

就労支援・稼働能力・指導指示の 現状や論点等について

現状・課題

- 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会では、例えば生活困窮者自立支援制度から生活保護制度に繋がる(もしくはその反対の)場合、連絡協議がうまくいかなかったり以前の担当が関与しなくなることため、それまで行ってきた支援が活かされないことがあることから、生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の一貫した支援について行うべきとの意見が多くあり、報告書でも、「特に、就労支援関連事業については、両制度で一体的に実施することが可能であり、まずは両制度の研修を一体的に実施するなど、切れ目のない一貫した支援の実現に向けた取組を推進すべき」とされている。
 - 要保護者やそれが見込まれる場合は、自立相談支援機関から福祉事務所につなぐほか、保護脱却後も支援が必要と考えられる者は、必要に応じて生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関につなぐこととしている。(※)今回の生活保護法の改正でも、保護を廃止される者が生活困窮者に該当する場合は生活困窮者自立支援法に基づく事業や給付金についての情報の提供、助言その他適切な支援を講ずるように努めるものとされた。
- ※「生活困窮者自立支援制度と生活保護制度の連携について」(平成27年3月27日付け社援保発第0327第1号、社援地発第0327 第1号厚生労働省社会・援護局保護課長、厚生労働省社会・援護局地域福祉課長連名通知)
- 福祉事務所から自立相談支援機関につなぐ者は以下のような者が考えられる。
- ①、②(略)
 - ③保護を脱却し引き続き自立相談支援機関の支援を希望する者又は支援が必要と考えられる者(例)
 - ・対人関係になお不安を有する場合、精神状態が不安定である場合
 - ・過去に安定的な就労をしたにも関わらず短期間で離職をしているような場合。
- 生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業の就労支援員に対する研修と、被保護者就労支援事業の就労支援員に対する研修について、国はそれぞれ個別に実施している。また、就労支援員の資格について、前者は研修を受講することが望ましいとされているのに対して、後者は研修を受講することについて特段の規定等がない。

現状・課題(続き)

- 被保護者就労支援事業と自立相談支援事業を一体的に実施している自治体の割合は以下のとおり
・している54.5% ・していない45.5% (平成29年度調査、生活困窮者自立支援室調べ)

※「被保護者就労支援事業の実施について」(平成27年3月31日付け社援保発0331第20号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

就労等により生活保護から脱却した者に対しては、保護の実施機関は本人の意向を確認しつつ、必要に応じて自立相談支援事業の利用につなぐなど、本人への継続的な支援の観点から生活困窮者自立支援制度と一体的・連続的な支援が行えるよう配慮すること。

- 生活困窮者を対象とした就労準備支援事業と生活保護受給者を対象とした被保護者就労準備支援事業については、一体的に実施することを推進(※)しており、一体的に実施している自治体の割合は以下のとおり。
・している61.6% ・していない38.4% (平成29年度調査、生活困窮者自立支援室調べ)

※「被保護者就労準備支援事業(一般事業分)の実施について」(平成27年4月9日付け社援保発0409第1号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

事業の効率的・効果的な運営の観点から、本事業の実施に当たっては、地域の実情に応じて、生活困窮者自立支援法に基づく就労準備支援事業との一体的実施や広域実施に努めること。

論点

- 就労支援について、生活困窮者自立支援制度と連携をする上でどのような点が課題となっているか。
- 一体的実施をすることにより、どのようなメリットや課題が生じるか。また、一体的実施をしない場合、どのような課題があるか。

現状・課題

- 地方自治体が単独で実施する事業以外に、支援対象者候補を自治体がハローワークに支援要請し、ハローワークに配置されている就職支援ナビゲーター等による支援を行う「生活保護受給者等就労自立促進事業」(以下、「生保事業」という。)が実施されている。
- 生保事業は、労働局・ハローワークと地方公共団体により締結された協定等により、地方公共団体の施設内にハローワークの常設窓口を設置し、また、常設窓口がない地方公共団体においてはハローワークが定期的に巡回し職業相談を行うなど、地方公共団体と一体となった就労支援を実施している。支援メニューとしては、ハローワークがこれまで蓄積したノウハウを活かした職業相談・紹介、公的職業訓練への斡旋、グループワーク、職場体験講習などである。労働局・ハローワークと地方公共団体との協定については、福祉事務所が設置されている地方公共団体(福祉事務所がない町村については、都道府県)とほぼ100%の地域で締結されている。
- ハローワークとの連携については、事務連絡(※)でハローワークと日頃から「顔の見える関係」を構築し、支援対象者の範囲や選定等のハローワークへの送り出しについての認識の共有を行うこととしている。

