

論文

生活保護制度における就労支援対象者の分類と支援プログラムの創設

川崎竜太¹

The Foundation of a Support Program in a Social Aid System on the Basis of a Candidate's Assessment of the Classification for Job Assistance

Ryuta KAWASAKI¹

ABSTRACT

This paper proposes the foundation of a support program for a public assistance user on the basis of a candidate's assessment of the classification for the type of job assistance. Although a public assistance user is currently available in schools and career offices under the present structure, this support process is dependent on the volition of the individual. Volition for work is important as it is necessary for confirming both the working motivation and appropriately determining the work potential of an individual. This paper proposes a support process, which adds classification and judgment of the operating potential to the level of education of candidates providing job assistance. Furthermore, the classification of a candidate providing job assistance during public assistance is proposed in terms of age, work experience, and school education or qualifications. This has been set up as part of a support program and support plan for every group.

キーワード 就労支援対象者の分類, 自立支援プログラム, アセスメント, 就労支援過程

Keywords: A candidate's assessment of the classification for job assistance, program to support self-reliance, assessment, the process of finding job assistance

はじめに

生活保護利用者に対する就労支援は、自立支援プログラムの導入や生活保護制度に対する様々な諸問題の影響を受けて、これまで以上に就労支援への積極的な動きかけが活発になってきている。就労は生活を営む上での根幹となる行為であり、生きる上での糧となるだけでなく、社会とのつながりを生み、個人の尊厳を保つことにもつながる重要な意味を持つ行為でもある。生活保護利用者への就労支援の現状は、自立支援プログラムを主とした支援体制となっているが、就労支援対象者への支援はハローワークなどの専門機関の協力は得られつつあるものの、個別支援を基礎としているために、煩雑な業務を抱えているケースワーカーの業務負担は、計り知れないものになっている。就労支援における大原則は、対象者の希望の仕事(業務や業種、勤務形態を含む)を実現することにあるが、それぞれの経歴や特性を見極めて適切な指導を行うには時間も技術も十

分ではないのが就労支援の課題であると考えられる。就労支援対象者を決定してからもハローワークに業務委託する形での就労支援が主流である以上、一定の成果は見込めるものの、生活保護利用者の自立支援を実現するためにはこれまで以上に福祉事務所とその他の関係機関との連携が求められるだろう。

1. 研究の視点および方法、研究仮説

研究の視点としては、現時点における就労支援の課題である就労支援対象者を「支援対象者として一つに括って考えている」ことに対する支援体系の再編成である。現状では、就労支援対象者という一つの枠組みでしか就労支援プログラムが実施されておらず、個人あるいは世帯を対象とした就労支援は行ってはいるが生活保護利用者の生活状況や背景を把握した上での支援は十分ではない。結果として、個別のケースに対応する支援が主となっており、就労支援

¹ 891-0197 鹿児島市坂之上 8-34-1 鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科博士後期課程

Doctor course of Welfare Society, The International University of Kagoshima, 8-34-1 Sakanoue, Kagoshima 891-0197, Japan

2014年6月23日受付, 2014年7月28日採録

対象者に対して効果的な就労支援が実施されていないことが懸念される。このような現状と課題を踏まえ、本稿では就労支援対象者の実情に合った支援プログラムを実施することを念頭に、就労支援対象者の分類と支援グループ毎の支援プログラムの創設について考察していく。

研究方法として、先行研究において用いられた文献や資料等を基に、文献研究にて行うこととする。倫理的配慮として、文献等の取り扱いについては、人物・その他の情報に関してプライバシーと人権の点から配慮を行う。

本研究の成果として、①就労支援対象者を分類することにより、就労支援対象者の詳細な枠組みが確立する、②分類毎に支援方針を立てることが可能となり、個人や世帯の実情に見合った支援プログラムが確立できることが、本研究における研究成果として期待できる。

2. 生活保護制度における就労の位置づけ

はじめに、生活保護制度の利用者の生活上の義務について整理する。生活保護利用者には生活上の義務があり、生活保護法第60条に、「被保護者は、常に、能力に応じて勤労に励み、支出の節約を図り、その生活の維持、向上に努めなければならない」と規定されている。ここからは、小山(1991)『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』を参考にしながら被保護者の義務について法の趣旨に沿って整理していくこととする。生活保護制度は公費で賄われる仕組みであることから、制度利用段階から一定の制限が掛かってくるものである。就労できない、傷病を有している、高齢であるなどの要件を満たすことではじめて受給できるものであるが、受給することは「受給し続けることができる」ことを意味しているわけではないことを理解しなければならない。利用している場合でも法に規定されているように能力に応じた努力は求められるものであり、これに従わない場合には指導の対象となる。本条の趣旨について、小山は被保護者たる状態を継続させるための要件を日常生活における義務の面から規定したものであるとしている。すなわち、生活保護生活に慣れてしまい、能力があるにも関わらず生活保護制度からの脱却を目指さなくなってしまうことを懸念しているからに他ならない。生活保護制度を支えているのは国民からの支出であることもあり、勤労生活を送る国民感情に配慮した上での義務であるともいえるだろう。加えて、小山は単なる救貧的な役割に留まるのではなく、自立助長の理念からも権利の享有に対応する義務の履行を身に付けさせることが必要であると指摘している(小

山1991: 639)。解釈としては、「勤労に励み」については、就労できない事情を有している者についても勤労を求めるものではないこと、「支出の節約を図り」については計画的な支出調整を行うこと、「向上」とは自立促進を生活内容の面から捉えていること、「努めなければならない」については、本条に違反しても直接の制裁を行うものではなく、指導や指示に従わない者に対しては保護の変更等が可能となるとしている(小山1991: 639 - 640)。

