

## 地方自治体における事例の報告 ①

### 「八尾市生活保護受給母子世帯自立生活支援事業」 について

大阪府八尾市保健福祉部生活福祉課  
課長補佐 寺沢 章 氏

平成 17 年 5 月 23 日

## 「八尾市生活保護受給母子世帯自立生活支援事業」について

八尾市生活福祉課 課長補佐 寺沢 章

1. 事業の趣旨・目的	1
2. 実施方法と実施体制	2
3. 事業取組みの経過	5
4. ケース選定の類型基準(世帯類型及び個別ケースの選定)	7
5. 母子世帯の実態調査について	11
6. 自立生活支援の実践について	14
7. 自立生活支援事業を通して	22
8. 平成 17 年度の課題	25

## 1. 事業の趣旨・目的

### ①はじめに

生活保護は、生活に困窮するすべての国民に対して、生活の困窮の程度に応じて必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに自立助長を目的としているが、バブル経済崩壊後の影響を受け、被保護世帯数は増加している。

本市の保護率は、平成11年度末の14.79%から平成15年度末の20.14%に上昇している。世帯類型では、母子世帯が平成11年度末の415世帯から平成15年度末で620世帯に増加し、平成13年度以降は高齢者世帯に次いで増加している現状である。また、構成比率も18.2%と大阪府（大阪市・中核市を除く）平均15.3%と比べ約3ポイント高い状況にある。

ケースの処遇を考える場合は、経済的な給付のみではなく被保護世帯の抱える問題に対し、多様な対応を組織的に行うことが求められるものである。さらに、母子世帯は就労・子育てなどに多様な支援を実施する必要があることなどから、本事業の対象を母子世帯とし実施することとした。

### ②自立阻害要因の分析と母子世帯類型化

生活保護を受給している全母子世帯の生活状況の調査を行い、自立阻害要因を分析しケースの状況を把握し母子世帯の類型化を行う。

### ③選定したケースの個別処遇計画の樹立と実践

各母子世帯類型における問題点と方向性を明確にししながら、組織的に母子世帯毎の適切なケース処遇のあり方について検討し個別処遇計画を樹立し実践する。実践するにあたって、組織的に支援に必要な社会的資源等の適切な援助方法を適宜整備していく。

### ④評価等を踏まえた類型の見直し

具体的に実施した支援の評価等を踏まえケースの類型を再度見直し、それに対応するプログラムを作成し、今後の実施水準に格差を生じさせることのないように努める。

## 2. 実施方法と実施体制

### 【平成16年度】

#### (1) 実施方法

##### ① データベースの作成

生活保護を受給している全母子世帯について、母子の年齢、就労歴、扶養義務者の有無、仕送りの有無、保護の受給期間等の属性や母子世帯になった経緯、就労していない場合はその理由（就労阻害要因の分析）、就労している場合は就労に至った経緯、職種を調査してデータベースを作成する。

これらの調査や分析（全母子の実態調査、類型化）は市から適切な調査機関へ調査・分析を委託する。

##### ② 本市の特徴の検討

母子世帯の保護動向を分析・検討し、八尾市の被保護世帯の特徴を探る。

##### ③ 有識者による検討会の設置

学識経験者を含む「母子世帯自立生活支援事業検討会」を立上げ、母子世帯類型別（実践事例も含めて）の調査・分析等に対する意見・助言を得るものとする。

##### ④ 就労支援やカウンセリングの専門家を交えた自立阻害要因の把握

個別処遇方針の検討・実施にあたっては、職安OBなどを母子世帯就労支援員として雇用し、就労援助を行い自立を支援する。

また、臨床心理士、精神保健福祉士などを自立支援カウンセラーとして雇用するなど、就労困難や親や子供に問題の有る母子世帯の母や子からの相談に応じることにより心理的、精神的なサポートを行い、自立阻害要因の把握、除去に努める。

#### (2) 実施体制

##### ① 基本的な取組み姿勢

福祉事務所として母子世帯の自立に向けての適切な就労指導、意欲向上、社会貢献、健康管理、社会資源の活用等を行い、さらに、今後に向けての被保護者に対する自立支援方法については、実施水準に格差を生じさせることのないように努める。

