

平成 24 年度セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

生活困窮者の就労支援に関するモデル事業
報告書

平成 25 (2013) 年 3 月



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

は じ め に

近年、生活保護受給者および生活困窮者が増大している。

生活保護受給者の数は2000年以降急増しており、平成24年12月には215万1,165人、157万823世帯と過去最高値を記録した。また、生活保護受給者以外の経済的困窮者についても、生活保護にいたるリスクや社会的な孤立の問題が大きくなっている。

このような中、平成24年4月に、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」が設置され、翌25年1月には同部会の報告書が発表された。同部会では、生活困窮者対策および生活保護制度の課題や、その見直しについて検討された。

本事業では、同部会でも重要な論点となった、生活困窮者の就労支援に関する「中間的就労」について検討した。一般的就労といわゆる福祉的就労の間に位置づけられている中間的就労の場は、生活困窮者の就労支援の一環として欠かせないものである。しかしながら、現在のところ、中間的就労の実態や課題、それを踏まえた中間的就労のあり方等が明らかでなかったため、現在支援を行っている先駆的な団体の取組みを参考に検討した。また、平成25年度以降、中間的就労に関するモデル事業が実施されることを踏まえ、対象者の権利が侵害されることのないよう、適切な事業者の要件に関するガイドライン案を作成した。

平成25年度以降、本報告書が各地で活用され、中間的就労の取組みが広まり、もって生活困窮者の自立の一助となれば幸いである。

生活困窮者の就労支援に関する検討会
座長 小杉礼子

目次

第1章	事業実施概要	1
第1節	事業実施の目的	1
第2節	事業の実施体制	2
第3節	事業内容	4
第2章	生活困窮者の就労をめぐる現状と課題	6
第1節	生活困窮者の就労の現状	6
1.	生活保護受給者数の推移	6
2.	経済的困窮者の増加	7
3.	ひきこもり、ニートの増加	9
第2節	生活困窮者の就労に関する課題	10
1.	「生活支援戦略」中間まとめで示された課題	10
2.	社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」及びその報告書で示された課題	12
第3章	中間的就労とは何か	15
第1節	中間的就労の定義	15
第2節	中間的就労の対象者像	16
1.	中間的就労の対象として想定される類型	16
2.	ガイドライン案における対象者	16
第3節	中間的就労事業の定義及び理念	18
1.	中間的就労事業の定義	18
2.	中間的就労事業の理念	22
第4章	中間的就労事業所のあり方	23
第1節	中間的就労事業所に求められる要件	23
第2節	中間的就労事業所の事業形態	24
1.	事例からみた事業形態の分類	24
2.	ガイドライン案における事業形態	26
3.	中間的就労事業所の認定	27
第5章	中間的就労の就労内容	28
第1節	中間的就労に適した業種・業務内容	28
1.	中間的就労に適した業種	28
2.	中間的就労に適した業務・作業内容	28
第2節	就労のあり方	29
1.	就労日・時間の考え方	29
2.	就労の実施形態	29
第6章	事業所における就労支援	30
第1節	中間的就労における就労支援の考え方	30
第2節	支援内容	30

1. 就労支援担当者の配置	30
2. 就労支援プログラムを通じた状況把握及び評価	31
第7章 対象者の就労条件	35
第1節 雇用関係の考え方	35
1. 雇用契約の有無に係る整理	35
2. 雇成型と非雇成型の関係	35
第2節 就労条件に係る留意事項	36
1. 雇成型の場合	36
2. 非雇成型の場合	36
3. その他の留意事項	37
第8章 仕事の開発方法	38
第1節 事業運営の効果的な手法	38
1. 新たな仕事を立ち上げるための手法・ポイント	38
2. 発注・取引先確保のための手法・ポイント	38
第2節 事業担当者の育成方法	39
第9章 財政基盤・経営基盤	40
第1節 中間的就労を自主的に運営していくための方策	40
1. 複合的な事業運営	40
2. 資金調達・物品調達の手法	40
第2節 行政の経済的支援	42
1. 事業者に対するインセンティブ	42
2. 効果測定の手法	42
第10章 外部との連携	43
第1節 地域との連携	43
第2節 中間支援のあり方	43
まとめ	44

資料

- ・ 中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン（案）
- ・ インタビュー関係資料
- ・ 中間的就労の起業等支援に関する検討について

第1章 事業実施概要

第1節 事業実施の目的

生活困窮者の就労支援については、社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」等、多様な就労機会の確保が必要である。そのため、社会福祉法人、NPO法人等の「社会的企業」による就労の場の提供や、企業や農業分野などの「協力企業・事業体」の拡大が強く求められている。

しかしながら、現在のところ、わが国には生活困窮者のための中間的就労の場が非常に少ない。また、社会福祉法人、NPO法人等による個別の取組み例はみられるものの、中間的就労としてどのような働き方があるか、一般就労に向けた支援はどのようにすればよいか等の具体的内容は、ほとんど明らかにされていない。

このような背景の下、本事業は、「中間的就労」の場の提供を通じた支援（以下「中間的就労支援」という。）に取り組む団体の先進的な事例の収集・分析や有識者による検討を通して、中間的就労のあり方や課題等を明らかにすることを目的として実施した。

また、平成25年度以降「中間的就労」に関するモデル事業（以下「モデル事業」という。）が実施予定であることを踏まえ、中間的就労の場を提供する事業者に対するガイドライン案を作成した。更に、今後モデル事業の実施を通じて検討すべき事項やモデル事業を実施するに当たって、留意すべき事項等についてもとりまとめた。

第2節 事業の実施体制

1. 生活困窮者の就労支援に関する検討会

本事業では、学識経験者、行政実務経験者、福祉関係者、経済界等関係者、中間的就労支援団体関係者からなる検討会を設置した。

本検討会では、既に中間的就労支援を実施している団体の中から、本事業のモデル事業を実施する法人（以下「モデル事業実施主体」という。）を選定した（社会福祉法人一麦会、生活クラブ風の村、ワーカーズコープ）。

また、中間的就労支援の効果や課題、中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン案（以下「ガイドライン案」という。）のあり方、中間的就労の起業等支援のあり方等について検討した。

< 委員名簿 >

（五十音順、敬称略）

：座長

池田 徹	生活クラブ風の村 理事長
浦野 正男	全国社会福祉施設経営者協議会常任協議員 (社会福祉法人中心会理事長)
柏木 克之	社会福祉法人一麦会 執行理事
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
五石 敬路	大阪市立大学大学院創造都市研究科 准教授
小杉 礼子	独立行政法人労働政策研究・研修機構人材育成部門 統括研究員
竹内 敬和	日本労働組合総連合会 総合政策局生活福祉局 部長
藤巻 隆	渡辺パイプ株式会社 執行役員人事ユニットリーダー
巻口 徹	横浜市 健康福祉局生活福祉部保護課長
宮本 みち子	放送大学教養学部 教授
山口 寛士	京都府 健康福祉部長

< 開催経緯 >

回数	開催日時・場所	議題
第1回	平成24年7月9日(月) 16時～18時 三菱UFJリサーチ&コンサルティング 会議室	・生活支援戦略について ・事業実施概要について ・生活困窮者の就労支援に係る現行の取組みについて
(第1回WG)	平成24年9月26日(水) 10時～12時 砂防会館別館3階立山	・インタビュー結果について ・中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン(素案)(未定稿)について
第2回	平成24年10月19日(金) 10時～12時 砂防会館別館3階六甲	・インタビュー結果について ・中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン(素案)(未定稿)について ・モデル事業の現状について
第3回	平成24年12月26日(水) 14時～16時 三菱UFJリサーチ&コンサルティング 会議室	・中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン(素案)(未定稿)について
第4回	平成25年2月18日(月) 15時～17時半 砂防会館別館3階立山	・中間的就労の起業等支援について ・中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン(素案)(未定稿)について ・報告書(案)について
第5回	平成25年3月14日(木) 10時～12時 砂防会館別館3階立山	・中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン(案)(未定稿)について ・報告書(案)について

2. オブザーバー

厚生労働省社会・援護局福祉基盤課

3. 事務局及び調査等の実施

本事業の事務局を三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社に設置し、検討会の運営支援を行うとともに、調査の実施及び報告書の執筆を行った。なお、中間的就労の起業等支援の検討については、NPO法人ETIC.(エティック)と協働して実施した。

【事務局担当者】

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社

小川美帆 経済・社会政策部 主任研究員

横山重宏 経済・社会政策部 主任研究員

平田 薫 経済・社会政策部 主任研究員

谷川香織 経済・社会政策部 研究員

武井 泉 国際研究部 研究員

【協力機関】

NPO法人ETIC.(エティック)

第3節 事業内容

1. モデル事業の実施

本年度は、上記の検討会で選定されたモデル事業実施主体における現行の中間的就労支援の実施状況について調査を行った。

<モデル事業実施主体について>

和歌山県 社会福祉法人一麦会（障害者の訓練（福祉的就労）との混合型）

- ・法人が障害者の就労継続支援事業所を活用して生活困窮者を対象とした中間的就労の場を提供。
- ・対象者の支援計画作成、就労状況の評価、自立に向けた支援を行う。

千葉県 生活クラブ風の村（社会福祉法人生活クラブ）（一般就労との混合型）

- ・法人が一般就労、中間的就労いずれの者も含めた就労の場を提供。
- ・対象者の支援計画作成、就労状況の評価、自立支援に向けた支援を行う。

ワーカーズコープ（社会的企業による取組み）

- ・就職困難者の就労支援等を目的とする事業体（社会的企業）として、地域での仕事おこしや居場所づくりを通じて、一般就労に移行するための支援を行う。

2. ヒアリング調査（モデル事業実施主体等との意見交換）

各モデル事業実施主体の取組み及び課題の分析、ガイドライン案の作成にあたり必要な情報の収集、及びモデル事業実施主体との情報共有・意見交換のため、各モデル事業実施主体を訪問し、ヒアリング調査を実施した。その際、事業の実施状況、対象者に関するデータも提出頂いた。

また、必要に応じて自治体担当者に対するヒアリング調査も実施し、モデル事業実施主体との連携状況等を把握した。

<主なヒアリング項目>

- ・（中間的）就労支援の基本的な考え方
- ・支援の概要（対象者数、期間、形態、時間、費用など）
- ・対象者の属性、選定の基準、選定のプロセス
- ・就労の内容（仕事内容）
- ・就労の発注者（内部、外部など、発注者開拓）
- ・支援の方法（支援体制、支援者の人材育成など）
- ・モデル事業実施主体と自治体との連携状況
- ・一般就労に向けた支援のあり方

3. 中間的就労支援に関する事例収集

ガイドライン案及び報告書作成の参考にするため、文献調査及びヒアリング調査により、モデル事業実施主体以外の中間的就労支援を行う団体や企業の事例を収集した。

<ヒアリング調査 訪問先・訪問日（モデル事業実施主体も含む）>

	訪問先	所在地	組織形態	訪問日
1	一麦会	和歌山市	社会福祉法人	2012/ 7/23 (月) 2013/ 1/30 (水)
2	栃木県若年者支援機構	栃木県宇都宮市	一般社団法人	2012/ 8/21 (火)
3	ワーカーズ・コレクティブ協会	神奈川県横浜市	NPO 法人	2012/ 8/22 (水)
4	まごころ	京都府綾部市	NPO 法人	2012/ 8/30 (木)
5	まちの学び舎ハルハウス	京都市	一般財団法人	2012/ 8/31 (金)
6	エスアールフードプロデュース	京都市	有限会社	2012/ 8/31 (金)
7	青少年就労支援ネットワーク静岡	静岡市	NPO 法人	2012/ 9/1 (土)
8	生活クラブ風の村	千葉市	社会福祉法人	2012/ 9/3 (月)
9	インクルージョンネット横浜	神奈川県横浜市	一般社団法人	2012/ 9/4 (火)
10	おしごと興業「とらんぼりん」	大阪府八尾市	合同会社	2012/ 9/7 (金)
11	ワーカーズコープ所沢 森の 102 (とうふ) 工房	埼玉県所沢市	NPO 法人	2012/ 9/14 (金) 2013/3/5 (火)
12	文化学習協同ネットワーク	東京都三鷹市	NPO 法人	2012/ 9/20 (木)
13	釧路市社会的企業創造協議会	北海道釧路市	一般社団法人 (自治体)	2012/ 9/21 (金) 2012/10/16 (水)
14	わっぱの会	愛知県名古屋市	NPO 法人	2012/11/1 (木)
15	生活科学運営株式会社	東京都新宿区	株式会社	2012/11/6 (木)
16	豊中市	大阪府豊中市	自治体	2012/12/20 (木)
17	京都府	京都市	自治体	2012/12/21 (金)