近年における生活保護制度関連の研究動向としては、自立支援プログラムに重点が置かれている。生活保護法においては法制度や制度設計を含め、運用上の課題を扱った研究が多く、就労に関しては就労自立支援プログラムの構造分析に重点が置かれている。先行研究の中で、岡部ら(2010)は、科学研究費補助金・基盤研究(B)「生活保護における自立支援の在り方に関する研究」の中で、自立支援プログラムに関する研究を行っている。自立支援の理論的検討から自立支援方策、ソーシャルワークの検討に至るまで詳細に文献研究した上で、調査研究として自立支援プログラムの取り組みを福祉事務所と利用者へインタビューを行うことで、現状と課題について明らかにしている。利用者インタビューについては、分析においてストレングスの視点でコーディングして分析しており、利用者が生活保護制度や自立支援プログラムに取り組む上で、利用者の意識や経験、自立に向けた力や支えはどのように推移していったのかを分析している。他にも、生活保護自立支援の手引き編集委員会(2008)は、『自立支援の手引き』の中で自立支援の流れからケースワーカーの基本的態度や面接のポイント・技法に至るまで取り上げている。生活保護行政の課題としては、必ずしも社会福祉の専門職が支援を担当するわけではないために、実用書としても『自立支援の手引き』が果たす役割は大きいものがある。本書の特徴としては、アセスメント項目や自立支援計画表に関する記載要領や記載例も示しており、支援過程に沿った解説書となっている点である(生活保護自立支援の手引き編集委員会2008: 10 - 52)。

先行研究の傾向としては、自立支援プログラムの構造分析と事例研究が多く、就労支援対象者の選定基準や就労支援過程等に関しては既存のシステムである個別支援が基礎となっている。現状の仕組みは、就労に関する課題の把握(本人の健康状態や就労意欲、就労阻害要因等)を行うことから始まり、個別に就労支援対象者を選定する仕組みとなっている。しかし、支援対象者の選定や支援方針についてはケースワーカーの判断に頼っている現状があるので、

選定基準や支援方針については十分な検証が進んでいない。自立支援プログラムの実施状況や各自治体の取り組みを見てみると、自立支援に向けた取り組みは進んでいるといえるだろう。就労支援に関する先行研究としては、職業リハビリテーションに関する研究等がある。職業リハビリテーションにおいては、「ジョブコーチ」や「職業アセスメント」、「職業指導」などにも代表されるように、研究と実践が積み重ねられている。加えて、専門機関としても、「地域障害者職業センター」や障害者総合支援法においても就労支援に関する支援も実施されており、障害を有している方々への支援については一定の成果が出ているといえるだろう。しかし、生活保護利用者に対しては十分な支援や専門機関は存在せず、ケースワーカーによる支援やハローワークとの連携による支援が中心である。今後の展望としては、研究仮説にて示した通り、ケースワークの展開過程に準ずるだけでなく、就労支援対象者を分類して分類に応じた支援プログラムの策定を検討するべきである。

3. 生活保護制度の動向

3.1. 生活保護利用者の現況

生活保護利用者の現況は、リーマンショックや震災の影響により増加傾向にある。以下より、世帯類型・世帯人員別被保護世帯数について統計結果を用いて整理していく。

表1においては、高齢者世帯に次いで「障害者、傷病者世帯」が多いことが分かる。加えて、年次推移を見ても分かるように、「その他世帯」も増加傾向にあることが明らかになっている。高齢者や障害・傷病者世帯、母子世帯においては、利用者自身の傷病や就労阻害要因を有していることから就労機会に恵まれず、収入の確保が困難であることから一定の利用者数が生じることが予想される。しかし、「その他世帯」は、「高齢者世帯、母子世帯、障害者・傷病者世帯以外の世帯」と定義されている¹⁾。就労可能性を有していることが期待されるため、積極的な就労支援の対象として考えていく必要もあるだろう。

世帯類型別の世帯人員数は、「高齢者世帯、母子世帯、障害傷病者世帯、その他世帯」とともに、1人世帯が最も多い。保護受給期間は、高齢者世帯(10年以上が最も多い)、母子世帯(1年～3年未満)、障害傷病者世帯(1年～3年未満)、その他世帯(1年～3年未満)が最も多くなっている。年齢階級別被保護人員は、70歳以上が最も多く、60歳以上の中高年齢層が全体の約半数を占めている²⁾。保護受給期間の長期化が進んでいる現状からも分かるように、生

活保護制度から脱却するためには安定的な収入の確保や傷病等の治癒が重要であるが、中高年齢層にとって安定的な就業の場を確保することが難しい現状があることから、生活保護の受給期間が長期化していることが予想される。生活保護利用期間が長期化している背景には経済不況等による社会情勢の厳しさも予想されるが、保護を利用しながら効果的な支援を行うことで生活保護利用に至った要因を解消しつつ、生活保護からの脱却に向けた取り組みを行うことが出来れば、保護の停止・廃止を促進できるはずである。

表1 世帯類型別被保護世帯数の年次推移

	被保護世帯数					
	総数	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他の世帯
昭和33年度	549,050	113,490	78,740	356,820		
40	605,140	138,650	83,100	177,850		205,540
45	629,220	197,520	64,920	225,600		141,180
50	704,785	221,241	70,211	322,458		90,875
55	744,724	225,341	95,620	342,777		80,986
60	778,797	243,259	113,979	348,881		72,678
61	744,115	239,985	108,108	327,836		68,185
62	712,302	236,685	101,069	310,769		63,779
63	679,510	234,017	91,304	294,736		59,453
平成元年度	653,414	233,370	82,396	282,417		55,230
5	585,086	240,690	54,697	247,362		42,338
10	662,094	294,680	54,503	267,582		45,329
15	939,733	435,804	82,216	95,283	241,489	84,941
20	1,145,913	523,840	93,408	137,733	269,362	121,570
21	1,270,588	563,061	99,592	146,790	289,166	171,978
22	1,405,281	603,540	108,794	157,390	308,150	227,407
23	1,492,396	636,469	113,323	169,488	319,376	253,740

