

生活困窮者自立支援制度における就労支援の効果的な実施に向けた
調査研究事業

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（報告書A4版 本編110頁）

事業目的

生活困窮者自立支援制度における就労支援策には、自立相談支援機関の行う就労支援、就労準備支援、認定就労訓練があり、制度に関する規定等において、各就労支援の役割が示されている。

しかしながら、平成27年4月の法施行から5年目となって、一部の有識者や支援者から、就労支援の現場では必ずしも制度の想定どおりの役割で業務が実施されておらず、独自の工夫や修正が行われているのではないかと、その結果、自治体によって「就労支援」が担う役割、実際の業務内容が異なっているのではないかと意見が聞かれるようになった。

ただ、これまで各事業（自立相談支援事業、就労準備支援事業、認定就労訓練事業）の調査研究は実施されているが、自治体の就労支援全体を対象とした詳細な調査は実施されていないため、実態が明らかにされていないのが現状であった。

そこで、本事業は、自治体へのアンケート調査、ヒアリング調査を通じて、各就労支援が効果的・効率的に実施されるよう役割分担の明確化を図ることを目的として実施した。また、次期法改正に備え、就労支援の課題や今後のあり方についても検討し、とりまとめた。

事業概要

1. 検討委員会の設置・開催

本事業では、調査の設計や結果について助言を得るため、検討委員会を設置し、4回の会議を開催した。（第5回は、新型コロナウイルスの影響で会議を開催できなかったため、個別の説明あるいはメール等で意見をうかがった。）

（委員会名：生活困窮者自立支援制度における就労支援の効果的な実施に向けた調査研究事業検討委員会）

<委員名簿：敬称略>

（座長）

小杉 礼子 独立行政法人労働政策研究・研修機構 研究顧問

（委員：五十音順）

大塚 歩 木更津市福祉部自立支援課相談支援係 主査

高垣 太一 豊川市福祉部福祉課生活支援係 係長・主任相談支援員

西岡 正次 A'ワーク創造館（大阪地域職業訓練センター）就労支援室長

平田 智子 特定非営利活動法人ユニバーサル就労ネットワークちば副理事長

宮崎 和年 熊本県健康福祉部長寿社会局 社会福祉課生活支援班 主幹

村上 敦将 高槻市健康福祉部福祉事務所福祉相談支援課しごとチーム主査

<開催経緯>

	開催日時・場所	議題
第1回	令和元年8月22日(木) 10時～12時 三菱UFJリサーチ&コンサルティング 会議室	・事業実施概要 ・委員発表 ・自治体アンケート調査について
第2回	令和元年10月9日(水) 14時～16時 TKP 東京駅セントラルコンファレンスセンター	・委員発表 ・自治体アンケート調査について ・ヒアリング調査について
第3回	令和元年12月10日(火) 14時～16時 TKP 東京駅セントラルコンファレンスセンター	・自治体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 ・自治体担当者向けセミナーの実施について
第4回	令和2年2月13日(木) 14時～16時 TKP 東京駅セントラルコンファレンスセンター	・ワークショップについて ・自治体担当者向けセミナーの実施について ・今年度のまとめの方向性について

2. 自治体向けアンケート調査

全国の自治体において、生活困窮者自立支援制度における就労支援（自立相談支援機関が行う就労支援、就労準備支援、認定就労訓練）が担う役割と、互いの連携に係る現状と課題を把握するため、全ての福祉事務所設置自治体（905自治体）、自立相談支援機関、就労準備支援事業者に対するアンケート調査を実施した。

また、生活困窮者自立支援制度の主管部局と、商工労働部局や地域の商工会議所等、他部署・他機関との連携の現状と課題、就労支援期間が1年を超える対象者の実態等も把握した。

3. ヒアリング調査

アンケート調査票作成の参考にするため、また、自治体及び委託事業者の取組み、実施に係る課題等の詳細を把握するため、7か所の自治体に対する訪問ヒアリング調査を実施した。

