

令和元年6月20日現在

機関番号：17501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03920

研究課題名(和文) 地域における就業困難者に対する「就労支援」の意義と役割に関する調査研究

研究課題名(英文) Roles and difficulties of getting people who have difficulties in working back to work

研究代表者

阿部 誠 (ABE, MAKOTO)

大分大学・福祉社会科学研究所・特任教授

研究者番号：80159441

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、就労が困難な人々にたいする就労支援の目標やあり方について、その取り組み実態に即して検討することである。就労支援は、就労困難者にたいし就労体験など段階的な支援を通じて一般就労につなげるプロセスということができ、目標を一般就労におくことが多い。しかし、就労困難者は多様な生活問題を抱えることが多く、支援を就労だけに絞ることは難しい。支援は生活支援を含めて幅広くならざるを得ない。また、就労支援をしても一般就労につくことができない人々も少なくない。それらの人々を排除しないためには、就労支援の目標を一般就労につくことに限定せず、幅広い活動の場として機能させることも重要である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

1990年代から就労困難者の存在が認識されるようになり、民間団体や自治体などが実際に就労支援に取り組んでいる。しかし、研究者の間では就労支援への批判的な見方も強く、就労支援の意義や目的に関して学術的にも社会的にも共通した認識が形成されていない。そうしたなか本研究では、就労支援の実態に即して、就労困難者の多くは多様な生活問題も抱えており、支援は幅広くならざるを得ないこと、また就労支援が必ずしも一般就労につながるわけではないが、就労支援には幅広い活動の場としての意義があることを明らかにした。これにより就労支援の役割を明確にでき、また実際の就労支援の現場でもめざす方向が整理できたと思われる。

研究成果の概要(英文)：The aim of this research project is to investigate the purpose or goals of getting back to work for vulnerable people who have difficulties in working. According to the interview to the staff who have engaged in the support for people who have difficulties in working, the goal of support is usually to get a job in the labour market. But most of people who have difficulties in working have also mentally handicap or some problems in daily life, and multifaceted support, including accompanying support to solve their problems or difficulties, is necessary for them as well as getting back them to work through working experiences. Also some of them who received support are difficult to get a job in the labour market. These people are often excluded in the society. To avoid social exclusion to them, it is important to evaluate getting them back to work or working experiences as a way of social participation as well as a process of getting job in the labour market.

研究分野：社会政策論

キーワード：就労支援 就労困難者 中間的就労 障害者 社会的包摂

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

1990年代以降の若者の雇用問題に社会的関心が高まり、若年失業者の増加やフリーター・ニートの広がりなどに注目が集まった。こうした若年雇用問題は、その裏で就労困難な若者の問題を浮かび上がらせた。若年雇用問題にたいする政策としては、2004年の「若者自立・挑戦プラン」からはじまり、相次いで多くの施策が打ち出され、それは一定の効果をもったといえるが、その一方で、若者のなかには通常の職業紹介や職業訓練などでは十分に対応できない、就労困難な者がいることも、我々の調査(石井・宮本・阿部 2017、p.301)などで明らかになった。これらのなかには、引きこもりの者もいれば、知的障害、発達障害などのグレーゾーンにある者、精神障害を抱える者がいるなど、そのおかれている状態や抱える問題は多様である。しかし、就労に困難を抱えている点で共通している。そして、こうした就労困難を抱える人々は若者には限定されず、年齢を超えた問題であることも認識されるようになった。こうした問題状況にたいして、多くの若者支援の団体などが就労支援の取り組みを進めている。

一方、2000年代に入り、貧困が大きな社会問題となったが、今日の貧困問題はワーキングプアなど雇用構造の変化により増加する非正規雇用者の生活困難に焦点がある。こうしたなかで、2005年以降の生活保護世帯に対する自立支援プログラムなど、「自立支援」が次々と打ち出された。そこでの「自立」は多様とされつつも、中心は経済的自立におかれ、「就労支援」が重視されるようになった。2015年に施行された生活困窮者自立支援法では、任意事業ではあるが「就労支援」が組み込まれ、近年、就労支援に取り組む自治体も広がっている(櫻井 2016)。

