

<社会的入院・精神科の長期入院者ケースについて>

なかなか成果はでていない。年1回入院患者の実態調査を行い、治療状況や手持ち資金の状況調査をしているが、病院内にいる人になかなか保護課だけの判断はできない。退院促進事業もなかなか難しい。むしろ就労の可能性の高いところを重視しているのが現状。

<来年度以降の取り組み、その他>

母子世帯、精神障害者のプログラム。処遇上・就労促進のためのプログラムを検討中。その他ニート、ホームレスの就労促進プログラムなども考えている。17年度で効果が上ったものは継続、状況によって工夫していきたい。

7事業全てに国からの補助金が入っている。プログラム作成、就労支援員派遣などについては10割、その他については5割（セーフティネット補助金）。

H17より各区に自立支援担当係長が新設された。査察指導係長は保護課内。コーディネータは自立支援担当係長が担っている。（簡単な組織図の提供あり）

<福祉的就労>

障害者や一般的な就労が困難なケースなどについては、この6つのプログラムの対象外。労働部局との連携としては、無料紹介所に事業委託しているものもある。事業の半分以上は介護事業。NPO等が入っていない。

被保護者就労支援事業は上限18万円。1ヶ月3万または給料の3分の1が上限。20-40時間の短時間労働を半年ないし1年継続した場合への補助金。

<緊急要保護業務センターについて：小倉氏説明>

（最初に全般的な保護状況の説明－資料参照）16年度分を作成中なので、速報値を報告。保護40.6%と、国の5倍。相談のうち約3分の1が申請。

緊急保護業務センターはH16年4月に開設し、5月より業務実施。従来各区での行路病者の対応にロス（重複）があり、その適正化のために24区の緊急要保護業務センターを立ち上げた。実施機関との関係があるが、更生相談所（西成）の分室と位置づけている。更生相談所の副所長がセンターの長を兼ねるという形。経理1、庶務6名、査察係長2名、ワーカー11名、非常勤嘱託5名。その他に訪問調査、長期入院患者の実態調査などのための調査室を設け、OBを中心とした嘱託23名で構成。ケースの業務は、新規、変更、退院後相談の3グループで実施。H16中に対応した行路病人9736件のうち、西成42.2%、中央区10.1%、浪速区8.6%、北区8.1%、次いで天王寺区、都島区。ホームレスの多い西成、繁華街・公園のある北区などが多い。H15は1.5万件近くあったので、6000人減少したことになる。過去にも多いときは1.9万件もあった。業務集中によって重複が避けられたのではないかと思う。H15とH16で数字が大きく変わっている所としては、北区で3分の1に減少したこと。西成区では600減少にとどまる（一人が何度も救急車を呼ぶことはなかった）。重複が西成では少なかったのかと思う。

新規開始処理は16年度5月以降2601申請。開始は2500件。ほとんど開始している。16年度の再保護率は75.6%。1週間以内に32.7%が再保護されている。1ヶ月以内では54.8%。半分以上が再保護。逆に廃止理由としては、失踪（自己都合退院、無断退院、強制退院など）42.2%。これが再保護に繋がるのではないか。適用回数の多いケースで極端な場合、病院をホテル代わりに使っているように見られるものもある。業務センターについては適正化につとめたい。あいりん対策でこれまで居宅保護の観点が弱かった。今後居宅保護も進めていく必要がある。再野宿させないようにする取り組みが必要。退院者のうち、年間200件ほど、敷金支給につながる。

更生相談所はあいりん地区で住所を持たない人を対象。住所のある人は西成区の管轄になる。センターは24区内の行路病人。救急車を呼んだケースについては全てセンター。決定は更生相談所

が行ったという扱いになる。

行路病人は原則として全て職権開始だが、そのうち申請 2600 というのは、入院先で訪問調査を行い、申請する場合。容態が悪くて申請できないような場合は職権開始。大阪市は全て生活保護法を適用しているが、東京都では行路病人法で扱っている(大阪のやり方は問題、といわれているが)。統計上の職権保護は申請書が出ていないケースを引き算で出しているもの。

退院後については本人の希望を聞いて、保護が適用できれば居宅保護を行い、敷金扶助を行う。生活訓練が必要であれば、施設を紹介する。嘱託の退院対応のグループが面接にいて相談する(調査室)。新規の場合、センターに連絡がくるので、病院に調査に行くのが調査室。それをもとにワーカーが処理をする。調査室は長期入院・長期施設の実態調査。退院後の生活支援については、病院に入っている業者を病院が斡旋している。(家探しなど)。住所不定者を扱う病院が特定されているので、不動産業者も特定されているという面もある。

NPO による宿泊所提供事業については、大阪で認可を受けているのは 1 箇所のみ(ダイトウネットワーク)。部屋の面積や消防上の基準を含めて市・府の基準をつくっており、認可の基準は厳しいものになっている。退院者をこういうところに入居させることは積極的に捉えていない。むしろ民間アパートを利用してほしいということで。許可した NPO は、普通のアパートを借り上げて 20 室ほどのアパート、全部は埋まっていない。NPO の方針として就労支援をするために長期滞在をさせないで就労斡旋するというようなことをしているということ。問題がないような契約方法をとらないと受理しないという釘をさしてやっている。二重契約をするようなことはないと思っている。

<実施体制について>

H17 の配置では、ワーカー充足率 58.6%。配置基準上 881 人必要なところ、511 人しかいない。ほかに 155 人の嘱託職員。

高齢担当嘱託職員は、H12 より高齢ケースと一般ケースにわけ、高齢ケースについては 80:1 の配置にせず、60 歳以上のみ世帯 380:1 の配置となっている。決定実施、機械入力、相談についてはワーカーがやる。嘱託職員には主に訪問活動、年 3 回の定期訪問をやる。地域の関係機関(民生委員など)にも必要に応じて嘱託職員から連絡をする。実施に関わることであればワーカーにつなぐ。嘱託は簡易な業務に限る。日常生活の見守りや年金などの受給に関する業務。指導援助には関わらない。

80:1 の基準に照らして議論はあるが、ケース実態に即して。高齢を除いたワーカー充足率は 90% 近くにはなる。高齢対応ワーカーは 400-500 ケースを担当することになる。

<適正化担当課長代理の配置について>

適正実施の管理責任者の補佐。自立プログラムの策定、進捗状況の検証、就労支援担当係長との連携などを行う。国における保護動向の把握、問題ケースの把握、検討、課題問題点の検討なども。イメージとしては SV の SV。就労指導が必要なケースについての指導助言など。現場ではかなり効果があった。就労促進に関する指導が高まり、効果があがった。自立支援担当係長との連携をしている。SV とワーカーのラインの上に代理を置く。

自立支援担当係長は H17 に配置。自立・就労支援のコーディネート、母子自立支援プログラムの立案、コーディネート、他機関との施策活用などを業務内容としている。自立助長のケースを挙げて訪問に行き、目標達成に向けた指導を行う。新規開始ケースへの指導について、早急に面接をするなど、本来ワーカーがやるべきと思われていたことを実施する。

