

聞かれることの多い質問に対する受け答え等) について支援した。

- ⑥ハローワークに同行した。
- ⑦求職活動について報告するよう助言した。
- ⑧現在の求職状況について支援対象者と振り返った。
- ⑨技能修得に関する情報を提供した。
- ⑩新たな阻害要因課題を発見した。
- ⑪労働市場等の要因で「就労」は決定しないものの、「就労」に対する準備が十分行われた。

2 就労支援相談員(CW)による確認方法

- ①来所時の面接により確認する。
- ②支援対象者からの報告(電話等)による。
- ③来所時の報告による。
- ④同行訪問等で確認する。
- ⑤就労先決定報告書の提出による。

6 就労支援プログラム点検票

世帯番号		世帯主		対象者氏名	
支援開始日		住所			

※就労支援相談員の印象に基づいて記入してください。支援対象者への確認は不要です。

1 課題改善状況

(ア) 就労 (イ) 支援継続中 (ウ) 中止

2 課題改善 (到達) 項目 (改善した項目の到達段階に○印をつけてください。該当しない項目には、斜線を引いてください。)

(ア) 支援対象者の課題改善 (到達) 項目

項 目	到達段階
①「就労すること」について積極的に考えるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
②これまでの職歴を振り返ることができた。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
③決まった時間に来所・面接できるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
④就労についての自分の考えを言えるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑤「就労すること」について具体的なイメージを持つことができるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑥就労支援相談員との面接が継続的にできるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑦不安を相談できるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑧希望を持てるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑨正しく履歴書が書けるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑩ハローワークでの求職活動を行うようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑪シルバー人材センターへ登録を行った。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑫作業所・通所授産施設の見学に参加した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑬就労希望先とアポイントメントが取れるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑭企業との面接が行えるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑮適切な身なりで面接に望めるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑯面接の技術が向上した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑰定期的に求職活動状況を報告できるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑱自己の面接について見直し等評価ができるようになった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない

項目	到達段階
①就労（福祉的就労含む）に結びついた。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
②新たな障害要因課題が発見された。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
③労働市場等の要因で「就労」は決定しないものの、「就労」に対する準備は十分行った。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
④必要な技能を修得することとなった。	できた・ある程度できた・少しできた・できない

(イ) 就労支援相談員による援助の点検

項目	到達段階
①これまでの職歴を支援対象者と振り返った。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
②支援対象者の希望（各種条件等）を聴取した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
③履歴書の書き方を支援した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
④求職情報を提供した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑤面接の受け方（約束を守ること・服装・身なり・面接に臨む態度・面接で聞かれることの多い質問に対する受け答え等）について支援した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑥ハローワークに同行した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑦求職活動について報告するよう助言した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑧現在の求職状況について支援対象者と振り返った。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑨技能修得に関する情報を提供した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑩新たな障害要因課題を発見した。	できた・ある程度できた・少しできた・できない
⑪労働市場等の要因で「就労」は決定しないものの、「就労」に対する準備が十分行われた。	できた・ある程度できた・少しできた・できない

