

(調査研究事業の場合)

被保護者に対する就労支援時のアセスメントに関する調査研究事業

一般社団法人協同総合研究所（報告書A4版 第1分冊116頁・第2分冊83頁）

事業目的

2018年度に厚生労働省が開催し、まとめた「生活保護受給者に対する就労支援の在り方に関する研究会報告書」に示されているように、生活保護受給者の半数近くを65歳以上の高齢者が占め、障害者や就労経験が少ない若者、就職氷河期世代、ひきこもりなど、生活保護受給者の状態像は多様化している。

福祉事務所を対象としたアンケート調査、先進的な自治体や支援対象者へのヒアリングと同時に、本人の意思や願い、ストレングスを出発点にした、障害や高齢者のケースマネジメント等も調査し、個々の状況に応じた多様な自立を支援する、アセスメントの統一的な様式等についてまとめると同時に手引書を作成する。

事業概要

1. 調査検討委員会の設置

本事業を実施するための、調査研究方針、調査研究対象、調査研究項目、結果の分析、本事業におけるまとめ、提言等について有識者による検討を行うため「調査検討委員会」を設置した。合計で5回の調査検討委員会を開催した。

2. ワーキンググループの設置

調査検討委員会の下に「アンケート調査」「ヒアリング調査」「アセスメントツール」の3つのワーキングチームを設置した。調査検討委員に各ワーキングチームに所属していただき、小グループでそれぞれの調査研究活動を実施した。

3. アンケート調査

被保護者に対する就労支援の実状を把握し、福祉事務所を中心とした支援現場における課題、効果的な支援事例などについて調査を行うために、全国の福祉事務所を対象にアンケート調査を実施した。アンケート調査票の検討を行い、地域や自治体の大小、被保護者の就労支援事業への参加率などを考慮して、全国自治体の福祉事務所から264か所をサンプリングし、アンケート調査票を送付して198件の回答（回答率75%）を得た。アンケート調査結果の分析を行い、多くの福祉事務所が抱える課題解決につながるアセスメントツール開発に役立てた。

ヒアリング調査

被保護者に対する就労支援における課題や先進的な事例をより具体的に調査検討するために、全国7か所の福祉事務所を訪問して、ヒアリング調査を実施した。福祉事務所の就労支援を担当する責任者、ケースワーカー、就労支援員、就労準備支援員、被保護者、協力企業などからヒアリング調査を行い、支援現場が直面する課題、効果的な支援方法などについて情報収集を行った。現場の実態に即したアセスメントツール開発に役立てた。

4. アセスメントツールの開発

実際に被保護者に対する就労支援時に使用されているアセスメントシート、生活困窮者自立支援事業で使用されているアセスメントシート、障害者の就労支援現場で使用されているアセスメントシートなど、様々な現場で使用されているアセスメントシート及びアセスメント方法について情報収集と検討を重ねて、独自のアセスメントツールの開発を行った。同時並行で実施したアンケート調査、ヒアリング調査の結果も参考にした。

委員が所属する実践現場での試用なども行い、就労に困難を抱える支援対象者を想定してアセスメントツールの使用方法、使用例についても作成した。

5. 報告書の作成

報告書は2分冊とした。第1部は、本事業で開発した被保護者に対する就労支援時に使用するアセスメントツール（アセスメントシート）を紹介し、どのような就労支援を目指すためのツールなのか、具体的な使用方法、記入例などについて解説を加えた。第2部は、本調査研究事業の報告書として、アンケート調査、ヒアリング調査の結果報告、調査研究事業を通して見えてきた、アセスメントツール活用の意義や今後の被保護者就労支援の課題について委員からの所見をまとめた。

調査研究の過程

1. 調査検討委員会の開催

本事業を実施にあたり、調査研究方針、調査研究対象、調査研究項目、結果の分析、本事業におけるまとめ、提言等について有識者による検討を行うため「調査検討委員会」を設置した。合計5回の委員会を開催して、各ワーキングチームの活動共有、意見交換を行った。

