

厚生労働省

平成30年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金
社会福祉推進事業

地域共生社会の実現に資する 中間的就労の多面的機能と あり方に関する調査研究事業

報告書

平成31年3月

一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会

目次

I.	事業の概要.....	1
◆	事業の背景・目的	1
◆	事業の概要.....	2
II	事業結果.....	4
1.	検討委員会の開催.....	4
1. 1	第1回検討委員会の開催	6
1. 2	第2回検討委員会の開催	8
1. 3	第3回検討委員会の開催	10
2.	作業部会の開催	12
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	13
3. 1	調査概要	13
3. 2	調査結果	13
4.	都道府県への連携事例アンケート調査.....	19
4. 1	調査概要	19
4. 2	調査結果	20
5.	先行事例（市町村等）への訪問ヒアリング調査.....	30
6.	市町村向け手引き（ガイドブック）の作成	31
III.	資料編	34
	地域共生社会実現のための中間的就労のすすめ.....	35

I. 事業の概要

◆ 事業の背景・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向いて広がり、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。

◆ 事業の概要

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」「生きがいづくり」「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ら、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。

II 事業結果

1. 検討委員会の開催

<開催概要>

○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ケーション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

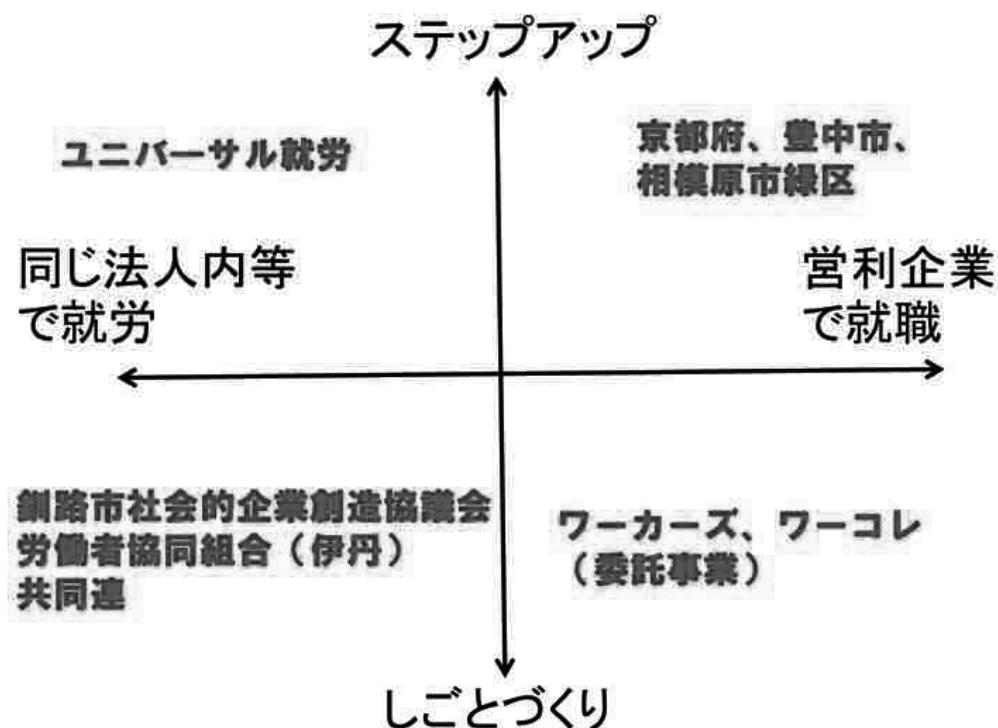


1. 1 第1回検討委員会の開催

○中間的就労の概念について

厚生労働省が作成したガイドラインでは、就労訓練事業が、「いわゆる中間的就労」と表現されており、その中身は一般事業者型と社会的企業型の2つの事業区分に分かれている。一般事業者型は研修訓練をして一般企業での就職を目指すもの、社会企業型は千葉県の風の村が実践しているユニバーサル就労がモデルと言われている。さらにはそれの中間に雇用型・非雇用型がある。それらを元に一般労働市場における就労に向けたステップアップ構造なのか、そもそも仕事そのものを提供しようという支援の形なのかという縦軸と、営利企業で就職するのか、同じ法人（N P O 法人や社会福祉法人等）で就労を目指すのかを示す横軸の2軸を作った。それぞれ4つの事象の具体例を別紙に示した。大阪府伊丹市の高木委員の団体では、全国でも珍しい行政からの優先発注制度、いわゆる随契契約によって仕事をつくり、全国で約1割の中間的就労の受け入れを実現している例もある。（五石副委員長）

【図1：中間的就労の分類】



○都道府県ヒアリング調査結果について>

市町村を積極的に支援する秋田県・島根県・高知県・北海道の中間的就労の窓口であっても、我々が当初考えていたよりも意識があまり高くないという事と、現実には

取り組みが進んでいないということが分かった。また、どの道県でも共通していたのは、認定就労訓練はインセンティブがないので事業所等にメリットがなく、勧めることができないということ。

秋田県は認定就労訓練事業所が 17 か所になっているが、その殆どが障がい者の就労支援をしている事業所がなっている。但し、実際にどういう取組みをしているのかは殆ど把握をしていない。また秋田県は、委託先が見つからないことから就労準備支援も行っておらず、国レベルでそれらを担える人材を育成するような支援をしてほしいと言っていた。そういう状況から本テーマに即した事例を収集することも難しかった。高知県は認定就労訓練事業所数が 7 か所になっているが、実際に生活困窮自立支援制度で繋がったケースはゼロである。しかしながら、ヒアリングしていく中で、安芸市では県の出先の保健師さんが中心にとなって農福連携の取り組みが行われていることが分かった。島根県も認定就労訓練事業所は 24 か所と多いが、実績は殆どないのが現状。障がい者支援に繋ぐか、生活保護に繋ぐか、一般就労に繋ぐのかという 3 択になりやすく、中間的就労という選択にはならないそう。こうした中、「心と体の相談センター」と引きこもり支援と一緒にやろうという話もあり、農福連携や優先発注については興味があるそう。北海道についても同様の結果となった。（田所氏・訪問調査委託先）

○都道府県アンケート調査について

アンケート調査では、認定就労訓練の窓口である生活困窮者自立支援を担当する部署へヒアリングの結果から推測される都道府県の中間的就労に対する理解度を明らかにする。そして、最後の問い合わせ、一番の目的である最終的な手引き（ガイドブック）掲載に繋がる事例の収集を行うこととする。

1. 2 第2回検討委員会の開催

○実践活動報告について

- ・高木委員による企業組合伊丹市雇用福祉事業団の実践活動報告があった。（内容は56～59ページをご参照）
- ・池田委員による川根振興協議会の実践活動報告があった。（内容は71～73ページをご参照）

○都道府県向けアンケート調査結果について

回収が37都道府県で回収率は78.7%と高い回収率となった。厚生労働省の添え状の効果があった。問1の中間的就労等を生活困窮者自立支援法以外の部署でも把握しているかどうかについて、基本的には担当部署のみが半数以上であった。福祉部署全体で共有しているという所は島根県の1か所だけ。その他は関連ありそうな部署というのは4割程度。

問2の就労認定訓練事業所から実績報告を受けているかについては、半数が実績を収集していないという結果だった。件数のみの報告を受けているところは36%。事例内容も含めての報告が17%という実態。

問3の認定就労訓練事業所以外に中間的就労って取組みを把握されているかどうかについては、基本的に半数はそういう話を収集してもいないし聴かないという結果。ただ4割が収集はしていなけれども事例の話は時々聞くことがあるという事であった。聞かれれば対応しますという所が約半数強であった。

問4の認定就労訓練事業への県の支援政策の有無については、支援政策は無いという所が3分の2で、支援政策があるところが3割だった。具体的な支援策で最も多かったのは、協力事業所の開拓。その他では多いものとしては、参考事例であった。長野県と鳥取県では公的機関等からの優先発注という回答があったが、実績はまだない様子。

問5の福祉系の他の部署とか他の分野と中間的就労についての連携やもしくは情報共有等があるかどうかについては、半数以上は他部署・他分野とは連携していないという事であった。何らかの形で実施しているという所で最も多いのは、中間的就労等に対する情報提供が24%で最も多かった。

問6の県下で中間的就労等を進めていく上の課題については、課題が無いと回答した都道府県はなく、やはり圧倒的に多かったのはインセンティブがない・少ないということであった。37都道府県中の35都道府県が回答した。その他のものとしては、アドバイスを行なえる人材が居ない、それから具体的な取組み方法が分からぬというような現場のやり方がよく分からぬという感覚が大体4割程度。

問7の各県下で中間的就労等への取り組みの事例っていうのはご存知ですか、ありますかという質問に対しては、やはり認定就労訓練事業としての事例というのが多くて6割弱。知る限り該当事例が無いって言うのが3割であった。

最後に今回のアンケートの一番の目的であった問8の具体的な取組み事例につい

ては、お答えいただいたものを北から順番に一覧にまとめた。

委員から中間的就労に対する都道府県の理解度が低かったため、当初計画していた成果物を「手引き（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。

