

市町村セミナー「大阪市における被保護者にかかる就労支援モデル事業」

大阪市健康福祉局生活福祉部
保護課保護係長 大場博美

1 大阪市の生活保護の概要

- 大阪市の生活保護の特徴

2 平成16年度における自立・就労支援の取り組み

(1) 自立支援プログラムの策定過程等

- 自立支援プログラムの背景・目的・進め方
- 被保護母子世帯ケース類型化シート

(2) 具体的な取り組み

- 3事業の実績・効果
- 被保護母子世帯自立支援プログラム類型化フローチャート

(3) 平成16年度モデル事業の評価及び分析

3 平成17年度における自立・就労支援の取り組み

(1) 実施の体制等

- 6事業を策定・実施した背景・目的

(2) 具体的な取り組み

- 被保護者にかかる就労支援施策のイメージ図
- 6事業の実績・効果

4 平成18年度における自立・就労支援の取組み

5 平成18年度における課題

大阪市の生活保護の特徴

被保護人員	107,947人(平成18年4月)
被保護世帯数	81,507世帯(平成18年4月)
保護率	41.0‰(平成18年4月)(全国平成18年1月11.7‰)
扶助費予算額	2,291億円(平成18年度)

○ 保護率が高い(急増している)原因

- ・ **失業率が高い**
平成16年大阪府6.4%(沖縄県7.6%、青森県6.6%に次ぎ3位)
- ・ **高齢者世帯の増加が著しい**
平成16年度月平均51.9%(全国46.7%) (指定都市46.9%)
他都市に比べ、単身高齢者が多い
(今後の問題:16年度国民年金収納率46.5%・全国63.6%)
- ・ **離婚率が高い(母子世帯の増加)**
平成16年度 7,326件(2.78‰)
大阪府 2.51‰(全国3位)
全国 2.15‰
- ・ **低所得者層が多い**
国民健康保険加入者 約110万人(市民の4割)*16年度決算
国民健康保険加入世帯 約61万世帯(内住民税非課税約64%)
*16年7月1日
(参考) 均等割非課税 1人世帯 収入100万円(所得35万円)
2人世帯 収入157万円(所得92万円)
3人世帯 収入約207万円(所得127万円)
- ・ **医療扶助が5割以上を占める**
平成16年度(50.8%・全国46.4%*平成15年度)
- ・ **あいりん地域**
あいりん地域の日雇労働者が高齢化、建設現場の機械化等により仕事がなくなり、ホームレス化や生活保護が増加。
大阪市出身22%、大阪府下13%、他都道府県65%
平成8年度の被保護世帯数を100として、平成16年度456(全市207)

○ 適正化対策

- ・ 自立支援(就労)のための事業→稼働年齢層の母子世帯等を対象に、職安OBの就労支援員を雇用し、就労自立を促進する事業を実施する など就労自立のための各種施策を実施。
- ・ 医療費の適正化→医療扶助の適正実施のためレセプト点検事業を実施。
- ・ ホームレス対策 など

○ 就労支援モデル事業の背景・目的・進め方

1 就労支援モデル事業の背景

社会保障審議会第15回生活保護制度の在り方に関する専門委員会で議論された「自立支援等生活保護の制度・運用の在り方」において、被保護者の自立・就労支援を一層推進するため、各地方自治体が、その実情に応じた自立支援プログラムを策定し、これに基づいて組織的な取り組みを進めることの必要性が説明されている。

2 就労支援モデル事業の目的

大阪市では、被保護者の自立助長について、ケースワーカーが他法他施策や様々な社会資源の活用を図りながら自立に向けた指導・支援が行われている。

一方で、以下のような問題や課題が生じてきている。

- ・ ケースワーカー個人の力量によるところが大きく、組織的な取り組みが十分できていないことからケースごとに取り組みに格差が生じてきている。
- ・ 職員の方々の人事異動サイクルが短期化し、ケースワーカーの知識や経験の蓄積が困難となっている。

そこで、被保護者とりわけ自立の可能性が高い母子世帯を対象にモデルで自立支援プログラムの策定及び組織的な取り組みを行う本事業を試行的に実施することにより、被保護者の自立並びに就労支援の一層の推進をはかることを目的とする。

