

平成 30 年度国内調査事業

生活困窮者と就労の人材マッチング

～地域の未来を見つめた就労支援～

移住・交流推進課

人材育成室

クリエイティブ事業室

遠 山 翔

高 田 慶 太

一之瀬 勇 次

1. はじめに

平成 27 年 4 月に施行された「生活困窮者自立支援法」は、日本の社会経済の構造的な変化に対応し、これまで「制度の狭間」に置かれてきた生活保護受給者以外の生活困窮者に対する支援を強化するものである。生活困窮者自立支援制度と生活保護制度を一体的に運用することで、生活困窮者の生活自立につなげることを目指している。

また、平成 30 年 6 月には同法が改正され（平成 30 年 10 月施行）、「尊厳の保持」、「地域からの孤立の状況などに応じた包括的かつ早期の自立支援」、「関係機関と民間団体との緊密な連携」を基本理念として、分野横断的な取組の方向性を打ち出した。

多様で複合的な課題を抱える生活困窮者を支援するためには、さまざまな支援メニューの用意と広範なネットワークの構築が必要であるため、各自治体で包括的で分野横断的な取組が不可欠となる。また、生活困窮者の多くは、学校、職場、近隣の人間関係の中で様々な困難を抱えている。こうした生活困窮者が次の一步を踏み出すためには、1 人 1 人が社会とつながり、周囲から承認されているという実感を得ることが必要である。

そこで、本調査は社会から孤立した生活困窮者の救済にあたって、生活自立のために就労に結び付け、「地域で支えられていた人」を「支える人」に変える好循環を生み出している事例を調査し、各地域での取組の参考に供することを目的とする。

※生活困窮者とは…生活困窮者自立支援法において「現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」とされ、具体的には「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」において①直近の就労経験が乏しい者。例えば、いわゆるひきこもりの状態にあるもしくはあった者またはニートの者（長時間失業状態が続いている者、未就職の高校中退者等）、②身体障がい者等であって、障害者総合支援法に基づく障害者就労移行支援事業等の障害福祉サービスを受けていない者や身体障がい者等とは認められないが、これらの者に近似して一定程度の障がいがあると認められる者や障がいがあると認められる者をいうこととされている。

2. 調査先の選定について

(1) 大阪府豊中市

全国に先駆けて生活困窮者支援に取り組んでおり、平成 15 年から障がい者やニートなどの就労困難者の相談支援を行う地域就労支援を開始、さらに平成 23 年から内閣府の「パーソナルサポートモデルプロジェクト事業」も活用して、より包括的な自立支援へと発展させている。

(2) 滋賀県蒲生郡日野町 (社会福祉法人わたむきの里福祉会及び「働き・暮らし応援センター“Tekito-”」)

「地域課題は地域で解決！」を合言葉に、障がい者の働き場所の確保や地域から出るごみのリサイクルの促進を行っている。

また、滋賀県の「働き・暮らし応援センター事業」を受託し、「働き・暮らし応援センター“Tekito-”」(以下「Tekito-」という。)の運営を行い、長期にわたってひきこもりや社会的に孤立した人々の就労サポートを行っている。

3. 調査内容

(1) 大阪府豊中市

① 豊中市について

大阪市の北側に隣接し、交通利便性の高さなどを背景に、早くから住宅地や生活に必要な社会基盤が整い、教育・文化、福祉が充実した住宅都市として発展を遂げてきた中核市である。

「生活情報センターくらしかん」は、①くらしに関する各種の情報及び活動の場の提供、②消費者の健康で安全なくらしの確保及び向上、並びに③市民の自立・安定した経済生活の実現を目的としている。平成 25 年から同施設内に「くらし再建パーソナルサポートセンター」を開設し、仕事をはじめとする「くらし」の困りごとに対する相談体制を整えている。

くらし再建パーソナルサポートセンターは、市民協働部くらし支援課と豊中市社会福祉協議会、一般社団法人キャリアブリッジが連携し、就労支援を中心とした生活困窮者支援を実施している。

くらし支援課は、就労支援事業や無料職業紹介事業、労働相談、生活困窮者自立支援事業、若者支援事業などを一本化した業務を担っている。また、豊中市社会福祉協議会は、地域のネットワークを活用し潜在している困窮者を早期発見する役割を担っている。そして、一般社団法人キャリアブリッジは、就労・教育・福祉・医療など各分野の専門家がチームとして就労支援を行っている。