4. 「中間的就労支援のモデル事業実施に関するガイドライン案」の作成

2.のヒアリング調査、3.の事例収集の結果、及び検討会における検討結果をもとに、ガイドライン案を作成した。

5. 報告書の作成

上記の結果をふまえ、中間的就労のあり方や課題、中間的就労支援の場を提供する事業を進める上でのポイント、モデルケース等を取りまとめ、報告書を作成した。

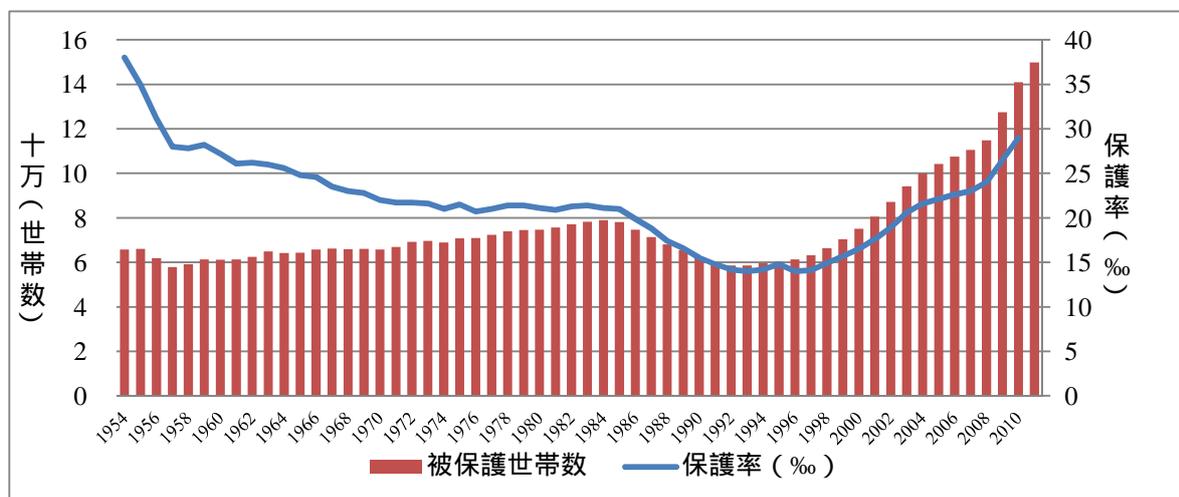
第2章 生活困窮者の就労をめぐる現状と課題

第1節 生活困窮者の就労の現状

1. 生活保護受給者数の推移

近年の社会経済環境の変化に伴い、生活困窮者をめぐる問題が深刻化している。生活保護受給者は、図表1の通り1995年を底に増加に転じたが、2008年のリーマンショック以降急速に増加し、2012年7月には212万4,669人、被保護世帯数も154万9,773世帯と、集計が始まった1951年度以降で過去最高となり、その後も増加傾向にある¹。

図表1 生活保護受給世帯数・保護率の年次推移（1954～2011年）



(注1) 昭和29年度以前は、生活保護の動向編集委員会編集「生活保護の動向」平成20年版

(資料) 厚生労働省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」(福祉行政報告例)

被保護世帯について世帯類型別に見ると、世帯数では高齢化に伴い「高齢者世帯」が多くなっているが、割合としては、稼働年齢層(16～65歳)と考えられる「その他世帯」の割合が大きく増加しているのが特徴である。

図表2に示した通り、2011年度で見ると、生活保護受給者の4割以上を「高齢者世帯」が占めて最も多く、「障害・傷病者者世帯」(32.6%)、「母子家庭」(7.6%)が次いで、稼働年齢層の受給者を含む「その他世帯」の割合が、平成19年度の10.1%から、2011年度には16.9%にまで増加している。

¹ 厚生労働省「被保護者調査」月別概要、平成24年9月分概数より
(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2012/dl/09-01.pdf>)

図表 2 世帯類型別被保護世帯数の年次推移（1 か月平均）

	2007 年度		2008 年度		2009 年度		2010 年度		2011 年度		対前年度	
	構成割合 (%)	構成割合 (%)	増減数	増減率 (%)								
総 数	1,105,275	100	1,148,766	100	1,274,231	100	1,410,049	100	1,498,375	100	88,326	6.3
高齢者世帯	497,665	45.0	523,840	45.6	563,061	44.2	603,540	42.8	636,469	42.5	32,929	5.5
障害者世帯・傷病者世帯	401,088	36.3	407,095	35.4	435,956	34.2	465,540	33.0	488,864	32.6	23,324	5.0
母子世帯	92,910	8.4	93,408	8.1	99,592	7.8	108,794	7.7	113,323	7.6	4,529	4.2
その他の世帯	111,282	10.1	121,570	10.6	171,978	13.5	227,407	16.1	253,740	16.9	26,333	11.6

（資料）厚生労働省「平成 23 年度 福祉行政報告例の概況」

（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/11/index.html>）

2008 年のリーマンショック後は厳しい雇用情勢が続き、失業などを理由とした生活保護受給者が増えているとされるが、生活保護開始の主な理由（2011 年 9 月中）を構成割合でも見て、「働きによる収入の減少・喪失」が 27.8%と最も多く、次いで「傷病による」が 27.6%、「貯金等の減少・喪失」が 25.4%となっている²。

2. 経済的困窮者の増加

生活保護受給者自体の増加に加え、「ワーキングプア」と呼ばれる年収 200 万円以下の層や非正規労働者など、生活保護に至るリスクのある経済的困窮状態にある人が増加している。

- 年収 200 万円以下の給与所得者の増加

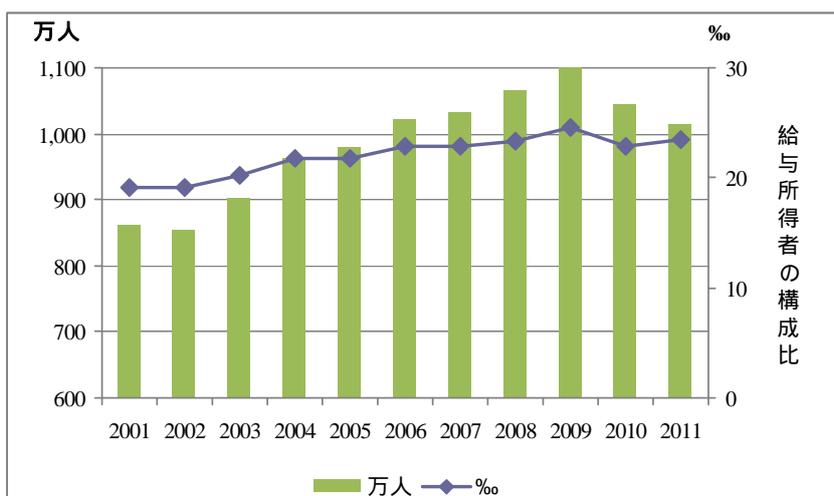
図表 3 は、給与所得者に占める年収 200 万円以下の層の割合の推移を示している。国税庁の「民間給与実態統計調査」によると、年収 200 万円以下の給与所得者が 6 年連続で 1,000 万人を超え、2011 年では、年収 200 万円以下の人口は 1,015 万人と全体の 23.4%を占めている（うち女性世帯は 43.2%）。

図表 3 に示すように、年収 200 万円以下の給与所得者はこの 10 年間増加傾向にあるが、特にリーマンショック後の 2009 年には 1,100 万人まで増加し、その後、現在までにその数は徐々に減少しつつはあるが、大幅な改善には至っていない。

給与取得者に占めるこの層の割合は 2003 年以降 20%を越えており、いわゆる「ワーキングプア」と呼ばれる人々が、人口の 5~4 人に 1 人にまで増加していることを示している。

² 厚生労働省「平成 23 年度 福祉行政報告例の概況」

図表3 年収200万円以下の給与所得者の割合の推移（2001～2010年）



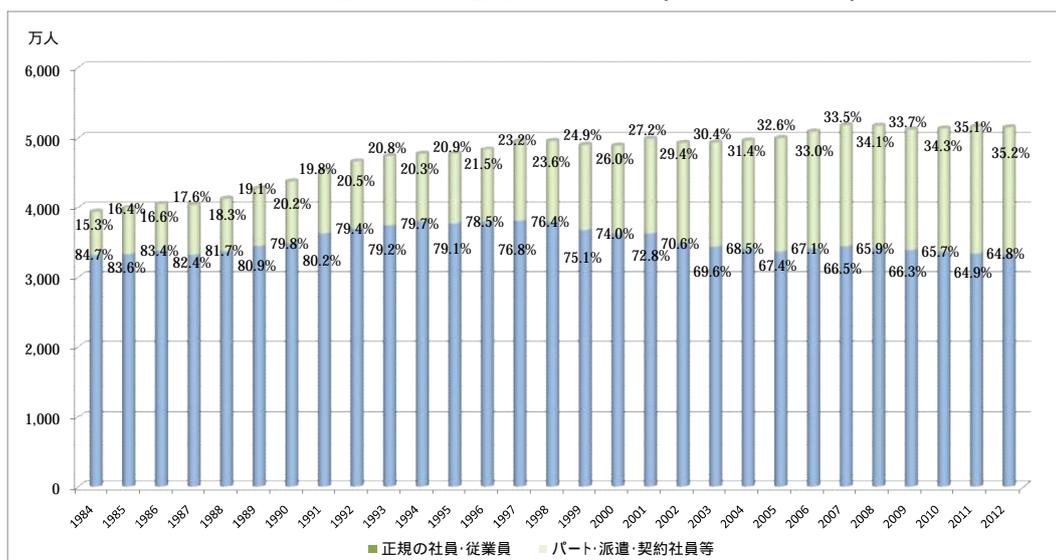
（資料）国税庁「民間給与実態調査」

- 非正規雇用者の増加

他方、雇用形態別の変化を見てみると、1984年に84.7%であった正規の社員・従業員の割合は2012年には64.8%まで低下し、パート・派遣・アルバイト雇用の労働者の割合が15.3%から35.2%までに増加している（図表4参照）。1999年の労働者派遣法改正による派遣労働の原則自由化、2004年の同法の製造業への適用といった制度変更もあって、雇用の非正規化が進んでいる。

非正規雇用者は正社員よりも年間所得の分布のピークが低く、特にパート・アルバイトの約9割は年間所得200万円未満といわれ³、働きながらも十分な所得の得られない「ワーキングプア」の増大は大きな課題となっている。

図表4 雇用形態別雇用者数の推移（1984～2012年）



（資料）総務省統計局「労働力調査特別調査」（2月調査）（1984～2001年）、「労働力調査（詳細集計）」（長時系列データ）（2002～2012年）

³ 平成20年版厚生労働白書

3. ひきこもり、ニートの増加

2.で示したように、長期にわたる経済不況を背景として、給与所得者に占める200万円以下の層や非正規雇用者など、生活保護に至るリスクのある経済的困窮状態にある人が増加する傾向がみられるが、複雑化する社会や、家族形態の変化（核家族化、未婚化等）といった要因から、複合的な課題を抱え、社会的孤立状態にある人々（ニートやひきこもり等）の問題も大きな課題となっている⁴。

文部科学省の平成24年度「学校基本調査」によると、2012年度の大卒者は昨年度比1.1%増の55万8,692人で、このうち35万7,088人が就職し、就職率は63.9%となっている。ただし、上記の就職者のうち2万1,993人は「正規の職員等でない者」であり、卒業者に占める割合は3.9%に上る。

さらに、「正規の職員等でない者」、「一時的な仕事に就いた者」及び「進学も就職もしていない者」を合算すると、12万8,128人となり、安定的な雇用に就いていない者が卒業者の22.9%を占めている⁵。なお、「就職も進学もしなかった8万6,566人のうち、就職や進学の準備をしていない学生が3万3,555人いることが明らかとなっている。

ひきこもりの実態については、内閣府が実施した平成22年「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」によると、「狭義のひきこもり」（「ふだんは家にいるが、近所のコンビニなどには出かける」「自室からは出るが、家からは出ない」「自室からほとんど出ない」に該当した者）と、「準ひきこもり」（「ふだんは家にいるが、自分の趣味に関する用事の時だけ外出する」に該当した者）の2種類のひきこもり者の数を推計したところ、「狭義のひきこもり」は23.6万人、「準ひきこもり」は46.0万人に上り、両者を合算した「広義のひきこもり」は、69.6万人に上る⁶。

他方、総務省が実施する「労働力調査」での、15～34歳の非労働力人口のうち、家事も通学もしていない人々を「ニート」として定義し、厚生労働省では、平成21年度にその数を約63万人と推計している⁷。

⁴ 厚生労働省『「生活支援戦略」中間まとめ』（平成24年7月5日）より

⁵ 文部科学省『平成24年度「学校基本調査」』

（http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/12/21/1329238_1_1.pdf）

⁶ 内閣府『平成22年「若者の意識に関する調査（ひきこもりに関する実態調査）」

（http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h22honpenpdf/pdf/b1_sho2_4.pdf）

⁷ 厚生労働省ウェブサイト（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/other/faq.html>）

第2節 生活困窮者の就労に関する課題

1. 「生活支援戦略」中間まとめで示された課題

上記のような生活困窮者の増加は社会的な問題となっている。また、生活困窮の概念は、近年、単なる経済的困窮のみならず、社会的孤立など、様々な社会的排除状態も含む広い概念へと発展してきている。これまではそれらの課題に対して、主に地方自治体やNPO法人といった団体が主体となって取り組みを行ってきたのが現状である。またそれらの課題に伴う生活保護受給者の増加といった財政への影響もかんがみ、2012年に厚生労働省は、「生活支援戦略」を立ち上げ、国としての生活困窮者の就業支援を実施することとなった。

現在は「生活支援戦略」(中間まとめ)として、その基本目標が以下のように定められている⁸。

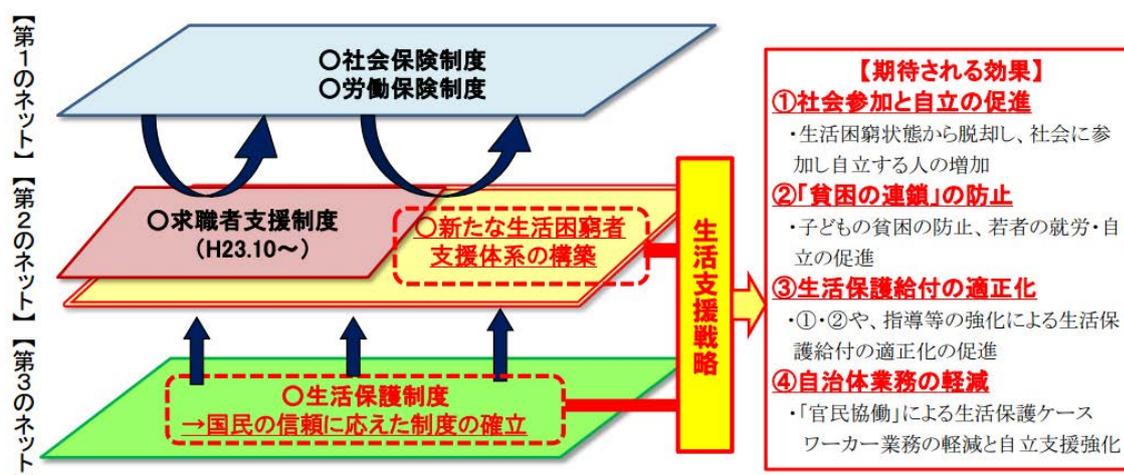
- 生活支援戦略では、生活困窮者が経済的困窮と社会的孤立から脱却するとともに、親から子への「貧困の連鎖」を防止することを促進する。
- 国民一人ひとりが「参加と自立」を基本としつつ、社会的に包摂される社会の実現を目指すとともに、各人の多様な能力開発とその向上を図り、活力ある社会経済を構築する。
- 生活保護制度については、必要な人には支援するという基本的な考えを維持しつつ、給付の適正化を推進する等によって、国民の信頼に応えた制度の確立を目指す。