原則 3 ヶ月に 1 回ケース検討(自立支援について)を行う。支援において、委託する事業についてうまくいっているかどうかの評価。就職支援事業についてはキャリアカウンセラーから実施状況

報告書を上げてもらっている。日々の状況については自立支援の担当係長に委託のカウンセラーが連絡。1ヶ月ごとに文書で報告書が上げられる。(被保護者就職支援事業)。再就職支援会社のカウンセラーの報告。区の保健福祉センターで就労支援員が担当ケースワーカーと話をしている。ワーカーは就労支援員から回ってくる相談票を見ることで把握できるが、直接会って話をすることも多い。

ワーカーは困難ケースを丸投げできると誤解した面もあったが、結局就労支援についてもワーカーが関わるのだということを理解してもらっている。ケースによっては就労指導を通じてケースとワーカーの人間関係が悪化していることもあり、ここに就労支援員が関わることで改善することもある。結局ケースワーカーが全てやってしまうと、事業の適用が受けられないということがある。ケースの同意なしにはカウンセラーや就労支援員を投入できないので。

就職支援事業では、全体で100ケースを区の規模によって按分して選定してもらった。常用を目標とし、就労意欲が高く、阻害要因があまり高くないケースということで上げてもらった。

適正化課長代理が10区に配置されており、ここでは実績が上っている。区の就労支援事業は区の独自性を重んじたものだが、これへの積極性についても区によって濃淡がある。「支援事業」以外では、区にはお金もないので、なかなか独自のことはできない。運営の仕方での工夫はあるが。

地域に根ざした事業はうまくいっている。雇用促進や就職支援は区に主体性がない事業で、思ったより効果がなかった。区による就労支援強化は、蓋を開けてみたら多様な提案があり、GPの交流もあり、効果が上っている。区の独自性を出していこうとおもったら、地域に根ざした事業が必要と考えている。区でやると全体的な雰囲気が変わってくる。

<就労可能性の判断>

受付段階で働けると判断されると申請できない。しかし働く場がない、という問題がある。実施要領上は補足性の原則のみで、判断上の原則は定めにくい。大阪市独自ではできない。基本は受け付けて、審査のうえ、場合によっては却下もある。

ニートについても同様。まずは就労指導を行い、精神疾患などの問題があれば、通院指導をするということ。そのへんをマニュアル化している。申請を受理してから判断するのか、受理前に判断するのかについては、申請書を出す前に確認をすることはある。難しいところだと思っている。何が正しいかについては個別に判断するしかない。

就労支援をやってもその効果はこの程度、それはほとんどが高齢世帯だ、という証拠を作りたい。就労指導が必要なケースはごく一部。その自立促進効果は大きくない。

保健福祉局高齢者施策部 いきがい課 課長代理辻泰明氏

市民生活振興部雇用・勤労施策室

室長代理 田井中保氏

担当課長 辻 延清氏：無料紹介事業担当

副参事兼担当係長 金坂久美子氏

<高齢者雇用について：保健福祉局 辻氏説明>

高齢者の雇用安定等に関する法律で、高齢者の職業生活の充実や短期的就労希望者に対して就労機会提供、必要な措置を講ずる、という努力義務が課された。また、高齢者福祉計画・介護保険計画のなかで、高齢者生きがい就労支援施策に取り組む必要も出てきた。高齢者の生活支援、相談、生きがいづくりの観点で幾つかの事業に取り組んでいる。

(1)高齢者生きがい就労支援センター、高齢者無料職業紹介

西成の大阪市社会福祉研修・情報センターの3階に設置し、運営は社協に委託。求職相談、生きがい、求人相談、資格取得など。高齢者の仕事としては介護のニーズが大きい。求人がきても資格がないケースもあるので、ヘルパー2級講習を行って、登録者を斡旋している。無料職業紹介と求人開拓。60歳以上の求人を探している。短期的・臨時的な仕事を中心に紹介している。他にインターネットでの情報提供、求人登録（ハローワークとも連携）を行う。求人開拓は年に700社の求人の実績。情報誌でのPRなど。主な求人は軽作業。清掃が32%、警備12%、ヘルパー12%、運転手10%など。これに対して求職は清掃、警備が多く、ヘルパーは少ない（資格がない）。このギャップを埋めるために講習を実施している。

（高齢者無料職業紹介所のパンフレット参照）。求職登録についてのパンフ、高齢者雇用を考えている事業主へのパンフ。特定求職者雇用開発助成金（国の助成、特定就職困難者雇用開発助成金）が利用可能。運営は社協に委託。市が無料紹介所の資格を持っているのではなく、社協が無料紹介所の認可を受けている。無料紹介所はS42からあったが、高齢者相談所と統合して現在の形に。

相談受付の状況：求人相談がH16には大幅増加。求職相談は横ばい。就職者相談もある。生きがい相談は件数が少ない。実際企業に紹介できたのはH16で823件。就職は282件。紹介数と採用数のギャップは、採用試験の結果。全員が就職できるとは限らない。一人で3社受けるということもあるので、紹介数と就職数は異なる。

登録者の要望として、自宅からの距離が問題。中心部の求人が多いが、センター利用者は西成近辺が多い。西成区の登録者が全体の16%。あいりんからの登録もある。人気業種に集中（軽作業）するので、採用も厳しい。仕事の時間についてもマッチしないことが多い。有資格者もいるが、マッチする求人は少ない。

登録者の生活費は年間200万未満の人が6割、希望賃金がつき9.5万（年金補完）。多くの求人は月5万程度。こうした面でもマッチしない。生活保護の受給有無はこちらでは把握していない（個人情報の問題もあって）。高齢者の無料紹介所は市内に一箇所。場所ごとに認可が必要なので、そう何箇所も設置できない事情。

(2)高齢者就労の生きがいづくり活動支援事業

ワーカーズコレクティブの高齢者版。組織作り、事業具体化の相談、コーディネート。立ち上げ資金として100万まで助成。有識者による検討委員会で審査を行って助成の対象をえらぶ。これまで22グループができています。年間4グループを支援。地域の便利屋、配食サービス、生活サポートなど。国や府の補助はなく、市の単独事業。府は市以外を対象としている。全国的にはコミュニ

ティビジネス事業はあるが、大阪市の事業は法人格を持たない事業対象で、60歳以上限定という点が独特。ボランティアと就労の使い分けが難しい。

H12に開始した。形式的には全て存続しているが、実質的に休業しているというところもある。助成は立ち上げ時のみで、運営は自前で行う。中には助成終了後NPOに発展したところも。高齢者10名以上でのグループが原則。社協から相談員の派遣。立ち上がったグループで経験交流する場を設けているところもある（連絡協議会）。H12・H14は大阪府の外郭団体の事業として委託していたが、センターができてから市の単独となった。

