

**高齢者の社会参加等を促進する
就労的活動支援コーディネーター(就労的活動支援員)
の配置に関する調査研究事業
調査結果報告書
(概要版)**

令和5年3月

株式会社浜銀総合研究所

目次

1. 本調査研究事業の概要	1
(1) 本調査研究事業の背景と目的	1
(2) 本調査研究事業の全体像	2
2. 就労的活動支援事業の現状に関する概観	3
(1) 就労的活動支援事業の現状	3
(2) 就労的活動支援事業が社会にもたらす効果や意義	4
(3) 就労的活動支援事業の実施や今後の発展に向けた課題	4
(4) 就労的活動支援事業の今後の可能性	6
3. 就労的活動支援事業を充実・発展させるためのポイント	7
(1) 高齢者のニーズに応えるための、活動内容の充実	7
(2) 活動内容の充実に向けた、地域の多様な主体との協力関係の構築・強化	8
(3) 就労的活動支援事業に関する情報発信や理解の促進	9
4. 就労的活動支援事業を考えるポイント	10
(1) 就労的活動支援コーディネーターに期待される役割	10
(2) 就労的活動支援事業の企画や検討にあたって考えるべきポイント	11

本書は、上記の調査研究事業の調査結果の周知を図るための資料として、概要版という形で取りまとめたものです。

各調査の結果等、詳細につきましては、以下のページ内に記載の調査結果報告書本編をご覧ください。

浜銀総合研究所 ホームページアドレス：<http://www.yokohama-ri.co.jp/>

1. 本調査研究事業の概要

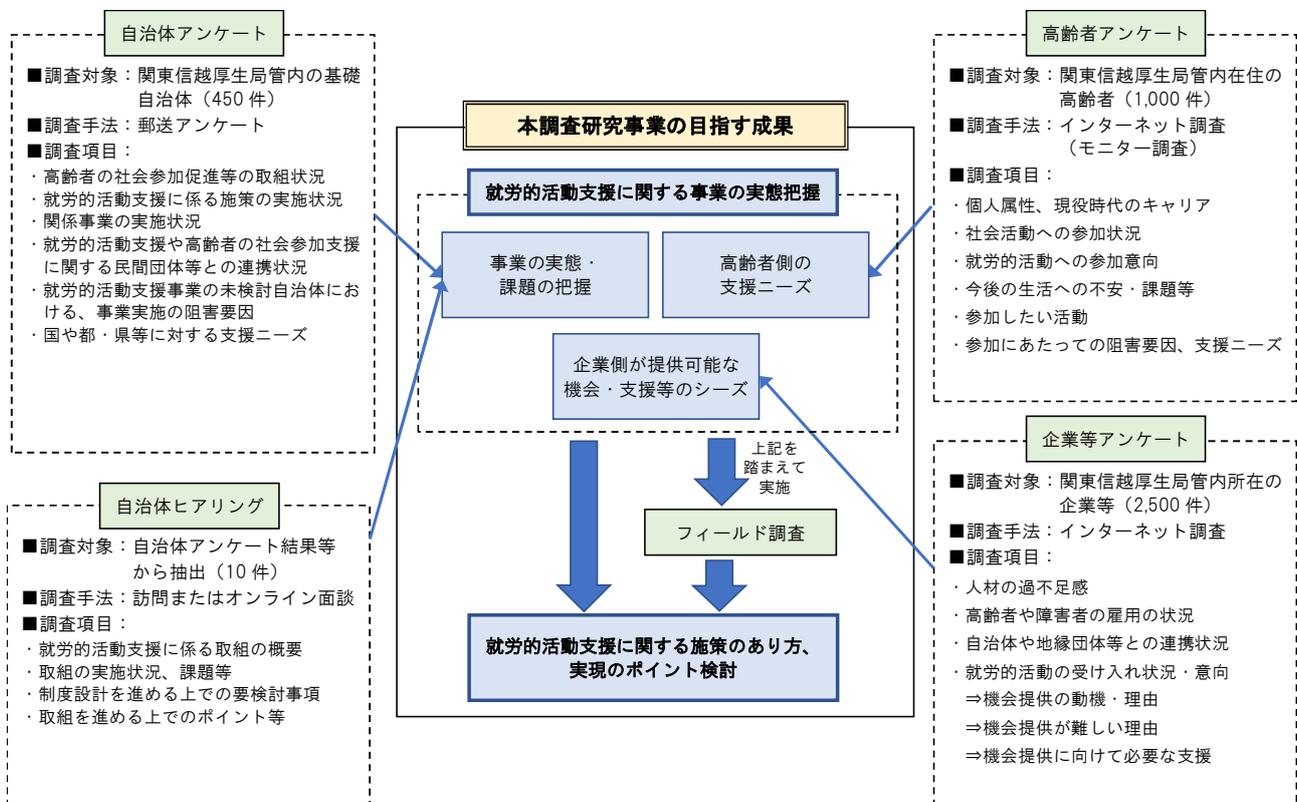
(1) 本調査研究事業の背景と目的

- 介護保険法に基づく地域支援事業における包括的支援事業（社会保障充実分）の生活体制整備事業の一つとして、令和2（2020）年度に創設された就労的活動支援コーディネーター（就労的活動支援員）の配置事業（以下、「就労的活動支援事業」という。）については、役割がある形での高齢者の社会参加等を促進することにより、健康寿命の増進、介護予防等に資することをその目的としている。
- また、この就労的活動支援員の配置事業は、本老健事業の公募テーマの事業概要にある介護予防等の観点に加え、首都圏内に多数ある大規模自治体においては、高齢者数の急激かつ長期にわたる増加が予測される中で、高齢者の就労的活動支援への参加促進を通じ、生活支援ニーズの充足に向けた人材確保につなげていくという観点も特に重要であり、これらのことから、就労的活動支援員の配置事業の意義は大きい。
- しかしながら、特に首都圏内の大規模自治体においては、就労的活動支援の当事者である高齢者のニーズが極めて多様であり、そうしたニーズを満たす就労的活動の場の掘り起こしなどが難しい面もある。
- さらに、両者を効率的・効果的につなげるマッチングの仕組みの構築やマッチングの担い手の育成、シルバー人材センターや社会福祉協議会などが行う先行類似事業との関係整理の難しさなどから、就労的活動支援員を配置する自治体がされている現状があるものと考えられる。
- 実際に国等が公開する就労的活動支援に関する事業の先行事例を見ても、小規模自治体が他の取組と合わせて全世代を対象として実施するケースや、セーフティネット対策に係る取組などを組み合わせて施策を展開しているケースが中心であり、この点は当該事業を単独で導入する難しさの一端を表しているものと推察される。
- 上記を踏まえ、本調査研究事業では、関東信越厚生局管内の自治体における就労的活動支援員の配置事業等に係る実態把握を行うとともに、就労的活動支援員の配置に係る課題や事業の枠組み、及び就労的活動支援員の活動のあり方について、管内自治体での同支援員の配置を具体的に促すような整理・検討を行うべく、本調査研究事業を実施した。

(2) 本調査研究事業の全体像

- 本調査研究事業においては、以下のようなアンケート調査やヒアリング調査を実施した。
- また、これらの調査から得られた情報等に基づき、横浜市・和光市・松戸市の3自治体を対象として、今後の就労的活動支援事業の実施可能性等についての調査・検討を行う「フィールド調査」を実施した。
- 次ページ以降では、これらの調査結果に基づき、就労的活動支援事業の現状や課題、今後の可能性等について整理した結果を記載している。なお、各調査の結果については、調査結果報告書本編に記載している。