※「就労支援の実施におけるハローワークとの連携等について」(平成26年6月30日付け厚生労働省社会・援護局保護課長事務連絡)

地域の雇用情勢を的確に把握し、効率的かつ効果的に就労支援を行うため、保護の実施機関においては、定期的に対面で打ち合わせをするなどハローワークと日頃から「顔の見える関係」を構築し、①日常的な雇用情勢等(地域の求職者の動向、産業別の求人状況等)の情報共有、②生活福祉・就労支援協議会で設定した目標達成に向けた支援対象者の範囲や選定等のハローワークへの送り出しについての認識の共有、③支援対象者への支援に当たって必要となる情報提供等に努めることなど、被保護者の就労促進に向けて一層の連携を進めること。

- 全国の労働局長宛に対しては地方公共団体との連携について、「生活困窮者等の就労支援に当たっての地方公共団体とハローワーク等との連携強化について」(職発0930第8号、能発0930第22号平成27年9月30日付け厚生労働省職業安定局長、職業能力開発局長連名通知)が通知されており各種会議の活用による連携体制の構築、各種求人情報等の提供、周知・広報に係る相互協力など、具体的な連携の取組が盛り込まれている。

現状・課題(続き)

- 生活保護制度に関する国と地方の実務者協議における議論では、ハローワークと自治体の間で対象者の認識にずれが生じている事例があるとの意見以外にも、生保事業における支援の状況の共有がハローワークと自治体間で不十分な事例があるとの意見もあり、「生活保護受給者等就労自立促進事業の実施に当たっては、(中略)個々の生活保護受給者に係る求職活動や求職支援状況の詳細な情報が十分共有されていないとの意見があった。そのため、支援対象者の詳細な就労活動状況等に関する情報共有の更なる促進を図る必要がある。」とされている。
- 連携状況について、平成29年度に実施した全国会議における意見交換会の際の事前アンケートによると、連携がとれていると回答した自治体の多くがその理由として、「常設窓口が設定している」または「市役所の近隣にハローワークがある」との物理的な距離が近いことから連携がとりやすいことをあげている。
- 生保事業を実施する各都道府県労働局に対して、地方公共団体からハローワークへの対象者の円滑な送り出しを促進するため、地方公共団体との役割分担・連携方法等を確認し、必要な改善策の検討・実施を行うよう、各都道府県労働局幹部を参集した会議にて指示している。
- 支援対象者の円滑な送り出しのためには、事業の支援対象者像のすりあわせやそもそもケースワーカー等に事業そのものへの理解を深めていただく必要があるなど、地域ごとにさまざまな課題があり、各都道府県労働局(ハローワーク)にて、課題解決に向けた調整・取り組みを行っている。
- また生保事業では、福祉部門及び雇用部門の各機関の間において連携・協力を図るための具体的な協議や調整等を行うことを目的として地方公共団体の福祉部門の担当課長やハローワークの所長等により構成される「生活保護受給者等就労自立促進事業協議会」を、各都道府県及びハローワークの管轄地域を単位とした各地域で開催している。

現状・課題(続き)

- 被保護者就労支援事業においては、地域における被保護者の就労支援体制に関する課題の共有や関係機関の連携強化、個別求人開拓等を円滑に進めるため、ハローワーク等の行政機関、社会福祉法人等関係団体や企業が参画し協議する場を設定するなど就労支援の連携体制を構築するとされているが、平成29年度に実施した全国会議における意見交換会の際の事前アンケートによると半数が未設置と回答している。(単独自治体で設置19.3%、複数自治体で設置5.3%、既存の協議会等を活用26.3%、未設置49.1%)

※「被保護者就労支援事業の実施について」(平成27年3月31日付け社援保発0331第20号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

被保護者は、職歴や学歴等において、求人と求職におけるミスマッチが生じることで就労につながりにくく、加えて、高齢者になる手前の者については、年齢が阻害要因となり就労に結びつきにくいという課題がある。こうした雇用のミスマッチを解消していくためには、地域において行政機関や関係団体等が協働しながら、就労体験の場を含め、本人の特性に合う就労の場を開拓し、求人と求職を丁寧にマッチングしていくことが有効である。

そのため、都道府県、市区町村(町村については福祉事務所を設置している町村に限る。以下同じ。)において、ハローワーク等の行政機関、社会福祉法人、特定非営利活動法人、関係団体、企業等が参画し協議する場を設定するなど就労支援の連携体制を構築することが必要であり、以下の取組を行うものとする。