##### ② 件数

ケースワーカー1人当たり2～3ケースの個別処遇方針を決定・実践し、幹部職員も含めてケース診断会議等で評価し、改善すべき点については適宜個別処遇方針に反映させる。

### ③査察指導員による助言・指導

選定した個別処遇方針の作成にあたっては、自立阻害要因を的確に把握する。査察指導員は定期的に個別処遇の実施状況を評価し、必要な助言・指導を行う。ケースワーカーは実施状況について記録を整理し、問題点、解決法等について具体的に記録する。

### (3) ケースの類型化の留意点

ケースの類型化は、全母子の状況把握を行った時点から個別処遇と同時並列的に行うものとし、個別処遇実践後、再度調整を行う。

類型化の方法は、自立阻害要因別による方法、自立結果別による方法、支援内容別による方法等考えられるが、まず自立阻害要因別により行う。その後実践結果を踏まえて検討するものとする。

### (4) 事業実施の評価の視点

- ・ 査察指導員、ケースワーカーは適宜、個別処遇の実施状況について点検するとともに、事業全体の実施状況についてはケース診断会議等にて評価する。
- ・ 作成した個別処遇方針については適宜フィードバックし、類型は適当か、必要な社会資源は何か、関係機関との連携で支障となることはなにか、それらを踏まえ処遇に反映させるべきことについて検討する。  
また、個別処遇方針において方針どおりに行かなかった理由は何か、方針作成において留意すべき点は何か、指導指示は必要か等について検討する。
- ・ 本事業の成果については、平成 17 年度以降の八尾市福祉事務所の生活保護運営方針に反映させる。
- ・ 全ケースの基礎資料、ケースの類型化等の原案については適切な調査機関に委託するが、作業の方向性の指示、事業全体の進行管理等については行政（大阪府を含む）のみでなく、学識経験者、福祉関係団体の代表者等を含めた検討会を設け、助言を得て八尾市福祉事務所が責任をもって行う。
- ・ 平成 17 年 2 月中に国に報告案を提出し、それに対する国の指導・意見をふまえて中間報告書を作成する。

## 【平成 17 年度】

### (5) 基本的な作業方針

平成 16 年度に作成した中間報告書の自立支援策を実践するため、ケースワーカー1人当たり5ケースを抽出し、就労支援員やキャリアカウンセラーの援助を得ながら実践し、再度類型化し、個別処遇に反映させ、プログラム化していく。

### (6) プログラムの作成の留意点

個別処遇において行った社会資源の活用（ハローワーク、母子支援施設、母子寡婦福祉会、社会福祉法人との連携等）について、その活用に至る経緯、活用のタイミング、効果等を考察し、プログラムに反映させる。

また、効果が得られなかったものについても、その要因を評価しプログラムに反映する。

### (7) 廃止世帯の要因分析

平成 16 年度中に廃止となった母子世帯の自立に至る主要因等を踏まえて分析する。

### (8) 最終報告に向けてのまとめ

(5) で一定整理した内容を検討会にかけ成果と問題点を整理してプログラムを作成する。

その後、国に報告案を提出し、それに対する国の指導・意見をふまえて最終報告書を作成する。

### 3. 事業取組みの経過

#### (1) 内部での取組み

##### ①平成 16 年 6 月

- ・ 課内部に母子自立生活支援事業主担職員選定。(係長 1 名・ケースワーカー 5 名)
- ・ 母子世帯ケースの調査基礎データ項目の確定。
- ・ 母子自立生活支援事業担当ケースワーカー 17 名選定。

##### ②平成 16 年 7 月

- ・ ケースワーカーによる母子の生活実態調査にかかるデータ作成。  
(被保護者による直接アンケート方式ではなく、ケースワーカーが知りえた情報を基にして作成。)  
(契約後、委託業者がデータベース化)
- ・ 53 ケースの選定。(就労 16 ケース 求職 29 ケース 不就労 8 ケース)

##### ③平成 16 年 8 月

- ・ 53 ケースを課長・課長補佐・査察指導員・ケースワーカーとヒアリングし処遇方針確定。

#### (2) 検討会メンバー及びスタッフについて (平成 16 年 8 月末までの取組み)

- ・ 検討会メンバーは、学識経験者 1 名、福祉関係団体及び行政から 8 名の計 9 名。
- ・ 臨床心理士兼キャリアカウンセラーは、大阪府等の紹介にて元大阪府職員で両資格取得者 1 名。(週 1 回)
- ・ 就労支援員はハローワークの紹介にて 2 名。(非常勤嘱託)