図表1 本調査研究事業の全体像

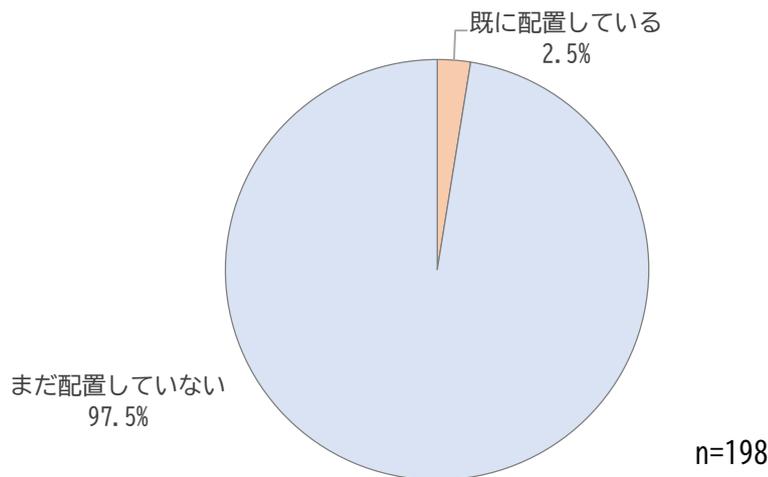


2. 就労的活動支援事業の現状に関する概観

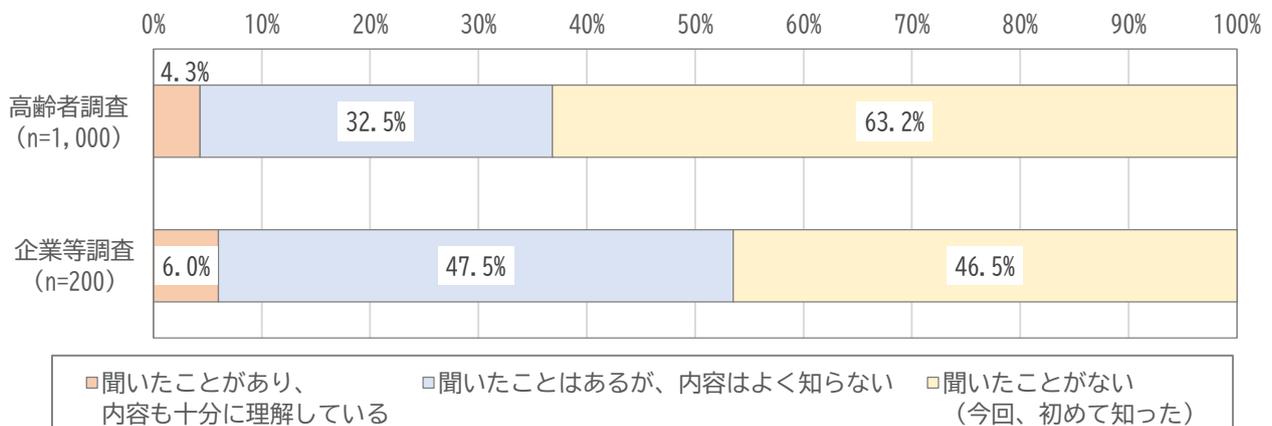
(1) 就労的活動支援事業の現状

- 今回の調査研究事業の中で実施した、自治体アンケート調査の結果からは、関東信越厚生局管内において就労的活動支援コーディネーターの配置に至っている基礎自治体は少なく、就労的活動支援事業という枠組みでの取組の普及は、現在のところあまり進んでいないことが把握された。また、高齢者アンケートや企業等アンケートの結果を見ても、まだ就労的活動支援事業の認知度や理解度はあまり高くないことがうかがえる。
- 現状において就労的活動支援コーディネーターの配置に至っていない自治体では、その理由としては様々なことが挙げられているが、特に「コーディネーターを配置した後の事業の運営に関するノウハウが不足している」といった回答が44.3%となっているほか、「事業を運営する行政職員が不足している」が31.8%、「コーディネーターとして適切な人材が不足している」が28.1%であり、事業運営に関するノウハウの不足や人材の確保が課題となっていることがうかがえる。

図表2 関東信越厚生局管内自治体における就労的活動支援員の配置状況



図表3 「就労的活動」の認知度（高齢者及び企業等アンケートより）



(2) 就労的活動支援事業が社会にもたらす効果や意義

