

生活保護受給者に対する就労支援における 具体的な改善策について（仮）

1. 自立支援のあり方について

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
自立支援の対象範囲の拡大 ・ 包括的支援の必要性	<ul style="list-style-type: none">・稼働能力の活用が生活保護の受給要件になっていることもあり「就労による生活保護からの脱却」を目指した支援が中心になっており、就労に向けて課題を多く抱える者については支援の対象外とされている例も多い。・現行でも、福祉事務所においては、個々の要保護者の自立に向けた課題を分析し、課題に応じた具体的な援助方針を策定することとなっているが、保護費の決定や保護の要件に関する状況確認が中心で、その他の生活課題について把握されていない場合や、本人の意向や希望を十分に確認することなく福祉事務所側からみた世帯の課題のみの対応になっている場合もあるではないか。	<ul style="list-style-type: none">・援助方針を策定する際には、受給者本人が抱えている課題、本人の意向や今後の希望などについて十分に把握することを明確化。・本人の課題や意向等を適切に把握し、利用する事業の選定につなげるため、次のとおりアセスメントの強化。<ul style="list-style-type: none">➤ 原則として、受給者全員に対して、自立に向けた課題等を把握するためのアセスメントを実施。➤ 対象者の状態像の変化に対応するため、アセスメントの定期的な実施。➤ アセスメントの実施結果については、ケースワーカー、査察指導員の他、就労支援員等の関係者での共有を図る。➤ 標準的なアセスメントシートを作成の検討。
個別的支援の重要性	<ul style="list-style-type: none">・自立支援プログラム自体については、平成17年に導入されたところであるが、導入された当初は、管内の生活保護受給者が抱える課題を分析し、類型化して、必要と考えられる対策を検討するといった、福祉事務所における事業計画として位置づけられているものである。・しかしながら、生活保護受給者の抱える課題が様々であり、既存の事業のみではなく、他法他施策による事業などの活用や、既存の対策では対応できない課題への対応も必要。	<ul style="list-style-type: none">・個別の課題への対応が重要であることも改めて明確化するほか、支援の流れなど実施方法も含めた自立支援プログラムの関係通知の再整理。

2. 様々な課題を抱える者に対する就労支援の在り方

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
<p>「就労支援」の基本的な考え方の整理</p>	<ul style="list-style-type: none"> 「就労」することは、収入を得ること以外でも、日常の生活リズムが整うなど「日常生活自立」や、他者とのコミュニケーションやつながりの再構築として「社会生活自立」に向けても極めて重要な意味を持つ。 	<ul style="list-style-type: none"> 稼働能力が十分ある者に対して保護脱却に向けて支援をするといった狭義の就労支援ではなく、「就労」を通じて本人の生活を豊かにするための広義の就労支援の必要性・目的を明確化。
<p>課題を抱える者への就労支援対象の拡大</p>	<ul style="list-style-type: none"> 就労支援は、福祉事務所の判断で稼働能力があると判断した者に対してのみを対象に行われている。 それにより、高齢者や障害者、その他就労に向けた課題を多く抱える者については、その能力の範囲で就労が可能な場合であっても、就労支援の対象外となっているケースが多い。 	<ul style="list-style-type: none"> 就労支援の対象については、一般就労が難しい場合であっても、働くことが本人の自立生活に向けて必要な場合については支援の対象とする。 本人の状況把握についても、稼働能力の有無や、就労阻害要因の把握だけではなく、現状で活動可能な範囲や内容などを把握する（病状調査について、稼働能力の有無の判断のほか、具体的な職種やの就労の可否についても判断できないか見直し）。

2. 様々な課題を抱える者に対する就労支援の在り方

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
就労に向けた意欲の喚起	<ul style="list-style-type: none"> 生活保護受給者の就労支援にあたって、「就労意欲の喚起」は最大の課題 表面的には就労意欲が乏しいと判断される場合にも、就労経験が少なく不安を抱えている等、その背景として何があるのかにも留意が必要 	<ul style="list-style-type: none"> 就労意欲が不十分な理由を把握し、その理由に応じた支援の実施の推進。 「勤労控除の見える化」や「収入の使い道などの目標設定」など、就労によるメリット等を意識づける効果的な支援方法の開発の検討。 「当事者グループ」による自立支援の推進。
就労準備支援事業の強化	<ul style="list-style-type: none"> 何らかの課題を抱え直ちに就労活動が困難な者に対する支援としては重要な事業であるが、対象者が少ないとか、事業実施のノウハウがないなどを理由として、実施している自治体は28%にとどまる。 アセスメントが適切に行われれば、就労準備支援事業の対象とすべき者はどの自治体でも一定数いると考えられる。 	<ul style="list-style-type: none"> 規模の小さい自治体でも実施可能となるような事業モデルを収集し、全国へ共有を図る。 生活困窮者向けの就労準備支援事業との一体的実施等の更なる推進。
就労体験や中間的就労などの場の確保	<ul style="list-style-type: none"> 就労支援は、必ずしも一般就労のみを目標とするのではなく、本人の状態に応じた多様な働き方をめざすべき。 就労経験の乏しい者などに対しては、就労体験や中間的就労の場等により「就労」することのイメージづくりから行っていく必要がある。 	<ul style="list-style-type: none"> 地域の中で、中間的就労や就労体験等の受け入れが可能な企業等の開拓を推進。 様々な就職困難者を受け入れる団体の力を活用し、居場所づくりや特性を理解した専門的な支援等、多様な支援の推進。

