

就労準備支援事業・認定就労訓練事業等就労支援に関する
手引き改訂に関する調査研究
一般社団法人北海道総合研究調査会 （報告書 A 4 版 150 頁）

事業目的

生活困窮者自立支援制度における就労支援では、自立相談支援事業における就労支援員の配置や、就労準備支援事業、認定就労訓練事業（いわゆる「中間的就労」）の創設等により、ハローワーク等の「求人につなぐ」だけでは「働くこと」「働き続けること」が困難な層への新たな支援プロセスを整備してきた。

各地で創意工夫による就労支援が展開される一方、就労支援（就労準備支援事業）の利用実績に地域差が大きいことや、認定就労訓練事業所については、本人の状況に応じた柔軟な働き方を実現する場として、認定件数が年々増加しているものの、利用件数は伸び悩んでいる状況などがある。

また、2025（令和 7）年 4 月 1 日、生活困窮者自立支援法等の一部を改正する法律（令和 6 年法律第 21 号）が施行となり、生活保護受給者（特定被保護者）が生活困窮者向けの就労準備支援事業等を利用できる一体実施の仕組みが創設されることから、制度をまたぐ就労支援の効果的な実施手法も求められている。

こうしたことから、生活困窮者等に対する就労支援を支える各事業の連続性が確保され、対象者の状況に応じた柔軟かつ多様な働き方の実現に向けた就労支援の実践が全国的に広がることが期待される。また、働く体験を通して本人が自身のストレングスや適性を発見し、企業（雇用）側も多様な人材を受け入れられるよう、既存の制度を活用しながら新たな働き方の開発を通じた地域づくりへの展開・充実を図ることが重要である。

そこで、本調査研究では、既に生活保護受給者向け事業との一体的な支援を行っている自治体を含め、就労準備支援事業の実施形態（場所、時間、支援体制等）や具体的な支援プログラム、プログラムの構築プロセス、提供方法、工夫点等を調査する。

認定就労訓練事業については、支援を必要とする人を適切に事業の利用につなぎ、「非雇用型」や「雇用型」による実践的な就労訓練を行いながら、対象者と受入れ企業の双方に対するフォローアップまでを行うことができる仕組みや体制、具体的な支援手法等に関する実態を把握する。

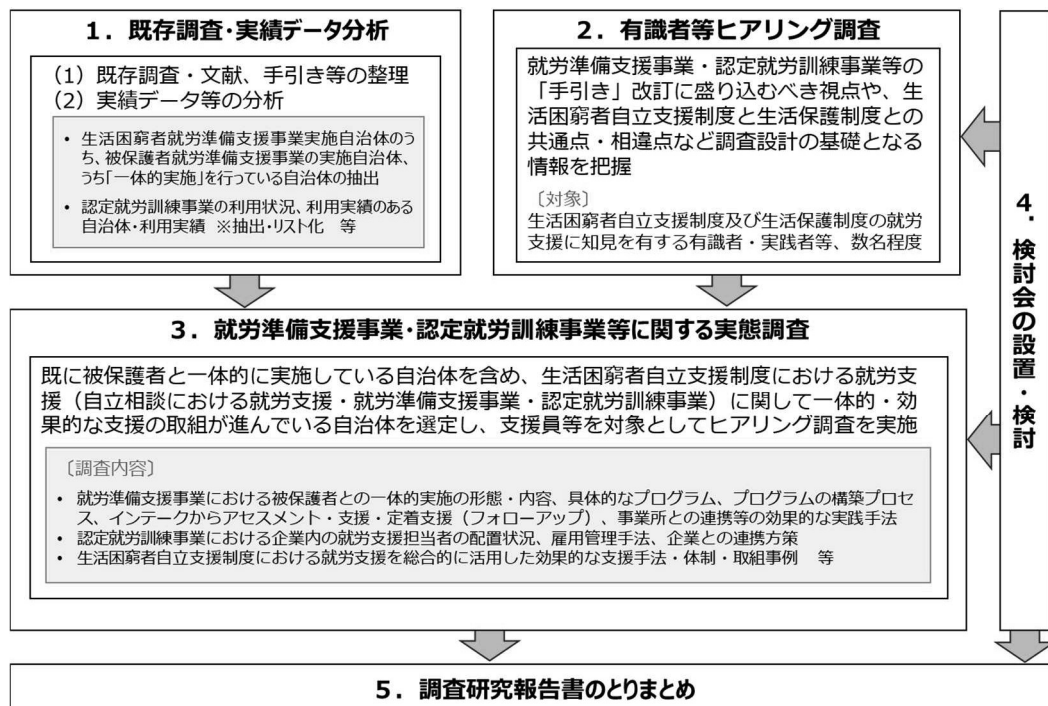
これらの実態調査を行うことにより、生活困窮者自立支援制度における就労支援を一体的に活用した効果的な支援手法、及び制度・事業をまたぐ複数のフェーズが存在する中で、連続性のある支援を行うための体制等の事例を収集し、就労準備支援事業・認定就労訓練事業等就労支援に関する「手引き」の改訂に反映できるようとりまとめる。