上記のような目標を達成するため、図表5のような形で、第1のネット(社会保険制度、労働保険制度)、第2のネット(求職者支援制度、及び新たな生活困窮者支援体系の構築)、そして第3のネットとしての生活保護制度を張り巡らせる、つまり「生活支援戦略」とは、下図でいうところの第2と第3のネットを整備することを意味している。

このような取組みの結果、生活困窮者の社会的参加と自立の促進、貧困の連鎖の防止、生活保護給付の適正化、自治体業務の軽減の4つの効果が見込まれている。

⁸ 厚生労働省『「生活支援戦略」(中間まとめ)』資料、p.2より抜粋
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002fjpt-att/2r9852000002fjuw.pdf>)

図表5 「生活支援戦略」の全体像



(資料) 厚生労働省『「生活支援戦略」中間まとめ(抜粋)』、p.2より転載。

『「生活支援戦略」中間まとめ』においては、生活困窮者を支援する仕組みにおいて、下記の通りいくつかの課題が挙げられている⁹。

(1) 生活困窮者に対する支援体制

現在は、生活保護受給者をはじめ経済的困窮者に対する総合的な支援拠点は福祉事務所が担っているが、福祉事務所のケースワーカーの負担が年々重くなっていることが問題となっている。例えば、ケースワーカー1人当たりの支援対応者数は、2000年から2011年にかけて78世帯から97世帯に増加した後、2012年には93世帯に減少したものの、依然としてその数は多い。また、生活保護脱却者には、定着支援の実施が再度生活保護になることの防止につながると考えられるが、その対応が十分できていないことも課題として挙げられている。

(2) 相談支援と包括的な支援機能

社会的に孤立している人々は、様々な点で困窮リスクが高いと指摘されている。また生活困窮者は、経済的困窮のみならず、精神的な問題、家庭の問題、健康問題など複合的な課題を抱えている場合が多い。

そのような課題を有する人々を、地域の中で早期に発見し早期に対応するためには、地域のネットワークの強化とともに支援機関が積極的に訪問支援すること(アウトリーチ)が必要との指摘がなされているが、現行の相談窓口では、アウトリーチ機能が弱く、社会的に孤立している者や複合的な課題を抱えた人に対する支援が適切に行われているとは言い難い状況にある。これに対し、一部の地域においては相談支援とワンストップ対応を目指した取り組みを進めている事例があり、参考事例となる。

⁹ 厚生労働省『「生活支援戦略」(中間まとめ)』資料、p.5より

2. 社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」及びその報告書で示された課題

上記の「生活支援戦略」と並行し、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しを一体的に検討するため、厚生労働省では2012年4月に、社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」(以下「特別部会」という。)を設置し、社会保障制度改革推進法(平成24年法律第64号)附則第2条で言及のある、生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しへの総合的な取組みに関して議論を行ってきた¹⁰。

2013年1月までに、特別部会は12回の審議を重ね、生活困窮者の抱える課題や生活保護制度の課題等についての全体的な議論、委員による生活困窮者の支援施設・団体等への現地視察、それらを踏まえた生活困窮者対策及び生活保護制度の見直しに関する具体的な制度設計について議論を行ってきた。

下記において、特別部会で挙げられた主な議論と、同報告書で示された主な議論は以下の通りとなっている。

(1) 特別部会における主な議論

2012年4月から12回に亘り開催された特別部会で議論に上った検討すべき課題として下記のような項目が挙げられている。

- 生活困窮者の抱える複合的な課題に対応するためには、公的機関と民間機関又は民間機関同士の協働により包括的・総合的な相談体制を構築することが必要である。
- アセスメントにより、客観的に課題を把握し、根拠に基づく支援を行うことが必要である。
- 生活困窮者の支援に当たっては、既存の地域資源を活用するためのコーディネーターが必要である。
- 待ちの支援ではなく、アウトリーチによる支援が有効である。
- 一定期間、継続して関わっていく「伴走型」支援が必要である。
- 新たな相談支援事業の運営機関(以下「相談支援機関」という。)がアウトリーチを含めて相談を行い、アセスメント、データ作成、サポートプラン作成、伴走型支援、リプランを行うことが必要である。
- 相談支援機関と併せ、受け皿となる社会資源の確保が必要である。
- 生活保護受給者が急増する中で、ケースワーカーのみで自立に向けた支援をすべて担うのは困難である。

(2) 特別部会報告書で示された議論

特別部会の報告書においては、新しい生活支援体系は、生活保護制度の改革と生活困窮者支援制度の導入の一体的実施によって実現されるべきものであり、それら改革の

¹⁰ 厚生労働省社会保障審議会『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 報告書』(2013)
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002tpzu-att/2r9852000002tq1b.pdf>)

2つの柱は密接に関連し、重層的なセーフティネットを構成する、と記されている。また、新しい生活支援体系における諸施策は、生活保護の受給者であるか否かを問わず、生活困窮者すべての社会的経済的な自立と生活向上を目指すものである、としている¹¹。

新たな生活困窮者支援制度の構築については、下記の7つの視点から議論が行われ、課題が示された。

- 新たな相談支援：谷間のない相談支援体制の構築のため、複合的な課題に対し包括的・一元的に対応できる支援事業の機能や、支援対象者を検討しながらも、地方自治体のみならず、社会福祉法人や社会福祉協議会、NPO等の民間団体も事業を実施できるような法整備を行うことが必要である。支援事業では、専門的な業務担当者を配置し、これらの事業に関わる人材育成についても対応を行うことが必要となっている。
- 就労準備支援：就労前の訓練には対象者の状態に応じた段階的な支援内容とし、その支援事業の主体も自治体を中心としながらも、社会福祉法人やNPO等の民間団体も参加できる制度設計を検討することが必要である。また支援対象者は稼働年齢世代を主体とし、支援事業は上記の新たな相談支援事業と連携しながら、半年から1年程度の実施期間を目安に実施すべきとの意見が上げられた。また事業の実施形態も、通所型のみならず宿泊型も検討すべきとの意見が挙げられた。
- 中間的就労：中間的就労事業の多くは、公的部門の受託から成り立っていることから、公共事業の受注の仕組みを検討することが必要である。また支援期間も上限を設けるべきではないこと、また事業の実施形態も、上記と同様、自治体以外の機関、特に一般の民間企業の参加を推進すべきとの意見もあった。さらに、中間的就労の適切性の観点から、支援事業者の認定制度や事業の透明性を高める配慮や、民間企業の研修受け入れや支援対象者の起業支援に対する財政的な支援を検討すべきとの意見も挙げられた。
- ハローワークと一体となった就労支援の抜本強化：ハローワークと地方自治体間での就労支援ワンストップ窓口を整備することにより、就労支援の対象者を生活困窮者にも拡充し、生活保護対象者の拡大防止につなげる。その際、ハローワークと福祉事務所の連携や、切れ目のない職業訓練支援策、フォローアップなどが必要とされている。
- 家計再建に向けた支援：生活困窮者の家計再建のため、金銭給付のみならず貸付という枠組みを検討する。その際、消費生活協同組合等が家計等の相談支援を行いながら貸付を行っている事例を参考にし、国や関係機関と連携しつつ、家計相談支援と併せた貸付の枠組みや、新たな相談支援事業でのアセスメントの活用を検討すべきとの意見があった。
- 住居の確保：離職による生活困窮者の支援の際に、住居の確保を支援する給付

¹¹ 厚生労働省社会保障審議会『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 報告書』(2013) p.5

金を制度化（住宅バウチャー、公営住宅や民間住宅手当等）するなど、生活保護の住宅扶助を切り出すことに関して、更なる議論が必要との意見があった。同支援計画に関しては、新たな相談支援事業とも連携したり、一時的な居住の支援や公営住宅の空き室情報の提供などを検討すべきとされた。

- 子ども・若者の貧困防止：貧困の連鎖を断ち切るために、貧困世帯の子ども・若者に対して学校教育から自立までの継続的な支援体制構築が必要とされている。その際には、継続的・寄り添い型の学習支援や社会性をはぐくむための支援、就労準備支援事業の宿泊型支援も検討すべきである。

生活保護制度の見直しについては、下記の5つの視点から議論が行われ、課題が示された。

- 切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化：保護開始段階、保護開始、就労開始段階、保護脱却段階、保護脱却後と、切れ目のない就労・自立支援事業を行い、生活保護からの脱却インセンティブを作るような方向性を模索すべきとの意見があった。
- 健康・生活面等に着眼した支援：社会福祉事務所による受給者の保健指導や健康診断に関する助言を行うための専門の職員の配置や、医療機関との連携を検討すべきである、また家計相談支援や住居支援も同時に行う必要がある。
- 不正・不適受給対策の強化：生活保護の不正受給対策の強化のため、地方自治体の調査・指導権限の強化や、制裁措置の強化、生活保護費の適性支給の確保のための代理納付や社会福祉事務所への扶養義務者に対する説明責任などの配慮といった点が検討された。
- 医療扶助の適正化：生活保護の医療扶助に関しては、医療機関の重複受診や医療品の横流しといった問題点が指摘されるため、取締りの強化とともに、社会福祉事務所の支援により受給者の健康増進、予防対策を行うこと、また指定医療機関の選定や、それに対する指導権限の強化が必要である。
- 地方自治体の支援体制整備：上記のような取り組みにおいて、生活保護受給者に対して適切な支援を実施するためには、福祉事務所のみならず、地方自治体の体制整備や負担軽減を行うことが必要である。

第3章 中間的就労とは何か

第1節 中間的就労の定義

「生活支援戦略」中間まとめにおいては、今後の改革の方向性として、「自治体とハローワークが一体となった就労支援体制（両者の一体的窓口や巡回相談等）を全国的に整備の上、生活保護受給者をはじめ、就労可能な生活困窮者を広く対象に、早期のアプローチを徹底するとともに、対象者の課題に応じた能力開発等の支援施策の充実を図るなど、就労支援を抜本的に強化する」とともに、「社会的な自立に向けたサポートをする仕組みを組み込んだ「中間的就労」をはじめとする「多様な就労機会」の確保を図る」ことを挙げている。

我が国の就労形態には、一般労働市場における自律的な労働（以下「一般就労」という。）と、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号。以下「障害者総合支援法」という。）に基づく就労継続支援事業等のいわゆる「福祉的就労」があるが、ここでいう「中間的就労」は一般就労と福祉的就労の間に位置づけられるものとしてとらえていく。

中間的就労は、直ちに一般就労を目指すことが困難な生活困窮者が、社会的な自立に向けたサポートを受けながら就労し、将来的に一般就労に移行することが目標とされている。しかしながら、実際には長期間中間的就労に留まる者、中間的就労が事実上、恒常的な就労形態になる者の存在も指摘されており、中間的就労の対象となる者（以下「対象者」という。）の状態に合わせた多様で柔軟な支援が求められている。

第2節 中間的就労の対象者像

1. 中間的就労の対象として想定される類型

本事業では、中間的就労支援の既存の取組み状況を把握するため、文献調査や検討会の委員の推薦により調査対象を選定し、17 か所の訪問ヒアリング調査を実施した（調査対象は p.5、ヒアリング調査結果の概要は巻末の資料参照）。

検討会での検討及びヒアリング調査の結果から、中間的就労の対象として想定される類型として、以下のような者が挙げられた。

- 生活保護受給者で自立支援プログラム等では就職に至らなかった者
- 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若しくはあった者又はニートの者
 - ・長期間失業状態が続いている者
 - ・未就職の高校中退者
- 法令に基づく身体障害者、精神障害者、知的障害者又は発達障害者（以下「身体障害者等」という。）であって、障害者総合支援法に基づく就労移行支援事業等の就労支援に関する障害福祉サービスを受けていない者や、身体障害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害を持つと認められる者や、障害を有する疑いのある者
- 社会的居場所を利用している者のうち、就労意欲のある者
- シングルマザー、就労先の見つからない若年者

2. ガイドライン案における対象者

新たな生活困窮者支援制度においては、生活困窮者に対する支援の「初期段階から、「谷間」のない総合相談や「待ちの姿勢」でない訪問型支援（アウトリーチ）、チームアプローチによる支援を展開し、「包括的」かつ「伴走型」の支援体制」が築かれることになっている。この新たな包括的・伴走型支援体制においては、その入口として総合的な課題に対応する相談支援機関が設けられ、対象者を一括して受け付けることになっている。

そのため、ガイドライン案では上記の具体例を踏まえつつ、対象者を「将来的に一般就労可能と認められるが、一般就労に就く上で、まずは本人の状況に応じた柔軟な働き方を認める必要があると判断される者であって、市町村又はその委託する者が運営する相談支援の仕組みにおいて、中間的就労に就くことが必要である旨の判定（アセスメント）を受けたもの」と定義した。

