

大阪府社会福祉審議会新たな課題検討専門分科会行政の福祉化推進検討専門部会
「大阪府における行政の福祉化の推進のための提言」(たたき台)

第1章 取組の背景

- ・『行政の福祉化』とは、府政のあらゆる分野において、福祉の視点から総点検し、住宅、教育、労働などの各分野の連携のもとに、施策の創意工夫や改善を通じて、障がい者やひとり親家庭の父母などの雇用・就労機会を創出し、「自立を支援する取組」であり、平成 11 年度より全庁的に進めてきたもの。
- ・開始約 20 年を迎え、これまでの取組を総括（評価）する時期に来ている。
- ・取組の総括や社会経済情勢の変化と課題を踏まえ、今後、行政の福祉化を一層進めていくために、概念の拡大も含めた展開を検討する必要性。
- ・そこで、大阪府社会福祉審議会の下に行政の福祉化推進検討専門部会を設置してこれまでの取組を検証するとともに、大阪府域全体における行政の福祉化推進のために府が取り組むべき方向性について検討し、提言をとりまとめた。

（社会経済情勢の変化と課題）

- ①人口減少・超高齢化社会に突入
- ②格差の広がり、就労困難者（生活困窮者）、子どもの貧困（ひとり親の就労支援）
- ③孤立化の防止、地域とのかかわり（我が事・丸ごと）
- ④価値観（ユニバーサルデザイン、ダイバーシティ、働き方改革）
- ⑤公民協働、CSRからCSVへ

第2章 大阪府における行政の福祉化の取組

1 大阪府における行政の福祉化推進の歴史

- ・開始の思想と経緯
- ・開始～現在までの「行政の福祉化」の概念とそれに基づく取組概略
- ・課題

2 雇用・就労支援の充実・強化

(1) 府の公務労働を通じた就労・就業支援

取組内容と実績

- ・公務労働における非常勤雇用（障がい者）（ハートフルオフィス推進事業）・ひとり親
- ・庁内職場実習の受入（障がい者）
- ・清掃業務による就労訓練の場の提供（障がい者）※
- ・府庁舎の生活困窮者自立支援制度における就労体験・訓練の場の提供（生活困窮者）

(2) 府から民間企業への委託・調達などを通じた民間企業での雇用促進（総合評価入札制度と中間支援機能）

取組内容と実績

- ・【再掲】清掃業務による就労訓練の場の提供（障がい者）※
- ・【再掲】府庁舎の生活困窮者自立支援制度における就労訓練の場の提供（生活困窮者）

- ・府有施設清掃業務に係る総合評価入札（障がい者・ひとり親・生活困窮者）※
 - ・公共工事発注における障がい者の雇用・就業促進（障がい者）
 - ・指定管理における就労困難者雇用の評価（障がい者・ひとり親・生活困窮者）※
（・ハートフル条例に基づく法定雇用率誘導（障がい者））
- ※中間支援機能として清掃業務における就労訓練・職場定着支援（エルチャレンジ）

3 既存資源等を活用したの福祉施策の推進

取組内容と実績

- ・府営住宅のGHへの提供
- ・府有施設の就労支援に係る取組への提供（こさえたんショップ）
- ・大阪府障がい者優先調達推進方針に基づく物品等購入

4 総括

【調査委託の内容】

- ・行政の福祉化の取組による社会的コストの変化の検証
- ・行政の福祉化の取組による障がい者の生活の変化の検証
- ・行政の福祉化の取組による入札参加企業の変化の検証（予定）

【部会としての評価】

- ・障がい者等の雇用については一定の成果。
- ・特に総合評価入札制度とそれを支える中間支援機能の仕組みについては、全国でも先進的なものであり、行政の福祉化の取組の中核をなすもの。
- ・総合評価入札参加企業の障がい者雇用率は極めて高く、この仕組みにより企業が育てられてきたといえる。
- ・また、府有資源の活用を中心に、今日的な福祉課題を解決する取組（府営住宅における保育所運営等）も実施されてきており、取組を継続する中で新たな展開の芽が生まれている。
- ・一方で、課題として、子どもの貧困対策としてのひとり親の就労支援といった新たな福祉課題への対応を考えた場合、主として公務労働をフィールドとした現状の取組では限界があり、プレイヤーを拡大する必要がある。
- ・新たなプレイヤーとして、市町村はもとより、当該業務において行政と同様の役割を有する指定管理者、独立行政法人や社会福祉法人などの公益的役割を担う法人などが考えられる。また民間企業におけるCSRやCSVとしての取組も推進していくべき。
- ・プレイヤー拡大のためには、これまでの行政の福祉化の取組がもたらす社会的意義（価値）はもちろんのこと、その経済効果・社会への波及効果についてわかりやすく示していくことが不可欠。