事業概要

本調査研究では、「1. 既存調査・実績データ分析」や「2. 有識者等ヒアリング調査」により、生活困窮者自立支援制度における就労支援や生活保護受給者向け事業との一体的な支援の取組状況、課題等を把握した。また、それらの結果を踏まえ、ヒアリング調査等の対象を選定する際の参考とし、「3. 就労準備支援事業・認定就労訓練事業等ヒアリング調査」を実施した。「4. 「検討会」の設置」により、調査の進め方について助言を得ながら「手引き」の改訂に盛り込むべき事項を検討した。

調査フロー図及び調査検討の具体的な方法は以下のとおりである。

図表 1 調査の全体像



調査研究の過程

1. 既存調査・実績データ分析

- 既存の調査研究報告書や手引き・ガイドライン等を精査し、生活困窮者自立支援制度における就労支援や生活保護受給者向け事業との一体的実施の取組状況、課題等を把握した。
- 「企業支援を中心としたマッチング支援担当者設置のモデル事業」（2020（令和 2）年～2023（令和 5）年）実施自治体における事業所開拓・マッチング等の実績や実施体制、実践的な取組・手法、効果と課題等の概況を把握した。
- 厚労省による各種調査データの分析を行い、就労準備支援事業・認定就労訓練事業の利用状況等の基礎データを収集・整理し、ヒアリング調査等の対象を選定する際の参考とした。

2. 有識者等ヒアリング調査

- 既就労準備支援事業・認定就労訓練事業に係る実態調査において把握すべき事項や、「手引き」改訂に盛り込むべき視点等を確認するため、有識者等ヒアリング調査を実施した。
- ヒアリング先としては、生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の就労支援に知見を有する有識者・実践者等とし、訪問またはオンライン(zoom 等)、随時電話・メール等により実施した。

3. 就労準備支援事業・認定就労訓練事業等ヒアリング調査

- 被保護者就労準備支援事業を実施している自治体を含め、自立相談支援事業による就労支援・就労準備支援事業・認定就労訓練事業に関して一体的・効果的な支援の取組が進んでいる自治体を抽出し、具体的なプログラムの内容や構築プロセス、支援の提供状況、各事業の支援員の配置・役割分担等の工夫点など「手引き」の改訂の参考となる情報を収集することを目的としてヒアリング調査を実施した。
- ヒアリング調査の対象は、前記の調査1・調査2の結果を踏まえ、既に生活保護受給者向け事業と一体実施している自治体を含め、自立相談支援事業による就労支援・就労準備支援事業・認定就労訓練事業に関して一体的・効果的な支援の取組が進んでいる11自治体を対象とした。
- 調査は、訪問またはオンライン(zoom)、随時電話・メール等により実施した。

【認定就労訓練事業調査について】

- 認定就労訓練事業に関しては、詳細の利用実態や雇用管理手法等の全国事業所の傾向について調査した先行研究が限られるため、アンケート調査を実施することも検討した。
- しかし、調査の準備段階で得られた情報や検討会での意見を踏まえると、全国の認定就労訓練事業所のうち、約半数については利用実績がなく(受入件数が0件)、多くの支援員も認定就労訓練事業を活用するイメージやノウハウがないことが議論された。
- こうした状況下では、量的調査によって実質的な傾向や受入れに際しての詳細の取組工夫等を把握することが困難であり、むしろ、一定の受入実績を有する事業所に焦点を当て、受入の経緯や課題、良かったこと・大変だったこと、自治体や自立相談支援機関等に求めることなどを深く掘り下げる質的調査(ヒアリング調査)の方が制度運用の実態や「手引き」に盛り込むべき内容を検討する上で実効的であるとの判断に検討会で至った。そこで、本調査では、アンケート調査ではなく、ヒアリング調査により実態を把握することとし、具体的には、前記の調査1により、一定程度の利用実績を有する認定就労訓練事業所を抽出した上で、調査対象を選定した。