3 その他の成果

4 備考

点検日[平成 年 月 日]			回送
所長	保護係長	担当員	自立支援 担当

「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム

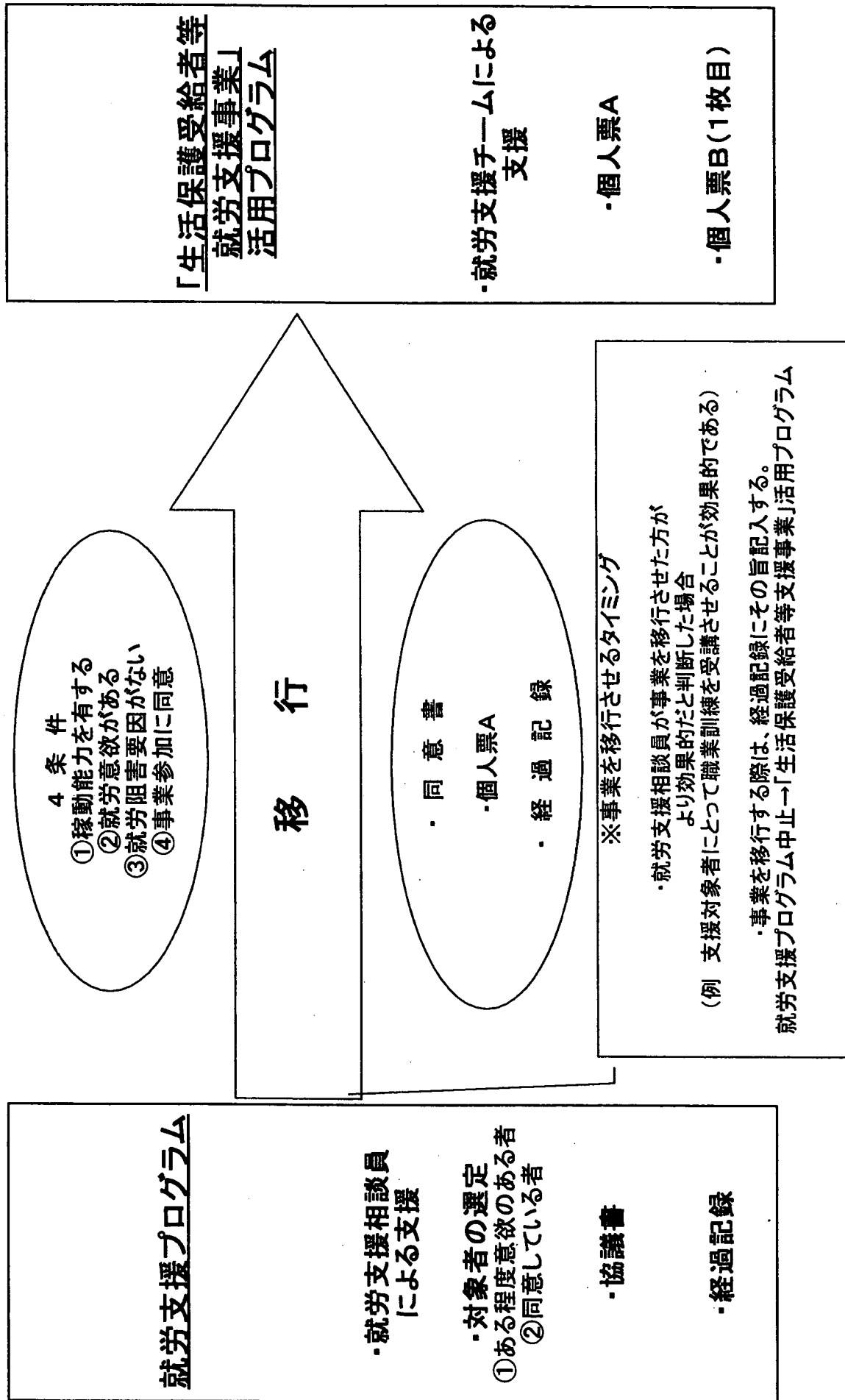
1 目的

就労意欲を有する被保護者（以下「支援対象者」という。）に対して、公共職業安定所（以下「ハローワーク」という。）と福祉事務所が連携し、ニーズに沿った支援メニューを選定・就労支援を行うことにより、支援対象者の経済的、社会的自立を促すことを目的とする。

2 概要

ハローワークの生活保護受給者等就労支援事業担当者、生活保護受給者等就労支援コーディネーター及び福祉事務所の就労支援コーディネーター（就労支援相談員）等により構成される就労支援メニュー選定チームは、支援対象者に対して個別の面接を行う等により、適切な支援メニューを選定する。ハローワーク等では、支援対象者の生活環境等を把握するとともに本人の希望、能力、適性等を勘案し、選定された支援メニューに基づき、支援を実施する。

