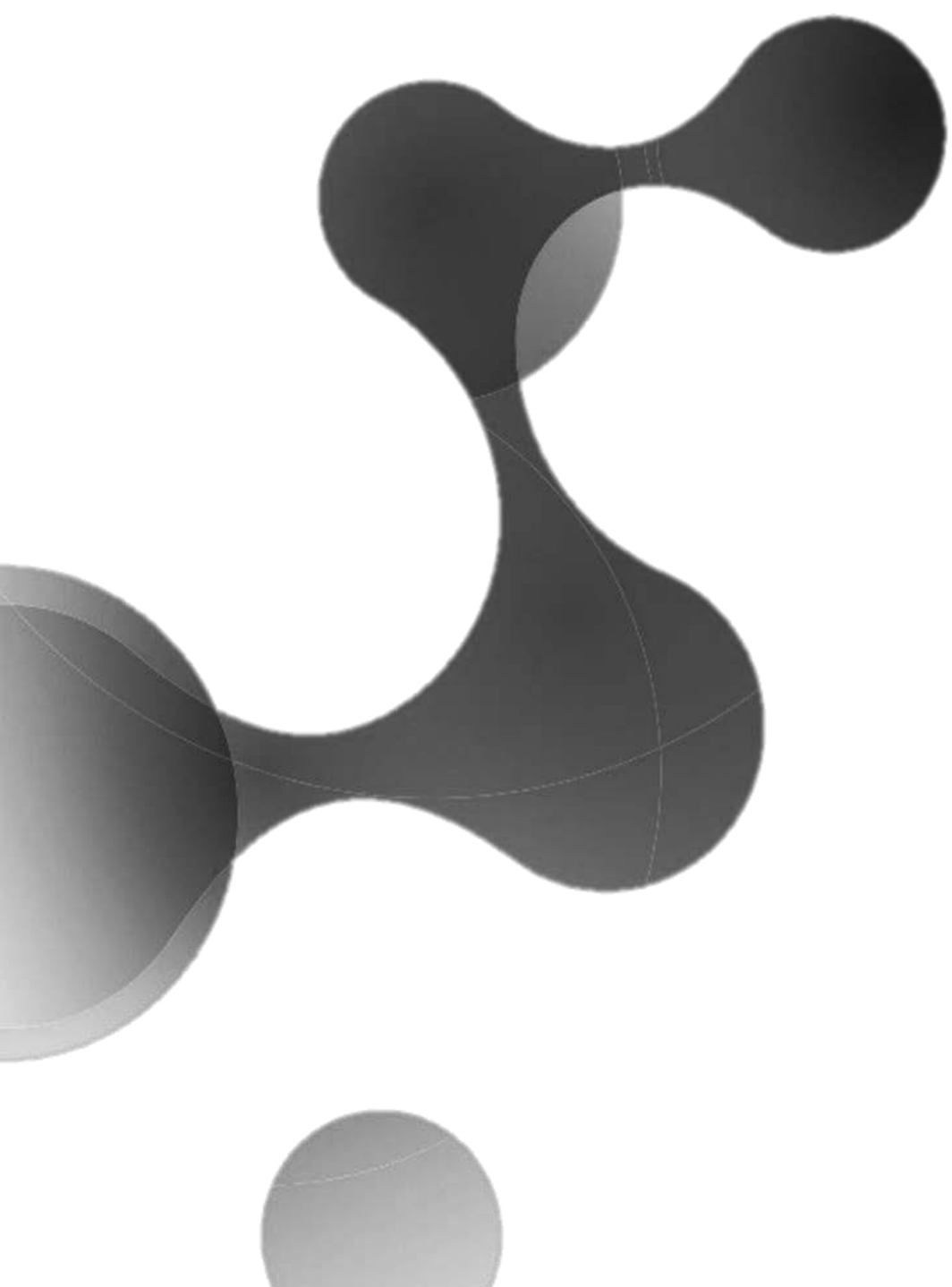


第2分冊

# 被保護者に対する就労支援時の アセスメントの現状についての調査研究





## 調査研究事業の報告にあたって

急速に拡大を続ける新型コロナウイルスの感染が世界を揺るがしています。国連のパンデミック宣言以降、世界はこのウイルスとの闘いに注力しながらも、社会は著しく疲弊し、とりわけ経済は恐慌の危機すら見え始めています。ここ数年の気候変動に由来するといわれる数多くの自然災害の脅威も重ねてみると、人々は今「生存の危機」を共有しているといえます。

この度の「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」は、生活保護制度下における就労困難層を直接のターゲットとしています。リーマンショック以降の様々な生活困窮問題への対応にあたり、とりわけ就労支援施策は一定の成果をあげてきたといえます。しかしその内実は「就職」支援であり、就職のための作法を身につけるための支援が多かったように思います。その結果、就職は実現したものの、継続して就労し、働くことに生きがいを感じ、回りとの人間関係や社会関係を再構築するところまで射程に入っていない例が多かったように思います。その意味では、一定の成果をあげてきた「就労支援」でもなお職が得られない人々に対するアセスメントは、必然的に困難の内実へのアプローチと、そこから見えるよりトータルな「キャリア形成」へのプランニングが不可欠となります。その際、個人の成育歴やその途上で発生した困難から、その人自身のキャリアをどのように再設計していくべきなのか、さらに深い洞察と息の長いアプローチが必要になるでしょう。

他方で、「就労困難」な状況を個人に帰する課題として捉えるだけでは限界があるのではないのでしょうか。すなわち、就労困難な状況を生み出した要因の多くは、その人を取り巻く環境に由来しています。したがって、その人の働き暮らし生きていく環境づくりという視点が不可欠となります。特に、「職場」という場所のあり方を、より人間的に成長・発達できる空間として、またそれを促進する関係性の構築という観点からアセスメントするという課題が浮かび上がってきます。しかもこのテーマは、「人間が豊かに学び育つ空間」を、社会の隅々に再構築していくテーマでもあります。生活保護という最後のセーフティーネットは、制度的な意味からだけでなく、その人が支えられ、その人の存在が認められ、その個性が他者に向けて役割が果たせる、そうしたコミュニティの形成へと成果を広げていかなければなりません。同時にこれは、それぞれの「仕事」の社会的な意味を問い直すことにもつながるように感じています。

こうした問題意識も持ちながらの調査研究は、当然ながら短期間で結論が得られるほどたやすくはありません。粘り強く社会のあり方を見直す作業の中で取り組まれ、その検証を受けるべきであると考えます。今回開発を試みた「アセスメントツール」は、こうした大きな方向性を持った初歩的試みに他なりません。今回の成果を、より多くの人々が試行を通して改善を重ね、そして社会のあり方や人間関係・社会関係の見直しと結んで取り組まれることを切に願い、活用とご意見をお願いする次第です。

一般社団法人 協同総合研究所  
代表理事 古村伸宏

## 目次

第1章	被保護者就労支援の現在の成果と課題	1
第2章	アンケート調査分析結果の概要	7
	1. アンケート調査方法	8
	2. 基本情報・事業構造	8
	3. 事業担当者・役割分担	10
	4. 目標設定	15
	5. これまでの事業から得られたよい事例と課題	19
	6. 連携の状況	27
	7. アセスメント、アセスメントシートの状況	30
	8. 総括およびアセスメントシートに求められること	34
第3章	先進事例ヒアリング調査にみられる取り組みの事例	35
	はじめに	36
	1. ヒアリング調査対象	37
	2. 各自治体からのヒアリング調査内容の概要	38
	3. 小括—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	42
第4章	アセスメントシート活用の意義と今後の被保護者就労支援の課題	44
	1. アンケート調査結果から見えてきた現状と課題、アセスメントシート を使った効果的な就労支援	45
	2. 多様性を担保し、人間らしい暮らしの回復に向けた就労支援へ	50
	3. アセスメントシート活用の意義と今後の被保護者就労支援の課題	52
おわりに		54
資料編	資料1 調査検討委員会	56
	資料2 アンケート調査のお願い・調査票	59

## 執筆者一覧

- 大高 研道 (明治大学)  
岡安 智生 (日本労働者協同組(ワーカーズコープ)連合会)  
相良 孝雄 (協同総合研究所)  
田嶋 康利 (日本労働者協同組(ワーカーズコープ)連合会)  
利根川 徳 (協同総合研究所)  
長友 祐三 (田園調布学園大学)  
福原 宏幸 (大阪市立大学)  
古村 伸宏 (日本労働者協同組(ワーカーズコープ)連合会)



## **第1章**

### **被保護者就労支援の現在の成果と課題**

## 被保護者就労支援の現在の成果と課題

福原 宏幸

### はじめに

この調査研究事業は、被保護者の就労支援において有用なアセスメントツールを開発することを目的としている。これは、直接には、2019年3月に厚生労働省が設置した研究会の報告書『生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会報告書』において提起された重要課題の一つに挙げられたことによる。本調査研究では、全国の福祉事務所において個別に取り組まれている被保護者就労支援の多くの実践に学び、かつ障害者就労支援や生活困窮者自立支援制度における就労支援などの領域で先行して取り組まれているアセスメントツールの開発を参考にしつつ、一貫性のあるアセスメントツールの開発をめざしてきた。こうしてできあがったアセスメントシートの具体的内容、使い方、その特徴と意義などについては、第1分冊で詳しく論じられた通りである。

ここでは、このアセスメントツールの活用の前提である被保護者就労支援のあり方について論じていきたい。それには、被保護者就労支援のこれまでの展開を振り返ることが必要であり、そのなかで、いくつかの課題を明らかにしていきたい。

### 1. 厚生労働省による被保護者就労支援施策の展開

—「指導・指示」から「自立支援」へ—

1946年に制定された生活保護法では、その第4条において「保護は、……、資産、能力その他あらゆるものを、活用することを要件」とすることが述べられ、稼働能力をもつ者に対してはその能力の活用が求められてきた。また、第27条1項では、保護の実施機関は、この目的の達成のために「指導又は指示」という手法を使って就労の指導を行うことができるとされた。それは、多くの場合、ケースワーカーが、被保護者が抱える就職困難課題の解決を十分に図ることなく、本人自身に求職活動を行うことを求めるものでなった。こうして、「自立助長」の名のもとに能力の活用が求められ、就労は生活保護を受給するための条件である、あるいは義務として行わなければならないものであるかの如く語られることがしばしば生じてきたし、今日でもなおそうした理解が払拭されていない現状がある。本調査研究事業の一つとして2020年1月に実施した全国自治体に対するアンケート（詳細は第2分冊第2章）においても、「被保護者に対する就労支援はどのような判断に基づいているか」という質問に対して、約半数が「稼働能力の活用を果たしてもらうための指導・指示」と回答されている（これに対し、「自立支援の一環として行われる助言」を選んだのは約4分の1）。

このような指導・指示では、被保護者が就労につながることはきわめてむずかしいことから、2005年の『生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告』は「利用しやすく自立しやすい制度」を目指して、3つの自立支援を提示したのであった。ここでは、就労による経済的自立



に加えて、自分の健康・生活管理を行うなど自立した生活を送るための日常生活自立、社会的なつながりを回復・維持することが重要とした社会生活自立の3つの自立の視点を提示し、被保護者が一市民として暮らしていく上で必要な社会的権利が保障される状態をつくることを視野に入れ、その実現に向けて、個人に寄り添い当事者主体の「自立支援」の考え方が新たに示されたのであった。これは、生活保護からの脱却に向けた新たな方向性が提示されたという意味において、きわめて画期的なものであった。

厚生労働省は、これを踏まえてその後、就労を軸とした自立支援に関わる様々な施策を模索してきた。2007年の「福祉から雇用へ」推進5カ年計画では、すべての保護の実施自治体における就労支援プログラムの策定の推進と、ハローワークと福祉事務所との連携が提起され、2011年には生活保護受給者の「社会的な居場所づくり支援事業」の取り組み、2015年には生活困窮者自立支援事業における就労支援事業との一体的実施が提起された。さらに、同じ2015年から始まった「新経済・財政再生計画改革工程表」におけるKPI（成果指標）を使った被保護者就労支援事業に対する進捗管理も始まる。それらを踏まえて、2019年3月に『生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会報告書』が出されたのであった。

こうした一連の施策展開の中で、全国の福祉事務所では、それぞれの独自の施策を模索しつつ就労支援事業が展開されてきたが、法的な根拠である「指導・指示」が依然として優位な位置にあることから、また「指導・指示」と「自立支援」との関係が整理されずに放置されたままであることも影響して、「自立支援」を軸としたこれらの施策展開が全国に行き渡らないでいる。その意味では、ひとつの法体系の中で、被保護者の就労に向けた指導・指示（義務としての規定）と支援（権利としての規定）を整合性をもって体系化することが求められている。

## 2. 被保護者就労支援の数量的到達点と政府の目標

ところで、こうした被保護者の就労に向けた支援施策の改革が進められる中で、被保護者就労支援の実績はどのように推移してきたのか、この点を、簡単に振り返っておきたい。

はじめに、毎年実施されている『被保護者全国一斉調査』に示された保護廃止世帯数ならびに「働きによる収入の増加」を理由とした保護廃止世帯数をみていこう。表1は、それを示している。この表からわかることは、第一に、母子世帯ならびにその他世帯においては「働きによる収入の増加」を理由とした保護廃止世帯割合が2010年度以降上昇している点である。これは、リーマンショック以降の景気回復を背景に比較的就労困難度の低い人たちが仕事に就けたことによると考えられる。また、景気回復は、こうした人たちの生活保護開始件数の減少をもたらしており、これに伴って保護廃止の件数も減少傾向にあることがわかる。高齢者世帯においては、死亡による保護廃止が6～7割を占めており、「働きによる収入の増加」を理由とする廃止はごくわずかではあるが、それでも2012年以降その世帯数と割合はいずれも上昇傾向にあることがわかる。さらに、障害者世帯においては、「働きによる収入の増加」の世帯数の数と割合いずれもが増加しているのに伴って保護廃止の世帯数そのものが増加傾向となっている。このように全体としては、「働きによる収入の増加」が保護廃止に貢献していると言

えるだろう。

表1 保護廃止世帯数と「働きによる収入の増加」を理由とした保護廃止世帯数と割合の推移

			2006 年度	2008 年度	2010 年度	2012 年度	2014 年度	2016 年度	2018 年度
全世帯	総数	世帯数	14,900	13,335	16,837	177,269	172,155	171,004	169,279
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	働きによる収入の増加	世帯数	2,803	2,569	3,059	29,690	31,093	30,511	29,036
		%	18.8%	19.3%	18.2%	16.7%	18.1%	17.8%	17.2%
高齢者世帯	総数	世帯数	4,926	4,721	5,580	64,934	70,292	78,020	85,927
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	働きによる収入の増加	世帯数	467	385	533	1,311	1,729	2,413	2,972
		%	9.5%	8.2%	9.6%	2.0%	2.5%	3.1%	3.5%
母子世帯	総数	世帯数	1,174	1,226	1,075	10,398	10,725	10,627	9,230
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	働きによる収入の増加	世帯数	456	518	322	3,158	3,399	3,682	3,451
		%	38.8%	42.3%	30.0%	30.4%	31.7%	34.6%	37.4%
障害者世帯	総数	世帯数	1,170	1,106	1,214	13,621	13,555	14,307	14,182
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	働きによる収入の増加	世帯数	216	201	204	1,378	1,753	2,101	2,347
		%	18.5%	18.2%	16.8%	10.1%	12.9%	14.7%	16.5%
その他世帯	総数	世帯数	2,954	2,688	5,493	50,892	48,948	44,755	40,042
		%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	働きによる収入の増加	世帯数	1,033	992	1,610	19,532	19,944	18,349	16,638
		%	35.0%	36.9%	29.3%	38.4%	40.7%	41.0%	41.6%

出所：厚生労働省『被保護者全国一斉調査』各年版。

表2 被保護者就労支援事業の実績と政府の実施目標（KPI：成果評価指標）

	2015年度・2016年度のKPI		2017・2019年度のKPI			
	2015年度実績	2018年度目標	2016年度実績	2018年度実績	2021年度目標	
就労支援事業対象者数			337,762人			
就労支援事業等への参加者・率	35.8%	60%	122,823人	36.4%	34.4%	65%
就労した者及び就労による収入が増加した者・率	35.5%	50%	52,111人	42.4%	43.6%	50%
「その他の世帯」の就労率	35.5%	45%		36.6%	-	45%
就労支援事業を通じた脱却者・率			9,319人	7.6%		見える化

出所：経済財政諮問会議『新 経済・財政再生計画改革工程表』各年版から。

表2は、2015・2016・2018年度における被保護者の就労支援事業への参加状況、就労者、保護脱却（廃止）の状況と、経済財政諮問会議が示したKPI実施目標を示している。目標と実績との乖離の大きさが際立っている。とりわけ、就労支援事業対象者と判定された者が、実際には就労支援事業に参加しないといった課題の大きさをうかがい知ることができる。多くのケースワーカーや就労支援員が問題として取り上げる「就労意欲の低さ」が、ここからうかが

い知ることができる。とはいえ、「就労意欲の低さ」は、被保護者が置かれてきた社会環境、生育過程で直面してきた様々な課題に起因するケースが多く、その意味ではこの「就労意欲の低さ」は、支援を始めるにあたっての「与件」であり、これをもたらしている要因をていねいに、被保護者とともに解き明かしていくことが支援の出発点であることをまず理解しておく必要がある。しかし、「指導・指示」という流儀の中では、ケースワーカーはこうした気づきを持つことは少ない。ていねいな支援の手法をもってはじめて、これは解き明かされていくことになる。そして、この手法こそ、アセスメントツールの活用にある。

なお、就労支援の目標は、一般就労への就職とそれによる保護廃止におかれる場合が多い。本調査研究におけるアンケート調査においても、65%の福祉事務所がそのように回答していた。しかし、一般就労による保護脱却に至る過程において様々な就労体験が必要であるだろう。実際、『被保護者全国一斉調査』から得られた表3のように、被保護者の一定数が半福祉半就労の状態にありかつその割合は増加傾向にある。社会参加の機会も含めて就労体験、あるいは中間就労の場がさらに増え、それが活用されることによって、当事者のニーズや状態にあった就労支援が可能となるだろう。

表3 被保護者の年齢階層別就労率の推移

	男女計			男性			女性		
	2007年	2012年	2017年	2007年	2012年	2017年	2007年	2012年	2017年
被保護者数	1,502,630	2,090,435	2,096,029	702,160	1,034,259	1,039,044	800,470	1,056,176	1,056,985
被保護者平均年齢	53.9	54.0	57.6	52.9	53.2	56.7	54.8	54.8	58.6
就業者数	144,310	241,886	292,844	44,590	99,324	133,948	99,720	142,562	158,896
就業者全体	9.6%	11.6%	14.0%	6.4%	9.6%	12.9%	12.5%	13.5%	15.0%
～19歳	4.2%	5.4%	7.3%	3.7%	4.8%	6.6%	4.7%	6.0%	8.1%
20～29歳	31.3%	31.4%	36.6%	26.1%	30.3%	35.4%	33.8%	32.1%	37.4%
30～39歳	31.5%	28.1%	33.9%	15.4%	19.9%	26.6%	38.6%	33.2%	38.7%
40～49歳	24.6%	24.7%	29.4%	11.6%	16.6%	23.6%	33.7%	31.5%	34.2%
50～59歳	13.6%	18.1%	24.2%	9.9%	15.3%	22.1%	18.7%	22.4%	27.1%
60～64歳	8.8%	12.4%	19.6%	7.2%	10.7%	18.6%	10.8%	15.3%	21.3%
65～74歳	3.7%	5.5%	8.2%	3.1%	4.9%	7.6%	4.4%	6.2%	9.0%
75歳以上	1.2%	1.7%	2.3%	1.5%	2.0%	2.7%	1.1%	1.5%	2.1%
(再掲65歳以上)	2.7%	3.8%	5.3%	2.6%	3.9%	5.7%	2.7%	3.7%	4.9%
就業者平均年齢	45.9	47.3	49.6	49.2	49.5	51.6	44.5	45.8	47.8

出所：表1と同じ。

### 3. 被保護者就労支援の課題とアセスメントツールの開発

以上述べたことを整理しておこう。第一は、被保護者就労支援においては、「指導・指示」と「自立支援」との関係を整理する必要がある、「自立支援」にその内実を与えないことには、量的な側面はもちろん、「当事者にとって望ましい就労」という質的な側面においても、成果は見出せないだろう。

第二に、2010年以降は、良好な景気に支えられ「就労を理由とする保護廃止」という成果

が得られたが、半福祉半就労にある者も多い。そこには、一方で一般就労への途上にある者もいるが、一般就労に馴染まない高齢者や何らかの障害をもつ者が多く含まれていることが推測される。その意味では、これらの人々の課題をていねいに理解し、継続的な半福祉半就労の道を確保することも重要であることも理解しておく必要があるだろう。

第三は、被保護者の抱える様々な課題の多くは、社会の仕組みの中でつくり出されてきたものである点を理解しておく必要がある。とりわけ、今日大きな問題となっているひきこもりの原因には、彼らが社会に出てからの様々な組織や人間関係の中での孤立に追いやられていったことに起因するものが多い。その意味では、社会をどう変えていくのかといった視点をもつことも、就労支援には必要不可欠なものである。

このような状況を踏まえた上で、支援する側は、被保護者とどう向き合うのかが問われることになるだろう。アセスメントシートは、その向き合う姿勢をまず問いかけるものとして、作成している。すなわち、就労に向けてどのような取り組みをしていくのかを決める主体は、支援事業の利用者であるということ、彼らに対する支援の手前で立ち塞がる「意欲の低さ」は利用者がこれまで社会の中でぶつかった課題の大きさを示す一つの物差しであって、その大きな課題をまずしっかりと聞き届けることを引き受けることが、支援のそしてアセスメントの出発点であることを理解する必要があるだろう。

## 第2章

### アンケート調査結果による

### 全国自治体における就労支援の現状と課題

## アンケート調査 分析結果の概要

岡安智生<sup>1</sup>・利根川徳<sup>2</sup>

<sup>1</sup>日本労働者協同組合連合会センター事業団

<sup>2</sup>一般社団法人 協同総合研究所

### 1. アンケート調査の方法

本アンケート調査においては、厚生労働省より提供いただいた全国の福祉事務所における平成29年度の就労支援状況を示すデータに基づき、地域や自治体の大小の偏りが無く、特徴的な取り組みをできるだけ拾い上げることを念頭に、以下の項目を鑑みながら、全国908自治体の福祉事務所のうち264箇所をサンプリングし、アンケート調査票を郵送及びEメールにより送付した。アンケート調査期間は2019年1月15日～2020年1月31日とし、198件の有効回答を得た（回答率75.0%）。なお本章は概要であり、全質問項目は付属資料を参照されたい。