出典：国立社会保障・人口問題研究所³⁾

3.2. 生活保護法における就労の位置付けと運用

生活保護法第4条に「保護は、生活に困窮する者がその利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と規定されているように、「稼働能力の活用」は保護の補足性の観点からも必要な行為である。厚生労働事務次官通知にも「要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること」と規定されている。厚生労働省社会・援護局長通知には、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かにより判断し、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催することが規定されている。その他にも、年齢や医学的評価だけでなく、資格や生活歴、職歴等の把握・分析、求職活動の具体的な把握の徹底、地域の有効求人倍率や求人内容を客観的に分析し、就労阻害要因を考慮した対応を行うことを規定している(生活保護手帳2013:173)。

次に、就労支援の取り組みの一環として、生業扶助を取り上げる。これは、生活保護利用者の稼働能力を活用して、利用者の自立を図ることを目的としたものである。生業扶助について、生活保護法第17条には、「困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者又はそのおそれのある者に対して、左に掲げる事項の範囲内において行われる。但し、これによって、その者の収入を増加させ、又はその自立を助長することのできる見込のある場合に限り。①生業に必要な資金、器具又は資料、②生業に必要な技能の修得、③就労のために必要なもの」と規定している。生業扶助の種類は、①生業費(専ら生計の維持を目的として営まれることを建前とする小規模の事業を営むために必要な資金又は生業を行うために必要な器具若しくは資料)、②技能修得費(生計の維持に役立つ生業に就くために必要な技能を修得する経費)、③就職支度費(就職の確定した被保護者が、就職のため直接必要とする洋服類、履物等)となっている⁴⁾。生業扶助基準は、生業費、技能修得費(技能修得費、高等学校等就学費)、就職支度費で構成される(生活保護手帳2013:252)。

上述したように、生活保護制度には、①稼働能力の活用が求められること、②就労による生計の維持を目指した仕組みが存在している。就労に関する位置付けはあるものの、どのような運用がなされるかが重要であるといえる。生活保護制度の運用においては、「指導指示」がある。指導指示は、保護申請時から実施され、保護の受給要件や保護を受ける権利、保護を受けた場合の生活上の義務や届出について指導を行うことになっており、必要な助言指導に従わない場合には保護申請を却下することを指導することになっている。保護受給中には、特に就労に関して指導指示が行われる。具体的には、就労阻害要因(傷病の回復、介護や育児を要しなくなる場合等)が解消した場合や現に就労していても本人の稼働能力と収入が見合わない場合、収入に関する申告を行わない場合、届出の義務を怠る場合等、様々な場面で実施される。保護停止中には生活状況を把握しつつ、必要な場合には生活の維持向上に関して適切な助言指導を行うことになっている(生活保護手帳2013:326-329)。

4. 自立支援プログラムの現状と課題

自立支援プログラムは就労・日常生活・社会生活の3本柱で構成されており、生活保護制度における自立を達成するために重要な役割を担っている。生活保護利用者自身あるいは世帯の状況を把握した上で、個人や世帯の状況や自

立阻害要因を踏まえて、それぞれのプログラムが相互に補完し合いながら、生活保護利用者あるいは世帯の自立に向けた働きかけを行っていくものである。とりわけ、自立を果たす上で中核の役割を果たすのは就労による生活保護からの脱却であり、積極的な就労支援の推進は今後とも推進されていくことが予想される。

現行の就労自立支援プログラムは、①生活保護受給者等就労支援事業(福祉事務所が支援対象者を選定し、ハローワークと福祉事務所が連携して就労支援チームを編成・支援を行うもの)、②福祉事務所に配置されている就労支援員による支援(ハローワークと連携して行うプログラムで、就労意欲・能力がある程度ある者を対象とするもので、事前指導として履歴書の書き方や面接練習、ハローワークへの同行訪問等を行う)、③では①と②を実施していない福祉事務所で実施する事業(福祉事務所が支援対象者を選定し、組織的に就労指導を行うためのプログラムを組んで、就労支援を行うもの)の3つの事業を組んで、生活保護利用者への就労支援を実施している(石橋ら2012:51)。その一方で、布川(2006)は、生活保護受給者等就労支援事業の実態について、ハローワークと連携できたことでそれまでの就労支援と比べて専門機関の連携が取れたことを評価しつつも、ハローワークに任せてしまっていることや稼働能力活用要件の確認としての機能となっている現実があると指摘している(布川2006:14-16)。

自立支援の観点からも就労自立支援プログラムは、自立支援プログラムの3本柱の中核として重要な位置付けであることは間違いないだろう。就労に就くこと=収入の獲得が生活保護制度からの脱却に大きな効果があることは明らかであり、就労支援に特化したプログラムを実施することで就労支援の成果につながり、生活保護利用者の減少につながることを意味しているからである。現状の仕組みでは、就労意欲の本人確認や就労能力をケースワーカーが判断することで就労支援の対象者を選定している。本人の意思確認を行うことは必要ではあるが、単なる意思確認で終わるのではなく、就労可能性を明確に設定した上で就労支援対象者を選定することは必要であり、さらに就労支援対象者への支援を実施する際に支援対象者毎にグループを作ることで、支援方針を設定することも効果的であると考えられる。現状の仕組みにおける課題の中には、本人確認やケースワーカーの判断に委ねられた仕組みが中心であることや求人選択に対する規則が不十分である点が挙げられるだろう。今後の展望として、本人確認だけでなく、就労可能で

