

京都生活・就労一体型支援政策研究会 報告書

平成23年7月

1 はじめに

【課題認識】

- ・ 厳しい経済・雇用情勢の中で、近年、生活保護受給者が増加している。その中でも被保護世帯類型の「その他の世帯」における増加が著しく、その自立支援施策の充実が必要とされている。
- ・ 生活保護制度は、最低生活の保障や自立の助長を目的とするものであるが、自立へのインセンティブが働かないとの指摘がある。
- ・ また、現行の雇用施策においては、雇用を「つなぐ」「創る」「守る」を三本柱として充実する流れにあるが、現在の経済・雇用情勢を巡る変化に対応し、生活支援と就労支援との一体的な取組を強化することが課題となっている。



【研究会の目的等】

このような中で、京都生活・就労一体型支援政策研究会（以下「研究会」という。）では、生活保護受給者やこれに準じた又は同程度の生活困窮状態にある者（いわゆるボーダーライン層）の稼働年齢層が自立した生活を実現するため、また、生活保護受給世帯等の子どもが将来貧困に陥ることなく自立した生活を営めるよう支援するため、一定の現状と課題の整理を行うとともに、「生活支援と就労支援が一体となって自立支援を促進する仕組みの構築」や「関係制度の改善策」等について、広範かつ多様な関係者が一堂に会し意見を出し合った。その内容を踏まえ、この度、研究会として提言を行う。

■生活保護世帯類型における「その他の世帯」

次のいずれにも該当しない世帯。稼働年齢層と考えられる。

- ・ 男女ともに65歳以上の者のみで構成されているか又はこれらに18歳未満の者が加わった高齢者世帯
- ・ 死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない65歳未満の女と18歳未満のその子（養子を含む）のみで構成されている母子世帯
- ・ 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の障害のため働けない者である障害世帯
- ・ 世帯主が入院（介護老人保健施設入所を含む）しているか、在宅患者加算を受けている世帯又は世帯主が傷病のため働けない者である傷病世帯

2 現状と課題

(1) 生活・就労に課題を抱える者の増大及び課題の多様化・複雑化

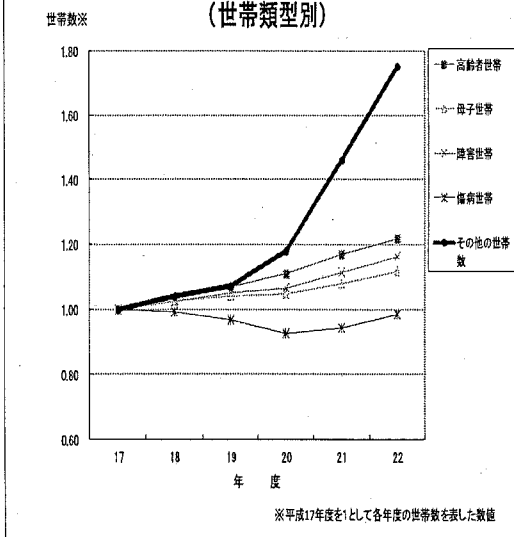
- ・生活保護受給者数が増大する中で、働いて社会を支えるべき若年世代での生活困窮者が増加している。

生活保護受給世帯の世帯類型別推移(京都市含む)

年度	高齢者世帯	母子世帯	障害者世帯	傷病者世帯	その他世帯
12	46.3	12.8	10.8	21.5	8.6
13	46.8	12.9	10.6	20.6	9.1
14	46.8	13.0	10.3	20.8	9.1
15	46.7	13.1	10.4	20.5	9.3
16	46.5	13.5	10.6	19.9	9.4
17	41.2	13.5	11.9	22.5	10.9
18	41.5	13.5	11.9	21.9	11.1
19	42.3	13.5	12.0	21.0	11.2
20	43.0	13.3	12.0	19.6	12.1
21	42.6	12.8	11.7	18.8	14.1
22	41.7	12.5	11.5	18.4	15.9
全国22	42.9	7.8	11.2	22.0	16.1

世帯割合

京都府の生活保護受給世帯数の伸び (世帯類型別)



1 生活保護費(扶助費)の推移

平成12年度	平成17年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度 (推計値)
63,416	81,171	80,672	81,231	87,740	93,100