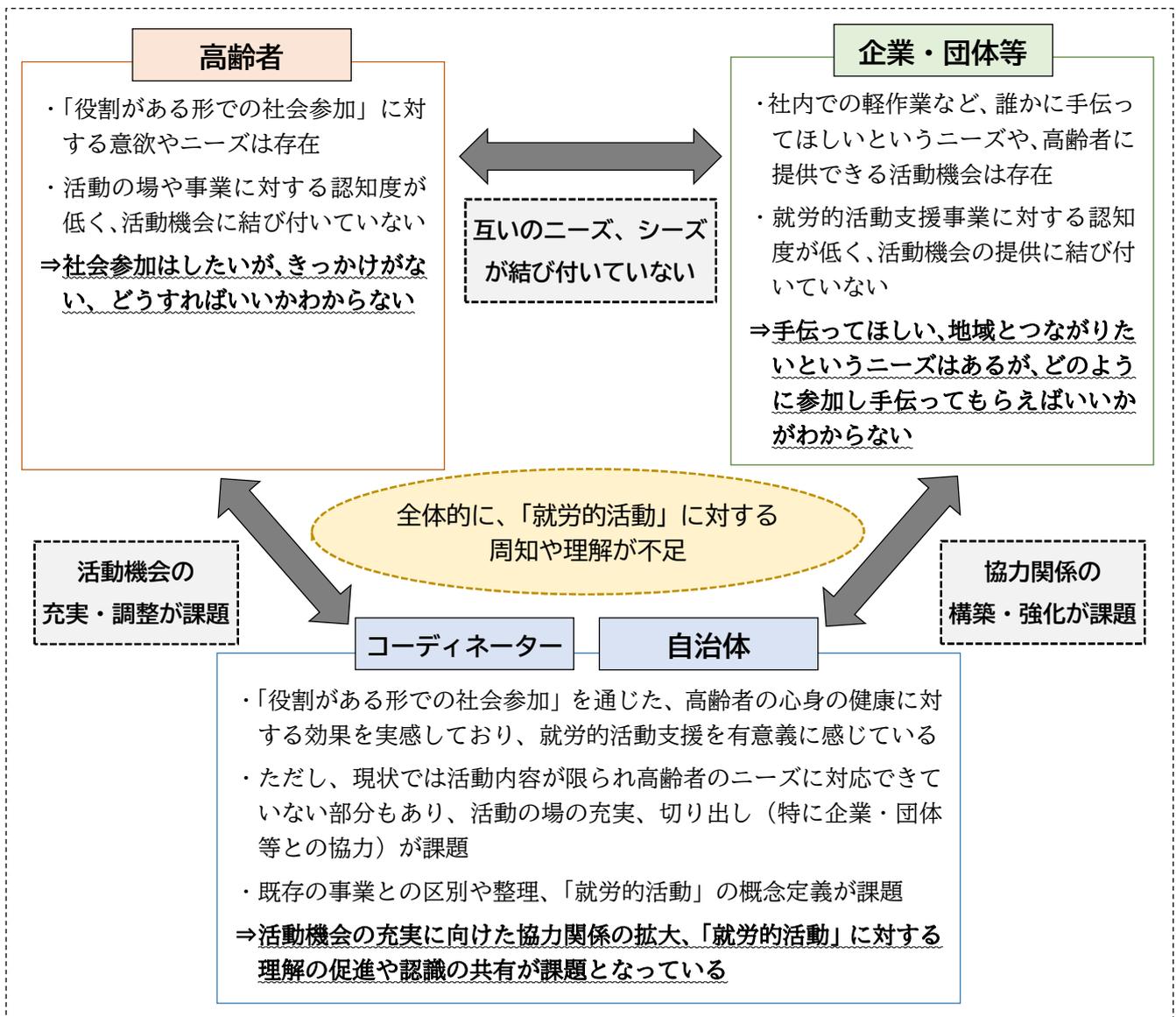
- 今回のヒアリング調査においては、「役割がある形での社会参加」が高齢者の生きがいづくりや健康増進に効果があること、また社会参加に対する高齢者側のニーズが存在することが把握され、地域における高齢者の生活支援体制の整備という視点から、就労的活動支援事業が有意義なものであることがうかがえる。
- 地域の活動や介護予防事業等では「男性の参加率が低い」という課題も聞かれるが、今回の高齢者アンケートでは、男性は「自身の知識や経験を活かせる活動なら参加してもよい」と考える人が多いという傾向が見られたことから、地域の活動に男性の参加を促すための方策の一つとして、就労的活動支援事業が活用できるのではないかと考えられる。
- 活動の場を提供する企業等の側では、高齢者の活動参加を通じて自分たちの抱えている困りごとの解消や地域とのつながりの強化、自団体の地域でのプレゼンスの向上といった効果が得られることが実際の事例から把握されており、一方的に「与える」だけではなく、自分たちのメリットも得られる可能性があることがうかがえる。
- また、昨今では人口減少や少子高齢化が進行する中、高齢者が地域の様々な活動の担い手として期待されるようになってきている。生産年齢人口の減少が著しい地域においては、高齢者の社会参加を促進することにより、地域の生活環境の存続・向上を図るという意味でも、就労的活動支援事業の果たす役割は大きいと考えられる。

