

生活保護受給者に対する就労支援の あり方研究会の主な意見

1. 自立支援のあり方について

区分	これまでの主な発言
(1) 自立支援の考え方	<ul style="list-style-type: none">・引きこもりの人たちは、問題行動は起こしていないし、少なくとも稼働能力活用の対象でもないため、見過ごされている。就労支援の目的は経済的な自立であることは否定されるわけではないが、社会参加的な要素も必要ではないか。・就労支援は、経済的自立だけではなく、社会生活自立・日常生活自立も目的とするなら、稼働能力が低い、または無い人、障害がある人、又は引きこもりの人に対する支援をどうすべきかということではないか。・就労の目的は保護から脱却することなのか、就労支援の目的には経済的な要素だけでなく社会参加的な要素が含まれるのかなど、就労そのものの目的を明確にした上で、生活保護行政での就労支援を整理・検討をする必要がある。・ハローワークに通所するだけ（求人を確認するだけ）といった形式的な就職活動しかしておらず、求人に応募し採用面接を受ける等の具体的な就職活動が不十分といった、働く意欲が著しく低い人への対応についても、就労による経済的自立や社会的自立との関係から検討することが必要ではないか。・生活保護制度と生活困窮者自立支援制度において、働くことの意味や、自立支援の中における就労支援の位置付けは共通であるはず。同じ考え方のもとで、一体的な支援をやっていくことが必要。

1. 自立支援のあり方について

区分	これまでの主な発言
(2) 支援対象者の選定	<ul style="list-style-type: none">・被保護者就労準備支援事業については、支援の場所まで出てこられる方は能力を高めた上でハローワーク等の支援につなげることができているが、一方で、家に引きこもっている方や長期間働いていない方など、支援の場所まで出て来られない方へのアウトリーチが十分にできていないことが課題である。・孤立すると精神疾患になるリスクが高くなるので、高齢期の被保護者も含め、社会参加につなげる枠組みは重要。・ケースワーカーは何も教えてくれなかった。精神障害者で10年間無職だったので働けないと決めつけられていたのではないか。働きたいという意思は強かったけれど、ケースワーカーは私が働きたいか働きたくないのか根本のことも知らなかったと思う。・なるべく多くの受給者を支援対象としている。結果的に就労につながればいいし、そうでなくても、社会参加や日常生活の状況が分かる状態につながるようになる。・就労支援対象者の把握を目的として、査察指導員、ケースワーカー、就労支援員による三者協議を年2回実施している。また課長、査察指導員、ケースワーカー等が出席して課題のあるケースについて、組織として方針等を考える検討会を開催している。・高齢者は事業対象外であるが、本人に希望があれば支援する。意欲は高い傾向。社会参加的就労として支援するケースもある。・高齢者の就労支援を制限はしていないが、求人は少ない。

2. 課題を抱える者に対する就労支援のあり方

区分	これまでの主な発言
(1) アセスメントのあり方	<ul style="list-style-type: none">・ 求職状況管理台帳が十分に整備されておらず、ケースワーカーの見立てにより、実際は被保護者就労準備支援事業に該当するような者も、被保護者就労支援事業に繋げてしまうことがある。・ アセスメントシートの作成は地区担当員が作成することになっているが、作成が大変で、実際は、就労支援員と一緒に同行訪問した上で、アセスメントシートを作成している。・ 社会福祉士や保健師、診療心理士、精神保健福祉士、学識経験者、困窮制度、地域福祉などに従事している職業の方々を交えて、ケース診断会議等を実施してはどうか。・ 対象者自身の希望が曖昧なことが多く、アセスメントや計画の様式のすべての項目を埋められないことがある。・ 基本的に繰り返し見直して作成している。職員との信頼関係に基づいて繰り返されており、これが適切か否か判断は難しい。・ 発達障害者、引きこもり経験のある方など、対人面で問題を抱えている場合、面談に先立って、言葉のかけ方等の指導上の配慮が必要な点を事前に把握している。・ 自立支援プログラム対象者全員に対して、支援員と査察指導員、ケースワーカーの3者で年2回、就労支援をするべきか協議している。・ 準備事業は委託しているので、そのアセスメントはケースワーカーが実施するが、就労支援事業につながる場合は、就労支援員がアセスメントに関わっている。・ 独自様式で、本人が希望すること、福祉事務所が支援したいことをそれぞれ記載してもらっており、委託業者に2つの希望をすり合わせてもらっている。