#### (3) その後

- ・ 平成 16 年 9 月にケースワーカーに対して就労支援等についての研修を実施。
- ・ 平成 16 年 9 月議会にて母子世帯自立生活支援事業の補正予算が成立。
- ・ 平成 16 年 10 月 1 日より就労支援員 2 名が配置となり就労支援を開始。
- ・ 平成 16 年 10 月 6 日より週 1 回、臨床心理士兼キャリアカウンセラーによるカウンセリングを開始。1 回目は就労支援員との打ち合わせ。
- ・ 第 1 回検討会を平成 16 年 11 月 3 日に開催。  
(座長、副座長、専門部会の設置等を決定。)
- ・ 第 1 回専門部会を平成 16 年 11 月 24 日に開催。  
(24 ケースの説明を行い、問題点等の指摘を受ける。)
- ・ 第 2 回検討会を平成 16 年 12 月 15 日に開催。  
(24 ケースの説明を行い、検討・助言を受ける。また、母子世帯実態調査の一部)

資料を提出。)

- 第2回専門部会を平成17年1月12日に開催。  
(29ケースの説明を行ない、問題点等の指摘を受ける。)
- 第3回検討会を平成17年1月19日に開催。  
(29ケースの説明を行ない、検討・助言を受ける。)
- 第3回専門部会を平成17年3月16日に開催。  
(中間報告案の内容について説明を行い、問題点等の指摘を受ける。)
- 第4回検討会を平成17年3月23日に開催。  
(中間報告内容の説明を行い、検討・助言を受ける。)



4. ケース選定の類型基準 (世帯類型及び個別ケースの選定)

(1) 平成16年7月1日付で、母子世帯を類型化する。

(2) 類型基準

**就労A**

A1: 自立の見込みの高い者 (最低生活費より収入が多くなる見込み、上の子が高3、  
中卒未就労の子がいるなど)

A2: 増収可能な者 (長時間可、転職、雇用形態変更、資格取得)

A21 支給額 ~5万円未満

A22 支給額 5~10万円未満

A23 支給額 10~15万円未満

A24 支給額 15万円以上

A3: 現状維持 (病気、家庭問題、障害、保育所未措置 (本人の親が孫を世話・会社の保育所))

**求職B** (特に就労阻害要因なし)

B1: 就労可能性大 (求職期間6ヶ月未満)

B11 資格あり+40歳未満

B2: 就労可能性中 (求職期間6ヶ月以上1年未満)

B3: 就労可能性小 (求職期間1年以上)

**未就労C**

C1: 就労の可能性あり (病気が軽い、保育所未措置)

C2: それ以外 (病気、障害で就労不可)

(3) 類型別世帯数 (選定53ケース)

		選定ケース		分類計				
就労(A)	A1	22	362	3	0.48%	16	2.57%	
	A2	A21		7	0			0.00%
		A22		48	1			0.16%
		A23		93	6			0.96%
		A24		90	6			0.96%
	A3	102		0	0.00%			
求職(B)	B1	27	62	22	3.53%	29	4.65%	
		B11		11	2			0.32%
	B2	6		3	0.48%			
	B3	18		2	0.32%			
未就労(C)	C1	39	199	5	0.80%	8	1.28%	
	C2	160		3	0.48%			
合計		623	623	53	8.51%	53	8.51%	