(3) 就労的活動支援事業の実施や今後の発展に向けた課題

- 様々な社会的意義を持つと考えられる就労的活動支援事業であるが、事業の設計や実施にあたり様々な課題を抱えていることが分かっている。
- 今回の調査結果を踏まえると、高齢者の「役割がある形での社会参加」に関するニーズやシーズは地域に存在しているが、それを把握し、両者を結び付けるための仕組みが整っていないという状況にあることが、就労的活動支援事業の普及が進んでいない根本的な原因であることがうかがえる。
- 就労的活動支援事業には、大別して活動の参加者である「高齢者」、活動の場の提供者である「企業・団体等」、それらを結び付け、高齢者の社会参加を促す「コーディネーター」及び「自治体」という3つの主体が存在すると考えられる。これらの各主体の視点から、本調査研究事業を通じて把握された現状や課題について、次ページのように整理した。
- 高齢者や企業側に共通する課題として、「どのように相手（活動の場、活動に参加してくれる高齢者）を探せばいいかが分からない」ということがあると考えられるが、その背景として「就労的活動支援事業に対する周知や理解が不足している」と考えられる。
- 高齢者側にニーズが存在していることは確かであるが、個人の状態や参加したい活動は様々であり、多様な種類の活動の場を提供することが重要となる。また、企業側にも手伝ってほしいと思うことや、高齢者の活動機会として提供できそうなことは存在しているが、それが高齢者側のニーズと必ずしも合致しているとは限らず、大小の「ずれ」を調整することが必要となる。

- 就労的活動支援コーディネーターがこうした調整を担うためには、高齢者のニーズを的確に把握し、他方で企業側から高齢者の活動の場を切り出してくることが不可欠となる。したがって、支援を担うコーディネーターや自治体の視点からは、高齢者側・企業等の側の両方に信頼や協力関係を築くことが重要な課題であることが推察される。
- 様々な課題の中でも、「高齢者・企業等のニーズとシーズをつなげること」、「高齢者の活動機会を充実し、調整すること」、「関係者間の協力関係を構築・強化すること」の3点が特に重要であり、さらにその前提として「就労的活動支援事業の周知や理解の促進」が必要と思われる。

【就労的活動支援事業の現状や課題等に対する、各主体の視点からの概観】



【就労的活動支援事業を通じ、地域社会に期待される効果】

- 高齢者の生活及び生活支援体制の充実
- 地域の担い手の確保、地域の課題の解決
- 企業・団体等の地域でのプレゼンス向上

(4) 就労的活動支援事業の今後の可能性

① 「役割のある社会参加」の推進に向けた可能性

- 就労的活動支援事業は高齢者の「役割がある形での社会参加」を促進し、当人の生きがいや介護予防につなげていくことを目的とした事業であるが、その対象となる「就労的活動」の内容について、柔軟な発想から地域の状況等に応じた事業設計が可能という側面もある。
- 今回の調査研究事業の結果からは、高齢者の社会参加に対するニーズや、企業等による活動の場の提供可能性が示唆されており、高齢者に生きがいを提供する以外にも、「担い手の確保」による地域の課題解決や、高齢者以外を含めた、地域ぐるみでの生活基盤整備に向けた、様々な可能性を持った事業であることがうかがえる。
- このような性質を持つ就労的活動支援事業について、単に「介護予防や健康増進」「閉じこもりの防止や余生の楽しみ」といった高齢者自身の活動という小さな枠で捉えるのではなく、高齢者が地域の中で「はたらく」(生活のための収入を目的とした労働ではなく、世の中や他人の役に立つことを通じ、役割に対するメリットを得るための活動) ことのできる環境・生活支援体制の整備のための事業であると位置付け、柔軟な発想で事業を考えることで、さらに有意義な事業とすることができるのではないかと考える。

