

事業概略書

事業目的

「人と人がつながり合う」「ちょっとした困りごとを相談・解決できる」「誰でも安心して過ごせる」場としての地域コミュニティの維持または回復、創造には、全世代にわたる交流の機会確保に向けた地道な努力の積み重ねが必要となる。この積み重ねの中で、地域住民が顔の見える関係を築き、個人が家庭や地域、社会のなかで適性・能力を生かして何らかの役割を果たし、自身の自己肯定感、自尊心を育む。こうして社会的孤立を防ぎつつ、住民同士が支え合えるようになるという好循環を生み出すことが、地域共生社会を実現するために欠かせない。

こうしたことと生活困窮者支援におけるいわゆる「中間的就労」の取り組みは、一般的就労に届かない社会的孤立状態に陥った人々に対し、社会の中で自尊感情を取り戻し、社会とのつながり・関係性を再構築していくうえで極めて有効な支援メニューである。例えば、農業を就労先として活用した農福連携的な取り組みは、耕作地の維持や不足する地域産業の新たな担い手として、地域活性化や産業振興などの他分野からも注目されていることは周知の通りである。

本研究では、「中間的就労」が持つ「つながりづくり」「生きがいづくり」「地域おこし」などの多面的機能に焦点を当てる。生活困窮者対策や引きこもり対策からだけでなく、高齢者の社会参加の促進と介護予防効果の観点からも評価を試みる。さらに、就労の場の仲間同士のつながりが、地域コミュニティ醸成へと面的に広がり、住民がお互いの生活状況を気に掛けたり、安否を見守ったり、生活上の困りごとが生じたときには支え合ったりできる関係の構築や、住民主体の生活支援活動へと発展していく可能性についても具体事例を通じた検討を行う。これにより地域共生社会の実現に資する中間的就労のあり方とその多面的機能を明らかにする。

本研究においては、生活困窮者自立支援法上の認定就労訓練事業や、それに類する参考となるような取り組みも研究の対象として想定する。多様な先進的実践事例を収集・取材し、その具体的な取り組みの内容を検証・整理する。同時に、こうした地域共生社会の実現に資する「中間的就労」の取り組みモデルと、そのポイントを事例より抽出する。

そのうえで、都道府県や市区町村、民間団体等が「中間的就労」の多面的機能に着目し、生活困窮者支援だけでなくさまざまな分野の連携を図り、地域共生社会の実現に向けた施策を展開するのに役立つ手引き（ガイドブック）を作成し、配付する。

1. 検討委員会の設置

本研究事業実施にあたり、生活困窮者自立支援制度及び介護保険制度における地域支援事業等のほか、地域福祉や地域づくり政策に知見を持つ学識経験者、行政職員、地域実践者等を中心とした検討委員会を設置。

○委員会においては、

- ・本研究事業全体の方向性
 - ・本研究事業でモデルとすべき先進・実践事例に関する情報の収集（事務局による論文・新聞等文献からの抽出及び委員の知見に基づく推薦のほか、それぞれの所属団体が蓄積している全国の実践事例情報を持ち寄る。必要に応じて自治体や民間団体等への電話等による聞き取りを行う）
 - ・モデル事例の選定及びヒアリング調査の方法と内容
 - ・事例調査結果等を受けての、社会的課題解決に向けたポイントの検討、整理
 - ・作成する都道府県、市町村、民間団体等向け手引き（ガイドブック）の内容・構成等
- これらについての討議、決定を行う。

○委員会は計3回、東京で開催した。

2. 作業部会の設置

本研究委員会の下に、手引き（ガイドブック）の作成に関する作業部会を設置する（計4回開催した）。

作業部会は、一部委員と委員会で推薦のあったメンバー等で構成し、事務局とともに、手引き（ガイドブック）制作の細部の仕様の検討・作成を担った。

○部会は計3回、熊本・東京・北海道で開催した。

3. 都道府県による市町村支援に関する訪問ヒアリング調査

○市町村を積極的に支援する都道府県を4県をピックアップし、「中間的就労」という場を持つ「つながりづくり」「生きがいつくり」「地域おこし」などの多面的機能に気づき、その関係の維持継続・拡大を支える先進事例などをヒアリングする。また、ここで得た知見を、下記の都道府県への連携事例アンケートに活かすことも目的とした。

4. 都道府県への連携事例アンケート調査

○全国の都道府県に対し、市町村等で行われている「中間的就労」とそこから生まれる「つながりづくり」「生きがいつくり」「地域おこし」などの多面的機能を有する実際の事例の情報収集を行い、訪問ヒアリング対象選定等に活用した。

○郵送アンケート調査

5. 先行事例（市町村等）への訪問ヒアリング調査

○上記の都道府県調査や、事務局での文献調査、検討委員会での推薦等より、ピックアップした実践事例の中から、検討委員会で調査対象事例を抽出。全国から8事例を、委員と事務局によるヒアリング調査を実施した。