○先行事例の訪問ヒアリング先の検討

委員から「図1：中間的就労の分類」に分類した際、しごとづくりに重きを置きながらも偏りのないよう事例を集めるべきとの意見があった。また、アンケートで収集した問8の事例の他、各委員からも先行事例の情報提供があり、一般社団法人釧路社会的企業創造協議会（北海道）、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（北海道）、藤里町社会福祉協議会（秋田県）鳥羽市（三重県）、八尾市中間的就労担当者連絡会議（大阪府）、企業組合伊丹市雇用福祉事業団（兵庫県）、川根振興協議会（広島県）、佐川町（高知県）が訪問ヒアリング先の候補となった。

1. 3 第3回検討委員会の開催

○先行事例の訪問ヒアリングの報告

訪問ヒアリングを委託した全国コミュニティライフサポートセンターからヒアリング内容の報告があった。（内容は49～80ページをご参照）

○手引き（ガイドブック）素案の検討

以下の素案に対し、地域共生社会を軸として中間的就労はその実現のための有効な手段であるというスタンスでまとめるべきか、中間的就労の有効性と実践方法を伝えることでそれらが地域共生社会の実現につながるという流れでまとめるべきか、意見が分かれた。また、ガイドブックとしてガイドするには難しいテーマであるため、中間的就労のすすめというニュアンスのほうが良いのではないかという意見が再度出され、最終的な判断はその後の作業部会に委ねられた。

○ガイドブック素案

地域共生社会の実現に向けた 中間的就労の有効性と実践のためのガイドブック

はじめに（1頁）

目次（1頁）

第1章 中間的就労の現状と課題

（4頁）

1) 中間的就労とはなにか

* 地域共生社会の全体像を示し、その中の中間的就労を位置付け、中間的就労の意義を解説 * 4つの類型の解説と中間的就労の多面的機能について

2) 都道府県アンケートの結果から、都道府県における中間的就労の実態について解説

3) 中間的就労の到達点（現状・評価・課題等）

【執筆：五石副委員長】

第2章 今求められる地域共生社会の実現に向けて

（4頁）

1) 少子高齢化・人口減少の実態と将来像

2) 介護保険制度導入前後の地域社会の変化

3) 変化の中で求められる地域共生社会のあり方

4) 中間的就労に期待する機能

* 就労の形態の変化と地域づくり

【執筆担当：池田委員】

第3章 地域づくりと就労の関連

（2頁）

1) 地域づくりと就労の問題を読み解く

CLCの木の図と第1章で示された図の関連について

できれば中間的就労の関連→新しい図で概念を説明する

2) 住民自治・住民主体の取り組みと中間的就労の関連

【執筆：高橋委員長】

第4章 中間的就労・先進事例の紹介

(1事例4頁×8 32頁)

- 1) 北海道釧路市 (一社) 釧路社会的企業創造協議会
- 2) 三重県鳥羽市 「とばびと活躍プロジェクト」
- 3) 秋田県藤里町 藤里町社会福祉協議会
- 4) 北海道月形町 NPO法人コミュニティワーク研修実践センター
- 5) 兵庫県伊丹市 企業組合伊丹市雇用福祉事業団
- 6) 広島県安芸高田市 川根振興協議会
- 7) 高知県佐川町
- 8) 大阪府八尾市

【事例執筆：CLC・解説高橋委員長】

第5章 地域共生社会の実現に資する中間的就労の実践に向けて

(3頁)

- 1) 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
 - * 優先発注（長野県の事例を盛り込む）
- 2) 部署間の連携、異分野との連携
 - * より効率的な予算・人材の活用にむけて
- 3) 中間的就労の可能性

【檜部委員】

本事業について (1頁)

- ・事業の実施内容
- ・委員名簿

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

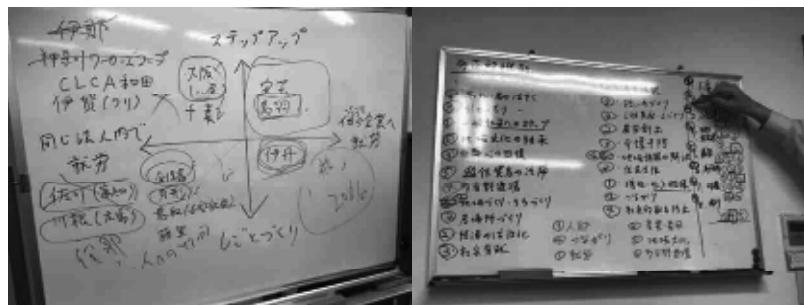
○第4回作業部会

- ・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

3. 1 調査概要

○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

3. 2 調査結果

○秋田県・高知県

都道府県名	秋田県	高知県
対応者	地域・家庭福祉課 伊藤主幹 兼班長	福祉指導課 田村課長補佐、 塩田主幹
訪問日	9月10日	9月13日
設問1. 県内の中間的就労の件数		
認定就労訓練事業所数	17事業所。秋田市5+その他 12、主として障害者の就労支援をしている事業所。	7事業所。高知市3+他4。 生活困窮の実績ゼロ、生活保護の人で実績あり。
認定就労訓練事業以外の取組みで把握している件数	なし。認定事業の方も、本庁ではほとんど把握していない。 福祉事務所（県出先）が話を聞くことは、あるかもしれない。	1件。安芸市における農福連携。
設問2. 県内の中間的就労の事例について		
具体的な事例を収集しているか、している場合、その方法は？	収集していない。	困窮の人は、やっていない（実績がない）。
県内事例で、生活困	不明	（生活困窮というより、障害

窮屈以外の他部署・他分野と連携しているケースはあるか。あれば概要を。		分野の農福連携イメージだったが) 安芸市で、県の福祉保健所の保健師が農福連携として実施。引きこもり・障害者を農家に紹介（元々知り合いの農家）。評判がよく、安芸市と組んで、この取組みを拡げて行こうという気運。
設問3. 中間的就労に対する（都道府県の）考え方		
市町村の中間的就労に対する現在の取組み状況・事業に対する理解を、どう捉えているか。	基本的に、実施する事業所に何のインセンティブもないだけに、理解を得るのが難しい。法人の熱意や想い頼りという形になる。	実施するメリットをつけないと、難しい。（事業所へのメリット）法人として取り組むつもりで認定事業所になったものの、実際の検討の段階で現場からの反対の声が強く（障害等、他の本業があるため、人員に余裕がない）、取り組めない事業所の話も聞いている。
中間的就労の有効性について、どう考えているか。	必要だと思うが、中間的就労を必要とする人たちは、通常（の就労支援）より難しい。対応する人たちにもスキルが必要。事業所にメリットがない。（国は）やれと言うだけではなくて、人材育成等やインセンティブを考慮してほしい。人材育成は、1回きりのアリバイ的な研修ではなく、もっと実質的なものを。	必要なことだと思うが、メリット・インセンティブがないと。こちらが知らないところで、やっている事業所もあるかもしれない。聞かないが。（登録は現状メリットないので）
県内で、中間的就労を進めていくための課題は？	まだ、就労準備支援も実施していない。現在、検討中。すぐには難しい。携わる人材がない。	就労準備支援自体も取組み実績が少ない。昨年で、9件だけ（高知市6、他3）
他部署・他分野との連携について、どう考えているか。具体的に想定している部	なし	安芸の取組みを注視。平行展開できれば良いが。

署・分野はあるか？		
中間的就労に対する県の支援施策はあるか？（優先発注、助成、研修事業等）	なし	ニワトリが先か、卵が先かになるが・・・（優先発注等）実績がなく、財務等に話を持ち出しても、なかなか厳しい。
中間的就労の他部署・他分野連携に関する県としての支援方策はあるか？	制度的にすすめるのであれば、国が支援施策を先に打ち出してほしい。就労準備支援も、負担割合をあげてもらうとか。任意事業は財務に通すのもなかなか難しい。	現場（出先、認定事業所、市町村とも）からも、連携というより中間的就労に対する支援要望も出てきていない。他部署との情報交換・意見交換の場は存在する。（年3～4回）
設問4．具体的な事例について		
中間的就労で、他部署・他分野との連携や、県としても好事例と思われるものがあれば、可能であれば、いくつか挙げていただく（市町村名、団体名、簡単な概要等）	湯沢市が（元厚労省の佐藤さんもいることもあり）、困窮者自立支援に熱心なようだが。他分野との連携などは、よくわからない。	前出、安芸市での事例。（直接関係のない、感想等）生活困窮者自立支援法は、生活保護の部署が持っているケースがほとんどだが、地域福祉担当の部署が持ったほうが良い気がする。高知県でも、子どもの学習支援は別担当が持っている。

○島根県・北海道

都道府県名	島根県	北海道
対応者	地域福祉課 近藤調整監	地域福祉課地域福祉推進グループ 片桐主査
訪問日	9月19日	10月15日
設問1．県内の中間的就労の件数		
認定就労訓練事業所数	24事業所。事業所の募集・声掛けなどを県社協と一緒にやっている。	38事業所。札幌27、旭川3、函館1、道振興局7、計38。
認定就労訓練事業以外の取組みで把握している件数	何となく話を聞くこともあるが、詳細はわからない。	0件。各振興局ではある程度把握していると思われる。本庁では報告を求めるとはしておらず、わからない。た