対① 約1.5倍

2 世帯類型別の保護世帯数の推移

◆H12年度

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害 世帯	その他の世 帯
世帯数	24,552	11,357	3,133	7,941	2,121
構成割合(%)	100.0	46.3	12.8	32.3	8.6

約1.6倍

約2.9倍

◆H22年度

	被保護世帯 総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害 世帯	その他の世 帯
世帯数	39,019	16,281	4,875	11,668	6,195
構成割合(%)	100.0	41.7	12.5	29.9	15.9

- ・ライフ&ジョブカフェ京都の相談者の状況を見ると、その抱える課題は多様化、複雑化している。同じ課題を抱える相談者においても、例えば、就労自立に向けた意識をほとんど持てない状況に陥っている者から、意欲は高いものの希望の職種に就職するために必要な知識やノウハウ等を身に付けられていない者まで、原因やその深刻さの度合いは、その生い立ちや置かれた環境、能力等に応じて多様となっている。
- ・このため、画一的ではなく、社会的・就労意欲の向上等、個人の実情に応じた対応が求められている。

ライフ&ジョブカフェ京都の相談者の状況

1 相談実績（平成22年11月29日～平成23年3月31日）

相 談	件 数
総合相談	1,066
生活保護相談	92
生活福祉資金貸付相談	102
ハローワーク	1,713
パーソナル・サポートセンター	196
労働相談	4
相談件数合計	3,173
来所者数(実数)	585人
うち就職内定者数	77人

2 主な相談内容

- ・元夫の負債を肩代わり、精神科に通院中、母子家庭、生活安定のため働きたい。
- ・自営業廃業、多重債務、生活費の貸付を受け、就活したい。
- ・夫による子の虐待、DVに悩む、離婚を決意、転居費用がない。 など

(2) 非正規雇用における「雇用の質」の問題

- ・ 京都府の有効求人倍率は平成22年10月以来0.6倍台で推移しているもののなお厳しい状況にある。非正規雇用が増大し、経済的自立、職業キャリアの形成、セーフティネットの整備等の点で雇用の質は変化している。
- ・ 非正規雇用については、雇用期間の短い者や雇用保険、社会保険未加入者、ワーキング・プアが存在などが指摘されており、安定した雇用機会は減少している。

<京都府の就業構造の推移>

平成19年調査において、雇用者数は平成14年調査と比べて約4万2千人増加した。内訳をみると、正規労働者が約2万2千人減少している一方、非正規雇用労働者が約6万4千人増加している。

【雇用者の内訳】

(単位:人)

	雇用者	正規就労者 (役員を含む。)	非正規就労者						非正規 雇用率	
				パートアルバイト		派遣	契約・嘱託	その他		非正規就労者 役員を除く雇用者
					パート アルバイト比率					
平成19年	1,117,500	699,500	417,400	299,000	26.8% (全国1位)	25,900	68,800	23,700	40.0% (全国2位)	
平成14年	1,075,200	721,100	353,200	267,100	24.8% (全国1位)	12,900	52,700	20,500	35.5% (全国2位)	
⑬—⑭	42,300	△ 21,600	64,200	31,900	1.9%	13,000	16,100	3,200	4.5%	

出典:総務省統計局「就業構造基本調査」(京都府分)

(3) 就労自立に必要な基礎学力、社会人としての技能や専門知識の不足

- ・ 社会や家庭環境の影響等により、本人のモチベーションが高まらないことなどから、就労自立のために必要な基礎学力が習得できていない者も多い。
- ・ 一方、グローバル化、産業構造の変化の中で、企業から求められる技能や知識は高度化、専門化してきている。

【関連の施策】

■ 京都府高等技術専門校における職業能力開発の総合的推進に向けた機能強化

(H22年4月～)

産業界との連携等による地域産業振興支援及び障害者やフリーターなど就職困難者への就労支援など、府内の職業能力開発を総合的に推進するため、ものづくり系科目の重点化、科目再編や京都ジョブパーク等との連携強化を図っている。

<主な科目再編>

ものづくり系科目の重点化

機械加工システム科に1年制新設(京都校)、ものづくり基礎科の新設(福知山校)