4. 「検討会」の設置

- 既就調査研究全体の設計や論点の整理、調査対象の選定・調査項目等に関して助言を行うとともに、「手引き」の改訂に盛り込むべき事項を検討するため「検討会」を設置・開催した。
- 検討会の委員は有識者及び生活困窮者自立支援制度・生活保護制度の就労支援に関

して専門的な知見を有する者、現場支援者等の5名で構成した。

○検討会は、会場参加のほか zoom により関係者の参集によらないオンライン形式による開催、会場開催とオンラインでのハイブリッド開催等とし、計4回開催した。

図表2 「検討会」委員の構成(五十音順、敬称略)

氏名	所属・役職
朝日 雅也	埼玉県立大学 名誉教授 ※座長
菊地 英人	旭川児童相談所 地域支援課 児童福祉司
熊部 良子	認定 NPO 法人 ユースポート横濱 理事長
佐藤 圭司	一般社団法人パーソナルサポートセンター/仙台市生活自立・仕事相談センター「わんすてっぷ」アウトリーチ支援センター 所長
藤村 貴俊	京丹後市健康長寿福祉部 生活福祉課 課長補佐

<オブザーバー> ※敬称略

氏名	所属・役職
南 孝徳	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室 室長
小野澤 篤史	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室 室長補佐
鈴木 由美	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室 就労支援専門官
佐藤 翼	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室 就労支援係
坂本 和香	厚生労働省 社会・援護局 地域福祉課 生活困窮者自立支援室 就労支援係

図表3 開催概要

開催日程		主な議事
第1回	2023(令和6)年 9月20日 ※ハイブリッド開催	・調査研究の全体像・進め方について ・ヒアリング調査等の実施について ・認定就労訓練事業アンケート調査の実施・内容等の検討
第2回	2023(令和6)年 12月17日 ※ハイブリッド開催	・ヒアリング調査等の実施概要について ・「手引き」の改訂に向けた視点について ・今後の調査の方向性について
第3回	2024(令和7)年 2月6日 ※オンライン開催	・追加ヒアリング調査の実施概要について ・「手引き」の改訂に向けた視点について ・個別事例の取りまとめについて ・報告書の校正について
第4回	2024(令和7)年 3月14日	・調査結果のとりまとめ(報告書案)について

5. 調査研究報告書の作成

- 前記1～4の調査・検討結果を踏まえ、就労準備支援事業・認定就労訓練事業等就労支援に関する「手引き」の改訂に盛り込むべき事項、生活困窮者自立支援制度における就労支援を一体的に活用した支援や体制のあり方、具体的な取組事例等を整理し、報告書にとりまとめた。

事業結果

1. 既存調査・実績データ分析

- 既存の調査・実績データの分析により、生活困窮者自立支援制度における就労支援の現状と課題を把握し、「手引き」改訂に向けた視点を整理した。また、後述する調査3のヒアリング調査項目に反映した。
- 厚生労働省より提供を受けた実績データについては、自治体ごとに、新規相談受付件数やプラン件数、就労支援対象者数、増収・就労率、就労準備支援事業・認定就労訓練事業の利用状況等の実績と、被保護者就労準備支援事業の実施有無等の就労支援の実施状況データを合わせたマスターデータを作成し、ヒアリング調査対象の選定において参考とした。

2. 有識者等ヒアリング調査

- 生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の就労支援に知見を有する有識者・実践者等3名を対象にヒアリング調査を実施した。

図表4 有識者等ヒアリング先

氏名	所属・役職
熊部 良子氏	認定 NPO 法人 ユースポート横濱 理事長
高橋 尚子氏	一般社団法人京都自立就労サポートセンター 理事兼主任相談員
西岡 正次氏	A'ワーク創造館(大阪地域職業訓練センター) 副館長・就労支援室長

3. 就労準備支援事業・認定就労訓練事業等ヒアリング調査

- 自立相談支援事業による就労支援・就労準備支援事業・認定就労訓練事業の各事業における具体的なプログラムの内容や構築プロセス、支援の状況、支援員の配置・役割分担等の工夫点など「手引き」の改訂の参考となる情報を収集することを目的としてヒアリング調査を実施した。調査対象の選定方法は次のとおり。