(3) シルバー人材センター

国、府、市からの補助金によって支援。短期的・追加的収入獲得手段、就職ではなく就業ということで実施。会員登録をし、企業からの支払いを会員に配分金として支払う仕組み。現在8300人が登録。事務所は4箇所あり、それぞれ担当区をもつ。平均年齢68.5歳。1.7億の補助金。全国シルバーセンター連合会に国からの補助金が行き、各支部に交付金が配分される資金（会員数などによって）と、大阪府・市の補助金。軽作業群が大半。

実際は登録会員の37%しか働いてない。会員ができるだけローテーションで働けるように調整。生きがい就労支援センター利用者との併用も多い。ヘルパー資格、パソコン講習、毛筆講習などの講習（実費負担）も実施。シルバーが介護保険の事業者としての認定を受けようという動きも出てきている。独自事業としては作業所を設置している。公共団体で入札の導入が進められるなかで、高齢者、母子等の団体については随意契約でよいことになり、可能性は開けた。

<田井中氏説明：組織、政策全般について>

市町村の直接雇用は障害者、高齢者、母子世帯などを中心に行われている。H14に大阪市雇用施策推進本部が設立され、それに伴う組織改変がなされた。以前は労働部局にあった雇用関係部局が市民局に雇用勤労施策室として移された。福祉分野の雇用施策は健康福祉局でそれぞれ実施してもらう形になっている。

H15大阪市の雇用施策推進プラン（3年計画）が策定されたが、現在その後の計画についての立案をしているところ。地域就業支援事業、入札における政策的取組み、コミュニティビジネス支援など。他にも府との連携、連合、経済連などとの連携での雇用対策

<無料紹介事業：担当辻延清氏説明>

市ではもともとS30sから労働相談をしていた。H14から雇用行政スタート。「仕事情報ひろば」を職業相談と労働相談の場として開設。地域就労支援事業も別立てで取り組む。内容は国・府の施策やハローワークへの誘導や情報提供。H15職安法の改正により自治体が無料紹介事業を届出によって実施可能となり、市としても取り組んだ。

（パンフレット参照）5箇所の無料紹介所。ハローワークが市内に5箇所、関連施設が11箇所あるので、それに加えて市が5箇所置くからには立地条件とバランスを考慮して設置。規模は小さく、ハローワークよりも小さく、10人でいっぱいになるような規模だが、相談員がいて丁寧な相談ができることを売りにしている。専門のキャリアカウンセラーを配置。仕事の適性などについて。独自の求人開拓としては商工会議所のメンバーを中心に。設置場所の周辺を中心に求人開拓。ハローワークインターネットサービスのうち、公表されているものについては、職安から自治体に提供される。それをプリントアウトして、その場で企業に電話して確認をし、受理し、その瞬間にこちらのデータベースに入力。受理してその日に斡旋ということ。

体制はそれぞれの事務所でキャリアカウンセラーと職業相談員を置いている。その他に求人開拓室を置き、10人の求人開拓員によって、市内に。実際は、無料職業紹介業務を勤労福祉文化協会に管理運営委託している。就職支援セミナーなどは東京リーガルマインドに委託。キャリア開発協会

(NPO) からカウンセラーの派遣を受けている。当初これらの主体の関係が良くなかったが、次第に連携できるようになった。

実績としては資料参照。H17 の延べ利用者数が全体で 2.3 万人。就職決定は 432。これに相談効果、という分類 400 を加えて 832。「相談効果」、は相談者を追跡して就職に繋がったケース数をカウントしたもの。

(別紙、17 上半期の利用状況報告、新規求職者分析) 中高年齢層が 6 割と高くなっている。70 以上の求職者が来ることもある。広報が高齢者により浸透しやすいという状況。最近では 40s が増えている。その結果正社員の求職も増えている。此花、東淀川、中央、平野、西成の利用者が多い。身近な相談場所が求められているということだと思う。相談員は職安 OB。非常に積極的に取り組んでくれている。課題としては、就職決定者や利用率を上げていくこと。月による波もある。

<ハローワークとの利用者との相違は？> ハローワークを利用した人が圧倒的に多い。相談体制を持っているこちらの方が丁寧だと受け止められている(自分で検索するハローワークと違う)。求人は独自の開拓をしている。事業者が複数に出すので、半分くらいはだぶっている。周辺から来てパートの仕事を探す、というケースが多かったのも、同じ区内のこうした求人に当たり始めている。身近な求人にマッチングできるようになってきた。零細企業だと社会保険がないところは求人として受理はできない。

<LEC への事務委託について> 「しごと情報ひろば」のセミナーの委託先が LEC だった。いろいろ助言をもらいながら。求人開拓についても相談員と LEC との会議をもって、こういう部門・地域で開拓をしてくれ、と指示している。LEC も有料・無料の紹介の認可を受けているので、業務提携という形で資源利用をしている。国の緊急雇用対策事業の枠を使って求人開拓事業を行った。LEC はそのときから。LEC 本体の求人データとこちらでの求人データとは区別するという原則でやっている。

<利用者の分布> 無料職業紹介所の居住地別利用者では西成区が圧倒的。生活保護の関係、あいりんの関係で、求職活動が給付の条件になっていることもあって、これを利用するという層が 15% ほど含まれている。天王寺から先は住之江の管轄。

内部の目標はかなり高く、達成度はまだ高くはない。きめ細かな対応が重要。ハローワークでうまくいかない人、支援が必要な人に対するケアが有効。若年者では引きこもり傾向の人が相談員に支援されて就職したというケースも。大阪府の IT ステーションでの求人開拓との連携も今後の課題。

<保護課との連携は？> 場所があるので、そこで待っているという状況。就労支援員とケースワーカーがこちらに来ることも。(ハローワークと同様に) 生活保護申請中の人が紹介所に来るケースもある。求職活動の証明は自己申告。ワーカーから面接のアポまで求められることもある。それでこちらが紹介状を出す、面接をすっばかすケースもある。企業との信頼関係上問題。福祉的就労についても、窓口に来ればワーカーと相談しつつ対応するが、積極的には取り組んでいない。

過去に 13 回も面接に行ったケースがある。若年層はキャリアカウンセリングを受けているケースが多い。ひきこもりやニートの問題は、相談員が時間をかけて対応する。

<金坂氏説明：大阪市雇用施策推進プランなどについて>

NPO による就業支援等モデル委託事業を募集している。1 件 500 万の支援。淡路プラッツ、おおさか若者就労支援機構などが受託し、ニートなどに向けた就業支援プロジェクトを実施している。若年者はなかなか公的な機関には行きにくいことから、こうした NPO の活用は有効と考えている。

