

### 3. 2006年11月17日 全国公的扶助研究会

「第一分科会 生活保護における『自立』を考える  
～自立支援プログラム実施2年目の現状をふまえて～」における意見交換

布川、庄谷、上畑

(記録：澄川)

<布川>

福祉事務所はこのままで良いのか、外からの批判と監視が強まっている。全国の弁護士が人権侵害をなくす目的で、外から監視を始めることになった。だからといってCWが悪者にされて矢面に立つだけでは、CW いじめで終わってしまう。福祉事務所が積極的に取り組んでいる姿勢を示していきたい。社会的な参加や日常生活を支援することで、最低生活を維持できていることを言いたい。外からの目を積極的に使う。外からの目と連携をしながら、仕事を良くしていくことが求められている。

就労支援プログラムについて、プログラムが上手くいっているところと、職安に送ったが全滅したところもある。何が違うのか？機械的な形で始まっているところもある。いかに合意をとり、状況を把握しながらやっていくのか。就労支援員の活用について、支援員は積極的だがCWとの温度差があることも。生活実態や状況をあきらめずに追いかける姿勢にたっているのか、援助できているところなのか気になる。CW 指導指示になるところがある。問題があってもきれいに進まない人については、その人のまだ隠れている問題があるのではないかと時間をかける。援助する姿勢にたっているのかが横から見ている、分かれ目になっているのではないかと思っている。

長期目標について対象者とCWがどれだけ先をみた話しができていくのか、目先の稼働能力の活用ではなく5年、10年先を見た援助になっているのかどうか？

社会参加の一つとして就労を捉えるのが必要ではないか。独立の手段、社会参加の手段ではあるが、今の状況でやりがいのある良い条件の仕事はなく、時間が不規則だったりする。家族の問題もでてくる。長い目でみると社会参加を妨げることになる場合もあるのではないか。仕事に就いてからの援助についてもみたい。

退院促進プログラムは多くが始まっており、または検討している。どこに重点を置いて検討しているのか、経験を聞きたい。午前中の澄川報告を踏まえて自分のところの地域にあった援助や、こんなやり方をしているという特徴や、共通の進め方の議論もできると思う。それ以外の援助プログラムについてはなかなか進んでいないと思うので、積極的に進めていって広めていっていただきたいと思う。

生活保護における内外の状況は厳しいが、内外の力があわせれば改善が具体化できる時期にきていると思っている。積極的な意見ややり取りを行いたい。

<東京足立区 高浦氏>

就労指導 3 年目。ケースワーカー 40 名、就労相談員 1 名がいる。検討会を月に 1 回、10 ケースぐらい出る。ニート支援をしている。一回も会わないうちに担当が替わる。就労指導以前にやらなければならないことがわかった。足立区と NPO（大阪）が契約を結んだ。13 ケースぐらいが動いている。まだ始まったばかり。ケースワーカーが掘り起こしをして承認して、本人や保護者の同意を得た上で、ワーカーと NPO 職員（20 歳ぐらい）が家に訪問する。ボウリングに行こう、外に出ようと誘う。試験的に行なっており、まだどうなるかわからない。

退院促進はしない。在宅の通院していない精神障害者を通院につなげるプログラムを作りたい。福祉士会、医者と組んでやろうと大きなプロジェクトになっている。生活保護で出せないお金があるので、見舞金を廃止し、自立のためにアパートを借りる際に必要になる諸経費を法外で出すようにした。

<島根県西部福祉 大羽氏>

170 世帯。山間地区。自立支援プログラムを本庁より落とされた。自立支援プログラムが就労だと思っていた。まだ就労支援プログラム以外は考えられていない。嘱託員の配置なし、まだ誰も自立していない。

糖尿病の患者にメニューを書いてもらうプログラムをしたい。病院や栄養士と連携をしたいが、そこまでできていないのが現状。市町村や社協の他機関の施策を利用させてもらっている状況。

<長崎県北福祉事務所 大町氏>

交通の便が悪い。炭鉱がつぶれたため主要な就労先がない。都市部へ行くには 1 時間以上かかる。転居指導するにしても、子どものことがあるのでできない。就労支援についても昨年からはしているが、どこまで成果が出るのかわからない。策定委員がいるが生活保護部門と母子部門とでやっている。就労に結びついたのはゼロ。所としてどこまで CW が関わるのかがわかっていない状況である。

社会的入院患者の退院促進は、所長が一千万円の効果を出すように指示してきた。目標値は達成している。退院した人も特に問題なく順調に生活している。30 年以上入院している人も退院させた。3 人。

<東京都練馬区 佐藤氏>

就労支援員 1 名。ハローワークとの連携は今年で 3 年目。

精神障害者自立支援プログラムは立ち上げたばかりでまだ何も決まっていない。

<阪南市 齊藤氏>

400ケースを5人のワーカーで行なっている。職安に連れて行くと意欲がないと返されてしまっていた。カウンセリング協会に依頼をして、半日に3人のカウンセリングを行なってもらうことにした。話を聞いてもらって就労意欲を持ってもらう。何人かは就労したと聞いている。子どもを抱えていて大変な人で就労になかなか向かない人のカウンセリングもしてもらうことになった。

健康管理のプログラムを始めた。保健士さんに来てもらって同行訪問を行なうことになった。地域福祉の見守りの支援、高齢者に対するもの。プログラムとしてやってはいないが、地域にお願いしてやってもらっているものがある。

#### <松阪市 大滝氏>

10パーミル。就労支援を始めた。班を組んで4月から7月までで会議をして、具体的なプログラムを10月ぐらいまでに作った。被保護者の意識が変わったと思う。アンケートをとったら次回も参加したいという人が多かった。就労支援員ともっと関わりたいという意見もあった。

世帯類型別に他のプログラムを組むことにした精神のなかに、金銭管理のプログラムを組み込むような形。まだまだ新しいプログラムを作っていきたい。CWの負担が増えたという意見がある。いかにCWの負担を軽減できるのかを是非知りたい。選定ケースの上限を決めているのか、選定会議の回数、研修等教えてもらいたい。

#### <岸和田子ども家庭センター 西河氏>

臨床心理士、就労支援員によるカウンセリング事業をしている。すぐに就労に結びつけるのではなく、就労を喚起するもの。ニートに使っても、引きこもりがちのおばあちゃんに使ってもらってもいい。見舞金を廃止してその財源を使っている。

