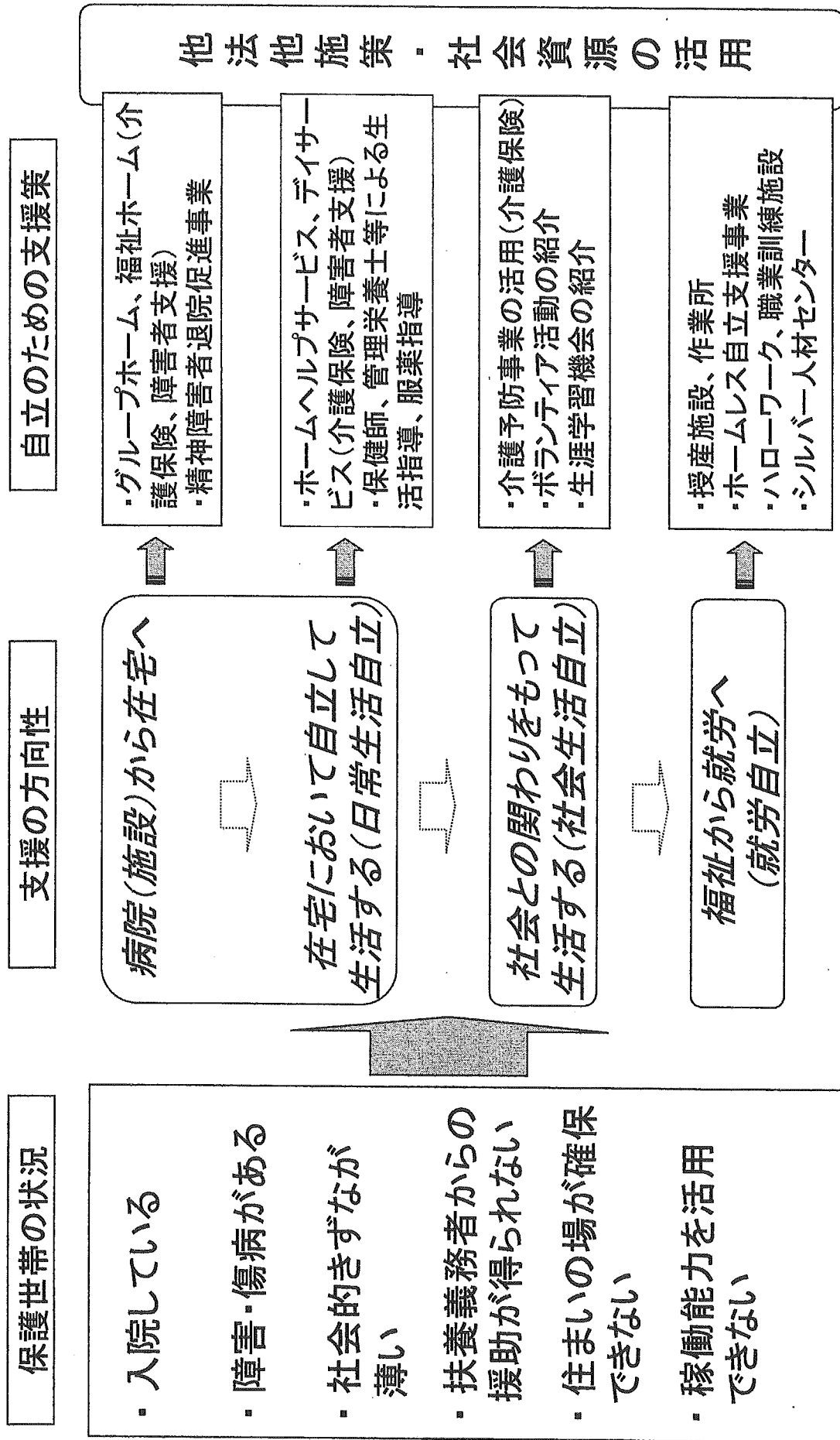
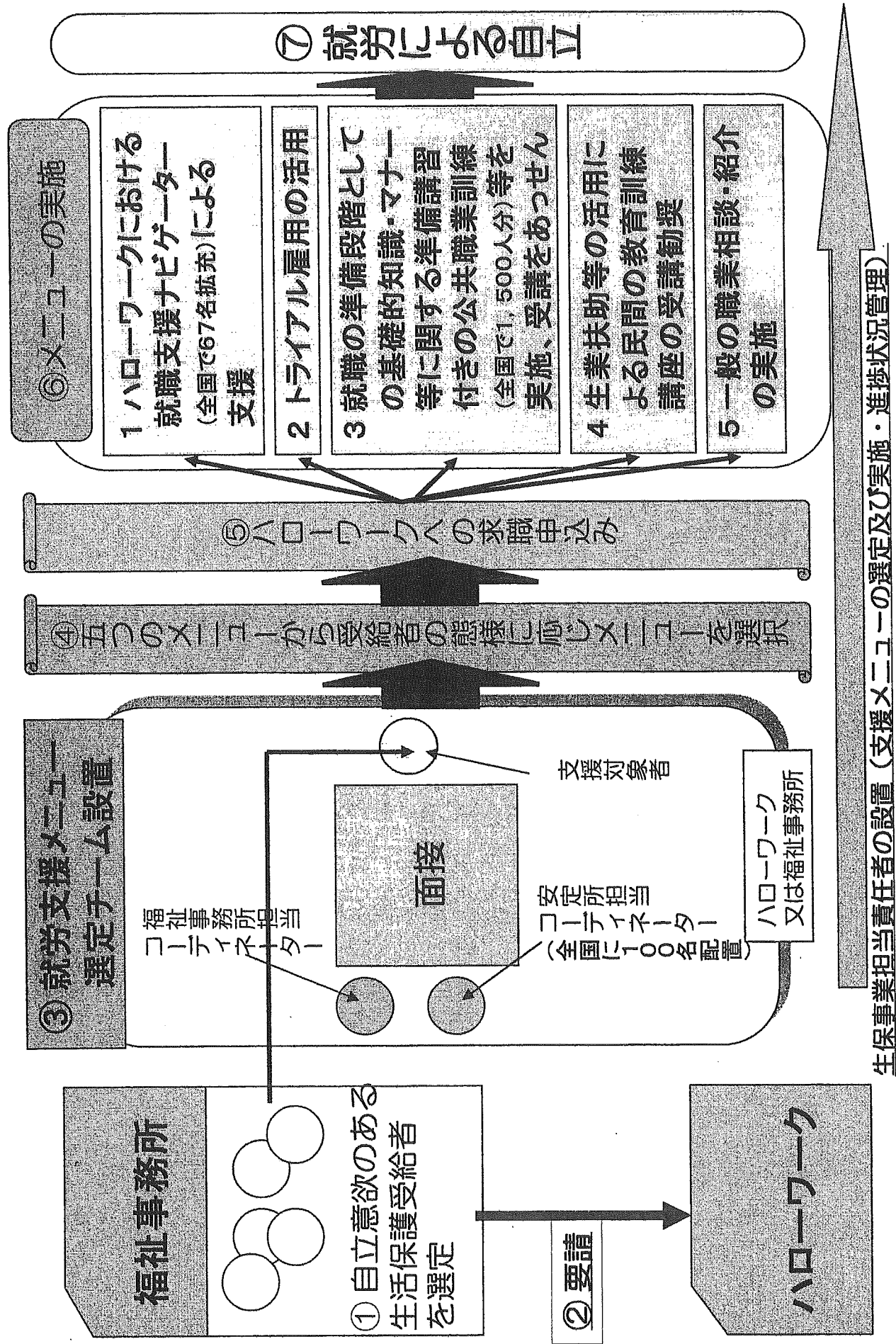