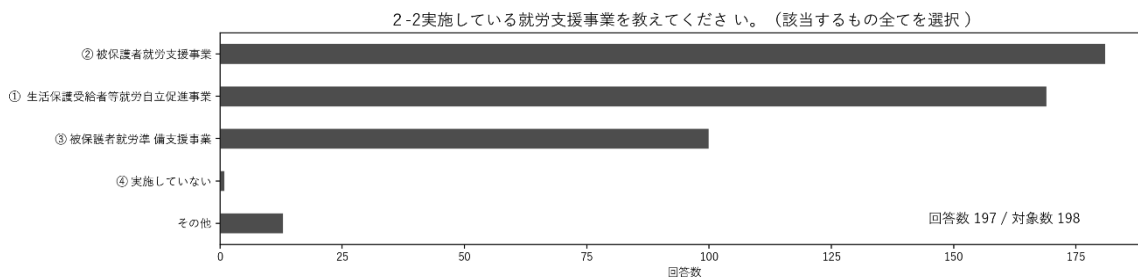
調査対象の福祉事務所のサンプリング基準：

1. 地域の偏りがないように、各都道府県の人口データを参考に、人口比率になるべく沿った割合で各都道府県より選定
2. 人口の多い自治体から少ない自治体までなるべく偏らないような選定
3. 被保護者における就労支援対象者の割合、就労支援事業への参加率が比較的高い自治体を優先
4. 自治体独自の取り組み（その他の就労支援事業）を実施している自治体を優先
5. 就労準備支援事業を実施している自治体を優先

### 2. 基本情報・事業構造

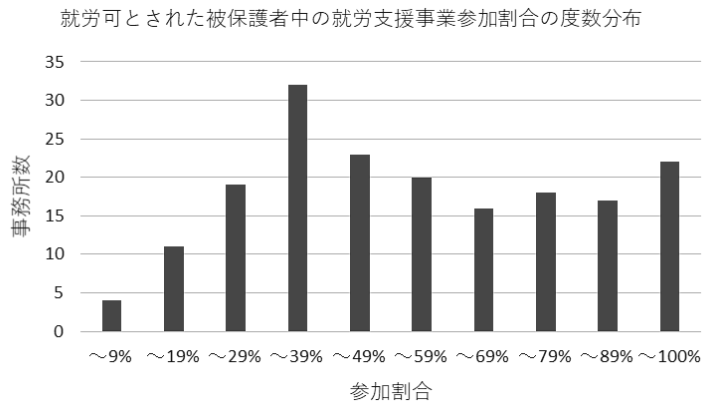
本項では、事業の実施状況など、福祉事務所の概況についての回答を列挙する。

#### 2-2 各事業の実施状況



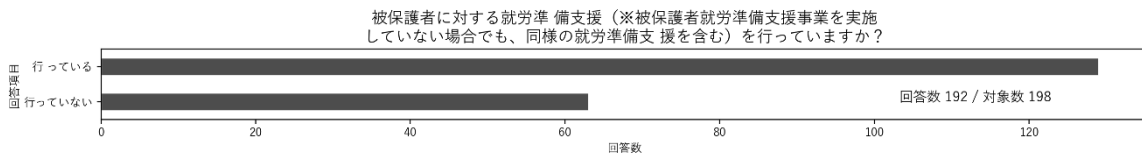
アンケート対象者数198に対して、自立促進事業・就労支援事業は175前後実施しており、全体の90%前後と高い実施率を示している。一方で、就労準備支援事業を実施している福祉事務所は半数程度であった。

## 2-5 就労支援事業への参加割合



就労可と判定された被保護者の就労支援事業への参加率は、30-39%がピークであり、対象者の半数にも満たない参加率である福祉事務所が多いが、参加割合が100%のところにも局所的なピークがある。これは、就労支援事業についての福祉事務所における異なる戦略が表れていると示唆される。

## 4 就労準備支援および準備支援に準ずる事業の実施



2-2の図と比較すると、「行っている」と回答した事務所は30程度多くなる。2-2の質問と異なり、本質問は「被保護者就労準備支援事業を実施していない場合でも、同様の就労準備支援を含む」ため、30という数字は、その「同様の就労準備支援」を行っている事務所数を示していると解釈できる。就労準備支援事業に類似する支援活動をしている福祉事務所の割合は2/3に上る。

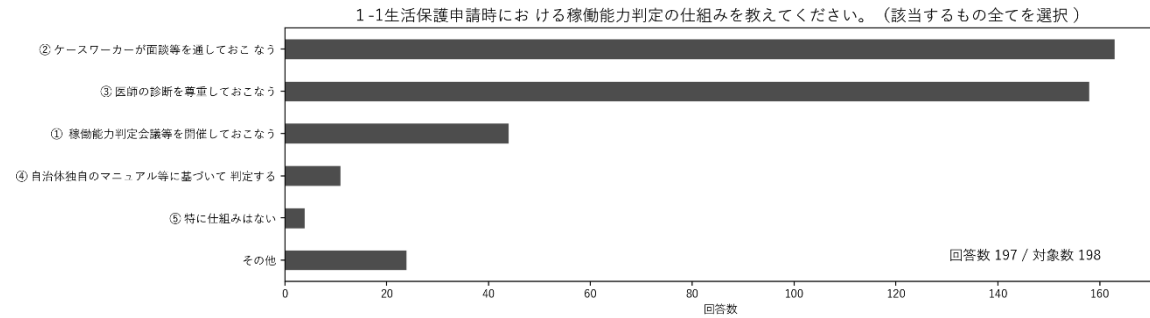
### 【小括】

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ることで就労支援に取り組んでいる実態が明らかになった。また、就労準備支援に関しては、事業を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ことがわかった。

### 3. 事業担当者・役割分担

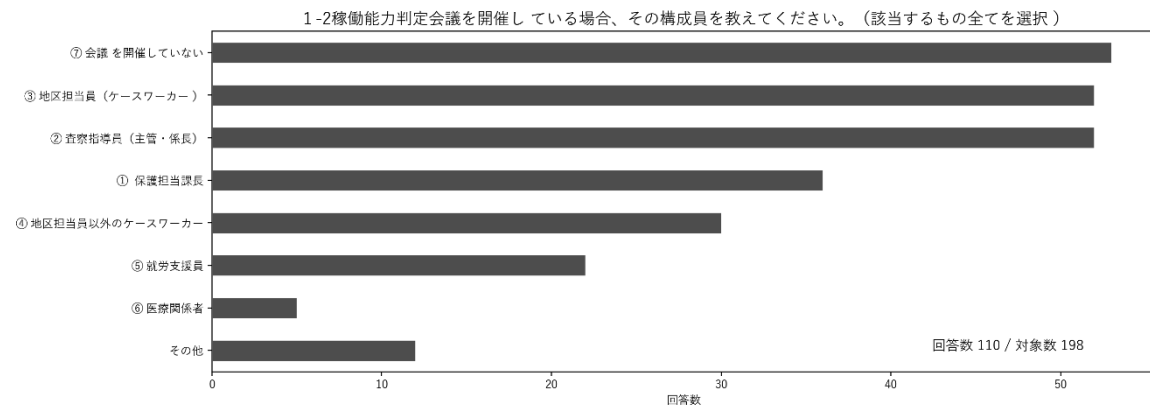
前項では複数の事業を行う福祉事務所が多数であったことを受けて、本項では支援の過程、複数の事業における担当者や役割分担について概説する。

#### 1-1 生活保護申請時における稼働能力判定の仕組み



生活保護申請時の稼働能力判定は、ケースワーカーの判断および医師の診断に基づく判定が大多数を占めている。稼働能力判定会議を開催するとの回答は1/4ほど。

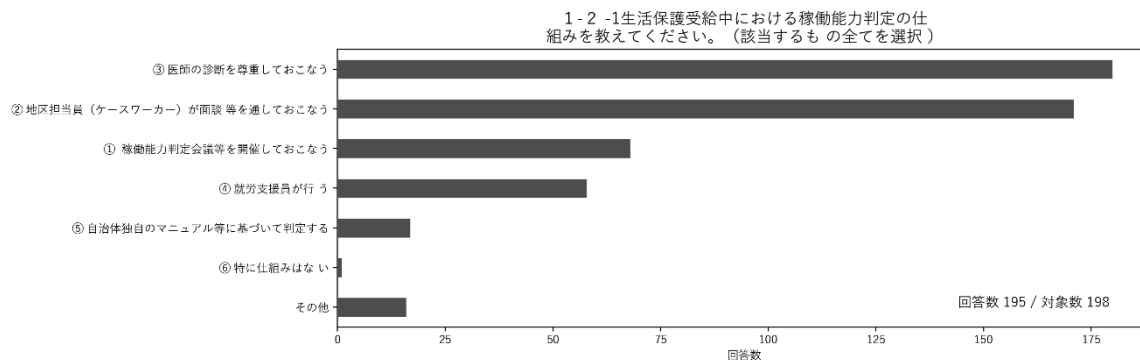
#### 1-2-2-a 生活保護申請時における稼働能力判定会議の構成員



前項で稼働能力判定会議を開いていると回答した場合において、その構成員は保護担当課長・査察指導員・ケースワーカーがほとんどを占めている。一方で就労支援員の参加は4割程度に留まっている。

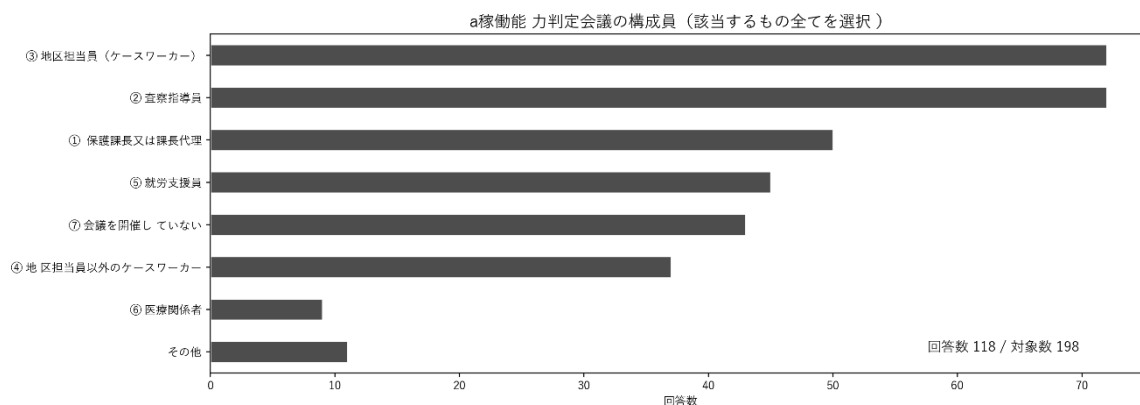


## 1-2-1 生活保護受給中における稼働能力判定の仕組み



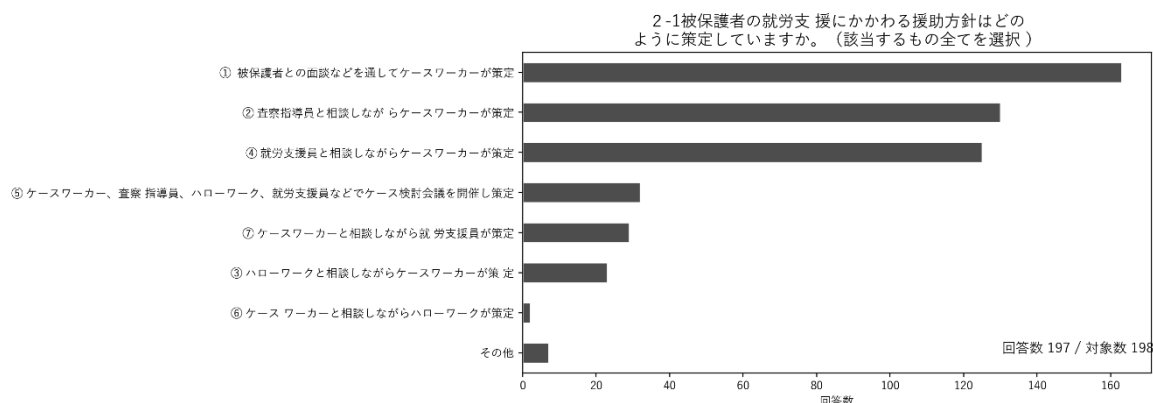
前項・前々項と異なり、本質問および次の質問は生活保護受給中の稼働能力判定を示すものである。申請時と比較し、就労支援員が行うという回答が増え、1/4 程度の福祉事務所に見られる。稼働能力判定会議も 1/3 以上で開催されている。

### 1-2-2-a 生活保護受給中における稼働能力判定会議の構成員



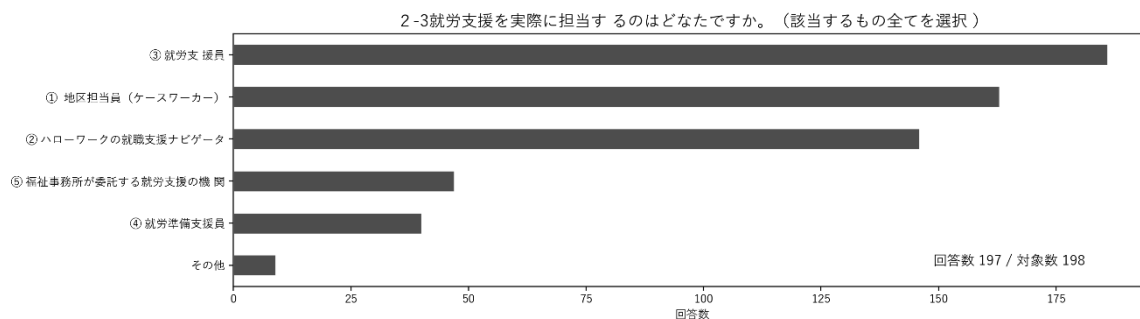
申請時と比較して、稼働能力判定会議への就労支援員の参加率も上がり、7 割程度で参加している。全体を俯瞰すると、生活保護申請時・受給中に関わらず、稼働能力判定は基本的に医師の診断を前提にして、保護担当課長・査察指導員・ケースワーカーによって行われており、就労支援員の関わりは比較的すくないのが現状と言える。

## 2-1 就労支援に関わる援助方針の策定方法



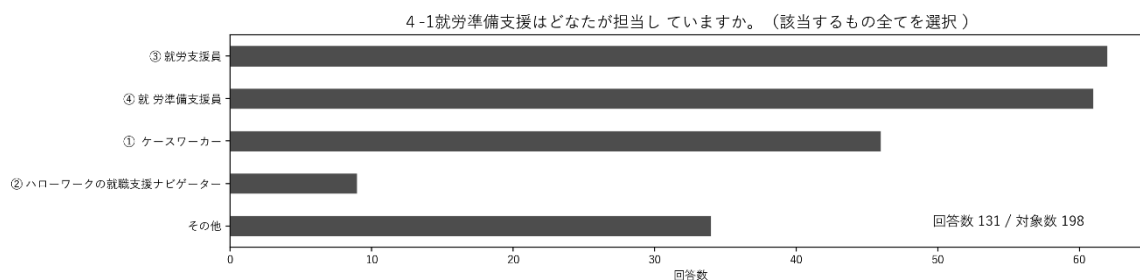
援助方針については、ケースワーカーが被保護者との面談を通して策定するという回答が最多である。次いでケースワーカーが査察指導員もしくは就労支援員と相談して決定するケースが6割程度で見られる。複数回答であるため、これら3ケースを合計するとアンケート対象者数を超えるため、状況に応じて事務所内で相談している状況であると推察される。就労支援員の関わりは少ない。

## 2-3 就労支援担当者



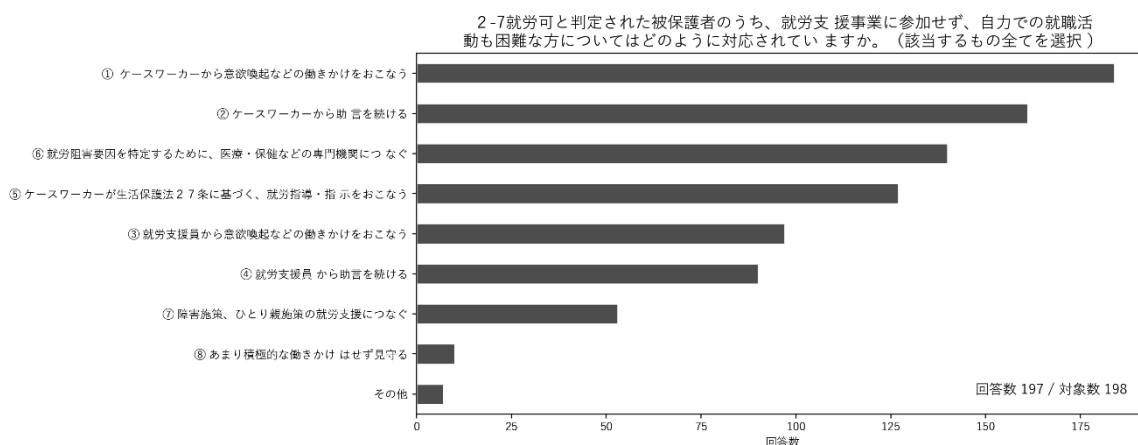
就労支援の担当者は就労支援員が最も多いが、ケースワーカーおよび就職支援ナビゲーターも就労支援員に匹敵する回答数がある。この3者が中心となり就労支援は行われている。

## 4-1 就労準備支援担当者



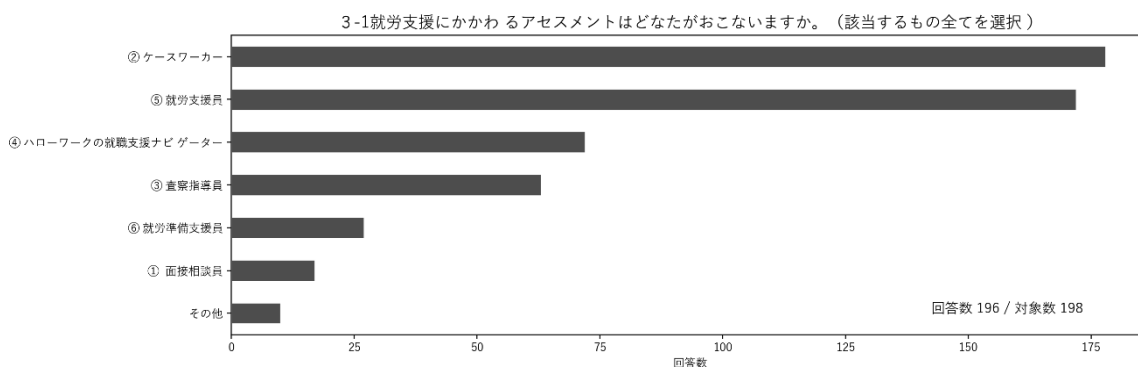
就労準備支援の担当者は就労支援員が最も多く、就労準備支援員を上回っている。これは、半数の福祉事務所が就労準備支援員を配置していないためである。一方でケースワーカーが担当する場合も多く、多様な支援をケースワーカーが担当していることが示唆される。

## 2-7 就労支援事業不参加の就労困難者への働きかけ



いずれの就労支援事業に参加しない就労困難者への働きかけは、様々な方法を用いつつも基本的にケースワーカーが多くを費やしており、医療・保健などの専門機関につなぐケースもある。就労支援員が関与するとの回答は半数程度に留まっている。

## 3-1 就労支援に関わるアセスメントの担当者



被保護者に対するアセスメントは、ケースワーカーと就労支援員がほぼ同数行っている。両方とも回答数は175前後で、福祉事務所数の9割近くを占める数値であり、多くの事務所では両者が協力してアセスメントを行っていると思われる。就職支援ナビゲーターに関わるものの回答は4割以下である。

## 【小括】

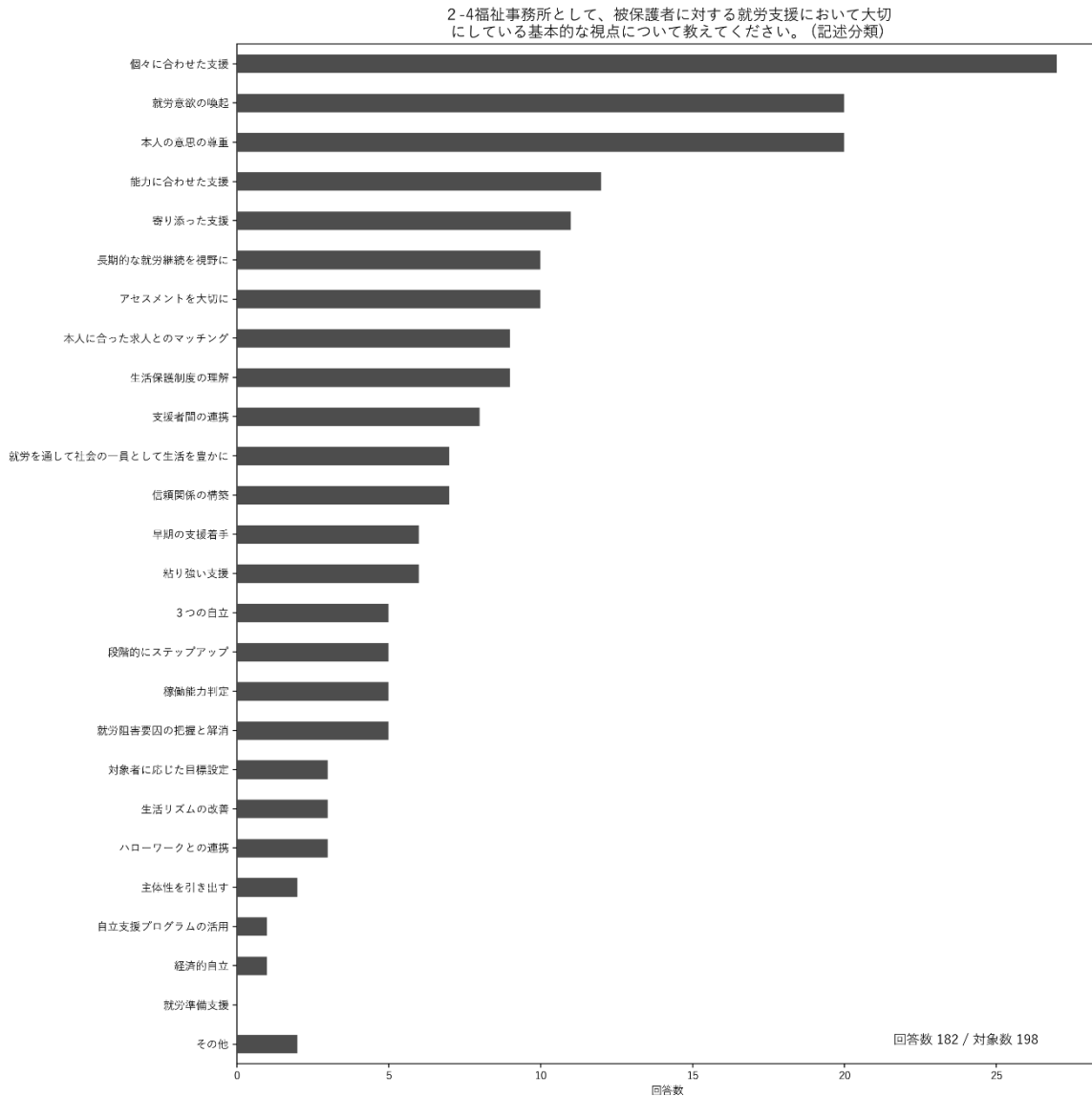
本節の結果から、福祉事務所で行われる稼働能力判定や援助方針策定において中心的な役割を担うのはケースワーカーであることがわかる。就労支援時のアセスメント、また実際の就労支援においても、就労支援員と同等の役割を果たしているものと推察される。就労準備支援においてもケースワーカーが担当するケースが多くみられ、多様な業務によるケースワーカーへの労力的な負担や、決定に関わる心理的負担が大きいと推察される。

このことは支援に関わる人間が限定されてしまうことで、支援者側と被保護者の相性や価値観の違いが支援に大きく反映される懸念が指摘できる。また、就労支援員等との連携がスムーズにいかない場合、対象となる被保護者のアセスメントが十分にできないのではないかと懸念される。