くらし再建パーソナルサポートセンターがある複合施設「くらしかん」



(左から) 山村係長、宮城課長、濱瀬主幹

②生活困窮者等への自立・就労支援の主な取組

生活情報センターくらしかんは、様々な就労支援に取り組んできた。平成 15 年に大阪府の補助事業として「地域就労支援センター」を開設し、働く意欲がありながら就職に至らない人に対して、就労相談・支援、福祉等と機動的に連携している。



地域就労支援センター

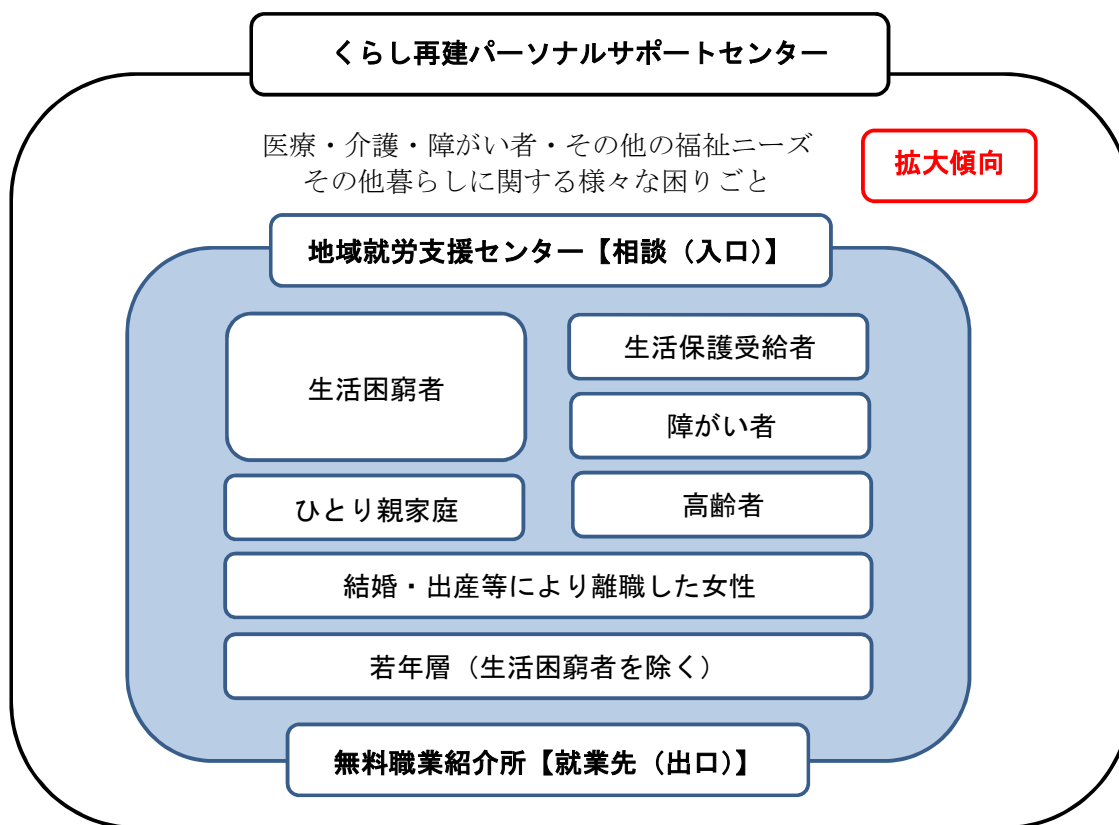
その後、平成 18 年に「無料職業紹介所」を開設し、ハローワークや求人誌等の求人条件にはマッチしない就労困難者等に対して、その人の状況に応じた求人開拓とマッチングを行っている。具体的には、市内の中小企業等と就労希望者双方の状況を把握した上で、寄り添い型のマッチングをし、就職後も定着支援を行っている。相談の入口は地域就労支援センターが、就業先という出口の役割は無料職業紹介所が担っている。

