

のであることも注意が必要である。また、「自立計画書」は、プログラム利用者とケースワーカーが、利用者の自立阻害要因や改善のための課題をともに確認し、支援内容の相互理解と利用者の積極的な参加を促す契機となる可能性もある。しかし、この計画書が利用者の自立阻害要因を十分見極めず安易に用いられることになれば、利用者の「取り組み」が不十分と実施機関が認めた場合には、指導指示・保護の停止及び廃止を「検討する」ことができ、事実上の制裁措置となる可能性が今後生じる。

ただし、これを持ってただちに自立支援プログラムを保護廃止のための手段と見るのは一面的といえよう。もともと生活保護法には、「被保護者は、常に能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、生活の維持、向上に努めなければならない」（生活保護法第60条）を規定しており、自立支援プログラムもこの規定上に則ったものであり、これを越えるものではない。厚生労働省が示した「自立支援プログラム導入のための手引」においても、被保護者が生活保護法上に存在する「稼働能力の活用要件を満たし、生活の維持向上等に関する努力義務」を負うとし、自立支援プログラムは、「これらの要件及び義務を明示的に満たすための手段」としている³。さらにこの自立支援プログラムの大前提として、プログラム選定を受けた対象者がそのプログラムに参加するために「十分な説明」に基づく「同意」を前提としており、「同意しない者」はそもそも対象者としていない。「在り方専門委員会」の趣旨から言えば、実施機関による丁寧でねばり強いプログラム参加の支援と、プログラム実施の評価と必要に応じた見直しを行うことが大前提であり、安易な指導指示や保護の停止・廃止は行うべきではない。この点、現在多くの保護実施機関が「稼働能力」を十分な見極めをしないまま、就労が「可」と判断し、安易な就労指導を行っていることを改善させることが「在り方専門委員会」の趣旨であることを理解する必要がある。

なお、「自立計画書」は、すべての自立支援プログラム対象者に求めるものではなく、「生業扶助を支給する場合」など実施機関が必要と認める場合に作成するようになっており、プログラムの内容によっては「自立計画書」を省略することもできるとしている。

さらに懸念されるのは、各自治体の職員配置や社会資源の不足により、個別支援プログラムが「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムなど「就労支援プログラム」が中心となり、若年者・精神障害者・高齢者・元ホームレス・多重債務者などの対象者別のプログラムや、「社会参加活動プログラム」や「日常生活意欲向上プログラム」といった就労以外の個別支援プログラムの取組が不十分となり、事実上「就労支援プログラム」中心の自立支援になるおそれがある。それは、多様な自立のあり方を提示するだけでなく、それを実際の支援実施場面において組織的・システム的に支援を行うとする「自立支援プログラム」本来の趣旨も歪めかねない。「基本方針」によれば、管内の被保護世帯の状況などを把握した上で、「優先的に対応が必要」な点や「地域の社会資源等」の状況に照らし、「早期に実施可能な事項から順に、対応する個別支援プログラムを積極的に整備する」としており、2005年度は、「生活保護受給者等就労支援事業」を先行して取り組み、その他の個別支援プログラムについては、各自治体の判断に任せられ、事実上2006年度以降に本格的実施となる自治体が多いようである。そのため「基本方針」においても、「できる限り多くの被保護者が個別支援プログラムに参加することを目標」にするというように、各自治体の取り組みへの努力を促す程度になっている。本研究に基づき、全国の自治体を対象にした「自立支援プログラムに関するアンケート」（対象自治体：都道府県・政令指定都市・中核市）

³ なお、「手引」では、「支援の見直し及び指導指示の手続」において示した内容では、このプログラムが「被保護者の自立の実現を目的とするものであり、保護費の減額や停止又は廃止を目的とするものではない」と注意を促している。

として、プログラム実施状況や職員体制、実施上の課題等を明らかにするためのアンケート調査を行った。それによると、就労支援に関するプログラムについてはほとんどの自治体で実施されているのに対し、「日常生活自立」や「社会生活自立」に関わる個別支援プログラムの実施は数%にとどまり、多くの自治体では、必要性は感じるものの、①就労支援以外のプログラムのイメージがわからない、②既存の実施体制で行うところがほとんどで手が回らない、③地域に可能な社会資源の乏しい、などの理由に実施できていない自治体が多い⁴。

さらには、必ずしも生活保護被受給者のみを対象としているわけではないが、各自治体で策定されている「ホームレス自立支援等実施計画」や「母子家庭及び寡婦自立促進計画」など既存の支援計画との整合性をいかに図っていくかも課題となる。個別支援プログラムの充実のためには、各自治体が既存の社会資源の積極活用とともに、新たな社会資源（民間支援団体などとの協力・協働なども含め）の創出にも力を注ぐ必要がある。