## 4. 目標設定

本項では、福祉事務所が就労支援に対して臨んでいる姿勢について概説する。

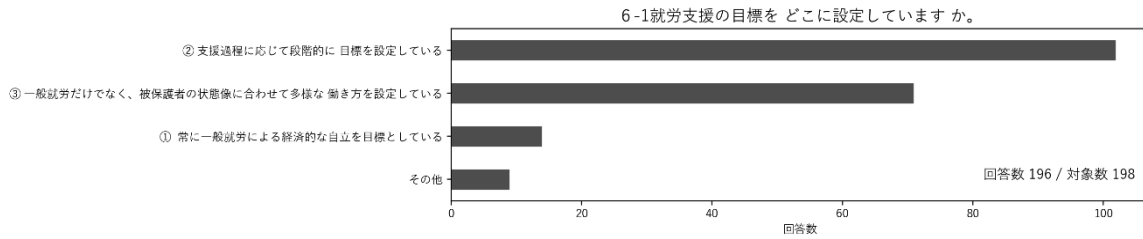
### 2-4 就労支援で大切にしている基本的視点



様々な視点が見られるが、上位を占めるのは「個々に合わせた支援」「本人の意思の尊重」「能力に合わせた支援」など、本人を深く理解して寄り添うことに関する項目群であった。「就労意欲の喚起」も多くが挙げているが、回答内容は多岐にわたり、福祉事務所によってスタンスに違いがあることがうかがえる。

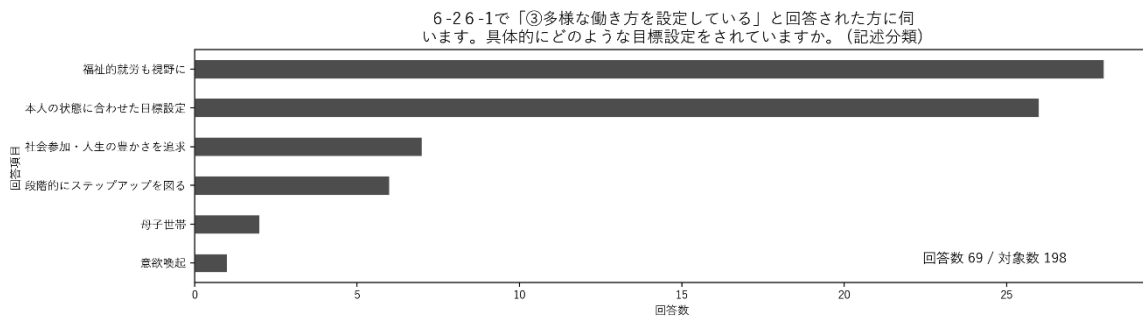
なお、図中の質問の最後に「記述分類」とある項目については、記述式の回答を求めた質問項目であり、その記述内容を端的な言葉で著者が分類しカウントを行った結果を表している。これは以降の質問においても同様である。

## 6-1 就労支援の目標設定



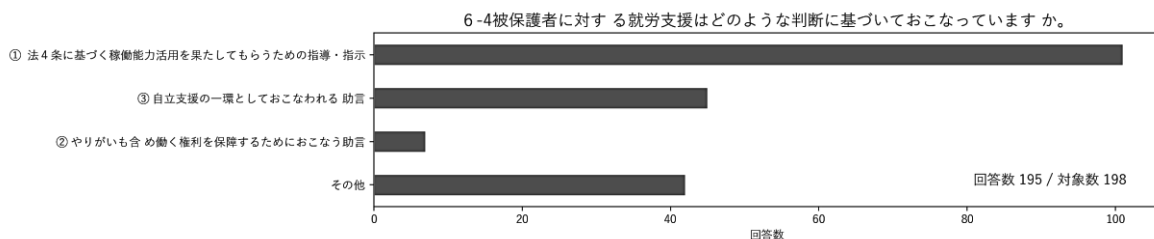
段階的な目標設定も含めて、一般就労を目指す回答した福祉事務所は 65%、一般就労以外の選択肢を考慮していると回答があったのは 35%という結果になった。「一般就労以外の選択肢」の内訳は次の質問項目を参照のこと。

## 6-2 一般就労だけでない目標設定は、どのようなものか



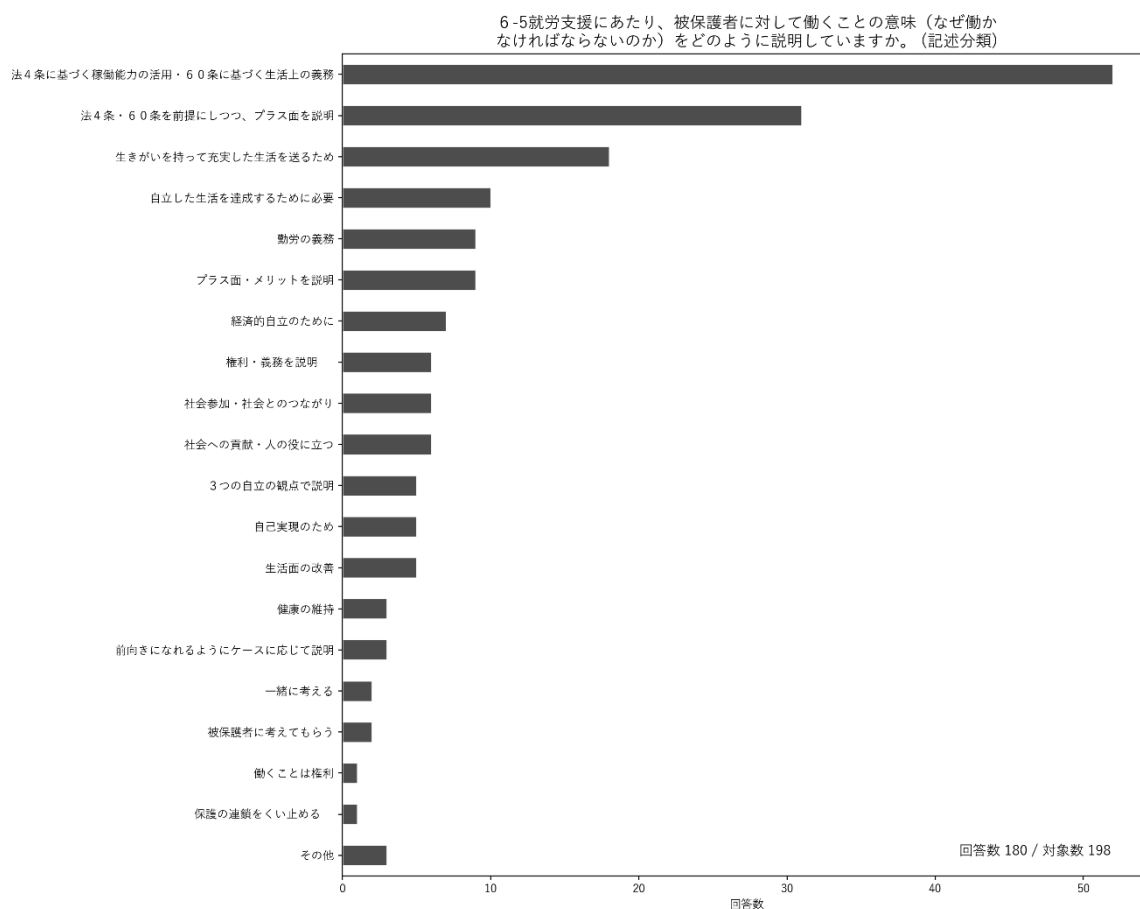
就労支援の目標として一般就労以外を見据えると答えた 70 前後の福祉事業所のうち、その内訳に福祉的就労を挙げた事業所が約半数、そして残りの半数は本人の状態に合わせた目標（短時間労働・中間的就労・内職）という内容であった。上から 4 番目の回答である「段階的なステップアップ」においても、その記述の内容に短時間・福祉的就労を含んでいた。ただし、こういった多様な働き方をあくまで中間地点と捉えて、可能であれば一般就労を目指すとする内容の回答が多かった。

## 6-4 被保護者に対する就労支援はどのような判断に基づいているか



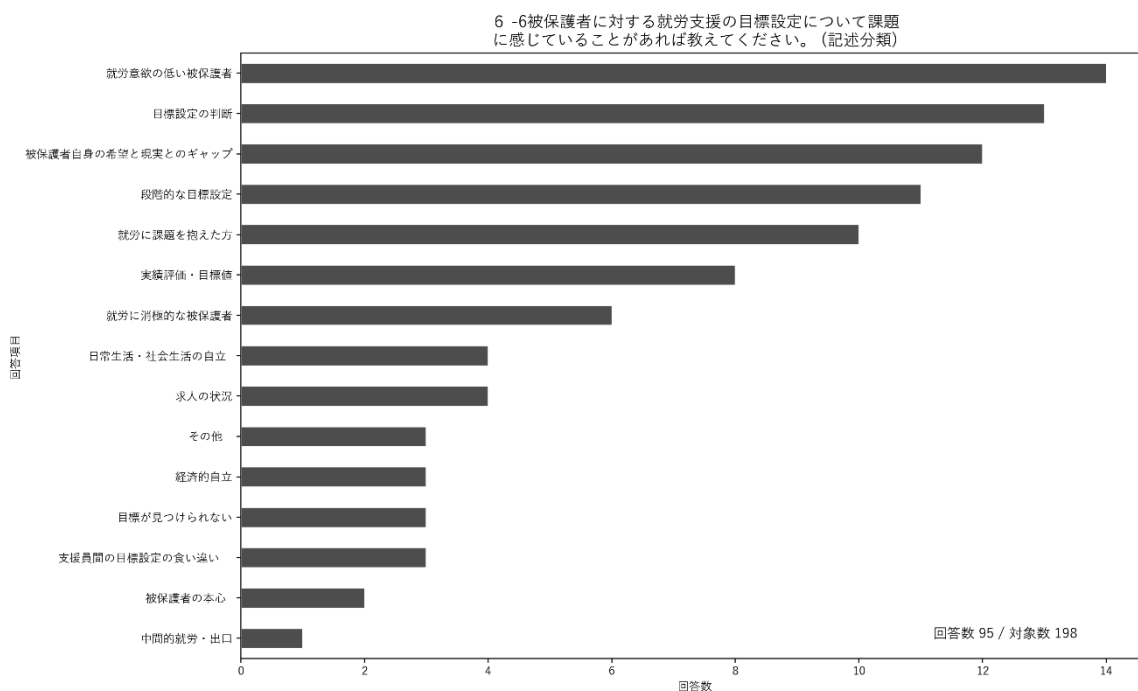
法 4 条に基づく指導・指示とする回答が半数以上となった。自立支援としての助言とする回答は 1/4 弱で、働く権利の保障としての助言とする回答はわずかだった。

## 6-5 働くことの意味を、被保護者にどう説明しているか



被保護者に対して働くことの意味を説明する際、多くの福祉事務所が法4条に基づく稼働能力の活用・60条に基づく生活上の義務を基本とした説明を行っている。一方で、そのような制度上の意味だけでなく、働くことで生きがいを持って充実した生活を送る、社会参加・社会とのつながりをつくるといった本人にとっての意味を中心に説明しているという回答があった。前者の就労の義務を強調する回答と後者の働くことで得られるメリットを強調する回答の割合は、おおよそ2対1であった。

## 6-6 目標設定についての課題



被保護者に対する就労支援の目標設定における課題については、本人の問題に帰着するものとして「就労意欲が低い」「被保護者自身の希望と現実とのギャップ」「就労に課題を抱えた方」などの回答が多かった。最多回答であった被保護者の就労意欲の低さに関しては、本質問だけでなく、以降の様々な質問における回答でしばしば見られる。

そして2番目に多い「目標設定の判断」についてで、客観的な設定の基準が存在していないこと、一人ひとりの状況が異なるため一概に目標を定められないといったことに起因して、設定した目標が本当に適切なのかについて迷うという記述が多く見られた。また、経済的自立や保護費の削減だけが数値化された目標とされ、現実にそぐわないという意見もあった。

### 【小括】

本節の結果から、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て、一般就労に到達するためには様々な中間段階が必要であることは広く認められている。

就労意欲の低さといった、就労支援活動の様々な場面において普遍的に挙げられる課題が目標設定においても言及されているが、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。

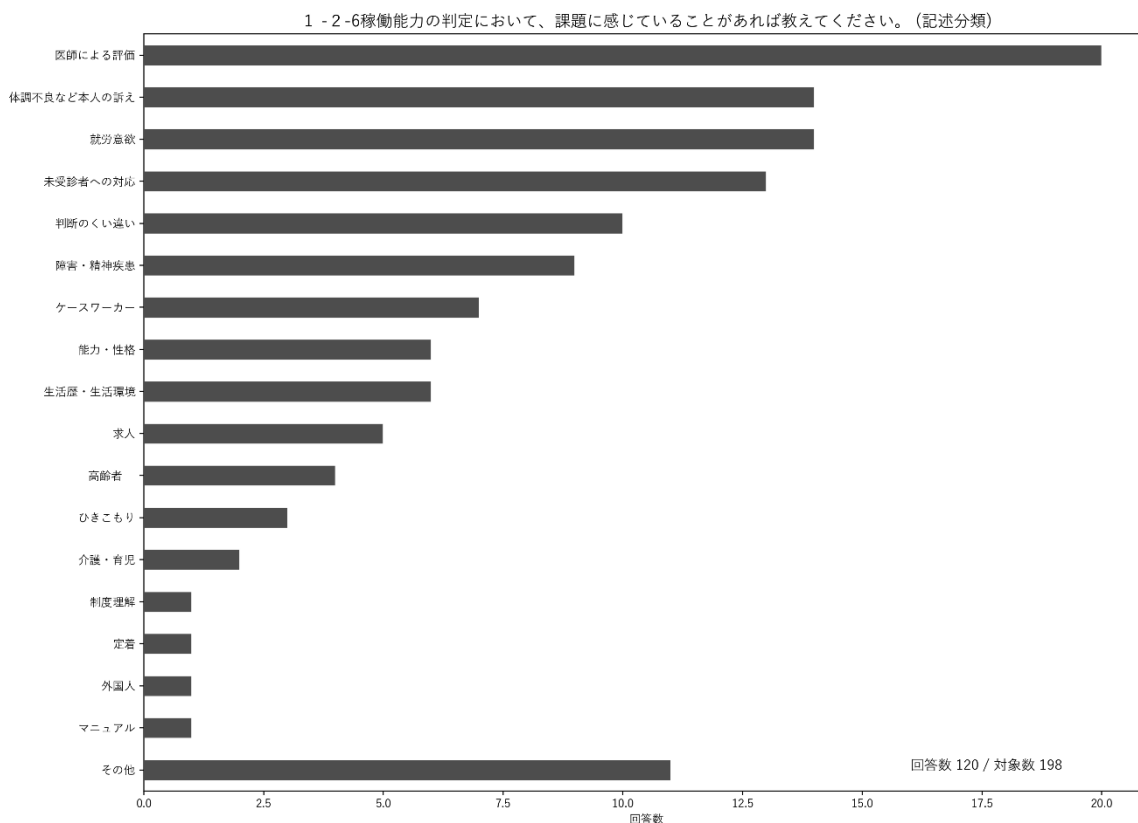
目標設定の問題としては、判断する客観的な基準もなく、本人と支援者間、支援者どうしの意見の食い違いなどもあり、被保護者一人ひとりの現状に対する適切な目標設定が困難であるにもかかわらず、経済的自立や保護費の削減を前提として、何らかの形で目標を決定する必要があることへの苦悩が挙げられるだろう。



## 5. これまでの事業から得られたよい事例と課題

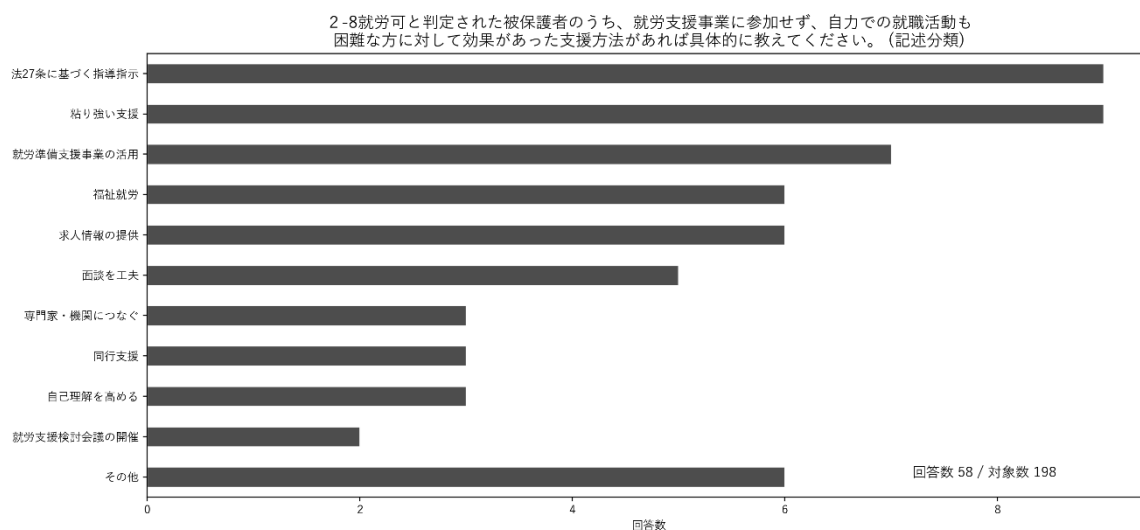
本項では、福祉事務所が就労支援を行ってきた際に得られたよい事例、他方就労支援における課題についてまとめる。

### 1-2-6 稼働能力判定における課題認識



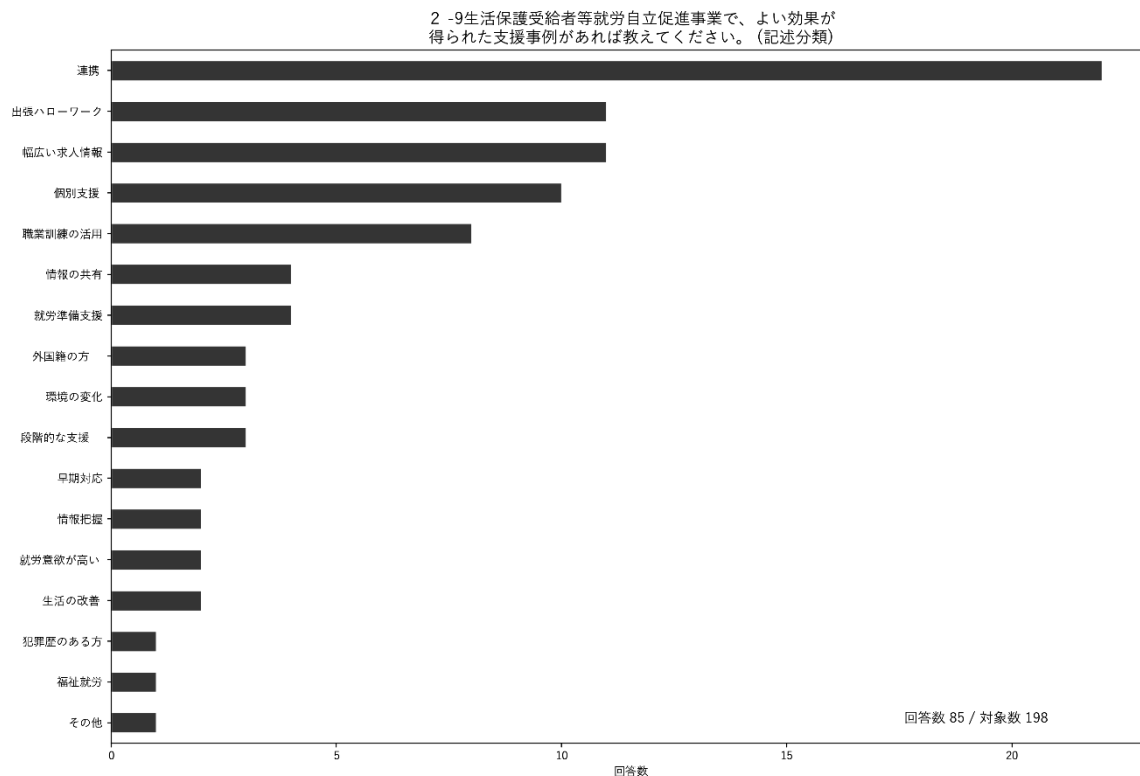
稼働能力判定において最も多く課題として指摘されたのは「医師による評価」で、「体調不良など本人の訴え」「判断の食い違い」も類似した項目である。たとえば医師が「軽労働が可能」と診断した際に、どのような作業までが軽労働とされるかといった医師の診断の解釈のあいまいさ、複数の医療機関の判断の食い違いをどう統合し方向性を決定するのか、そして医師の判断と本人の認識の乖離といった多数の難しい問題が含まれている。医学的専門性に関わるため、ケースワーカーだけでは判断しきれない内容を多く含むのに、福祉事務所で判定しなければならない矛盾による苦悩が強く表れている。また、回答比率の高い「就労意欲」は、福祉事務所の主たる困りごとの一つとして幅広い質問項目の回答として現れている。

## 2-8 就労可と判定された被保護者で、就労困難な人に効果があった支援方法



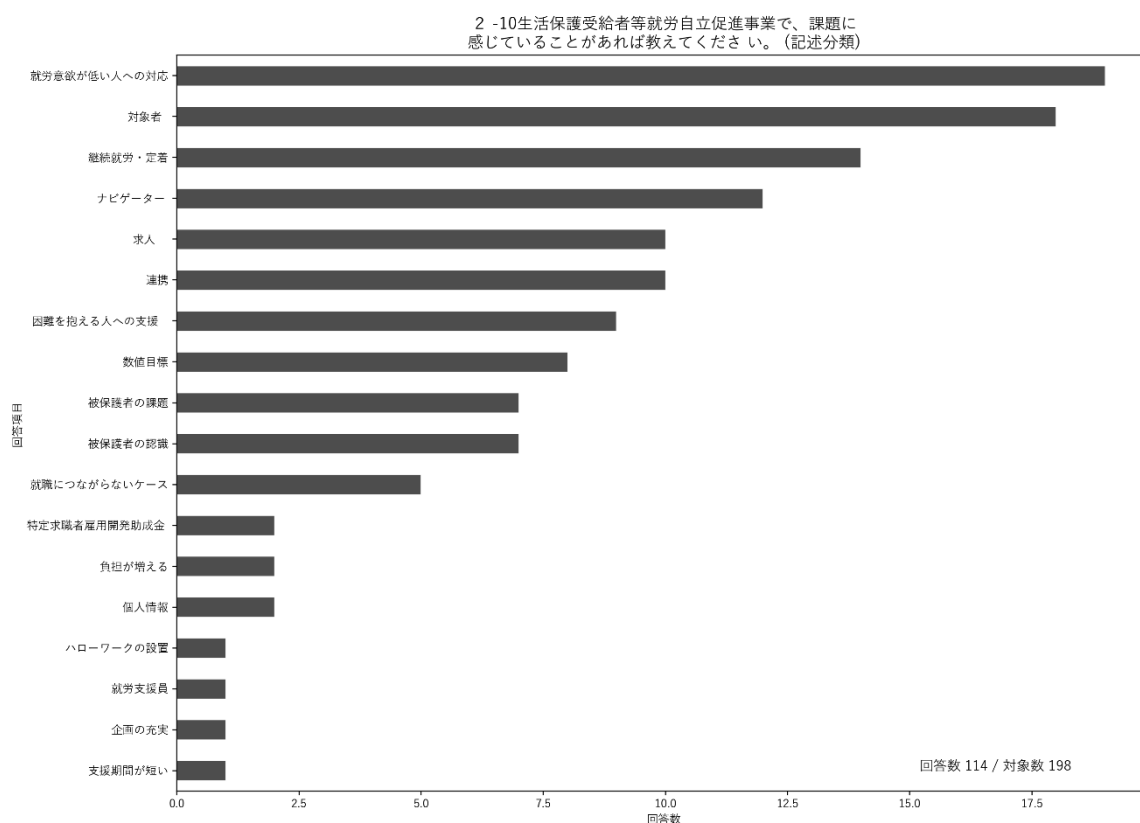
就労支援が困難な人に効果があった支援方法を記述式で回答を求めた質問項目だが、回答が58と少なく、効果的な方法が少ないことがまず指摘できる。その中で「法27条に基づく指導支持」「粘り強い支援」「求人情報の提供」「面談を工夫」といった回答に見られるような、時間をかけて本人を説得・喚起する方法が最多となっている。次いで「福祉的就労」「就労準備支援事業の活用」の形で、すぐに一般就労を求めず、本人の状況に応じたスタートライン・ゴールを設定する方法が多く用いられている。

