

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

○目次

I はじめに

II 総論

- 1 生活保護受給者の現状
- 2 生活保護受給者に対する就労支援の課題と見直しに向けた方向性

III 各論

- 1 自立支援のあり方について
 - (1) 本人の意向を尊重した自立の支援
 - (2) 包括的・個別的支援の重要性
- 2 様々な課題を抱える者に対する就労支援のあり方
 - (1) 「就労支援」の基本的な考え方の整理
 - (2) 個々の状況に応じた対策（丁寧なアセスメントの必要性）
 - (3) 就労に向けた意欲の喚起
 - (4) 被保護者就労準備支援事業の強化
 - (5) 就労体験や中間的就労などの就労の場の確保
 - (6) 本人の課題に応じた働き方（個別求人開拓）
 - (7) 就労後の継続的支援（定着支援）
- 3 就労支援を実施するための体制強化・連携強化
 - (1) 就労支援員の積極的・有効的活用
 - (2) ハローワークとの連携強化
 - (3) 生活困窮者自立支援制度との一貫した支援
 - (4) 障害者向け就労支援施策、シルバー人材センター等の活用
- 4 就労支援の実施状況の評価
 - (1) 参加率・就労率など就労支援の評価指標
 - (2) 日常生活自立・社会生活自立に関する指標
 - (3) 自治体への取組支援
- 5 稼働能力の評価、指導指示のあり方
 - (1) 稼働能力活用の要件について
 - (2) 就労支援と指導指示の区分について

IV おわりに

○参考資料

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 名簿
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 開催経過

I はじめに

- 生活保護制度の目的は、健康で文化的な最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することにある。
- この「自立」の概念については、平成 17(2005)年に開催された「社会保障審議会福祉部会生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)、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)、社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立の支援(社会生活自立支援)として整理された。
- また、これらの自立支援対策を推進するための方策として「自立支援プログラム」の導入について提言がなされ、以降、各自治体においては、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、様々な自立支援の取組が実施されてきた。
- このうち、就労による経済的自立に向けた支援対策については、ハローワークとの連携による支援や、就労支援員による相談支援等が実施されてきており、平成 28(2016)年度においては、これらの就労支援事業の参加によって 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てきた。
- しかしながら、近年、生活保護受給者の約半数が 65 歳以上の高齢者となる中で、65 歳未満の者においても、就労に向けて課題を抱える者が増えており、就労支援の対象になる者の減少や、支援を行っても実際の就労までは至らない者が増加しているとの声が寄せられている。
- さらに、就労支援の実施状況については、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っており、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。
- 本研究会においては、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、今後の就労支援のあり方について検討を行ってきた。その検討結果を本研究会の報告書としてとりまとめるものである。

II 総論

1 生活保護受給者の現状

- 生活保護受給者数は、平成 20（2008）年以降、世界金融危機の影響から急増し、平成 27（2015）年 3 月には現行制度下での過去最高となる約 216 万人を記録したが、その後、平成 30（2018）年 10 月時点では約 210 万人となるなど減少傾向にある。
- 生活保護受給者の年代別で見ると、65 歳未満の年齢層では減少傾向にある一方で、65 歳以上の高齢者の受給者数の伸びが大きく、生活保護受給者数の半数近くを 65 歳以上の高齢者が占めている。
- 生活保護世帯数で見ると、平成 30（2018）年 10 月時点で約 164 万世帯となっており、単身世帯の割合が高い高齢者世帯の増加が続いている一方で、良好な雇用情勢を背景として、高齢者世帯を除く世帯では減少が続いている。
- 保護廃止世帯について保護廃止理由別の内訳で見ても、平成 23（2011）年度頃から「働きによる収入の増加」による廃止世帯の割合が上昇しており、世界金融危機以降に生活保護が開始となった者など生活保護受給者の一定数は就労に結びついてきた状況にある。
- しかしながら、各自治体からは、近年、年齢や職務経験等から比較的就労に結びつきやすい者については既に就労に至っている一方で、障害を有している可能性のある者、就労経験が乏しい者やひきこもりなど、就労に向けた課題を抱える者の割合が増加している状況であり、就労支援事業の対象となる者自体が少なくなっている、就労支援の対象としても就労に結びつかない者が増加しているとの声がある。
- 実際に、就労支援事業に参加した者は、平成 28（2016）年度では、事業対象者（保護の実施機関が就労可能と判断する被保護者）の 36.4%に留まっており、事業参加者のうち就労・増収に至った者の割合についても、世界金融危機直後は増加傾向であったところ、直近では 42.4%（平成 29 年度速報値実績）に留まるなど、横ばいとなっている。