あるか否かの判断基準を明確し、対象者を一定の判断基準の中で決定する仕組み作りが必要であるだろう。基準を設定することでケースワーカーも支援方針が明確にできるので、円滑な支援が可能となることが期待できる。加えて、就労支援中の指導に関しても、求人者を自己都合で選択することがないようにしなければならない。求人が出た場合には正当な理由なく就職活動を拒否することがないように、助言指導に加え、従わない場合の罰則を設けることも検討しなければならないだろう。厳しく処罰を科すのではなく、生活保護利用者にとって必要な助言指導であり、自立助長を促すための手段としても助言指導は的確に行われなければならない。岸(2001)は、自立助長について2面から進められているとしている。1つは、「指導や指示」と「検診命令」や「保護の適格性の確認」に代表されるような厳しい側面と、もう1つは生業扶助や他法他施策の活用で代表されるようなあたたかい側面であり、自立助長には前者の厳しい側面が基本的側面となると指摘している(岸2001: 174 - 175)。岸も指摘しているように、自立助長の基本的側面には指導的要素が強く表れていることが分かる。厳しい側面ととらわれがちであるが、生活保護利用者の現状を打開するためには、ある程度の指導的立場も求められるはずである。

自立支援を推進していく中でいかに自立助長を促しているかが大きなポイントとなるので、生活保護利用者本人の意思を自立支援に向けていくためにも、指導助言の立場から関わることは必要な支援方法であるといえるだろう。

5. 就労意欲減退防止に向けた取組み

本来、就職活動は自分の意思を持って、「勤めたい職場、働きたい仕事」を見つけながら、希望の職場や職種の求人がある場合に就職試験を受けて採用を目指していくものである。しかし、現代の雇用情勢では若年層にとっても容易なことではなく、希望が通らないことが多い。多くの場合は、学生生活が終了した時点や資格を取得した時点、職場が変わる時点等のライフステージに応じて、希望と合わない場合でも妥協を伴いながら就職活動を進めていくのである。条件面での折り合いがつかなくても就職しなければ収入もなく生活保障も保たれないため、就職活動に挑戦し続けるわけだが、1度や2度の失敗(不採用)ではなく何度受けても採用されない現実が続くと、就労意欲自体が減退することにもなりかねない。加えて、離職期間も長期化するために履歴書にも空白の時間が出来ることになり、結果と

して採用が遠ざかる要因にもなってしまう。生活保護制度では、既述しているように就労支援に積極的に取り組むことで自立を目指すことを目的にしているが、就職活動の失敗が続くと就労への畏怖が生じてしまうので、失敗した際にいかに利用者とのかかわりを持つことができるかが就労意欲の減退防止につながる要素となり得る。

就労意欲を上げるためには、就労インセンティブを高めることができる制度設計でなければならない。そのため、生活保護制度には収入の認定(基礎控除等を含む)や就労自立給付金(平成26年7月1日から実施)、就職活動促進費の仕組みがあり、就労意欲減退を防ぎ、保護の廃止に向けた仕組みが設定されている。収入の認定については保護の開始時から変更の申請においても必要となるものであり、控除も含め、就労意欲の向上に一定の効果が期待できるものである。就労に伴う収入認定には、①勤労収入、②農業収入、③農業以外の事業収入、④その他不安定な就労による収入がある。その他、就労に伴う収入以外の収入(年金や仕送りや贈与等)もある。収入として認定しないものもあり、具体例として、①出産、就職、結婚、葬祭等に贈与されるもの、②他法・他施策により貸し付けられる資金で自立更生に割り当てられるものなどは、当該世帯の自立更生に役立つものであれば収入として認定しないことになっている。これらに加え、勤労に伴う必要経費を控除する仕組みとして、基礎控除等がある。基礎控除は勤労に伴う必要経費を認定することであり、「基礎控除額表(月額)」の区分に応じて、控除額が設定されている(生活保護手帳2013: 268-293)。控除には、基礎控除以外にも新規就労控除や未成年者控除もある(生活保護手帳2013: 294-297)が、宮本(2009)が指摘しているように、生活保護制度における収入の扱いは就労を誘引するような基準になっていないとの見方もある(宮本2009: 105)。控除の仕組みは、就労に伴う様々な経費を控除することで、就労インセンティブを高めるための効果が期待されるものであるが、控除されることのメリットを感じられるような基準にすることで、就労移行を推進していくことを検討することも必要となるだろう。

近年の動向として、平成26年7月1日より就労自立給付金が始まることになっている。この制度は、生活保護から脱却すると同時に生じる税や社会保険料等の負担に対応するために、一定額を保護脱却時に支給するものである。生活保護制度から脱却直後の不安定な生活から再度生活保護を利用することがないように一時的な保障を行うことで不

安定な時期の生活保障を行うことが必要であり、そのための手段として開始されることになる。支給機関は、都道府県知事、市長及び福祉事務所を設置する町村長となっている。これは、保護受給中の就労収入のうち、収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立てて、安定就労の機会を得て保護廃止に至った際に支給する制度である。対象は、安定した職業に就いて保護を要しなくなった者であり、積み立てた金額を保護脱却時に一括支給するものである。支給額は、単身世帯で10万円、複数世帯で15万円(上限額)となっている(厚生労働省 社会・援護局保護課2013)。最後に、就労活動促進費についてだが、これは早期に就労による保護脱却が可能と判断される者で、自立活動確認書に基づき、求職活動を行っていることが条件となる。月額5,000円で、原則6ヵ月以内の支給となる(必要と判断される場合には延長も認められる)。就職活動の実績を勘案しつつ、活動状況や報告が不十分である場合には支給停止の措置もある(生活保護手帳2013: 227-231)。

