窮者自立支援法は、①自立相談支援事業（包括的な相談支援）。本人の状況に応じた支援として②就労支援があり。1)稼働層への的確な支援 2)就労に一定の期間が必要な層への就労準備支援事業 3)一般就労が困難な人への中間的就労（就労訓練事業）の3つが示されている。前記1)に対応するものとして③早期就労が見込まれる人へのハローワークとの一体的支援。④家計相談支援事業。⑤居住確保支援（居住確保給付金の支給）。⑥緊急的な支援として一時生活支援事業。⑦貧困の連鎖の防止として学習等支援。以上7種類の事業を定めている。①はすべての自治体で実施される必須事業である。

2015年度の支援法施行に向けて、現在モデル事業が、①自立相談支援事業（必須） ②就労準備支援事業 ③中間的就労の推進 ④家計相談支援事業 ⑤学習等支援事業に分けて実施されている。当市は⑤以外を実施している（⑤はすでに他の財源で実施中）。自立相談支援事業は自治体が直接行わない委託も可能なことから、実施体制にはいくつかの選択肢がある。①自治体直営の相談支援窓口を開設する、②自治体直営と外部委託を組み合わせるなどで、当市は後者のタイプ。③外部に業務すべてを委託する場合も、2つの傾向がある。1つは対象の発見を考えて、地域福祉等との連携を重視する社会福祉協議会委託タイプ、もう1つは就労支援と「出口」の豊富さを重視する人材サービス会社委託があるようだ。

当市は、パーソナルサポートモデル事業の経験から、①支援困難ケースに対応する専門家によるチーム支援と、地域福祉との連携について、それぞれ外部の団体に委託している。（図1）

就労支援に関するモデル事業では、就労準備支援事業の拡充と中間的就労の推進に挑戦している。従来からの就労支援でも、生活習慣等を整える居場所機能を備えた事業から、企業等における体験実習までの多様な支援メニューを実施してきており、モデル事業ではその拡充を図っている。早期発見・早期支援という観点から、税や保険料といった徴収窓口を支援ネットワークに入れ、滞納リスクを抱えた人へのアプローチと相談ニーズの顕在化に勤めている。キャリアアップで悩む不安定就労層の支援ニーズを発見するため「転職カフェ」などを工夫するなど、従来なかったメニュー開発を進めている。中間的就労では、地域企業との豊富なネットワークを活かして業種ごとの中間的就労の試行を通じて、当事者と受入企業、支援機関（市）という3者の取り決め事項、内容等を検証し、協力企業等の拡大に向けた条件整備を検討している。その他、就労支援（借入返済計画等）と一体となった家計相談支援に向けた支援ツールの開発と人材育成、さらに地域企業とのネットワークを拡充するため、人事政策や雇用労務管理等に関する企業支援力の向上などに取り組んでいる。

図1 自治体独自の就労支援から ~地域就労支援事業の経験と発見~

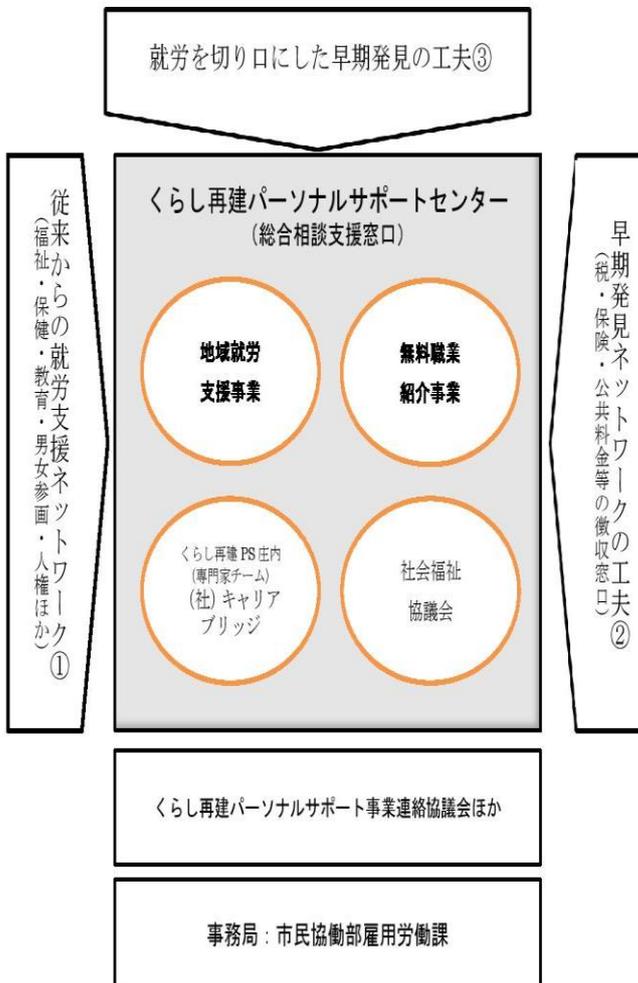
■豊中市の挑戦

地域就労支援事業（無料職業紹介事業を含む）の経験、仕組みをベースに、生活困窮者自立支援策の構築をめざす。

●地域就労支援事業は、(a)働く意欲や希望がありながら、雇用や就労を妨げる様々な就労阻害要因を抱える就労困難者などを対象に、(b)市町村行政が雇用・就労や福祉などの総合力を発揮するとともに、(c)ハローワークをはじめとする関係機関等の協力・連携により、(d)対象者が自立・就労することを支援し、(e)意欲と能力に応じて生き生きと働くことができる社会の実現を目的とする。就労困難者等とは、障害者、ひとり親（母子家庭の母親）、中高年齢者、同和地区住民、その他就労困難者及び学卒無業者。

●事業の特徴は、①市町村が事業主体となった雇用・就労に関する事業、②対象者が就労困難者等と限定、③市町村の全庁連携はもとより、大阪府や国の機関、民間セクターも含めた総合的で横断的な取組み、④根底には、「働く」ということは自己実現や社会参加なども深く結びついた「権利の回復」という認識。

●この取組みは市独自の「福祉等と労働との連携」であった。福祉部門等にとっては、国が進めるハローワーク等との連携策と併せて、市独自の就労支援策を駆使できることとなった。労働部門としては、地域就労支援事業を通して、自治体ならではの雇用・就労支援という新しい役割を発見することができた。地域就労支援事業と福祉等における自立就労支援策とは、自治体において相乗効果を発揮することによって、地域や自治体における自立・就労支援施策の拡充を可能にした。



2 就労支援はどんな業務か？

新法は「困窮者支援」ではなく「困窮者自立支援」を謳っているため、特に①自立相談支援事業、②就労支援が重要な課題となっている。当市の経験から、それら事業の考え方、組立てについて改めて考えてみる。どのような就労支援を用意するかによって、自立相談支援の対象、窓口の性格が決まってくるのではないかと考えている。

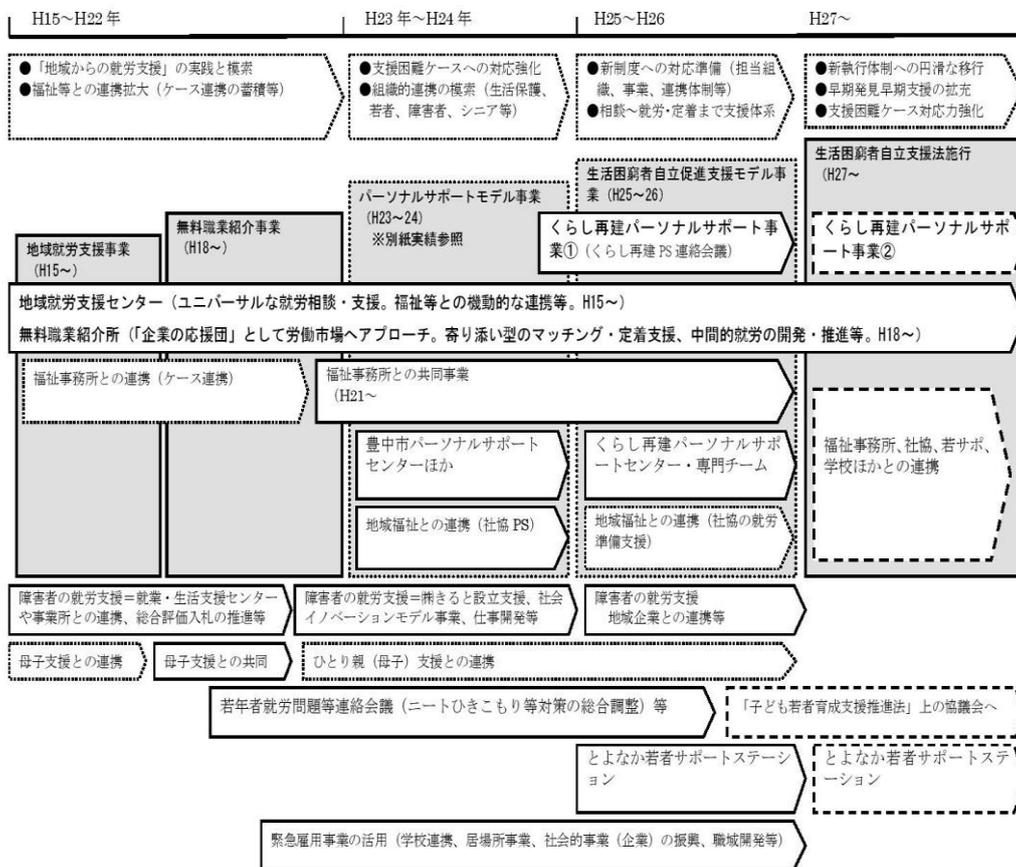
1) 市役所では珍しい「就労支援の総合窓口」

当市の労働部門（現在は雇用労働課）による就労支援は、全庁的な連携を容易にし、各分野の就労支援を支える共通の業務となっている。もともと市町村には雇用や就労支援という括りの業

務や総合窓口はなかったもので、当市の取組みは珍しいと言える。

始まりは大阪府の「地域就労支援事業」（平成14年～）で、府内の市町に地域就労支援センター（以下、支援センター）を開設し、就労困難者等の相談支援を行う。就労困難者等とは、ハローワークなどの一般的な職業紹介の仕組みを利用しても「就労が実現できない」「自力では就職活動ができない」「何らかの支援が必要な人」であるため、対象はかなり広い総合相談である。府内の市町は初めて就労支援に真正面から向き合うことになった訳で、市議会等での議論は「雇用や就労支援は国や府県の課題、ハローワークにがんばってもらえ」と、事業化には抵抗もあったようである。当市も開設までに1年余の議論があったが、開設すると相談は瞬く間に増えていった（図2）。就労困難者のニーズは今まで見えていなかったのであろう。ただ議員は発見していたようだ。市政相談には就職や進路のことも多い、しかし市役所には相談窓口がなく、ハローワークを利用してもうまく行かないので思案していた。

図2 生活困窮者支援と自治体政策（豊中市の場合）～主な経緯～



## 2) 一般的な就職活動ではうまくいかないのか？

何らの理由で離職し、その期間が長くなると、「履歴書のブランク」は再就職活動の大きなハードルになる。未就職や非正規就労でのブランクも同様に厳しい。自営業の廃業後の就職活動、子育てと両立できる求人探し、医療を受けながら働く機会を探すなど、ハローワーク等を利用した自力での就職活動には困難が多い。就労支援は、こうした人たちのニーズに応えるものである。

誰しも新しいキャリアへの挑戦は不安である。支援センターの経験で分かったことは、努力の甲斐あって採用されても、支援はそこで終わらない。就労が継続し、定着するには採用まで以上の苦労、困難が伴う。当市は、企業と協力して就労後のフォローアップを考え、18年に無料職業紹介事業を届出で、相談支援から職業紹介、定着支援までを行っている。

一般に就労支援は「職業紹介や面接突破のノウハウ伝授など」と理解されやすいが、実際はかなり異なる、新しい業務である。例えば、経済的困窮に加えて、発達障害の子どもを抱えるケースなどでは子育て支援や障害者（児）支援のコーディネーターも問われる。それぞれの担当窓口を紹介するのではなく、支援サービスを調整し本人の就労準備を高め、同時に就労先の開発、マッチングや定着支援を行うことになる。

疾病や障害などをもちながら、各種支援サービスを受け就労をめざすことはよくある。しかし、そうした事情を抱えての面接突破はハードルが高い、そこで職場体験実習などを通して、本人も企業も働きぶりを確かめることを通じて、マッチングを進め、就労継続を図っていく。体調等の事情に合わせてあえて短時間の求人をアレンジして、徐々に伸ばしていく場合もある。いずれも、職業紹介だけでは終わらない、支援センターと企業が一緒になって就労継続をフォローアップすることが大事で、更生保護分野でも事情は似ているのではないだろうか。

病後のリハビリやひきこもりなどで離職期間が長くなると、自信がなくなり、生活習慣も乱れる。定期的に居場所に出てグループワーク等に参加することで生活を整え就労準備を進める、「意欲喚起」といった支援も効果をあげている。

就労支援は、ソーシャルワークとキャリア形成の支援を同時に進める、しかもキャリアの再構築を実際の働く現場で行うことが望ましい「労働と福祉等が連携する業務」であると言える。さらに言えば、企業における就業環境や雇用の質等の向上を支援するという意味では、産業振興でもある。

### 3 就労支援の広がり課題

我が国で「自立・就労支援」と言うと、福祉分野で先導されてきた経緯もあって、障害者や高齢者、ひとり親、生活保護受給者、若者の支援といった形で、課題別・対象別の取組みとして広がってきた。今回、生活困窮者の自立支援が加わった。実務もその中で工夫、実践されてきた。新法の準備段階でパーソナル・サポートモデル事業が実施され、経済的困窮や社会的孤立など複数の困難を抱える人への寄り添い型の自立就労支援が試みられた。その中では刑余者等の就労支援も取り組まれた。また、失業率が依然高い若年層の就労支援も懸案で、各地の若者サポートステーション（厚生労働省事業）が就労支援を推進している。がん患者の就労相談支援、うつ病等の精神疾患に伴うリワーク（復職）支援なども始まっている。

それぞれの制度や対象の中で行われる我が国の就労支援は、このままでさらに効果をあげることができるのだろうか。各分野の「連携」で課題は解決されるのか。

例えば、ハローワークや人材サービス会社等は失業者対策、転職市場等を得意としている。ある種「自立した労働者」を前提にしており、定着支援や伴走型支援までは手が回らない。また、制度等で対象を限定した就労支援は本人理解には精通しているが、企業活動や人材ニーズの発見、マッチングの推進等では苦労する。一方、企業は多様な人材を採用するにはやぶさかではないが、就業現場の環境調整や最適化、人事政策の見直しなど、単独で進めるには課題が多い。我が国は世界をリードする経済を誇っており、豊富な仕事・労働があるはずだが、それらがうまく多様な

人材につながっていないのではないかと。改めて、就労支援という新しい業務の創設、充実が問われている。

#### 4 雇用・就労支援を市政に位置づける

当市で「総合的な就労支援」やその総合窓口の整備が進んだのは、就労近案者等の相談支援の積み重ねから就労支援という業務への理解を広げたこと、そして平成 20 年に「雇用・就労施策推進プラン」を作成し、基礎自治体の役割を鮮明にしたことにある、同プランでは、①就労困難者等の総合的な就労支援 ②障害者や高齢者、ひとり親、若者等の各分野の対策と連携した独自の雇用・就労支援の推進 ③雇用機会の創出 ④労働トラブル等の相談や解決支援、を自治体の雇用・就労支援として整理した。①から③に対応する事業は、「就労支援事業」と「無料職業紹介事業」を組み合わせた自治体独自の「総合的な就労支援」として具体化された。そして、労働部門は、就労困難者や求職者の相談支援とともに、求人側の企業等への対応を強化していった。

企業等の求人への対応、合同面接会等の開催のほか、多様な人材を受入れることと雇用の質や生産性の向上を同時に推進すべく企業（現場）の支援に知恵を絞ってきた。例えば、介護サービス事業所向けに人材育成や管理業務等の共同化を進めようと事業協同組合設立の支援、また障害者雇用に精通した特別な企業の設立支援と地域企業への応援機能の拡大、障害者や若者の雇用改善、メンタルヘルス・サポートに対処できる企業内人材の育成など、地域企業への支援策を工夫している。こうした企業支援は、総合評価入札制度の運営でも活かされている。企業が提案する障害者等の雇用計画の検討から落札後の計画実現までを支援することで、入札に参加しやすい状況をつくり、提案内容の向上を図っている。

こうした経験から言えることは、生活困窮者自立支援のほか、分野ごと対象ごとに進む自立就労支援をつなぎ、それぞれの良さをもっと発揮できるようにするためには、地域や自治体をベースにした「総合的な就労支援」「地域政策としての就労支援」、そのための仕組みが欠かせないのではないだろうか。その際、自立就労支援は就労をめざす人への相談支援だけでなく、多様な人材を受け入れ労働・雇用の質そして生産性の向上を図る企業等への応援、多様な労働機会を広げる業務で構成されるのではないだろうか。生活困窮者自立支援事業は、新しい課題として提起されているとともに、改めて自治体や地域が取り組むべき「総合的な就労支援」あるいは「各分野の自立就労支援を支える基盤となる就労支援施策」が問われている。生活困窮者自立支援事業への対応策で重視すべきは、実は自治体の雇用・就労支援施策の見直し、体系化といったアプローチではないかと思う。

(参考資料)

資料 1 地域就労支援事業 東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.22「地域雇用政策と福祉」(2006年1月)、「就職困難者問題と地域就労支援事業ー地域から提案されたもうひとつのワークフェア」埋橋孝文編著「ワークフェア 排除から包摂へ」法律文化社(2007年11月)所収、櫻井純理「市町村による地域雇用政策の実態と課題」「現代社会研究 Vol.12」京都女子大学現代社会学部(2009年12月)所収、西浦祐紀子ほか「地域就労支援から地域労働市場へ」北海道自治研(2009年4月)自主論文

資料 2 「豊中市雇用・就労施策推進プラン(基本方向)」2008年7月

資料3 福祉の現場における自立就労支援を問い直す実践例や研究。釧路市福祉部生活福祉事務所編「希望をもって生きる 生活保護の常識を覆す釧路チャレンジ」2009年10月筒井書房、宮本太郎「生活保障」岩波新書（2009年11月）

資料4 モデル事業では、就職困難者を『『出口（経済的自立としての就労）』まで距離がある人』と表現。パーソナル・サポート・サービス検討委員会（首相官邸 政策会議）

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/PSSdai3/gijisidai.html>

資料5 「TPSが目指すパーソナルサポートのすべて」豊中市パーソナルサポートセンター・チーフパーソナルサポーター白水崇真子 「パーソナルサポート事業推進フォーラム in 豊中」記念冊子 2012.824

## 2. 北海道釧路市

～自立支援から地域と人を耕す困窮者支援への試み～

櫛部武俊（一般社団法人釧路社会的企業創造協議会 副代表）

### 北海道釧路市 概要



- ・人口：181千人
- ・世帯数：81千世帯
- ・高齢者人口：46千人 高齢化率：25%
- ・産業：第1次産業 2.5% 第2次産業 18.8%
  - サービス業に分類される第3次産業 17.5%
  - 飲食・宿泊所などに分類される第3次産業 7.5%
  - その他の第3次産業 53.8%
- ・生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況：自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練の推進、家計相談支援事業、子供の学習支援事業

#### 調査概要

目的：釧路における生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組みに関するヒアリング

調査日：2013年11月29日（金）、30（土）

場所：釧路市役所、一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会、くしろ若者サポートステーション、北海道高齢協デイサービスわたすげ、ワーカーズコープぽっかぽっか

訪問者（敬称略）：調査検討委員会（福原宏幸、福嶋浩彦、田中夏子）、一般社団法人 協同総合研究所（楠野晋一）

対応者（敬称略）：①釧路市福祉部生活福祉事務所（佐藤茂主幹）、一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会（櫛部武俊副代表、相原真樹事務局長、山家由三）、くしろ若者サポートステーション（相座聖美総括コーディネーター）、北海道労協デイサービスわたすげ、ワーカーズコープぽっかぽっか

## はじめに

釧路市では、福祉部生活福祉事務所が中心となりこれまで足掛け 10 年にわたり「生活保護受給世帯自立支援」に取り組んできた。2013 年度は困窮者自立支援法の「相談支援機関」を 2014 年度は「就労準備支援事業」のモデル事業を試行する。当協議会は、2012 年 4 月生活保護受給世帯の「仕事起し」「ペイドワーク化」を目指して設立。社会的居場所と連動した「中間的就労」の開発に取り組んできた。新法施行を控え釧路地域における到達点と課題を探る。

### 1 生活保護世帯自立支援・釧路モデルの到達点

2004 年から始まった釧路市の生活保護受給世帯自立支援の取り組みは、急増する生活保護の「解決」を直接の動機として始まった。釧路市の生活保護問題の背景は、地域経済の衰退である。1960 年代～1970 年代釧路市は基幹産業の水産・石炭・紙パルプに活気ある「生産都市」だった。しかし魚の水揚げ 130 万トン時代から 200 海里規制と魚種の変更によって今日では 1/10 にまで縮小し、また国のエネルギー政策により日本最後の営業炭鉱が 2002 年に閉山。水産で弱った釧路市経済の体力を決定的に奪った。1997 年から右肩上がりに転じた釧路市の生活保護受給率は、この炭鉱閉山の前後 3 年余で 30%から 40%（人口千人に 30 人の受給から 40 人の受給）へと急上昇した。2005 年の平成の大合併を経ても人口流出は止まらず、2007 年のリーマンショックによる紙パルプの減退も加わり 2013 年現在、人口 18 万人余、市民 18 人に 1 人が生活保護を受給するまちなになった。生活保護が地域経済の衰退を一身に背負う構図だ。生活保護問題はある団地の話から「向こう三軒両隣」の問題、地域全体の問題となった。その結果、生活保護行政に「あんな奴が受けていいのか」という抗議の電話などが相次ぎ、市民のモラルパニックが押し寄せることになった。

2004 年「生活保護の新しい自立論」が打ち出され釧路市の生活保護受給世帯自立支援モデル事業の取り組みが始まった。釧路モデルと言われる釧路式自立支援は、①2004 年～2005 年、地域を入れた検討会と生活保護受給母子世帯自立支援モデル事業期②2006 年～2008 年の子ども支援に至る自立支援の地域化期③2010 年からは、「中間的就労開発の試み」、貧困対策から地域政策化期と概括することができる。

この取り組みの原動力は地域の NPO や研究者、教育委員などが入った 2004 年～2005 年の「第一次ワーキンググループ会議」だった。ここで初めて地域の視点とエンパワメントも知らなかった生活保護行政の視点もみ合うことになった。図 1 は、自立支援プログラムの全体構図である（2013 年版）。自立支援はその自立観にステップアップ構造があることから就労への尻叩きになりがちだ。釧路モデルは、おなじステップでも地域の雇用情勢も踏まえ「中間的就労」段階を重視した。働きの多様性があると考えステップアップの到達点として一般就労だけではなく、未定型だが NPO 労働や福祉授産労働など横方向の新しい働き方があることも想定した。2012 年度現在の釧路市生活福祉事務所の自立支援プログラム統計によると 15 事業所、18 か所の受け入れ先が地域にあって、年間延べ 6000 人強の生活保護受給者の参加がある。一日 20 人ぐらいが何らかの目的をもって外出し行動している計算になる。参加する生活保護受給者からは「夜眠れることがこんなに嬉しいなんて」「今からでも遅くはない。自分を変えられる」「誰とも話さない日が続いたが作業を毎日する中で毎日仲間と冗談も言える」など「自尊・承認・役割」に通底する支持が寄せられた。中間的就労や子どもの学習支援などが「社会的居場所」と言われる所以だ。稼働能力のオールオアナッシングの呪縛にあった生活保護は保護行政の可視化を通じて地域に拓かれ

る段階となった。

釧路市生活保護自立支援プログラム全体概況 (H25年4月現在)

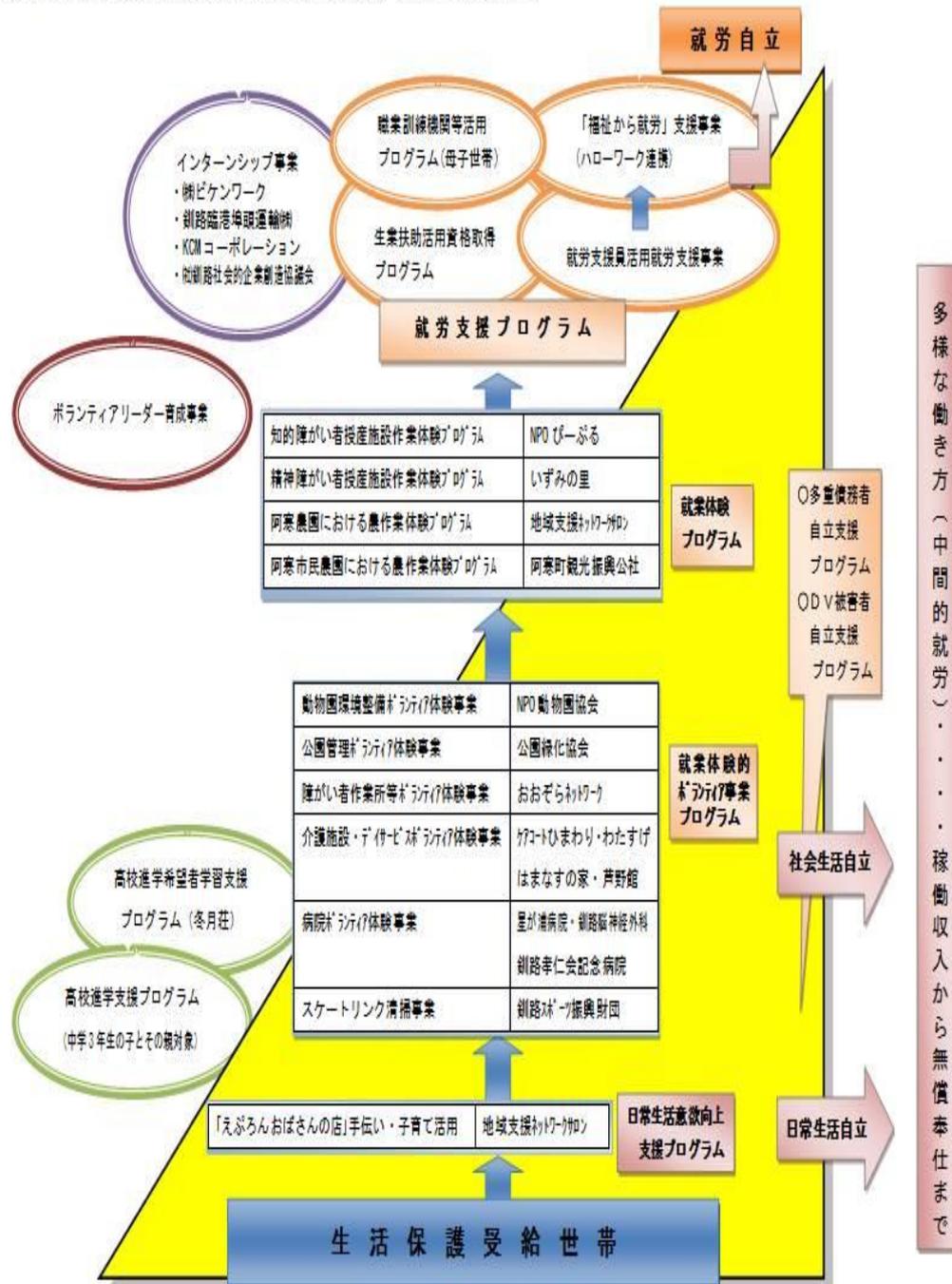


図 1

## 2 当事者・地域に根ざした中間的就労自立の探求

当協議会は、釧路市生活保護自立支援プログラムの到達点を確認しながら具体的な仕事起こしに向かった。基本になったのが2010年度に釧路市の自立支援プログラムを検証した「第二次ワーキンググループ」の報告書である。報告書は、7年余の自立支援の実践を振り返り到達点を確認し、中核的な問題であった「中間的就労」の位置づけを次のように確認した。

『自立支援プログラムにおける「中間的就労」の位置づけは、保護から就労にいたる垂直的な過程の「中間」というだけではない。それは、生活保護への全面的な依拠と「完全」な就労自立との間にある、就労収入と生活保護の組み合わせによって生活が成り立っているような、多様なグラデーションの「あいだ」に位置する状態という意味での、水平的な意味での「中間」でもある。その意味では「中間的就労」の「中間的」は多様な内容を含んでいる』とした。

更に報告書は「中間的就労」の概念として、『「生活基盤を社会保障給付に全面的に依拠した状態と、就労による収入で「経済自立」した状態の「中間」に位置する状態、換言すると「半労働・半福祉」の状態と捉えることによって、新たな視座を得ることができる。即ち、当事者が、子育て・介護・療養など自分自身の生活の中心的な課題と両立しながら、あるいは身体的・精神的な面での条件などと相談しながら、多様な社会保障（生活保護はもちろんのこと、失業保険・年金なども含めて）に支えられつつ、可能な範囲で自身の経験や能力を活かして、就労や有償・無償のボランティア等を通じて社会参加をすること、またそのことによって一定の収入を得ること—何よりもそのような状態を、積極的・肯定的なものとして評価する』とし自立支援から共生支援へと今後の方向性を示した。

この視点を生かし当協議会は「一定の収入を得る」試みに取り組んだ。自立支援プログラムをペイドワークの視点で見ると日常生活自立も社会生活自立もペイドワークとしては0%であるのに経済的自立では生活保護からの離脱、100%のペイドワークが基本的に求められている。「ボランティアができるのなら働けるだろう」「毎日ボランティアに通えているのだから派遣に行けるだろう」と考えるケースワーカーも少なくないのはそのためだ。地域雇用の現実から就労困難層の社会参加と働きたい欲求を叶えるには、経済的自立と社会的自立の間にある乖離を埋めるものとして1%から99%までのペイドワークがあると考え「中間的就労の自立」という仮説を持った。これにより就労困難層の仕事起こしのネタ探しの視野が広がった。また雇用を生み出すのは国や民間企業の役目という伝統的な雇用観念から地域や自治体が雇用を生み出すパラダイム転換が釧路の地において始まるきっかけとなった。仕事起こしのネタ探しアイデア探しの傾向になったときもある。当協議会は当初、事務局中心で動き「鹿肉のドックフード化」や住宅のドアの取手などに使う「流木販売」などを思いつき試行した。鹿肉については、鹿肉特有の食品化への困難、設備費の問題など後発ゆえの困難を知った。また流木に関しては、海岸や河川を捜し歩きショップで委託販売してもらったが売れ残り、ショップからも「難しい」という評価だった。「ビジネスチャンスは、目に前を横切っている。あとはどう捕まえるかだ」と各界の方々からご意見もあったが、アイデア頼みは淘汰されることも知った。そこで釧路の自立支援プログラムの原点である「当事者・地域ニーズ」からもう一度組み立てなおすことにした。

15事業者18か所の事業所で受給者がボランティア活動を行っているが、そこにピアカウンセラー的役割の受給者ボランティアリーダーがいる。リーダーに集ってもらい懇談会を開いた。初めはほとんど口を開くことがなかったが皆で昼食をとったところ、場が和んだ。中学3年生の勉強会運営で試され済みの「胃袋をつかむ」の大人版だ。生活保護バッシングの最中、「普通の人

間として死にたい」と語ってくれた受給者の言葉から「このまま労働から排除されたくない。社会参加したい」という意思を受け止めた。ほとんどが単独世帯で一人思い悩み、話す相手がいないこともわかった。

紆余曲折の末「漁網づくり」を候補にした。漁網生産の現状を調べてみると、①業界団体もない零細産業で、高齢化率は農業以上であり60歳代から80歳代が中心的担い手になっている。現場では認知障がいをはじめ高齢者も生まれている②網は輸入であるが「アバ」という浮きと網とを編み込む「仕立て」作業は魚種や漁船によって仕様が異なり手作業分野であるため「漁網の仕立て」は、地域密着の仕事である④漁網の仕立ては「成果品」ができて初めて報酬が支払われる。食べられる報酬を得るためには相当の期間熟練を要するので募集をしても人が来ない仕組みということが判ってきた。この仕事は内職のようなものから始めたいという生活保護世帯のニーズにも合っていた。

一昨年12月から当協議会で漁網の仕立ての試行が始まり漁網会社の社長から10名ほどの受給者が技術指導を受けながら取り組んだ。当初は月に数千円程度だった報酬が3カ月ほどで1万円程度に上がった。サンマ漁の不振で漁網修理が来ない等、順風満帆とはいかないが2014年1月で漁網の仕立てを始めて丁度一年経過した。参加する受給者10人が束になっても熟練者一人にはまだ及ばないが現在月額3万円の成果報酬を得るまでになった。たかが3万円かもしれないが「基幹産業のニッチな分野に着目したことと一旦失われた（漁網仕立て）技術は戻らない。その継承という意味でも重要」と市民から評価された。社会的な居場所と連動するこのようなペイドワーク化は、「受給者が地場産業の、地域の担い手である」ことを意味していた。生活保護費の一人あたりの効果も考えた。生活保護費の平均支給額を月12万円としてひと月その1/3の4万円を24名の参加者が稼ぎ出したとしたら1000万円の生活保護費削減効果があり、仮に現在自立支援プログラムでボランティア等、アンペイドワークに参加する受給者約210名余がペイドワーク化するならば1億円の削減効果が期待されると考えた。これは市役所にとってのウインであり「税金で丸抱えされたくない、自分で稼いだお金は、使うのも気持ちが楽だ」と願う受給者にもウインだった。漁網の仕立て作業を仲立ちに、仲間と一緒に取り組む働き方は、受給者が社会と繋がり、社会参加することにつながることを示した。



写真：漁網の仕事に、仲間と一緒に取り組む

### 3 入口の相談と出口の中間就労の一体展開

入口の「相談支援」について経済的困窮も社会的孤立も「生活困窮」であって分ける意味はない。「低所得・貧困は単に所得が低いために生活困難が生じているというだけでなく社会から排除され孤立した状況におかれることを意味する」(注1)からだ。生活保護が必要な人には生活保護に繋ぐことは大原則だ。同時にこれまで「生活保護の要否」に傾斜し経済的困窮にあって保護に至らない相談者に応ずる体制は福祉事務所には無かった。新法を機に、直営する福祉事務所の「新たなインテークの仕組」を生活保護法第27条2項により構築することが求められる。庁内連絡会議により各課に持ち込まれる生活困窮者相談の一元化、包括支援センターのよらず相談と困窮者相談支援のリンク、釧路圏域の北海道と市町村の連絡協議体づくりも急がれる。

同時にこうした相談ネットワークからも漏れる、例えば父親の年収は800万円だが二人の子どもは引き籠りというような「社会的孤立」層にどうアプローチするのかは新法の大きなテーマだ。当協議会では、釧路市連合町内会の理解を得ながら一つの町内会をモデルに地区会館などを舞台に釧路発の「認知予防運動」である「ふまねっと」を一つの道具立てとして地域住民主体の包括ケアシステムとの連動を試みる。そこに地域食堂があっても良いし子どもの勉強会や子育て会などの支え合いがあっても良い。「ふまねっと」の具材は仕事づくりとして生活保護受給者がすでに製作しているものだがこの展開によって生活困窮者の新たな仕事づくりに、また孤立化する住民による生活力形成や生きる場への回復につながるのではないかと考えている。生活過程に伴走する相談支援は、こうした地域づくりのなかでこそアウトリーチされるものと考えている。

## おわりに 今こそ住民と共に官民協働を

官民協働の釧路には次の一步が必要だ。2010年釧路市は、「生活保護世帯は地域の労働力」と表現し、これまでの貧困対策から「地域政策」へ位置づけたことは重要な転換だった。それが「雇用を生み出すのは自治体の仕事」（北海道新聞名塚副市長インタビュー2013年11月）という認識につながっている。庁内連絡会議が始動したが「生活保護行政の支援」の域を出ていないのも現状で官官協働に課題を残している。一方民民協働にも課題がある。高知市の経験に学び入口の相談支援機関を運営協議会方式に転換する必要がある。市役所からの出向、社会福祉協議会からの出向、各NPOからの出向等で構成されるあらたな法人格を持つオール釧路の相談支援機関創出は地域の協働回復に資するし出口の諸資源を活性化させ、新たな資源も生み出すだろう。顔の見える関係は粗も見える。それを乗り越え「不一致に対する寛容と（自らを）変革にさらす勇氣」（注2）ある官民協働こそ地域と人が耕される地域釧路に近づく道である。

（注1）杉村宏「人間らしく生きる」2010年左右社

（注2）久富義之「公的扶助研究」1982年11・12月号

## 補論

### 釧路市生活保護自立支援プログラムから、生活困窮者・社会的孤立者を含む中間的就労の拡充へ

田中夏子（都留文科大学 非常勤講師）

## はじめに

釧路市の生活福祉事務所を軸とする自立支援プログラムについては、既に多くの言及がなされているため、本稿では、今回のヒアリングおよび研究会における櫛部氏のお話に基づき、先進例としての評価を踏まえた上での現在の取り組みと課題について触れることとする。

### 1. 釧路市の自立支援プログラムの特徴

釧路市の自立支援プログラムが、生活保護受給者を「地域の財産」と捉え「当事者の気持ち」に依拠したエンパワメントを目指してきたことはよく知られるところである。H16年以降、10年の試行錯誤によって同市が描いた支援戦略は『くしろの自立支援プログラムのススメ』（釧路市福祉部、2012）に詳しいが、本報告の冒頭であらためてその概要を四点にわたって把握しておきたい。

一つ目は、自立支援プログラムに政策的な有効性があったとしても、ケースワーカーが支援プログラムの適用を目的化し、当事者の参加を指導的に誘導してしまわないよう、常に当事者の「気づき」や「小さな成功体験」をつなげていくことができるような場、機会の提供を重要としている点である。

二つ目は、上記の具体的な展開例として、「ボランティアリーダー」の仕組みを活用し、支援・被支援の固定的な関係を転換しつつ、当事者の「自尊心の回復を助長する」としている点である。

三つ目は、これら一連の活動が「地域づくり」や地域の課題解決との連動のもとで構想されるべきとしている点である。そのことが、当事者を「地域社会を構成する貴重な財産」と見なす意識を、社会の側に醸成することにつながり、当事者のみならず、そうした人々を取り巻く社会の側の変化も促すからである。

四つ目は、しかしそうすると、生活保護受給者や経済的困窮者への対応は、生活福祉事務所限定して考えていたのではとうてい成り立たず、まずは庁内連携を、ついで行政を含みつつ、地域の「多様なステークホルダー」間での連携が必須のものとなる点である。とりわけ釧路では、すでに地域の諸主体の連携による支援体制が形成されてきた。その際、釧路の経験が強調しているのは、当初は義務的にプログラム参加者を受け入れていた事業所が、CSRや組織マネジメントに関わる社員の能力向上等、事業面でのメリットを認識するにいたった点である。

以上のような成果を踏まえ、釧路市では原則ボランティア活動を軸に構成してきた自立支援プログラムを、「就労」「社会生活」「日常生活」における「三つの自立」を可能とする、言い換えれば「社会的な居場所づくりと多様な働き方をセットした」中間的就労モデルとして、その支援内容、支援方法を考案した。同モデルの特徴は、必ずしも生活保護からの完全脱却を意図した一般企業への本格就労のみを最終ゴールとするのではなく、生活保護を併用しつつ、地域課題の解決を図る「社会的企業」及びそのネットワークを資源として、困窮者の暮らしと仕事に対する一体的な対応を構想している点である。

それでは今後、より広い困窮者への対応にあたって、これまで構築してきた仕組みや実績をそ

それぞれのステークホルダーがどう拡充しようとしているのか。ヒアリングから捉えられる範囲に限定して、その方向性と課題について概観することとする。本稿で言及するステークホルダーは、行政（釧路市生活福祉事務所）（2-(1)）、釧路市から就労支援プログラム下のインターンシップ事業や相談事業を受託する(社)釧路市社会的企業創造協議会（2-(2)）、釧路市の就業体験的プログラム下のボランティア受け入れ先の一つであるデイサービス「わたすげ」（北海道労協）（2-(3)）、市経済部や関係機関と連携しつつ相談および参加促進のための独自事業を行うくしろ若者サポートステーション（NPO 法人ワーカーズコープ）（2-(4)）である。

## 2. 釧路の中間的就労を支えるステークホルダーの考え方

### 1) 釧路市生活福祉事務所

上に述べた生活保護受給者対象の従来事業に加え、釧路市では、より広範囲の生活困窮者への対応を目的とする新たな動きとして、2013年6月から生活相談支援事業を開始した。同市はこれを釧路社会的企業創造協議会に委託している。他自治体では相談事業を社会福祉協議会に委託するケースが散見される中、同市では「相談対応のみではなく、就労につなげる資源を保有している」（同市生活福祉事務所）との理由から協議会への委託に至ったとする。

6月開設～10月末までのデータを見ると、相談者累積数66名（相談回数296回）のうち、生活保護受給者は1割であり、9割は非受給者となっている。また相談内容では28.9%が就労、債務・収入・生計等の経済不安が21.2%（重複あり）に上ることから、暮らしと仕事の困窮・不安とを有機的に結びつけた支援が課題であり、「くらしごと」という相談センターの命名にも象徴されるように、就労、就労準備、生活・家計再建、緊急的支援等総合的な対応をめざすとした。

その他の新たな取り組みとして、庁内連携の体制がつくられつつある。連携の意図は行政の縦割り型の対応を改善し、どの部署でも市民の生活不安に対して適切な情報提供や紹介ができること、すなわち庁内での困窮者対応の流れを適性化することが課題とされる。加えて、例えば地域の中小企業に対し、困窮者むけの「ニッチ」な仕事や中間的就労の場の提供を呼び掛ける際、それが生活福祉事務所単独ではなく、全庁的な連携のもので行われているという前提がないと「説得力」を持たないという認識のもと、社会的資源の開拓に際しても、庁内連携を重要としている。

2014年度からは釧路市直営の無料職業紹介所を、相談センターを委託している社会的企業創造協議会と同所に設置することで、ワンストップサービスの拡充をめざす。また、自立相談支援機関が中心となり、各段階における就業体験プログラムの受け入れ先に加え、ニッチ的な仕事の保有者である商工事業者にも裾野を拡大した「自立支援協議会」の設置が準備されている。

### 2) 一般社団法人釧路社会的企業創造協議会

釧路市生活福祉事務所において、生活保護受給者の自立支援プログラムの構想、実施を一貫して中心的に担ってきた櫛部武俊氏を副代表として2012年に発足、中間的就労の場の創出および釧路市生活相談支援事業（市からの委託）を担うのが釧路社会的企業創造協議会である。同協議会で積み上げられてきた議論と活動は櫛部論文に詳しいため、その概要説明については本稿では割愛し、以下の2点の確認に留めたい。第一は、中間的就労の場の開拓と、地域の産業構造上の特徴のかみ合わせの重要性である。漁網づくりは一般的に雇用労働にはよらず、成果報酬型の仕事であり、長年かけて技術を習得するまでには雇用並みの稼ぎにはつながらないという。そのため、技術の向上とともに収入を増やし、当面月40,000円をめざすというやり方が関係者の間で

は具体化可能な目標として共有されている。漁網という産業技術を維持しながら、それを部分的であれ生活の支えとしても成立させるという均衡が、関係者の知恵で生み出されている点が重要であろう。

第二は、中間的就労の場の開拓の手法である。中間的就労の場の創出にあたっては、事業者が抱える「ニッチ」仕事の切り出しとそのコーディネートである、との発言が市役所、協議会の関係者から多く聞かれたが、漁網のようにニッチでありながら継続的なニーズが見込める事業と、「ふまねっと」のように早くも生産調整を要する段階に入っているもののが存在し、後者についてはふまねっと製造で養った知見や社会的ネットワークを、あらたな地域ニーズと結びつけて新規事業の開拓にシフトしていくことが求められている。社会的企業創造協議会では、まちづくりのエキスパートと中小企業経営の実情に詳しい人材を登用しながら、そこに困窮当事者との話し合いも織り込みつつ、不断に次段階の仕事起こしを模索している。あわせて協力企業集団の形成も課題とされている。

### 3) デイサービス「わたすげ」（北海道労協）

デイサービス「わたすげ」（職員数 23 名）は、釧路市生活保護自立支援プログラム下での「ボランティア体験事業」を受託しており、これまで女性の生保受給者を中心に 10 名の受け入れをおこなってきた。具体的な活動内容は、デイサービスの利用者へのお茶出し、入浴後の髪の乾燥、レクリエーションの補助等の軽作業だが、「最近の傾向としては、精神的なダメージを受けて人と関われなくなっている人も多いが、デイサービス利用者は優しくてゆったりした動きなので、追い立てられることがない」（ヒアリング）ことが活動の特徴として挙げられた。

ボランティアとして活動を続ける受給者に対して、市のケースワーカーとも相談をしつつ、就労への意欲に応じて、ヘルパー資格の取得を促したり、「わたすげ」で働く仲間とならないか等声をかけ、自立支援プログラムの元利用者 4 名が現在、「わたすげ」の正規職員（協同組合の出資組合員）として働いている。

ただし、必ずしも本格就労のみをゴールとはせず、本人が飽くまでボランティアとしての関わりを選択し続ける場合にはそうしたあり方を尊重するとしている点で、当事者のペース、意向に配慮した社会との関係づくりを支援している点が特徴といえよう。まさに中間的就労の考え方を体現した受け入れと対応がなされていることがうかがえた。

### 4) くしろ若者サポートステーション釧路（NPO 法人ワーカーズコープ・北海道労働者協同組合）

同ステーションの運営は、北海道労協とワーカーズコープが厚労省から認定を受けて実施しているものである。月平均の相談者数は 180 名程度だが、今年度は就職決定率の向上を目標とし、半年経たところで年間目標値の 9 割弱を達成している。従来の釧路市生活保護自立支援プログラムの囷中に位置づいてはないものの、若年の生活困窮者や社会的孤立者との関係づくりを行ってきた経過から、今後は同市の自立支援プログラムの拡充の一端を担うこととなる。

アウトリーチによる対象者の把握を試みているものの、現時点では既存の相談窓口やハローワークとの連携を強化することで、相談件数の増加や就職決定率の向上につながっていると。事務所が同市生活相談支援センター（社 釧路社会的企業創造協議会）と同ビルにあり、同センターとの協力がはかりやすいこと、また釧路市の経済部が窓口となってハローワーク、サポステ、企業とのつながりも形成されてきたことがうかがえる。

もう一方で、困難ケースへの対応も継続している（子どもの発達支援センターでのケース会議

参加や大人の発達障害のセルフヘルプグループとの連携等)。道の振興局を通じて近隣自治体から困難ケースを紹介してもらい、最初はケースワーカーや保健師に同行しながらサポステとのつながり作りに取り組んだ。

中間的就労の場づくりについても自主的な試みを重ねる。一例としては三年前からの「ひめくりカレンダー」300部(1200円)の作成等である。若者たちがアルバイトであれ、企画や採算の議論にも参加しながら作業しているという。町内会と若者を繋げる事業として立ち上げ初回は釧路市の補助金を活用したものの次年度からは自主事業とした。カレンダー配達の際の家庭訪問で、地域ニーズ調査等も兼ね、町内会との共同事業とすることで、地域課題の発見、見えにくい孤立者との出会い等にもつながる取り組みになり得るとする。

### 3. 小括

釧路市のような産業構造上の困難を抱える地域においては、たとえ就労意欲が強くとも、本格就労が果たせる社会環境がない。数字上は有効求人倍率の改善が見られるものの、季節雇用や短期間、非正規を中心とした求人が多く、就労が生活安定に直結する保障は小さい。こうした中で、生活保護制度を活用しながら暮らしと仕事を成り立たせるという仕組みが、社会政策的にも一定の有効性を持ち、またその仕組みを活用する人が社会によって承認される関係づくりが可能であることを、釧路の生保受給者自立支援モデルは示しているといえよう。

今後、より広範囲の生活困窮者、社会的孤立者に拡大して対応していく際、基本的には釧路が構築してきた上記モデルを踏襲するとしても、ヒアリングを通じて、以下の五点の課題が浮上した。

第一点目は、支援対象が誰なのか、またどのような状態に置かれ、何を求めているのかについての把握が容易ではないため、専門の相談機関の設置のみならず、既存の相談窓口相互の連携の強化が求められることである(釧路の場合「庁内連携体制」に着手)。

第二点目は、相談内容が生活困窮を軸としながらも複雑化し、失業、債務等の経済的な逼迫に加え、子育て、介護、家族関係、DV、病気、社会との断絶等多岐にわたる中で、それらを度重なる対話的な相談の中で解いていく、相談を受ける側の集団的な力量が問われる点である(釧路の場合、福祉事務所には経験知高い嘱託CWを配置)。

第三点目は、相談機関と就労や体験の場を提供する社会的資源機関との関係強化である(釧路の場合「自立支援協議会」(仮称)の発足を予定。また相談支援センターを各種の社会的資源に近い社会的企業創造協議会に委託)。

第四点目は、「中間的就労」が釧路市の経験の中から概念化され一定の定義を得た今日、それを形骸化させないために、そこで働く当事者が経済的、社会的にどのような状態にあるのか、当事者の発信の場の拡充が重要となる(釧路の場合、2014年まで創造協議会によって生保受給者懇談会が提起開催されてきた)。

第五点目は、その中間的就労の特殊性と意義を理解しながら、そうした人たちを受け入れ共に働いたり活動する組織文化を、企業・職場そして地域社会の側が構築していく必要性である。こうした組織文化が多く職場や地域に定着するならば、それは排除と闘う社会づくりにも通じてこよう(釧路の場合、中間的就労の仕事を地域課題の解決と結びつけることによって、当事者の自尊感情のみならず地域の側の意識変化を促すとしてきた。また職場における集団的な包摂力の醸成については「わたすげ」の事例が参考となろう)。当事者の変化だけでなく、それを取り巻く

社会の側の排除性の改革が社会政策の最終的な目標とすれば、中間的就労の高度化はその目標にむけての不可避の取り組みではないか。

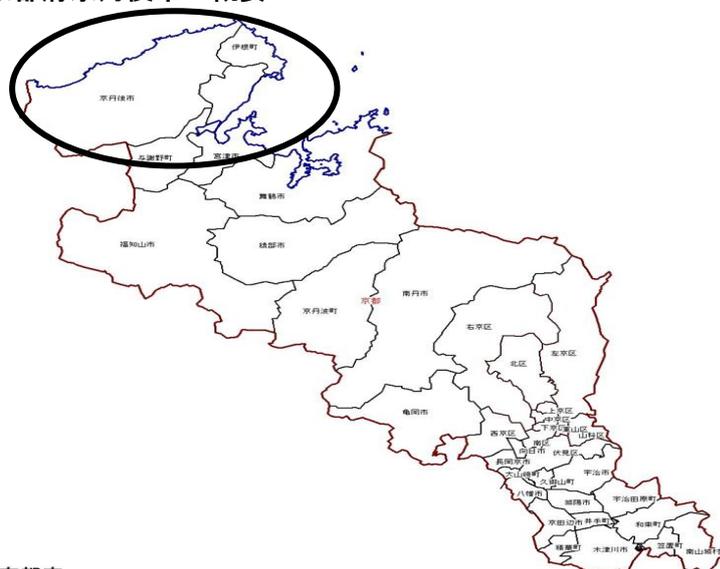
### 3. 京都府京丹後市

藤村貴俊（京丹後市『くらし』と『しごと』の寄り添いセンター）

高端正幸（新潟県立大学 准教授）

五石敬路（大阪市立大学 准教授）

#### 京都府京丹後市 概要



京都府

- ・人口：59千人
- ・世帯数：21千世帯
- ・高齢者人口：18千人 高齢化率：31%
- ・産業：第1次産業 10.0% 第2次産業 30.0%  
サービス業に分類される第3次産業 13.3%  
飲食・宿泊所などに分類される第3次産業 6.7%  
その他の第3次産業 40.0%
- ・生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況：自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練の推進、家計相談支援事業、子供の学習支援事業、その他事業

#### 調査概要

目的：京丹後市における生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組みに関するヒアリング

調査日：2013年11月14、15日（木、金）、12月11日（水）、2014年1月24日（金）

場所：京丹後市

訪問者（敬称略）：調査検討委員会（福原宏幸、五石敬路、下村幸仁、高橋正幸、走井洋一、古村伸宏）、一般社団法人協同総合研究所（島田圭一郎、扶蘇文重、楠野晋一）

対応者（敬称略）：京丹後市（中山泰市長、中村悦雄福祉部長、川戸一生センター長、藤村貴俊主任伴走支援員、商工観光課、農政課、農林整備課、環境バイオマス課、入札契約課、シルバー人材センター）