3 就労支援プログラムと「生活保護等受給者支援事業」活用プログラムとの関係図



平成19年3月

板橋区生活保護
自立支援プログラム実施の手引き

編集・発行

板橋区板橋福祉事務所

板橋区赤塚福祉事務所

板橋区志村福祉事務所

首都大学東京

Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

研究成果の刊行に関する一覧表

書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の編集者名	書籍名	出版社名	出版地	出版年	頁
岡部卓	「はじめに」 「第1編 板橋区自立支援プログラムの位置付けと意義」	東京都板橋区／首都大学東京	生活保護自立支援プログラムの構築－官学連携による個別支援プログラムのPlan・Do・See－	ぎょうせい	東京	2007	1-15
副田あけみ・矢嶋里絵・稲葉昭英・和気純子・堀江孝司・楨野葉月・浅井正行・堅田香緒里(他)	「第3編 板橋区自立支援プログラム実施要領」 「第4編 板橋区自立支援プログラム実施の手引き」	東京都板橋区／首都大学東京	生活保護自立支援プログラムの構築－官学連携による個別支援プログラムのPlan・Do・See－	ぎょうせい	東京	2007	18-235
岡部卓	「公的扶助の歴史」 「自立支援プログラムをとおして行なう支援活動」 「資料」	根本嘉昭・岡部卓	公的扶助論	全国社会福祉協議会	東京	2008	9-13, 211-215, 293-301
岡部卓	「貧困・低所得層の福祉ニーズ」	古川孝順・蟻塚昌克	社会福祉概論	全国社会福祉協議会	東京	2008	94-98
岡部卓	「生活保護における相談援助活動」	社会福祉士養成講座	公的扶助論	中央法規出版	東京	2008	210-254
岡部卓	「ホームレス支援にどう取り組むか」	全国社会福祉協議会総務部編	地域社会のつながりの再構築に向けて－制度の狭間をうめる社会福祉協議会の取り組み－	全国社会福祉協議会	東京	2007	66-74
岡部卓	「所得ニーズ」 「公的扶助ケースワーク」 「社会福祉援助の実施・提供機関の体系」	仲村優一他監修	エンサイクロペディア社会福祉学	中央法規出版	東京	2007	374-377, 502-505, 506-509, 518-521, 696-697

	「相談機関」 「福祉事務所」						
岡部卓	「公的扶助と 援助方法」「福 祉事務所の業 務と祖組織」	岩田正美・岡部卓・ 杉村宏	公的扶助論	ミネルヴ ァ書房	京都	2007	48-70, 72-85
岡部卓	「公的扶助」	福田素夫他	社会福祉	医学書院	東京	2008	130-149
岡部卓	「生活保護」	島田美喜他	社会福祉と社会保障	メディカ 出版	大阪	2008	128-139

雑誌

発表者氏名	論文タイトル名	発表誌名	巻号	出版年	頁
岡部卓・副田あ けみ・矢嶋里 絵・稲葉昭英・ 和気純子・堀江 孝司・槇野葉月	生活保護における自立支援プロ グラム	人文学報	No.394	2008	53-82
岡部卓	生活保護制度の役割	更生保護 法務省保護局	2007年6月号	2007	6-11
岡部卓	ミニマム保障の観点からみる政 策動向と今後の課題・展望	社会福祉学 社会福祉学会	Vol.48-3(No.83)	2007	115-118
岡部卓	貧困・低所得部門	社会福祉学 社会福祉学会	Vol.48-3(No.83)	2007	182-188
岡部卓	生活保護制度と社会保障制度	都市問題研究	Vol.60-3(No.687)	2008	3-13

IV. 研究成果の刊行物他・別刷



生活保護

自立支援プログラムの構築

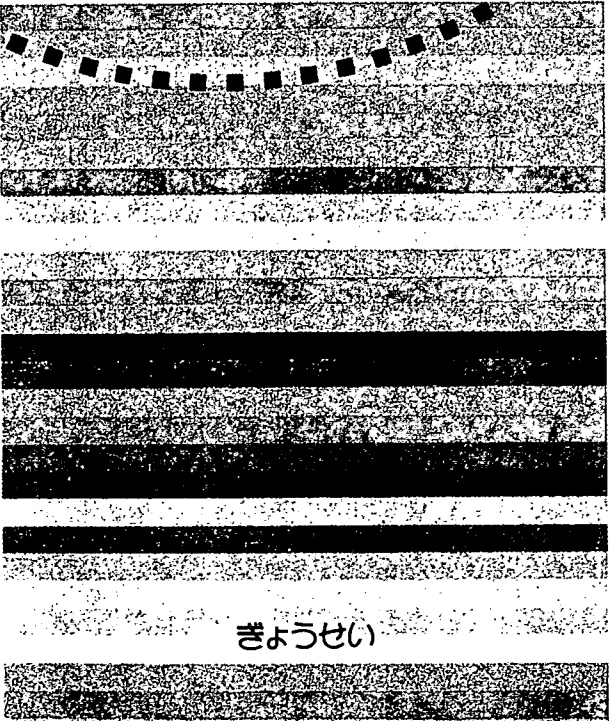
官学連携による
個別支援プログラムのPlan・Do・See

東京都板橋区／首都大学東京

◆ 共編 ◆

首都大学東京教授 岡部 卓

◆ 著者代表 ◆



ぎょうせい

はじめに

近年の雇用・失業問題は、国民・住民生活の経済的基盤を揺るがし、貧困と社会的格差の拡大・深化をもたらしている。このような事態に対して社会保障・社会福祉各制度とりわけ最終的なセーフティネットとして位置する生活保護制度が、国民・住民が生活できる最低生活を保障しているのか。また世帯個々の生活課題の緩和・解決を図る対人援助機能を果たしているのかが、課題となっている。