また、検討委員会の意見により、生活困窮者自立支援制度の主管部局及び委託事業者にとどまらず、他部署・関係機関など地域の多様な関係者の意見を聴取するとともに、関係者間の連携を深めるため、2か所の自治体において、訪問ヒアリングに代えてワークショップを開催した。

4. 就労支援の取組みや意見を整理するためのワークショップ

生活困窮者自立支援制度の主管部局及び委託事業者と他部署・関係機関等が、就労に関する多様な相談支援ニーズについて考えていることや課題、対象者の支援方法等を共有するため、また、お互いの役割と連携のあり方を検討するため、2か所の自治体において、就労支援の取組みや意見を整理するワークショップを開催した。

5. 自治体担当者向けセミナー（東京、大阪）

生活困窮者の就労支援に関する課題を共有し、より効果的な就労支援の実施を目指すため、自治体担当者及び委託事業者を対象としたセミナーを実施した。

本セミナーでは、アンケート調査結果の一部を紹介するとともに、先進的な取組みを行う自治体担当者から具体的な事例紹介を行った。また、参加者と課題を共有し、取組みの推進に向けて共に考えていくワークショップを実施した。

調査研究の過程

1. 自治体向けアンケート調査

2019年7月～8月 調査設計の検討

- ・調査票の種類は3種類（主管部局票、自立相談支援機関票、就労準備支援事業票）とし、それぞれ同じ設問を入れることで比較できるような設計とした。
- ・当初は、郵送配付・郵送回収で調査を実施する予定であったが、省令改正に必要な「就労支援期間が1年を超える対象者の実態等」を早急に明らかにする必要があったため、入力時間節約のため、電子メールによる配付・回収に変更した。
- ・調査票の作成にあたっては、2名の自治体担当者に対するプレヒアリング調査を実施した。

2019年9月～11月 調査実施

2019年9月～ 集計・分析

- ・省令改正に備え、「就労支援期間が1年を超える対象者」に関する設問については、早めに集計・分析をした。

2. ヒアリング調査

2019年9月～12月 ヒアリング調査の実施・とりまとめ

- ・アンケート調査票作成の参考にするため、また、自治体及び委託事業者の取組み、実施に係る課題等の詳細を把握するため、7か所の自治体に対する訪問ヒアリング調査を実施した。

3. 就労支援の取組みや意見を整理するためのワークショップ

2020年1月～2月

- ・検討委員会の意見により、生活困窮者自立支援制度の主管部局及び委託事業者にとどまらず、他部署・関係機関など地域の多様な関係者の意見を聴取するとともに、関係者間の連携を深めるため、2か所の自治体において、訪問ヒアリングに代えてワークショップを開催した。
- ・生活困窮者自立支援制度の主管部局及び委託事業者と他部署・関係機関等が、就労に関する多様な相談支援ニーズについて考えていることや課題、対象者の支援方法等を共有し、お互いの役割と連携のあり方を検討するため、就労支援の取組みや意見を整理した。

【高槻市】 令和2年1月31日（金）9時～12時 於：高槻市役所

【木更津市】 令和2年2月3日（月）14時～17時 於：グランポート木更津

※高槻市からは6部署・機関（参加者数6名）、木更津市からは17部署・機関（参加者数約30名）から参加して頂いた。

4. 自治体担当者向けセミナー（東京、大阪）

2020年2月

- ・東京1回、大阪1回、計2回のセミナーを開催した。参加者数は、東京32名、大阪33名、計65名であった。
- ・本セミナーでは、アンケート調査結果の一部を紹介するとともに、先進的な取組みを行う自治体担当者から具体的な事例紹介を行った。また、参加者と課題を共有し、取組みの推進に向けて共に考えていくワークショップを実施した。