平成 23・24 年には、内閣府の「パーソナル・サポート・サービス」のモデル事業に取り組み、複数の課題を抱えるなどの実施支援困難ケースへの対応強化や組織的連携を実現した。このモデル事業を経て、平成 25 年に「くらし再建パーソナルサポートセンター」を開設し、相談から就労・定着までの支援体系を確立し、「くらし」が崩れかけた市民に対して、くらしの再建をサポートする総合的な相談窓口があることを伝えることで、少しでも早くサポートできるような体制を整えている。

新規の相談に対しては、毎週実施する支援調整会議で、地域就労支援センターや生活保護担当機関等の対応部門の振り分け・調整を行っている。その後も、就労準備・訓練の機関や保健所などと個々の状況に応じた連携を図ることで、①経済的な自立、②日常生活の自立、③社会生活の自立の 3 つの自立の実現につなげていく。

就労準備への支援として、気軽に出てこられる場所を提供することを目的とした「居場所プログラム」事業も実施している。市内の庄内駅（阪急電鉄）近くに「居場所くらし応援室」を開設し、曜日や時間によって様々なメニューを実施している。パソコンを触ったり、料理を作ったり、ものづくりをする日もあれば、ただ人と会話するだけの日もあり、就労困難者が生活リズムを整えるために利用している。また、このプログラムを通して、就労困難者の得意・不得意分野を確認することができ、求人募集する企業とのマッチングに有効である。

現在は、くらし再建パーソナルサポートセンターの所管業務以外の様々な困りごとについての相談が増加傾向にある。制度の狭間に置かれている人が大勢いると考えられ、個々の状況に応じた支援ができるよう、コーディネート能力の涵養や横の連携が一層重要となっている。



生活困窮者等の自立・就労支援の事業イメージ図

③高知県土佐町との連携による農業分野における就労・社会参加の促進事例

都市圏域にあり農地が少ない豊中市が抱える就労支援の課題と、農業分野での若者の定住が思うように進まない高知県土佐町の課題の双方を同時に解決するため、平成 25 年度から土佐町と連携して農業体験事業を実施している。

この事業では、はじめに 1～2 泊の現地ツアーを含むインターンシップにより、日帰りの体験だけでは伝わらない地道な作業などを体験した後、農業法人等のサポートによる 3 週間程度の研修プログラムに取り組む。この期間は就農体験をするだけでなく、地域で生活しながら住民との交流等も図り、「安心」の獲得と「自信」と「労働意欲」の回復を目指す。その後、受入先とインターン生の双方の希望が一致した場合には、社員や研修生として雇用するという仕組みである。

この事業を活用してインターンシップに参加した人は、平成 25～29 年度の 5 年間で 153 人にのぼり、52 人が土佐町をはじめとした地方に移住している。

(2) 滋賀県蒲生郡日野町（社会福祉法人わたむきの里福祉会及び Tekito-）

①社会福祉法人わたむきの里福祉会について

「ノーマライゼーションのまちづくりをめざします」を基本理念とし、すべての人が生まれたまちで育ち、働き、暮らし続けられる地域づくりを目指して活動している。

滋賀県より「東近江圏域障害者就業・生活支援センター事業」の運営を委託され、後述する東近江圏域の Tekito- を運営している。また、障がい者施設、福祉作業所の運営をはじめとして、地域の困りごとを地域で解決するための取組を行っている。

今回視察した主な取組 4 つを以下に紹介する。

1 つ目は、グループ就労事業である。

障がい者等[※]の雇用の確保と、地域企業における担い手不足を解消するため、1 名の労働者枠に対し、ワークシェアリングにより複数の障がい者等が作業に従事できるよう、地域企業と連携したマッチングを実施している。

2 つ目は、エコドームの運営事業である。

障がい者等の雇用の確保と、リサイクルの促進を目的として、まちのリサイクルセンターの役割を果たしている。地域住民からも広く認知されており、日野町内の約 3 分の 1 のごみが集積されている。

3 つ目は、高齢者への配食・見守り事業である。

障がい者等の雇用の場として、日野町から委託を受けて、高齢者への配食サービスを行っている。配食の際に、併せて高齢者の見守りを行っている。

4 つ目は、農業・グリーンメンテナンス事業である。

障がい者等の雇用の場を確保するとともに、耕作放棄地の解消、緑地の維持という役割を担っている。現在、約 7 ヘクタールの耕作放棄された水田を再生し、里山保全の一助を担うとともに、「滋賀県こだわり農産物」の認証を受け、人にも環境にも優しい米づくりを実践している。