		だ、認定を受けずに取り組んでいるところがあるということは、聞いている。具体的な内容までは不明。
設問2. 県内の中間的就労の事例について		
具体的な事例を収集しているか、している場合、その方法は？	一応、実績を毎月収集しているが、ほとんどない。H30で、1件。（就労準備支援から移行したケース）、H27～29はゼロ。相談窓口で中間的就労対象と思われたケースも、ほとんど障害でやっている。掘り起しをすれば違うかもしれないが、純粋（障害がない）な対象が、ほとんどないようだ。	していない。なお、認定38事業所のほとんどは社会福祉法人で従来から障害者福祉事業所などを運営。それ以外も障害関係、ホームレス関係などの支援をやってきたところ。受け入れの定員は2～10人程度。中間的就労としての具体的な取り組みの中身については調査していない。今後調査を行う予定はある。札幌、旭川、函館からは事例報告が来ているが、行政以外には情報提供を控えることになっている。
県内事例で、生活困窮系以外の他部署・他分野と連携しているケースはあるか。あれば概要を。	把握しているものはない。障害系で、（就労支援で）農業などと組んでいるところはあると聞いているが。	釧路市はやっていると思うが詳細は把握していない。市より釧路社会的企業創造協議会が中心か。札幌市、岩見沢市、美唄市も、3市に拠点を置いて認定事業所となっている。NPO法人コミュニティワーク実践研究センターは、農園や商店街と連携していると聞く。詳細把握せず。旭川市は市の各部署が中間就労に仕事を提供するという形では連携しているようだ。
設問3. 中間的就労に対する（都道府県の）考え方		
市町村の中間的就労に対する現在の取組み状況・事業に対する理解を、どう捉え	就労準備支援に該当する人も少ないと聞いている。（相談窓口に来た人で）すぐ就労したいという人は、一般就労支	制度実施から3年間で、相談業務をどう適切に運営していくか、というところで精一杯の状況。生活困窮者支援、就

ているか。	援へ回ると対象と思える人でも、ほとんどが障害を持っていて、そちらで対応することが多い。	労支援の入り口はできたものの、出口をしっかり用意できていない。そのために相談件数も伸びていない。中間的就労の取り組みで部署間連携を図るといった段階まで至っていないのが実状だと思う。
中間的就労の有効性について、どう考えているか。	田舎は対象者が少ない気もするが、有効なことだと思う。	中間的就労の段階の人をすべて一般就労に引き上げるのは、現実的には非常に難しいと思う。単なる中途段階ではなく、一つの社会参加のあり方としてそれ自体の意義を認めても良いのではないか。高齢者の場合は、介護予防の場という位置付けも可能だろう。社会参加、孤立防止の観点から中間的就労に価値を見出すという考え方があつて良いと思う。
県内で、中間的就労を進めていくための課題は？	事業所へのメリットを。就労準備支援も、対象者へ工賃相当や送迎を含めた交通費等の配慮を。本当に経済的に厳しくと、生活保護に移ってしまう。（自立支援法対象ではなくなる）	一般就労をゴールとして設定するだけでは、支援プランの策定と運用で行き詰まってしまう。一般就労として就職というゴールまで行かなくてもいいから、まず何かしらやってみてほしい。
他部署・他分野との連携について、どう考えているか。具体的に想定している部署・分野はあるか？	農業とか、子ども食堂などの運営側を担うとかは、ある気がする。先日、心と体の相談センターから、引きこもり支援を一緒にやろうという話があった。（具体化はまだ）	”道庁では、農政部が農福連携に関心を持っているようだが、連携に向けては、こちらの手が回らない状況。居住支援に関しては建設部とよくやり取りしているが、それは互いに必要性に駆られてのことであつて、連携から話が進んだというわけではない。農業、介護、生活困窮などの分野を横断して道庁職員の連携

		を図るのは、非常に難しいと思う。それぞれが自分の部署の仕事に忙殺されている。
中間的就労に対する県の支援施策はあるか？（優先発注、助成、研修事業等）	優先発注は、前向きに考えている。（まだ、財務等には話していないが）まだ、他部署との連携というより実績がない状態なので。実績がでてくれれば、他分野との連携も打ち出せるようになると思う。	研修を実施。今年度で4か年目。初年度のみ2回開催し、以降は年1回。来年度も行う予定。今年度のテーマは居住支援と就労支援。市町村の担当者や自立相談支援事業所の職員らが主な対象。研修運営は一般社団法人北海道総合研究調査会に委託。
中間的就労の他部署・他分野連携に関する県としての支援方策はあるか？	現状はない。まだ、他部署との連携というより実績がない状態なので。実績がでてくれれば、他分野との連携も打ち出せるようになると思う。	連携を目的とした支援策は現時点ではない。

設問4. 具体的な事例について

中間的就労で、他部署・他分野との連携や、県としても好事例と思われるものがあれば、可能であれば、いくつか挙げていただく（市町村名、団体名、簡単な概要等）	詳しくはわからないが、松江市 YCスタジオ。青少年・ひきこもり支援。農業や食品製造などと就労（体験）と安来市 真知子農園 食育、生活支援、学習支援 ※安来市から子どもの学習支援受託。障害分野で、就労支援に農業を活用しているところでは、桑の木園（社福 いわみ福祉会）。島根県（市町村）では、生活困窮者自立支援法関係は、ほとんど社協に委託している。	前述の通り。
---	--	--------

4. 都道府県への連携事例アンケート調査

4. 1 調査概要

○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

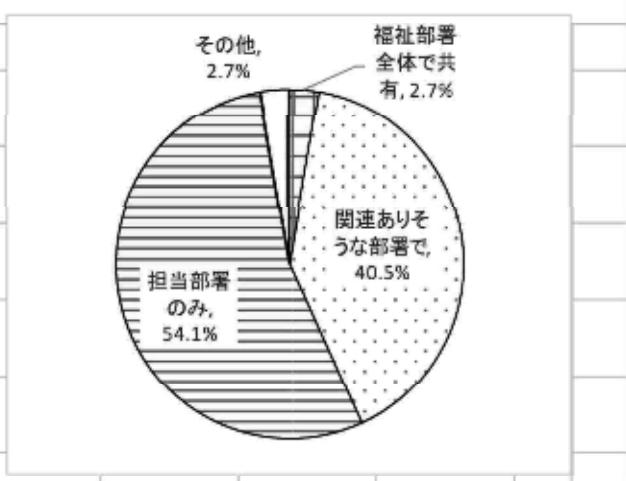
○回収数

37件（回収率78.7%）

4. 2 調査結果

【問1】「中間的就労等」を生活困窮者自立支援法の担当以外の福祉部署でも、把握・共有しているか

福祉部署全体で共有	1	2.7%
関連ありそうな部署で	15	40.5%
担当部署のみ	20	54.1%
その他	1	2.7%
合 計	37	100.0%

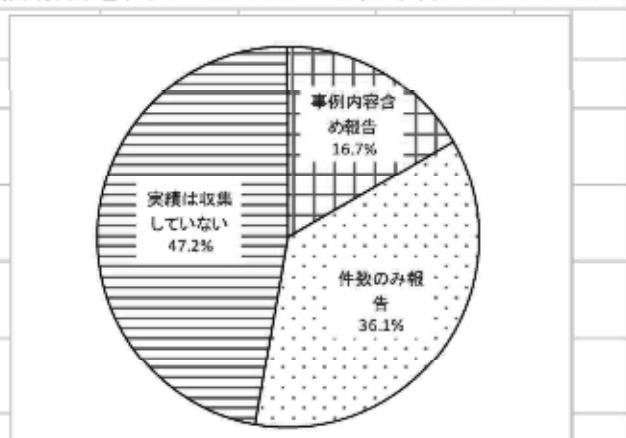


◆その他内訳

・生活困窮者自立支援制度の都道府県研修にてひきこもり地域支援センターとの事例検討を行った際に、同センターに対し認定事業所一覧を提供し、同センターからは、センターで関わっている人がボランティア体験した事業所を教えてもらったことがあるが、それ以外の部署との共有はできていない。 福井県

【問2】認定就労訓練事業所から、実績報告を受けているか（市町村からでも可）

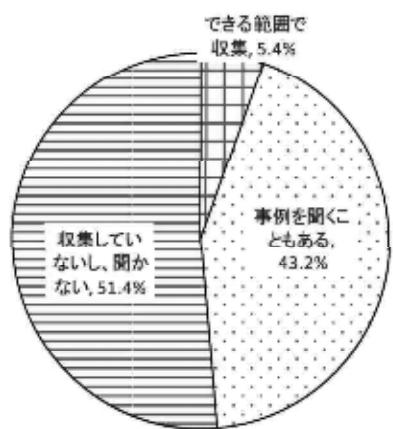
事例内容含め報告	6	16.7%
件数のみ報告	13	36.1%
実績は収集していない	17	47.2%
合 計	36	100.0%



※1県は、認定就労訓練事業所がゼロ（熊本）

【問3】 認定就労訓練事業所以外の、県内での中間的就労等の取組みを把握しているか

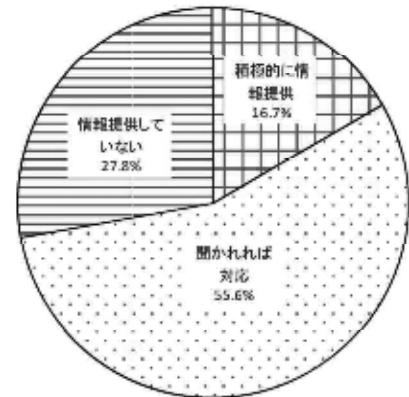
できる範囲で収集	2	5.4%
事例を聞くこともある	16	43.2%
収集していないし、聞かない	19	51.4%
合 計	37	100.0%