おわりに

わが国における「自立支援プログラム」は、各国のワークフェア政策と比較すると、就労を義務付けているわけではないという点で、やや緩やかな政策を採用している。ただし、積極的労働市場政策が非常に不十分であること、就労支援以外の多様な支援プログラムや社会福祉サービスをはじめとした社会資源の充実が、事実上先送りされているという点をかんがみると、実施レベルでワークファースト・モデルであると言わざるを得ない。とりわけ、この間の政策動向として注目されるのは、生活保護費及び児童扶養手当給付費の負担金のあり方を見直す動きが活発化していることが、今後のわが国における「自立支援」策の行方を左右するともいえる。2004年11月26日の「三位一体の改革について」政府・与党合意により、この二つの給付費について、「地方関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、平成17年秋までに結論を得て、平成18年度から実施する」とした。これは、生活保護及び児童扶養手当の国の負担金の割合減らし、地方自治体に「権限委譲」の名の下に責任を負わせることをねらいとしていた。これを受け、政府は2005年4月に「生活保護及び児童扶養手当に関する関係者協議会」を設置し、数度にわたる議論を重ねている。とりわけ11月4日の第6回会合では、厚生労働省から生活保護及び児童扶養手当の国庫負担率を現行の4分の3から2分の1へ引き下げる提案がされた。その一方で、住宅扶助、教育扶助、さらには出産扶助などを自治体に「権限委譲」し、自治体の独自基準を設けるとともに財源を地方の一般財源に求める内容の提案を行った。これに対する地方自治体の反発は強く、「生活保護事務を国に返上する」とまで主張している。結果としては、負担割合の見直し等の改革は、地方自治体の反発を招き先送りされることになったが、今後仮に地方への負担割合の変更が行われれば、厳しい財政状況にある地方自治体の「負担感」は強く、露骨な負担金抑制のための「適正化」に流れることが容易に予想しうる。そうなれば、「出口」としての自立支援プログラムは、いっそう就労支援に偏重し画一的・機械的な対応となり、「適正化」を強化するための手段とされる可能性も出てくる。

しかし、この間の我々の貧困・低所得者層に対する自立支援に関する研究グループによる研究活動で得られた知見は、単に経済的給付や就労の場の確保や職業能力の開発といった就労支援のみでは対象者の社会的自立を図る事はできず、健康の管理や生活の改善、安定した住居の確保、安心して働ける社会資源の確保、家族や友人あるいは地域などの社会関係の再構築など総合的・

⁴詳細は、総括研究報告2「自立支援プログラムに関するアンケートの調査報告書」を参照。

重層的な支援の必要性である⁵。そのためには就労支援策の充実とともに、社会福祉サービスや労働政策の充実が欠かせない。また、関係諸機関や当事者支援グループ、非営利組織などの民間団体などと実施機関が連携していくことも必要である。今後、本格化する就労支援以外の個別支援プログラムの充実なども含め、現場の実践的なレベルでの自立支援の開発・評価が重要になってくる。それは、現在の生活保護受給者が高齢、傷病・障害、母子といった社会的ハンディキャップを抱えた層が9割をしめる状況において、その自立阻害要因を個々のケースに即して把握し、個別性に依拠した多様な支援内容を必要とする。それは就労による「自立」（＝保護廃止）をゴールとするのではなく、自己の生活の主人公として誇りと尊厳を保ち、地域社会の一員としての役割を果たしうる社会的存在として支援することが重要だと考える。

この自立支援プログラムを実質的な「自立支援」としていくための課題を最後に指摘したい。第一は、本人の自発的なプログラム参加とケースワーカーとの協働関係の構築である。プログラム策定段階からの対象者の参画を導入し、ともにつくりあげる自立支援プログラムとなることが、プログラム利用者の信頼と自発性を促し、プログラムのさらなる成果にも結びつく。第二は、ケースワーカーなどの専門性の強化と実施体制の改善を行うことである。この間行ったいくつかの自治体でのヒアリング調査では、現行の職員配置のままで行う「自立支援プログラム」には限界があることなどが担当者などから出される意見である。現業員経験のない査察指導員が4分の1以上をしめる中で、専門的な支援が困難な状況が、現在の福祉事務所にはある。また、地方分権推進一括法により、これまで「定数」とされていた福祉事務所の現業員が「標準数」に改められたために、基準が曖昧となり自治体によってはさらなる業務過多となっている状況にある。専門性の強化に加え、実施体制の改善も必要となる。第三は、第三者評価も含むプログラムの外部評価の導入である。生活保護以外の社会福祉分野では、自己評価・第三者評価が先行して進められているが、権利性が一番必要となる生活保護分野においても第三者評価などの外部からの客観的な評価が今後必要になってくるであろう。

文献

Peck, Jamie “Workfare States” The Guilford Press, 2001.

埋橋孝文（1997）『現代福祉国家の国際比較－日本モデルの位置づけと展望－』日本評論社。

小沢修司（2003）『福祉社会と社会保障改革－ベーシックインカム構想の新地平』高菴出版。

厚生労働省編（2003）『世界の厚生労働 2003－海外情報白書』TKC出版。

宮本太郎（2004）「第12条 就労・福祉・ワークフェア－福祉国家再編をめぐる新しい対立軸－」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会、215-233。

丹波史紀（2004）「わが国におけるひとり親家庭へのワークフェア政策の動向と課題」『総合社会福祉研究』25、101-110。

山田壮志郎（2003）「ホームレス対策の三つのアプローチ－「就労自立アプローチ」への傾斜とその限界性－」『社会福祉学』44（2）、24-33。

※本稿は、社会福祉学会東北部会第5回研究大会（2005年7月17日）での研究発表に基づき、社会福祉学会東北部会『東北の福祉』（2006年6月刊行予定）へ寄稿したものを加筆・修正した。

⁵ この間、貧困・低所得者層に対する共同研究を行っているが、その研究成果としては、丹波史紀（2004）や、山田壮志郎（2003）などがある。

自立支援プログラムに関するアンケート 調査報告書

自立支援プログラム開発研究会

2006年2月

Ⅰ 調査の概要

I 調査の概要

1 調査の趣旨と目的

(1) 調査研究の趣旨

近年、生活保護制度見直しに関する議論が活発化している。特に、2003（平成15）年8月より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」（以下、「在り方専門委員会」）での議論がスタートして以来、様々な立場からの論議が深められた。平成16年12月には専門委員会による報告書が提出された。この報告書自身は、生活保護制度全般に関わる内容を含み、生活保護基準の水準、各種加算のあり方、保護施設など、広範にわたったが、特に今後の生活保護行政の実施に関わっては、自立支援プログラムの実施が促された。これまで「経済給付中心」と言われた生活保護の運用に加えて、「①被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための『多様な対応』、②保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための『早期の対応』、③担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための『システム的な対応』」（「在り方専門委員会」報告書）という3つの柱による自立・就労支援策の充実を制度見直しの要とし、実施されたのが「自立支援プログラム」である。同報告書に基づき、厚生労働省から「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（2005年3月31日）が出され、各自治体に向けたプログラム策定の具体化を促した。