第3章 「行政の福祉化」のさらなる推進のために（提言）

1 取組の方向性

【総論】

- 基本理念は「障がい者、生活困窮者※、ひとり親などの就職困難者を支援するため、『それぞれが持てる資源』を有効に活用すること」である。

※ ここでいう生活困窮者とは、「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」（生活困窮者自立支援法第2条第1項）等で、自立相談支援事業を利用している者を指す。

○これまで、障がい者の就労支援を中心に取組を進めてきたが、今後、ひとり親、生活困窮者なども含めた支援の充実を図っていくためには、就労や訓練の場のさらなる拡充を図っていかなければならない。

○このため、行政の福祉化の理念を大阪全体で共有し、『大阪の福祉化』をめざすべきである。（特にオール大阪で「ユニバーサル就労^{*}」を推進する）

※ 「ユニバーサル就労」

- 社会福祉法人生活クラブが商標登録しており、富士市は、生活クラブより許諾を受け、ユニバーサル就労という言葉を使用（「ユニバーサル就労条例」を制定）
- 「ユニバーサル就労条例」では、「ユニバーサル就労」を「様々な理由により働きたくても働くことができない状態にある全ての人々が選択した仕事に従事すること」と定義

○具体的には、「行政」という枠組みにとらわれず、①雇用・就労支援の充実・強化、②既存資源等を活用した福祉施策の推進、の2本柱について、取組の『プレイヤー（担い手）の拡大』を図る必要がある。

○特に、ソーシャル・マーケット（社会益の高い生活関連産業）分野においては、府と同様の取組が期待されるところであり、府は、自らの取組の充実と合わせて、この理念の普及に向けた働きかけを行っていく必要がある。

◆行政の福祉化におけるプレイヤーの拡大に向けた府の取組

プレイヤー	府	地方独立 行政法人	市町村等	準公共的団体 (社福等)	民間企業等
① 雇用・就 労支援の 充実・強 化	・直接雇用 ・府契約等の 相手方への一 定の条件・アド バンテージ付 与	・府同様の取 組の推進	・好事例の発 信・働きかけ	・好事例の発 信・働きかけ	・認証・顕彰 等 ・好事例の発 信・働きかけ
② 既存資源 等を活用 した福祉 施策の推 進	・各部における 取組の推進	・府同様の取 組の推進	・好事例の発 信・働きかけ	・好事例の発 信・働きかけ	・好事例の発 信・働きかけ

○さらに、就労困難者の『働く分野』の拡大を進めていくことが必要である。これまで、行政の福祉化における障がい者の就労支援は、施設の清掃業務を中心としてきたが、例えば農業や介護などの分野への拡大や、施設管理についてもファシリティマネジメントの観点から委託内容を拡大していくことなども含めて議論を進めていくべきである。

【参考】取組開始当時の行政の福祉化の概念（平成 12 年 3 月行政の福祉化促進プロジェクト報告書より）

○府みずからの取り組みとして、福祉分野の制度・施策の枠組みにとらわれず、福祉を基本に住宅・教育・労働など府政の各分野が連携し、障がい者や高齢者などの自立支援につながる施策を推進する「行政の福祉化」をすすめていくこととした。

○すなわち、障がい者や高齢者などに対し、既存資源を福祉サービスや、ふれあい・交流などの活動の場として提供できないか、府の施策を活用して就労や雇用の場を拡充できないかといった視点から、全ての部局が施策を点検し、自立支援のための施策の展開に努めるものである。

○検討の視点（１）雇用・就労支援の充実・強化、（２）既存資源等を活用した福祉施策の推進、（３）行政の福祉化の推進体制の確立

既存資源の福祉的活用に記載の項目

■府営住宅

- ・車いす常用者世帯向け住宅、シルバーハウジングの整備
- ・知的障がい者・精神障がい者GHへの提供
- ・福祉施設との合築・併設の促進
- ・都市型小規模保育所などの託児施設の整備
- ・認知症高齢者GHへの提供
- ・介護を必要とする高齢者の入居のための介護体制の確立
- ・重度身体障がい者の入居のための介護体制の確立
- ・特別養護老人ホームからの要退所者の受入れ
- ・母子世帯に準ずる世帯の入居
- ・住宅供給と福祉サービスの新たな連携モデル団地の形成（高齢者の生きがいや健康づくり）