● 附問3.収集した事例を市町村に提供しているか

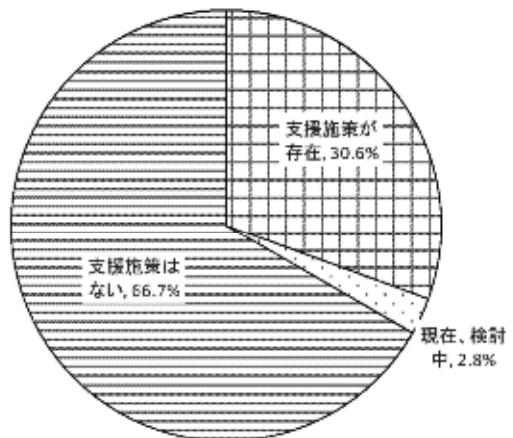
→問3で、「収集している」「聞くことがある」場合

積極的に情報提供	3	16.7%
聞かれれば対応	10	55.6%
情報提供していない	5	27.8%
合 計	18	100.0%



【問4】認定就労訓練事業への県の支援施策の有無

支援施策が存在	11	30.6%
現在、検討中	1	2.8%
支援施策はない	24	66.7%
合 計	36	100.0%

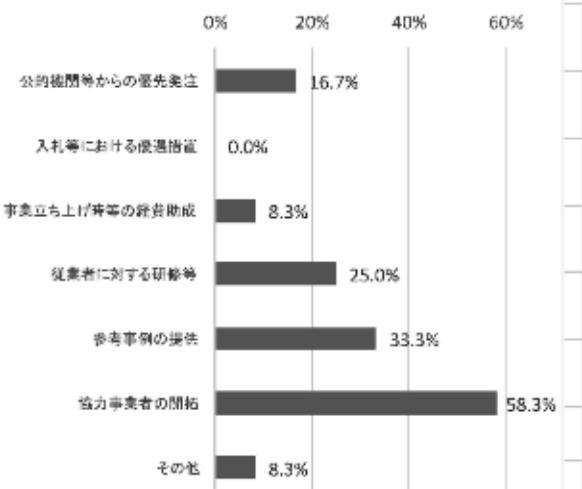


●附問. 支援施策の内容

(複数回答)

→問4で、「支援施策が存在」、「現在検討中」の場合

公的機関等からの優先発注	2	16.7%
入札等における優遇措置	0	0.0%
事業立ち上げ時等の経費助成	1	8.3%
従業者に対する研修等	3	25.0%
参考事例の提供	4	33.3%
協力事業者の開拓	7	58.3%
その他	1	8.3%
	12	100.0%

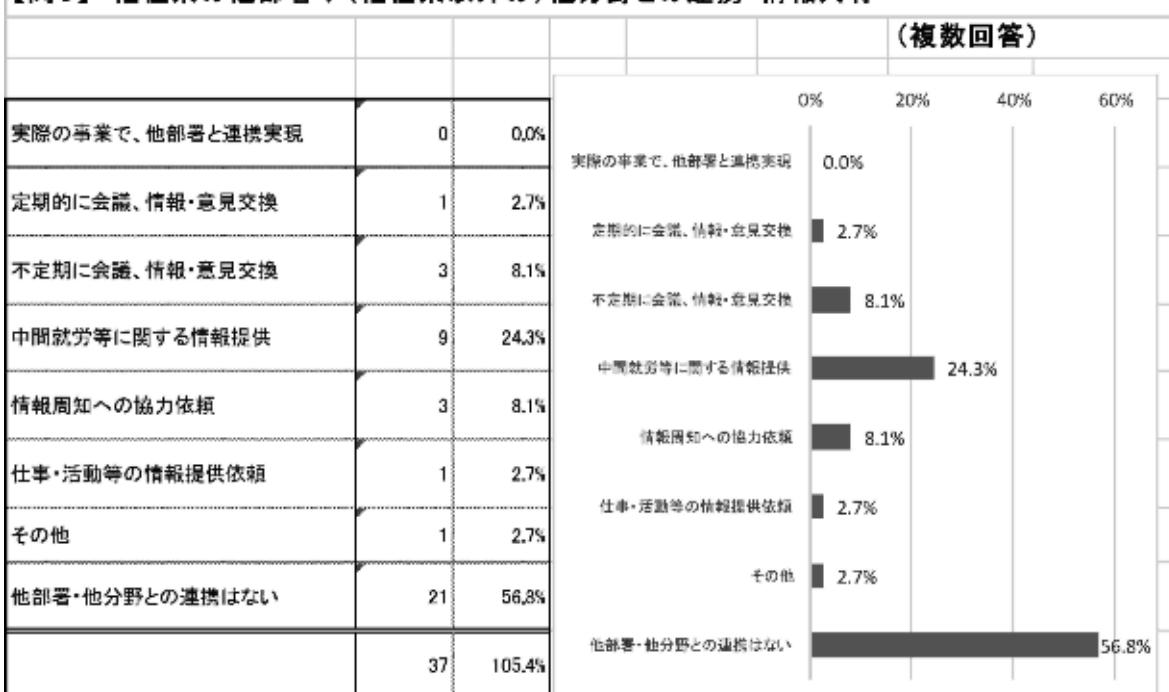


◆その他内訳

事業準備や環境整備等に対する相談に応じ、必要な助言やサポートを行う。

滋賀県

【問5】 福祉系の他部署や(福祉系以外の)他分野との連携・情報共有



◆その他内訳

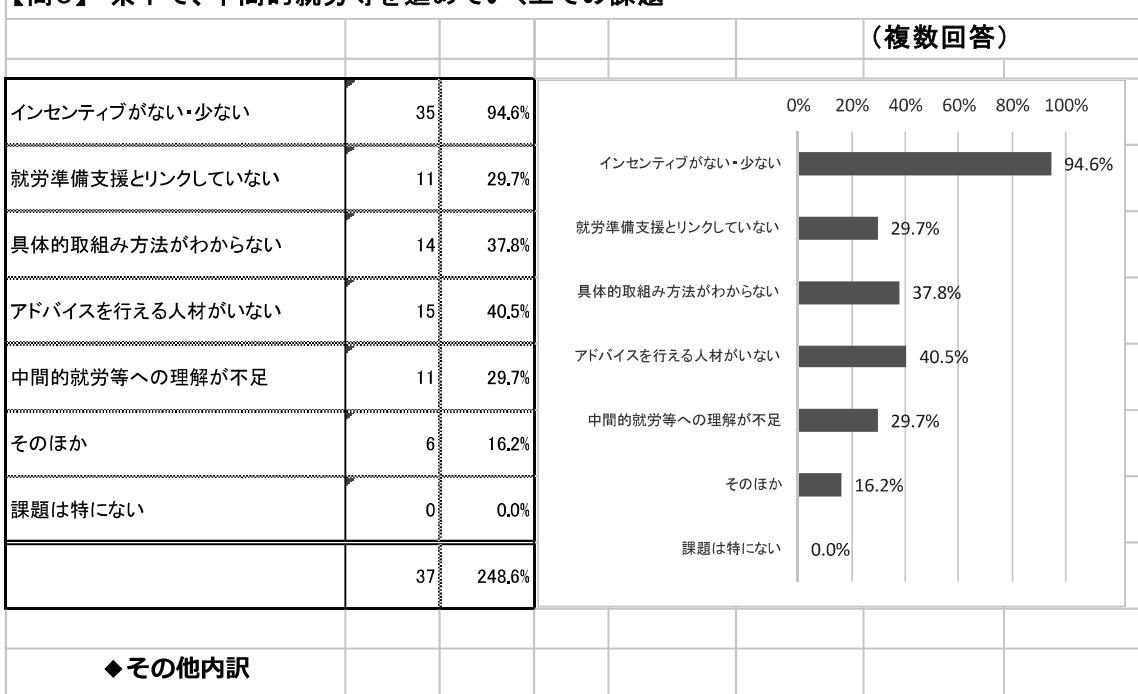
・具体的な取組事例や方法等のノウハウがなかったが、認定就労訓練事業を9月末から開始しているところであり、事例をもとに取組方法等について、必要に応じて他部署や関係機関との連携も検討していきたい。

福井県

● 附問5.連携・情報共有を行っている部署

生活保護制度担当部署	秋田県
福祉事務所	青森県
福祉事務所(保護課)	福岡県
産業労働部	埼玉県
労働雇用課	岐阜県
商工労働観光部	京都府
障害保健支援課	高知県
①福祉部社会援護課(生活保護施設担当) ②商工労働部就業促進課(就業促進施設担当)	大阪府
健康福祉部障がい者支援課、産業労働部、農政部、林務部	長野県
・健康対策課(ひきこもり対策所管) ・商工労働部雇用政策課、県立ハローワーク	鳥取県
厚生労働省北海道労働局主催の「生活保護受給者等就労自立促進事業協議会」において情報共有。 主催:北海道労働局職業安定部職業安定課 出席:北海道経済部労働政策局雇用労政課、保健福祉部子ども未来推進局子ども子育て支援課、当課生活保護グループ	北海道