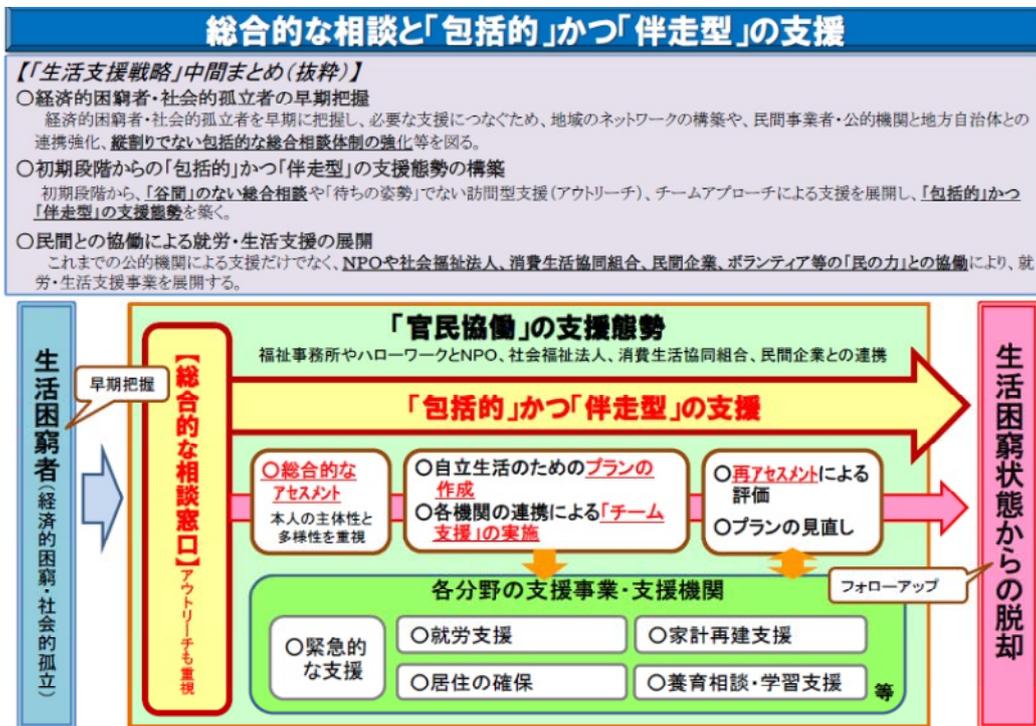
また、「生活保護受給に至る前の段階から早期に支援を行うことで、就労を実現するなど社会的・経済的自立が可能になるように支援する」¹²という今回の制度改正の目的を踏まえ、ガイドライン案における対象者は「経済的困窮者等の生活困窮者」とした。

なお、ガイドライン案における定義は、モデル事業の実施、ひいてはモデル事業を基に構築される生活困窮者支援体系を念頭に置いたものであって、これらの枠組みの範囲外で、

¹² 厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書（平成 25 年 1 月 25 日）

中間的就労の場を提供する事業所が独自にその他の者を受け入れることを妨げるものではないが、生活困窮者への就労の場の提供の適正性を確保する上で、当ガイドライン案に沿って行うことが望ましい。

図表 6 包括的・伴走型支援体制のイメージ



(資料) 厚生労働省「生活支援戦略」中間まとめ参考資料(平成24年7月5日)

第3節 中間的就労事業の定義及び理念

1. 中間的就労事業の定義

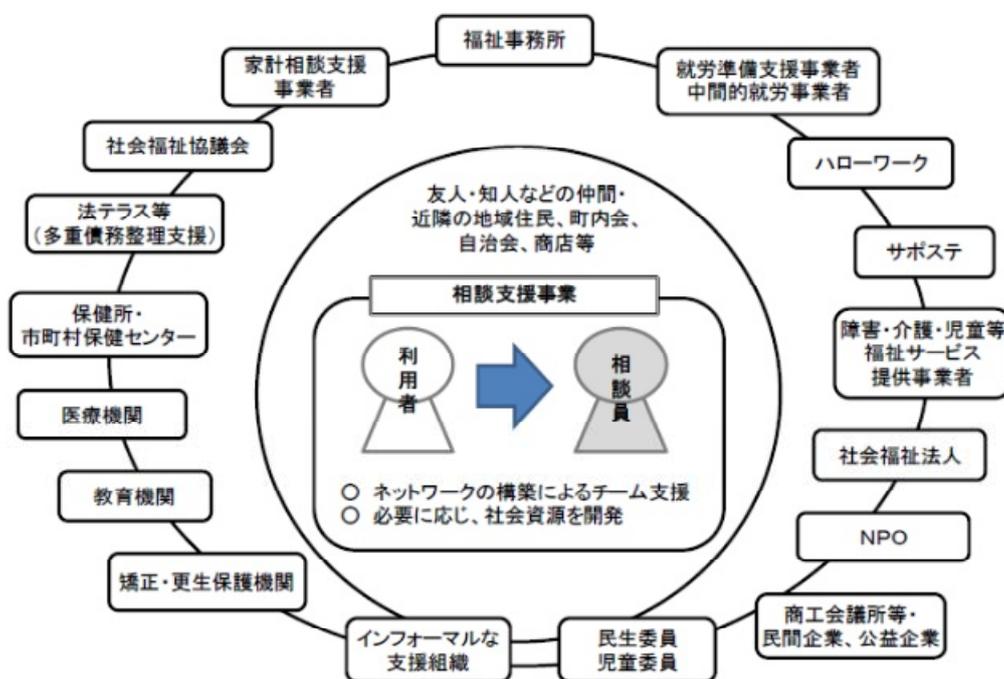
(1) 定義

平成 25 年度以降実施予定の中間的就労に関するモデル事業では、相談支援事業でのアセスメントを経て中間的就労に就くことが適当とされた生活困窮者に、その事業所等で中間的就労の場を提供する事業を「中間的就労事業」として実施する。

中間的就労事業は、生活困窮者の状況に応じた就労の場を提供するものであること、一般就労における支援とは異なる、社会的な自立に向けた支援を実施することを特徴としている。

中間的就労事業の実施においては、相談支援機関との連携が必須である。中間的就労は、新たな相談支援事業で、本人の同意の下に作成した支援計画に基づいて提供されることが必要であり、その支援計画の作成にあたっては、相談支援機関と中間的就労の場を提供する事業者等が参加した支援調整会議を行い、当該支援計画が適切であるかどうかの確認等を行う必要がある。また、中間的就労が提供されている間は、支援計画の達成状況について、相談支援機関による定期的な評価を受ける必要がある¹³。

図表 7 新たな相談支援事業と中間的就労の場を提供する事業者等とのネットワーク



(資料) 厚生労働省社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」報告書
(平成 25 年 1 月 25 日)

¹³ 新たな相談支援事業の詳細については、平成 24 年度社会福祉推進事業「生活困窮者支援プロセスモデル事業」報告書(一般社団法人北海道総合研究所調査会)を参照されたい。

(2) 既存の類似制度との関係

中間的就労事業と類似の制度として、「トライアル雇用」、「外国人技能実習制度」、「インターンシップ」がある。ここでは、これら類似制度の概要、中間的就労事業との類似点・相違点をまとめた。

中間的就労事業は、後述のとおり、雇用契約を締結した上で、支援付きの就労を行う段階（雇用型）と、雇用契約を締結せず、訓練として就労を体験する段階（非雇用型）がある。雇用型と非雇用型の2つがある点では、インターンシップと共通点がある。外国人技能実習制度も、以前は、1年目は「研修」期間として労働関係法令の適用を受けなかったが、法改正により、「技能実習」の在留資格が設けられ、労働関係法令が適用されるようになった。

また、トライアル雇用は、職業経験、技能、知識等により就職が困難な者を対象とする点で中間的就労事業との類似点があるが、中間的就労事業は、一般就労に就く上で期間を含め、本人の状況に応じた支援を必要とする点に特徴がある。

トライアル雇用

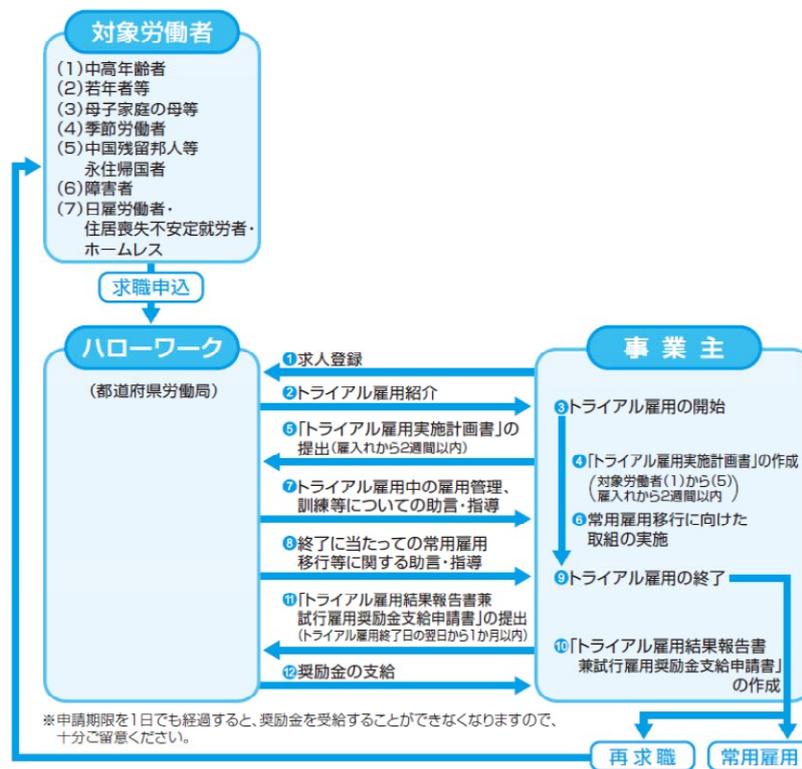
厚生労働省の資料¹⁴によれば、トライアル雇用とは、事業主が、業務遂行に当たっての適性や能力などを見極め、その後の常用雇用への移行や雇用のきっかけとするため、職業経験、技能、知識等により就職が困難な求職者を試行的に短期間雇用（原則3か月）する場合に試行雇用奨励金が支給されるものである。雇用期間は原則3か月であるが、1か月または2か月の実施や、実施後に一定期間延長することも可能である。また、試行雇用奨励金は「対象者1人につき、月額40,000円×最大3か月間」とされている。

トライアル雇用の対象となる労働者は、中高年齢者（45歳以上の者）、若年者等（45歳未満の者）、母子家庭の母等、季節労働者、中国残留邦人等永住帰国者、障害者、日雇労働者・住居喪失不安定就労者・ホームレスである。

このうち、から の対象労働者をトライアル雇用する場合には、常用雇用の移行の促進を図る観点から、トライアル雇用期間中の労働条件、トライアル雇用中に講じる措置（どのような指導・訓練等を実施するのか）、常用雇用への移行のための要件（どのくらいの業務遂行が可能であれば常用雇用できるか）等に関する「トライアル雇用実施計画書」を作成し、対象労働者の同意を得た上で、ハローワークに提出することが求められている。

¹⁴ 厚生労働省「トライアル雇用事業のご案内」
(<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/c02-1.html>)

図表8 トライアル雇用事業の流れ



(資料) 厚生労働省「トライアル雇用事業のご案内」
(<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/josei/kyufukin/c02-1.html>)

外国人技能実習制度

公益財団法人国際研修協力機構(以下「JITCO」という。)の資料¹⁵によれば、外国人技能実習制度とは、開発途上国等における経済発展・産業振興の担い手となる人材の育成を行うために、先進国の進んだ技能・技術・知識を修得させようというニーズに応えるため、諸外国の青壮年労働者を一定期間(最長3年)産業界に受け入れて、雇用関係の下、産業上の技能等を修得してもらう仕組みである。

外国人技能実習生を受け入れる方式には、本邦の企業等(実習実施機関)が海外の現地法人、合併企業や取引先企業の職員を受け入れる「企業単独型」と、商工会や中小企業団体等営利を目的としない団体(監理団体)が受け入れ、傘下の企業等(実習実施機関)が技能実習を実施する「団体監理型」がある。

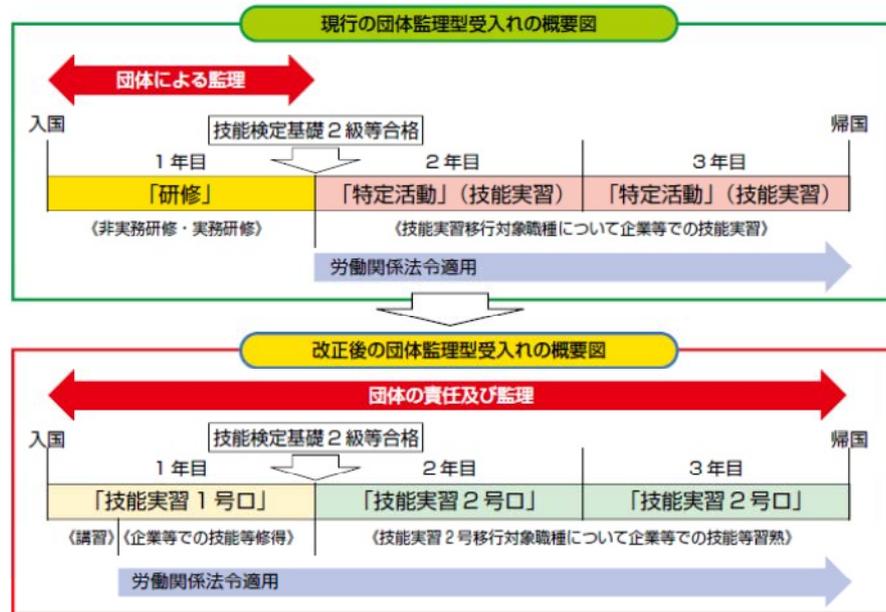
外国人技能実習生の在留資格は「技能実習」であり、「雇用契約に基づく技能等修得活動」であることが明記されている。以前は「研修」の在留資格で入国・在留していたが、研修生・技能実習生の受け入れ機関の一部に、本来の目的を十分に理解せず、実質的に低賃金労働者として扱う等の問題が生じていたため¹⁶、平成21年7月15日、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に