多重債務者と年金未受給者に対する事業。弁護士に連れて行っても弁護士に相談してもお金をとられる。弁護士に相談するお金を出す。他の都道府県から批判もされたがやっている。年金未受給者の問題。経験年数が平均3年ぐらいで、いろいろできる経験がなくなってきた。外部の社会保険労務士を呼ぶのにお金を出している。今まで手がつけられなかったので、やれて良かったと思っている。

#### <池谷氏、松阪市に対する回答>

やりたい人を対象にしている。上限を設けていない。検討会はやっていない。いちおう決裁をとるが、簡単にして会議をする必要をなくした。

ケース記録の簡略化をする。就労支援をしている間は、ケース記録を書かないで就労支援員からの報告を綴じる。職場関係を円滑で気持ちの良いものにしたい。就労よりも日常生活に重点をおいているが、扶助費は驚くような削減率になっている。17年度は初めてなので「強制的」にするのはやめた、でも140ケース出てきた。5ランクに分けた。手を抜かないものとして子ども問題として高校進学は絶対することとした。あとはワーカーの判断に任せる。精神疾患のある人たちの支援、もともと同意が得られにくい。関係機関の協力を行なうこと。ひとつの病院と連携をつけることとした。退院は退院で終わりではないので、地域で生活することを念頭におくと連携は必要。本人が求めたもの要介護（精

神)の支援。日常生活できる人にそんなに訪問する必要は本当にあるのか。訪問に行く格付けを変える。

<三沢市 中居氏>

CWは4人。自分は初めてこの職場にきたSV1年目。このプログラムを言われたときに国が職安を守ろうとしているだけでないかと思っていたが、同行訪問をしているうちに選定のやり方を間違えていたのではないかと思えてきた。県からはマニュアルを作ればよいといわれている。補助金をもらうためにという位置づけでやっているにすぎない。ケースが少ないので特にプログラムを作る必要性を感じていない。できればCWに負担のかからない、相手にも負担にならないものを。50代の人の仕事はないので、ボランティアをするような形はできないか。施設へ交渉できないかと個人的には思っている。

<天草市 平井氏>

郡部は生活保護に対して今まで水際作戦をしていたが、市と考え方が違い、今年は合併に伴って保護の申請が激増した。今まではケース数が少なかったので個人で対応できていた。50代の人には仕事がない。地域のボランティア活動をする機会や場がないのかを検討していきたいと考えている。

<岩手県郡部 小原氏>

日常業務の範囲を出ない。同意を得られにくいため進んでいない。

<石神井総合福祉事務所>

就労支援専門員が16年度から入っていて3年目。いくつか問題が出てきている。ひとつは対象者の頭打ちが出てきており、就労支援員が暇を持て余している。働ける人は働き始めてきた。頭打ちの状況をどのように解消するのが課題になっている。精神障害者の自立支援プログラムを今年度中に作成予定。

<京都深草福祉 橋本氏>

多重債務は今までも弁護士に頼んでいたし、特にいまさらプログラムをといわれても、今までやっているのと思っていた。就労支援については職安に問題があるのか、CWに問題があるのか、地域的に課題があるのか評価がされにくい。ワーカーサイドでものを作り上げていくのが大事だと思った。

<広島市西区 佐々木氏>

広島市で2番目ぐらいに高い保護率。就労支援相談員を昔から設けていた。CWのOBがやっていた。細やかな面接と職安への同行をしてもらっている。職安の提携をしている。特に会議をしているわけではない。CWから進めて同意をもらって職安に推薦をするという形をとっている。本人を交えて4人程度の関係機関で1時間ほどの話し合いを行なう。その後、本人を交えない会議をして方向を決める。職安は手一杯。就職した人もいるがすぐに辞めたり、保護の廃止に結びつくような就労先を見つけるまではいっていない。

<浦安市 齊藤氏>

7ケースワーカーで1SVでやっている。地理的に職安へ行くには電車の乗り継ぎが必要で、あまりうまくいっていない。週2回カウンセラーと契約をしてきてもらっている。CWがピックアップして面談してもらおう。基本的にはCWは同席しない方針。それはカウンセラーの希望でもあり、逆に聞けない話しも聞けている。予約を5コマにしているが、キャンセルがあつたりする。ケースワーカーに温度差があり、なかなか議論にまで到達しない。まったく検討もできていないのが現状である。

<奥森氏>

なぜ、今、福祉事務所に自立支援プログラムなのか。医学モデルから生活モデルへの転換期に来ている。それがわからなければ、形だけやっているというものになってしまう。生活を豊かにするというシステムが導入されたと理解しなければならない。どんな援助があるのかを考えなければならない。山城北の受給者には稼働年齢層が3割いる。もう一度仕事をしてもらわなければならない。高齢者が6割いるうち3割に対して閉じこもりの支援をしようとしている。これらの支援はそういう人が存在しているから。ホームレスが6人いる。年間5から10人いる。福祉事務所として支援しなければならない事案があるので、それでプログラムを組んでいる。自己破産も5件した。もっといるはずと思う。収入は必死で調査するが、借金の調査はしていない。ほったらかしにしているはいけない。生活問題を本人と共同の解決の立て方をしないとイケない。仕事のやり方を変えなければならない。そのまま従来のやり方をしようと思ったらオーバーワークになってしまう。支援の体制を組み直す必要がある。訪問活動等も。自立支援プログラムをするにあたって、何をしないとイケないかは整理すべき。

就労支援の動機付けについて、5年後、10年後の自分をイメージさせる。70%の就労開始率。技能習得費を使う、子育てができる環境をつくる。それとセットでなければ就労支援のイメージはつかめない。車の免許も取らせる。大変だがそれを使った結果の効果は将来的に高いと思っている。適正化ではなく手厚く援助することで、経済的な効果も産まれると思っている。

<神奈川県足柄福祉 箕島氏>

久しぶりに福祉の現場に戻ってきたが、「自立」という言葉が飛び交っていて、なじみがないので勉強するために参加した。就労支援員が昨年から来ている。就労支援員に対してCWが勝手に依頼をしていて、プログラムとは言えないもの。これから積極的に作っていきたい。糖尿病の人のための栄養指導で料理教室をできないかと進めてきている。DVで逃げてきた外国人がいて、就労意欲はあるが日本語が読めない。ケースワーカーひとりではできないので、それをプログラムにしたいと思っている。ニーズからプログラムを作っていこうと思っている。