## 2-9 生活保護受給者等就労自立促進事業でよい効果が得られた支援事例



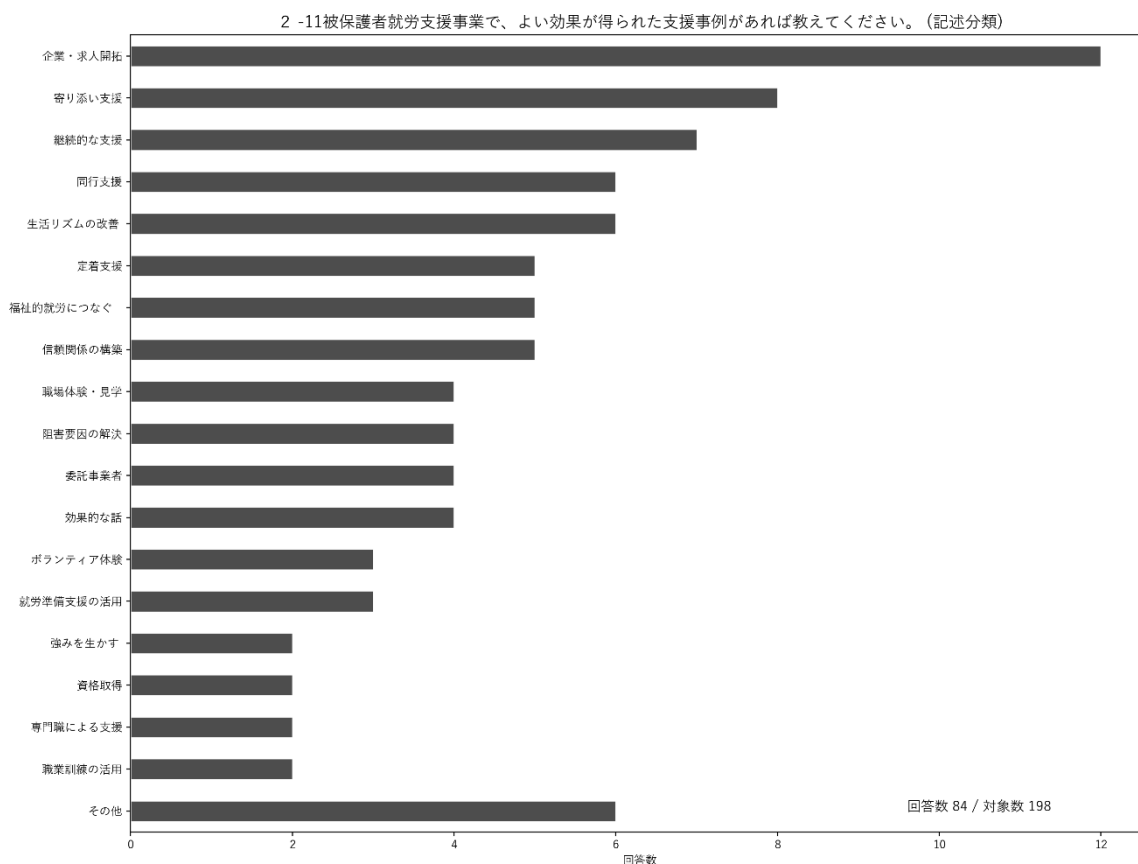
就労自立促進事業におけるよい効果が得られた事例については、本事業の性質上からもハローワークの就職支援等との「連携」により就労に結び付いた事例が多く指摘された。連携によって、求人情報が多く手に入ることや、出張面談・同行支援といった手法が幅広くなるのが効果を生んだケース、ナビゲーターだけでなくケースワーカー・就労支援員の複数人数のチームが結成できることによる、福祉事務所の負担の軽減や、幅広い視点や支援方法のアイデアが生まれること、役割分担による効率的な支援、といった多種多様な効果が指摘された。「幅広い求人情報」「出張ハローワーク」「個別支援」といった個々の効果についてだけでなく、支援活動の幅が広がることによる、より広い効果に言及する例が多い。

## 2-10 生活保護受給者等就労自立促進事業での課題



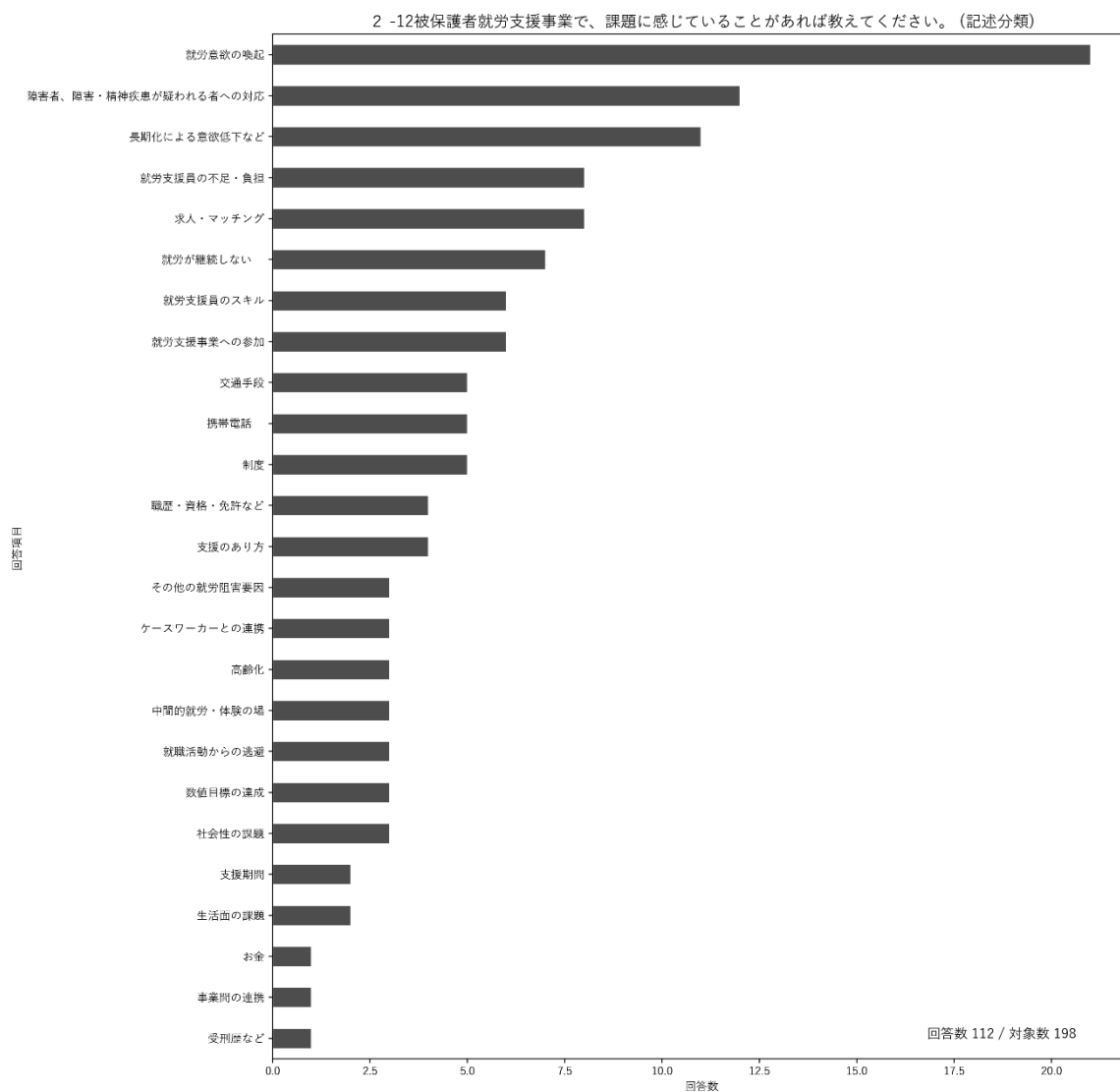
「就労意欲が低い人」については、あらゆる質問項目で指摘される課題である。次いで多い「対象者」についての課題は、本人が希望しないと事業に参加させられないことに起因するもので、就労意欲の低さとも関連している項目である。そして「ナビゲーター」「連携」は類似した項目で、ケースワーカーとナビゲーターの方針の違い、情報共有の難しさに関わる指摘である。ここで指摘されているように、効果的な連携を生むことには難しさもあるものの、前項の連携が最も効果的という結果に基づけば、連携を困難にする要因を取り除くことができれば大きな効果が得られると推察される。

## 2-11 被保護者就労支援事業でよい効果が得られた支援事例



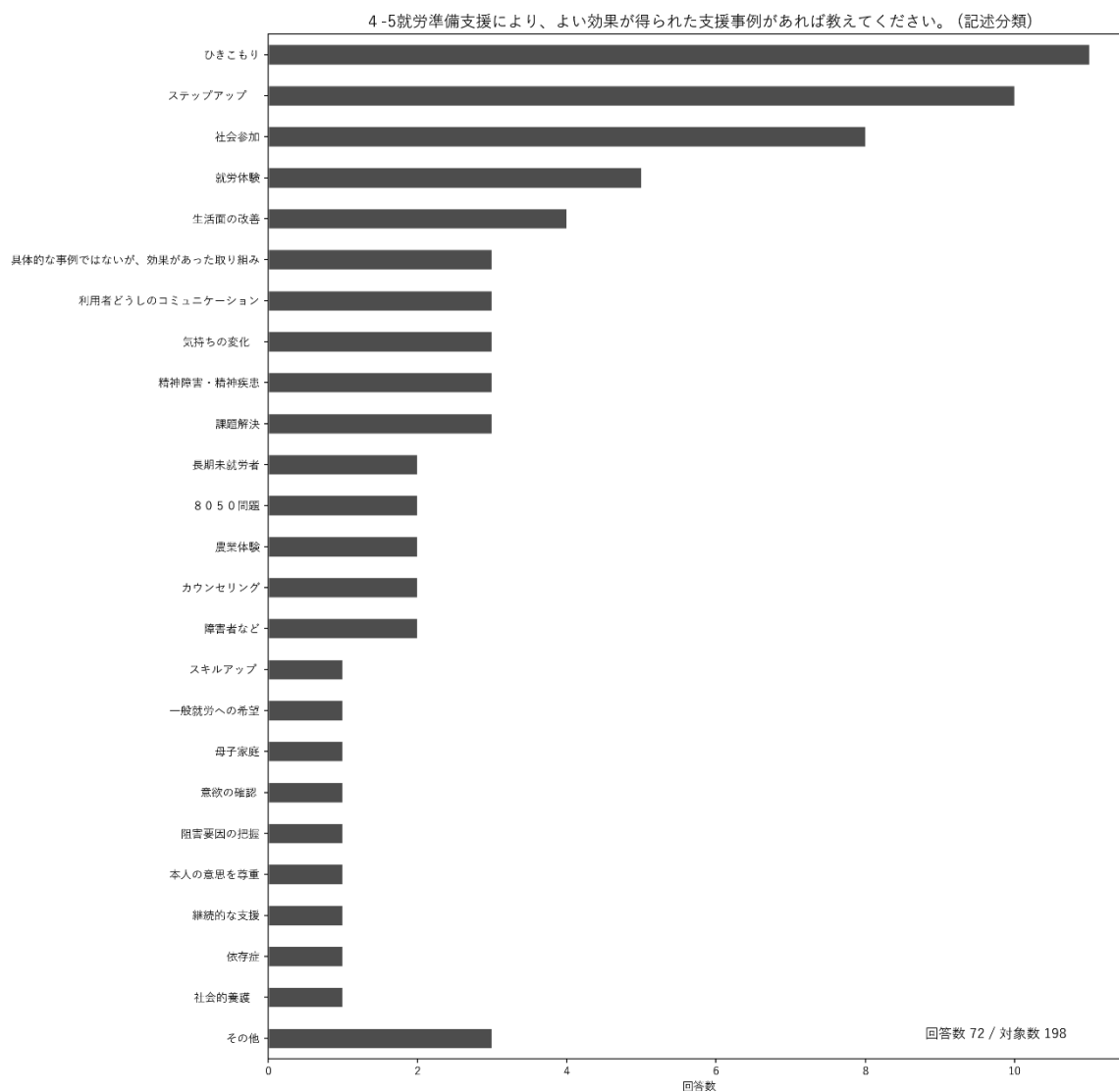
就労支援事業でよい効果が得られた支援事例において突出しているのは「企業・求人開拓」であり、対象者の状況や阻害要因に配慮した就労可能な企業を開拓し、就労条件の交渉をすることで、就労に結び付いた具体例がさまざまに記述された。次に多い寄り添い支援・継続的な支援は、就労支援員が時間をかけて本人の状況を把握することで、対象者の意欲喚起や信頼関係が醸成された事例である。「信頼関係の構築」の項目にも直結していて、ケースワーカーには言えないことを相談できるといった関係性の多様化が有効だった例でもある。就労支援員が配置されることで、被保護者の生活リズムの改善、阻害要因の把握、定着支援など、労力的にも手法的にも幅が広がり、様々な面で効果が上がっている様子が描かれている。

## 2-12 被保護者就労支援事業における課題



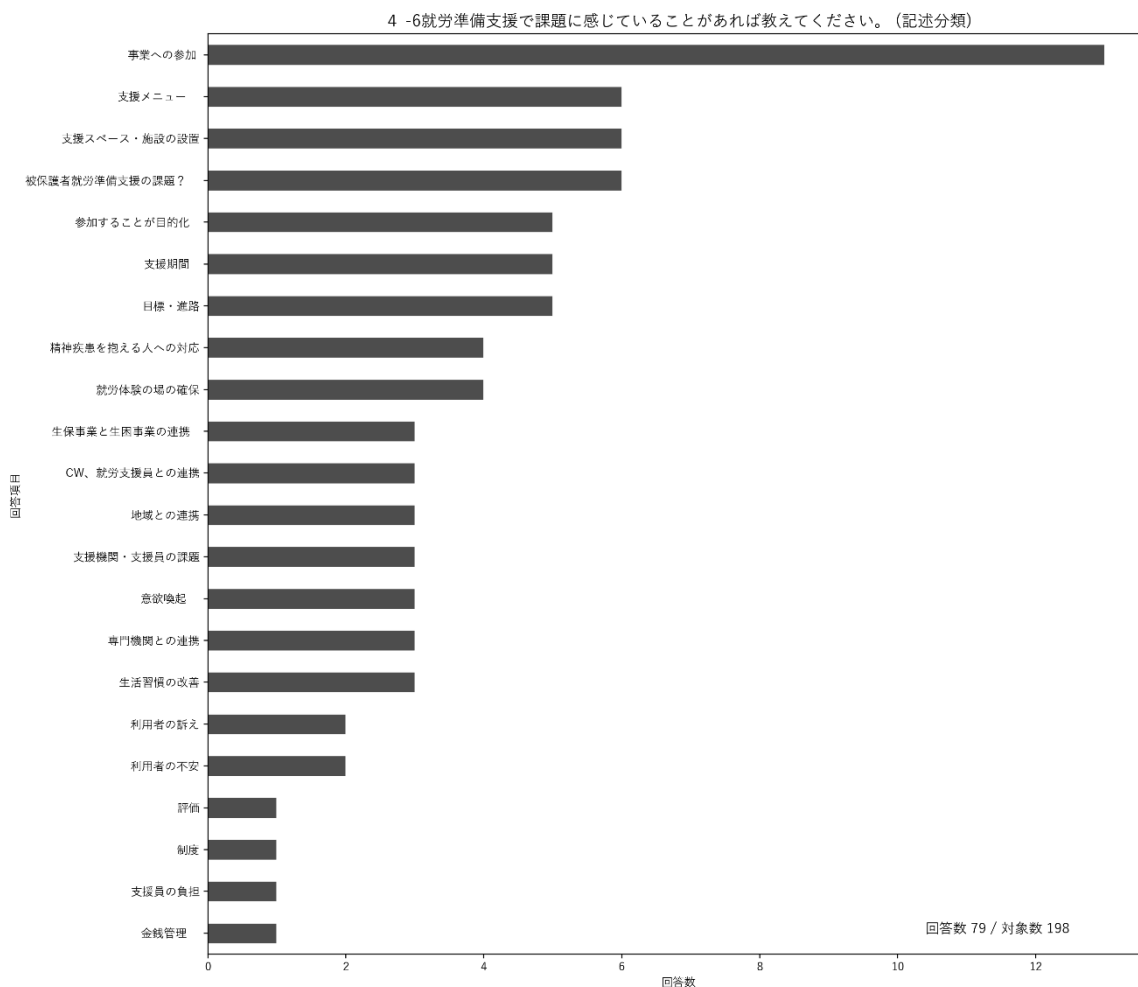
被保護者就労支援事業における課題として突出しているのは、またしても「就労意欲の喚起」である。前項において、就労意欲の低さを様々な方法で喚起できた事例が記述されていたものの、全体としては就労意欲の低さ克服は極めて難しいことがうかがえる。また、長時間かけて本人を理解していくことの有効性が前項で指摘されていた一方、就労支援が長期化することが意欲の低下をもたらすことが本項で指摘されており、一筋縄ではいかない様子が表れている。さらに、障害を抱えていたり、長期間ひきこもりである人への対応の苦慮が多数記述されている。少数ではあるが、就労支援員の人員体制やスキルが不十分であるとの記述もあった。

#### 4-5 就労準備支援でよい効果が得られた事例



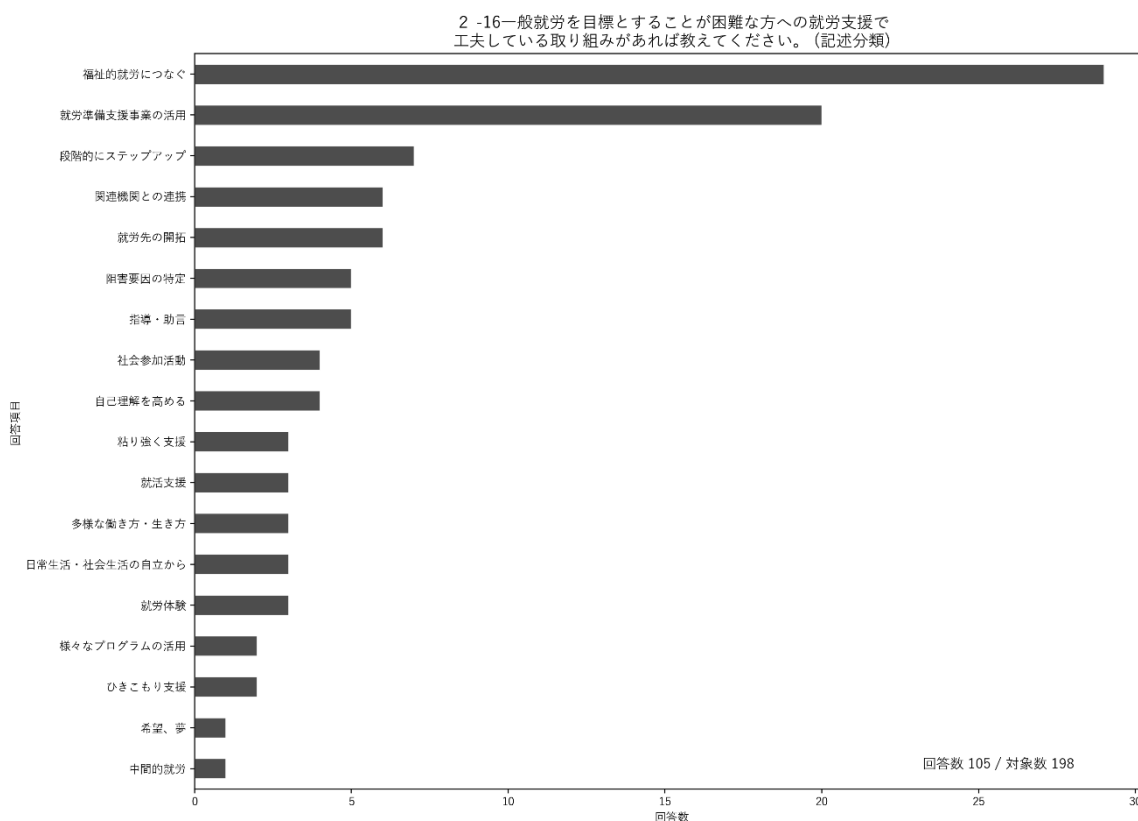
就労準備支援は、すぐに一般就労に結びつかない状態にある被保護者に対して様々な効果が報告されている。日常生活・社会生活の自立の部分も含めて支援を行う就労準備支援では、社会参加や様々な体験の機会の提供を通して、長期間ひきこもりであったり、就労経験が乏しい人たちが徐々に就労に向けて変化していく様子がうかがえる。全体としての回答数は決して多くなく、就労に向けて画期的な効果を期待するのは難しい面もあるようだが、前項の課題でもあったすぐに一般就労に結びつかない人たちへの支援の手段として一定の効果が得られていると考えられる。被保護者就労準備支援事業を実施している福祉事務所は約半数ほどだが、様々な支援メニューを通して、支援対象者の生活の改善や気持ちの変化、阻害要因の把握、ケースワーカーの負担を減らすことにもつながっており、支援の幅の広がりにより一定の効果が得られている様子が本節で示されている。

## 4-6 就労準備支援における課題



就労準備支援における突出した課題は、準備支援への参加が本人の自発性に依存するため、中々参加を促せないことにあった。そして支援スペース・支援メニューといった実施における具体的な障害の課題がありつつ、「参加することが目的化」「目標・進路」といった、長期間就労準備支援事業に留まり、一般就労に進んでいかないことへの問題意識が多く見られた。「支援メニュー」の項目とも関連するが、地域との連携や専門機関との連携といった地域資源との連携が進まず悩みを抱える事例も一定数あった。

## 2-16 一般就労を目標とすることが困難な人への就労支援で工夫していること



一般就労を目標とすることが困難な方への工夫としては、福祉的就労と就労準備支援の活用が突出して多かった。いずれも被保護者の状態に合わせて、他の機関・事業との連携を活用する回答である。画期的な取り組みは特になかったが、障害が疑われる者に対して障害者手帳の取得をサポートするなど丁寧な支援が求められている実態が見える。