¹⁵ 公益財団法人国際研修協力機構ウェブサイト (http://www.jitco.or.jp/system/seido_enkakuhaikei.html)

¹⁶ 法務省「新しい研修・技能実習制度について」リーフレット(<http://www.moj.go.jp/content/000023246.pdf>)

に関する特例法の一部を改正する等の法律」の公布により、制度が改正された¹⁷。
 新制度においては、上記に加え、「監理団体による指導・監督・支援体制の強化、運営の透明化」、「監理団体等が重大な不正行為を行った場合の受入れ停止期間の延長」、「欠格要件の新設」等の要件が盛り込まれたところである。

図表 9 技能実習制度の概要



(注) 上図は制度改正前、下図は制度改正後の概要を示している。
 (資料) 法務省「新しい研修・技能実習制度について」リーフレット
 (<http://www.moj.go.jp/content/000023246.pdf>)

インターンシップ

平成9年9月18日に、当時の文部省・通商産業省・労働省が発表した「インターンシップの推進に当たっての基本的考え方」¹⁸によれば、インターンシップとは、一般的には、学生が企業等において実習・研修的な就業体験をする制度のことである。「学生が在学中に自らの専攻、将来のキャリアに関連した就業体系を行うこと」として幅広く捉えられ、大学等の教育サイド及び学生には「教育内容・方法の改善・充実」、「高い職業意識の育成」、「自主性・独創性のある人材の育成」、企業等には「実践的な人材の育成」、「大学等の教育への産業界等のニーズの反映」、「企業等に対する理解の促進」と多くの意義があるとされている。

その一方で、インターンシップ実施体制の整備、インターンシップに要する経費負担や学生に対する報酬支給の扱いなど経費に関する問題、安全・災害補償等の確保等が、学生を受け入れる企業等における留意事項として挙げられている。

このうち、経費に関する問題について、文部科学省高等教育局専門教育課「インターンシップの導入と運用のための手引き～インターンシップ・リファレンス～」(平成21年7

¹⁷ 国の機関、JICA等が実施する公的研修や実務作業を伴わない非実務のみの研修は、引き続き在留資格「研修」で入国・在留することができる。

¹⁸ 厚生労働省ウェブサイト (<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002b9xq-att/2r9852000002ba3w.pdf>)

月)によれば、現状、経費・報酬ともに原則無償のケースが多いが、受入先の申し出があった場合には受けているケースもみられる。同手引きでは、「受入先の判断により経費・報酬を支給することも一つの方法」、「長期の実施期間や受入先が遠距離の場合は、学生の食事や交通費等の負担増を解消する方法を検討することも重要」としている。

また、インターンシップの内容によっては、受入先と学生との間に使用従属関係等があり、労働基準法等が適用される形態も見られる。

2. 中間的就労事業の理念

中間的就労事業の実施にあたっては、対象者の人権を尊重し、就労を通じて対象者の生きがい・やりがいを醸成することによって、自立を促すことが重要である。

そのため、中間的就労事業が安価な労働力の不当な搾取となることがあっては決してならない。中間的就労事業を実施する事業所（以下「中間的就労事業所」という。）及び当該事業所を運営する事業者には一定の要件を満たしていることが求められ、その事業内容、就労支援内容等について適切である旨の認定を受けることが必要である。

第4章 中間的就労事業所のあり方

第1節 中間的就労事業所に求められる要件

中間的就労事業は、対象者に対して、社会的な自立に向けた支援を行うことをその目的としているため、中間的就労事業所には「就労支援体制に関する要件」、「対象者の処遇に関する要件」を満たすことが必要とされる（詳細は後述）。

また、中間的就労事業所を運営する事業者（以下「中間的就労事業者」という。）には、健全かつ継続的に事業を運営する能力が求められるため、ガイドライン案では「法人格に関する要件」、「経営能力に関する要件」、「情報の公開に関する要件」を満たす必要があるものとした。また、一定の事由に該当する場合は、事業者として適切でないものとした（欠格事由）。

- 法人格に関する要件
 - ・ 社会福祉法人、NPO 法人、消費生活協同組合、営利法人等、法人格を有していること。
- 経営能力に関する要件
 - ・ 当面、経営を維持・継続できる財務的基礎を有すること。
- 情報の公開に関する要件
 - ・ 就労支援体制、具体的な訓練や支援付き雇用における作業の内容、利用状況等について、ホームページ等において公開すること。
- 欠格事由（例）
 - 社会福祉又は労働基準に関する法律の規定により、罰金以上の刑に処せられ、その執行を終わり、又は執行を受けることがなくなった日から起算して5年を経過しないもの
 - 中間的就労事業を行う事業所の認定の取消しを受けた者で、当該取消しの日から起算して5年を経過しないもの
 - 暴力団員等を業務に従事させ、又は業務の補助者として使用するおそれのあるもの
 - 破壊活動防止法（昭和27年法律第240号）第5条第1項に規定する暴力主義的破壊活動を行ったもの
 - 風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号）第2条第1項に規定する風俗営業又は同条第5項に規定する性風俗関連特殊営業に該当する事業を行うもの
 - 会社更生法（平成14年法律第154号）第17条の規定に基づく更正手続開始の申立てが行われているもの又は民事再生法（平成11年法律第225号）第21条第1項の規定に基づく再生手続開始の申立てが行われているもの
 - 破産者で復権を得ないもの
 - 役員のうち から までのいずれかに該当する者があるもの

上記のほか、その行った中間的就労事業(過去5年以内に行ったものに限る。)に関して不適切な行為をしたことがある又は関係法令の規定に反した等の理由により中間的就労事業を行わせることが不適切であると都道府県知事が認めたもの

但し、「経営能力に関する要件」については、事業者の新規参入を促す観点から、要件を満たさない場合であっても、別途何らかの支援策を講じる必要性が指摘されている。

また、欠格事由(例)について、例えば「暴力団員等を業務に従事させ、又は業務の補助者として使用するおそれのある者」は、実際に該当しているか否かの確認が非常に困難であるとの指摘もみられ、欠格事由の設定により不適切な事業者をすべて事前に排除することは困難と考えられることから、関係機関の連携等を通じて、認定事業者において、利用者に対して就労支援プログラムに沿った適切な訓練が実施されているか等について把握し、不適切な事業運営が行われている場合や事後に欠格事由が判明した場合に、事業者の認定取消しや当該事業者の利用者保護に関する対応等を行っていくための体制づくりも課題となる。

第2節 中間的就労事業所の事業形態

1. 事例からみた事業形態の分類

(1) ヒアリング調査における訪問先の分類

ヒアリング調査における訪問先の事業形態をみると、以下の2つの軸で分類することができた。

- 生活困窮者が就労者のどの程度の割合を占めているか
- 独自に生活困窮者のための就労場所を持っているかどうか

就労者に占める生活困窮者の割合

まず、就労者に占める生活困窮者の割合をみると、就労を支援する法人のスタッフを除く就労者の全てあるいは大多数が生活困窮者である事例がみられた(ワーカーズコープ所沢森の102(とうふ)工房、栃木県若年者支援機構、ワーカーズ・コレクティブ協会、まごころ、エスアールフードプロデュース(風のとき)、青少年就労支援ネットワーク静岡、おしごと興業「とらんぽりん」、文化学習協同ネットワーク、わっぱの会、釧路市・釧路社会的企業創造協議会、豊中市、京都府)。これらの団体は、生活困窮者の自立そのものを目的に団体を設立していることが多い。なお、釧路市・釧路社会的企業創造協議会、豊中市、及び京都府は、他の事例が団体中心の取組みであるのに対して、自治体が中心となって取り組んでいる点が特徴である。

一方、必ずしも生活困窮者の自立を団体の目的としている訳ではないが、一般就労者あるいは福祉的就労者の中に、生活困窮者を受け入れている事例も見られた(一麦会、生活クラブ風の村、まちの学び舎ハルハウス、生活科学運営)。

生活困窮者のための独自の就労場所の有無

次に、生活困窮者のための就労場所をどのように確保しているかについてみると、自ら独立して事業を運営し、独自の就労場所を確保している団体が多かった（一麦会、生活クラブ風の村、ワーカーズコープ所沢 森の 102（とうふ）工房、ワーカーズ・コレクティブ協会、まごころ、まちの学び舎ハルハウス、エスアールフードプロデュース（風のとき）、文化学習協同ネットワーク、おしごと興業「とらんぼりん」、わっぱの会、生活科学運営、釧路社会的企業創造協議会、豊中市）。

一方、独自の就労場所を持たず、地域の事業所との連携により就労場所の提供を受け、法人のスタッフの同行の下で就労をさせている団体もみられた（栃木県若年者支援機構、青少年就労支援ネットワーク静岡、釧路市）。

図表 10 ヒアリング調査 訪問先の分類

	就労者全員あるいはほとんどが生活困窮者	一般就労者・福祉的就労者の中に生活困窮者を受け入れ
独自の就労場所あり	ワーカーズコープ所沢 森の 102（とうふ）工房 ワーカーズ・コレクティブ協会 まごころ エスアールフードプロデュース（風のとき） 文化学習協同ネットワーク おしごと興業「とらんぼりん」 わっぱの会 釧路社会的企業創造協議会 豊中市	一麦会 生活クラブ風の村 まちの学び舎ハルハウス 生活科学運営
独自の就労場所なし	栃木県若年者支援機構 青少年就労支援ネットワーク静岡 釧路市 京都府	

（注 1）釧路市と釧路社会的企業創造協議会は一体となって活動している。しかし、釧路市は生活保護受給者の一般事業所における実習・訓練を支援しており、独自の就労場所を持たない。一方、釧路社会的企業創造協議会の取組みは、団体自身が受給者の就労場所を提供するものであるため、本表では分けて記載した。

（注 2）17 か所の訪問先のうち、インクルージョンネット横浜は、横浜パーソナル・サポート・サービスの支援を行う団体で、他の団体とは位置づけが異なるため、上記の分類には含めていない。

(2) 韓国の事例

韓国では、2007 年 4 月に社会的企業育成法が施行され、生活困窮者に対する支援が行われている。五石委員の論文¹⁹によれば、生活困窮者について、韓国では「脆弱階層」と表現されることが多いが、世帯月平均の所得が全国世帯の平均所得の 100 分の 60 以下である人、もしくは 高齢者、障害者、性売買被害者、若年者、北朝鮮離脱住民、DV 被害者、結婚移民、再生保護対象者等を対象としている（社会的企業法施行令第 2 条）。

また、「社会的企業」を運営するためには、雇用労働部長官の認証が必要であり、社会的企業の目的として、脆弱階層への社会サービスや雇用の提供が規定されていること、社会サービスや雇用の提供を受ける者のうち脆弱階層の割合が 50%以上であること（2013 年 12 月 31 日までは 30%以上）等が定められている。

¹⁹ 五石敬路「韓国における社会的企業制度の系譜と展開」都市問題第 103 巻第 6 号、2012 年 6 月号

2. ガイドライン案における事業形態

(1) 「社会的企業型」と「一般事業所型」

上記のヒアリング調査結果、及び我が国に先行して中間的就労事業に取り組んでいる韓国の事例を参考に、ガイドライン案における中間的就労の事業形態は以下2種類の類型とした。

- 就労者（当該事業所において、雇用又は非雇用の形で労働又は訓練を行うものを総称する。以下同じ。）の中に対象者である経済的困窮者等が一定割合以上含まれる、事業所を経営する類型（社会的企業型）
- 社会的企業ではない事業所（以下「一般事業所」という。）において、対象者である経済的困窮者等を雇用又は非雇用の形で受け入れる類型（一般事業所型）

社会的企業型

「社会的企業」の定義には現在のところ統一されたものはなく、各機関によって異なっている。例えば、経済産業省「ソーシャルビジネス推進研究会報告書」（平成23年3月）では、社会的企業を「ソーシャルビジネスを行うことを目的として活動する事業主体」と定義している。また、ソーシャルビジネスとは「様々な社会的課題（高齢化問題、環境問題、子育て・教育問題など）を市場として捉え、その解決を目的とする事業」であり、「社会性」「事業性」「革新性」の3つを要件とする」としている。ここでは、企業のCSRの取り組み等も含めた広い範囲で「社会的企業」という言葉が用いられている。

しかしながら、本事業におけるガイドライン案では、「社会的企業」という言葉を「企業の目的として、生活困窮者への就労機会の提供、地域社会への貢献等の要素が含まれている事業所、かつ就労者（非雇用形態による訓練を受けている者を含む。）に占める対象者の割合が一定割合を占める事業所であって、その他の要件を満たしているもの」という限定した意味で用いていることに注意が必要である。

なお、ガイドライン案では、自ら独立して事業を運営するほか、独自に経済的困窮者等のための就労場所を持たないNPO法人等が、地域の事業所と連携し、スタッフの同行の下、対象者に就労体験を行わせる方式も、「社会的企業型」として位置づけることとした。

この定義によると、ヒアリング調査の訪問先の中では、ワーカーズコープ所沢森の102（とうふ）工房、ワーカーズ・コレクティブ協会、まごころ、エスアールフードプロデュース（風のとこ）文化学習協同ネットワーク、おしごと興業「とらんぼりん」、わっぱの会、栃木県若年者支援機構、青少年就労支援ネットワーク静岡、釧路社会的企業創造協議会が「社会的企業型」に該当する。

一般事業所型

「一般事業所型」とは、一般事業所が、相談支援機関等を介して、同相談支援機関等のアセスメントを受けた対象者を若干名受入れ、非雇用・雇用いずれの場合も、当該事業所の就労支援担当者による支援の下、就労を行う形態である。

ヒアリング調査の訪問先の中では、一麦会、生活クラブ風の村、まちの学び舎ハルハウス、生活科学運営が「一般事業所型」に該当する。

現在のところ、一般事業所型の取組みはあまり多くはないが、将来的に中間的就労事業を広く普及させる上で、社会的企業に比べて圧倒的に事業所数が多い一般事業所の役割は非常に大きい。