<群馬県保健士>

介護保険の改悪が気になって参加した。母子家庭に関心があるが、一般施策と生活保護

とで何の違いがあるのかとおもって参加しようと思った。他関係機関で合同で作成するのが良いのではないかと思った。行政は縦割りになっていると実感した。母子加算が削減されてきたのは自立支援プログラムに転換されてきたからなのかと思ったが、そのような報告が聞けなかったのは残念。

<石神井総合福祉事務所 錦織氏>

自立支援員の話を見ると、対象者を少しずつ変えていかなければならないと言っていた。廃止を整理していたが、50世帯中11世帯が自立だった。統計的には相当の効果が上がってきていると思う。求められている需要が変わってきていると思うため、自立のプログラムも変えていかなければならないと思っている。外国人、特に中国人が多く、言葉の問題や生活支援の問題や、母子世帯が多いため一人親の生活支援の問題がある。各ケースワーカーが苦慮しているところだが、考えるところまで至っていない。ワーカーの負担を減らしていくことも必要。目に見えないニーズを掘り起こすことが必要ではないのか。きっかけがつかめない。立ち上げのプロセスを聞きたい。

<福島県北県福祉事務所 藤原氏>

4名のケースワーカーでがんばっている。来年は減らされる。支援員はいるが、60キロ離れたところと共同ですることになり実質使えない。トップダウンで降りてきたが、仕事量が増えるという理由で誰もやらない。なんとかしたい。一人に対して一回1時間ぐらしかかる援助で、困難だがやりたい。

<熊本県菊池福祉事務所 村上氏>

高齢者が中心。残留孤児問題がある。中国人独自の特殊性で孤立してしまうことがある。外国人への支援をどのようにしていけばいいのかを考えて行きたい。

<三重県鈴鹿市 石井氏>

就労支援プログラムを3件挙げてやった。県の指示。職安に繋げてくるだけの形をとったので、結果として就労には繋がらなかった。その他の支援プログラムについてもやってほしいと県から言われている。具体的にどのようにすれば効果的なのかを聞きたくて参加した。やっていない理由は仕事量を増やされるのではないかという危惧からだったが、報告を聞いて考え方を変えなければならぬと思った。

<栃木県矢坂健康福祉センター 田代氏>

ケースワーカー1年目。職安を利用した就労支援を行なっているが、高齢者だったり通勤手段がなかったりして就労には結びつかないまま終了した。職場で議論がまったく進んでいない状況。通常業務の中でやろうと思っていたが、できる場所で何かできればいいなというふうに気持ちが変わってきた。色々と意見交換をしたい。

<鳥取県 白井氏>

家でぶらぶらしている被保護者が多い。いろいろ試したいが手立てがない。

<生活と福祉を守る会>

ケースワーカーがどのように考えているのかを知りたくて参加した。この分科会に参加しているワーカーを見て少し安心した。その他のケースワーカーの中では、対象者に対して少々怒鳴ってもいいんだと思っているような人がいるということも知っている。自立というものを是非応援してほしい。同意を得るといものが本当に本人の本心なのか、追い詰める結果にならないように配慮してほしい。阪南市のカウンセラーの配置は良い方法だと思う。このような施策があってもいい。自立援助するというのが本当にどういうものなのか考えてほしい。役所として昔の失対のような外郭団体に委託して、仕事を作り出すようなことも必要になっていると思う。自立支援プログラムを良いよう使っている事例を聞かせてもらって参考になった。

<鳥取県東部福祉 坪倉氏>

自立の意欲がでない50代の人が多い。被保護者間の不平等感はないのか？

<池谷氏>

声を掛けられないことの不平等感はあるかもしれないが。自立支援プログラムがあろうかならうか、「働きたくない人」を働かせることはできない。その方法はない。働かすためにはその一手手前の支援から入ることが必要。カウンセラーを入れることも一つの手段だと思う。お金があれば板橋でもしたいが、お金がないためその他のことでやるしかない。「働きたくない人」に対する支援は個別に入れるしかない。その他のプログラムの対象者をプログラム内で回すしかない。

<奥森氏>

就労したくないという人がなぜ働きたくないのか、その奥にあるものを見る必要がある。借金があるとか付き合っている男性がいて家に入り浸っているとか。一回約束をすっぽかされても、それを織り込み済みにしていればワーカーの負担感もない。すっぽかされても当たり前だと思えるようにしておけばいい。ただすっぽかされたときに、必ず次の約束を取っている。事例を積み上げる必要がある。そうすれば異動があっても何とか対応できる。

<池谷氏>

プログラムの危険性は、貧困が社会の反映をしているということが曖昧になって、被保護者やケースワーカーの努力に転嫁されるようになってしまうこと。福祉事務所間でプログラムの多さや効果の査定に使われるのが危険。被保護者の生活実態を見ることが必要である認識に立たなければならないと思う。

<山形県庄内福祉 保科氏>

150世帯で3人のケースワーカーでやっている。就労支援プログラムは実施しているが、査察指導員、ケースワーカー、職安とで行なっている。情報提供をしてもらったり電話をしてもらったりしている。ひとり廃止になったが、まだ完全には機能していない状態。

その他のプログラムはまったくしていない。

<山形県西村山福祉 奥山氏>

2パーミルぐらい。高齢世帯中心であるが、就労支援プログラムの実施を言われても対象者がいない。仕事をしろと言うだけだったが、なぜ働けないのかの検討が必要だとわかったのがよい経験になった。職場に持ち帰って話し合いをしたい。

<池谷氏>

就学支援プログラムの説明。

<庄谷>

70年代はもっと現場でやれていたが、123号通知以降やりにくくなってきている。プログラムを出しながら、一方で運用の転換をしようとしてきている厚労省。きわどくどちらに転ぶかわからない。福祉事務所の現場も環境が悪くなっている。後ろ向き。NPO支援をしているが、ヒドイ扱いをしている福祉事務所もある。多重債務の問題。社会保障を削減していく方向、生活保護の削減で危ない。なんとかして持ちこたえて、本当の意味で生活保護の運用を進めていただきたいと思う。