■府営公園・花の文化園

- ・売店における授産製品の販売
- ・府営公園で使用する花苗を生産する授産施設の設置
- ・花の文化園を障がい者の生きがいづくりの場としての提供方策

■農林技術センター（現（独法）環境農林水産総合研究所）

- ・農とみどりのふれあいを通じた交流の場の提供方策

■高等学校の余裕教室

- ・余裕教室の活用方針の策定及び個別の具体化に向けた検討
- ・生徒急増期に増築した別棟のある学校等について、個別に活用の可能性を検討

■その他府有地・府有施設

- ・未利用地等公有地所管部局と福祉部局が情報交換・協議を行うシステム構築の検討
- ・その他の府有施設についての福祉的活用の検討

2 具体的取組についての提言

（１）『プレイヤー（担い手）の拡大』

- 行政の福祉化の好事例の収集や顕彰制度等を活用し、府以外の公共機関から民間企業まで幅広いプレイヤーを巻き込むための取組を検討すべきである。

- 府は働きかけを行うにあたっては、指導するという立場ではなく、共感を得るとともに取り組んでいく、機運を醸成していくという視点が重要である。また、取組による経済効果・波及効果等の数値化とそれを活用した周知・啓発など、取組全体の理解を深めることが重要である。

(取組例)

- ア ひとり親などの就業をすすめるための顕彰制度の創設
- イ 社会福祉法人の参画支援（学習支援事業への場所の提供）
- ウ ソーシャルファーム[※]支援

※ソーシャルファーム

社会的課題の解決を目的としたサービスや商品などの提供等を行う企業等のうち、障がい者など就職困難者の安定雇用・賃金の確保も目的とした活動を行うもの。

(2) 『働く分野の拡大』

① 雇用・就労支援の充実・強化

【総合評価入札をはじめとした政策評価調達の充実・強化】

- 府においては、これまで清掃業務における総合評価入札や就労訓練に係る随意契約による委託を進めてきた。これらは、障がい者等に対する雇用・就労への寄与といった政策面を重視した調達を行ってきたものであり、今後これらのさらなる充実・強化に向け検討を進めるべきである。

(取組例)

- ・総合評価入札の堅持と清掃業務以外への拡大の検討
- ・総合評価入札において、生活困窮者の認定就労訓練事業所を加点
- ・公募型プロポーザル方式で実施する契約におけるひとり親の雇用促進

【雇用創出につながる行政資源、公共施設、公共的空間のさらなる活用】

- 府有施設等を活用した雇用創出の取組は効果的な取組であることから、今後生活困窮者就労準備支援事業の更なる拡充も踏まえ、検討を進めるべきである。

(さらなる活用例)

- ア 府営住宅の空室活用
- イ 府営公園の活用
- ウ その他施設の活用（学校その他の府立施設、高架下等）

【障がい者・ひとり親が働く分野（職域）のさらなる開拓】

- 有用資源の効率的なリサイクルが求められる小型家電リサイクルの分野や、担い手不足が大きな課題となっている農業や介護などの分野などへのマッチングに向け検討を進めていくべきである。

(取組例)

- ア 小型家電リサイクル分野[障がい者]・・・市町村
- イ 農業分野[障がい者]・・・農業法人等
- ウ 介護分野[障がい者・ひとり親]・・・社会福祉法人等
- エ 病院の売店等との協働[ひとり親]・・・独立行政法人、医療法人等

【中間支援組織の位置づけ】

- 府の行政の福祉化のうち、特に障がい者の雇用・就労支援については、職域開発をはじめ就労訓練、職場定着支援等を担ってきたエル・チャレンジとの協働より進めてきたものであり、その果たしてきた役割は極めて大きい。このような中間支援組織について、明確に位置付けるとともに、これら組織の育成なども検討を進めるべきである。
- あわせて、地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項第 3 号（いわゆる 3 号随契）に定める障がい者支援施設等に準ずる者の認定を活用すべきである。

【ソーシャルファーム支援】【再掲】

- ソーシャルファームの活動を促進するためのコンサルテーション、府立施設等活動場所の提供や民間資金へのつなぎ等について検討すべきである。

【その他】

- 民間資金の活用による就労支援の充実等、様々な観点から雇用・就労支援の充実に向け検討を進めていくべきである。
- また、特にひとり親については、上記の職域開拓以外にも、市町村のひとり親の就業促進のための取組支援など充実を図っていくべきである。