2. 課題を抱える者に対する就労支援のあり方

区分	これまでの主な発言
(2) 就労に向けた意欲の喚起	<ul style="list-style-type: none">・就職してもすぐやめる人がいるが、その人は就労意欲が高いと思っけていても、実は意欲は高くなく、意欲があるふりをしているのではないかと思うこともある。・最低生活が保障されているために、就労意欲がわからないのではないかと思うこともある。仕事を辞めても、生活保護があるので、意欲喚起に繋がりにくい。・就労活動促進費は「移送費等の併給が出来ない」、「自立活動確認書を作成しなければならない」、「対象となる者の判断が難しい」等の理由により、実際に支給する件数が少ない。・被保護者就労準備支援事業の参加者が非常に少ない。小さい町だと、同じ町ではやりたくないという人が多いし、ボランティア活動先の開拓も難しい。・長期間働いた経験がない方などについては、就労意欲の喚起に相当な時間がかかる場合もあるため、単に就労支援の機能をもつだけでなく、いろいろな人に出会うことにより、働く意識を持てるような社会的な居場所の機能も必要では無いかという声が現場でも出ている。・就労意欲に乏しい人に対する就労支援は、ソーシャルワーク的な話になるが、それをケースワーカーか就労支援員が支援することになるが、関係性にミスマッチが起きてしまっている面がある。・就労意欲は、ごちゃまぜの居場所機能を持ったところで、いろいろな人に出会って、働いてみようという意識が固まるのでは。相当な時間がかかるが、そういった機能は必要。共有体験が非常に効果的である。・中間的就労の場は、意欲喚起に効果的だと感じている。・就労支援員は障害者施設の勤務経験者のため、保護期間から廃止後も、いろんな相談事に親身になって対応するなど、伴走型支援を実施している。・意欲が低い人に対しては、まずは「目標を共有する」というところまで達成するようにしている。

2. 課題を抱える者に対する就労支援のあり方

区分	これまでの主な発言
(2) 就労に向けた意欲の喚起	<ul style="list-style-type: none">・最初は意欲があっても、面接を断られるうちに意欲が落ちてきて、アップダウンを繰り返すが、信頼を大切に深い関係を築くことで、更なる課題を把握することにより、意欲喚起につなげるようにしている。・意欲喚起として、手書きの手紙を書いたり、挿絵をつけたり、寄り添った支援を実施。・グループワークを実施。対象者が将来の目標を発表し、それに対して他の対象者が意見を言う流れだが、相互で気づきを得られている。・1対1の関係だけではなく、当事者同士だとか、複数の支援員との関係ができ、小集団の中に自分がいてもいいのだという安心感が生じる。・他者と交流するグループでの支援は、就労の意欲喚起に非常に効果的。
(3) 就労準備支援事業の活用	<ul style="list-style-type: none">・被保護者のうち、ハローワークにおける就労支援（生活保護受給者等就労自立促進事業）に案内できる程度の能力のある方は、既に就職につながっているため減ってきている。すぐには就労に結びつきにくい方をどう支援していくかが課題である。・被保護者就労準備支援事業や生活困窮者就労準備支援事業を実施することで、これまでケースワーカーが支援できずに抱えている対象者の掘り起こしが期待できる。・小規模自治体では、被保護者就労準備支援事業の対象者数が少ない。・社会資源が少ない地域が多いため、就労準備支援事業の活動先を開拓するのが困難であり、就労準備支援事業の参加者が少ない。
(4) 就労体験や中間的就労などの就労の場の確保	<ul style="list-style-type: none">・就労の場の開拓が積極的にされていないこともあり、生活保護受給者の就労の場を地域でどのように作っていくかが課題。生活保護受給者の就労を支えるためにも、中間的就労という形で制度的な支援が必要ではないか。・社会資源の開発については、生活困窮者自立支援制度で都道府県の役割も明記されたが、都道府県の力も借りながら、幅広く、質の高いものを求めていくべきではないか。