2 生活保護受給者に対する就労支援の課題と見直しに向けた考え方

- これまで、生活保護受給者に対する就労支援については、就労に向けた困難度に応じた様々な事業を用意し取り組みを進めてきた。しかしその対象は、いわゆる稼働年齢層（15歳～64歳）で就労阻害要因が少ない生活保護受給者が中心となっており、主として就労による経済的自立（生活保護からの脱却）を目標とした支援が実施されてきたといえる。
- ハローワークとの連携事業である「生活保護受給者等就労自立促進事業」や福祉事務所の就労支援員による相談支援を行う「被保護者就労支援事業」など就労支援の取組が推進されてきたことにより、就労・増収者数は年間で5万人を超えるなど、就労支援対策として一定の効果を上げており、引き続き、多くの者が就労や増収が実現できるよう事業の推進を図っていく必要がある。
- 一方、就労に向けて課題を抱える者の支援として対応できているかという観点からみると、課題を多く抱える者は、そもそも就労支援の対象から除外されている場合や、その者の課題に対応した効果的な支援が行えず一般就労に結び着かないまま支援期間が終了してしまう場合など、十分に機能しているとは言いがたい状況にある。

（自立支援のあり方の再整理）

- 今回、本研究会において、生活保護を受給されていた当事者の方から、ご自身の体験を伺う機会を得ることができたが、その方が語られた「精神障害者は働けないと決めつけられて、福祉事務所からは就労に関して何も支援は受けられなかった。ケースワーカーは私が働きたいか働きたくないかも知らなかったのではないか」との発言は、これまでの自立支援の取組が不十分であった点として、重く受けとめなければならない。
- 今日的な「自立」の考え方は、対象者本人の自己選択・自己決定が基本であることからすると、これまでの取組が、福祉事務所から見た課題の解消に向けた取組のみになっていないか、本人の意思が尊重されそれぞれ個人の抱える課題の解決に向けたものとなっているか、改めて、生活保護制度における自立支援のあり方について再整理が必要である。

（就労の意義を踏まえた就労支援のあり方）

- また、就労に向けて課題がある者に対する支援が十分にできていないこと

の要因の一つとしては、就労支援が主に経済的自立を目標として実施されてきたところにもある。

- 「働くこと」は、日々の生活をつくり、社会とのつながりを構築し、自己実現を図るという大切な意義を持つものであり、一人ひとりの生活や人生を豊かにする重要な営みである。

近年、政府においても、個々の事情に応じ、多様な働き方を選択できる社会を実現し、一人ひとりがより良い将来の展望を持てるようにすることを目指した改革を進めているところでもある。

- これは、生活保護受給者も同様であるべきで、労働の対価として収入を得ることだけでなく、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「働くこと」により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。

- 平成 22（2010）年に実施した「生活保護受給者の社会的居場所づくりと新しい公共に関する研究会」の報告書においても、「多様な働き方の考え方」として、「有給労働（ペイドワーク）に就くことだけを目指とするのではなく、就業体験・技能修得や社会的（福祉的）就労などの無給労働（アンペイドワーク）を通して、段階的に就労に向けたステップを踏んでいくことの効果」や、「ボランティア等を通じた社会参加の機会を作り、自尊感情や他者に感謝される実感を高めていく効果」を得るための支援の重要性について提起されている。

- このように「働くこと」、すなわち「就労」の意義を踏まえると、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。今後、さらに生活保護受給者の高齢化が進み、複合的な課題を抱える者も増加することも考えると、これまで就労支援の対象としてこなかった高齢者や障害者も含め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について実施していくことが必要である。

（就労支援を行うための体制・連携方策のあり方）

- 現状、就労支援の実施が十分に行えていない理由としては、ケースワーカーの業務多忙により就労支援まで手が回らないことがあげられており、今後、

対策の充実を図っていくためには、事業実施体制の強化が不可欠である。

- もともと、就労支援については、ケースワーカー個人の努力や経験等に依存した取組では限界があることから、就労支援を専門的に担当する就労支援員の配置、ハローワークとの連携による支援、民間事業者等への委託等によるノウハウの活用、生活困窮者自立相談支援機関との協力により、それぞれの専門性を有効に活用して行われてきた。
- より効果的な就労支援を行っていくためには、一層の連携先の確保及び拡大を図るとともに、関係機関が適切な役割分担のもと情報共有を図りながらアセスメントから定着支援まで一貫した支援を行っていくことが求められる。
- 特に、今後、就労に向けた課題を抱える者に対して「多様な働き方」を通じた自立支援対策を推進していくためには、それぞれの課題に対応することができる多様な関係機関との連携を図っていく必要がある。