抽出順	類型 1	類型 2	抽出項目	調査票上の項目	
1	A	A1	就労している	①で「1. 就労している」	
2			上の子が高3	②で「昭和61年度生まれ」	
			中卒未就労の子有	③を選択	
4		A2	長時間の就労が可能	④で「通院していない」	
			転職を希望している	⑤を選択	
5			A21	支給額 ～5万円未満	⑥の金額により分類
6			A22	支給額 5～10万円未満	
7			A23	支給額 10～15万円未満	
8		A24	支給額 15万円以上		
3		A3	病気である	⑦で「就労不可」	
			家庭問題を抱えている	⑨で「3. 子どもの看護」	
			障害がある	⑧で「障害有」	
	保育所未措置の子どもがいる		⑨で「1. 保育所未措置」		
9	B	B1	不就労で、求職中	①で「3. 就労していないが求職中」	
10			求職期間 6ヶ月未満	⑩で「6ヶ月未満」	
11			B11	資格有	⑪で資格有（1～7）
			40歳未満	⑫で40歳未満	
12		B2	求職期間 6ヶ月以上1年未満	⑩で「6ヶ月以上1年未満」	
13	B3	求職期間 1年以上	⑩で「1年以上」		
14	C	C1	求職活動していない	①で「就労していない（求職活動もしていない）」	
15			病気が軽い	⑬で通院期間「短期」	
			保育所未措置	⑨で「1. 保育所未措置」	
16		C2	病気で働けない	⑭で「1. 病気」	
	障害で働けない		⑭で「2. 障害を持っている」		

### 1. 本人属性 (就労タイプ)

ケースNO: \_\_\_\_\_ 地区: \_\_\_\_\_ 就労区分(大項目): C 就労区分(中項目): \_\_\_\_\_

担当: \_\_\_\_\_ 年齢: \_\_\_\_\_ 国籍: ⑫

生年月日: \_\_\_\_\_ 保護開始時期: \_\_\_\_\_ 国籍のありか: 1=あり 2=なし

保護期間: \_\_\_\_\_ 出身世帯の保護者: 1=保護があり(現在は受けていない) 2=現在申請を受けている

死入記録の有無: 1=死亡記録あり 2=生まれたときから居住

死入理由: 1=本市に居住歴あり 2=両親兄弟/親類が本市に居住 3=職場が本市 4=友人知人が本市に居住 5=その他

### 2. 収入

最低生活費: 167820 (円/月) 収入元当費: 42000 (円/月) 支給額: 125820 (円/月)

収入の内訳: 勤労収入: 0 (円/月) 障害者等からの扶助収入: 0 (円/月) 児童手当: 42000 (円/月) 年金: 0 (円/月) その他: 0 (円/月)

### 3. 健康状態・障害の有無

④ 通院の有無: 1=通院あり 2=通院してない

⑧ 障害の有無: 1=身体障害のみあり 2=精神障害のみあり 3=知的障害のみあり 4=発達障害あり 5=その他

⑦ 稼働能力: 1=稼働可能 2=稼働不可

⑬ 病気の種類(その他): \_\_\_\_\_

### 4. 母子形態

母子形態: 1=生別母子 2=養子母子 3=夫婦の存在 4=その他

母子形態(その他): \_\_\_\_\_

離婚回数: 0

結婚年月日: \_\_\_\_\_ 離婚年月日: \_\_\_\_\_

離婚の種類: 1=協議離婚 2=調停離婚 3=裁判離婚

前夫との養育費取り決め: 1=取り決めのあり 2=取り決めのなし

### 5. 子どもの状況 (1人目)

子どもの人数: 1人

子どもの性別: ①=男性 ②=女性

子どもの状況: 1=保育所未措置 2=保育所 3=幼稚園 4=小学校 5=中学校 6=私立高校 7=公立高校 8=高等 9=職業訓練校 10=専門学校 11=看護学校 12=中卒後就職

保育所未措置の子どもの状況: 1=認可外保育施設 2=一時保育 3=託児所 4=親戚が預かる 5=その他

② 子どもの生年月日: S63.12.24

③ 高校の種類: 1=全日制 2=夜間 3=通信制

### (2人目)

子どもの性別: ①=男性 ②=女性

子どもの状況: 1=保育所未措置 2=保育所 3=幼稚園 4=小学校 5=中学校 6=私立高校 7=公立高校 8=高等 9=職業訓練校 10=専門学校 11=看護学校 12=中卒後就職

保育所未措置の子どもの状況: 1=認可外保育施設 2=一時保育 3=託児所 4=親戚が預かる 5=その他

② 子どもの生年月日: \_\_\_\_\_

③ 高校の種類: 1=全日制 2=夜間 3=通信制

### (3人目)

子どもの性別: ①=男性 ②=女性

子どもの状況: 1=保育所未措置 2=保育所 3=幼稚園 4=小学校 5=中学校 6=私立高校 7=公立高校 8=高等 9=職業訓練校 10=専門学校 11=看護学校 12=中卒後就職