## はじめに

京都府京丹後市に対するアクション・リサーチは、就労支援の現況と課題を分析するため、以下のような問いを設定した。

(1) 京丹後市における実情を踏まえた上で、どのような形態の就労支援のあり方が求められるか。

(2) (1) で考えられた就労支援を進展させていくためには、具体的にどのような施策が必要と考えられるか。

(3) (2) で考えられた施策を実行するための課題は何か。

このうち、(1) および (2) については、同市に設置された「寄り添い支援総合サポートセンター」へのヒアリングと担当者とのディスカッション、(3) については、中山泰京丹後市長の協力を通じ、同市の商工観光課、農政課、農林整備課、環境バイオマス課、入札契約課、およびシルバー人材センターの担当者へのヒアリングをそれぞれ行った。

以下では、上記の問いに従って調査結果を報告したい。

## 1 京丹後市の現況

京丹後市は京都府最北部に位置する人口 6 万人弱の自治体で、主要産業は機械金属工業、繊維業、農林水産業、観光業である。2004 年の合併当時の保護率は 4.8%であったが、景気動向悪化の影響を受け 2012 年度には 10%を超えている。このような社会情勢の影響を受ける中で、2004 年の合併以降、基礎的自治体の責務である住民の暮らしを守るため、2005 年度「市民相談室」（市民部）、2007 年度「多重債務相談・支援室」（市民部）、2010 年度「消費生活センター」（商工観光部）を設置した。

さらに、住民の中には生活や仕事に関する問題が複雑に絡み合い、自身の力では乗り越えることが困難となっている住民がいることから、こういった人を放置するのではなく、対象や制度別に構築された既存の支援ではない、個別的・包括的・継続的な支援を実施するため、内閣府のパーソナル・サポート・サービスモデル事業を活用し、2010 年度 12 月からくらしとしごと寄り添い支援事業をスタートさせ、2011 年度に市直営の『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センターを設置した。

また、2013 年度には、より多くの生活困窮者を掘り起こし、適切な支援へつなげる取り組みを進めるため、『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センターと同じく市直営の「市民相談室」、「多重債務相談・支援室」、「消費生活センター」を『くらし』と『しごと』の寄り添い支援センターの場所へ移すとともに、一体的に相談が受けられるよう、「寄り添い支援総合サポートセンター」を設置した。この取り組みは厚生労働省の生活困窮者自立促進支援モデル事業として実施している。

この事業により、多くの生活や就労の相談を受け、社会福祉協議会や市が実施している貸付制度、生活保護、障害者サービス、介護サービス、年金、社会保険、雇用保険、各種法律相談、納税相談などの制度やサービスへのつなぎ、また、就労に関してはハローワークと連携した就労支援を実施するとともに、就労に対しての基礎的なスキルの習得を目指したセミナーや就労体験を実施してきた。

このような支援を実施する中で、生活面の支援に対しては、市役所直営で実施してきており、さらに福祉部局が中心となって支援を進めているため、福祉関係を中心とした連携ネットワークが構築され、相談者の問題解決へ進むことが多い。

しかし、就労面については、ハローワークの求人に対しての応募を目指す人は多いが、様々な要因により就労がかなわない人、または、就労継続が難しい人が見うけられる。これは次のような理由が多いと感じている。①就労スキルや経験が少ない。②日常生活や就労歴の中で病気を抱えてしまう。③これまで、障害を自覚することなく生活や就労してきたが、親族や会社が包摂できなくなる。④成長する過程で人格的な問題を抱えてしまう。⑤自己有用感が低下しており、就職面接等での自身を良いように伝えることが難しい。

このような要因に対して、これまで当センターでは、面談での助言やセミナーや就労体験を実施してきた。しかし、これはハローワークへつないだり、障害を持っている人に対しての障害受容が進めば、専門の障害者就労支援へつないだりすることは出来たが、障害受容をしていない人や、自己有用感が低く求職活動につながらない人も多くいることから、出口が見えなくなることも多い。これに対して何もしないのではなく、ボランティア（社会参加）体験も進め、自己有用感の向上などに取り組んできたが、決定的な出口とはなっていない。

ただ、京都府の実施する就職支援セミナーへ出席した受講生が、支援を受ける当事者が当事者同士のつながりたいとの求めがあったことから、セミナー受講生を中心としたボランティア活動につながった。これは、社会的孤立者等社会参加推進事業として、当事者が集まり、会議をして、ボランティアをするための後方支援を当センターが担ってきた。さらに、この参加者を中心に居場所を求め、それに少し仕事を合わせられないかとの相談が当センターにあったため、これについても当事者が任意団体を立ち上げるための支援を行い、現在、センター近隣に無料で一軒家を借りて、内職を始めている。この任意団体の構成員のほとんどが、年齢や傷病による就労困難であり生活保護受給者である。生活は生活保護に頼っているが、当事者が自立の道を切り開きつつあり、こちらが意図していなかった出口が出来つつある。

このように、生活困窮者自立促進支援モデル事業を進める中で、就労支援の大きな課題が表に出てきた。特に大きな課題として出口のコーディネートが上がる。これまで、ハローワークを中心にしたコーディネートを実施してきたが、これだけの出口では出口としては狭く、出口にたどり着けない人がいるため、このような人たちの訓練の場や働く場をどのようにして地域に起こし、コーディネートするかとの課題であると考えられる。

具体的には、困窮者支援の事業の中にとどまらず、市役所内部で行われている他の事業や、地域や地元の産業との結びつきを求めて、これをどのようにコーディネートするかとの課題である。

また、生活保護受給者を中心に立ち上がり作った任意団体が、どのように自立に向けた活動を進めていくか、そして、市役所がこのような団体をどのように支援して、見守っていくか、検討を進めていく必要がある。

## 2 就労支援のあり方と求められる施策

以上のように、同市における生活困窮者に対する就労支援としては、ハローワークを中心としたコーディネートのみでなく、様々な要因により就労がかなわない人、または、就労継続が難しい人に対する出口のコーディネートが大きな課題となっていることが分かった。しかし、厚生労

働省が提示しているような中間的就労や就労準備支援を実施するためには、現状では社会的資源が限られている。そこで同市においては、現在既に行政が持つ資源を活用すべきではないかと考えた。

つまり、京丹後市においては中間的就労等の事業を担うことのできる企業やNPO等の数が極めて限られており、この点は、大都市部とは条件が大きく異なっているのである。もし、企業やNPO等が地域内に多くあれば、中間的就労事業等の潜在的な担い手と考えられるため、求められる施策としては、担い手の発掘とその育成が大きな課題として考えられるだろう。また、生活困窮者のうち若年者が多い地域であれば、地域内における企業での職業体験や実習等の支援メニューを用意することにより、就職にむすびつくことを期待できるかもしれない。しかし、同市においては、現在のところ生活困窮者のうち中高年齢層が多く、直ちに企業で就職するには多くの困難が予想される。そこで、より福祉的な働く場の提供がより求められるのではないかと考えた。

次に、生活困窮者の働く場を提供するために、具体的にはどのような行政資源が活用できるかを検討した。その結果、案としてあげられたのは以下の施策である。

- (1) 緊急雇用事業とリンクさせる。緊急雇用事業では補助金により短期的な雇用がつけられるが、継続的な雇用が求められているのにも関わらず、事業に参加した離職者等への十分な支援ができていないのが一般である。一方、パーソナルサポート等の生活困窮者支援では、寄り添い支援は実施されるものの、なかなか雇用先が見つからない。そこで、両事業をリンクさせてはどうかという案である。実際、豊中市等では、パーソナルサポートサービスと緊急雇用事業の密接な連携が見られる。
- (2) シルバー人材センター事業とリンクさせる。就労準備支援や中間的就労のガイドラインに規定された非雇用型の労働は、従来、シルバー人材センターにおいて高齢者を対象に提供されてきた。生活困窮者支援事業との連携の方法としては、ふたつの方法が考えられる。ひとつは、シルバー人材センターの登録者に働きながら技能を学ぶ場を提供しようというもの、もうひとつは、シルバー人材センターにおける仕事の一部を生活困窮者に提供するというものである。後者の場合、シルバー人材センターを生活困窮者支援事業における中間的就労や就労準備支援の事業者として位置付けるという方法も考えられる。
- (3) 農林業、環境関連事業とリンクさせる。生活困窮者支援事業における社会参加あるいは就労の場として、農林業が有力な候補として考えられる。現在、日本全国において農林業の担い手不足が深刻な課題となっており、また農林業と連携させるかたちで環境関連事業を育成支援することも考えられ、新たな雇用の場の発掘につながる可能性を秘めている。
- (4) 市の契約事業とリンクさせる。厚労省は、中間的就労を担う事業者に対する行政支援として、行政が民間事業者と契約する事業の優先発注等の施策を検討している。市の随意契約や一般競争入札において、中間的就労事業として認定された事業者に対し優先的な発注や有利な条件を与える等により、行政がかかえる事業において生活困窮者に働く場所を提供する仕組みを構築することは、京丹後市に限らず、全国の自治体に求められている施策と言える。

以上の(1)から(4)の施策が適切かどうか、実現可能かどうか、実現が難しい場合何が課題として考えられるかを明らかにするため、京丹後市における事務の担当者へのヒアリングを行った。以下では、それぞれのヒアリング結果を整理する。それぞれ、(1)は商工観光課、(2)

はシルバー人材センター、(3)は農政課、農林整備課、環境バイオマス課、(4)は入札契約課である。

### 3 施策を実行するための課題

(1)から(4)へのヒアリングは、2014年1月24日に実施した。それぞれのヒアリング結果を踏まえ、持続的な中間的就労の受け皿づくりの可能性と課題について述べていく。

#### 1) 緊急雇用創出事業と中間的就労・就労準備支援との関連付け

まず、緊急雇用創出事業の実施事業者における中間的就労あるいは就労準備支援事業の実施が、有力な可能性として挙げられる。

周知のとおり、都道府県に造成された基金を財源とする緊急雇用創出事業は、メニューの改変を重ねつつ存続し、2014年度も継続することとなっている。京丹後市では、2013年度時点において、同事業により28名の雇用が創出され、うち約4割が市の直接雇用、約6割が委託先事業者による雇用である。委託先の事業内容は、農業、NPO(廃品回収、竹林整備)、財団法人(地場産品の販路拡大)、観光協会(ツアー企画・宣伝)、子育て、介護予防等となっている。

緊急雇用の事業者における中間的就労の場の創出は、2013年度現在の京丹後市では行われていないが、技術的には可能である。とくに、国の2013年度補正予算で創設された地域人づくり事業の実施に合わせ、これを就労準備支援と関連づけて展開する可能性が考えられる。また、市が緊急雇用創出事業の委託をつうじて事業者と培った関係や、事業者の経験を活用し、これらの事業者に対して中間的就労や就労準備支援の担い手として支援していく可能性を追求していくべきだと思われる。

なお、関連付けの意義は、生活困窮者自立支援における中間的就労や就労準備支援の受け皿の確保にとどまらない。緊急雇用は半年ないし1年の期限付き雇用であるため、雇用期間終了後の雇用継続が常に課題となる。京丹後市でも、緊急雇用による雇用期間の終了後にハローワークやパーソナルサポートセンターの支援を受けるなど、つぎの雇用の確保が困難な人が滞留する傾向がみられる。そこで、地域において、緊急雇用創出事業の展開と並行して生活困窮者自立支援の枠組みにおける中間的就労の場を用意し、緊急雇用による一時的な雇用・所得の確保を継続的な就労自立や就労準備へと切れ目なく結びつけることが考えられる。つまり、緊急雇用創出事業の効果に持続性を付与する策ともなりうるわけである。

#### 2) シルバー人材センター事業と中間的就労・就労準備支援との関連付け

つぎに、高齢者を対象とするシルバー人材センターの活動と、中間的就労・就労準備支援との連携が、有力な方向性として挙げられる。

他と同様に、京丹後市におけるシルバー人材センターの会員となる対象は60歳以上で、実際の年齢層は主に70歳以上となっている。彼らの多くは、豊富な労働経験とそこで獲得した技能を有している。そこで、こうした会員高齢者が、50歳代以下の生活困窮者に対して、経験・技能を継承する場として中間的就労、あるいは就労準備支援のプログラムを位置付けることが考えられる。具体的には、会員高齢者が請け負った仕事を行うさいに、中間的就労等の対象者が同行し、比較的平易な技術指導を受けながら仕事を手伝うような形が想定される。

すでに多くのシルバー人材センターにおいて、会員を講師とする非会員向けの技能講習・技能

体験会は実施されており、退職後の高齢者に、技能発揮をつうじて生きがい、張りあいを持ってもらうという同センターの事業目的に合致した取り組みとなっている。その発展形として、生活困窮者自立支援との関連づけを考えていくべきである。シルバー人材センターが中間的就労・就労準備支援の実施事業者となり、支援補助金を活用してプログラムを実施していくことがまず想定される。そのために、シルバー人材センターに関する既存の諸規定の見直し等が必要となるが、ハードルはさほど高くないと思われる。シルバー人材センターが全国展開していることを踏まえれば、これは重要かつ有力な可能性としてとらえていくべきであろう。

なお、シルバー人材センターが別途取り組んでいる地域の拠点づくりとの関連で、公民館を生活困窮者に対するアウトリーチの拠点として、あるいは生活困窮者の社会参加の場として活用していくことも、大いに考えられる。これは、シルバー人材センターおよび社会教育との連携となる。

### 3) 農業・林業分野と中間的就労・就労準備支援との関連付け

地方部、もしくは大都市を除く多くの地域において、中間的就労・就労準備支援の担い手としての農家や農業生産法人、および林業事業者の活用は、生活困窮者自立支援の展開と農林業における担い手不足の解消とに資する点において、有力な取り組みである。

京丹後市は、水田 2500ha、畑 1000ha、農家戸数 2390 戸を抱え、高品質の米や水菜、九条ネギなどの生産地となっているものの、日本最大の生産を誇っていた葉タバコの廃作等も続き、農業の衰退という問題を抱えている。これをうけ、市では、毎年 10 名程度の希望者を募集し、2 年間の技能訓練を提供したうえで、国営農地（1 人 2ha 程度）にて農業実践を始めてもらうという「丹後農業実践型学舎」を立ち上げるなど、後継者育成について取り組みを強めようとしている。

この取り組み自体は、本格的な農業者育成を目的とするものであるため、就労自立に向けた前段階、もしくは中間的就労をつうじた社会参加や「つながり」の創出を主眼とする中間的就労・就労準備支援とは性格が異なる。京丹後市の担当課へのヒアリングにおいては、生活困窮者のおかれた状況や就労能力等についてのイメージがつかみにくいため、中間的就労・就労準備支援の受け入れがどのような形で可能であるか、判断しづらいとの意見が聞かれた。また、農業生産法人による生活困窮者の受け入れは可能であるが、経営状況は必ずしも良好ではないため、中間的就労・就労自立支援の実施事業者に対する補助金等の支援がいかに組み込まれているかが、受け入れ促進における 1 つのポイントとなろう。

つぎに、林業についてである。京丹後市における森林組合は 1 組合、林業者は現在 50 名である。1994 年時点では 100 名を数えていたことから、担い手の減少と高齢化、後継人材不足の深刻化は明らかである。

こうした状況に対して、京丹後市では 2012 年度に木質チップ生産事業を「京丹後グリーンバイオ」として立ち上げ、間伐材の買取と利活用を進めようとしている。並行して、切り出した木材を 1 トン 6000 円で買い取り、地域通貨に交換する取り組みが進められており、買取実績は 2012 年に 80 トン、13 年に 160 トンとなっている。

しかし、間伐等の実施段階、つまり、山で木を伐り、運び出す現場の担い手不足が、こうした取り組みのボトルネックとなっている。緊急雇用創出事業を活用した人材育成は多少行われているが、それ以外に担い手育成の具体的な取り組みは現状では行われていない。

農業、林業共に、一定程度以上の技能・経験を要する職種である。そのため、目的や就労内容等の点で、後継人材不足への対応としての担い手づくりと中間的就労の展開との間に一定の懸隔

があり、それらを直接に結びつけることは難しい。ただし、障がい者就労において活用されているジョブ・コーチ的な支援形態等、懸隔を埋めるための仕組みづくりを進めれば、後継人材育成と中間的就労との一定の関連づけは可能となってくると思われる。とりわけ、農作業の分業化度が高い一定規模以上の農業生産法人における中間的就労の創出は実現可能性が高く、積極的に検討されるべきであろう。

#### 4) 市の随意契約および競争入札における中間的就労受け入れ事業者の扱いについて

生活困窮者支援の受け皿を拡げていくために、自治体の入札においては、総合評価制度の導入等、抜本的な工夫が求められるところであるが、他にもいくつかの改善策が考えられる。

まず、中間的就労・就労準備支援の実施事業者に対する、障がい者の優先雇用事業への加点制度（京丹後市では2005年より実施）に準じた加点評価の実施である。

さらに、自治体による中間的就労・就労準備支援の実施事業者からの物品の購入および役務の提供について随意契約を可能とするための、地方自治法施行令第167条の2第1項の改正が挙げられる。

同項の第3号において、地方公共団体において随意契約によることのできる契約として、障がい者支援施設、地域活動センター、障害福祉事業者もしくは小規模作業所等、シルバー人材センター等、および母子福祉団体等、もしくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者が製作した物品の買入れや役務の提供が規定されている。また、ここでの「準ずる者」の範囲については、総務大臣通知（平成23年12月26日付「地方自治法施行令の一部を改正する政令等の施行について」）において、長の認定の対象になることが想定される者が示されているが、それは障がい者支援施設、地域活動センター、障害福祉事業者もしくは小規模作業所、シルバー人材センター、および母子福祉団体に該当しないものの、実態としてこれと同様の活動・事業を行っている者とされている。したがって、生活困窮者自立支援を行う事業者からの物品購入や役務提供について随意契約を可能とするには、地方自治法施行令の上述の規定の改正が必要となると考えられる。

生活困窮者自立支援法により、都道府県による事業者認定が導入されることとなる。この認定制度との関連で、自治体の入札制度において上記のような工夫がなされていくことが強く望まれる。

#### 総括：部課横断的かつ柔軟な施策展開の重要性

以上、4つの個別的な観点から中間的就労、就労準備支援事業の創出に係る現状と今後の可能性についてみてきた。全体として、今後の基本的な課題として指摘されるのは、まず何よりも、自治体レベルにおける部課横断的もしくは施策分野横断的な取組みの必要性である。中間的就労や就労準備支援事業の創出については、雇用（高齢者雇用を含む）、農林業、入札制度といった施策分野と連動した展開が必須となる。まさに、総合的行政主体としての基礎的自治体の力量が問われるわけである。

そのさい、首長レベルのリーダーシップが重要となることはいままでもない。加えて、効果的な取組みの実現のためには、福祉関連課など生活困窮者支援の担当課のみならず、連携を図るべき他の施策分野の担当課においても、生活困窮者支援の理念・目的への理解が深まらなくてはならない。特に、中間的就労の場の創出は、単なる雇用創出あるいは生活困窮者への福祉的支援で

はないという点についての、全庁的な理解がカギとなるように思われる。つまり、中間的就労の場の創出が、地域における多様な働き方の創出であり、それは社会的孤立の防止や自立能力の涵養をつうじて総合的な地域力の向上につながるものであるという認識の全庁的な共有が、取組みを推進するために不可欠であるといえよう。

## **IV 社会的企業による生活困窮者支援と事業経営**

# 1. 企業組合労協センター事業団 但馬地域福祉事業所

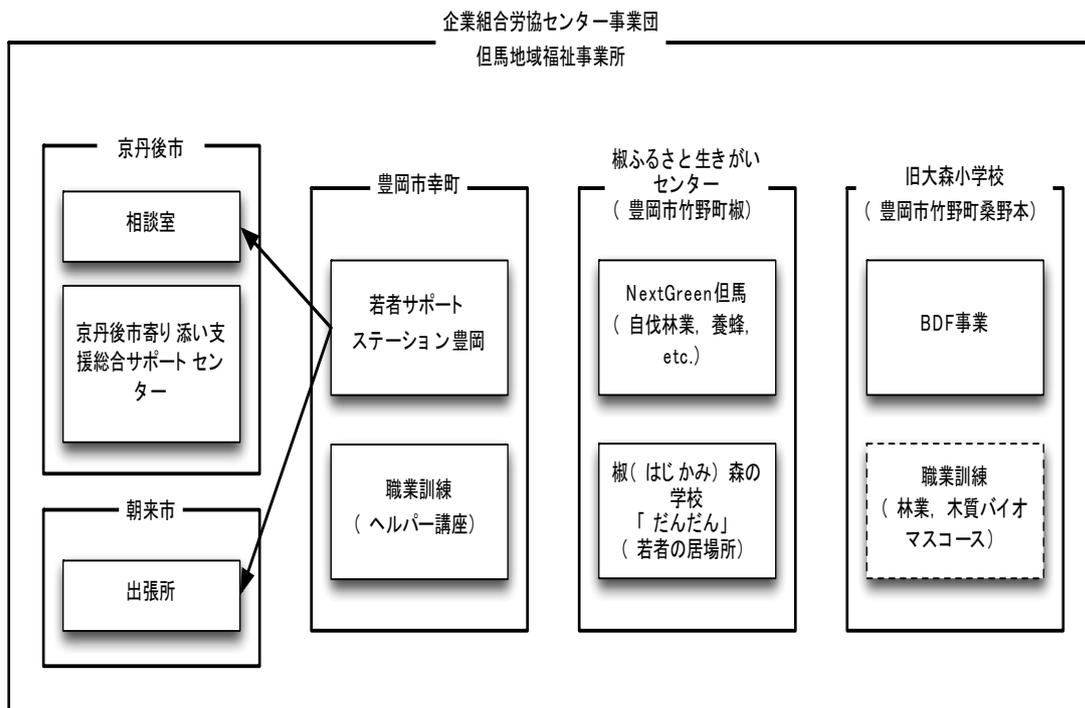
走井洋一（東京家政大学 准教授）

## 1 但馬地域福祉事業所の概要

### 1) 但馬地域福祉事業所の展開過程（年表）

- 2009年 若者サポートステーション，労協センター事業団但馬福祉事業所開所。
- 2010年 基金訓練社会的事業者コース「コミュニティ就労農山村地域の担い手科育成科」（12ヶ月）
- 2011年 基金訓練社会的事業者コース「コミュニティ就労農山村地域の担い手育成科」（12ヶ月）  
養父市で社会的事業者コース「おおや地域の担い手育成育成科」（農業と食品加工を中心，10ヶ月）  
兵庫県委託公共職業訓練（ヘルパー講座，豊岡：2011年～2013年，丹波地域：2011～2012年，朝来市：2012年）
- 2012年 BDF立ち上げ，兵庫県委託公共職業訓練（新エネルギー・環境コース，6ヶ月）→受講者のうち4人が翌年6月にNextGreen但馬を立ち上げ
- 2013年 兵庫県委託公共職業訓練（林業・木質バイオマスコース，3ヵ月，受講者不足のため未開講）  
森の学校「だんだん」立ち上げ

### 2) 但馬地域福祉事業所の現状図



## 2 中間的就労の場としての「NextGreen 但馬」

### 1) 若者サポートステーションから展開した但馬地域福祉事業所

上記のように、但馬地域福祉事業所は「地域若者サポートステーション」(以下、サポステ)事業から展開してきた。「若者サポートステーション豊岡」(以下、豊岡サポステ)の伊藤剛所長は、サポステの利用者のうち、すぐに就職する層、ある程度支援することで就職する層、支援してもなかなか就職できない層に類型化しているが、豊岡サポステにおいて他のサポステと同様に、最後の類型がサポステに滞留してしまうことが一定割合存在すること、そして、その層をどのように支援していくのが課題となってきたことを指摘している。

その結果、但馬地域福祉事業所は次のステップへの展開を見通せるような職業訓練を複数回実施する。そこから、BDF事業に従事する利用者などがでてくるが、2012年に実施した職業訓練の受講生が労働者協同組合形式で立ち上げたNextGreen 但馬が中間的就労の場を考えるうえでいくつかの示唆を提供しているといえる。

### 2) 「NextGreen 但馬」のいくつかの特徴

#### ①地域的ニーズに応じた中間的就労の場

但馬地域福祉事業所が展開してきた職業訓練は、どれも地域的ニーズの掘り起こしを狙ったものであったといえる。基金訓練による職業訓練の際にも、訓練が実施された地域が中山間地域であることを踏まえ、農業地域の担い手を育成することが十分に意識されていた。ただ、必ずしもそれが就労ないしは中間的就労の場に結びついていただけではない。この間は、地域的ニーズに応じた就労ないしは中間的就労の場がいかにして持続可能な事業形態となりうるのかの模索が続いていたと考えることができる。そして、その点で地域的ニーズを充足しつつ、持続可能な事業形態として実施された職業訓練が、兵庫県委託公共職業訓練であった。ここでは、再生可能エネルギーの事業者を養成すべく行われたものであり、具体的には、小水力発電、太陽光発電、バイオマス発電を中心とした職業訓練が行われた。そして、この際に講師として参加した中嶋健造氏(NPO 法人土佐の森・救援隊理事長)の提唱する「自伐林家的林業」に共鳴した受講者がNextGreen 但馬を立ち上げるにいたる。

「自伐林家的林業」とは、NPO 法人土佐の森・救援隊の基本方針のなかで掲げられたものであり、「かつては当たり前であった「自分の山は自分で管理する」「自分ひとりで管理できなければ寄り合い(協働・地域コミュニティ力)で助け合う」ということ」をモットーとして行われる「山を守る林業」、「副業的自伐林業」、「小規模林業」のことである(中嶋健造編『バイオマス材収入から始める副業的自伐林業』全国林業改良普及協会、2012年、25頁参照。)

もちろん、NextGreen 但馬ないしはそのメンバーが山林を保持しているわけではない。そのため、地域の山林保有者から山林の維持管理を請け負うことを事業の柱としたのである。そこには山林保有者が複数にわたることなど、難しい問題も含まれるが、少なくとも、高齢化の進行などが原因となって必ずしも山林の維持管理が十分に行われていないこの地域のニーズに応じるものであり、持続可能な中間的就労の場がここに見出されたといえるだろう。

#### ②職業訓練からの連続性

上述のように、NextGreen 但馬は、職業訓練から連続的に立ち上げられた事業である。ここには中間的就労の場を考える際に重要な点が含まれる。

まず、中間的就労の場をサポステの相談から直接的に結びつけられてはいないということである。今後展開される生活困窮者自立支援法にもとづく相談支援事業でも同様であることが想定されるが、サポステの相談業務もまた個別的に展開されるものである。そこには相談員と当事者という関係は成立し得ても、当事者間の関係を必ずしも前提とはしていない。そのため、当事者のニーズに即したかたちで中間的就労の場が創出されない可能性が懸念される。しかしながら、NextGreen 但馬は職業訓練において一緒に訓練を受けていた当事者が自らのニーズに即しつつ立ち上げたという点にその特徴を見出すことができる。このことは、職業訓練という場に当事者間のある種の情報交換、ピアサポート的機能（これは後ほど詳述する）があることを示唆する。つまり、相談→職業訓練→中間的就労といった連続性が当事者にとっては自らのニーズに即するうえで重要であることが見通される。

同時に、NextGreen 但馬の特徴は、そうした職業訓練のなかで育まれた人間関係を基盤として、当事者自身が労働者協同組合方式で立ち上げた事業であるということも見出すことができる。既存の（中間的）就労の場へのアクセスよりも、新たな事業を起こすほうが自らのニーズに即することが可能となる。もちろん、自らで事業を起こすということはそこに伴うストレスが大きいことが予想されるが、自らのニーズとは一致しない（中間的）就労の場へのアクセスという形でのストレスも大きいことは否定しがたいため、この点は今後の検討を要するところである。

### ③ピアサポート的機能

先に指摘したように、NextGreen 但馬は、当事者たちによって立ち上げられた事業である。このことは同じような状況を共有する人たちがつねにそばにいることを意味する。同じような状況を共有するからこそその難しさもあることは立ち上げたメンバーの一人がすでに事業の継続性への疑問をもって辞めたことにも現れているが、同時に就労困難であった当事者が、その理由はさまざまながらも、共助的に事業を運営することは中間的就労の場としては決定的に重要な機能といえることができる。というのも、中間的就労の場として求められる多様な働き方を許容するレンジが広がるからである。

## 補1)「暮らしの学校 <sup>のーら</sup> 農楽」

豊岡サポステと連携をしてきた中間的就労の場として、「暮らしの学校 農楽」（以下、農楽と略記）がある。農楽は、誰もが住みやすい地域をつくることをミッションとする、高齢者介護を行っていた NPO 法人ダーナが、一般的就労と福祉的就労のどちらにも入ることができない若者を対象として、2010年から2年にわたって基金訓練を実施し、2013年4月から豊岡市の地域活動支援センター事業を受託して実施しているものである。発達障害を有する若者は、なかなか周囲から理解されずにいるという二次的障害によって社会的に排除される傾向を有するが、その二次的障害となる部分——例えば、学校卒業後、即一般的就労へと直接的に接続することに伴う困難——に一定期間のモラトリアムを設けるという発想から農楽は事業をはじめている。具体的には、農作業や大作業を軸に事業を展開し、年間200万円程度の売り上げを上げ、月ごとに事業に参加した日数で利用者に配分を行っており、一般的就労でも福祉的就労でもない中間的就労の場として位置づけられるものであるといえる。

現在では、農楽は必ずしも発達障害を有する若者だけでなく、生きにくさを抱える若者の社会参加を支援していくというミッションのもとに、中核となる農作業と大作業の就労支援事業の

他に、グループホーム「農楽」も設けている。グループホームは生活を共にするがゆえに自ずと居場所として機能することが期待されるが、この点はまだ十分な成果が出ているわけではない。

ただ、農楽は、そもそもの出発点がモラトリアムを企図して立ち上げられたものであるため、一般的就労への準備段階としての機能を強く持っている。そのため、ヒアリング実施時（2013年11月14日時点）登録利用者が18人で、常時6～7人が就労支援事業に参加している状況が続いているとのことだったが、時間をかけても一般的就労へと接続しないケースがこれから生じてくることが予想される。その際に、農楽がどのように展開するのかを見守る必要がある。

## 補2)「森の学校 だんだん」

但馬地域福祉事業所が2013年8月からはじめた「森の学校 だんだん」（以下、だんだん）も、上記の農楽と同様、豊岡市の地域活動支援センター事業として実施されているものである。一部をNextGreen但馬が利用している椒ふるさと生きがいセンターの一部を利用して、主に農作業を行うことを通じて、サポステ利用者のなかでサポステに滞留してしまう若者を中心に社会的自立に向けた支援を行う場として設けられた。ただ、ヒアリングを実施した2013年11月15日時点で登録者3名にとどまっている。考えられる理由の一つは、椒ふるさと生きがいセンターへのアクセスが悪いということがあるが、いずれにしても、事業としての継続性も含めて、今後の展開を追っていく必要がある。

## 2. ひまわり

走井洋一（東京家政大学 准教授）

### 1 「ひまわり」の概要

#### 1) 「ひまわり」の開所まで

- 2013年2月 9日間の就職支援セミナー（京都府自立就労サポートセンターの事業、以下セミナーと略記）に18名（内生活保護受給者14～5名）が受講  
※講座内容：主として就労基礎→ただし、受講者の大半の状況が、コミュニケーションレベルでの訓練を必要であると、講座を請け負っていた業者が判断して、コミュニケーションスキルを高める訓練を中心に実施→このことが受講者間のかかわりを増す契機となる  
※セミナー終了時に受講者からセミナー継続の要望
- 2013年3月 セミナーの受講生を中心に海岸、閉鎖した庁舎などの清掃ボランティアを実施  
※この後、月1回のボランティアを実施。単にボランティアをするのではなく、月初めに打ち合わせをしてから月の終わりに実施するという仕方
- 2013年夏頃 釧路の取り組みについてのテレビ放映を通じて、こうした取り組みを京丹後市でもできないかという要望が、ボランティアの打ち合わせなどで当事者から出されるが、具体的な見通しが立たず。ただ、京丹後市寄り添い支援総合サポートセンター（以下、センターと略記）には内職ならば可能性があるという考えはあった。  
※ボランティアも十分な補助金等があるわけではないので、当日の飲み物や交通費などを自分たちで用意できる取り組みが望まれた。生活保護受給者が内職を個人請負することが難しいので、団体請負をするための団体が必要になる。
- 2013年9月 空き家を提供してもよいとの申し出が知人からあり、「ひまわり」立ち上げが具体化
- 2013年10月 ボランティアの打ち合わせの際に声がけ
- 2013年11月13日 任意団体「ひまわり」立ち上げ

#### 2) 「ひまわり」の現在の活動

内職を請け負い、おおよそ月に2万円の収入があるが、そこから光熱費とボランティアの際に必要な経費を捻出している。若干の配分を出すように努力してはいるが、内職が安定的にあるわけではなく、「ひまわり」に通うバス代程度が限界となってしまう。なお、通常、4～7名程度が月曜日～金曜日の9時～17時までの間に通い、内職をしている。

一方、この間実施してきたボランティアは今なお継続的に行っており、そのための交通費や飲み物代などを「ひまわり」の売り上げから捻出している。

## 2 中間的就労／就労意欲喚起の場としての「ひまわり」

### 1) 生活保護受給者の居場所としての「ひまわり」

「ひまわり」は生活保護受給者の居場所として機能していると考えてよい。生活保護受給者が他の生活保護受給者と接触することはほとんどない。そのうえ、生活保護受給者の多くが、社会的な関係が希薄化し、孤立化しているため、普段の生活のなかで他者とのかかわりを持つ機会が

極端に少なくなっている。それゆえ、当初実施されたセミナーは、そうした孤立化した生活保護受給者が他者とかがかわることができた希有な場であったといえる。そして、その訓練内容がコミュニケーションスキルを高めるいわゆるコミュニケーションゲームを中心としたものであったために、彼ら相互のかがわりを促進し、その後のボランティア、さらには「ひまわり」立ち上げにいたったと考えられる。

生活保護受給者は、孤立化していることに対する不安や焦燥感をもちながらも、かといってどうにもできない現実に向き合って日々を生活していたといつてよい。そのなかで「ひまわり」という場が彼らにとってそうした現実を回避しうるものとして立ち上がったと考えてよいだろう。

## 2) 「ひまわり」のいくつかの特徴

### ①当事者のニーズから生じた取り組み

「ひまわり」はセンターのコーディネーターが大きく機能にしていることについては後ほど触れるが、それでも第1に指摘されるべきなのは、当事者のニーズから生まれたものであるということ。これを指摘しておく必要がある。これも後に触れるように、セミナーから継起的にボランティア、「ひまわり」と立ち上げられてくるが、その連続性の発端は職業訓練における「楽しさ」が根柢にあったと考えてよい。つまり、生活保護受給者が陥りがちな孤立感、そしてまた社会的関係を構築することの困難のゆえに、普段他者とかがかわることが極端に少ない彼らにとって、「楽しさ」を持続することこそが重要になる。そのため、彼らにとってみれば「ひまわり」は「楽しさ」の持続の場として彼ら自身から生み出されたという点に特徴を見出すことができる。

### ②就職支援セミナーからの連続性

どのような事業においても生活困窮者が一人ではじめることはほぼ不可能であると考えてよい。それは人的・物的・経済的なリソースが乏しいからである。そのため、事業を立ち上げる前に、例えば人的な資源だけでも担保されているとその立ち上げの困難を少しでも軽減してくれることになる。その点で「ひまわり」はセミナーを通じてできあがった人間関係を端緒として、それを月に1回のボランティアを通じてより強固なものとして、「ひまわり」立ち上げのメンバーが集まっていったということが特徴として指摘できる。

### ③ピア・サポート的機能

先に「ひまわり」がボランティアと連動していることを指摘した。「ひまわり」そのものの活動に参加していなくとも、センター等からの紹介でボランティアに新たに参加してくる人たちがいる。その際、古くからボランティアに参加しているものは、新しく参加するものへ積極的に声がけするように話し合っているとのことである。つまり、ボランティアをすること自体に目的を見出しているのではなく、その作業を通じてお互いがお互いを支えていく場として捉えられていることを指摘することができる。

### ④京丹後市寄り添い支援総合サポートセンターのサポート機能

生活保護受給者がたとえ任意団体にせよ一定の収入を得るような事業を行うことには大きな困難を伴う。多くは傷病のために生活保護を受給しているのに、収入を得ることで生活保護を受給できなくなるリスクがあるからである。また、生活保護受給者同士がかがかわることも不正受給が伝播する可能性があるがゆえにあまり好まれない。そうしたなかで、センターは、セミナーでの

受講者の変容を目の当たりにして、こうした場を継続することが必要だと考えて、当事者の自発性を基盤としつつも、上記のような困難さを回避するさまざまな方策を当事者とともに考えてきたといってよい。現在においても、例えば、会計は「ひまわり」が自主的に行いながらも、通帳の管理と会計の最終確認をセンターが行うなどのように、まさに「寄り添い」とよぶにふさわしいかわり方でサポートしているといってよい。当事者の団体であれば、それを支援するための組織や仕組みが必要であることをここから読み取ることが可能である。

### 3 「ひまわり」の課題

ここまで見てきたように「ひまわり」は中間的就労の場として機能しはじめているといえる。しかし、控除対象となる1万5千円程度支払うことができるほどには十分に事業収入を上げているわけではない。ここには「ひまわり」がもつジレンマがあるといってよいだろう。というのも、内職の量を増やすこと（正確には複数社と契約すること）によって事業収入を増加させることは可能であるが、同時にそもそも就労困難な人たちが集まって立ち上げた「ひまわり」でそれだけの仕事をこなすことができるのか、さらにいえば、多様な働き方を受容するのが中間的就労の場であるとするれば、日々一定量の仕事をこなさなければならないというのは彼らにとって、あるいは「ひまわり」にとって必ずしも望ましいものではない。

現在、「ひまわり」に来ることができる人だけでその日の仕事量を調整するという仕方がとられており、現在の仕事量であれば問題なくこなすことができるが、仕事量を増やすことによって休むことができない、休んだことによって他の人に負担がかかる、などの問題が生じることが予想される。

そのため、他の事業者が請け負うには小さい市の事業を請け負うことで、事業収入を増加させることが目指される必要があるが、その際には優先発注の仕組みを整えるなど、行政側の一定程度の協力が不可欠になることを最後に指摘しておきたい。

### 3. ワーカーズコープ・センター事業団 博多事業所—清掃現場での取り組み—

大高研道（聖学院大学政治経済学部 教授）

#### 1. ヒアリングの目的と方法

本ヒアリング調査の目的は、就労困難者の就労受け入れ実態の考察を通して、就労を通じた自立支援の現状、課題、可能性について検討することにある。調査では、事業所長の事業概要の説明の後、実際に生活困窮・就労困難に直面していた当事者3名へのヒアリングを実施した。

#### 2. 博多事業所の概要

ワーカーズコープ・センター事業団博多事業所（以下、博多事業所）は、1983年に福岡市にある総合病院千鳥橋病院の清掃業務の請負から出発した。ワーカーズコープの前身である中高年雇用・福祉事業団全国協議会直営の「直轄事業団」（1987年に東京事業団と統合し「センター事業団」として再出発）が設立され、最初に東葛病院（千葉県流山市）の総合管理業務の請負が始まった1982年の翌年のことである。東葛でもったビルメンテナンスの灯が翌年には福岡にも届いたことは、当時としてはワーカーズコープ事業の全国的展開を構想するうえでも大きな意味を持ち、もともと歴史のある事業体のひとつとして今日に至る。

2013年10月現在の就労者は66人（うち組合員42人）で、50～60歳代の単身者が多く、男性中心の労働現場である。30歳代が2名、40歳代が数名と若年者が少なく、逆に上は75歳を超える労働者もいる。

業務内容は、おおまかに病院清掃、Fコープ清掃、食器洗浄、患者送迎の4つに分類される。中心的業務は病院清掃であるが、その内容は生活総合支援、検体搬送、医局の早朝サービスなど多岐にわたり、長年にわたる病院との連携を基盤に複合的な業務提携へと発展している。

#### 3. 就労困難者の支援・受け入れ

##### 1) 生活困窮者の受け入れに至るまで

同事業所の特徴の一つとして、就労困難者の受け入れを積極的に行ってきた点が挙げられる。多くの失業対策事業就労者を抱えた福岡では、設立当初から失業者の仕事おこしを重要な使命として位置づけてきた歴史的経緯もあり、その現場ではホームレス経験者やアルコール依存症、刑余者などが10名ほど働いており、生活保護受給者も数名いる。

そもそも博多事業所がホームレス経験者を受け入れたきっかけは、2005年頃に、生活支援（住宅支援）を行っているNPO「すまいの会」のアパートに住んでいる人びと数名が就職面接にやってきたことに始まる。当初は就職希望者が個別にアクセスしてきたため、組織的な連携はなかったが、面接にやってくる人たちの何名かが同じ住所であることに気づいた同事業所が、その支援組織の存在を知り、以来連携が始まる。現在では、NPO すまいの会の他に、障がい者就労支援センターや抱樸館（社会福祉法人グリーンコープが運営する原則6ヶ月の無料低額宿泊施設）などと連携し、それらの施設からの紹介で就労受け入れを行っている。また、清掃委託元である病院の医療相談室のソーシャルワーカーの紹介で、アルコール依存症からのリハビリ者が2名働いている。

生活困窮者支援団体との連携を強め、組織内で困難者を受け入れる方針が共有された背景にあるものとして、人が集まり難く定着率も低い職場であることを理由の一つとしてあげられるが、

それ以上に、その試みには社会の底辺の仕事とみなされがちな清掃現場の社会的価値を向上させ、誇りのもてる職場にしようという思いが込められている。清掃現場は、就職希望者が少なく、つねに人手不足に直面している。博多事業所でも人材確保に苦勞しており、ホームレス経験者が定着していく姿を見て、積極的に受け入れ、ともに働く職場づくりに取り組んできた。

## 2) 就労に至るまでの困難

現在、多くのホームレス等経験者が定着しているが、就労に至るまでには多くのメンバーがさまざまな困難に直面してきた。50歳代後半以降の年代はとくに、就職どころか面接にたどり着けないことが多く、相談機関自体が少ない。その他に定住先がないために就職活動ができない等の問題もあり、社会関係資本の欠如による適切な相談機関へのアクセスの困難性が共通した問題点として指摘されている。

## 3) 多様な働き方

清掃現場での働き方は、大別すると短時間労働と長時間労働（フルタイムワーカー）からなる。前者は、おもに社会復帰や一般就労へのステップとして考えている就労者であり、週2～3時間労働（週3回程度）から始めることが可能である。このような短時間労働は40歳代から50歳代の比較的若い層に多く、そのうち半分は途中でやめ、残りの半分は継続就労（長時間労働）へと移行する傾向にある。現在、中間就労的な立場で働く短時間の労働者は3～4名程度である。なお、時給は一律715円で、8時間労働のフルタイムワーカーの場合、月収は手取りで12～13万円（年間180万円）程度である。

## 4) 定着する要因

実際には途中でやめてしまう労働者も多く、必ずしも定着率が高いとはいえない。辞める理由には、各々が抱える困難等に起因する個人的な理由と、清掃現場一般が抱える業務の大変さによるものがあり、それらの全てを受け止めるような関係性や仕組みが構築されてきたわけでもない。

また、その直面してきた困難がゆえに、人間関係を（再）構築できないメンバーも多い。よって、困難を抱えた人びとに対する関係性への支援は、もっとも大切な要素となる。ただし、清掃現場では、主従関係を明確にした意識的な「支援」ではなく、むしろ支援・被支援の関係を超えたフラットな関係性が構築されていることが特徴的である。似たような境遇の労働者が多いことも、ピアサポート的な現場づくりに寄与していると考えられる。

## 4. 生活困窮者の就労支援機能 一直面する問題と今後の検討課題

### 1) 一般就労への移行機能

清掃現場での短時間労働を一般的就労への移行の入り口として考えて入職する層も一定数存在するが、現実問題として一般就労への移行が実現したケースはほとんどない。その一方で、短時間労働者が少しずつ労働時間を増やし、組織内での長時間労働（フルタイム）へと移行しているケースがいくつか存在することに鑑みれば、組織内でのステップアップの可能性を模索する方が現実的であろう。そのためには、組織内でどのように受け止める力や仕組みを構築することができるかが問われることになり、組織の内部において、短時間労働と長時間労働という区分けを超えて、職場内でのゆるやかなステップアップ／キャリアアップを可能とする就労のあり方や評価

の仕組みの検討が必要となる。また、その就労支援の過程は、単なる受入れではなく、働く者が自主的に労働に関わり働くことに意味を見いだせるような働き場の創造をも射程に入れたものであることが重要であろう。その意味では、就労困難者の継続的就労の場をつくりだすプロセスは協同的労働編成を含めた労働の内実にかかわる問題として捉える視点が肝要である。

## 2) ネットワーク組織を基盤とした地域的支援システムの構築

もう一つの方向性は、コミュニティを基盤としたネットワーク組織との連携を通して地域的就労支援の仕組みを構築することである。すでに多くの指摘があるように、就労困難者支援の重要な側面は「関係性の回復」である。それは、失われた「基本的信頼」を、思いを共有できる仲間やコミュニティとの関係性の再構築を通して回復させる支援であるが、そのような支援が就労した時点で不要となるわけではない。労働の現場に即してみれば、困難を抱えたメンバーを相互に受け入れ、昇り降りのできる（戻れる）柔軟な働き方を、場合によっては一つの現場に限定せずに地域として受け止める仕組みの創造へとつなげることができれば、生きづらさからの解放や働く意味の再発見の重要な契機ともなろう。

## 3) 事業と運動の統一的把握

その際、地域的な広がりをもった事業としての展開の基盤のひとつとなるのが、委託元との関係である。経営的な困難性は多くの社会的企業が直面している問題であるが、とくに清掃業務のような委託事業の場合は、低賃金構造の固定化だけでなく、契約更新のプレッシャーにつねにさらされている。委託元とは、コスト面での交渉だけでなく、働き方にまで及ぶ潜在的な利害対立関係にある。実際に、元ホームレスなどの生活困窮者が働いていることが分かれば反対する患者や職員もいるため、病院側の理解がなければこのような働き方は実現できなかつたと思われる。博多事業所では、30年間の対話と信頼を基礎に、現在では看護師の研修受け入れや医者と連携したホームレス支援の取り組みなど、清掃業務の枠を超えた多様な連携の萌芽がみられる。

それらの取り組みの延長線上に、2007年から取り組んでいる「ゴミ屋敷」の掃除や生活困窮者の引っ越し事業もある。ゴミ屋敷には、高齢者や生活困窮者など、他者や地域と断絶し社会的に孤立している人たちが多く住んでいる。このような状態になる前に支援したいという思いから始まった「ゴミ屋敷つなぎ隊」は、内にこもりがちだった清掃の現場が外に出て行く重要なきっかけともなった。それは、地域や社会とのつながりを再発見する契機であるとともに、みずからの存在や仕事を地域とのつながりの中で再発見する契機にもなっている。

生活困窮者の就労支援は、単なる受け入れに終始するのではなく、当事者を中心に位置づけた暮らしの総体として継続的に行われていることが重要である。それは、包摂的な社会の構築と連動した雇用の創出がめざしてきたものが、日常的な労働の現場でどの程度貫徹されているかを問うものとなる。

## 4. NPO法人文化学習協同ネットワーク

### ～若者が育つ食と農の仕事づくり、コミュニティベーカリーという発想～

佐藤洋作（NPO 法人文化学習協同ネットワーク 代表）

#### 1 学習塾から若者支援事業へ

1974年、三鷹地域の父母の要請で中学3年生を対象に勉強会を開く。以後、小学生から高校生までに対象を広げ、「わかるまで教えます」をテーマに地域の学習塾として150名ほどの生徒を集めて展開。父母の運営参加が特徴。1980年代の半ばから不登校の子どもが学習の場、居場所を求めて姿を見せるようになる。1992年には不登校の子どもたちのためのフリースペースを開設。1997年に父母と地域の協力を得て新学舎建設。新しい法人のあり方を求めてイタリア社会的協同組合視察など労働者協同組合運動にも参加。1999年からNPO法人の認証を得て、若者支援にも事業のテーマを拡張し、2000年代の半ばから、若者自立塾、サポステ事業などの若者支援政策にも実施団体として参加。

##### \*4つの事業部門

###### ①子ども支援部門

ー補習塾、不登校のためのフリースペース、発達障害の子どものための学習室、冒険遊び場

###### ②若者支援部門

ーみたかサポステ、さがみはらサポステ、ねりまサポステ、さがみはらP S

###### ③生活紺困窮家庭支援部門

ー生保家庭の子どものための勉強会（みたか、ねりま、さがみはら4カ所）、居場所（東京都、西東京、さがみはら4カ所）

###### ④社会的事業部門

ーコミュニティベーカリー「風のすみか」、「風のすみか農場」

##### \*組織と事業費

2013年認定NPOとして認定を受ける。NPO会員数は約200名、スタッフ約90名（内常勤50名）、その他ボランティア100名。

事業費約3億。その内委託比率75%

#### 2 「コミュニティベーカリー」立ち上げ



ベーカリーや農業（社会的事業）を子ども・若者支援プログラムとして展開しているのは以下の事情による。一人前に育てられる時間も与えられないまま（即戦力）であることが要請され、〈使い捨て労働力〉として若年労働が周辺化されていく限り、若者たちはますます現実からひきこもらざるをえない。地域塾を開設し、不登校のためのフリースペースやひきこもり支援を実施してきた法人にとって、不登校経験、ひきこもり経験のある若者たちが仕事に移行するためには、働くことを通して学び、学ぶことを通して働くことのできる学習機能を持った働き場が必要であった。

\*コミュニティベーカリーのねらい

- ①〈居場所〉から〈仕事〉への中間施設の必要…社会的自立への根拠地
- ②さまざまな仕事体験の機会の創出…生産と加工、消費を結ぶ食システム作り
- ③学びの場としての地域コミュニティ再生…地域を〈学びのコミュニティ〉に
- ④もう一つの働き方の創出…スローワーク、協同労働、ワークシェアリング
- ⑤就労の場の創出…コミュニティ・ケアからの仕事おこし、地域経済の活性化

2003年から開設準備「ワークショップ〜パン屋の夢を膨らませよう」開始。パン屋見学やパン作りワークショップなどを重ねて2004年9月オープン。短期研修で一通りのパン製作が可能になったスタッフと主婦ボランティアで始業。その都度協力ベーカリーで研修を実施しながら経営を持続。パン製造を担ってきた工房スタッフは現在6人目、研修生は200人に近く、3ヶ月以上の研修期間を経たものの就労率は80%を超えている。

### 3 パン屋研修による学びのプロセス

パン屋「風のすみか」として10年を経過し、天然酵母の安心安全なパンをコンセプトに地域に支えられるパン屋となっている。店売りの他、保育園や病院などでの定期販売、企業のCSRによる食堂への出店、地域の祭りやイベントへの出店、あるいは保育園の食育プログラムや地域の子どもたちを対象にパン作りワークショップの実施などパンは若者を社会（地域）につなげるメディアとなっている。

研修生はパン工房という「実践共同体」に清掃や鉄板整備などの周縁的労働から正統的に参加し、成形からパン焼きへと徐々に十全な労働に従事していく。働き方も、研修生（アンペイド）から、アルバイト（ペイド）待遇に移行し、中には常勤スタッフとして中心的働き手になるものもいる。多様な働き方が組み込まれており、現在、研修生から常勤スタッフになった若者が2人



働いている。とはいえ、研修後にパン屋の職人になるものは必ずしも多くなく、パン屋研修を通して働くことを学ぶことに主眼が置かれている。会議、ミーティングが運営の基本である。スタッフもボランティアもフラットなミーティングを重ねる。とりわけ研修担当スタッフが運営する研修生への振り返りタイムは研修生の学びにとって決定的な意味を持つ。

\* 正統的周辺参加による体験的学びの創造

- ①「生きた」知識の学習ーよりよい食文化を創り出す実践共同体への参加。社会的に価値ある「一人前の仕事」。現実に接続している学び。アイデンティティ形成。アイデンティティ形成と知識（技能）取得の統一。共通世界での出会いとつながり感覚。
- ②文脈に埋め込まれた学習ー日々の学びが有機的に関連づけられており、最終的な目標に達するための一部であることがわかりやすい
- ③コラボレーションによる学習ーグループディスカッションによる概念変化。概念を自分の

言葉で説明する（外言化）が重要。集団状況では内的プロセスを外言化しやすい。外言化されたことに対して参加するメンバーは意識的な再吟味を行いやすくする。他者の発言に対して再吟味がなされることによって、批判的な視点や新たな観点を獲得することが可能