(就労支援の実施状況の評価)

- 自立支援対策に限らず事業実施上の課題等を分析し、改善点の検討を行うためにも、実施状況やその成果を適切に把握し評価していくことが重要である。
- 現在、就労支援事業の実施状況については、「就労支援事業の参加率」、「就労支援事業に参加した者のうち就労・増収した者の割合」等を評価項目としているが、就労に向けて課題がある者の支援については、就労・増収者の割合などではその実施効果を把握することが困難であることから、就労や増収以外の評価項目の設定が必要である。
- また、あわせて、現行の評価項目については、自治体毎の実施状況が適切に比較できるように、客観的な評価が可能な数値の把握や、自治体毎の生活保護受給者の状態像の差を勘案した分析なども進める必要がある。

(稼働能力の評価・指導指示のあり方)

- 生活保護制度において「稼働能力の活用」が生活保護を受給する要件となっていることから、本人の心身の状況や雇用環境等から、客観的にみて、働いて収入が得られる状況にあるのにも関わらず働いて収入を得ることを忌

避する場合には保護の要件を欠くものとして、指導指示や保護の廃止等などの対応をすることとなっている。

- 一方、就労支援については、本人の意思を尊重し、就労意欲の向上も含め本人が抱える課題の解消や軽減を図りつつ、目標の達成に向けた支援を行うものであり、稼働能力の活用を求めるための指導指示とは異なるものである。
- しかしながら、これまで就労支援の実施にあたっては、福祉事務所において稼働能力があると判断した者に対して、ともすれば、保護の受給要件を満たすことを証明するために求職活動の実施を求めるような、就労支援なのか、稼働能力の活用を求める指導指示なのか区分がされずに実施されている場合も見受けられる。
- 各福祉事務所において、適切かつ有効な就労支援が実施されるために、就労支援と就労指導の区分や、それぞれの実施の手順等を整理する必要がある。
- なお、本報告書においても、高齢者や障害者等も含めて就労に向けて課題がある者に対する就労支援について記載しているが、保護の受給要件である稼働能力の活用を求める範囲を拡大することを意図しているものではないことに留意されたい。

Ⅲ 各論

1 自立支援のあり方について

(1) 本人の意向を尊重した自立の支援

- 生活保護制度の自立支援プログラムでは、元々、生活保護受給者の抱える多様な課題に対応できるように幅広いプログラムを用意していくことを求めているが、自治体によって「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いる場合は、生活保護受給者の抱える課題の捉え方自体が画一的になっていたとも言える。
- 現行でも、福祉事務所においては、全ての生活保護世帯について、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。しかしながら、その把握する課題の範囲が、資産、稼働能力の活用状況など生活保護の要件に関係する事項のみに終始していたり、福祉事務所側からみた課題の把握に留まっていたりする場合がある。
- 自立に向けた支援を有効的に実施するためには、本人自身が自分の課題を認識するとともに、どのように改善していきたいか目標を持つことが極めて重要であり、その目標を本人と福祉事務所その他支援に携わる関係機関が共有していくことが必要となる。
- こうしたことからも、援助方針を策定するには、本人との面接相談を適切に実施し、まずは生活保護受給者本人が抱えている課題や、本人の意向や今後の希望などについて、十分な把握に努める必要がある。
- こうした意向等の把握については、原則として全ての世帯に対して、定期的、継続的に行われる必要がある。経験の少ないケースワーカーでも一定の確認が行えるように様式の整理や確認する場合の手順や留意点について整理されるべきである。
- ただし、上記の整理にあたっては、取組の実効性を確保する観点からも、ケースワーカーの業務負担が現行よりも増加しないよう十分に配慮されたい。