3 就労支援モデル事業の進め方

(1) ケース類型化シートの作成

被保護母子世帯の自立へ向けたケース類型化シートの作成を行った。

その後に支援運営課長代理が配属されている区のうち、浪速区、淀川区、生野区、旭区、城東区、住吉区、東住吉区、平野区、西成区の9区において、母子世帯総数の中から一定数抽出を行い、ケース類型化シートへの記入作業を行った。

なお、支援運営課長代理会で検討を行った理由として、上記の課長代理は稼働年齢層被保護者の多い10区に配置しており、生活保護の適正化を主として担当しています。そこで、本市では現場の意見を基に、就労支援モデル事業の検討を行うこととして、市本庁の職員だけではなく、また学識経験者を交えずに行いました。

(2) ケースの類型化と第1次自立支援プログラムの作成

ケース類型化シートの記入内容をもとに、ケース類型の見直しをはかるとともに類型パターン毎の自立支援プログラムのまとめを行いました。類型化シートを作成した理由としては、類型化シートを作成することにより、ケースワーカーにより差異をつくらずに、平準化・組織化を図ることを目的としました。

(3) 新たな支援メニューのモデル実施と検証評価

新たな支援メニューとして再就職支援事業、就労支援連携強化事業、キャリアカウンセラー派遣事業等について、母子世帯数も多く構成比も高い東淀川区及び多くの被保護世帯を抱える西成区をモデルに試行的に実施した。その実施結果を受けて、新メニューのモデル実施内容のとりまとめと検証評価に係る検討を行いました。

(4) 第2次自立支援プログラムの作成

新たな支援メニューの検証評価に基づき、類型化パターンの有効性を検討し、第1次自立支援プログラムに対して追加事例としての反映を行い第2次自立支援プログラムとしてまとめました。

4 就労支援モデル事業の浸透方法

就労支援モデル事業を福祉事務所に浸透させるために、

- ・ 区全体の就労支援の要となる役割を担った自立支援担当係長の会を毎月開催し、事業の説明を行った。
- ・ 事業の実施状況を把握するため、区の査察指導員・ケースワーカー・自立支援担当係長に対して具体的なヒアリングを実施した。
- ・ 支援運営課長や自立支援担当係長に、各区の実績や取り組み状況を発表して、意見交換を行った。
- ・ 実施状況が低調な区に対して、区に出向いて、支援運営課の全職員に説明会を実施した。
- ・ 職員向け自立支援新聞「しえんだより」を発行して、周知に努めた。

ケース番号をご記入下さい。

お手数ですが、各区名をご記入願います。

△△ 区 被保護母子世帯ケース類型化シート

作成月日をご記入下さい。

2004年11月20日 作成

世帯主の属性			
1. 性別	1	1	1
2. 生年月日	[3]年[5]ヶ月	保護開始時ではなく、母子世帯となつてからの期間をご記入下さい。	
3. 学歴	ア. 中学卒業 イ. 高校中退 ウ. 高校卒業 エ. 短大中退 オ. 短大卒業 カ. 大学中退 キ. 大学卒業 ク. その他(専修学校卒業)		
4. 婚姻歴	婚姻歴及び離婚形態 ア. 有り(離婚せず) イ. 有り(協議離婚) ウ. 有り(調停離婚) エ. 有り(裁判離婚) オ. 無し		
5. 離婚原因	イ、ウ、エを選択の場合 離婚原因※複数選択可 原因 (前主世帯主) A. 酒・ギャンブル B. 借金 C. 異性関係 D. 暴力(DV) E. 性格の不一致 F. 遺棄・生死不明 G. 原因不明 その他()		
6. 就労形態	イ. 有り イ. 無し		
7. 現在の就労状況	職種 工員 事務員 介護士 看護師 店員 保険 外交員 清掃員 その他 イ. 未就労(求職中) ウ. 未就労(求職せず)		
8. 技能取得講座受講	イ. 有り(就労直結) イ. 有り(就労直結せず) ウ. 無し		
9. 就労阻害要因	ア. 自身の傷病 イ. 自身の障害 ウ. 子供の保育 エ. 親・子供の介護 オ. その他()		
10. 自立阻害要因	ア. 識字・文章能力問題有り イ. 対人能力問題有り ウ. 金銭管理能力問題有り		
11. 自立できない主な理由	喘息を患っている3歳の次男と高校生の長男の非行に関する心配が、主の就労時間の延長、転職を妨げる		
12. 世帯主以外の属性	16歳以上の世帯員についての情報をご記入下さい。		
13. 世帯員で16歳以上の者の状況	世帯主との続柄 長男 世帯分離 現状 高校 大学 会社員・公務員 未就労(求職せず) 未就労(求職中) 就労中		