（取組例）

- ・就労訓練事業や就労準備支援事業参加者への助成（社会福祉協議会等民間資金を活用）
- ・新子育て交付金を活用した市町村のひとり親の就業促進のための取組支援
- ・企業におけるひとり親雇用促進の取組

②既存資源等を活用した福祉施策の推進

- 雇用創出以外の分野においても、行政資源、公共施設、公共的空間のさらなる活用について検討するとともに、得られた好事例を広く発信することにより府域全体への普及を進めるべきである。

（取組例）

- ア 府営公園などを活用した障がい者就労複合施設の整備
- イ 府営公園を活用したスポーツ施設の整備
- ウ 府営住宅の空室を活用した学習支援事業の展開
- エ その他施設を活用した活動拠点（居場所等）づくり

③その他取組対象者の拡大に向けた検討など

- 庁内職場実習の受入対象として難病患者の追加を進めるなど、さらなる取組対象者の拡大に向け検討すべきである。

（3）『行政の福祉化条例（仮称）』の検討

- 大阪府における行政の福祉化の取組をさらに推進していくため、提言のうち核となる部分（就労支援、具体的には、①基本理念、②公契約等を活用した就労支援、③中間支援組織、④顕彰、⑤その他）について条例化を検討すべきである。

① 基本理念

- 府、市町村、社会福祉法人、NPO、民間企業等すべての主体が、それぞれの持つ資源等を活用し、障がい者、生活困窮者、ひとり親、その他の就労困難者等への就労などを支援するよう努める旨を規定
⇒大阪府が進めてきた行政の福祉化の理念を大阪全体で共有し、オール大阪で『ユニバーサル就労』を推進することを明確化

② 公契約等を活用した就労支援

- 府は、公契約の締結にあたっては、その性質又は目的に応じ、総合評価一般競争入札等を活用することにより、障がい者、生活困窮者、ひとり親、その他の就労困難者等の就労支援を推進するために必要な措置を講ずる旨を規定。
⇒行政の福祉化の中心的取組である『総合評価入札』『清掃業務を通じた就労訓練』について、条例に位置付け恒久的な取組とする。

③ 中間支援組織

- 府は、府と協働して民間企業への行政の福祉化の普及啓発、職域開拓、就労訓練、マッチング、職場定着支援等を通じて行政の福祉化を推進する役割を担う中間支援組織を認定する旨を規定。
⇒『総合評価入札』で実施する業務に係る職場定着支援などの役割を担う中間支援組織について、条例に基づいて認定し、府との協働により行政の福祉化の中心的役割を担うことを明確化

④ 顕彰

- 府は、ひとり親などの就労困難者の就労支援に関し、特に優れた取組を行った事業所に対し顕彰を行う旨を規定。
⇒行政の福祉化の取組に賛同する企業等をアプローチ、発信することにより、民間企業等を取組を波及させる。

⑤ その他

- 『総合評価入札』において、障がい者等の就労支援に必要な費用を研究・検討する場の設置

大阪府社会福祉審議会新たな課題検討専門分科会行政の福祉化推進検討専門部会
(敬称略 五十音順)

- 小野 達也 大阪府立大学地域保健学域教育福祉学類教授 (部会長)
- 岸 道雄 立命館大学政策科学部教授
- 工藤 七子 一般社団法人社会的投資推進財団常務理事
- 黒田 隆之 桃山学院大学社会学部社会福祉学科准教授 (職務代理)
- 富田 一幸 大阪知的障害者雇用促進建物サービス事業協同組合代表理事
- 橋川 健祐 関西学院大学人間福祉学部社会福祉学科助教
- 福田 久美子 一般社団法人大阪ビルメンテナンス協会理事
- 道中 隆 関西国際大学教育学部教育福祉学科教授

専門部会開催実績

- 第1回 平成29年7月18日 (火)
議題 行政の福祉化のこれまでの取組等について
- 第2回 平成29年9月25日 (月)
議題1 府有資源についてのヒアリング
議題2 公契約条例について
- 第3回 平成29年12月25日 (月)
議題1 府有資源についてのヒアリング
議題2 専門部会提言案について
- 第4回 平成30年 月 日 ()
議題 専門部会提言について