これらの取組の根底には、「支え手・受け手」という関係を超えて、人と人、人と資源を世代や分野を超えてつなぐという「地域共生社会づくり」という考えがあるという。



社会福祉法人わたむきの里福祉会外観



エコドームの様子



視察日の配食



障がい者等の雇用の場である
グリーンメンテナンスの様子

※障がい者等…一定程度の障がいがあると認められる者や障がいがあると認められる者及び長期にわたるひきこもりが原因で社会的に孤立した人々

②Tekito-の取り組み

滋賀県は、障がいのある人の働きと暮らしを一体的にサポートする専門機関として「働き・暮らし応援センター事業」を実施している。障がいのある人の就労ニーズと企業の雇用ニーズを結びつける取組を進めるとともに、実習の実施、職場への定着、就労に向けた生活のサポート等を行っている。



センター長：野々村 光子 氏

しかし、実情は、障がいの有無にかかわらず、長期にわたるひきこもりが原因で社会的に孤立した人からの相談が多数を占めている。

このような相談に応えるため、日野町において同事業を受託している Tekito-では、「出会い」を就労へ向けた小さな一歩を実現するものと捉え、そのコーディネートに注力している。障がいのある人やひきこもりの人が、企業や事業所の従業員、またその人達の仕事と出会うことで、就労へ向けての小さな一歩を実現している。

センター長の野々村光子氏は彼らのことを「働きもん」と呼び、地域で彼らを助けるのではなく、彼らが地域を助けるという考え方をしている。障がいのある人やひきこもりの人の働きたい気持ちを地域の人たちが受け止めることが、地域の困りごと（企業の人手不足解消や地域にある耕作放棄地、荒廃農地のグリーンメンテナンス）の解決にもつながるものと考えている。

しかし、社会的に孤立した状態が継続していた人が、新たな環境で継続的に就労することは非常に困難である。自分を必要とする人がいることを自覚することが、仕事に対するやりがいとなり、安定した一般就労へとつながるという。

そこで、Tekito-では、仕事の依頼者に仕事の終了時間に合わせて現場に来てもらい、仕事をした人を褒めてもらうことで、自分が単なる「作業」ではなく、誰かのためになる「仕事」をしていることを実感できるような仕組みづくりをしている。

長期間にわたるひきこもり兄弟の事例では、親族からの相談により兄への就労支援から始めることとし、兄が1日数時間のグリーンメンテナンスの仕事を開始した。すると、翌日に仕事があるため、深夜に及ぶ弟とのテレビゲームをやめ、生活のリズムを取り戻すことにつながった。兄にとって、次の日に仕事があるということが充実感となり、依頼主から自分の仕事を褒められることがやりがいとなった。一方、テレビゲームの相手を失った弟は、兄が続けている仕事について興味を抱き、その後、兄は一般就労し、弟は兄が続けていたグリーンメンテナンスに従事するに至っている。

4. おわりに

行政の担当者も地域社会の人たちも、長期間にわたるひきこもりの人や社会的に孤立している人について、その状況に至ったことを批判的に捉えがちである。しかし、この考え方では支援が必要な相手の過ごしてきた時間をマイナス要因として捉えているため、本人の気持ちを汲むことができず、支援が手詰まりになってしまう懸念がある。

重要なのは、支援が必要な相手に寄り添い、それぞれの状況に合わせた支援の方法を丁寧に見つけていくことと考える。

自立支援とは、支援が必要な課題としてみれば「できないこと」を支援することとなるが、可能性としてみれば「やりたいこと」の実現に向けて応援することである。

その応援により支援が必要な相手も役割を持ち社会に参加できる場をつくることができれば、誰にとっても暮らしやすく持続可能な地域づくりにつながると考える。

最後にご多忙の中、今回の視察調査にご協力いただいた豊中市くらし支援課、社会福祉法人わたむきの里福祉会、Tekito-のみなさまにお礼を申し上げ、調査報告としたい。