4 保護世帯の状況と自立のための支援策



※生活保護では就労支援策として生活保護受給者等就労支援事業の実施やセーフティネット支援対策等事業費補助金を活用し就労支援員等を配置

5 生活保護受給者等就労支援事業のイメージ



[報 告]

先進自治体における生活保護自立支援の状況と課題

横浜市福祉局保護課課長補佐

三浦 元

きょうお手ともにお配りしました資料は5枚10ページになっておりますが、「就労自立支援」というところでご報告させていただきます。まず、横浜市の生活保護の現状と課題ですが、ここを長々と説明するわけではありませんが、こういったなかで就労自立支援に取り組んできて、今年度「自立支援プログラム」を取り入れた就労自立支援を行っていくということをご説明したいということで、1ページ目を資料としております。同時に、数字的なものを若干、最後のページの「別紙」ということで、被保護世帯数の推移等として載せていますので参考にさせていただければと思っております。

資料を1枚をおめくりいただきますと、今年度まさにいま取り組んでおります自立支援プログラムを取り入れました予算上の名称になりますが、「被保護者自立支援プログラム事業」の概要を、4本立てで書いております。ここを主に、中心にご説明したいと思っております。

その後ろの資料が6ページついておりますが、これは私どもで「自立支援プログラムの手引」ということで、今年度取りまとめをしたなかで、今年度の「自立支援プログラムの概要」ということで、手引の冒頭にこの6ページの説明書きを載せました。

(「自立支援プログラムの概要」の)1、2は、先ほど川久保補佐が説明された専門委員会の報告書とか、国の今年度の方針ということなのですが、3番目には、私どもの就労支援の取組、11年度からの詳細をちょっと載せております。また、4番目には今後の「自立支援プログラム」の取組ということで、若干ふれているところを資料とさせていただきますので、よろしく願いいたします。

きょうは参加しまして、勉強させていただきたいと思っております。それから、この場ですが、この間、こういった就労自立支援では厚労省の方、また札幌市の方ともいろいろ意見交換とかやりとりさせていただいて、また力をいただいたことを、この場でもお礼申しあげたいと思っております。

私ども横浜市は、これから説明しますが、職員(ケースワーカー)は全員、社会福祉職採用です。生活保護の係長も全員社会福祉職でして、かつ全員が生活保護業務の経験を持っているのが現状です。

それでは、1ページ目に戻っていただきまして、まず、保護動向のところですが、1番

目、2番目は読んでいただければと思いますが、就労自立支援へいくきっかけとなったところは(3)の「イ」と「ウ」のところになります。やはり長引く経済情勢の悪化等のところと、「ウ」のホームレスによる無料低額宿泊所が30カ所、1200定員ほどできたことが大きな要因となっております。

ただ、保護の動向一般は4番目に書いてありますが、景気の回復傾向などを受けて、伸び率は、横ばいになっているわけではありませんが、緩やかになっているのが現状です。

次には、国による制度の見直し等のところを載せておきました。

また、本市としての生活保護の取組ということで、(1)から(4)まで挙げておりますが、そのなかで(3)に被保護世帯に対する就労支援の取組を大きな取組として、厳密にいうと、平成11年度ぐらいから、12年度以降、求人情報誌の購入とか、「就労支援の手引き」の作成、「被保護者自立支援モデル事業」、専門員の配置、就労支援会議、求人情報コーナーの設置ということに取り組んできて、ひとつひとつ積み重ねてきて、今日にいたっているということになります。

最後に「今年度の課題」というなかで、保護課として、課題がこの二つ以外にはないわけではありませんが、大きな課題ということで、二つとりあげたうちの1本で「被保護者自立支援プログラム事業」、国が導入いたしました「自立支援プログラム」を取り入れた就労自立支援に限定をした事業ということで、今年度実施をしております。あとで詳細はご説明いたしますが、ここをざっと読ませさせていただきます。