特に、障害者総合支援法に基づく就労継続支援事業を既に実施している社会福祉法人が数名の対象者を受け入れる形態など、既存の資源やノウハウを有し、社会的役割の大きい団体（社会福祉法人、生活協同組合、特例子会社等）による積極的な取組みが望まれる。

3. 中間的就労事業所の認定

ガイドライン案では、中間的就労事業所の認定は都道府県、政令指定都市及び中核市（以下「都道府県等」という。）が行うこととした。労働市場圏の範囲の問題や対象者数を考えると、事業所の認定は、一般市や町村よりも都道府県等で行うことがより適切であると考えられる。

また、中間的就労事業所の認定にあたっては、委員会形式による審議等、地域の関係者の意見を聞く仕組みを設けることとしてはどうか、との意見があった。その場合、意見聴取の主体としては、中間的就労事業所が、特に社会的企業型の場合、地域企業に競合し得る存在であることを踏まえると、例えば、当該地域の関係行政機関や相談支援機関の他、労働組合、業界団体等、地域のステークホルダーも想定される。

更に、認定を受けた中間的就労事業所については、中間的就労に関する情報の公開（対象者に支払う賃金・工賃等）や報告義務等を課すべきである。

第5章 中間的就労の就労内容

第1節 中間的就労に適した業種・業務内容

1. 中間的就労に適した業種

ヒアリング調査では、中間的就労に適した業種の例として、以下のようなものが挙げられた。

- 社会福祉施設での介護の補助、ベッドメイク、清掃等
- 地域の公園、公道等の公共空間の清掃等の業種
- 農業に関する業種（生産、加工若しくは販売又はこれらを組み合わせた第6次産業に係るもの）
- パンやクッキー、豆腐など食品の製造・加工・販売
- クリーニング、食堂での配膳、後片付け等の地域に根ざしたサービスに係る業種
- 事務補助や配送補助

しかしながら、過去の事例にとらわれず、中間的事業所自ら仕事を探すことが望ましいとの考え方から、ガイドライン（案）では業種の限定は不要とし、具体例も記載せず、以下の留意事項の記載に留めた。

- 経済的困窮者等の場合、地域のニーズに適合した業種に携わることにより、社会とのつながりが生まれやすいこと
- 特に、公益的な内容の業種に就くことにより、地域社会に貢献しているという自覚や、就労意欲の増進につながると見込まれること

但し、検討会では、業種を指定したほうが多くの中間的事業所が参入しやすいのではないかという意見もみられ、モデル事業を通じて引き続き検討する必要がある。

2. 中間的就労に適した業務・作業内容

ヒアリング調査では、中間的就労に適した業務・作業内容の特徴として、例えば以下のような意見が挙げられた。

- 作業内容が分かりやすい単純作業が適している。
- 失敗してもやり直せばいい作業、1日の仕事を2~3人で行うことができる作業が適切である。
- 地域のニーズに合わせた業務
- 屋外で肉体労働を行うことにより、基礎体力がつき、精神状態もよくなっていく。緑豊かな公園等での作業は、意欲・体力・精神力の向上に資する。
- 様々な業務があり、多数の人が働くことができる環境がよい。

また、就労している人からは、以下のような意見があった。

- 生産者から商品を預かり、直売所のスタッフと協力して商品が売れるよう工夫し、実際に物が売れることは面白い。今後のこの仕事を続けたい。
- 何よりも楽しいのが直売所のスタッフ、その関係者、お客様、農家など色々な人

と話をすること。

反対に中間的就労に馴染まない業務・作業内容に関しては、以下の意見がみられた。

- 細かい作業が必要な業種は中間的就労に馴染まない。
- 個人の所有物など代替のきかないものは取り扱わない。
- (中高年の生活保護受給者の場合)パソコンを使う事務系の仕事はあまりふさわしくないこともある。
- (社会的孤立者の場合)生活経験が少ないと行動を判断しづらい業務(調理、配送、保育、家事・介護等)は、就労が難しい。高齢者の生活支援は特に難しい。

中間的就労の対象者については、専門的な技能及び知識を持っていることや、それを生かした業務を行うことができる可能性が一般的に低いと想定される。また、対象者の中には、一定の作業量を定時に行うことができない者が一定程度含まれる。

そのため、対象者の個々の適正を把握した上で、必要に応じて既存の業務を分解すること等により、対象者に適した作業を設定し、軽易な作業を割り当てることが適当である。但し、対象者の知識や経験から、「軽易な」作業がふさわしいとは言えないケースもあるという意見もみられた。

第2節 就労のあり方

1. 就労日・時間の考え方

ヒアリング調査の訪問先では、中間的就労の対象者の状態にあわせて、1日の就労時間を短くしたり、週1回からの勤務を認めるなど、その人の個性や事情に合わせた多様な働き方をつくり出していた。

このような現状を踏まえ、ガイドライン案では、「毎日の就労を求めないことや、午前のみ又は午後のみ就労を認める等、個々の対象者の状況に応じた就労の仕方を認めることが求められる」とした。

なお、中間的就労事業に取り組む中で、対象者がステップアップしていくことが考えられるため、柔軟な運用ができる仕組みづくりが必要である。

2. 就労の実施形態

中間的就労事業所での就労の実施形態としては、以下のような形態が想定される。

- 対象者が単身又は対象者同士のグループで中間的就労事業所又は地域の協力事業所に通所し、業務時間中も自律的に、あらかじめ決められた作業を行う形態
- 社会福祉法人、NPO 法人等の支援スタッフが対象者に同行し、対象者が、当該スタッフの指示の下、地域の協力事業所等の中で、訓練として軽易な作業を行う形態

例えば、後者の事例として、ジョブトレーナー(法人の支援スタッフ)1名と若者3名の計4名でグループワークを実施している、栃木県若年者支援機構の取組みが挙げられる。

第6章 事業所における就労支援

第1節 中間的就労における就労支援の考え方

中間的就労は、一般就労に直ちに就くことができない者に対し、本人の状況に応じた就労の場を提供するものである。前述のとおり、実際には長期間中間的就労に留まる者や、中間的就労が事実上、恒常的な就労形態になる者の存在も指摘されているが、その最終的な目標は、対象者が支援を要せず、自律的に就労することができるようになることである。このため、中間的就労事業所においては、対象者の就労状況を適切に把握し、作業内容について助言を行うほか、自治体（相談支援機関を含む。）やハローワークとも連携の上、対象者が一般就労に就くことができるようにするための相談援助その他の支援を行うことができる体制の整備が求められる。

中間的就労事業においては、対象者と雇用契約を締結する場合（以下「雇成型」という。）と雇用契約を締結しない場合（以下「非雇成型」という。）の双方を認めるが（後述）、特に、労働基準法や最低賃金法等の雇用法制の適用対象外にある「非雇成型」の対象者の人権をいかにして守るかという視点が非常に重要である。対象者の意思を尊重し、担保するため、福祉的な観点から中間的就労事業の状況を判断・支援する、当事者以外の第三者機関の関与も必要である。

また、「生活支援戦略」の下での中間的就労については、就労期間をどのように設定するのかということがひとつの論点になっている。そのため、モデル事業を通じて、就労期間の設定の基準についても検討していく必要がある。

第2節 支援内容

1. 就労支援担当者の配置

中間的就労の特徴は、社会的な自立に向けたサポートをする仕組みが組み込まれていることである。そのためには、日々の就労の中で、対象者の状況を把握し、適切な支援を行い、必要に応じて関係機関との調整等を図る者が必要となる。

そこで、ガイドライン案では、中間的就労事業所において、対象者の就労支援に係る以下の から までの業務を行う者を「就労支援担当者」と位置付け、中間的就労事業所に1名以上配置することとした。

就労支援プログラム（後述）の作成

対象者の就労状況の把握、助言指導

対象者に対する一般就労に向けた相談援助

生活支援、健康管理の指導

相談支援機関との連絡

その他対象者の一般就労に向けた支援に関する業務

ガイドライン案では、中間的就労事業所の負担を考慮し、就労支援担当者は他業務との兼

務を認め、人員配置基準は特に設けていない。しかしながら、検討会では、対象者の人数にかかわらず、就労支援担当者が 1 人でよいとすると、支援のレベルや内容が中間的就労事業所によって異なることになり、不平等ではないかという指摘があった。就労支援担当者の配置基準の要否、必要な場合の基準内容については今後の検討課題とする。なお、既に就労支援担当者を配置している生活クラブ風の村によれば、専任の就労支援担当者 1 人あたり担当可能な対象者数は約 20 名とのことだった。

また、就労支援担当者にはガイドライン上は特段の資格要件は求めないこととするが、対象者の就労支援に関わるという業務の性格上、カウンセリングの知識や技術、人事・労務管理に関する一定の知識を持っている者であることが望ましい。

更に、ヒアリング調査の訪問先からは、就労支援担当者に求められる点として以下のようなものが挙げられた。

- 対象者にあわせて、迅速かつ臨機応変に、適切な対応策を選ぶ「目」
- 定期的なモニタリングや相談において、対象者の何気ない言葉にみられる意欲ややる気を見逃さない。
- 本人が出来ないことではなく、出来ることをみつけて業務に繋げていく姿勢
- 対象者の生育歴などの背景を踏まえ、対象者のよいところを把握して次のステップアップに繋がられる能力
- 対象者を「共に働く仲間」としてみる姿勢。対象者に共感する姿勢。

このような知識や能力を身につけるため、就労支援担当者の育成・スキルアップの仕組みが必要となるが、個々の中間的就労事業所で研修等を実施することは負担が大きく、事業所間でバラつきが生じる可能性もある。そこで、キャリア・コンサルティング基礎講習等、既存の研修を活用することによって、一定のレベルの研修を各地で受講できるようにすることが望ましい。また、今後新たに設けられる、相談支援機関の就労支援員のための研修を活用することも有効と考えられる。

なお、将来的には、過去対象者であった者が就労支援担当者となり、ピアカウンセリングの手法を含めた支援を行うことや、対象者が就労支援担当者の支援を受けて中間的就労を行いながら、他の対象者に対してピアカウンセリング等の支援を行うことも考えられる。例えば、釧路市では生活保護受給者の中からリーダーを選び、ピアカウンセリングを行っている。また、栃木県若年者支援機構や京都府のまごころにおいても、かつて支援を受けていたひきこもりの若者を活用している。

2. 就労支援プログラムを通じた状況把握及び評価

就労支援担当者の業務として記載したとおり、中間的就労事業所においては、個々の対象者について、中間的就労の実施内容、目標等を記載した就労支援プログラムを作成することとした。

ガイドライン案において、就労支援プログラムに記載すべき事項は、以下のとおりとしているが、モデル事業を通じて追加事項がないかどうか、具体的にどのような内容を記載するかについて検討していく。

中間的就労を通じた短期的目標

短期的目標に沿った就労支援の方針

本人が当面希望する就労内容

本人が長期的に目標とする就労内容

期間中に行う就労内容（時間、場所、受入事業者による指示・管理の範囲を含む。）

就労に加え、就職のために必要なスキルの習得のための支援（職場でのマナーやコミュニケーション能力の向上等に関する指導の実施、職業人講話等）の内容

（非雇用型は、上記に加え、以下の事項についても留意事項として明記）

所定の作業日、作業時間に、作業に従事するか否かは、対象者の自由であること。また、所定の作業量について、所定の量を行うか否かについても、対象者の自由であること。

作業時間の延長や、作業日以外の日における作業指示が行われないこと。

所定の作業時間内における受注量の増加等に応じた、能率を上げるための作業の強制が行われないこと。

欠席・遅刻・早退に対する手当の減額制裁がないこと（実作業時間に応じた手当を支給する場合においては、作業しなかった時間分以上の減額をすることがないこと）。

作業量の割当、作業時間の指定、作業の遂行に関する指揮命令違反に対する手当等の減額等の制裁がないこと。

このような就労支援プログラムについては、対象者に見合った処遇をするため、特に非雇用型の場合に不当な処遇をすることのないよう、定期的に見直しを図る必要がある。見直しの期間は、検討会での検討及びヒアリング結果を参考に「概ね3～6か月程度」とした。例えば、生活クラブ風の村では、公平な処遇、本人の振り返りやモチベーションの向上やスキルアップのため、雇用契約のある者は「人事考課表」、「自己点検表」、雇用契約のないコミューターは「個別支援計画」を作成している。人事考課表では、職場のきまりごと、責任感、向上心、報告・連絡・相談、及び個別目標について5段階で評価をしている。コミューターについては、その人にあった処遇をするため、3か月に1度は見直し（振り返り）を行っている。また、京都府においては、中間的就労のモデル的な事業として、原則1か月ごとにアセスメントを行う事例もみられた。

図表 11 生活クラブ風の村における就労支援プログラム（個別支援計画）
（ユニバーサル就労開始時に作成するもの）

個別支援計画（コンピューター（無償／有償））の方 個別支援計画書①

・本人にとっての振り返りや公平な処遇、モチベーションの向上やスキルアップを目的としています。

※個別支援計画①：ユニバーサル就労開始時に作成

氏名			就労開始日	平成	年	月	日
事業所名			ユニバーサル就労支援室 担当書				
本人の希望する内容 （開始時）	【しごと内容】※アセスメントシートSTEP2「本人が職場をみて希望する仕事の内容（開始時）」の内容を記載。			【はたらき方】※アセスメントシートSTEP2「本人が職場をみて希望する雇用形態（開始時）」の内容を記載。			
本人の希望する内容 （将来）	【しごと内容】※アセスメントシートSTEP2「本人が職場をみて希望する仕事の内容（将来）」の内容を記載。			【はたらき方】※アセスメントシートSTEP2「本人が職場をみて希望する仕事の内容（将来）」の内容を記載。			
将来の目指す内容	【しごと内容】※ご本人の希望や、職場実習の様子等をふまえて、所属先・外部就労支援団体等と相談し記載。			【はたらき方】※ご本人の希望や、職場実習の様子等をふまえて、所属先・外部就労支援団体等と相談し記載。			
支援方針	①コンピューターの理由 ※STEP4の内容を記載。 ②ステップアップ・振り返りの目安 ※本人の希望や職場実習の様子等をふまえて、ステップアップの大まかな流れや振り返りの頻度、目安を記載。 ③職場、ユニバーサル就労支援室、外部就労支援団体等の関わり方 ※雇用契約に向けた支援のそれぞれの関わり方を具体的に記載。						

