

論文

生活保護就労支援プログラムにおける重層的・個別支援体制構築の必要性 —被保護者就労支援事業の創設に向けて—

内田 充範
Mitsunori UCHIDA

要旨：生活保護自立支援プログラムの中心的プログラムである就労支援プログラム利用を通じての被保護者の変化、担当者との関係性について、利用者アンケート、利用者及び就労支援員へ補完的聞き取り調査を実施した。プログラム利用による変化に関しては、年齢と「自立意欲」及び「就職意欲」、世帯人数と「自立意欲」、プログラム利用期間と「アピール力の修得」において有意であった。また、担当者との関係性に関しては、世帯人数と「あなたを激励してくれる」及び「今後のことについて、いっしょに考えてくれる」、年齢と「今後のことについて、いっしょに考えてくれる」において有意であった。これらのことから、より効果的な支援を行うには、プログラム利用者の年齢、世帯構成によって、個別支援計画を策定するとともに事業利用期間の経過に伴い支援内容の見直しを行う重層的・個別支援体制の構築が必要と考える。

キーワード：就労支援プログラム、就労支援員、重層的支援、個別支援計画

I 研究の背景と目的

1. 研究の背景

生活保護受給人員が、過去最低であった1995年度の約88万人から増加に転じ、2013年3月で約216万人となる中、就労可能な世帯員を含むその他の世帯が増加している¹⁾。生活保護からの自立の可能性が限られている高齢者世帯や障害者世帯の受給期間が長期することはやむを得ないことであるが、その他の世帯に関しては、就労可能な世帯員が再就職を果たし、世帯として最低生活基準を上回る収入を得る事ができれば、生活保護から自立することが可能である。

このような状況の中、生活保護制度における自立・就労支援については、2003年7月に社会保障審議会福祉部会の下承により設置された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」の最終報告²⁾に基づき、厚生労働省は、自立支援プロ

グラムに関して、就労による経済的自立のためのプログラムのみならず、日常生活自立、社会的自立を目指すプログラムを幅広く用意することを基本方針として周知した(厚生労働省2005)。

自立支援プログラムは、この基本方針により取り組まれているわけであるが、その実施状況はプログラム数、参加人数ともに就労支援プログラムが最も多く³⁾、生活保護ケースワークにおいて、就労支援が重要な位置を占めていると言える。就労支援については法の施行以来、就労指導⁴⁾として継続的に実施されており、現在は、福祉事務所とハローワークとの連携による「福祉から就労」支援事業⁵⁾(2005～2010年度は「生活保護受給者等就労支援事業」)の活用も含めた自立支援プログラムにおける就労支援プログラムが実施されている。

自立支援プログラムに関する先行研究として

は、新保美香（2010）による全国の取り組み状況を踏まえて自立支援プログラムの意義と課題を明らかにした研究や岩永理恵（2008）による自立支援プログラムに関する論議から自立概念に踏み込んだ考察のほかに、岡部卓ら（2008）による板橋区福祉事務所で取り組まれている自立支援プログラム評価表（首都大学東京との協同作成）に基づく分析や戸田典樹（2006）による滋賀県大津市の実践報告をもとにした評価と課題に関する研究などがある。

まず、新保（2010）は、自立支援プログラムの意義として、当事者の声や、当事者自身の経験を受けとめ、それらを活かしていく事が不可欠であるとして、当事者性を尊重した支援を上げている。また、岩永（2008）は、自立支援を自立助長の延長線上でとらえる必要があり、両者を視野に入れた包括的概念として援助を用いるとし、自立支援の導入とともに、保護に代わる概念の検討が必要であると述べている。

このような自立支援プログラムの意義や自立概念に踏み込んだ研究に対して、岡部ら（2008）の研究は、自立支援プログラムの実践を通してのケースワーカーの評価および支援対象者の変化を評価したものである。ケースワーカーによる自己点検評価⁶⁾（達成度・課題改善状況）を中心に、就労支援プログラムについて、支援対象者が「『就労すること』について積極的に考えるようになった」等の達成度と「課題改善状況（就労、支援継続中、中止）」の分析がされている。その結果、具体的なスキル以上に意欲を持たせること、また、意欲を持った支援対象者には継続的な支援を続けることの必要性を明らかにしている。また、戸田（2006）の評価は、各事業の実施状況のほかに、就労支援プログラム実施における就労開始による扶助費の減額を示している。