	開催日時・場所	議題
第1回 (東京)	令和2年2月19日(水) 13時～17時 TKP 東京駅日本橋カンファレンスセンター	【事業概要と解説】 「生活困窮者就労支援の現状と課題①」 ・アンケート調査結果のご紹介 ・有識者による解説・コメント ・質疑応答
第2回 (大阪)	令和2年2月21日(金) 13時～17時 TKP 新大阪駅前セントラルカンファレンスセンター	【事例紹介】 ・先進事例の取組みの紹介 【ワークショップ】 「生活困窮者就労支援の現状と課題②」 ・就労支援の役割分担における現状と課題 ・就労支援期間が長期にわたる対象者への対応 ・有識者による解説・コメント

4. 事業報告書の作成

2020年2月～3月

- ・各種調査結果を踏まえ、事業報告書を取りまとめた。

事業結果

1. 事業の結果

(1) アンケート調査回収結果

- ・ 主管部局票：562 件（回収率 62.1%）

	全数	回収数	回収率
都道府県	47	32	68.1%
指定都市	20	14	70.0%
中核市	58	50	86.2%
その他の市区町村	780	422	54.1%

- ・ 自立相談支援機関票：577 件
- ・ 就労準備支援事業票：305 件

(2) 検討結果のまとめ

■生活困窮者自立支援制度における各就労支援の役割分担と連携

①経済的に逼迫した対象者が多く、制度どおりの運営ができないケースがある

アンケート調査からは、対象者側の理由で（経済的な困窮のため、就労準備支援事業を利用する余裕がない）、就労準備支援事業を実施しているもののうまく活用できず、結果として自立相談支援機関で抱え込んでしまうケースが散見されることが改めて明らかになった。

本来であれば就労準備が必要な対象者が、経済的な理由ですぐに一般就労に就いたもののやはり定着できず、再び自立相談支援機関の支援対象になることを繰り返しているケースが指摘されている。公共料金の支払い関係など、庁内の各種相談窓口で自立相談支援機関の役割を周知し、協力を得ることによって、なるべく早い段階で対象者につながるための取組みが求められている。

②ほぼ制度どおりの認識だが、就労支援のノウハウを活かすための工夫がみられる

上記のような対象者側の理由によるものを除き、主管部局及び委託事業者における役割分担の現状認識は概ね制度どおりで、制度の想定を大きく超えた回答はみられなかった。ただし、制度の枠内において、委託事業者がもつ就労支援の専門的なノウハウを、自立相談支援機関の業務に活かそうとする取組みがみられた。

(例)

- ・ 就労支援のノウハウをもつ事業者に、自立相談支援事業と就労準備支援事業を委託する。
- ・ 複数の事業者がジョイントベンチャーを組んで、自立相談支援事業・就労準備支援事業・家計改善支援事業に一体的に取り組む。

- ・ 自立相談支援事業と就労準備支援事業の委託事業者が異なる場合であっても、支援プラン作成の段階から就労準備支援事業の委託事業者が関わりをもつ。
- ・ 就労準備支援事業の委託事業者が、定期的に自立相談支援機関の相談員に就労準備の必要性や事業内容についてレクチャーする機会をもつ。

③就労準備の支援メニュー開発や活用は不十分

今回のアンケート調査で、平成 29 年度と平成 30 年度の就労準備支援事業の利用件数が同じ、あるいは減少した自治体（自立相談支援機関）にその理由を尋ねたところ、「就労準備支援事業の支援メニューが少ない」ためと考える自治体が 50.4%と（「とても思う」と「やや思う」の和）、支援メニューの開発が十分に進んでいないことがうかがえた。

また、就労準備支援事業を実施している自治体であっても、就労準備支援事業者がその内容や支援メニューを説明する資料を作成していなかったり、自立相談支援機関が資料の入手あるいは活用をしていないケースもみられ、就労準備支援事業の支援メニューの活用が不十分であることが分かった。

■主管部局と関係部署・機関の役割分担と連携

①主管部局と関係部署・機関との連携は進んでいない

生活困窮者の就労支援には、支援を通じた「地域づくり」の視点が求められている。その意味で、主管部局と庁内の他部署（商工労働部局等）、及び地域の企業との協力関係の構築、連携は不可欠であるが、現在のところ取組みは進んでいない。