### 【小括】

以上、本節の結果から、まず被保護者の「就労意欲」は、あらゆる面で最も福祉事務所を悩ませる課題であることがいえる。福祉事務所は被保護者への理解から始まり、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中、自立促進事業および就労支援事業の両方で、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ができ、それがよい効果を生み出している様子がうかがえた。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はうまく機能せず、就労準備支援事業の活用が効果的である。

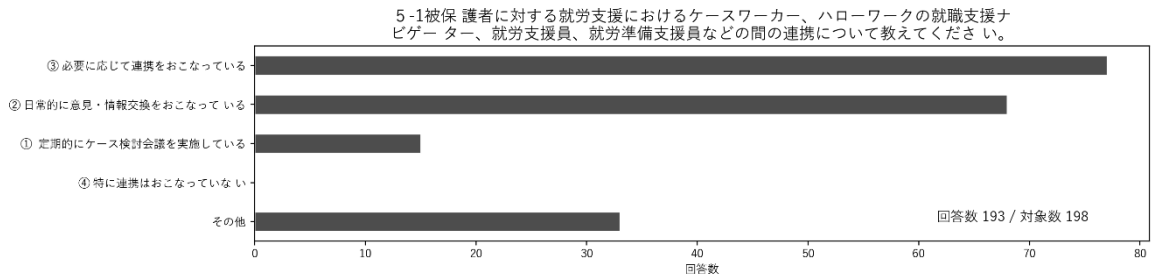
いずれの就労支援事業も被保護者自身の意思が前提となるため、事業に参加してもらうことが簡単ではないが、ケースワーカーを中心に各事業間の連携ができると、複数の事業の相乗効果が見える結果でもあった。一方でそういった連携が方針の違いなどでうまくいかないことが悩みとして指摘されており、いかに効果的な連携を生み、連携の阻害要因を排除するかが課題となる。



## 6. 連携の状況

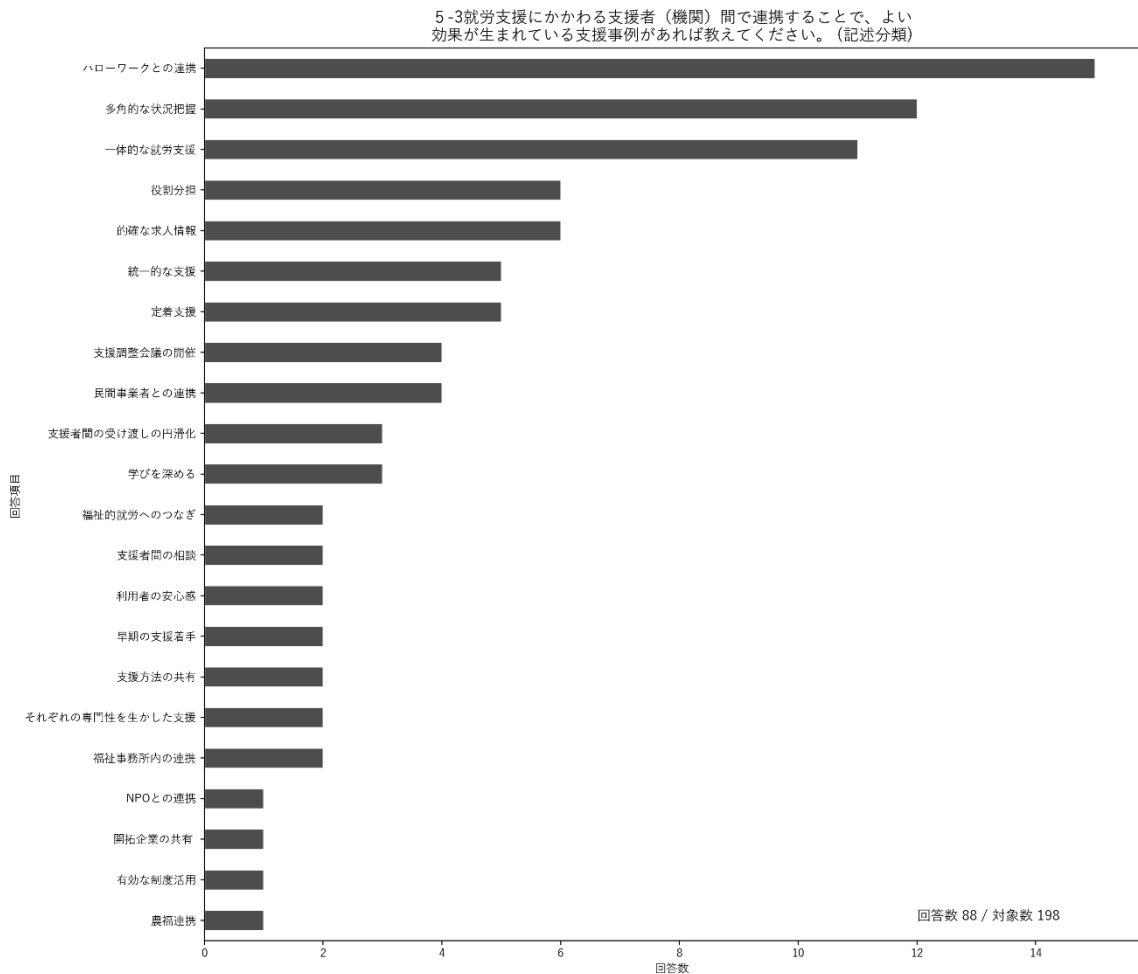
前節では、福祉事務所に求められる多種多様な要求が、事業の幅の広がりによってある程度解消しつつ、その広がりの方が一方では連携の難しさを生むといった構図が見られた。本項ではその連携の状況に焦点を当てて概況を記す。

### 5-1 就労支援に関わる関係者との連携の状況



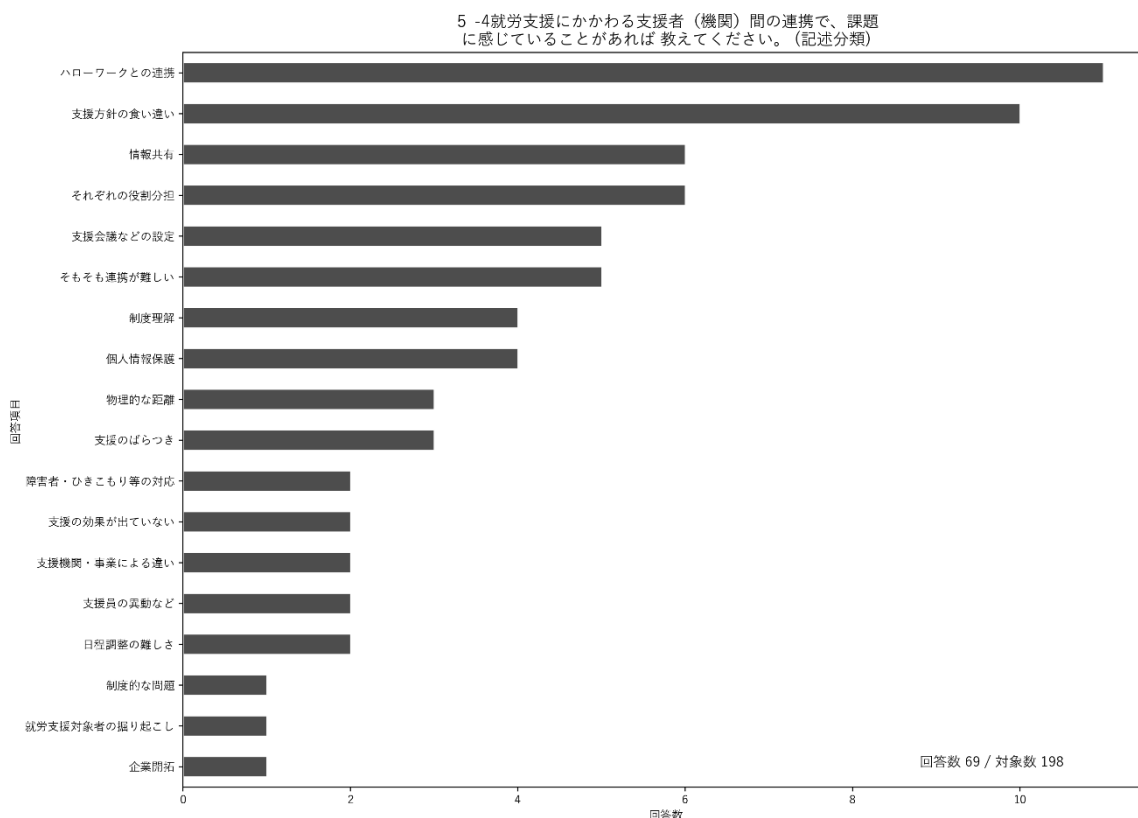
就労支援に関わる関係者は、必要に応じて連携を行う場合が多く、日常的な意見交換を行っているとの回答も同数程度あるが、定期的にケース検討会議を実施している福祉事務所はわずかである。実際に連携の密度がどの程度なのか、この回答からだけでは把握しきれない。

### 5-3 連携が生んでいるよい効果



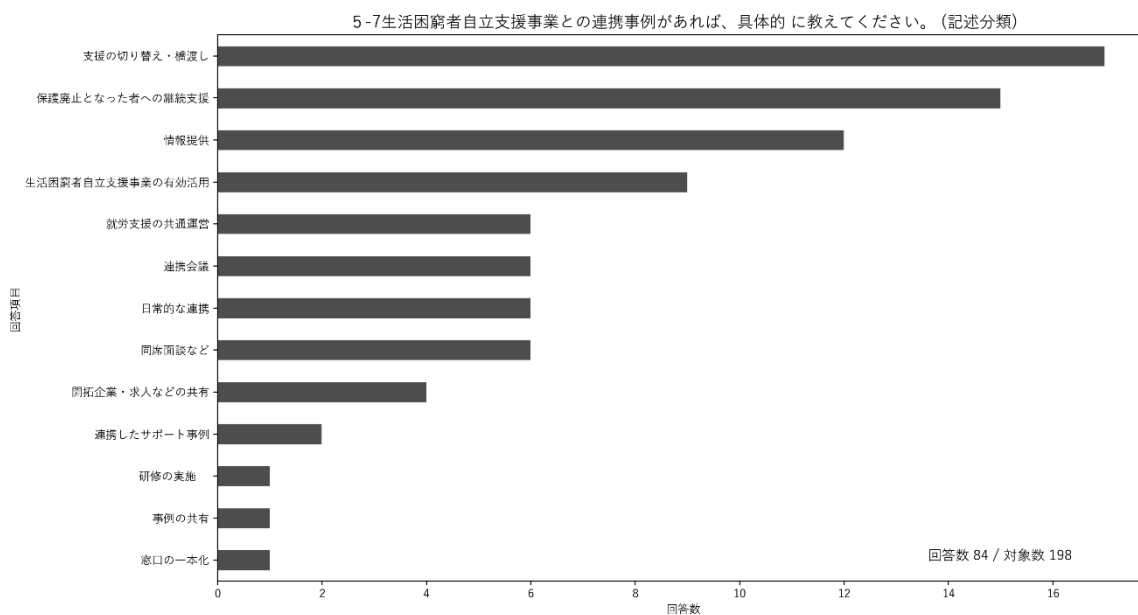
連携に関わるよい効果として、まずハローワークとの連携の効果が最も多く指摘されている。その主な内容は効率化やミスマッチの低減などである。「的確な求人情報」の項目もハローワークとの連携の項目に類似するものである。そして、連携によって様々な機関や人が被保護者に関わるため、被保護者をいろいろな価値観や側面から理解できることと、ある人の前では見せない面をほかの人に見せるといった相性や関係性の多様性がもたらす効果が指摘されている。多くの事務所が目指す、本人への深い理解に基づく就労支援に対して、連携を行うことが一定の効果があることがうかがえる。「統一的な支援」の回答項目もそれに類似した項目である。

## 5-4 連携に関わる課題



一方で連携に関する課題も様々なものが指摘されていて、「ハローワークとの連携」および「支援方針の食い違い」は類似した内容であり、就労支援に関わるお互いの価値観の違いや方針の違いが連携を阻害する内容である。次いで情報共有の基本となる連携の頻度や濃度を高めることの難しさについても多く指摘がある。

## 5-7 生活困窮者自立支援事業との連携事例



生活困窮者自立支援事業との連携事例については、上位 4 項目の「支援の切り替え・橋渡し」「保護廃止となった者への継続支援」「情報提供」「生活困窮者自立支援事業の有効活用」は記述内容が近く、両事業の対象者に対して類似性のある 2 つの制度を柔軟に活用しながら本人の状況に合わせて適切な支援を行えるようになる利点が指摘されていた。

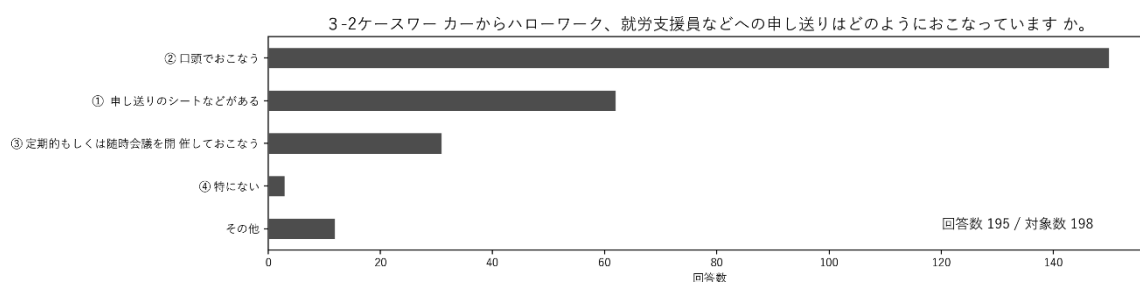
### 【小括】

本節の結果から、連携は手段を広げ、関わる人を増やし、本人の状況把握にも支援の選択肢にも利点があることが広く認められていることがわかった。一方で、その裏返しのように、多くの人がかかわるからこその意思疎通や方向性の調整が難しく、連携の妨げになっていることが同時に示された。

## 7. アセスメント、アセスメントシートの状況

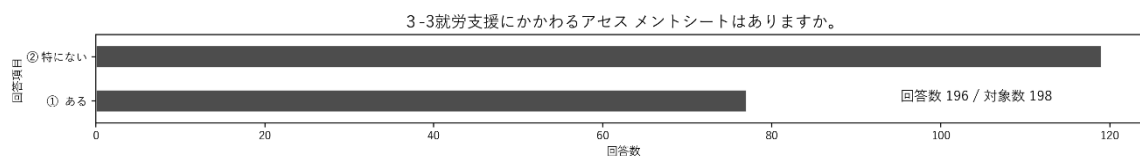
最後に、就労支援にかかわるアセスメントおよびアセスメントシートの活用の現況についての回答をまとめる。

### 3-2 ケースワーカーからハローワーク、就労支援員などへの申し送りの方法



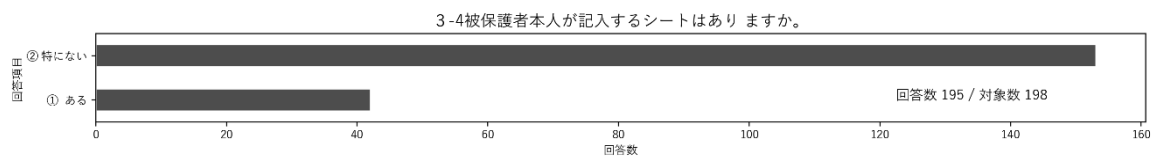
申し送りの方法としては、口頭で行うケースが突出している。一方で申し送り用のシートも1/3程度の福祉事務所で利用されている。

### 3-3 就労支援に関わるアセスメントシートがあるかどうか



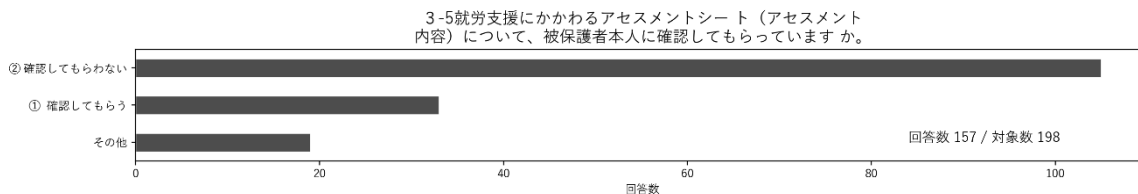
約6割の福祉事務所が、就労支援にかかわるアセスメントシートを特にないと回答。

### 3-4 被保護者本人が記入するアセスメントシートがあるかどうか



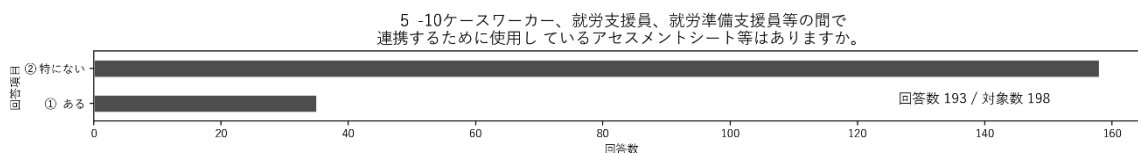
被保護者本人が記入する、という条件が付いたアセスメントシートの利用は全体の2割ほどに留まり、アセスメントシートがあると答えた福祉事務所との割合では、約半数があると回答している。

### 3-5 アセスメントシート（とその内容）を被保護者本人に確認してもらっているか



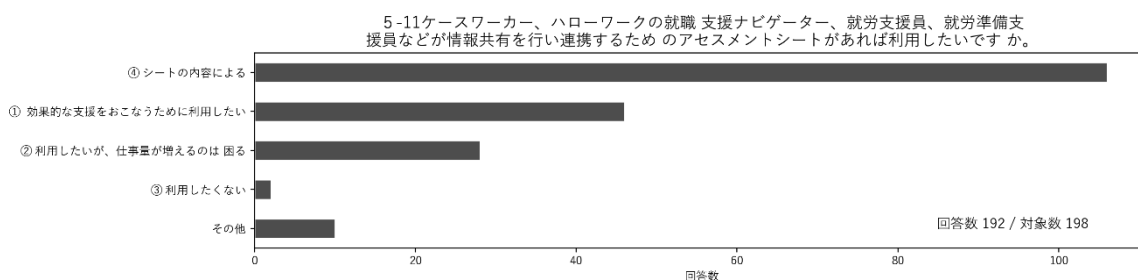
アセスメントシートの被保護者本人の確認は全体の 15%程度に留まり、アセスメントシートがあると回答した福祉事務所との割合では 4 割弱となる。

### 5-10 ケースワーカー、就労支援員、就労準備支援員等の連携のためのアセスメントシートはあるか



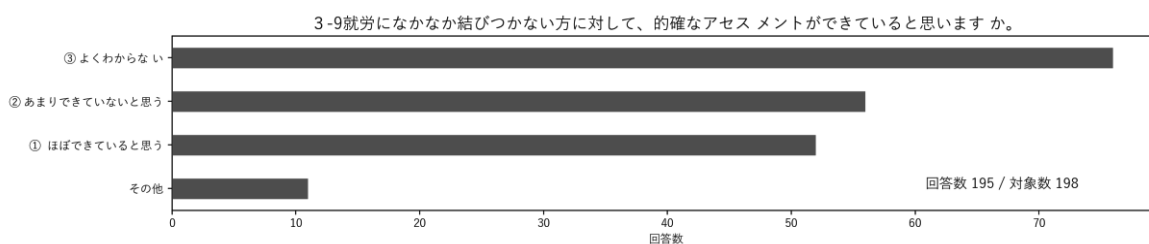
ケースワーカー、就労支援員、就労準備支援員等の連携のためのアセスメントシートは「ある」とした福祉事務所は全体の 15%程度であり、アセスメントシートがあると回答した福祉事務所との割合では 4 割弱となる。

### 5-11 連携のためのアセスメントシートがあれば利用したいかどうか



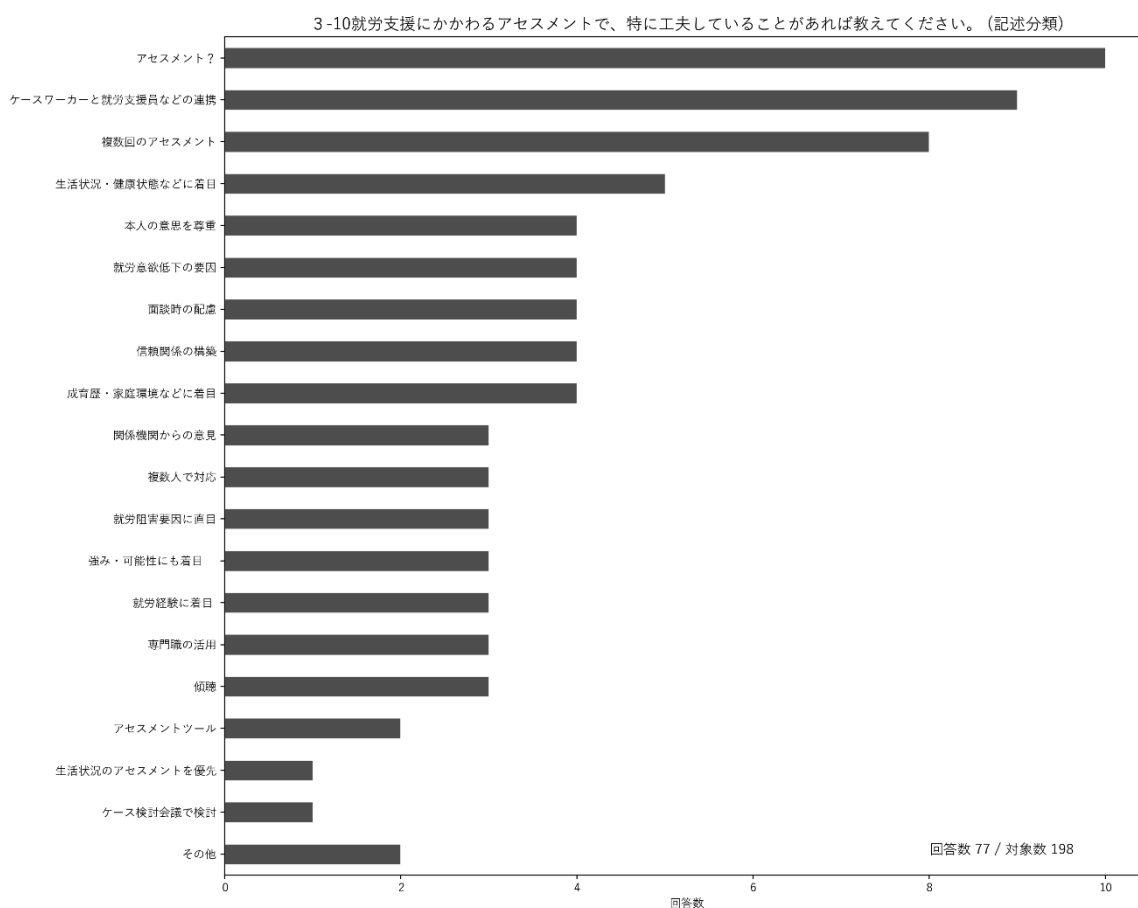
本結果から、ほとんどの事務所は、「よいシートであれば」利用を検討すると思われる。その際、これまでの回答結果にも見られたように、ケースワーカーを始めとした福祉事務所の職員の負荷はとて高い状態であるため、負荷ができるだけ増えないような工夫、そして連携によってむしろ職員の負荷が下がるような工夫が必要になると思われる。