こうして2005（平成17）年4月から自立支援プログラムは各自治体において実施されることとなった。ただし、その具体化は、管内の被保護世帯の状況などを把握した上で、「優先的に対応が必要」な点や「地域の社会資源等」の状況に照らし、「早期に実施可能な事項から順に、対応する個別支援プログラムを積極的に整備する」としており、平成17年度は、「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムを先行して取り組み、その他の個別支援プログラムについては、各自治体の判断に任されている。

本調査研究は、実施され始めた自立支援プログラムの進捗状況を確認し、厚生労働省が示した各種のプログラムの実施状況、自立支援プログラムの実施運営体制、実施上の課題を把握し、今後の総合的・重層的な自立支援プログラムの開発研究に貢献することを目的としている。

(2) 調査の目的

本研究は、平成17年度より実施されている自立支援プログラムに関し、個別支援プログラム別の実施状況、「日常生活自立」「社会生活自立」など就労自立以外のプログラムの実施状況と課題、さらには自立支援プログラムの運営実施体制などについて、各自治体の取り組み状況を把握し、自立支援プログラムの実施上の意義や課題を析出するために、「自立支援プログラムに関するアンケート」とし、都道府県・政令指定都市・中核市を対象にした全国調査を実施した。

2 調査の方法

①実施時期：2005年8月3日～2006年1月20日

都道府県	2005年8月3日～11月30日
政令指定都市・中核市	2005年10月20日～2006年1月20日

②実施方法：郵送法によるアンケート調査（アンケート用紙は巻末資料3参照）

③調査対象：都道府県・政令指定都市・中核市の全ての地方公共団体＝98団体

都道府県	47団体
政令指定都市	14団体
中核市	37団体

※都道府県については、政令指定都市を除いた各団体の状況についての回答を求めた。

④調査組織

<自立支援プログラム開発研究会>

丹波 史紀 福島大学行政政策学類助教授（研究代表者）

山田 壮志郎 岐阜経済大学経済学部専任講師

下村 幸仁 会津大学短期大学部助教授

⑤回収率

	配布数	回収数	有効回収数	有効回収率
都道府県	47件	47件	46件※	97.9%
政令指定都市	14件	14件	14件	100%
中核市	37件	34件	34件	91.9%
合計	98件	95件	94件	95.9%

※千葉県については、政令指定都市・中核市を除く31市、7健康福祉センターを対象にし、全県下の実施機関にアンケート用紙を配布して頂き、その結果をご回答頂いた。この回答では、団体としての回答ではなく、各実施機関の回答を得た。そのため、千葉県については有効回収数には含めず、別に回答結果を示した。

3 調査結果の概要

(1)「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムはほぼ全ての自治体で実施。就労支援プログラムが優先的に実施される一方で、他の個別支援プログラムの実施率は低調。

厚生労働省が示した11の個別支援プログラムのうち、①「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムを「実施している」（以下「実施」と略）と回答している団体は、都道府県で97.8%、政令指定都市・中核市で95.8%と、94団体中91団体と全体として95%以上という最も高い実施率であった。これは、厚生労働省が「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（社援発0331003号・平成17年3月31日）において、「平成17年度当初から実施される生活保護受給者等就労支援事業は・・・全ての実施機関において活用可能な事業であり、実施機関においては、まず本事業の実施に向け早急かつ優先的に取り組むこと」としたことを反映したものであることが見てとれる。

また、②福祉事務所における就労支援プログラムに対する回答では、「実施」「実施予定」を合わせると都道府県が約50%（「実施」23.9%、「実施予定」28.3%）、政令指定都市・中核市が約65%（「実施」50.0%、「実施予定」14.6%）と、「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムに次いで高かった。これは都道府県に比べ政令指定都市・中核市の方が実施率は高かった。

その他、比較的实施率が高かったのは、③福祉事務所における若年者就労支援プログラム（都道府県2.2%、政令指定都市・中核市8.3%）、④「精神障害者退院促進支援事業」活用プログラム（都道府県8.7%、政令指定都市・中核市6.3%）、⑩元ホームレス等居宅生活支援プログラム（都道府県2.2%、政令指定都市・中核市6.3%）であった。しかしいずれも実施率が1割にも満たない状況であった。

一方、⑦高齢者健康維持・向上プログラムと⑪多重債務者対策プログラムについては、「実施している」と回答した団体が全くなかった。

このように、就労支援プログラムに関する個別支援プログラムは相対的に実施率が高く、特に多くの団体で「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムを優先している傾向が見られた。その一方で、「日常生活自立」や「社会生活自立」に関する個別支援プログラムの実施は1割に満たず、「実施予定」を合わせても2～3割程度と実施に前向きな団体が少ないことがうかがえた。

(2)福祉事務所担当コーディネーターを新たに職員配置したのは15%程度。そのほとんどが嘱託職員で対応していた。

福祉事務所等の就労支援コーディネーター、いわゆる「福祉事務所担当コーディネーター」は、各福祉事務所における査察指導員又は就労支援のための専任の職員を配置する就労支援員が主に担うことになっている。本調査では、福祉事務所担当コーディネーターの配置について回答を求めた。