(2) 包括的・個別的支援の重要性

- 自立支援について平成 17(2005)年に自立支援プログラムを導入した当初は、管内の生活保護受給者全体の状況を概観し、年齢や世帯構成、自立阻害要因別に「類型化」した上で、必要と判断される事項から対応していくこととされており、福祉事務所全体としての自立支援プログラム(自立支援事業)を整備することに力点が置かれていた。
- このような課題の類型化は、福祉事務所として新たに自立支援事業として立ち上げを行う際は必要であるが、個々人に対する自立支援を行う際には、個々人によって抱える課題や目標等も異なってくることから、類型化された計画だけでは対応できない課題もある。
- 生活困窮者自立支援制度が創設される際には、支援のかたちとして、「自立に向けた支援については、多様な問題群に包括的に対処すべきもの」であり、「自立を困難としている要因群はその人ごとに異なったかたちで複合しているため、生活困窮者それぞれの事情等に寄り添いつつ、問題の打開を図る個別的な支援をおこなうべき」ものと整理されてきた。
- 生活保護の自立支援においても、当然ながら、包括的・個別的支援が求められるものであり、改めて支援を行う者それぞれが認識しなければいけない点でもある。自立支援プログラム全体としては、平成 17 年に通知が発出された以降改正が行われていないが、これまでに各自治体で実践されてきた中で深化してきた点も含め、その考え方や支援の流れなど実施方法について再整理する必要がある。

2 様々な課題を抱える者に対する就労支援のあり方

(1) 「就労支援」の基本的な考え方の整理

- 「働くこと」の意義や効果については前述したとおり、収入を得る以外にも、日常生活を整えることや社会参加の機会を得ることにもある。「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 日社援保発 0409 第 1 号厚生労働省社会・援護局保護課長通知)の中でも、「就労は、本人にとっても、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である」と記載されている。

- このように「就労」のもつ効果を捉え直すと、これからの就労支援については、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のみならず、「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といった観点で考えることが、今一度必要となっている。

(2) 個々の状況に応じた対策（丁寧なアセスメントの必要性）

ア 対象の拡大

- 就労支援の対象は、福祉事務所の判断で稼働能力が有ると判断した者を中心に行われているが、一般就労が難しい場合であっても、少しでも働きたいという意欲ある者に対して支援が行われるべきである。
- したがって、これまで就労支援の対象としてこなかった、高齢者や障害者等についても、日常生活の自立や社会生活の自立に向けて就労が有用な場合には、その能力や意欲に応じた就労支援を行っていくべきである。

イ アセスメントの実施

- 現在、就労支援事業の実施に際してはアセスメントを実施することとされているが、その際には、本人の現状や課題や本人の希望を確認(※)するとともに、本人ができていること、本人の長所や強みについても確認し、職業希望等の十分な把握に努める必要がある。

※ 上記1の(1)「本人の意思を尊重した自立の支援」で記した、本人の意思の確認と可能な範囲で一体的に実施

- また、それらの事項を踏まえて、一般就労だけではなく多様な就労先での就労や、日常生活や社会生活の自立に向けた目標の設定及び目標に向けた支援方法の提示を行うことが必要である。

こうした一連のアセスメントが適切に実施されるよう、就労支援の考え方や対象者について整理するとともに、アセスメントの統一的な様式等の整備も含めて、効果的な実施方法の策定が必要である。

ウ 病状調査等の方法の見直し

- これまで病状調査については、稼働能力の有無を判断するための要素を得るために実施されてきた。しかしながら、病状だけで稼働能力の有無を判断することが困難であり、稼働能力が無いと判断された場合には支援対象外になってしまうという課題もある。

- したがって、稼働能力の有無を検討するために病状把握を行う場合は、例えば、具体的な職種や業務内容についての就労の可否や、就労に対して病的にどのような支障があるかを把握するなど、より具体性を持った調査内容にできないか検討すべきである。

(3) 就労に向けた意欲の喚起

- 生活保護受給者の就労支援にあたっては、本人の同意のもとに行われるべきものであることから、就労が自立に向けて有用だと思われる者について、どのようにして就労支援事業に参加してもらうか、いわば「就労意欲の喚起」は非常に重要な課題である。
- 一括りに、就労意欲が見られない者といっても、就労意欲が湧かない（または低下する）理由は、①就労経験がない等で自信がない、②能力や年齢に応じた就労先がないとあきらめる、③これまでの求職活動で結果が得られなかった、④就労収入を得ることで生活保護が不要となり生活保護が受けられないことを恐れている、⑤就労のメリットが感じられない、⑥生活維持や向上の意欲が薄れ、日常生活が乱れている、⑦生活保護を受給していることを知られたくないと思ひ、就労により社会とつながることに不安を感じているなど様々考えられ、それらの理由を十分に把握した上で支援を実施していく必要がある。
- 例えば、仕事をすることによる価値を理解してもらうこととしては、まず、前述のような「働くことの意義」への理解を促すことが重要であろう。同時に、勤労控除等の収入を得ることによる直接的なメリットについて説明したり、収入が増加した場合に何をしたいかなど、具体的な目標設定を行うことや、生活の改善や生きがいや役割の創設など、働くことそのものを目標とするよりも、働くことでどのようなことを実現するのかといった、収入以外の価値を意識してもらうことも考えられる。
- そのほか、就労に対する自信を喪失している場合は、「本人の課題となる部分だけでなく、強みとなるような部分について気づいてもらう」といった方法も考えられることから、これらに着目した効果的な就労意欲喚起の支援方法について、アセスメントの強化等の検討とあわせて開発・検討を進めることが必要である。
- さらには、⑦のような状況が、生活保護受給者が就労に積極的になれない