このように1990年代以降二つの流れのなかで、就労支援の取り組みが広がったが(筒井・櫻井・本田 2014)、「就労支援」については批判的な見方もある。就労支援が就労に結びつかないという効果への否定的な見方や安上がり労働を生むという批判、あるいは就労できない人々を逆に排除するという批判などある(堅田、2017)。もともと若者支援の団体にも「就労支援」に積極的なところとそうでないところがあり、経済的な自立や社会参加をめざして就労支援を行う団体がある一方で、若者の居場所づくりを通じて社会関係をつくらうとする団体もあるなど、考え方は多様である。

そうしたなかで、「就労支援」とは何であり、何を目的とするのか、また「自立」にむけて就労支援をどのように位置づけるのかなど、その理念は明確になっていない。また、就労支援の成果をどのような基準で評価するのかという点も一致していない。結局、就労支援は、NPOなどの実際の取り組みが積み重ねられ、また政策が導入されているにも関わらず、就労支援の意義や目的に関して社会的に共通した認識ができていない。

2. 研究の目的

現実に就労支援が取り組まれるなかで、「就労支援」の果たす役割について議論は錯綜している。そうしたなかで就労支援の意義や目標などを論じるためには、抽象的な理念論でなく、実際の就労支援の取り組みでは、どのような点を目標とし、その成果や困難さをいかにとらえるのか、その実態をふまえることが重要であると考え、本研究では、就労支援の取り組み事例を調査し、支援者がどのような目標をもち、いかなる支援を行っているか、また、そこでの困難な点はどこにあるのかといった実態に即して就労支援の意義・役割について検討することを目的とした。同時に、それを通じて就労支援の目標はどのような点におかれるべきなのかを考えた。

3. 研究の方法

本調査研究では、就労支援の実態を把握するために、就労支援団体の代表やスタッフなどが、実際の「就労支援」の取り組みをどのように考えているか、具体的にどこに目標におき、何を

成果として理解しているのか、また支援の難しさがどこにあるのかなどを聞き取り調査によって明らかにした。そして、就労支援の支援者が、就労支援の目標をいかなる点に求め、どのような困難を抱えているのかを整理することで、就労支援に何が求められるのか、その果たしている役割や限界について検討した。

聞き取り調査を行ったのは、次の団体である。

民間団体： ささえあいコミュニティ生活協同組合新潟・きまま舎
栃木県若年者支援機構・しごとや
京都自立就労サポートセンター
自治体： 釧路市、京丹後市

4．研究成果

二つの民間の就労支援団体のスタッフへの聞き取りを中心にして、就労支援の役割、目標や限界について明らかになった点をまとめておく。

(1) 就労支援の取組み事例

きまま舎の事例

新潟県にある「ささえあいコミュニティ生活協同組合新潟」が運営する就労支援団体「きまま舎」は、当初は、宅配弁当や喫茶などの事業を通じて、独自に若者の就労支援を行っていたが、2014年に障害者総合支援法の就労移行支援事業所、障害者就労継続支援B型の事業所として再出発した。2016年時点で登録者は就労移行支援8名、就労継続支援B型23名であり、平均年齢は34.5歳である。現在、福祉関係の施設のビル清掃事業を中心におきつつ、市役所での弁当販売、福祉関係の会合の際にコーヒーの販売を行うコーヒー・デリバリー、県庁の発注による封入作業、小物づくりなどを行っているほか、居場所として座談会を適宜開催している。

利用者は、精神障害者が多く、知的障害者、発達障害者もいるが、その多くは就労経験がない。対人関係、コミュニケーションに困難を抱えている者が多い。利用者の体調も変化するので、欠勤や早退なども生じるためスタッフはそれへの対応を求められる。また、コミュニケーションが困難なケースへの対応としては、スタッフが昼休み等にコミュニケーションをとる努力をしているほか、家庭や生活、仕事の問題など幅広い相談にのっている。利用者は経験が乏しく、一般就労に結びつけることが困難な者が多いが、2016年度は7名が一般就労している。