「新たに職員を配置した」と回答したのは、全体の15%程度にとどまり、ほとんどの

団体が「既存の職員が兼務している」ことが確認できた。また、「新たに職員を配置した」と回答した団体のほとんど（14団体中13団体）が嘱託職員で対応していた。

（3）就労支援プログラム対象者の選定基準には、実際の運用において自治体ごとの違いが見られた。

就労支援プログラムの対象者を国は、①稼働能力を有する者、②就労意欲がある者、③就職にあたって①及び②以外の阻害要因がない者、④事業への参加に同意している者、という4つの条件の全てを満たし、かつ職業安定所との連携による事業の活用が効果的な者を選定基準としている。

本調査では、この国の示す4条件を選定基準として答える団体がほとんどであった。ただし実際の運用では、自治体ごとに様々な選定の仕方に工夫をこらしていることが確認できた。その特徴としては、①国の示す選定基準では、条件を満たす者が少ないなどの理由により条件を多少緩和して選定している、②現実的な就労可能性の高い年齢層や保護受給期間が比較的短い者などを選定基準としている、③「同意書」の徴収なども含め対象者の同意を重視している、などであった。

ちなみに、対象者選定のために独自の会議を行っているのは、全体の約3割であった。

（4）自治体独自の個別支援プログラムの実施もいくつかの団体で確認できた。

国の示した11の個別支援プログラム以外にも、自治体独自に支援プログラムを策定している団体がいくつか確認できた。独自の個別支援プログラムを「実施」もしくは「実施予定」と回答したのは、全体の約1割存在し、都道府県で約15%、政令指定都市・中核市で約10%であった。

その内容は、各自治体の地域特性や被保護者の状況などにより多岐にわたるが、長期入院患者の退院を促進するもの、母子世帯の母の就労を促進するもの、アルコール依存症患者を対象とするプログラムなどを「実施」もしくは「実施予定」とする団体が複数見られた。

（5）自立支援プログラムの導入そのものの必要性は認めるものの、実際の実施には様々な困難を抱えている。

本調査では、自立支援プログラムの導入に対し、各団体がどのように受け止めているのかを確認するため、自由記述による回答を求めた。

その結果、自立支援プログラムの導入そのものについては、ほとんどの団体がその意義や必要性を認めていた。

ただし、実際の実施になると、様々な理由によりその実効性のある実施に困難を感じている団体がほとんどであった。具体的には、社会資源の確保、関係機関との調整、財源の不足など外在的な理由によるもの、職員不足や業務量の増加、職員の専門性など内在的な

理由によるものが主な理由であった。

またいくつかの団体からは、自立支援プログラムが実効性のある内容にするため課題をあげるものもあった。具体的には、標準ケース数の見直し、国からのモデル提示の必要性、プログラム実施のための財源措置、対象者の就労意欲を喚起するための措置、一般施策の充実などの意見があった。

(6) 支援を行う福祉事務所職員の経験年数の低さなどもネック

本調査では、自立支援プログラムを実際に行う実施機関の職員体制の現況などについても回答を求めた。

それによると、現業員全体に占める新人現業員の割合は、22.5%であり、約5人に1人が新人現業員であった。また、現業員の平均経験年数について聞いたところ、一番低い団体で11ヶ月、一番高い団体で7年7ヶ月という開きがあった。全体の平均経験年数は約2年2ヶ月となっていた。他方、現業経験のない査察指導員も、全体で21.8%をしめ、こちらにも現業員同様、約5人に1人が現業経験のない査察指導員という状況であった。

こうした職員の経験不足や十分な専門性が保てないことが、自立支援プログラムの具体化にネックになっているという意見もあった。

4 考察

(1) 本調査の意義

①非常に高い回収率

今回の「自立支援プログラムに関するアンケート」は、全体で約95%という非常に高い回収率となった。特に都道府県と政令指定都市については、すべての団体から回答を得ることができた。自治体に対するアンケート調査であり、対象が約100程度に限られているとは言え、この回収率の高さは特筆されてよい。自立支援プログラムの実施に対し、各自治体が強い関心を示していることがうかがえる。調査結果からも明らかなように、自立支援プログラムの意義を認めつつも、実際には様々な実施上の課題を抱えていることが背景にあると思われる。

②本調査の3つの意義

本調査は以下の3つの意義があると考えられる。

1. 自立支援プログラムの初年度における実施状況を確認できたこと。
2. 個別支援プログラムごとの実施状況を確認できたこと。
3. 自立支援プログラムを実際に運用する上でのそれぞれの自治体が抱える課題を確認できたこと。

本調査は、自立支援プログラムの初年度における調査であるため、実施機関がプログラムの具体的な策定段階にあることなどの理由から、有意義な回答が得られるかという心配

もあった。そのため、調査項目をなるべく限定し、現時点で確認できることだけに絞ってアンケートを行うことにした。

得られた調査結果は、当初の懸念とは逆に、非常に高い回収率、個別支援プログラムの実施状況の違い、自由記述欄に詳細に書かれた各自治体の感じているプログラム実施上の課題など、自立支援プログラムの実情に関する貴重な知見を得ることができた。

③本調査の限界

ただし、本調査にも限界や弱点がないわけではない。

今回の調査は、自立支援プログラムの初年度における各自治体の実施状況をまず確認することを主眼にしているため、具体的な支援実施場面にまで踏み込んだ内容にはなっていない。自立支援プログラムはこれまでの職員個人の経験や努力に依存せず、「システム的な対応」を行うことをねらいとしているが、そうした組織的な対応がどのように行われているのかなど、内容にまで調査を行うことはできなかった。