アンケート調査では、回答のあった 562 自治体において、商工労働部局や地域の商工会議所・業界団体と連携した取組みは一部にとどまり、そのような取組みは「行っていない」との回答が 84.3%を占めていた。

■主管部局による「地域内連携のデザイン」

①主管部局が各就労支援や地域資源の役割分担をデザインする

ここまで、生活困窮者自立支援制度における各就労支援の役割分担や、関係部署・機関との連携について述べてきたが、地域資源の状況（地域資源の数・種類、団体のバックグラウンド等）は地域によって異なっている。例えば、自立相談支援事業や就労準備支援事業の委託先となり得る団体についても、団体発足の経緯や理念によって、注力する支援対象者のタイプや得意とする支援方法が異なることが指摘されている。

また、自立相談支援機関と就労準備支援事業者の関係をみると、自立相談支援機関の相談支援員の経験年数が短くスキルが不足している場合等では、支援対象者のために、結果として就労準備支援事業者の役割が大きくならざるを得ないことも指摘されている。他方で、このような負担の偏りが必ずしも適性に評価されていない場合もあることが課題のひとつとされている。

生活困窮者自立支援制度は、制度の枠の中で、各地の地域特性を活かした多様な取組みが実施されることを想定している。主管部局が、対象者の支援を通して、地域資源を把握・評価し、活用することで、地域内連携のデザインをすることが求められる。

■就労支援期間が1年を超える対象者の実態と支援

①対象者の主な特性は「障害の傾向がみられる」など

アンケート調査では、主管部局の約半数（47.5%）が、就労支援期間が1年を超える対象者がいると回答し、その人数（令和元年8月末現在）は平均5.7人であった。対象者の特性については、障害（身体障害・知的障害・精神障害）や発達障害の傾向がみられる、中高年（概ね40～59歳）、離転職を繰り返している、ひきこもりなどが挙げられた。自由記述では、上記に加えて、就労意欲が低い、危機感がない、心身の健康面に課題や不安がある、こだわりが強いなどの回答もみられた。

②支援をしているのは自立相談支援機関で、就労準備支援事業者が協力している地域もある

現時点で、就労支援期間が1年を超える対象者の支援を行っているのは、自治体職員、あるいは自立相談支援機関の委託事業者で、法規定の想定どおりであった。ただし、アンケート調査では、「就労準備支援事業の委託事業者」、連携している外部の専門家として「ハローワーク」の回答もみられ、就労支援の専門知識をもつ者が支援に協力している様子が見える。

③自立相談支援機関が支援をすべきと考えているが、就労準備支援事業者への期待も高い

現時点の法規定にかかわらず、就労支援期間が1年を超える対象者の支援を誰が行うべきか、意見を尋ねたところ、主管部局の回答は、自立相談支援事業の委託事業者（53.4%）、自治体職員（37.2%）、就労準備支援事業の委託事業者（40.7%）の順に回答の割合が高かった。法規定の想定どおり、自立相談支援機関が支援をすべきと考えている一方で、就労準備支援事業の委託事業者に対する期待も高いことがうかがえた。

また、就労準備支援事業の委託事業者の回答では、自分自身（就労準備支援事業の委託事業者）が支援をすべきという意見が多く（77.6%）、意欲の高い事業者が多いことがうかがえた。

④自立相談支援機関には対象者の居場所機能がない

その他、就労支援期間が1年を超える対象者の支援に関しては、このような対象者の支援は自立相談支援機関の役割ではあるが人員不足のため十分な支援ができない、現在の自立相談支援機関には対象者の居場所の機能がないため、長期間にわたる支援がしづらい面があるなどの課題が挙げられた。

これらの調査結果等を参考に省令改正が行われ、ひきこもり状態にある者等、就労まで長期的な支援（1年以上）が必要と見込まれる者については、支援当初から1年を超えるプランの作成が認められることになった。