○ヒアリング調査は手引き（ガイドブック）に参考事例として掲載することを考慮し、類似事例等に関する知見と調査経験から「全国コミュニティライフサポートセンター」へ委託した。

6. 市町村向け手引き（ガイドブック）の作成

○上記の調査や検討委員会での議論を基にしなが、先進的事例のノウハウを抽出し、「中間的就労」の持つ多面的機能、有用性を分類・整理し、地域づくりに資する（地域特性を活かす）ような「中間的就労」のモデルと事業のポイント等をまとめた手引き（ガイドブック）を作成。作成した手引き（ガイドブック）は、全国自治体、都道府県、社会福祉協議会（生活困窮者支援担当課）、自立相談支援機関へ送付。

○手引き（ガイドブック）の編集・制作・発送業務は類似事業における実績の高い「七七舎」へ委託した。

調査研究の過程

1. 検討委員会の開催

○第1回検討委員会

- ・日時 平成30年9月22日（土）14:00～16:30
- ・場所 貸会議室プラザ八重洲北口（東京都）
- ・内容 本件研究事業の概要説明、委員自己紹介、都道府県ヒアリング調査結果の説明、都道府県向けアンケート調査内容の検討、意見交換

○第2回検討委員会

- ・日時 平成30年11月25日（土）12:00～14:30
- ・場所 貸会議室プラザ八重洲北口（東京都）
- ・内容 実践活動報告、都道府県向けアンケート調査結果の説明、先行事例の訪問ヒアリング先の検討意見交換

○第3回検討委員会

- ・日時 平成31年1月29日（火）14:00～16:30
- ・場所 貸会議室プラザ八重洲北口（東京都）
- ・内容 先行事例の訪問ヒアリング（進捗）の報告、手引き（ガイドブック）素案の検討、意見交換

○検討委員名簿

※五十音順・敬称略

氏名		所属・役職
委員	池田 昌弘	特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター 理事長
委員	神名部 耕二	小田原市役所福祉健康部 部長
委員	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
副委員長	五石 敬路	大阪市立大学 准教授
委員	高木 哲次	企業組合 伊丹市雇用福祉事業団 代表理事
委員長	高橋 誠一	東北福祉大学 教授
委員	竹村 邦敬	高知県産業振興推進部計画推進課 課長補佐
委員	辻駒 健二	川根振興協議会 会長

2. 作業部会の開催

○第1回作業部会

- ・日時 平成30年11月11日（日）16:00～18:00
- ・場所 熊本学園大学（熊本県）
- ・内容 先行事例の訪問ヒアリング先の検討、今後の作業部会の段取り

○第2回作業部会

- ・日時 平成30年12月22日（土）10:00～12:00
- ・場所 貸会議室プラザ八重洲北口（東京都）
- ・内容 手引き（ガイドブック）の素案・原稿執筆担当委員の検討

○第3回作業部会

- ・日時 平成31年2月22日（金）10:00～13:00
- ・場所 貸会議室プラザ八重洲北口（東京都）
- ・内容 先行事例の訪問ヒアリング原稿・手引き（ガイドブック）の修正の検討

○第4回作業部会

- ・日時 平成31年3月20日（日）9:00～12:00
- ・場所 新千歳空港・接遇室（北海道）
- ・内容 手引き（ガイドブック）の内容の最終確認

○作業部会名簿

※五十音順・敬称略

氏名		所属・役職
事務局	相原 真樹	一般社団法人釧路社会的企業創造協議会 事務局長
委員	池田 昌弘	特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター 理事長
編集(委託先)	北川 郁子	有限会社七七舎 代表取締役
委員	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
委員長	高橋 誠一	東北福祉大学 教授
事務局(委託先)	田所 英賢	特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター 参事

3. 都道府県による市町村支援に関する訪問ヒアリング調査

○調査内容

- ・県内の中間的就労の件数
- ・県内の中間的就労の事例について
- ・中間的就労に対する（都道府県の）考え方
- ・具体的な事例について

○調査期間

平成30年9月10日～平成30年10月15日

○調査対象

秋田県地域・家庭福祉課、高知県福祉指導課、島根県地域福祉課、北海道地域福祉課

4. 都道府県への連携事例アンケート調査

○アンケート項目

- ・中間的就労の理解度
- ・就労訓練事業の実績報告について
- ・就労訓練事業以外の中間的就労の把握について
- ・就労訓練事業に対する支援策について
- ・中間的就労等に関する他部署との連携について
- ・中間的就労等を推進する際の課題について
- ・中間的就労等に関する事例の把握について
- ・中間的就労等に関する事例の紹介

○アンケート実施期間

平成31年10月9日～11月2日

○回収数

37件（回収率78.7%）

5. 先行事例（市町村等）への訪問ヒアリング調査

○ヒアリング内容

<属性項目>

- ・組織名

- ・法人格
- ・組織の性格（地縁組織、志縁組織、他）
- ・活動対象エリア、対象層
- ・認定就労訓練事業者指定の有無
- ・（必要であれば）設立の経緯、構成メンバー数等