障害者訓練を強化するため科目を再編・拡充

総合実務科(京都障害者校、福知山校)等

(4) 社会的なつながりの希薄化と社会的・就労意欲の低下

- ・ 失業や就職の失敗をきっかけとした個人の自信喪失、引きこもりなどが存在するなど、社会的・就労意欲が低下をしてきている。
- ・ その結果として、人との接触を持てなくなる、仕事を始めたとしても、社会生活(集団生活)面での課題を抱える等、人によっては直ちに常勤でのフル稼働が難しい場合もある。

【京都生活・就労一体型支援政策研究会ゲストスピーカーの報告から】

- ・ 保護司としての関わりの中で、1時間だけ働きたいといったように就労意欲が低い者が多いことを実感している。また、就職しても生活がルーズで出社しないという例も多い。
- ・ 学習の習慣がなかったり、自分に合った教え方を受けていなかったりで初歩的な学力が身についていない若者もたくさんいて、それが原因で職場でつまずいたり学校でいじめられたりというようなこともある。

(5) 母子家庭の増加

- ・ 自立に伴う負担が相対的に大きい母子家庭の母親は、厳しい生活、就業環境に置かれている。京都府内での生活保護受給世帯に占める母子世帯の割合は、全国に比べて高率となっている。
- ・ 母子家庭の母親は子育てと生計維持の二重の役割を一人で担っており、子育てや生活の多様な支援とともに、就労支援と安定した収入の確保が求められる。

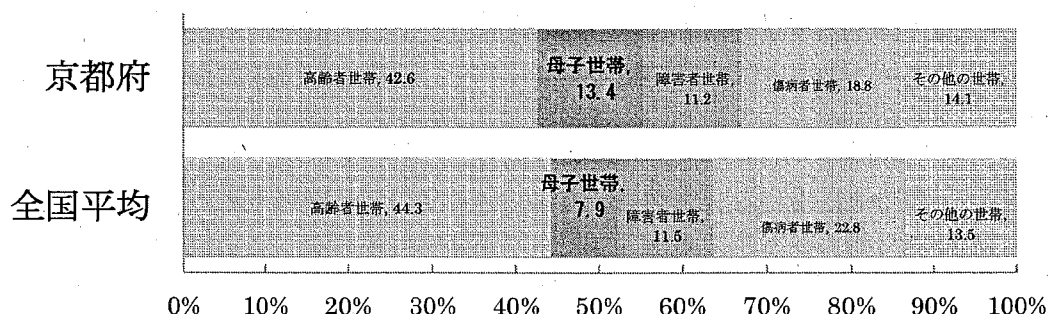
京都府(京都市を除く)の母子世帯の
就労収入の分布状況

収入額	母子世帯
0円	14.3%
100万円未満	24.0%
100～200万円未満	34.2%
200～300万円未満	13.5%
300～400万円未満	6.3%
400～500万円未満	2.7%
500～600万円未満	1.5%
600～700万円未満	0.9%
700～800万円未満	0.6%
800～900万円未満	0.2%
900～1000万円未満	0.1%
1000万円以上	0.1%
無回答	1.6%
計	100.0%

京都府(京都市を除く)の母子世帯の就労状況

就 労	83.40%
自営業	3.30%
常勤	30.70%
派遣社員	3.90%
パート雇用	36.90%
アルバイト等	8.10%
未記入	0.50%
就労していない	15.50%
無回答	1.10%

生活保護受給世帯の世帯類型構成比 (21年度)



(6) 子どもの貧困問題

- ・生活保護受給世帯に育った子どもが成人した後に再び保護を受給するといういわゆる「貧困の連鎖」など、低所得世帯の子どもが低学歴などを背景に安定した職種や就業形態、ひいては収入を得ることが困難になる傾向があるとの指摘がされている。
- ・「貧困の連鎖」を断ち切り、本人の希望する進路を実現するため、就労支援と相まって、子どもの将来の就業機会を拡張するための学習支援、その親への子育て支援が求められる。