また、小規模自治体等、十分な実施体制がとれない場合は、複数の自治体による共同設置等の広域的な実施も可能とする。

なお、地域において、趣旨や目的が同様の就労支援に関する協議会等が開催されている場合には、既存の枠組みの活用や、協議事項の追加等により一体的に実施するなど、地域に実情に応じて効果的な方法により実施して差し支えない。

論点

- ハローワークが実施する生活保護受給者等就労自立促進事業について、ハローワークと自治体の間で対象者の認識にずれが生じている事例や情報共有がうまくされない場合があるが、両者のスムーズな連携をどのように図っていくか。(特に常設窓口が設置されていない場合)
- ハローワークへの支援対象者の円滑な送り出しに向けた調整等を図るよう、厚生労働省から労働局(ハローワーク)や地方公共団体に促している。国(労働局・ハローワーク)と地方公共団体の調整を円滑に進めるにあたり、障壁や課題はあるか。
- ハローワーク以外の関係機関との連携について、どのようなことが課題となっているか。

現状・課題

- 社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会の報告書では「事業評価のあり方についても、就労・増収率を精緻に分析できるようにするほか、日常生活自立及び社会生活自立も含めた更にきめ細かな評価が可能となるよう検討すべき」とされている。

(就労・増収率の精緻な分析について)

- 稼働能力を有する被保護者の就労支援については、「経済・財政再生計画改革工程表」において、
 - ① 就労支援事業等の参加率を2018年度までに60%とする
 - ② 就労支援事業等に参加した者のうち、就労した者及び就労による収入が増加した者の割合を2018年度までに50%とする
 - ③ 「その他の世帯」の就労率(就労者のいる世帯の割合)を2018年度までに45%とすることをKPI(改革の進捗管理や測定に必要となる指標)として定めている。

- KPIの数値となる就労支援促進計画では、対象者の状況に応じた就労・増収率は把握していないが、別調査では就労・増収率について「世帯類型」、「年齢」、「学歴」別の状況は把握し、集計結果を公表している。

(日常生活自立及び社会生活自立も含めた更にきめ細かな評価)

- 生活保護における自立は、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康管理を行うなど日常生活において自立した生活を送る「日常生活自立」、社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活を送る「社会生活自立」、就労等により経済的に自立する「経済的自立」の3つの概念が含まれる。
- 被保護者就労準備支援事業の実施通知において、「就労は経済的な自立に資するのみならず、社会参加や自己実現、知識・技能の習得の機会であるなど、日常生活における自立や社会生活における自立にもつながる営みとして被保護者の課題を解消するということにもつながるもの」とされており、被保護者就労支援事業でも同様のことが記載されている。

現状・課題(続き)

- 一方、「就労可能な被保護者の就労・自立支援の基本方針について」(社援発0516第18号平成25年5月16日付け厚生労働省社会・援護局長通知)は、対象者を「就労可能と判断する被保護者であって、保護受給開始後原則6ヶ月以内の一定期間内に就労自立が見込まれる者」としていることから、日常生活自立や社会生活自立に関係する記載がない。
- また、「就労可能な被保護者の就労及び求職状況の把握について」(社援発第0329024号平成14年3月29日付け厚生労働省社会・援護局長通知)では、求職活動状況・収入申告書、台帳について、日常生活自立や社会生活自立に関係する記載がない。
- なお、事業参加者の状況の変化については調査しており、平成28年度実績でも概ね1/4の者の状態が改善している。(※)

(※)対象者の状況について以下の区分により、「支援開始時点または年度当初の状況」と「支援終了時点または年度末の状況」を比較している。

- ① 生活リズムが崩れているなど日常生活に課題がある。
- ② ①の課題については概ね支障がないが、社会との関わりに不安を抱えているなど社会生活に課題がある。
- ③ ①及び②の課題については概ね支障がないが、就労する上で、意欲・技法または知識に課題がある。
- ④ ①から③までの課題については概ね支障がなく、適当な職(障害等に関する支援があるものを含む。)があれば就労可能である。

論点

- 就労・増収率の精緻な分析のためには、どのような情報を把握する必要があるか。
- 日常生活自立及び社会生活自立も含めた更にきめ細かな評価を行うために、どのような指標や方法が考えられるか。