また、調査の第1段階では、自立支援プログラムを実際に実施する各福祉事務所ではなく、都道府県段階を対象としたため、回答をもらった団体の中にも、実際にはそれぞれの実施機関により実施状況に違いがあることなどから、回答しにくいというご意見もいただいた。そのため、それぞれの実施機関ごとの取組状況を確認できるものにはなっていない。この点、第2段階では、政令指定都市・中核市にまで調査対象を広げたため、その限界は若干補うことができた。ただし今後は、自立支援プログラムの実施も本格化してくれば、全国に約1200ある福祉事務所を対象にした調査も考えられるであろう。

アンケート調査そのものに関わっては、設問を極力簡略化したために、設問への回答に矛盾が見られるものもあった。これは調査票作成段階におけるわれわれのミスであり、お詫び申し上げます。

(2) 仮説の検証

①就労支援プログラム偏重は予想通り

本調査では、われわれが予想したとおり、就労支援プログラムが優先して実施されていることが確認できた。特に「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムが優先的に実施されていることが調査結果としてはっきりあらわれた。

この点は、厚生労働省も生活保護受給者等就労支援事業を優先的な対象とし、他の個別支援プログラムについて各実施機関の積極的な実施を促す程度になっており、こうしたことが反映した結果といえよう。

②就労支援以外の個別支援プログラムの実施は予想以上に低調

一方で、他の就労支援プログラム以外の個別支援プログラムの実施率は、われわれが想定していた以上に低く、非常に低調なものであることが確認できた。自立支援プログラム

は、これまでの「経済的自立＝自立」としてきた自立観を、「日常生活自立」や「社会生活自立」を含む多様なものとして捉えたことに積極的な意義があると評価されていたが、実際の実施状況を見るとこうした就労支援以外の個別支援プログラムが非常に低調であり、多様な自立のあり方を追求するものになり得ていないと評価せざるを得ない。

③多岐にわたる自治体独自の個別支援プログラム

さらに今回の調査では、厚生労働省が示す11の個別支援プログラムの他に、自治体独自の個別支援プログラムの策定状況を確認したが、自治体独自の多岐にわたる個別支援プログラムの実施が確認できた。この点では、それぞれの地域特性や、管内の被保護者がおかれている状況をふまえ自治体独自の個別支援プログラムを策定しようという積極的な姿勢を感じることができた。

(3) 今後の課題

以上の点をふまえ、今後の研究上の課題を整理する。

①自立支援プログラムの本格実施は平成18年度以降

平成17年度は、「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムが優先的に実施されたが、他の個別支援プログラムも含め、本格的な実施は平成18年度以降ということになるであろう。その際、就労支援プログラム以外の個別支援プログラムの充実が、今後の自立支援プログラムを評価する上で重要なメルクマールとなる。今回得られた自治体が抱える支援プログラム実施上の課題を十分吟味し、有効な自立支援プログラムの策定に向けた検討を進めていく必要があるであろう。

その点で、実施機関が抱えている運用上の課題をどう克服していくか、地域の社会資源をどうネットワーク化していくかを検討していく必要がある。例えば、今回の調査では福祉事務所と職業安定所との連携に課題を感じる団体も存在した。これまで十分連携・協力がはかれていなかった職業安定所とどう連携をはかっていくのか。福祉事務所及び職業安定所それぞれに配置されたコーディネーターの取組状況などを把握し、課題を検証することも必要であろう。

②各実施機関の取組状況を共有化する必要性

こうした課題を克服する一つの手だてとして、各実施機関の取組状況を共有化し、それぞれの実施機関の状況に応じた効果的な自立支援プログラムの運用方法を具体化していくことも必要になってこよう。そのためには一つ一つの事例を丹念に分析し、被保護者の社会的自立にはどのような支援が効果的であるかという事例検討を積み上げていくことが回り道のように一番有効であると考えられる。

同じ自立支援プログラムといっても、それぞれの実施機関によりその内容には多様さがあ

らわれることは当然である。都市部と地方、被保護者のおかれている状況の違い、実施体制の現状など、地域の実情に応じた効果的なプログラムの実施が必要であり、取組の共有化は、自立支援プログラムの内容を豊かにすることにもつながる。

③国や都道府県の役割

自立支援プログラムの充実、何よりも実施機関の創意工夫をこらした取組みが重要である。他方、効果的なプログラムを実施するためには、国や都道府県の役割も重要となる。

いくつかの団体からは、財政的な措置も含めた実施体制の強化を国に訴えるものもあった。郡部など地方の実施機関の中には、わずか数名で管内の被保護者を対象にしなければならず、その組織的取組みに限界を感じている所も少なくなかった。こうした点では、都道府県が、それぞれの実施機関の取組みを支援するための事例集の作成や手引きの作成など、実施機関が効果的な自立支援プログラムを運用できるための組織的な支援も必要になってこよう。また、国も個別支援プログラムの策定を実施機関任せにするだけでなく、教訓的な取組みを行っている自治体の取組みを紹介するなどし、全国の実施機関が自立支援プログラムを定着・発展させるための支援も欠かせない。さらには自立支援プログラムの充実・発展を支えるための抜本的な財政措置も必要であろう。

④自立支援プログラムのモデルづくり

アンケートで回答した多くの団体が、自立支援プログラムの具体化に困難を感じていた。その一つに、就労支援以外の「日常生活自立」や「社会生活自立」などの自立に向けた支援内容のイメージが持ちにくいことや、厚生労働省のリーダーシップ等による詳細な事例やモデルの提示を期待するものが少なくなかった。

もちろん、それぞれの実施機関の積極的なプログラム策定が求められるものの、アンケートの回答からもわかるように、自立支援プログラムの実施に対し様々な課題を抱えているのが現状である。事例の積み上げや教訓化を図り、地域の社会資源の活用やネットワーク形成など、具体的な自立支援プログラムのモデルを提示することも実施機関から期待されていることの一つであろう。この点で、自立阻害要因の詳細な分析と、阻害を取り除き自立へ被保護者が踏み出すための支援方法の開発が求められていると考える。