上記のように、生活保護制度は様々な仕組みがあり、それぞれを上手く活用することで就労意欲を促進するように制度設計が行われている。しかし、最も必要なことは制度と利用者をつなぐ支援の在り方である。ケースワーカーの煩雑な業務の中で、十分な就労支援を展開することは限界があるが、早期の対応(介入)であるほど、就労支援の効果(成果を含む)は高まることが期待される。本稿では、就労意欲の減退防止のためにも、早期に的確な支援対象者を選定し、対象者に合った支援方針を確立することが望ましい支援の在り方であり、そのための方策として支援対象者の分類(グルーピング)について提案している。

6. ドイツにおける職業選択基準

ドイツの公的扶助(わが国の生活保護に相当)は、わが国の生活保護と同様に、あらゆる能力の活用(例えば要保護者の労働能力の活用等)を優先している。しかし、日本とドイツの違いとして、労働能力の活用と資産の活用を同一に捉えていない。ドイツでは労働能力の活用と所得と資産の活用とは区別して取り扱っている。ドイツでは、労働能力の活用に関して具体的な要件を設けている。ドイツでは、労働能力の活用を求められる要件として、「就労受入可能性」という概念を用いている。ドイツでは就労に関する規定だけでなく、職業選択においても基準が設定されている。社会法典第2編第10条では、ある仕事が利用者の以前の教育や仕事にふさわしくない、あるいは低く評価されるとい

う理由だけで、その仕事に就かなくてもよいことにはならない。また、以前の仕事に比べて職場への通勤距離が遠い、労働条件が悪い等を理由に就労を拒むことができないこと、すなわち全ての仕事が就労受入可能であることを明記している。ただし、次のような場合は就労受入ができない要件として、例示している。①身体的、知的あるいは精神的な負担過重(扶助を必要とする者にとって、「身体的、知的、精神的に」負担が過重となる仕事は、すべて就労受入可能とはならない。判断基準は、必要に応じて医師の診断で確定される)、②特殊的身体的負担をかけてしまう場合(過去の本業が特別な身体的能力を必要としていて、その本業への復帰を将来的にできなくするような仕事等)、③児童養育を妨げる恐れ(子どもの養育を脅かす恐れのある仕事は就労受入可能とはならない)、④家族の介護(就労と家族の介護が両立できない場合)、⑤その他の重大な理由(例えば、労働条件あるいは労働保護規則において拘束力を持つ規則が守られなかった場合や宗教上や法律、道徳に反する仕事等)などの要件以外は、本人の希望で職業・職種拒否が出来ないように規定されている(田畑2007: 32-35)。

ドイツでは、就労可能な受給資格者の義務違反に対する制裁規定についても詳細に規定されている。①労働適応協定または第15条第1項第6文により、それに代わる行政行為に定められた義務を果たすこと、とりわけ自身の努力を十分な範囲で証明することを拒否する、②要求可能である仕事、教育、臨時労働等を始めるまたは続けることを拒否するなど、③要求可能である労働対策を始めない、中断するなど義務違反の内容とされる。義務違反を行うと、失業手当Ⅱが減額・中止されることになる(田畑2014: 146-149)。

7. 考察—就労支援過程の再構築—

7.1. 就労支援過程とアセスメント

7.1.1. 就労支援過程の再構築

就労自立支援プログラムは、生活保護利用者に対する自立支援の仕組みとして効果的な仕組みであるといえる。しかし、実際の支援における対象者の選定は、ケースワーカーによる判断が重視される。そのため、ケースワーカーによる意識の差異が支援に関係してくる懸念もあるために、誰が行っても差異のない支援過程や支援方法が確立される必要がある。就労支援対象者への適切な支援には2つの視点が必要であると考えられる。1つは稼働能力の適切な判定基準

の設定、2つ目は就労支援対象者の分類である。本稿では、2つ目の「就労支援対象者の分類」について提案していく。

生活保護制度における分類は、先述したとおり、「高齢者世帯、障害者傷病者世帯、母子世帯、その他世帯」に分けられている。現状の仕組みでは、就労支援対象者は生活保護利用者本人の就労意欲と就労阻害要因の確認をケースワーカーが行うことで支援が開始される。利用者の中には、1人暮らしである者もいれば、家族がいる者や就学中の子どもがいる者、家族内で介護を要する者がいる者、就労経験が乏しい者、低学歴の者等のように様々な背景がある。生活保護を利用する者には様々な背景があり、生活保護を利用するに至った経緯を踏まえた上で支援をしなければ本当の意味での自立は達成されない。本稿では、それらを踏まえた上で、就労支援対象者を分類することと就労支援プログラムの支援過程について提案する。

就労支援プログラムの支援過程については、稼働能力の判定→就労支援対象者の決定→就労支援開始前教育→就労支援対象者の分類→アセスメント→プランニング→実施→モニタリング→エバリュエーション→終結を提案する。従来の支援過程に、①稼働能力の判定、②就労支援開始前教育、③就労支援対象者の分類を加えている。①を加えた理由は、現状の就労意欲の判定基準だけでは限界があるため、現状の課題を解消するために稼働能力の判定を詳細に行うことが必要と考えたためである。②については、就労支援を実際に開始する前に就労に関する意識(意欲)を高めるために、自立支援計画を策定する前に就労に関する教育の機会を提供することが就労支援の効果を高めると考えたためである。③については、後述するが、就労支援対象者の分類を実施することで、自立支援プログラムを実施する上での一定の判断材料になることが期待できる。さらに、就労支援対象者の分類毎に支援プログラムが確立されると、就労可能性があると判断された利用者に対する支援計画を立てる際の参考になるので、円滑な就労支援プログラムの運用につながるはずである。