このように、自立支援プログラムに関する研究には、プログラムの意義やそれに関連しての自立概念に関するものと自立支援プログラムの実施状況の評価に関するものとに分けることができる。

2. 研究の目的

自立支援プログラムの評価研究に関しては、プログラムの主体が生活保護受給者であることから、新保の言う当事者性をふまえることは重要であり、岡部らの研究では、ケースワーカーの自己点検評価に加えて、支援対象者の個人の評価を就労意欲や自立支援プログラムへの取り組みの積極性など、当事者性を重視している。

これらの先行研究をふまえて、本研究は、新保の述べている当事者性を尊重した支援に着目して、自立支援プログラムにおける個別支援プログラムとして、最も取り組まれている就労支援プログラムの対象者となった被保護者自身が、プログラム利用を通じてどのように変化したかに加えて、生活保護担当者に対する思いを聞くことで、担当者との関係性の構築状況を明らかにしていくものである。これらの分析結果から得られる課題は、今後、さらに重要性を増す生活保護制度における就労支援のあり方を考えるうえで有益であり、生活保護行政全般における支援体制の構築に資することができる考える。

II 研究方法

1. 調査対象と調査方法

山口県宇部市は、人口173,265人（2012年5月）の中都市で、高齢化率26.6%（2012年国勢調査）、平均世帯人員2.25人（2012年、同全国2.57人）、第3次産業従事者割合68%（2005年、同全国67.3%）である。

保護動向としては、調査直近の2013年1月末時点、保護人員3,208人、保護率18.53%（山口県第1位）で、ケースワーカー1人当たり担当世帯数88世帯と標準数80世帯を上回っており、90世帯以上担当ケースワーカー8人（うち100世帯以上担当2人、最多担当111世帯）で、保護世帯の増加にケースワーカーの増員が追いついていない状況にある。このように、必ずしも恵まれているとは言えない中、就労支援員⁷⁾を2007年4月1日より配置し、就労支援プログラムに積極的に取り組んでいることから選定した。

山口県宇部市福祉事務所の生活保護受給者で、2013年2月1日時点における就労支援プログラム利用者196人（「福祉から就労」支援事業利用者37人）のうち、病気療養のため利用中断中の者及び利用開始1か月以内を除いた133人を対象として、2013年2～3月に、就労支援員との個別面接を受けた後に、福祉事務所内において無記名自記式質問紙調査として実施した。さらに、2013年8月7日、8日に、引き続き就労支援プログラムを利用していた質問紙調査の回答者から、年齢及び世帯人員を考慮して同意を得られた11人及び就労支援員に質問紙調査の内容を補完するものとして聞き取り調査を実施した。

2. 倫理的配慮

質問紙調査の実施にあたっては、就労支援員から調査の趣旨を説明し、紙面により、本調査は無記名であり、回答者の特定をしないこと及び回答内容は生活保護実施及びケースワーカー及び就労支援員の支援状況に一切影響を及ぼすことがない旨伝え、同意の上での回答を求めた。

聞き取り調査に関しては、筆者が口頭により同様の説明をしたうえで同意を得て、福祉事務所内の相談室において実施した。

3. 調査内容と分析方法

調査項目は、調査対象者の属性として、性別、年齢、世帯構成、本事業の利用期間、これまでの就労年数の合計を問い、質問項目として、本事業の利用による利用開始時と現在の自身の変化について、「1まったく思わない」、「2あまり思わない」、「3そう思う」、「4とてもそう思う」の4件法により回答を求めた。また、担当者についても同様に4件法により回答を求め、「3そう思う」、「4とてもそう思う」と回答した場合には、最もあてはまる職種についても回答を求めた。

さらに、質問紙調査の内容を補完する調査として、「アピール力が身についた」が他の項目より低い理由、単身世帯より2人以上世帯の方が変化の評価が高い理由、担当者への思いの担当者とし

て就労支援員を挙げるものが70%以上である理由に関することを中心に自由に語るという半構造化インタビューの形式で聞き取り調査を行った。

また、質問紙調査の結果分析から得られた内容について、就労支援員にどのような理由が考えられるか、どのような支援を行っているのか聞き取り調査を行った。

Ⅲ 結果

1. 調査対象者の属性

調査対象者の属性は、表1のとおりである。性別は男性83人(62.4%)、女性49人(36.8%)であった。年齢は40歳代以上がおおよそ3/4を占めている。世帯人数は、1人75世帯(56.4%)、2人以上54世帯(40.6%)、無回答4となっている。