4. 2007年1月26日 京都府山城北保健所（宇治市）

佐々木雅子氏（山城北保健福祉室 福祉室長）  
嶋田氏（福祉室地域福祉担当係長、庄谷ゼミ出身）  
杉本氏（自立支援担当：H15～）  
奥森氏（ワーカー歴20年）  
山崎氏（新人ワーカー）  
高橋氏（嘱託でワーカー補助：昨年6月～）

布川、嵯峨、嶋田、武田、庄谷、上畑、中園

<佐々木氏>

府は福祉と保健の地域振興局を統合。保健所の名称を使っている。業務の中身としては福祉行政を保健と一緒にやっている。所管は久御山町一町のみ。合併によって管轄対象が減った。就労支援・自立支援のきっかけは、奥森氏の影響が大きい。私はH16からこちらに。H15から奥森氏の提案で自立支援に着手。本庁に働きかけながら。就労支援の杉本さんなどの援助をうけて、実質H16から開始。ワーカーが元気に仕事をやれる、という意味でもいいプログラムだといえる。ワーカーの仕事や立場が厳しくなる中、生活保護をめぐる業務にワーカーがどう関わるかを考える上で自立支援プログラムは意味をもつと思う。

<嶋田氏>

昨年の人事異動で。それ以前は児童相談所。京北町で生活保護を担当したことがあるが、当時とは状況の変化を感じている。自立支援に取り組む中で、これをみんなで頑張っていきたいと思っている。

<奥森氏>

ワーカー歴20年。ここに赴任した当初は知的障害を担当。4年生活保護の現場を離れている間に様変わり。自立支援に取り組んで一番楽しい。

<山崎氏>

新人ワーカー。以前は母子の相談。久御山は母子が多い地域。ワーカーになって自立支援について勉強しているところ。

<奥森氏>

行政評価事務所が来週、自立支援についての評価で入ることになっている。京都府は本

庁とここに入ることに。実施体制としては小規模。郡部事務所としては小さな体制。（「生活保護自立支援の取組みについて」参照）

実施体制は査察指導員とワーカー3、補助嘱託11、自立支援員1、母子自立支援員2。保護世帯は200を切った。申請は多いが減少傾向になっている。母子世帯が圧倒的に多い（27%）。稼働能力のある人を排除しないこの方針のため、稼働能力のある世帯が3割を占めている。全体の3割が高齢世帯。ホームレス6人が久御山町に居住。少人数だが、府内30人のうちの比重としては高い。年間を通じてみると、14人の保護適用あり。多重債務者が多い（ホームレスも、それ以外も）。債務解決のプログラムも作った。埋もれている世帯もあると思われる。

地域の特徴を見ながら、それにマッチしたプログラムが必要と考えた。事務所のスタンスとして、適正化対策ではなく、日常生活・社会生活支援として捉えている。稼働能力のある人が多いので、当然就労支援も重要だし、ホームレスの自立も、また債務対策が必要ということで、この三つに対応するプログラムが進行している。その他にも健康対策とか高齢者の見守りも必要だと思っている。 今年の数字を紹介（詳細なデータは「久御山町生活保護の概要」参照）。

今後、高校就学支援や高齢者見守り、就労継続者支援なども。無料職業紹介事業も府の了解を得て着手。社会支援が乏しいので、ここの事務所のスタッフで対応するしかない。

（？）事務所の中に必要な専門性のあるスタッフを配置している。プログラムが形として引き継がれるだけでは不十分で、支援事例を引き継いでいくということが重要だし、事例検討を通じて支援のノウハウを得ることが必要と考えている。今年これをまとめていきたいと思っている。

就労支援については、長期の目標を設定する。3年ほどやっている人もいる。一定の期間ごとに評価を行っているが、就労意欲がある以上、長期間かかっても粘り強くやっていく。受給者が自分の将来を展望するという意味でも、長期的な目標は重要。保護からの離脱のポイントを高いところに置く。不安定な就労ではなく、正社員をめざす。十分な技能・技術を身につけて、高いステップで自立するということをめざす。当然パート就労もあるが、次のステップへの足がかりとして捉えている。少人数なので、相互にケースをよく知っており、その意味では小規模なことがメリットになっている。受給者について具体的なイメージを持って取り組むことが重要。就労支援員も粘り強く支援活動を行っている。

受給者が抱える多様な問題や不安をセットで取り組む。「働くための福祉」。「生活・福祉だより」では受給者の声を載せている。相互に励みになる。グループワーク的要素を入れて、相互に体験を交流し前向きな姿勢を持たせる、ということも。

4年目に入っているところで、現在の対象者は多様な困難を抱えていることが多い。低学歴、就労経験なし、離婚、多子、など。支援が長期に亘っている事例もある。

課題のある受給者に見合った雇用の開拓。無料紹介事業は是非とも取り組みたい。地元密着型の就労開拓。職場体験の場の確保、などの取り組み。

ホームレスについては、府が04年に自立支援計画をたてた。06年には「元ホームレス自立支援モデル事業」を打ち上げた。モデル事業の対象者として、こちらで対応している人が取り上げられた。当初ホームレスはいない、というのが役場の認識だった。町の生活

相談でホームレスは対象外としていたという実態が判明。居住地がない人もこちらに挙げてくれ、ということで把握できるようになった。02年からワーカーが実態把握を開始。04年から巡回生活相談を実施。保護の開始事例もでてきた。06年にホームレス等居宅生活意向支援プログラムを策定。状況によって、病弱、高齢、障害などの問題によって支援は異なるが、居宅生活に向けての支援を行っている。失敗例もある。地域での住宅確保が困難。安いアパートを次々と確保する必要。保証人の確保。公営住宅にはなかなか入れない。優先入居枠もあるが、時期的な対応ができない。京都市内には支援団体があるが、この周辺にはない。京都市内に低額無料宿泊所の活用が増えているが、そこで就労支援があまり十分に組み込まれていない状況がある。家具什器の確保が、現在の支給額では不十分。また、高齢者、障害者なら制度活用できるが、病弱の中老年などサービスの谷間にある人への支援が課題になっている。独自に支援できるスタッフを確保する必要がある。