『就労（自立）支援専門員を9名から22名に増員して各区1名以上配置し、また、ハローワークの事業との連携を開始します。この他、被保護世帯個々の状況に応じた「個別支援プログラム」を策定し、被保護者の自立支援について組織的な取組を推進します。

18年2月には、各区の保護担当を事業所とする無料職業紹介事業の導入を行います。』
このところは、次のページとその次のページでご説明をしたいと思います。

さて、「被保護者自立支援プログラムの概要」を、開きでご説明するのですが、もう2枚おめくりいただきますと、ここに横浜市のこれまでの就労支援の取組ということを書かせていただいています。

もう1枚めくっていただきますと、4の“本市における「自立支援プログラム」の取組について”の標題の上のところの(9)になりますが、「被保護者自立支援プログラム事業（平成17年度～）」となっております。ここをちょっと読ませさせていただきます。

『以上、本市は「就労支援」に取り組んできたところですが、平成17年度以降の課題

として、以下の4点があると分析しました。

- ・ 支援を必要とする対象者が増加している。
- ・ ハローワークとの連携が不十分である。
- ・ 対象者の多様な状況に応じた体系的なメニューが確立されていない。
- ・ 職業安定法との関係で、迅速な就業あっせんができない。』

以上の4点に対応しまして、この「被保護者自立支援プログラム事業の概要」の大きな柱、4点ができております。

まず、1番目の「就労支援専門員の全区配置」ですが、就労支援専門員は求人情報の提供、履歴書・職務経歴書の書き方、面接の受け方の指導、ハローワークの動向というのを業務としているのですが、これまで配置されてきた効果としまして、支援対象者について直接に支援することで、就労意欲の喚起というのが大きなところがありますが、同時に、ケースワーカーへの間接的な支援、就労支援のノウハウの蓄積ということで、大きな効果をあげてまいりました。

ここに「9人から22人」と書いてありますが、今年度22人の内訳は、ハローワークの従事経験者が13人、生活保護ケースワーカーの経験者が4名、社会福祉関係、保母さんとか、作業所の指導員の方が3名、再就職支援会社の方が2名ということで、22名で今年度スタートしておりまして、かつ各区に1人以上今年度は配置しました。去年は9人ですので、兼区で1人3区を回るなど、業務を行っていました。

14年、15年度については下に書いてありますが、モデル事業を実施して、中区に2名の専門員をおいて行っていた成果になります。

14年度から通して、この就労した方の主な職種は、やはり清掃関係、工場倉庫作業、サービス業が多くを占めておりまして、やはり7割の方がパート、あるいはアルバイトのかたちになっています。ただ、基本的には、今年度は日雇いという方もいるのですが、やはり専門員が関わっていくなかでは、日雇いではなくという考え方にもとづいてやっております。こういったことで各区の就労支援がいっそう促進されたと考えております。

つぎに大きな2番目になりますが、「生活保護受給者等就労支援事業（ハローワーク）の活用」になります。

大事なことをちょっと言い忘れましたが、1番目の専門員の事柄については、先ほど課長補佐がおっしゃった国費で、補助金で10分の10でいただいております。

2番目の「ハローワークの活用」では、これも先ほどふれていただいたところですが、これは県単位でやっている事業になっておりますので、神奈川県全域としましては、6月から始めたことになっていますが、横浜市域、市を管轄するところでは、コーディネーターの方は3名、ナビゲーターの方は1名ということで配置がされて始まっております。

内容は先ほどふれていただきましたので省きますが、下の五つのメニューということで始まったところであります。

ですが、私どもこの間取り組んできまして、次のページの上になりますが、この事業の実施により、ハローワークとの連携が図られることは評価できる、期待しているところですが、やはり効果的に実施していくためには、課題があり、5点掲げております。

この5点につきましては、ここで初めて申しあげるわけではなくて、神奈川県のなかの調整の部会のところでも申しあげていますし、また、厚生労働省の方、職業安定局の方が視察にいらしたところ、あるいは保護課の方にも同じことをご説明をしているところです。また、神奈川の労働局の方にもお話ししましたが、このなかのいくつかは改善していただいたり、あるいは一緒に協力してやっていただいているところになりますが、5点を当初の課題ではないかというふうに掲げたものです。

第1は、いちばん上の「対象とするものの要件の緩和」ですが、生活保護受給者は社会性、能力面で少なからずハンデがあるところへの配慮がないと、なかなか就労実現は厳しい。また、結果が得られない方がいるときの場面の転換ということで、この事業も活用したいというなかでは、就労意欲が高いという要件は、緩和してもらえないものだろうかということ提起したものです。

第2は、「ハローワークにおける支援担当者の明確化」ということで、支援の継続性の必要があるのに、担当者の方が決まっていないところでは、一般の求職活動と変わりはないのではないかということをお話したところです。このあたりは対応を既にしていただいたところです。

第3は、「就労支援コーディネーターの役割の拡大」ということで、コーディネーターの方は、最初メニューを選定するところに関わっていただくのですが、せっかく最初に関わっていただいたところで、その後の関与もしていただくことがあれば、継続性がより保たれるのではないかということになります。

第4は、「就職支援ナビゲーターの拡充」、地域で1人しかいないので、マンツーマン支援の必要は大きなものですので、その拡充をお願いしたいと思っております。

最後に「支援メニューの充実」ということでは、ほとんどのメニューの選定が前のページのいちばん下の①と⑤になっているので、他のメニューの充実をしてもらいたいということをお話ししたところになります。