<活動内容>

- ・具体的な活動内容（メニュー）
- ・活動頻度
- ・活動参加者数
- ・財源及び公的な位置づけ（制度上の指定等）の有無
- ・該当活動を始めた契機
- ・（多機能の観点から）就労と活動の分野（地域課題、地域産業等）の組み合わせを選んだ理由
- ・連携している行政（行政の場合は部署も）、他団体、地域住民
- ・活動成果（就労的な面と、多機能の観点から他分野に与えた影響）
- ・活動の課題、苦勞した点
- ・今後の方向性

<活動の拠点（拠点がある場合）>

- ・拠点設置の経緯（設置費用含む）
- ・拠点の機能
- ・拠点の運営者（人数、常駐者の有無、有償の有無）

○ヒアリング実施期間

平成30年12月5日～12月21日

○ヒアリング先

北海道 一般社団法人釧路社会的企業創造協議会
 特定非営利活動法人コミュニティワーク研究実践センター

秋田県 藤里町社会福祉協議会

三重県 鳥羽市

大阪府 八尾市中間的就労担当者連絡会議

兵庫県 企業組合伊丹市雇用福祉事業団（NPO法人ワーカーズコープかんさい）

広島県 川根振興協議会

高知県 佐川町

事業結果

第1回検討委員会では検討委員に対し、事業内容をご説明すると同時に五石副委員長からのご説明で中間的就労の概念を共有した。また、都道府県ヒアリング調査結果について説明。全国的にも先行していると思われる都道府県でも、認定就労訓練事業が思うように進んでいないことや中間的就労の理解が進んでいないことが分かった。そうした現状を踏まえて、中間的就労に関する都道府県アンケートの実施有無も検討したが、ヒアリングで明らかになった理解度の検証と成果物に掲載する事例の収集を目的に、予定通り、アンケート調査を実施することが決定した。第2回検討委員会では、実践活動報告を行った上でアンケート調査の結果をご報告。想定していた通り、中間的就労に対する理解度が低かったため、当初計画していた成果物を「ガイドブック」から「すすめ」へ変更したほうが良いとの指摘もあった。実践例に重きを置くこととし、委員からの推薦とアンケートで収集した情報から訪問ヒアリング先を決定した。第3回検討委員会では、訪問ヒアリング調査の結果と成果物の素案をご説明。中間的就労という広い概念の中でも地域共生社会の実現に資する、あるいは発展する内容を重点的に取り上げることを確認し、詳細な内容は作業部会へ委ねられた。

作業部会は当初の予定より開催数が1回増え、計4回開催された。最終的に手引き（ガイドブック）としてとして「地域共生社会実現のための中間的就労のすすめ」にまとめられた。手引き（ガイドブック）は、第1章・中間的就労とは何か、第2章・中間的就労の現状と課題、第3章・中間的就労・参考事例、解説・多彩な中間的就労支援という構成となっており、構成のポイントを以下に示す。

第一に「中間的就労」と呼ばれている事柄とはどのようなものであるのか、生活困窮者自立支援制度が始まって急に言われていることでは無く、制度背景が無い時代から取り組まれ、考えられてきた経過と背景に触れた。この取り組みで明らかになった中間的就労と当事者の自己肯定感は生活困窮者自立支援制度に通底しているとした。生活困窮者支援の基本は「寄り添い」「伴走」という個別性の徹底にあるとともに地域共生社会との関係性（組織作りや地域づくり）で支援をみる必要があること、その地域共生社会にかかわる課題として公（自治体）が「互助のすすめ」をするより住民の内発的な支え合いやつながりを見出すマネジメントに役割があること、また住民をマネジメントする中間的組織育成が住民主体側の課題とした。第二に生活困窮者自立支援における就労訓練事業は多種多様な中間的就労の中の一部であることを前提に全国の特徴的な傾向をもとに中間的就労を支援の内容と支援の目的で分類。その上で制度としての就労訓練事業実施上の課題をあげ、「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドライン」から一旦離れて「地域や利用者のニーズからどのような支援が必要か」を考え「必要な資源の一部として活用」すべきであるとした。第三に就労訓練事業をすすめるために必要なことは①優先発注制度の活用、②他の制度との連携、特にシルバー人材センターなど既存の事業体とのジョイント、あるいは類似の地域資源とのコラボレーション、地方創生や人材育成といった違った発想から考えてみるのが近道であるとした。第四に全国各地の取り組みのうち実地調査可能で特徴的な八事例の取り組みを掲載。分権的、創造的な取り組みから中間的就労の多面性が自治体担当者に届き、中間的就労、法における就労訓練事業の前進に資するものと考えている。

事業実施機関

一般社団法人釧路社会的企業創造協議会
住所：〒085-0015 北海道釧路市北大通12-1-14
ビケンワークビル
電話番号：0154-25-0288