表1 アンケート調査対象者の属性

項目	カテゴリー	人数	割合(%)
数		133	100
性別	男性	83	62.4
	女性	49	36.8
	無回答	1	0.8
年齢	10歳代	1	0.8
	20歳代	5	3.8
	30歳代	26	19.5
	40歳代	34	25.6
	50歳代	41	30.8
	60歳代	24	18.0
	無回答	2	1.5
世帯人数	1人	75	56.4
	2人	28	21.0
	3人	15	11.3
	4人	10	7.5
	5人	1	0.8
	無回答	4	3.0
事業利用月数	1～6か月	25	18.8
	7～9か月	13	9.8
	9～24か月	48	36.1
	25か月以上	43	32.3
	無回答	4	3.0
就労経験年数	なし	3	2.2
	1年未満	6	4.5
	1～3年未満	2	1.5
	3～5年未満	1	0.8
	5～10年未満	15	11.3
	10～20年未満	39	29.3
	20～30年未満	39	29.3
	30年以上	27	20.3
	無回答	1	0.8

出所：筆者作成。

事業利用月数は、1～6か月25人(18.8%)、7～9か月13人(9.8%)、10～24か月48人(36.1%)、25か月以上43人(32.3%)で、「福祉から就労」支援事業の支援期間は6か月(延長3か月)だが、およそ70%の被保護者は、支援期間終了後も引き続き就労支援員の支援を受けながら、求職活動を継続している。就労経験年数は、5～10年未満19人(14.3%)、10～20年未満43人(32.3%)、20～30年未満45人(33.8%)、30年以上12人(9.0%)となっており、5年未満(就労経験なし3人含む)は13人(9.8%)で、90%以上が5年以上の就労経験を持っている。

2. 利用開始時と現在の変化

事業の利用による利用開始時と現在の自身の変化は表2のとおりであり、就職への意欲や生活保護から自立したいという意欲が向上している事がわかる。また、日常生活との関係では、就職や自立に比べて変化はやや少なくなっている。さらに、就職活動における面接場面等でのアピール力に関

しては、半数以上があまり身につけていないと回答している。

聞き取り調査における「自分をアピールするとは」については、「自分のできることを伝える」をはじめ、「長所・性格を伝える」、「自己主張する」、「身なりから整える」など具体的にイメージできており、「就職での必要性」についても、「今まですんなり就職できていたので感じていなかった」というほかは、ほとんどが必要性を感じている。しかし、「自分にはアピールできるところがない」、「年齢的に難しい」と否定的に考えていることに加え、本来アピールできるはずの資格や長年にわたる就労経験も「病気や年齢」、「資格と職種の違い」等から活かせていないことが影響していることが明らかになった。また、性別、年齢、世帯人員、事業利用期間、就労経験年数とのクロス集計で有意⁸⁾であったのは表3のとおりであり、利用者の変化に関しては、年代と就職意欲および自立意欲、事業利用期間とアピール力の修得において関連性が認められた。

表2 被保護者の意欲の変化

% () 内実数

質問	回答状況					
	1	2	3	4	不明	計
日常生活が規則正しくなった	5.3 (7)	33.1 (44)	55.6 (74)	6.0 (8)	0 (0)	100 (133)
求職活動方法が理解できた	3.8 (5)	9.0 (12)	60.9 (81)	25.6 (34)	0.7 (1)	100 (133)
仕事に関する関心が高まった	4.5 (6)	12.0 (16)	60.2 (80)	23.3 (31)	0 (0)	100 (133)
就職したいという気持ちが強くなった	3.8 (5)	11.3 (15)	56.4 (75)	28.5 (38)	0 (0)	100 (133)
自分をアピールする力が身についた	6.8 (9)	47.4 (63)	41.4 (55)	3.7 (5)	0.7 (1)	100 (133)
生活保護から自立したい気持ちが強くなった	3.0 (4)	12.0 (16)	52.6 (70)	31.6 (42)	0.8 (1)	100 (133)