要因になっている場合もある。後述するように、こうした不安が解消できるような、被保護者就労準備支援事業の実施、企業・支援団体との連携や求人開拓なども、今後の充実が期待される取組である。

(4) 被保護者就労準備支援事業の強化

- 被保護者就労準備支援事業については、就労に向けた課題を多く抱え直ちに就労活動が困難な者に対して、日常生活自立、社会生活自立に向けた支援を一体的に実施する事業として重要である。一方で、「支援対象者が少ない」「事業実施のノウハウがない」などを理由として、平成 29(2017)年度の自治体の実施率は 28%に留まっている。

- 自立支援に向けたアセスメントが適切に行われれば、被保護者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。例えば、障害者の就労支援事業を実施している事業者などへの委託など、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の提示や、生活困窮者向けの就労準備支援事業との一体的実施等を推進すること等により実施自治体の増加を図るべきである。

- また、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の意見があった。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。

(5) 就労体験や中間的就労などの就労の場の確保

- 就労に向けて課題を抱える者への支援において、就労の体験を行う場や就労の訓練を行う場の確保は重要であるが、現状では、事業所などの開拓が思うようには進んでいない状況にある。

- 生活困窮者自立支援制度の認定就労訓練事業所においても認定事業所の拡大は共通の課題であるので、両制度連携のもと協働して企業等への協力依頼を行うなど就労体験等の受け入れが可能な企業等の開拓を推進していく必要がある。

- 現行でも、社会福祉法人等において認定等が進んでいるが、他にも様々な

就職困難者を受け入れる支援団体の力を活用し、居場所づくりや個人の特性を理解した専門的な支援なども推進していくべきである。

- また、中間的就労の認定事業所の確保については、受入事業所の経済的インセンティブや支援ノウハウの提供など、受皿となる団体や企業が取り組みやすい環境を整備するような制度づくりについても検討するべきである。
- さらに、個々の生活保護受給者への利用については、アセスメントを含めた利用決定の手続き、利用対象者像の整理等を行い、積極的な活用を図っていくべきである。

(6) 本人の課題に応じた働き方（個別求人開拓）

- 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、当研究会においても受入企業から意見を聞いた際には、「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。このように、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。
- 求人開拓を進めるためには、個人の希望や特性を踏まえた企業選びに加えて、受入企業側の求める人材像もしっかり把握したうえで、本人と企業をマッチングしていく視点も必要になってくる。
- これまでも被保護者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、協力を得られる企業が少なく、求人開拓を進めるためのノウハウがない等により実施自治体数は多くない状況である。
- しかし、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」などの報告があった。
また、農業や地場産業など地域の中で人材が不足している分野への求人開拓を進めることにより、地域の活性化が図られた事例もある。

- こうした受入企業を一つでも多く開拓するため、上記の企業側への採用のメリットを伝えることも含め、ハローワークとの連携により企業等への呼びかけや企業説明会等の取組や、各自治体の先進的な事業例の全国展開、求人開拓に積極的に取り組む自治体への支援等を行うことにより、実施自治体を増やしていく取組を進めていく必要がある。
- また、個々の対象者と企業とのマッチングにあたっては、ハローワークと福祉事務所で、支援対象者の強みや弱みといった特性を情報共有し、その人にあった個別の求人開拓を連携して取り組んでいく必要がある。
- さらに、高齢者であればシルバー人材センターや、障害者であれば障害福祉サービスである就労移行支援事業や就労継続支援事業の活用も積極的に推進すべきである。

(7) 就労後の継続的支援（定着支援）

- 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十分に明記されておらず、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状況である。
- こうしたことから、効果を上げている事業実施例や、障害福祉サービスで実施されている「就労定着支援」といった他事業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を行うとともに、効果的な定着支援に積極的に取り組む自治体への支援等を行うことにより、実施自治体を増やしていく取組を進めていく必要がある。
- また、生活保護受給者等就労自立促進事業により就労した者に対しての定着支援については、同事業のナビゲーターが実施しているが、それに加えて、就労支援員も支援をするなど、ハローワークと福祉事務所が連携した定着支援を実施していく必要がある。