大きな3番目のところは「自立支援プログラム（個別支援プログラム）の策定」になります。ここにも書きましたように、これまでのノウハウや社会資源を活用するために、類型化した個別支援プログラムを策定したということになります。具体的な内容は下にア、イ、ウ、エと書いてあるところになります。

このプログラム策定で思うところは、これまで生活保護のなかで初期といいますか、私も仕事をしていた最初のころには、就労指導というところでは、仕事があることが前提で、そのなかで行っていて、職安との関係で見ますと、地域連絡会をちょうど行っていたころになるのではないかと思います。

ですが、平成11年度以降、先ほどのいろいろな経済情勢の悪化等のなかで、ハローワークで仕事を探しなさいというだけでは無理だということで、やはり支援することの必要性が出てきたなかで、就労指導を処遇方針に掲げた場合に、「求職状況報告書」をとって指導をしたりとか、あるいは先ほど述べてきた私どものいろいろな工夫をしてきたところになるかと思えます。

それが現在、実際の処遇はこれまでの延長線上にあるかと思えますが、平成16年度就労支援専門員が全区をカバーして、17年度自立支援プログラムを導入しまして、方法的に確立ができたのではないかと思います。

方法的に確立ができたということからいうと、社会資源ということでは、専門員が全区に配置をされましたし、それから関係機関や関係施策の活用ということでは、私どもは「手引」を12年ごろにつくっていますが、その「手引」の拡充をしました。

それから同時に、「アセスメント表」が、このなかにも出てきますが、きっちりできたことと、「求職活動計画書」がきちっとできたこと。また、システムのなかに就労支援検討会を位置づけたこと等で、このように方法的にずいぶん確立したことが大きなところではないかなと思っています。

この「自立支援プログラム」の策定でいちばん大きなところ、大事なところは、やはりアセスメントを重要視しなければならないということで、それと同時に、機械的な当てはめは注意しなければいけないことになるのではないかと思います。

横浜市では8月に18区にこれを説明いたしました。取組はまだこれからだと思って

おります。が、効果としましては、やはりいくつかあると思います。まず、説明責任、そういうものを果たすことになりまして、また、本人の自主性を尊重します。書面を取り交わすことは組織的な取組、支援実施後の評価にもつながります。また、どこでも同じ対応をすることになるというあたりが効果ではないかと思っております。こうしたことを各区によく説明をして、推進を図っていきたいと思っております。

大きな柱の4番目の「無料職業紹介事業の導入」は、これまで就労支援専門員が企業から求人情報の提供を受けても、直接紹介することは職安法上できない、違法であったところを解消したいというところから発想をしておりますが、同時に、被保護者のニーズに合った求人開拓をすること、それと同時に、就職支援セミナーの開催もすることで、この就労支援機能のいっそうの強化をするツールとして、この2月に開始を予定しております。

ちょうどいままさに、このなかにも書いてありますが、届出を直前に書類を整理しておるところでして、また就職セミナー等につきましては、民間の事業者をお願いをする、民間事業者に求人開拓もお願いするということをして、この事業を2月から開始することにしております。

以上が本市で取り組んでおります事業の概要になります。17年度、こういうふうに取り組んできているところですが、就労自立の促進という、大きな課題からいいますと、本市のなかでもそうですが、それは被保護者、生活保護受給者にとどまらず、母子世帯、また障害者、あるいはホームレス等、そういう就業困難者全般の問題になっていると思っております。まだこうしたものの全体の体系的な取組をつくるのは、なかなかこれからだと思っております。庁内でもやはりそういう連絡会をもって調整をいましているところであります。

また、今年度の取組の結果で課題となったのは、ひとつには、引続きこういった支援の対象の増加が見込まれることでもあります。それについては、18年度には、この専門員をさらに配置を少し充実させたいと思っております。

2番目に、ハローワークとの連携のところでは、いろいろな課題を申しあげましたが、その課題をよくすり合わせをして、協議の場を設けて、新年度推進していけるようにしたいと思っております。

また、3番目には、策定した個別支援プログラムを積極的に活用することが課題です。あるいは新たな就労自立支援のプログラム策定が課題です。これは、個々のケースワーカー、あるいは査察指導員のほうで個別支援プログラムの理解ということが必要であると同

時に、職業訓練などの事業の活用を考えていくことや、新たなプログラムとしては、たとえば、障害者についての個別支援プログラムの策定を検討することが、今後の方策ではないかと思っております。

4番目には、まだ無料職業紹介所は2月に開設する予定ですので、それを充実させることが鋭意課題でして、新年度においては、その円滑な運営と活用をしていきたいと思っておりますし、また、地方自治体による無料職業紹介所の設置ということになりますので、同様のものが市の内部にいくつか予定されていると聞いておりますので、無料職業紹介所と他の職業紹介所との連携ということも、また考えていかなければいけないと思っております。

以上、報告とさせていただきます。

[質疑応答]

A 私のほうからちょっとひとつ、就労支援専門員とハローワークとの今年からやられている連携についての棲み分けというのはどのようなものですか。

三浦 ここにも書いてありますが、ハローワークの方からは、コーディネーターとハローワークの事業担当者の方がいらして、福祉事務所側のほうから福祉事務所のコーディネーターが出てきて、そこでチームをつくってメニューを選定するということになりますが、その福祉事務所のコーディネーターを、私どもは就労支援専門員が担っています。ですから、そこではケースワーカーとか係長がコーディネーターの役割をしているのではなくて、就労専門員がコーディネートをやりますので、就労支援専門員が現在担当しているケースの人を、ハローワークの方との協議にのせるという関わりになります。

A 全部の対象者をひとつにやる必要はない、なかでやはり就労意欲の高い方で、効果のある方をハローワークでということですか。

三浦 規定上は、「就労意欲が高い」という要件がありますので、そこに基づいてそういった方がいないかということで選定するのですが、現実的にはなかなか厳しいことがあります。そうはいつても、就労支援専門員がずっと関わっていかないと難しいだろうなという方をあげるのではなくて、やはり就労意欲が、どちらかといえば高い方を選定していること、というふうには考えております。