○子どもの貧困関連

➤ 高校進学率（22 年度）

【全国平均】一般世帯：98.0%、生活保護世帯：87.5%

【京 都 府】一般世帯：98.5%、生活保護世帯：89.0%

（資料）一般世帯：平成 22 年度学校基本調査、被保護世帯：平成 22 年 4 月 1 日現在保護課調べ

(7) 生活保護制度の機能不全

- ・現行の生活保護制度は、国民の最低生活保障に積極的な役割を果たしてきた。しかし、入りにくく出にくい仕組みとなっていると言われるなど、その機能を十分に果たしていない面があり、また捕捉率が低くて制度にのらない者も多くいるとの意見もある。
- ・生活保護を受給している場合、収入認定の仕組みにより、就労所得があってもこれを知識や技能の習得に振り向ける力が奪われてしまい、就労自立を阻害する恐れもある。
- ・また、自立助長を促進するためには、自動車などの資産保有を容認するなど、柔軟な対応が求められる。

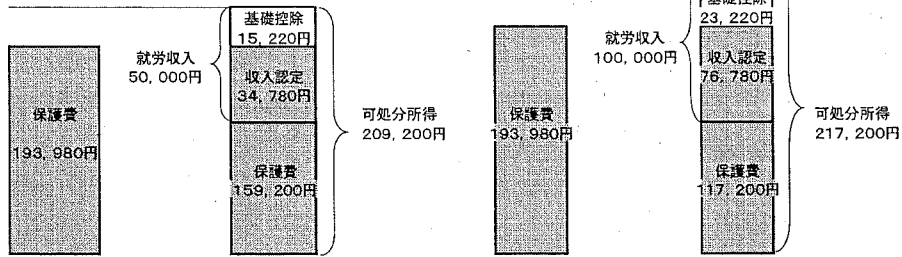
生活保護の収入認定

〈例〉 3人世帯の最低生活費(家賃を除く。1級地1)

父 45歳、母 42歳、子 中学生
生活扶助費 171,730円
児童養育加算等 22,250円
計 193,980円

②就労収入が100,000円の場合

①就労収入が50,000円の場合



就労所得の獲得等により生活保護を受けなくなった場合の主な負担額

例 1

A市 (2-1) 3人世帯 (夫45歳、専業主婦40歳、子15歳)		生活保護を受けなくなった場合	可処分所得 から支払い		免除・軽減等		負担すべき金額 (月額)	
住民税	非課税		住民税	前年度所得に応じて非課税 要件あり ※均等割(通常 年額一括払)を月割		334		
国民年金保険	全額免除		国民年金保険	平成22年度定額保険料 15,100円、免除制度あり		7,560		
国民健康保険	非加入		国民健康保険	軽減基準あり (7割、5割、2割)		18,017		
NHK受信料	全額免除		NHK受信料	地上(1,345円/月) 衛星(2,290円/月) 免除制度あり(全額、半額)		1,300		
介護保険料	介護保険料加算		介護保険料	※国民健康保険に組み込ま れているため無し。		0		
水道代	5,500		水道代	※世帯により異なるため平均値。 負担割合は一般料金の合計か ら一律500円の減免。		6,000		
し尿(みどり料)	480		し尿(みどり料)			750		
医療窓口負担	全額医療扶助		医療窓口負担	高額医療費制度あり		※3割負担		
合計	5,980円		合計			33,961円 +医療費3割負担		

例 2

A市（2-1）3人世帯 （母30歳、子4歳、子2歳）		生活保護を受けなかった場合	可処分所得 から支払い	免除・軽減等	負担すべき金額 （月額）
住民税	非課税		住民税	前年度所得にのびて非課税 要件あり ※均等割（通常 年額一括払）を月割	334
国民年金保険	全額免除		国民年金保険	平成22年度定額保険料 15,100円、免除制度あり	3,780
国民健康保険	非加入		国民健康保険	軽減基準あり （7割、5割、2割）	15,650
NHK受信料	全額免除		NHK受信料	地上（1,345円／月） 衛星（2,290円／月） 免除制度あり（全額、半額）	1,300
保育料	市独自制度で ほぼ負担なし		保育料	4歳児：5,300円 2歳児：3,400円	8,700
水道代	5,500		水道代	※世帯により異なるため平均値。 負担割合は一般料金の合計か ら一律500円の減免。	6,000
し尿（みどり料）	480		し尿（みどり料）		750
医療窓口負担	全額医療扶助		医療窓口負担	母子家庭医療の活用	0
合計	5,980円		合計		36,514円