### 3-9 就労になかなか結び付かない方に対して、的確なアセスメントができているか



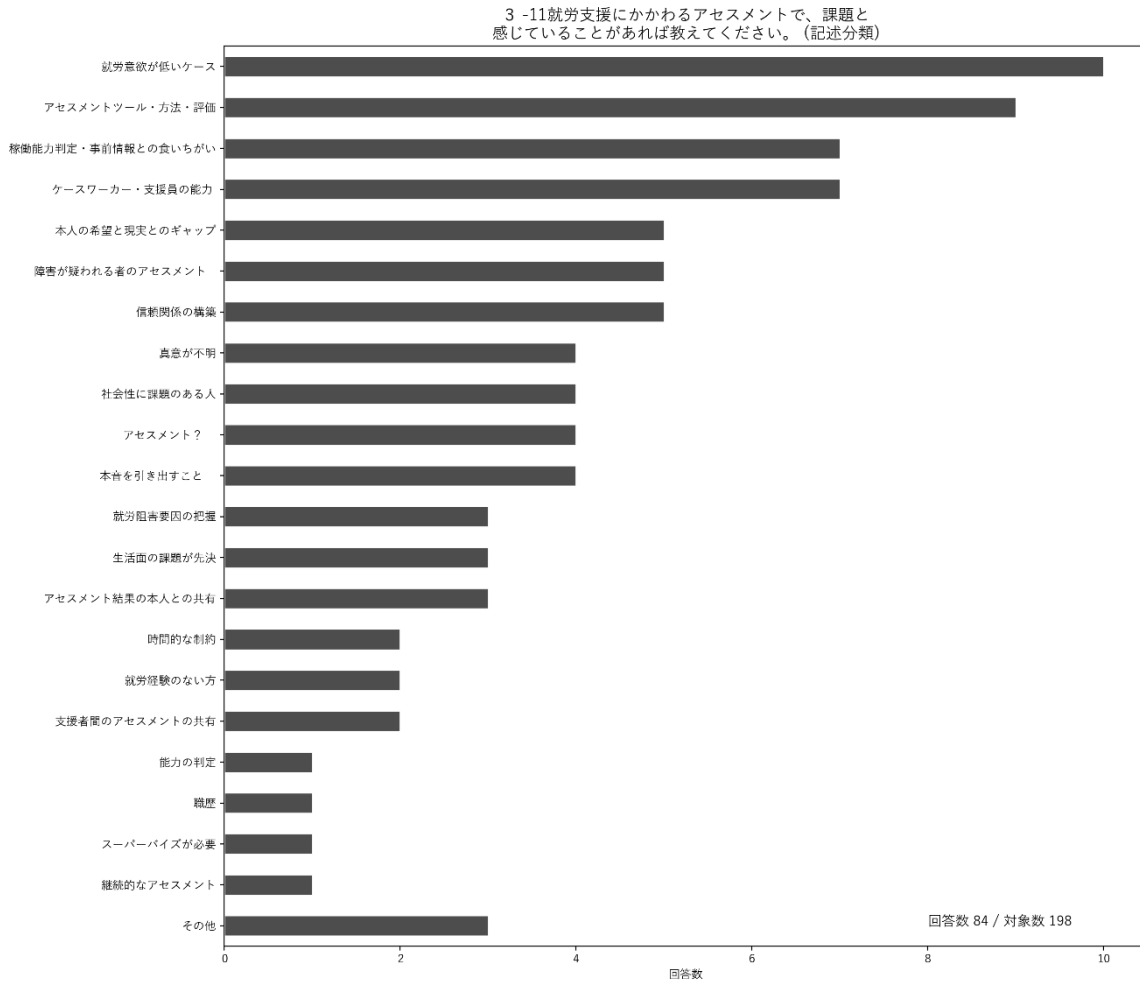
「ほぼできていると思う」とする回答は1/4程度で、「よくわからない」「あまりできていない」を足すと7割程度の福祉事務所がアセスメントに自信がないことがわかる。

### 3-10 アセスメントにおいて行っている工夫



アセスメントにおいて行っている工夫としては、「連携」「複数回のアセスメント」が突出している。「連携」については、アセスメントを分担し行うこと、時間経過による変化や阻害要因の判明などを的確にとらえるために密な連携が必要であること、アセスメントに多様な価値観を入れること、などの工夫が述べられている。「複数回のアセスメント」では、本人の状況の把握は回数を重ねて信頼を得る必要があること、状態の変化をとらえる重要性、一度にたくさん質問することは本人の負担になるので複数回に分ける、といったいくつかの理由があり、複数回にわたって行うことが重要であることが指摘されていた。

### 3-11 アセスメントにおける課題



アセスメントにおける課題についても、低い就労意欲が最も多く指摘されている。就労意欲が低いケースでは情報収集が難しく、適切なアセスメントができないという回答があった。同様に、様々な就労阻害要因を抱えている被保護者の状況を正確に把握することの難しさを指摘する項目群がある。

もう一つは、運用上の問題点の項目群で、稼働能力判定との食い違い、事務所内での認識のばらつき、そもそも統一的なアセスメントの様式や方法が確立されていないため、評価基準が曖昧で判断に迷うといった課題が挙げられている。

#### 【小括】

以上本節の結果から、アセスメントシートを利用していない事務所は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といえる。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」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。

## 8. 総括およびアセスメントシートに求められること

これまで各節で得られたまとめから全体を総括すると、以下のような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。

- ✓ 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付く成果に関して）
- ✓ 連携自体の難しさ（情報共有や行き違い、方針の違いなど）

また、常に福祉事務所を悩ませる低い就労意欲への対応方法として決定打のようなものはないものの、就労支援員、就労準備支援事業やハローワークなどとの連携を通じた解決例が見られた。

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



## 第3章

### 先進事例ヒアリング調査にみられる 取り組みの事例

## 先進事例ヒアリング調査にみられる取り組みの事例

大高 研道

### はじめに

本章は、先進的な試みを行っている自治体へのヒアリング調査結果である。調査対象自治体は、守口市（大阪府）、宮崎市（宮崎県）、富里市（千葉県）、釧路市（北海道）、邑南町（島根県）、広島市（広島県）、高知市（高知県）の7自治体で、主に就労支援に関わっているスタッフへのヒアリングを実施した。

ヒアリング内容は主に以下の7点である。

- ① 生活保護利用者の実態  
本項目は基礎データの確認である。生活保護利用者数、利用者の傾向（年齢層、性別、世帯類型）、就労支援対象者数および支援事業参加者数の傾向・特徴、そして就労につながったケース等について伺った。
- ② 就労支援実施体制について  
就労支援体制および支援に関わるスタッフの役割と連携状況、ハローワーク、生活困窮者自立支援事業との連携（就労準備支援事業）に加え、地域企業・団体との連携状況について聞いた。
- ③ 生活保護利用者への就労支援にかかわるアセスメントについて  
アセスメントの方法（だれが、どのように実施しているか）、実際に活用しているアセスメントシートおよび活用方法、稼働能力判定の際の判断基準および共有事項、アセスメントの際にとくに留意している点や工夫、そして課題についてヒアリングを行った。
- ④ 就労支援の取り組みについて  
実際の就労支援段階での支援方法について、定着支援、他機関との連携状況に加え、特に力を入れている取り組みや成功例および課題等について伺った。
- ⑤ 就労支援の評価指標等について  
支援成果をどのような形で評価（見える化）しているか、支援時・支援終了時・定着時といった各段階において定点的な評価・見守りの体制が構築されているか、といった点について課題も含めてお聞きした。
- ⑥ 制度上の課題について  
実際の支援の現場において感じている制度上の課題や悩みについて伺った。
- ⑦ その他  
就労支援準備事業の活用状況や課題、地域的な支援体制など、包括的な地域的支援システム構築に向けたアイデアや可能性に関わる取り組み経験などについて自由に語っていただいた。

ヒアリング調査では、上記の枠組みを軸とした半構造調査を実施したが、必ずしもすべての

自治体が同じ視点で支援フレームワークを構築しているわけではないため、以下では自治体ごとにヒアリング調査を通して指摘された特徴的な点について整理してみたい。

## 1. ヒアリング調査対象

ヒアリング調査は、今回の社会福祉推進事業委員が所属する自治体ならびに「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会」（2018年度）のメンバーが関わっている7自治体を中心に訪問し、生活保護世帯への就労支援の現状を調査した（表3-1参照）。

表 3-1 ヒアリング調査の概要

日時	訪問自治体	ヒアリング対象者	ヒアリング実施者
9/5	大阪府 守口市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・守口市生活福祉課担当主幹</li> <li>・被保護者受け入れ企業（ニューシステム）</li> <li>・生活保護利用者</li> <li>・被保護者就労支援事業、被保護者就労準備支援事業（ヒューマンワークアソシエーション）</li> </ul>	委員：大高、福原、西田、田嶋 事務局：利根川、相良
9/10	宮崎県 宮崎市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・宮崎市社会福祉第1課・第2課、自立就労支援係、ケースワーカー、就労支援員</li> <li>・被保護者就労準備支援事業（ワーカーズコープ）</li> <li>・就労体験受け入れ（天空カフェジール）</li> </ul>	委員：福原、大高、古村、田嶋 事務局：利根川、相良
10/16	千葉県 富里市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・富里市生活福祉課副主幹</li> <li>・被保護者就労支援事業、被保護者就労準備支援事業（ワーカーズコープ）</li> </ul>	委員：福原、古村、木村 事務局：利根川、相良
11/8	北海道 釧路市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・釧路市福祉部生活福祉事務所、所長他・生活困窮者自立支援事業（釧路社会的企業創造協議会）</li> </ul>	委員：福原、大高 事務局：利根川、相良
11/19	島根県 邑南町	<ul style="list-style-type: none"> <li>・邑南町福祉課・福祉事務所、就労支援担当</li> </ul>	委員：田嶋 事務局：利根川、相良
12/2	広島県 広島市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広島市地域福祉課、中区生活課長、就労支援員</li> <li>・生活保護利用者</li> </ul>	委員：福原、大高、下村、古村、田嶋

		・広島市就労サポート事業及び被保護者就労準備支援事業（アソウ・ヒューマニーセンター）	事務局：利根川、相良
12/9	高知県 高知市	・高知市福祉事務所福祉管理課、ケースワーカー、就労促進員、 ・生活保護利用者生保受給者 ・被保護者就労準備支援事業（高知市社会福祉協議会）	委員：古村、田嶋 事務局：利根川、相良

## 2. 各自治体からのヒアリング調査内容の概要

### （1）大阪府守口市の取り組み

守口市では、生活保護利用者の半数以上は高齢者であり、就労可能と判定されて就労支援の対象となるのは 500 名程である。そのうち 50 名程は自らハローワークで就職活動をおこない、就労支援事業に参加するのは 150 名程度である。それ以外の対象者の中には自力で就職活動を行っているものもいるが、保護の長期化などにより就労意欲が低下している層も一定数存在し、その支援のあり方が課題となっている。

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ヒューマンワークアソシエーションである。福祉事務所のケースワーカーが多くを抱えていることから、きめ細かな就労支援を担っている。福祉事務所から就労支援事業へと利用者をつなぐ際には、4 者（利用者本人、担当ケースワーカー、就労支援担当主幹、就労支援員）面談で就労支援の内容などについて確認する。

ヒューマンワークアソシエーションは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など両事業間の連携もスムーズである。また、求人開拓員も配置されており、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の開拓にも取り組んでいる。その中でも特徴的な企業の 1 つとして、株式会社ニュー・システムの代表の方より話を伺った。

ニュー・システムは警備業をおこなう会社で、生活保護利用者をこれまで 50 人以上（グループ会社も含めて）受け入れてきた。仕事だけでなく、「お金の貸付」「食の提供」「金銭管理」等、生活全般を支える取り組みをおこなっている。定着率も高く、雇うのではなく、共に働くことを大切にしているとのことであった。

就労準備支援事業の特徴的な取り組みとしては、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、就労準備支援事業所での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。

守口市のヒアリングを通して見えてきたポイントとして 3 点あげておきたい。第 1 に、支援者間の連携の大切さがある。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生活保護利用者の支援には欠かせないこと。第2に、就労可能と判定された利用者の半数以上は就労支援事業に参加していないという実態があること。第3に、支援者間の連携だけでなく、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ということである。

## (2) 宮崎県宮崎市の取り組み

宮崎市では、就労支援対象者（就労可と判定された生活保護利用者）のうち、就労支援関連事業（就労支援、就労準備支援、ハローワーク）に参加しているのは3割程度である。経済的自立には至っていないが就労中の者が約4割いるので、事業に参加していない就労困難層は3割程度と考えられる。この層の多くは就労意欲の低さが課題としてあげられているが、ひきこもり状態の者の支援が最も難しく、隠れた阻害要因があると思われる人たちも少なくない。

宮崎市だけではなく、ほとんどの福祉事務所では、経験年数3年以下の若いケースワーカーが多く、特に困難ケースへの対応で苦勞しているという悩みを抱えている。すぐに就労可能と判断されるケースでは、ハローワークや就労支援員につなぐことでかなりの割合で就労に結びついているが、すぐに就労することが難しいケースは、就労準備支援事業「かけはし」につないでいる。

就労準備支援事業かけはしは、4年前からワーカーズコープが市から委託を受けておこなっており、生活困窮者自立支援事業と一体的に実施している。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、利用者と同じ向き合う支援を重視している。体験活動を通して、利用者の変化を実感する一方で、隠れていた阻害要因の発見につながることもある。当初はケースワーカーや就労支援員との連携で苦勞したこともあったが、現在は月に1回ケース検討会議を開いて連携を深めている。

就労準備支援の体験受け入れ先として天空カフェジールがあり、視察をおこなった。ジールは自然に恵まれた小高い丘の上であり、広い室内と野外スペースがある。そこでは、畑仕事、剪定、大工、草刈、調理、清掃、植物の水やりなど様々な「仕事」が用意されており、カフェの定休日にあたる水曜日に体験活動を実施している。活動のなかでは、みんなで食事をつくって食べることを大切にしている。まずは心を開くことが大事と考えているジールの代表者は、多様な人びととの緩やかな関りの機会を持つことが大切であるという。また、食を通して利用者が変化していく姿に接して、利用者の自信の回復のみならず、かけはしのスタッフも元気をもらっているという。

宮崎市のヒアリングから見えてきたポイントとして、第1に、経験が少ないケースワーカーにとって就労困難ケースのアセスメントは難しく、阻害要因を把握するためにも就労準備支援事業が有効であるということ。第2に、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（食べる・動く・つくる）を集団のなかでおこなうことが大切であるということ。よって、そうした場を提供してくれる地域との連携づくりが重要なポイントになる。

### (3) 千葉県富里市の取り組み

富里市は人口5万人ほどの自治体である。生活保護利用者の就労支援事業は、生活困窮者自立支援事業（自立相談支援、就労準備支援、家計改善支援）と併せて、ワーカーズコープに委託している。生活保護利用者数が400人程度であるため、就労支援の対象者も限られているが、就労決定につながる割合は高い。

就労支援員は、生保と生活困窮を兼ねており、福祉事務所に配置されていることもあり、ケースワーカーや庁内各課との連携もスムーズである。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っている。フォローアップ研修として、家計改善の支援も実施している。

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（生きにくさを抱える原因）」、「その人の希望（何に対して希望を持てるか）」、「心のエンジンがかからない理由」の3つである。また、問題点に目が行きがちだが、よいところを発見することが大切だという。人間はこんなに変わるものかと感じる瞬間があり、就労支援につながっていない被保護者の中にも、可能性がある人がいると感じているとの指摘があった。

体験活動などをおこなうことで、本人も気づいていなかった可能性を発見することがあるため、就労準備支援の重要性と効果について強調していた。

富里市のヒアリングから見えてきたポイントとして、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挙げられる。支援する・されるという関係を越えて、喜びも苦しみも共有しながら、ともに目標に向けて歩むことが就労支援の基本に据えられるべきであるという姿勢からは学ぶ点が多い。

### (4) 北海道釧路市の取り組み

釧路市の被保護者数は、平成24年度（2012年度）をピークに減少傾向にあるが、保護率4.92%と依然として高い水準にある。平成30年度（2018年度）の被保護者のうち稼働年齢層者は3,212人、自立支援プログラム参加者は1,197人で、就労者数525人、保護を廃止した自立者数は89人となっている。

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。こうしたプログラムにより、就労自立が可能なケースはほぼ就労に結びついていると考えられている。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ことで可能となっているわけだが、福祉事務所が直接こうした幅広い支援プログラムを手掛けることは他では見られない取り組みである。

一般社団法人釧路社会的企業創造協議会を訪問し、釧路市自立支援プログラムにおける就労移行型インターンシップ事業の整網作業の様子を見学させていただいた。地域の基幹産業である漁業を支える担い手不足の課題解決と生活困窮者の中間的就労の場づくりを結んだ取り組みである。同法人は、生活困窮者自立支援事業を市より受託しており、ふまねっとの製作や「な

んでもやってみるラボ」など就労体験と居場所を結んだ多様な取り組みを展開している。

釧路市のヒアリングを通して見えてきたポイントは、第1に、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ことである。第2に、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いで、支援される人たちが支援する側に回る仕組みをつくっていることにある。

#### (5) 島根県邑南町の取り組み

邑南町は、前年度に厚労省が開催した「生活保護受給者に対する就労支援のあり方に関する研究会」に委員として参加されていたことから、ヒアリング調査をお願いした。島根県は全自治体に福祉事務所を置いているが、一般的に保護率が低い。邑南町でも、この時点の生活保護利用者は27人で、そのうち稼働年齢層は13人であった。就労支援の対象者もわずかな人数だが、就労支援員は配置されている。

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おこなっている。就労支援員が自分で作成したアセスメントシートを使用しており、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っている。

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っている。生活保護だけの生活になるとひきこもる傾向があり、外に居場所をつくり、地域に出かけることができる仕組みづくりの必要性を指摘していた。

邑南町のヒアリングから見えてきたポイントとしては、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ということである。高齢化は全国的な傾向であり、同様の傾向は今後、多くの自治体で生じてくるものと考えられる。

#### (6) 広島県広島市の取り組み

広島市は、市内8区に福祉事務所が設置されている。それぞれに就労支援員が配置されているが、就労支援の一部（就労サポート事業）と就労準備支援事業は市から委託を受けた株式会社アソウ・ヒューマニーセンターが担当している。広島市は独自の就労支援体制を構築しており、就労支援員と就労サポート事業で配置された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。また、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（安芸区のみ出張相談）されており、就労支援ラインが整っている点も参考になるであろう。

8区で最も保護率が高い広島市中福祉事務所の就労支援員の方から話を伺った。就労支援のポイントとしては、支援対象者の就職活動状況を追えるように、就労求職管理台帳を使って進捗状況を管理している。なかなか就労に結びつかないケースでも根気よく支援している様子が窺えた。カウンセラーやハローワークと連携する仕組みは、一人ひとりの支援者の負担軽減にもなっている。

就労準備支援事業の主なプログラムは、面談、研修、各種作業、職場体験である。作業などの体験を通して、見えていなかった強みを発見することもあるという指摘は、点の支援から線、そして面の支援へと展開する取り組みの意義を物語っている。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とのことである。

広島市のヒアリングから見えてきたポイントとしては、連携を重視した就労支援の仕組みづくりである。就労支援事業を就労支援員とカウンセラーの連携を中心に組み立てることで、多角的なアセスメントや支援プランの策定、実施が可能となるのではないだろうか。

### （7）高知県高知市の取り組み

高知市は、保護率 34.8%と全国平均（16.5%）を上回っている。就労可能と判定された被保護者に対する就労支援については、就労促進員（就労支援員）による支援を重視している。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年未満となっている反面、経験豊富な就労促進員が頼られる存在になっている。

稼働能力の活用が保護の要件とされているが、単純に「能力不活用」とは言い切れない対象者が多く存在しているため、能力の見極めには精神保健福祉や医療などの専門職の意見を取り入れる。就労意欲の低下が課題として指摘される傾向にあるが、単純な「怠慢」とは区別し、自己肯定感を取り戻し、希望を持って求職活動に取り組めるような「励まし」の視点が重要であるというスタンスで支援に臨んでいる。ある就労促進員は「とにかく褒めるように心がけている」と述べており、そのような対応は支援継続中、就職が決定した時など、一貫している。

課題としては、就労困難者の体験や就労を受け入れてくれる企業や社会資源の確保があげられていた。被保護者就労準備支援事業を実施していないことから、地域との連携を高めるための取り組みが今後の課題となろう。

高知市のヒアリングから見えてきたポイントは、第1に、高知市だけの課題ではないが、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ってくるということである。第2に、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」ことを徹底しており、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と考えられる。

## 3. 小括 ―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―

7つの自治体への就労支援にかかわるヒアリング調査を通して明らかになった点は、以下のようである。

まず支援の実態であるが、現実問題として稼働能力があると判定された就労支援対象者がすべて就労支援事業にのっているわけではない実態が明らかになった。自治体によって異なるが、一定割合の割合の対象者は自力で就労に向けた活動をしていることになっているが、実態



として就労意欲のない層も相当数含まれることが想定される。他方、就労支援対象者も、実質的な稼働能力を有している層はハローワークに直でつながっているケースと就労支援プログラムにのっているケースに分けられる。後者の多くは就労に向けて一定の準備期間を要する層であり、就労準備支援事業を含めて、その支援のあり方・仕組みの再検討が重要な課題となっていることが浮き彫りになったように思われる。

就労支援体制については、自治体ごとに多様な支援体制を構築しており、支援員の連携のあり方も多様である。その中で、やはり核となるのはケースワーカーであることはほぼ共通している。とりわけ、稼働能力判定から就労支援にのるまでの初動のプロセスではケースワーカーの役割は大きい。その一方で、ケースワーカーの仕事は、機械的な作業ではなく感情労働的な側面も含まれているため体力的・精神的両面での負担感は大きい。そのためにも、就労支援員との連携関係や地域企業・NPO・自治会・医療福祉機関等を含めた地域的支援システムの構築は喫緊の課題となろう。

また、ヒアリング調査からは、当事者が直面している課題の多様性に鑑み、支援判定・支援内容のアセスメントシートを単純化・共通フォーマット化することの難しさが指摘されており、実態としてもそのようなニーズはあまりみられなかった。

これらを踏まえて、あらためて、本プロジェクトの目的の一つである「就労支援時のアセスメント」の基本的視座について、ヒアリング調査を通して得た知見にもとづき考えてみたい。

第一に、就労支援のためのアセスメントシートは、稼働能力があると判定された次のステップでのアセスメントであるが、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。中でも、そのこと（稼働能力有りの状態ではないこと）が、就労支援アセスメント段階ではなく、実際に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であろう。

第二に、アセスメントの軸をどこに据えるかによって、アセスメント結果の活用方法が大きく異なる。換言すれば、誰のためのアセスメントか、という点が問われる。支援員のためなのか、支援員間の連携のためなのか、当事者のためなのか。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。

第三に、そのためにも、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。

第四に、そのような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、支援員だけによる就労支援の限界をも浮き彫りにすることになる。本章で取り上げた各自治体では、地域の多様な資源を活用した取り組みを行っていることが明らかにされている。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り、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ように思われる。