2. 課題を抱える者に対する就労支援のあり方

区分	これまでの主な発言
(4) 就労体験や中間的就労などの就労の場の確保	<ul style="list-style-type: none">・ヨーロッパなどでは、社会的企業を中間的就労という形で位置づけて、その枠組みの中で積極的・制度的な支援が実施されているが、受給者の就労を支えるためには、そういったことが必要ではないか。・就労訓練事業や生活困窮者制度の中の登録事業所に協力いただいて、ボランティアとして就労経験をさせてもらっている。・準備事業の中で、中間的就労コースと就労ボランティアコースに分けて、居場所や就労体験、職業訓練を重視したメニューを作成。その中でも職業紹介と斡旋の認定を受けて、独自に求人開拓し、企業と求職者のアレンジをしているところもある。
(5) 本人の課題に応じた働き方(個別求人開拓)	<ul style="list-style-type: none">・引きこもりの人や若者の就労の場をつくる中小企業のネットワークができた。企業側が受給者の就労をどのように考えるかにまで踏み込まないといけない。・社会資源が少ない地域が多いため、就労準備支援事業の活動先を開拓するのが困難であり、就労準備支援事業の参加者が少ない。【再掲】・企業開拓の際に、支援機関による支援がついてくることを企業側に発信すべき。・無料職業紹介事業を委託で実施。被保護者であることを知られたくない人など、ハローワーク求人で応募しにくい人が主に利用。携帯電話不要、保証人不要等の条件の雇用を開拓してもらっている。・求人開拓を委託業者に依頼し、支援対象者に合った求人を開拓している。・訓練事業の開拓としては、社会福祉協議会とビルメンテナンス協会に、訓練事業の実施意向の有無に関するアンケートを実施し、関心を示した法人等に説明しに行くなどの取組を実施。・訓練や体験の延長でハウスクリーニングの仕事を興した事例もある。参加者は半分保護費、半分収入を得ている。・作業手順が覚えられない方のための支援マニュアルを作成したり、仕事内容を少し単純化してもらったり、企業側への働きかけを行って職場環境に配慮してもらっている。・休憩時間とか業務の中の得手不得手をみて仕事を切り取るなど、色々な配慮とか、本人の持っている力を引き出す環境を整えると、皆さん非常にすばらしい仕事をされる。

2. 課題を抱える者に対する就労支援のあり方

区分	これまでの主な発言
(6) 就労後の継続的支援 (定着支援)	<ul style="list-style-type: none">・生活保護受給者の就労を受け入れた企業から、受給者であるということで偏見を受けた事例もある。生活保護受給者を受け入れる企業の側のあり方そのものを変えなければ、根本的に生活保護受給者の就労のあり方は変わらないのではないか。・就労後、全員3ヶ月間の定着支援を基本とし、1月に1回電話をかけたなり手紙を送るなどしているが、連絡を嫌う方もおり今後の課題。・就労支援員と対象者の間に信頼関係が構築されているときほど、本人に話せる相手がいるということもあって、うまく定着してくれることが多い。・保護廃止後には困窮制度でフォローアップとなるので、定着支援する人が変わってしまうという問題がある。・生活保護を脱却した人の、当事者グループを作ることが有効だと考えている。・全員を対象とせず、継続的な関わりや支援が必要な者のみ任意対象としている。期間は3か月。・主に電話による定着支援だが、場合によっては、求人開拓員が事前連絡し、同意のうえ職場を訪問することもある。・生活保護受給者であることを公開して、あらかじめ特徴を伝えた後にマッチングしたほうが継続する傾向があるし、就労後のフォローができるということで企業側からも喜ばれている。・本人はただでさえ緊張するので支援機関が同行していると本人が安心する。聞きづらい点も支援機関を通して聞くことができる。本人を孤立させない。不安にさせないことが大事。・指導者を決めて、本人には、何かあればその人に聞くように、他の人には聞かなくていいとすることによって安心する。