#### 4 農業体験から農業生産事業へ

○農業体験で覚醒する〈生の手触り〉

現代の若者たちには働く実感の欠落や人とともに働くことへの怖れがあり、それが彼らの労働観を構成し彼らが仕事に入っていけない感覚の根底にある。泥にまみれながら仲間と協同で農地を耕し作物を育てる農業体験は若者の労働観を組み直していく基礎的体験となる。若者は必ずしも農業体験が嫌いではなく、消費生活中心の都市生活の中では感じとることのできなかつた〈生の手触り〉が覚醒する体験的学びとなる。若者支援における若者たちから奪い取られてきた他者と交わるちからを育てるという課題は、土にまみれながら自然との身体的交流能力を、そして協同でものをづくり出すことを通してコミュニケーション能力を育てることによって追求できる。さらに農業体験を通して仲間と協同しながら手間暇かけて不快状況を乗り越え、克服した歓喜の感情、そしてものをづくり出していく達成感や自己の社会的有用感の獲得が若者支援現場の学びのテーマとなる。

#### 5 神奈川県津久井における「農業」をツールにした福祉、教育事業



不登校のフリースペースの子どもたちのプログラムとして米作りを1990年代の終わり頃から長野の佐久地方、望月で実施してきた。2000年からは神奈川県津久井で東京農工大学の演習農場をフィールドに自然体験や大豆栽培と味噌造りを中心に農業体験「緑の学校」を開始する。当時ブルーベリーの苗木作り（挿し木）にも参加するが、以後植えられたブルーベリーは現在では津久井の里山のあちこちで8000本が実る。2005年からは借り受けた古民家を拠点に、若者自立塾などの宿泊型プログラムを実施したり、耕作放棄地を管理地として耕作し2010年からは引きこもり経験者を含む3人の若者が担当スタッフとして常駐し、「風のすみか農場」の看板を掲げ、野菜やパン用小麦（ユメシホウ）などの農業生産に従事している。同時に法人が実施している若者支援機関を利用する若者や困窮者家庭の子ども・若者たちの農業体験事業を受け入れている。自然農法を追求してきた若者たちの農業生産活動もようやく実を結び始めてきたが、農業生産事業の事業高はいまだ低率で、「農業」をツールにした福祉、教育事業（プログラム）によって事業費が賄われているのが実態である。半農半福祉、半農半教育。風のすみか農場は労働と教育と福祉が会うところである。3人の人件費も主要には福祉事業や若者支援事業からの給付で成り立っている。2009年からは「里山における若者の就労支援と地域振興」提案が相模原市との協働推進事業に認定され、地元農民への謝金など一定の運用費が保障されている。地元農民が供給する農産物などを販売する直販所を若者たちが運営している。販売員などに参加する若者には時給が給付されている。

## 6 農業生産からパン加工、販売へ

農業生産から加工、販売までの自給的な流通システムを生み出し、そのそれぞれの事業に参加することによって若者が社会参加体験や就労準備を行い、場合によっては就農し就労していくことが目標としてある。北部（緑区）は森林と里山に覆われ水源に満たされている、中部（中区）、南部（南区）に人口集積エリア、商業エリアを抱える地勢的特徴を持つ相模原市の若者支援の可能性とオリジナリティをそこにイメージしている。



地元農家の協力を得て、既にブルーベリージャムの製造販売は手がけていたが、2013年の秋に自前の工房を開設し、6次産業化の本格化にむけてジャム製造から販売を開始した。2014年度には自分たちで生産したオーガニック食材でのケータリング弁当屋も企画準備中である。

就労準備事業や中間的就労の場の提供など、平成27年度から本格実施される生活困窮者支援制度への対応と6次産業化の推進などによる事業費の委託体質からの脱出が課題である。

## 5. NPO 法人ハート in ハートなんぐん市場

扶藪文重（一般社団法人協同総合研究所 事務局）

### 1 地域の現状について

愛媛県の南端に位置している愛南町は、愛媛県の南端に位置し、南は太平洋を望み、西は豊後水道に面している自然環境に恵まれた地域。2004年に南宇和郡の旧5町村（内海村、御荘町、城辺町、一本松町、西海町）が合併し愛南町となった。

この地域は、ここ20年で9,000人以上も人口が減少し、現在は約24,000人で15歳未満の人口は2,630人。また、高齢化率は33.6%で、これからの20年で人口が13,500人まで減少するといわれている。

かつての主要産業は、海産業（真珠養殖）であったが1991年をピークに低迷し、また、海や山の基盤を持たない中山間地域では大手の下請け企業が誘致されたが、10年前に一気に撤退した。地域住民の雇用の場も限られており、暮らして仕事を守ることは、この地域で暮らすすべての地域住民にとっての課題となっている。

### 2 団体の概要

#### 1) 団体のコンセプト

平成18年からスタートした観葉植物のレンタル事業、その翌年から始まった温泉施設の運営管理（指定管理）がハートINハートなんぐん市場（以下、なんぐん市場）の主な事業である。地域に産業をおこすことを目的に、すべての地域住民が共に生き、共に働く場の活性化につながる様々な活動と事業を行っている。

地域が直面している課題においては、住民にとってこれらの活動と事業は生活の延長線上であり、社会的弱者とされる人を対象化せず、“私たち”がこの地域で生きていくために、地域に産業を創ることが団体のコンセプト。

#### 2) 事業内容

職員は45名（内、届け出をしている障害者は22名）。給与は障害の有無にかかわらず最低賃金の667円支給されている。母体となる御荘病院とは完全に別経営で、収益事業と合わせて指定管理者制度や地域づくりと合わせて活用しやすい就労支援財源（就労継続支援A型）、緊急雇用財源を活用している。

観葉植物のレンタル事業では、役所の各部署や商店街に月に一度、鉢の交換・回収などのメンテナンスを行っている。障害のある人も地域に出て仕事をする事、地域と関わることを大切に運営している。

また、温泉施設は運営開始から3年間、病院スタッフも出向するなど従業員みんなでコンセプトを作り、コスト削減に取り組んできた。町営時代は、十分に活用されていなかったレストランでは、地元の素材をふんだんに使ったバイキングや囲炉裏小屋など地域性を活かした季節の料理を提供し、大幅な経営改善を果たしている。

さらに、緊急雇用財源を活用して温泉施設のキャンプ場にドッグランも併設した。豊かな自然に恵まれた地域でありながら、目玉となる観光資源がなく、交通アクセスが不便な地域であるため、ペットと一緒に旅行に出る人を呼びこむなど、ターゲットを絞った顧客確保を図っている。

このように、なんぐん市場の実践は、障害者分野における生産活動、精神科医療だけではなく、

農業を始めとした産業分野でも注目されているが、今回は、地域に産業をおこすためのネットワーク形成と資源の動員過程を中心に報告したい。

### 3 設立までの経緯、背景となった組織や運動

なんぐん市場の原点は、1974年、日本で2番目に開設された精神障がい者の社会復帰施設「平山寮」から始まる。障がい者や高齢者という区別なく地域で共に暮らすことを目指して、1986年「南宇和ここの健康を考える会」や1989年「南宇和精神障害者の社会参加を進める会」などの活動を通して、地域住民や企業、行政機関とのネットワークづくりを行ってきた。

さらに、1992年から地域全体をネットワーク化していく取り組みが活発化する。「まちが慣れる、まちに慣れる」という言葉に象徴されるように、閉じこもざるを得なかった精神障がい者が、地域で当たり前のように生活し、コンフリクトをおこさない仕組みづくりとして、楽しい場面を一緒に作り共有するためのイベントを多様に展開してきた。

あらゆる場面に子ども、障がい者、高齢者が一緒に集うネットワークを無数に作り出すことで、地域の日常が変わっていくことを実感し、急速に進む過疎高齢化、産業の低迷など地域課題に対して、住民一人一人がその危機感を共有し地域づくりに取り組む合意が形成されていった。

したがって、障害者やニート、若者など特定の層を対象化し、就労支援や中間的就労を行う「支援する・される」ではなく、地域住民それぞれが役割を担い可能性と個性を発揮できる生業を作り直し、再構築することで持続的な地域を創っていくことを社会的使命とした、NPO法人ハートINハートが設立された。

### 4 地域の捉え方とネットワーク

なんぐん市場では、複数の事業をおこしているが、事業そのものを限定的に捉えている。地域でつながりながら自分たちがどう暮らすか、コミュニティの中でどのように生きるか、地域の祭りをどのように残すかということがベースでネットワークを積みあげている。職員がプライベートで関わるネットワークも重なり合わせ、本業とは別に年間100近いイベントに関わっている。

また、横につなげるネットワークと同時に、歴史をつなぐ意味で縦のネットワークも大切にしている。病院開設理念にも示されている、続くべき人生への希望をどのように作るか、それは、地域に生業を作るとのことだと考えている。

「病とともに、帰るべき家庭を、生きるべき場を、あるいは又、続くべき人生を見失った人達がいる。それらの人達が、協同の生活の場を通して、自分垂値の力で自活の道を拓き、よりたくましく、うまくこの現実社会を乗り越えてゆけるようにとの願いをこめて、この試みは始められた（後略）」

また、愛南町の歴史を振り返ると、生業の担い手は常に交錯してきた。主要産業の一つである柑橘栽培を始めたのは、海を相手に仕事をしていた人たち。自分たちの暮らしと地域を守るために違う分野にも取り組み、プロとして産業に成長させてきた。これを繰り返しているのが愛南町の特徴だといえる。

先人たちが残した、地域の山を創り、土と海を守る、そして、「続くべき人生」、将来への少しの希望を持ちながら、住民と一緒に生きる持続可能な地域を創るために、新たな産業への挑戦も続いている。

なんぐん市場の実践は、特定の層を対象化したサービスの提供ではなく、地域が直面している地元産業の衰退による雇用不安や過疎高齢化などの地域課題から、住民自身が当事者となり、組織の社会的使命のもと、当事者が働きながら地域生活を営む住民として主体化する実践だといえる。

**【参考文献】**

神野直彦/牧里每治『社会的企業入門—社会を変える仕事』2012年ミネルヴァ書房

## 6. 一般社団法人パーソナルサポートセンター（仙台市）

菅野 拓（一般社団法人パーソナルサポートセンター・企画調査室長）

### 1. 2011.3.3 に設立し、仮設住宅サポート事業の受け皿に

一般社団法人パーソナルサポートセンター（以下、PSC）は、分野をこえて様々な団体が連携し、パーソナルサポートの実施や制度化、パーソナルサポーターの育成を行い、支援を必要としている方を様々な社会福祉制度やサービス、介護事業所や福祉施設などにつなげ、その方が地域で安心して暮らすことができるよう支援することを目的に 2011 年 3 月 3 日に仙台市にて設立された団体である。現在、3 つの事業部（生活支援部、就労支援部、中間就労支援部）と間接部門で、計 60 名程度のスタッフからなり、NPO を中心とした複数の団体と連携しながら事業を展開している。

本来は、内閣府のパーソナルサポートモデル事業の実施を目指していたが、東日本大震災が発生したため、仙台市と協働しパーソナルサポート型の仮設住宅入居者の見守り・福祉的サポートの事業（安心見守り協働事業）を実施することから本格的に事業を開始した。

### 2. 困窮者向けの福祉サポートから就労サポートまでトータルにワンストップで実施

現在、PSC は主に被災困窮者向けに福祉サポート・就労サポートを多段階に実施している（図 1 参照）。最も福祉的な色合いが強い事業として路上者であっても対応可能な困窮者等向けの相談事業である「総合相談センター『わんすてっぷ』」の運営があげられる。次に福祉的な事業として、最も初期から実施している仮設住宅入居者への見守り・福祉的サポートである「安心見守り協働事業（現在は伴走型生活支援事業）」を実施している。また、仮設住宅入居者がちょっとした仕事を通して、生きがいを獲得したり入居者どうしのつながりを作ったりする生きがい就労の場である「コミュニティ・ワークサロン『えんがわ』」を運営しており、福祉サポートと就労サポートのちょうど中間領域をなしている。

「就労準備支援センター『わあくしょっぷ』」は、困窮被災者等向けに様々なトレーニングプログラムを提供し就労への準備をする場である。「中間就労支援『カフェ クオーネ』」では実際にカフェを運営し、主になんらかの困難状況にある被災された女性を雇用しながら、自立に向けた訓練を実施する場である。最後に困窮被災者等向けに就労に向けた相談支援と相談者ごとに応じた個別企業開拓やインターン制度を提供し、一般就労にマッチングする「就労支援相談センター『わっくわあく』」を運営している（マッチングは連携団体である特定非営利活動法人ワンファミリー仙台の無料職業紹介事業所が実施）。

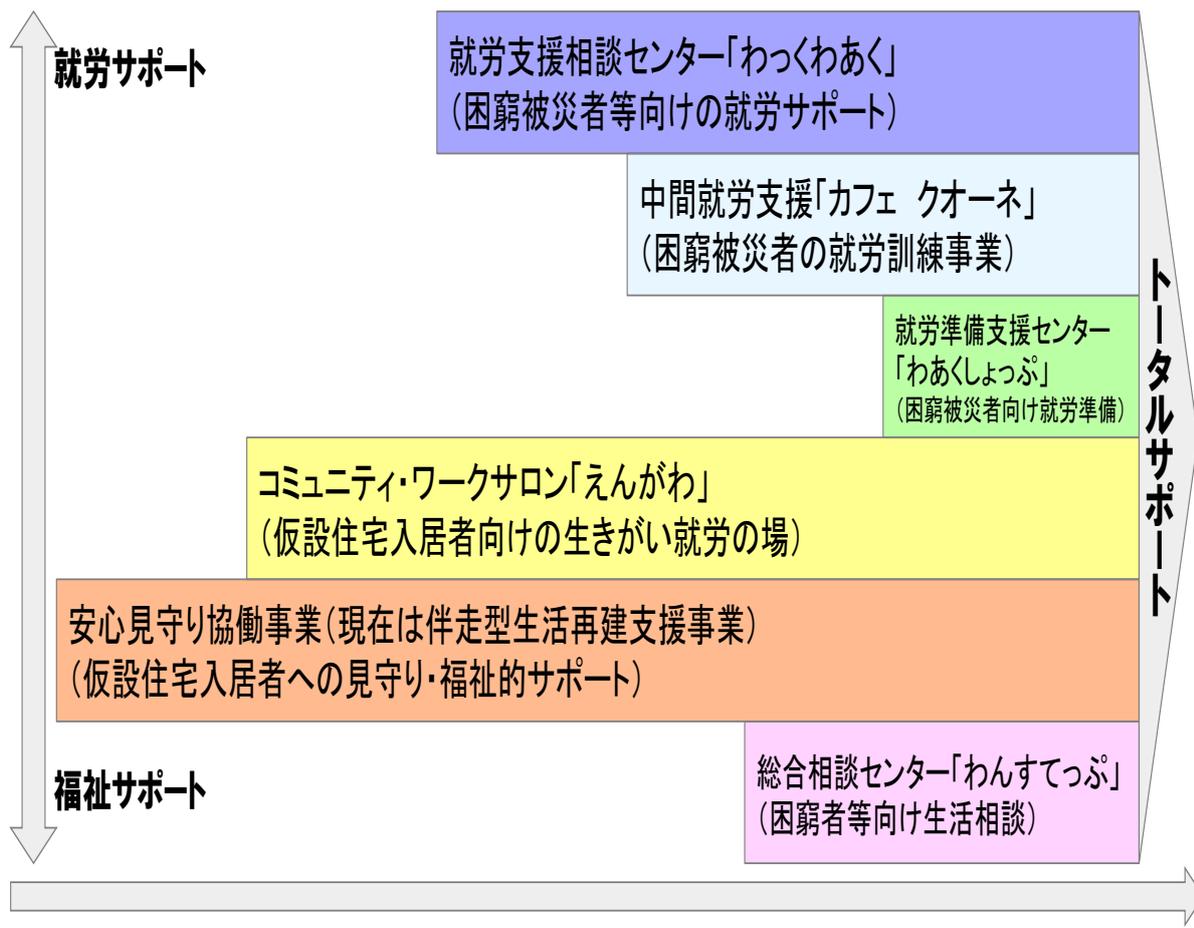


図 1.PSC の事業展開

### 3. 複数の支援を連動させ、「就労のステップ」がある社会を目指す

最後に、基幹的な取り組みのひとつである就労サポート（就労支援相談センター「わっくわあく」、就労準備支援センター「わあくしよっぷ」、中間就労支援「カフェ クオーネ」が連携して実施）の具体的な仕組みをお伝えしたい（図 2 参照）。就労サポートの核となるコンセプトは多様な就労形態や多様な社会参加の場＝「就労のステップ」がある社会を実現するというものである。この実現のための具体的方策は次の通りである。まず、就労のステップの 1 段階目として就労支援相談センター「わっくわあく」で相談者の生活や就労の悩みや問題に対して個別に相談・解決・コーディネートを行う個別相談支援を実施する。相談の結果、相談者が就労自立まで距離があると判断される場合は、就労準備支援センター「わあくしよっぷ」や中間就労支援「カフェ クオーネ」で就労準備や中間就労に参加してもらい 2 段階目や 3 段階目の就労のステップを踏んでもらう。相談者は必ずしも全員が一般就労を目指すわけではないが、一般就労を目指す場合、最後の就労のステップとして、就労支援相談センター「わっくわあく」で相談者に応じて個別に開拓してきた雇用先（場合によっては福祉機関）へマッチングを行う。この際、インターンシップの制度を活用し就労体験を行う場合もある。こういった仕組みで被災困窮者等の生活再建のサポートを実施している。



図 2.就労サポートのスキーム

## 7. 新潟就労機会開発研究会の取り組み

川本健太郎（敬和学園大学 講師）

### 1. 本稿の位置づけ

一般労働市場に参入障壁のある障害者をはじめ手帳未取得者、ニートや引きこもりといった制度の狭間のボーダレスな人々を対象に「居場所」と「労働の場」を創出するための中間的労働市場を形成することをゴールに、当事者、支援者、行政、学識者を構成員（下表,1）とする「新潟就労機会の拡大と開発に向けた実践的研究会（通称,新潟就労機会開発研究会）」を筆者研究室が事務局となり 2012 年 6 月に立ち上げた。研究会の活動は、年に 3 回の定例研究会、調査研究活動において、全国の社会的企業や社会的雇用に関わる先進事例研究、構成員の活動、情報の共有を踏まえて、社会的雇用事業者制度のモデル開発にむけて意見を集約し、新潟市障害福祉課と協議を始めた段階である。本稿は、当該研究会が主なフィールドとする新潟県の現状をふまえ研究活動を必要とする背景を整理した上で、これまでの蓄積として実践モデル化にむけた提案を中間報告として取りまとめたものである。

### 2. 研究会開設の背景

#### 1) 伸び悩む障害者雇用

新潟県の障害者雇用率は、1.65%であり全国ワースト 2 位と低迷している（2013 年）。また、いわゆるニートや引きこもりなどの増加、長期化も付随した問題として顕在化してきた。まず、障害者雇用率に関しては、その換算方法<sup>3</sup>などに異論はあるものの、それらのバイアスを除いても低い値を示している。その要因に新潟県の産業構造の特徴が影響を与えている。それは、過疎集落を抱える地方都市と同様の課題でもある。一つは、大規模企業が少なく特例子会社は一社のみである（法定雇用対象外でありながら事業主の強い意志で創業した）。そして、法定雇用率対象外の中小企業が地域経済を支えているが、製造業などの機械化、外部化による雇用縮小と職種の変化も大きな要因の一つである。さらに、景気低迷が続き、軒並み雇用に対して慎重さが求められる状況も相まって障害者雇用まではなかなか手が回らない実状がある。

#### 2) ボーダレスな人々の増加

ニートや引きこもりに関して言えば、問題はより一層深刻なものとなる。一例をあげると、兼業農家世帯であっても家族就農によって不可視的であった、子の未就業状態が、農業の収益低下と就農者の高齢化による扶助機能の低下によって集落部において目立って顕在化してきている（川本,2014、新潟県,2014）。

さらに、人口縮小が続き、少子化の影響を受けて、県内高等教育機関や専門学校等の敷居が下がり、障害ボーダー層の学生が進学する傾向が強まっている。県内 A 大学「学生実態調査」では、およそ 40%が未熟なライフスキルや学習サポートの必要があり、そのうちの半数以上は LD 等の発達障害を抱えていることがわかった（A 大学,2013）。そもそも、かれらの進学理由は、学習意欲や就職への有効性による進路判断ではないことが多く、社会へ移行するまでの「つなぎ期間の延長」として保護者の意向が強く反映されるケースが圧倒的である（A 大学,2013）。

<sup>3</sup> 法定雇用率の算出方法は、就業者の所属地ではなく、支社等の場合、本社拠点地において換算される。

加えて、新潟地域若者サポートステーションの相談、支援状況をみると、発達障害や知的ボーダレスの状況にある若者が大学卒業後、就職し人間関係やその他不適応などによって失業となり、相談に結びついているケースも相当数にのぼる（新潟若者サポートステーション,2013）。かれらの支援は、インターンシップなどの能力開発を通して一般就労へ結びつくこともあるが、その割合は低く、必要に応じて医療機関へつなぎ、結果的に福祉的就労へ結びつくことも多い。

### 3) 「気づき」のプロセス

まず、現在の相談等支援は、本人や保護者の依頼にもとづき提供されるサービスである。しかし、「障害」に対する無理解や偏見があることは否めない現実の中で、幼・小・中・高等学校で看過されてきたケースは多い。その要因の一つに、発達障害や軽度の知的障害などのボーダレス層は、保護者がどれだけ子の状況を受け止めているか、また、本人自身の「受容」の問題が根底にある。そして、例えば、高等学校においては、一般的な進路指導の中で、なんとか大学や専門学校へつなぐことで終結しようとする傾向も否定できない。とりわけ発達障害や精神疾患に関しては、障害の「見えにくさ」故に厄介者とされることもしばしば見受けられ、努力の欠如や性格など個人的要因として見過ごされている。また、これは、筆者が抱えるクライアントの保護者面談の事例であるが、「障害者になることは恥ずかしい」、「普通の就職ができなくなる」、「貧しくて自立できない」などの声が本人、そして、保護者からは聞こえてくる。しかし、現実的に、上述した産業構造の特徴や変容は、彼らの一般就職への道をより困難なものとしている。とくに、最近の傾向は、面接試験やグループワークが重視される傾向の中で、例えば発達障害の人々にとってもっとも不利な環境であることは間違いない。そこで今、研究会構成員が所属する支援機関、教育機関が連携をはかり、早期に「気づく」プロセスと理解をすすめるために、学校教育現場における福祉学習の機会を創出する動きを行っている。また、地域への理解を広めていくことは、社会福祉協議会等との連携を模索していく予定であり、ニーズの早期発見のシステム化を目指している。

### 4) 研究会の範囲

ここで、改めて、本研究会が対象とする課題と範囲を整理すると、

- ① 障害者手帳を既に取得するものの雇用の場の拡大と質の向上
- ② 手帳未取得者であり、今後自立にむけて何らかの支援が必要と判断される人々の生活、就労までの支援

である。そして、より困難な②を対象範囲とすることで、就労支援だけを切り取って議論することは問題の本質から距離がうまれる。それは、かれらの抱える困難は、「孤立」への予防や対処であり、親亡き後のくらしまでを視野にいれた支援のあり方を視野に入れることが前提になる。そのため、研究会では、ニーズの発見から相談支援（生活）へのつなぎ、そして、就労までを、多様な組織がそれぞれ展開している現状の中で、いかに体系化していくことができるのか具体的なケースを踏まえて検討している。その中で、以降は社会的雇用事業者制度だけをとりあげることを付記しておく。

## 3. 社会的雇用の必要性

### 1) 二分化の壁

ボーダレスの状況にある若者を対象にした場合、一般就労への道を進めて行くために個別援助に基づく能力開発の機会提供や、企業サイドの理解を促進し、また、ミスマッチを防ぐためのコーディネート機能の強化を図ることは重要な移行支援であると言える。しかし、中小企業が多い新潟県下で企業側にそれだけの余剰があるとは見込めない。反対に福祉的就労の場合は、第一に「障害者」であることが求められる。それに、経済的自立が見込めるほどの事業者は限られる。新潟市に限っては、A型事業者の平均収入が、5万円程度であり、障害者基礎年金と組み合わせても厳しい。こうした中で、現在、新潟県や新潟市では、障害者優先調達推進法に基づく発注制度を展開し、障害者多数雇用事業者や就労継続支援事業者に対して支援の手厚さがまってきた。しかし、雇用に結びつくまでの規模で実施されておらず、今後もその見込みは厳しいものである。また、現状では、一般企業においても障害者雇用の機運が高まり、中小企業同友会では、清掃業や一部の飲食業、製造業の事業主が、障害部会を立ち上げたが、その対象はあくまで障害者に限られている。

これらの状況の背景には、選別的な福祉制度の考え方が根幹にある。個人への直接支援は、「障害者」であるかどうかを審査したうえで認められる。結果、本人や保護者が望まず、認めない場合はかやの外に置かれる。こうなると、就労支援は、一般就労のための能力開発を行うか、もしくは、福祉制度へつなぐためには、選別されるために、いかに理解をすすめるかの問題となる。

## 2) 公共調達による仕事作り

我々にとって、生活保護生活扶助費の切り捨て等を容認することではなく、まず、ボーダレスな状況である彼らに直接的な給付（社会保障）を求める運動が重要である。このことを前提に、障害者を含め、一般就労が困難な人々に対する継続的就労の場の必要性は、他の論者が「中間的就労」や「社会的企業」の必要を論考しているので省略する。その上で、かれらの経済的自立を支えるための「メイクワーク・ペイ」の方策を考えた場合、優先調達の枠組みを緩和し、就労困難者の雇用に門戸を開いた事業体へ公共事業を委託することが懸命である。そこでの必要なのは、現在既存の労働の場では、就労障壁があることを判断するためのアセスメントであり、雇用機会の開発に行政が責任を持つという認識である。その方法について詳細は次回に譲るが、概ね生育歴等のキャリアと障害者雇用における職業能力の診断基準と相応するものと考えている。そのアセスメントの実施主体は、現行では若者サポートステーションやパーソナルサポートステーションなどが想定される。そして、かれらを多数雇用する事業体を「社会的雇用事業者」として認証し公共事業（調達）の優先順位を与える。しかし、現在、適応しうる業種などの範囲からみれば、シルバー人材センターとの重複がかなりみられる。そこで、市政として、貧困への対処、予防に政策としての優先的順位を与え、就労困難者の雇用や就労に公共事業の優先を与える社会的条項を盛り込むことの可能性について議論を始めたところである。これらの議論を、生活困窮者自立支援制度の事業計画等に盛り込む動きの必要性を感じている。

## 3) 協議の必要性

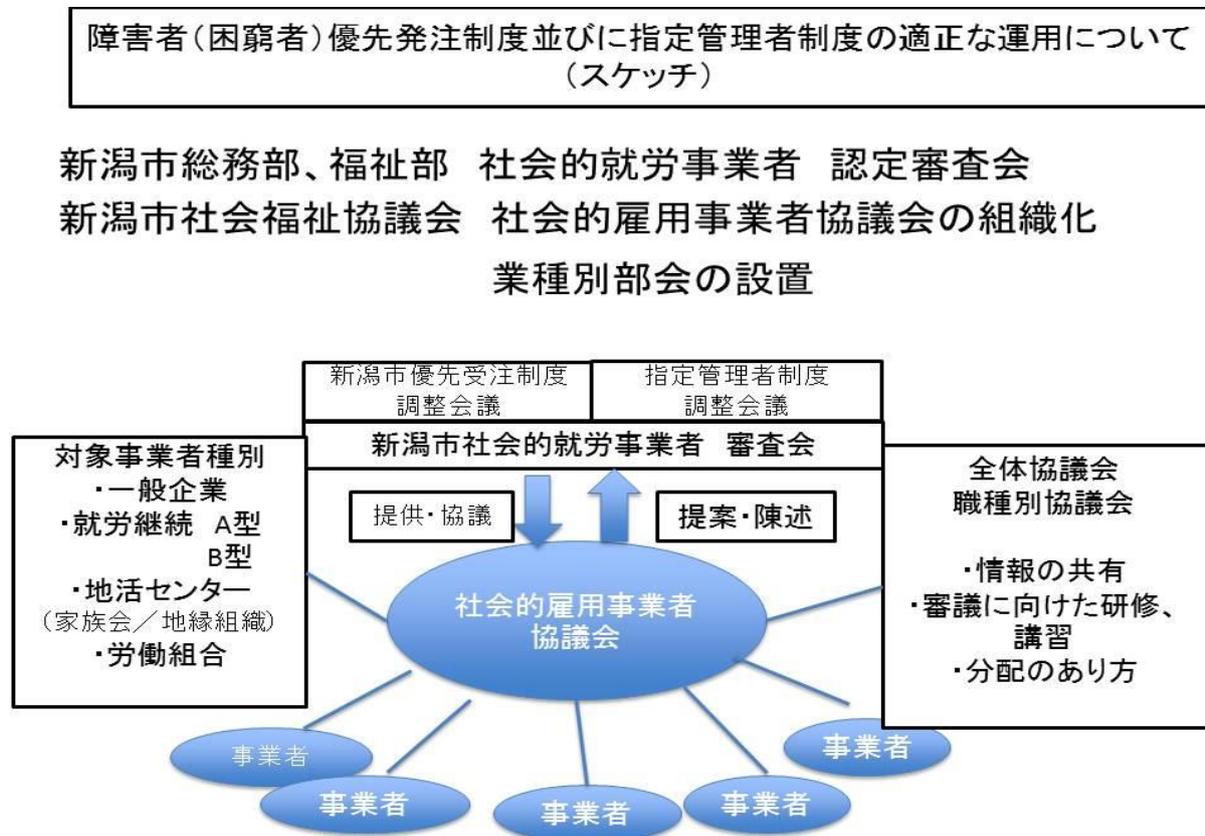
市の認証制度と優先的な入札・委託事業が、管轄行政と一つの組織との間で取り交わす契約で行われることが従来であり、本枠組みもそのような形態になることを想定している。しかし、その際の妥当性と質の担保について、協議体（横断的 NTW）を構成することを考えている（図1）。それは、社会的雇用事業者同士、ならびに行政と顔の見える関係をもとにオープンシステムの事業経営を確保し相互理解の促進（貧困ビジネスの防止的機能）や、相互学習機能、行政への対話

窓口などの機能の必要を感じているからである。例をあげると、富山県では市民組織が立ち上げた共生型ケアがある。共生型ケアとは、障害者、高齢者、子育て世帯を問わず、デイケアや居場所としての機能をもつ福祉拠点であり、現在、県下99拠点まで広がりをみせ、福祉推進特区として、今年度から施設外就労（障害者就労継続支援事業B型）を展開し、20名の障害者の働く場にもなった。この広がりやイノベーティブな制度の規制緩和の背景には、99事業者のうち7割が参加する「共生ケアネットワーク」という連絡会があり、相互相談機能やケース検討などを定例的に開催していることが挙げられる。この定例会に県行政も参加し、かれらの状況や課題を確認し、顔の見える関係で対話しながら、事業者を支援するための制度運用を考えて来たことで、総合計画にも明確に位置づけられ、県独自の補助金システムや国に対して特区申請をおこなってきたことが要因となっている。

#### 4. 今後の展開

まだ議論や協議を始めて間もない研究会であり、かつ、事例やケースをもとに積み重ねることで扱うテーマが広範になってきている。こうした中で、理論的枠組みを踏まえて実践モデル化を試みることに着眼しているため、研究会を新潟市（市議会議員）との共催で運営し、明確に市政に位置づけることを予定している。そして、釧路市や滋賀県、箕面市豊中市などで既に先駆的な取り組みが実践されていることもあり、これらを素材にさらなる検証を行い、具体化するための議論を積み重ねる必要を感じている。

図1



## 現在の研究会概要

<p>メンバー構成(中心は、①、②、③)</p> <p>①行政 計2名 ・無所属議員、政党議員</p> <p>②一般就労 計3社 ・中小企業同友会(建設、飲食、環境管理) ・ワーカーズ</p> <p>③福祉的就労 計5事業者 ・就労移行支援、A型</p> <p>④地域生活支援(相談/居場所 計1) ・地活Ⅲ型</p> <p>⑤当事者グループ 計 8名 ・各家族会、プレジョブ運営委員</p> <p>⑥地域(コミュニティ)組織 計2名 ・コミュニティ協議会住民、社協職員</p> <p>⑦大学(研究機関) 計3名 ・本学、他大学福祉、心理研究者 * 大学キャリア支援課も出席</p>	<p>主催: 大学個人研究室 定例研究会 12年度 4回、13年度 3回</p> <p>①実践事例報告 ②社会的企業研究 ③シンポジウム</p> <p>今後の予定</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・モデル事業の提案(実践開発)</li> <li>・協議システムの構築</li> <li>・メンバーシップの見直し</li> <li>・提案書の作成</li> <li>・財源</li> </ul>
---	---

表1

**【参考文献】**

- ・岩田正美「社会的排除-参加の欠如・不確かな所属」2008, 有斐閣
- ・特定非営利活動法人共同連編著「日本発共生・協働の社会的企業」2012, 現代書館
- ・藤井敦史, 原田晃樹, 大高研道 著「闘う社会的企業」2013, 勁草書房
- ・川本健太郎「就労困難者の社会参加を促進する社会的企業に関する研究 一医療福祉実践から障害者就労の場を創出した実践事例の分析を通して一」2013, 相川書房「ソーシャルワーク研究」39-1
- ・川本健太郎「胎内市地域福祉計画 住民調査結果」2013, 胎内市高齢福祉課

## 8. 協同組合形式の社会的企業であるワーカーズ・コレクティブによる生活困窮者支援の可能性

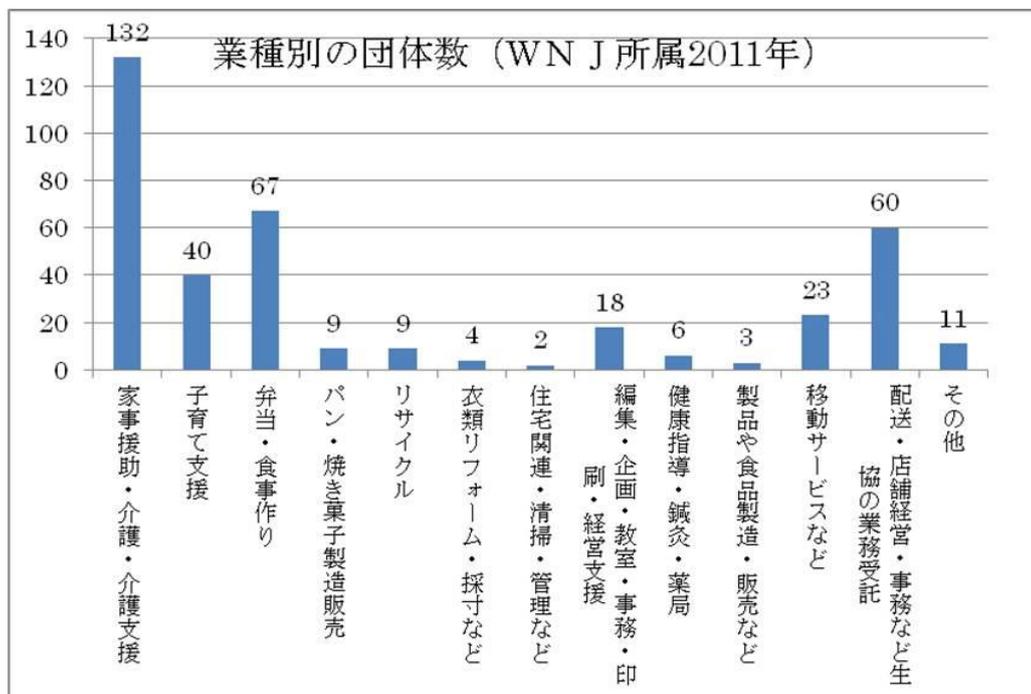
藤木千草（ワーカーズ・コレクティブネットワークジャパン 事務局長）

### 1. ワーカーズ・コレクティブの概略

ワーカーズ・コレクティブという耳慣れない事業の形態は、一言でいうと「働く人たちの協同組合」であり、数人が集まって一人一人が必要な資金を出し合い、協同経営で働く団体である。日本における第1号のワーカーズ・コレクティブは、1982年に設立した「にんじん（人人）」で、横浜の「デポー」と呼ばれる生活クラブ生協の拠点の店舗経営や仕出し弁当製造販売の業務などを始めた。その後、東京・千葉・埼玉でも相次いで設立され、また、生活クラブ生協だけではなく、他の生協もワーカーズ・コレクティブの設立をすすめるようになり、全国に広がった。現在では、生協の活動とは無関係に独自にワーカーズ・コレクティブで起業する例も増えている。全国的な実態を把握するのは難しいが、ワーカーズ・コレクティブネットワークジャパン（以下W N J）\*1に関連するワーカーズ・コレクティブは、約400団体あり、メンバー総数は約1万人、総事業高は約140億円、総出資額約5億2000万円となっている。

協同組合の主旨は「自分たちに必要なモノをつくりだす」ことであり、ワーカーズ・コレクティブの業種も生活の中から生まれる様々なニーズに応えたいと、食・福祉・環境・情報など多岐にわたっている。日々の暮らしをより良くするという思いから、家事援助・介護、保育・託児、生協の業務委託、弁当・食事サービス、編集・企画、リサイクル、移動サービスなどの分野で「モノやサービス」を提供している。団体数として一番多いのは家事援助・介護、次いで食関連、生協の業務受託、子育て支援の順になっている。（図1参照）

図1



ワーカーズ・コレクティブが日本で展開するきっかけは、1980年に開催された国際協同組合同盟（ICA）の大会で発表された「レイドロー報告」である。報告には「西暦2000年以降に協同組合が取り組むべき課題」のひとつとして「人間的で有意義な仕事の場づくり」があった。また、各種の協同組合が地域に点在し、それらが連携して生活を支える「協同組合地域社会」づくりも提案された。それを実践しようということで、生活クラブ生協の組合員が中心となってワーカーズ・コレクティブ運動が始まったのである。

## 2. 困難を抱える人たちと共に働く実践

ワーカーズ・コレクティブの起業は、先に述べたように「自分たちに必要なモノをつくり出す」ことが目的であり、大半のワーカーズ・コレクティブは「高齢者になっても安心して暮らしたい」「安全な食品を食べたい」「子育て支援が必要」といった生活課題から、自分たちのやりたい業種を選んでいく。

しかし、そういった事業の種類ではなく「共に働く」、つまり、さまざまなハンディをもった人たちとも一緒に働く場を作りたい、という趣旨で事業を始めるワーカーズ・コレクティブやそれぞれの現場にメンバーとして迎えるケースもある。その事例を紹介する。

### 1) ワーカーズ・コレクティブ風

東京都多摩市で1993年11月に家事援助・介護・子育て支援、つまり「たすけあい」を主な業務として設立した「ワーカーズ・コレクティブつむぎ」（以下「つむぎ」）は、当初より「障がい児が学校を卒業すると行くところ（働く場）がない」ということで、「障害者の職場づくり」も事業の柱にあげていた。しかし、「つむぎ」のたすけあい事業が活性化するうちに、両立が難しくなり、1996年にスピンアウトする形で、ハンディのある人たちと共に働くことを専門とする「ワーカーズ・コレクティブ風」を設立した。仕事の内容は清掃・チラシまきなど他団体から依頼される作業だが、1999年より多摩市との契約で公民館の喫茶コーナーの運営もおこなうようになった。

### 2) ワーカーズ・コレクティブ風車

千葉県佐倉市で2008年10月、不登校、ひきこもりの親の会のメンバーが、リユース食器をレンタルする「ワーカーズ・コレクティブ風車」を設立した。働くメンバーは、引きこもり体験者やハンディのある人とその親たち、そして地域の人たちである。

「どんなに努力してもどうしても既存の職場では違和感を感じ、傷つき疲れ果ててしまう実態が見えてきた。それは個人が不適應なのではなく、社会の中に多様な生き方が認められる場が、不足しているのではないか。つまりみんなでイス取りゲームをするよりも、誰でも座れるイスを社会の中に作り出していきたい」というのが趣旨である。

イベントや祭りやパーティー等で使用するプラスチック製の食器類を貸出し、利用された食器類は汚れたまま回収し洗浄、滅菌する。作業所・倉庫として一軒家を借りて事業を展開している。

### 3) ワーカーズ・コレクティブ協会

神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会がシンクタンク機能として2004年に特定非営利活動法人ワーカーズ・コレクティブ連合会を創出した。次第に事業内容が「生きにくさを抱える障がい者や若者の就労支援」に特化され、その専門機関として名称も特定非営利活動法人ワーカーズ・

コレクティブ協会に変更し、活発に事業を行っている。これまでに、行政から下記の事業を受託した。

- ①横浜市の知的障害者職場体験実習コーディネート事業
- ②神奈川県障害者就職促進委託訓練事業「トライ！」
- ③よこはま若者サポートステーションからの若者の実習コーディネート
- ④横浜市青少年相談センター「社会参加・就労体験事業」
- ⑤横浜市「困難を抱える若者の就業定着支援事業“はたらっく”」
- ⑥保土ヶ谷区「就労経験の少ない若者に対する社会参加・就労体験事業」
- ⑦横浜市中間的就労モデル事業で体験実習コーディネート担当

こういった行政の業務受託だけではなく、2008年には生きにくさを抱える方たちと共に働く「コミュニティキッチンぼらん」事業（B型社会的協同組合モデル事業）、2012年には若者の居場所兼働き場「ワーカーズ・コレクティブはっぴいさん」を創出している。

さらに2013年10月からは、横浜市「生活困窮者就労準備支援事業」を受託し、取り組みが始まった。この事業は、横浜市の生活保護受給者で、就労経験が乏しく直ちに求職活動を始めることが困難な方を対象に、社会参加・職場体験などへの参加を通じて、就労意欲の喚起、一般就労に向けた基礎的な能力形成を目的としている。年齢は15歳から64歳までで、1期3ヶ月間、最大4期までの実習を受けることができる。実習生には1回につき1,000円の奨励金、受け入れ事業所には1回につき1,000円が支払われる企画になっている。

2014年の1月までに、横浜市18区のうち9区から述べ28人の申し込みがあった。年齢は20歳代が約60%、次いで40歳代が約21%、性別では、女性が60%、男性が40%となっている。協会では次のように推察している。

「年齢層が高くなると、若い方たちに比べて、実習に踏み出すまでに時間がかかる。申込みを済ませ、実習日程まで決めた後に突然キャンセルするケース、体調不良でキャンセルするケース、就労支援専門員との面談に来ないケースなど、実際に働く現場を知っていることで、同じ経験をしたくないという思いが強くなるのだろうか。一方、ワーカーズ・コレクティブの働き方をとっても居心地良く感じ、そこで働きたいという要望をもって、就労の受け入れは難しいとわかって、落ち込んだ例もあった。同じ場所での就労は困難であっても、その人が参加しやすい場所を探するなど、支援の道筋を立てられることが重要である。」

生活困窮者自立支援法で構想されている就労準備支援事業の可能性について検証する先駆的な事業であり、今後の成果や見えてくる課題について報告を待ちたい。

#### 4) 被災地での取り組み

WNJとして国土交通省の地域づくり支援事業「大船渡市におけるまちづくり支援、生活支援のためのコーディネート事業」にかかわり、2012年度に9回の「仕事おこし説明会」を開催した。その結果、参加者による「ワーカーズ・コレクティブぷろ3」の起業に結び付けることができた。自分たちの住む地域の復興と活性化に向けてコーディネート事業を手掛けていきたいという思いからの設立である。

また、地域に必要なサービスとして挙げられた「移動サービス」について5回の説明会を開催し、「福祉有償運送」の運転手になるための認定講習もおこない、40名が資格を得ている。国交省の補助金は2013年2月で終了しているが、「ワーカーズ・コレクティブぷろ3」にWNJが業務を委託する形で現地でのとりまとめをお願いし、地域事業設立まで継続して支援するための活

動を開始している。

さらに、2013年度より、福島県新地町において、地域ニーズに応えるワーカーズ・コレクティブづくりの支援に取り組んでいる。

### 3. 生活困窮者の就労支援の充実に必要な法整備

#### 1) 社会的事業所促進法の制定

社会的に困難をかかえる人たちと共に働く事業体の経営は、効率性や経済性を優先にしないこともあり、財政的に厳しいところが多いのが実情である。2007年に韓国で施行された「社会的企業育成法」は、脆弱者層が一定の割合で働く事業体に対して公的に人・モノ・資金を提供して支援する制度であり、法の制定後、実践する社会的企業が増えている。日本でも同様の法律を求める活動があり、特定非営利活動法人共同連を中心に「社会的事業所促進法案」の大綱\*2をつくり、制定に向けてアピールしている。

生活困窮者自立支援法における就労支援も、こういった事業所への支援策がなければ、拡充は見込めないと思われる。

#### 2) ワーカーズ協同組合法（協同労働の協同組合法）の制定

何らかの困難を抱える人と共に働くことや支援をすでに先駆的に展開しているワーカーズ・コレクティブは「出資し、運営も担って、働く」という協同組合の組織である。しかし、日本における協同組合法制は分野別に縦割りで制定され、その中に働く人の協同組合を規定するワーカーズ協同組合法は未だにない。韓国では、社会的事業所の組織形態として協同組合がふさわしいとの考えで、2011年に協同組合基本法が制定され2012年に施行し、協同組合が急増している。日本においても、個別法あるいは基本法を制定することにより、生活困窮者が就労しやすい事業体が増えていくと推察する。

#### \*1 ワーカーズ・コレクティブネットワークジャパン（WNJ）

全国のワーカーズ・コレクティブが連携して法制化や起業支援などの活動をおこなっている組織。下記の団体が運営を担っている。

北海道ワーカーズ・コレクティブ連絡協議会 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会  
特定非営利活動法人ワーカーズコレクティブ千葉県連合会 埼玉ワーカーズ・コレクティブ連合会  
東京ワーカーズ・コレクティブ協同組合 特定非営利活動法人アビリティクラブたすけあい（ACT）  
ワーカーズ・コレクティブネットワークぐんま 愛知ワーカーズ・コレクティブ連合会  
ワーカーズ・コレクティブ近畿連絡会 グリーンコープ共同体ワーカーズ連絡会  
ワーカーズ・コレクティブくまもと連絡協議会

## \* 2 社会的事業所促進法案大綱 (2012年7月現在)

1. この法律の題名は、「社会的事業所促進法」とする。
2. この法律は、社会的不利を何らかの理由により負わされ、そのため、就労が困難な状態に置かれる者に対して労働の機会を与え、就労が困難でない者と共に働き、かつ、対等に事業を運営することができるようにし、もって労働を通じた社会的包摂を達成することを目的とする。
3. 現下の経済及び社会情勢の下では就労が十分保障されない環境にあり、社会的不利を何らかの理由により負わされているため通常の就労形態では労働の機会が甚だ得にくい者が多数存在する。このような現状において、社会的事業所（以下「事業所」という。）が、これらの者に対する社会的包摂を達成する上で極めて有効であることから、立法措置を講ずるものとする。
4. 「就労が困難な状態に置かれる者」とは、社会的不利を何らかの理由により負わされている者であって、障害者、難病者、ひきこもり、ニート、アルコールまたは薬物その他の依存症者、刑余者、シングルマザー、ホームレスの人、性暴力被害者、外国人移住者及び生活保護受給者等の人をいう。
5. 事業所は、就労が困難な状態に置かれる者が、自らの労働を通じて社会参加を果たすことにより、職業生活の豊かさを実感すると共に社会の構成員として社会に貢献する機会を確保し、もって他者と等しく共生する社会の実現に寄与することを理念とする。
6. 事業所の運営に関しては、その意志決定において事業所に所属する者の意向を尊重しなければならないものとする。但し、認証を受ける各法人ごとにその法人法に規定される運営との整合性を図らなければならない。その規定は政令で定めるものとする。
7. 事業所に働く者は、労働関係法令及び社会保障関係法令の適用を受けるものとする。
8. 事業所の運営形態を問わず、認証基準を定め、当該事業所に対する認証を行う制度を設けることとし、それに伴う必要な公的、社会的支援を行うこととする。なお、事業所の重要な認証基準の一つとして、事業所に働く者のうち、「就労が困難な状態におかれる者」が30%を下回らないこととする。但し、障害者、難病者、アルコール又は薬物その他の依存者以外の場合は、事業所に働く日から3年ごとの時点において「就労が困難な状態におかれる者」と引き続き認めるか否かについては、14の機関と事業所との協議の上決定するものとする。
9. 事業所は、ビジネス手法に基づく事業展開により5の理念を実現する事業体であり、限定された配当後の事業利益は、その事業に再投資し、又は、地域社会に還元することとする。商業、工業、サービス業、農林水産業等のあらゆる業種に属する事業のいずれかを営み、その事業に係る収入が、総収入の50%を上回らなければならない。
10. 当該事業所の運営に不適切かつ不正があると認められた場合、又は5の理念を著しく損なったと認められる場合には、認証を取り消すことができる。
11. 認証に至らない事業所でもその可能性が極めて高いと認められた事業所は、予備認証を受けることができる。その事業所は、認証を受けるまでの間（2年を超えない期間とする。）、認証を受けた事業所に準ずる何らかの支援を受けることができる。予備認証基準は政令で定める。
12. 事業所に対する「支援」とは、起業の際の資金の無利子及び低利融資並びに期間を定めた人件費補助並びに継続的支援としての運営費の一部補助、社会保険料等の減免措置並びに税制の優遇措置並びに役務物品等の優先発注、優先購買制度並びに総合評価制度等の公的、社会的措置を講ずることをいう。
13. 認証基準及び認証、支援等に関する事項を、この法律及びこれに基づく政省令で定める。支援等に関する事項とは、起業・創業の支援、新しい仕事の開発研究、経営コンサルティング、企業家教育・研修・養成、事業所の査定と監督、情報の収集と提供、その他調査研究等とする。
14. 認証、支援等に関する必要な事項を実施するための公正な機関を設置するものとする。
15. 認証を受けた事業所間で協議会を設置することを認め、その協議会は、14の期間と諸課題を解決する為、協議することができる。

## **【第 3 部 海外事例編】**

### **V 海外における生活困窮者支援制度**

#### **と社会的企業による就労支援の実践**

## 1 英国社会的企業と就労支援

藤井敦史（立教大学 教授）

### 1 今日の英国社会的企業をめぐる制度的文脈

英国では、2010年5月に、労働党政権に代わって政権の座に就いた保守党・自由民主党連立政権が、ビッグ・ソサエティ政策を打ち出し、今日においても、労働党政権同様、公共サービスの担い手としての社会的企業の役割が重視されている。そして、休眠預金を利用したビッグ・ソサエティ・キャピタルの設立、ソーシャル・インパクト・ボンド（社会的インパクト債権）等に見られるように、社会的投資の流れも、社会的企業の発展を下支えするものとして期待されている。

こうした中で、実際、英国において、社会的企業の数、増加していると言われており、最新の中小企業調査を基にした分析では約7万の社会的企業が英国には存在し、約100万人の雇用を生み出していると推計されている（Cabinet Office 2013）。また、内閣府市民社会局によるNSCSE（National Survey of Charities and Social Enterprise）調査においても、チャリティ団体の45%、保証有限責任会社の67%が「社会的企業」として認識されており、2006年に始まったコミュニティ利益会社（CIC）も2011年には、4,905団体まで増加した（NCVO 2012）。

しかし、実際のところ、以上のような社会的企業の量的拡大が意味するところは、政府による財政削減の影響によるものとも考えられる。キャメロン政権は、2011年に4年間で810億ポンドもの歳出削減を行う歳出見直し計画を発表したが、NCVOによれば、その影響で、ボランティア・セクターは、4年間で33億ポンドの公的資金を喪失すると言われている。また、実際に、25のインフラストラクチャー組織のコラボレーションによる財政削減の影響を調査するプロジェクトによれば、2011年1月から2012年1月までの間に、ボランティア・セクターに対する公的資金の削減は509件、7,700万ポンドに上った。以上のような公的資金の縮小を受けて、2010年3月から2011年3月にかけて、ボランティア・セクターで働く従業員数も約7万人減少したという（NCVO 2012）<sup>1</sup>。以上のような資金調達環境において、ボランティア組織（NPO）が事業収入を増やして「社会的企業」化していくことは、ある意味、やむを得ない当然の選択であり、これは、米国において、レーガン政権時の福祉予算削減が、社会的企業の直接的な発生契機となったことと同じ構図だとも言えるだろう。その意味で、英国において、社会的企業は「強いられた社会的企業」としての側面を少なからず持っているのではないだろうか。

こうした中で、英国の社会的企業は、営利企業との激しい市場競争にさらされている。とりわけ政府からアウトソーシングされた公共サービス市場は、中小の社会的企業にとって生き残りの困難な環境になっている。たとえば、SEUK（Social Enterprise UK）のまとめた報告書『影の政府（Shadow State）』によれば、政府がアウトソーシングした公共サービス市場の規模は、2011年度に800億ポンドであり、the Health Care Act、the Work Programme、the Welfare Reform Actの影響で、2014年度には1400億ポンドにまで上昇すると予測されている。しかし、そうした公共サービス市場においては、営利企業による寡占状況が生じており、従来、優れたサービス提供者として認識されてきた社会的企業やチャリティ団体は、締め出されている状況だという。