3 就労支援を実施するための体制強化・連携強化

(1) 就労支援員の積極的・有効的活用

ア 就労支援員の役割の強化、資質の向上

- 就労支援を行う場合は、ケースワーカーが支援事業への参加について本人に説明し、同意を得て支援を行うこととしており、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としている。
- しかしながら、自分自身で就職活動を行うことを希望する者や、体調等を理由に就労支援事業への参加意欲が乏しい者などに対しては、就労支援員の支援にまで行き着かない状態になっている。
こうした者に対して、就労支援事業への参加を促すとともに、適切な就職活動が行えるような支援を行うためには、就労支援員の役割を整理し、就労支援員が支援の入り口から対象者に携われるようにすることが望ましい。
- また、就労支援員の役割の強化のためには、就労支援員が適切に配置されていることが必要であるため、未配置の自治体の解消や、配置不足の自治体への増配置の呼びかけ等を行うなど、就労支援員の配置促進が必要である。
- なお、配置の目安とされている「その他の世帯 120 世帯に 1 人」についても、就労支援の範囲の拡大や就労支援員の役割の強化等の方向性を踏まえ、今後、自治体の配置状況を見ながら見直すことも検討されたい。
- さらに、就労支援員の役割の強化とあわせて、就労支援員の資質向上も重要な課題であるため、生活困窮者自立支援制度の就労相談支援員研修との共同実施など、研修の充実や受講推奨も図っていくべきである。

イ ケースワーカーとの連携（組織的な対応）

- 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行いつつながら支援にあたるのが重要であり、就労以外の生活課題も把握し、その生活課題を踏まえながら就労支援を進めていく場合も多い。
- しかし、自治体によっては、就労支援については、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も見受けられる。
- そうしたことから、就労支援事業でのアセスメントや面接相談時にケースワーカーが同席することや、就労支援事業に参加する前のアセスメントや面接相談時に就労支援員が同席するなど、生活支援・就労支援状況の情報共有

などが適切に行われるべきである。

(2) ハローワークとの連携強化

ア 支援内容等の情報共有

- ハローワークと福祉事務所がチーム支援を行う「生活保護受給者等就労自立促進事業」については、就労・増収につながる人も多く、これまでも一定の効果を上げているところであり、引き続き福祉事務所とハローワークが連携のもとで支援を行っていくことが必要である。
- しかしながら、福祉事務所からハローワークに支援を要請する者の中には、求職活動を行う準備がまだできていない者がいるなど、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も見受けられる。
- こうしたことに対しては、個々の対象事例を踏まえて意見交換を行うことが有用である。個別の支援にあたっては、支援にあたる就職支援ナビゲーター、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共有することが不可欠であり、定期的な合同ケース会議の実施など連携強化の取組が求められる。
- また、生活保護とハローワークの両制度について、お互いの担当がお互いの制度を十分に理解していないことも原因の一つであると考えられるため、定期的に相互を対象とした研修会を開催し、制度の趣旨や内容を理解していくべきである。

イ ハローワーク機能の有効活用

- 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。
- 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、就労後の定着支援についても、前述（2（6）、（7））のとおり、有効的に活用されるようさらなる連携強化が必要である。
- なお、生活保護受給者向け特定雇用者開発助成金等の活用や定着支援の実施にあたっては、求職者自身が企業側に生活保護受給者であることを知られたくないとの意向から活用が図られていない面もあることから、生活保護受

給者以外の就労困難者とあわせた制度とするなど、生活保護受給者であることを明らかにしなくてもよい仕組みを考えるべきとの意見もあった。

(3) 生活困窮者自立支援制度との一貫した支援

ア 理念・支援内容の共有化

- 生活困窮者自立支援制度においても、「経済的自立のみならず日常生活自立、社会生活自立など本人の状態に応じた自立を支援する」とあり、両制度がめざすべき理念は共通するものであることから、生活保護受給者に対する就労支援であっても、生活困窮者に対する就労支援であっても、支援にあたっての目的やその対応方法など共通すべき事柄は多いといえる。