保育所未措置の子どもの状況: 1=認可外保育施設 2=一時保育 3=託児所 4=親戚が預かる 5=その他

② 子どもの生年月日: \_\_\_\_\_

③ 高校の種類: 1=全日制 2=夜間 3=通信制

### (4人目)

子どもの性別: ①=男性 ②=女性

子どもの状況: 1=保育所未措置 2=保育所 3=幼稚園 4=小学校 5=中学校 6=私立高校 7=公立高校 8=高等 9=職業訓練校 10=専門学校 11=看護学校 12=中卒後就職

保育所未措置の子どもの状況: 1=認可外保育施設 2=一時保育 3=託児所 4=親戚が預かる 5=その他

② 子どもの生年月日: \_\_\_\_\_

③ 高校の種類: 1=全日制 2=夜間 3=通信制

### 6. 居住状況

居住形態: 1=持ち家 2=民間の賃貸 ③=公営住宅等 4=母子寮 5=その他

賃貸家賃: 11000 (円/月)

認定家賃: 11000 (円/月)

実費支給額: \_\_\_\_\_ (円/月)

居住形態(その他): \_\_\_\_\_

### 7. 扶養義務者の状況

<b>(前夫)</b>	居所を知っているか	居所	<b>(扶養者1)</b>	被扶養者との関係	その他の詳細
	1=知っている 2=知らない 3=死亡	1=市内 2=市外		1=前夫 2=親 3=子ども 4=その他	
<b>(前夫の両親)</b>	居所を知っているか	居所	<b>(扶養者2)</b>	被扶養者との関係	その他の詳細
	1=知っている 2=知らない 3=死亡	1=市内 2=市外		1=前夫 2=親 3=子ども 4=その他	
<b>(自分の両親)</b>	居所を知っているか	居所	<b>(扶養者3)</b>	被扶養者との関係	その他の詳細
	1=知っている 2=知らない 3=死亡	1=市内 2=市外		1=前夫 2=親 3=子ども 4=その他	
<b>(兄弟1)</b>	居所を知っているか	居所			
	1=知っている 2=知らない 3=死亡	1=市内 2=市外			
<b>(兄弟2)</b>	居所を知っているか	居所			
	1=知っている 2=知らない 3=死亡	1=市内 2=市外			
<b>(兄弟3)</b>	居所を知っているか	居所			
	1=知っている 2=知らない 3=死亡	1=市内 2=市外			

### (未就労の場合)

就労希望条件 (詳細)

※就労を要しない「その他」の場合、下記を参考に就労希望要項を具体的に記入してください。

(例)  
「就労意欲が低下」「就労のノウハウ不足」「就労意欲が低下」「社会的に不利」「本人の能力不足」「就労に不利な問題を抱えている」「養育費や生活費のノウハウが無い」「養育費に関するノウハウが無い」「就労の活用方法が分からない」「就労の雰囲気になじみがない」等

子どもの措置や要望に問題(具体的には)

1=養育費未納・身内の非協力  
2=子どもの不登校  
3=子ども・その他身内の養育  
4=その他

社会的環境が問題(具体的には)

1=借金返済のため休んでいる  
2=親元から逃げている  
3=その他

→自己破産手続きの有無(借金返済で迷っている)場合

1=手続き済  
2=手続き中  
3=未手続き  
4=手続きの必要なし  
5=「その他」の詳細

### 8. 就労状況

就労の有無

1=就労している  
2=就労していない(転職希望/していない)  
3=就労していないが求職中

**(就労している場合)**

職種 雇用形態 会社名

1=内職 2=正社員  
3=パート・アルバイト 4=派遣社員

就業開始時間 就業終了時間

休日数(週何回) 通勤方法 就業場所

1=月 2=火 3=水 4=木 5=金 6=土 7=日

1=徒歩 2=自転車 3=電車 4=バス 5=その他

1=市内 2=市外

結算形態

1=月給 2=日給 3=時間給 4=歩合制

ボーナスの有無 ボーナスの金額 職を見つけた情報源

1=あり 2=なし

1=新聞 2=求人広告 3=雑誌 4=職安 5=知人の紹介 6=その他

職を見つけた情報源(その他)