生活保護制度においては制度利用に伴うスティグマ、捕捉率の低位性、一般生活水準と比較した保護水準の妥当性、保護の要件となる失業・居住要件の有無、国籍要件の是非、資産保有の範囲や程度、扶養意識と扶養範囲・程度など制度及び運用上の課題や、多様な生活課題を抱える制度利用者に対する有効な援助方法や社会資源の開発などの実践的課題が表面化している。

これら課題に対応すべく社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が2003年8月に設置され、そこで多くの議論を重ね2004年12月に報告書がとりまとめられた。同報告書を踏まえ、2004年度以降、生活保護基準の見直しや実施機関が組織的に生活保護受給世帯の自立を支援する制度に転換することを目的とする自立支援プログラムの導入が図られている。

生活保護受給者の自立支援プログラムを全国に先駆けてつくった東京都板橋区は、2005年度において、区で設置されている3福祉事務所（板橋福祉事務所、志村福祉事務所、赤塚福祉事務所）のうち、赤塚福祉事務所が就労や高校進学など10種について支援先や対処方法など具体的な支援策をまとめたプログラムを策定し試行した。2006年度においてプログラムを拡充するため、首都大学東京（八王子市）と2006年8月31日に協定を結び、新しいプログラムの策定とその評価事業に取り組んだ。官学連携の共同研究のもと区側は全3福祉事務所のソーシャルワーカー等のワーキンググループ、大学側は厚生労働省の専門委員会です立支援プログラムの導入を促した岡部卓（社会福祉学）を中心に研究者チームを組織し、合同会議で状況報告や助言のやりとりを行った。その結果、精神疾患、認知症の問題が疑われるが、未受診である被保護者を医療機関につなげる精神科受診プログラムなど6種のプログラムを新たにつくり、従来のプログラムの見直しと改善に取り組み、3福祉事務所共通の統一したプログラムと実施要領の策定と到達目標（評価）事業を行った。このような総合的なプログラムづくりは全国で始めてであり、これら自立支援プログラムは、受給者の「生活再建」につながる内容・手順を示しており、またそれは同時に区の財政負担の軽減につながっている。利用者本位でかつ効率的・組織的・継続的な観点から作成した板橋区の自立支援プログラムは、他の自治体の参考

になると考える。

本書作成にあたり、石塚輝雄板橋区前区長、坂本健現区長、松浦勉福祉部長、鍵屋一板橋福祉事務所前所長、山田清現所長、藤井麻里子赤塚福祉事務所長、小島隆夫志村福祉事務所長、そしてプログラム作成に携わったワーキンググループの方々（石井宏和、岩橋嘉行、池谷秀登、峯村弥子、横田敏、平井信博、見立屋勉、角田俊一、伊藤俊彦、根本享、榊原義介、木下尚、平田理隆）をはじめ本プログラム作成・評価に直接・間接に区職員が関わって下さっている。

区民・都民の生活向上に寄与したいという区職員の意欲と熱意がなければ、プログラム作成ならびに本書の刊行もなかったと考える。関わった方々に、心よりお礼を申し上げる次第である。

なお本研究においては首都大学東京人文科学研究科（大学院）として初めての官学連携事業であり、また平成一八年度～平成二〇年度厚生科学研究・政策科学推進研究事業「生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策に関する研究」（主任研究者：岡部卓）の一環として行われている。分担研究者として、首都大学東京人文科学研究科社会福祉学専攻の教員スタッフである副田あけみ教授、矢嶋里絵准教授、稲葉昭英准教授、和気純子准教授、堀江孝司准教授、榎野葉月助教がそれぞれの専門分野から本研究に携わっている。

最後になったが、リサーチ・レジデントとして本研究に関わっている堅田香緒里、そして東京都立大学大学院・首都大学学部・大学院の学生達とりわけ浅井正行、金鎮、野田博也、安達眸、鎌田太郎、遠藤康裕、大澤賢哉、高西圭太、荒牧孝次等の協力を得た。ここに感謝したい。

首都大学東京 岡部 卓

第1編

板橋区自立支援プログラムの位置
付けと意義

1 章 生活保護制度の役割と相談援助・支援活動の位置付け

1 貧困・低所得問題の諸相

貧困・低所得者の生活問題は、所得・収入あるいは資産の不十分さといった経済的問題が基底となり発生する。それは、雇用の不安定・低賃金・失業といった労働に関わる問題から、経済的基盤の不安定からくる消費の萎縮、家族関係の破綻、住環境の悪化等といった生活の諸側面にまで多岐にわたって現れるのが特徴である。