B 2ページのところ、就労支援専門員による就労した就職者の数とか、これを見せていただいてすごい数だなという感想を持ったのですが、先ほどのご説明で、この方々の7

割がアルバイト、またはパートであるというお話でしたので、ちょっと心配になりましたのは、その後の追跡調査をなされているか。その就労された方も、こういうことはありえないかということをお伺いしたいのですが、そういう方々は非常に脆弱な立場でして、もうやめてしまったり、また解雇されるなり、どうしても自発な能力や立場が弱い方ですね。転職したり、または生活保護に戻るような立場になっていないかどうか、そのへんをお伺いしたいのです。

三浦 たとえば、16年度ですと、159世帯が廃止ということで、生活保護から離れておりますが、受給者の方が廃止になったあとの追跡調査まではやっていないです。廃止になった方のご質問ですが、そこ方がどう応じてくれるかということにもなりますので、私どものほうから廃止になったあとも必ず連絡しなさいとか、そこまではちょっと申しあげていないのが現状です。

次に、パート、アルバイトが7割ということは、就労した人が590人いたけれども、廃止になった159世帯の残りの人は就労実現しながらも保護受給しているということになります。

B 生活保護を廃止した方は、完全に廃止して。

三浦 廃止した世帯はこの159世帯ということですか。

B わかりました。

三浦 よろしいですか。

B 受給しながら働いている方々の7割が。

三浦 いいえ、594人就労実現した方のうち、159世帯は廃止となっているのです。ですから、パート、アルバイトの方は、その意味では保護が継続しているという部分になるかと思えます。正社員の方で就労実現した場合には、ストレートに159世帯そのまま当てはまりませんが、廃止になることが多いことになるのです。

受給中の方については、パート、アルバイトが実現した後も、定着の指導は専門員の活動としてはやっているのですが、廃止になった方というところまでは、いろいろな権限、職務のこともありますし、そこまではやっていないところですよ。

C たいへん興味深く伺ったのですが、つまり、横浜市のようにこういう生活保護、自立支援プログラムのモデルケース、あるいは自立支援といわれているところ、実際そうだと思うのですが、ハローワークとの連携には、ニュアンスとして感じたのですが、なかなか難しさも感じられているのですが、どこが制度上のひとつの難点なのだろうか、

そこを変えていくと、こういうふうによくいくのだけれどもなみたいところが、もしおありでしたら教えていただきたいのです。

それから、こういうふうにしてパフォーマンスをあげていらっしゃる、就労者の数も増えていらっしゃるということで、これは何がうまくいったのだろうか。つまり、ハローワークとの連携そのものよりも、この事業に関しては、就労支援専門員のさまざまな働きかけが功を奏したというふうに解すべきなのか。その場合、どういう働きかけが大きな効果を呼んだのだろうか。もともと就労意欲の高い方をピックアップしたんだというお話もありましたが、即それだけではなくて、そういう人たちが就労から遠ざかっていったそれなりの自立阻害要因というのがやはりあったと思うのですが、それは就労支援専門員がいちばん効果的に突破した自立阻害要因、もちろんケース・バイ・ケースで、何かまとめてお話になるのは難しいだろうとは思いつつ、何か教えていただけたらいいところがあれば、伺いたいのです。

三浦 1 番目のほうはなかなか答えるのは難しいと思いますし、他にもご意見もあるでしょうし。

2 番目のほうからいうと、いま先生がおっしゃった就労専門員が関わるケースは、就労意欲が高いとは限らないのです。高い人からやっているというのは現状ではないのです。

逆に、平成14年か15年に話を戻しますと、私どもの言い方としては、(就労支援は)本来はケースワーカーがやる仕事です。それを専門的な機能で援助していくのが就労支援専門員になるのです。そうでないと、すべてがおかしくなってしまうということで発想しまして、そのときには、ケースワーカーが「就労意欲の喚起をしてから(専門員に)渡してください」というふうに厳格に言っていたのですね。そうでないとやはりいけない。

ところが、いまは少し間口を拓けて、「就労意欲を確認したら渡してください」と言っています。そういう意味では就労支援専門員は、それは私もびっくりするぐらい、現在やっている方々は、多少、就労阻害要因もあるのではないかなというような部分も含んで受け止めてはいます。その後、阻害要因が解消するまで根気強く待って、就労につなげていくという。そういう部分の力量は相当あると思っております。

そういう意味では、じゃ、人だけに頼っているのかというと、一言では、私も自分のことを客観的に表現できませんが、やはり平成12年ぐらいからひとつひとつ積み重ねてきたことが、ひとつひとつが組織的な取組になっていって、効果があがっているのではないかと思っています。

最初の質問の職安について言うと、いま私がいえることは、とにかく新しい事業を始め
ていただいたところ、率直に言って、たとえば、うちも枠をいただいてハローワークにお
願いをしています、なかなか就労意欲が高い方がいないので、100%出し切れていま
せん。ですけれども、引き続きハローワークの方、あるいは労働局の方とやりながら、こ
れは大事なことなので、ひとつひとつ解決しながらやっていきたい、というところによ
ろしいでしょうか。

倉田 札幌市のお話を伺った後の方がいいかもしれませんが。要するに、生活保護法と
いう法律はとりあえず自立の助長が目的にあるから、本来、それはケースワーカーの仕事
だったということが、法的にはきいてくるかなと思うんですね。組織的な対応についてで
すが、具体的にはハローワークとの連携のお話がありますので、それはそれとしていいん
ですが。最終的に保護打切りとか、打切りの認定とか、つまり保護の処遇に関わる問題は、
全部権限としてケースワーカーにある。