社会保険加入の有無 加入している社会保険の種類

1=加入している 2=加入していない

1=健康保険 2=厚生年金 3=雇用保険

転職希望の有無 転職したい理由

1=転職希望なし 2=転職希望あり

1=収入が良くない 2=勤め先が自宅から遠い 3=業務内容が良くない 4=仕事の内容が良くない 5=職場環境に馴染めない 6=労働時間が合わない 7=社会保険がないまたは不十分 8=休みが少ない 9=身分が不安定ではない 10=スキルや能力が発揮できない 11=その他

転職希望理由(その他)

### (求職中の場合)

求職期間

1=6ヶ月未満  
2=6ヶ月以上1年未満  
3=1年以上

具体的な求職活動

具体的な求職活動(その他)

希望職種

希望職種(その他)

### (就労していない場合/転職希望の場合)

過去の就労経歴(具体的に)

就労経歴がある場合の転職理由(具体的に)

転職

## 5. 母子世帯の実態調査について

### (1) 調査の概要

調査対象：生活保護受給中の母子世帯 623 世帯

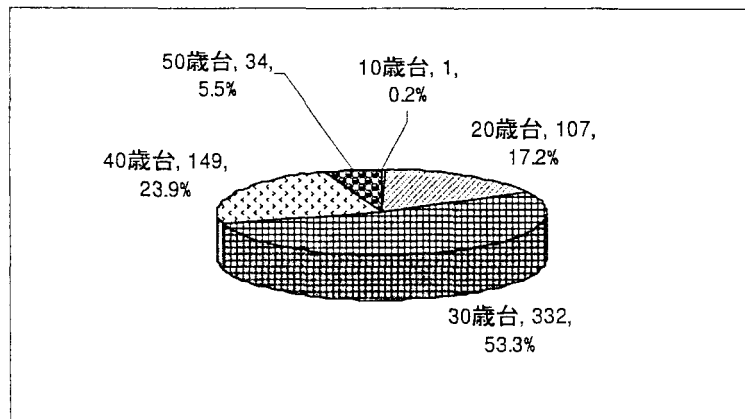
調査基準日：平成 16 年 7 月 1 日現在

### (2) 対象者の属性

#### ① 年齢

対象者の年齢をみると、30歳台が332人（53.3%）で一番多い。次いで、40歳台、20歳台が多くなっている。

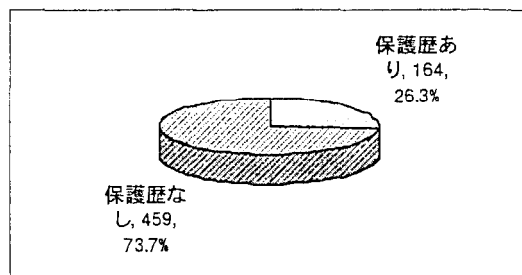
図表1 年齢 (N=623)



#### ② 保護歴の有無

現在の保護を受ける前に保護歴がある世帯は、164世帯（26.3%）となっている。

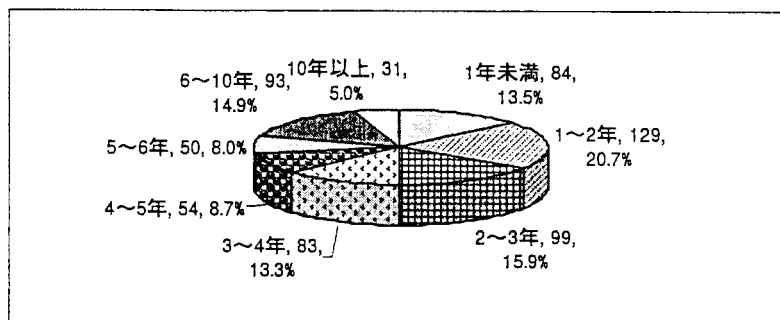
図表2 保護歴の有無 (N=623)



### ③保護開始からの受給期間

保護開始からの期間をみると、「1～2年」が129世帯（20.7%）と最も多く、3年未満が約半数となっている。一方、10年以上という世帯も31世帯（5.0%）となっている。