大阪市雇用施策推進プランおよびその改訂作業版。雇用対策のフォローのゾーンが多様化している。大阪では有効求人倍率は高い（現在 1.85）が、雇用形態が変わってきて、雇用者側の時間に合わせて細分化された雇用、流動的雇用が増えている。これに対して常用を求める求職側とのミスマッチ、技術のミスマッチ、などで、有効求人倍率のわりには失業状況は改善されていない。若年者の失業者が多い。失業者の半数が若年者。これまでの施策からもれたところを市町村がフォローしなければいけない。

ジョブカフェでは国の補助を受けてやっているが、成果は上っている。そういう情報も届かない若年者も多い。国も府もいろいろな施策をやっているが、相談者からみれば分かりにくい。これに対して水先案内人が身近なところで求められる。

市としてはこれら多様な失業問題にどう取り組むかが課題。地域に密着した問題対応。雇用施策推進プランの素案では、次の点を挙げている。1. 産業振興を行いながら雇用を増やしていく。市のさまざまな施策を通じて。2. 雇用環境が変化するなかで、若年者の就業意欲・能力も多様化している。経験をつんでいくことでキャリアを積むということを支援する仕組みが不足している。若いうちにキャリア形成を支援していく仕組みが必要。3. 働き方の多様化＝劣悪化のなかで、起業や多様な働き方の情報提供。4. 重点的雇用対策。ホームレス、母子、障害者などの固有の就業支援。5. 地域に根ざした就業。コミュニティビジネスへの支援など。6. 民間・NPO との連携・協働。地域の力を豊かにしていく、暮らしやすい地域を作る点での協働。いずれもまだ絵に描いている段階だが。

<大阪市雇用施策推進基金について>

現在雇用政策室での事業は全て市の単独。国や府の補助はない。H16 までは緊急雇用創出事業があったが、これで作られた基金をもとに、市独自の基金を創出。「大阪市雇用施策推進基金」は緊急雇用終了後、外せない事業として残すものの財源として確保。また、この基金を活用して雇用創出を行う。

大阪雇用対策会議（市、府、など 5 者による会議）による雇用・就労支援プログラムも基金事業として行っていく（2 年間で取り崩し）

国・府・市の役割分担というのはずっと念頭にあるが、ハローワークがあるじゃないかという声も聞きつつ、丁寧な相談が必要だということで市が独自に行ってきた。2 年後以降、どうやってやるかについてはこれからの議論が必要。

今後は区役所の役割の重要性。余裕がある人は情報を採ることができるが、そうでない人には情報は届いていない。福祉政策として対応してきたところを、こちらでも相談に乗ってあげて考えている。

(3) 板橋区赤塚福祉事務所の実践

公的扶助全国セミナー（2005年11月25日）

資料

第1分科会「生活保護の自立支援プログラムと仕事づくり職場づくり」

生活保護援助から自立支援プログラムを考える

——社会生活自立、地域生活自立はどのように援助できるのか——

池谷秀登（板橋区赤塚福祉事務所）

1. 赤塚福祉事務所での自立支援プログラムの取り組み

- ① 就労支援の他に、社会生活自立、地域生活自立を目的としたプログラムを合計10件作成、実施。
- ② 作成のポイントと流れ
 - ・ 被保護者の課題ごとにプログラムの設定
 - ・ 全ワーカーが援助を行う上での被保護者の課題を提起(CW33人中47件の課題提起)
 - ・ 提起を基にPTによる作成作業
 - ・ 作成方法の定型化
 - ・ 生保ワーカーの援助できること、できないことの整理
 - ・ 所内の経験の体系化→厚労省の作成方針による
 - ・ 作成できたものから全体事務研を経て順次実施
 - ・ 実施後にもワーカーからの意見徴収方法の整理
- ③ 留意したこと
 - ・ 観念的でなく、今の赤塚福祉の力量で実施できるもの→ワーカーの能力、業務量をにらみながら
 - ・ 援助であること
 - ・ ワーカーの負担が増加しないこと
 - ・ 同意を前提とし、情報公開に耐えるものであること
 - ・ 就労についても社会生活自立を加味したこと

2. プログラム作成で考えたこと＝援助の構造

- ① 生活保護の目的とワーカーの仕事
 - ・ 住民の貧困を見抜き、貧困から脱却する力をつけ、貧困から脱却することの援助
 - ・ 貧困＝自立を阻む要因

私は生活保護とは、貧困という嵐からのシェルターではないかと思います。シェルター内で力をつけ外に出られる人と、嵐には立ち向かえないがシェルター内では生活できる人がいます。

生保を利用して、結果経済的自立を得る人もいれば、社会的自立、日常生活自立を得ても経済自立が得られない人もいます。

したがって経済的側面では、生活保護受給自体（基準）は経済的貧困状態であってはならない=最低生活費は市民社会で充分活動ができる内容でなくてはならないと思います(実態はほど遠いと思いますが)。

② 生活保護援助の構造

- a. 援助主体の力量→ワーカーの力量、職場のワーカーへの支援体制
- b. 援助手段の質と量→生保基準、給付の条件。関係機関の状況
- c. 被保護者の状況→貧困の現れ。経済的問題だけか、生活上の問題、対人関係の問題があるか等

援助の前提として、被保護者の状況から援助方針を決めることになりますが、「被保護者の状況」とは、統計上の「母子」とか「高齢者」ではなく貧困の現れ=社会的、日常生活的、経済的『自立』阻害要因と考えます。

a) が b) を使って c) を援助する関係。

したがって、a)、b)、c)の各状態により他の a)、b)、c)が規定されます。被保護者の問題=C)がわからないと援助方針が立たないし、ワーカーに「問題点をわかる力」「援助する力」=a) がないと具体的援助は困難です。また、ワーカーが援助したくても、扶助費の条件に合わない、金額が足りない、他機関、他施策がない等の状態=b) ですとやはり援助は困難となります

③ 援助主体について

- ・職員に質的な差異は無い。しかし、一方で・・・
- ・援助主体の内部も分析すると、ワーカー自身と所内(査察指導員、所長、先輩同僚の関係や研修、ケース診断会議の持ち方等等)との相互関係性があります。

④ 援助手段の質量

- ・生活保護基準の問題(金額、給付条件など)
 - *援助できる内容かということです。
- ・他法、他施策の有無
- ・他機関は活用できるか、動いてくれるか。
→「不登校児」「ひきこもり」「薬物依存者」への対応機関は

⑤ 被保護者の状況

- ・多くの被保護者は「経済的貧困」のみが問題であり、生保での経済給付があれば社会生活を行える。
- ・長期間の「経済的貧困」は人格的問題を醸し出す。
- ・少数の割合だが、浪費を繰り返す、家賃を支払わない等市民社会から逸脱している者もいる。