■省令改正のメリットと今後の課題

本事業では、自治体及び委託事業者の担当者を対象としたセミナーを実施したが、検討テーマのひとつとして、この就労準備支援事業の利用期間にかかる制度改正を取り上げた。参加者を5～6人ずつのグループに分け、ワークショップ形式で、制度改正についての意見を集めた。

①メリットはこれまで以上に対象者に合わせた支援が可能になること等

就労準備支援事業の利用期間にかかる制度改正のメリットとして、障害の傾向がみられる方、ひきこもりの方などの特性やペースに合わせた支援に、丁寧に落ち着いて取り組むことができるという意見が複数みられた。

また、定着支援を含め、対象者をつながり続けること、家族支援など、これまで期間を気にして取り組みづらかった支援がしやすくなるとの意見もあった。

②想定される課題を踏まえた今後の検証や対策が必要

他方、セミナーに参加した自治体担当者及び委託事業者からは、制度改正によって生じる懸念や今後の課題についての意見もみられた。

まず、対象者が1年以上の支援を必要としているのか判断することが求められるため、これまで以上に初期のアセスメントが重要になることが指摘された。現状では相談員のスキルにバラつきがみられるため、研修の強化も求められている。

また、途中で目標を失ってしまうこと（いわゆる「中だるみ」）や、就労準備支援事業に支援期間の長い対象者が増えることによる、支援者の負担増、他の対象者へのサービス低下の懸念も挙げられた。さらに、支援者の異動や退職により、あるいは委託事業者の変更によって、途中で支援者が交替する可能性があること、そのことによつて対象者との関係が崩れるおそれがあることも指摘された。

■支援者の体制と人材育成の課題について

ここまで述べた生活困窮者の就労支援に係る現状と課題に共通する背景として、支援者側の人員不足とスキルのバラツキの問題がみられる。

今回調査した主管部局、自立相談支援機関の委託事業者、就労準備支援事業の委託事業者のいずれにおいても、人員が不足していると考えているところが多い。

また、就労支援の役割分担における課題の中で、自立相談支援機関の担当者のスキルにバラつきがみられる問題も指摘された。

2. 事業の評価

本事業の調査結果から、生活困窮者就労支援における制度内（主管部局、自立相談支援機関、就労準備支援事業者）、及び主管部局と他部署・関係機関との連携における現状と課題を明らかにすることができた。

（主な課題：就労支援メニューの開発・活用が進んでいない、そのために就労支援が進まない、主管部局と他部署・関係機関との連携が進んでいない、自立相談支援機関

の相談員のスキルにバラつきがみられる／等)

これらの課題に対応するひとつの方法として、ワークショップの開催を提案し、その開催方法、及び2自治体における試行結果を提示した。

また、これらの調査結果の一部を紹介するとともに、先進的な取組みを行う自治体担当者から具体的な事例紹介、参加者と課題を共有し、取組みの推進に向けて共に考えていくワークショップを実施したところ、参加者の満足度が高かった（「満足」と「やや満足」の合計が87.7%。「不満」「やや不満」は0件）

今後このようなセミナーがあれば参加したいかを訪ねたところ、「是非参加したい」と「予定があれば参加したい」の合計が90.8%だった（「参加したいとは思わない」は0件）。

3. 今後の課題、展開

アンケート調査では、生活困窮者の就労支援、特に各事業や部署間の連携に関するいくつかの課題が指摘された。それらの課題に対応する方法のひとつとして、ワークショップの開催を提案したが、今後このような試みを広げ、各地域の主管部局による各就労支援や地域資源の役割分担のデザインを進め、支援していく必要がある。

また、就労支援期間が1年を超える対象者については、本事業の結果を参考に、省令改正がなされた。自治体担当者向けセミナーでこの改正のメリット及び課題についての意見を集約したところ、多くの意見が挙げられた。

来年度以降、これらの課題を踏まえた上で、制度改正の効果検証や対策の実施が必要である。

事業実施機関

三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社
〒105-8501 東京都港区虎ノ門 5-11-2 オランダヒルズ森タワー
電話：03-6733-1021