最終的には、この事業を帰結として引き続き、救済的な要となっているのはケースワー
カーだろうということで、そういう点ではケースワーカーの責任みたいなものが、やはり
かなりこれから重要なことになっていく。

それから、これはちょっと法的に整備されているかどうかですが、この制度を使って就
労支援をしているということが、保護法上の取扱として何にあたるのかという、法的整理
をしておく必要がある。法律というのは問題が生じた時に出てくる道具ですから、問題が
なければそれはそれでいいだろうということにはなるんですけども、就労支援員の方に
ケースをお渡ししたときに、その就労支援員の方が関わっておられることが、生活保護の
指導といえるかといえないかという問題ですね。そういった問題がある。

結局、就労支援の方にお渡しして、そこに何かトラブルがあったときの、そのトラブル
は生活保護の運用について、福祉事務所が責任をとる形にならざるをえない、法律上の解
釈で。そここのところの責任の受け渡しみみたいなものが何か問題意識であったら教えて欲し
い。

三浦 横浜市では就労支援専門員の要綱のなかでは、一定の支援の期間は3カ月という
ことをうたっていて、その間に就労実現というか、ケースの人が支援を望んでいないとい
うふうに判断された場合は中止することで、またケースワーカーに戻るという流れにもし
ております。

倉田 ですから、法の建前としては強制してはいけないというものがありますし、ただ、

その社会福祉の専門の観点からいくと、支援計画に入る前に、本人の意識みたいなものを十分に理解しているかということ、それを法的に担保できているのかと思ったのです。すけれども、ただ、最悪何か問題が生じたときには、法的な整理が必要なので、この事業は、支援を受けたいという人を待っていることでは、やはり計画的にどうも対応できなくなってきているわけですね。つまり、支援してほしいという人がくるのを待つというよりは、むしろ働きかけがあって、それを受ける格好で支援してほしいという、そういう流れに今後うまくいけばいくほど、こういった仕事のやり方が重要になってくると思うのですが、そのあたり、だんだん強制の要素が出てくるわけですね。ややもすると難しくなると思うのです。これは感想みたいなものですが。

芝田 私は横浜市磯子区の福祉事務所に調査に行きましたが、完全に渡しちゃっているわけではなく、就労専門員とケースワーカーと二人三脚でやって、支給停止という場面では査察指導員やケースワーカーの役割分担が大切ですから、前面に出てきていました。

倉田 いや、それは渡す場面の権限の整理が必要でそういうふうに二人でやるということではまずいわけですから、それがないという話では。

今川 制度上、横浜も札幌も同じですが、この就労支援プログラムの要件のひとつに、本人がプログラム参加に同意することという要件があるわけですね。本人から同意書ももらって、本人の意思を確認する。それから、ハローワークの方のコーディネーターはもちろんですけれども、保護サイドのほうのコーディネーター、就労支援相談員も、あくまでも相手方の相談に乗るんだ、相手方の自発的な同意のもとに相談に乗るのだということであって、指導指示とかそういった権力的要素という側面はないわけですね。その部分はいくまでもケースワーカーの分野で、職責です。

ですから、ワーカーは「こういうのがあるよ、やってみないかい」という指導なり助言なり説明なりして、本人の任意の下にやってもらう。またなおかつ、厚労省さんのほうから、このプログラムの参加を踏み絵にするなという通知もじつはきているのです。ですから、そういったことで、このプログラムのことで法的に相手の方とトラブルになるという要素は、あまりないのじゃないかという気がしています。

倉田 はたしてその実態を踏まえてうまくいくのでしょうか。要するに、観念的議論にはなると思うのですが、要は、社会保障法の解釈、いま日本の法律だと限界でして、個人の自己決定にまかせる傾向が強いですね。ですから、同意という形式面でクリアされておられると思うのですが、権力的ではないという、いちおう格好としては、おやりになって

おられると思うのですが、要するに、裁判になったときに、事実の評価の問題がやはりありまして、制度的にはこういうふうにするんだと押さえておいても、個別ケースにおいて、人によって受け取り方がかなりちがいますから、やはり福祉主導の影響を、相談者から聞くことが私はあるので、要するに、被保護者の方の認め方という受け取り方は個人差がありますね、その個人差の問題もきちっと専門のケースワーカーさんなり相談員の方がカバーして、つまり福祉専門の職員のなかで、それをカバーしてやってきているんだということが、この制度のひとつの大きなバックボーンになっているだろうと私は認識しているのですが、そういう専門の方を集めるということを期待するのは、これからどんどん難しくなるのかもしれない。

芝田 よろしいでしょうか、またあとで討論をやると思います。それでは、今川指導課長から。

生活保護の現状と課題～横浜市～

1 本市の保護動向

- (1) 被保護世帯数は昭和 59 年 7 月の 16,911 世帯をピークに減少に転じ、以降緩やかに減少してきたが、平成 4 年 5 月の 13,595 世帯を底に増加に転じました。
- (2) 平成 17 年 4 月現在、被保護世帯数 34,358 世帯、被保護人員 47,217 人、保護率 13.3%です。全国平均 11.4%より若干高めですが、15 大都市の中では 9 番目です（最高は大阪市 39.0%、近隣の東京都 15.2%、川崎市 17.7%）。
- (3) 近年の被保護世帯数増加の主な要因は次の 3 点です。
 - ア 高齢化の進展により自立の困難な「高齢者世帯」が増加している。
 - イ 長引く経済情勢の悪化により有効求人倍率が落ち込み、中高年齢層の就労機会が減少し、失業や倒産を理由に保護を受給する者が増えている。また、これらの世帯の自立が困難となっている。
 - ウ ホームレスが入所する無料低額宿泊所が平成 12 年度以降相次いで開設され、入所者のほとんどが保護受給となった（17 年 4 月 1 日現在、30 か所、1,212 名定員）。
- (4) 最近では、依然被保護世帯数は増加しているが、景気の回復傾向などを受けて伸び率はやや緩やかになっています。