↓

不遇な生い立ちは必ずしも本人の責任とはいえないが(逸脱に至る原因はある)、現状を容認もできない。

↓

経済給付のみでは市民社会での生活維持は難しい



生保ワーカーの負担の8割はこれらの人への対応



経済給付+対人援助が必要な、生活保護制度でしか貧困から救済できない人たち
=生活保護の本来援助対象者

3. 自立支援プログラム

他の施策と比べて大きな特徴

- ・ 経済的自立以外の自立も生活保護の目的としている
社会的自立、日常生活
- ・ 実施をすることで、ワーカーの仕事内容、組織的援助方法が明確になる→aの強化
- ・ これを検討することで援助内容、手段の見直し、豊富化ができる→bの強化

課題設定

例 「子供の不登校」「ゴミ家の中で生活する人」等
=被保護者の状況(貧困の現れ)を把握する。原因も考える。

援助方法

今、生保ワーカー(としての私)が出来ること出来ないこと
=生保ワーカー(主体)の力量が明らかに
〇〇〇機関が出来ること、できないこと
△△△機関ができること、できないこと
=援助手段の現状が明らかになり整理できる

- ・ 生保ワーカー(主体、=a)のやること、やれること(いつ、どのように)と
- ・ 援助のための解決方法、=b(施策,他機関との関係、をいつ、どのように)が、自立支援プログラムの実施によりセットで明らかになる。

*生保ワーカーと〇〇〇機関と△△△機関の関係が整理され、その条件の基での被保護者への援助方法が明らかになる。

- ・ やらないでよいこと、やること、やれないことが整理される。
- ・ ワーカーの援助水準が高度かつ均質化(低位平等ではない)が図れる。
- ・ ワーカー(福祉事務所)が「なぜできないのか」を検討することにより「この条件ならばできる」「このやり方ならばできる」「実はできることだった」などのように援助方法が豊かになる。
- ・ どのような援助機関、援助方法が必要なのかを想定できる。

「自立支援プログラムをめぐる福祉事務所の現状と問題
－自立支援プログラムの課題の相関図」

池谷秀登（板橋区赤塚福祉事務所）

1 福祉事務所の現状分析

(1) 福祉事務所の分類（金銭給付と対人援助、生活保護援助ができていないか）

- ① 最低生活保障、対人援助ができていない福祉事務所
- ② ある程度最低生活保障はできているが、社会的自立・日常生活自立への自覚が低く、「生活保護援助」が整理できていない福祉事務所。
- ③ 事務処理はできている福祉事務所 など

(2) 設置主体の規模と人事政策による分類

- ① 県庁「郡部事務所」
- ② 大都市福祉事務所
- ③ 小規模自治体事務所
- ④ 合併自治体新設事務所

2 ケースワーカーの問題

- (1) ベテランの問題
- (2) ベテランの必要性
- (3) ケースワーカーの被害者意識

3 生活保護援助

「やっつるつもり」と「貧困」への援助の未整理
「自分はやっている」と組織的援助の観点の欠落

4 生活保護の構造と自立助長

(1) 生活保護の構造から・入り口出口論

ワーカーの仕事を「最低生活保障」に関わることに焦点化するという議論は、貧困を、現在現れている経済面でのみ捉え、経済的自立と生活上の問題の関連性が理解できていない。

「経済的困難」の背景には、社会生活、日常生活との相互関係性がある。

(2) 生活保護の構造から・自立助長は国民の権利か

- ① 最低生活と共に自立助長も「国民の権利」と構成すると、経済的に要保護状態にはならないが「日常生活自立」が困難な人への行政責任はどうなるか
- ② 被保護者のみの「社会自立、日常生活自立」か

要否判定と「社会自立、日常生活自立」をどうリンクさせるか

- ③ この議論を拡大してしまうと「最低生活保障」があいまいになってしまわないか
- ④ 生活保護の本質は「最低生活」保障制度

自治体福祉行政としての「福祉事務所の援助」と「生活保護の援助」の峻別の必要性

5

(1) 貧困のありよう

- ①市民社会から逸脱する人への援助（ある種の経済的自傷行為を繰り返す人）
- ②生活保護法に反するが要保護性のある人
- ③市民生活をおくる多くの被保護者

(2) 被保護者の実態

- ① 多くは経済的困窮のみが問題で最低生活保障によって社会的生活が送れる
- ② 長期の貧困により社会自立、日常生活自立を失うものの存在
→ この人たちへの援助の負担が大きい

6 アウトソーシング

7 財政

8 自立支援プログラムの本質的危険性

<赤塚福祉事務所の自立支援プログラム>

- (1) 自立は権利である。義務ではない。
- (2) 現状維持か、支援が必要かを区分。

「要介護高齢者支援プログラム」介護保険で基本的に十分、それ以上の日常生活援助は必要ない人を区分けした。ニーズとしては、高齢者電話の貸付などがある。

「不登校児支援プログラム」直接対応をするのではなく他機関へつなぐ。ただし、児童相談所は家庭内暴力で手一杯のため、フレンドセンターやスクールカウンセラーへつなぐ。

2005年度 自立支援プログラム実施状況（対象者数 概数）		
在宅要介護高齢者等支援	（金銭給付だけでよい）	196人
精神障害者在宅生活支援		74人
不登校・引きこもり	（援助をする）	5人
在宅移行支援	（在宅が可能な人、不可能な人の中間）	
高校進学支援プログラム	（子への援助、親への援助）	39人
精神障害者退院支援プログラム	（対象件数を精査、対象にする）	38人

自立支援を福祉事務所側の援助手段として考えてきた。被保護者の視点でなく、福祉事務所側の問題として考えてきた。

自立を生活保護1条における権利として捉えた。経済的自立支援は従来からやっていたことで、むしろ日常生活自立、社会生活自立を重視した。

国の「事業」活用プログラム、就労支援プログラムだけでなく、高校進学支援プログラムに重点を置いた。従来の他施策関係でサービスが確立しているものとそうでないもの（不登校、引きこもり対策、在宅移行支援など）を区分した。精神障害者退院促進は管内の成増病院と連携して試行。病院と区の担当者との協議で対象患者数を精査し、個別の援助を行う。

福祉事務所の現状として、最低生活保障ができていないという実態がある。保護者を呼び捨てにするなど、ワーカーの差別的対応もある。自立支援プログラムを実施する主体の問題を捉える必要。福祉事務所の置かれている状況も多様。国による監査への対応ができていないところとそうでないところなど。職員の質も多様。

ワーカーの質について。「職人」的な経験蓄積と個人主義的仕事、仕事観。ベテランワーカーはこれまで「適正化」の歯止めや権利意識の醸成に資して来たという面もあるが、他方でワーカー自身の被害者意識（専門職でないから・・・等）もある。住民生活の困難化に対して援助も困難の度合いを増してきた。

従来から対人援助は行っていたのになぜ「自立支援」が必要か、という声もある。ベテランワーカーの多くはすでに自立支援をやってきたと自負している。

貧困問題を経済問題に限定して捉える傾向がある。「福祉事務所の援助」と「生活保護の援助」を区別して捉える必要がある。前者は自治体福祉行政として把握されるべき。最低生活保障だけで済むケースと、社会生活自立への支援が必要なケースとの区別が重要。