② 高齢者側の意欲を高める事業としての可能性

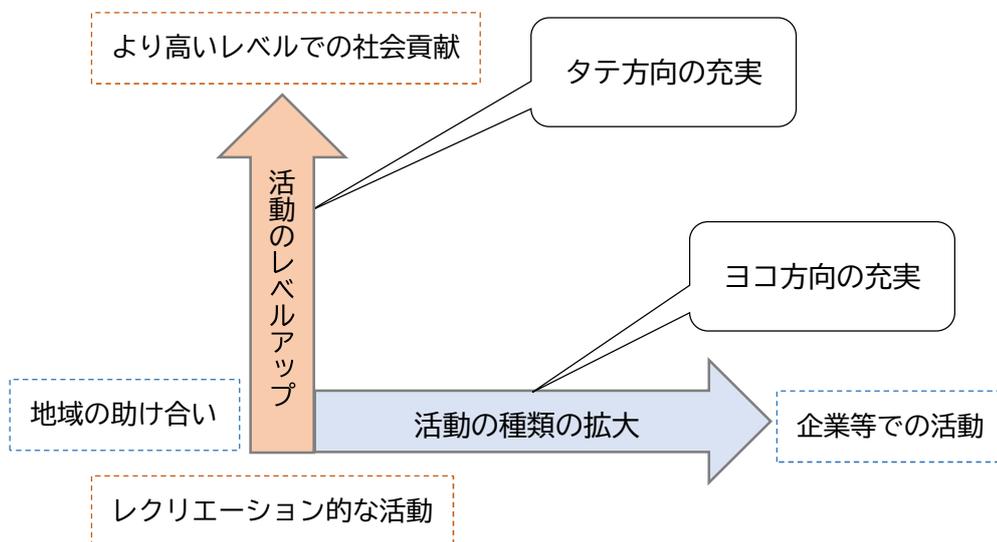
- 今回実施した調査からは、活動に参加する高齢者側の意見として、「人や地域のためになることがしたい」といった意向や、活動に参加することで生活にハリが出る、リズムが整うといった、健康の維持・増進につながる効果の実感があることが把握された。
- また、実際にボランティア活動や企業での仕事をしている高齢者へのヒアリングからは、「新しいことに取り組みたい」、「もっといろいろなことをやってみたい」という意欲的な発言も見られた。高齢者となった後にも、「もっと学びたい・やってみたい」という、個人のレベルアップに対する要望があることが示唆されており、「高齢者＝支えられる側」という先入観に捕らわれることなく、地域の様々な活動の担い手として、より高度な社会貢献も視野に入れた、「タテ方向での活動機会の充実」を図っていくことも可能ではないかと考えられる。
- 高齢者の「地域社会での役割を持ちたい」というニーズを踏まえ、活動の種類を増やすという取組のほか、「誰かと触れ合いたい」という要望から「誰かの役に立つ」という要望まで、活動のレベルについても幅広く活動の場を提供していくことにより、高齢者の生きがいや自己肯定感・自己効力感を高め、高齢期の生活を実り豊かにしていくことができるのではないかと考えられる。

3. 就労的活動支援事業を充実・発展させるためのポイント

(1) 高齢者のニーズに応えるための、活動内容の充実

- 高齢者の状態や意向は多様であり、より多くの高齢者に「役割がある形での社会参加」を促すためには、就労的活動支援事業を通じて提供する活動の場の種類を増やし、幅広いニーズに対応できるような状況を作っていくことが重要である。
- また、ヒアリング調査結果や有識者検討委員会での指摘から、高齢者側には「新しいことをしてみたい」、「学びの機会がほしい」といったニーズがあり、活動の種類を増やす（ヨコ方向の充実）ことに加え、参加者の心身の状態や意向に応じた活動への参加レベルの設定（タテ方向の充実）についても視野に入れ、タテ・ヨコの双方向について活動内容の充実を図っていくことが重要ではないかと考えられる。
- なお、「タテ方向」の活動の充実に関しては、単に高齢者の希望を叶えるということだけではなく、レクリエーションとしての活動や簡単な作業といった「入口」の段階から、徐々に活動のレベルを高め、より高度な社会貢献につなげていくという、高齢者自身の社会参加のレベルアップを図ることも含めた検討や制度設計を行うことにより、地域社会の担い手の確保という点で、より社会的意義の高い支援事業に昇華することができるのではないかと考えられる。