<sup>1</sup> Skills-Third Sector, TSRC and NCVO 2012 Charity workforce shrinks by nearly 9%.以下のHPを参照。  
<http://ncvo.org/w7wVuQ>

「多くの社会的企業は、公共サービスの担い手として、もっとも必要とされている時なのに、生き残るために、余剰人員を解雇し、公共サービス市場からは離れていっている。彼等は、公的セクターの公共調達政策をサスティナビリティに対する最大の障害だとする。」(SEUK 2012, p.7)

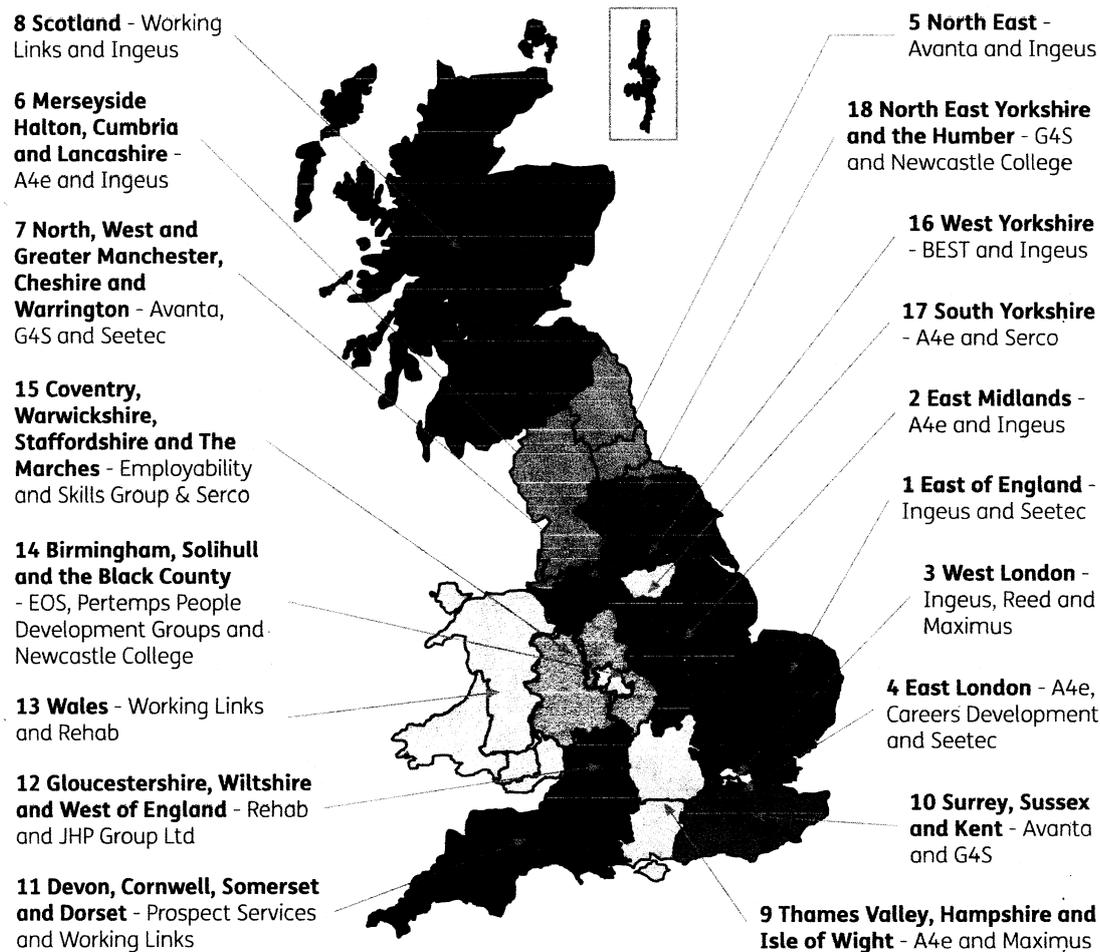
中でも、2011年6月から開始された新しい「福祉から労働へ (Welfare to Work)」政策であるワーク・プログラムは、営利企業による寡占を生じさせた典型的な事例とみなすことができる。このワーク・プログラムによって、英国の労働統合型社会的企業 (WISE) は、大きな打撃を受けていると言えるだろう。本稿では、以上のようなワーク・プログラムが就労支援政策としてどのような性格を持っており、労働統合型社会的に対してどのような影響を与えているのか、イースト・ロンドンのタワー・ハムレット区に位置するアカウント3の事例も踏まえて見ていくことにしたい。

## 2 労働統合型社会的企業 (WISE) に対するワーク・プログラムの影響

ワーク・プログラムは、労働党政権下のフレキシブル・ニューディールや雇用ゾーンを含む既存の20種類以上あった就労支援政策を統合したプログラムであり、①包括的で個人化されたサポート、②出来高払い方式による効率性の上昇と供給業者の不正防止、③利用者に対する2年までの長期的サポート、④英国全土を18の地域に分けて、政府と直接交渉する元請け業者 (prime providers) を配置し、地域の中小業者がその下請け (sub-contractors) となる「サプライ・チェーン」の構築といったことが企図されている (DWP 2012)。

しかし、SEUK がまとめた『影の政府』によれば、元請け業者 (prime providers) との契約が、極めて大規模な委託契約になり、かつ、その入札プロセスにおいて、実質的にこれまでの実績が考慮されず、価格の安さのみが重視されたため、結果的に、以下の図1に見られるように、ほとんどの元請け業者は、Ingeus、A4e、G4S、Serco 等の大企業となってしまう、ブレア政権時の就労支援政策のモデルとなった社会的企業 (媒介的労働市場会社) のワイズ・グループなどは撤退を余儀なくされてしまった。

(図 1) ワーク・プログラムにおける地域割りと元請け業者 (primers)



(出典) DWP 2012

### 3 ワーク・プログラムの社会的企業に対する影響

このような中で、ワーク・プログラムに従事するチャリティ団体や社会的企業は、ほとんどの場合、大規模営利企業の下請けとしての地位に置かれることになった。しかも、2012年6月までの段階で、97団体が脱落したという。なぜなら、最低価格で結果を出すために、元請け大企業 (primers) では「コストのかかりそうな利用者を留めておき、利益が上がりそうな利用者だけを選択 (park and skim)」する行動が見られ、その結果、少数の困難事例のみが、中小の社会的企業やチャリティ団体に回されるといった事態が生じているからである。また、NCVOの調査によれば、元請け業者から下請けのチャリティ団体に課される管理コスト (management fee) も15-20%と推定されており、ワーク・プログラムに関わるチャリティ団体の48%では、他の事業からの持ち出しで賄っている状態だと言われている。こうしたことからわかるように、ワーク・プログラムが、下請けの中小規模の団体にとって、経営を圧迫し、その持続可能性を脅かす性格を有していることは明白であり、NCVOのイザリントン事務局長が述べているように、サード・セクターからすれば「スローモーションの車の衝突」と呼べるような事態を引き起こしていると言えるだろう (NCVO 2012)。

それでは、このような状況において、英国の労働統合型社会的企業は、どのような形で生き残りを図っているのだろうか。以下では、イースト・ロンドンのタワー・ハムレット区で活動しているアカウント3 (Account 3) の事例を通して考えていくことにしたい。

#### 4 労働統合型社会的企業の生き残り戦略—Account 3 の事例から

アカウント3は、イースト・ロンドンの多様な移民が数多く住む貧困地域であるタワー・ハムレット区で活躍する労働統合型社会的企業である。1991年に設立され、法人格は、CLG (Company limited by Guarantee) であり、非営利の協同組合という形態をとっている。2012年の時点で、スタッフ数（そのほとんどが組合員）が23人、理事（ディレクター）が8人という組織構成になっていた。アカウント3の主たるミッションは、社会的に孤立しがちな移民女性を対象とした経済的、かつ社会的自立支援と言えるだろう。事業上の柱としては、移民女性の就労支援、並びに、起業支援が大きい。そうした事業の基盤には、移民女性たちが社会参加をしていく上で極めて重要な英語の習得や基礎的なソーシャル・スキルの学習が組み込まれている。また、バングラディッシュを中心としたアジア系移民やソマリア難民を含むアフリカ系移民等、多種多様な移民の住むタワー・ハムレット区において、多様な言語や文化を背景とするスタッフ（地域住民）を擁し、豊富なアウトリーチを展開しながら、地域のニーズに拾い上げ、極めて地域に密着した事業を展開してきたこともアカウント3の重要な特徴だと言えるだろう<sup>2</sup>。こうしたアカウント3に関しては、日本でも、大高研道や中川雄一郎等によって既に詳細な紹介がなされており、NHKでも、その就労支援の実践が放映されている（大高2008、中川2005,2009）。

それでは、以上のような労働統合型社会的企業としてのアカウント3は、前述のような就労支援政策のワーク・プログラムへの変化の中で、どのような影響を受け、持続可能な事業展開のために、どのような戦略をとっているのだろうか。こうした点について、筆者が2012年から2013年にかけて行ったヒアリング調査から説明することにした。

アカウント3の代表であるトニー・メレデュー氏によれば、アカウント3は、ワーク・プログラムに下請け業者（sub-contractor）として参加することを断念している。その理由は、元請け業者である大企業（primers）が多額の管理費を取ることで、自分たちが事業に参入したとしても採算が合わないということが大きい。

「彼ら（元請けの大企業）は、我々が下請け業者になることを許容したとしても、40%もの管理費（management fee）を徴収するでしょう。したがって、我々がサービス供給する際の取り分はなく、そのような条件下で、我々がプログラムを実施する資金的余裕はありません。端的に言って不可能です。」（Toni Meredith氏の2012年10月31日のヒアリングから）

また、ワーク・プログラムの導入と共に、NVQ (National Vocational Qualification) 制度の変化についても触れる必要がある。キャメロン政権において、公的資格制度である NVQ は QCF (Qualification Curriculum Framework) へと変更された。NVQ から QCF への変化は、資格付与の条件が、実際の達成度から、どの程度の時間が授業等での教育に充てられたかへと変化したことを意味している。それゆえ、下記のトニー・メレデュー氏のヒアリングからもわかるように、多くの経験を有する移民女性にとって、結果的に仕事に就けるまでの時間が長くなってしまったのである。

---

<sup>2</sup> 学校で孤立しがちなソマリア難民の子供たちに対する学習支援などは、アカウント3が地域でのニーズの中から構築した活動の典型例である。

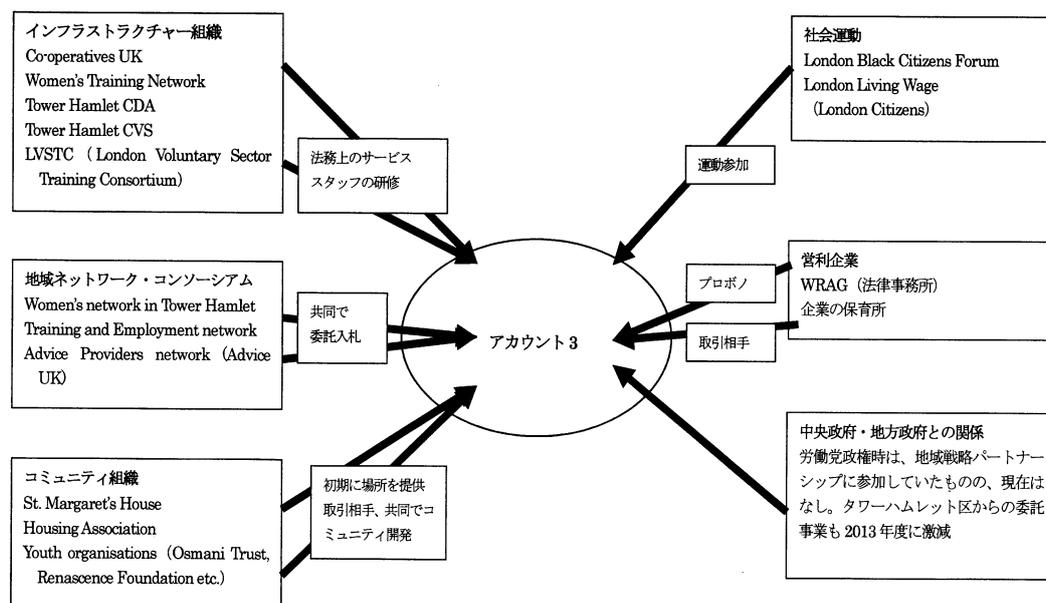
「あるポーランドからの移民女性が居ました。彼女は、ポーランドで教師として働いた経験を持ち、修士号も持っていました。しかし、QCFの枠組みでは、そうした能力は認められず、第一レベルの資格を得るために、新たに2年間の教育を受けねばならず、仕事に就くためには、さらに第二レベルの資格を得るために、もう2年間の教育が必要となります。つまり、NVQであれば、仕事に就くために数カ月で済むところを、QCFでは4年間もかかってしまうということになります。」(Toni Meredith氏の2012年10月31日のヒアリングから)

以上のように、ワーク・プログラムの導入、加えて、職業教育上の重要な成果目標になってきた資格制度の変更は、英国の労働統合型社会的企業にとって大きな打撃を与えるものだということが、アカウント3の事例からも理解できる。こうした状況において、アカウント3は、どのような条件によって事業の持続可能性を確保してきているのだろうか。この点に関して、アカウント3のネットワークと財源構成の点から見えていくことにしたい。

## 5 アカウント3のネットワークと財源構成

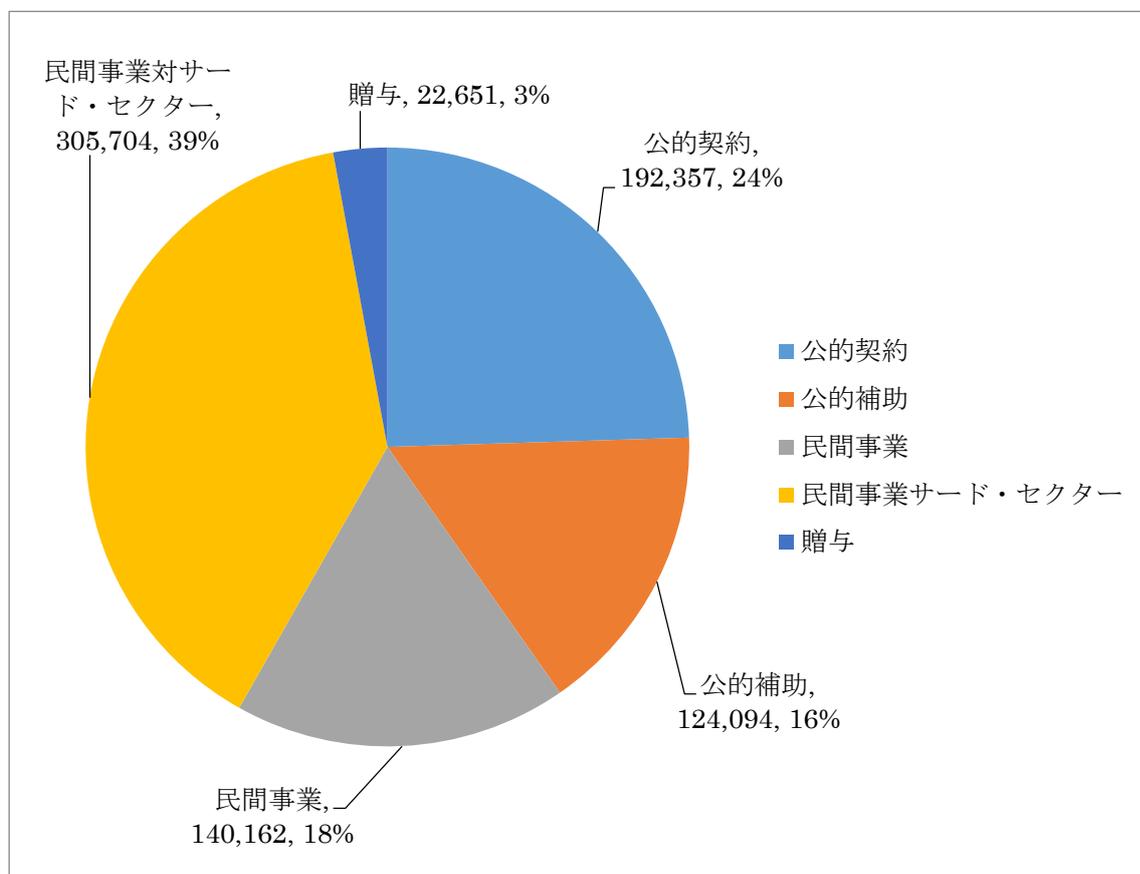
アカウント3は、前述のように、極めて地域に密着した事業展開を行ってきたが、そのことは、アカウント3の地域に張り巡らされたネットワークからも把握できる(図2を参照)。アカウント3は、第一に、設立時には、地域のコミュニティ施設を運営するマーガレット・ハウスで安い賃料で場所を借りながら事業を開始し、タワー・ハムレットCDAからは、取得する法人格についてのアドバイスを受けている。第二に、その他の法務サービスやスタッフ研修においては、Co-operatives UK、Women's Training Network、Tower Hamlet CVS、LVSTC (London Voluntary Sector Training Consortium) といったインフラストラクチャー組織からの支援を得ている。第三に、Women's network in Tower Hamlet、Training and Employment network、Advice Providers network (Advice UK) といった連合組織にも加入しており、政府からの委託契約に入札する際のコンソーシアムとしても機能している。第四に、London Black Citizens Forum、London Living Wage (London Citizens) といった社会運動とも密接なつながりがある。

(図2) Account 3の組織間ネットワーク図



しかし、一方で、タワー・ハムレット区をはじめとした政府とのパートナーシップは弱まってきている。実際、労働党政権時は、アカウント3も地域戦略パートナーシップ（LSP）に関与していたものの、そのような地域でのパートナーシップの仕組みは、今日、非常に弱まっている。そして、それと同時に、アカウント3の財源構造も大きく様変わりしている。大高によれば、かつて、アカウント3の財源は、全体の85%が公的資金であり、EU社会基金、タワー・ハムレット区や中央政府からの委託契約・補助金がほとんどを占めていたという（大高2008）。しかし、2010年8月1日から2011年7月31日の会計年度におけるアカウント3の財源構成は、下記の図3のようになっている。この図から見てわかるように、アカウント3の財源構成上、公的資金の割合は大きく減少している。こうした公的資金のうち、多くの部分は、タワー・ハムレット区からのものだったが、今日では、これらの公的資金も大幅に減少しているという。一方で、実は、財政構成上、最も大きな部分は、民間における事業収入、それもサード・セクター組織を取引相手とする事業収入へと移行している。中でも、最も大きな比重を占めるのは、ハウジング・アソシエーションからの事業収入である。ハウジング・アソシエーションは大規模なチャリティ団体であるが、自らの管理運営するソーシャル・ハウジングに住む失業者世帯の自立支援を行うために、アカウント3に就労訓練を委託しているのである。こうしたハウジング・アソシエーションとの取引関係が、アカウント3のような労働統合型社会的企業の事業展開にとって極めて重要な基盤となっているのである。

(図3) アカウントの財源構成 (2010年8月1日から2011年7月31日の会計年度)



## 6 まとめ

以上、英国における労働統合型社会的企業が直面している制度上の課題について、ワーク・プログラムを中心に検討し、また、そうした中で生き残りをかけて事業を展開している労働統合型社会的企業の事例として、アカウント3を中心に見てきた。ここから読み取れることは何だろうか。英国では、労働統合型社会的企業が一般労働市場へ移行支援を中心的な目標とするアクティベーション政策を基盤として発展してきた。しかし、ワーク・プログラムにより、営利企業による寡占化が進む中で、移行支援のみに特化した労働統合型社会的企業は生き残りが困難な状況にあるように思われる。そして、重要なことは、アカウント3の事例に見られるように、制度の枠外で、ハウジング・アソシエーション等をはじめとした地域のネットワークを豊かに築きつつ、Community Enterprise（地域密着型の社会的企業）として持続可能な発展を図ることであるように思われる。そうした Community Enterprise としての発展を支えるインフラストラクチャーのあり方やコミュニティ開発の仕方について、引き続き検討していくことにしたい。

### 【参考文献】

DWP 2012 *The Work Programme: The First Year*, DWP.

Social Enterprise UK 2011 *Fight back Britain, A report on the State of Social Enterprise Survey 2011*, SEUK.

Social Enterprise UK 2013 *The People's Business, State of Social Enterprise Survey 2013*, SEUK.

大高研道 2008 「イギリス社会的企業による就業・自立支援の地域的展開」、『日本社会教育学会紀要』44、21-30頁。

中川雄一郎 2005 『社会的企業とコミュニティの再生—イギリスでの試みに学ぶ』、大月書店。

中川雄一郎 2009 「社会的企業と女性の自立—女性のための社会的企業「アカウント3」の創造と展開」、『政経論集』77（3・4）、171-224頁。

藤井敦史・原田晃樹・大高研道編 2013 『闘う社会的企業—コミュニティ・エンパワーメントの担い手』勁草書房。

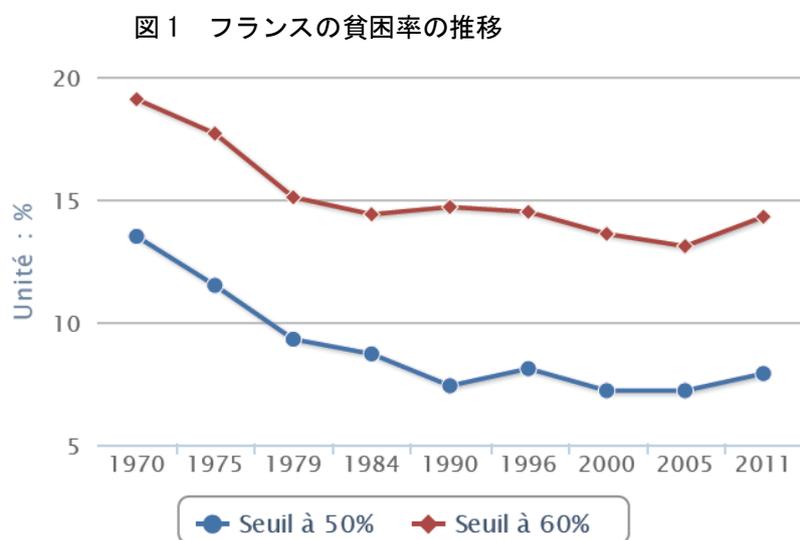
## 2 フランスにおける生活困窮問題と中間的就労

福原宏幸（大阪市立大学 教授）

### はじめに

2008年のリーマンショックによる経済危機と2011年の欧州金融危機を踏まえて、フランスでは、2008年には7%程度まで低下していた失業率が2009年には上昇に転じ2013年第3四半期には9.8%に達した。他方、貧困率（OECD水準の所得中央値50%貧困率）は、2002年から2007年の期間は6.5%から7.2%の間を推移してきたが、2008年の経済危機以降上昇し、2011年には7.9%となり再び貧困問題が大きく取り上げられるようになった<sup>1</sup>。

こうした社会問題の深刻化にともなって、最低生活保障制度である就労連帯所得（RSA）受給者は2008年132万人から2013年12月には179万人へ増加した<sup>2</sup>。また、こうした問題は都市郊外の「脆弱都市区域（ZUS）」においてより深刻となっている。



出所：Observatoire des inégalités, web サイト。

フランスでは、こうした問題に対して様々な支援策が実施されているが、ここでは、就労にあたってさまざまな困難を抱える人々に対する社会的職業的参入支援とりわけ職業的参入支援の制度的枠組

<sup>1</sup> ちなみに、フランスをはじめEUでは、所得中央値60%の貧困率もあわせて重視され、これで見ると、2002年-2008年は12.9%から13.4%の間で推移していたものが、2011年には14.3%に上昇した。[Observatoire National, 2013. Observatoire des inégalités, web サイト]。また、フランスをはじめEUでは、今日、広義の社会的排除を、相対的金銭的貧困（所得中央値の60%）、物質の極度な欠乏（9項目から成るリストの内4項目の物質的欠乏）、世帯員全員合計の総労働時間の少なさの3基準のうち少なくともどれか一つ以上の問題を抱える「貧困リスクあるいは社会的排除」率がある。フランスのその数値は、2010年19.2%であった [Union Européenne, Statistiques sur l'inclusion Sociale, web サイト]。

<sup>2</sup> 2009年までは参入最低限所得（RMI）とひとり親手当（API）の合計。また、2010年9月からは、25歳位未満の若者に対し、直近3年のうち2年間の就労経験があることを条件として、「就労若者RSA」が支給されるようになった。

みについて述べることにする。また、その取り組みを行っている社会的企業の事例を1つ取り上げて紹介することにする。

## 1. 生活困難者の参入支援制度

フランスでは、職業経験の少ない若者、低学歴者、長期失業者、生活困窮者などに対して必要に応じて最低限の生活を保障する制度を構築するとともに、社会参入と職業的参入に向けた支援策を、1980年代から徐々に充実させてきた。とくに、生活困窮にある者に対しては、1988年参入最低所得（RMI）が制度化され、その部分的な修正を経て2009年には就労連帯所得（RSA）へと改革がなされた。これらの制度では、最低生活費給付とあわせて、社会的参入と職業的参入制度があわせて実施されている。

社会的参入では、就労の阻害要因となっている様々な課題の克服——健康回復、アルコール依存などの克服、日常生活習慣の獲得、こころの病の克服、指導員や他者との交流、ボランティア活動への参加（就労体験）など——を通して、社会的なつながりの結びなおしと、自尊感情の回復を図る。またこの事業は、福祉事務所との連携のもとで民間アソシエーションが実施している。

社会参入が果たせるようになった者には、職業的参入のための活動が用意されている。それを実施する制度的枠組みが、「経済活動による参入支援 L'insertion par l'activité économique (IAE)」である。これを構成する様々な支援は、すでに1980年代から民間支援団体によって取り組まれて、政府もそれらを支援してきたが、1998年の「社会的排除との闘いに関する法」によりIAEとして制度化されることになった。

また、これと関連して重要なことは、この職業的参入過程における被支援者の地位とその所得の問題である。これについて、触れておきたい。

## 2. 「経済活動による参入」制度

まず、IAE制度についてみていこう。労働・雇用・職業訓練・労使対話省のホームページでは、次のように、IAEを定義している<sup>3</sup>。

IAEは、社会的および職業上の困難（年齢、健康状態、不安定さなど）によって雇用から最も切り離されてしまった人々に対して、彼らの職業的参入を容易にするために強化された伴走型支援を受けられるようにするものである。参入支援企業 L'entreprises d'insertion (EI)、仲介アソシエーション L'association intermédiaire (AI)、参入支援派遣企業 L'entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)、参入支援作業所 L'atelier et chantiers d'insertion (ACI)などの特殊な組織が、政府と協約を結んで、これらの労働者を受け入れ、伴走型の支援を行う。

対象は、RSA受給者はもちろんその他の社会扶助を受けている者、長期失業者（1年以上職業安定所に登録し、再就職していない者）、25歳以下の困難を抱えた若者、障害者と認められている労働者等も対象となる。これらの職業的参入支援の期間は2年間である。

次に、それらの参入支援の事業組織の特徴について整理しておこう。なお、参入支援組織の形態に

---

<sup>3</sup> Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social, *Insertion par l'activité économique*. <http://www.emploi.gouv.fr/thematiques/insertion-par-activite-economique>.

は、1998年に法的に承認された上記の4種類のほかに、「地域主体による管理組織 La Régie de Quartier (RQ)」と「参入及び資格取得のための雇用主連合 Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)」がある。また、いずれの組織も、法にもとづいて国との間で協定を結び、国の監督のもとで事業を展開している。

表1 6つのIAE組織の特徴

	財やサービスの生産	人材の紹介 ／派遣	特殊な事業目的
非市場分野／雇用にあたって困難度の高い人が対象	ACI 2011年1,844事業所	AI 2011年763事業所	RQ 約140事業体
市場部門／比較的雇用に近い人が対象	EI 2011年約979事業所	ETTI 2011年232事業所	GEIQ 約120事業体

出所：DARES,2013およびBITTON女史のヒヤリングから、整理した。

これら6つの制度の特徴を簡単に示したのが、表1である。

まず、事業形態についてみると、ACIとEIは、モノやサービスの生産に従事する。これに対して、AIとETTIは、労働者の紹介、人材派遣の業務を行う事業体である。ただし、AIの場合は派遣元による雇用であるのに対して、ETTIは派遣先の雇用の扱いとなる [Ministère du travail…, webサイト]。RQとGEIQは、それぞれ固有の事業目的をもって活動を展開している。事業の特徴として、全体的に、建設業、廃棄物処理とリサイクル事業、清掃業、惣菜製造を含むレストラン業などが多いが、AIの場合には、女性が半数強を占めていることもあり、家事手伝い業などの割合が高くなっている。

RQは、地域の住民、事業組織、社会的投資家によって組織された団体であり、地域再開発と結びついた職業的参入事業を行っている。具体的には、地域の建物改修や緑地管理などの地域の生活環境改善に取り組むとともに、地域住民を優先的に雇用して、地域住民の社会的つながりの媒介役あるいは創出をめざす。事業は、ほとんどがACIの事業形態をとっている [La Régie de Quartier, webサイト]。

最後のGEIQは、厳しい労働環境などの理由で厳しい求人状況にある経済セクターの雇用主が地域ごとにつくった団体で、フランス全国に約160団体ある。この組織は、建設業やレストラン業など、慢性的な求不足の業界の事業主が団体をつくり、求職がむずかしい人たちに職業的参入支援を使って職を与えると同時に、その過程で職業資格をえられる契約 *Contrat de qualification* を当事者と結ぶことを特徴としている。こうすることで、就職困難な若者たちが就労期間中に職業資格を取ることができようになると同時に、人材不測の解消をめざそうというものである [GEIQ, webサイト]。

また、これらのIAE組織は、事業の市場性と支援対象者の観点から、2つのグループに分けることができる。まず、ACI、AI、RQの3つは、就労可能とはいえ実際には就労に至るまで相当の時間と社会的参入支援を含む多様な支援が求められる人たちを対象としていることから、彼らに対する就労支援にはコストもかかるため非市場分野に属している。他方、EI、ETTI、GEIQの3つは、比較的雇用に近い人たちを対象に、相対的に高い就労能力の育成を目的とすることから、一般企業との競争を余儀なくされる市場部門に属す。

このように、前者のグループと、後者のグループでは、その支援の役割、支援を受けた労働者の出口、さらに国から財政的支援が大きく異なる。

前者のグループは、一般就労にまだまだ遠い所にいる人たちの支援であることから、社会参入支援

と同時進行しながら職業参入支援を実施している。したがって、健康回復、生活リズムの回復、就労に休まず参加する習慣、与えられた課題をやり遂げる能力、簡単な就労を体験する中で自分の能力ややりたいことの発見などが取り込まれる。また、支援は、補助雇用契約（Contrats aidés）<sup>4</sup>にもとづくことから、支援期間は2年間の期限付き雇用（通常は最長18か月であるが）で、労働者としての諸権利を受けることになる。時間当たり賃金は、全国最低賃金相当額が支給される。したがって、支援期間の終了に伴う出口は、もちろん一般企業などへの就職もあるが、多くはEIやETTIへの移行となり、引き続き職業参入支援を受ける者が多い。また、事業者に対しては、国からの補助金が支給されるが、年間総経費の70%までが国の助成金で賄われ、残りの30%は自前の売り上げで賄われる構造となっている。

他方、後者のグループは、比較的一般就労に近いことから、それぞれの事業所が実施している業務内容についての職業訓練が重視される。ただし、EIとETTIでの訓練は、必ずしも公式の職業訓練資格の取得ではなく、与えられた仕事をきちんと成し遂げることができる能力を身につけるものである。また、健康管理や多重債務などの就職阻害要因があればそのかいけるといった社会的参入支援もまた、実施されている。なお、GEIQの場合は、先にも述べたように、地域の経済セクターごとの事業主の取り組みであることから業界団体に通用する職業資格の取得が可能である。支援期間は最長2年間であり、被支援者は、ここでも労働者としての権利が保障されており、最低賃金を上回る賃金が支給されている。その出口は、一般企業への就職（ポジティブな出口）と公的職業訓練（ダイナミックな出口）が想定されており、国が策定した基準では、これらの出口につながる者は採用者の60%以上であることを求めている。国からの補助金は、総支出額の20%以下となっており、80%は事業売上からのやり繰りでもって事業を運営することが求められている。

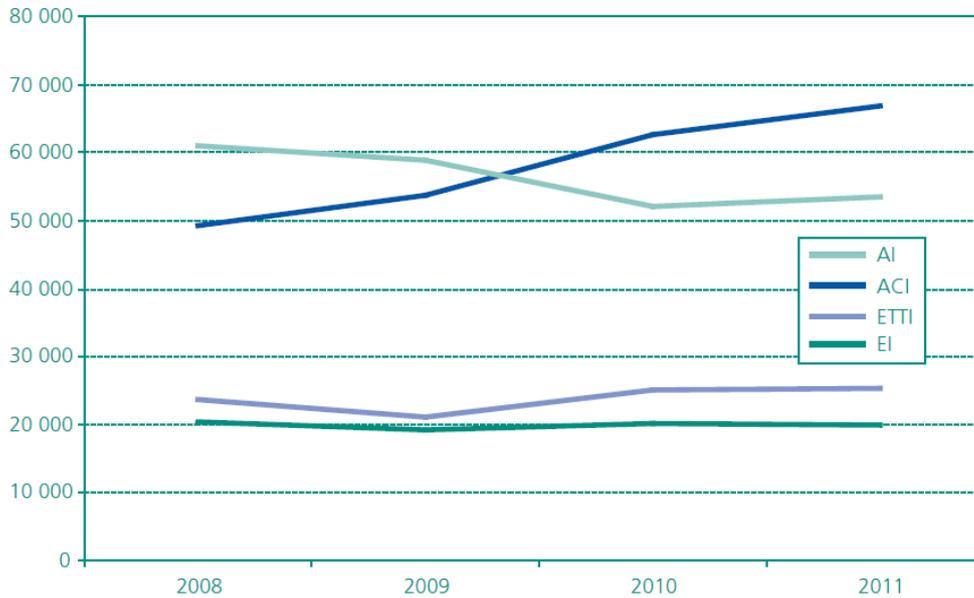
このように、IAE組織には6種類があるが、それぞれ固有の機能を持っていることがわかる。また、国との契約にもとづく認可による事業であるが、それに基づく補助金によって支えられている部分も大きい。とくに、ACI、AI、RQの場合は、これなしでは事業が成り立たないといえるだろう。しかし、その分、事業が健全に実施されているかどうかについて、国による厳しい監督・監査が実施されている点も強調しておくべきだろう。国との契約の維持にあたっては、定款、年次報告書、理事会名簿、会計、年間予算、資産、人事名簿などの書類の提出が義務付けられ、年度ごとの監査を受けなければならない。経営に問題がある場合には、民間の監査会社からの審査並びに経営改善を受け、それにこたえる努力が求められる[以上は、BITTON 女氏とGOMIS 氏のヒヤリングによる]。

この20年間の間に、フランスでは、こうしたIAE組織が着実の増加し、またこれらの組織で支援を受ける労働者数も増えている。2011年のIAE組織の状況は、全国に3,818組織（RQ140組織とGEIQ120組織を除く）、雇用者総数166,000人、フルタイム換算での雇用者総数45,000人であった[DARES, 2013]。また、ACI、AI、EI、ETTIそれぞれによる被支援者数の推移を示すと、図2のとおりとなる。

---

<sup>4</sup> 補助雇用契約には、4つの制度がある。一つは、参入単一契約・雇用伴走支援契約（Contrat Unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi, CUI-CAE）で、とは、社会的および職業上の困難を抱える未就労者の職業的参入を促進することを目的にした制度で、非市場部門での雇用における伴走支援契約である。二つ目は、同様の目的であるが、市場部門での雇用優先契約（Contrat Unique d'insertion-Contrat initiative emploi, CUI-CIE）がある。三つ目は、2つ目と同様であるが海外県において適用されているものCUI-CAE-DOMがある。四つ目は、非市場部門での就労困難な16-25歳までの若者を対象にしたものがある。

図2 IAE各組織の被支援労働者数の推移



出所：DARES,2013。

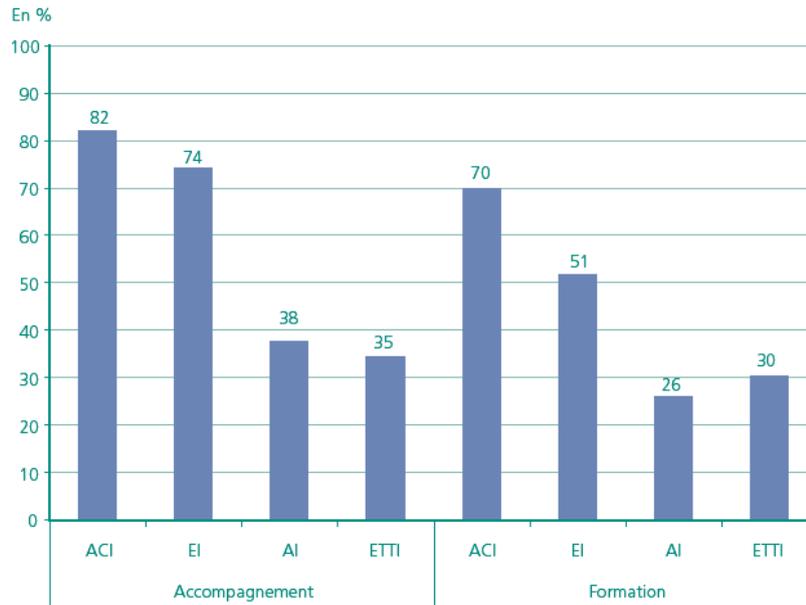
ところで、こうした職業的参入支援を受けているもののうち、RSA など社会的扶助の受給者は、どの程度占めているのだろうか。それを示したものが表2である。人材紹介や派遣の形態で職業的参入支援を行っているAIとETTIでは、20%台と少なくなっている。これらの事業部門は、派遣先事業者との関係のなかで仕事につながる可能性が高いこともあって、扶助受給の必要性が低いという事情がある。ただし、日本の派遣事業と異なって、派遣期間は短くまた、継続的な派遣業務への従事は禁止されていることから、就職後の仕事は比較的安定したものが多いといわれる[BIZEUL 女子へのヒヤリング]。いずれにしろ、全体的にも、こうした職業的参入支援の対象者は、最低所得保障(RSA等)受給者とそこに至らない生活困窮者を合わせて対象として実施されていることがわかる。

表2 IAE各組織の被支援者に占める社会的扶助受給者の割合(%)

	ACI	EI	AI	ETTI	合計
RSA 受給者	54	37	23	18	34
その他の社会扶助受給者	9	11	6	6	8
合計	63	47	28	24	42

出所：DARES,2014。

図2 IAE 各組織の被支援労働者数の推移



出所：DARES,2014。

もう一つ興味深いのは、IAE 組織において、従業員に対する支援として、何が重視されているかを示したデータである。詳細の説明は紙幅の関係で省略するが、個別的伴走型支援（相談事業）と職業訓練のいずれを提供しているかを示したものである。全体的には、職業訓練よりも個別的な伴走型支援（相談事業）が重視されている状況がわかる。

### 3. 参入支援企業 Clair et Net（クレール・エ・ネ）の事例

ここでは、一つの参考事例として、環境に配慮した清掃事業を営む参入支援企業 (EI) Clair et Net (クレール・エ・ネ)<sup>5</sup>を取り上げたい。

会社名 Clair et Net の Clair は「澄み切った」、Net は「清潔な」を意味する。文字通り、ビルやアパートマンの清掃を担う会社である。会社は、パリ市 18 区モンマルトルの丘の東、サクレ・クールの下に位置する「黄金のしずく地区 le quartier de la Goutte d' Or」にある。この地区は、貧困層や移民が多く暮らす「脆弱都市区域 (ZUS)」であるとともに、現在再開発が進められている地区である。

この地域の仕事のない移民 2 世・3 世の若者たちの職業的参入を目的に、この地域にある若者非行防止アソシエーションの関係者によって 1997 年に創設された。現在は、EI としての職業的参入支援に取り組んでいる。

3 人の管理者（所長、清掃技能指導者、社会的支援員）による職業的参入支援のもとで、18 人の従業員（2014 年 3 月時点で男性 12 人、女性 6 人）が働いている。

この会社の強みは、特殊な洗剤を使うことによって、環境に配慮した質の高い清掃事業を行っている点にあり、これによって、よりきれいに清掃ができるだけでなく、労働者の労働環境も大きく改善

<sup>5</sup> Web サイトは、<http://clairetnet-ecoproprete.org/>。

された点にある。これによって、一般の民間企業に決して負けない事業成果を上げることができている点にある。

ここで働く従業員がどういった機関から紹介されて、この Clair et Net で就労するようになったのかを整理しておく。

もともと、この地区の就職に困難を抱えた若者の就労支援から出発したこともあって、2000年までは若者のみの支援を行ってきた（1998年の「社会的排除との闘いに関する法」では、原則こうした構成は禁止されたが）。しかし、清掃事業の経営の行き詰まり、若者だけの支援の限界にぶつかるなかで、それ以降は、地域にある中間支援組織との連携のもとに、地域の若者を受け入れつつ、他の機関からの紹介も受けるようになった。しかし、もっとも大口というべき雇用局 Pole Emploi や RSA 受給者の紹介機関である CAPI からの紹介は、極力少数にとどめているという特徴をもつ。

ゴミス (Gomis) 所長によれば、事業の安定的経営と職業参入支援の両方をうまく両立して進めていくには、受け入れる対象者を選考する必要があるとのことであった。まず、退所者が出るのが決まり、退所約1か月前に、信頼関係でつながっている紹介機関に問い合わせたり、向うから照会がある中で、適切な人材を選考する。その基準は、①現在働いている人の特徴をみながら、その組織のなかでうまく働くことができ仲間とうまくやっていける人、②抱えている困難の解決のあり方などを考えながら選び出す。こうしたことに気を付けるのは支援の重要さもさることながら、顧客が満足いく仕事を提供しなければ事業は成り立たないと考えるからである。このようなバランスを考えながら、採用する人員を選考するという。中間的な就労支援機関だとはいえ、あくまでも市場部門ななかで競争に勝ち残ることが求められていることを重視することが必要だという。この EI という組織は慈善団体とは違うということである。

表3 Clair et Net 従業員（職業的参入支援対象者）17人の紹介元機関

人数	紹介機関	摘要
7人	Espace de proximité emploi Goutte d'Or 「黄金のしずく地区近隣雇用相談所」	同地区の中間支援アソシエーション Salle Saint Bruno が運営する雇用相談機関。この黄金のしずく地区の人を対象に雇用相談を受けるオフィス
2人	Espace liberté emploi 「雇用の自由事務所」	Pole Emploi 雇用局の刑務所入居者就職支援専門機関。常時、服役中のものを1から2名受け入れている。
2人	Pole Emploi 雇用局	政府系の職業紹介機関。
3人	Les Plan locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) de Paris Nord-Est 「参入と雇用のための多年度地域計画・パリ北東部事務所」	2010年に、パリ市が18・19・20区住民とりわけ最も困難を抱える人の参入と雇いを支援するための多年度計画であり、20区にオフィスがある。
3人	Les Cellules d'appui pour l'insertion(CAPI) 「参入相談受入支所」	RSA 受給者の受け入れと伴走支援を実施する機関で、Espace Insertion を補完する位置にある。

出所：GOMIS 氏へのヒヤリング調査（2013年3月15日）から。



写真1 Clair et Netのオフィスの正面  
黄金のしずくが描かれている。



写真2 Clair et Netの従業員の皆さん  
左から2人目がゴミス所長

その結果の一つが、CAPIからのRSA受給者数の少なさに現れている。また、Pole Emploiからの紹介の少なさに現れている。前者については、RSA受給者においては就労意欲をもった人が少ないという理由で、後者については、一度に160人分もの求職票を送られてきても選考ができないからというものであった。紹介機関の担当者と、受け入れ対象者の意欲や抱えている困難などの情報を共有しながら、一緒にその人を支援する態勢をつくることで初めて当事者にとっても、満足のいく支援が受けられるからだという。

このように述べるゴミス氏が、支援において大きなこだわりを持つのは服役者就労支援である。フランスの服役者支援では、長期服役者や終身刑であっても25年間服役すると、監督付自由(Liberté surveillé)が与えられ、服役期間中であっても監視のもとで日中は外に出て働き、夜間は刑務所に戻るというものである。また、条件付き自由(Liberté conditionnel)があり、これは、もし監督付自由のもとですべての行動が問題を起さずことなくうまくすすめば刑務所を退所する自由があるというものである。ゴミス氏は、軽犯罪者ではなく、むしろこうした長期服役した重犯罪者の支援は難しいしなかなか受け入れるところがないが、ぜひやりたいということで、一貫して受入をおこなっている。

## むすび

2011年段階で、IAE組織には、RQとGEIQを含めて全国に約4,000組織があり、雇用者総数166,000人、フルタイム換算での雇用者総数45,000人という規模を誇っている。これは、言い換えれば、就労に向けての中間支援活動が、フランスでは毎年これくらいの規模で実施されているということである。フランスの人口は日本の約半分であることから、日本に置き換えてれば、その倍の規模で、中間的就労支援事業が展開されていることを意味する。きわめて大きな規模で、こうした事業が取り組まれているとあってよいだろう。

このIAE組織の特徴をいま一度整理しておこう。第1に、IAEを担う組織形態には6種類があり、それぞれが支援対象者ならびに支援側のニーズに合ったかたちで展開されていることが、きわめて興味深い。第2に、こうした活動は、1980年代にはじまり、1998年の「社会的排除との闘いに関する法」によって制度化されてきたが、政権が左右に大きく揺れつつもこの制度の大枠は決して揺るがないところに、社会的包摂にかけるフランスという社会と政治の普遍的な強さをみてとることができるだろう。第3に、その過程で、こうした就労支援対象者は、ACI、AI、RQで受け入れている就労に遠い者には補助雇用契約Contrat aidéによる最低賃金を保障し、EI、ETTI、GEIQで受け入れている就労に比較的近い者には最低賃金以上の賃金が支払われるとともに、社会保険など労働者としての権利が保障されている点も大きな特徴といえるだろう。第4に、しかし、この職業的参入支援過程に

においても必要な場合には個別的な伴走型支援あるいは社会的参入支援が実施されていることも重要である。第5に、こうしたIAE組織の経営状態の監査がなされるとともに、経営改善のための助言がなされていることも大きな特徴といってよい。そのほか、それぞれの事業組織別に全国的な連合組織<sup>6</sup>があり、あわせてより横断的なFNARS<sup>7</sup>のような全国組織によって、こうしたIAE組織の強固な当事者組織が存在することが、政府や自治体に対する一定の交渉力をもっていることも重要な意味を持っているだろう。

こうしたIAE組織は連帯経済の担い手であり、社会連帯経済を支えるひとつの部門として位置づけられている。しかし、フランスの社会連帯経済全体をみると、この部門が占める割合は、決して大きくはない。

フランスの社会連帯経済の規模は、就業者でみると2010年226万人、全就業者の約10%を占め、2006年から2008年にかけての就業者増加率では、公務部門が-0.8%、民間企業部門+1.8%であったのに対して、社会的連帯経済部門は+2.4%と高くなっていた。分野別では、非営利組織（アソシエーション）で約143万人がフルタイムで働き、生産協同組合で約29万人、共済組合が約10万6000人、そして財団が約5万3000人となっている。業種別では、社会福祉部門が最も多くて約85万人、次いで教育部門約34万人、そして金融保険部門約25万人となっている（CRES 2011）。

フランスでは2012年に成立した社会党オランド政権のもとで、ブノワ・アモンが経済金融省社会的連帯経済・消費担当大臣に就任し、社会連帯経済法（loi relatif à l'économie sociale et solidaire）の成立が目前に迫っている。これによって、さらに社会連帯経済の発展が期待されており、それにとまってIAEの活動が拡大することになるだろう。

また、社会連帯経済の一翼を担う労働者協同組合（固有の労働者協同組合であるSCOPと社会的公共利益協同組合SCIC）は、2012年、全国に2165団体（SCOP 2004団体、SCIS 161団体）があり、組合員23,370人、被雇用者43,860人の規模となっている〔FRIEDRICH女史ヒヤリング・データから〕。IAE組織に占める労働者協同組合の割合は、今日のところ、決して多くはない。2011年、EIにおいては全事業組織のうち4.2%であり、ETTIの全組織においては1.7%でしかないというのが現状である〔DARES, 2014〕<sup>8</sup>。労働者協同組合において、IAEへの取り組みが盛んになることが今後期待されている。あるいはまた、就職困難者の継続的就労の場としての可能性の追求が、今後の課題といえるだろう。

#### 【参考文献】

CRES (Chambre Régionale de l'Economie Sociale de Bretagne) 2011: *Portail de l'Economie Sociale et Solidaire*. <http://www.ess-bretagne.org/>, 2012年9月15日閲覧。

DARES 2013, 'L'insertion par L'activité économique en 2011', *DARES Analyses*, No.063, Octobre 2013.

DARES 2014, 'Les salariés des structures de l'insertion par l'activité économique', *DARES*

<sup>6</sup> AIについてはL'Union Nationale des Associations Intermédiaires (UNAI)がある。ACIについてはLe Syndicat National des Employeurs pour les Ateliers et Chantiers d'Insertion (SYNESI)がある。EIとETTIでは、2つが合わさってLe Comité National des Entreprises d'Insertion (CNEI)がある。また、RQは**Le Comité National de Liaison des Régies de Quartier (CNLRQ)**、GEIQは、Le Comité national de Coordination et d'Evaluation des GEIQ (CNCE-GEIQ)がある。

<sup>7</sup> 正式名称は、*Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale* 「**困窮者受入と社会的参入にかかわるアソシエーション全国連盟**」である。

<sup>8</sup> ちなみに、EIを担う事業組織で多いのは、アソシエーション47.4%、有限会社29.0%、1株主有限責任会社6.1%、株式会社3.7%であり、ETTIでは、アソシエーション35.7%、有限会社35.7%、1株主有限責任会社14.1%、株式会社6.2%であった。

*Analyses*, No.020, Mars 2014.