出所：筆者作成。

表3 年代・世帯人員・事業利用期間別による利用者の変化

% () 内人数

		思わない	あまり 思わない	そう思う	とても そう思う	計
就職したい気持ちが強くなった	10・20代	0	16.7	33.3	50.0	100.0(6)
	30代	0	7.7	61.5	30.8	100.0(26)
	40代	5.9	0	61.8	32.4	100.0(34)
	50代	7.3	9.8	58.5	24.4	100.0(41)
	60代	0	33.3	41.7	25.0	100.0(24)
	計	3.8	11.5	55.7	29.0	100.0(131)
自立したい気持ちが強くなった	10・20代	0	16.7	16.7	66.7	100.0(6)
	30代	0	3.8	50.0	46.2	100.0(26)
	40代	2.9	8.8	55.9	32.4	100.0(34)
	50代	4.9	7.3	56.1	31.7	100.0(41)
	60代	4.3	34.8	52.2	8.7	100.0(23)
	計	3.1	12.3	52.3	32.3	100.0(130)
	単身世帯	0	13.5	63.5	23.0	100.0(74)
2人以上世帯	7.4	9.3	37.0	46.3	100.0(54)	
計	3.1	11.7	52.3	32.8	100.0(128)	
アピールする力が身についた	2～6か月	4.2	58.3	33.3	4.2	100.0(24)
	7～9か月	0	23.1	46.2	30.8	100.0(13)
	10～24か月	8.3	56.3	35.4	0	100.0(48)
	25か月以上	9.3	37.2	53.5	0	100.0(43)
	計	7.0	46.9	42.2	3.9	100.0(128)

注：クロス分析の結果，5%水準で統計的に有意であった。

出所：筆者作成。

3. 生活保護担当者について

生活保護担当者への思いの変化については，表4のとおりであり，支援を通じて親近感や信頼感が強くなっていることがわかる。また，性別，年齢，世帯人員，事業利用機関，就労経験年数とのクロス集計で有意であったのは表5のとおりである。また，「そう思う」，「とてもそう思う」と回答したものに対して，その担当者は誰かを問うたところ，就労支援員がすべての問いで70%以上を占めた。このことに関して聞き取り調査では，就労支援員について，「とにかく自分の思いをよく聞いてもらえる」，「話を聞いてもらって気持ちが落ち着いた，楽になった」，「健康管理面で役立っている」，「ひきこもり予防になっている」という

ように，面接相談を重ねる中で，就労支援員からの生活面にもわたる丁寧なかかわりが行われていることが理由と考えられる。

表4 被保護者の担当者への思いの変化

% () 内実数

質問	回答状況						支援者				
	思わ ない	あまり 思わない	そう 思う	とても そう思う	不明	計	CW	SV	就支	他	計
親近感がわいてきた	6.0 (8)	15.8 (21)	57.9 (77)	17.3 (23)	3.0 (4)	100 (133)	16.5 (16)	1.0 (1)	81.4 (79)	1.0 (1)	100 (97)
あなたの思いを聞いてく れる	3.8 (5)	9.0 (12)	57.1 (76)	25.6 (34)	4.5 (6)	100 (133)	24.3 (26)	1.9 (2)	73.8 (79)	0 (0)	100 (107)
あなたの長所を認めてく れる	4.5 (6)	27.1 (36)	51.1 (68)	9.0 (12)	8.3 (11)	100 (133)	28.6 (24)	2.4 (2)	69.0 (58)	0 (0)	100 (84)
あなたを激励してくれる	3.8 (5)	11.5 (15)	54.1 (72)	24.1 (32)	6.7 (9)	100 (133)	12.6 (13)	1.0 (1)	86.4 (89)	0 (0)	100 (103)
今後のことについて、 いっしょに考えてくれる	3.8 (5)	5.3 (7)	57.1 (76)	28.6 (38)	5.2 (7)	100 (133)	16.1 (18)	0.9 (1)	83.0 (93)	0 (0)	100 (112)
信頼関係が強くなった	4.5 (6)	15.8 (21)	57.1 (76)	17.3 (23)	5.2 (7)	100 (133)	24.2 (24)	1.0 (1)	74.7 (74)	0 (0)	100 (99)