2 国による制度の見直し等

- ・平成 15 年度 ホームレスに対する生活保護の適用、生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ
- ・平成 16 年度 老齢加算の段階的廃止（3 年間）、生活保護制度の在り方に関する専門委員会最終報告書
- ・平成 17 年度 生活保護基準の変更（母子加算の見直し、多人数世帯の基準額の見直し、高校就学費用の給付）、自立支援プログラムの導入、生活保護国庫負担率の検討

3 本市の行っている生活保護適正化の取組

- (1) 保護開始時の調査の徹底
保護申請時に、生活圏の金融機関や大手生命保険会社等に対し、1 件あたり 10 か所～30 か所程度の資産調査を実施しています。平成 16 年度は、総額約 3 億 4 千万円の未申告の資産が発見されており、結果的に不要な保護費を支出せずに済んでいます。
- (2) 継続ケースの課税台帳突合
年に 1 回課税台帳との全件突合作業を実施し、収入申告額の妥当性について点検しています。毎年不正受給件数の 60%弱が、この福祉保健センターによる発見によります。
- (3) 被保護世帯に対する就労支援の取組
平成 12 年度以降、求人情報誌の購入、「就労支援の手引き」の作成、「被保護者自立支援モデル事業」の実施（中区に自立支援専門員を 2 名配置）、区における「就労支援会議」の実施、求人情報コーナーの設置等、被保護者の就労支援に積極的に取り組んだ結果、年々就労により自立する世帯が増加してきています。（参考）就労自立世帯数の推移 12 年度 466、13 年度 563、14 年度 818、15 年度 1,037、16 年度 1,137
- (4) 本市独自減免等の見直し
「生活保護受給者減免制度等に関するあり方検討会」の報告書（平成 16 年度）に基づき、社会的公正・公平の観点から重複又は上乗せ支給となっている水道料金や入学祝金品等の廃止を行なっております。

4 今年度の課題

- (1) 「被保護者自立支援プログラム事業」の実施
就労（自立）支援専門員を 9 名から 22 名に増員して各区 1 名以上配置し、また、ハローワークの事業との連携を開始します。この他、被保護世帯個々の状況に応じた「個別支援プログラム」を策定し、被保護者の自立支援について組織的な取組を推進します。18 年 2 月には、各区の保護担当を事業所とする無料職業紹介事業の導入を行います。
- (2) 区の機能強化
新たな職員配置基準がスタートし、ケースワーカーと就労支援専門員、事務嘱託員がより連携を深め、効率的な事務の実施に努めることが必要です。研修については、これまでの新人新任研修に加えて現任ケースワーカー・査察指導員の階層別研修を実施し、充実に図ります。
また、各区前年度の運営方針の達成状況や監査指摘事項を把握し、指導監査を行います。特に重点的に指導が必要な区については、巡回指導等を行います。

被保護者自立支援プログラム事業の概要

本市では、平成 17 年度においては、被保護者の就労支援を強化することを目的とし、次の取組を行っている。

1 就労支援専門員の全区配置

被保護者の就労支援を専門的に行う「就労支援専門員」（平成 16 年度までの名称は「自立支援専門員」）を、4 月に 9 人から 22 人に増員し、各区に 1 人以上配置した。これにより、各区の就労支援が一層促進された。

＜就労支援専門員による支援状況〔14～15 年度は中区におけるモデル実施〕＞

年度	14	15	16	17 (4月～9月)
就労支援専門員数	2 人	2 人	9 人	22 人
支援者数	81 人	75 人	928 人	1,013 人
就労した者の数	41 人	52 人	594 人	442 人
上記のうち保護廃止世帯数	11 世帯	8 世帯	159 世帯	109 世帯
年間の減額保護費の額 (※1)	20,320 千円	28,477 千円	252,326 千円	309,298 千円 (※2)
(事業費)	(8,787 千円)	(8,205 千円)	(36,357 千円)	(92,126 千円)

※1 年間の減額保護費の額

就職したことに伴うその月の減額保護費の額に、年度内の残月数をかけた額の合計
年度内は当該就労収入が継続したものととして算出したもの

※2 9 月までに就労した 442 人についての年額換算

2 生活保護受給者等就労支援事業（ハローワーク）の活用

6 月から、ハローワークの新規事業として「生活保護受給者等就労支援事業」が開始され、新たに、ハローワークに「就労支援コーディネーター」（横浜市域 3 人）や「就職支援ナビゲーター」（横浜市域 1 人）が配置された。

福祉保健センターからハローワークに支援要請を行った者については、ハローワークの事業担当者・コーディネーターと福祉保健センターの就労支援専門員により構成されるチームが面接を行い、次の中から適切な就労支援メニューを選定する。その上で、ハローワークが継続的な支援を行っていく。

- ① 就職支援ナビゲーターによる担当制による支援
- ② トライアル雇用制度（※1）の活用
- ③ 公共職業訓練の（準備講習付職業訓練（※2））受講あっせん
- ④ 生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨
- ⑤ 一般の職業相談、紹介の実施

- ※1 トライアル雇用…就職困難な母子家庭の母や生活保護受給者等を短期間（原則として3か月以内）試行的に雇用し、常用雇用への移行を図るもの。事業主には雇用に対する奨励金が支給される。
- ※2 準備講習付公共職業訓練…職業訓練の実施前に準備講習やキャリアコンサルティングを行い、職業訓練が効果的に行われることを目的とするもの。