7.1.2. 就労支援過程におけるアセスメントの位置付け

生活保護利用者の就労支援を進めていくためには、支援対象者の実情を把握した上で支援方針を確定していく必要がある。アセスメントを行う際には、就労支援のアセスメントシートを用いている。アセスメントシートには基礎シートと支援検討シートがある。基礎シートの項目は、①最終学歴や職歴、②医学的判断(仕事内容や勤務日数等)、

③就労意欲の判断(求職活動の状況等)、④対象者が考える就労イメージ・希望(希望の就労先)などとなっている。支援検討シートの項目は、①現在の求職方法(履歴書の書き方、面接の受け方、ハローワークの利用方法、ケースワーカーの見立て)、②現在の支援方法(現在の支援状況、評価)等となっている(生活保護自立支援の手引き編集委員会2008:71-72)。アセスメントは支援計画を立てる際に必要となる事前評価である。現状のアセスメント項目は、個人の実情を把握するために、本人の経歴から医学的見地まで捉える事ができる項目となっている。

アセスメントは、プランニングを行う上で必要不可欠の要素であるが、そもそも就労意欲を有しているあるいは就労可能であると判断される場合に、具体的な支援を開始する前に事前評価を行うことを目的とするものである。支援対象者が決定した際には、一律に就労支援開始前教育を実施すること、就労支援対象者の分類を行うことで、一定の支援方針を確立した上でアセスメントを実施することを提案したい。このことにより、就労意欲の向上が期待できるからである。アセスメント項目自体は現実を捉えたものであり、医学的根拠も示される項目であることから一定の評価はできる。しかし、単にアセスメントを実施するだけでは、就労意欲に関しては本心から就労に就きたいかどうかの確認が不十分となることも懸念される。ケースワーカーに対するパフォーマンスである可能性もあり、本人の就労意欲を高めることや過去の失敗体験からの脱却を目指すには必ずしも十分とはいえないのではないかと考えている。本稿では、アセスメントに至るまでに、就労支援開始前教育を通して働くための準備をする時間を作り、就労支援対象者の分類を通して、支援方針の明確化を図ることを提案したいと考えている。

7.2. 就労支援対象者の分類と支援方針

7.2.1. 就労支援対象者の分類

本稿では、「就労意欲を高めるための就労自立支援プログラムの支援過程」について提案しているが、就労支援対象者の分類について詳細に検証していく。

就労支援対象者は就労可能か否かを「稼働能力の判定」にて区分することから始まり、対象者を決定してアセスメントから支援計画策定、支援開始となる。支援過程の中に就労支援開始前教育を実施することに加え、就労支援対象者を分類して分類毎に支援方針を立てておくことで、支援計画を立てる際に対象者の分類が参考にできると考えてい

る。自立支援の基本方針は個別(または世帯)支援ではあるが、アセスメントをする際にアセスメントシートを用いるだけでなく、支援対象者毎の支援方針を確立することでより円滑な支援が可能になると考える。支援対象者を下記に示すように分類に応じて支援対象者を分けて考えることでケースワーカーの支援方針を明確にすることにもつながり、更に支援方針を参考にしてアセスメントに活かすことも期待できる。以下より、具体的に分類例を示す。

グループ1 生活保護利用期間による分類(不就労者の場合)

① 6ヵ月以内、② 6ヵ月以上12ヵ月以内、③ 12ヵ月以上24ヵ月以内、④ それ以上の利用期間

グループ2 就労支援対象者の分類(年齢区分)

① 20歳代、② 30歳代、③ 40歳代、④ 50歳代、⑤ 60歳～65歳、⑥ 65歳以上

グループ1と2については、①の区分に該当する場合には早期の就労支援を開始することが重要である。そのため、生活保護を利用すると同時に保護申請の理由を踏まえつつ、本人の希望する職種や雇用条件を確認し、就労支援を早期に開始することが重要である。就労阻害要因を有する場合には、早期に解消に向けた働きかけが必要である。就労支援を急ぐ理由は履歴書に空白期間を生まないようにすること、離職期間が長期化することで再就職への意欲が低下する恐れがあるために早期の支援が効果を上げるからである。年齢も重要であるが、生活保護利用期間が短い内から積極的な支援を行うことが自立に向けた効果的な支援が可能となるため、早期の支援を実施するためにも生活保護利用期間に応じて分類を行うことで、支援対象者を明確にするべきである。

グループ3 職歴による分類(職業分類(大分類)⁹⁾を用いる)

A. 管理的職業、B. 専門的・技術的職業、C. 事務的職業、D. 販売の職業、E. サービスの職業、F. 保安の職業、G. 農林漁業の職業、H. 生産工程の職業、I. 輸送・機械運転の職業、J. 建設・採掘の職業、K. 運搬・清掃・包装等の職業

グループ4 学歴や資格の分類

① 義務教育(小学校・中学校)、② 高等学校、③ 大学、④ 短期大学、⑤ 高等専門学校、⑥ 大学院、⑦ その他(専修学校等)