エム・アール・アイリサーチアソシエイツ株式会社 2013, 『 中間的就労の支援制度に関する海外実態調査報告書（平成24年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業） 』。

Ministère du travail, d'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Sociale, webサイト、2014年3月20日閲覧。

【ヒヤリング・データ】

BITTON, Sonia, Union Régionale des Entreprises d'Insertion (UREI) Il-de-France 副代表、2013年3月15日、2014年3月13日。

BIZEUL, Anne, Optim Emploi (L'entreprises de travail temporaire d'insertion) 所長、2013年3月15日。

FRIEDRICH, Catherine, Confédération générale des SCOP (CG-SCOP) 研究部門担当者、2014年3月11日。

GOMIS, Larence, Clair et Net (L'Entreprise d'Insertion) 所長、2013年3月15日、2014年3月13日。

### 3. イタリアにおける生活困窮問題と中間的就労に対応する雇用政策 ～社会的協同組合とコミュニティ協同組合と関連づけて～

田中夏子（都留文科大学 非常勤講師）

#### 本報告の構成

はじめに、日本の「中間的就労」概念に対応するイタリアの労働政策について概観する（「1. イタリアにおける「学校」から「仕事」への移行プロセスと労働政策」）。次いで、そうした労働政策を活用しつつ、失業者や若年層、ハンディを持つ人々とともに仕事起こしを行ったり、雇用の場を生みだしてきた社会的協同組合、および近年、若年の雇用創出と地域課題の解決を連動させるとして着目され始めたコミュニティ協同組合の取り組みを例示する（「2. 労働参入契約に担い手としての非営利セクター～社会的協同組合とコミュニティ協同組合の役割を中心に～」）。

最後に、上記から示唆として得られる点、課題として留意すべき点を小括として挙げる。

#### 1. イタリアにおける「学校」から「仕事」への移行プロセスと労働政策

イタリアでは、2000年代後半、金融危機や経済成長がマイナスに転じる中で、失業やワーキングプアの広がりを受け、貧困層が増大傾向にあり（図表1）、南部・若年層・女性において、失業、貧困の矛盾の集中化が見てとれる（図表2）。特に若年層の周辺化が著しいが、その背景にある労働市場の構造的特徴について、以下2点を確認しておきたい。

第一に、もともとイタリアにおいては、学校から職業への移行の仕組みが希薄であることが挙げられる。中小企業を主力とするイタリアの労働市場においては、就職後、企業による職能形成の機会が日本と比較すると乏しく、職業的専門性の低い若年層は、労働市場において周辺化される傾向が強い。そうした課題に対応するため、「インターンシップ制度 (tirocini)」、「見習い制度 (apprendistato)」、「労働参入契約 (inserimento lavorativo) 制度」等、若年層を対象とした雇用政策が採られている

1（図表3）。

このうち、「労働参入契約」は、当初「訓練労働契約」（法律863号（1984年））として始まったものだが、この導入時期と社会的協同組合の台頭時期とが重なっている点に留意しておきたい。社会的ハンディの保有者を3割以上含むとされるB型社会的協同組合においては、労働参入契約制度の活発な利用が見られた。

第二は、2000年代前後に進行した労働市場の規制緩和策のもと、多くの非正規労働枠が制度化されたことである。有期雇用契約の適用拡大を始め、「呼び出し労働」、「分割労働」、「プロジェクト労働」等、断片化した労働契約が認められるようになった。このうち「プロジェクト労働」や「継続連携労働」は、労働法の対象である従属労働と自営労働との間にある「準」従属労働として位置づけられ、雇用労働法制上の保護対象とならないため、これと参入労働を組み合わせる傾向が生まれた。2003年以降、行政による監視制度の強化等、不安定雇用の濫用を規制する法改正がなされたが、社会的協同組合においても、ハンディのある者については従属労働に限らず「プロジェクト労働」に類似した「継続連携労働」を用いることを禁じていないため、一部の協同組合には同労働の活用が見られた。

---

1 非典型労働を含むイタリアの最近の労働政策については、厚生労働省『2010～2011 海外情勢報告』第1章イタリアに詳しい。<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/12/pdf/tokusyuu>  
2014年3月8日閲覧

以上 2 点、すなわち訓練的雇用の拡充と労働形態の多様化は、若年層の労働市場参入や失業者対策を意図したものであったものの、結果として不安定就労の拡大、滞留をももたらし、なおかつ社会的協同組合等でも雇用と自営の中間領域にあって労働法上の位置づけの困難な契約の活用が一部みられたことを確認しておきたい。

こうした傾向を受け、3 大労組の一つ、CGIL 青年部ではインターンシップ制度等、若年層が学校社会から職業社会へと移行する際に設定されている多様な回路について、これがワーキングプアを生みだしたり、あるいは移行段階への滞りを恒常化する等の問題をもたらすとして抗議活動を展開すると同時に、「見習い制度」については国、自治体、事業者団体と労組との連携のもとで、ディーセントな見習い制度への改革を模索している<sup>2</sup>。

## 2. 労働参入契約の担い手としての非営利セクター

### ～社会的協同組合とコミュニティ協同組合の役割を中心に～

#### 1) 社会的協同組合

イタリアでは、生協や農協、漁協、労働・生産協同組合等と並んで「社会的協同組合」が協同組合法人の一つとして存在しており、主として、福祉、文化、環境、教育、情報、農業、工芸といった分野で事業活動を展開する（全国に約 13000 団体）。協同組合の一類型として制度化されたのは 1991 年だが、その前身となる活動は 1970 年代から各地で芽生えており、とりわけ、社会的ハンディの保有者が仕事や労働を通じて社会参加を果たすことを重視し、これを社会的協同組合 B 型として定着させた<sup>3</sup>。

##### ① B 型社会的協同組合の特徴

B 型の場合、社会的不利益を被る労働者の割合は、報酬を受ける労働者の 30% を下回ってはならない。同時に「(不利益を被る労働者は) その主体的な地位と両立させるべく当該協同組合の組合員でなければならない」とし、参加が量及び質において実質的なものとなるような法的規定を有する（社会的協同組合法第 4 条第 2 項）。B 型社会的協同組合で 3 割以上を構成する「不利益を被る労働者」とは、「労働市場への参入に困難を抱える者（若年層、移民、単独で子育てをしている親等）、各種の障害（知的障害、身体障害、知覚障害、精神障害）を持つ者、言語的・文化的マイノリティ、高失業地域の女性、長期失業者（過去 16 か月中 12 カ月の失業等）、刑余者等であるが、「不利益」の見極めは基礎自治体のソーシャルワーカーとの連携で、比較的柔軟な運用がなされている地域もある。

以下では、イタリアの社会的協同組合の約 1 割が存するというシチリア州の協同組合、2 例（A 型、B 型）を見て行く。シチリアは図表 2 に見る通り、男女ともに南部の中でも高い若年失業率を示している州である。

##### ② 事例「ラ・チッタ・デル・ソーレ」(La Citta del Sole)

<sup>2</sup> 「CGIL ニュース 労働;見習い制度改革は社会にとって重要な成果として結実」 (riforma apprendistato e' risultato importante frutto delle parti sociali) [www.cgil.it/news](http://www.cgil.it/news) 2014 年 3 月 8 日閲覧

<sup>3</sup> 社会的協同組合では、「公共的利益」創出の方法として二種の活動、すなわち A 型「社会福祉、保健、教育サービスの運営および B 型「社会的不利益を被る者の労働参加を目的とした、農業、製造業、商業及びサービス業等の多様な活動」を行う。

福祉・教育・文化のニーズに応え、女性の働く場の創出する「ラ・チッタ・デル・ソーレ」(La Citta del Sole、社会的協同組合A型)は、1981年に設立され、医療福祉、職業教育、社会的観光等の分野で30年の事業実績を有する。高齢者・障害者・児童に関わる在宅サービス、知的障害・精神障害に関わる小規模施設の運営、若年層を対象とした職業教育の他、反マフィア教育のワークショップ等、シチリアが抱える「闇」に抗するための法教育も手掛けている。同組合の総責任者は法律家だが、事業経営の責任者3名はいずれも20代の女性だ。仕事に従事しているのは335人(うち、出資組合員は138名)で、その8割を女性が占める。従事者のうち約2割はパートタイムだが、日本とは異なり無期雇用契約に基づくもので、労働者の権利はフルタイムと同様である<sup>1</sup>。

若年女性の失業率が高い地域において300名規模の雇用を維持しながら、社会的ニーズに応え続ける意義は深い。

### ③事例「ミモザ」(Mimosa)

刑余者等、社会的排除の対象となる人々の社会参加、労働参加(経営参加含む)を追求する「ミモザ」(Mimosa、社会的協同組合(B型))は、1995年に数名の女性たちによる生産・労働者協同組合として設立されたものの、同組合の経営困難を受け、メンバーも一新し再出発した。男性5人の従業員で構成されるが、うち4人が刑余者で、全員が経営に参加権をもつ。公共施設(学校、公園、道路)の植栽管理、造園を主たる事業とする。2004年以降は、協同組合コンソーシアムの3組合で市内清掃事業を合同受注し、実質的には70名前後で事業を遂行している(うち4割は経営に参加権を持つ組合員)。

一般の労働者にとっても失業率が高い地域において、ハンディがある場合の労働市場参入の壁は一層高いといえよう。その中で少数数であっても、専門性において評価の高い事業を維持している効果は大きい。

### ④社会的協同組合による「労働を通じた社会参加」の質

本項では社会的協同組合が開発してきた「労働を通じた社会参加」の特徴について、以下2点を挙げておく<sup>2</sup>。

第一は、ディーセントワーク論との重なりである。すべての人々に、労働を通じた社会参加の権利が保障されるべきとする理念の探求は、近年の「積極的労働市場政策」への対応というよりは、1970年代からの取り組みであり、当初から社会的認知と適切な賃金保障をともなった労働がめざされてきた。仕事を通じた人間の成長、適正な組織規模による職場自治、事業運営への参加、社会的意義のある仕事等が提唱され、これらは後にILOが唱えるディーセントワークの理念と重なりが大きい。この社会的協同組合の経験知が、90年代以降、職業教育や職業紹介事情に関わる中で、一般企業からもノウハウ提供が求められる社会的な知恵となっていく(例えば、銀行が、社会的協同組合のアドバイスを受けながら、障害をもつ人々が働くコールセンターを開設する等の例が存在する)。

第二は、社会的協同組合で働く者の受け止めはどのようなものか、という点である。民間営利企業や公務労働者との比較を交えた実証的な研究によると「労働者自身の人生を豊かにすること(仕事の確保、職業的専門家として自己実現等)」、「自分たちがやっていることの理念・価値を分かちあうこと」、

<sup>1</sup> なお、協同組合に働く労働者は、非出資組合員はもとより、出資者組合員も含めて労働協約を適用されるため、同一の労働内容であれば、賃金、労働条件に営利企業との差はない。

<sup>2</sup> 以下はC.ボルツァガによって示された見解の一部を踏襲している。詳しくは田中夏子「資料から読むイタリアの非営利・協同経済の今(5) IRIS 報告書に基づく、社会的協同組合をめぐる「疑問」への回答(C.Borzaga)」協同総合研究所『協同の発見』10月号、2010年参照。

「社会的意義の高い事業に関わること」が、協同組合労働の魅力として挙げられている。

労働市場における移動経路を取り上げた別の調査によれば、B型事業を展開する社会的協同組合には、民間営利会社から転職してくる者も多く、2002年調査では、「社会的協同組合B型」に働く労働者のうち転職経験者の5割近くが、民間営利企業から移ってきたとしている。非営利事業は、「脆弱」で「プレカリエ」な職場であると考えられがちだが、ディーセント・ワークを作っていくことが可能な場、としての受け止めも広がっていると考えられよう。

## 2) コミュニティ協同組合

これまで「参入労働」論は、主として社会的協同組合と結びつけて議論されてきたが、若年の労働市場参入を妨げ、また若者に限らず失業が長期化する背景として、疲弊する地域経済が存在する。そうした地方都市、特に小規模自治体において、地域課題の解決と雇用創出、そして市民参加の3者を結びつけようとの取り組みが2000年代後半から模索されるようになった。

### ① 特徴

人口減や財政難を抱える小規模な自治体等を中心として、様々な実践や制度づくりの機運が高まった(図表4)。コミュニティ協同組合の特徴として着目すべき点は多岐にわたるが、ここでは若年雇用の創出母体という観点から、以下2点を確認しておきたい。第一は、協同組合の構成員が所属する地域社会にとっての利益を創出することを明確な目的として打ち出していること、第二は当該コミュニティの価値を認識し、そのおかれた条件を改善していくこと、そしてそのことを若年雇用の創出を通じて行うことを目的としている点である。図表4にあるとおり、特段、就労支援を掲げているわけではないが、結果として「若者が出ていくしかなかった町での仕事創出」や「就労支援対象のメンバーの受け入れ」を行っている協同組合が散見される。

なお同協同組合は社会的協同組合とは異なり、コミュニティ協同組合という法人格は存在しない。上記2点をはじめ、いくつかの要件を充足することで、コミュニティ協同組合という「アイデンティティ」を備える、という考え方である。したがって実際の法人格は労働・生産協同組合、サービス協同組合等、多種にわたる。

### ② 事例 メルピニャーノ・コミュニティ協同組合

メルピニャーノ市は、南部プーリア州レッツェ県の町で人口2242人(2012年)の小規模自治体である。プーリア州は、図表2にある通り、南部の中では比較的若年失業率が低いものの男性で4割、女性で5割に上る。

なぜこの町が、太陽光発電を軸とするコミュニティ協同組合に取り組むことになったのか。同市の市長、イヴァン・ストメオ(Stomeo)氏は以下のように語る。

「この町が、協同組合として太陽光発電に取り組む意義は二つある。一つは発電施設の設置やそのメンテナンスはじめ電力を活用した施設等で、地域の若い世代に仕事を提供できること、もう一つは、福祉サービスや公共交通等、小さな自治体での、人々の生活の質を向上させることだ。そのことはまた、地域運営に市民が主人公として参加をすることでもある」(仮訳、下線は田中)。

この言葉は、同協同組合の定款第4条によって裏付けられている。

「協同組合の目的は、メルピニャーノ地域およびその近隣自治体の社会全体の利益の探究を提起することにある。そのために協同組合員(事業への従事組合員と利用組合員)の利益に資する特徴ある活動を行ない、エネルギーセ

クター関連の材・サービスの提供と労働条件を、組合員の利益、安全、健康を守りつつ、市場で獲得可能なものと比較して、より優れた条件において実現する。・・・略・・・この目的は地域住民の自己組織化の促進であり、市民と地域のニーズを充足することにつながるものである。そこには、特に次の配慮～すなわち、自然資源の責任ある活用とエネルギー消費削減の実践と家庭経営や生産活動におけるエコロジカルな取り組みを志向する、倫理・文化の促進と普及～といった配慮がなされる。従業員組合員についていえば、組合の目標は、アソシエイティヴな形態による運営と、自らの労働活動、継続的な雇用、そしてよりよい経済的、社会的、職業的条件によって達成される」。

(仮訳、下線は田中)

2013年3月現在、メルピニャーノ・コミュニティ協同組合は129人の組合員を擁し(市の世帯数の15%にあたる)、市内29の太陽光発電設備を運営している。今後の計画では、組合員住宅へのパネル設置を150箇所まで拡大するとしている。立ち上げ時の資金調達は、倫理銀行やCoopfondo<sup>1</sup>から借入した。2013年には新事業として飲料水(瓶)の製造、販売を開始し、事業拡大の途上にある。同協同組合の発電事業では、エンジニア5人、設置工事担当2人、電気技師7名が働いている。

### ③全国的な波及効果

こうしたコミュニティ協同組合は、前述のように財政的困難を伴う小規模自治体で散見されるが、そうした個別地域でのとりくみが定着するには、全国組織によるバックアップの体制が不可避となる。その点で、コミュニティ協同組合をめぐるイタリア協同組合連合会レガコープと、イタリアの小規模自治体(人口5000人未満)が構成する連合組織BAI(Borghi Autentici d'Italia)との連携は注目すべきであろう。

レガコープは「若年層の仕事の創出と必要な社会サービスの具体化、その地に根付いた職の再生、(社会的)観光および環境保全の面からの意義づけによって特徴づけられる「コミュニティ協同組合」の創出を推進する」ことを目的に、またBAIは「若者及び高齢者を始め、そこで生活する人々を大切にす、自覚的で自己決定に基づく地域発展のあり方を活性化するための様々な戦略を遂行する」ことを目的に、相互協力の体制を2010年、コミュニティ協同組合の台頭当初から作ってきており、これがメルピニャーノの取り組みを例外的成功ではなく、全国で共有できる経験知としたといえよう。

## 3. 小括

本稿では、社会的協同組合とコミュニティ協同組合が、就労支援、雇用創出のツールとしてどのように機能し得るか概観してきた。まとめとして、以下2点を挙げておきたい。

一つは、社会的協同組合が「労働を通じた社会参加」を目的として、様々な事業を生みだしてきたのに対して、コミュニティ協同組合は、地域に必要な材・サービスを生みだす過程で結果として仕事起こしをはかってきた。むしろ社会的協同組合においても、「コミュニティの普遍的利益」への貢献が掲げられ、またコミュニティ協同組合でも雇用創出は重視されており、両者の重なりは極めて大きい(事実、メルピニャーノの協同組合を牽引してきたのは、同地で長く活動してきた社会的協同組合のメンバーである)。両者を包括的に捉えながら、その連携、機能分担を検討していく必要がある。

もう一つは、そこで具体化される労働の質を常に問い直す必要性である。協同組合においても、1に述べた「プロジェクト労働」の活用が活発だが、こうした「準従属労働」の広がり、ディーセン

<sup>1</sup> 各協同組合が毎年剰余金の3%を蓄積して形成する基金団体。社会的領域及び国内の条件不利地において活動する協同組合に対し、技術革新や国際化を促す機能。

トワークと齟齬をきたすこともあり得、理念ある活用が望まれる。

例えば、メルピニャーノ・コミュニティ協同組合では、労働組合員の規定が「アウトノモ (autonomo)」とされていることから、協同組合から直接経済的対価を受け取る立場の労働者というよりは、独立自営的な技術者が協同組合を通じて、パネル設置の事業を請け負っている要素が強く、「準従属労働」に位置づく働き方となっている。また、すでに電気事業に関わる一定の職業的専門性が求められる募集となっており、専門性の低い若年の参入というよりも、経営が逼迫する地元自営業者への支援的要素がうかがえる。これは否定すべきことではなく、すでに存在する小規模自営業者にとっての仕事起こしとしてすぐれた手法といえよう。しかし同時に、若年者が参入していくことができる回路、そのための職業訓練の場が伴わなければ、同協同組合の定款に記された事業目的や市長の宣言を具体化するのは難しいことも事実であろう。

総じて、社会的協同組合が蓄積してきた社会的排除との闘いと、コミュニティ協同組合がめざしつつある地域ニーズを市民参加によって実現するための住民自治、団体自治の取り組みとの連携が、きわめて重要であることが確認できよう。

図表1 イタリアの相対貧困率地域間格差 %

	北部イタリア	中部イタリア	南部・島しょ部イタリア	イタリア全国平均
2012	6.2	7.1	26.2	12.7
2011	4.9	6.4	23.3	11.1
2010	4.9	6.3	23.0	11.0
2009	4.9	5.9	22.7	10.8
2008	4.9	6.7	23.8	11.3
2007	5.5	6.4	22.5	11.1
2006	5.2	6.9	22.6	11.1
2005	4.5	6.0	20.4	11.1

Istat, Statistiche report: Anno 2010 La poverta' in Italia, 15 luglio 2011

Istat, Statistiche report: Anno 2007 La poverta' relative in Italia, 15 luglio 2008, Rapporto sulla Coesione Sociale Anno 2013, dic. 2013 より作成

図表 2 イタリア・南部における若年層・男女別失業率

	男性		女性	
	15-24 歳	25 歳以上	15-24 歳	25 歳以上
カンパニア	46.3	14.9	51.2	19.4
プーリア	37.1	12.0	48.3	15.6
バジリカータ	46.8	11.9	55.3	11.8
カラブリア	55.2	15.1	51.0	18.6
シチリア	51.2	14.4	51.4	17.4
サルデーニャ	46.8	13.0	47.9	13.4

出典 Rapporto sulla  
Coesione Sociale Anno  
2013 より作成

図表 3 イタリア若年層等を対象とした、労働市場への本格参入以前の施策

制度名称	内容	対象・期間等	備考
見習い労働 Apprendistato 法律 276 号 (2003)	資格・職業的専門学位 のための見習い	15 歳～25 歳 訓練期間最大 3 年	・受け入れ企業 は対象労働者 に関わる社会 保険料免除  ・対象者への支 払い賃金は全 国協定賃金よ り最大 2 段階 低くできる。
	専門化のための見習 い or 雇用契約	18 歳～29 歳 訓練期間最大 3 年 工芸領域最大年	
	先進的訓練・研究のた めの見習い	18 歳～29 歳	
労働参入契約 Inserimento lavorativo 法律 276 号 (2003)	労働環境に対応でき る職業訓練プログラ ムの個別作成	18 歳～29 歳 期間 9 か月～18 カ 月 (以下も同様)	
		32 歳以下の長期失業者	
		50 歳以上の失業者	
		労働再開を望む 2 年以上の失業者	
		女性の失業が高率の地域の女性	
重大な身体的・精神的障害を有す ると認められる者			

厚生労働省『2010～2011 海外情勢報告』第 1 章イタリア p.22～27 より作成。

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/12/pdf/tokusyu>

図表4 イタリア・コミュニティ協同組合の事例

<p>山岳地域 「イ・ブリガンティ・チェルレート 協同組合」</p>	<p>レッジョ・エミリア県 (北東部)</p>	<p>国立公園の管理とそれを活かした観光事業に取り組む。責任者のファリーナ氏、「組合員 16 名のうち 8 名が従業組合員としてフルに働いている。これまで若者が出ていくしかなかったこの町に、定着の基盤を形成しつつある」</p>
<p>カヴァリーナ溪谷「リネスト協同組合」</p>	<p>ベルガモ県 (北西部)</p>	<p>代表のパテッリ氏「この協同組合は 1990 年代に放棄が進んだ地域環境を再生すること、特に森林保全に、自治体から事業を受託する形で取り組んできた。あわせて近年では年平均 5~6 人の就労支援対象のメンバーを受け入れている。経営が行き詰った自治体所有の観光・研修施設の管理・運営を協同組合が請け負い、年間約 3000 人の子どもたちに環境学習の場を提供している」</p>
<p>コジェストレ協同組合</p>	<p>ペスカーラ県 (中部)</p>	<p>50 ヘクタールの農地を活用して有機農法による小麦栽培。環境教育施設の運営。エネルギー供給の地域自給を目指してバイオマス、小水力、太陽光、小規模風力発電等も木工加工工場に電力を供給。社会的観光、伝統産業としての織物の他、自然資源等をデジタル記録化する協同組合等、八つの協同組合が存在。</p>

田中夏子「資料から読むイタリアの社会的経済 (10) ~再生エネルギー創出と小規模自治体の地域運営をつなぐコミュニティ協同組合~「コミュニティ協同組合のためのガイド」“Guida alle Cooperative di Comunità” (legacoop 2011年12月発行) を題材に」『協同の発見』252号 (2013年10月) より

## 4. 韓国

五石敬路（大阪市立大学 准教授）

### はじめに

韓国では社会的企業育成法により、同法に基づき雇用労働部長官に認証された事業者のみが「社会的企業」を名乗ることができる。しかし、生活困窮者に社会的参加の場や仕事の場を提供する事業者という広い意味での社会的企業は、韓国では他にも多様に存在し、そのうち法律に基づくものもあれば、政府や自治体による補助事業によるものや、まったくの民間の任意事業もある。

ここでは、まず、韓国における広い意味での社会的企業を整理する。このうち主なものは、社会的企業育成法に基づく「社会的企業」のほか、国民基礎生活保障法に基づき自活企業、協同組合基本法に基づく社会的協同組合がある。このほかにも、コミュニティ・ビジネス等があり、日本人の目から見れば、一見日本と同様に生活困窮者の支援とは直接に関係しない事業が多くあるようにも思われるかも知れないが、実際には生活困窮者の支援に多かれ少なかれ携わっているものが多数あり、直接に携わっていない場合でも、事業経営者やスタッフの間では、生活困窮者の支援が意識されているケースが多い。この点に注意が必要である。

次に、社会的企業育成法に基づく「社会的企業」（以下、同法に基づく社会的企業の場合は、括弧付きでの「社会的企業」または認証社会的企業と表記する）に対する政府や自治体の支援のあり方を概観し、その効果を韓国における既存研究から整理したい。日本の生活困窮者支援制度の立案過程においても、中間的就労事業に関して韓国の社会的企業育成法とその支援策が参考にされたようだが、このうち、人件費支援については否定的な効果が特に大きく注目されたように思われる。韓国における政策上の議論においても、人件費支援にともなう否定的な効果が重要なイシューとして認識されているものの、日本での受け止め方よりも広い観点からの議論がされている。つまり、人件費支援が良いか悪いかという単純な議論ではなく、韓国全体における「社会的企業」の中長期的な育成のプロセスのなかで、それぞれの段階においてどのような支援が考えられるかという幅広い議論がなされたうえで、そのなかに人件費支援が位置づけられるのである。

### 1 韓国における社会的企業の整理

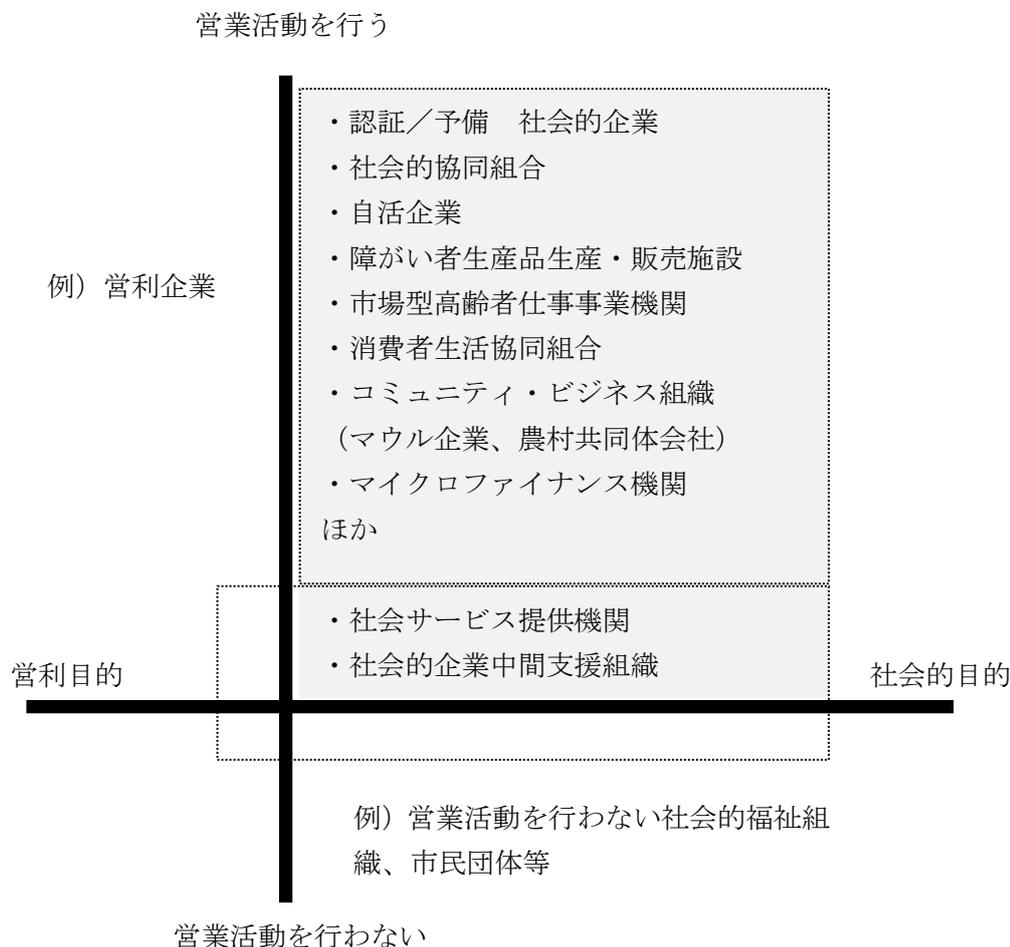
図1は、韓国における広義の社会的企業を分類したものである。縦軸は営業活動の有無、横軸は事業が営利目的か社会的目的かで分けている。ここで社会的目的とは、社会的企業育成法によれば、脆弱階層に対する社会サービスや仕事の提供、あるいは地域社会に貢献することにより、地域住民の生活の質を向上させる等のことを言う。

韓国における広義の社会的企業に含まれるそれぞれの事業の概要は表1に示されたとおりである。このうち、直接法律に根拠を持つ事業は、認証社会的企業（社会的企業育成法）、社会的協同組合（協同組合基本法）、自活企業（国民基礎生活保障法）、重度障がい者生産品生産施設（重度障がい者生産品優先購買特別法）、高齢者仕事事業（高齢者福祉法）、消費者生活協同組合（消費者生活協同組合法）であり、2009～2010年に新たに導入された予備社会的企業、マウル企業、農村共同体会社等は、法律に直接の根拠を持たない補助事業である。

また、社会的協同組合は、2012年12月に施行された協同組合基本法に根拠を持つが、表2で同法の主要内容を示した。施行後間もないため、まだ数や規模は限られている。2013年7月に実施された協同組合の実態調査結果によれば（表3）、従業員規模別に申告受理／認可された協同組合の割合で

は、7割以上が従業員数30名未満となっている。また、このうち、従業員が同時に組合員である労働者協同組合ばかりでなく、むしろ従業員は非組合である事業者型の協同組合が多数である点に注意が必要である。

図1：社会的企業の範囲



(資料出所) 韓国社会的企業振興院『2012 社会的企業成果分析』韓国労働研究院委託研究、2013、p.14。

表1：各社会的企業の概要

	概念	要件	所管	現況
認証社会的企業	脆弱階層に社会サービスまたは仕事を提供したり、地域社会に貢献することにより、地域住民の生活の質を高める等の社会的目的を追求し、財貨またはサービスの生産・販売等の営業活動を行う企業であり、7つの要件を満たし雇用労働部の認証を受けた企業	① 組織形態 ② 有給勤労者 ③ 社会的目的 ④ 意思決定構造 ⑤ 営業活動収入 ⑥ 定款・規約 ⑦ 利潤再投資	雇用労働部	856社 (2013年)

予備社会的企業	社会的企業の認証のための要件のうち一部を満たすことができていなかったり、今後社会的企業の認証を目標に自治体の長（地域型）または中央行政機関の長（部署型）が指定した企業	① 組織形態 ② 有給勤労者 ③ 社会的目的 ④ 利潤再投資	雇用労働部	1,425 社 (2012 年)
社会的協同組合	協同組合のうち地域住民の権益・福利増進と関連した事業を行ったり、脆弱階層に社会サービスまたは仕事を提供する等の営利を目的としない協同組合として、企画財政部の認可を受けた企業	① 発起人 5 名 ② 定款作成 ③ 設立同意者 ④ 創立総会	企画財政部	58 社 (2013 年)
自活企業	2 人以上の公的扶助受給者または低所得者が相互協力し、組合または共同事業者の形態で脱貧困のための自活事業を運営するものとして、国民基礎生活保障法による自活企業の要件を満たし保障機関から認定された事業者。	① 基礎生活受給者 ② 構成員数 ③ 収益金配分 ④ 勤労日数	保健福祉部	1,340 社 8,953 名 (2012 年)
障がい者生産品生産施設	障がい者職業リハビリ施設（勤労事業場、保護作業場）と、障がい者福祉団体等において障がい者を雇用し製品を生産する施設	職業リハビリ施設 ① 障がい者数	保健福祉部	478 施設 13,758 名 (2012 年)
		重度障がい者生産施設 ① 障がい者数 ② 障がい者比率 ③ 障がい者勤労時間		369 施設 (2012 年)
障がい者生産品販売施設	障がい者生産品の販売活動及び流通を代行し、障がい者生産品やサービス・委託に関する相談、広報、販路開拓および情報提供等のマーケティングを支援する業務を行う施設	① 事業遂行 ② 設備基準	保健福祉部	16 施設
市場型高齢者仕事事業機関	高齢者に所得創出および社会参加の機会を提供するため、地域社会などに適合した業種に高齢者を雇用し、財貨を生	① 組織形態 ② 最少実務者数 ③ 事業遂行能力	保健福祉部	779 機関 16,101 名 (2012 年)

	産・販売する機関。			
生活協同組合	生産者と消費者との直取引を通じ、中間マージンをなくすことにより、組合員に安く生活必需品を提供する組合	① 発起人 30 人 ② 定款作成 ③ 創立総会	公正取引委員会	組合数 391 組合員 63 万 (2011 年)
マウル企業	マウル（町、村）住民が主導し、地域の各種資源を活用し、安定的な所得および仕事を創出するマウル単位の企業として、要件を満たし安全企画部から指定された企業	① 地域住民構成法人 ② 地域住民出資 ③ 特殊関係人持ち分 ④ 地域資源活用	安全企画部	787 社 6,533 名 (2012 年)
農村共同体会社	地域住民等が自発的に参加し、企業経営方式を組み合わせ、地域の人的・物的資源を活用することにより、農村地域の仕事と所得を創出し、地域社会の発展に寄与する組織として要件を満たし、農林畜産食品部から指定された企業	① 組織形態 ② 農漁村資源活用 ③ 仕事創出、公共サービス提供 ④ 農漁業者中心の運営	農林畜産食品部	725 社 15,964 名 (2013 年)

（資料出所）韓国社会的企業振興院『2012 社会的企業成果分析』韓国労働研究院委託研究、2013、p.14。

表 2：韓国の協同組合基本法の主要内容  
(2012 年 1 月 26 日制定、2012 年 12 月 1 日施行)

区分		主 要 内 容
総則	法人格	●協同組合を「法人」とし、社会的協同組合は「非営利法人」と規定（第 4 条）
	政策	●財政部が協同組合政策を総括し基本計画を策定（第 1 1 条） ●3 年周期の協同組合実態調査を実施・国会に報告（第 1 1 条） ●協同組合の活性化のため協同組合の日を制定（第 1 2 条）
	他法人との関係	●他法に基づき設立された協同組合に対して同法の適用除外 ●制限的に公正取引法の適用除外（第 1 3 条）
協同組合	議決・選挙権	●出資に関係なく 1 票の議決権および選挙権（第 2 3 条）
	設立登録	●5 人以上、協同組合設立時に市・道知事に申告（第 1 5 条）
	積立金	●剰余金の 1 0 0 分の 1 0 以上の積立など（第 5 0 条）
	解散	●解散時、残余財産を定款に定めるところにより処分（第 5 9 条）
協同組合連合会	設立登録	●協同組合連合会の設立申告（企画財政部長官）（第 7 1 条）
	議決・選挙権	●協同組合連合会の議決権は協同組合の組合員数、連合会事業の参加量などを基準にする（第 7 5 条）
社会的	設立認可	●社会的協同組合は企画財政部長官の認可により設立（第 8 5 条） ●設立手続き、事業、少額貸出等を協同組合と区分（第 8 6－8 8

協同組合		条、第93-95条)
	積立金	●剰余金の100分の30以上を積立等(第97条)
	少額貸出	●社会的協同組合は総出資金の範囲内で組合員を対象にした少額貸出及び相互扶助可能(第94条)
	解散	●社会的協同組合の場合、国庫等に帰属(第104条)
その他	社会的協同組合連合会	●社会的協同組合連合会の設立認可(企画財政部長官)(第114条)
	罰則	●義務違反事項に対する罰則を規定(第117-119条)

(資料出所) 財政企画部報道資料(2012年1月26日)等より引用。

表3: 協同組合実態調査

2012年12月~2013年5月の期間において申告受理、認可された1,209の協同組合および社会的協同組合を対象に、2013年7月に実施された。下表は従業員規模。

区分(N=747)	5名	6~29名	30~1099名	1100名以上
割合(%)	17.9	59.7	21.4	1.0

(資料出所) イ・チョルソン他『協同組合基本法関連 現況調査研究』政策報告書、韓国保健社会研究院、2012。

## 2 認証社会的企業に対する支援のあり方

2012年12月、第2次社会的企業育成基本計画(2013~2017)が公表された。韓国政府は、第1次社会的企業育成基本計画(2008~2012)について、社会的企業および従事者数が大幅に増加し、脆弱階層に対する仕事の提供だけでなく、金融・販売などの支援体系が整備され、民間の自発的な支援も拡大したという肯定的な評価をした反面、以下のような問題点を指摘した。

- 事業形態が仕事提供型に集中している。
- 人件費支援への依存度が高い。
- 支援機関の専門性が不足している。教育プログラムおよび専門家の養成のあり方が現場のニーズにあっていない。
- 政府主導の政策推進にとどまり、民間の多様な支援連携および活用が依然として不足している。

このうち、日本では人件費支援の否定的な影響が注目されているように思われる。表4は、所管の雇用労働部による社会的企業育成事業の概要を表している。否定的な影響というのは、人件費(社会保険料)に対する補助が手厚いものの、これが最長で5年を限度としているため、補助が終了した後には経営の弱さが露呈したことを指している。

表5では、年次別に見た「社会的企業」の申請数と認証数、さらに認証された「社会的企業」のうち2013年末時点で経営を存続させている企業数の割合(生存率)を示した。表によれば、2013年12月末時点で1,012社が経営を存続させており、生存率は94%である。つまり、全体の「社会的企業」のうち廃業したのは6%程度に過ぎない。

しかし、このうちごく最近に認証された企業も多数含まれているので、この数字からは人件費補助の期限が過ぎた影響を知ることができない。認証が開始されたのは2007年であり、当初、人件費補助は3年を期限していたため、2010年頃から補助金カットの影響が現れている。そこで2007年に認証を受けた「社会的企業」の生存率を見ると78%となっている。もっとも、2013年2月には44社、2013年12月には43社であったことから、この間に廃業した企業は1社にとどまっている。一方、2008年に認証を受けた「社会的企業」は2013年2月147社、2013年12月138社であったことから、この間に廃業した企業は9社である。2007年に認証された企業の廃業数が1社にとどまった理由は、補助金の期限が過ぎた途端に経営がたちゆかなくなった企業と、経営を存続させることが可能であった企業とで、経営の安定性という点で二極化していたためではないか（もっとも、これは限られたデータでの推測にすぎない）。

以上は企業単位で見た人件費補助の影響であるが、従業員ベースではどうだろうか。第2期社会的企業育成計画に掲載されたデータによれば、2009年以降、人件費支援が終了した101企業の勤労者2,734名のうち1,662名（61%）が該当企業または他の企業で継続雇用を維持している。すなわち、2013年2月までに認証された全社会的企業845社のうち12.0%にあたる101社について人件費支援が終了し、その人件費支援が終了した社会的企業で働く全従業員の39%にあたる1,072名が離職したものと考えられる。（ホームレス資料センター『生活困窮者・孤立者の就労による生活再建の先進事例とあるべき仕組みに関する調査研究事業』2013年、196ページ）。

したがって、人件費支援が終了したことにより、廃業した企業数は約2割（2007～2008年に認証を受けた「社会的企業」）にとどまったものの、従業員ベースで見れば39%が離職を余儀なくされたということである。つまり、人件費支援の終了後も経営を存続することができた「社会的企業」においても、相当数の従業員がカットされたものと考えられる。

図2は、韓国における国会立法調査処が全国の「社会的企業」に対し実施したアンケート調査の結果のうち、「政府支援のうち最も助けになった政策」を問うたものである。やはり「人件費」が43%と最も高い割合を占めているが（「社会保険料」と合わせると49%）、この他にも、「事業開発費」（22%）、「専門人力採用支援」（14%）があげられている。

図3は、同じ調査のうち、「人件費支援が中断された場合に予想される対応」について問うたものであるが、「特に措置をとらない」と答えた割合は18%に過ぎない。「廃業を検討」と答えた割合は4%と低いものの、「人員削減」（46%）、「脆弱階層勤労者を一般勤労者に交替」（20%）、「一般企業に転換」（8%）等を足し合わせると74%に達する。これらは、脆弱階層が失職するかもしれない潜在的な可能性を意味するものと考えられ、就労困難層に対する仕事の提供という観点からは、人件費支援にかなり依存していることが分かる。

こうした現状を踏まえ、韓国政府は、第1次社会的企業育成基本計画により量的拡大という目標はある程度達成できたものの、第2次社会的企業育成基本計画では経営の質的な改善を図る等の目標を掲げている。すなわち、全体の関連予算のうち人件費支援方式を改善し、販路開拓の支援、資金および投資支援の拡大、公共部門による優先購買の拡大等、支援のあり方をより多様化し、個別のニーズに合ったものに改善しようというのである。このほか、2015年には、脆弱階層を3年以上継続して雇用した場合には、追加的な人件費を補助することにより、インセンティブを付与すること等が計画されている。

以上のように、確かに、人件費支援については、脆弱階層の雇用カット等の悪影響がみられた。しかし、制度発足の初期段階で量的な拡大を達成したという点では一定の役割を果たしたと言える。今後は、人件費支援への過度な依存状況は改善が必要であり、第2次社会的企業育成基本計画では経営の改善に向けて支援体系を改編する方向が示された。このように、政府が積極的に社会的企業の育成

に関わっている点が、韓国における特徴のひとつと言えるだろう。

表 4：雇用労働部による社会的企業育成事業

事業名	社会的企業育成事業
根拠法律	社会的企業育成法、雇用政策基本法、租税特例制限法 等
所管	雇用労働部 社会的企業課
開始年度	2007 年
予算規模	1,658 ウォン（2013 年、国費）
支援内容	<p>① 人件費および社会保険料</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・支援人員：企業別 1～50 人</li> <li>・支援水準：最低賃金水準の参加者人件費、事業主負担の 4 大保険料の年別段階支援          認証社会的企業：1 年目 90%、2 年目 70%、3 年目 50%          予備社会的企業：1 年目 100%、2 年目 90%</li> <li>・支援期間          認証社会的企業：最初の約定開始日から 5 年以内、最大 3 年          予備社会的企業：指定日から 3 年以内、最大 2 年</li> <li>・支援例：2013 年最低賃金基準で認証社会的企業 1 年目の場合、勤労者 1 人当たり 55 万 3 千ウォン（1 日 4 時間勤労者）～110 万 7 千ウォン（1 人 8 時間勤労者）</li> </ul> <p>② 事業開発費</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・支援水準          認証社会的企業：1 企業 1 億以下、予備社会的企業：1 企業 5 千億以下（全体支援期間中 3 億以内）</li> <li>・支援期間：最大 5 年</li> </ul> <p>③ 経営コンサルティング</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・支援水準：基礎コンサルティング 最大 300 万ウォン、専門コンサルティング 最大 2000 万ウォン（自負担金 10～20%）</li> </ul> <p>④ 法人税・所得税 50%減免</p> <p>⑤ 専門人力支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・専門家が社会的企業に経営コンサルティング及びメンタリング、教育およびセミナー、派遣勤務等を専門能力の寄付という形式で支援</li> </ul>

（資料出所）韓国社会的企業振興院『2012 社会的企業成果分析』韓国労働研究院委託研究、2013、p.32。

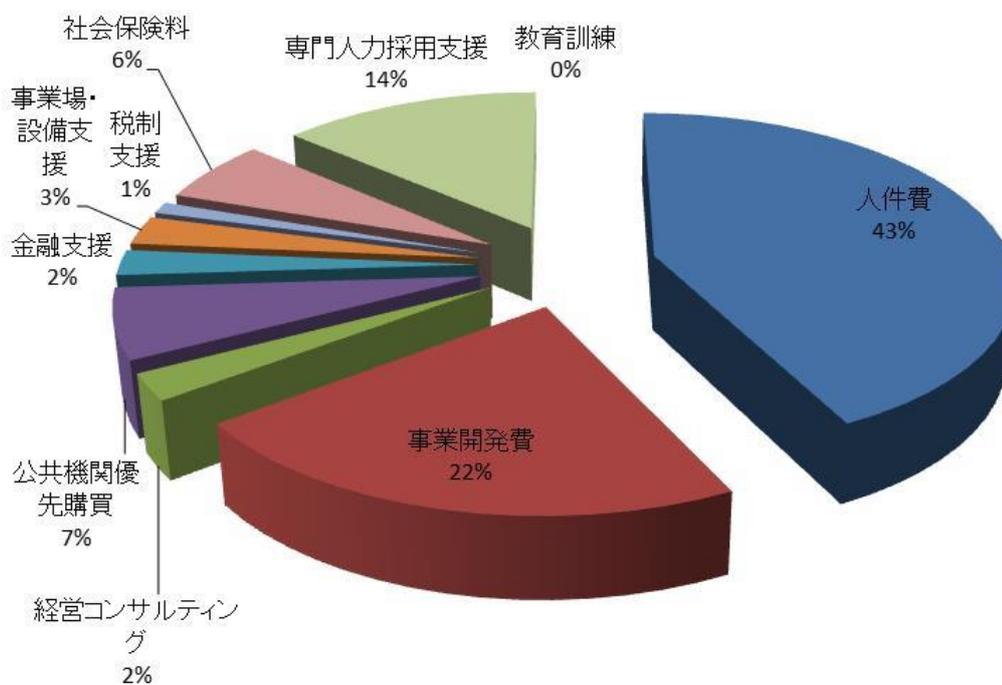
表 5：年次別に見た「社会的企業」の申請数、認証数、および生存率

年度	申請	認証 (A)	2013年 2月生存 (B)	2013年 12月生存 (C)	生存率 (C/A、%)
2007	166	55	44	43	78%
2008	285	166	147	138	83%
2009	199	77	76	74	96%
2010	408	216	206	198	92%
2011	255	155	152	148	95%
2012	386	142	142	142	100%
2013	519	269		269	100%
計	2,218	1,080	767	1,012	94%

(資料出

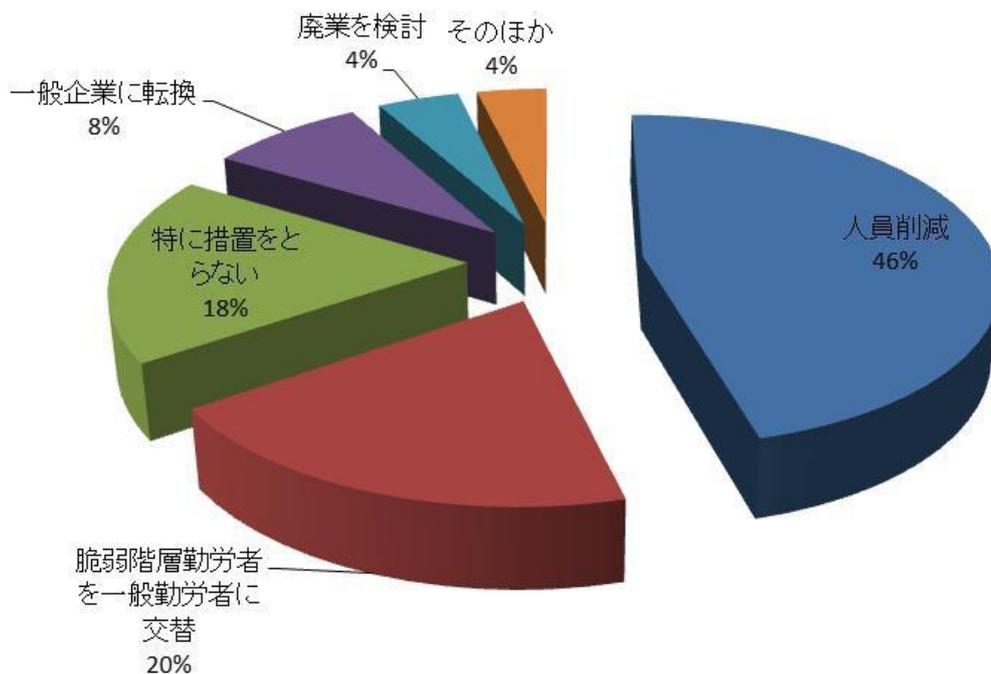
所) 社会的企業振興院。

図 2：(「社会的企業」アンケート調査) 政府支援のうち最も助けになった政策



(資料出所) ソン・ウルチュン『社会的企業支援制度の問題点と改善法案』(国会立法調査処) 現場調査報告書、Vol. 29、2014、p. 30.

図3：（「社会的企業」アンケート調査）人件費支援が中断された場合に予想される対応



（資料出所）ソン・ウルチュン『社会的企業支援制度の問題点と改善法案』（国会立法調査処）現場調査報告書、Vol. 29、2014、p. 31.