3. 就労支援を実施するための体制強化・連携強化

区分	これまでの主な発言
(1) 組織的な支援	<ul style="list-style-type: none">・ 普段ケースワーカーが接している受給者の不安な一面は、時間をかけて会わないと吸い上げられない部分が多いので、専門員が関わることによって、吸い上げたことをケースワーカーに返すようにしている。・ ケースワーカーは扶助費を出すことのみを追われている。就労支援や就学支援は専門の人が全てやっていくものだという感じになってる。・ 委託によって就労支援事業を実施する場合、福祉事務所からの紹介で支援を開始するが、支援対象者の状態の見立てが福祉事務所と委託先とでかなり違うケースや、支援対象者と委託先の関係構築に時間がかかるケースもあり、福祉事務所等と委託先の連携をどう図るかという問題が出てきている。・ アセスメントシートの作成は地区担当員が作成することになっているが、作成が大変で、実際は、就労支援員と一緒に同行訪問した上で、アセスメントシートを作成している。【再掲】・ 就労支援対象者の把握を目的として、査察指導員、ケースワーカー、就労支援員による三者協議を年2回実施している。また課長、査察指導員、ケースワーカー等が出席して課題のあるケースについて、組織として方針等を考える検討会を開催している。【再掲】・ 就労支援員が関わっているケースについては、月1回検討会を開催し、課長以下、担当係長、査察指導員、ケースワーカーが同席し、方針を決定している。就労から6ヶ月を経過した案件については全て出すことにしている。

3. 就労支援を実施するための体制強化・連携強化

区分	これまでの主な発言
(2) 生活困窮者自立支援制度との一貫した支援	<ul style="list-style-type: none">・ 保護廃止後に相談相手がいなくなるということで、再び困窮状態に陥る方もいることから、廃止後の関与をどうしてくか、困窮制度との連携をどうしていくかが課題。・ 生活困窮者自立支援制度は委託して実施し、被保護者就労支援事業は直営実施のため、一貫した支援は行っていない。・ 困窮制度から生活保護へはよく紹介されるが、生活保護から困窮制度へはお金が支給されないということもあり、あまりつながっていない。自分はもう一人で生活できるから支援はいらないという人が多い。・ 福祉事務所と困窮制度の委託先である社会福祉協議会との縦割りが完全には解消できていないので、保護廃止後のフォローアップができていない。・ 生活保護制度と生活困窮者自立支援制度において、働くことの意味や、自立支援の中における就労支援の位置付けは共通であるはず。同じ考え方のもとで、一体的な支援をやっていくことが必要。【再掲】・ 両制度の一貫した支援・一体的な実施を実現するためには、ケースワーカー等とも自立支援の考え方を共有化することが重要であり、研修の一体的実施も必要ではないか。・ 就労訓練事業や生活困窮者制度の中の登録事業所に協力いただいて、ボランティアとして就労経験をさせてもらっている。【再掲】・ 生活保護と困窮制度が同一の課にあり、つなぐ場合も支援内容を伝えやすい状態にあり、連携はスムーズに行われている。・ 困窮制度から生活保護につながってきた対象者の方に対して、継続して自立相談支援員が支援することもある。・ 困窮制度は社会福祉協議会へ委託しており、2ヶ月に1回は調整会を開き、意思疎通を図っている。・ 生活困窮者自立支援事業の相談と就労準備と被保護者の就労準備を一体的に実施しているため、就労以外の支援の幅も広がるし、長期的な途切れない支援ができる。