そして、それは、直接的には経済的問題という形であられるが、非経済的問題にも影響を与え、問題をより重層化させるという側面をももっている。したがってその問題は、量的広がりとともに質的深さを伴っているのが一般的な傾向として指摘できる。

今日の特徴としては、貧困・低所得者の中に多様な生活課題を抱える人たち、具体的には、アルコール・薬物等の依存症、多重債務、DV、児童虐待、ホームレス、地域の中で孤立しネットワークをもたない高齢者・障がい者、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、貧困の世代間継承（再生産）など、が増えてきていることが挙げられる。

これら生活課題の解決・緩和を図るために、それぞれの場でより有効な援助方法と社会資源の開発・活用とそれを支える体制が望まれる。

2 貧困・低所得問題の制度方策

社会福祉の制度概念では、最低生活水準以下の生活状態にある人たちを貧困者（これは被保護者に相当）、また被保護者と同等あるいはそれに近い生活水準にある人たちを低所得者と限定して使用しているのが一般的である。

これら貧困・低所得者に対応する制度として公的扶助制度があり、それは、社会保障制度体系の一つとして、社会保険制度と並んで国民生活を保障するものとして位置付けられる。同制度は、国民の健康と生活を最終的に保障する制度として機能しており、その特徴として、貧困・低所得者を対象としていること、最低生活の保障を行なうこと、公的責任で行なうこと、資力調査あるいは所得調査を伴うこと、租税を財源としていること、事後的対策であることなどが挙げられる。

同制度には、大きくは、資力調査を要件とする貧困者対策と、所得調査（制限）を要件とする低所得者対策の二つがある。

前者の貧困者対策には、生存権を実現する生活保護制度がある。生活に困窮している国民・住民すべてに対して、健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度であり、その上で積極的にそれらの人々の社会的自立を促進する相談援助・支援活動を行なうよう定められている。

後者の低所得者対策には、公的扶助と社会保険の中間的性格をもつ社会手当制度、民生委員の相談援助活動を通して資金の貸付を行なう生活福祉資金貸付制度、低所得層を中心に住宅を提供する公営住宅制度等がある。

3 生活保護制度の仕組み

(1) 生活保護制度の目的

生活保護法は、憲法に定める生存権を実現するための制度として制定されている。このことについては、生活保護法第1条に、「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その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を目的とする」とし

て明記されている。すなわち、生活に困窮している国民に対して、健康で文化的な最低限度の生活を保障（所得保障を指す。）するだけでなく、さらに積極的にそれらの人々の社会的自立を促進する相談援助・支援活動（生活保護法では「自立助長」と条文規定している。対人サービスを指す。）を行なうことも示されている。

(2) 生活保護の実施機関としての福祉事務所

福祉事務所は、社会福祉法において「福祉に関する事務所」と規定されている。生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法、老人福祉法、知的障害者福祉法、母子及び寡婦福祉法のいわゆる福祉六法を中心に援護、育成又は更生の措置に関する業務を行なっている第一線の総合的な社会福祉行政機関である。すなわち、生活保護の実施機関という側面と、福祉各法（福祉五法）の実施機関としての側面を併せもっている。都道府県、指定都市、市及び特別区においては義務設置、町村は任意設置となっている。職員として福祉事務所長のほか、査察指導員、現業員及び事務職員を置くことになっており、対人援助に当たる職員は、社会福祉主事資格を有する者が当たることになっている。

(3) 生活保護の実施

生活保護の決定実施過程は、受付→申請調査→要否判定→決定（開始・却下）→支給（変更・停止）→廃止のプロセスをとる。すなわち、原則として要保護者（生活困窮状態にある者）が申請を行ない、保護の実施機関が、保護の要否の調査、保護が必要な場合その種類、程度及び方法を決定し、給付を行なう。

保護の要否を判定し決定・実施する機関は、申請者の居住地又は現在地（居住地がないか明らかでない場合）を所管する福祉事務所であり、そこが実施責任を負う。

福祉事務所では、申請を受けつけると、地区を担当しているソーシャルワーカー（社会福祉主事）が家庭訪問などを実施し、保護の要否を調査する。これが、補足性の原理を満たしているかどうかを確認するためのミーンズ・テスト（資力調査）である。