福祉事務所の外部委託。低賃金、劣悪な労働条件の福祉専門家。資格専門家幻想もある。自治体の財政事情もあるが、保護世帯への給付の多くは地域で消費されている側面を見るべき。自治体レベル、国レベルの施策の不十分性に帰着する問題もあり、事務所の熱意や努力では改善できないこともある。

<プログラムの状況>

福祉事務所の援助の手段としてのプログラムである。現在の仕事を見直す機会として捉える。生活課題ごとにボトムアップで10のプログラムを作成した。

例えば在宅要介護高齢者等支援プログラム。プログラムに入った段階で経済的自立と日常生活自立支援が必要かどうかを再検討。要介護認定を受けてサービスを受けている人はそれ以上の支援は必要でない。十分にサービスを受けていなければ継続、というように区分した。ケアマネージャー、主治医の所見を踏まえて、事務所から提供が必要なサービスの有無を検討する。保護手帳で家庭訪問が義務付けられているが、経済給付だけで生活できている、ということであれば家庭訪問の頻度は落として良いと捉える。

精神障害者在宅支援プログラム。ほとんど現状維持でプログラムを作成したが、一部は支援検討。検討票に訪問看護やデイケア・ナイトケア利用状況などを書き込み、本人の要望なども書き込む。支援の追加、見直しが必要な場合にはその経過等も記録。

精神障害者退院支援プログラム。プログラム協議書で嘱託医との協議を行う。病院側の主治医、看護師はそもそも入院継続が必要と考えている。若年者は向精神薬の投薬が多く、レセプトにそれが出るが、高齢者はそうではない。退院可能を判断する医師向けアセスメントの基準書があるが、それに則ってプログラムの対象候補者を挙げてもらう。退院可能性がある場合には「プログラム支援計画票」を作成する。退院阻害要因を本人と病院双方から聞き取り、事務所や病院の支援方針を立てる。決済ルートはワーカー、査察、自立支援担当など。この支援計画票によって実際の業務の進行状況のチェックも行う。

福祉事務所内の他部局との連携。社会生活自立をワーカーだけで行うのは無理。不登校児については、ワーカーが家庭訪問時にそれを課題と捉えたとしても、それをどの機関に繋げるかを判断できるワーカーは少ない。直接対応は困難。児童相談所は虐待だけでいっぱい。区にはフレンドセンターという不登校対応の機関があるが、ここを通じて不登校児への援助をしてもらう。中学だとスクールカウンセラーを利用することもある。ここにつなぎをつけることがワーカーの仕事。ワーカーは金銭給付は得意だがこうした援助に長けていない。その意味ではアウトソーシングは意味がある。

多重債務や依存症、不登校という問題が脚光を浴びる反面、経済困窮が軽視されている。両者の分業と連携、地域全体の把握が必要。ワーカーは家庭訪問をするが、経済給付だけのケースはその頻度を落としても良い。他の問題が見つかったら他の部局と連携して対応する。

(本来は他の機関が担うべきところを、受給者に関してのみ福祉事務所が実施している問題があるのでは?)

生保の窓口が行政資源を知っていたからこそ他施策につなげることができる。スクールカウンセラーやフレンドセンターなどの他のセクションの資源を生活保護でも活用する。

逆に他の機関から生活保護に繋ぐという動きが少ないのではないか。

赤塚福祉では高齢者は全て保健所の介護部門に渡す。経済給付が廃止になっても対人サービスが残るということはある。福祉事務所との関係が切れても保健所との関係は残る、ということ。

介護保険サービスの組み合わせの再検討や要介護認定を受けていないケース、サービスを受ける権利がありながら利用できていないケースなどを発掘。こうした問題を家庭訪問を通じて発掘する。

本来は高齢者福祉の領域の問題とも考えられる。

地域福祉計画に生活保護が位置づけられていない。

(母子の就労支援に取り組んでいる他市の場合、自立阻害要因として子どもの問題が挙がっていない。母子世帯での不登校などが把握されていないこともあるようだが?)

被保護者に対する経済給付以外の援助の部分をアウトソーシングするということに意味がないわけではない。ワーカーが生活自立の阻害要因を見ることによって生活保護に対する偏見を減らすことにならないか、と考えている。他市では、母子の阻害要因を検討するなかで、低学歴が浮き彫りになった。この過程でワーカーの質が向上する。

プログラム作成に関わったのは若手の4人ほどのワーカーだが、これまでこうしたマニュアルがなかったことを不思議に思っているようだ。職員のインセンティブを高めるために、やりがいを高めていく必要がある。査察指導は700・800も抱えていて把握し切れていない。「自立支援プログラム確認リスト」を担当ワーカーごとに作成し、訪問の状況やプログラムの適用状況をチェックできるようにした。ワーカーによってはこのリストの利用には大きなばらつきがある。これまでこうしたシステムはなかった。統計上の高齢世帯やケース数はあったが、実施状況は把握されていなかった。

板橋区内のワーカーの間ではプログラムの評価が分かれている。「適正化」の一環という見方も根強い（就労支援台帳と同じ、という捉え方）。

プログラムを作ることがワーカーの見直し、仕事作りに繋がると捉えたのが赤塚福祉の姿勢。ワーカーへの意見聴取で目立ったものは、引きこもりで状況が把握できない、依存症、多重債務などワーカーとして対応に悩むケース。事務所の職員も長い期間の人と短期間で移動の人もある。「雨宿り」のつもりで福祉事務所で働いている人も、このプログラムをやってみてやりがいを感じだしている。

（ケース検討会議をやっていない福祉事務所が多くなっている。ワーカーの悩みを共有して、知恵を出し合うことが大事）。

課題票を無記名で提出したことで、阻害要因の抽出に役立った。

市民社会から逸脱したような行為に走る人々への援助。これがワーカーに与える重圧は大きい。ワーカーが傷害事件の被害者になることもあった。こうしたワーカーの負担をどう考えるか。ここに集中するには、他のところで労力の節約が必要。

（援助の方法が「口伝」なのが現場の実態。今どきそういうことでしか経験が蓄積されないのか。）

異動期間が短いことに長所もある。ワーカーが孤立し、被害者意識で固まっているワーカーが集まっている福祉事務所でも、ケース検討会をワーカーと係長、査察指導員の3人だけでやっていた状態から、月1回全員で集まる習慣を一度作ると、そのあと異動してきた人はそれを当然と受け止める。異動も悪くはない。

ワーカーがすべき仕事の指針がない。対人援助と経済給付の割り振りをすることで、仕事が容易になったというのが赤塚福祉事務所の経験。両者を区別せずに訪問のノルマを課されることは無意味といえる。赤塚福祉では8割が経済給付だけでよい部分。要介護高齢者については介護保険利用と経済給付。ただ状況の変化で変動はありうる。