一方、清掃現場に行けない人も10人程度おり、その人たちにたいしては弁当配達、コーヒー・デリバリー等、1回1~2時間の軽作業をいくつか行っている。利用者にはコミュニケーションができない人がおり、コミュニケーションをとれるようにすることが目標になっている。そのほかにも、週2回懇談会を開くなど「居場所づくり」もやっているが、これらの利用者も対人関係に困難さをもつ者が多い。それらの人については簡単な作業をスタッフと一緒にやりながら話すという方法をとっている。さらに、入退院の繰り返しなど、居場所にも来られない人もいる。利用者の抱える困難さは個々に異なっており、利用者それぞれの特性や困難度に対応して多様な事業・作業を展開している。支援の目標は、一般就労のほかにも、軽作業をしている人には清掃作業を行うことが目標になり、居場所にくることが目標の人もいるなど、単一の目標を設定することは困難であって、多様にならざるを得ない。

栃木県若年者支援機構・しごとやの取組み事例

2010年に設立された栃木県若年者支援機構の就労支援部門である「しごとや」は、民間企業や農家などから1件1日2万円で仕事を受託し、訓練生3人とジョブトレーナー1人が一緒に作業するかたちで就業体験・訓練を行うシステムをつくりだした。請負仕事とすることで、人件費・管理費等にあてることが可能になるとともに、訓練生にたいして仕事の経費として1日2000円の報奨金を支給している。

就労支援は、段階的に行うことが必要であるという考え方にたち、最初に説明会、相談、見学などがあり、それを経て登録した者は、就労体験、職場体験、就労支援を段階的に経験してゆく。具体的な仕事としては、中古車販売センターでの車のクリーニング、リサイクル事業所での段ボールの組み立て、家電やゲーム機などの分別作業、ブドウ園での袋かけや間引き、農家での野菜の種まき、草刈り、収穫作業などを行っている（栃木県若年者支援機構、2014）。

ジョブトレーナーは、訓練生と作業を行うとともに、委託先会社の正社員との連絡・調整や訓練生への指示を行っている。現在、ジョブトレーナーは4人おり、別々の現場で仕事をしているが、訓練生全員をすべてのジョブトレーナーが把握しており、チェックシートにそって利用者のアセスメントを行っている。

調査時点で登録している人は、男13人、女1人で、平均年齢が32～33歳であるが、30歳代後半も少なくない。短期のひきこもりを経験した者が全体に多いが、同時に就労経験ある者が中心で、その多くは職場で不適應をおこしたりした。なかにはコミュニケーションが苦手で、一人で仕事をすることを好む人もおり、その場合、はじめは一人で作業をやらせるが、しだいに一緒に仕事をやるように工夫しているという。

ここでの就労体験は、中間的就労と位置づけられており、ジョブトレーナーは、スキルを身につけることよりも、就労意識、意欲、習慣、体力などに目標があると理解している。体力の問題、意欲の問題で中間的就労に来られない人も多い。訓練生は最長3年まで在籍できるが、モチベーションが低下して途中で来なくなるケースも多い。ジョブトレーナーによれば、就労支援で重要な点は体力、コミュニケーション力、連絡、日常生活の自己管理であるという。

一方、就労支援の出口については、中間的就労と一般就労の間には距離があるという。しごとやで仕事ができても就職できない人は多く、中間的就労は必ずしも一般の就職に直結しない。もっとも、約7割の人は地域若者サポートステーション、ハローワークを通じて就職している。

（2）就労支援の多様な取組み実態

就労支援の枠組み

ここであげたのは、いずれも民間団体の就労支援の取り組みの事例である。自治体のなかには、釧路市、豊中市など就労支援に積極的に取り組む自治体もあるが、まだ数少なく、就労支援の取り組みは、民間中心といってよい。