（資料）生活クラブ風の村ご提供資料

図表 12 生活クラブ風の村における就労支援プログラム（個別支援計画）
（継続支援面接ごとに作成するもの）

個別支援計画②

※個別支援計画②：継続支援面接毎に作成

氏名	(例) Aさん		作成日	(例) 平成 22年 1月 20日			
事業所名	(例) 日事業所		ユニバーサル就労支援室 担当書 (例) C				
現在のはたらき方	(時間/日 x 日/週 : 曜日)						

	項目	課題	支援内容	振り返り
短期目標 (3ヶ月後) ※期間はその人の状況に合わせて 検討する。	(例) 掃除	(例) ※より具体的に数値や率で記載。		※次回の面接時に支援室担当書が記載。
	(例) 連携	(例) ご利用者が帰る16時から16時半までの間に、お風呂場の掃除を終わらせる。	(例) ・業務チェックリストの作成(事業所)	
	(例) 介護補助	(例) 3月31日までに、清掃の業務をしている際にも、ご利用者がお風呂からあがってきたら、ドライヤーかけやお茶出しを優先するなど、臨機応変な対応をできるようにする。	(例) ・振り返りノートの記入(ご本人) ・定期的な聞き取り(支援室)	(例) ・業務チェックリストによって、範囲の職員も作業を把握でき、指導に生かされた(事業所) ・臨機応変な対応については、どのように指導したらよいのか分からない(事業所) ・振り返りノートは毎回就業後に記入するのは大変だった(ご本人) ・月一程度の聞き取りでは、進捗をきちんと把握できていないことがあった(支援室) ※振り返りであった課題を反映し、次回の期間を設定して、短期目標を作成。
	(例) 人間関係	(例) 週に1度、所長さんと話す。1日に3回、一緒にはたらき職員と話す。	(例) ・振り返りノートの記入(ご本人) ・定期的な聞き取り(支援室)	

（資料）生活クラブ風の村ご提供資料

就労支援担当者は、中間的就労を通じた短期的目標（前記 ）の達成状況を確認し、一般就労に向けた能力の向上度合いを評価するとともに、対象者と面談の上、新たな短期的目標及びそれに沿った方針（前記 ）を定め、次期の就労支援プログラムを作成することとする。

なお、対象者について、就労支援担当者を中心とした何人かのチームで支援している場合、そのチーム全体で協力しあい、点検・評価することが望ましい。

また、就労支援担当者の負担軽減のため、中間的就労事業所もしくは当該事業所を運営する事業者の中に、別途就労支援部署を設けると非常に有効である。

第7章 対象者の就労条件

第1節 雇用関係の考え方

1. 雇用契約の有無に係る整理

対象者の雇用契約の有無に関連して、ヒアリング調査の訪問先では、雇用型と非雇用型の両方の事例がみられた。小規模な NPO 法人等では、「有償ボランティア」の仕組みを用いて活動しているところが多いという指摘もみられた。

このような現状を踏まえ、ガイドライン案では、中間的就労が軽易な作業を中心とする業務内容や、多様な就労の仕方が想定されることに鑑み、雇用型と非雇用型の双方の形態を認めることとした。非雇用型は訓練として実施されるものである点で雇用型とは異なる。雇用型における雇用契約締結と同様、非雇用型の場合も、就労開始時に、相談支援機関等の関与の下、対象者と中間的就労事業所の間で、対象者本人の自発的意思に基づき、就労内容や条件等を示した文書による確認書を取り交わし、その書面上、非雇用である旨を明確化する必要がある。また、相談支援機関等は、対象者に、確認書の内容に不満がある場合、相談支援機関等にその旨を相談できることを周知する必要がある。

2. 雇用型と非雇用型の関係

雇用型と非雇用型は、事業主による指揮監督の有無、担当する作業が事業所の収益にもたらす影響の有無等に異なる取り扱いが必要となるため、作業内容、作業シフトの管理についても、雇用型及び一般就労と明確に区分することが必要となる。

この点に関して、実際には雇用型と非雇用型の区別は難しいのではないかと、もし区別をするとしたらより明確な基準を設けるべきではないかという指摘があった。確かに、例えば若手社員に対する「指揮命令」の中には、支援・指導的な要素も含まれているなど、雇用型における「業務上の指揮命令」と非雇用型における「支援・指導」の境界は曖昧であることも考えられる。

しかしながら「労働者性」の判断に基づく労働者保護法制の下、雇用型と非雇用型の区別は必須である。労働者を守る仕組みと新しい働き方の中で、どのように両者の人権を尊重していくかという観点から、区別の具体的な方法について更なる検討が必要である。なお、一般就労と中間的就労（雇用型）の区別が問題となるが、中間的就労（雇用型）の特徴は以下のとおりである。

- 対象者に、相談支援機関等や就労支援担当者による就労支援がつくこと
- 就労日数、時間等の遵守の取扱いが一定程度柔軟であること（欠勤や遅刻等により、直ちに不利益取扱いを受けるものではないこと）
- 当該事業所の他の労働者との間で賃金に差がある場合には、業務内容が一般就労に比して軽易であること

第2節 就労条件に係る留意事項

1. 雇用型の場合

雇用型の対象者については、労働基準関係法令の適用対象となる。そのため、賃金支払い、安全衛生上の配慮、労働保険の取扱い等についても、他の一般就労の雇用労働者と同様の労働条件を適用することが必要である。

賃金については、最低賃金以上の賃金の支払いが必要であるが、特例として、最低賃金法（昭和34年法律第137号）第7条及び最低賃金法施行規則（昭和34年労働省令第16号）第3条に掲げる精神又は身体の障害により著しく労働能力の低い者、軽易な業務に従事する者や断続的労働に従事する者等については、最低賃金を一律に適用するとかえって雇用機会を狭めるおそれがあるため、都道府県労働局長の許可を受けたときは、最低賃金額を減額することができる」とされている。

2. 非雇用型の場合

非雇用型の対象者は、労働者性がないと認められる限りにおいて労働基準関係法令の適用対象外となり、事業主からの指揮命令を受けず、最低賃金法の適用も受けない。

但し、非雇用者の人権尊重の観点から、安全衛生面、災害補償面については、非雇用型についても、雇用労働者と同様の配慮を求めるべきである。

例えば、非雇用型の対象者には労災保険の適用がないため、それに代わる保険制度に加入することが望ましい。ヒアリング調査の訪問先の中には、NPO法人向けの保険に加入している事例がみられた。一方、現存するボランティア向けの保険は、有償ボランティアを対象とせず、中間的就労の対象者には馴染まないため、就労中のケガに備えて加入できる保険がなかなか見つからないという意見もみられた。

また、上記のとおり、非雇用型の場合は最低賃金法の適用がなく、作業の対価が発生することも想定されていない。しかし、本制度の目的は一般就労への橋渡しであり、対象者の就労へのインセンティブを高めていく必要があることから、非雇用型の場合も、工賃や報奨金等の形で一定金額を支払うことが望ましい。あるいは、就労開始当初は無償であっても、対象者のステップアップに応じて一定の支払いを得られるようにするべきである。

但し、現行制度上、工賃等の金銭を支払う場合には、労働者に支払う賃金と異なり、欠席・遅刻・早退に対する減額制裁をすることはできないほか、就労実績に応じた差をつけることはできない（就労内容や実作業時間に応じ、個別に額を設定して支給することは可能）。

この点については、「中間的就労の段階の中においてもステップアップの仕組みが必要」、「週1時間の就労と週5日の報酬が同じでは対象者のモチベーションが上がらない」、「時間ではなく段階に応じて差をつけられるようにすべき」、「本来は少しでも就労に近づくほど報酬が高くなる仕組みを作らなければならない」など、多くの問題点が指摘されている。対象者の就労へのインセンティブを高め、一般就労に近づける仕組みが必要とされている。また、工賃等について、一律に定めるのは現実的ではないため、事業所ごとに決めることになると考えられる。その際、中間的就労事業所は、対象者本人、当該事業所の一般就労

者、地域住民など、多くの人の納得が得られる水準とすべきであり、また、工賃等の水準は公開することや、工賃水準の設定に当たって、自治体、相談支援機関、労働組合、地域住民など多様な人が関わって行うことなど、決定のプロセスが閉鎖的・不透明でないことが望ましい。

3. その他の留意事項

中間的就労事業所には、生育歴、中間的就労に至った背景など、対象者のプライバシーを守る仕組みが求められる。

支援スタッフが対象者に同行し、当該スタッフの指示の下、地域の協力事業所等の中で訓練として軽易な作業を行う場合に、当該協力事業主の職員が支援スタッフを通さずに直接対象者に対して指示・管理を行うことは、雇用型の場合、労働者派遣法に抵触することになる。都道府県は適宜、中間的就労事業所への指導・助言を行う必要がある。

ここまで、平成 25 年度以降モデル事業が実施予定であることを踏まえ、中間的就労事業所を対象とした「中間的就労のモデル事業実施に関するガイドライン案」の掲載項目について、今後モデル事業の実施を通じて検討すべき事項、留意事項等について記載した。

以下では、中間的就労事業を運営する上で必要となる、仕事の開発方法、財政及び経営の基盤、外部との連携について、先進事例の取組みや検討会での議論をもとにとりまとめた。

第8章 仕事の開発方法

第1節 事業運営の効果的な手法

1. 新たな仕事を立ち上げるための手法・ポイント

今回のヒアリング調査の訪問先の中には、自ら新しい仕事を起こし、独立して事業を運営する団体が多くみられた。「社会的企業型」に分類される、ワーカーズコープ所沢 森の102(とうふ)工房、釧路社会的企業創造協議会、文化学習協同ネットワーク、わっばの会がそれに該当し、それぞれ豆腐・ゆばの販売、漁網の生産、パンの製造・販売を行っている。

「一般事業所型」に分類される団体の中でも、障害者の就労継続支援事業所を活用して中間的就労の場を提供している社会福祉法人一麦会では、クリーニング業、印刷業、食品加工業、直売所等を立ち上げ、運営している。

また、生活クラブ風の村では、はたらきにくさを抱える人とユニバーサル就労²⁰を進めたい団体の出会いの場をつくり、就労の場と一緒に考えていく「マッチングワークショップ」を実施し、ユニバーサル就労に取り組む新たな事業所を立ち上げている。

これらの団体に新たな仕事を立ち上げるための手法・ポイントを尋ねたところ、以下のような点が挙げられた。地域のニーズを把握した上で、他の事業所がまだ取り組んでいない商品や事業に着目している。

- 県内での製造業者が少ない商品に着目した。
- 法人・団体・地域の「ニーズ」をつかんでいく。それを各担当者が会議等で発表し、全員で共有を行い、新しい仕事おこしの可能性について全員で話し合う。
- 社会のニーズにあった事業をその時々を検討してきた。事業を始めた当時は、食の安全を重視した商品が少なかった。

また、団体のスタッフの中に事業運営の経験者がいない場合は、必要に応じて、業界団体や外部コンサルタントのアドバイスを受けることが必要であるという意見もあった。

2. 発注・取引先確保のための手法・ポイント

訪問先の中には、広く事業を展開し、年間約9,500万円もの売上を出すところもみられた。

また、事業規模は大きくないものの、地域住民のニーズに確実に応え、日々の生活に欠かせない店舗等を運営する事業所もみられる。

しかし、その一方で、商品の販売先の多くを当該団体の関連法人や福祉関係者が占めるなど「商品の市場の限定性」を指摘する意見もあった。

発注・取引先確保のための手法・ポイントとしては、一定のレベル以上の仕事の質を継続的に担保すること、日頃から顧客との信頼関係の構築に努めること、地域の企業の理解を求めること等が挙げられた。これらの点を重視し、より販売力のある商品・サービス、及

²⁰ 生活クラブ風の村が推進している「障害があつたり、生活困窮状態にあるなど、さまざまな理由ではたらきたいのにはたらきづらいすべての人がはたらけるような仕組みをつくと同時に、誰にとってもはたらきやすく、はたらきがいのある職場環境を目指していく取り組み」(<http://kazenomura.jp/torikumi/universal/index.html>)

びその販路の確保に努める必要がある。

(仕事の質の担保)

- 丁寧な手作業、きれいな仕上がりには自信がある。
- 団体のスタッフが同行することによって、仕事の質を担保している。

(顧客との信頼関係構築)

- 顧客とは苦情やクレームを含め、何でも遠慮なく言ってもらえるような信頼関係の構築に努めている。
- 信頼関係の醸成と実績の蓄積が重要。
- サポーターが就労に付き添う「伴走型」支援を行うことにより実習者と受入れ先の安心感を持たせる。

(地域企業等への啓発)

- 支援に理解をしてくれる地元企業を増やしていくことがポイント
- 地域企業への販路開拓に努めている。

第2節 事業担当者の育成方法

中間的就労事業者、特に「社会的企業型」に分類される団体には、事業運営の知識と経験を有する事業担当者の存在が必要となる。事業担当者には、商品開発や営業等の「経営」の専門性と、中間的就労の対象者や福祉的就労者を支援するための「福祉」の専門性の両方が求められる。

しかしながら、現在のところ、社会福祉法人や NPO 法人等の団体に「福祉と経営」の 2 つの専門性を身につけた人材の数は少ない。訪問先の中には、福祉を専門とする職員に対して、商品開発や営業、計数管理に関する勉強会を開催し、各事業所の責任者となる人材を育成した例がみられたが、そのような団体であっても、異なる専門性を短期間で習得することは容易ではない。