回数	日程	主な内容
第1回	2019年7月29日	調査研究の全体計画について 3つのワーキングチーム組織について
第2回	2019年9月12日	各ワーキングチームより事業の進捗状況報告 今後の調査研究活動に向けて意見交換
第3回	2019年10月28日	各ワーキングチームより事業の進捗状況報告 今後の調査研究活動に向けて意見交換
第4回	2019年12月23日	各ワーキングチームより事業の進捗状況報告 今後の調査研究活動に向けて意見交換
第5回	2020年1月30日	各ワーキングチームより事業成果報告 事業報告会、事業報告書のまとめについて

2. アンケート調査の実施

被保護者に対する就労支援の実状を把握し、福祉事務所を中心とした支援現場における課題、効果的な支援事例などについて調査を行い、アセスメントツールの開発に役立てるために、全国の福祉事務所を対象に実施した。

- ① 調査対象：地域や自治体の大小の偏り、被保護者の就労支援事業への参加率、自治体独自の取り組み、就労準備支援事業の実施状況を考慮して、全国自治体の福祉事務所から、264か所をサンプリング。
- ② 調査方法：E-mail および郵送による送付・回収
- ③ 調査実施期間：2020年1月15日～1月31日
- ④ 回収結果：調査対象数264、有効回答数198、回収率75%
- ⑤ 調査内容：要保護者の生活保護申請時における稼働能力判定について、保護受給中の被保護者に対する稼働能力判定について、被保護者に対する就労支援について、被保護者に対する就労支援にかかわるアセスメントについて、被保護者に対する就労準備支援について、連携について、被保護者に対する就労支援の目標設定について、その他
- ⑥ アンケート調査ワーキングチームの開催

回数	日程	主な内容
第1回	2019年8月16日	アンケート調査票の項目について
第2回	2019年10月4日	アンケート調査票の項目について
第3回	2019年10月21日	アンケート調査票の項目について
第4回	2019年11月11日	アンケート調査票の項目について
第5回	2019年11月25日	アンケート調査票の項目について
第6回	2020年12月16日	アンケート調査実施対象、調査票確認
第7回	2020年3月3日	アンケート調査結果の集計・分析
第8回	2020年3月11日	アンケート調査結果の集計・分析

3. ヒアリング調査の実施

被保護者に対する就労支援における課題や先進的な事例をより具体的に調査検討するために、ヒアリング調査を実施した。ヒアリング対象としては、調査検討委員が実際に支援活動を行っている自治体、前年度に開催された「生活保護受給者に対する就労支援の在り方に関する研究会」に委員として参加されていた自治体を中心に、7か所の福祉事務所を訪問した。福祉事務所の就労支援を担当する責任者、ケースワーカー、就労支援員、就労準備支援員、被保護者、協力企業などからヒアリング調査を行い、支援現場が直面する課題、効果的な支援方法などについて情報収集を行った。現場の実態に即したアセスメントツール開発に役立てた。

主な調査内容としては、被保護者の実態、就労支援体制、被保護者の就労支援にかかわるアセスメント、就労支援の取り組み、就労支援の評価指標、制度上の課題などについて。

回数	日程	主な内容
第1回	2019年8月6日	ヒアリング調査方針について
第2回	2019年9月5日	守口市ヒアリング調査
第3回	2019年10月21日	宮崎市ヒアリング調査
第4回	2019年11月11日	富里市ヒアリング調査

第5回	2019年11月25日	釧路市ヒアリング調査
第6回	2020年12月16日	邑南町ヒアリング調査
第7回	2020年3月3日	広島市ヒアリング調査
第8回	2020年3月11日	高知市ヒアリング調査

4. アセスメントツールの開発

本調査研究事業の前提となっている「生活保護受給者に対する就労支援の在り方に関する研究会報告書」では、被保護者に対する就労支援の手法が十分に確立されておらず、福祉事務所により対応に隔たりがあり、特に就労に困難を抱えている被保護者に対して的確なアセスメントが行われていないために、効果的な就労支援につながっていない課題が指摘された。