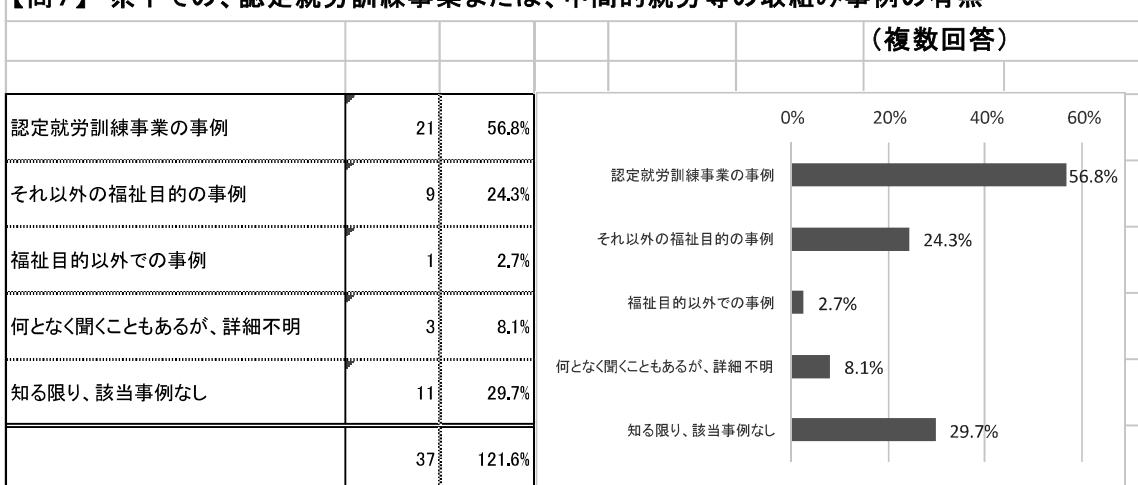
【問6】 県下で、中間的就労等を進めていく上での課題



◆その他内訳

就労準備支援事業の就労体験や、ハローワークの利用でこと足りることが多く、認定就労訓練事業の利用希望が少ない。	兵庫県
事業者が少ないため、利用者の選択肢(自宅からの距離、職種、勤務時間等)が限定される。	沖縄県
2, 3, 4, 5に取り組むために、「低所得者等に係る中間的就労支援」を実施しているが、それでも難しい現状を感じている	鳥取県
企業・団体に中間的就労を受け入れる余裕がない	北海道
・訓練対象者の希望職種と受入企業の職種のミスマッチ ・訓練対象者の自宅との距離や交通費の問題 ・訓練対象者の生活費が確保できず、訓練対象者がいない	神奈川県
認定訓練事業所の利用実績がほとんどなく、利用者の確保に苦慮している。	富山県

【問7】 県下での、認定就労訓練事業または、中間的就労等の取組み事例の有無



【問8】 貴都道府県内の中間的就労等の取組みの中で、代表的または、意欲的と思われる活動を教えてください。

県	団体名	代表者	所在地	活動内容	行政関係部署
北海道	一般社団法人 釧路社会的企业創造協議会	代表理事 小和田 力	釧路市 北大通	(省略)	
	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	理事長 穴澤義晴	(札幌市、 岩見沢市)樺戸郡月形町本町	・生活困窮者自立支援法に基づく就労支援・生活支援 ・就労困難な若者への仕事づくりなど	
福島県	社会福祉法人 天心会	古木俊一 (特別養護老人ホーム 北原荘・施設長)	喜多方市	一法人3事業所で就労訓練認定 主に施設内での軽作業(ベッドのシーツ交換、清掃作業)	
東京都	はたらくサポートとうきょう(中間的就労推進事業)	東京都社会福祉協議会	新宿区 神楽河岸	社会福祉法人による地域公益活動として実施。社福の事業所が働く場を提供して支援を行う。また、働く場を提供する事業所を支えるため、事業説明会の開催や就労支援担当者研修会の開催、関係機関との連絡会等を行っている。	
神奈川県	社会福祉法人 神奈川県厚生協会 貴峯荘 ワークピア	理事長 岩淵 壽郎	平塚市 達上ヶ丘	①クリーニング訓練 その他適正・希望により、印刷作業・縫製作業も可 ②介助・介護訓練 ・障がい者の話し相手、日中活動の見守り、外出時等の同行 ・食事の配下膳、清掃、入浴の見守り等	障害福祉主管部署
新潟県	社会福祉法人 中越福祉会	大地正幸	長岡市 浦字中の坪	施設における定員外(障害者総合支援法に基づく給付等の対象外)の非雇用型	-

富山県	社会福祉法人 海望福祉会	大崎 利明	魚津市 仏田	<p>法人の地域における公益的な取り組みとして、生活困窮者や障がい者等、働く意欲があるものの働きづらい状況にある方に対し、中間的な就労や社会参画の機会を提供している。</p> <p>活動内容は、法人が運営している介護施設等での介護助手、清掃や除草作業等の環境整備、厨房での調理補助など、対象者の希望と状況に合わせ作業を選定し、ボランティアから一般就労での支援まで様々な勤務形態で受入を実施されている。</p>	厚生企画 課、障害福 祉課、高齢 福祉課
	NPO 法人 教 育研究所 宇 奈月自立塾	牟田 武生	黒部市 宇奈月 温泉	<p>神奈川県横浜市において、長年、不登校やひきこもりについて、実践臨床研究を行ってきた NPO 法人であり、富山県黒部市に合宿訓練施設(若者自立塾)をもち、活動を行っている。</p> <p>活動内容としては、地元企業の作業、農家の収穫作業や畑の手入れ、行政機関の清掃業務等を受託し、ひきこもりやニート、生活保護受給者等に対し、個々人にあった作業での就労訓練から地元の温泉旅館等への一般就労まで様々な形態での就労支援を実施している。</p>	厚生企画 課 障害福 祉課 子ど も支援課 労働政策 課
石川県	(社福)つばさ の会		中能登 町	就労認定訓練事業所として、手帳を持たないグレーゾーンの方へ農作業体験の場を提供	
長野県	社会福祉法人 伊那社会福祉 協議会	会長 伊藤 隆	伊那市 山寺	墓地見守りサービス事業	ふれあい 相談センタ ー(矢澤)
	株式会社デリク ックちくま	代表取締役 社長 北澤 英行	長野市 篠ノ井小 森	就労訓練事業所(病院、高齢者施設)における食材検収、調理の下準備、洗浄業務	
岐阜県	株式会社あり がとうファーム	雲英顕一	飛騨市 古川町 数河	すぐに一般就労できないような人に對し、田畠での農作業、出荷作業、農産物加工関連作業等の就労体験を実施	

三重県	特定非営利活動法人 市民社会研究所(事業所:伊勢おやき本舗)	松井眞理子	四日市市萱生町	伊勢おやき本舗でのおやきの製造、販売、広報の補助	-
	社会福祉法人 維雅幸育会(事業所:ふっくりあ、モアンマール)	今岡 瞳之	伊賀市緑ヶ丘南町(伊賀市緑ヶ丘東町)	生活困窮者に対するパン屋さんでの就労訓練機会の提供 (例)日本語が不自由な外国人生活困窮者を受入れ就労訓練を実施	-
大阪府	株式会社いづみエコロジーフーム		和泉市テクノステージ	農作業、農産加工作業	
	株式会社ハートコーピいづみ本社工場		和泉市テクノステージ	リサイクル作業・堆肥製造作業	
	八尾市中間的就労担当者連絡会議	幹事は輪番		八尾市内に立地する老人福祉施設(就労訓練事業の認定を受けたもの) 約20ヶ所で構成。行政より、支援対象者の照会があった場合に、支援調整会議に出席するなどしたうえで、適した施設へのつなぎを行う。また、年3回を目途に研修や事例検討会を共同で実施。	八尾市生活支援相談センター
	庄栄エルダーセンター(社会福祉法人秀幸福祉会)		茨木市庄	農作業・収穫物販売	
	社会福祉法人みささぎ会(藤井寺特別養護老人ホーム 高齢者ケアセンター一つどうホール)		藤井寺市藤井寺	介護補助・掃除・洗濯・事務補助	
	企業組合伊丹市雇用福祉事業団	代表理事 高木哲次	伊丹市中野西	清掃業務、花壇等育成管理、学校給食荷受、剪定枝葉堆肥化業務、剪定除草業務、公園等管理業務	

	NPO 法人ワーカーズコープかんさい	代表理事 高木哲次	伊丹市 中野西	レストラン・ショップ事業、障害児通所支援作業所での運営	
鳥取県	県立図書館		鳥取市 尚徳町	社会参加、就労準備の一環として、館内業務を切り出して体験機会を提供(募集型)	県教育委員会
	いくらの郷	社会福祉法人伯耆の国	西伯郡 南部町 下中谷	ひきこもりやニート等若年無業者に対して、社会参加・体験活動の場を提供。地域住民の協力も得て、交流しながら活動。農作業やまきづくり等。	保健部局
	C型就労センター(コミュニティ型)	社会福祉法人トマトの会	東伯郡 北栄町 北条島	・町内休耕地を活用したらっきょう栽培と製品化 ・ネギの収穫等の受注作業 ・障害者就労継続支援事業所(B型)の職員補助等	
	企業組合労協センター事業団さんいんみらい事業所	企業組合労協センター事業団	鳥取市 永楽温泉町	清掃の受注作業	
島根県	株式会社いづもえん		出雲市 西園町	農作業、食品加工等	
	社会福祉法人みずうみ		松江市 西法吉町	法人管理施設の清掃等	
	特定非営利活動法人 YC ジオ	木村悦子	松江市 天神町	若者対象、農作業、販売、弁当・総菜の製造販売	
	すまいりーねつと	後藤幸江	松江市 東朝日町 63	若者対象、作業受託、ブドウの収穫	
広島県	宗越福祉会		竹原市	就労困難な若者の就労訓練	竹原市社協、広島県社協
愛媛県	一般社団法人愛媛県労働者福祉協議会	理事長 弓立浩二	松山市 宮田町	県が委託した就労準備支援事業において、協力企業での就労体験を実施している。	