本研究は、そうした自立支援プログラムのモデル開発をねらいとしている。研究1年目におけるこの度の調査は、自立支援プログラムの実施上の課題を把握することができ、我々の研究における役割や課題を確認することもできた。今後我々の研究が、実施機関や関係諸機関と協力し、効果的な自立支援プログラムのモデル化の一助になれば幸いである。

II 調査結果

Ⅱ 調査結果

1 個別支援プログラムの実施状況（問1）

【要旨】

- (1) 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムは都道府県、政令指定都市・中核市ともに、95%以上の実施率であり、最も実施率が高かった。
- (2) 福祉事務所における就労支援プログラムは、2番目に高い実施率であったが、政令指定都市・中核市の方が、都道府県に比べて実施率が高かった。
- (3) その他の個別支援プログラムについては、いずれも実施率は1割に満たなかったが、就労支援を伴わないプログラムに関しては特に、都道府県の方が、政令指定都市・中核市に比べて実施率が高い傾向にあった。
- (4) 厚生労働省の例示にない独自の個別支援プログラムの実施率は低かったが、長期入院患者、母子世帯の母、アルコール依存症患者などを対象としたプログラムが、相対的には多く実施されていた。

ここでは、各都道府県・政令指定都市市・中核市における個別支援プログラムの調査時点での実施状況についてみる。

調査票では、厚生労働省が例示する11のプログラム（①「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム、②福祉事務所における就労支援プログラム、③福祉事務所における若年者就労支援プログラム、④精神障害者就労支援プログラム、⑤社会参加活動プログラム、⑥日常生活意欲向上プログラム、⑦高齢者健康維持・向上プログラム、⑧生活習慣病患者健康管理プログラム、⑨「精神障害者退院促進支援事業」活用プログラム、⑩元ホームレス等居宅生活支援プログラム、⑪多重債務者対策プログラム）を「1 実施している」「2 実施予定」「3 実施していない」の3つの選択肢から回答してもらった¹。また、その他、厚生労働省が例示した個別支援プログラム以外で独自に実施しているものがあるかどうかについても、同様の選択肢によって回答してもらった。

¹ 千葉県は、調査票を県庁宛に送付したところ、管内の福祉事務所に照会していただき、福祉事務所別に回答用紙を返送していただいた。ただし、全体の統一性を確保するため、統計上は欠損値扱いとなっている。なお、千葉県内の38福祉事務所に対する県本庁からの照会結果によれば、「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムの実施率は10%、その他、福祉事務所における就労支援プログラム、元ホームレス等居宅生活支援プログラム、独自に実施する個別支援プログラムの実施率が、それぞれ2%であった。詳しくは、巻末の資料1を参照。

図1-1 個別支援プログラムの実施状況(都道府県)

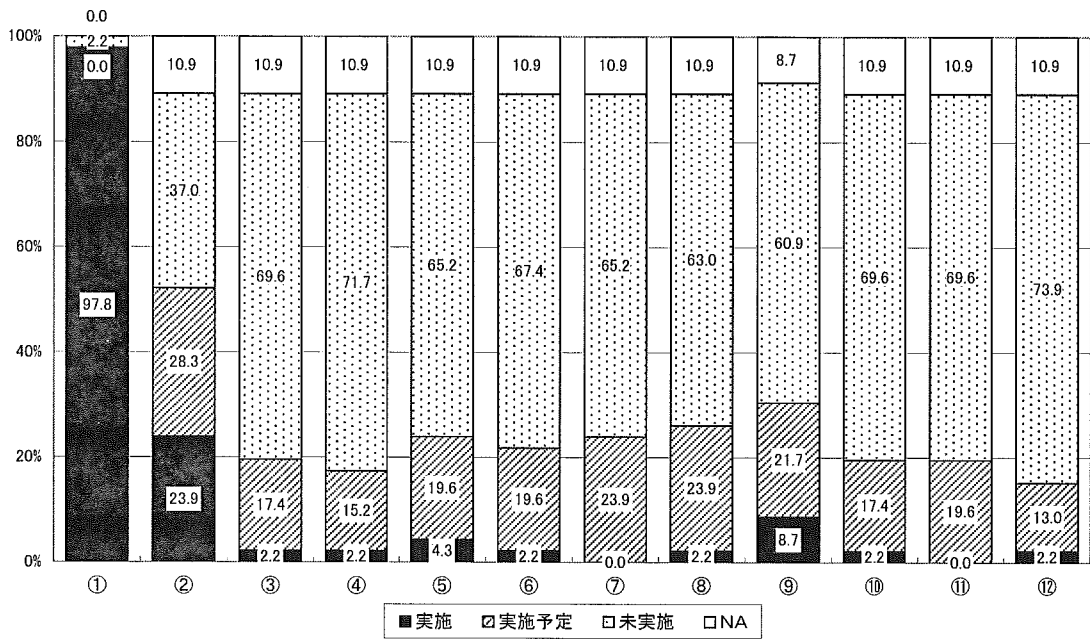
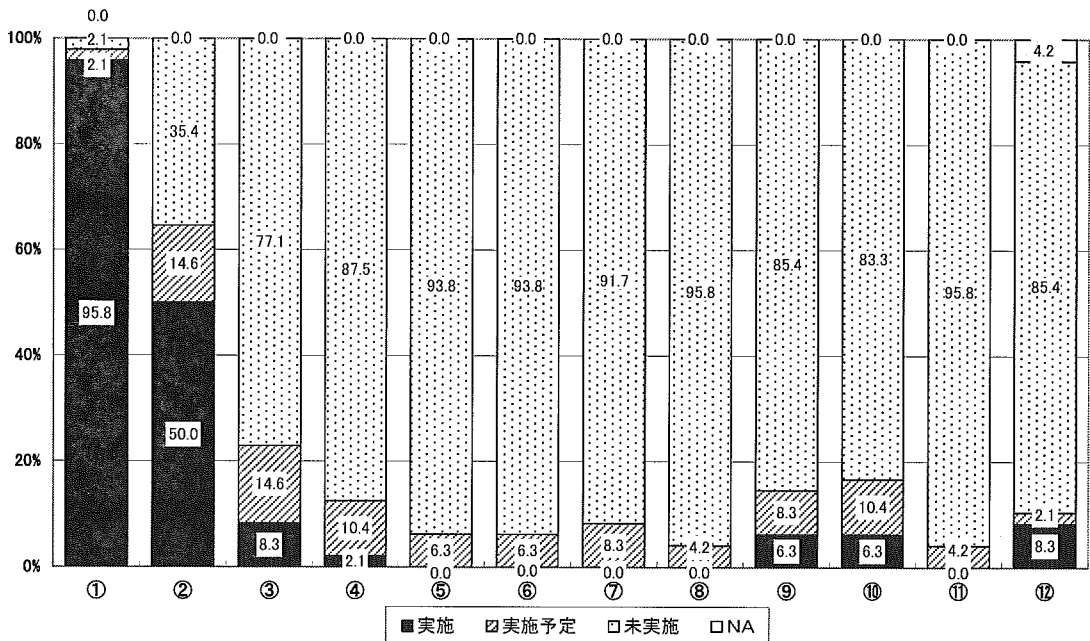