こうした課題に応えるための、アセスメントツール（シート、手法）の開発が本事業の中心テーマであった。アセスメント・ワーキングチームが中心となって、実際に被保護者に対する就労支援時に使用されているアセスメントシート、生活困窮者自立支援事業で使用されているアセスメントシート、障害者の就労支援現場で使用されているアセスメントシートなど、様々な現場で使用されているアセスメントシート及びアセスメント方法について情報収集と検討を重ねて、独自のアセスメントツールの開発を行った。同時並行で実施したアンケート調査、ヒアリング調査の結果も参考にした。

委員が所属する実践現場での試用なども行い、就労に困難を抱える支援対象者を想定してアセスメントツールの使用方法、使用例についても作成した。アセスメントツール・ワーキングチームを合計7回開催した。

回数	日程	主な内容
第1回	2019年8月22日	アセスメントツール作成に向けて
第2回	2019年9月19日	アセスメントシートの収集・分析
第3回	2019年10月23日	アセスメントシート案の検討
第4回	2019年11月16日	アセスメントシート案の検討
第5回	2019年12月10日	アセスメントシート案の検討
第6回	2020年1月14日	アセスメントシート最終案の確認
第7回	2020年2月26日	アセスメントシート最終確認

5. 報告書の作成

各ワーキングチームによるアンケート調査、ヒアリング調査、アセスメントツールの調査研究内容について、調査検討委員会で検討を行い、モデルアセスメントシートと調査研究内容を整理し、報告書（2分冊）に取りまとめた。

第1分冊は、被保護者に対する就労支援時に使用するアセスメントツール（アセスメントシート）を紹介し、どのような就労支援を目指すためのツールなのか、具体的な使用方法、記入例などについて解説を加えた。

第2部は、本調査研究事業全体の報告書として、アンケート調査、ヒアリング調査の結果報告、調査研究事業を通して見えてきた、アセスメントツール活用の意義や今後の被保護者就労支援の課題について委員からの所見をまとめた。

事業結果

1. アンケート調査結果

264か所の福祉事務所に調査票を送付し、198か所より回答いただいた。調査結果の概要は以下の通りである。

基本情報・事業構造

ほとんどの福祉事務所が、被保護者に対して複数の就労支援事業を組み合わせ、就労支援に取り組んでいる。また、就労準備支援に関しては、事業として実施していない場合でも何らかの形で支援活動が行われているケースがある。

事業担当者・役割分担

福祉事務所で行われる稼働能力判定や援助方針策定において中心的な役割を担うのはケースワーカーである。就労支援時のアセスメント、また実際の就労支援においても、就労支援員と同等の役割を果たしている。就労準備支援においてもケースワーカーが担当するケースがみられ、多様な業務によるケースワーカーへの労力的な負担や、決定に関わる心理的負担が大きいと推察される。

目標設定

ほとんどの福祉事務所は一般就労をゴールとして定めつつ、そのゴールへ向かうためには、本人と向き合い本人への理解を深める視点を大事にしている。多くの福祉事務所は就労の必要性を稼働能力活用の義務であると説明しており、生きがいを持った生活を営むためといった働くことの積極的な意味は強調されていない。

目標設定の問題としては、判断する客観的な基準もなく、意見の食い違いなどもあり、被保護者一人ひとりの現状に対する適切な目標設定が困難であること、経済的自立や保護費の削減が前提とされ、何らかの形で目標を決定する必要があることへの苦悩が挙げられる。

これまでの事業から得られたよい事例と課題

福祉事務所は被保護者への理解、評価と判断、実際の就労支援活動といった多岐にわたる業務をこなす必要があるため、就職支援ナビゲーターや就労支援員の存在によって支援の幅と量を広げることで、よい効果を生み出している様子が見え始めた。一方で、すぐに一般就労を目標とすることが難しいケースにおいては、ハローワークや就労支援員との連携がうまく機能せず、就労準備支援事業の活用が効果的である。

いずれの就労支援事業も被保護者自身の意思が前提となるため、事業に参加してもらうことが容易ではないが、ケースワーカーを中心に連携がうまくいくと、複数の事業の相乗効果が見える結果でもあった。一方で連携がうまくいかないことが悩みとして指摘されており、いかに効果的な連携を生み、連携の阻害要因を排除するかが課題となる。