3 施策立案に当たっての基本的な方向性

(1) 個々人に合った自立の実現と社会的・就労意欲の醸成

- ・ 個々人に合った自立の実現を社会全体が支援することが重要であるという認識の下で、雇用情勢が厳しい中、就労により経済的自立を目指す人への就労支援を関係機関の強力な連携の下で総合的に推進するとともに、職を失い、自信と意欲を無くした者には、社会的な居場所やボランティア、中間的な就労などによる日常生活自立や社会生活自立を達成することも重要な課題として設定する。
- ・ 日常生活自立や社会生活自立への支援に当たっては、本人の更なる社会的・就労意欲が醸成され、経済的な就労自立へのチャレンジを展望できるような支援の仕組みを積極的に整備する。

(2) 課題やその困難の程度の多様性に応じた施策の充実と制度間の連携

- ・ 実際の相談者の置かれた状態や課題、能力は極めて多様である。また、同一の相談者であっても時と場合によって心理状態等が大きく変化する点にも留意しつつ、支援メニューの拡充や制度間、支援機関の繋ぎ、連携を円滑にする必要がある。
- ・ 困難の多様性等を踏まえれば、例えば、外出して人と交わることに抵抗がある者の心理的側面での改善、就労に向けた研修への参加意欲の向上等、数値化、定量化は難しいものの、多様な目標、評価軸、支援メニュー等を考慮する必要がある。

(3) 多様な主体による適切な役割分担に基づく支援の展開

- ・ 個々人に合った自立を目指すために、それぞれの実情にあった数多くの施策メニューが揃うことが求められるが、その実現に向けては、多様な主体との協働を進めることが不可欠である。
- ・ 地域の特色のある資源を活用し、民間企業やNPO法人による施策の提案など、様々な知恵を持ち寄る仕組みや、厳しい雇用情勢の中で、自ら取り組む企業等にメリットとなる仕組みづくりなどが求められる。
- ・ また、京都府と国、京都市をはじめとする府内各市町村の行政機関においては、密接に連携し、既存制度の枠組にとらわれず、京都ならではの生活・就労一体型支援の実現に向けて取り組んでいくことが求められる。

(4) 「予防」の視点での支援

- ・ 様々な問題を抱え、生活困難な状態に陥ってから支援を開始するのではなく、困難に陥る前のできるだけ早期に支援を開始する視点で、支援体制を整備することが重要である。

4 支援すべき対象者

- ① 生活保護受給者のうち、日常生活自立や社会的自立、就労自立への支援が必要な稼働年齢層にある者
- ② 生活保護受給者に準じた又は同程度の生活困窮状態にある者（いわゆるボーダーライン層）にあって、就労自立等への支援が必要な稼働年齢層にある者
- ③ 生活保護受給世帯やボーダーライン層にある世帯の子ども

5 既存の生活・就労支援施策

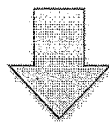
●既存の生活・就労支援施策(主なもの)

支援対象	福祉的施策			就労支援施策	その他の施策
生活保護世帯	生活保護	生活扶助ほか 各種扶助費の支給	ライフ&ジョブ カフェ京都	就労支援プログラムによる支援 ●ハローワークとの連携型支援 ●福祉事務所就労支援員による支援 ●福祉事務所ケースワーカーによる支援 ●福祉事務所キャリアカウンセラー等による支援	NHK受信料免除
		高校修学費 (生業扶助として支給)			国民年金保険料免除
		施設での保護 (救護施設等)			
ボーダーライン層 (ワーキングプア、 離職者等)		住宅手当の支給	京都府パーソナル・サ ポートセン ター		
		生活福祉資金の貸付			
		就学援助制度(義務教育)			
		保育料の減免			
母子		児童扶養手当の支給		マザーズジョブカフェ	
		母子寡婦福祉資金の貸付		母子家庭等自立支援センター (就業相談、求人情報の提供等)	
				高等技能訓練促進給付金等の給付 (能力開発、資格取得促進、生活支援等)	
				特定求職者雇用開発助成金 試行雇用奨励金	
				母子家庭の母等対象の短期職業訓練	
引きこもり ・ホームレス等		緊急一時宿泊事業(旅館等を借り上げて 緊急一時的な宿泊場所を確保)		「職親」(受け入れ協力事業所での体験的就労)	「チーム絆」(地域のNP O、府職員の協働による訪 問活動)
		ホームレス自立支援センター		若者サポートステーション (京都市・綾部市)	
		無料低額宿泊施設(無料又は低額で宿泊 場所や食事を提供する民間の事業)			
若年者		★技能修得資金の給付		京都学生等就職支援プロジェクト (大学生向け)	高校授業料無償化
		★高等学校奨学金の給付		京都府高校生緊急就職支援センター (高校生向け)	
		★母子家庭奨学金の給付		若年者向け短期訓練	
その他 一般的なもの				京都ジョブパーク、ハローワークにおける支援	
				職業訓練(施設内訓練・委託訓練)	
				雇用保険に基づく失業等給付	