注：支援者のCWは生活保護ケースワーカー、SVは査察指導員、就支は就労支援員である。

出所：筆者作成。

表5 世帯人員・年代別による担当者への思いの変化

% () 内人数

		思わ ない	あまり 思わない	そう 思う	とても そう思う	計
あなたを激励して くれる	単身世帯	2.9	13.2	67.6	16.2	100.0(68)
	2人以上世帯	5.7	9.4	45.3	39.6	100.0(53)
	計	4.1	11.6	57.9	26.4	100.0(121)
今後のことにつ いて、いっしょに考 えてくれる	10・20代	0	16.7	50.0	33.3	100.0(6)
	30代	0	4.0	48.0	48.0	100.0(25)
	40代	0	12.1	60.6	27.3	100.0(33)
	50代	7.5	2.5	52.5	37.5	100.0(40)
	60代	9.5	0	90.5	0	100.0(21)
	計	4.0	5.6	60.0	30.4	100.0(125)
	単身世帯	2.9	5.7	72.9	18.6	100.0(70)
	2人以上世帯	5.7	3.8	43.4	47.2	100.0(53)
計	4.1	4.9	60.2	30.9	100.0(123)	

注：クロス分析の結果、5%水準で統計的に有意であった。

出所：筆者作成。

IV 考察

1. 就職・自立意欲の向上からアピール力の向上へ

就労支援プログラムを利用することによる自身の変化から、まず、就職にあたっての求職活動の

方法を理解したうえで、仕事への関心を高め、就職したいという意欲が向上している。その結果として、生活保護から自立したいという意欲を高めることにつながっており、就労支援プログラムの

利用が自立支援の役割を十分に果たしていると考えられる。また、支援内容として、2週間に1回就労支援員に求職活動状況とともに生活実態の報告を行うということから、約束・時間を守るという行動が日常生活へ影響を及ぼしているといえる。その一方で、「自分をアピールする力」に関しては、聞き取り調査結果から、求職活動におけるアピール力の必要性を認めながらも生活保護受給に至った主たる原因である病気や加齢の影響から自分に自信が持てなくなっているため、プログラム利用による変容にまでは及んでいないと考えられる。

就労支援員の支援内容に関しては、「あなたの長所を認めてくれる」が、「そう思う」、「とてもそう思う」60%程度とやや低くなっているのは、ハローワークの求人情報の提供や就職に対する思いを聞き出すことが支援の中心となっており、被保護者一人ひとりを深く理解するまでの余裕がないと考えられる。そこで、ケース記録の生活歴をもとに、ICF⁹⁾に基づいたプログラム利用者のアセスメントを行い、被保護者のストレングス¹⁰⁾に着目し、「できていること」や「やればできること」を伸ばすことでアピール力の向上へつなげる必要がある。被保護者は、何らかの生活課題を抱え、生活に困窮する中で、自信を持つことができなくなっている場合も多い。これまでの生活をふりかえり、ストレングスを再発見することによって、アピール力の必要性を感じていながら、何をアピールしていいかわからない被保護者が自信を持って就職面接に臨むことが可能になると考える。

2. 就労支援員を中心としたチームアプローチによる重層的支援システムの構築

就労支援プログラムを利用することによって、就労支援員が求職活動以外の悩みや思いについても聞いてもらえる相談者となっている。定期的な就労支援員と面接を行うことが、就職へ向けての支援だけでなく、気分転換や引きこもり防止になっているということからも、担当ケースワ

カーのみによる支援から複数の者がかかわっていくという重層的支援システムが構築されていると考えられる。一方で、担当者の思いの各質問に最もあてはまる担当者の70～80%が就労支援員となっていることから、就労支援プログラム利用者と担当ケースワーカーとの関係が希薄化していることが懸念される。このため、宇部市においては、初回面接には、担当ケースワーカーが同席するようにするほか、定期的に、ハローワークの就労支援ナビゲーターと福祉事務所の就労支援員、担当ケースワーカー、査察指導員によるカンファレンスを実施している。しかしながら、このカンファレンスは就労支援に特化した内容となっており、就労支援員が定期的な面接で得た世帯全体の生活課題の情報については、話題とされていない。

「福祉から就労」支援事業においては、ハローワークや関係機関と密接な連携を図り、就労支援チームの設置が示されている。福祉事務所の就労支援においても、就労支援員が得た被保護者世帯の情報を担当ケースワーカーと共有することで、生活保護実施機関としてのチームアプローチを展開していくことが可能となる。まずは、福祉事務所内からチームとしての支援を実施していくことで重層的支援システムが構築されると考える。