多重債務者は保護世帯にも多く、潜在的にも多い。多重債務それ自体の解決だけではなく、生活のあり方自体に問題がある。ケースワークのありかたを考える必要。「法テラス」（法律扶助協会）との連携。町内には弁護士がないので、場合によってはこちらまで足を運んでくれる地元の司法書士との関係をつくる。役場の近くの司法書士が登録してくれたということで、協力を要請している。

福祉事務所として多重債務問題を解決しなければ最低生活保障ができない、という考え方で取り組んでいる。「たより」などで広報をしているが、潜在的なケースもあると考えて、全件点検をして、受給者の潜在的な債務問題を発見していく必要がある。

また、城陽市、八幡市でも多重債務プログラムを策定している。消費生活窓口との連携など。ただ、専門家につないで、それで終わりとしてはならない。その後のフォローや解決事例を通じたノウハウ共有化が必要。その後債務の繰り返しになることもあるので。近隣の事務所も巻き込んだ学習会の開催もやりたいと思っている。単位事務所で無理なら、府のWGで取りあげてもらえるといいと思う。

<杉本氏>「就労支援の具体的方法」参照

「自分のたな卸し」、自分の過去・現在・未来についていろいろ考えて、現在の課題と将来の目標を考える材料に。

就労支援シートを作成。本人の意思を尊重しながら、シートを絶えず書き換えながら。支援については、間隔をあけずに、ハローワークに同行するように。これを通じて社会情勢や経済動向を感覚的に捉えられるようになる。次第に意欲もわいてくる。

就労支援者分類（ケース事例）の表。なかにはかなり長期に関わっている人もいる。最初はパートでいろいろな所に行ったが、なかなかなじみずに辞めてしまう、ということを経験していた。その後、介護の仕事はどうかということで職種を変え、その後スキルアップをして正職員を目指しているところ。3年の間に山や谷があり、少しずつ前進している。

正社員につけたケースも多い。その半数はスキルアップをしてからつけた、ということが多い。パートでは、特に若い母子では、年齢を経てもずっとパートということでは苦しい。やはり正社員、最低限社会保険が完備しているところへの就労を、としている。

「求職活動の流れ」。就労支援員との相談を経て、仕事探し、面接、情報収集、スキルア

ップなど、多様なプログラムを組んでいる。これを繰り返しているうちに、本人の希望など本音が出てくる。そうなってくると自立が間近になる。

「就労支援の流れ」。検討会→シート作成→具体的支援→検討会という流れを繰り返す。

杉本氏は民間の営業出身。職安 OB ではない。京都府の南部で職安 OB の入っているところは余りうまくいっていない。就労重視で対人ケアの視点が弱い。

宇治のハローワーク。対象者は久御山町なので、そこからは遠い

・国の就労支援事業、職安との連携は、使えない制度なのでやっていない。あのテンポでは非現実的だし、ハードルが高すぎる。大きな事務所であれば、ケースをピックアップして対象リストに載せる、ということもあるが、ここのような小規模なところは国の事業にはなじまない。

・就労先事業所の反応：保護受給者ということは明確にせずに就労させている。社会とのギャップがなかなか埋められないが、何度か就労経験を繰り返すなかで変わっていく。無料紹介所ができれば、独自に就労先を開拓していけるので、その場合には受給者ということを確認していく。

働くことが当然として支援が開始されるが、実際に進めていくとそれに対する不安が色々出てくる。他方で、社会保険の適用というメリットをあわせて考えてもらう。

・有効求人倍率は、1 をちょっと上回る程度。派遣が 6 割を占める。これでは先行きは不安。現実には半年から 1 年の雇用形態になってしまう。若い人ならまれに正職員になることもあるが、一定年齢を超えると仕事の数も減ってしまう。勉強で行くのならいいが、就労先として派遣は勧めない。フルタイムと同様の労働時間をこなしているのに社会保険がつかない、というような不利な状況に置かれるのは望ましくない。同じ人が何度も技能習得費を活用して何度も訓練を受けるということもある。車の免許だけはしぼりがあるが、それ以外は簡単な決済だけでやっている。技能習得はやればやっただけ成果が上がる。8 割は就職に結びついている。ある制度はしっかり活用していく。本人のやりたいという意志が出てくる変化を重要と捉える。そうした変化にダメだしをしたら萎縮してしまう。仮に失敗したとしても、自信になる。

・国の就労支援事業について。展開が遅い。リストアップして会議をして、開始までに数ヶ月かかる。迅速な動きができない。使いにくい。

・規模の大小による相違

大規模なところなら大きいなりのプログラムを組める。それぞれが得意分野を活かして、多様なプログラムを作れる。ただケース数が多いので、人員配置が十分でないという問題がある。世帯訪問も機械的にやるのでは意味がない。目的なく定期的に行っても、単なる安否確認にとどまる。自立支援プログラムを入れることで、訪問の意味が違ってくる。これまでの生活保護の訪問は調査が目的だった。

- ・町との関係

高齢者、虐待、町が取り組むべき業務が増えてきた。町がそれへの対応をしようとしているが、社会資源に乏しい。保護がかかっている人はこちらで対応する。宇治市なら受けられるサービスが、久御山町では受けられないこともある。久御山町は不交付団体なのに、サービス水準は低い。具体的なケースをめぐる連携はとっている。

- ・無料紹介所

ハローワークとの住み分け。企業訪問をしていく。ハローワークは受け入れるだけで攻めていない。企業を訪問していく。久御山町は工業団体があるが、小さな工場もたくさんある。その事務所などの雇用を開拓していく、ということを考えている。大きなところを想定していない。店番、電話番、来客対応ということでも正社員で採用された。福祉事務所からの紹介、ということは現在はできない。現在は本人が仕事を探して、広告を見て、というような探し方にとどまるが、無料紹介所になると事務所が自ら職場開拓ができる。

- ・生業扶助費は技能習得費。

- ・当事者の協力が得られない場合について。査察からは就労支援で指摘はない。文書指導はかなり少ない。昨年1件はあった。就労能力は高いのに、意欲がなかったが、文書指示をしてプレッシャーをかけるようにした。本人を説得する手段として。この先保護費（ここでは月額7万円）だけで生活していけるか、働いたほうが多くの収入がある、というようなことを言って。小規模な町だから、個々人の動向は気になる。保護を切ったら全く無関係になってしまうということはある。切ったとしても再び申請に来るのは目に見えているので、粘り強くやるしかない。