＜ヒアリング調査対象の選定方法＞

- 選定にあたっては、生活困窮者自立支援制度における就労支援（自立相談の就労支援・就労準備支援事業・認定就労訓練事業）の支援実績を一定程度有する自治体を中心に、人口規模や地域性、実施事業者等のバランスを踏まえて選定する。
- 認定就労訓練事業に関しては、一定程度の利用実績があり、自立相談支援機関・就労準備支援事業所・自治体等と効果的に連携しているなど、深掘りすべき取組を行っている自治体・事業所等を把握した場合、ヒアリングの対象として加える。
- 上記に加え、小規模自治体特有の実態を把握する観点から、「離島」「僻地」「一人支援員」等のキーワードに対応する自治体 1 か所程度を抽出する。

（１）ヒアリング調査対象

○ヒアリング調査対象と調査実施状況は、次のとおり。

○調査の対象者は、自立相談支援機関（就労支援員等）、就労準備支援事業支援員、可能な場合は就労訓練事業所（就労支援担当者等）とした。

図表5 ヒアリング対象先一覧

都道府県	実施主体	種別	R6.1.1 圏域人口	実施（運営）方法				被保護者就労準備支援事業		ヒアリング調査実施状況	
				自立相談支援事業	事業実施者（委託先等）	就労準備支援事業	事業実施者（委託先等）	被保護者就労準備支援事業の実施	被保護者就労準備支援事業との一体的な実施	実施日	実施方法
北海道	小樽市	その他	106,507	直営＋委託	社会福祉協議会	委託	株式会社	●	●	2024(令和6)年 11月22日	訪問/ オンライン
東京都	豊島区	その他	291,650	委託	社会福祉協議会/NPO法人	委託	NPO法人	●		2024(令和6)年 11月24日	訪問
岡山県	倉敷市	中核都市	475,914	委託	NPO法人	委託	NPO法人	●	●	2024(令和6)年 12月4日	訪問/ オンライン
静岡県	熱海市	その他	33,934	委託	社会福祉協議会	委託	NPO法人	●		2024(令和6)年 12月5日	訪問
島根県	松江市	中核都市	196,021	委託	社会福祉協議会	委託	社会福祉協議会	●	●	2024(令和6)年 12月6日	訪問/ オンライン
山梨県	南アルプス市	その他	71,660	直営＋委託	社会福祉協議会	委託	株式会社	●	●	2024(令和6)年 12月13日	オンライン
静岡県	静岡県	都道府県	219,686	委託	共同事業体（社協ほか）	委託	社会福祉法人	●	●	2024(令和6)年 12月13日	オンライン
沖縄県	沖縄県	都道府県	38,247	委託	公益財団法人	委託	公益財団法人	●	●	2025(令和7)年 1月22日	オンライン
大分県	臼杵市	その他	35,620	委託	社会福祉協議会	委託	社会福祉協議会			2025(令和7)年 1月27日	訪問/ オンライン
高知県	高知市	中核都市	316,410	委託	社会福祉協議会	委託	社会福祉協議会			2025(令和7)年 1月30日	オンライン
愛知県	名古屋市	政令指定都市	2,297,745	委託	社会福祉協議会	委託	NPO法人/他	●		2025(令和7)年 1月31日	オンライン

（２）ヒアリング結果概要

○11 自治体へのヒアリング結果の分析から、「手引き」改訂の論点として想定される共通事項を、次の7項目に整理した。

- ①地域の実情に応じた就労支援の実践
- ②就労支援に関する各事業の連続性
- ③就労支援の基本的な考え方
- ④多様な就労(準備)支援プログラムの構築
- ⑤企業・社会資源等の開拓と地域づくり
- ⑥認定就労訓練事業の利用状況と課題
- ⑦被保護者就労準備支援事業の一体的実施

○特に、「①地域の実情に応じた就労支援の実践」では、生活困窮者自立支援制度の就労(準備)支援における3つの自立(※)は段階ではなく、それぞれが組み合わさり影響し合いながら、就労支援のプロセスを「スライド(行ったり・来たり)する」という考え方に基づき、ヒアリング対象自治体において就労支援の各事業をどのような役割・内容により展開しているか、特徴を図示・整理した。(※日常生活自立、社会生活自立、経済的自立)