高知県	安芸市障害者 自立支援協議 会就労専門部 会(安芸市福祉 事務所内)		安芸市 矢ノ丸	農福連携	高知県地 域福祉部 障害保健 支援課
沖縄県	沖縄県おしごと 応援センター One × One(ワ ンバイワン) ／(公財)沖縄 県労福協	理事長 大 城 紀夫	那霸市 泉崎	企業実習(働くことに何らかの課題が ある方を対象としている。協力企業先 での就労体験を通して利用者自身の 特性や課題の理解や解決を図り、利 用者が目指す就職へのステップアップ をサポートしている。)、個別就職相談 や就職力アップセミナー、就職後の定 着支援等を実施。	沖縄県 商 工労働部 雇用政策 課

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・苦労した点
- ・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

○ヒアリング結果

事項で説明する市町村向け手引き（ガイドブック）へまとめた。

6. 市町村向け手引き（ガイドブック）の作成

○手引き（ガイドブック）作成の柱

本研究事業では、都道府県向けの手引き（ガイドブック）作成が主な事業目的、成果物となっている。以下、手引き（ガイドブック）「地域共生社会実現のための中間的就労のすすめ」の構成ポイントについて述べる。

○手引き（ガイドブック）の目次

第1章 中間的就労とは何か

- 1) 中間的就労という発想はどこから生まれたか
- 2) 生活困窮者自立支援制度の誕生
- 3) 人と人をつなぐ多面的な中間的就労の可能性と地域連関
- 4) 行政、自治体の役割
- 5) 住民自身の取り組みと中間支援、マネジメントの重要性

第2章 中間的就労の現状と課題

- 1) 認定就労訓練事業＝中間的就労ではありません
- 2) 中間的就労の分類
- 3) 認定訓練事業が悩みのタネとなる原因と対応策
- 4) 財政的なインセンティヴが用意されていないことへの対応策

第3章 中間的就労・参考事例

- ①福祉と観光の連携で仕事づくり＆まちづくり
とばとび活躍プロジェクト（三重県鳥羽市）
- ②社会福祉法人が合同で始めた介護現場でのユニバーサル就労
八尾市中間的就労担当者連絡会議（大阪府八尾市）
- ③優先発注制度はじめさまざまな仕事を確保し、支援に活かす
企業組合伊丹市雇用福祉事業団（兵庫県伊丹市）
- ④フキ畑が「多面的機能」をもつ地域資源に
一般社団法人 音別ふき畠（北海道釧路市音別町）
- ⑤生活保護と生活困窮者の就労支援と一緒に提供
特定非営利活動法人コミュニティーワーク研究実践センター（北海道岩見沢市月形町）
- ⑥高齢化率46.8%の504人の集落で、孤立させない地域経営
川根振興協議会（広島県安芸高田市）
- ⑦「役割づくり」の地域福祉高知県佐川町の実践に学ぶ
あつたかふれあいセンターとかの・とかの集落活動センターあおぞら（高知県佐川町）
- ⑧ひきこもり支援から、生涯現役のしごとでまちづくりに挑戦
藤里町社会福祉協議会（秋田県藤里町）

解説 多彩な中間的就労支援

- ①中間的就労には就労訓練目的から地域活性化まであります
- ②社会福祉法人等の社会貢献としての中間的就労もあります
- ③就労準備に中間的就労を加え多彩な支援メニューを提供するところもあります。
- ④複数課題を抱えた相談者には就労支援だけでなく生活支援との連携が大切です。
- ⑤生活困窮者の中間的就労支援から柔軟な働き方が生まれます。
- ⑥就労支援が地域活性化や地方創生につながっていくこともあります
- ⑦地域づくりを進める中で、中間的就労も多面的に展開されていきます。

手引き（ガイドブック）は、以上により構成されている。

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。

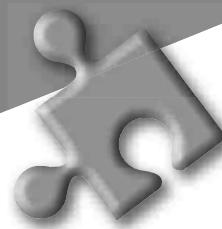
第二に生活困窮者自立支援における就労訓練事業は多種多様な中間的就労の中の一部であることを前提に全国の特徴的な傾向をもとに中間的就労を支援の内容と支援の目的で分類、。その上で制度としての就労訓練事業実施上の課題をあげ、「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドライン」から一旦離れて「地域や利用者のニーズからどのような支援が必要か」を考え「必要な資源の一部として活用」するべきであるとした。第三に就労訓練事業をすすめるために必要なことは①優先発注制度の活用②他の制度との連携、特にシルバーパートナーシップなど既存の事業体とのジョイント、あるいは類似の地域資源とのコラボレーション、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こと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。

III. 資料編

地域共生社会実現のための 中間的就労の すすめ

一般社団法人 釧路社会的企業創造協議会

多面的
機能を
活かす



はじめに

地域共生社会を実現するためには、「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と、全世代にわたる交流の機会の確保に向けた地道な努力の積み重ねが必要です。この積み重ねのなかで、地域住民が顔の見える関係を築き、個人が家庭や地域、社会の中で適性・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、自尊心を育むことができます。その結果、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できるのです。

こうしたことと生活困窮者の自立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す。たとえば、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す。

本研究では、「中間的就労」がもつ、「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あてました。生活困窮者対策やひ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検討しました。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向に広がり、住民がお互いの生活状況を気にかけたり、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検討を行いました。

そのために、全国の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・整理しました。そのうえで、こうした地域共生社会の実現に資する「中間的就労」に取り組むためのモデルとそのポイントを明らかにしました。

以上の調査・研究をふまえ、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ガイドブックとして本書を作成しました。本書が、生活困窮者支援担当部署のみならず、関連する部署が今後の地域共生社会の実現に向けて、部署間を超えた連携を行っていく端緒となれば幸いです。

地域共生社会の実現に資する中間的就労の多面的機能と
あり方に関する調査研究事業 検討委員会 委員長

高橋 誠一
東北福祉大学 教授

c o n t e n t s

はじめに

目次

第1章 中間的就労とは何か page 4

- 1) 中間的就労という発想はどこから生まれたか
- 2) 生活困窮者自立支援制度の誕生
- 3) 人と人をつなぐ多面的な中間的就労の可能性と地域連関
- 4) 行政、自治体の役割
- 5) 住民自身の取り組みと中間支援・マネジメントの重要性

第2章 中間的就労の現状と課題 page 8

- 1) 認定就労訓練事業＝中間的就労ではありません
多種多様な中間的就労
- 2) 中間的就労の分類：
一般就労を目指さない場合があり得ます
- 3) 認定就労訓練事業が悩みのタネとなる原因と対応策
- 4) 財政的なインセンティブが用意されていないことへの対応策

第3章 中間的就労・参考事例

- 01 福祉と観光の連携で仕事づくり＆まちづくり** page
●とばびと活躍プロジェクト（三重県鳥羽市） 14
- 02 社会福祉法人が合同で始めた介護現場でのユニバーサル就労** page
●八尾市中間的就労担当者連絡会（大阪府八尾市） 18
- 03 優先発注制度はじめさまざまな仕事を確保し、支援に活かす** page
●企業組合 伊丹市雇用福祉事業団（兵庫県伊丹市） 21
- 04 フキ畠が「多面的機能」をもつ地域資源に** page
●一般社団法人 音別ふき畠（北海道釧路市音別町） 25
- 05 生活保護と生活困窮者の就労支援と一緒に提供** page
●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（北海道岩見沢市・月形町） 31
- 06 高齢化率46.8%・504人の集落で、孤立させない地域経営** page
●川根振興協議会（広島県安芸高田市） 36
- 07 「役割づくり」の地域福祉 高知県佐川町の実践に学ぶ** page
●「あったかふれあいセンターとかの」「とかの集落活動センターあおぞら」（高知県佐川町） 39
- 08 ひきこもり支援から、生涯現役のしごとでまちづくりに挑戦** page
●藤里町社会福祉協議会（秋田県藤里町） 43
- 解説：多彩な中間的就労支援** page 46

第1章 中間的就労とは何か

釧路社会的企業創造協議会 柳部 武俊

1 はじめに

中間的就労という発想はどこから生まれたか

日本において「中間的就労」という場合、生活保護受給者が受給しながら、就労の前提となる日常生活の自立や社会生活の自立を図るための支援付就労支援のことを指していることが多いようです。現在では、ひきこもりやホームレスなどの生きづらさや働きづらさを抱える人たちなども対象とした取り組みになっています。

そもそも「中間的就労」という考え方は、15年前の2004年、釧路市で厚生労働省のモデル事業「生活保護受給母子世帯自立支援事業」が取り組まれたことが発端です。ハローワークにある仕事（一般就労）ではないし、ただ家にいるわけでもない、ちょうどその中間にあるようなボランティアなどによる社会参加型の活動を中間的就労と呼びました。