## **【第 4 部 分析・提言編】**

### **VI 就労支援における諸課題：**

**社会的企業の事業創出、経営安定化と中間的就労**

## 1. 生活困窮者をはじめとした、地域での就労支援の課題

一般社団法人 協同総合研究所

本調査研究では、生活困窮者を中心に、その就労を地域で実現するために、「社会的事業者」を軸とした支援のあり方や制度に関する方向性の検討を行った。その上での提言は、本章「就労支援における諸課題：社会的企業の事業創出、経営安定化と中間的就労」に詳しく展開されている。

その上で、就労支援に関わる、最も根源的な課題と思われる点について整理し、本報告書の提言が深められ、実践に活かされることを期待したい。また本研究で十分深めきれなかった課題も多く、今後継続した調査研究が図られ、こうした課題解決の方策が示されることで、生活困窮者支援制度発足に活かされるよう、本研究所として課題の核心を示しておく。

### 1、生活困窮者支援において、就労支援（就労準備及び就労訓練）は必須的实践である

制度設計において、「就労準備支援」「就労訓練事業（中間的就労）」は任意事業とされている。これに基づき、この2事業の実施を控える傾向もある。しかし、いわゆる困窮者問題の核心点は、就労問題に紐づくケースが多いことから、就労関連の支援は必須的であり、これなしに本制度の成果は乏しくなると考えられる。したがって、制度の如何を問わず、全ての実施自治体において就労関連の支援が展開されるよう、政策的にも誘導することが求められる。

### 2、就労支援は、多様な担い手によって担われ、そのネットワーク化が不可欠である

困窮者支援における就労支援は、従来の委託事業のあり方からの転換が求められる。受託事業者がその全てを担うというスタイルは現実的には難しく、例え事業者選定を行ったとしても、その事業者を軸に、広く就労支援に資する取り組みがネットワーク化される必要がある。この点から、事業者選定の方法を新たに開発し、就労支援ネットワークが機能するよう、そのしくみや行政の責務も強めていくことが求められる。

### 3、就労支援の観点からの、企業の社会的役割の増大が、支援効果を大きく左右する

就労困難者の持続的な就労は、本人の自覚やスキルもさることながら、職場の文化や包摂力など、企業における労働環境の向上が極めて重要である。そのことは、個々の企業の利益だけを追求するのではなく、そこで働く人々の幸福や人間性を育む、企業文化のあり方を転換していく必要がある。そうした企業の社会性を育む方策と結んで、就労支援は展開されていく必要がある。

### 4、社会参加の観点からの就労のあり方・労働のあり方を見直していくことが求められる

就労支援は、何よりも個々人の自己有用感が決定的であり、それは社会の中の一員として認められ、社会を形成する一人としての意識形成やその相互承認が大切である。就労機会があるだけでなく、その持続性の観点から「社会参加」としての就労・労働の位置づけが重要である。

### 5、地域でつくる制度と事業、地域をつくるにつながる制度と事業としての発展

就労支援は、特に地方においては就労現場の絶対数が不足している。これは地域の持続可能性の問題でもある。他方、回りから認められる就労は、地域のあり方と結んで育てていくべきであり、こうした地域づくりの観点から、あらゆる市民参加による就労支援が展開されることが求められる。これは、困窮者を生み出さない地域づくり、という観点でもある。

## 2. 行政と市民の連携のあり方

福嶋浩彦（中央学院大学社会システム研究所 教授）

### 1 生活困窮者支援と「協働」

「今までは公共を行政だけで担ってきた。これからの時代は、民間と連携して公共を担わねばならない。協働が大切だ」とよく言われる。しかし、これは嘘だろう。昔から民間は公共を担ってきたはずだ。

公共事業で、役所の職員が重機を動かして道路や橋や公共の建物を造ったわけではない。公共事業はほとんど全部、民間企業に発注してきた。また、代表的な公共サービスである福祉サービスも、措置制度の時代から、例えば特別養護老人ホームの整備や運営の多くは社会福祉法人が担ってきた。また当然、ボランティアは昔から福祉の重要な担い手であった。

民間はずっと公共を担ってきたが、公共イコール行政という意識が定着してしまったのは、民間は行政の下請けで担ってきたからではないか。行政が一方的な決定権を持って公共を仕切り、自らの勝手な都合で下請けに出すという構造を変える必要がある。下請けの構造をそのままにして、下請けに出す量を増やす口実として「協働」などと言ってはならない。

生活困窮者支援の分野は、行政と民間の適切な連携を進めていくことが最も重要な領域の一つだと言える。生活保護制度は行政が直接実施してきたが、自立への支援や「中間的就労」の場づくりとなると、民間の主体のほうが、優れた実践やノウハウを蓄積してきた。にもかかわらず少数の先進例を除けば、これまで、あまりこの分野で行政と民間の連携が図られてきたとは言えないのである。

ただ今後は、生活困窮者自立支援法の施行に伴い、民間との連携を試みる自治体が急増すると予想される（モデル事業における自立相談支援機関の設置は委託が 80.0% —P25 参照）。大きな前進につながる事が期待できる反面、まる投げや安易なもたれ合い、協働を口実とした税金のばらまきなど、行政が従来から進めてきた「協働」のマイナス面が顕在化する可能性もある。とくに、「協働」の名のもとで事業の責任や決定権の所在が曖昧になると、結局は行政が民間を都合よく使うだけの従来の下請け構造と同じになったり、行政も民間もその場の都合で動き、サービスの受け手である生活困窮者にしわ寄せが行ったりする。

従って本項では、「協働」の本来の意義を整理したうえで、協働の種類ごとに責任や決定権の在り方を明確にしておきたい。それにより、適切な行政と民間の連携が深まり、生活困窮者の自立支援に資することを期待している。

なお、本調査研究自体も生活困窮者支援に関しての行政と民間の「協働」の取り組みである。今回の「厚生労働省セーフティネット支援対策事業」は、公募による対象経費 100%補助事業である。しかし、厚生労働省として真に必要な研究課題があるとするならば、具体的にテーマを設定し、委託研究とするのが適切ではないだろうか。そうではなく補助事業であるならば、本調査研究の内容は、協同総合研究所の本来事業とも言え、行政とすれば 100%補助の必要はなく一定割合の補助で、十分この分野の研究を政策的に誘導していくことが可能であろう。

常に行政は、税金で運営されていることを肝に銘じなければならない。

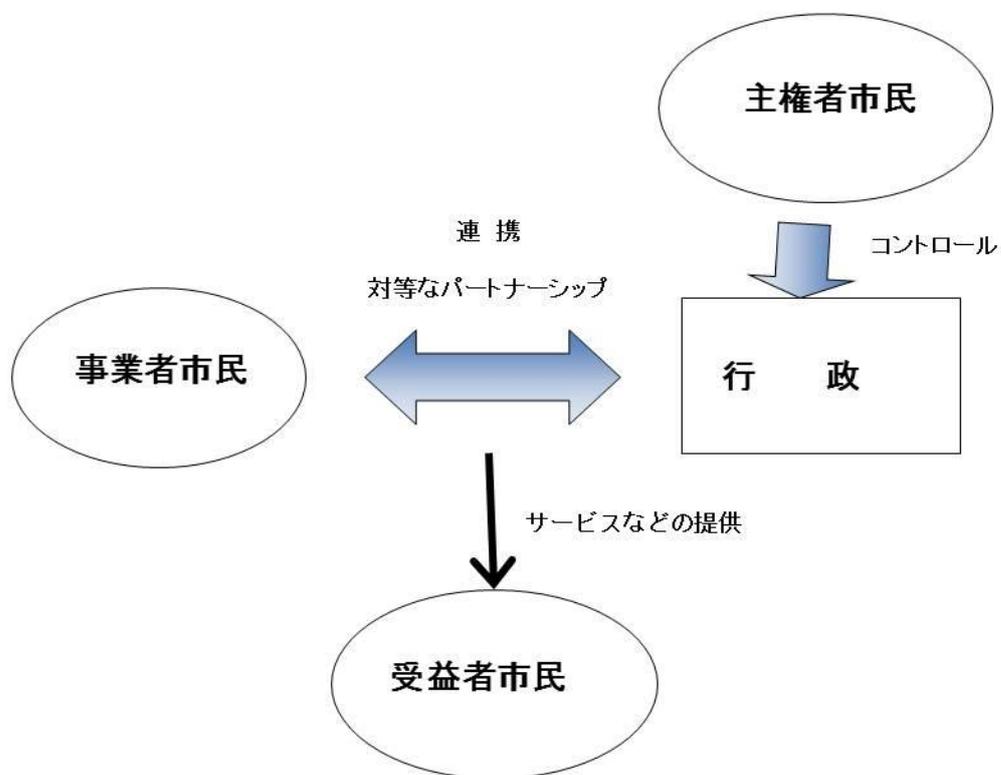
### 2 行政と市民の「協働」とは何か

「協働」を一般的に定義すれば、性格の異なる主体が、同じ目標に向けて、それぞれの良さ、得意分野を生かし、それぞれの資源を出し合い、対等に連携することだ。この言葉が使われ始めたころ、

行政学者からは「市民は主権者であり、行政は市民の〈しもべ〉である。市民と行政が対等な関係で連携するのはおかしい」という批判があった。しかし今日に至っても、この点が十分に整理されているとは言えない。

実は、行政と対等な関係で連携するのは「主権者市民」ではなく、社会のいろいろな分野で事業や活動を行っているNPO、企業、自治会、ボランティア団体などの「事業者市民」である（自治会などの呼び方としては少しなじまないが、ここでは「事業者市民」と呼ぶ）。

つまり、協働とは、「主権者市民」によってコントロールされた〈しもべ〉である行政が、「事業者市民」と対等な関係でパートナーシップを組み、取り組むことなのだ。ただし、協働は「事業者市民」と「行政」の2者の関係ではなく、2者が連携して働きかける相手である「受益者市民」の存在がある。このことが重要だ。例えば、生活困窮者支援に取り組むNPO法人（事業者市民）と市の担当課（行政）が対等な関係で連携し、生活困窮者（受益者市民）の自立をサポートするのである。これが「協働」であり、図で表すと下のようになる。



したがって協働は、「行政」と「事業者市民」の2者の利益のためであってはならない。例えば、行政は「NPOと組んだほうが事業を安上がりを実施できるから助かる」、NPOは「行政と一緒にやると行政がお金や活動場所を提供してくれるから、自分たちの活動がやりやすい」と、互いに自分の利益のために行っていたら、それは行政とNPOのもたれ合いだ。

協働は「受益者市民」の利益のために行わねばならない。行政だけでサポートする、あるいはNPOだけで生活困窮者をサポートするよりは、両者が得意分野を生かし連携してサポートしたほうが、

生活困窮者へ有効な支援になるから協働するのである。したがって、うまく協働ができているかどうかは受益者市民から評価してもらう必要がある。

行政は「わが市のNPOは責任感があり、力量もあって素晴らしい。地域づくりの大きな力だ」と言い、NPOは「うちの市の行政はNPOにとっても理解があり、柔軟に対応してくれ、良いパートナーだ」と言い、互いにどんなに褒め合っている、受益者市民が自分たちのためになっていないと評価したら、良い協働ではない。生活困窮者から、あまり自分たちの自立の役に立っていないと言われてしまったら、自己満足の協働でしかない。

逆に、NPOは「うちの役所は縦割りで、頭が固くて、とても付き合いきれない」と批判し、行政は「うちの市のNPOは、要求ばかりで勝手なことを言って責任を持たない。何とかならないか」と文句を言う。NPOと行政がどんなに喧嘩をしながらやっても、やるべきことをやって、それがうまく効果を発揮し、連携の結果が受益者市民の役に立っていれば、つまり生活困窮者から、「両者の連携によるサポートで自立へ進むことができた」と評価されれば、それは良い協働だと言える。

### 3 行政と市民—協働の類型

行政と事業者市民の連携関係には様々なものがある。「協働」と言うと、何か一つの特別な関係であるかのように錯覚する人がいる。注意しなければならない落とし穴だ。連携(協働)の主な類型を整理すると次のようになる。

#### ●行政の事業を民間へ委託

行政からの委託を受けて、民間事業者が行政の事業の実施主体になる、という類型がある。実施主体は民間事業者だが、税金を使った行政の事業であり、その執行の最終的な責任は当然、首長が持つ。最終的な責任を負うということは、最終決定権も首長が持つということだ。また、基本的な予算は議会が決める。

こうした基本構造のもとで、契約により民間事業者の自由裁量に任せるところを明確にして、市民的発想や民間サイドのノウハウを最大限生かせるようにすることが大切だ。

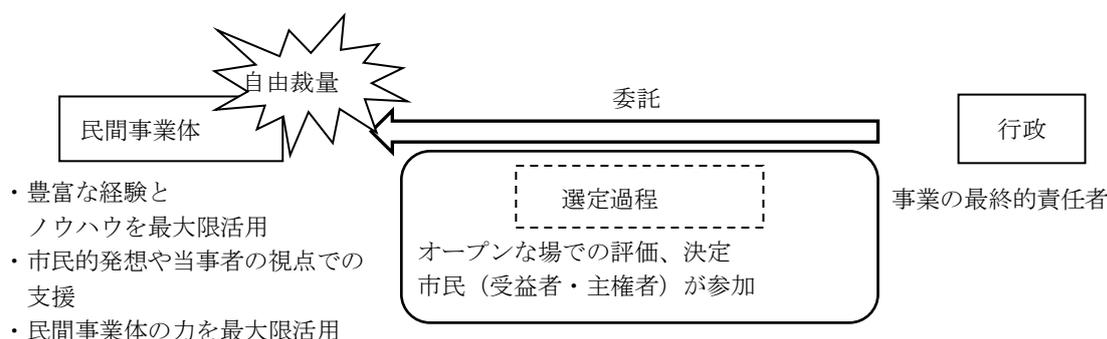
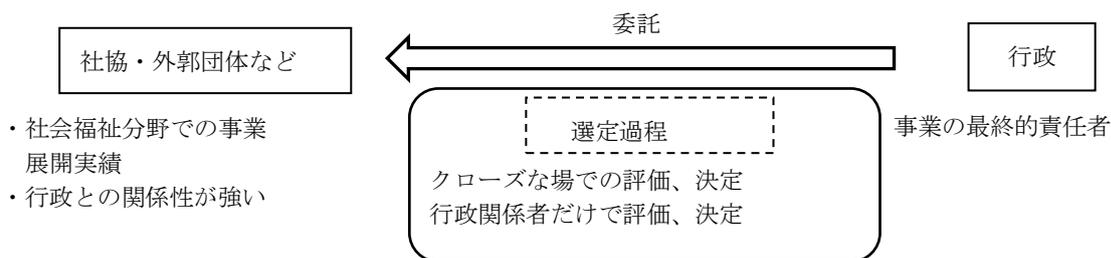
生活困窮者自立支援法による必須事業である「自立相談支援事業」や、任意事業である「就労準備支援事業」などでの連携は、この類型になる。この場合、誰に委託をするかは、オープンな場で決定され、しっかりと市民へ説明責任が果たされることが大切だ。

さらに、民間事業者の評価に受益者市民である生活困窮者自身が参加し、それを踏まえつつ民間事業者の選定過程に主権者市民(あるいは納税者市民)として幅広い市民が参加できる仕組みが重要である。これまでの社会福祉分野では、一部関係者のみの協議で社会福祉協議会などに委託が決まり、社会福祉協議会であると議会からも異論が出にくいという構造がしばしば見られた(結果として質の高い事業が実施されているケースももちろんある)。

モデル事業において先進地として視察を行った釧路市では、生活相談支援センターを一般社団法人へ委託し、全国的にみても優れた内容の事業が展開されている。ただし、その事業者選定過程については、開かれた手続き、市民への説明責任の徹底が本事業実施の際の課題である。これは、今後の本事業に向けた全国共通する課題であると言える。釧路市は公募型プロポーザルの実施を考えており、同市がこの点でも全国リードするモデルになることを期待する。

行政による委託の事業者選定の流れを図に表してみると、下記のようになる。全国的に上図の選定過程がしばしば見られ、今後は下図の選定過程へ移行していくことが求められる。

◎行政の民間委託（社会福祉分の例）



※生活困窮者自立支援法による事業に限らず、行政の委託するすべての事業にこのような形が望まれる。  
 ※新宿区児童館の指定管理者選定における公開プレゼンテーションと会場点の加算は、こうした選定過程への一つのチャレンジと言える。

●民間の事業を行政が支援

一方で、民間事業体の事業を行政が支援するという類型がある。補助金もその1つだが、事業の場の提供、広報の協力などさまざまな支援があり得る。

この場合は民間の事業であり、当然、事業の最終責任も決定権も民間事業体にある。行政も自らが支援する内容の決定権はあり、例えば補助金を出すのであれば、補助金を出した範囲で、その補助金が適切に使われているかどうかについては関与するが、その事業をやるかどうかを含め、どういう方針でやるか、どういう予算でやるかは民間事業体の総会や役員会などで決定する。そこに行政が介入してはならない。

生活困窮者自立支援法の就労訓練事業（中間的就労）における連携はこの類型になる。都道府県、政令市、中核市は「認定」を行うことになるが、それを含め支援の内容は各自治体の創意工夫が試されることになる。国の一律な基準によって行われるようでは有効なものにならない。

自治体が「社会的企業」に優先発注することも支援の一つである。その場合、①明確な基準に基づき市民への説明責任が果たされること、②NPO法人、協同組合、株式会社、すべての法人形態にかかれた制度であること、③優先発注の運用状況が常に公表され、市民的に検証できるしくみがあること、④自治体からの受注が仕事の全部、あるいは大半を占めるような「社会的企業」にしないことなどが重要になる。

## ●民間と行政が事業を共催

民間事業体と行政が共同で実行委員会を作ってイベントを開催することもある。両者がそれぞれ資金や人を出し、責任や決定権を共有して行う類型だ。印刷物を発行する場合であれば、編集責任も成果品（印刷物）の所有権も共有して共同発行することになる。こうした類型は前の2つに比べ数として少ないが、生活困窮者自立支援においてもあり得る連携の形だ。

以上の3つ類型は、責任や権限の持ち方がそれぞれ全く違う。どれが一番優れた類型ということはなく、その事業に合わせて、最も適切な関係を作っていくかねばならない。ところが実際に取り組む中で、どの類型なのか互いに思っていることが違ったり、予算上の措置と協定内容がちぐはぐであったりすることがある。そうすると、前述したように誰が責任を持っているのか、決定権を持っているのか曖昧になる。それを「協働の関係だ」と言ってごまかしては困る。常に市民と行政の関係を明確にして連携を推進しなければならない。

むしろ「協働」という言葉は使わずに「連携」と言えば、いろんな関係があると普通に思うだろう。あるいは「委託する」「支援する」「共催する」と具体的に言えば、関係が明確になる。

## 4 仙台市の包括協定

協働にはさらにいろいろな形がある。介護保険などでは、行政が介護サービス事業者を定め、サービスの利用者も要介護認定で決め、介護サービスの費用として保険料や税を投入する。そうやって行政が作った「準市場」において、利用者が一定の自由な選択をして事業者と契約を結び、介護サービスの提供を受ける。

また仙台市においては、一般社団法人パーソナルサポートセンターと市長が、「絆と安心プロジェクト—安心見守り協働事業—」の実施に関する協定書を取り交わしている。東日本大震災からの復興において「応急仮設住宅入居者の孤立を防止し、暮らしに安心や生きがいを育みながら、自立支援及びコミュニティづくりに寄与する」という目標を両者が共有したうえで、仮設住宅入居者への定期的な訪問・相談などはパーソナルサポートセンターの独自事業として行う。生活再建支援プランの作成・実施などは市からの委託事業として同センターが行う。これらを一つのパッケージにして協定を結んでいる。

1つ目と2つ目の協働の類型による複数の事業を、一つの包括的な協定にまとめたものだ。両者の役割をそれぞれ明記するとともに、独自事業においてパーソナルサポートセンターが負担する経費と、委託事業などにおいて市が負担する経費の総額も協定の中で定めている。生活困窮者自立支援の多様な事業は、決してばらばらに存在するわけではなく、大きな体系の中で相互に密接に繋がっている。こうした包括的な協定は、他自治体でも参考になる手法だろう（包括協定のもとで、必要な委託契約は個別に結ぶことになる）。

課題としては、包括協定の中において、市の事業なのか民間事業体の事業なのかは明確にしておく必要があると考える。仙台市の同協定では、その点が文面上は見えなくなっている。また、新しく別の民間事業体も登場してきたときには、3者、4者の協定にすることも想定しておく必要がある。

### 3. モデル事業実施自治体における就労支援のあり方

五石敬路（大阪市立大学 准教授）

#### はじめに

生活困窮者自立支援事業は二面性を持っている。ひとつは、生活保護改正法と同時に制定されたということからも察せられるように、生活困窮者の就労を促進することにより、国や自治体の社会保障にかかる支出を可能な限り抑制しようという財政上の動機が背景にあるという面である。もうひとつは、パーソナル・サポート・サービス事業、地域若者サポートステーション事業、ホームレス支援事業等、多様な民間を中心とした実践の経験を土台に立案されたという面である。生活困窮者に対する支援のあり方という観点から見ると、前者は求職活動を積極的に促すことにつながり、後者は本人の状況にあった支援を生活困窮者のペースに合わせて行おうとすることから、場合によっては、関係機関や担当者間で支援方針に大きな違いを生じさせ、混乱を招きかねない。

法律やガイドラインの構成や条文自体に、必ずしも首尾一貫しない内容が見られるのも、このためである。たとえば、相談支援事業における就労支援、就労準備支援、中間的就労は、ガイドラインを読む限りでは内容がかなり重複している。もっとも、生活困窮者自立支援の概念自体が従来の福祉だけでなく雇用、住宅、家計支援、学習支援等といった多様な内容を含んでいることから、実施主体の自治体にとってもともと難解な事業とも言える。従来の福祉が給付を前提にしていたのに対し、生活困窮者自立支援がサービスを中心としたものである点でも、これまでのやり方とは異なったアプローチが必要とされる。自治体には財政上の負担も生じるため、おかねのやり繰りも重要な課題である。

2015年4月の施行までの間、もしくは制度が定着するまでの間、国は現場からの声をひろいあげる努力をし、法令やガイドラインにおいて修正すべきものは修正する一方で、自治体の現場においても試行錯誤を重ね、徐々に体制を整備していかななくてはならない。ここでは、制度の立案過程を通じ論じられてきた相談支援事業と就労支援の体制のあり方と、2013年度における実際のモデル事業を概観し、今後の課題を検討したい。

まず、生活困窮者自立支援事業が「地域福祉」としての位置づけを強く持っていることから、地域における支援体制をどう設計するかという観点から、国、都道府県、市町村の役割分担を整理する。次に、福祉事務所設置市において、生活困窮者自立支援における各事業をどのように配置するか、その設計のあり方と現状を検討する。最後に、相談支援と就労準備支援・中間的就労の連携のあり方を考えてみたい。

なお、生活困窮者自立支援は社会保障審議会特別部会で審議されたほか、その各事業については、社会福祉推進事業のうちの厚労省の直轄事業として、いくつかのマニュアルやガイドライン等が作成されてきた。2014年度中には政省令が制定される予定である。ここで、本制度はあくまで自治体の自治事務であり、法令に規定されていないマニュアルやガイドラインには法的拘束力がないということを確認しておきたい。この点は法定受託事務である生活保護制度とは大きく異なっている。生活困窮者自立支援の立案過程において、こうしたマニュアルやガイドラインが作成された理由としては、制度の発足にあたって、自治体の現場では混乱が生じる可能性があるため、情報や経験の不足を補うための技術的な助言を行うためのものと筆者は理解している。そうであれば、十分な実績を持った自治体においては、法令に規定されていないマニュアルやガイドラインには拘束されず、地域の実情にあった制度運営を行うべきものと解釈され得るのではないかと。この点は、特別部会の報告書において、「新しい生活支援体系の3つの具体的なかたち」のひとつとして、「分権的・創造的な支援」が位置づけられていることにも裏付けられている。

## 1 地域における支援体制

厚労省の説明によれば、もともと生活困窮者自立支援事業は第2のセーフティネットとして、第1のセーフティネットである社会保険や労働保険と最後のセーフティネットの生活保護との間に位置づけられ、生活保護の受給増加を抑制することを目的としている。まだ、第2のセーフティネットとしては、生活困窮者自立支援事業とともに求職者支援事業が2011年に導入されている。

一方、表1は厚労省に示された生活困窮者の状態に応じた就労支援の割り振り案である。これを見ると、求職者支援事業が抜けているのが気になるとともに、自立相談支援事業の就労支援員、中間的就労、就労準備支援事業に対応する「対象者の状態」の違いがどこにあるのか、いまひとつ明確でない点に気がつく。

今後の地域における就労支援体制のあり方を考えるにあたっては、国（労働局、ハローワーク）、都道府県、市町村のそれぞれの役割をより明確化していくことが求められる。国においては、表1に示された「一般的な職業紹介により早期に就労が可能な者」に応じた仕組みづくりに取り組むべきではないか。というのは、失業者に占める長期失業者（離職期間が1年以上の失業者）の割合は依然として増加傾向にある、バブル崩壊直後は20%未満であったものが、現在では40%近くに達している。これはOECDの平均値（約30%）を大きく上回っている。近年ハローワークは自治体の福祉事務所に並置される等、事業連携が積極的に進められているものの、実は、国から自治体への支援とは逆の方向での改革は遅々として進んでいない。つまり、自治体（福祉行政）が国（労働行政）を支援するという方向である。これは、ハローワークへの来所者のうちの長期離職者もしくは長期離職者となるおそれのある者等に対し、生活困窮者自立支援に見られるような総合的で個別的な支援を提供することを意味する。

また、ハローワークで提供されているもうひとつの第2のセーフティネットである求職者支援制度と生活困窮者自立支援制度の関係についても整理が必要であろう。地域における就労支援の全体像に占める両制度の位置づけは、当然に似通ったものにならざるを得ない。両制度の違いは、政策目的の違いというよりも、同じ省内における所管の違いを反映しているに過ぎないのではないか。

都道府県においては、中間的就労事業者の認定事務や（町村が福祉事務所を設置していない場合）郡部福祉事務所のエリアにおける支援体制の構築のほか、市部における事業の補完や広域連携等が求められる。生活困窮者自立支援法上、今回の事務の主体は福祉事務所設置自治体であるが、東京都、埼玉県、京都府、大阪府のように、以前から独自に類似の事業を展開していた場合や、長野県や岐阜県のようにパーソナル・サポート・サービス事業を広域自治体レベルで実施していた場合には、域内の市町村に対し、支援メニューの整備や人材育成等の面でバックアップ体制を築くことが求められる。同時に、自治体独自の事業と生活困窮者自立支援事業の棲み分けも今後の大きな課題である。また、町が福祉事務所を設置している場合、町独自に支援体制を整備することには限界があるため、広域自治体のバックアップが求められる。広島県のように、積極的に県内の町に福祉事務所を設置させてきた場合はなおさらである。

表 1：厚労省による生活困窮者の状態に応じた就労支援（案）

支援主体・事業	対象者の状態
ハローワーク	一般的な職業紹介により早期に就労が可能な者
生活保護受給者等就労自立促進事業	就労に向けた準備が一定程度整っており、個別の支援により早期の就労が可能な者
自立相談支援事業の就労支援員	就労に向けた準備が一定程度整っており、ある程度時間をかけて個別の支援を行うことで就労が可能な者
就労訓練事業（中間的就労）	就労への移行のため柔軟な働き方を認める必要がある者
就労準備支援事業	生活リズムが崩れている等の理由により、就労に向けた準備が整っていない者

（資料出所）厚労省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室「新たな生活困窮者自立支援制度について」社会・援護局関係主管課長会議資料、2014年3月3日、61ページをもとに筆者作成。

## 2 生活困窮者自立支援における各事業の配置

福祉事務所設置自治体においては、必須事業である相談支援事業の実施体制を整えなければならない。その際、担当部局はどこか、直営か委託か、相談支援事業の設置パターン等、多様な検討課題に直面する。

### 1) 担当部局はどこか

一般社団法人北海道総合研究調査会が2013年10月21日から11月1日に実施したアンケート調査によれば、自立相談支援機関の設置形態は委託が76.1%と圧倒的であるのに対し、直営は11.9%と少数派である。直営の場合の窓口担当部署は、生活保護担当が最も多く38.5%、その他の福祉担当が23.1%、福祉以外の担当が15.4%と続いている。本調査において明らかにされたことであるが、委託の場合の所管も生活保護担当もしくは地域福祉担当が最も多いようである。この点は、そもそも厚労省における所管が社会・援護局地域福祉課であることから自然のながれであるように思われるが、この制度が就労による自立を最終的な目標であることを鑑みると、これまで福祉の担当であった部局や職員がどのようにして就労支援を実施していくか、この点が大きな悩みの種として浮上してくるに違いない。

細かい点で言えば、パーソナル・サポート・サービス事業ではハローワークに専門の担当員が配置されていた一方、生活困窮者自立支援制度においては、現在までのところハローワークに専門のパートナーが制度的に不在であり、新たに事業を開始する現場では、域内のハローワーク職員との関係を個別に築いていかなければならず、自治体の福祉担当にとって負担となることが予想される。また、就労や就労体験先となる域内の民間企業の情報や関係づくりについても、同様に福祉行政にとっては所管外とするところであり、大きな課題となる。

### 2) 直営か委託か

NPO法人地域ケア政策ネットワークがまとめた『生活困窮者に対する自治体計画研究事業 報告書』（2013年）によれば、直営と委託にはそれぞれのメリット・デメリットがある。たとえば、直営の場合、生活保護等、行政内部での相互連携が円滑に行えるというメリットがある反面、専門性やノ

ウハウを持つ人材の確保が困難であるというデメリットがある。一方委託の場合、特定の領域に特化した知識や経験を持つ人材を確保できる反面、行政との連携を迅速に行うことが難しい（京都自立就労サポートセンター『京都府内における生活困窮者自立支援事業の推進に関する調査報告書』2014年における整理による）。

生活困窮者自立支援事業が行政部局の横断的な対応が必要である点を考えると直営に利点があるようにも思えるが、窓口を役所内に設置した場合には、役所内の手狭さという物理的な制約により適切な場所に窓口や事務所を配置できないという問題や、窓口の雰囲気や役所独特の近寄りかたさやどうしても抜けきれないという問題が生じる。これらは微細なことのようにも思われるかもしれないが、自尊心の回復を課題とする生活困窮者自立支援においては、実は根本的な問題でもある。

ひるがえって、委託の場合でも、自治体の側の担当者の役割は極めて重要である。生活困窮者自立支援事業が行政部局の横断的な対応を必要とし、多様な行政資源を外部の民間団体が活用するため自治体の各担当とのつなぎ役となるのは、この自治体の側の担当者に他ならない。自治体の担当者の知識や経験も重要な条件であるが、行政においては配置転換が避けられないことから、情報の引き継ぎも忘れてはならない事項のひとつである。

自治体の担当者がつなぎ役の役割をまったく果たさない、いわゆる「丸投げ」の状態は、ぜひとも避けなければならない。「丸投げ」は窓口が自治体の庁舎内に設置されている場合でも起き得る問題である。自治体の担当者の役割が十分でない場合、委託された民間事業者は行政の各担当等との信頼関係を一から築いていかなければならず、生活困窮者への支援という観点からは、業務の非効率を招く要因となる。これは、地域若者サポートステーションでもしばしば聞かれた経験である。

### 3) 相談支援事業の設置パターン

一般社団法人北海道総合研究調査会『生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書』（2013年）では、6種類の設置パターンのイメージが示されている（34～35ページ）。すなわち、①行政の直営によるワンストップ体制（滋賀県野洲市等）、②拠点（地域包括支援センター等）と生活圏ブランチによる相談体制（静岡県富士宮市等）、③民間団体等への委託（沖縄県PSC等）、④複数の自治体を広域的にカバーする相談体制（千葉県市川市・浦安市等）、⑤行政との連携のとも地域福祉ネットワークによる体制（豊中市社会福祉協議会等）、⑥一つの総合相談拠点に関係機能を集約したワンストップ体制（東京チャレンジネット等）がそれである。

自治体にとって事業の受け皿となるのは、福祉事務所のほか、地域包括支援センター、障害者相談支援事業所、地域若者サポートステーション等が考えられる。ホームレス自立支援センターを受け皿として位置付けることも将来的な検討課題である。生活困窮者自立支援事業は、パーソナル・サポート・サービス事業の理念や支援体系の考え方を受け継いでいるため、パーソナル・サポート・サービス事業を実施していた自治体にとっては、生活困窮者自立支援事業には取り組みやすいものと想定される。岩手県、岐阜県、京都府、徳島県、山口県、沖縄県等がそのケースである。もっとも、パーソナル・サポート・サービス事業の実施団体が、生活困窮者自立支援における相談支援事業をそのまま受託しているわけでもない。

このほか、委託事業先として目立つのは社会福祉協議会である。生活困窮者自立支援法やガイドラインには、ソーシャルワークの理念が多く含まれており、地域福祉のひとつとして位置付けられている。社会福祉協議会は、民生委員・児童委員等、地域とのつながりが強いことや事業規模が大きいこと等から、相談支援事業の受け皿としては最も期待されている機関と言える。しかし、地域において事業設計をする際には、域内における各機関の長所と短所をよく見極めることが求められる。表2は各機関の長所と短所を簡単にまとめたものである。

まず都道府県と市町村の関係として、都道府県が就労支援の経験や実績を比較的持っているのに対し、市町村は就労支援を苦手としている。逆に市町村は（地域）福祉を所管としているのに対し、都道府県は地域福祉の基盤をあまり持っていない。生活困窮者自立支援事業において、市町村に対する都道府県の補完機能が求められる所以である。

社会福祉協議会は、先述したように、地域とのつながりが強く、地域福祉の中心的な担い手である。しかし、ほとんどのケースで、就労支援の経験や実績を持っていない。この点は、生活困窮者自立支援における相談支援事業は就労支援を含むため、社会福祉協議会はその担い手として大きなハンディをおっている。（主任）支援相談員として配置された者が、社会福祉士等の資格や高齢者支援の実績・経験を持っている場合でも、就労支援は未知の領域であるケースが多い。社会福祉協議会が相談支援事業等を受託した場合には、座学等による研修・訓練のほか、就労支援の経験を豊富に持つ者によるオンザジョブトレーニングの機会を設けることが求められる。逆に言えば、（主任）支援相談員が就労支援に関する十分な知識や経験を持っていなければ、たとえ社会福祉士等の資格を持っていたとしても、地域の生活困窮者支援事業は一向に機能しない事態に陥るおそれがある。

このほか、社会福祉法人の場合、介護施設や授産施設等の作業所を持っていることが多いため、就労支援を提供する事業や施設を有しているという点で大きな強みを持っている。しかし、特に施設経営を専らとしている場合には、地域へのアウトリーチを苦手としている。今後は、社会福祉法人改革の行方次第では、就労準備支援や中間的就労の担い手あるいは財源の提供者として期待される。人材派遣等の民間企業の場合、企業開拓等の分野において活躍が期待される一方、福祉的な視点が弱い点、利潤追求を目的としている点等から、生活困窮者に対する無理な求職活動の要求とならないよう注意しなければならない。もっとも、民間企業の能力をどのように活かすかは、自治体と相談支援事業者との連携のあり方次第である。

表 2：各機関の長所と短所

	長所	短所
都道府県	就労支援	（地域）福祉
市町村	（地域）福祉	就労支援
社会福祉協議会	地域とのつながり	就労支援
社会福祉法人	施設、軽作業、訓練の提供	地域へのアウトリーチ
民間企業（人材派遣）	企業開拓	福祉、利潤優先

（資料出所）筆者作成。

### 3 相談支援と就労準備支援・中間的就労の連携のあり方

#### 1) 自立相談支援事業、就労準備支援、中間的就労の関係

厚労省の説明によれば、生活困窮者は自立相談支援事業において総合的なアセスメントを受ける。自立相談支援事業においては、主任相談支援員、相談支援員、就労支援員の3職種が配置される。このうち、自治体の規模等によっては、相談支援員が就労支援員を兼務すること等も考えられる。

自立支援相談支援事業において、自立生活のためのプランが作成され、プランが決定されることにともない、法定サービスにかかる自治体の支援決定がなされる。このサービスに含まれるのが、就労準備支援と中間的就労である。つまり、就労準備支援と中間的就労はプラン決定後でないサービス

を受けることができない、というのが現在厚労省により示されている支援の仕組みである。ところが、全国の支援の現場では、ボランティアや就労体験をアセスメントのプロセスに位置づけているケースが多く見られる。こうした実態は自立相談事業において就労支援員が配置される点に反映されているものの、そもそも就労支援員が行う事業と就労準備支援事業で行われる事業の違いは何か、曖昧と言わざるを得ない。むしろ、就労準備支援と中間的就労をプラン決定前でも活用できるようにした方が、より現場の実態に合っているのではないか。

就労準備支援とは、就労体験等を通じた訓練、生活習慣確立のための指導や、地域活動への参加等の日常・社会生活自立のための訓練が含まれる。一方、中間的就労とは、直ちに一般就労を目指すことが困難な人に対して、支援付きの就業の機会の提供等を行うものとされる。両事業の区別はつきにくいだが、何よりも違うのは、就労準備支援は自治体の直営か委託によるものであり、国庫補助が3分の2とされている一方、中間的就労は民間事業者の申請を受け、都道府県知事、政令市長、中核市長が一定の基準に該当した場合に認定するものとされている点である。両事業の所管が異なることともなう問題については後述する。

中間的就労の認定事務を行う都道府県等では、貧困ビジネスを防ぐ認定基準をどのように設け、体制をどのように整備するか（実態調査や認定事務の担当者の人件費等）、不安な面が強い。認定された事業者が貧困ビジネスであったことが判明した際には自治体が責任をおうことになるので、不安は一層強いに違いない。この点に関し、厚労省は基準案等を2014年度中に示すこととしているが、具体的な基準づくりは都道府県、政令市、中核市にゆだねられることとなる。

また、中間的就労に求められる施策は、規制の側面ばかりでなく育成の側面があることを忘れてはならない。中間的就労のガイドラインでは、「都道府県等が、社会的企業の立上げに当たって必要な一定の助成等を行うことができることを想定している」という文言があるが、政府も自治体任せであってはならない。今後、中間的就労に対する中間支援組織への支援策を含め、政府と自治体は一体的な支援策を講じるべきである。

## 2) 就労準備支援と中間的就労のそもそもの目的

一般市の場合、相談支援事業と就労準備支援は市の所管であるのに対し、中間的就労は都道府県の所管となるので、相談支援事業と就労準備支援をいかに十分に整備したとしても、場合によっては、域内に中間的就労がないという状況も生じかねない。こういう一見して不思議な制度設計になっている理由は、そもそも立案当初は、就労準備支援と中間的就労がまったく別の目的を持った事業であったからではないかと筆者は考えている。ところが、立案過程において、様々な修正を経るなかで、現行のような首尾一貫しないかたちになってしまったのではないか。

そもそも、生活困窮者支援事業は、一般労働市場への距離が遠い者が対象となっている。直ちに就労が可能な者はハローワークの支援対象である。そうであるならば、就労準備支援と中間的就労も、一般労働市場で就労することがかなり困難であることを前提にした運用がされてしかるべきであろう。

たとえば、就労準備支援事業の実施期間が概ね6カ月～1年以内と省令に規定される予定であるのに対し、中間的就労のガイドライン（生活困窮者自立支援法に基づく就労訓練事業のモデル事業実施に関するガイドライン）においては、就労支援プログラムの期間を概ね3～6ヶ月程度と書かれてあるものの、特に期間が設定されていない。立案当初では、「中間的就労」という名称にも異議があったところであるが、その理由は、事業の目的として一般労働市場への就労のみでなく、同じ事業所での継続した就労も念頭に置いていたからである。その名残は、「中間的就労」の類型のひとつとして「社会的企業型」という言葉が使われていることから確認できよう（もうひとつの類型は「一般事業者型」）。

また、ガイドラインにおいて、「事業の最終目的としては、支援を要せず、自律的に一般就労に就くことができるようになること」とあるが、ここで「最終目的」という婉曲な言葉が使われているのは、たとえば1年という短期の期間を上限とせず、より長期の支援が実現できるよう、ガイドライン作成過程において民間委員から要望の声が強かったことを反映している。

ところで、法律の条文では、中間的就労という言葉の代わりに「就労訓練」という言葉が使われ、より「就労」の目的が強調されたかたちになっている。立案過程で徐々に就労目的が強調されるようになった点は、就労準備支援の位置づけの変化にも見出すことができる。もともと、就労準備支援の対象者は中間的就労よりも一般労働市場への距離がより遠いものとして考えられていたのではないだろうか。そもそも、厚労省が作成した両事業の説明図において、就労準備支援は日常生活自立→社会参加→就労訓練事業の間に位置づけられており、それは2014年3月時点も変わっていない。ところが、実際には、最長1年の就労準備支援を終えた者は、就労訓練事業を経ることなく、ハローワーク等の支援の受けながら一般就労を目指すこととされている。つまり、厚労省によれば、両事業はともに一般就労を最終目的としており、明確な違いを見出すことができないのである。また、就労準備支援が雇用契約の関係のないものとされている一方、中間的就労も「非雇用型」を含んでいる点も、両者を似通ったものとしている要因となっている。

### 3) 就労準備支援と中間的就労の位置づけ案

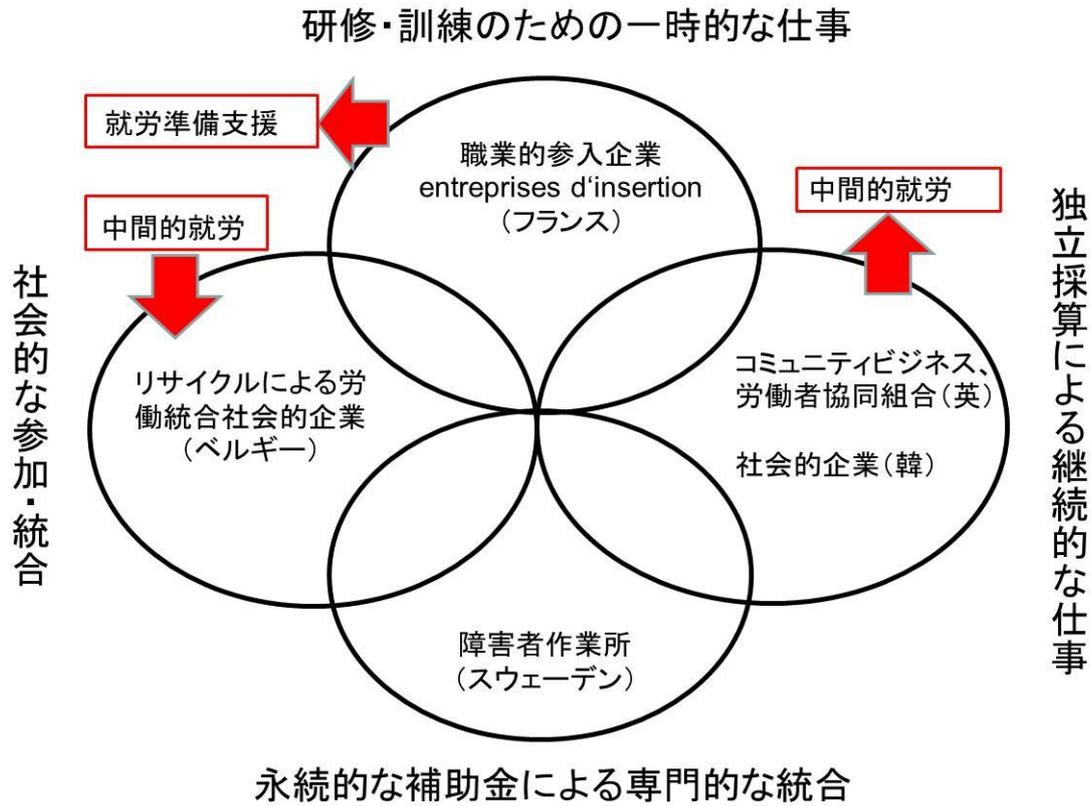
そもそも、就労準備支援と中間的就労の所管が異なり、就労準備支援に最長1年という期限が設けられ、中間的就労に期限が設けられず都道府県知事等による民間事業者の認定というかたちをとっている趣旨は、就労準備支援が一時的な支援であるのに対し、中間的就労は継続的な支援であることを前提にしているものと考えられる。今後は、この違いをもとに、両事業の目的をより明確化し、その目的に沿った支援策を講じていく必要がある。

図1は、ヨーロッパにおける社会的企業の分類をもとに、筆者による就労準備支援と中間的就労の位置付け案を表したものである。日本では、中間的就労の類似概念として、社会的企業、社会的事業、ソーシャルビジネス等の多様な用語が使われ、その意味するところも多様だが、ヨーロッパでも事情は同じであり、図1はそれを敢えて4つに分類したものである。すなわち、独立採算による継続的な仕事、研修・訓練のための一時的な仕事、社会的な参加・統合、永続的な補助金による専門的な統合がそれである。このうち、研修・訓練のための一時的な仕事は、生活困窮者自立支援事業における就労準備支援に該当する。一方、中間的就労は、現行のガイドライン上では、就労準備支援と同様の研修・訓練のための一時的な仕事に該当するものと考えられ、その意味で違いが見いだせない。

ここで提示したい案は、中間的就労が継続的な経営を趣旨としていることから考えると、独立採算による継続的な仕事、社会的な参加・統合に該当するものとして位置付けるというものである。日本の現状からすれば、ここに最も的確に該当するのは、労働者協同組合やワーカーズコープである。いわゆるソーシャルビジネスやコミュニティビジネスは、独立採算による継続的な仕事に該当するようにも思われるかもしれないが、日本の現状からすれば、大部分は生活困窮者に対する支援が含まれていないので、あくまで潜在的な可能性として考えることができる。

もしこのように位置づけるのであれば、求められる施策は、独立採算による継続的な仕事に対してはベンチャーや事業経営を支える環境の整備、社会的な参加・統合に対しては、期間を限定するにせよ人件費補助が考慮されてしかるべきであろう。

図 1 : ヨーロッパにおける社会的企業の分類から見た就労準備支援と中間的就労の位置付け案



(資料出所) Nyssens, Marthe, Jacques Defourny, Laurent Gardin, Jean-Louis Laville (2012) Work integration social enterprises and public policy: an analysis of the European situation. を参考に筆者作成。

## 4. 中間的就労の場づくり

菅野 拓（一般社団法人パーソナルサポートセンター・企画調査室長）

### はじめに 行政からの仕事の切り出し、制度活用に向けて

行政からの仕事の切り出しや制度活用に関わる可能性のある領域として 2 点を言及しておきたい。1 点目は中間的就労事業所を対象にした優先発注の可能性であり、もう 1 点は生活困窮者が事業に参加することを加点項目とみなす総合評価一般競争入札の可能性についてである。

#### 1 優先調達の可能性

現状、自治体などによる優先調達は主には下記のように、障害者を支援する施設や、シルバー人材センター、母子福祉団体などを対象に実施されている。自治体等の各地方公共団体においては、「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」上の障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業を行う施設、小規模作業所において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により買い入れる契約、また、これらの施設および「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」上のシルバー人材センター連合、シルバー人材センターにより役務の提供を受ける契約、「母子及び寡婦福祉法」上の母子福祉団体により役務の提供を受ける契約の 3 点については「地方自治法施行令」中の随意契約に関する規定（第百六十七条の二）において随意契約が可能であることが規定されている<sup>2</sup>。また、平成 25 年 4 月 1 日より、「国等による障害者就労施設等からの物品等

---

<sup>2</sup> 地方自治法施行令、第百六十七条の二、「三 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（平成十七年法律第百二十三号）第五条第十二項 に規定する障害者支援施設（以下この号において「障害者支援施設」という。）、同条第二十六項 に規定する地域活動支援センター（以下この号において「地域活動支援センター」という。）、同条第一項 に規定する障害福祉サービス事業（同条第七項 に規定する生活介護、同条第十四項 に規定する就労移行支援又は同条第十五項 に規定する就労継続支援を行う事業に限る。以下この号において「障害福祉サービス事業」という。）を行う施設若しくは小規模作業所（障害者基本法（昭和四十五年法律第八十四号）第二条第一号 に規定する障害者の地域社会における作業活動の場として同法第十八条第三項 の規定により必要な費用の助成を受けている施設をいう。以下この号において同じ。）若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者において製作された物品を普通地方公共団体の規則で定める手続により買い入れる契約、障害者支援施設、地域活動支援センター、障害福祉サービス事業を行う施設、小規模作業所、高齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭和四十六年法律第六十八号）第四十一条第一項 に規定するシルバー人材センター連合若しくは同条第二項 に規定するシルバー人材センター若しくはこれらに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者から普通地方公共団体の規則で定める手続により役務の提供を受ける契約又は母子及び寡婦福祉法（昭和三十九年法律第百二十九号）第六条第六項 に規定する母子福祉団体若しくはこれに準ずる者として総務省令で定めるところにより普通地方公共団体の長の認定を受けた者（以下この号において「母子福祉団体等」という。）が行う事業でその事業に使用される者が主として同項 に規定する配偶者のない女子で現に児童を扶養しているもの及び同条第三項 に規定する寡婦であるものに係る役務の提供を当該母子福祉団体等から普通地方公共団体の規則で定める手続により受ける契約をするとき。」

の調達等の推進等に関する法律（障害者優先調達推進法）」が施行され、障害者就労施設等が供給する物品等に対する需要の増進が図られることになった。

これと同様なスキームにより生活困窮者の自立をサポートする中間的就労の場をもつ事業所に対しても優先調達を行うことができるようにすることが基本的な方向性であろう。つまりは、官公需施策が必要なサポート対象として生活困窮者を位置づけるということである。

仙台市においては被災者を対象にしながら、一部の業務を被災者向けの中間的就労の事業として活用している。具体的には被災者向けの情報誌等を発送封筒に封入封緘する作業をパーソナルサポートセンターに委託し、パーソナルサポートセンターが被災者に呼びかけつつ、封入封緘作業をコーディネートするというものである。

## 2 総合評価一般競争入札の可能性

総合評価一般競争入札は大阪府が1999年から取り組んでいる「行政の福祉化」（府政のあらゆる分野において、福祉の視点から総点検し、住宅、教育、労働などの各分野の連携のもとに、施策の創意工夫や改善を通じて、障がい者や母子家庭の母、高齢者などの雇用、就労機会を創出し、自立を支援する取組）の主たる取組みのひとつとして、2003年に全国に先駆けて導入して入札制度である。大阪府の本庁舎をはじめ府有施設における清掃等業務発注において、評価項目に障がい者や母子家庭の母の雇用などの視点を盛り込んだもので、大阪市、豊中市などでも導入されている。豊中市を例にとると、平成25年11月6日公告された「豊中市立原田老人福祉センター及び豊中市立原田老人デイサービスセンター総合管理業務委託」においての入札者の配点は以下のようになっている。

1.価格評価：250点

2.技術的評価：110点

内訳

(1)研修体制：30点

(2)業務実績：10点

(3)履行体制：40点

(4)品質保証への取組み：30点

3.公共性〈施策反映〉評価：140点

内訳

(1)福祉への配慮

①障害者に対する就労支援事業への取組み：30点

②就職困難者の新規雇用：30点

③障害者の雇用率及び雇用者数：30点

(2)男女共同参画への配慮

①育児・介護の休暇及び休業制度の取組：10点

②セクシュアル・ハラスメントの防止の取組：10点

③事業者における女性の参画拡大への取組：10点

(3)環境への配慮：10点

(4)災害時の業務体制：10点

合計 500点

つまりは、「福祉への配慮」として障がい者や就職困難者の雇用を加点項目として位置づけている。

生活困窮者を支援する中間的就労に同様の仕組みを適用することが重要であろう。現在の生活困窮者自立支援法の領域においては中間的就労の受け皿となる事業所の拡大の具体的施策について、議論が多様にある状態とは言えないが、生活困窮者の支援を評価項目に加えた総合評価一般競争入札を各自治体において導入することで、低コストで中間的就労事業を増加させることができるであろう。

### 3 中間的就労の場づくり

行政との協働による中間的就労の場づくりを進める上で、上記の「行政からの仕事の切り出し、制度活用」は極めて重要な役割を果たすと考えられるが、このような制度変化は時間がかかってしまうことが多いだろう。そこで、現状でもすすめられる行政との協働による中間的就労の場づくりにはどのようなポイントがあるのかを主に行政側の視点から述べたい。

1つ目のポイントは「行政と連携可能な地域資源を把握し、またそれらを増やしていく」ということである。現状は一般の事業者にはメリットがある制度的な裏打ちがない状態であるので、中間的就労の場づくりを行っていくためには、そこに参画する事業者の思いに頼らねばならない状況であろう。共に中間的就労の場づくりを行っていくためには、生活困窮者問題を地域課題として捉えている事業者（地域資源と称する）を把握することが必須である。地域資源の候補として考えられるのは、地域課題に向かい合う NPO や制度がない分野においても積極的に事業展開を試みる社会福祉法人、市民活動や福祉的な活動に積極的な生活協同組合、障がい者の就労などを積極的に行なう株式会社などがあげられるであろう。これらの地域資源と具体的に連携していくことが大切である。また、それらの地域資源を増やすための広報や協議会設置なども必要なことであろう。

2つ目のポイントは「中間的就労の質を担保する」ことである。生活困窮者自立支援法においては中間的就労事業（生活困窮者就労訓練事業）を都道府県知事が認定することが規定されているが、認定の基準を具体的に定め、また、随時の指導改善や先進ノウハウの普及を仕組み化しておくことが重要であろう（生活困窮者自立支援法上では厚生労働省が認定基準を定めることとなっている）。ともすれば中間的就労の場が最低賃金に満たない金額の悪質な労働の現場となってしまうことも考えられるため、認定にとどまらず随時の指導改善行政は必須である。

3つ目のポイントは「具体的な業務を切り出し、地域資源に委託していく」ことである。労働基準法に配慮するかぎり、現状では民間事業者において中間的就労に関する事業単体で採算が合うことはほとんどないと言っている。そのような状況下で中間的就労を拡大させていくためには、ノウハウなどの開発の原資が公的に必要であり、行政委託は官民協働でノウハウを開発していく際に有効な手法となりうる。ただし、ポイント2でも述べたように、質の担保は必須であり、中間的就労への配慮を伴う仕様とすることは当然として、委託先の選定はプロポーザル方式とし、ともにノウハウ開発が可能なパートナーを獲得することが重要であろう。

## 5. 新たな生活困窮者支援制度の社会的意義と就労支援を通じた地域づくりの展望

古村伸宏（日本労働者協同組合連合会 専務理事）

### 1 これからの社会と生活困窮者支援制度の関係

今般の生活困窮者を支援する制度の創設は、リーマンショックを契機に顕在化した「職と住まいの同時喪失」と、「恒常的な社会関係の希薄化=孤立化」による、困窮状態の大量化・潜在化・複合化を解消することが、基本目的である。またその目的達成のための、当事者に対する「個別的」「包括的」「継続的」支援スキームの構築は、本制度の大きな特徴である。しかし、困窮状態に至る経過は、困窮者自身の問題や課題と同時に、その取り巻く生活・地域・社会環境に起因していることも無視できない。むしろこの問題の解決抜きには、制度の持続可能性に重大な影響を及ぼすであろう。

言うまでもなく、本制度創設は生活保護受給者及びその直前の困窮者の増加を直接の契機としており、その量的問題から公的な対応が迫られた。しかし同時に、この問題が決して個人的理由に起因しているだけでなく、社会的理由によるが故に、公的制度として確立されるという側面も大きい。その最も象徴的事態は、一部の地域を除き、自立した生活の基盤となる就労機会そのものの減少と劣化がある。

日本社会は今後 50 年間、超少子高齢化・人口減少状態が続くと想定される<sup>1</sup>。あわせて、そうした状況下における労働人口の減少<sup>2</sup>が、経済・産業社会の有り様に多大な影響を及ぼすことは必至であり、とりわけ今日まで続いている、経済成長を前提とする社会設計は、もはや妥当性を欠き、様々な歪を引き起こしかねない。既に地方とその経済・社会状況は、その事を如実に物語っている。国際的なグローバル化への対応に隔たった経済政策は、企業の存立根拠を国内に止めなくなってしまうだろう。一方で、国内に依拠する必然性を持った食や農・環境といった産業分野が、これからの経済社会と就労環境に多大な影響を及ぼすことが予想される。

経済の動向が就労という機会やその質に及ぼす影響は大きい。またその事は、地域社会のあり方にも直結しており、地方自治体における地域の産業政策は、福祉政策との結びつきを強めていくであろうし、こうした政策へ対応する上で、地域の教育政策もまた、産業と福祉政策との関連を深めていくことになるだろう。産業・福祉・教育が政策的に連携することで、地域の文化を形成しながら地域づくり総体が推進される必要性が高まる中で、困窮者問題はこうした地域政策の大きな構成要素として位置づけ、単なる生活保護に到らない制度としてではなく、全ての人々にとっての自立を支えるものとして運用されることが望まれる。

### 2 就労困難の背景と新たな就労支援制度の課題

---

<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）によると、人口減少は 2048 年に 1 億人を割って 9,913 万人となり、2060 年には 8,674 万人になると推計され（出生・死亡中位推計）、この 50 年間で 4,123 万人（32.3%）の減少が見込まれている。また、同推計期間に年少人口は 791 万人（893 万人、53.0%減）となり、年少人口割合は 9.1%と 4.0 ポイントの減少が見込まれている。一方老年人口は 3,464 万人（516 万人、17.5%増）となり、老年人口割合は 39.9%と 16.9%の増加が見込まれている。

<sup>2</sup> 同じく将来推計人口によると、同推計期間に生産年齢人口は 4,418 万人となり、3,755 万人、45.9%の減少が見込まれている。

本制度で対応する生活困窮者の想定される数は、その事業運用によって大きく異なり、また想定し得ない層も存在する。厚生労働省が示す生活困窮者のイメージ（平成25年12月10日新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会資料）では、生活保護受給に至らなかった申請者数（平成23年度推計、高齢者等含む）と、生活保護受給者のうち就労支援が必要とされる稼働年齢層（平成23年度）を合わせた約77万人を基礎とし、その他非正規雇用労働者・年収200万円以下の給与所得者・高校中退者・ニート・ひきこもり等の現況を示し、こうした人々が対象となり得るものとして示している。

一方、多重債務や虐待・家庭内暴力・いじめ・不登校・精神疾患など、想定される困窮課題はパーソナルサポートサービスモデル事業を通じて、一定明らかになっている。しかし、例えば不登校に至っておらずとも、家庭や学校に居場所が見出せず、繁華街で夜を過ごす難民化した高校生<sup>3</sup>などは、想定されていない困窮者及びその予備軍とも言える。

こうした想定を超える困難者像の把握は、モデル事業及び制度の発足から、暫く模索が予想される。その中で、就労困難状態がいかなる内容なのか、そしてその状態はいかなるプロセスによって引き起こされるのか、検証が急がれる。この解明は、本制度の自立支援とはいかなるものなのかを明らかにし、対処療法的な就労支援から、根本的な自立・就労支援へと、制度の発展方向を示すことにつながる。