- ・就労支援者のリストには、元ホームレスもいる。4名。全て自立している。若年者(19歳)も多い。母子家庭の子供だが、世帯分離をせずに親とともに就労支援をしている。

- ・京都府はあまり適正化に厳しくない。財政当局からあまり締め付けはない。郡部ではあまり問題にならない。久御山町では保育所の定員あきがあり、母子にとっては住みやすい。そのため、母子が久御山に転入してきたという経緯もある。最近ではUR住宅の家賃が高くなってきたので、転入が難しくなってきた。以前には転入が多かった（伏見、宇治から）。新規の申請がやや減ってきたりする状況はある。

- ・「稼働能力判定会議」について。京都府は本庁主導で来年度開催予定。ここに郡部事務所がケースをもっていく形になりそう。実態は形だけのもの。一過性の会議になって、具体的な役には立たないが、ケースを切る理由づけに使われる恐れはある。福祉事務所に自立プログラムへのノウハウや動機づけがない。

- ・他府県からも「就労支援プログラム」をくれ、ということも多い。

- ・就労支援だけでなく、多重債務や日常生活支援との組み合わせについて

多重債務については、弁護士より司法書士の方が身軽に動いてくれる。家庭訪問をしてくれる人もある。ここでは CW が債務の有無について把握している。申請時にワーカーが負債を見落としていた事例もある。サラ金やカードローンがあれば、とにかく解決に入る、という姿勢で臨んでいる。

・ 200 世帯でワーカーが 3 人なので、それぞれの状況は十分把握できている。保護費は原則として手渡し。不可避なときは振り替えにしている。郡部事務所は原則として全部手渡しにしている。収入申告を同時に書いてもらうということもあるが、状況把握のために手渡しをする。

・ 窓口で 100% 申請を受け付けているとはいえないが、できるかぎり受けるようにしている。ワーカーとしては、受給者の変化を見届けることができる喜びがある。

・ 母子では離婚配偶者からの養育費請求はあまり言っていない。もらっているケースは少ない。養育費なしで自立していく意欲があればいいと思う。兵庫県では養育費の請求をプログラム化しているが、結局相手にも経済力がない。母子側も離婚した夫に現況を知られるのを嫌がる。そこに労力を割くのは意味がないと思う。扶養義務調査に時間を割くのはもったいない。なので、監査では指摘は多い。

・ 来週入るのは総務省の行政監査。自立の実績についての評価はどうか。

5. 2007年1月26日 宇治市役所 健康福祉部 地域福祉室生活支援課

兼田氏（地域福祉室室長）  
錦川勝美氏（保護第一係長）  
細見秀春氏（保護第二係長）  
谷上氏（第二係主任）  
塚本氏（第三係主事）  
藤井氏（主任）  
春山氏  
久住氏（保護第一係主事）  
刀根氏（保護第三係長）  
柴田氏（就労支援員）

布川、嵯峨、嶋田、武田、庄谷、上畑、中園

<兼田氏>

今年3月で市制56年。1951年3.5万から現在19万人。衛星都市として人口急増。ここ数年は横ばいで推移。将来的には人口が落ち着いていくと思われる。

福祉の課題は多様。保護率は京都府平均、全国平均より高め（13%）。自立支援をどのように入れていくのかが重要な課題。17年度以降CWを中心に検討してきている。

<錦川氏>

京都大阪奈良のベッドタウン。現在宅地開発が一巡し、これ以上の人口増加はないと考えられる。S40には5%だった保護率（全国平均の3分の1）が現在は13%で、全国、京都府平均を上回る。（京都市を除く府下の市では三番目に高い）

地域特性としては、大久保府営団地と大規模精神病院の存在。府営団地では保護率93%。母子と中国帰国者が多い。精神病院は二箇所（黄檗412床、洛南256床）。京都市になるが醍醐病院も近い。その他周辺にグループホーム、診療所など関連施設。

生活支援課の体制。職員25名、現業員は19人。査察指導員は係長が兼ねる。1ワーカーは80世帯を限度とする。1年に80世帯ずつ増えているので、ワーカーが1名ずつ増員されてきた。年間の扶助費は約36.5億円。H17より就労支援事業に着手。それとは別に中国帰国者への支援プログラム（通訳事業）を来年度より開始予定。就労指導や自立支援のために通訳を同行するという配置（週1度）。

<柴田氏、就労支援プログラムの説明>

国のプログラムに則して、17年に就労支援員を嘱託雇用で配置。職安連携事業と宇治市単独事業とがある。稼働能力が低いケースについても、職安に単に要請するにとどまらず、就労支援員がスキルアップするように支援。その後新聞などの求人情報を用いての就職活動を進める。稼働能力あるとこちらが判定しても、本人の同意なしには進められない。CWが主体的に取り組む必要。プログラムへの参加を促し、同意の上でプログラムに入っていく。就労阻害要因がある場合、それに対する解決法を就労支援検討会(月2回)で検討し、支援選定の要否判定を行う。その後、キャリアカウンセリングを行い、現状分析を行ったうえで職安に要請。こちらの就労支援士と職安のコーディネータと本人の三人で行う。職安ではトライアル雇用や職業訓練、職業相談などにあたる。

宇治の求人状況は、13年8月に0.68(一般事務0.99 サービス0.96、介護が0.46など)。その後改善しているが、1には達していない。

17年度選定会議には25名を対象として挙げる。職安には9名を送る。就労支援士が対応したのが8人。支援の中断などが8人。就労が10、廃止が2。

18年12月では18名が検討会議の対象に。就労支援が5名、職安に11名要請。中断却下が2名。就労は7名、廃止なし。

現状と今後について。CWの意識改革が問題。以前はワーカーが就労支援をしていたが、保護者の増加から就労支援に手が回らなくなってきた。ここに就労支援士に入ってもらうことで、就労促進への意識が弱まった。ケースの問題点を一番よく把握しているのはCWなので、就労支援に挙げることをCWが躊躇することもある。抱えている問題があるのに就労支援に挙げることを躊躇。就労の動機付けは、被保護者の意識、働くことへの動機付けが欠如している。受給が就労インセンティブを阻害するという問題。就労の意義付けが失われる。若年母子については就労経験がないため、就労に対する不安がある。CWが就労の意義を伝えていくことが重要。生活実態把握や日常生活指導が不十分であるという問題がある。