イ 就労準備支援事業の一体的実施、関係・協力機関の共有

- 前述のとおり、就労準備支援事業については、就労に向けた課題を抱える者に対する支援事業として、生活困窮者自立支援制度においても、生活保護制度と同様、実施自治体数の拡大を図っていく必要があり、効果的・効率的な事業実施の観点からも同一事業者への委託などの一体的実施を進める必要がある。
- また、就労訓練、中間的就労を実施する事業者、個別求人開拓による就労先など、関係機関、協力機関の確保についても、両制度共通の課題である。このため、生活保護部門と生活困窮者自立支援部門での企業説明会の実施など、地域の資源開発、関係・協力機関の共有化なども進めていく必要がある。

ウ 支援対象者にかかる情報共有

- 生活困窮者自立支援制度による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や、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ものであるが、生活保護制度から生活困窮者自立支援制度に移行する場合は、連携がうまくいかない場合がある。
- 平成30年6月の生活保護法の改正においても、そのための情報提供規定が設けられたところであり、生活困窮者に該当する者がいる場合については、保護の廃止を行う際に、確実に自立相談支援機関につなげるため、当該機関の相談支援員を紹介するなど、丁寧な対応を行われるように連携をより強化すべきである。

(4) 障害者向け就労支援施策、シルバー人材センター等の活用

ア 訓練・就労先としての活用

- これまでも就労を希望する障害者には、障害福祉サービスである就労移行支援や就労継続支援の活用などが行われてきたところであるが、障害を抱えていても就労が自立した日常生活や社会生活に有用だと考えられる場合については、積極的に活用を図ることが必要である。

- 障害者の雇用に関しては、障害者職業・生活支援センター、ハローワークや都道府県労働局における専門窓口等もあることから、それぞれの機関の業務内容や活用方法の周知など、それらの機関の有効活用が図られるように、すべきである。

- 高齢者に対する就労支援については、多くの自治体では特に本人から希望があった場合に行われてきたが、本人の生きがいや健康の維持等の観点から、意欲や能力がある限り年齢に関係なく働くことができるように支援することが必要である。

- そのため、就労支援員による支援など既存の事業による支援はもとより、シルバー人材センターを積極的に活用するなど、高齢者の就労ニーズに幅広く対応した取組を進めていく必要がある。

- その際、介護分野では、高齢者等の介護未経験者が介護分野へ参入するきっかけを作るとともに、介護分野で働く際の不安を払拭するため、都道府県等において、地域医療介護総合確保基金を活用し、介護に関する入門的な知識・技術を習得するための研修の実施から、研修受講後の介護施設等とのマッチングまでの一体的な支援が進められており、このような施策等についても活用すべきである。

イ 就労事業の委託などノウハウの活用

- 障害者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は参考にするべきである。

- そのため、事業の実施にあたっては、障害福祉サービスである就労移行支援や就労継続支援を参考にして事業内容を構築したり、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、障害福祉サービス事業所を就労支援

事業の実施の委託先として活用したりするなど、十分な活用を図るべきである。

4 就労支援の実施状況の評価

(1) 参加率・就労率など就労支援の評価指標

○ 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」としてきたところである。

○ このうち、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、自治体の判断によって対象者の範囲が異なるなど、就労支援の事業実績を正しく評価する指標となっていないと考えられることから、就労支援に積極的な自治体を正しく評価ができるよう、対象者の設定方法などの見直しを図るべきである。

また、数値の計上方法や、生活保護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、比較・分析できる参考指標の作成も検討すべきである。

(2) 日常生活自立・社会生活自立に関する指標

○ 現在の就労・増収者の割合などの指標は、経済的自立に対する評価は可能であるが、就労に向けて課題を抱える者に対する日常生活自立や社会生活自立に向けた支援については、必ずしも支援効果を十分に測ることができない。

○ そのため、生活リズムの改善やコミュニケーション能力の改善など事業参加者の状態像の変化を把握するような、日常生活自立・社会生活自立の観点からの評価指標の開発も検討すべきである。

(3) 自治体への取組支援

○ 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・効果的に事業を実施している自治体も少なくないため、これらの先駆的な取組が、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を収集し、全国に展開していく必要がある。

○ また、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する支援等も検討すべきである。

- さらに、平成30年6月の生活保護法の改正により都道府県知事は市町村長に対して、被保護者就労支援事業の実施のために必要な助言等ができることとされたところである。各自治体の支援として都道府県全域を対象とした事業実施や、福祉事務所が作成した就労支援促進計画への助言など、自治体を支援する仕組みも検討が必要である。