1) ボランティアなどで社会参加と自己肯定感

社会参加型の活動とは、たとえばこのような活動です。当時、介護ヘルパーと一緒に生活保護受給母子世帯のある母親が『高齢者の話し相手』という、多忙なヘルパーの代わりに高齢者の話し相手となる取り組みを企画しました。参加したある母親は「利用者さんから来てくれてありがとうと言われた。私は今まで褒められたことがなかったのでうれしかった」という感想がありました。この活動は、無給のボランティアであるにもかかわらず、他者から認められたり、役割に気がついたりすることで自己肯定感が生まれたのです。この自己肯定感こそ、生活と労働の基本にあることを知りました。

「働く」とは長らく「一般就労し稼ぐこと」と受け止められてきました。つまり、「稼働能力のオール オア ナッシング」だったわけです。しかし、ボランティアや軽作業などの社会参加型の活動という段階が、一般就労に向かうにあたってだけではなく、それ自体が一つの「場」として発展していくという2つの意味があることに気がつきました。

2) 中間的就労からみえてきたこと

やがてそうした営みから「居場所」や「通い場」という言葉が生まれました。そこでは、社会とかかわる、社会的な時間ができる、そしてつながる仲間ができるという中間的就労と居場所は表裏一体でした。さらに地域が抱える課題がそこに加わりました。

2012年に設立された一般社団法人釧路社会的企業創造協議会では、中間的就労という概念を掲げる際に「中間的就労における自立はあり得る」と仮定して、そこから「お金を稼げる仕事を作ろう」と考えました。その1つに「漁網の製網作業」があります。水産業界に漁網は必需品ですが、高齢化であったりある程度の技術が必要であったりと製網の担い手が不足していました。この作業に、生活保護受給者と取り組み始めたのです。小さな取り組みですが、基幹産業のニッチな分野を地域から支援（生活保護受給など）を受けてきた人たちが、今度は漁網製網の担い手、つまり支える側に回る仕組みになりました。活動に従事している人々は、活動に従事して「評価されることは誇りにつ

ながる。期待を裏切らない仕事をする」と語っています。

3)かけがいのない私という実存の獲得と自立

釧路市では、中間的就労の取り組みは一般就労に向けたステップアップという位置づけと、中間的就労それ自体が1つの到達点として存在発展する、という2つの方向があると仮定しました。特に中間的就労を1つのゴールとする場合は、人によってその割合が変わりますが半就労・半福祉という状態を指すものでした。

半就労・半福祉とは、年金と就労、就労と生活保護を含む各種手当てなどの組み合わせで生活することを意味します。60歳を過ぎて公園整備ボランティアに参加した人が、「この歳になっても自分を変えられると思えた」と言いま

した。経済的には生活保護から抜け出せる状態ではありませんでしたが、「かけがいのない私という実存の獲得」を実感した言葉だと思います。このような取り組みは、その後成立した、人の尊厳を大切にする生活困窮者自立支援法の精神に通じています。

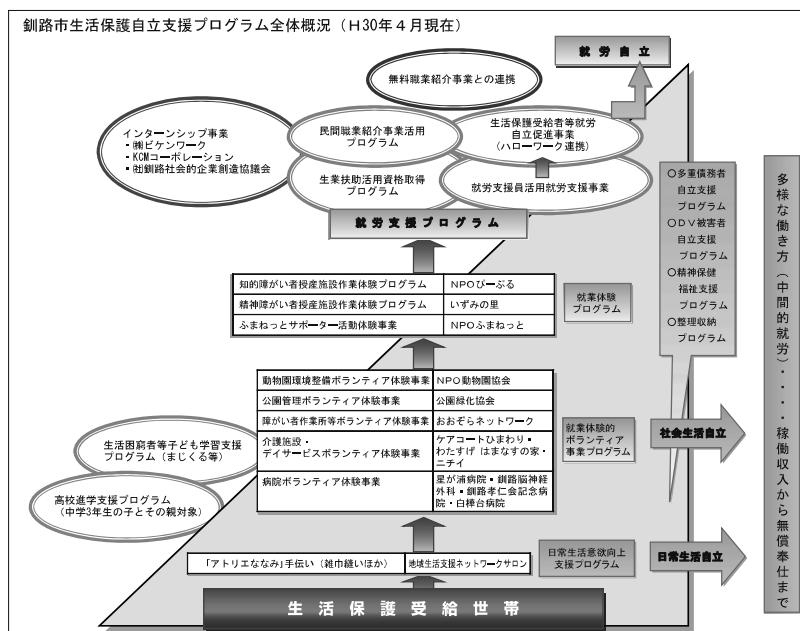


図 釧路市生活保護自立支援プログラム(平成30年4月現在)

2 生活困窮者自立支援制度の誕生

2013年に生活困窮者自立支援法が成立し、2015年施行されました。同法は2018年6月に改正法が成立し、出世魚のような歩みをしています。なぜ、出世魚かというと、2013年当時は「第二のセーフティネット」「生活保護一歩手前で救う」というフレーズが聞かれ、この制度の受け止め方を表していたといえます。「生活保護と何が違うのか?」「生活保護に近づけないための水際作戦」あるいは「沖合作戦」などという批判や理解が、行政にも住民の中にも少なからずありました。

「相談支援事業」を始めとした約3年間の就労準備や家計改善、子どもの学習支援などの任意事業が全国で取り組まれるようになり、多くのニーズをくみ上げて、2018年、生活困窮者自立支援制度の改正法が成

立しました。改正生活困窮者自立支援法には理念と定義が入りました。理念に入ったのは人の尊厳です。また定義には、困窮の状態に陥る背景として地域社会との関係、いわゆる「社会的孤立」が入りました。制度目線を救貧から防貧にまで視野を広げたといえます。また個別支援に加えて、協議体など組織的な仕組み(連携)を努力義務にしたことが主な特徴です。あわせて生活困窮者自立支援法の外側では、厚生労働省から「我が事・丸ごと」というフレーズで地域共生社会論が打ち出されました。これは、縦割りや支援する・支援されるという二項対立を超えて、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、基盤としての地域をともに創り出す社会のことであるとし、生活困窮者自立支援制度はこの

地域共生社会づくりの中核に位置づけられました。

これを、3つの支援の柱として整理すると以下のようにになります。

1) 個別性：従来の制度は、個別支援が中心で、しかも課題解決型でした。給付やサービスなどマイナスをゼロにすることがその基本でした。しかし、改正生活困窮者自立支援法は課題解決型の支援から、本人が課題を抱えていたとしても、その人が自律的に生きることに寄り添う、人の尊厳を据えた支援を基本にしました。

- 2) 組織性：個別支援には限界があります。制度が人を疎外することもあるので、制度横断的なつながりが必要になります。そのため、組織づくりが求められることになり、協議体などの多様な仕組みが強調されています。
- 3) 地域性：地域づくりでは、排除や孤立を防止することが肝要だとして、小学校区、中学校区程度の範囲で住民同士が「助けて」を言いやすい地域共生社会づくりが強調されています。

3

人と人をつなぐ多面的な中間的就労の可能性と地域連関

生活困窮者自立支援制度で整えられた就労準備と就労訓練事業（ガイドラインでは「いわゆる中間的就労」と言及）は、一般就労と福祉的就労の間に位置するもので、任意事業であるか認定された事業者が行う自主事業なのかの違いがあるものの、本質的には同じ考え方です。そして最終的な目標が一般就労であるということも共通しています。法成立後の5年間で、私たちを取り巻く状況は大きく変化しました。地方の本格的な人口減少が進んでいます。若年層の流出、働き手の減少、一部の山間僻地の限界集落化、交通手段の喪失などが地域コミュニティにのしかかっています。都市でも高齢者世帯はお金がかかる社会参加をあきらめ家の中から出なくなり、孤立化が進んでいます。

こうしたことから、地方創生の課題と生活困窮者自立支援制度の課題を組み合わせる背景が生まれています。厚生労働省は、改正生活困窮者自立支援法を「地域共生

社会」の中核と位置づけています。この「地域共生社会」は「人と資源の循環すべての社会・経済活動の基盤としての地域を創ることと、「地域住民の支え合いの循環を通じて誰もが役割と生きがいをもつ社会、すべての人の生活の基盤としての地域を創る」と定義されています。

それをふまえると、地域共生社会における「就労」とはどのようなものでしょうか。一般就労がゴールとなる働き方や、生活困窮者自立支援法における就労準備や就労訓練事業のようにステップアップし、最後は一般就労にという考え方だけに留まるならば実現しない社会ですから、半就労・半福祉という状態 자체をゴールとした「中間的就労自立」という考えが必要です。働きづらさ、生きづらさを抱える人にとって、働き方にはグラデーションがあり、どの段階であっても自己肯定感がもて、地域産業の担い手でいられることに目線をおくことだと思います。

4

行政、自治体の役割

地域共生社会論では「我が事・丸ごと」というキャッ

チフレーズが用いられたように、「互助」が1つのキー

ワードになっています。住民同士の支え合いは必要なことですが、行政や「支援の側」が課題探しのように「互助」を事業化することではありません。住民の中で自然発生的に起きている、支え合いを発見することこそ「支援の側」や自治体の役目です。地域共同体に軸足をおいて行政の役割が縮小するのでは、共同体依存でしかありません。