ケース記号表(略)	
・平成10年4月1日～平成13年4月30日まで前夫が世帯主、以後妻(主)が世帯主となる。	
・前夫は別の女性と結婚しており、DVの継続はない。	
・前夫が離婚を承諾しないので、無料弁護士相談を紹介し、相談、裁判により離婚が成立した。	
・保護開始後の就労指導により、パソコンで会計処理を行うパートに従事(平成13年6月より)。	
・金銭的な援助はできないが、喘息の次男を預かってくれるという前夫の母に次男を預けるよう調整中。	
・素行が落ち着いてきた長男の様子を見守りながら、継続的に増収指導を行う。	
その他の場合、職種を直接ご記入下さい。	
医療費否意見書の項目を参照し、ご記入下さい。	
新規保護開始時から現在に至るまでの各ケースに対する自立に向けた一連の処遇・施策について、可能な限りご記入下さい。	
法第27条による指導指示及び、文書による指導指示に従わなかった時は、必要に応じて法第62条により所定の手続きを経た上で、保護の変更、停止又は廃止を行うことがある事など、生活保護制度の基本的な部分を理解しているかどうかでご判断ください。	

該当する項目の記号を○で囲んでください。

「その他」を選んだ場合、カッコ内に内容の記入をお願いします。

前項で選択した記号に付随する項目が設定されている場合、付随項目にもご記入をお願いします。

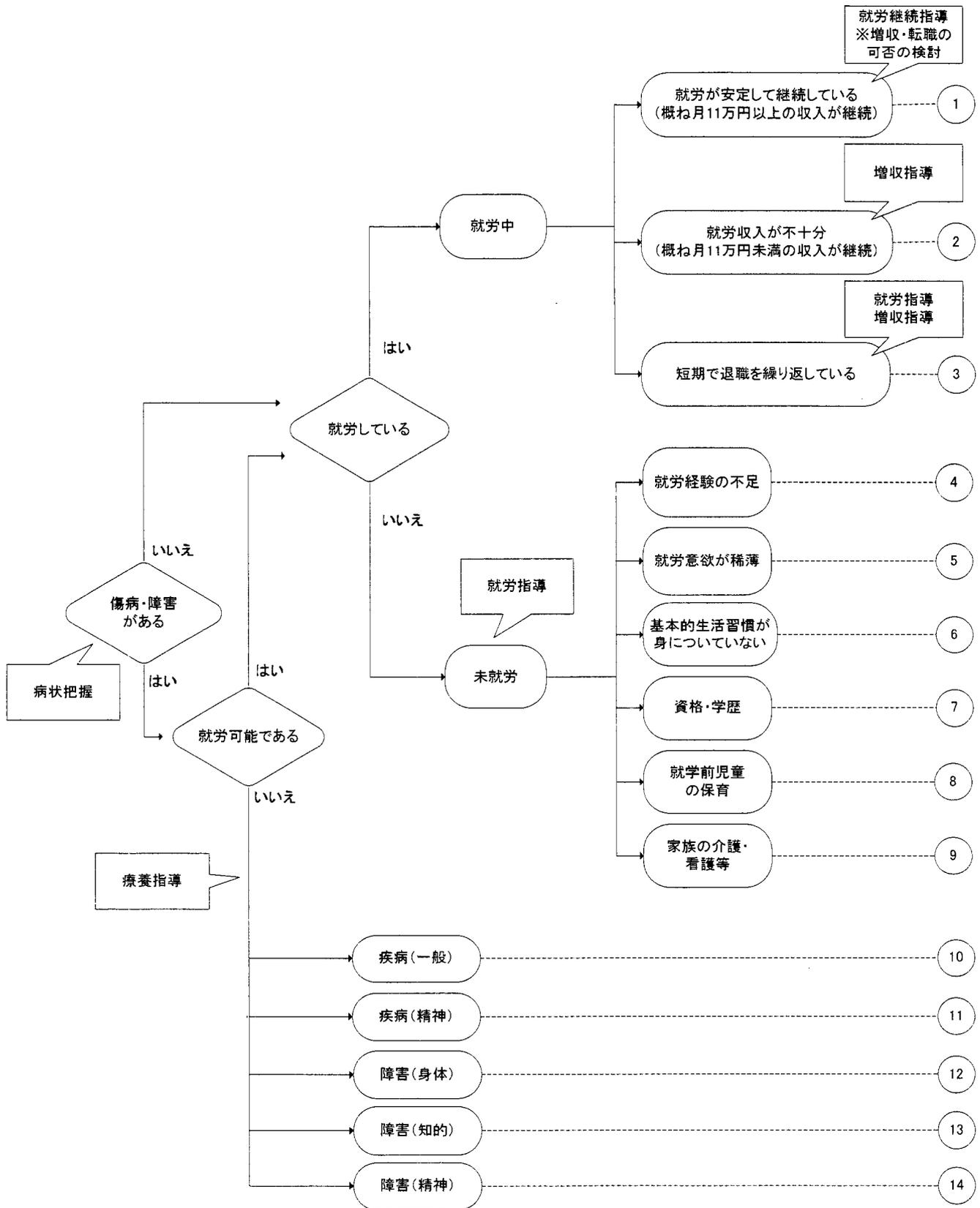
離婚原因が前夫・世帯主どちらにあったか○をご記入下さい。

その他の場合、職種を直接ご記入下さい。

新規保護開始時から現在に至るまでの各ケースに対する自立に向けた一連の処遇・施策について、可能な限りご記入下さい。