この調査結果に基づいて、原則として世帯を単位に保護の要否を決定し、それを申請者に文書で通知する。この通知は、申請があった日から14日以内にしなければならないとなっているが、特別な理由がある場合は延長し30日以内に行なうこととなっている。保護の要否や程度は、保護基準によって定められたその世帯の最低生活費と収入認定額とを対比させることによって決められる。そこで認定された収入が保護基準によって定められたその世帯の最低生活費を満たしていない場合に、その不足分を扶助費として給付することになる。

4 生活保護制度における相談援助・支援活動のプロセス・範囲・内容

生活保護制度は、最低生活の保障と自立助長を法の目的としている。生活保護の対象は、主として要保護（生活困窮）状態にある人・世帯（要保護者・世帯、以下、要・被保護者と略す。）である。

生活保護の実施機関である福祉事務所は、最低生活を保障しながら被保護者の経済的自立のみならず広く社会的自立に向かったの相談援助・支援活動を行なっている。

この相談援助・支援活動は、生活保護の実施過程ともいわれ、次のプロセス、すなわち、受付→申請→資力調査→要否判定→決定（開始・却下）→支給（変更・停止）→廃止という各段階を経る。これら一連の過程は、福祉事務所からみれば生活保護給付過程、逆に、要・被保護者からみれば生活保護受給過程となる。また、それと同時に、ソーシャルワーク（生活保護法においては指導・指示及び相談・助言などを通して行なわれる相談援助・支援活動を通して要・被保護者の生活全体を援助・支援していく社会福祉実践過程であるといえる。

生活保護実施過程が、単に経済給付過程を行なう過程にとどまらず、経済給付を通して要・被保護者の社会的自立に向けての相談援助・支援活動になるかは、その中にどのような相談援助・支援活動が行なわれているかにかかっている。

また、生活保護における相談援助・支援活動の範囲と内容は、生活保護の対象となる要・被保護者に対するこれら一連の援助・支援活動を指しているだけでなく、生活相談・支援ということで福祉事務所に関わってくる全ての相談を含めて考えられており、またそこでの相談援助・支援活動はそれぞれの相談に応じて問題の解決に寄与する内容をもっていなければならない。そのため、ここでは、①生活困窮ということで直接・間接に関わってくる全ての相談を含めていること、②生活保護の対象とならない要・被保護者の相談援助・支援活動も含まれていること、③生活保護廃止後の相談援助・支援も含めている。

5 生活保護法における相談援助と支援の関係

地方分権一括法に伴う生活保護法の改正（2000）において、相談援助・支援活動の位置付けが変更されている。その結果、図表1-1で示す通り、最低生活保障と最低生活保障に伴う指導・指示に関わる業務は法定受託事務、また要保護者への相談・助言と被保護者への相談・助言に関わる業務は自治事務として位置付けられた。

被保護者を対象とする自立支援プログラムの導入（2005）に当たり、生活保護法における相談援助と支援の関係は、次のように理解しておく必要がある（図表1-2）。

生活保護における相談援助・支援活動は、①相談者（要保護者を除く。）及び要保護者の意向に即した相談及び助言は、相談者（要保護者を除く。）に対して社会福祉法及び福祉各法を法的根拠に、また要保護者に対して生活保護法第27条の2（相談及び助言）及び生活保護法第28条（保護申請に伴う助言指導）を法的根拠、②被保護者の意向を尊重した援助相談援助活動は、生活保護法第27条を法的根拠に、③被保護者の選択と決定に基づく支援活動は第27条の2（相談及び助言）を法的根拠としている。

そのため被保護者が自立支援プログラムを選択しない、あるいは自立支援プログラムが不調に終わったことにより指導・指示違反として保護の停廃止を行なうことができないことに留意する必要がある。

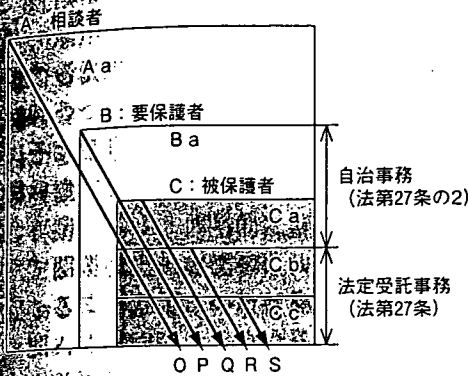
6 ソーシャルワークとしての援助（相談援助活動）と支援（支援活動）

援助（help）と支援（support）とはどう違うのであろうか。援助とは、援助者であるソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）が主体となり対象者である利用者（要・被保護者）に働きかけ生活課題を緩和・解決を図っていくことを指す。それに対し支援とは、利用者（要・被保護者）が主体となり生活課題を緩和・解決を図り支援者であるソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）はそれを側面から支援していくことを指す。援助の主体はソーシャルワーカー（生活保護ワーカー）、支援の主体は利用者（要・被保護者）である。しかしながら、実態としては援助においても、支援においても、共に利用者（要・被保護者）の意向の尊重あるいは利用者（要・被保護者）主体という考え方のもとに相談援助活動あるいは支援活動が展開されており、支援という言葉を使用することで、よりその考え方を表明しているといえよう。