自治体の役割はさまざまな縦の制度を束ねて、地域経済や雇用、人と人のつながりなどを貫く制度横断的な政策づくり、予算の運用など一石何鳥もの展開にあります。もっといえば分野ごとの制度・政策の間に起きている狭間を埋めたり、取り扱う翻訳機能を発揮することです。たとえば農林水産省の2019年度予算では、これまで障害者を事業対象としていた「農福連携」の対象者に「生活困窮者」を加えました。1000万円を上限に事業費の1/2補助を自治体経由か事業者への直接補助かで行う仕組みが打ち出されています。こうした他施策と生活困窮者自立支援とつなぐ翻訳機能が求められているのです。「働くこと」を市町村の各部課間の連関の共通言語として、府内組織づくりを進める

(第3章事例1の鳥羽市参照)ことは、そうしたことの表れです。このような取り組みに位置づけることができなければ、生活困窮者自立支援制度も新たな縦の制度となりかねません。生活保護制度との区別に目線がおかれたり、生活困窮相談実績や支援プラン数が少ないと実態に陥っても不思議ではありませんし、さらにいえば福祉の世界だけで完結することにもなるでしょう。

自治体にはさまざまな事情があり、制度横断的な取り組みは少し先の話になる自治体も少なくありません。そうした場合に何から始めるべきでしょうか。生活困窮者自立支援制度の必須事業は相談支援事業で、実施主体は福祉事務所設置自治体となっています。福祉事務所といつても福祉部、福祉健康部、保健福祉部など呼称の違いに留まらず、対象属性で組織を作っている場合が多く、地域や家族のニーズを把握しづらい仕組みになっています。福祉事務所は六法型に統合して、地域と家庭が見通せることから始める必要があります。そして民間に委託したのであとは任せたではなく、個別支援はもとより、連携や地域実態把握などについてマネジメントするのが役割だと思います。

5 住民自身の取り組みと中間支援・マネジメントの重要性

北海道釧路市で住民の中から生まれた「音別ふき露団」の取り組みを例に、住民の課題をみてみましょう(詳細は、第3章事例4参照)。音別ふき露団は地元特産の露を作付け、生産・販売に向かう取り組みです。音別ふき露団は何もないところから住民自ら立ち上げた団体なので、「思い」が推進力でした。立ち上げ当初は自分たちだけなので他者を気にすることはませんでした。しかし、取り組みが進むと露の水煮工場を再開した企業や雇用の機会の拡大を願う行政との協働が欠かせませんが、いわゆるステークホルダーとのさまざまな「ズレ」がきました。露の生産と販売、雇用を広げたいという考えは皆同じなのですが、それぞれの立ち位置の違いによって取り組み方、進め方が違ってきます。そのズレをそのままにしている

と、協働どころか会話すら成り立たないことになります。まずは、「共通の言語」を発見することが必要でした。生産量、収穫量、納入量、賃金について各々の立ち場から出てくる数字を一致させることで、思いを「共通の言語」にしました。

こうした経験から共通言語を発見し、それを住民の中に返すマネジメントあるいはファシリテート役が必要でした。そうした役割を発揮する中間的な役目のアソシエーションが社会の中で認められ、その価値に対して財源的にも確立されることに关心が払われるべきでしょう。こうした中間的な役割のアソシエーションの存在は、住民の自治、統制力につながります。それが地域共生社会と中間的就労にとっての推進力になると思います。

第2章 中間的就労の現状と課題

大阪市立大学 五石 敬路

1 認定就労訓練事業＝中間的就労ではありません 多種多様な中間的就労

厚生労働省の「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」によれば、就労訓練事業は、一般就労と福祉的就労との間に位置する就労の形態として位置づけられています。就労訓練事業の意味は、直ちに一般就労が難しい人のために、その人に合った作業機会を提供しながら、一般就労に向けた支援を中・長期的に実施できるという点にあります。ただ、自治体の担当者にとっては、事業内容がやや曖昧でわかりにくく、就労準備支援事業との違いは必ずしも明瞭でありませんし、実施主体が民間事業者であり、また財政的なインセンティブも十分に用意されていないので、生活困窮者自立支援制度の他の事業に比べ、その活用がいまひとつ低調であることは否めません。

2018年6月の法改正に際して、就労訓練事業のガイドラインが改正され、認定手続きの簡素化が図されました。就労支援は、本人にとって、就労に必要な知識・技能の習得や社会参加や自己実現の機会であるだけでなく、個人への就労支援を通じて地域資源の開拓や地域社会の基盤強化に寄与することが期待されています。生活困窮者自立支援制度の目標は、生活困窮者の自立と尊厳の確保であるとともに、生活困窮者支援を通じた地域づくりにあります。しかし、どうすれば個人への支援を地域づくりにつなげることはできるのか、この点は、全国自治体の担当者が悩む大きな課題の1つになっています。

制度上は、就労訓練事業こそが個人と地域づくりを

リンクさせるツールとして位置づけられています。それは、就労訓練事業の立案時に参考にされた全国の先行事例（千葉県の生活クラブ風の村によるユニバーサル就労や釧路市の生活保護自立支援など）でそのようになっていたからだし、現在もそうです。しかし、ガイドラインは先行事例の実態を忠実に再現したものではありません。就労訓練事業は法令上の用語ですが、中間的就労は從来からある用語で、より広い意味を含んでいます。ガイドラインでは、「認定就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）」という言い方がされていますが、「認定就労訓練事業」もしくは「就労訓練事業」は制度上の名称である一方、「中間的就労」は從来からある取り組みを一括して呼ぶ名称ということができます。

生活困窮者自立支援法施行後も、京都自立就労サポートセンター等、生活困窮者自立支援制度のモデルとされた事業者は、実際には、必ずしも就労訓練事業によらず、独自に築いた從来からの仕組みを継続させています。これは就労訓練事業が必要ないということではなく、就労訓練事業は中間的就労の一部だということです。つまり、基本は地域のニーズや実情に合わせた多種多様な中間的就労を実施しており、そのなかで必要があれば就労訓練事業を活用しています。換言すれば、法令やガイドラインに書かれていることをそのまま通りに実施するのではなく、ニーズや状況に応じて制度を利用しているといえます。これは、生活困窮者自立支援制度の理念として掲げられている「分権的・

創造的な支援」を具現した形の1つとして考えることができます。

以下では、多種多様な中間的就労のあり方を大まか

に分類し、その支援内容が全体の生活困窮者支援のなかでどのように位置づけられているかを見たいと思います。

2 中間的就労の分類： 一般就労を目指さない場合があり得ます

図1は、全国の中間的就労をおおまかに分類したものです。ここでは2つの軸に沿って分類しました。横軸は、支援の目的は何か、もしくは支援の結果として実際にはどのような効果が見られるかを基準にしています。先述した京都自立就労サポートセンターは、地元の中小企業に中間的就労を依頼しており、毎年、現場で働くことを通じて、長期離職状態にあった多くの若者を「一般企業での就職」に導いています。

一方、支援の目的／主な効果が「居場所の提供」である場合には、一般的企業への就労というよりも、働くことを通じて居場所を提供するという点に特徴があります。生活クラブ風の村のユニバーサル就労は、無償ボランティアから有償ボランティア、最低賃金保障職員、一般賃金職員に至るまでのステップアップを図る支援を実現しており、就労訓練事業のモデルとなりました。ユニバーサル就労は一般就労を目的としており、実際に成果を上げていますが、ここでユニバーサル就労を「居場所の提供」に分類したのは、一般での民間企業への就職よりもグループ内での就労が多いからです。一般的に、社会福祉法人が実施する中間的就労は、なかなか一般就労が難しく、「居場所の提供」に該当するケースが多いようです。

縦軸は支援の内容を基準にしています。京都自立就労サポートセンターや生活クラブ風の村が提唱するユニバーサル就労は、支援の内容を研修・訓練として位置づけています。一方、支援の内容を「しごとづくり」そのものとして考えているケースも多くあります。支援内容を研修・訓練と位置づけた場合、参加者はあくまで研修・訓練生という中心のスタッフとは異なったポジションで働きますが、「しごとづくり」と位置づけた場合は、参加者はスタッフと同じ立場でともに働く

(支援の内容) 研修・訓練

(支援の目的／主な効果) 居場所の提供	ユニバーサル就労	京都自立就労 サポートセンター	(支援の目的／主な効果) 一般企業への就職
	釧路社会的企業 創造協議会	企業組合伊丹市 雇用福祉事業団	

(支援の内容) しごとづくり

図1 中間的就労の分類

きます。これは企業組合伊丹市雇用福祉事業団（第3章事例3）や釧路社会的企業創造協議会（第3章事例4）が該当します。研修・訓練のような一時的な通過点というよりも働いて収入を得るということ、研修・訓練を提供するというよりもともに働くことに意義に見出しています。ユニバーサル就労もともに働くことを重視していないわけではありませんが、あくまで支援を通じたステップアップを図っています。一方、企業組合伊丹市雇用福祉事業団や釧路社会的企業創造協議会は、ステップアップを図るというよりも、働く場を提供するということ自体に重きをおいている点に違いがあります。

図2は、図1の分類に基づき、それぞれのグループが生活困窮者支援の流れのなかで中間的就労をどのように位置づけているかを見たものです。ここでは大き