図1-2 個別支援プログラムの実施状況(政令指定都市・中核市)



(1) 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム

「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムを「実施している」と回答した団体は、94団体中91団体に上った（96.8%：都道府県97.8%、政令指定都市・中核市95.8%）。他の個別支援プログラムと比較しても際立って高い実施率となっている。

厚生労働省は、自立支援プログラムの導入にあたって通知した「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（社援発0331003号・平成17年3月31日）の中で、「平成17年度当初から実施される生活保護受給者等就労支援事業は…全ての実施機関において活用可能な事業であり、実施機関においては、まず本事業の実施に向け早急かつ優先的に取り組むこと」とした。調査結果は、厚生労働省のそうした意向が反映されたものとみてよいだろう。

実施していると回答した団体
略

実施予定と回答した団体
略

図1-3 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム(都道府県)

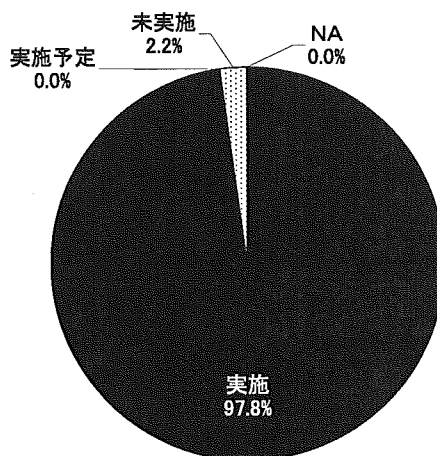
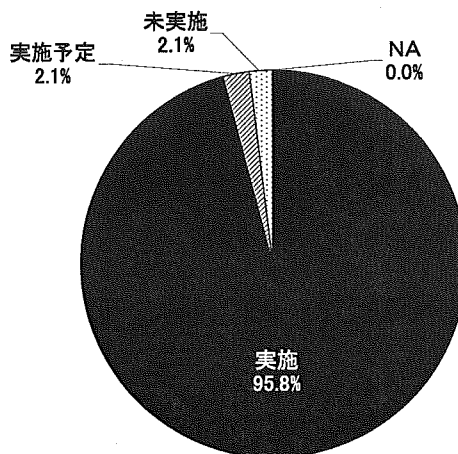


図1-4 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム(政令指定都市・中核市)



(2) 福祉事務所における就労支援プログラム

福祉事務所における就労支援プログラムを「実施している」と回答した団体は、35団体(37.2%)であった。選択肢として示した個別支援プログラムの中では、「生保護受給者等就労支援事業」活用プログラムに次いで高い実施率を示した。

ただし、都道府県と政令指定都市・中核市とでは、その進捗状況に若干の違いが見られた。すなわち、都道府県では同プログラムを「実施している」と回答したのが23.9%であったのに対し、政令指定都市・中核市では50.0%と、半数近くの団体において既に実施されていた。稼働能力を有する被保護者の割合など、各地域の特性によって選択されるプログラムに違いが出てくるのは当然であるが、全体的な傾向として、都道府県よりも政令指定都市・中核市の方が同プログラムに積極的に取り組んでいることがうかがえた。

実施していると回答した団体

茨城県 東京都
 神奈川県
 長野県 静岡県
 京都府 広島県
 徳島県 愛媛県
 熊本県 沖縄県
 札幌市 川崎市
 横浜市 京都市
 神戸市 広島市
 北九州市
 福岡市 郡山市
 横須賀市
 相模原市
 富山市 浜松市
 堺市 高槻市
 東大阪市
 姫路市 岡山市
 倉敷市 福山市
 高松市 高知市
 大分市 宮崎市

実施予定と回答した団体

略

図1-5 福祉事務所における就労支援プログラム(都道府県)