法第27条による指導指示及び、文書による指導指示に従わなかった時は、必要に応じて法第62条により所定の手続きを経た上で、保護の変更、停止又は廃止を行うことがある事など、生活保護制度の基本的な部分を理解しているかどうかでご判断ください。

類型化フローチャート



第一次自立支援プログラム（平成16年度）実績

事業名	事業概要	支援者数	就職者数	廃止世帯数	効果額	その他
被保護者就職支援事業	再就職支援事業を行っている民間事業者に、就職にかかる支援・決定・定着までの支援を総合的に委託し、就労自立に近い被保護者への支援を行う。	10人	7人 (増収1人含む)			
被保護者就労支援事業	就労支援員を配置し、生活保護現業員の就労指導を側面的に援助するとともに、被保護者に対する適切な助言を行うことにより、就労自立の促進を図る。	388人 (延べ人数823人)	86人	11世帯	14,650,883円	就職者84人の内訳：常勤17人、パート64人、短期3人、その他2人
キャリアカウンセラー派遣事業	職業情報の提供と就職支援の専門家であるキャリアカウンセラーを派遣し、被保護者に対する個別面接などにより、就労意欲の向上を図るとともに、就労への支援を行う。	12人	1人			

6つの被保護就労支援事業を策定・実施した背景および目的

大阪市で、平成17年度から6つの新規就労支援事業をはじめた目的は、「保護の適正化」の一言に尽きます。保護世帯が増大しつづける状況下で、市全体の議論として生活保護の問題が大きな課題となっておりましたので、積極的な適正化のための事業を構築していくことが必要でした。