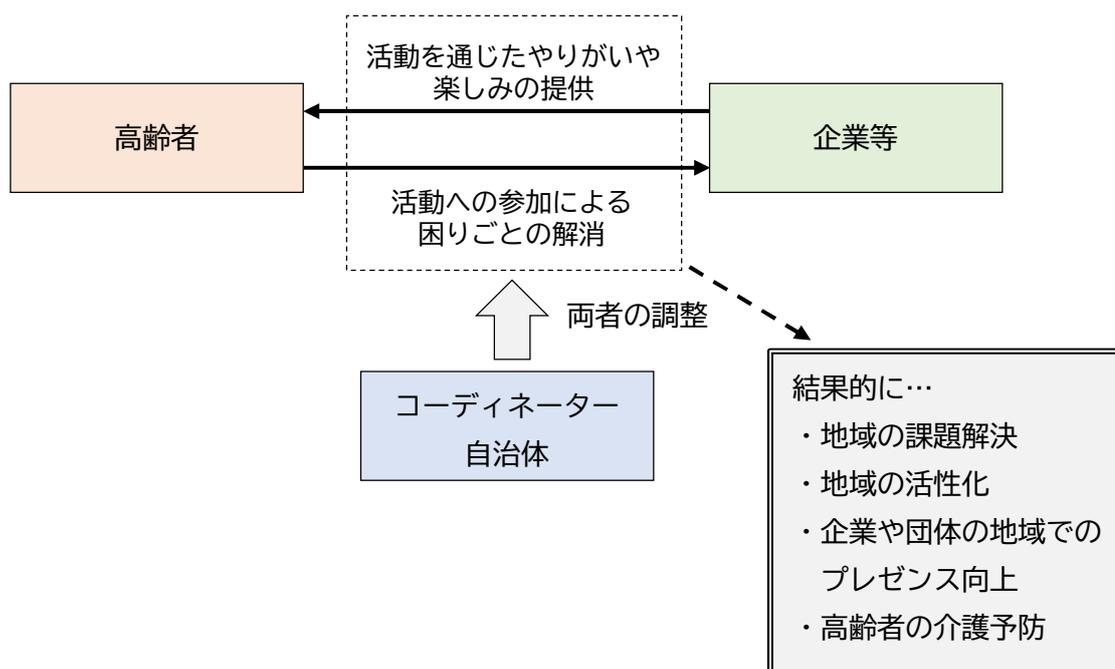
【タテ方向・ヨコ方向での活動内容の充実に関するイメージ】



(2) 活動内容の充実に向けた、地域の多様な主体との協力関係の構築・強化

- 高齢者の多様なニーズに応えられるよう、活動内容の充実を図るためには、活動の場の提供主体である企業・団体等との協力が不可欠である。
- また、協力関係の維持・強化を図るためには、一方的なメリットの提供だけではなく、関係する主体に相互にメリットのある関係を構築し、「協力したい」というインセンティブが働く状態とすることが重要である。
- 今回実施したヒアリング調査等の結果からは、企業・団体側において悩みごととなっていた軽作業を高齢者が担ってくれたことによって問題の解決につながったという事例も把握されており、就労的活動支援事業への協力を通じ、企業側にもメリットが得られる可能性があることが把握されている。また、地域との関係強化につながるという効果も示唆されており、こうした部分を企業・団体側に伝え、事業への参画を促すということも、事業の継続・発展に向けて重要なポイントではないかと考えられる。

【協力関係にある主体に相互にメリットのある関係のイメージ】



(3) 就労的活動支援事業に関する情報発信や理解の促進

- 参加者である高齢者の募集や企業・団体等との協力関係の構築、あるいは自治体内での他の支援事業との整理等、様々な場面において、「就労的活動支援事業とは何か」ということを説明し、関係者に理解してもらう必要が生じると考えられる。
- 就労的活動支援事業は令和2（2020）年度より創設された比較的新しい制度であり、自由度が高く、自治体の状況や考えに応じて様々な対応が可能である反面、その定義や対象となる範囲についての説明や理解促進が課題となっていることが指摘されている。
- 事業の本格的な実施や継続・発展に向けては、就労的活動支援事業の内容を地域に周知し、関係者間で認識を共有して取組を進めていくことが重要であると考えられるが、そのためにも、就労的活動支援事業の仕組みや「就労的活動」の概要・対象範囲についてある程度具体化し、説明できるように準備をしておくことが重要である。
- なお、全国の自治体において高齢者の社会参加や就労等に関する支援事業が既に実施されていることから、就労的活動支援事業の開始・実施にあたっては、既存の事業との整理や区別が必要になる場合もあると考えられる。しかし、高齢者や企業等の側からすると、高齢者の社会参加に関するニーズやシーズに関する相談を持ち込むにあたり、既存の事業との区別がつきにくいこともあると想像される。
- 今回実施したヒアリング調査の結果からは、いずれの事例においても相談窓口では対象を区別せず、相談内容に応じて適当な事業を紹介するという形で就労的活動支援事業が行われていることが把握されている。参加希望者の相談対応においては、このように既存の支援事業と窓口を区別することなく、相談内容に応じて適切な活動につなぐような仕組みを取ることが望ましいのではないかとと思われる。

4. 就労的活動支援事業を考えるポイント

(1) 就労的活動支援コーディネーターに期待される役割

- 本調査研究事業の結果から、就労的活動支援コーディネーターに期待される役割について、以下のように整理する。

① 高齢者や関係主体のニーズの把握・分析

- 高齢者の社会参加の促進にあたっては、何よりも高齢者のニーズを正しく把握し、またそのニーズに基づき適切な活動の場を紹介していくことが求められる。
- なお、ここでいう「ニーズ」には、活動の種類に加え、どの程度のレベルでの社会参加を希望しているのか、またどのレベルでの社会貢献が期待できるのかといった、「タテ方向」の視点での分析・検討も重要であると考えられる。
- こうした役割を担うために、就労的活動支援コーディネーターには高齢者の意向やニーズを「聞く力」が備わっていることが望ましい。また、地域包括支援センター等の機関との連携等を通じ、地域の高齢者の状況や支援ニーズに関する情報収集・分析を行う仕組みを構築していくことが重要であると考えられる。

② 「就労的活動支援」の枠組みに合致する活動内容の切り出し及び提供に向けた交渉

- 高齢者のニーズを把握し、求められている活動内容が把握できたら、次にそのニーズに基づき適切な活動の場を探すことが必要となる。そのためには企業・団体等との協力関係を構築し、高齢者に対し提供できる場の可能性を切り出してくることが重要であり、同時に企業・団体側の支援ニーズも踏まえ、相互にメリットのある関係を構築していくことが重要である。
- こうした役割を担うために、就労的活動支援コーディネーターには福祉分野に精通していることに加え、企業・団体等との接点や交流を持つことが求められる。ただし、複数の分野にまたがる専門性を備えた人材の確保は容易ではないとも考えられることから、コーディネーターの役割を個人ではなく組織として担うこととし、複数人が連携して取り組む体制を取ることも、就労的活動支援事業の運営において有効な手段ではないかと考えられる。