連携の状況

アセスメントシートを利用していない事務所が6割程度であり、アセスメント結果の本人への確認や、職員間で共有するシートの利用はほとんど行われていない。アセスメントシートを利用しないことが問題であるとは必ずしも言えないものの、「よいアセスメントシートがあれば利用したい」と回答した福祉事務所が多数あることから、問題意識としては存在すると推察される。本節を含めてこれまでの結果から、連携の効果と連携の難しさが指摘される中、情報共有と合意を促すアセスメントシートが果たす役割は一定程度あると見込まれる。

総括—アセスメントシートに求められること

福祉事務所の状況や課題、そして効果的な支援に関する示唆が得られたと考えられる点

- ✓ 本人の低い就労意欲があらゆる面で課題となること
- ✓ ケースワーカーをはじめとした少数の人員による多種多様な業務の要求
- ✓ 目標設定に関わらず、本人の状態を深く理解し、時間をかけた本人に合わせた長期・短期の支援計画が必要となること
- ✓ 目標設定のための判断の難しさ、設定の難しさ・迷い
- ✓ 多様な事業や人が就労支援に関わることの有効性（本人への理解の深まり・就労支援やステップアップにおける選択肢の広がり、困難な人が就労に結びつく成果に関して）
- ✓ 連携自体の難しさ（情報共有や行き違い、方針の違いなど）

以上のアンケート結果より、本事業で作成するアセスメントシートは以下の要求を満たす必要があると結論する。

- ✓ 福祉事業所の職員間、ハローワーク、委託事業者、生活困窮者自立支援事業および関連部署にわたる支援者間の連携を促進する。
- ✓ 方針の食い違い・役割分担を始めとする、連携の難しさに対する支援ができる。
- ✓ 連携によってケースワーカーの負担をむしろ軽減する。
- ✓ 本人の状態を深く理解でき、本人に必要な支援が明らかになること、経時的な変化を追えること
- ✓ 被保護者との信頼関係を深め、本人の積極的な参加を促す効果があること
- ✓ 目標設定の基準や評価の基準、意思決定を支援すること

2. ヒアリング調査結果

各自治体ヒアリング調査内容概要

（1）大阪府守口市

就労支援事業及び就労準備支援事業を担当するのは、市から委託を受けた一般社団法人である。生活困窮者自立支援事業も同時に受託しており、就労準備支援事業を一体的におこなう。困難を抱えている利用者を積極的に受け入れてくれる企業開拓にも取り組む。就労準備支援事業では、同法人が実施しているこども食堂のボランティアスタッフ体験、内職作業などがあり、地域資源の活用や居場所づくりに力を入れている。

- ・ ケースワーカーは多くの担当ケースを抱えて非常に多忙であることから、就労支援員や就労準備支援員との効果的な連携が被保護者の就労支援には欠かせない
- ・ 受け入れ企業や社会資源など地域との連携が、効果的な自立支援につながる

（2）宮崎県宮崎市の取り組み

経験年数 3 年以下のケースワーカーが多く、困難ケースへの対応で苦勞している。すぐに就労することが難しいケースは、ワーカーズコープが運営する就労準備支援事業「かけはし」につなぐ。就労準備支援事業の 3 つの柱は、カウンセリング、研修、体験である。心理士などのカウンセラーを複数人配置しており、利用者と一緒にじっくり向き合う支援を重視している。地域のカフェと協同した体験活動を通して、隠れていた阻害要因の発見につながることもある。

- ・ 就労困難ケースのアセスメントは難しく、阻害要因を把握に就労準備支援事業が有効
- ・ すぐに就労が難しいケースでは、まず人との関わりや生活面の体験が大切である

(3) 千葉県富里市の取り組み

就労支援員は、生保と生活困窮を兼務。福祉事務所内に配置されており、ケースワーカーや庁内各課との連携もスムーズ。生活保護から就労につながった人に対しては、生活困窮者自立支援制度で定着支援をおこなう。就労支援のアセスメントで特に心がけているのは、「その人の背景にあるもの」、「その人の希望」、「心のエンジンがかからない理由」の3つである。よいところを発見することが大切だという。