## 第4章

# アセスメントシートの活用の意義と 今後の被保護者就労支援の課題

## アンケート調査結果から見てきた現状と課題、アセスメントシートを使った効果的な就労支援

長友 祐三

### 就労支援の現状と課題

憲法第 25 条の生存権保障の具体化を図ることを目的に 1946 年に制定された生活保護法（1950 年に現行生活保護法に改正）は、最低限度の生活を営むことができなくなった者に対して、最低生活の保障と自立の助長を目指すことを目的としている。この制度の利用者は生活困窮状態にある貧困・低所得層に位置する人々である。働くことによって自分とその家族の生計を維持し、より豊かな生活の実現を目指したいという思いはあっても、高齢や障害、傷病によりそうした機会を失ったり、経済競争の激化が一層進み、労働雇用環境が大きく変化したことで、労働の機会を喪失してしまい、生存するための最後の手段として生活保護制度を利用するに至ったのである。そして、稼働能力を有した制度利用者の多くは働くことで貧困から脱却し、生きがいを見出そうと努力している人々であり、生活保護の実施機関である福祉事務所には、今まで以上に手厚い就労支援を行い勤労の権利を保障していくことが要請されている。

高度経済成長時代以降、生活保護利用者の多くは、高齢や傷病・障害であり、稼働世帯の占める割合は保護受給世帯の 1 割未満であったのが、80 年代末のバブル崩壊以降の長引く不況の中で、若者の失業率や非正規労働者の比率は上昇し、「収入・仕事の減・喪失」、「貯金等の減・喪失」といった経済的理由による保護を必要とする人々が急増することとなる。こうした、経済社会の変化、貧困の様相の変化のなかでの貧困問題に対し、生活保護は制度疲労を起し機能不全に陥っているとして<sup>i</sup>、制度の理念、目的、制度運用を含め抜本的な見直しを図るために社会保障審議会福祉部会下部組織「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設置され、生活困窮に陥った人が生活保護をなるべく早めに利用できるようにしたほうが生活再建も早く、長期的に見れば財政支出の節約にもなるとする先進国に共通するワークフェア<sup>ii</sup>の考え方や誰もが家庭や地域の中でその人らしい安心できる生活を送れる社会を目指すというソーシャル・インクルージョンの考え方に基づいて「入りやすく出やすい制度（利用しやすく自立しやすい制度）」へと改革の方向性が示された。

この方針に基づき、要保護者一人ひとりの自立を具体化するために、これまでの「自立助長」に加えて、「自立支援」の考え方が新たに示され、就労による経済的自立を目指すことが中心であったソーシャルワークに、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や、社会的なつながりを回復・維持するなど社

<sup>i</sup> 「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討報告書」2000 年 12 月 8 日厚生労働省社会・援護局

<sup>ii</sup> アメリカにおいてワークフェアとは、福祉「依存」から脱却するために就労を通して「自立」することを目標として、雇用可能な公的扶助受給者に対して就労や就労に関連する活動を義務付ける政策を指す

会生活における自立の支援（社会生活自立支援）が加えられることとなった。

そして、要保護者の自立を目指すための具体的方法として、今後の生活保護は所得保障だけでなく、要保護状態にある人それぞれに応じて福祉事務所が重層的かつ多様な対人サービス給付のメニューを整備し、段階的に支援していくことが必要として、生活保護に自立支援プログラムを導入することが決定された。このことにより、就労自立に向けての実際の支援は、ケースワーカーとは別にジョブコーチや社会福祉士、精神保健福祉士などの資格を持った就労支援員を福祉事務所に雇用したり、支援を行うことを目的に設立されたNPOや支援団体に対して支援をアウトソーシングするなどして、新たな支援体制のもとでの様々な自立支援の取り組みがなされてきた。

本制度は、制度策定時から稼働能力活用が保護受給の要件の一つとして位置づけられており、就労の可能性のある世帯に対しては、ケースワーカーが指導・指示（生活保護法第27条の1項<sup>iii</sup>）という方法を使いながら就労の指導を行ってきた。しかし、2006年以降は、こうした自立強制型の支援ではなく、利用者との契約を前提とした利用者主体型の就労支援の取り組みがなされるなかで、多くの生活保護利用者が就労につながってきた。しかし、その一方で、利用者自身に就労意欲がないもしくは低下している場合は、なかなか就労に結びつかない、あるいは安定した職業への就労経験が少なかったり、長期間仕事に就いていない場合には、安定した就労になかなか結びつかない、さらには雇用のミスマッチや雇用環境の未整備など、環境上の問題で、雇用・就労に結びつくことができないなど、就労支援上の課題もあることが指摘されてきている。今回のアンケート調査においても、そうした課題があるとの回答が数多くの福祉事務所から寄せられていた。

## 効果的な就労支援に向けて

### ① 連携と協働による支援

就労支援における課題が指摘される一方で、アンケートの中で多くの福祉事務所から効果的な就労支援の方法がとりあげられていたのが、「連携と協働による支援」であった。

生活保護を受給している世帯は、経済的な問題としての就労問題以上に、生活上の多様な課題を抱えている場合が多い。もともと生活保護を受給することになった原因は、所得が少なくなったことであるが、その背景として多くあるのが、身体的、精神的疾病等による入院や通院という治療の必要性の問題である。さらに、利用者の社会関係を見てみると、近隣や親族も含め地域社会との関係性が希薄であり、生活上何らかの支援や援助が必要であるにもかかわらず

---

<sup>iii</sup> 第27条 保護の実施機関は、被保護者に対して、生活の維持、向上その他保護の目的達成に必要な指導又は指示をすることができる。

2前項の指導又は指示は、被保護者の自由を尊重し、必要の最少限度に止めなければならない。

3第1項の規定は、被保護者の意に反して、指導又は指示を強制し得るものと解釈してはならない。

ず、これ以上人に迷惑はかけたくないという消極的な気持ちをもっていたり、生活保護を受けていることに対する後ろめたさ（スティグマ）を感じたりしている人も多くいる。これらの諸問題に対応するには、人間関係、社会関係としての「つながり」の再構築を図り、孤独や孤立、さらには社会的排除や摩擦から脱却して、健康で文化的な生活の実現が目指せるよう、社会の構成員として包み支え合うソーシャル・インクルージョンの理念を踏まえた支援を展開していくことが必要となる。

貧困者や失業者、ホームレス等を社会的排除の状況にあると認識したうえで、個人の尊厳と市民権を回復して再び社会に復帰することを実現するために、多重化、多様化している様々な生活課題に対して、雇用、医療、福祉、教育、の各分野の専門職（ソーシャルワーカー）や各専門職が所属する機関・組織が連携、協働して支援を展開することが必要である。就労支援においても、これらの各分野の連携と協働による地域ネットワークの存在と具体的支援があつてこそ、より多くの成果が期待されると言える。

## ② 就労支援におけるネットワークの必要性

働きたいというニーズに応じた就労を実現していくためには、雇用、医療、福祉、教育等の各分野間の連携と関係各機関の協働による総合的な支援が必要であり、そのことをより円滑に進めるためにはネットワーク体制の構築が必要不可欠といえる。

就労支援のためのネットワークの構築がもたらす利用者にとっての利益としては、就労に関して起こりうる様々な問題に関して、それぞれの専門的な分野からの適切な支援を受けることができるようになることがあげられるが、その具体的効果は以下のとおりである。

第1の効果として、それぞれの支援者が自分たちの専門分野の範囲内で支援を完結させようとしてしまい、効果的な支援に繋がらない場合がある。ネットワークがあれば、支援が特定の分野で完結するのではなく、必要に応じて適切な他の分野のサービスに結びつけることが可能になる。

第2には、各分野の支援者が「就労支援」に関するイメージを共有化することができる。それによって、各分野の強み・弱みやそれぞれのニーズに関して共通認識を持つことで、効果的な支援の役割分担と協働が可能になる。

第3には、複数の機関、専門職が関わるなかで、時として支援が分断されることがあるが、ネットワークが構築されていれば、そうしたことが防止され、各分野が情報を共有して一貫した支援が可能となる。

生活保護の場合では、生活保護のケースワーカーが中心となり、様々な個別ケースについて福祉事務所内の専門職や地域の支援機関・専門職と緊密に連携しながら、役割に応じて支援を分担し協働するネットワークが構築されていることで効果的な支援が期待できる。

雇用といっても、正規、非正規労働、短時間勤務等の多様な就業形態がある、また、離職後、雇用への再チャレンジを目指す者、加齢に伴い体力等が低下し半福祉・半就労など中間的就労への移行を希望する者等、就労支援に対するニーズは様々である。このことから、ネットワークにおいてこうした個々のニーズを的確に把握したうえで、適切な支援につなぐことが必要と

なる。

### ③ 就労支援におけるネットワークの実際

ネットワークとは、就労に関する課題を抱えている人々を囲む社会環境を再構成して、課題解決を目指すための連携と協働に基づく重要な支援体制といえる。生活保護利用者の就労支援に関わってのネットワークは、以下のように整理することができる。

一つ目は、機関や組織が相互に連携、協働するための組織的なネットワークである。ここでは、利用者に就労に関わっての直接的なサービスを提供する機関レベルによるネットワークがあげられる。生活保護制度を実施する福祉事務所を中心に、ハローワーク（公共職業安定所）、生活困窮者相談窓口、これらに加えて、都道府県レベルで設置されている広域の支援機関として、職業センター、職業能力開発校や職業能力開発施設、発達障害者支援センターなどがある。また、支援を直接的に担う組織・機関に所属する専門職間のネットワークとしては、福祉事務所の生活保護所管内に設置された就労支援員やハローワークの就職支援ナビゲーター、さらには、地域での相談援助活動を支える民生委員（児童委員）や各種の相談員、社会的保全組織としての弁護士、税理士、社会保険労務士などもネットワークの構成員となる。

二つ目は、社会的な援護を要する人々やその世帯を地域レベルで直接支援するネットワークである。利用者とその周辺での人的資源としてのネットワークがあげられる。生活困窮者への支援団体、あるいは近隣の人たちなど、身近な個人的な人間関係から形成されるインフォーマルなネットワークがあげられる。また、市民ボランティアや特定非営利活動法人（NPO）なども重要なネットワーク資源である。

三つ目は、就労ニーズはあるが、疾病や障害のある人の場合は、同一福祉事務所内の各ソーシャルワーカーとの連携、協働、さらには療養相談や医療分野の専門機関としての医療機関や施設としての病院、保健所、精神保健福祉センター、リハビリテーションセンター、リハビリテーション技術支援組織、障害者就業・生活支援センター、就労移行支援事業者も地域の社会資源として重要である。

就労支援ネットワークは、こうした多様な社会資源を取り込むことが望ましいが、アンケートの調査結果にもあったとおり、支援機関の量や就労支援の質において地域格差が大きいことが課題としてあげられている。今後は、地域の特性や実情に応じた、各機関の強みを十分に活かした効果的な役割分担やネットワークの構成を検討することが重要だろう。

### アセスメントツールを使った連携と協働による支援

就労支援の際のアセスメントの機能は、利用者の就労自立に向けた支援計画を作成する際の情報を収集し分析することである。

生活保護制度における自立支援は、利用者の持つ課題を発見し、その原因を究明して、課題の解決を図るというリッチモンドのケースワークの理論（援助の方法・技術）により展開されてきた。リッチモンドは援助をより効果的に行うためには、利用者自身とその環境に対する事

前調査、即ちアセスメントを行うことが重要であることを「診断」という言葉を使って説明している。生活保護におけるソーシャルワークとしての就労自立支援業務を効果的に行うためには、このアセスメントをいかに的確に行うかが重要なポイントとなる。

具体的には、ソーシャルワーカーが今回提示されたアセスメントシートに記載された各項目を的確に埋めていくことで、制度利用者の就労支援に必要な自立に向けた課題が抽出され、その結果に基づき策定された支援計画は連携、協働による支援を進めるための重要なツールとなるのである。

## 多様性を担保し、人間らしい暮らしの回復に向けた就労支援へ

大高 研道

本報告書をまとめる時期において、新型コロナウイルスの世界的な蔓延が社会問題化し、多くの人びとを不安と混乱に陥れ、その影響は多面的な暮らしに及んでいる。就労支援という側面に焦点をあててみれば、各自治体へのヒアリング調査で明らかになったことの一つは、たとえ「成功例」（＝就労につながったケース）であったとしても、就労先の多くは正規雇用というよりは非正規・パートといった不安定就労である。報告書を執筆している段階では、それらの不安定就労に従事している人びとの仕事・生活がどのような状況になっているのかは明らかにされていないが、おそらく真っ先に困難に直面する状態に置かれていることは想像に難くない。あらためて、就労支援から就労、さらには就労後の人間らしい暮らしの実現といった、当事者の生涯にわたるキャリア形成という観点からの自立支援の仕組みづくりが求められている。

そのことを踏まえたうえで、本報告書をまとめるにあたって、人間らしい暮らしの回復に向けた就労支援に求められる視点について、時間軸・空間軸・関係軸といった3つの側面から私見を述べてみたい。

被保護者は、さまざまな事情で働けないということだけでなく、さまざまな資源へのアクセスが制限されている状態にある。また、多くのケースでは複合的な困難に直面していることが指摘されている。そのような状態は、所得の次元を超えた将来の見通しの欠乏やライフチャンスに関わる社会的排除問題として捉えることができる<sup>i</sup>。

とりわけ、2000年代以降に展開される多様な自立支援政策をふまえ、このような社会的排除の状態にある人びとへの支援は、生活自立や社会自立を含めた包括的なものにならざるを得ない。そして、そのプロセスは対象者によって異なりつつも、一般的に一定の時間を要することが明らかにされている。

また、支援の一環として、就労につながった人びとのその後の動向はほとんど可視化されていない。実態として、相当数の人びとが休職・離職している可能性が高い。よって、これまでの支援経験を省察的に整理したうえで、一定のプロセスを経た就労支援（就労準備支援含む）体制の構築が肝要となる。

先の社会的排除の理解に照らし合わせてみれば、一般的に多くの被保護者はさまざまな地域資源へのアクセス機会が閉ざされている。また、アンケート調査・ヒアリング調査の双方において指摘されたように、専門の範囲内での自己完結型支援や行政内での閉じられた空間での支援には限界があることは明らかである。よって、公共支援機関、地域内に存在するさ

---

<sup>i</sup> 社会的排除については、さしあたり大高研道（2006）「政策概念としての社会的排除をめぐる今日的課題－社会的排除の連鎖と分断－」日本社会教育学会編『社会的排除と社会教育』東洋館出版を参照のこと。



さまざまな企業・NPO・ボランティア団体・自治会等、多様な人びとのまじりあった地域的支援システム・ネットワーク構築の必要性を指摘しておきたい。

このように考えれば、求められているのは、個別対応を軸とした就労や中間的就労にむけた支援ではなく<sup>ii</sup>、地域の中で多様性・異質性を認め合える関係性を許容する場の創出である。それは、換言すれば、コミュニティレベルで多様性を認め合い、主体性を発揮できる働き方を可能とする「中間的労働市場」の形成ともいえよう<sup>iii</sup>。

上記のような空間では、支援－被支援の関係が脱固定化されていることがひとつの特徴となる。そのためにも、当事者間のピアサポートをも含めた、多様な地域人材の相互支援の関係を再構成することが求められる。また、このような支援－被支援が脱固定化した関係・空間の創造を通じた地域的就労支援システムの構築は、「働く意味」を当事者がどのように捉えるかという、インテーク時の動機付けの際にも重要な視点になるものと思われる。つまり、単に働くことを「義務」としてだけ捉える「頑張らせる支援」ではなく、当事者のやる気を引き出し、自分なりの働く意味や喜びを主体的に考えるための支援にもなりうるであろう。

---

<sup>ii</sup> 中間的就労は生活困窮者自立支援制度の枠組みで位置づけられている働き方であるが、稼働能力を有した被保護者にも有効な受け皿として考えられ、それらの機会を提供する地域企業の存在の重要性は否定されるものではない。しかしながら、多様な働き方の実現に向けた支援・就労空間の場としての中間的就労の実質化という観点からすれば、そのあり方には多くの課題が内包されている。この点に関しては、大高研道（2015）「制度としての「中間的就労」の現状と課題」『協同の発見』第276号、6-14頁を参照のこと。

<sup>iii</sup> ここでいう「中間的労働市場」とは、一般就労への媒介空間ではなく、「現状維持の働き方」「降りていく働き方」をも含めた多様な働き方を許容するコミュニティを基盤とした働き方・場を意味する。この点に関しては、大高研道（2017）「生活困窮者自立支援に取り組むワーカーズコープの課題と論点—「中間的就労」から「中間的労働市場」の形成へ—」『協同の発見』第291号、7-16頁を参照のこと。

## アセスメントシートの活用の意義と今後の被保護者就労支援の課題

専務理事 田嶋康利

### はじめに

私たち日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会（以下、労協連）が、生活保護受給者（以下、被保護者）の就労支援に本格的に取り組んだのは、2010年度、埼玉県から事業受託した「生活保護受給者チャレンジ支援事業」（通称、アスポーツ事業）であった（歴史的には、病院清掃などの現場で取り組まれていたが、2008年の経済危機以降、支援団体からの紹介より路上生活者や被保護者の就労を受け入れる実践が全国に広がっていった）。

アスポーツ事業は2008年の世界経済危機を契機に増大する生活保護受給者に対する自立支援の政策として、さいたま市を除く県内全域で、「被保護者の自立」を目的に「教育・就労・住宅」支援を行う事業として取り組まれた。ワーカーズコープは、就労支援に向けたオーダーメイドの職業訓練と就労支援を受託、職業訓練指導員を43人配置、4年間の事業で一定の成果を上げてきた（1年目で、面接相談、訪問相談、ハローワーク同行などにより191人が就労。うち35人が正規の仕事、職業訓練の受講者は250人）と翌年2011年の記者会見で上田知事が議会で報告している）

その実績を基に、被保護者の就労支援事業が全国に広がり（現在、約20自治体で「就労準備支援事業」「就労支援事業」を実施）、2018年度厚生労働省の「生活保護受給者に対する就労支援のあり方」研究会（以下、研究会）に委員として招請され、議論に参加してきた。

### 被保護者の就労支援の課題とは～ワーカーズコープの実践から見えてきたこと

今回の社会福祉推進事業「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」につながる研究会では、その問題意識を報告書の中で以下のように記載している。

2008年の世界経済危機以降、「各自治体において、さまざまな就労支援・自立支援の取組みにより、2016年度は5.2万人が就労や増収を実現するなど一定の成果を上げたが、65歳未満の稼働層において、就労に向けた課題を抱える者が多く、就労支援対象者の減少や、支援を行っても就労までは至らない者が増加している。自治体によって、事業対象者の選定方法や、就労準備支援事業や定着支援の実施内容も異なり、事業参加者や就労・増収者の割合にも地域差が生じている。こうした現状を踏まえ、就労に向けて課題を抱える者への支援方法や、就労支援を実施する体制、就労支援と稼働能力の活用要件や指導指示との関係などについて今後の就労支援のあり方について検討してきた」。

研究会では、事業受託団体の立場から労協連として、数少ない就労支援の経験から以下2点について報告させていただいた。

（1）宮城県登米市・くらし・仕事相談支援センターともまち登米（相談支援事業、2015～2019年度）が東近江圏域働き暮らし応援センター“Tekito”の実践を参考に、2017年6月に立ち上げた就労創出プロジェクト「すけっちゃんプロジェクト」を事例に「就労意欲の喚起も含め

た就労準備支援としては、就労支援員と生活保護受給者との1対1の関係だけではなく、当事者同士などの集団の中で支援を受けることで、安心感や刺激が生まれ、就労意欲の喚起にもつながる効果がある」と報告。「就労準備支援の方法として、こうした『当事者グループ』による自立支援についても、先進的な事例の紹介等により推進することも必要である」と報告書に記載。

(2) 千葉県富里市で相談支援・就労準備支援を受託しているワーカーズコープが就労受け入れで連携している医療法人の取組みを紹介。「就労に向けて課題を抱える者については、勤務時間の配慮等、条件を緩和することによって就労に結び着く場合も多く、『本人の強み、弱みを把握して、それを踏まえて仕事を切り分けている。そうした配慮があれば十分な仕事をしている』との報告もあった。…このような人材の受け入れは企業側のメリットにもなるものであり、当研究会でのヒアリングにおいても、『課題を抱えた人に対する支援の中で作成したマニュアルを新規採用職員にも活用することで離職率が下がったり、受け入れた人の働いている姿を見て自らの働き方を見直したりするなど、職員の意識に良い変化が生まれた』」と報告書に記載された。

## アセスメントシートの活用を通して、支援のあり方を変革する契機に

「職場での就労支援にあたっては、支援者に対する予防的な事前支援より事後支援（働いて課題が出れば、その都度支援する）のほうが職場定着は高い。問題は、就労支援スタッフのスティグマや悲観主義であり、ここに介入することで、就労が改善する。我が国では浸透していないが、「治療すべきは支援者と医者だった」と事後支援を導入したイギリスでは就労定着率は6倍に。失敗を許容する文化、失敗を研究する文化を持つことだ」と、2019年9月1日「企業×当事者研究プロジェクトキックオフシンポジウム」で東京大学先端技術研究センター准教授の熊谷晋一郎氏から報告された。

被保護者に限らず、社会的困難にある当事者の「自立支援」という関わりの中で最も重要なことは、就労支援に携わる者の意識変革であろう。支援の主体は当事者とその関係づくりにあり、変わるべきは、支援者、企業、地域ではないだろうか。就労支援時のアセスメントシートは上記問題意識を踏まえて、研究委員の皆さんの努力で作成された。

シートの活用を通して、アセスメントや支援はより豊かなものになっていくと思うので、ぜひ積極的に活用していただければと思う。

## おわりに

「パンデミック宣言」された新型コロナウイルス感染が世界を覆い、2008年の経済危機を超える規模の危機的状況を迎えると言われている。我が国でもすでに、非常事態宣言が発令され、中小企業の倒産や雇止め、派遣切りが広がる中で緊急経済対策が検討されている。失業増から被保護者の増加という事態が予測される中、有効な緊急雇用対策として公的就労保障制度のような就労対策が求められる。この事態を契機として、就労支援事業とそのあり方がさらに内容豊かなものになっていければと思う。

## おわりに

福原 宏幸

本調査研究では、被保護受給者の就労支援において有効なアセスメントツールの開発について取り組み、一つのたたき台となるものを提示した。厚生労働省保護課が率先してこれの活用を推進していただけることを希望するとともに、全国の福祉事務所でこれを活用していただき、それぞれの実践を通してさらに有用なものへと質を高めていくことを願う。その活用において特に重視すべき考え方については、山本ならびに新保の論稿においていねいに論じられたところである。また、これを活用して就労支援を実践的に進めていくにあたっての課題や支援手法については、長友、大高、田嶋に多くの示唆を提示していただいた。

何よりも留意すべきことは、アセスメントツール活用の前提には、就労に向けた福祉事務所や担当者の立ち位置として、指導・指示によって当事者の責任で就労することを求めるのではなく、自立支援として当事者の主体性や意思を尊重する視点を出発点とすることにある。もう一つは、被保護者が抱えている就労ならびに生活上の課題の多くは社会的な関係の中で生じたものであることから、社会の側が「誰もが生きやすい環境をどのように創出していくのか」という点において責任を負うという視点を、ソーシャルワーカーはもちろん多くの市民が理解することが求められている。その上で、ソーシャルワーカーをはじめとする支援員は、そうした社会と被保護者の間であって、両者の“よい関係”をつくり出すこともまた、活動領域に含まれることを理解することが大切であろう。