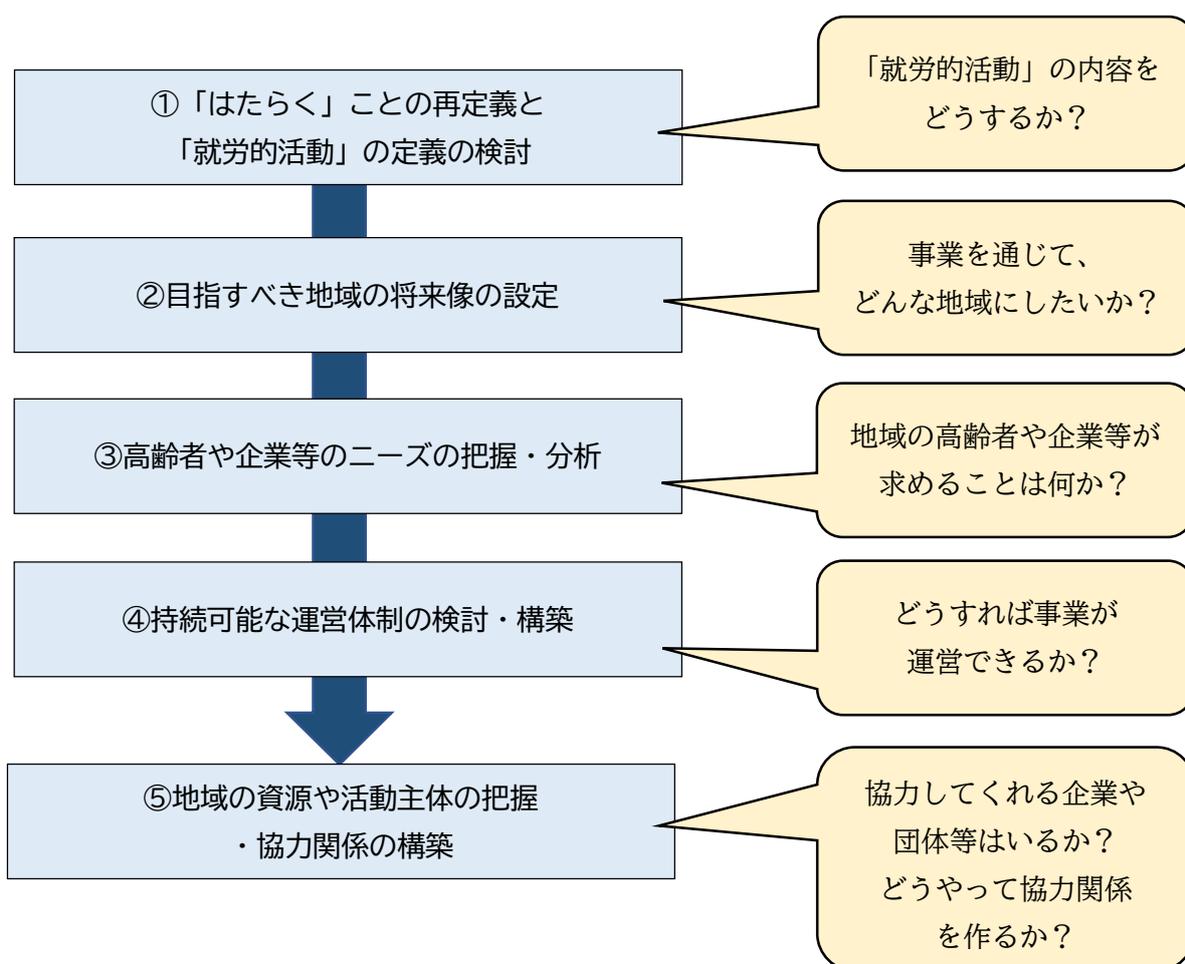
③ 参加しやすい形への、「活動の場」の調整

- 高齢者の心身の健康状態や考えには個人差があり、個別の調整が必要となることも多いと推察される。ただし、人的資源の制約等により、すべての活動に対して個別の対応を行うことは難しいとも考えられることから、企業・団体等から切り出された活動について、一定の範囲の高齢者が参加しやすいような形にアレンジすることが必要になるのではないかと考えられる。
- 地域の高齢者の概況を把握し、どのようにすれば参加しやすくなるか、参加を促すためにはどのような工夫をすればよいかといった検討が必要であり、コーディネーター個人または関係者との連携により、調整を図る能力を備えることが望ましいと考えられる。

(2) 就労的活動支援事業の企画や検討にあたって考えるべきポイント

- これから就労的活動支援事業を始める、あるいは現在の事業を見直す際には、事業の目的や実施体制、事業の対象者や活動の内容、就労的活動支援コーディネーターの役割等、様々な検討が必要になると考えられる。
- 本調査研究事業から得られた知見に基づき、こうした検討を行う際のポイントとして考えられることについて、以下のように整理する。なお、事業の設計・実施においては事前に下記のすべてを整えた上で臨むことは難しく、取組を進めながら調整・修正を図っていく部分も多いと考えられる。以下の項目については、必ずしも「このような手順で検討すればよい」といったマニュアルや手引きというレベルでまとめたものではなく、本調査研究事業の結果に基づき、就労的活動支援事業の設計や見直し等に向けた視点のヒントを整理し、提示したものとしてご参照いただきたい。