コメント（布川）

赤塚福祉事務所は、ワーカーの視点から、プログラムを援助の方法手段と位置づけ積極的に活用している。

それによって、ワーカーが納得でき、自信が持て、やりがいのある仕事へ転換してきた。ベテランワーカーの職人芸ではなく、一般ワーカーの資質を信頼し、本音で取り組むことを前提にしている。

ポイント

- 1 ワーカーの孤立をなくす
- 2 援助の必要性を共通の課題にする
私立高校進学支援への取組で、ワーカーの姿勢が変わり始めた
子供への援助の必要性と可能性のみならず、親に対する生活歴や実態をもとにした援助でもあることに気づくことが重要。
- 3 対象者を生活課題ごとに見直した
 - ・経済給付だけでいい人と、対人援助が必要な人との区分け
高齢者で、介護保険サービスがあるのでとりあえず福祉事務所からの対人援助は不要な人をプログラムの対象にし、整理した。
 - ・必要とされる対人援助を、無理のない範囲でプログラム化した。
- 4 処遇困難ケースへの対応（数は少ないが、負担になるケース
保護を切るだけでなく、金銭給付をし続けるだけでもない対応をしてきた。
- 5 ワーカーが3年で交代し、経験が蓄積されないことが問題ではない。
 - (1) 団塊世代のベテランの人がネックとなっている面もある
「今までやってきたことだ」、「自立支援は適正化の手段だ」・・・。
実践が、一般ワーカーに理解されていない面もある。
 - (2) 異動が早いことによるメリットもある。

(4)「自立支援プログラム」導入について研究チームによるヒアリングの結果 —生活保護の指導・実施機関・NPOなどの取り組みの概況とコメント—

庄谷 怜子

はじめに

増加する被保護者の特性を調査・分析することが必要ではないか。

私たちはこれまでに何回もホームレス調査をしてきた。一人ひとりの生活史、生い立ち、家族の状況と変遷、健康暦、学歴、結婚暦、職歴、最長職は何か、そのときの居住条件、最長職を辞めた理由、野宿直前職、福祉事務所の対応などである。在日高齢者や保護受給母子世帯などの調査も何回か行っている。

野宿者が就労困難な事情、かれらはどんな職歴でその仕事の求人状況はどのようであるか、これからの生活を支えていけるのかといったことなどが、本人の状況と労働市場の現状からある程度見当がつく。職安はそれが専門であるから雇用環境のことはわかるであろうが、阻害要件を抱えて就労意欲も高くない稼働能力の低い人の状況には関心が低いのではないか。まして援助は困難と思う人が多いだろう。

しかしケースワーカーも今まで申請があれば「仕事探してきなさい」「職安へ行ってきたなさい」というだけの人が多かったのではないか。ケースワーカーも本来の自立支援を、自立とは何かと考えるところからやり直す必要がある。高齢者の加算は廃止されることになったが、高齢者の自立生活に必要なであったのに、経済的自立の見込みがないからせめてお金を返しなさい、といわれていると当事者は思っている。人間らしく自分の考えで主体的に生きたい、働けといわれてもできないことはできないが、仕事もそんな風に自分のできる範囲で選びたいと思うのではないか。古い話だけれど、イギリスの保護受給中のお年寄りがいろいろところで生き生きとボランティア活動をしていることを聞いた。そのころ日本ではできないのかと聞くと、そんなことできるなら働いて金を稼げといわれたという。

ドイツ（ブレーメン市）では無年金の高齢者には年金の代わりにずっと保護を支給すると聞いた。（それをモラルハザードといって反対する日本人があるがおかしいのではないか）。また父親の違う子供を9人も育てている軽い障害者の母子世帯に社会扶助（フレンスブルク市）が支給されていたが、この子供たちには、年齢相応に、一般の子供たちが平均的に享受しているようなプール遊びとかお稽古事などに参加できるように支援していた。少子化社会、子育て支援がやかましい近年の日本で、一人で子育てに悪戦苦戦している被保護の離別母子世帯にもっと配慮できないのだろうか、と思う。対象者が見えにくいのは、福祉事務所と被保護者の間に信頼関係が薄れているのではないかと心配する。

対象者には「自立支援プログラム」の前段階に考えることとして、生活を安定させ、健康や人間関係、生きる意欲など、失ったものを回復し、何か人の役に立てないかと一緒に考え、働いてみたいという人には、本人の稼働能力と労働力の今日の需要に合う知識、そのための能力を教育・職業訓練で回復・向上させたいと思う。

そのための予算、施設、職業専門家による教育・サービススタッフやノウハウが必要と思われる。

中途半端な考えで一時的に就労につながっても、継続的なフォローがなければ、本人にはかえってマイナスが大きいのではないか。自治体でのヒアリングでは、就労につながった人数は上げられているが、その内容・経過を追跡し、データを整え分析してほしい。福祉職員の資質についての国の検討委員会は行われ

たが、その結果を改革につなげる努力はなかった。

自立支援に向けた一連の準備は、ソーシャルワーカーの本来の仕事の一部でもあるが、80年代後半以降の国の指導には、現場職員の資質・専門性の向上に関する課題はほとんど提起されず、1:80 ケースの従来の職員配置の基準も「標準化」されてしまったので、ほとんどの福祉事務所では、自治体の財政難を理由にケースワーカーの増員を行っていない。この間職員の労働強化と対象者支援の質的低下が全国的に進行している。

自治体では、職員の人事異動もベテランケースワーカーの福祉からの配置換え、経験年数3年以内の異動のため、福祉現場のケースワーカーの経験年数は平均3年になり、1980年代以後20年の間にケースワーカーの専門能力は全般的に低下している。スーパーバイザーといわれる専門職係長も少数になり、課長職以上が専門職資格を有するところは少ない。ちなみにドイツでは社会福祉部門の課長職は専門的業務において部下の指導に当たるので、ほとんど福祉関係専門の有資格者である。

2003年8月に設置された「生活保護改革専門委員会」は約1年半の審議を重ねて2004年12月に「報告書」をまとめられたが、その改革の中心に「早期に保護をかけて、自立をしやすい」という考え方が明記されている。それに基づいて「自立支援プログラム」の策定が提起された。

2005年4月から厚生労働省は自治体福祉事務所に「自立支援プログラム」の策定・実施を求めることになった。現場の取り組みが始まって少しずつ広がり、やがて1年になる。

私たちは国の経済財政部門をはじめ、国民の生活保護に対する理解不十分と、一般市民の厳しい目線の中でスタートした「自立支援プログラム」が、全国自治体の福祉現場の、ハードな諸条件の中で取り組みが始まる様子を、その努力と成り行きを追跡して、内心、期待と強い不安を抱きつつフォローしている。現時点ではまだ一部が始まったばかりで、全体的な動向や評価を行う段階ではないが、気づいた点を要約したい。