とはいえ、生活保護制度において常につきまとう「保護の要件としての能力の活用」（いわば被保護者の義務）と、それを求める手法としての「指導・指示」を、どう「自立支援」と整合的に捉え返すのかという課題についての議論を深めることが重要だろう。これについて、最後に私論を述べておきたい。

そもそも近現代社会において、社会は経済的なつながり（すなわち契約）を基礎としつつ、地域社会や職場社会などの多様な親密圏における他者とのつながりのなかで、人々は自分に合ったつながりを選択して（あるいは偶然の一つの帰結としてでき上がった）固有の社会関係を紡ぎ出していく。こうした社会への参加という関係の構築は、当事者が社会において生きていく上で必要であることから、これは権利であり、かつ当事者がこの関係を通して一定の役割を担うことによって社会が成り立つという意味においてこれは責務でもある。と同時に、社会は、個人が社会の中で生きるための権利の保障と果たすべき責務を全うし得る環境をつくり出すことが求められている。

このように捉えた場合、生活保護制度においては、被保護者の責務を語る前に、社会の側の責務を述べるものであるべきだろう。その上で、被保護者の最低所得保障と社会参加の権利が論じられ、契約に基づく支援の中で当事者の責務が問われるという論理展開において、被保護者の権利と義務は整理できるのではないかと考えている。

いずれにしろ、このアセスメントツールの構築と利用が広まる中で、被保護者の就労支援の質が高まるとともに、生活保護制度のあるべき制度についての議論が深まることを願っている。

## 資料編

## 資料1 調査検討委員会

### 1. 研究体制

本事業において実施する調査研究方針、調査研究対象、調査研究項目、調査研究結果の分析、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、委員会の下に「アンケート調査ワーキングチーム」「ヒアリング調査ワーキングチーム」「アセスメントツール・ワーキングチーム」を設置した。事務局は、一般社団法人協同総合研究所が担当した。

### 2. 調査検討委員会の開催

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

### 3. ワーキングチームの活動

#### ●アセスメントツール・ワーキングチーム

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

●アンケート調査・ワーキングチーム

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

●ヒアリング調査・ワーキングチーム

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. 調査検討委員会 委員名簿（敬称略）

役職	氏名	所属
委員長	福原 宏幸	大阪市立大学 教授
委員	大高 研道	明治大学 教授
委員	菊地 謙	ワーカーズコープちば 専務理事
委員	木村 良子	ワーカーズコープ・センター事業団 富里相談支援
委員	酒井 京子	大阪市職業リハビリテーションセンター 所長
委員	下村 幸仁	山梨県立大学 教授
委員	新保 美香	明治学院大学 教授
委員	田嶋 康利	日本労協連専務理事／協同総研常任理事
委員	田中 羊子	ワーカーズコープ・センター事業団理事長
委員	田中 裕之	ワーカーズコープ・センター事業団さんいんみらい事業所
委員	長友 祐三	田園調布学園大学 教授
委員	西田 茂生	一般社団法人ヒューマンワークアソシエーション

委員	藤村 貴俊	京丹後市健康長寿福祉部生活福祉課 寄り添支援創造サポートセンター主任
委員	古村 伸宏	日本労協連理事長／協同総合研究所代表理事
委員	山本 耕平	立命館大学 教授



## 資料2 アンケート調査票

一般社団法人 協同総合研究所  
代表理事 古村伸宏  
調査研究事業代表者 福原宏幸

令和元年度社会福祉推進事業「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」アンケート調査ご協力をお願い

各福祉事務所長 様

謹啓 時下ますますご清祥のこととお慶び申し上げます。

一般社団法人協同総合研究所（以下、「協同総研」）は、「協同労働」という働き方を提起する労働者協同組合（ワーカーズコープ）の専門研究機関として1991年に創設され、社会と地域の再生、働く人々の成長に寄与するための調査研究事業をおこなっております。

この度、本研究所では、厚生労働省社会福祉推進事業「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」を受託し、就労支援時に必要とされるアセスメントツール（方法）の開発、とりわけ、なかなか就労に結びつかない困難層に対する効果的なアセスメントツールの開発を行うこととなりました。

現在、全国の福祉事務所における被保護者を対象とした就労支援の実情、先進的な支援の事例や課題についてヒアリング調査を進めておりますが、併せて、被保護者に対する就労支援の実施状況、成果と課題を中心に就労支援に関わっての様々なご意見をお聞きするためのアンケート調査を実施することとなりました。次ページ以降に、本調査研究の背景、趣旨、アンケート調査の目的、回答の締め切りや手順についての詳細をご説明させていただきました、ご繁忙の中まことに恐縮ではございますが、趣旨をご理解の上ご協力の程、何卒宜しくお願い申し上げます。

謹白

## 1. 調査研究にあたって

本調査研究事業は、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あり方に関する研究会報告書」を基にして実施されております。

同報告書によると、被保護者に対する就労自立に向けた支援の取り組みの成果として、一定数が就労に結びついている状況がある一方で、就労可能と判断される被保護者において、なんらかの障害を有している可能性がある、就労経験が乏しい、ひきこもり状態にあるなど就労に向けた課題を抱えているために就労に結びつかない者が増加している現状があり、被保護者に対する就労支援のあり方の見直しの必要があるとされています。

これまでの被保護者に対する就労支援が、主として就労による経済的自立を目標として実施されてきたために、就労に向けて課題を抱える者に対する効果的な支援に結びついていなかったとの問題意識から、「働くことを通じて、日々の生活を充実させたり、社会とのつながりや自己のやりがいや達成感を得るなど、人生の豊かさを追求できるような、就労支援を目指していくべきである」と記しています。

このような「働くこと」の意義を踏まえて、「経済的自立のみだけではなく、日常生活自立や社会生活自立をよりよく実現するための方策としても、就労支援を充実させていくことが期待される」とし、「就労に向けて課題を抱える者に対しても、心身の状況や本人の意向を十分に踏まえつつ、多様な働き方を通じて生活を豊かにするための就労支援」が必要であるとしています。

同報告書の指摘を踏まえ、本調査研究においても、被保護者に対する「就労支援」を、一般就労による保護脱却を目標とした狭義の就労支援だけでなく、個々の事情に応じた多様な働き方や一般就労に向けて段階的にステップを踏んでいく働き方、「働くこと」を通じた日常生活や社会生活の自立などを目標とした広義の「就労支援」という観点に立って考えていきたいと思えます。

## 2. 調査研究の趣旨

生活保護受給者に対する就労支援時のアセスメント、就労支援の実態調査を通して、就労可能な被保護者の状態や支援段階に応じた効果的なアセスメントのあり方について研究をおこない、モデル的なアセスメントツール（方法）の提案を目指します。

なお、ここで言う就労支援とは、「1. 調査研究にあたって」で述べたように、経済的自立を目指す一般就労を目標とした支援だけではなく、日常生活自立・社会生活自立を目指す社会参加的就労（体験）、一般就労を目指す段階的にステップを踏むための社会参加的就労、福祉的就労など個々人に応じた多様な目標設定を踏まえた広義の「就労支援」を想定しています。アセスメントツール（方法）とは、アセスメントシート、支援方法、支援成果の評価指標などを含むものとします。

特に、就労可能であると考えられるが、なかなか就労に結びつかない被保護者に対して、適切なアセスメントによる目標設定を可能とするアセスメントツール（方法）の開発を行い、適切な支援プランへとつなげていくことを目指しています。

また、就労支援の入り口段階だけでなく、出口に至るまで適宜活用できるアセスメントツールの開発を目指していきます。

### 3. 本アンケート調査の目的

モデル的なアセスメントツールの作成にあたり、限られた期間内ではありますが、可能な限り現場の抱える課題を把握して、効果的な支援事例を探っていく必要があると考えております。

アンケート調査の内容（設問）は、アセスメントに限定せず、被保護者の就労支援全般に関わるものになっておりますが、本調査研究のテーマはもう少し時間をかけておこなうべきであるという問題意識のもと継続的な調査研究を視野に入れているためです。お忙しいなか、ご負担をおかけいたしますが、いただいたご回答を、今後の就労支援の充実に資するツールづくりに生かして参りたいと思います。理解とご協力の程よろしくお願いいたします。

### 4. アンケート調査結果の報告

ご協力いただいた皆さま方の調査データを詳細に分析し、モデル・アセスメントツール（方法）の作成に活用させていただきます。調査結果ならびにモデル・アセスメントツールについては、2020年4月を目途に報告書としてまとめ、貴福祉事務所にお届けするとともに、インターネット上でも閲覧できるようにいたします。

### 5. 調査回答の方法

本アンケート調査への回答は、エクセルで作成した調査票にご入力いただき、協同総研までEメールで送ってください。お手数をおかけしますが、エクセルデータを送付するメールアドレスを協同総研までお知らせください。（下記の協同総研アドレス宛にメールをお願いします。）手書きでの回答を希望する場合は、返信用封筒にて本調査票をご返送ください。なお、締め切りは1月31日とさせていただきます。

### 6. 回答にあたっての注意事項

#### ① ご回答いただく方

被保護者の就労支援を統括する自治体の担当責任者の方、またはそれに準じる自治体の方がご回答ください。

#### ② 就労支援の捉え方

繰り返しになりますが、設問に出てくる「就労支援」は、一般就労による経済的自立だけでなく、多様な自立目標に向けての支援を含むものであることを念頭にご回答ください。

#### ③ 選択式の設問への回答

- ・選択式の設問については、該当するもの全てにチェックを入れてください。
- ・「その他」の回答については、（ ）内にご記入ください。
- ・記述式の回答については、四角の枠内にご記入ください。

# アンケート調査票

福祉事務所名	
記入者名	
記入者の部署・役職	
連絡先（電話・メール）	

**1** 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

1-1 生活保護申請時における稼働能力判定の仕組みを教えてください。(該当するもの全てを選択)

- ① 稼働能力判定会議等を開催しておこなう
- ② ケースワーカーが面談等を通しておこなう
- ③ 医師の診断を尊重しておこなう
- ④ 自治体独自のマニュアル等に基づいて判定する
- ⑤ その他 ( )

1-2 稼働能力判定会議に開催している場合、その構成員を教えてください。(該当するもの全てを選択)

- ① 保護担当課長
- ② 査察指導員 (主管・係長)
- ③ 地区担当員 (ケースワーカー)
- ④ 地区担当員以外のケースワーカー
- ⑤ 就労支援員
- ⑥ 医療関係者
- ⑦ その他 ( )

**1**-2 保護受給中の被保護者に対する稼働能力判定について

1-2-1 生活保護受給中における稼働能力判定の仕組みを教えてください。(該当するもの全てを選択)

- ① 稼働能力判定会議等を開催しておこなう
- ② 地区担当員 (ケースワーカー) が面談等を通しておこなう
- ③ 医師の診断を尊重しておこなう
- ④ 就労支援員がおこなう
- ⑤ 自治体独自のマニュアル等に基づいて判定する
- ⑥ その他 ( )

1-2-2 稼働能力判定会議について教えてください。(開催している場合)

a 稼働能力判定会議の構成員 (該当するもの全てを選択)

- ① 保護課長又は課長代理
- ② 査察指導員
- ③ 地区担当員 (ケースワーカー)
- ④ 地区担当員以外のケースワーカー

- ⑤ 就労支援員
- ⑥ 医療関係者
- ⑦ その他 ( )

b 判定会議の開催時期

- ① 定期的に開催 <月1回程度>
- ② 定期的に開催 <月2回程度>
- ③ 必要に応じて随時
- ④ その他 ( )

1-2-3 稼働能力を判定するにあたって特に重視する点を教えてください。(3つ以内で選択)

- ① 年齢
- ② 傷病や障害などの心身の健康状態
- ③ 保有する免許・資格
- ④ 生活歴・職歴
- ⑤ 求職活動状況・就労希望
- ⑥ 地域における雇用情勢
- ⑦ 育児や介護の必要性
- ⑧ その他 ( )

1-2-4 傷病等を就労阻害要因とする対象者に対する医学的な評価はどのようにおこないますか。

- ① 指定した医療機関で受診してもらう
- ② 本人の主治医又は希望する医療機関で受診してもらう
- ③ 嘱託医から助言を求める
- ④ 対象者本人から聞き取りをおこなう
- ⑤ その他 ( )

1-2-5 傷病や障害等医学的な評価以外の評価について

a 傷病や障害等医学的な評価以外で、就労不可と判定されることはありますか。

- ① ある
- ② ない

b 「ある」と回答された方は、具体的にどのような理由で評価されますか。

1-2-6 稼働能力の判定において、課題に感じていることがあれば教えてください。

**2** 被保護者に対する就労支援について

2-1 被保護者の就労支援にかかわる援助方針はどのように策定していますか。(該当するもの全てを選択)

- ① 被保護者との面談などを通してケースワーカーが策定
- ② 査察指導員と相談しながらケースワーカーが策定
- ③ ハローワークと相談しながらケースワーカーが策定
- ④ 就労支援員と相談しながらケースワーカーが策定
- ⑤ ケースワーカー、査察指導員、ハローワーク、就労支援員などでケース検討会議を開催して策定
- ⑥ ケースワーカーと相談しながらハローワークが策定
- ⑦ ケースワーカーと相談しながら就労支援員が策定
- ⑧ その他 ( )

2-2 実施している就労支援事業を教えてください。(該当するもの全てを選択)

- ① 生活保護受給者等就労自立促進事業
- ② 被保護者就労支援事業
- ③ 被保護者就労準備支援事業
- ④ その他 ( )

2-3 就労支援を実際に担当するのはどなたですか。(該当するもの全てを選択)

- ① 地区担当員 (ケースワーカー)
- ② ハローワークの就職支援ナビゲーター
- ③ 就労支援員
- ④ 就労準備支援員
- ⑤ 福祉事務所が委託する就労支援の機関
- ⑥ その他 ( )

2-4 福祉事務所として、被保護者に対する就労支援において大切にしている基本的な視点について教えてください。





2-10 生活保護受給者等就労自立促進事業で、課題に感じていることがあれば教えてください。

2-11 被保護者就労支援事業で、よい効果が得られた支援事例があれば教えてください。

2-12 被保護者就労支援事業で、課題に感じていることがあれば教えてください。

2-13 母子家庭の母への就労支援で工夫している取り組みがあれば教えてください。

2-14 就労を希望する高齢者への就労支援で工夫している取り組みがあれば教えてください。

2-15 就労を希望する障害者への就労支援で工夫している取り組みがあれば教えてください。

2-16 一般就労を目標とすることが困難な方への就労支援で工夫している取り組みがあれば教えてください。

2-17 その他、就労支援で特に工夫している取り組みがあれば教えてください。

2-18 就労支援をおこなう上でどのような点で課題を感じていますか。(該当するもの全てを選択)

① 就労支援に関する専門性（支援の方法・技術）



c どのような定着支援をおこなっていますか。(該当するもの全てを選択)

- ① 対象者本人への訪問
- ② 対象者本人への電話・Eメール
- ③ 対象者の家族への訪問
- ④ 対象者の家族への電話・Eメール
- ⑤ 就職先企業等への訪問
- ⑥ 就職先企業等への電話・Eメール
- ⑦ その他 ( )

**3** 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

(※アセスメントとは、支援の方向性を検討するための情報収集と課題分析のことです。)

3-1 就労支援にかかわるアセスメントはどなたがおこないますか。(該当するもの全てを選択)

- ① 面接相談員
- ② ケースワーカー
- ③ 査察指導員
- ④ ハローワークの就職支援ナビゲーター
- ⑤ 就労支援員
- ⑥ 就労準備支援員
- ⑦ その他 ( )

3-2 ケースワーカーからハローワーク、就労支援員などへの申し送りはどのようにおこなっていますか。

- ① 申し送りのシートなどがある
- ② 口頭でおこなう
- ③ 定期的もしくは随時会議を開催しておこなう
- ③ 特にない
- ④ その他 ( )

3-3 就労支援にかかわるアセスメントシートはありますか。

- ① ある
- ② 特にない

※「ある」と回答された方へ：そのシートを見せてもらえますか。見せてもらえる場合は、返信封筒に同封してください。支援プラン、評価に関するシートなどもあれば併せて送ってください。



- ② あまりできていないと思う
- ③ よくわからない
- ④ その他 ( )

3-10 就労支援にかかわるアセスメントで、特に工夫していることがあれば教えてください。

3-11 就労支援にかかわるアセスメントで、課題と感じていることがあれば教えてください。

**4** 被保護者に対する就労準備支援について

(※被保護者就労準備支援事業を実施していない場合でも、同様の就労準備支援を行なっている場合はご記入ください。)

4-1 就労準備支援はどなたが担当していますか。(該当するもの全てを選択)

- ① ケースワーカー
- ② ハローワークの就職支援ナビゲーター
- ③ 就労支援員
- ④ 就労準備支援員
- ⑤ その他 ( )

4-2 就労準備支援は、生活困窮者自立支援事業と一体的に実施していますか。

- ① 一体的に実施している
- ② 別々に実施している
- ③ その他 ( )

※②と回答された方は、その理由を教えてください。

4-3 就労準備支援にはどのような支援メニューがありますか。(該当するもの全てを選択) さらに、実施しているメニューの担当者(事業)を選択してください。

- |           |                     |         |
|-----------|---------------------|---------|
| a ケースワーカー | b ハローワークの就職支援ナビゲーター | c 就労支援員 |
| d 就労準備支援員 | e その他 ( )           |         |

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> ① 身だしなみや規則正しい生活等           | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ② コミュニケーションの取り方            | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ③ 自己理解の促進                  | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ④ ビジネスマナーや面接、応募書類作成の講座     | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ⑤ 就労体験や職場実習                | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ⑥ ボランティア体験                 | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ⑦ 就労準備支援事業所内での軽作業          | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ⑧ 支援対象者同士のコミュニケーションを促す取り組み | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ⑨ 合宿型の支援                   | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ⑩ 専門職によるカウンセリング            | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ⑪ その他 ( )                  | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |
| <input type="checkbox"/> ⑫ その他 ( )                  | <input type="checkbox"/> a <input type="checkbox"/> b <input type="checkbox"/> c <input type="checkbox"/> d <input type="checkbox"/> e |

4-4 就労準備支援にどのような効果を期待していますか。(該当するもの全てを選択)

- ① 生活習慣の形成・改善
- ② 社会参加能力の形成・改善
- ③ 自尊感情や自己有用感を高める
- ④ 就労への意欲喚起
- ⑤ 就労に関する能力を高める
- ⑥ 一般就労に向けたステップアップ
- ⑦ 隠れていた阻害要因の発見
- ⑧ 地域資源の開拓や地域づくり
- ⑨ その他 ( )

4-5 就労準備支援により、よい効果が得られた支援事例があれば教えてください。

4-6 就労準備支援で課題に感じていることがあれば教えてください。

## 5 連携について

5-1 被保護者に対する就労支援におけるケースワーカー、ハローワークの就職支援ナビゲーター、就労支援員、就労準備支援員などの間の連携について教えてください。

- ① 定期的にケース検討会議を実施している

- ② 日常的に意見・情報交換をおこなっている
- ③ 必要に応じて連携をおこなっている
- ④ 特に連携はおこなっていない
- ⑤ その他 ( )

5-2 5-1で④と回答された方は、その理由について教えてください。

- ① 連携する必要性を感じていない
- ② 連携している時間的な余裕がない
- ③ 就労支援ナビゲーター、就労支援員、就労準備支援員などが配置されていない
- ④ その他 ( )

5-3 就労支援にかかわる支援者（機関）間で連携することで、よい効果が生まれている支援事例があれば教えてください。

5-4 就労支援にかかわる支援者（機関）間の連携で、課題に感じていることがあれば教えてください。

5-5 被保護者に対する就労支援において、連携しているその他の関係部署・機関・団体などについて教えてください。（該当するもの全てを選択）

- ① 生活困窮者自立相談支援機関
- ② 子ども家庭担当部署
- ③ 高齢担当部署
- ④ 障害担当部署
- ⑤ 医療機関
- ⑥ 保健所・保健センター・精神保健福祉センター
- ⑦ 地域包括支援センター
- ⑧ 障害者就業・生活支援センター
- ⑨ 児童相談所・児童家庭支援センター
- ⑩ 学校・教育機関
- ⑪ 地域若者サポートステーション
- ⑫ 社会福祉協議会
- ⑬ 民生委員・児童委員
- ⑭ NPO、社会福祉法人などの支援団体
- ⑮ 町内会・自治会、近隣住民
- ⑯ その他 ( )

5-6 生活保護申請と生活困窮者自立相談支援の受付体制について教えてください。

- ① 受付窓口は別々に設置されている
- ② 受付窓口は共通で、それぞれに振り分ける
- ③ まず生活困窮者の窓口で受け付け、必要に応じて生活保護の窓口につなぐ
- ④ その他（

5-7 生活困窮者自立支援事業との連携事例があれば、具体的に教えてください。

5-8 関係部署・機関・団体などとの連携により、よい効果が生まれている支援事例があれば教えてください。

5-9 関係部署・機関・団体などとの連携で、課題に感じていることがあれば教えてください。

5-10 ケースワーカー、就労支援員、就労準備支援員等の中で連携するために使用しているアセスメントシート等がありますか。

- ① ある
- ② 特にない

※「ある」と回答された方へ：そのシートを見せてもらえますか。見せてもらえる場合は、返信封筒に同封してください。

5-11 ケースワーカー、ハローワークの就職支援ナビゲーター、就労支援員、就労準備支援員などが情報共有を行い連携するためのアセスメントシートがあれば利用したいですか。

- ① 効果的な支援をおこなうために利用したい
- ② 利用したいが、仕事量が増えるのは困る
- ③ 利用したくない
- ④ シートの内容による
- ⑤ その他（

)



6 被保護者に対する就労支援の目標設定について

6-1 就労支援の目標をどこに設定していますか。

- ① 常に一般就労による経済的な自立を目標としている
- ② 支援過程に応じて段階的に目標を設定している
- ③ 一般就労だけでなく、被保護者の状態像に合わせて多様な働き方を設定している
- ④ その他 ( )

6-2 6-1で「③多様な働き方を設定している」と回答された方に伺います。具体的にどのような目標設定をされていますか。

6-3 被保護者に対する就労支援の成果をどのような観点で評価していますか。(該当するものを全てを選択)

- ① 一般就労による経済的な自立につながったかどうか
- ② 経済的自立までいなくても、就労につながり保護費が削減されるかどうか
- ③ 就労支援を通して3つの自立(経済的・日常生活・社会生活)が高まったかどうか
- ④ 無償であっても、ボランティアなどの社会参加活動についても評価
- ⑤ その他 ( )

6-4 被保護者に対する就労支援はどのような判断に基づいておこなっていますか。

- ① 法4条に基づく稼働能力活用を果たしてもらうための指導・指示
- ② やりがいも含め働く権利を保障するためにおこなう助言
- ③ 自立支援の一環としておこなわれる助言
- ④ その他 ( )

6-5 就労支援にあたり、被保護者に対して働くことの意味(なぜ働かなければならないのか)をどのように説明していますか。

6-6 被保護者に対する就労支援の目標設定について課題に感じていることがあれば教えてください。

7 その他

7-1 被保護者に対する就労支援をおこなう上で制度上課題を感じていることがあれば教えてください。

--

厚生労働省 令和元年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金  
社会福祉推進事業  
「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」  
報告書 第2分冊

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

令和2年（2020年）3月

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 03-6907-8033 E-mail : kyodoken@roukyou.gr.jp