【本調査研究事業の結果に基づく、就労的活動支援事業の企画や検討の流れのイメージ】



①「はたらく」ことの再定義と「就労的活動」の定義の検討

- 今回実施したヒアリング調査等の結果から、役割がある形での社会参加が高齢者にとってプラスの効果をもたらすことが把握されている。
- 高齢者になった以降の人生を「余生」と捉えるのではなく、さらなる活動への参加を通じた新たな楽しみや「学び」を得て、人生を充実させる時期であると考え、様々な機会を提供していくことが重要である。
- 生活の糧を得るための「就労」ではなく、自らの人生を充実させるための活動として、「はたらく」ということを、通常の就労よりも幅広い概念として再定義し、そこから就労的活動支援のあり方を検討していくことが重要ではないかと考えられる。
- 「就労的活動」とは自由度の高い概念であり、その中には様々な種類の活動、様々なレベルの活動が含まれることが想定される。
- また、高齢者の「役割がある形での社会参加」の姿、及びその促進を通じて目指すべき地域の将来像について検討した上で、続いて就労的活動支援事業を通じて提供する活動の場、すなわち「就労的活動」とはどのようなものかについて考えることが重要である。
- ただし、ここで重要なポイントとして、活動の場の提供は「目的ではなく手段」であることを念頭において検討すべきであると考えられる。高齢者のニーズに合致した、かつ地域の状況に適した活動内容を想定しながら、活動の場の切り出しに取り組んで行くことが重要である。
- なお、「就労的活動」はなかなかその範囲を限定することが難しい概念であり、既存の就労やボランティアといった活動に対し、必ずしも排他的な概念ではないと考えられる。相談窓口を想定する際には「就労的活動」に限定したものを設置する必要はなく、地域の多様な主体と連携しながら、相談の内容によって行先を切り替えるような発想で考えるのがよいのではないかと推察される。

②目指すべき地域の将来像の設定

- 就労的活動支援事業は、高齢者に活動の場を提供するための事業であるが、それ自体は高齢者の生きがいづくりや介護予防に向けた一つの「手段」であり、「目的」ではない。
- したがって、「マッチング件数」や「活動への参加人数」といった、結果的に得られるものを事業の目的とし、その達成のための取組となってしまう「手段の目的化」に陥らないためにも、この事業を通じて達成したい「地域の将来像」を設定し、その実現に向けてどのような取組が必要かという視点で事業内容を考えていくことが重要であると考えられる。
- なお、ここで考える「地域の将来像」には、高齢者の介護予防・状態改善といった高齢者側の視点に立ったもののほか、活動の場の提供により企業・団体側の課題が解決されるといった、地域に存在する高齢者以外の主体にとってのメリットも盛り込んで考えることで、より幅の広い、有意義な事業とすることができると考えられる。

③高齢者や企業等のニーズの把握・分析

- 目指すべき将来像の検討及びその実現に向けた取組の方向性を考えるにあたっては、地域で生活する高齢者の社会参加に対するニーズや、地域に所在する企業や様々な主体における困りごとや活動の場の提供可能性を把握し、実態に沿った具体的な検討を行うことが重要である。
- なお、これは就労的活動支援コーディネーターの担う役割としても重要なことであるが、一方で個人が行うには負担の大きなことでもある。事業の実施体制の検討とも関係することだが、就労的活動支援コーディネーターが行政機関等と協力し、情報の収集・分析を行なえるような仕組みを構築することが望ましいと考えられる。

④持続可能な運営体制の検討・構築

- 就労的活動支援コーディネーターとして活動するためには様々な知識・技能や経験が必要であることがヒアリング結果等から指摘されており、こうした資質を備えた人材の確保・育成が事業実施上の課題となっていることも把握されている。
- 就労的活動支援以外の様々な事業を含め、属人的な資質を備えた個人に依拠して事業が成り立っているという事例は多く見られるが、事業の継続性・持続可能性を考えると、あまり個人への依存が大きい状態は好ましくない。
- 就労的活動支援コーディネーターに必要な資質を備えた人材の育成・確保は容易ではないが、持続可能な運営体制の構築に向けては、就労的活動支援コーディネーターの役割やどのような機関が担うのが望ましいかといったことを具体化し、なるべく個人ではなく組織がその役割を担う体制を整え、事業の仕組み化を図ることも含めた検討が重要なポイントの一つではないかと考えられる。

⑤地域の資源や活動主体の把握・協力関係の構築

- 今回の調査結果からは、事業の持続可能性という視点で「地域ぐるみでの支援活動」としての取組が重要であるということが示唆されている。
- 就労的活動支援事業の実施を通じ、高齢者への活動の場の提供や両者のマッチングを図っていくためには、情報収集や活動の場の切り出し、高齢者のニーズに応じた調整等の場面において、行政機関や就労的活動支援コーディネーターだけではなく、地域の企業やNPO法人、あるいはより小規模なサークル等も含めた、多様な活動主体との連携が重要となる。
- 地域に存在する多様な活動主体を把握し、互いに協力できる関係の構築を図ることが事業の実施や充実のカギとなるが、こうした関係をすぐに構築することは容易ではないことから、支援事業を続ける中で徐々に仲間を増やし、段階的に連携体制の整備や強化に取り組んで行くという、中長期的な視点からの検討が必要と考えられる。

令和4年度 老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業

高齢者の社会参加等を促進する就労的活動支援コーディネーター（就労的活動支援員）の
配置に関する調査研究事業 調査結果報告書（概要版）

令和5年3月発行

調査実施主体：株式会社浜銀総合研究所

〒220-8616 神奈川県横浜市西区みなとみらい3-1-1

TEL：045-225-2372 FAX：045-225-2197

当社 ホームページアドレス：<http://www.yokohama-ri.co.jp/>