職安との連携においては、両者のスタンスの相違がある。職安は受身。こちらから支援要請をしても、本人がちゃんと職安に行ったのかどうかも確認してくれない。これではだめだ、ということで職安に行ったら印をつけるための冊子を置いたりした。

成功の要因としては、就労目的の意識付けが重要。メンタル面でのサポートが必要。事務職にいく場合にはパソコンを使える必要があり、生業扶助でパソコン講座を受けさせるなどしている。習熟度が低いので長期間かかることが多い。失敗の要因は本人の意欲と能力の問題、雇用情勢の問題。

<柴田氏>

キャリアカウンセリングについて。被保護者のパーソナリティへの対応として導入。前職は一般者対象のキャリアカウンセリングに従事していた。一般と被保護者の相違として、考え方の歪みがある。カウンセリングを有効に活用していく必要がある。組み立ては、自己理解と自己選択自己決定が柱。当初からこれを求めるのではないが、基本的にそういう姿勢に近づくように心がけている。本人の気づきを重視している。

具体的には、心理療法における認知行動療法を採用している。個別対応に必要な療法をアレンジしている。保護歴が長期化するにつれて依存心が強まり、生活管理や意識が低く



なる。意識の問題にいかに取り組むかが大事。キャリアカウンセリングをどこまで構築するか、が就労支援の内容をしめている。

就労支援の対象数。直近の数字では、稼働能力ある者として、約 460 人としている。稼働年齢層のなかで病気などのケースを除外した数字。うち就労は 250。18 年 4 月。つまり残り 200 が就労支援の対象ということになる。自立支援プログラムの対象となるのは 80。残り 120 は家族問題や能力判定が微妙で対象となりにくいケース。

<細見氏>

「宇治市福祉事務所個別支援プログラム検討経過」

昨年 4 月に京都府からプログラムの京都府モデル作成提案。市でも策定方針・実施体制の議論。そのなかで 2 チームを作り、精神障害者と中国帰国者の二つのターゲットグループについて重点的に取り組むことになった。それぞれのチーム会議で取り組んでいるところ。

京都府のモデル作りとの関係では、宇治市は南部の WG に加わり、就労・自立支援作成に取り組んでいる。昨年 8 月には就労支援プログラムの南部 WG 案を策定、現在は自立支援プログラム策定にかかっているところ。宇治市としては、中国帰国者と精神障害者それぞれの自立支援プログラムの素案が提出された段階。

<藤井氏、精神障害者自立支援プログラム案の説明>

プログラム作成上のスタンス。昨年 4 月に着手、それ以前に 04 年の職場会議で、就労支援だけでなく自立支援も必要だという議論をしていた。そういう背景で取り組まれた。地域の課題に主体的に取り組みたいという思いもあった。

マニュアルとプログラムの相違。社会資源と被援助者を結びつけるのがプログラムだ、との理解。組織内手順ではない、というスタンスで作成した。他の自治体のプログラムを下敷きにはしない。地域の課題は多様であり、他地域のプログラムを援用したら意味がない。ワーカーが自分の仕事を通じて問題を考える。組織内にとどまらず、多様な社会資源からの意見聴取を含めて作成。関係する組織外の人にも問いかけて作成していった。

居宅支援プログラムを A～C 案作成。

ケースワークから被保護者の生活実態を明らかにし、憲法を踏まえて、最低生活は経済支援だけでなく文化的な側面も捉えること、日常生活自立を含めて考えるべきだと考えた。とじこもりがちな精神障害者、生活自立ができていない問題、などの状況を放置すべきではなく、人間的な生活に向けての援助が必要。対象者はあまり限定していない。プログラムの到達目標は、どのような状態になるのを目標にするかによって異なる。社会資源として、医療機関やヘルパー、ボランティアなどとの連携も考える。宇治にはコンタクトパーソンという社協のボランティアがあるのでそれも活用。

A,B,C 案はそれぞれの CW。

<久住氏、C 案の説明>

病院に近い地域の担当 CW として策定した案。マニュアル的にはせず、個別のオーダーメイドの対応ができることを主目的としている。個別の社会資源の聞き取りのなかで、他

自治体へのヒアリングも行ったが、プログラムが共用されていないという問題もみられた。本人の同意は、精神障害者の自立支援の場合は、日常生活・社会生活の問題がメインになることもあり、本人の意向が適切であるとは限らない。つまり、本人との同意はケースによってはあまり大きな意味を持たないこともあると考えられる。社会資源については、インフォーマルな資源も活用。文書やマニュアルによる制度利用だけでなく、顔の見える連携。また、地域づくりの重要性。近隣住民の誤解や不安、民生委員や理解者との連携、など。家族への支援にも配慮が必要。

ノートルダム女子大の佐藤純氏による場合わけを下敷きにして、それぞれの場合に使える資源やなすべきことなどを列挙していった。

#### <塚本氏、中国帰国者プログラムについて>

谷上・奥田・塚田の三名のチームで策定。在留邦人の帰国者が大久保団地に優先入居していることを受けて。帰国一世は日本語ができないことが多い。就職が困難であり、生活保護受給ケースが多い。そのために支援プログラムが必要と考えた。他の自治体のケースを探したところ、通訳派遣事業がある程度で、中国帰国者のプログラムを持っている自治体はなかった。そこで、社会資源の整備とそれを用いた支援を進めていこうと考えた。

ケースワーク上の問題点は、言葉が壁となって十分な指導援助ができないということ。まず公費帰国の場合は、帰国者定着促進センター・自立研修センターを経て自立していくことが多いが、私費帰国であるとしたセンターの利用ができない（国の援護施策の対象外）。生活保護の対象としては私費も公費も一緒。そもそもの問題として、会話能力不足への対応。日本語教室への通学支援、福祉事務所とのやり取りの際に通訳の確保、が来年度予算化される。これに加えた三つの支援。第一に経済的自立支援。帰国者に対して特段の経済給付があるわけではない。他法他施策が意外に手薄であることが分かってきた。第二に日常的自立支援として、医療通訳や各種手続きなど。第三に社会的支援として地域社会での共同作業など。