2. 様々な課題を抱える者に対する就労支援の在り方

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
<p>本人の課題に応じた働き方（個別求人開拓）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 就労に向けて課題を抱える者について、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いことから、求職中の生活保護受給者の状況を踏まえた個別の求人開拓は極めて有効である。 ・ これまでも就労支援事業の中で求人開拓員の配置を可能とするなど求人開拓に向けた取組も行っているところであるが、実施自治体数は多くない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 先進的な事業例（自治体の業務を細分化するなどして、仕事を創設しているもの等）の紹介や、求人開拓に取り組む自治体への支援等を行うことにより取組を推進。 ・ 就労支援における、本人と企業のマッチング手法の検討。
<p>就労後の継続的支援（定着支援）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 就職に結び着いた場合でも、短期間で離職してしまう者も多く、職場への定着支援は重要な課題である。 ・ 職場への定着支援については、被保護者就労支援事業等の中でも実施することとなっているが、具体的な実施方法については示されておらず、効果的な定着支援について苦慮している場合も少なくない。 ・ 就労が継続しない一つの原因は、本人と企業とのミスマッチも考えられるため、本人の特性を踏まえた企業選びが重要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 効果を上げている事業実施例や、障害福祉サービス分野で実施されている「就労定着支援」の取組等を参考にして、具体的かつ効果的な実施内容の例示。

3. 就労支援を実施するための体制強化・連携強化

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
就労支援員の役割の強化、資質の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・通常、支援事業の参加への説明や同意については、ケースワーカーが対応し、同意した者について就労支援員が支援に加わることをしているが、事業参加に消極的な場合もある。 ・自分自身で就職活動を行う者や、体調等を理由に就労支援事業の参加意欲も乏しい者などに対しては、就労支援としてできること等も説明しつつ、適切な就職活動が行えるような支援も必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・就労支援事業への参加を促すための、入り口支援（アセスメント、参加推奨等）についても就労支援員の同席を推奨。 ・就労支援員向けの研修の充実（生活困窮者自立支援制度の就労相談員研修との連携実施、研修受講の奨励）。 ・就労支援員の未配置自治体解消や、配置の目安の見直しの検討を含めた配置の促進。
組織的な支援の充実	<ul style="list-style-type: none"> ・就労支援員による支援を行う場合、自治体によっては、就労支援員まかせになってしまい、支援内容や支援の状況について情報共有や連携が不十分となってしまう例がある。 ・就労支援を行う際には、ケースワーカーと就労支援員が役割分担等をしながら支援にあたるのが重要だが、ケースワーカーの経験が浅い場合は就労支援員がフォローすることもある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・アセスメントや面接相談への同席や、支援状況の情報共有などを適切に行われるようにするため、連携すべき事項を具体的に明確化。

3. 就労支援を実施するための体制強化・連携強化

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
ハローワークとの連携強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ハローワークとの連携事業については、対象者の選定にあたってハローワーク側と福祉事務所側との認識がずれている場合や、ハローワークで支援していたが求職活動を行う準備ができていない場合なども見受けられる。 ・ハローワークは求職者支援の専門的機関としての役割のほか、求人側である企業との窓口としての役割も期待される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・支援にあたるナビゲーター、就労支援員、ケースワーカーが適宜、対象者の状況や支援の進捗状況について、定期的な合同ケース会議の実施などにより共有を図る。 ・制度理解のために、相互に研修を開催。 ・生活保護受給者向け特定雇用者開発助成金の周知や積極的活用なども含め、個別求人開拓、就労後の定着支援の有効的な活用についての連携強化。
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"> ・生活困窮の自立相談を受けていたが就労等に至らず生活保護を受給する場合、生活保護からは脱却したがまだ生活が不安定な場合など、両制度の対象者は常に行き来が生じるが、生活保護から生活困窮に行く場合、連携がうまくいかない場合がある。 ・生活保護制度と生活困窮者就労支援制度は支援における理念だけでなく、課題も共有される。 <p>【課題の例】 就労準備支援事業の実施自治体数の拡大 就労訓練、中間的就労を実施する事業者、個別求人開拓など、協力機関の確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・保護の廃止を行う際に確実に自立相談支援機関につなぐため、就労支援員が同席の上生活困窮者の自立相談支援員を紹介するなど、既存の連携に関する取組の強化。 ・効率的、効果的な事業実施の観点から、同一事業者への委託などの一体的実施の促進。 ・就労支援員向けの研修と生活困窮者自立支援制度の就労相談員研修との連携実施（再掲）。 ・生活保護と生活困窮での企業説明会の実施など、地域の資源開発、協力関係機関の共有化。