第1編 板橋区自立支援プログラムの位置付けと意義

図表1-1 相談援助活動の視点からみた生活保護法第27条及び同条の2の関係

<地方分権一括法に伴う生活保護法改正2000年4月>



- * A：相談者…福祉事務所に直接・間接にかかわる生活課題を抱える者
(要保護者・被保護者、相談来所しない者も含んでいる。)
(法律で規定されている用語ではない。)
- * B：要保護者…被保護者であると否とにかかわらず要保護(生活困窮)状態にある者
- * C：被保護者…現に保護を受給している者

相談者・要保護者・被保護者の区分による業務内容

- Aa = 相談者(要保護者を除く)に対する相談・助言 ——— 社会福祉法及び福祉各法において規定
- Ba = 要保護者(被保護者を除く)に対する相談・助言 } 生活保護法第27条の2
- Ca = 被保護者に対する相談・助言 } 自治事務
- Cb = 被保護者に対する最低生活保障に伴う指導・指示 } 生活保護法第27条
- Cc = 被保護者に対する最低生活保障 } 法定受託事務

生活保護業務の範囲

- O : Aa + Ba + Ca + Cb + Cc P : Ba + Ca + Cb + Cc Q : Ca + Cb + Cc
- R : Cb + Cc S : Cc

(岡部卓(2001)「生活と福祉事務所—課題と展望」『月刊福祉』8月号所収を一部修正)

図表1-2 生活保護法における相談援助と支援の関係

		最低生活保障+自立助長	
		被保護者	
生活保護における社会福祉実践(相談援助活動及び支援活動)			
相談及び助言		自立助長に即した相談援助	自立助長に即した支援
		相談援助	自立支援
相談者・要保護者の意向に即した相談及び助言		被保護者の意向を尊重した相談援助活動	被保護者の選択と決定に基づく支援活動
○相談及び助言 <相談者> 社会福祉法及び社会福祉各法において規定 <要保護者> 生活保護法 第27条の2 相談及び助言 ○保護申請に伴う助言指導 <要保護者> 生活保護法 第28条 調査及び検診	○指導及び指示に基づく相談援助活動 <被保護者> 生活保護法 第27条 指導及び指示	○相談及び助言 <被保護者> 生活保護法 第27条の2 相談及び助言	

(岡部卓作成)

- * 相談者(要保護者を除く)、要保護者(被保護者を除く)、被保護者(保護受給者)
- * 法定受託事務=生活保護法第27条、28条、自治事務=生活保護法第27条の2
- * 自立支援プログラムの実施 2005.4

第2章 なぜ自立支援プログラムなのか

1 自立支援プログラム導入の背景

第1章1で述べたように、こんにち、被保護世帯の中には、多様な生活課題を抱える被保護者が増えてきている。

また、保護受給が長期化している被保護者も増えている。高齢者、傷病・障害世帯、その他世帯とも保護が長期化しており、経済給付は行なっているが自立が十分図られていない被保護者も見られるようになっている。

これら被保護者の生活課題や保護の長期化に十分に対応できていないため、実施機関である福祉事務所では、被保護者の社会的自立に向けての関わりに苦慮している現状がある。実態としては、ソーシャルワーカーの個人的努力や経験に負う取組みがなされているが、関わるソーシャルワーカー個々の職員の対応にバラツキがないか等、利用者にとって必ずしも十分な自立支援とはなっていない。

2 生活保護制度の在り方に関する専門委員会での議論

そこで、より有効な支援方法や社会資源の開発・活用や生活保護制度を支える体制（組織・業務・財政・人的の各体制）の検討が必要となってくる。「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」では、こうした課題を検討し、報告書において、「生活保護制度が『最後のセーフティネット』として適切に機能するためには、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、被保護者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』に基づいた支援を実施すべきである」としている。