○これにより、生活困窮者自立支援制度における就労支援(自立相談支援事業による就労支援、就労準備支援事業、認定就労訓練事業)の展開パターンは、各自治体の支援体制や事業実施機関の得意分野、社会資源の多寡等によりさまざまであるが、総じて、事業ごとの役割分担ではなく、対象者の状況に応じてグラデーション(事業・支援員間の重なり合い)のある支援が柔軟に行われていることが把握された。

○その他、②～⑤では、各ヒアリング先から得られた意見の共通項として、生活困窮者自立支援制度の就労支援において重要と考えられる要素を、⑥・⑦では、認定就労訓練事業や生活保護受給者(特定被保護者)向け事業の課題等を整理した。

（３）「就労支援の実践から学ぶ個別事例集」の作成

○ヒアリング調査では、本人の状況やニーズに合わせて生活困窮者自立支援制度における就労支援の各事業を一体的に活用した支援の「事例」も収集した。

○検討会において、「手引き」で基本的な方向性を示すだけでは抽象的になりがちで、現場の支援員に伝わりにくい面があることから、実際の事例とともに紹介することが有効ではないかとの意見が多くあり、具体的なアプローチを学ぶ「事例集」として作成し、参考資料に掲載した。

○「事例集」では、基本属性や課題要因、利用した事業等の異なる10事例を取り上げ、本人を中心に、就労支援の各事業を組み合わせながら多様な働く場(企業・地域)につないでいくプロセスの詳細や経過、その時々での支援員の判断等を紹介する内容にとりまとめた。

図表6 事例集のイメージ

事例1：長期フランクのある生活保護受給者が、集団型のプログラムや就労体験等を通して一般就労に至った事例（Aさん）

1. 基本情報と支援制度の状況

[illegible]

(中) 他業との交流を通してコミュニケーションが促されるようなゲームや、スポーツ、読書等のレクリエーション活動を含む共同作業等のプログラムを継続して「生涯学習プログラム」とする。これ以降の他業間も同じ。

2. 寛政開始後の展開

種 1 回の就労準備支援事業の集団型プログラムに参加できるようになる。集団型のプログラムの費は、まず最初に達し、「動の人から話しかけられたくない」との発言もあり、人嫌いの様子。前回の就労から約 10 年のブランクがあり、その間、外出の機会もほとんどなく、人と接することへの不安感を抱いているようである。

プロダクトへの参加度は異国でも、ほとんど休まずに参加する。毎朝早く来て一番前に居るた
り、役員や社員（以下、「従業員」）がその日のテーマを部署ごとに書く。「Aさん、今日のテーマはど
うですか」と社員が問いを投げる。「それは朝のうちにテーマです」「僕はテーマ考えなくて
どきどき書えてくれるようになってきた。真面目に勉強し終われば勉強がすらすらと、結果、「なに
かならないのか」といふ気持ちも、自覚行為のほかに、気づきや習慣や常識につながるの
は少ないかと思える。

就労支援支援事業を実施する中で、支援員がその役割・役割に即する適切なスキルを身に付けることになる。就労支援プログラムの実施、他の利用者と講師の顔合わせの様子が行われるようになり、年長者と通って順応する存在になったことが彼ら有用になることとつながりがある。企業訪問やその準備や、教育支援プログラムの事業利用者の CB・OG の紹介や働くプログラム、就労体験等を通じて徐々に仕事をしたりと関係性にもつながり、気持ち、そのタイミングで、就労支援員による確認も行い、社員への積極的なサポートを強化し、仕事、採用の促進した。或る企業に

[illegible]

タイム ライン	本人の状況(変化)と支援内容		支援のポイント
	自立生活支援センター・市民生活支援事業による支援内容	関係機関によるもの	
	事例を通して、共有した。		
10月以降	① 就労の約2ヶ月前から、就労支援員と就労の意向を話し、就労先を探した。就労先が決まると、就労の意向を伝える。就労先が決まると、就労の意向を伝える。 ② 就労先が決まると、就労の意向を伝える。就労先が決まると、就労の意向を伝える。		
11月以降	③ 就労先が決まると、就労の意向を伝える。就労先が決まると、就労の意向を伝える。 ④ 就労先が決まると、就労の意向を伝える。就労先が決まると、就労の意向を伝える。		
1年以降	⑤ 就労先が決まると、就労の意向を伝える。就労先が決まると、就労の意向を伝える。 ⑥ 就労先が決まると、就労の意向を伝える。就労先が決まると、就労の意向を伝える。		

4. 支援員の取組と考察

 支援員はどうか考え、取り組んだか

- [illegible]