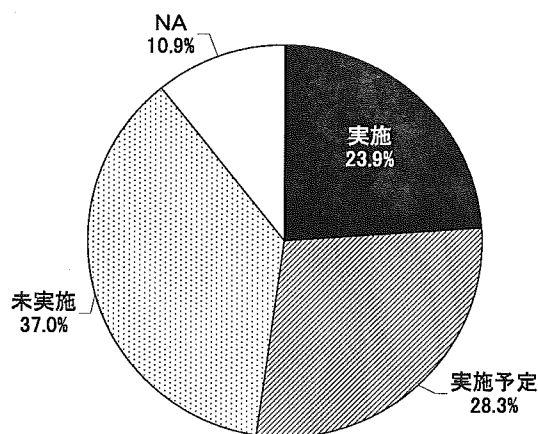
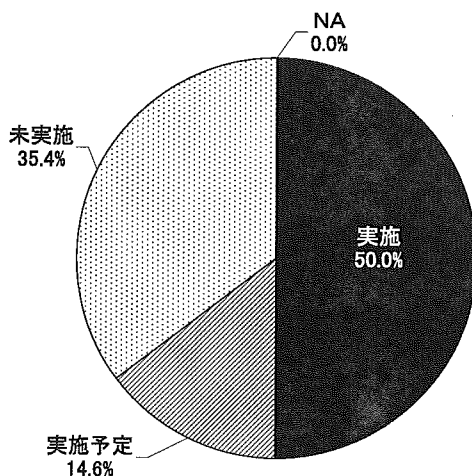


図1-6 福祉事務所における就労支援プログラム(政令指定都市・中核市)



(3) 福祉事務所における若年者就労支援プログラム

福祉事務所における若年者就労支援プログラムを「実施している」と回答したのは5団体(5.3%)、「実施予定」と回答したのは15団体(16.0%)であった。「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムや、福祉事務所における就労支援プログラムと比較すると、その他の個別支援プログラムの実施率の低さが目立つが、福祉事務所における若年者就労支援プログラムも同様であった。

ただし、都道府県と政令指定都市・中核市では若干の傾向の違いが見られた。「実施している」と回答したのは、都道府県で2.2%であったのに対し、政令指定都市・中核市で8.3%であった。現在のところ、福祉事務所における若年者就労支援プログラムは都市部でより積極的に取り組まれていると見ることができる。

実施していると回答した団体

茨城県
札幌市
横浜市
浜松市
倉敷市

実施予定と回答した団体

青森県
岩手県
福島県
群馬県
埼玉県
石川県
愛知県
奈良県
仙台市
大阪市
宇都宮市
船橋市
岡崎市
堺市
宮崎市

図1-7 福祉事務所における若年者就労支援プログラム(都道府県)

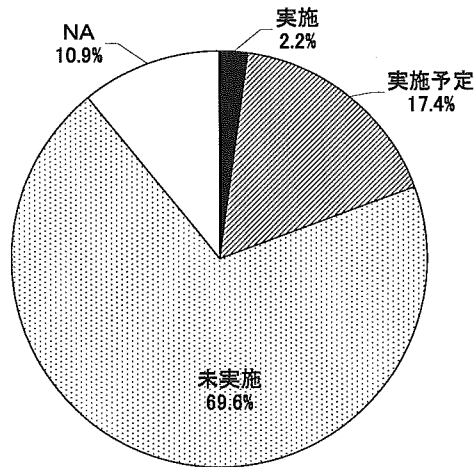
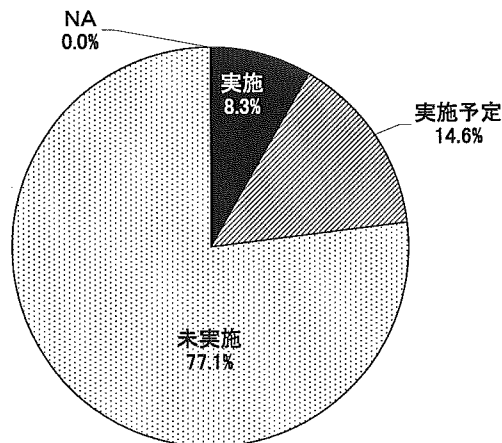


図1-8 福祉事務所における若年者就労支援プログラム(政令指定都市・中核市)



(4) 精神障害者就労支援プログラム

精神障害者就労支援プログラムを「実施している」と回答したのは2団体（2.1%）、「実施予定」と回答したのは12団体（12.8%）であった。

都道府県、政令指定都市・中核市別に見ると、「実施している」と回答したのは都道府県で1団体（2.2%）、政令指定都市・中核市で1団体（2.1%）、また「実施予定」と回答したのは都道府県で7団体（15.2%）、政令指定都市・中核市で5団体（10.4%）であり、ほぼ同様の傾向であったと見ることができる。

実施していると回答した団体

長野県
横須賀市

実施予定と回答した団体

岩手県
福島県
群馬県
埼玉県
石川県
愛知県
奈良県
大阪市
宇都宮市
船橋市
岡崎市
宮崎市

図1-9 精神障害者就労支援プログラム(都道府県)

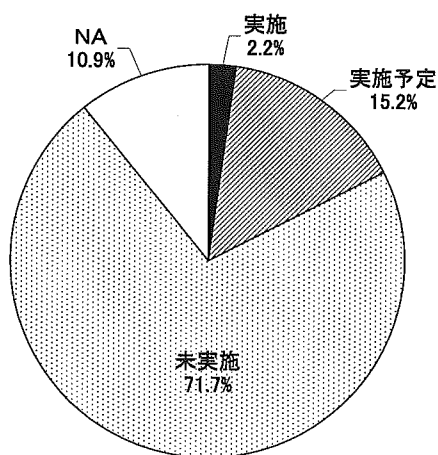


図1-10 精神障害者就労支援プログラム(政令指定都市・中核市)