ヒアリング結果及びコメント

05年4月22日〔厚生労働省保護課〕

厚生労働省は自治体にまずは就労支援からはじめるようにと指導している。労働・職安サイドが思ったより積極的に対応しようという動きを示していると評価、6月から都道府県と労働局の第1回協議会。

05年8月8日〔厚生労働省保護課〕 応対者（自立支援、実施要領、訴訟担当）（自立支援担当主査）

<全般的説明>

自立支援員は100ほどの自治体で約250人になっている。目標は組織としてアセスメントができること。7月の全国研修セミナー参加者の8割ほどが積極的に理解しているが、ワーカー不足で踏み出せないでいるようだ。コーディネーターは福祉事務所では査察指導員や職安担当を配置、就労支援メニュー選定には、ワーカーが同席、支援員雇用はまだ少ない。

<この事業の進んでいる地域> 横浜市、八尾市、大阪市、尼崎市、等

<就労以外の自立支援> 社会的入院や精神障害者の自立支援など

<職安と福祉事務所の連携>、実施も予算も職安側にあるが、メリットは自治体側にあり期待は大きい。

コメント

厚生労働省が「まず就労支援プロジェクトから始める」としたのは間違いであると思う。予想以上に就職できた数が多いことが却って心配である。就労を先行すれば就労できなかった人は、精神的に不安定になり、参加しないといけないと強迫観念に追い詰められるかもしれない。しほしぶ就労した人も満足できないままに仕事を始めたのにすぐ保護廃止につながり、福祉事務所の方は廃止後のフォローはしないだろう。(その後引きこもりや退職してしまっても・・)。それを見ている周りの被保護者は十分な雇用の保証がないのに、就労促進を義務づけられることに恐怖を感じるかもしれない。そもそも仕事が少ないので、ぐずぐずしていると「廃止」に追い込まれるかもとってしまう・・・

「自立（就職）」不成功を理由に廃止することはできないとしても地区担当に返して、指導指示で廃止へということはケースワーカーの腹のうちにある。

現状では福祉事務所で自由に思ったことをいえるような雰囲気がないので、就労以外の自立支援を先行させる中で、対象者の考えに沿って進めることが重要である。このヒアリングの中で対象者の顔がほとんど見えないので、自由に話ができているのか心配である。経験では福祉事務所で対象者を呼び捨てにしたり、暴言を吐いたりするワーカーがいるのに、対等に話ができるとは思えない。まず第1に国、自治体の公務員に研修が必要であり、専門性のレベルアップが不可欠である。管理職はいつそうである。

05年4月22日〔東京都福祉保健局生活福祉部保護課〕（課長補佐）、（保護係長）、（運営指導担当係長）

被保護者の現状を前提にすれば、いきなり就労支援からはじめることはできない。まずは地域生活支援に重点を置く。「被保護者自立促進事業」（10億円）夏・冬の見舞金を廃止、その分をまわす。

就労支援員（職安OBが多いが、非常勤ワーカーも）が、福祉事務所と職安のつなぎ役になると評価。

05年8月8日〔東京都〕

<東京都の就労支援プログラムの説明>

就労支援員と査察指導員が半々でコーディネーターになり、面接時にはワーカーも立ち会う。

全職安には事業担当者をおき、コーディネーターとナビゲーターを置く。

- ① 職安の就労支援員の役割分担：56人の支援員。セーフティネット補助金（国庫10割）で業務をおこなう。
- ② 対象者の要件：ハローワーク側が、就労意欲の低い層にどこまで対応できるかはさまざまである。ナビゲーターの機能に期待し、マンツーマンで同行し、職安を通じて就労するというケースも多い。ナビは職安に受給者を連れて行って、求人票の書き方、職安データの検索方法、面接への臨み方などを指導。一人のナビが年間60人ほど、コーディは100人ぐらいといわれている。

<進捗状況>

ワーカーが個別の状況把握をして支援事業の対象を判断できればよいが、100 ケース以上抱えていて、就労能力の判断にもずれがあり、稼働能力ありとした対象者も「阻害要因」を抱える対象者が少なくない。

<被保護者の教育、職業訓練という分野、稼働能力の低い人を職安にアクセスさせるまでの支援>

就労意欲の低い人のモチベーションをどう高めるかはワーカーの仕事。このところをプログラムに乗せることが必要になる。

<就労困難者を対象者としていく過程の難しさ。ホームレスなど、長期化する中で、稼働能力を減退させていく現実から、早期に保護をかけていく必要があるという認識>

就労可能な受給者を就労させて終わり、となる危険性はある。ケースワーカーの中には、意欲の低い人にはアンタッチャブルと捉える傾向もある。最終的にはいかに保護を廃止するかか考えていないのでないか。この事業はこれまで、できるワーカーが個人的にやってきた仕事であるが、今回福祉事務所の中にシステム化しようとするもの。

<自立支援（就労支援）の対象外となる人々>

野宿になったり、野宿が長期化することがないように早いに保護をかけることが重要になる。

<地域的な雇用に関しての責任—都の考えとして—>（運営指導担当係長）

福祉で、就労を義務付ける代わりに必ず雇用を保証するということは、現状ではできない。

「ふるさと会」など実際に雇用までをやっている NPO にどう働きかけるかにも現状では限界がある。都では被保護者の 5・7 割は稼働能力がないと見ている。支援対象は 3 割に過ぎない。残りの 7 割には就労ではないそれ以外の自立支援が重要になってくる。

<新宿区の自立促進事業>

「見舞金」を廃止した 10 億円で都の基本メニューと区市の独自メニューを使って就労に必要な援助をする。新宿にはホームレスが多いので、多様なメニュー（調理実習、余暇の過ごし方指導、引きこもり対策、コミュニケーション指導など、すぐに就労につながらない高齢者にも、NPO にプログラムを提供してサービスを委託している）。（介護保険や支援費では「自立」とされる世帯の家事援助・家事指導などの委託を進める。）

東京都としては、このような単発的な仕事だけでなく退院プログラムなど一連の流れに位置づけて、体系化するのが理想と考えている。

国の補助金としてセーフティネット補助金メニューを拡充している。直接現金給付するようなものは国の対象とならない。人員配置（人件費）には 10 割支援だが、依存症者支援や精神障害者の地域生活支援などには 2 分の 1 補助になっている。精神の関係では各実施期間に対する援助を単発的にやりながら様子を見る。就労以外の直接支援もワーカーのできない部分を民間事業者を開拓し委託したい。まずは区市に補助を行い区市が取り組むように促す。依存症に関しては、自助団体（ダルク？）に補助を出している。都としては医療施策のところでやっている。

退院促進事業は、地域で生活を支える条件が整っていないと難しく、事業化が困難な分野である。

ホームレスについては、緊急一時保護（ここでアセスメントをきっちりする）から自立支援プログラムに流す仕組みがある。今回の自立支援プログラムのところでは福祉事務所で徹底的なアセスメントができ