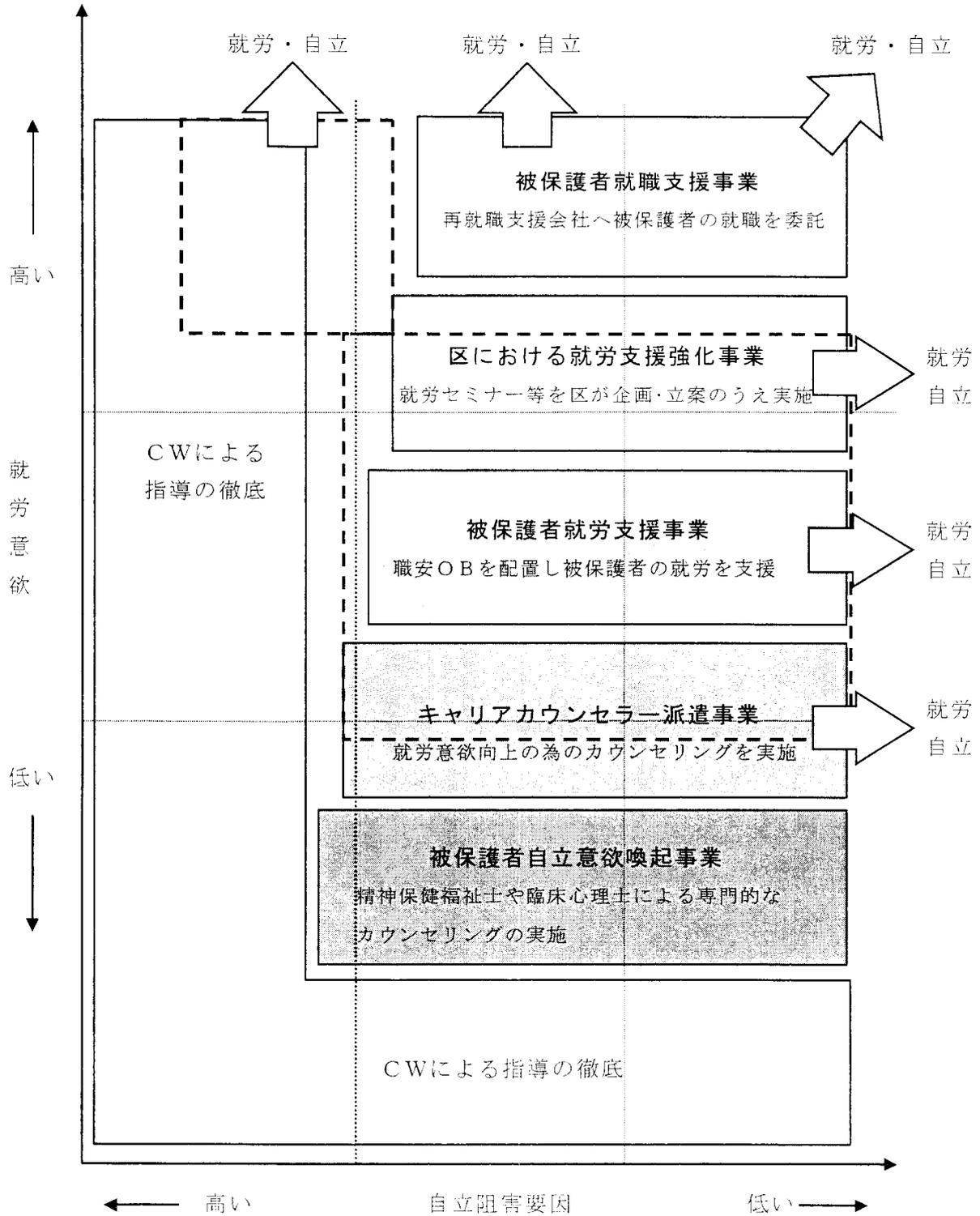
そこで、平成16年度の生活保護実施体制を考える中で、就労指導などの専門的な知識を必要とする分野は、その道の専門家に任せることがより効率的であるというコンセプトで、生活保護現業員の仕事を側面からサポートする仕組み作りを考えました。

資料にあります「別紙1」は、本市の就労支援事業の説明を行うときいつも活用しているものですが、これは当初、「就労支援パッケージ（案）」というような仮称で、さまざまなオプションを用意したパッケージものの企画でスタートしました。オプションの種類は多様で、被保護者のさまざまな状況に応じて活用できるように構成されています。就労可能な被保護者を、パッケージにあてはめ、その中から被保護者に合う事業（オプション）を選び取って活用する、そんなイメージです。

具体的に申しますと、再就職支援事業者のノウハウを活用する「被保護者就職支援事業」、専門資格をもつキャリアカウンセラーによるカウンセリングを実施する「キャリアカウンセラー派遣事業」、職安OBのもつ需給調整力を活用する「被保護者就労支援事業」そして、依存症、引きこもり、精神障害者等に精神保健福祉士や臨床心理士が相談にのる「被保護者自立意欲喚起事業」の4事業は、就職支援あるいは心理の専門家がケースワーカー業務を側面的にサポートする事業です。また、パッケージの中に各区で企画立案し実施する「区における就労支援強化事業」を組み込み、事業の多様性を目指しました。最後に、被保護者をさまざまな形で支援した先には、当然、出口としての就職先が必要なことから、「被保護者雇用促進助成事業」を盛り込み、助成金の支給により被保護者の就労の定着を図っています。