3. 就労支援を実施するための体制強化・連携強化

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
障害者向け就労支援対策、シルバー人材センター等の活用	<ul style="list-style-type: none">・ 高齢者に対する就労支援については、多くの自治体で対象外とされているが、障害者や高齢者でも、就労が自立生活に有用だと考えられる場合については、支援を積極的に行うことは重要。・ 障害者等の就労支援を担ってきた機関においては、就労に向けた課題を抱える者に対する支援の専門的なノウハウを有しており、生活保護受給者の就労支援にあたっても参考になる。	<ul style="list-style-type: none">・ 障害者や高齢者の就労の場、収入を得る場として、障害者就労支援事業所やシルバー人材センターの積極的な活用を推進。・ 「障害者就業・生活支援センター」等と連携した支援の実施や就労支援事業の委託先とするなど、専門的な支援を行っている機関の活用。

4. 就労支援の実施状況の評価

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
参加率・就労率など就労支援の評価指標	<ul style="list-style-type: none"> ・現在、就労支援事業の評価指標としては、「就労支援事業の参加率」、「参加者のうち就労・増収した者の割合」、「その他の世帯の就労率」としてきたところ。 ・事業参加率については、「福祉事務所において稼働能力があると判断した者」のうち就労支援事業に参加した者の割合を算出しているが、自治体によって対象者の計上方法の考え方が異なるなど統一した評価指標となっていない場合が見受けられる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・正しく比較検討等が行われて事業評価ができるよう、評価指標の算定方法について統一化。 ・数値の計上方法や、受給者の属性等について自治体間の違いを除去するために、年齢別や自治体の規模別など参考となる指標の作成も検討。 ・福祉事務所が策定した就労支援促進計画について、都道府県が内容確認の上、助言する仕組みの検討。
日常生活自立・社会生活自立に関する指標	<ul style="list-style-type: none"> ・就労に向けて課題を抱える者に対する支援の効果については、これまでの就労・増収者の割合などでは必ずしも現れない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の効果を測る上で、生活リズムの改善など日常生活自立支援の観点や、コミュニケーション能力の改善など社会生活自立の観点からの評価指標の開発の検討。
自治体への取組支援	<ul style="list-style-type: none"> ・就労支援に向けた取組については、実施方法に苦慮している自治体がある一方で、創意工夫を重ねて先駆的・効果的な事業実施を行っている自治体も少なくない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・先駆的な取組が、他の自治体における取組の参考となるよう国において事業例の収集及びその紹介の検討。 ・積極的な実施を推奨する観点から、事業の拡大やモデル事業となるような先駆的な取組を行う自治体に対しては、財政的な支援の検討。

5. 稼働能力の評価、指導指示のあり方

区分	現状、課題、留意すべき点	方向性、考えられる具体的な対応案
稼働能力活用の要件について	<ul style="list-style-type: none"> ・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稼働能力を活用する意思があるか否か、③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、によって判断。 ・この3要素について判断する際に考慮すべき点についても整理されているが、その判断基準については必ずしも明確になっていない。 ・そのため、近年の裁判例では、稼働能力の不活用を理由として停廃止を行った事例について行政側が敗訴したものが一方、形式的な求職活動に終始しているなど稼働能力活用の判断が困難なケースへの対処に苦慮している場合もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・判断をするにあたり、より細かく留意すべき事項の整理。 ・近年の裁判例等について分析すること等により、各自治体で稼働能力活用の要件について判断する際の参考となるような事例整理の検討。
指導指示のあり方	<ul style="list-style-type: none"> ・保護の要件を満たすかどうかといった形式的な指導指示を行っても効果が乏しい。 ・一方、制度の適正な運用の観点から、就労に向けた阻害要因が認められないにも関わらず求職活動を行わないような場合については適切な指導指示を行うことも必要。 ・就労支援と就労指導の関係性が不明確。 	<ul style="list-style-type: none"> ・就労に向けた阻害要因を把握し、その解消に向けて支援を行っていくことや、指導指示を行う前に支援を徹底して行いくことを前提とすることの明確化。 ・各自治体で指導指示の実施について判断する際の参考となるような事例整理の検討。 ・生活保護受給者の就労に関しては、就労指導を中心としたものや就労支援を中心としたものなど複数の通知が存在することから関係通知の整理。