現状・課題

- 稼働能力を活用しているか否かについては、実施要領において、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、という判断基準を示している。
- 「①稼働能力があるか否かの評価」については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこととしている。
- しかし、「総合的に勘案」というのが、内容が不明確であり、各自治体によって身体的・能力的状況の判断や、本人を取り巻く阻害要因等の判断にばらつきが生じている。
- 「②稼働能力を活用する意思があるか否かの評価」については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者の有している稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこととしている。
- しかし、「真摯に求職活動を行ったか」について、裁判例では、仕事を選び好みしたり、求職活動の態度に真剣さやひたむきな努力に欠けていたとしても、求職活動を行い、面接を受けるなどしている点を評価し、能力活動の意思があったと判断された事例もあり、本人の言動や行動等からどのように意思を判断するかが課題である。
- 「③就労の場を得ることができるか否かの評価」については、その者の有している稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこととしている。
- しかし、「就労の場」につて、裁判例では、稼働能力活用の場が認められるためには、一般的抽象的な就労可能性があるのみでは足りず、具体的かつ現実的な就労先が存在していることが認められなければならないと解すべきとの判断がされているが、これを実施機関が証明することは困難である。

現状・課題(続き)

- 稼働能力の判定に当たっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこととしている。
- しかし、各自治体では、ケースワーカー等が対象者との面談で選定するケースや、自治体独自マニュアルに基づいて選定するケース、稼働能力判定会議やそれ以外のケースで選定する場合など様々なケースに分かれている。

「生活保護法による保護の実施要領について」(昭和38年4月1日付け社発第246号厚生省社会局長通知)

第4 稼働能力の活用

- 1 稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否か、により判断すること。
また、判断に当たっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこと。
- 2 稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと。
- 3 稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が2で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。
- 4 就労の場を得ることができるか否かの評価については、2で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因をふまえて行うこと

論点

- 稼働能力の有無について、「総合的に勘案」とあるが、各自治体の判断にばらつきがあることから、標準的な判断基準を設けるべきか。ただし、一定の基準を設けることで、機械的に当てはめて判断することにつながるリスクもある。
- 稼働能力を活用する意思につて、「真摯に求職活動する」とあるが、近年の裁判例を踏まえ、自立支援プログラムへの取り組み状況、職業あっせん機関に通う頻度、適職を紹介された場合に求人企業との面接等に応じたか否か等といった、客観的な判断基準を設けられないか。
- 稼働能力を活用する就労の場について、裁判例を踏まえた、具体的かつ現実的な就労先について、具体的な基準を設けられないか。
- ケースワーカーが単独で判断している自治体もあれば、稼働能力判定会議によって判断している自治体もあり、選定方法に差があるため、どのようなプロセスを経て、対象者を選定すべきか。

現状・課題

- 指導指示を行う場合として、「求職活動が十分に行われていないと保護の実施機関が判断する者については、保護の実施機関は、必要な指導・指示を行うこと。なお、指導・指示を行うにあたっては、就労先が見つからないことのみを理由として指導・指示を行うなど、機械的な取扱いにならないよう留意すること」としている。また、「上記指導を3か月程度継続してもなお、正当な理由もなくこれに従わない場合には、保護の実施機関は、それぞれ個別の事情に配慮しつつ、法第27条に基づく文書による指導・指示を行うこと。文書による指導・指示は、申告の期限を付す等具体的かつ適切な内容となるよう留意すること」としている。
- 自治体の約47%が、稼働能力不活用を理由にした法第27条に基づく指導指示の実績があり、その稼働能力不活用の判断理由としては、「(稼働能力があるのに)傷病や障害を理由に全く行っていない」、「求人情報の閲覧しか実施していない」、「求職活動状況申告書が未申告である」などが多かった(平成29年度生活保護担当指導職員ブロック会議でのアンケート調査)。
- また、最近の裁判例では、一定期間内に就労を開始せよという指示は、求職者の意思のみによって直ちに雇用契約が締結されるわけではなく、求職者がいかなる努力をしたとしても、一定期間内において就労を開始することができないことは通常あり得ることから、客観的に実現が著しく困難な指示であり違法となった事例もある。
- なお、求職活動状況報告書等は提出しているが、その活動が十分でない判断される場合(例:求人情報を閲覧しているのみ等)もあり、生活保護制度に関する国と地方の実務者協議における議論では、「就労意欲が乏しく、形式的な就労活動しかしていない者等に対する対応が課題となっており、稼働能力活用に係る指導・指示の在り方を整理する必要があるとの意見があった。」とされている。

論点

- 指導指示を行うにあたって、どのような状態をもって、「稼働能力の活用が不十分」と判断するのか。
- 就労における指導指示として、どのような内容が適切か。