この事業の実施により、ハローワークとの連携が図られることが期待できるが、効果的に実施していくために、以下の点が課題である。

- ・対象とする者の要件の緩和
- ・ハローワークにおける支援担当者の明確化
- ・就労支援コーディネーターの役割の拡大
- ・就職支援ナビゲーターの拡充
- ・支援メニューの充実

3 自立支援プログラム（個別支援プログラム）の策定

被保護者の就労支援に際し、ケースワーカー・就労支援専門員が個々に利用してきたノウハウや社会資源を組織的に活用するため、8月に、体系的な支援メニューとして、多様な状況に応じた「個別支援プログラム」を策定した。

「個別支援プログラム」では、まず被保護者についてアセスメントを的確に行い、「母子家庭の母」、「若年者」、「元ホームレス」等の類型ごとに、就労のために活用できる社会資源の利用を検討し、その取組内容を「就労支援検討会」で組織的に検討する。これにより、被保護者に対する処遇の向上や、組織内における援助技術の共有化が図られる。

また、具体的なプログラムの手順としては、被保護者とケースワーカーが「求職活動計画書」を一緒に作成し、計画書の完成後、被保護者本人が確認のサインをすることにより、被保護者が主体的に自らの自立に向けて取り組むことが推進される。

<本市個別支援プログラムの具体的内容>

- ア 母子家庭の母等 ～ 保育施策、「子育てサポートシステム」、「母子家庭自立支援事業」によるヘルパー講習等の活用
- イ 若年者 ～ 「ヤングジョブスポットよこはま」、「ヤングワークプラザ」等の関係機関との連携、引きこもりの者に対する本市青少年相談センター等の事業の活用
- ウ 元ホームレスの者 ～ 無料低額宿泊所等関係施設の有効活用、元ホームレス特有の就労阻害要因の解消（住民票の設定、携帯電話の購入、身なりや服装についての助言等）
- エ その他の者 ～ 就労支援専門員の活用、ハローワークの活用、就職に必要な資格の取得

4 無料職業紹介事業の導入

就労支援をより効果的に推進するため、横浜市を事業者、18区福祉保健センターサービス課保護担当を事業所とする、地方公共団体による無料職業紹介事業の届出を行う（18年2月開始予定）。

内容・機能としては、求人開拓、求人票の受理、求人情報の審査、職業紹介・あっせん、就職セミナーの開催等を予定している。

参考 自立支援プログラムの概要

1 『生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書』について

社会保障審議会福祉部会の専門委員会では、平成 15 年 8 月から生活保護制度の在り方について検討を始め、平成 16 年 12 月に報告書を取りまとめました。このなかで、専門委員会は、生活保護制度の見直しの方向性を検討するとともに、自立支援プログラムの導入を提案しています。

『報告書』は、『制度見直しの背景』では、『今日の国民生活を取り巻く状況は、現行制度が成立した 1950 年頃の状況はもとより、高度経済成長を経て多くの人々が「中流」生活を実感した時代の状況とも大きく様相を異にしている。』とし、『被保護世帯の抱える問題の多様化等』では、『今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレスなど多様な問題を抱えており…、…社会的きずなが希薄な状態にある。』『また、…保護受給期間が長期にわたり、自立が困難な世帯が少なくない。他方、…地方自治体の実施体制上の問題も見られる。』と分析しています。

以上を踏まえて、『制度見直しの基本的視点』では、「自立支援」について次のように述べています。

『本委員会は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向の下に検討を進めてきた。すなわち、生活保護制度の在り方を、国民の生活困窮の実態を受けとめ、その最低生活保障を行うだけでなく、生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、つまり、被保護世帯が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための「バネ」としての働きを持たせることが特に重要であるという視点である。

この結果、被保護者は、自立・就労支援施策を活用することにより、生活保護法で定める「能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努める義務」を果たし、労働市場への積極的な再参加を目指すとともに、地域社会の一員として自立した生活を送ることが可能になる。

なお、ここで言う「自立支援」とは、社会福祉法の基本理念にある「利用者が心身共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」を意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみならず、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、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）や、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）をも含むものである。』

また、『自立支援プログラムの導入』のなかで、問題点を踏まえた導入の必要性について、以下のとおり述べています。

『生活保護制度を「最後のセーフティネット」として適切なものとするためには、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 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「システムの対応」、の3点を可能とし、経済的給付に加えて効果的な自立・就労支援策を実施する制度とすることが必要であると考えられる。

このためには、被保護世帯と直接接している地方自治体が、被保護世帯の現状や地域の社会資源を踏まえ、自主性・独自性を生かして自立・就労支援のために活用すべき「自立支援プログラム」を策定し、これに基づいた支援を実施することとすべきである。』

2 『平成17年度における自立支援プログラムの基本方針』（国）について

上記『報告書』の内容を踏まえ、厚生労働省は、『生活保護制度について、経済的な給付に加え、組織的に被保護世帯の自立を支援する制度に転換するため、その具体的実施手段として、「自立支援プログラム」の導入を推進していく』とし、『平成17年度における自立支援プログラムの基本方針』を策定しました。

このなかの『自立支援プログラム導入の趣旨』では、被保護者の現状の問題点を、① 被保護者の抱える様々な問題に対して経済的な給付のみでは対応に限界があること、② 保護の長期化を防ぐための取組が十分でないこと、③ 担当職員個人の努力や経験等に依存した実施体制には限界があること、などをあげています。

以上を踏まえ、「自立支援プログラム」の定義・内容として、3点をあげています。
第1に、実施機関が被保護者全体の状況を把握すること。
第2に、その状況や自立阻害要因について類型化を図ること。
第3に、その類型化ごとに実施機関が組織的に自立支援に取り組むこと。

以上が、今次、厚生労働省から提案された「自立支援プログラム」です。