3. 若年者・短期事業利用者への個別就労支援プログラムの必要性

質問紙調査では、年齢と「就職したいという気持ちが強くなった」において、年齢が若いほど有意に高くなっている。しかしながら、若年層は就労経験も少なく、就職への不安が大きい。このような若年層に対しては、早期就労をめざした独自の支援プログラムを用意する必要がある。

「福祉から就労」支援事業利用者に関しては、健康体でありながら、失業等を理由として生活保護申請に至った場合は、申請相談の段階から事業説明をしており、早期就労に結びつくこともある。事業利用期間が6か月で、延長3か月と短期間であるため、求人職種と利用者の希望のマッチングが重要となる。生活保護開始時から、利用者の就

職活動スキルを確認したうえで、履歴書の書き方や面接の受け方などを個人の状況に合わせて支援していかなければならない。本福祉事務所においては、このような支援が展開されており、事業利用期間を延長した7～9か月の事業利用者が、実際に他の利用期間の者より、アピール力が身についたと感じている理由の一つと考えられる。

今後は、支援期間が9か月を超えて、「福祉から就労」支援事業対象者でなくなった後も若年層に対しては、早期就労をめざした継続的な支援を行う必要がある。そのためには、就労支援プログラムの中に、「福祉から就労」支援事業を位置づけ、被保護者ごとのトータルな支援計画を個別に策定しなければならない。

4. 就労支援プログラムによる信頼関係の構築へ

2週間に1回の面接が実施されており、「あなたの思いを聞いてくれる」、「あなたを激励してくれる」、「今後のことについて、いっしょに考えてくれる」に関しては80%以上が、「そう思う」、「とてもそう思う」と答えていることから、担当者が、傾聴、共感、激励というように、被保護者の立場に立った支援を展開していることが理解できる。また、「親近感がわいてきた」、「信頼関係が強くなった」についてもおよそ75%が「そう思う」、「とてもそう思う」と答えていることから、支援を通じて信頼関係が構築されていると言える。これらに対して、「長所を認めてくれる」の「そう思う」、「とてもそう思う」が60.1%とやや低いのは、支援の結果としての次の段階の思いと考えられる。

また、単身世帯に比べて複数世帯の方が、就職・自立意欲が向上していることに関しては、家族への思いや責任感から就職したい、自立したいという思いが強くなっていると考えられる。就労支援員としては、単身者よりも複数世帯者に対して支援を手厚くしているということではなく、家族がいる場合、いきなり就労を話題とするのではなく、家庭環境や様々な事情を聞いたうえで、家族の意向も踏まえて考えなければ、就労につながらないからとのことであった。面接を受けるにしても、

本人だけでなく、家族と相談したうえで決定してもらう事もある。このため、就職・自立意欲の向上が必ずしも早期就職につながらない場合が多いが、これはやむを得ないとのことであった。このような就労支援員の面接スタイルが、複数世帯の利用者に、長所を認めてもらえる、激励してもらえる、今後のことをいっしょに考えてもらえるという思いを強くさせていると考えられる。

なお、単身者に対しては、まずは生活保護に至った原因をじっくり聞き、職歴や仕事への考え方を確認し、ハローワークの求人情報をもとに面接を行うとのことであった。そのうえで、原則本人の希望する求人にチャレンジしてもらい、就労支援員が紹介するのは、何回かの面接が上手くいかず、利用者の思いと求人等にミスマッチがある場合などであり、基本的に利用者本人の希望に任せているとのことであった。このことは、利用者の自己選択・自己決定¹¹⁾の尊重であり、利用者本人だけではできないときに、初めて支援をしていく必要が生じるわけである。

このような支援は、時間を要するものであるが、本人が納得して就職することが、就労の継続へつながらると考えられる。以上のことから、就労支援プログラムは就職を目指すものであるが、まずは、利用者一人ひとりが抱えている生活課題を明らかにし、それらの解決方法をいっしょに考えながら、就労支援につなげていく事が重要である。この支援過程こそが、親近感から信頼関係の構築へつながると考える。

5. 今後の課題

就労支援プログラムを含む自立支援プログラムの施行から8年が経過し、その理念や実施状況に関する議論が重ねられ、改善の必要性が叫ばれて久しい状況にある。本稿においては、生活保護就労支援プログラムに関して、当事者性に着目して、プログラム利用による利用者の変化に加えて、担当者との関係性について分析を行い、実施機関である福祉事務所の実施体制についての方向性のひとつを示すことができたと思う。