さらに、グループ3やグループ4にあるように、本人の制度利用前の職歴や学歴、資格の聞き取りを丁寧に行い、これまで継続できていた仕事(職業)とのマッチングを考慮し、地域の求人状況を調べて紹介を行うことも効果が期待できるはずである。就労支援の課題として、希望する職種と異なる求人に対する対応がある。職業選択は個人の自由であるが、本人の希望と実際の求人情報に相違があった場合に支援対象者に対してどのような指導ができるかがポイントとなる(川崎2014:5)。本人が働きたくないという理由だけで職業選択を拒否することがあってはならないために、先述したドイツの基準のように明確な理由のない就労拒否については指導の対象としなければならないだろう。指導の対象を明確化するためにも、職歴に応じた分類と学歴や資格の分類を用いて、求人状況と合致している場合には就職活動に挑戦するように指導方針を設定することで、ケースワーカーが指導する際の理由付けとなるだろう。

7.2.2. グループ毎の支援プログラムと支援方針

以下に、グループ毎に支援プログラムと支援方針を示している。グループ毎に支援プログラムと支援方針を確立することで、支援計画を立てる際の方針となることが期待できるので、グループ毎の支援方針の設定を行うことは就労支援において効果的であると考えている。7.2.1で分類しているグループ毎に支援プログラムと支援方針を設定しているが、グループ1については生活保護利用期間に応じた支援プログラムを設定しており、とりわけ利用期間が短い内に積極的な働きかけをする方針を立てている。グループ2は年齢区分に応じた支援プログラムを設定しており、若い世代であるほど積極的な働きかけをする方針を立てている。グループ3は、職歴に応じた支援プログラムを設定しており、生活保護利用前の状況を職業分類に応じて職種・職業を分類してグループを形成し、利用者にとって勤めやすい職種・職業を紹介するまたは検討するように働きかけの方針を立てている。グループ4は学歴や資格によって分類しており、職種・職業によってはエントリーできないものもあるので、職業選択の方針を明確にできるように分類して働きかけを行うように方針を立てている。

本稿における研究仮説の論証として、7.2.1で示したように、①就労支援対象者を分類することで、就労支援対象者の詳細な枠組みが確立することは可能である。さらに、本節で示しているように、分類に応じて支援方針を立てることで、個人や世帯の実情に見合った支援プログラムを確立

することもできる。それぞれのグループで示したように、分類に応じた支援プログラムと支援方針を確立することで、より効果的な就労支援を展開することが可能となる。

グループ1 生活保護利用期間による分類(不就労者の場合)

① 6ヵ月以内(6ヵ月を目途にして、就労阻害要因の解消を目指す)

支援プログラム：6ヵ月以内に就職活動(面談)を2回以上実施する。

※支援方針：比較的短期間での就労阻害要因の解消が見込まれる者(例：傷病の治癒が6ヵ月以内が見込まれる)、育児や介護が必要な者がいる場合には、6ヵ月以内での解消が見込まれる者(例：託児施設や入所施設の確保が見込まれる)などが想定される。

② 6ヵ月以上12ヵ月以内

支援プログラム：12ヵ月以内に就労阻害要因が解消される見込みがあれば、就職活動(面談)を1回は実施する。

※支援方針：6ヵ月経過時点で就労阻害要因の現況について判断する。12ヵ月以上長期化することが見込まれる場合には、就労支援対象者から一旦外す。

③ 12ヵ月以上24ヵ月以内

支援プログラム：就労意欲喚起等支援事業の活用

※支援方針：厚生労働省が示しているように、就労意欲や生活能力・就労能力が低いなどの就労に向けた課題をより多く抱える生活保護受給者に対して、就労意欲の喚起を図るための支援を福祉事務所が民間職業紹介事業者やNPO法人等に委託して実施し、既存の就労支援策とあわせて生活保護受給者の更なる就労支援策の充実を図る事業のことである。具体的には、(i)就労意欲喚起のためのカウンセリング、(ii)生活能力(生活習慣・社会マナーなど)向上のための訓練、(iii)就労能力(パソコン操作・機械操作等)向上のための職業訓練、(iv)職業紹介、(v)就労活動支援、(vi)離職防止支援等である(厚生労働省⁶⁾)。

④ それ以降の利用期間

支援プログラム：就労支援開始前教育の徹底と就労体験

※支援方針：2年以上生活保護を利用(不就労者の場合)しており、就労体験から離れている期間が長期化しているために就職活動を始めても本人の不安が強いことが予想される。就労意欲を持ってもらうために、就労支援開始前教育を徹底することと職場体験やボランティアなどを通して、就労体験を実施することから始めるべきである。一定の成果が認められれば、就労意欲喚起等支援事業を活用する。

グループ2 就労支援対象者の分類(年齢区分)

① 20歳代～30歳代

支援プログラム：週1回以上の就職活動を義務づける。
※支援方針：就業の機会が多く、再就職の可能性が高いために積極的な働きかけを行う。

② 40歳代～50歳代

支援プログラム：月に1度以上の就職活動を義務づける。
※支援方針：高齢者ではあるが、就業の機会は十分に見込めるため、本人の希望を考慮しつつ、積極的な働きかけを行う。

③ 60歳～65歳

支援プログラム：体力面を考慮した職種を紹介する。
※支援方針：年齢が高く、就労の機会が制限されるため、地域の高齢者の求人状況を考慮する。

④ 65歳～

※支援方針：本人の希望がある場合のみ、支援を展開する。

グループ3 職歴による分類(職業分類(大分類)を用いる)

A. 管理的職業, B. 専門的・技術的職業, C. 事務的職業, D. 販売の職業, E. サービスの職業, F. 保安の職業, G. 農林漁業の職業, H. 生産工程の職業, I. 輸送・機械運転の職業, J. 建設・採掘の職業, K. 運搬・清掃・包装等の職業

支援プログラム：従前の職歴の中で、継続出来ていた職種を中心に就職活動を勧めていく。

※支援方針：従前の職歴により身心上の傷病等を有している場合を除き、継続したことのある職種は本人にとっても自信になるので検討に値すると思える。反面、継続性のなかった職種や関連する職種については、失敗経験を有している可能性もあるので、仮に就職できても継続性が乏しいと思えるべきである。