本市では、今後の自立支援プログラムについても、各種の専門的な資源を活用し、事業を構築する中で、生活保護現業員が各種事業のコーディネーター的な役割を果たしていけるようなプログラム作成を行っていきたいと考えています。

被保護者にかかる就労支援施策のイメージ図



第二次自立支援プログラム（平成17年度）実績

事業名	事業概要	支援者数	就職者数	支援回数	事業効果額	廃止世帯数	その他
被保護者就職支援事業	職業紹介事業の許可を受け、再就職支援業を行っている民間事業者に、就労可能な被保護者の就職に係る支援・決定・定着までを総合的に委託する。	96人	19人		4,333,111円		1人 (6ヶ月定着)
被保護者就労支援事業	職安OBの就労支援員（非常勤嘱託）を雇用し、実践的な求職の方法を指導し、ハローワークに同行するなどして就労支援を行う。	1,560人 (延べ人数 3,409人)	490人	4,290回	106,792,367円	84世帯	
キャリアカウンセラー派遣事業	稼働年齢層の就業意欲の向上と自立の助長を図るため、専門資格を有するキャリアカウンセラーを保健福祉センターへ派遣し、カウンセリングを継続して行うことで就業意欲の向上・醸成を図る。	507人 (延べ人数 1,224人)	38人	1,668回			24人 (上位事業への変更)
被保護者自立意欲喚起事業	就業意欲の低い被保護者が抱える複雑で多様な悩みや相談について、臨床心理士などによる専門的なカウンセリングを実施し、稼働能力を回復させる等の努力に対する支援を行う。	38人		39回			
被保護者雇用促進訓練事業	被保護者の雇用先の確保と雇用の安定を図ることを目的に、被保護者を受入れる雇用先の開拓を行い、雇用した事業者及び雇用先を確保した派遣事業者に対し給与の一部（上限18万円）の助成金を支給する。		5人				52事業者 (協力事業者数)
生活保護受給者等就労支援事業	公共職業安定所の持つ、豊富な求人案件を活用し、保健福祉センター・公共職業安定所が連携し被保護者の就労支援を行う。	433人 (支援要請)	182人				

区における就労支援強化事業

稼働年齢層の就業意欲の向上と就業自立を促進するための相談会、セミナー等を各区において企画立案の上、開催する。

母子世帯対象の就労意欲喚起セミナー・若年者対象の就労意欲喚起セミナー

携帯電話貸し出し事業・面接服貸し出し事業・求人情報提供強化事業（新着求人案件の掲示・有料求人情報誌購入）等

被保護者就労支援事業実施要綱

制定 平成17年4月1日

最近改正 平成18年4月1日

1 事業目的

生活保護制度は最低生活の保障とともに自立の助長を目的としているが、不況の長期化や産業構造の変化等の影響を受け、被保護者の中には、稼働能力があり求職努力をしても就労の機会を得ることができない者や適切な求職活動を行えない者が見られるところである。

一方で、有効求人倍率に改善の兆しが見られるとともに各種の雇用施策の充実が図られてきていることなどから、公共職業安定所（ハローワーク）をはじめとする関係機関との連携を図ることで、被保護者の就労意欲を喚起し自立・就労支援を進めていく時機にあるとも考えられる。

このため、就労に関する専門的な知識・経験等を有する被保護者就労支援非常勤嘱託職員（以下、「就労支援員」という。）を各区保健福祉センターに配置し、被保護者への就労指導を行う現業員を側面的に援助するとともに、被保護者に対する適切な支援を行うことにより、就労自立の促進を図ることを目的とする。

2 就労支援員の配置

健康福祉局において就労支援員を雇用し、各区保健福祉センターに配置する。就労支援員は、各区支援運営課長及び西成区生活支援課長の指揮命令系統下において、業務を遂行するものとする。