3. 就労支援を実施するための体制強化・連携強化

区分	これまでの主な発言
(3) ハローワークとの連携のあり方	<ul style="list-style-type: none">・ナビゲーターの配置に見合うだけの対象者を送り出してほしいとの要望もあるが、すぐにでも働ける人はどんどん脱却していき、ハローワークが求めるすぐ就労につながりそうな支援対象者の割合が減っている。・就労意欲が備わっているかという点について、ナビゲーターの見立てと、福祉現場から送り込む方の見立てに少しギャップがあるのではと感じている。・以前は、福祉事務所側とナビゲーター側で、稼働能力の見立てや支援の必要性の認識にズレが生じていることが課題であったが、最近では、管内のハローワークも、生活保護受給者固有の課題を理解していただいた上で、当初より柔軟に引き受けてくれるようになっている。・各区により取り組みの違いはあるが、生活保護受給者等自立促進事業利用の際には、ハローワークのナビゲーター、就労支援員、支援対象者の三者で面談を行っている。実際に三者が対面で話し合うことにより、三者が同じ方向を向けるため、就労支援員とナビゲーターとの関係も良い。・就労支援の検討会が月1回開催され、該当ケースについて、指導指示に至る場合や現状を知ってもらうため、必要があればナビゲーターにも出席してもらえるようにしている。・ハローワークの常設窓口には、被保護者就労支援員が輪番制で1名常駐し、ケースワーカー、就労支援員、ハローワークのナビゲーターで情報共有している。・通知に基づき、年1回の就労支援協議会を開催。各地区においても同様の協議会が開催され、連携はとれている。・就労支援員とナビゲーターが同じ方向で支援することが必要なので、個々の状況に応じて対応している。特に生活面については就労支援員やケースワーカーに依頼するなど情報共有しながら進めている。
(4) 関係機関との連携のあり方	<ul style="list-style-type: none">・就労移行支援事業、障害者就労支援（A型、B型）事業や障害者職業センターなどと連携し、職場見学や就労体験を実施している。

4. 就労支援の実施状況の評価

区分	これまでの主な発言
<p>(1) 就労支援に関する評価指標</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 就労支援事業の評価方法としては、求職機関へ通う日数や、支援開始から就労までの期間が考えられる。また、年代・年齢層別の評価も考えられる。 ・ 今の経済的な評価では、日常生活、社会生活自立の自立達成度についてまで評価するのは困難。就労を通じてどれだけ社会参加につながったかは、支援計画と結果との対比で、個別に判断することにならざるを得ないため、ガイドラインが必要になる。例えば、ハローワークを通じて行った求人応募件数の増加で就労意欲の向上を判定するなど。 ・ 都市部は雇用情勢がいいが、都市部から離れる自治体は、仕事自体がほとんどないといった地域特性の問題もあり、一律的な指標は厳しい部分がある。 ・ 支援員との面談回数や求人への応募回数、実際に採用面接に何回行ったかという客観的な要素や、支援員がやる気を十分感じたかという主観的な要素を入れていくほかない。 ・ 職場の定着率を評価指標としている。3か月定着率は50%くらい。
<p>(2) 日常生活・社会生活支援に関する評価指標</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 今の経済的な評価では、日常生活、社会生活自立の自立達成度についてまで評価するのは困難。就労を通じてどれだけ社会参加につながったかは、支援計画と結果との対比で、個別に判断することにならざるを得ないため、ガイドラインが必要になる。例えば、ハローワークを通じて行った求人応募件数の増加で就労意欲の向上を判定するなど。【再掲】 ・ 生活困窮者自立支援制度の新たな評価指標は活用できるのではないか。 ・ 日常生活自立・社会生活自立・就労自立の三つの側面についての変化を支援開始より3か月ごとに数値化で評価している