これらの事例のうち、きまま舎は、障害者福祉の枠組みを利用し、就労移行支援・就労継続支援B型の事業所であるため、対象も障害者が中心である一方、しごとやは、特定の制度を利用したものではなく、若者対象の独自の就労支援の取り組みである。両者は制度的枠組みに異なっているが、両団体ともに、理由が何であれ就労が困難な人々で就労を希望する人の就労を支援しようとする点では共通している。どちらの被支援者にも、障害者あるいは障害の可能性のある者がいる。就労支援の現場では、就業困難を抱える人のなかに「障害」の可能性のある者がいる。就労支援の現場では、就業困難を抱える人のなかに「障害」の可能性のある者がいる。就労支援の現場では、就業困難を抱える人のなかに「障害」の可能性のある者がいる。

一方、就労支援の取り組み内容については、就労の場、体験・訓練の場が重要になる。その際に就労支援を受ける対象者を就労支援団体が直接に就労の場をつくりだし、そこに支援対象者を就労させるタイプと民間企業等の外部に委託して委託先で職場体験・訓練を行うタイプがある。きまま舎は、基本的にはみずから仕事をつくりだし、そこで就労させる「就労創出型」である。一方、しごとやは、自ら民間企業等から仕事を受託し、訓練生に就業を経験させるというかたちをとっている。作業は訓練＝中間的就労と位置づけられており、「非雇用型」である。ここでの作業は訓練であるので報酬は支払われないが、経費として定額の報奨金を払っている。

就労支援における被支援者

本研究では、支援団体のスタッフに対して聞き取りを行っており、支援者を通じて被支援者の姿をみている。被支援者は抱える課題は多様であると同時に、就労が困難という点で共通の問題を抱えている。就労支援スタッフがあげている困難さは、対人関係やコミュニケーションの問題、日常生活習慣、体力や体調の変化の問題等であり、必ずしも技能など職業上の能力というわけではない。これらの事例では、仕事は比較的簡単なものであり、体力が必要な一方、仕事を覚えるのに長い時間を必要としているわけではない。必ずしも狭い意味での「職業能力」が就労を困難にしているとはいえない。支援者が重視するのは就労経験である。利用者、とくにひきこもりや病気などで就労経験の乏しい者にとって、就労経験を積むことは、体調管理や体力をつけること、そしてコミュニケーションをはかるうえでも重要な意味をもつと考えられており、就労支援では、就労経験を通じて体力をつけ、生活習慣を確立すること、そして人との関係性をもつようになることが重視されている。

しかし、就労経験が乏しい者や体力・体調が十分でない者にとっては、一定時間働くこと自体が容易ではない。したがって、個々の体調・体力等にあわせた就労でなければならず、作業時間の長さや体力・体調への配慮が必要になる。フルタイム就業が難しいケースや欠勤・早退などが予想されることも多い。

就労支援における多様な目標

就労困難者は、就労が難しいという問題の周辺に多様な生活課題を抱えていることから、彼らにたいする多面的な支援・寄り添い支援は必要である。就労支援団体によっては、「就労」の支援に特化するとともに、きまま舎のように就労支援活動を中心におきつつも、同時に、相談業務や居場所づくりなど多面的な支援活動を行っているところがある。就労の支援に特化している場合は、就労以外の活動は別の機関にリファ することになるが、いずれにしても相談や生活支援の機能は、就労支援とセットになる重要な機能である。

ところで、就労支援の目標とも関わる重要な点は、労働市場での一般就労、いわゆる出口へ結びつくかどうかである。ここでの一般就労は、必ずしも正社員を意味しているわけではなく、非正規雇用を含めている。聞き取りでは、就労体験や中間的就労を一般就労に結びつけることは容易ではないという点で一致している。出口としての一般就労をどの程度重視するかは、支援団体の理念に関わっており、目標を一般就労におくこともあれば、それ以外を含めた幅広い目標におくこともある。逆に言えば、就労支援の目標は必ずしも一般就労に結びつけることだけではない。多様な生活課題を抱える者にとって一般就労だけを目標とすることは難しい。就労困難な人々に寄り添った支援が必要であることを考えると、支援内容は幅広くならざるを得ない。この点、きまま舎のスタッフが、清掃業務につくことができない、困難度の高い利用者にとって、清掃業務につくことが目標となると語っているのは、本質的な指摘だといえる。