3 就労支援員の業務内容

就労支援員の行う業務は次のとおりとする。なお、被保護者の就労を実現できるよう、求職活動への同行に至るまで支援を継続することが望ましい。

(1) 被保護者への相談、助言

ア 被保護者からの求職相談に応じ、求職の方法・意識・心構え等について助言を行う。

(2) 被保護者への求人情報の収集と提供

ア 被保護者の職歴等に応じた求人情報を、就労支援パソコン等を活用して収集し、提供する。

(3) 被保護者への職業紹介

ア 求人の申込みを受付ける。

イ 必要に応じて事業者に対し、電話・訪問等により求人登録を行う。

ウ 被保護者に職業紹介を行う。

(4) 求職活動の支援

ア 履歴書の書き方、面接の受け方等について助言を行う。

イ 公共職業安定所等の有効な活用方法について助言を行う。

(5) 求職活動への同行

- ア 被保護者の公共職業安定所等での求職に同行し、求職活動の支援を行う。
- イ 必要に応じて被保護者の企業面接に同行する。

(6) 現業員等への就労指導の援助

- ア 収集した求職情報を整理し、査察指導員及び現業員に提供する。
- イ 効果的な就労支援の方法を査察指導員及び現業員に教示するとともに、必要に応じて研修を実施する。

(7) その他

- ア 公共職業安定所等の職業相談・職業紹介機関との連絡調整
- イ 保護課長、各区支援運営課長及び西成区生活支援課長の特命に関する事項

4 現業員と就労支援員の連携

本事業は、現業員が行う就労支援、就労指導の一環として実施するものであることから、現業員と就労支援員は支援方針や進捗状況を共有するなど、十分に連携を図るものとする。

5 事業対象者

自立助長推進ケースをはじめ就労意欲が比較的高く、健康状態・家庭環境等の就労を阻害する要因（以下、「就労阻害要因」という。）が比較的少ない被保護者のうち、就労支援員による支援が効果的であると認められる者とする。

ただし、就労支援員と現業員による支援によって、就労意欲の向上・就労阻害要因の解消を図ることが期待できる者については、事業対象者として差し支えない。

6 事業の実施方法

(1) 対象者の選定・方向付け

現業員は、査察指導員と十分に調整のうえ就労支援を要する者を選定し、「ケース選定票」（様式1）を作成する。

なお、選定にあたっては、必要に応じてケース事前検討会議を開催し、対象者の情報及び支援方針等の検討や共有化を図ることが望ましい。

(2) 対象者への説明

現業員は、必要に応じて就労支援員の同席を求め、選定した対象者に対し、就労支援員を関与させることで就労支援・指導を行う旨の処遇方針を十分に説明し、本人の意思を確認すること。

面接の日程等が決定した場合、就労支援員は「就労支援対象者名簿」（様式2）を作成すること。

(3) 初回面接

初回面接時には、対象者に対して、就労支援員及び現業員から、必要な情報の聴取及び就労支援についての具体的な方法等の説明を行うこと。

就労支援員は初回面接終了後、対象者ごとに「就労支援記録票」（様式3）を作成するとともに、支援内容・結果について「支援状況記録票」（様式4）に記

載することにより、現業員との情報の共有化を図ること。

(4) 継続支援

就労支援員は、対象者の個別状況に応じた支援を継続して行うこと。各回の支援終了後は「就労支援記録票」（様式3）を必要に応じて追記するとともに、「支援状況記録票」（様式4）を記載することにより、現業員との情報の共有化を図ること。

(5) 支援状況の確認

就労支援員の支援を受けて対象者の就労が実現した場合、現業員は速やかに「支援状況確認票」（様式5）を作成すること。

また、支援開始後一定期間が経過した支援対象者について、各区支援運営課長及び西成区生活支援課長は、現業員が作成した「支援状況確認票」（様式5）を活用しつつ、必要に応じてケース検討会議を開催のうえ、対象者の状況を確認するとともに支援方針等を再検討すること。

(6) 月次報告

就労支援員は就労支援結果を「被保護者就労支援事業報告書」（様式6）に記入し、また、担当現業員等は「就労開始者実績報告書」（様式7）を作成し、翌月10日までに各区支援運営課長及び西成区生活支援課長を通じて保護課あて報告すること。

附則

この要綱は、平成17年4月1日より施行する。

附則

この要綱は、平成18年4月1日から施行する。