5 稼働能力の評価、指導指示のあり方

(1) 稼働能力活用の要件について

- 生活保護制度については、「利用し得る資産、能力その他あらゆるもの」を最低限度の生活の維持のために活用することを要件して行われるものであることから、この稼働能力の活用の要件の整理についても重要な課題である。
- 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、によって判断することとなっている。
- これら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おらず、指導指示等を行うか等の判断に苦慮しているとの声もある。
- 本研究会でも、稼働能力の活用の要件について議論をしたが、明確化してほしいとの意見がある一方で、ケースバイケースの判断が必要であることから、要件の明確化は困難であるとか明確化することにより機械的な運用になることを懸念するとの意見もあり、何らかの結論を得るには至らなかった。
- まずは、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の整理や判断を行う場合の留意点などを示すことができないか検討されたい。

(2) 就労支援と指導指示の区分について

- 前述したとおり、稼働能力を活用していないことを前提として行われる指導指示と、本人の意思を尊重することを前提として課題の解消を図り、目的

の実現に向けて支援を行う就労支援とは、同じ「就労の実現」を目的としていても、その趣旨、実施する内容、手順等は異なるものである。

- 例えば就労意欲が見られず稼働能力を活用する意思がないと思われる場合にも、まずは就労意欲が乏しい理由を探りながら就労意欲の喚起から支援を行うなど、指導指示を行う前に、その要因を把握し、その解消に向けて支援を行うことを前提とすべきである。
- 一方で、制度の適正な運用の観点から、明らかに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必要があることから、指導指示についても、各自治体で判断する際の参考となるような事例の整理や調査を行うべきである。
- また、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、就労支援と就労指導の関係性などを含めて通知を整理すべきである。

IV おわりに

- 本研究会においては、平成30年3月の第1回検討会から、7回にわたり、生活保護の就労支援のあり方をテーマとして幅広く議論を行った。
- 本研究会の報告書に記載した事項については、具体的な取組内容まで言及したものもあれば、中長期的な課題として提示した事項もある。厚生労働省においては、研究会で出された意見や本報告書の内容を参考にしつつ、事項によっては更なる研究を行った上で、具体的な対策等につなげていただきたい。
- なお、検討会の中では、ケースワーカーの人材育成や業務範囲のあり方など、本研究会の範疇には留まらないが極めて重要な課題についても言及があった。こうした課題についても、今後、制度のあり方等を議論する場などで検討を深められたい。
- また、生活保護受給者がサービスを受ける側から、サービスの提供者になることで、地域社会の一員としての社会的有用感や自己有用感が醸成される効果が期待されるが、検討の中では、就労を支援するに当たっては、対象者を生活保護受給者に限定するのではなく、高齢者や障害者、生活困窮者など、様々な課題を有した者が、制度の隙間に陥らず包括的に対応できる仕組みを検討すべきとの意見もあった。
- これらについては、現在、その取組が進められている、地域住民や地域の多様な主体が参画する「地域共生社会」の実現の理念とも共通するものであり、より大きな広がりの中で発展することを期待する。

(参考)

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

名簿

池谷 秀登	帝京平成大学現代ライフ学部人間文化学科教授
沖 幹雄	島根県邑南町福祉課長
川瀬 晴美	横浜市南区福祉保健センター生活支援課就労支援専門員
菊池 馨実	早稲田大学法学学術院教授
坂田 弘之	高知市健康福祉部福祉管理課長
下手 忠	広島市健康福祉局地域福祉課保護担当課長
新保 美香	明治学院大学社会学部社会福祉学科教授
田嶋 康利	日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会専務理事
野邊 聡	北海道保健福祉部福祉局地域福祉課主幹

(計9名、五十音順・敬称略)

(参考)

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

開催経過

回数	開催日	議事内容等
第1回	平成30年 3月16日	・生活保護受給者に対する就労支援に関する現状と課題について ・今後の研究会の論点について
第2回	平成30年 6月15日	・第1回の意見等まとめ ・就労支援のあり方について
第3回	平成30年 8月29日	・就労支援のあり方について ・就労支援各事業の対象とすべき者の範囲の明確化（稼働能力の評価）について ・稼働能力の活用が不十分なものに対する有効な指導指示のあり方について
第4回	平成30年 10月19日	◆当事者、支援団体等からのヒアリング ①小林エリコ氏 ②（株）パソナ ③龍岡ケアセンター ④木場職業安定所 ⑤横浜市南区福祉保健センター
第5回	平成30年 11月30日	・これまでの意見を踏まえた課題の整理・対策の方向性について
第6回	平成31年 1月22日	・生活保護受給者に対する就労支援のあり方の見直し・具体的な改善策について
第7回	平成31年 2月19日	・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（案）について