- ・生活保護利用者の可能性を就労支援員が信じられるかどうかということがポイント
- ・支援する・されるという関係を超えて、ともに目標に向けて歩むことが就労支援の基本

(4) 北海道釧路市の取り組み

釧路市では、独自の生活保護自立支援プログラムにより、対象者一人ひとりに合わせた日常生活自立、社会生活自立、就労自立に向けたきめ細かな支援プログラムが整備されている。就労自立が可能なケースはほぼ就労に結びついており、就労自立が難しいケースでも、それぞれの状況に合わせた就労や社会参加活動につながっている。地域の企業、支援団体や様々な社会資源と幅広く連携する。福祉事務所が直接こうした支援プログラムを手掛けている。

- ・就労支援の目標を狭く就労自立に限定せず、日常生活自立、社会生活自立も含めて、その人が生きがいを持って生活していくための多様な働き方を目指している
- ・地域の課題に着目して、地場産業の担い手と困難を抱える人たちの自立支援をつなぐ

(5) 島根県邑南町の取り組み

就労支援対象者が少ないこともあり、一人ひとりに寄り添った支援を実施。就労支援員が自作したアセスメントシートを使用し、利用者には求職活動に向けた目標管理シートを記入してもらう。65歳以上の高齢者であっても必要に応じて就労支援をおこなう。生活保護だけの生活になるとひきこもる傾向があり、地域に居場所をつくることの必要性を指摘。

- ・就労支援の対象から外れる65歳以上の高齢者であっても、社会とつながる機会としての就労や社会参加活動へのニーズが高い

(6) 広島県広島市の取り組み

広島市は独自の就労支援体制を構築しており、就労支援員とキャリアカウンセラーが連携して支援をおこなう。すぐに就労が難しいケースについては、就労準備支援事業「あすはれルーム」につなぐ。各福祉事務所と同じフロアにハローワークの窓口が設置されており、就労支援ラインが整っている。複数の支援者が連携する仕組みは、一人ひとりの負担軽減にもなっている。就労準備状況のチェックに関しては、厚労省が公表している障害者を対象とした「就労移行支援のためのチェックリスト」なども活用している。

- ・連携を重視した就労支援の仕組みにより、多角的なアセスメントや支援プランの策定、実施が可能となる

(7) 高知県高知市の取り組み

就労促進員は、ケースワーカーと連携して早期就労支援開始を心がけ、ハローワークへの同行や就職が決まった後の定着支援など寄り添い型の支援を基本としている。ケースワーカーの平均在課年数が2年未満である反面、経験豊富な就労促進員が頼られる存在になっている。希望を持って求職活動に取り組めるような「励まし」の視点を重視する。

- ・ケースワーカーが短い期間で入れ替わる中で、就労支援員の存在がより重要になる
- ・福祉事務所として「寄り添いながら、生きがいを持った生活を送ることを目指し、就労支援を行う」ことを徹底し、そのことが就労支援員の献身的な支援につながっている

ヒアリング調査を通して見えてきた就労支援時のアセスメントの基本視座

(1) 就労支援のためのアセスメントは、稼働能力判定の次のステップであるが、実際には稼働能力の有無に関してグレーゾーンの層が一定数存在する。そのことが、就労支援を実施してから判明するケースも多い。よって、稼働能力判定と就労支援それぞれのアセスメントの有機的な連携かつ柔軟な対応が求められる。

(2) アセスメントの基本には、当事者にとってどのような仕事や就労形態が向いているのかをともに考える支援が据えられるべきであり、さらには人間らしい暮らしを実現するための支援という視点は欠かせない。

(3) アセスメントの設計のみならず、支援員のアセスメントの目的・視点の共有化と連携体制の構築が一層求められる。

(4) 当事者を基軸に据えたアセスメントは、ケースワーカーと就労支援員を含めた支援員の連携の重要性のみならず、当事者を中心に据え、地域企業・団体との連携を含めたスコープから就労支援のアセスメント、そして就労支援の一連の流れをマッピングできるアセスメントが肝要である。なおかつそれを常に省察的に（当事者とともに）リフレーミングする「アセスメントのプロセスへの参加」を可能とする仕組み構築が求められている。