就労困難な状態は、働く上での基礎的スキルとその習得に向けた経験の不足、その基盤となる生活習慣の乱れや社会経験の希薄さが要因とされ、これに対応し就労準備支援事業が設計されている。この課題は、家庭・学校・地域・職場といったコミュニティ機能の脆弱化と深く関わっており、改めて社会の中に、様々なコミュニティ機能を再構築していく必要性が迫られている。これは、制度によってのみ解決される課題ではなく、制度をてこに複合的・総合的な政策の展開が重要となる。また、そもそも就労機会が社会的に喪失ないし弱体化している中においては、その場づくりが決定的に重要となる。したがって、社会的機能としての就労支援は、生活基盤・地域基盤・そして就労基盤を整備・強化し、各人の人間形成・主体形成に深く分け入って展開されることが必要となる。そのことから、就労支援のアプローチは個人を対象として伴走しながら行うものと、地域の社会環境に向けられたものを、並行して進めることが望まれる。

### 3 生活と地域の質的転換と、主体形成スキームの確立

自立支援とは、すなわち当事者にとっての主体形成と言える。人間にとっての主体形成は人生全般に関わっており、他者や社会との関わりの中での、人間的な成長・発達プロセスを前提とする。また、自己肯定感や就労意欲といった内在する課題は、働くという営みが持っている人間的・社会的意味を体感しうる、その人にとってのコミュニティの存在を前提として高め、引き出すことが極めて重要である。コミュニティとは、それぞれにとっての居場所であり、他者に対して役割を果たす場である。

ところが前述した通り、存在と役割を体感するコミュニティ機能が脆弱化してきた今日においては、コミュニティの再生ないし創造が重要な政策として求められ、就労支援事業はこの役割を果たすことで、地域づくりと結んだ重要な社会的機能となり得る。このことは、主体形成のもう一つの基盤としての生活の場を、地域と結びながらコミュニティとして再生していく課題と深く関わる。

ところで、生活と地域にコミュニティ機能を取り戻すとは、どういうことなのだろうか。もちろん、昔に戻るといった単純なことではない。しかし、明治維新以来の経済成長と、工業化を中心とした産業政策、その推進に不可欠であった人口流動化・都市化政策は、決してコミュニティ弱体化と無縁では

<sup>3</sup> 「難民高校生…絶望社会を生き抜く『私たち』のリアル」（仁藤夢乃、英治出版）

ない。そして昨今のグローバル経済の進行は、コミュニティに決定的な打撃を与えかねない。つまるところ、これまでの経済・産業政策は、労働を狭義の経済的行為に押しとどめ、人間を生活と地域から切り離して存続させてきたといえる。また、命の維持にとって不可欠な、命を由来とする食べ物までも、人為的に操作しながら工業化し、命そのものを地域から切り離す役割を果たしてきたと言える。こうした行き過ぎた工業化は、自立に困難を抱える人々を増大させていることと、決して無関係とは言えない。したがって今、就労困難と生活困窮という問題を一つのものとして考えた時、生活と地域に根ざした自立と就労という課題の設定こそが、この制度の運用と展望を巡って浮かび上がってくる。それは、生活と地域の質を人間らしさや自然との共生関係を前提としたものへと転換し、過度な工業化や利便性・効率性を過度に追求する豊かさから脱却し、命の本質や時間の流れに適った生活と地域、それを可能にする地域の福祉・産業・教育、そして文化といったもののあり方を具体化していくことが、本研究の就労困難という課題に対する、具体的な展望となるであろう。また、本制度が自治体を実施主体としていることから、行政のあり方をこうした課題へと向けていくことも、普遍性を持った生活と地域の質的転換と、その中で人間が人間として主体を形成し、他者との関係の中で自立を進めていく不可欠の課題といえよう。

#### 4 「学びと育ちの就労（労働）」を育む、循環型地域経済の創造

本制度の就労支援には、就労訓練事業（いわゆる中間的就労）という新しい概念が位置づけられている。しかし中間的就労の概念を巡っては、まだその確立を見ていないといってよい。ところで、一般就労をゴールとする中間的就労の位置づけや機能は、過渡的・限定的要素が強い。しかし、就労が単に働いて経済的見返りを求める営みでないことは、極めて今日的そして未来的課題であることから、ゴールとされる一般就労のあり方や、ゴールそのものの多様性、そして中間的就労の普遍的意味について、本制度は積極的に役割を果たしていくことが求められる。

中間的就労は、その事業名からも「訓練」としての位置づけを持つものである。しかし、この「訓練」の内実は決して技術的・技能的意味合いではなく、「経験」「体得」といった人間的な「学び」や「育ち」の要素が強い。しかも、就労準備支援事業からの流れと結んで捉えるならば、決して過渡的な「中間」としてではなく、労働の意味や本質に根ざした「基礎」「基盤」的就労の機会と言える。しかも、時限的で別の出口が前提となる就労としてではなく、これ自身が人々にとって生涯の生業として定着する可能性すら有する。その意味で中間的就労の場とは、「学びと育ちの就労」ともいえる。この定義づけは、単なる生活困窮者・就労困難者のみに用いられるべきではなく、全ての人々にとって、また子どもから高齢者までの全ての人生シーンにおいて、働くことの積極的意味に一石を投じる就労概念・就労の場となり得る。

では、この「学びと育ちの就労」としての中間的就労は、どんな内実が求められるのか。その意味は「命の循環」というテーマに関わる。この「循環」というテーマは、人間を含む、全ての命や自然との共生関係を成り立たせている「循環」であり、人間が「生まれ、育ち、学び、働き、老いる」という「循環」の連続性・歴史性を見直しでもある。そして、この「循環」を価値とする経済・産業に光を当て、積極的に推進することで、この就労の展開される場面が広がる。第1次産業や食に関わる事業、そして環境やエネルギーといった事業分野は、これからの中間的就労の舞台として、また疲弊する経済状況にある地域における産業政策のトレンドとしても、その位置づけが政策的に重要になるのではないかと。例えば、福島県喜多方市においては、市内全小学校を対象として、総合学習の時間を活用した3～6年生の4年間・120時間超の「農業科」を実践している。これは、地域の産業に対する理解と、人間が自然の一部として存在し、他の命としての稲や作物を育てる営みを通じて、生きる

基盤や基礎を学ぶものとして位置づけられている。こうした実践が全国に広がることになれば、自分の命を維持していくために、自然に働きかけ、その源となる食物を育む力を培い、困窮状態に陥らない力を育てることにつながるだろう。そのことは、命を継続するために働く、という労働の価値を、子どものころから感じ取っていくことにもつながるだろう。そのことが、地域を愛し、地域の中で成長し、地域の中で役割を果たしたいという気持ちを育てていくであろう。そして、これからの社会が人口減少し、経済の規模が定常化していく中では、循環する経済の価値を地域の中から育み、命を大切にし尊重し合う文化を育んでいくことへとつながっていくのではないだろうか。

## 5 制度とその成果を決定づける、市民の理解・共感・そして参加

最後に、困窮者支援制度とその中の就労困難者を契機とする、地域の就労支援の課題と展望を踏まえ、新たな制度の推進・定着、そして「学びと育ちの就労」を推進する上での、自治体の課題と市民の関わりについて整理する。

新たな生活困窮者支援事業の実施主体である自治体においては、特に庁内の連携が縦横に図られネットワーク化されることが、重要な意味を持つと考えられる。現行モデル事業の実施地域において、その庁内連携は必ずしも十分とは言えない状況にある。また、庁外各機関との連携やネットワーク化も大きな課題を抱えていることが見て取れる<sup>4</sup>。このことは、この制度の持つ公共性を左右する課題でもあり、改めて地域の中で困窮状態を防ぎ解決するネットワークを構築し、こうしたネットワークが地域づくりと仕事づくりを一体的に推進する役割を果たしていくことが、大きな目標として定められる必要がある。

その意味で、地域づくりと結ぶ就労支援は、地域の社会資源の開発を不可欠の課題としている。モデル事業実施地域においても、特に就労に関する社会資源と、生活の基盤を構築する上での社会資源の不足が顕著であり<sup>5</sup>、この課題解決の具体的解決の手立てが、制度の中身と方向性に大きな影響を及ぼすことが予想される。特に、就労に関する社会資源は、生活困窮者を受け入れる企業等の絶対数が社会資源として不足していること。また、こうした人々を包摂する職場文化を形成するための支援や手立ての必要性も高い。その意味で、就労支援事業は、地域の中に働く場を生み出していくこと、既にある職場が包摂力を獲得していくことに尽力する必要がある。その意味から、就労準備支援事業は、生活習慣の問題や、就労経験の不足等により求職活動を行うことが困難な人々が対象であり、こうした方々の就労意欲の喚起や、就労に向けた準備のための取組を通じて、その経験や実績が社会的な資源となり、就労困難な人々を生み出さない、予防的役割を果たしていくことも目的に掲げるべきである。

また社会資源と就労機会の開発は、本制度の枠に収まる課題ではなく、他の制度や事業との連携が

---

<sup>4</sup> 「生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施状況について」（平成25年12月10日新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会資料）によると、庁内関係部署の協議の場の設定は50.7%にとどまっている。また、連携部署は福祉と就労に偏っており、特に具体的な就労及び中間的就労の場としての位置づけが有効と思われる農林水産部署との連携は極めて弱い。また、庁外関係機関等との協議の場の設定は44.8%にとどまっている。

<sup>5</sup> 同じく、上記「実施状況」では、地域づくりとして推進する上での社会資源について、「どちらかと言えば不足」「不足」が58.2%となっている。特に一般就労先（79.5%）・中間的就労の場（82.1%）・生活スキルの場の獲得（66.7%）などが、不足資源として高い割合となっている。

不可欠になる。例えば、農林水産業の分野で進められている担い手育成の制度や事業との連携、緊急雇用や地域人づくり事業、職業訓練や求職者支援制度などとの連携などが重要となる。その意味からも、上記の庁内・庁外の連携が図られるべきである。

そしてなによりも、法制度及び就労支援に求められるのは、その利用者同士の関係づくりを重視し、この事業の実施場面が一つの社会として想定され、孤立感をなくし、仲間と役割を得たコミュニティとして成り立たせることである。言い換えれば、個別的な支援とコミュニティケアを融合させた事業運営とその場づくりが、この事業の成果となり、地域におけるコミュニティの再生に一役買っていく。そして、こうした目的意識から、利用者同士の関係にとどまらず、利用者を支え、共に地域で生きていこうとする様々な人々が、この事業を通じて関わり、その経験を地域で生かしていくような事業に育てていくことも肝要である。

したがって、新たな生活困窮者支援の制度及び就労支援事業は、その運営を通じて、一人ひとりの利用者の孤独感をなくし、自立しようとする意欲を引き出しながら、その成果を「地域で働き、人の役に立ち、自己肯定感を高め、豊かに安心して暮らす」ことにつなげると同時に、困窮者の自立と就労という課題を、共に考え共に取り組み、その解決に尽力する地域の人々や企業を育てていくことにも成果を上げていくよう、取り組まれる必要がある。そのためには、この事業への参加を地域に呼びかけ、実際の運営によって得られた成果と効果を地域に発信し、困窮者とそれを支える制度への市民的理解と共感を培いながら、制度の持続可能性を高めていくことが求められています。こうした参加と経験を社会的資源とするためには、地域に暮らす全ての人々にとって共通する生活と地域をテーマとし、特に地域を支え持続させていくことに貢献する就労の場を生み出し、その存在と成果を地域の共通認識・共通利益とすることこそが、制度展望の根幹をなす。その展望に向けて、多様で多彩なネットワークを形成していくこと、その要としての自治体を中心としたネットワークを形成していくことが、新たな生活困窮者支援制度の社会的意義と、就労支援を通じた地域づくりの展望と言えるだろう。

## 6 最後に～公的な就労保障と就労訓練を一体化する制度・事業の必要性

これまで述べてきたように、これからの就労支援は、地域の産業・福祉・教育と結んだ政策化・制度化が求められる。その際、生活困窮者支援制度の決定的な弱点は、公的な「就労保障」が欠けている点である。戦後日本社会においては、いわゆる「失業対策事業」があり、公共事業への直接雇用を通じた就労保障が展開された。しかし、時代の趨勢や失業対策事業への滞留と固定化が問題となり、制度・事業は廃止された。これ以来、公的に就労を保障する制度は存在していない。しかし、21世紀初頭から半ば恒常的に展開されている「緊急雇用事業」(基金事業)は、時限ではあっても自治体による直接雇用を通じた就労保障が復活しているが、必ずしも事業終了後の継続的な就労機会として成果を上げるには至っていない。

ところが、東日本大震災の被災地対応に登場した「緊急雇用創出事業震災対応人材育成事業(起業型)」は、緊急雇用事業の最長期間である2年を更に更新可能としている。また、この事業は単なる就労保障ではなく、就労の持続可能性を担保するために、「人材育成」＝訓練的要素を併せ持ち、仕事おこしを伴って運用されている。

この現実を踏まえ、生活困窮者の就労支援をはじめとして、地域における自治体が責任を持つ「就労保障」と「就労訓練」を重ね合わせた制度・事業の創設が、現実的に最も具体的に検討を急ぐ課題と言える。詳しくは、震災以降に我が日本労働者協同組合(ワーカーズコープ)連合会が取りまとめた「公的訓練・就労事業の創設提案」(後掲)を叩き台とし、次の点を提言したい。

まず、より具体的な「公的訓練・就労事業」の設計・制度化、それを通じた地域の就労（コミュニティ就労）を促進する条例づくり、そして生活困窮者自立支援制度で設計されている中間的就労事業者の認証制度や、その育成・支援策を包含した、「地域づくり」「地域労働」政策として設計していくことである。この「公的訓練・就労事業」は、生活困窮者問題で具体化してくるであろう、地域の福祉・産業・教育のあり方と深く切り結び、部署の縦割りを排し、様々な人材養成や雇用対策・産業振興などに組み込まれている事業・予算をフルに活用し、地域のオリジナルな内容を伴って運用していくことで、地域の活性化を促進し、生活困窮者制度への信頼をも高めることにつながるだろう。その際、重要となるのは、行政独占の事業・制度から脱却し、地域・市民に依拠したこの事業の担い手を育て、地域に依拠した事業としていくことであり、地域コミュニティ産業の育成と結んでいくことが、21世紀型の就労対策・就労支援策、そして就労創出策となるだろう。

# 「公的訓練・就労事業」(仮称)を早急に創設するべきを提案します

## 「完全就労社会の実現」を旗印に、「働く」「暮らす」「生きる」を結んだ新しい社会に向かう労働政策と、働く権利を保障する制度の確立を

### はじめに

甚大な被害と深刻な危機を生み出した東日本大震災。生活と家族を奪われ、地域が丸ごと崩壊した被災地では、少しずつ復興・再生の歩みが始まっていますが、その道のりは相当の時間を要するとみられます。心の傷が癒えないまま、生活拠点や仕事が決まらない不安やストレスが重なり、2次・3次の災害へと波及しかねない深刻な問題が根深く存在しています。特に、仕事を奪われた不安や苦しみは、社会の中で生きていく意欲や希望を低下させておられません。これは、人間存在の根源に関わる問題です。

被災地の雇用情勢は、震災前から既に深刻な問題となっており、特に1次産業の割合が高く、一方で製造業の集積地としても機能している東北地方の雇用問題は、産業の再確立と深く結びついています。

大震災からの復興・再生を、日本の社会の新しい歩みとし、被災地の人々の生活を希望するものへとつなぐ、震災前から社会全体を覆っていた「孤立」「無縁」「貧困」を克服する。そうした復興と再生の同時進行を支える最大の課題は、失業と不安定雇用問題の解決です。

誰もが希望と尊厳をもって働ける地域と生活を取り戻し、社会のある方を発展的に大きく変えていく契機として本政策を提起します。

### 就労政策・雇用政策の新しい方向とあり方

これからの就労政策と失業対策

総会で提起された「公的訓練・就労事業」(仮称)をこの案に創設する案に提案します。これを紹介します。

この基本は、脱官主導、脱民間大企業依存とし、地域や社会全体の構造やあり方を精査し、働く者・市民自身が就労創出と失業対策の当事者として解決に当たる仕組みを誘導する方向であるべきです。

就労困難な状態にある若者や生活保護受給者の自立支援においては、困難を抱える当事者を孤立させず、地域の課題とし、地域の人々の連帯によって立ち向かう手法が成果をあげています。

大震災からの復興に際しても、「働く者・市民主導」「地域依拠」の政策づくりと事業運営こそが求められています。したがって、以下の基本理念に立って、新しい政策を立案します。

- ①「働く者・市民・地域の当事者性」・主体性に基礎を置く
- ②「地域産業の再構築」「地域循環・地域自給」を基本とするコミュニティ経済システムの確立と就労政策の結合
- ③「ティーン・ネットワーク」(疎外ある労働)の実現に向かう就労機会と研修・訓練機会の一体的保障、公的職業訓練制度の「層の充実」
- ④「孤立・失業・貧困状態にある人々の居場所」と仕事を地域のネットワークを基礎に作り出す

### 新しい「完全就労政策」を3つの制度創設で

戦後の復興期から高度経済成長期にかけて、日本の社会は「完全雇用」(非自発的失業がない状態)を目指し政策が掲げられてきました。しかし、「民間活力」を重視する政

# 失業・不安定雇用問題を最大の社会問題と位置づけ、その根本的解決を目指して

策の台頭とともに、政策創設が企業経営を支える方向へと転換し、「規制緩和」が進められ、失業と不安定就労の増大に覆われた日本が生まれました。

労働現場が荒廃し、不安定化する中で起こる最大の危機は、人と人が分断され、対立し、人間の生存条件ともいえる協同や連帯という関係性が崩壊していくことです。突発的で凶暴化する犯罪や、ストレスが増大し、心の病が広がる状況など、安心や安全が遠のく事態は、元来であれば労働の荒廃と不安定化由来しているといっても過言ではありません。

特に、これから政策的に重視されるべき「コミュニティ経済」の領域では、NPOや協同組合、地域密着型の中小・零細企業や市民事業者など、自発性と協同・連帯性を併せ持つ多様な企業形態、事業形態の「コミュニティ事業者」が主流となる必要があります。

こうした経済や事業を支える就労は、「コミュニティ就労」としてそのに裾野を広げ、完全就労社会の重要な役割を果たしている存在となるに違いありません。

働きたいと願う誰もが働ける社会、その労働がコミュニティの充実と生命の循環に寄与しながら、ティーン・ネットワークの実現へと向かう「完全就労政策」は、3つの制度創設によって具体的に進んでいきます。

それは、①協同性と「コミュニティ」への関わりを最も重視する「協同労働」と、その組織的・社会的立場

けを明確にする「協同労働の協同組合法」、②「コミュニティ経済」と「コミュニティ」ケアを支え発展させる事業者とその就労の地域的・社会的位置づけを定める「コミュニティ事業・就労支援条例」、③完全就労の実現に向けた公的な推進・保障システムとしての「公的訓練・就労制度」の3つです。これらが連携しあ

て、「完全就労社会」と「ティーン・ネットワーク」、そして「コミュニティ・ケア」を一体的に推進していくエンジンとなり得ます。

### 「公的訓練・就労事業」の構想とイメージ

高度成長経済を前提とした、「民間(大企業・市場活力)依存の体質が根柢とし、「地域・市民・働く者」が主体となつて、地域の活性化を実現する。そのために、生活者・市民・働く者の地域における就労能力・生活能力、とりわけ「仕事をおこなう能力」を全面的に高める。このことを最も重要なテーマとした制度が「公的訓練・就労事業」です。これは、働く・暮らす・生きるを社会的に支えながら、自立と連帯の力で、社会的に居場所と仕事をつくり出すことを基本としたものです。

「公的訓練・就労事業」が発動する基本条件

- (一) 社会的・経済的な復興の原因・事情などによる失業者・不安定就労者の増大(就労可能な生活保護受給者の増大)
- (二) 震災など激甚な災害による地域・生活基盤・雇用機会の喪失(自然災害や原発、大火などの原因による一定地域的事態を含む)

方自治体が事業計画を策定し、失業者等が一時的に就労する。

- (一) 就労期間は最長6カ月程度とし、その間に、キャリア・コンサルティング等の就労支援を通じて、コミュニティ経済・コミュニティ事業の具体的な就労内容について方向性を検討し、個別の「コミュニティ就労プラン」を定める。
- (二) 「コミュニティ就労プラン」に基づき、①就労開始、②職業訓練開始、③研修就労+職業訓練併用(第2期事業)のいずれかへと進む。

「職業訓練」は、既存の公共職業訓練・求職者支援法に基づく職業訓練、専門学校等の研修・学習等を活用し、必要に応じて、失業保険(訓練・生活支援給付金)等を活用し、生活の安定を確保する。

第2期事業 「研修就労+職業訓練併用」は、研修就労(月10日相当)と職業訓練(月10日相当)を並行して進め、研修就労は労働にに応じた報酬を得、職業訓練時間

に相当する「訓練・生活支援給付金」の支給を受けるか、日雇い雇用保険の活用等を通して、生活の安定を確保する。

なお、第2期事業の利用期間は最長2年程度とする。

第2期事業終了後

第2期事業終了後、コミュニティ就労への移行と「コミュニティ事業」の立ち上げを円滑に推進するため、地方自治体は重点分野雇用創出事業・ふるさと再生雇用創出事業等を活用し、積極的にこれを支援する。

発動期間

この制度は、社会的・経済的困難と失業の実態を勘案し、その発動期間を3〜5年程度の有限のものとする。

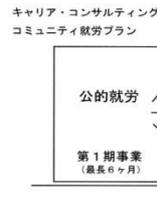
コミュニティ事業者協議会

(一) 国や自治体は事業主体にならず、「コミュニティ事業者」が実施主体となる。地域には「コミュニティ事業者協議会」を設置し、自治体との連携を積極的に図りながら制度を運用する。

(二) 国は、コミュニティ就労・事業向け基金を創設し、その運用を地方自治体と「コミュニティ協議会」に委ねる。

就労者の収入

本制度での就労者の収入は、生活保護費の基準、最低賃金などの公正労働基準を基礎に勘案する。



キャリア・コンサルティング  
コミュニティ就労プラン

労協連 32 回総会

## 6. 継続就労型社会的企業とは何か

岡安喜三郎（一般社団法人協同総合研究所 理事長）

### 1. 労働統合・社会統合の社会的企業

近年さまざまな場で社会的企業が注目されてきている。歴史的に見れば、社会的目的を持った継続的事業活動としての社会的企業（Social Enterprise）活動は、20世紀にアメリカとヨーロッパで先行していた。その関係で、日本では、アメリカ型とヨーロッパ型の社会的企業概念が混在している。このことは多くの研究者が指摘していることであり、本節の論議にはしないが、継続就労型社会的企業の主旨からは、ヨーロッパ型の社会的企業に焦点を当てるのが妥当と思われる。

ヨーロッパ型の社会的企業はその活動から、いわゆる労働市場から排除された人々の労働の場を意識的に創造する**労働統合型**（Work Integration Social Enterprise: WISE）と、サービス市場から排除された人々への社会サービス（医療、福祉、教育など）を意識的に創造し提供する**社会統合型**とに分類される。この点から見れば、本節の継続就労型社会的企業は前者（WISE）に位置することになる。

その社会的企業についての系統的先行研究は、「社会的企業の出現」の頭文字を採ったEMESネットワーク（EMES European Reserch Network asbl）によって行われ、1990年代に、「経済的基準」と「社会的基準」にグルーピングされた9つの基準が提起され、社会的企業概念が定着していった。これを最初に提起したJacque Defourny（ジャック・ドゥフルニ）らは、近年この9基準を新しく3グループ化している。

《EMESアプローチ：新しい3集合》

#### 社会的企業の経済的起業家的次元

- a) 財の生産・サービス供給の継続的活動
- b) 高水準の経済的リスクの引受
- c) 有償労働率のゼロではない下限値の存在

#### 社会的企業の社会的次元

- d) コミュニティのためになるという明確な目的
- e) 市民グループもしくは市民団体による主導
- f) 制限された利益分配

#### 社会的企業の参加型ガバナンス

- g) 高度の自治
- h) 資本所有割合に連動しない意思決定
- i) 参加型の特質、多様な利害関係者の巻き込み

(Jacque Defourny and Marthe Nyssens, *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*, EMES Working Papers Series WP no. 12/03, EMES European Reserch Network asbl, 2012, pp12-15)

EMESが定義する社会的企業概念は、この判断基準から見てもかなり厳格であり、市民主導であっても所謂チャリティや無償ボランティアだけのNPOとは一線を画し、利益分配を目的とする株式会社などとも一線を画している。そして地域社会（コミュニティ）に役立つ多様な利害関係者に依る運

営が基準になっている。

## 2. 継続就労型社会的企業と当事者主体

継続就労型社会的企業に言及するには、事業および運営の過程における当事者の主体的参加が大きな関心事になる。継続就労型社会的企業にあっては、その企業が提供する就労の場を当事者が単に利用するという関係性であってはならない。

これは一つには、障がい者の当事者団体が、福祉就労から一般就労（通常に言う労働のこと）への脱皮をめざす運動を進めてきたことに関連している。福祉就労においては労働者性が認められず、労賃の名の下に1ヶ月1~2万円の収入であることに、人間の尊厳に対する冒瀆として異議申し立てが広がっている。障がい者の当事者運動では、労働者性を担保した第三の就労を認知させる運動を進めていること、法的にも社会的事業所法の制定運動を進めていること、これらと継続就労型社会的企業は深く関連している。

二つ目には、継続的な労働の場の提供、これ自体をサービス・事業の対象にしてしまう（本節で言及している労働統合とはまったく異質な次元のもの、例えば別の場面であるが労働者派遣事業の最大の問題点はここにある）なら、これは別途、貧困ビジネスへの危険との関連で説明されなければならなくなる。この点でも、労働当事者の労働法に基づく労働者保護が重要であり、地域や社会に開かれた企業体運営が重要になる。

これらの危惧は過度な心配事と済ますわけにはいかない。障害者自立支援法にもとづく「障害者就労継続支援A型事業」（雇用型）が3年くらい前から急激に増えたが、それらに助成金目当ての悪質ビジネスが多いとの指摘がある（AJU「わっぱ通信」2014.3.18号）。

社会的企業については、出資をして就労し、仕事おこしの局面に主体的に参加し、その就労組織の意思を「一人一票で」共同決定する、ワーカーズ協同組合の仕組みは、継続就労型社会的企業への自立的参加として、社会的にもっと認知されて良い。

## 3. 継続就労型社会的企業と社会政策の二側面

継続就労型社会的企業と社会政策という課題では、2つのアプローチが必要である。

第一は、継続就労型社会的企業への支援策である。継続就労型社会的企業はWISEとして、生活困窮者のみならず、これから対象者概念が整理されていくであろう「社会的に不利な立場の人々」の就労において、その事業推進では行政との連携、優先購買や、各種社会保険・労働保険の優遇策、税制優遇策などの、社会的積極支援策を必要とする場合を否定すべきではない。正面から検討すべき課題である。もっとも、行政からその支援を受けるに足る組織的諸基準、当事者基準の検討は今後必要であろう。「社会的事業所法案大綱」ではそれを認証基準として提起している（別項参照。共同連「日本発共生・共働の社会的企業」第5章、pp.96-99）。

日本においても遅かれ早かれ労働統合事業体の当事者（「社会的に不利な立場の人々」）の範疇について検討することになるだろうが、その場合、ディーセントな社会生活が困難な人たちを、自己責任論

だけでは解決しないとの立場から、社会的解決を必要とする人たちとして組み立てる社会政策が必要である。もちろん、ここで留意すべき点は、「(一方的に) やってあげる」という狭い施策のことでない。

第二には、当事者の社会政策策定そのものへの積極的参加である。伝統的な用語を用いれば、社会政策策定そのものを行政と継続就労型社会的企業との共働で実現する。それは上記の支援策策定への参加という範囲だけではなく、まちづくり・社会づくり政策への参加である。困難を抱えているからこそ分かる気づきによる提案は地域の一般利益に叶う。これらは、現状では困難・不便を感じることを解決しようとする当事者に対するエンパワーメントを通じて実現する。建築・都市計画において、お店の利用、公共施設の利用、交通手段の利用において、様々な場面で可能である。

#### 4. 連帯による経営の安定化

継続就労型社会的企業は、新しい社会形成にとって必須の事業体であるが、個々の事業体は弱小である場合が多く、経営面での困難がつきまとう。そのために、一方では地域に密着し、地域の人たちとともに経営すること、すなわち、地域内の様々な利害関係者(ステークホルダー)を巻き込む社会連帯的経営を追求するとともに、他方において社会的企業の全国ネットワークによる成長保証を作り出す必要がある。ここでは、後者の全国連帯に関連して、一つの挑戦であるヨーロッパの事業連帯を紹介する。

ヨーロッパでは社会的企業どうしの事業連帯の仕組みとして、「社会的フランチャイズ事業ネットワーク(E S F N)」が活動している(2007年末開始)。E S F Nによれば、「社会的フランチャイズ事業(social franchising)とは、欧州連合(EU)内の多くの社会的企業によって開発された新しい概念である。それは社会的企業が、今まで一つの発展可能性としてきたこと以上に、更によりスピーディーで効果的な成長が現実のものになるよう開発されて来た手法である。」

E S F Nは現在43団体。発足時には、イタリアに始まり現在スウェーデン他に広まったホテルチェーンのLe Mat、スウェーデンの前科を持った人向けの社会復帰中間施設(ハーフウェイハウス)のVilla Vägen ut!、イギリスの訪問介護事業のCare and Share Associates(CASA)、ドイツのスーパーマーケット・チェーンのCAP Marketが紹介されている。これらの事業の中にはかなり大きなものがあり、CAP Marketは100以上の店舗を持ち、Le Matのように、ヨーロッパ一国を超えて運営しているものもある。

E S F Nのモデルは、既存のフランチャイズ・チェーンの手法を参考にしつつも、組織・運営モデルは、イタリアの社会的協同組合の「事業連合(コンソルチオ、連合会)」にある。すなわち、「フランチャイザー」は「フランチャイジー」の共同管理にある。(詳しくは、拙稿「欧州社会的企業運動の新しい波-社会的フランチャイズ事業ネットワーク」、『協同の発見』第189号、2008年4月、pp.90-98。更新情報は<http://www.socialfranchising.coop/>)

協同組合ならば連帯は当然であり、その連帯の力で社会的運動のみならず、実際の事業推進を図っている。

## 5. 「社会的事業所促進法案大綱」について

前述した社会的事業所促進法案大綱は以下の団体が共同提案している法案の大綱で、法律の目的は第二項に書かれている通りである。

### <共同提案団体>

特定非営利活動法人 共同連  
特定非営利活動法人 ホームレス支援全国ネットワーク  
日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会  
ワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパン  
特定非営利活動法人 ジャパンマック  
日本ダルク本部

### <大綱内容>

- 一. この法律の題名は、「社会的事業所促進法」とする。
- 二. この法律は、社会的不利を何らかの理由により負わされ、そのため、就労が困難な状態に置かれる者に対して労働の機会を与え、就労が困難でない者と共に働き、かつ、対等に事業を運営することができるようにし、もって労働を通じた社会的包摂を達成することを目的とする。
- 三. 現下の経済及び社会情勢の下では就労が十分保障されない環境にあり、社会的不利を何らかの理由により負わされているため通常の就労形態では労働の機会が甚だ得にくい者が多数存在する。このような現状において、社会的事業所（以下「事業所」という。）が、これらの者に対する社会的包摂を達成する上で極めて有効であることから、立法措置を講ずるものとする。
- 四. 「就労が困難な状態に置かれる者」とは、社会的不利を何らかの理由により負わされている者であって、障害者、難病者、ひきこもり、ニート、アルコールまたは薬物その他の依存症者、刑余者、シングルマザー、ホームレスの人、性暴力被害者、外国人移住者及び生活保護受給者等の人をいう。
- 五. 事業所は、就労が困難な状態に置かれる者が、自らの労働を通じて社会参加を果たすことにより、職業生活の豊かさを実感すると共に社会の構成員として社会に貢献する機会を確保し、もって他者と等しく共生する社会の実現に寄与することを理念とする。
- 六. 事業所の運営に関しては、その意志決定において事業所に所属する者の意向を尊重しなければならないものとする。但し、認証を受ける各法人ごとにその法人法に規定される運営との整合性を図らなければならない。その規定は政令で定めるものとする。
- 七. 事業所に働く者は、労働関係法令及び社会保障関係法令の適用を受けるものとする。
- 八. 事業所の運営形態を問わず、認証基準を定め、当該事業所に対する認証を行う制度を設けることとし、それに伴う必要な公的、社会的支援を行うこととする。なお、事業所の重要な認証基準の一つとして、事業所に働く者のうち、「就労が困難な状態におかれる者」が30%を下回らないこととする。但し、障害者、難病者、アルコール又は薬物その他の依存者以外の場合は、事業所に働く日から3年ごとの時点において「就労が困難な状態におかれる者」と引き続き認めるか否かについては、14の機関と事業所との協議の上決定するものとする。

- 九. 事業所は、ビジネス手法に基づく事業展開により5の理念を実現する事業体であり、限定された配当後の事業利益は、その事業に再投資し、又は、地域社会に還元することとする。商業、工業、サービス業、農林水産業等のあらゆる業種に属する事業のいずれかを営み、その事業に係る収入が、総収入の50%を上回らなければならない。
- 一〇. 当該事業所の運営に不適切かつ不正があると認められた場合、又は5の理念を著しく損なったと認められる場合には、認証を取り消すことができる。
- 一一. 認証に至らない事業所でもその可能性が極めて高いと認められた事業所は、予備認証を受けることができる。その事業所は、認証を受けるまでの間（2年を超えない期間とする。）、認証を受けた事業所に準ずる何らかの支援を受けることができる。予備認証基準は政令で定める。
- 一二. 事業所に対する「支援」とは、起業の際の資金の無利子及び低利融資並びに期間を定めた人件費補助並びに継続的支援としての運営費の一部補助、社会保険料等の減免措置並びに税制の優遇措置並びに役務物品等の優先発注、優先購買制度並びに総合評価制度等の公的、社会的措置を講ずることをいう。
- 一三. 認証基準及び認証、支援等に関する事項を、この法律及びこれに基づく政省令で定める。支援等に関する事項とは、起業・創業の支援、新しい仕事の開発研究、経営コンサルティング、企業家教育・研修・養成、事業所の査定と監督、情報の収集と提供、その他調査研究等とする。
- 一四. 認証、支援等に関する必要な事項を実施するための公正な機関を設置するものとする。
- 一五. 認証を受けた事業所間で協議会を設置することを認め、その協議会は、14の機関と諸課題を解決する為、協議することができる。

## Ⅷ 総括：日本における生活困窮者支援のあり方 —中間的就労と社会的企業の役割を中心に—

福原宏幸（大阪市立大学 教授）

### 1. 生活困窮者増加の背景

はじめに、日本において生活困窮者問題が深刻化している社会経済的背景を簡単に整理しておきたい。2012年末の安倍政権のアベノミクスの登場によって景気回復の兆しが見え、2013年は失業率、有効求人倍率が改善している

1。しかし、失業者に占める長期失業者の割合は2012年時点で40%前後に高止まりしている（厚生労働省2013c）。また、新たな求人の多くは非正規雇用であることから、非正規雇用者比率は、1990年の20.2%から2013年には36.2%（男性21.0%、女性55.5%）へと上昇した。さらに、2010年数値であるが、「フリーター」の若者（15歳～33歳）349万人、「年長フリーター」（35歳～44歳）189万人と、著しく高い数値である。

貧困率をみると、1995年の13.8%から2009年には16.0%へと上昇した。また、日本の貧困層の特徴として、OECDは、貧困層のうちワーキングプアが80%以上を占めていることを指摘していた（OECD 2009）。

他方、働く意欲をもちながらさまざまな要因によって就労が阻害されている人々、また、稼働能力をもちながらも長期にわたる失業や就職活動の失敗により非労働力化した人々、さらに、社会に巣立つべき年齢に達しながらそれが果たせないでいる若者たち（「ひきこもり」）など、いわゆる「就職困難者」と呼ばれる人々が相当数存在すると言われている。たとえば、15～34歳までの年齢層におけるニート（若年無業者人口）は2009年63万人と推定されている（総務省『労働力調査』）。また、内閣府が実施したひきこもり調査（内閣府2010）によると、全国に引きこもりは約70万人、その予備軍が150万人もいることがわかった。その原因別の構成をみると、「職場になじめなかった」23.7%、「就職活動がうまくいかなかった」20.3%と、雇用問題にかかわるものが4割を超えている。母子世帯数では、2011年123.8万世帯に達し、就労率は80.6%と相当の高さであるにもかかわらず、相対的貧困率は50.4%と高く、多くの世帯が貧困状況にあることがわかる（厚生労働省2013c）。

このように概観しただけでも、日本において貧困、ワーキングプアと就職困難者といった問題の深刻さが推測されるし、その要因を個人に決して帰することができないことがわかる。

ここでは詳細に述べる余裕はないが、こうした問題の背景には、経済のグローバル化、労働市場の二重構造化が強まっていること、家族のあり方の変化や地域社会の疲弊などによる社会の個人化・孤立化の進行、そして最も重要なものとして、こうした変化に対応すべきはずの政府の社会政策・雇用政策の制度疲労、不適合といった問題も指摘しておかなければならない。

### 2. 広義の生活困窮者支援制度をめぐる問題

もちろん2000年代に入って、政府は生活保護制度の見直しや第二のセーフティネットの構築に取り組んできた。しかし、本報告書第IV部第6章（五石報告）の冒頭でも述べられているように、それらの政策の方向性は定まらずにいる。

ワーキングプアや就職困難者に対しては、就労体験・職業訓練とともに生活や社会参加を含んだ支

---

<sup>1</sup> 失業率は、年平均で見ると、2009年の5.1%から2013年には4.0%となった。月次ベースでは、2013年12月には、46か月連続で完全失業者は減少し、失業率も3.7%に低下した（総務省統計局2014）。

2013年11月の有効求人倍率は2007年10月以来再び1倍台に乗り、同年12月は1.03となった。しかし、正社員に限ると0.67倍にとどまり、これに対しパートタイム雇用は1.32であった（厚生労働省職業安定局2014）。

援が必要であるが、現在の日本で実施されている支援策は、考え方の異なる様々な制度が乱立している。それを整理すると、【図表1】となる。

図表1 労働者カテゴリーごとにみた就労支援策

労働者カテゴリー	置かれている状態	実施(予定)されている就労支援策(エンプロイヤビリティ支援策)	所得保障
雇用保険加入の 正規雇用者 非正規雇用者	一般的な職業訓練、 職業紹介により、早期に就労が可能	①企業内訓練 ②雇用保険制度における教育訓練給付制度	⇒給与 ⇒訓練費用の20%支給
雇用保険加入の失業者	就労に向けた準備が一定程度整っており、個別の支援により早期の就労が可能なる者	①雇用保険制度における教育訓練給付制度	⇒雇用保険手当 訓練費用の20%支給
雇用保険未加入の失業者 (ワーキングプア)	就労に向けた準備が一定程度整っており、職業能力の支援により早期の就労が可能なる者	①緊急雇用対策(単年度ごとの就労機会の創出) ②求職者支援制度(2011年10月～) ③委託訓練(公共職業訓練の中で都道府県が民間に委託している訓練)	⇒給与  ⇒低所得の場合に、職業訓練受講給付金 ⇒給付金有
就職困難者 (広義の生活困窮者)	ワーキングプア 狭義の生活困窮者 (生活保護受給予備軍)	①ある程度時間をかけて個別の支援を行うことで就労が可能なる者 ②生活リズムが崩れている等の理由により、就労に向けた準備が整っていない者 ③就労への移行のため柔軟な働き方を認める必要がある者	生活困窮者自立支援法(モデル事業2013年度開始) ①について:自立相談支援事業 ⇒手当支給はない ②について:就労準備支援事業 ⇒就労準備支援事業:受講手当を支給 ③について:就労訓練事業(中間的就労) ⇒就労訓練支援事業:手当あるいは賃金支給
	社会的孤立者	なし(or地域包括支援センター)	なし
	生活保護受給者	生活保護受給者等就労支援事業(2005年4月～)	・生活保護費支給

出所:厚生労働省(2013b)、12ページを参考に、福原が作成。

1999年から失業者・就職困難者に一時的な就労機会を提供するものとして緊急雇用対策が開始され、これは毎年継続されているが、この制度の効果を疑問視する声が大きいのにもかかわらず、今日まで見直されずに来ている。生活保護受給者に対しては、2005年4月から生活保護受給者等就労支援事業が開始され、就労意欲の喚起とハローワークによる職業紹介が開始された。しかし、せいぜい簡単な就労体験機会の提供にとどまることから、安定した仕事に就くことはむずかしい。多くは、生活保護を受給しながらの就労にとどまっている。

他方、2008-09年の金融危機の際に雇用保険未加入のワーキングプアの多くが生活困窮に陥ったことから、2011年10月には求職者支援制度が実施されることになった。これは、6か月間の職業訓練を民間の事業受託業者のもとで実施し、安定した就職をめざすものであるが、利用条件が厳しいことから、利用者数は伸び悩んでいる。

これとほぼ同時期、狭義の生活困窮者や社会的孤立者に対して、2010年からパーソナル・サポート・モデル事業が開始された。これは、ていねいな相談事業、社会参加プログラム・就労体験を経て就職につなげる新たな就労支援の手法である。そして、これの恒久化をめざし2013年12月に成立した生

活困窮者自立促進法では、この制度の対象を、狭義の生活困窮者に限定されようとしている。このため、社会的孤立者への支援施策はなくなる可能性が高い(ただし、地域包括支援センターによる相談事業などの制度などが使える)。また、この新法では、原則として生活保護受給者を受け入れることはできず、それぞれが異なった政策手法による就労支援をめざすものとなっている<sup>1</sup>。このことが、それぞれの生活困窮者のカテゴリー間に分断をもたらすとともに、制度間の齟齬を招かないか、危惧される。

このように、生活保護受給者、ワーキングプア、就職困難者に対して、2005年以降、様々な制度が設けられてきたが、制度の乱立と分断構造が際立っている。就職困難者(=広義の生活困窮者)とワーキングプアへの支援にあたって、政策理念を明確にし、そのもとに、当事者のニーズと状態にあった生活支援、社会参加支援そして就労支援の包括的な制度として再編することが求められている。

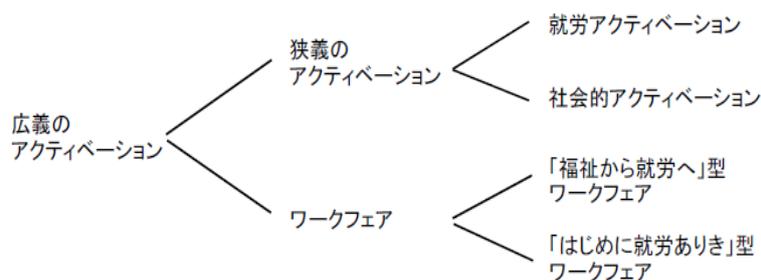
こうしたなかで、今回の生活困窮者自立促進モデル事業は、自治体の判断により、支援対象者を狭義の生活困窮者に限定せず生活保護受給者や社会的孤立者を含むことも可能であることから、より包括的な支援制度への転換の可能性があるだろう。もちろん、本報告書第IV部第6章(五石報告)で触れられているように、このモデル事業の制度自体も、就労準備支援と就労訓練事業(中間的就労)の区別のあいまいさなど、問題が多い。しかし、今回の生活困窮者自立支援があくまで自治体の自治事務であることを考えれば、地域から新たな仕組みを提起しそれを広げていくことの可能性が広がっており、その後続く自立支援法の本格実施もふくめて、こうした広義の生活困窮者支援制度の混乱を解決する突破口とすることが求められているだろう。とくに、貧困層に対する最低生活保障と就労支援制度の枠組みをセットとしてとらえる考え方をあらため、経済的支援と就労支援の枠組みを切り離して構築するとともに、両者の制度の連携を明確にすることが必要だろう。すでにフランスをはじめとする欧州諸国の制度設計はそのようなものとして描かれており、こうすることで、就労支援の利用者拡大と、結果としての生活保護受給者の減少が期待できるのではないだろうか。

### 3. 自治体による生活困窮者就労支援枠組み構築に対する課題認識

前置きが長くなったが、生活困窮者自立促進モデル事業の現状と課題に議論を移していこう。第I部

<sup>1</sup> この点を、【図表2】に示したアクティベーションの政策手法をめぐる諸類型に即して整理すると、次のようになる。2002～04年頃に出された母子世帯、障害者、若者、ホームレスそれぞれに対する「自立」をキーワードとした一連の就労支援施策は、福祉的な支援策・就労促進策の縮小によってどのような仕事であれ働くことを余儀なくさせる「はじめに就労ありき」型ワークフェアであった。2005年から始まった生活保護受給者に対する就労支援策は、2004年12月に『生活保護制度のあり方に関する専門委員会報告』が打ち出した日常生活支援・社会生活支援を軽視して就労自立のみをめざそうとしたという点で、就労アクティベーションとみることができる。そして、パーソナル・サポート・モデル事業から生活困窮者自立促進支援法への流れは、社会的アクティベーションの強化として打ち出されているが、その対象者を限定することによって選別主義を持ち込むことになってしまった。このように、今日の日本では生活困窮者支援において異なった政策志向が同時に進められるという奇妙な状況にある。

図表2 アクティベーションの政策手法をめぐる諸類型



出所：福原(2012)の議論を踏まえて、福原作成。

と第Ⅱ部で分析した自治体アンケート調査と自治体事例調査からは、次のことが明らかとなった。生活困窮者問題や就労支援事業に対するこれまでの各自治体の取り組み状況に相当の差があることから、このモデル事業の実施状況もまた大きく異なっていることが明らかになった。とくに、自立相談支援事業と就労準備支援事業において、日常生活支援と社会生活支援をどのように展開するのか、また就労準備支援事業と就労訓練事業の違いの認識に戸惑いがあることなどがわかった。さらに、自治体の担当の多くが社会福祉関係部署であることから、就労支援をどのように実施してよいか手探り状態といった自治体がほとんどであることもわかった。

このことから、就労準備事業のモデルケース（もちろん複数のケース）の構築や、認証対象となる中間的就労を担う民間組織の創出と育成の手法などについての議論を深める必要があることがわかった。

#### 4. 中間的就労の創出について

その意味で、本報告書第Ⅱ部で扱った先進自治体の取り組みや社会的企業の事例は、貴重な参考資料となるだろう。とりわけ、政府をはじめ民間ファンドなどが提供している助成金を活用しつつ新たな事業の立ち上げを試みている自治体や民間団体の事例は、重要である。また、事業立ち上げにあたって活用すべき資源として地域社会やコミュニティのニーズへの対応の事業化、森林などの自然環境を生かした循環型経済の担い手づくりといったかたちでの事業化、そして広くニーズのある食文化へのアプローチから事業化をめざす試みは参考となるだろう。第Ⅳ部古村報告は、こうした主張をより精緻に論じている。

他方、自治体が中間的就労の場づくりにいかに取り組むのか、この点について、第Ⅳ部・菅野報告が具体的な示唆を提供している。一つは、中間的就労事業所を対象にした優先発注、もう一つは総合評価一般競争入札制度の活用である。

ただし、第Ⅳ部・福嶋報告が述べているように、自治体と民間組織との連携関係のあり方についてはじゅうぶんな検討があるだろう。とりわけ、優先発注などの場合における「開かれた手続き、市民への説明責任」の重視という観点は、無視されてはならない。福嶋報告が指摘している自治体と社会福祉協議会のこれまで「しばしば見られた」という委託関係のあり方は、社会福祉協議会が地域社会において重要な役割を担ってきたことの証であり、またこのようなことは他の団体の場合においても決してなかったとは言いきれないだろう。しかし、このこととは別に、市民自治という観点からみた場合、「開かれた手続き、市民への説明責任」を重視することは重要である。今日では、社会福祉協議会も含め全国的にはそうした方向への改善が進みつつある。福嶋報告が取り上げた釧路市の事例は、まさにこのことを示したものであった。

#### 5. 社会的企業による生活困窮者就労支援の成果と課題

中間的就労の担い手について、多くの自治体はどのようにしてそれを探し出すのか、あるいは育成するのか、さらにまたそこでの就労訓練のあり方はどのようにすればよいのか、就労訓練とあわせて日常生活や社会参加についての支援を実施しなくてよいのか、そうした検討課題が山積している。

担い手の発掘については、大阪府が実施したように、府内の中小企業、福祉法人、NPOへの照会を兼ねたアンケートの実施により候補事業所を拾い出すというやり方も、興味深い。しかし、それ以上に、豊中市が実施してきたように、地域の中小企業の“応援”といった活動を通して地域企業との信頼関係の構築とこれら企業の雇用ニーズの収集をおこない、これらを基盤にして就労体験・訓練の場所を確保し、場合によってはそこでの就職につなげていく手法は、大いに参考にされるべきだろう。

被支援者においては、ていねいな心のケアや社会参加などの支援もあわせて就労訓練を実施することが必要なケースもある。あるいは、障害認定を受けていないが障害によりハンディを背負っているケー

スなどもある。こうした不利を抱えている被支援者に対して民間企業での就労訓練を活用する場合には、別途、伴走型の相談支援員を配置する必要があるだろう。しかし、それ以上に、社会的企業による中間的就労の場が重要となる。厚生労働省もまた、社会福祉法人やNPOに期待を寄せているのは、まさにこうした人々に対して生活支援を含めた伴走型の相談支援を重視しているからだろう。本報告書第Ⅱ部で取り上げた社会的企業の事例は、不利を抱えた被支援者の定着化に向けた支援ノウハウの蓄積において実績を積んでおり、こうした課題に対するなんらかの回答を示していると考えている。

## 6. 求められている中間的就労モデルの精緻化と社会的企業の役割

モデル事業では、中間的就労の担い手となる事業所は都道府県による認定により決まること、事業立ち上げにあたって一定の財政的支援が行われることが示されている。しかし、こうした組織が、「訓練＝就労上のハンディ」を持つ人々への支援を行いながら、他方で市場において競争に耐えながら経営の安定化を図らなければならない。きわめて難しい選択を迫られることになる。イギリスはともかく、多くの欧州諸国ではこうした社会的企業に対しては、助成金支給が当然視されており、それがこうした就労支援を支えている。日本でそこまで望めないのであれば、民間資金も集めた基金をつくり、中間的就労をになう組織への助成に充てるという手法などを検討すべきだろう。

また、第Ⅳ部岡安報告が述べているように、不利を抱えているために一般企業での雇用がむずかしい人々への継続的な就労場所の確保として、継続就労型社会的企業を育成することも重要と考える。すでに障害者支援の領域における社会的企業では、母子世帯の母親やニートであった若者を雇用し、文字通りこうした形の社会的企業となっているところがある。こうした団体の法的な認知とそれへの支援によって、今後のこうした社会的企業の広がりが期待できる。

それとあわせて、こうした就労訓練の場で働く被支援者を、労働者として処遇すること（最低賃金以上の賃金、社会保険への加入、労働基本権の尊重など）もまた重要である。それは、労働者としての社会的承認であり、この承認を通して当事者は労働者としての自尊心を身につけ、胸を張って社会とつながることができる。こういう取り組みも、就労訓練において重要だろう。多くの欧州諸国の制度設計では、そのこともまた意識化されている。日本のモデル事業では、中間就労において非雇用型を認めているが、これは雇い主側に悪用される可能性があるし、被支援者にとってもマイナス効果をもたらす。

社会的企業のあり方とそれらによる就労支援の体制は、本報告書第Ⅲ部で紹介したイギリス、フランス、イタリア、韓国の事例のように、各国で異なる点が多い。しかし、いずれの国においても個々の制度の関連性、当事者のかかえる問題への適切な対応という点を考慮しつつ構築されたものとみてよいだろう。日本は、こうした制度から何を学ぶのか、まだまだ議論を深めるべき課題である。

## 最後に

生活困窮者支援の事業構築においては、まだまだ深めるべき論点があるだろう。とはいえ、ひとまずここに挙げた諸課題を一つひとつ克服し、提言が実現されるなかで、支援を受ける当事者の主体性が高まり、文字通り自立が可能となる制度に近づいていくものと確信している。

### 【参考文献】

厚生労働省（2013a）『ひとり親家庭の支援について』。

同（2013b）『新たな生活困窮者自立支援制度について—H25.12.10 新たな生活困窮者自立支援制度に関する説明会を一部修正』

同（2013c）『平成25年版労働経済の分析』

厚生労働省職業安定局（2014）『一般職業紹介状況（平成25年12月分及び平成25年分）について』

総務省統計局（2014）『労働力調査（基本集計）平成 25 年（2013 年）12 月』。

内閣府（2010）『若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）』。

福原宏幸（2012a）「日本におけるアクティベーション政策の可能性—現状と展望」、福原宏幸・中村健吾共編著『21 世紀ヨーロッパ福祉レジーム—アクティベーションの多様な改革と日本』紉の森書房。

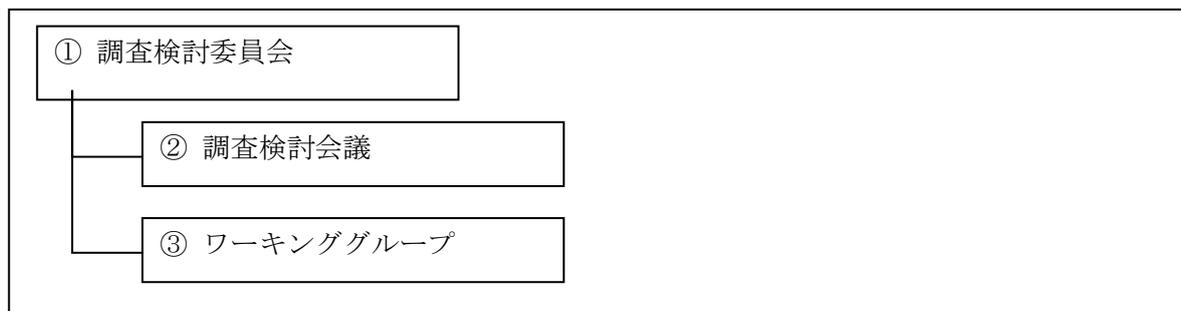
OECD（2009）*Employment Outlook*.