「福祉と経営」の 2 つの専門性を有する人材の育成は重要ではあるが、直ぐに成果を出すことは難しく、少なくとも一定の期間を必要とする。その対策のひとつとして、また、事業担当者は実務経験が豊富な専門家であるべきとの観点から、例えば団塊の世代を中心として、経営感覚・指導経験等を活用することが想定される企業の管理職経験者や教職経験者等に協力を仰ぎ、「肩書き」等を用意した上で、事業担当者として活用する方法が考えられる。

但し、上記とは逆に、「現在の運営に関しては、担当者の資質によるところが大きい。しかし、それは特殊な能力や資質ではなく、団体の方針を理解し、OJT での研修を行う人材を配置する条件がそろえば人材育成は容易と考える」という意見もみられた。

第9章 財政基盤・経営基盤

第1節 中間的就労を自主的に運営していくための方策

1. 複合的な事業運営

各団体が中間的就労事業を行う上で、財政及び経営の観点からは、当該団体の職員・スタッフの人件費の確保が問題となる。

訪問先の多くは、職員・スタッフの人件費を他の事業に含めていたり、中間的就労支援に関する事業と他の事業を一体として捉えていた。一方、中間的就労事業以外の事業を実施していない団体からは、「職員・スタッフの人件費の捻出が難しい」、「現在は無償ボランティアの取組みであるが、もし専任の職員を採用する場合は人件費を確保するための方策が必要」という意見があり、組織運営上の課題を抱えていることが明らかになった。

中間的就労事業のみで団体を経営することは難しい、事業を成り立たせるためには他の事業と組み合わせることが必要であるという意見が数多く挙げられた。

2. 資金調達・物品調達の手法

中間的就労事業の立ち上げにあたっては、土地・建物の確保、器材の購入等の資金を要する。ヒアリングで訪問した団体では、行政及び民間の助成金を活用する、団体の出資金や賛助金、寄付金で賄う等の手法を用いていた。債券の発行、コミュニティバンクからの融資を受けた団体もあった。

例えば、ワーカーズ・コレクティブ協会は、資金調達の方法として、団体・個人・賛助会員からの会費の他、「女性・市民コミュニティバンク」からの融資を受けた。女性・市民コミュニティバンクとは、神奈川県内の女性を中心とした小規模事業者、ワーカーズ・コレクティブの人々、生活者・市民・勤労者その他協同事業体組織を会員とし、会員に対する生活及び事業の資金の貸付や起業・経営に関する助言及び指導等を行う団体であり²¹、1998年から出資の募集・融資を行っている。

女性・市民コミュニティバンクの2012年3月末現在の会員は個人409人、団体77団体、出資金1億1,984円、融資類型は5億946万円である²²。融資の対象となる事業は、特定非営利活動促進法第2条別表の20分野で、融資を受けるためには出資をして（個人：1口10万円、団体3口以上）会員になることが必要とされている。

²¹ 女性・市民コミュニティバンク定款（<http://www.wccsj.com/pdf/wcateikan.pdf>）

²² 女性・市民コミュニティバンクウェブサイト（<http://www.wccsj.com/wcagaiyou.html>）

図表 13 女性・市民コミュニティバンクの融資制度

項目	要件等
融資対象者	・神奈川県内に在住し、事業を行なう会員 ・女性を優先
資金使途	・団体 事業の立上げ資金・設備資金・運転資金 ・個人 教育ローン（枠：年 1,000 万円） 太陽光発電設置基金
最高融資限度額	・1,000 万円 ・出資金の 20 倍内
利率（年）	・1.8～5.0% ・審査委員会で決定
融資期間	・最長 5 年
償還方法	・元利均等月賦返済方式（原則）
担保	・無担保（原則）
連帯保証人	・団体：理事 10 人内（原則） ・個人：1～2 人
審査方法	・窓口面談、代表・事務局による調査 ・融資審査委員会（6 名の委員で構成、原則月 1 回定例で開催、全会一致が原則）で審査
審査のポイント	・女性・市民コミュニティバンクの趣旨を理解していること ・地域社会に貢献する事業かどうか ・知人・友人・近隣の住民等の支援の状況 ・メンバー、理事会はどのような構成なのか ・環境に負荷を与えない事業かどうか ・起業の意思がどのくらいあるのか ・ニーズ調査をどの程度行っているか ・資本金の額と構成 ・事業の採算性・継続性 など

（資料）女性・市民コミュニティバンクウェブサイト（<http://www.wccsj.com/yuusiflow.html>）

また、事業所の土地や建物、物品の調達については、競売物件を活用する例や、倒産したスーパーマーケットから店舗のレジや棚などの備品を譲り受けた例がみられた。このような取組みは、地域の資源を有効に活用しながら、団体の経済的負担を抑える有効な手法のひとつである。

なお、将来的には、これまでの福祉分野にはなかった発想を取り入れ、例えば、クラウドファンディング等の手法を参考にすることも考えられる。クラウドファンディングとは「群衆（crowd）」と「資金調達（funding）」を組み合わせた言葉である。現在のところ明確な定義はみられないが、何らかの目的や志をもった個人や団体が主にネットを通じて広く一般に支援を呼びかけ、資金を調達する手法を指し、出資方法により、投資型・購入型・寄付型の 3 つに分かれると言われている。我が国の例では、東日本大震災後の 2011 年 3 月末に立ちあがった「READY FOR？」等が知られている。

また、最近では、「社会イノベーションを創出する起業家人材の育成」をミッションに、社会的事業の創業支援に取り組む NPO 法人 ETIC や、社会的な課題の解決に取り組む革新的な事業に対して、資金の提供と、パートナー（会員）による経営支援を行う「ソーシャルベンチャー・パートナーズ（SVP）東京」のような団体もみられる。

第2節 行政の経済的支援

1. 事業者に対するインセンティブ

特別部会報告書でも示されているように、現在の中間的就労支援は、行政からの受託によって成り立っているところが多い。しかし、行政からの受託は年度毎の競争入札が原則であるため、多くの団体は安定的な財源の確保に苦慮している。

既に述べたとおり、現状では、職員・スタッフの人件費の捻出が難しい団体もみられる。検討会では、就労支援担当者の人件費負担の問題を挙げ、中間的就労事業所に対するインセンティブの仕組みを求める意見が多かった。

ガイドライン案には、「新制度においては、都道府県等が、社会的企業の立上げに当たって必要な一定の助成等を行うことができることを想定している」としたが、具体的な助成のあり方は今後の検討課題である。

また、事業者に対するインセンティブのひとつとして、国・独立行政法人及び地方公共団体が行う契約の発注において、中間的就労事業者を優先的に取り扱う方法（以下「優先発注」という。）や税制優遇の仕組みが考えられる。現在、優先発注は一部の自治体を除き、ほとんど行われておらず、公共調達における競争性・公平性・公正性及び透明性との関係や、国・独立行政法人及び地方公共団体が中間的就労事業者の存在やその仕組みについて十分に把握していないこと等が課題と考えられる。今後は、これら先進的な自治体の取り組みの紹介や自治体間の相互交流や情報共有²³を促進しつつ、事業者に対するインセンティブのあり方について検討する必要がある。

2. 効果測定の手法

事業の効果を測定する指標については、「就労者数」、「収入」、「生活保護から脱却した者の数」等の指標が取り上げられる傾向にあるが、雇用環境における地域格差に配慮した指標を設けるべきとの指摘があった。また、事業の効果を測る手法としては、「社会的投資収益率（Social Return On Investment：SROI）」の例が挙げられた。

²³ 中間的就労事業者を支援する自治体間の相互交流や情報共有については、内閣府「パーソナル・サポート・サービスモデル事業」において、全国から担当者や行政関係者等が集まり、事例検討や意見交換が行われた取り組み等が参考になると考えられる。

第10章 外部との連携

第1節 地域との連携

中間的就労事業の運営において、地域の企業や住民との連携は必須である。訪問先の取組みには以下のようなものがあった。

- 地域の経営者のつながりを活かし、地域企業と連携している。
- 地道に地域企業とのネットワークを構築している。
- 商品の製造、新商品の検討等において近隣住民の支援を受けている。
- ボランティアの受け入れ先として地域企業の協力を得ている。また、団体運営にも地域企業の協力がある。

地域住民と連携する方法としては、例えば、団体が運営委員会等を開催し、地域住民と議論をしながら運営していくことが考えられる。

検討会の議論では、都道府県等の役割として、中間的就労の対象者の受け入れを推進する会議やシンポジウム等の開催、経営の経験者・弁護士・社会保険労務士等の専門家を集め、必要に応じて中間的就労事業者の支援やコンサルティングを依頼することが挙げられた。前者の事例には、京都府の「きょうと生活・就労おうえん団」²⁴があり、社会福祉協議会、商工会議所、経営者協会等が加盟している。

また、業務内容や取引先等に中間的就労事業者との重複がみられる「シルバー人材センター」²⁵との役割の整理、連携について検討すべきとの指摘があった。

第2節 中間支援のあり方

中間的就労事業を実施する上で、団体同士の連携や課題の共有が重要である。そのため、団体間の連絡協議会等を開催することが望ましい。例えば、生活クラブ風の村は、「ユニバーサル就労ネットワークちば」を設立し、ユニバーサル就労を進める企業・団体の支援のため、相談・コーディネート事業、広報・啓発・研究活動、ユニバーサル就労基金（仮称）の設立準備を行っている。

また、小規模な団体に対して、補助金や助成金等の事務を支援する組織があることが望ましいという意見があった。

²⁴ 京都府ウェブサイト「きょうと生活・就労おうえん団」(<http://www.kyoto-ouen.com/index.html>)

²⁵ 定年退職者などの高齢者に、そのライフスタイルに合わせた「臨時的かつ短期的又はその他の軽易な就業（その他の軽易な就業とは特別な知識、技能を必要とする就業）」を提供するとともに、ボランティア活動をはじめとするさまざまな社会参加を通じて、高齢者の健康で生きがいのある生活の実現と、地域社会の福祉の向上と、活性化に貢献する組織。（全国シルバー人材センター事業協会ウェブサイト：http://www.zsjc.or.jp/about/about_02.html）「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」に基づいて事業を行う、都道府県知事の認可を受けた公益法人であり、原則として市（区）町村単位に置かれている。

まとめ

経済や社会の環境変化等により、生活保護受給者及びその他の経済的困窮者が増加し、稼働年齢世代の生活基盤が脆弱化している。そのような中、経済的困窮者等の生活困窮者に対する就労支援は喫緊の課題となっている。経済的困窮は社会的な孤立と密接な関係があり、生活困窮が広がるなかで、家族などのつながりをなくして孤立化する人々が少なくないことが指摘されている²⁶。また、現在は経済的困窮状態でないとしても、ニートやひきこもりなど社会的に孤立している者は、将来的に経済的困窮に陥るおそれがある。

これらの生活困窮者に対する就労支援は、生活困窮者が就労の場を得ることによって自己有用感や生きがいを持ち、ひいては社会的、経済的に自立することを目的としている。しかし、その対象者にあった適切な支援の段階を経ず、やみくもに一般就労を目指したとしてもうまく適応できない可能性が高い。直ちに一般就労を目指すことが困難な生活困窮者は、就労準備支援や中間的就労の場で社会的な自立に向けたサポートを受けながら就労し、将来的に一般就労への移行を目指すほうが、より効果的かつ対象者の尊厳と主体性を重んじた進め方であると考えられる。生活困窮者が増加している現状において、中間的就労の必要性は非常に高く、今後支援の取組みを広げていく必要がある。国や自治体には、このような生活困窮者の現状や課題を継続的に把握し、互いに情報共有を図りながら、中間的就労事業者を積極的に支援していくことが求められている。

本事業では、中間的就労支援の取組みの普及のため、平成 25 年度以降、自治体を実施主体としたモデル事業が実施予定であることを踏まえ、先進事例の分析や有識者による検討を行い、中間的就労事業を行う事業者に対するガイドライン案を作成した。

中間的就労事業では、上記のとおり、対象者が社会的な自立に向けたサポートを必要としている点で一般就労とは異なることから、対象者の労働力が不当に搾取されることのないようにする必要がある。特に、労働関係法令が適用されない非雇用型の対象者の人権が損なわれないよう、事業内容や就労支援内容等が適切である旨の認定を受ける必要があることとし、ガイドライン案に 法人格、経営能力、就労支援体制、対象者の処遇、情報の公開に関する要件等を定めた。

ガイドライン案には、現時点で考えられる要件を網羅的に記載したが、モデル事業を実施する中で、検討すべき点や新たな課題が見つかることが考えられる。今後、モデル事業における中間的就労事業所の取組みの十分な分析・検証を踏まえ、制度化に向けた検討をしていくことが必要である。

また、中間的就労事業には、地域で必要とされているが担い手が不足している仕事、既存の企業や団体が参入していない仕事など、対象者の特性を踏まえながら、新たな仕事をみつけ、おこしていく姿勢が求められている。本事業では、事業運営の効果的な手法や人材育成、中間的就労を自主的に運営していくための方策等についても検討した。調査対象となった各団体では様々な工夫が試みられていたものの、人件費の捻出等、財政的な課題を抱える団体

²⁶厚生労働省社会保障審議会『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会 報告書』（2013）

が多く、それに対する支援策も十分ではないのが実情であった。中間的就労事業者に対する支援策としては、例えば官公需に関する自治体等の「優先発注」が考えられるが、現在のところ、一部の自治体を除き、ほとんど取組みがなされていない。また、優先発注の実施については、公共調達における競争性・公平性・公正性及び透明性の観点等の重要な課題が存在している。いずれにしても、何らかの適切な支援策なくしては中間的就労事業者が増えていくことは考えられない。

中間的就労事業の普及を図るため、来年度以降のモデル事業を通じて、中間的就労事業所に対する適切な支援策についても引き続き検討していくことが必要である。