グループ4 学歴や資格の分類

① 義務教育(小学校・中学校), ② 高等学校, ③ 大学, ④ 短期大学, ⑤ 高等専門学校, ⑥ 大学院, ⑦ その他(専修学校等)

支援プログラム：学歴や資格に応じた就職活動を勧めていく。

※支援方針：学歴や資格要件が必須の職種については検討に値しないため、職業訓練等で取得できる資格がある場合には、一定期間の職業訓練を実施後に就職活動を開始する。

8. おわりに

本稿においては、就労支援対象者の分類と支援グループ毎の支援プログラムについて、就労支援対象者の分類と支援グループ毎の支援プログラムと支援方針を確立することで就労支援の円滑な展開について考察を行った。生活保護利用者に対する就労支援は、利用者個人または世帯の現況(就労意欲や就労可能性を含む)に応じて支援を進めていく

が、あくまでも個に関する支援が中心であった。そのため、ケースワーカーによる「就労可能性」の判断だけでは、ケースワーカーの過重な負担が生じてしまう。そのような事態にならないためにも、対象者の分類とそれに伴う支援過程の再構築が必要であると考え。結果として、誰が行っても差異のない均一の支援を実現することができるからである。ケースワーカーの業務は多岐に渡るため、日常生活に関する業務だけでも負荷が大きいものである。そのため、支援を行う際の支援方針として支援対象者の分類とグループ毎の支援プログラムを展開することで、業務負担の軽減につながることも期待できるだろう。

今後の研究課題として、支援対象者の分類とグループ毎の支援プログラムについて、生活保護利用者にとって充実した就労支援となるように、職業リハビリテーションを踏まえた積極的な就労支援体制の在り方について更なる検証を進めていきたい。今後の展望としては、分類の効果と支援プログラムの効果について更なる論証を進めていき、就労を基礎とした生活保護制度の運用が可能となるように論考を深めていきたい。

謝辞

本論文を執筆するにあたって、鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科の田畑洋一教授に多くのご指導、ご助言を頂きました。この場をお借りし、心より感謝申し上げます。

注

- 1) 高齢者世帯は男女ともに65歳以上で構成されている世帯若しくはこれらに18歳未満の者が加わった世帯。母子世帯は現に配偶者がいない65歳未満の女子と18歳未満の子のみで構成されている世帯。障害者・傷病者世帯は世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身上的の障害のため働けない者である世帯並びに世帯主が入院しているか、在宅患者加算を受けている世帯若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯のことである。
- 2) 国立社会保障・人口問題研究所(2014)。「生活保護に関する公的統計データ一覧」を用いている。
(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>, 2014年3月6日更新)
- 3) 国立社会保障・人口問題研究所(2014)。「社会保障統計年報データベース：生活保護に関する公的統計データ一覧 世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移」を用いて筆者が作成。
(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>, 2014年3月6日更新)
- 4) 厚生労働省 社会・援護局保護課(2013)。「第15回社会保障審議会生活保護基準部会 資料2「生業扶助及び一時扶助につ

いて」を用いている。

(http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000030045.pdf, 平成25年11月22日更新)

- 5) 厚生労働省「職業分類表(平成24年3月改定)」の大分類を用いている。

(<http://www.kochinet.ed.jp/shutaikyoyoshiki/shokugyo> (H24.3).pdf)

- 6) 厚生労働省「政策について：3. 厚生労働省におけるNPO法人との協働事業一覧(事業詳細)地域福祉・ホームレス対策等」を用いている。

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/np/03/10-05.html>, 2012年5月29日更新)

文献

- 石橋敏郎ら(2012)。「生活保護制度における就労自立支援の問題点」『アドミニストレーション』, 18(3・4合併号)：17-92
- 岡部卓代表研究者(2010)。「『生活保護における自立支援の在り方に関する研究』総括・分担研究報告書」, 平成18年度～平成21年度 科学研究費補助金・基盤研究(B)課題番号18330122
- 川崎竜太(2014)。「生活保護利用者の就労可能性に関する一考察 - 就労自立支援プログラム利用者へのインタビュー結果を通して -」『九州社会福祉学年報』5, 1-8
- 厚生労働省社会・援護局保護課(2013)。「資料1-1「生活保護法改正法の概要」」
(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-05.pdf, 2013年12月19日)
- 国立社会保障・人口問題研究所(2014)。「社会保障統計年報データベース：生活保護に関する公的統計データ一覧 世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移」
(<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seiho.asp>, 2014年3月6日更新)
- 小山進次郎(1991)。「改訂増補 生活保護法の解釈と運用(復刻版)」東京：全国社会福祉協議会
- 生活保護自立支援の手引き編集委員会編(2008)。「生活保護 自立支援の手引き」東京：中央法規出版
- 田畑洋一(2007)。「ドイツ求職者基礎保障給付：その意義と体系(Ⅱ)」『福祉社会学部論集』26(1)：31-44
- 田畑洋一(2014)。「現代ドイツ公的扶助序論」東京：学文社
- 野本三吉(編)(2001)。「公的扶助の戦後史」東京：明石書店
- 布川日佐史(編)(2006)。「生活保護自立支援プログラムの活用① 策定と援助」東京：山吹書店
- 宮本順子(2009)。「生活保護制度における就労支援の有効性と生存権の保障」『香川大学経済政策研究』5(通巻第5号)：99-124
- (2013)『生活保護手帳(2013年度版)』東京：中央法規出版
- (かわさきりゅうた：大学院福祉社会学研究科博士後期課程)