具体的には、「①地方自治体が、地域の被保護世帯の抱える問題を把握した上で、自主性・独自性を生かして重層かつ多様な支援メニューを整備し、被保護世帯の問題に応じた自立支援プログラムの設定」「②被保護者は、生活保護法に定める勤労・生活向上等の努力義務を実現する手段の一つとして、稼働能力を始めとする各被保護者の状況に応じたプログラムに参加するとともに、地方自治体はプログラムに沿った支援を実施」「③地方自治体は被保護者の取組状況を定期的に評価し、必要に応じて被保護者が参加すべきプログラムや支援内容の見直し」を行い、また生活保護の適用に至らない低所得者等に対しても自立支援プログラムへの参加を助言し効果的な自立・就労支援を行うことができるようにすることや生業扶助の積極的活用を行う」としている。

また、自治体、国の役割については、次のように述べている。

「地方自治体は、自立支援プログラムの策定・実施に当たり、個別の自立支援メニューを保管する他の部局との調整をし、ハローワーク、保健所、医療機関等の関係機関との連携を深めるとともに、①就労支援、カウンセリング、多重債務問題、日常生活支援等に関する経験や専門知識を有する人材の活用、②社会福祉法人、民間事業者等や、民生委員、社会福祉協議会等との協力強化及びアウトソーシングの推進、③救護施設等の社会福祉施設との連携という、地域の様々な社会資源を活用することにより、その独自性を生かした実施体制を構

集めることが必要である。」

「国は、地方自治体の取組を次の観点から支援していく必要がある。①就労支援については、雇用の場の確保等、社会資源の観点からの検討の必要性も指摘されている。国においては、労働行政や、保育・母子福祉施策等の社会福祉行政・低所得者対策との連携の強化を図りつつ、地方自治体が関連施策を自立支援プログラムとして十分活用できるよう努める必要がある。特に、稼働能力のある被保護者への就労支援に関し、ハローワークと福祉事務所の有機的な連携が不足しているとの指摘があったことから、ハローワークが福祉事務所からの要請に基づき体系的に就労支援を実施すべきである。②被保護世帯の類型ごとに整備することが望ましい支援メニュー等、自立支援プログラムの策定のための指針を示す。③モデルとなる地方自治体の取組を支援し、その成果を全国的に普及していく。また、自立支援プログラムの実施のために自治体として必要となる体制について検証する。④補助金等を使いやすめるとし、実施体制強化の視点に立った財政的な支援を行う。」

「専門委員会からのこのような提言を踏まえ、厚生労働省において、実施機関である福祉事務所が組織的に利用者の自立を支援することを目的として、平成17年度から自立支援プログラムの導入を図ることになったのである。」

【注】

3. 自立とは何か（自立と自律）

「相談援助活動及び自立支援を検討する上では、「自立」をどのように捉えるかが大切となる。」

「一般的には、「自立 (independence)」というと、他人の力を借りずに生活をするという考え方が従来支配的であったし、今でもそうであろう。この意味での「自立」は、自分が働いて得た収入で生活するという「経済的自立」、そしてその前提として自分の身の回りのことができるという「身辺自立 (身体的自立)」を指している。こうした自立観の下では、他人の力を借りない—公的な制度による支援を受けない、あるいは家族、親族の援助を受けない—ということが求められてきた。生活保護行政においても、こうした自立観を下敷きにして、「自立=経済的自立」という考え方が強かったといえる。このため、「自立」=「保護の廃止」の助長が目指されることもしばしばあったのではないか。

「いみじくも、先にも述べたように、今日、私たちの社会や生活は大きく変わりつつある。その中で、「自立」の考え方も変化してきている。とりわけ、障がい者の自立生活運動や高齢者の自立をめぐる議論の中で、「広く、自分の置かれた地域の中で様々な社会資源を活用して、自分が選び取って自分の生活を実現していく」という意味で「自立」の語が使われるようになってきている。「主体的、自律的に自分が選び取る」というニュアンスの強いこの「自立」の考え方は、しばしば従来の自立観と区別するために「自律 (autonomy)」と呼ばれる。このような新しい自立観を基に、社会福祉法第3条でも、福祉サービスの基本理念として、「福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身とも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として、良質かつ適切でなければならない」と謳われている。

「ここでは、生活保護制度においては、「自立」はどのように捉えられてきたのだろうか。生活保護法の第1条には、法の目的として、最低生活の保障とともに「自立の助長」が定められている。この「自立」について、例えば小山進次郎は、生活保護法のコンメンタルである『生活保護法の解釈の運用』の中で、その人の内在的な可能性を発見して、それを助長育成