今後は、就労支援プログラムの個々の支援内容とその具体的なプロセスや費用対効果について、行政施策に関する評価の観点から明らかにしていきたいと考える。さらに、利用者一人ひとりが就労支援プログラム開始時から就労開始するまでのどの時点において、どのような思いを抱き、生活保護ケースワーカー、就労支援員等の担当者と信頼関係を築いたか、時間的経過を追っての調査を行いたいと考えている。

V 結論

生活保護法の一部を改正する案では、就労支援が被保護者就労支援事業として法定化されるとともに、「相談および助言」の筆頭に位置付けられる予定である。このことに関して、厚生労働省社会・援護局保護課は、「福祉事務所に配置している就労支援員が実施している専門的な就労支援について、現在は予算(補助)事業で支援しているが、生活保護法に明確に位置づけ、財政的にも支援することとしたもの」と述べている(厚生労働省社会・援護局保護課2013)。つまり、これまで、自主的に自立支援プログラムや「福祉から就労」支援事業としての取組体制を整備出来た福祉事務所が実施していた就労支援をすべての福祉事務所で実施しなければならないわけである。

今回の利用者アンケートから就労支援プログラムを利用することによって、自立意欲・就労意欲が高まることは明らかと言える。しかしながら、年齢や世帯構成などによって支援方法を工夫することや就労支援員への依存傾向が高まる事への対策など、いくつかの改善点も明らかとなった。さらに、就労支援プログラム実施上の留意点で述べたように、就労開始のためだけに支援をおこなうのではなく、世帯の置かれている環境やかかえている課題を明らかにしたうえで、それらの課題解決をいっしょに考えながら、就労へとつなげていかなければならない。このような支援を行うことこそが、被保護者就労支援事業が「相談および助言」の筆頭に位置付けられたことの意義であると考えられる。

注

- 1) 生活保護世帯類型上、高齢者世帯、傷病者世帯、障害者世帯、母子世帯のいずれにも該当しない世帯で、就労可能な稼働年齢層の者を含むことが多い。多人数世帯で低賃金のため、働いても最低生活基準を下回る世帯が多かった1965年の205,540世帯(34.0%)から減少していたが、1996年度の41,434世帯(6.8%)を底に上昇に転じた。2002年度の72,403世帯(8.3%)が2012年度には287,968世帯となっている(厚生労働省社会・援護局保護課2013)。
- 2) 2004年12月15日に、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が、生活保護制度の見直しの方向性、生活保護基準のあり方、生活保護の制度・運用の在り方と自立支援、制度の実施体制等の内容について取りまとめたもの。
- 3) 厚生労働省発表の2011年度の全国の自立支援プログラムの策定件数は、就労自立支援プログラム2,174件、日常生活自立プログラム2,048件、経済的自立支援プログラム1,614件、社会生活自立プログラム303件の順となっている(厚生労働省社会・援護局保護課2012)。
- 4) 「生活保護法による保護の実施要領について」(1963年4月1日社発第246号厚生省社会局通知)の保護受給中における指導指示として、就労可能な者には、求職活動を促し、適切な助言、指導又はあっせんを行うが、これによることが適当でない場合は、必要な指導指示を行うとされている。
- 5) 厳しい雇用情勢の下、ハローワークと地方自治体が事業協定等を締結して、生活保護受給者、児童扶養手当受給者及び住宅手当受給者等を対象に、就労支援の目的、連携方法等を明確にし、効果的・効率的な就労支援を行うために2011年度から実施されている事業である。
- 6) 岡部らはこの自己点検評価を発展させて、生

活保護の相談援助過程を A 相談の受付から申請受理まで、B 保護の決定のための調査と要否判定、C 援助方針（援助計画）の策定、D 保護の実施（保護費の決定と相談援助）、E 援助方針（援助計画）の評価・見直し、F 保護の廃止に分けたうえで相談援助活動 7 つのポイントとして、ア受容・傾聴、イ説明と同意、ウ利用者の権利等の擁護、エ社会資源の理解・活用・連携、オ所内での共有・連携、カ計画的・意図的な実践、キ記録の整備をあげている（岡部ら：2009）。