5. 稼働能力の評価、指導指示のあり方

区分	これまでの主な発言
(1) 稼働能力の評価 (稼働能力の有無)	<ul style="list-style-type: none">・ 障害が重い人も就労に向けた実績はあるため、手帳の所持だけで就労の可否を判断するのは問題。障害就業・生活支援センターの専門職の判断も考えられる。・ 医師の病状調査で「事務的な仕事ならできる」との判断がされても、これまで現場で職人としての経験しかない人には就労が難しい。そういう意味ではケースワーカーの現場の目線を含めて、組織的に協議することが必要。・ 判断が難しい発達障害や引きこもり等の問題を抱える方について、現場での経験則だけではなく、学術的な知見を盛り込む必要がある。発症原因や症状・容態、その改善方法などについて、定量化できるものでないと思うので、具体事例を書いたガイドラインがあればありがたい。・ 稼働能力の有無について一定の基準を設けることで、稼働能力なしと判断されて支援から漏れる可能性がある。再アセスメントの機会が必要。・ 一定の基準を設けるのは難しく、本人の持つ背景なども含め総合的に判断する必要がある。機械的な扱いで混乱が生じる可能性が高い。・ 一定の基準を設けることは、経験の少ないケースワーカーが増え、ノウハウが少なくなってきた現場としてはありがたいとの声もある一方で、やはりケースバイケースの判断が必要との声もある。・ 医師が就労可能といっても、生活歴や精神状態から、就労指導を行うことが、精神的に不安定になって自立助長に結びつかないケースもある。稼働能力の活用と自立助長を天秤にかけて、個別に判断している。・ 国で示されている様式をもとに、就労準備状況チェックリストを作成、その数値を参考としている。数値を基準として一律に判断するのではなく、最終的には総合的に判断している。・ 昔は主治医の意見だけで、主治医が働けるといったら、すぐ就労指導していたが、今はそうはいかない。やはり、客観的に多角的に判断している。

5. 稼働能力の評価、指導指示のあり方

区分	これまでの主な発言
（２）稼働能力の評価 （稼働能力を活用する意思の有無）	<ul style="list-style-type: none">・面接を実施して最終的に判断している。・担当ケースワーカーが対象者訪問時に就労支援員が同行し、就労支援プログラムの内容等説明を行い、参加の意思等を確認している。・客観的な指標はなく、事業に参加していれば意思があるとか、求職活動状況報告書で判断するとか、本人の反応を見るとか様々。
（３）稼働能力の評価 （稼働能力を活用する場の有無）	<ul style="list-style-type: none">・中山間地域のため、稼働能力活用の際の判断には苦慮している。・就労訓練の場や、居場所機能を持つ場などの社会資源が、量・質ともに地域によって大きな差があるのが課題である。・有効求人倍率が高くなり、有資格職種でない限り、稼働能力の活用は基本的にあるが、全ての求人が受給者にマッチしたものとは限らない。・チェックリストの判定と本人の希望をもとに、地域資源の有無を確認している。

5. 稼働能力の評価、指導指示のあり方

区分	これまでの主な発言
(4) 稼働能力の活用が不十分である者に対する有効な指導指示の在り方	<ul style="list-style-type: none">・保護要件の話と就労支援の話を整理して議論する必要がある。課題や苦慮する点、評価基準も、保護の要件と就労支援では異なるのではないか。・基本的には口頭で指導しているものの、形式的な指導では好転しない。・求職活動をせず、検診命令を行っても医療機関に行かないケースは、稼働能力不活用と断定する根拠がなかなか見いだせない。・医師からは、1回の診察で就労の可否を正確に把握することは難しいとの意見が出される場合もある。・医師の所見で「就労可」と判断されても、日常生活能力が乏しいことで現実的な求職活動が行えない者が多く存在する。その場合、法第27条に基づく指導指示、仮に保護の停廃止を行っても、根本的な日常生活能力が改善していないため再申請となって、指導が停滞する。・担当者個人の意見ではあるが、指導指示よりも就労への阻害要因を探って、支援していくことが重要ではないか、指導指示によって一時的に改善してもその状態は長続きしない、という意見もある。・就労指導しても具体的な就労活動をせずに、形式的な求人に終始していると判断せざるを得ない者もいるが、こうした者については、今の仕組みは、本人の就労に対する意思のほか地域資源と実際の求人の有無も勘案して判断する必要があるので、保護の停廃止までいかないことも多い。・これ以上細かい基準をつくらなくても、今の基準に照らした判断をして行政処分すれば、審査請求とか裁判で負けるほど抽象的ではない。・指示の内容には、ハローワークへ行く、生活保護受給者等就労自立促進事業を週何回利用する、専門員との面接を月何回するとか具体的なものとしている。・求職活動状況届出書の内容が「求人誌縦覧するも適職なし」といった形骸化したものが続いたことにより指導指示を実施。・実施要領に沿って指導指示を実施している。