図表3 保護開始からの期間（N=623）

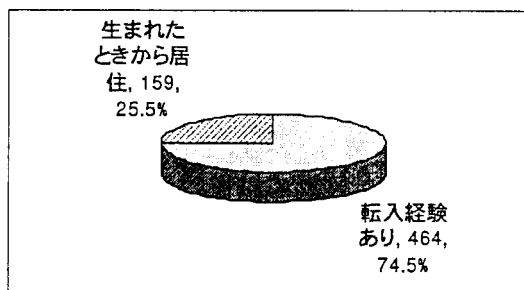


### ④転入経験の有無、転入してきた理由

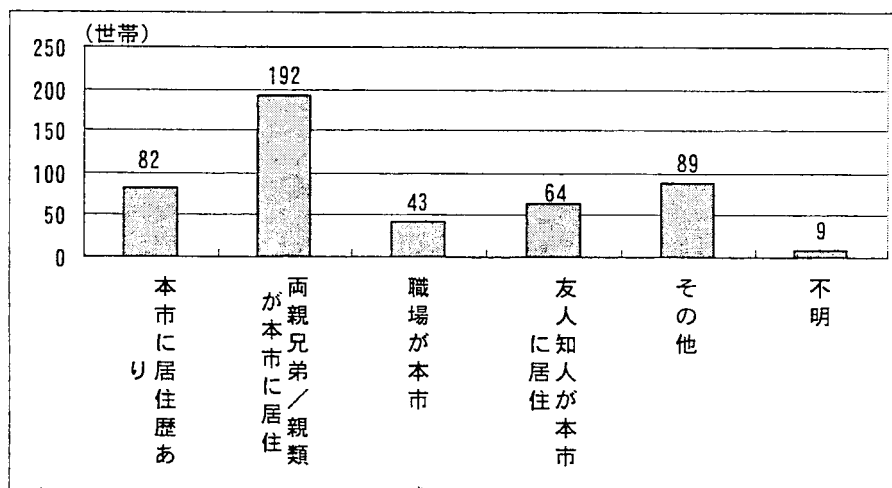
転入経験のある世帯は、464世帯（74.5%）となっている。

転入の理由としては、「両親兄弟または親類が本市に居住」が192世帯と最も多く、次いで「本市に居住歴あり」、「友人知人が本市に居住」が多くなっている。

図表4 転入経験の有無（N=623）



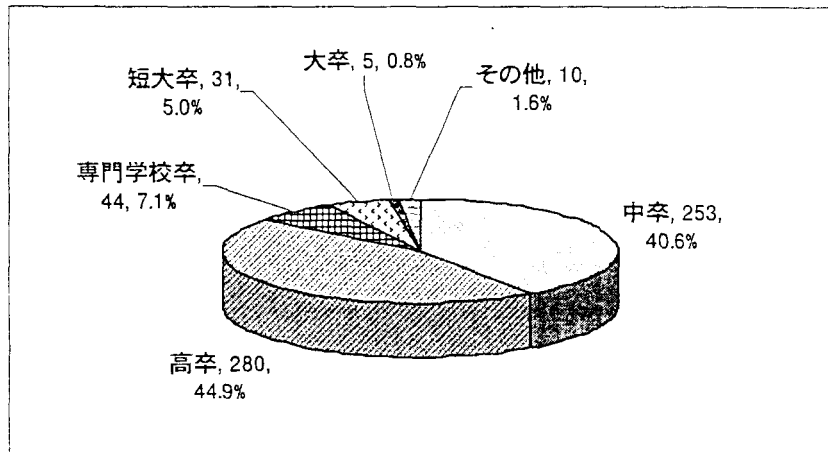
図表5 転入の理由（N=464, 複数回答）



### ⑤ 学歴

学歴については、「高卒」が280人(44.9%)と最も多いが、「中卒」も253人(40.6%)とほぼ「高卒」と同割合になっている。また、「専門学校卒」が44人(7.1%)、「短大卒」が31人(5.0%)となっている。

図表6 学歴 (N=623)



### (3) 就労状況

#### ① 就労

就労しているのは362人(58.1%)と、全体の約半数を占めている。また、「求職中」が62人(10.0%)、「就労していない(求職活動もしていない)」が199人(31.9%)となっている。

図表7 就労状況 (N=623)