4. 「手引き」改訂に向けた検討結果のとりまとめ

○生活困窮者自立支援制度の就労支援に関する現状やヒアリング調査から得られた各地域の実践、検討会における議論等を踏まえ、今後の就労支援に関する「手引き」改訂に向けて反映・検討すべき主な事項を整理した。

○報告書では、【総論編】と【実践編】に分け、総論編では、「手引き」改訂に向けた基本的な方向性・考え方を、実践編では、具体的にどのように取り組むことができるかについてのヒントを、現場の実践事例を交えながら示した。全体の構成は次のとおり。

【総論編】

1. 「手引き」改訂の基本的な方向性

- (1) 「連続性のある一体的な就労支援」の必要性
- (2) 地域の「参加する場・働く場」とつながるプログラムの重要性
- (3) 多様な働き方の実現を通じた「地域づくり」の可能性

【実践編】

2. 生活困窮者自立支援制度が目指す就労支援の実践に向けて

- (1) 地域の就労支援体制をデザインする
- (2) 本人と一緒に、今後の暮らし方・働き方を考える
- (3) 本人の希望やニーズに応じたプログラムを組み立てる
- (4) 地域の企業との関係をつくる
- (5) 認定就労訓練事業を活用する
- (6) 被保護者の就労（準備）支援を一体的に進める

- 図表7 報告書(「第四章 「手引き」改訂に向けて)への図表・事例等の掲載例



5. 生活困窮者自立支援制度における就労支援の今後の課題や展望

- 「手引き」改訂に向けて反映・検討すべき事項等を取りまとめる過程で見てきた生活困窮者自立支援制度における就労支援の今後の課題や展望について、次の４点に整理した。

(1) 分野を越えた包摂的な就労支援への広がり

- 「手引き」改訂の基本的な方向性である「連続性のある一体的な就労支援」が実践されることにより、本人の状況や働くことへの希望、価値観等に対応したプログラムへの参加や、行ったり来たりする状態像に応じた事業間の行き来が柔軟に行われ、就労が困難な生活困窮者等に沿った就労支援の展開が広がっていくことが考えられる。

- また、生活困窮者等を受入れる地域の社会資源を事業間だけでなく制度（分野）間においても共有しつつ、支援者同士の情報共有を図ることは、複数の制度にまたがる支援プログラムへの参加や行き来のしやすさにもつながるため、当事者にとっての選択肢も広がっていく。属性を問わず「働きづらさ」を抱える人の多様な働き方の実現に向けた分野を超えた包摂的な就労支援方策が充実することが期待される。

（２）地域の企業との関係づくりの促進

- 企業への働きかけは、直接企業との関係性をもって対話を重ねていくことが不可欠である。就労支援に関わる支援員の専門性においては、本人に向き合うことと、労働需要側である企業の思いにも寄り添いながら交渉していく姿勢などがより重要であることをあらためて捉え直す必要がある。

（３）自治体による新たな働き方・仲介の仕組みの普及

- 生活困窮者自立支援制度における就労支援では、ハローワークによる仲介も活用しつつ、独自に開拓した地域の企業と協働して就労体験や訓練等を行っていくこと、無料職業紹介事業による企業サポートなどをベースに、企業へのアプローチを推進していくことが可能となっている。
- このような支援付きの仲介プロセスは、企業にとって一般的な仲介プロセスとは言い難く、一方、人手不足に悩む企業にとってはこうした手法が有効な可能性がある。事業実施主体である自治体が積極的に関与し、生活困窮者自立支援制度における就労支援のプロセスを幅広く普及していくような工夫が必要である。

（４）認定就労訓練事業の利用促進

- 企業・事業所の側からは、交通費の捻出や保険料を負担しなければならない場合（補助事業で負担は可能）があるなど、費用面でのインセンティブの必要性のほか、非雇用型（無償）で受け入れる際、3～6 か月と時間をかけて訓練を受ける余裕が本人側にはないなどの指摘もある。
- 「利用しづらさ」につながる制度上のハードルや訓練受入に係るインセンティブのあり方について継続的に検討することに加え、利用した人へのメリットとして、就労訓練に参加したことを公的に証明できる証明書等を発行し、本人の満足度の向上と就労に向けて企業にアピールできるような仕組みなども考えられる。

事業実施機関

一般社団法人北海道総合研究調査会

〒060-0004

札幌市中央区北4条西6丁目1番1 毎日札幌会館

電話番号：011-222-3669