- 7) 就労意欲・能力は一定程度あるものの、就労にあたっての支援を必要とする生活保護受給者に対して、就労へ向けて専門的な支援を実施する者で、ハローワークや民間企業人事担当 OB、キャリアカウンセラーなど適切な支援が実施できる者が雇用されており、2012 年 1 月時点、全国 607 自治体で、1,742 人配置されている（厚生労働省社会・援護局保護課 2012）。なお、宇部市においては、2011 年 4 月 1 日からは 2 人体制となっている。
- 8) 分析方法は、SPSS19 を使用して、検定の有意水準は 5% 未満とした。
- 9) 1980 年にまとめられた「WHO 国際障害分類（ICIDH）」の問題点を国際的に検討した結果、2001 年 5 月に WHO 総会において採択された国際生活機能分類（International Classification of Functioning, Disability and Health:ICF）。健康状態、機能障害、活動、参加、背景因子（環境因子と個人因子）の双方向の関係概念として整理され、否定的・マイナス的な表現から、中立的・肯定的な表現となった。
- 10) 相談者の持つ強さや、良いところ、できていること、可能性などの「相談者の持つ力」のこと。相談援助活動における重要な視点のひとつとされている。
- 11) F・P・バイステックによる「ケースワークの原則」のひとつで、クライアントの自ら選択し決定する自由と権利、ニーズを認識する

ために、利用可能な社会資源を活用するよう援助し、自己決定を促して尊重するという概念（F.P. バイステック 2006）。

文献

- F.P. バイステック（2006）『ケースワークの原則[新訳改訂版]援助関係を形成する技法』、尾崎新・福田俊子・原田和幸訳、誠信書房
- 布川日佐史編著（2006）『生活保護自立支援プログラムの活用①策定と援助』山吹書店
- 岩永理恵（2009）「生活保護自立支援プログラムにおける自立概念に関する一考察—自立支援および自立支援プログラムに関する論議を通して—」『社会福祉学』Vol. 49 - 4 (No.88) 40 - 51
- 厚生労働省社会・援護局長（2005）「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」社援発第 0331003 号、厚生労働省社会・援護局長通知
- 厚生労働省社会・援護局保護課（2012）『生活保護関係全国係長会議資料』
- 厚生労働省社会・援護局保護課（2013）『社会・援護局関係主管課長会議資料』
- 厚生労働省社会・援護局保護課（2013）「切れ目のない就労・自立支援とインセンティブの強化」『生活と福祉』10月号、3 - 16、全国社会福祉協議会
- 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（2008）「生活保護における自立支援プログラム」『首都大学東京人文学報』No.394、53 - 82
- 岡部卓・森川美絵・新保美香・根本久仁子（2009）『生活保護の相談援助活動自己点検ワークブック』中央法規
- 生活保護手帳編集委員会（2012）『生活保護手帳 2012 年度版』中央法規
- 新保美香（2010）「生活保護『自立支援プログラム』の検証—5 年間の取り組みを振り返る—」『社会福祉研究』第 109 号、2 - 9
- 戸田典樹（2006）「生活保護業務における『自立

支援プログラム』の評価と課題—大津市の実践
報告を題材として—『龍谷大学大学院紀要社
会学・社会福祉学』(14), 163 - 172

The Need for the Construction of a Structural/Individual Support System with the Livelihood Protection Labor Support Program
— For the Establishment of a Labor Support Service for Aided People —

Mitsunori UCHIDA

We conducted a user questionnaire and a complementary hearing survey towards users as well as the work labor support staff regarding the changes with aided people as well as their relationships with the people in charge through the use of the labor support program, which is the core program of the livelihood protection self-reliance support program. Regarding changes through the use of the program, there were significances with age and “volition to become independent” as well as “volition to become employed” , the number of people per household and “volition to become independent” , and the period of use of the program and “the acquisition of the ability to appeal” . Also regarding the relationships with the people in charge, there were significances with the number of people per household and “it encourages you” as well as “they think together with you about the future” , and age and “they think together with you about the future” . From these points it can be considered that the establishment of an individual support program according to the age as well as family structure of the people using the program as well as the construction of a structural/ individual support system that can review the details of support in accordance with the passage of time of the use of the service is necessary.

Key Words: Labor support program, labor support staff, structural support, individual support plan