(3) 就労支援が果たす役割

就労支援の意義と難しさ

就労困難者の抱える問題は、生活保護受給者を除けば、「仕事についていない」ことによる所得の欠落や社会保障など社会的制度からの排除にある。これは貧困と直結する問題であるが、彼らの問題は貧困だけにあるわけでもない。就業していないことによる社会との接点の乏しさ、社会的孤立なども問題といえる。さらにそれが自尊感情や自己肯定感の低さなどにも結びつく。

就労支援は、これらの諸問題に対応するために取り組まれている。支援を受ける被支援者は、一般就労を希望することが多く、支援者側も就労支援の目標を一般就労におくことが多い。し

かし、就労を支援するうえでもっとも難しく、つねに問題になるのは、就労支援をしても、実際には一般就労に結びつくことができないケースが少なくないことである。本研究でも、支援者は、アルバイトなどでも就労支援が一般就労に結びつくことの難しさを語っている。この面で就労支援自体の効果を否定的にとらえる考え方もある。

これにたいし、就労支援の対象をアセスメントを通じて一般就労の可能性の高い人に限るという考え方がある。この場合、就労可能性が低いとみなされた人々をどうするのが問題となる。そうした人たちの一部は「福祉的就労」などの別の適切な機関を紹介することになるとしても、一般就労の可能性が低い人たちの「就労」をどう考えるかという問題は残る。就労支援の対象を就労可能性で絞ることによって就労困難者の問題全体の解決をはかることはできない。

一般就労につながらない人たちの問題

就労支援は、就労が困難な問題を抱えていたり、就労経験に乏しかったりする者にたいして、就労の体験などを通じて段階的に一般就労につなげるプロセスということができるが、もともと就労に困難を抱える人々を一般就労に結びつけることは、本質的に容易ではない。その結果、就労支援をしたけれど一般就労につくことができない人々が残される。

それを「残された人たち」とすると排除にもつながりかねない。この点では、就労支援を受けた人が一般就労に結びつかずとも排除されない仕組みが必要といえる。いいかえれば、就労支援の目標を一般就労に限定しないことである。つまり、就労支援における就労・訓練は、一般就労という出口へつながる一つの段階であると同時に、それ自体が「就労の場」とあるという複合的な性格をもつものにしてゆくことである。この点、きまま舎は一般就労をめざしつつも、清掃のほかにも多様な仕事をつくり、就労＝幅広い活動の場としていることは重要である。

就労支援は、一般就労へのプロセスの機能とともに多様な就労の場としての機能をあわせもつことに意義があり、就労経験であっても、その「就労」自体がその人の能力を生かした働く場として評価されることが重要である。

【文献】

- 石井まこと、宮本みち子、阿部誠編（2017）『地方に生きる若者たち』旬報社
- 堅田香緒里（2017）「対貧困政策の自由主義的再編 再生産領域における自立支援の諸相」、*経済社会とジェンダー*第2巻
- 櫻井純理（2016）「地方自治体による生活困窮者自立支援制度の実施における課題」立命館産業社会論集第52巻第3号
- 筒井美紀、櫻井純理、本田由紀編（2014）『就労支援を問い直す』勁草書房
- 栃木県若年者支援機構（2014）『「働けるようになったぞ!」』栃木県若年者支援機構

5．主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 1件)

阿部誠「就労困難者にたいする就労支援が果たす役割と困難」大分大学経済論集第70巻第3・4合併号、査読有、2018年、pp.55-85

〔学会発表〕(計 1件)

阿部誠「就労困難者にたいする就労支援の意義」社会政策学会九州部会、2019年

〔図書〕(計 0件)

6．研究組織

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。