社会資源に重きを置いている。帰国者が生活していくうえでどのような支援が必要か、そのための社会資源整備を主たる内容としている。

#### 【質疑応答】

・CWの仕事の複雑化。他方で、自立支援プログラムの充実を求めるCWからの声。ワーカーの側は積極的に取り組んでいる。

#### <就労支援について>

・職業訓練、資格づけの内容としては、溶接やOA。溶接の資格をとって自立したケースあり。キャリアカウンセリングは、各所でさかんに導入されている。私は厚生省の外郭団体の日本カウンセラー協会に参加していた。大阪では就労支援に取り組むときに府が多くのプログラムを作成した。そのときのチェックシートをみたが、宇治の実情には合わないところがあり、アレンジしている。自己分析自己発見、それから実行に移すというスタイル。ケースバイケースで、一様に同じシートを使うことはできない。クライミングシートというのを使っているが、現状と将来のギャップを埋める、というプランを作る。生き方

をどのように探るか、というところに目を向けてもらう。希望だけでなく、それを実現する条件作り、自分の力作りも必要だということを理解してもらう。カウンセリングの回数にはおのずと限界はある。週1回のカウンセリングをおこない、3ヶ月の間に就労に結びつけるという期間の目標がある。

- ・無料紹介所の話は聞いている。宇治では今のところそういう動きはない。他からも要請がある。高齢者事業団からの要請なども。ハローワークで救えない部分をなんとか対応するという要望はあり、高齢者事業団との話し合いはしている。被保護者のプライバシーの問題が出てくる。企業に対して、被保護者を受け入れるということについての偏見意識はあり、やはりなかなか受け入れが困難。企業の側に立って動く必要がある。他の状況を見たい。職安に開拓員はいるが、実際あまり機能していない。ここが有効に機能すると、個別対応、その人に見合った職の斡旋が可能になると思われる。

- ・本人の就労意欲を高める上で、ワーカーとの連携は不可欠。退職された方向けのプログラムなどに職安は力を入れている。つまり働く意欲のある人に手厚い。しかし受給者の場合は、この意欲が減退している。ワーカーも発見していなかった問題が、自立支援の過程で表面化することはしばしばある。この場合には就労支援員では対応できないので、ワーカーに対応してもらい、絶えずいつたりきたりして進めていく。基本的にはワーカーが主体。指導指示はCWでないとできない。生活支援の組み直しが必要になるケースについては、就労支援を中断して、生活上の問題としてワーカーが引き取って解決を図る。就労支援に対して非協力的である場合、指導指示とするか、生活支援にするか、難しいところではある。

#### <精神自立の方について>

- ・国の退院促進について。退院は医療機関の判断であって、我々が敢えてそれを促進するべきかどうか、と異論はある。敢えて促進するプログラムを、とは考えていない。むしろ退院したときに地域に受け皿がなければ困る。医療機関が退院しても大丈夫と判断をすれば、それを受けて地域での生活を支援していくが。服薬や人との付き合いなど、個別の問題が大きくなってくれば、それに特化したプログラムを作ることになる。

- ・住宅確保などについて、組織内で特に連携はしていない。個別に理解のある不動産屋を紹介するなどはある。病院が退院者向けの住宅を確保していることもある。

- ・早期退院、という動向は聞いているが、社会の対応ができていない。

- ・CWのジレンマ。業務が多様化複雑化している状況のなかで、CWが仕事の見直しを量的質的に行う動き。

福祉現場の実情と社会情勢のズレ。日本社会が全体として豊かな状態のなかにある多様なライフスタイル。問題をそのなかでどう把握するか、ワーカーは生活者の意識とワーカーの現場感覚のズレに悩んでいる。

・マニュアルとプログラムの相違。プログラムに対する同意の問題、などの悩み。

多重債務者、高校進学などのプログラムは、プログラムでなく、当然しなければならないこと。その場合は同意が必要なプログラムではなく、ワーカーとして当然しなければならない指導だと思っている。

・中国帰国者支援について。自立=廃止につながらなくても支援が必要なこともある。プログラムへの同意。

(「同意」にどうもこだわりがあるようだ。「同意」が切るための手段、となるおそれもあるような。)

個人情報扱いに関する同意書はとるが、就労支援を受けるかどうかの同意は口頭で。就労支援に関する指導指示は、このプログラム以前にはあった(27条の指示文書)。現在の就労支援プログラムのなかで指示文書はまだ出ていない。まだ着手して日が浅いということもあるが。

・過去に廃止・保護を繰り返してきたケースがある。就労しても解雇される。就労してもいつ自立になるかの判断は難しい。職業訓練を経て就労し、様子を見た上で本人の申し出で廃止、というケースもある。

・個人の適性というものはある。これまで社会生活を進めていく環境になかった、意識を涵養する条件がなかった、というものに規定されている。長年の習性を変えることは容易ではない。阻害要因の発見は決して容易ではない。次から次へと問題が出てくることもあるし、世代間連鎖していくものもある。

・二つの疑問点。第一は、社会生活支援、就労支援、などのプログラムを分断する問題。これらを統合する考え方はないのか、ということ。第二は、職員の専門性と資質。行政職員としての属性。新自由主義的な発想が身につけてしまっている習性がある。

(社会的包摂の考え方。社会生活を送る、ということの内容の一つの面が就労。これについては誤解が多い。単純に分類した考え方になってしまっている。)

・中国帰国者のプログラムについて。一世の高齢者も多い。会話ができないので、意思疎通ができず、安否確認しかできなかった。その次の段階として、意思疎通をした上でニーズに対応する社会資源を確保しておきたいということ、それから地域でのつながりをもつようにすすめたい。その人にとって一番豊かな生活を提供するにはどうしたらよいか、その人の尊厳を大事にしていくにはどうしたらいいか、が我々の仕事の動機付け。

・財源について。国庫補助金、「その他の実施体制整備事業」(セーフティネット事業)で補助率10割。この場合就労支援を前面に出す必要。

生業扶助はあまり多くない。技能習得のため、ヘルパー取得や医療事務など。

・六団体の「新たなセーフティネット」で、高齢者、障害者を生活保護から除外する議論が出ているが、これについてはどうか。