## **【第5部 資料編】**

### **Ⅷ 調査検討委員会について**

## 1 調査検討委員会 研究体制

本事業において実施する調査の方針、調査対象、調査項目、調査結果の分析、本事業におけるまとめ、提言等について有識者による検討を行うため「調査検討委員会」を設置し、下記の通り調査委員会の下に調査検討会議、ワーキンググループを設置した。



## 2 調査検討委員会の開催状況

回数	日程	内容
第1回	2013年9月18日	調査の全体設計について ヒアリング調査の対象選定について
第2回	2013年12月13日	アンケート調査票について ヒアリング調査結果について
第3回	2014年1月20日	アンケート調査結果について ヒアリング調査結果について
第4回	2014年3月18日	報告書作成について

調査検討委員会では、委員にご議論いただいた（敬称略、五十音順）。なお事務局は一般社団法人協同総合総合研究所が担当した。

## 3 調査検討会議の開催状況

回数	日程	内容
第1回	2013年10月28日	櫛部委員、西岡委員、福原委員より報告、議論
第2回	2013年11月22日	川本委員、菅野委員より報告、議論
第3回	2013年12月13日	五石委員、佐藤委員より報告、議論
第4回	2014年1月20日	田中委員、藤木委員より報告、議論
第5回	2014年2月10日	菊地委員、大高委員より報告、議論

調査検討会議では、各実践の現場からの報告、海外先進事例の報告をいただき、現状と課題の共有、議論をおこなった。

#### 4 調査検討委員会 委員名簿

役職	氏名	所属
委員長	福原宏幸	大阪市立大学教授
委員	大高研道	聖学院大学教授
委員	岡安喜三郎	一般社団法人協同総合研究所理事長
委員	川本健太郎	敬和学園大学講師
委員	菊地謙	フードバンクちば専務理事
委員	北村祐司	労働者福祉中央協議会 事務局次長
委員	榑部武俊	一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会副代表
委員	五石敬路	大阪市立大学准教授
委員	菅野拓	一般社団法人パーソナルサポート 企画室長
委員	佐藤洋作	特定非営利活動法人 文化学習協同ネットワーク 代表
委員	下村幸仁	山梨県立大学教授
委員	鈴木勉	佛教大学教授
委員	高端正幸	新潟県立大学准教授
委員	田中夏子	都留文科大学 非常勤講師
委員	西岡正次	豊中市市民協働部理事
委員	走井洋一	東京家政大学 准教授
委員	福嶋浩彦	中央学院大学教授
委員	藤井敦史	立教大学教授 教授
委員	藤木千草	ワーカーズ・コレクティブネットワークジャパン事務局長
委員	藤谷岳	一橋大学 講師
委員	古村伸宏	日本労働者協同組合連合会 専務理事
委員	加瀬秀行	千葉市 保健福祉局 保護課 課長
委員	藤村貴俊	京丹後市 福祉事務所 生活福祉課
委員	清水貴司	広島市 健康福祉局健康福祉企画課 課長
委員	西岡隆	臼杵市理事
委員	垣田裕介	大分大学 准教授

## 5 ヒアリング調査について

調査検討委員会に基づき調査ワーキンググループを設置し、生活困窮者支援促進モデル事業実施主体としての行政、支援に取り組んでいる団体へのヒアリング調査として、調査地の選定をおこない、ヒアリング調査をおこなった。

以下、調査地を示す。

調査地	
生活困窮者支援促進モデル事業実施・予定自治体	社会的企業
北海道釧路市	一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会
山口県	企業組合労協センター事業団 但馬地域福祉事業所
京都府京丹後市	ひまわり
大阪府豊中市	ワーカーズコープセンター事業団 博多事業所
大阪府	NPO法人文化学習協同ネットワーク
大分県臼杵市	NPO法人ハートinハートなんぐん市場
広島県広島市	一般社団法人 パーソナルサポートセンター
新潟県	新潟就労機会開発研究会
宮城県仙台市	社会福祉法人 風のむら
千葉県千葉市	企業組合 ワーカーズコープちば
東京都足立区	ワーカーズコレクティブ協会

## 6 アンケート項目について

資料 1： 厚生労働省補助事業 平成 25 年度社会福祉推進事業  
「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施自治体における就労支援事業の実施・推進に関するアンケート調査  
ご協力をお願い

各自治体担当者様

一般社団法人 協同総合研究所

一般社団法人 協同総合研究所は、「協同労働」という働き方を提起する労働者協同組合（ワーカーズコープ）の専門研究機関として 1991 年に創設され、社会と地域の再生、働く人々の成長に寄与するための調査研究事業をおこなっております。このたび、厚生労働省のセーフティネット支援対策等事業（社会福祉推進事業）の補助を受け、当研究所は、「社会的事業者が取り組む就労支援準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」を実施しております。

生活困窮者自立支援法の 2015 年施行に向けて、今年度、政府は「生活困窮者自立促進モデル事業」を全国 68 地域で実施しています。このモデル事業は、今後の生活困窮者支援制度の本格的実施に向けたいわば準備過程の事業であり、この制度をより充実したものにしていく上で、きわめて重要なものといえます。

そして、皆様方の自治体におかれましては、生活や自立に困難を抱える人たちを支援するために、このモデル事業において独自の取り組みを実施され、または実施予定とされていることと存じ上げます。

このような状況を踏まえて、当研究所では、モデル事業の実施および実施予定の各自治体の皆さま方に対してアンケート調査を実施し、このモデル事業の実施状況を把握してまいりたいと思います。とりわけ、当研究所としては、就労支援のあり方に注目し、「就労準備支援事業」および「就労訓練事業（中間的就労）の推進」の実施状況を中心に、調査研究を行うこととしております。

このアンケート調査では、貴自治体における生活困窮者自立支援事業の実施状況の成果と課題、ならびにご意見をお聞きし、地域の実情に応じた支援制度づくりに寄与したいと考えております。あわせて、厚生労働省に対しても提言していくことを目的としています。次ページに、調査研究体制、回答の締切や手順についてご説明いたします。ご覧ください。

今回のモデル事業の成果と課題を明らかにし、より充実した生活困窮者支援事業へとつなげていくために、ぜひとも皆様方のご協力をお願い申し上げます。

### 1. 本調査の目的

この調査の分析結果を、生活困窮者の支援事業とりわけ就労に向けた事業を進めるにあたっての基礎資料として活用します。とくに、各自治体を実施する就労準備支援事業ならびに就労訓練事業（中間的就労）をより効果的に実施していくにあたっての、またその事業の持続可能な手法等についてのアイデアや工夫を集約し、それぞれの自治体が抱える課題の解決に資する資料となるものを提供します。

### 2. 調査結果の取りまとめと活用

ご協力をいただいた自治体の皆さま方の調査データを詳細に分析し、生活困窮者支援に関するあるべき施策を提言します。それぞれの自治体の人口規模やこれまでの取り組みの経緯などが異なることから、これらの点を十分に考慮した提言の策定に取り組みます。とりまとめた調査報告書は、「生活困窮者自立促進支援モデル」を推進されている自治体の皆さま方にも送付いたします

### 3. 調査検討委員会による分析

調査データの分析とあるべき施策の提言は、専門的な調査検討委員会を設置し検討を行います。この委員会は、大学教員・行政関係者・支援団体関係者などで構成し、そのメンバーは、以下の通りです。

委員長 福原宏幸（大阪市立大学教授）

委員（あいう順）

大高研道（聖学院大学教授）

鈴木勉（佛教大学教授）

岡安喜三郎（一般社団法人協同総合研究所理事長）

高端正幸（新潟県立大学准教授）

加瀬秀行（千葉市保健福祉局保護課課長）

田中夏子（都留文科大学/明治大学講師）

川本健太郎（敬和学園大学講師）

西岡正次（豊中市市民協働部理事）

菊地謙（フードバンクちば専務理事）

西岡 隆（臼杵市理事）

北村祐司（中央労働者福祉協議会事務局次長）

走井洋一（東京家政大学准教授）

榎部武俊（一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会  
副代表）

福嶋浩彦（中央学院大学教授）

五石敬路（大阪市立大学准教授）

藤木千草（ワーカーズ・コレクティブネットワーク

菅野拓（一般社団法人 パーソナルサポート企画調査  
室長）

ジャパン事務局長）

佐藤洋作（NPO 法人文化学習協同ネットワーク代表）

藤村貴俊（京丹後市福祉事務所生活福祉課）

清水貴司（広島市健康福祉局健康福祉企画課課長）

藤谷岳（一橋大学講師）

下村幸仁（山梨県立大学教授）

古村伸宏（日本労働者協同組合連合会専務理事）

#### 4. 調査回答用紙の返答について

このアンケート調査への回答は、返信用封筒にて本調査票をご返送ください。あるいは、以下のwebページにてご回答ください。なお、**締切は、2013年2月3日（月）**としております。

回答ページ URL [https://jp.surveymonkey.com/s/model\\_chosa2013](https://jp.surveymonkey.com/s/model_chosa2013)

#### 5. 本調査についての問い合わせ先

電話 03-6907-8033（楠野 晋一（くすの しんいち）協同総合研究所）

E-mail [kyodoken@jicr.org](mailto:kyodoken@jicr.org)

#### I. 生活困窮者自立促進モデル事業（以下では「モデル事業」と略称する）実施自治体の概要について

I-1. モデル事業実施団体についてお聞きします。

- 1) 自治体名 : \_\_\_\_\_
- 2) 担当部署名 : \_\_\_\_\_
- 3) 担当者名 : \_\_\_\_\_
- 4) 連絡先 電話番号 : \_\_\_\_\_
- 5) 連絡先 E-mail : \_\_\_\_\_

I-2. 貴自治体によるモデル事業の実施の地域圏は、以下のどれにあてはまりますか。

1) 貴市町村の全域

2) 貴市町村の一部の地域

この場合、地域（あるいは区）の数はいくつありますか \_\_\_\_\_ 地域（区）

その地域名（区名）を教えてください。 \_\_\_\_\_

3) 貴都道府県の全域

4) 貴都道府県の一部の地域

この場合、地域（郡・市区町村）の数はいくつありますか \_\_\_\_\_ 地域  
その地域名を教えてください。 \_\_\_\_\_

5) その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

I-3. モデル事業の実施にあたって、他の自治体との連携あるいは共同の実施をされていますか。

- 1) 貴市町村による単独の実施
- 2) 隣接する市町村との連携・共同の実施（具体的に： \_\_\_\_\_ )
- 3) 貴都道府県による単独の実施
- 4) 都道府県と域内市町村との連携・共同の実施（具体的に： \_\_\_\_\_ )

I-4. モデル事業実施地域の人口および世帯の規模を教えてください。実施地域が複数にわたるときは、その合計で  
ご回答ください（2013年4月1日現在）。

- 1) 人口： \_\_\_\_\_ 千人      2) 世帯数 \_\_\_\_\_ 千世帯      3) 高齢化率 \_\_\_\_\_ %

I-5. モデル事業実施地域の主要産業、事業所数などについてお聞きします。なお、実施地域が複数にわたるときは、  
その合計でご回答ください。

1) 主要な産業はなにでしょうか。最高4つをあげてください。

- ① \_\_\_\_\_      ② \_\_\_\_\_      ③ \_\_\_\_\_      ④ \_\_\_\_\_

2) 産業別の就業人口と就業率を教えてください。(2012年)

- |                      |          |         |
|----------------------|----------|---------|
| ①第1次産業               | _____ 千人 | _____ % |
| ②第2次産業               | _____ 千人 | _____ % |
| ③サービス業に分類される第3次産業    | _____ 千人 | _____ % |
| ④飲食・宿泊所などに分類される第3次産業 | _____ 千人 | _____ % |
| ⑤その他の第3次産業           | _____ 千人 | _____ % |

3) 産業別の事業所数を教えてください。(2012年)

- |                      |          |
|----------------------|----------|
| ①第1次産業               | _____ か所 |
| ②第2次産業               | _____ か所 |
| ③サービス業に分類される第3次産業    | _____ か所 |
| ④飲食・宿泊所などに分類される第3次産業 | _____ か所 |
| ⑤その他の第3次産業           | _____ か所 |

## II. モデル事業実施地域における生活保護受給者および生活困窮者の現状と支援について

II-1. モデル事業実施地域の生活保護受給世帯の現状についてお聞きします（2013年4月1日現在）。実施地域が複数にわたるときは、その合計でご回答ください。

- 1) 生活保護受給世帯数 \_\_\_\_\_ 世帯
- 2) 生活保護率 \_\_\_\_\_ ‰（受給世帯数/1000世帯あたり）
- 3) 生活保護受給人数 \_\_\_\_\_ 人

4) 内、母子世帯数 \_\_\_\_\_ 世帯      5) 内、その他世帯数 \_\_\_\_\_ 世帯

II-2. 生活保護受給者のうち、ハローワークが実施する生活保護受給者等就労自立促進事業ならびに貴自治体福祉事務所による就労自立促進事業の2012年度の利用者数などを教えてください。

- 1) ハローワークが実施する生活保護受給者等就労自立促進事業  
利用者数 \_\_\_\_\_ 人      就職につながった人数 \_\_\_\_\_ 人
- 2) 貴自治体による就労自立促進事業  
利用者数 \_\_\_\_\_ 人      就職につながった人数 \_\_\_\_\_ 人

II-3. モデル事業実施地域における「生活保護受給者を除く生活困窮者」の数的な現状をどのようにして把握していますか。(複数選択可)

- 1) これらの生活困窮者の現状を、既存データの整理によってある程度把握している  
2) これらの生活困窮者の現状を、実態調査によって把握している  
3) 今後、これらの生活困窮者の現状を、既存データの整理によって把握する予定である  
4) 今後、これらの生活困窮者の現状を、実態調査によって把握する予定である。  
5) これらの人びとの現状を、今後も把握する予定はない。  
6) その他(具体的に: \_\_\_\_\_ )

II-4. モデル事業実施地域における「生活保護受給者を除く生活困窮者」には、どのような方が多いと推測していますか。(複数選択可)

- 1) 生活保護受給者を除く低所得者      2) 長期失業の中高齢者      3) ひきこもり  
4) ニート      5) 長期失業の若者      6) 不安定雇用の若者  
7) 母子世帯(生活保護受給者を除く)      8) 身体障害をもつ生活困窮者  
9) 精神疾患を抱える者      10) 知的障害・発達障害をもつ生活困窮者  
11) 外国人      12) その他(具体的に: \_\_\_\_\_ )

II-5. 既存の生活困窮者支援制度の貴自治体における利用の有無、モデル事業実施地域における2012年度の相談者数と利用者数を教えてください。把握できていないときは「不明」に○をつけてください。

- 1) 生活福祉資金貸付事業  
①利用の有無      利用した      利用しなかった  
②相談者数 \_\_\_\_\_ 人・不明      ③利用者数 \_\_\_\_\_ 人・不明
- 2) 住宅支援給付事業  
①利用の有無      利用した      利用しなかった  
②相談者数 \_\_\_\_\_ 人・不明      ③利用者数 \_\_\_\_\_ 人・不明
- 3) 地域若者サポートステーションで実施している事業  
①利用の有無      利用した      利用しなかった  
②相談者数 \_\_\_\_\_ 人・不明      ③利用者数 \_\_\_\_\_ 人・不明
- 4) ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業  
①利用の有無      利用した      利用しなかった  
②相談者数 \_\_\_\_\_ 人・不明      ③利用者数 \_\_\_\_\_ 人・不明
- 5) その他の国の支援制度(具体的に: \_\_\_\_\_ )  
①利用の有無      利用した      利用しなかった

- ②相談者数 \_\_\_\_\_ 人・不明                      ③利用者数 \_\_\_\_\_ 人・不明
- 6) 貴自治体独自の支援制度（具体的に： \_\_\_\_\_ ）
- ①利用の有無                      利用した                      利用しなかった
- ②相談者数 \_\_\_\_\_ 人・不明                      ③利用者数 \_\_\_\_\_ 人・不明

II-6. 上記「II-5」で利用されているそれぞれの支援制度の長所・使い勝手の良さ、あるいは短所・使いにくさなどがあれば、教えてください。（自由記述）

( \_\_\_\_\_ )

II-7. 「II-5の設問」であげた既存の生活困窮者支援制度と新たに開始した（開始する）モデル事業とを、どのように使い分けあるいは併用されますか。具体的に教えてください。

( \_\_\_\_\_ )

**III. 今年度実施される（されている）モデル事業について**

III-1. 今年度実施のモデル事業の種類、それぞれの開始時期と執行額（あるいは予算）についてお聞きします。

1) どのようなモデル事業を実施されますか（されていますか）（複数選択可）。また、その開始時期をお聞きします。

- ①自立相談支援事業    開始時期： \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月
- ②就労準備支援事業    開始時期： \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月
- ③就労訓練事業（中間的就労）の推進    開始時期： \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月
- ④家計相談支援事業    開始時期： \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月
- ⑤子どもの学習支援事業    開始時期： \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月
- ⑥その他事業（具体的に： \_\_\_\_\_ ）    開始時期： \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月

2) これらのモデル事業の執行額（あるいは予算）について、国からの補助金額を教えてください。また、貴自治体が独自に積み増しする金額があれば、それを教えてください。

- ①自立相談支援事業
- 国からの補助金額： \_\_\_\_\_ 千円                      貴自治体独自の積み増し額： \_\_\_\_\_ 千円
- ②就労準備支援事業
- 国からの補助金額： \_\_\_\_\_ 千円                      貴自治体独自の積み増し額： \_\_\_\_\_ 千円
- ③就労訓練事業（中間的就労）の推進
- 国からの補助金額： \_\_\_\_\_ 千円                      貴自治体独自の積み増し額： \_\_\_\_\_ 千円
- ④家計相談支援事業
- 国からの補助金額： \_\_\_\_\_ 千円                      貴自治体独自の積み増し額： \_\_\_\_\_ 千円
- ⑤子どもの学習支援事業
- 国からの補助金額： \_\_\_\_\_ 千円                      貴自治体独自の積み増し額： \_\_\_\_\_ 千円
- ⑥その他事業（具体的に： \_\_\_\_\_ ）

国からの補助金額： \_\_\_\_\_千円 貴自治体独自の積み増し額： \_\_\_\_\_千円

Ⅲ-2. モデル事業全体の実施にあたって、貴自治体内の関係部署との連携や協議の場を設置していますか。

1) モデル事業全体の実施にあたって、貴自治体内の関係部署との実態的な連携をはかっていますか。また、連携がある場合はその行政分野を教えてください。ない場合は、今後の予定を教えてください。(複数選択可)

1) ある



連携している行政分野を選んでください。

- ①福祉 ②医療 ③教育 ④住宅  
⑤就労 ⑥商工 ⑦その他 ( )

2) ない



今後の予定をお聞きします。

- ①今後も連携をしない  
②今後は連携を進めたいが難しい  
③今後は連携する予定である  
(どの分野と： )

2) モデル事業全体の実施にあたって、貴自治体内の関係部署との協議の場を設置していますか。また、協議の場がある場合はその行政分野を、ない場合は今後の予定を教えてください。

(複数選択可)

1) ある



協議の場に参加している行政分野は

- ①福祉 ②医療 ③教育 ④住宅  
⑤就労 ⑥商工 ⑦その他 ( )

2) ない



今後の予定をお聞きします。

- ①今後も協議の場を設置しない  
②協議の場を設置したいが難しい  
③協議の場を設置する予定である  
(どの分野と： )

Ⅲ-3. モデル事業全体の実施にあたって、他の行政機関との連携をはかっていますか。また、連携がある場合、その行政機関と行政分野を教えてください。ない場合は、今後の予定を教えてください。(複数選択・回答可)

1) ある



連携している他の行政機関と分野は

- ①国 (どの分野と： )  
②都道府県 (どの分野と： )  
③市町村 (どの分野と： )  
④その他 (どの行政機関と： )  
(行政機関名と分野： )

2) ない



今後の予定をお聞きします。

- ①今後も連携をしない  
②今後は連携を進めたいが難しい  
③今後は連携する予定である  
(どの分野と： )

Ⅲ-4. モデル事業全体の実施にあたって、民間団体など貴自治体外部の関係機関との協議の場を設置していますか。

また、協議の場がある場合は、参加している団体数および主な団体(6団体まで)の名称を教えてください。ない場合は、今後の予定を教えてください。

1) ある



協議に参加している団体の名称（最大6  
団体まで）を教えてください。

- |   |   |   |
|---|---|---|
| { | ① | ② |
|   | ③ | ④ |
|   | ⑤ | ⑥ |

2) ない



今後の予定をお聞きます。

- |   |                 |
|---|-----------------|
| } | ①今後も連携をしない      |
|   | ②今後は連携を進めたいが難しい |
|   | ③今後は連携する予定である   |

Ⅲ-5. モデル事業では対象者は生活困窮者としていますが、貴自治体においてはこのモデル事業で実際にどのような方を支援されますか（されていますか）。

- 1) 生活保護受給者を除く経済的な生活困窮者のみ
- 2) 生活保護受給者を除く経済的な生活困窮者＋社会的孤立者
- 3) 生活保護受給者のみ
- 4) 生活保護受給者＋それ以外の経済的な生活困窮者
- 5) 生活保護受給者＋それ以外の経済的な生活困窮者＋社会的孤立者
- 6) その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

Ⅲ-6. 自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）の組み合わせのなかで、今年度貴自治体は、どのパターンでモデル事業を実施しますか。また、理由を教えてください。

1) 以下の組み合わせパターンの中から、貴自治体の実施パターンを選んでください。

- ①自立相談支援事業のみを実施
- ②自立相談支援事業、就労準備支援事業の2つを実施
- ③自立相談支援事業、就労訓練事業（中間的就労）推進の2つを実施
- ④自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）推進の3つを実施
- ⑤就労準備支援事業のみを実施
- ⑥就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）推進の2つを実施
- ⑦就労訓練事業（中間的就労）の推進のみを実施
- ⑧その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

2) 上記の実施パターンを選ばれた理由を教えてください。

{

理由：

}

3) 来年度は、どのような事業を実施する予定ですか。

- ①自立相談支援事業のみを実施
- ②自立相談支援事業、就労準備支援事業の2つを実施
- ③自立相談支援事業、就労訓練事業（中間的就労）推進の2つを実施
- ④自立相談支援事業、就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）推進の3つを実施
- ⑤就労準備支援事業のみを実施
- ⑥就労準備支援事業、就労訓練事業（中間的就労）推進の2つを実施
- ⑦就労訓練事業（中間的就労）の推進のみを実施
- ⑧その他のかたちで実施する（具体的に： \_\_\_\_\_）

⑨未定

Ⅲ-7. 就労準備支援事業、就労訓練事業(中間的就労)の推進の「いずれも実施しない」自治体にお聞きします。

1) これらのいずれも実施しない理由を教えてください。(複数選択可)

- ① すでに、国の別な制度を使って、同様の取り組みを実施しているから  
(その制度名は： )
- ②すでに、貴自治体の独自の制度を使って、同様の取り組みを実施しているから  
(その制度名は： )
- ③就労支援が必要と、考えていないから
- ④就労支援は必要だが、準備が十分に追いつかなかったから
- ⑤担当する部署の体制が十分に整っていないから
- ⑥関係する部署との連携が難しいから
- ⑦地域に連携・協力できる関係団体がないから
- ⑧地域における関係団体との連携・協力が十分に進んでいないから
- ⑨その他(具体的に： )

#### IV. 自立相談支援事業について

IV-1. 自立相談支援事業の実施の有無についてお聞きします。

- ① 実施する  → IV-3へ      ②実施しない  → IV-2へ

IV-2. ②自立相談支援事業を実施しない場合、どのような活動を実施する予定ですか。

( )

→ ②自立相談支援事業実施しない自治体は、Vへ進んでください。

(自立相談支援事業を実施する自治体は以下の設問にお答えください)

IV-3. 自立相談支援事業の当面の(中期的な)達成目標を、どのように設定していますか。

( )

IV-4. モデル事業実施地域全体における自立相談支援機関の設置についてお聞きします。

1) 設置形態はどれでしょうか。また、それを担う部署あるいは民間の委託機関名を教えてください。

- ①自治体の直営(担当部署名： )
- ②民間団体への委託(委託先機関名： )
- ③直営+委託(担当部署名： 、委託先機関名： )
- ④外部機関と協議会を設置して実施  
(協議会への参加団体数： )  
(主な参加団体(5団体まで)： )



- 10) 精神疾患を抱える者
- 11) 知的障害・発達障害をもつ生活困窮者
- 12) 外国人
- 13) その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

IV-10. すでに自立相談支援事業を実施している自治体にお聞きします。実施開始から11月末までの相談者数、そのうちの支援決定者数、および主な相談事項を教えてください。

- 1) 実施開始時期 \_\_\_\_\_月～11月
- 2) 新規相談者数 \_\_\_\_\_人
- 3) 以前の事業からの継続相談者数 \_\_\_\_\_人
- 4) 相談事項（主訴＋副次的な相談事項） 上位10項目

( \_\_\_\_\_ )

- 5) 支援決定者数 \_\_\_\_\_人

IV-11. 貴自治体の自立相談事業では、具体的にどのような支援メニューを実施していますか（実施しますか）。（複数選択可）

- 1) 生活困窮者が抱える多岐にわたる課題に対する相談対応
- 2) 困窮者が抱えるもろもろの課題解決に向けた支援計画の策定
- 3) 基礎的生活習慣の獲得や金銭管理などの生活支援
- 4) 経済的困窮者に対する生活保護受給への誘導
- 5) 経済的困窮者に対する生活保護以外の経済的支援（具体的に： \_\_\_\_\_）
- 6) ボランティアなど多様な社会参加の機会の創出
- 7) ハローワーク等への同行訪問などの就労を支援する機能
- 8) 多様な支援に必要な関係機関とのネットワークづくり
- 9) 多様な支援に必要な社会資源の開発・創出
- 10) 地域での見守り体制の構築
- 11) 支援開始後の、支援の効果の評価・確認
- 12) その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

IV-12. 相談を受け入れた支援対象者の「出口」として、どのようなものを想定されていますか。

（複数選択可）

- 1) 自立相談支援機関が設けた「居場所」での活動
- 2) 民間支援機関が設けた「居場所」での活動
- 3) ボランティアなどの社会参加
- 4) 生活保護の受給
- 5) 就労準備支援事業
- 6) 一般就労に向けた中間的就労による就労訓練
- 7) 継続的就労の場としての中間的就労
- 8) 求職者支援制度による職業訓練
- 9) ハローワークを通じた一般就労
- 10) その他の民間職業紹介事業所を通じた一般就労
- 11) 独自に設けた無料職業紹介所を通じた一般就労
- 12) その他（具体的に： \_\_\_\_\_）





2) 社会自立支援の支援内容・メニュー

( )

3) 就労自立支援の支援内容・メニュー

( )

V-7. 就労準備支援事業の終了後の「出口」として、どのような場を想定あるいは準備されていますか。(複数選択可)

- 1) 基礎的な就労体験機会を創出する民間支援機関
- 2) 貴自治体による基礎的な就労体験の機会
- 3) 一時的な就労訓練（中間的就労）の実施機関
- 4) 継続的就労が可能な中間的就労の実施機関
- 5) 求職者支援制度による職業訓練の実施機関
- 6) 一般就労先となる事業所
- 7) その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

V-8. 上記の質問V-7で、「6）一般就労先となる事業所」を選択された自治体にお聞きします。

その事業所の紹介はどのようにして行いますか。(複数選択可)

- 1) ハローワークを通して \_\_\_\_\_
- 2) 自治体独自の無料職業紹介事業を通して \_\_\_\_\_
- 3) 民間の職業紹介機関の求人情報をもとに \_\_\_\_\_
- 4) その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

V-9. すでに就労準備支援事業を実施している自治体にお聞きします。実施開始から11月末までの参加者数を教えてください。

- 1) 実施開始時期 \_\_\_\_\_月～11月
- 2) 参加者数 \_\_\_\_\_人

V-10. 就労準備支援事業を終了した支援対象者に対し、それぞれの「出口」を適切なものとして判断する際の基準はなにでしょうか。また、それは、相談支援機関との連携によって行うのでしょうか。

( )

V-11. 就労準備支援事業における就労体験に対する報奨金等の人件費は、訓練委託金から支出してはいけないことになっています。これについて、貴自治体の対応や考えを教えてください。

( )

V-12. 就労準備支援事業の実施にあたって、貴自治体において、①課題となっていること、②工夫されて実施している点があれば、教えてください。

( )

**VI. 就労訓練事業（中間的就労）の推進について**

VI-1. 就労訓練事業（中間的就労）の実施の有無についてお聞きします。

①実施する  → VI-3へ      ②実施しない  → VI-2へ

VI-2. ②就労訓練事業（中間的就労）の推進を実施しない自治体にお聞きします。この事業を実施しない理由を教えてください。（複数選択可）

- 1) 必ずしも必要と考えていない
- 2) 類似の事業をすでに実施している
- 3) 担当する部署は決まっているが、準備期間が必要であるため
- 4) 担当する部署の人員体制ができていない
- 5) 担当する部署が決まっていない
- 6) 実施にあたって必要な関係部署との連携ができていない
- 7) 地域において委託できる団体が存在しない
- 8) 地域において、委託できる団体との連携がうまく進んでいない
- 9) その他（具体的に： \_\_\_\_\_ ）

→ ②就労訓練事業（中間的就労）の推進を実施しない自治体は、Ⅶへ進んでください。

**（就労訓練事業（中間的就労）の推進を実施する自治体は以下の設問にお答えください）**

VI-3. 就労訓練事業（中間的就労）の当面の（中期的な）達成目標を、どのように設定していますか。

( )

IV-4. 就労訓練事業（中間的就労）の推進の具体的な事業内容についてお聞きします。どのような事業を実施しますか（していますか）。

①就労訓練事業（中間的就労）の実施準備のための調査・検討

( 委託先と具体的内容： )

②一般就労への移行を前提とした就労訓練事業（中間的就労）の実施

( 委託先と具体的な就労訓練内容： )

③一般的就労への移行に加え、継続的就労も含む中間的就労の実施

（ 委託先と具体的な中間的就労の内容： ）

④その他の事業

（ 具体的内容： ）

VI-5. すでに就労訓練事業の推進により中間的就労を実施している自治体にお聞きします。実施開始から11月末までの参加者数を教えてください。

- 1) 実施開始時期 \_\_\_\_月～11月
- 2) 参加者数 \_\_\_\_\_人   うち雇用型 \_\_\_\_人   非雇用型 \_\_\_\_人

VI-6. 就労訓練事業（中間的就労）の終了後の「出口」として、どのような場を用意（あるいは準備）されていますか。（複数選択可）

- 1) 一般就労先となる事業所
- 2) 引き続き中間的就労の場での就労
- 3) 求職者支援制度による職業訓練
- 4) その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

VI-7. 上記の質問VI-6で、「1）一般就労先となる事業所」を選択された自治体にお聞きします。

その事業所の紹介はどのようにして行いますか。（複数選択可）

- 1) ハローワークを通して
- 2) 自治体独自の無料職業紹介事業を通して
- 3) 民間の職業紹介機関の求人情報をもとに
- 4) その他（具体的に： \_\_\_\_\_）

VI-8. 就労訓練事業（中間的就労）の推進にあたって、貴自治体において、①課題となっていること、②工夫されて実施している点があれば、教えてください。

（ \_\_\_\_\_ ）

**VII. 今年度の事業実施と次年度に向けての展望**

【自由記述】

今年度の生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施において、次の点についてお聞きします。

- ①全体を振り返って、大きな課題となっている点を教えてください。
- ②来年度の事業実施にあたって、とくに重点的に取り組むべき点を教えてください。

ご協力、ありがとうございました。

## アンケート資料2：厚生労働省 平成25年度社会福祉推進事業

平成26年度「生活困窮者自立促進支援モデル事業」実施を検討されている自治体の意向に関するアンケート

### ご協力をお願い

各自治体首長様、担当者様

一般社団法人 協同総合研究所

一般社団法人 協同総合研究所は、「協同労働」という働き方を提起する労働者協同組合（ワーカーズコープ）の専門研究機関として1991年に創設され、社会と地域の再生、働く人々の成長に寄与するための調査研究事業をおこなっております。2013年度、当研究所は、厚生労働省のセーフティネット支援対策等事業費補助金（社会福祉推進事業）「社会的事業者が取り組む就労支援準備事業から持続性のある中間的就労創出に向けた制度・支援に関する調査研究」を実施しております。

生活困窮者自立支援法の2015年4月施行に向けて、政府は、「生活困窮者自立促進モデル事業」を2013年度には全国68地域で実施し、2014年度にはさらに多くの自治体での実施を予定しております。このモデル事業は、今後の生活困窮者支援制度の本格的実施に向けた準備過程の事業であり、この制度の内実を充実したものにしていくにあたって、きわめて重要なものと位置づけられています。また、皆様方の自治体におかれましても、このモデル事業の実施に向けて準備を進めていることと思います。

今回の調査では、2014年度のモデル事業実施に向けて準備を進めている自治体の皆さま方を対象に、アンケート調査を実施し、このモデル事業の現時点における実施予定内容、準備状況を把握してまいりたいと思います。また、このモデル事業実施にあたっての課題や、それぞれの自治体の独自の取り組みなどについてお聞きしたいと思います。とりわけ、相談事業および就労支援のあり方を中心においております。

このアンケート調査の結果については、ご協力をいただいた自治体の皆様に還元し、それぞれの自治体のモデル事業の前進に役立てていただければと、考えております。あわせて、厚生労働省に対しても提言していくことを目的としています。

なお、次ページに、調査研究体制、回答の締切や手順についてご説明いたします。ご覧ください。

今回のモデル事業実施の各自治体における課題を明らかにし、より充実した生活困窮者支援事業へとつなげていくために、ぜひとも皆さまがたのご協力をお願い申し上げます。

#### 1. 本調査の目的

この調査の分析結果を、生活困窮者の支援事業、とりわけ自立相談支援事業と就労準備支援事業や就労訓練事業を進めるにあたって、どのような課題があるのか、また実施にあたってのアイデアや工夫を集約すること目的としています。これにより、本モデル事業の実施のための基礎資料として活用します。

#### 2. 調査結果の取りまとめと活用

ご協力をいただいた自治体の皆さま方の調査データを詳細に分析し、生活困窮者支援に関するあるべき施策を提言します。それぞれの自治体の人口規模やこれまでの取り組みの経緯などが異なることから、これらの点を十分に考慮した提言の策定に取り組みます。とりまとめた調査報告書は、今回ご回答をいただいた自治体の皆さま方にも送付いたします。

### 3. 調査検討委員会による分析

調査データの分析とあるべき施策の提言は、専門的な調査検討委員会を設置し検討を行います。この委員会は、大学教員・行政関係者・支援団体関係者などで構成し、そのメンバーは、以下の通りです。

委員長 福原宏幸（大阪市立大学教授）

委員（あいう順）

大高研道（聖学院大学教授）

下村幸仁（山梨県立大学教授）

岡安喜三郎（一般社団法人協同総合研究所理事長）

鈴木勉（佛教大学教授）

垣田裕介（大分大学准教授）

高端正幸（新潟県立大学准教授）

加瀬秀行（千葉市保健福祉局 保護課長）

田中夏子（都留文科大学/明治大学講師）

川本健太郎（敬和学園大学講師）

西岡正次（豊中市市民協働部理事）

菊地謙（フードバンクちば専務理事）

西岡 隆（臼杵市理事）

北村祐司（中央労働者福祉協議会事務局次長）

走井洋一（東京家政大学准教授）

榎部武俊（一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会  
副代表）

福嶋浩彦（中央学院大学教授）

五石敬路（大阪市立大学准教授）

藤井敦史（立教大学教授）  
藤木千草（ワーカーズ・コレクティブネットワーク  
ジャパン事務局長）

菅野拓（一般社団法人 パーソナルサポート企画調査  
室長）

藤村貴俊（京丹後市福祉事務所生活福祉課）

佐藤洋作（NPO 法人文化学習協同ネットワーク代表）

藤谷岳（一橋大学講師）

清水貴司（広島市健康福祉局 健康福祉企画課 保  
護担当課長）

古村伸宏（日本労働者協同組合連合会専務理事）

### 4. 調査回答用紙の返答について

このアンケート調査への回答は、返信用封筒にて本調査票をご返送ください。あるいは、以下のwebページにてご回答ください。なお、**締切は、2014年2月26日（水）**としております。

回答ページ URL <https://jp.surveymonkey.com/s/kyoso2013>

### 5. 本調査についての問い合わせ先

電話 03-6907-8033（楠野 晋一（くすの しんいち）協同総合研究所）

E-mail kyodoken@jicr.org

#### I. 2014年度の生活困窮者自立促進モデル事業（以下では「モデル事業」と略称する）自治体担当部署等について

I-1. 回答をいただいている自治体の連絡先についてお聞きします。

- 1) 自治体名 : \_\_\_\_\_
- 2) 担当部署名 : \_\_\_\_\_
- 3) 担当者名 : \_\_\_\_\_
- 4) 連絡先 電話番号 : \_\_\_\_\_
- 5) 連絡先 E-mail : \_\_\_\_\_

II. モデル事業実施の状況をお聞きする前に、貴自治体における生活保護受給者や生活困窮者の現状についてお聞き  
します

II-1. 貴自治体の人口および世帯数、高齢化率を教えてください。(2013年4月1日現在)。

1) 人口: \_\_\_\_\_ 千人      2) 世帯数 \_\_\_\_\_ 千世帯      3) 高齢化率 \_\_\_\_\_ %

II-2. 貴自治体の生活保護受給世帯数と支援の現状についてお聞きします。

1) 2013年4月1日現在の貴自治体における生活保護受給世帯数などを教えてください。

- ①生活保護受給世帯数 \_\_\_\_\_ 世帯
- ②生活保護率 \_\_\_\_\_ ‰ (受給世帯数/1000世帯あたり)
- ③生活保護受給人数 \_\_\_\_\_ 人
- ④内、母子世帯数 \_\_\_\_\_ 世帯
- ⑤内、その他世帯数 \_\_\_\_\_ 世帯

2) 生活保護受給者のうち、ハローワークが実施する就労から福祉支援事業(現・生活保護受給者等就労自立促進事業)ならびに貴自治体福祉事務所による就労自立促進事業の2012年度の利用者数と就職者数を教えてください。

- 1) ハローワークが実施する生活保護受給者等就労自立促進事業  
利用者数 \_\_\_\_\_ 人      就職につながった人数 \_\_\_\_\_ 人
- 2) 貴自治体による就労自立促進事業  
利用者数 \_\_\_\_\_ 人      就職につながった人数 \_\_\_\_\_ 人

II-3. 貴自治体の「生活保護受給者を除く生活困窮者」の現状把握と支援についてお聞きします。

1) 貴自治体には、どのような生活困窮者が多いと推測していますか。(複数選択可)

- ①生活保護受給者を除く低所得者      ②長期失業の中高齢者      ③ひきこもり
- ④ニート      ⑤長期失業の若者      ⑥不安定雇用の若者
- ⑦母子世帯(生活保護受給者を除く)      ⑧身体障害をもつ生活困窮者
- ⑨精神疾患を抱える者      ⑩知的障害・発達障害をもつ生活困窮者
- ⑪外国人      ⑫その他(具体的に: \_\_\_\_\_ )

2) 既存の生活困窮者支援制度の貴自治体における利用の有無、2012年度の相談者数と制度利用者数を教えてください。把握できていないときは「不明」に○をつけてください。

- 1) 生活福祉資金貸付事業  
①利用の有無      利用した      利用しなかった  
②相談者数 \_\_\_\_\_ 人・不明      ③利用者数 \_\_\_\_\_ 人・不明
- 2) 住宅手当(現・住宅支援給付事業)

- ①利用の有無          利用した          利用しなかった  
 ②相談者数          \_\_\_\_\_ 人・不明          ③利用者数          \_\_\_\_\_ 人・不明
- 3) 地域若者サポートステーションで実施している事業
- ①利用の有無          利用した          利用しなかった  
 ②相談者数          \_\_\_\_\_ 人・不明          ③利用者数          \_\_\_\_\_ 人・不明
- 4) ホームレス等貧困・困窮者の「絆」再生事業
- ①利用の有無          利用した          利用しなかった  
 ②相談者数          \_\_\_\_\_ 人・不明          ③利用者数          \_\_\_\_\_ 人・不明
- 5) その他の国の支援制度（具体的に： \_\_\_\_\_ ）
- ①利用の有無          利用した          利用しなかった  
 ②相談者数          \_\_\_\_\_ 人・不明          ③利用者数          \_\_\_\_\_ 人・不明
- 6) 貴自治体独自の支援制度（具体的に： \_\_\_\_\_ ）
- ①利用の有無          利用した          利用しなかった  
 ②相談者数          \_\_\_\_\_ 人・不明          ③利用者数          \_\_\_\_\_ 人・不明

II-4. 上記「II-3」で利用されているそれぞれの支援制度の長所・使い勝手の良さ、あるいは短所・使いにくさなどがあれば、教えてください。（自由記述）

( \_\_\_\_\_ )

### III. 貴自治体の「モデル事業」2014年度の実施予定について

III-1. 貴自治体のモデル事業の2014年度の実施予定についてお聞きます。あてはまるものを選んでください。

- 1) モデル事業を2014年度に実施することを、決定している
- 2) モデル事業を2014年度に実施する方向で、現在検討中である
- 3) モデル事業を2014年度に実施するかどうかは、現時点では未定である
- 4) モデル事業を2014年度に実施しないことを、決定している

※ 1)、2) を選択した自治体は、「IV. モデル事業の実施予定の内容について」へ進んでください。  
3)、4) を選択した自治体は、次の「III-2」へ進んでください。

III-2. モデル事業の2014年度実施が「現時点で未定である」あるいは「実施しないことを決定している」自治体にお聞きます。その理由を教えてください。（複数選択可）

- 1) すでに当該自治体によって、同様の支援事業を実施しているから
- 2) モデル事業を実施するにあたって、担当部署が決まらないから
- 3) モデル事業を実施するにあたって、人材が不足しているから
- 4) モデル事業を実施するにあたって、庁内連携の体制が不十分だから
- 5) モデル事業を実施するにあたって、地域の社会資源が不足しているから
- 6) 生活困窮者自立支援法が施行される2015年4月から生活困窮者支援を実施することで、十分に対応できると、考えているから
- 7) 当該自治体地域内には、モデル事業の対象となる人はいないから
- 8) モデル事業の実施では、生活困窮者問題は解決しないから
- 9) その他（具体的に： \_\_\_\_\_ ）

Ⅲ-3. 2015年4月から生活困窮者自立支援法が施行されますが、この制度の実施に向けて、貴自治体では、2014年度中に何か準備をされる予定ですか。

- 1) 2015年4月の制度実施に向けて、準備を行う予定である

（ 具体的に： \_\_\_\_\_ ）

- 2) 準備を行う予定はない
- 3) 現時点では、未定である

Ⅲ-4. モデル事業の2014年度実施が「現時点では未定である」あるいは「実施しないことを決定している」自治体にお聞きします。その理由を教えてください。

（ \_\_\_\_\_ ）

※ モデル事業の2014年度実施が「現時点では未定である」あるいは「実施しないことを決定している」自治体の場合、回答はここで終了します。ありがとうございました。

[以下では、モデル事業の「実施を決定」、あるいは「実施する方向で検討中」の自治体にお聞きします。]

#### IV. モデル事業の実施予定の内容について

IV-1. 2014 年度実施予定あるいは検討中のモデル事業の種類、それぞれの開始予定時期と予算要求額についてお聞きします。分かっている範囲でお答えください。

1) どのようなモデル事業を実施されますか（複数選択可）。実施を予定されているものを選んでください。また、その開始時期をお聞きします。

- |                    |                   |    |
|--------------------|-------------------|----|
| ①自立相談支援事業          | 開始時期：_____年_____月 | 未定 |
| ②就労準備支援事業          | 開始時期：_____年_____月 | 未定 |
| ③就労訓練事業（中間的就労）の推進  | 開始時期：_____年_____月 | 未定 |
| ④家計相談支援事業          | 開始時期：_____年_____月 | 未定 |
| ⑤子どもの学習支援事業        | 開始時期：_____年_____月 | 未定 |
| ⑥その他事業（具体的に：_____） | 開始時期：_____年_____月 | 未定 |

2) これらのモデル事業実施に向けて、国に求める予算要求額を教えてください。

- |                    |               |    |
|--------------------|---------------|----|
| ①自立相談支援事業          | 予算要求額：_____千円 | 未定 |
| ②就労準備支援事業          | 予算要求額：_____千円 | 未定 |
| ③就労訓練事業（中間的就労）の推進  | 予算要求額：_____千円 | 未定 |
| ④家計相談支援事業          | 予算要求額：_____千円 | 未定 |
| ⑤子どもの学習支援事業        | 予算要求額：_____千円 | 未定 |
| ⑥その他事業（具体的に：_____） | 予算要求額：_____千円 | 未定 |

3) これらの事業の中で、②就労準備支援事業を実施しない自治体にお聞きします。実施しない理由を教えてください。

- ①就労準備支援事業は必要ではないと考えているから
- ②実施したいが、現時点でそれを実施する体制が十分に整えられないから
- ③就労準備支援にあたる事業を、貴自治体独自ですでに実施しているから
- ④独自の就労準備支援を行わず、ハローワークとの連携をめざすから
- ⑤その他（具体的に：\_\_\_\_\_）

4) これらの事業の中で、③就労訓練事業（中間的就労）の推進を実施しない自治体にお聞きします。実施しない理由を教えてください。

- ①就労訓練事業（中間的就労）の推進は必要ではないと考えているから
- ②実施したいが、現時点でそれを実施できる民間団体が育っていないから
- ③就労訓練事業（中間的就労）にあたる事業を、貴自治体独自ですでに実施しているから
- ④就労訓練事業（中間的就労）の推進は、都道府県の事業と考えているから
- ⑤ハローワークとの連携で十分に対応できるから

⑥その他

（ 具体的に： ）

IV-2. モデル事業実施の担当部署はどこになりますか。

- 1) このアンケートの回答を記入している部署が担当
- 2) 別な部署が担当する予定である（具体的に： ）
- 3) 複数の部署あるいは全庁的な実施機関を設ける予定である

（ 具体的に： ）

- 4) まだ決まっていない

IV-3. モデル事業全体の実施にあたって、関係する部署や機関との連携や協議の場の設置について

- 1) 庁内の関係部署との連携や協議の場を設置する予定ですか。

- 1) 設置する
- 2) 設置しない
- 3) 未定である

- 2) 貴自治体外部の民間団体との協議の場を設置する予定ですか。

- 1) 設置する
- 2) 設置しない
- 3) 未定である

IV-4. モデル事業では対象者は生活困窮者としていますが、貴自治体においてはこのモデル事業で実際にどのような方々を支援されますか。

- 1) 生活保護受給者を除く経済的な生活困窮者のみ
- 2) 生活保護受給者を除く経済的な生活困窮者＋社会的孤立者
- 3) 生活保護受給者のみ
- 4) 生活保護受給者＋それ以外の経済的な生活困窮者
- 5) 生活保護受給者＋それ以外の経済的な生活困窮者＋社会的孤立者
- 6) その他（具体的に： ）
- 7) 未定である



V-4. 貴自治体の自立相談事業では、具体的にどのような支援メニューを実施しますか。

(複数選択可)

- 1) 生活困窮者が抱える多岐にわたる課題に対する相談対応
- 2) 困窮者が抱えるもろもろの課題解決に向けた支援計画の策定
- 3) 基礎的生活習慣の獲得や金銭管理などの生活支援
- 4) 経済的困窮者に対する生活保護受給への誘導
- 5) 経済的困窮者に対する生活保護以外の経済的支援 (具体的に: \_\_\_\_\_ )
- 6) ボランティアなど多様な社会参加の機会の創出
- 7) ハローワーク等への同行訪問などの就労を支援する機能
- 8) 多様な支援に必要な関係機関とのネットワークづくり
- 9) 多様な支援に必要な社会資源の開発・創出
- 10) 地域での見守り体制の構築
- 11) 支援開始後の、支援の効果の評価・確認
- 12) 未定である
- 13) その他 (具体的に: \_\_\_\_\_ )

V-5. 相談を受け入れた支援対象者の「出口」として、どのようなものを想定されますか。

(複数選択可)

- 1) 自立相談支援機関が設けた「居場所」での活動
- 2) 民間支援機関が設けた「居場所」での活動
- 3) ボランティアなどの社会参加
- 4) 生活保護の受給
- 5) 就労準備支援事業
- 6) 一般就労に向けた中間的就労による就労訓練
- 7) 継続的就労の場としての中間的就労
- 8) 求職者支援制度による職業訓練
- 9) ハローワークを通した一般就労
- 10) 民間職業紹介事業所を通した一般就労
- 11) 独自に設けた無料職業紹介所を通した一般就労
- 12) 未定である
- 13) その他 (具体的に: \_\_\_\_\_ )

V-6. 自立相談支援事業の実施準備にあたって、貴自治体において、①課題となっていること、②工夫されて実施している点があれば、教えてください。

( \_\_\_\_\_ )

VI. 就労準備支援事業の2014年度実施予定、検討中の自治体にお聞きます。



**VII. 就労訓練事業（中間的就労）の推進の2014年度実施予定、検討中の自治体にお聞きします。**

VII-1. 就労訓練事業（中間的就労）の2014年度の達成目標を、どのように設定していますか。

( )

VII-2. 就労訓練事業（中間的就労）の推進にあたって、どのような事業を予定していますか。

①就労訓練事業（中間的就労）の推進の準備のための調査・検討

委託先と具体的内容： ( )

②一般就労への移行を前提とした就労訓練事業（中間的就労）の実施

委託先と就労訓練内容： ( )

③一般的就労への移行に加え、継続的就労も含む中間的就労の実施

委託先と中間的就労の内容： ( )

④その他の事業

具体的内容： ( )

⑤未定

VII-3. 就労訓練事業（中間的就労）の終了後の「出口」として、どのような場を用意（あるいは準備）されていますか。（複数選択可）

- 1) 一般就労先となる事業所
- 2) 引き続き中間的就労の場での就労
- 3) 求職者支援制度による職業訓練
- 4) その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )
- 5) 未定

VII-4. 上記の質問VI-3で、「1）一般就労先となる事業所」を選択された自治体にお聞きします。

その事業所の紹介はどのようにして行いますか。（複数選択可）

- 1) ハローワークを通して
- 2) 自治体独自の無料職業紹介事業を通して
- 3) 民間の職業紹介機関の求人情報をもとに
- 4) その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )
- 5) 未定

VII-5. 就労訓練事業（中間的就労）の推進にあたって、貴自治体において、①課題となっていること、②工夫されて実施している点があれば、教えてください。

( \_\_\_\_\_ )

## VIII. 次年度のモデル事業の実施に向けての展望

【自由記述】

VIII-1 次年度の生活困窮者自立促進支援モデル事業の実施において、次の点についてお聞きします。

- ① 事業準備、実施にあたって、とくに重点的に取り組むべき点を教えてください。
- ② 全体的に、大きな課題となっている点を教えてください。

---

ご協力、ありがとうございました。

平成 25 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金  
社会福祉推進事業

「社会的事業者が取り組む就労準備事業から持続性のある中間的就労  
創出に向けた制度・支援に関する調査研究」報告書

平成 26 (2014) 年 3 月

一般社団法人協同総合研究所

〒171-0014 東京都豊島区池袋 3-1-2 光文社ビル 6F

TEL : 03-6907-8033 Email : kyodoken@jicr.org