3. アセスメントツールの開発

アンケート調査結果、ヒアリング調査結果を踏まえて、被保護者に対する就労支援現場が抱える課題に応え、的確なアセスメントにより効果的な就労支援のプランへとつなぐためのアセスメントツールの開発を目指した。

就労支援現場が直面する様々な困難について検討を重ね、少しでも現場の役に立つことができるようなアセスメントツールを構想してきた。限られた期間の中で、現場における検証も不十分ではあるが、「本人とともに可能性を発見するアセスメントシート」としてツールをまとめた。

●本人とともに可能性を発見するアセスメントシート

(1) アセスメントシートの目的

本アセスメントシートは、被保護者に対する就労支援時に使用するためのツールとして開発した。とりわけ、就労可能と判断されるが、なかなか就労に結びつかず、就労支援のプラン策定が難しいケース（就労阻害要因を特定できない、就労意欲が感じられない方など）において、的確なアセスメントをおこない、効果的な就労支援プランにつなげていくためのツールとして活用していただくことを目的とする。

(2) 使用にあたり大切にさせていただく視点

被保護者本人が持っている力を信じて、以下の点を念頭に置いてアセスメントを行う。

- ① 意思・意向を丁寧に聞き取り、本人の願い・希望を出発点に。
- ② 人への理解を深めるために、ライフヒストリー全般をよくみる。
- ③ 本人が抱える困難を、社会との関係でとらえる。
- ④ 本人が克服すべき課題よりも、持っている強み・可能性に着目する。
- ⑤ 本人と支援者の関係性を豊かにして、一緒に可能性を発見する。

(3) 使用方法とねらい

被保護者に対する就労支援の主体は、福祉事務所によって異なるが、基本的には就労支

援員を中心に、ケースワーカーをはじめとする支援者間で連携しながら活用する。また、就労支援の対象となる被保護者本人も当事者として一緒にアセスメントを行っていただく。

本シートを活用することで、被保護者の状況を的確に把握し、課題分析を行うことが第一の目的となるが、項目を埋めながら、被保護者と支援者間のコミュニケーションを深め、お互いの信頼関係を築くことにも役立ててもらおう。また、本ツールの活用を通して支援者間（特にケースワーカーと就労支援員）の連携の効果をねらう。

（４）アセスメントシートの構成と想定する主な記入者

様々な困難を抱える被保護者のアセスメントにおいては、就労に関係する情報収集だけでは不十分である。ライフヒストリー、日常生活や社会生活の状況、隠れた阻害要因なども把握して、総合的に本人が直面している課題を分析するために、４部構成とした。

第１部 [基本的な情報]

ケースワーカーが把握した情報を記入、または就労支援員等（就労支援の担当者）がケースワーカーより聞き取って記入する。

第２部 [アンケート／あなたの思いを教えてください]

被保護者本人に記入してもらおうが、難しい場合は就労支援員等（就労支援の担当者）が聞き取りながら記入する。

第３部 [就労に必要な情報]

基本的には、就労支援員等（就労支援の担当者）が記入する。

第４部 [アセスメント結果]

第１部から第３部までの情報をもとに、総合的な判断をおこなって就労支援員等（就労支援の担当者）が記入する。アセスメント結果については、被保護者本人にも確認してもらおう。

（５）使用手引き、記入例

開発したアセスメントシートの使用の手引き、支援対象者４事例についてのアセスメントシート使用例（記入例）を作成した。

４．事業報告書の作成

事業報告書は２分冊とし、第１分冊は作成した「本人とともに可能性を発見するアセスメントシート」を中心に、使用手引き、使用例、使用にあたっての視点などをまとめた。第２分冊は、調査研究事業（アンケート調査、ヒアリング調査）の報告を中心に事業全体を通して見えてきた課題や今後に向けた提言についてまとめた。

事業実施機関

一般社団法人 協同総合研究所

〒170-0013 東京都豊島区東池袋1-44-3 池袋ISPタマビル7F TEL 03-6909-8033