★印は、府単費事業

●既存施策の取組の中の課題

- ① 関係諸機関が一丸となって支援を行うための仕組みや意識形成の必要
- ② 支援の目標や評価基準の明確化
- ③ 個人の実情にマッチした支援を行うためのメニュー・地域資源の不足
- ④ 貧困世帯の子どもへの支援の必要



●生活・就労一体型支援をさらに推進するための展開の方向

- ① オール京都体制の構築
- ② 関係機関ネットワークにおける明確な目標・評価基準の設定と共有
- ③ 個々人に応じた自立を支援するためのメニュー充実
- ④ 子どもの貧困問題に対応するための取組の実施・充実

6 京都府が目指す3つの目標

- ① 生活保護を受給する稼働年齢層を中心に、3年間で5,000人を目標として、個々人に応じた自立を実現できるよう支援する。
- ② オール京都体制で総合的なコーディネート機能を有する自立支援のサポート体制を構築する。
- ③ オール京都体制で子どもたちの貧困問題に取り組む。

7 支援施策の展開（例）

オール京都体制で関係機関ネットワークの構築や包括的支援を行い、生活・就労一体型支援を実現する。

【 オール京都体制 】

（1）「プラットフォーム」の構築

「京都式生活・就労一体型支援推進プラットフォーム（仮称）」の創設

〔趣 旨〕：京都独自の生活と就労の一体的支援を推進するため、第一線の福祉事務所、ハローワーク、企業、職業訓練機関などの連携がより強固となるよう、オール京都で新たなプラットフォームを立ち上げる。

〔構 成〕：行政、経済・労働関係団体、福祉関係団体、民間団体 等

〔機 能〕：①ジョブトライや在宅就労支援など、経済的な自立に向けた場の提供
②社会的な居場所や就労体験など、就労への自信回復、意欲向上に向けた場の提供
③貧困支援対策としての、子どもの居場所の提供
④情報の収集・発信、連携ネットワークの構築 など

（巻末資料1参照）

（2）ライフ&ジョブカフェ京都の機能強化

・「ライフ&ジョブカフェ京都」の内外の関係機関がネットワークを構築し、連携を強化することにより、その機能を強化

（3）自立支援コーディネーターによる自立支援強化

・福祉事務所に配置されている生活就労支援員への指導・助言や京都ジョブパーク等との連携を図る自立支援コーディネーターを配置し、被保護世帯等の就労支援を強化

（巻末資料2参照）

（4）生活福祉資金利用者や住宅手当受給者等を就労につなげる新しいシステムの構築

・生活福祉資金貸付利用者や求職者支援制度利用者、住宅手当受給者等に対する就労促進を行う新しいシステムを構築し、ボーダーライン層への支援を強化

(5) 京都式自立支援プログラムの活用促進

- ・ 京都府山城北保健所が実施する、本人の適性を見極めた上で行う「自立支援プログラム」を府内全域で活用し、生活保護受給からの自立定着を促進
(巻末資料3参照)

(6) 「就労意欲喚起等支援事業」をはじめとする自立支援策の推進

- ・ 京都市では「就労意欲喚起等支援事業」をはじめとする自立支援施策を実施しており、取組の更なる充実を図るとともに、関係機関へのノウハウの提供を積極的に実施
(巻末資料4参照)

(7) 総合的なコーディネート機能を有する「自立支援サポート体制」の構築

- ・ 関係機関によるネットワークを通じて、個人の自立支援をサポートする総合的な体制を構築
- ・ 将来的には、生活保護受給者等の就労に向けて、規則正しい生活や社会との関わりを取り戻すことを目的に、様々な中間就労の場の開拓・登録・提供機能等を持つ「自立就労サポートセンター（仮称）」を設置するなど、中間就労から自立就労に至るまでの支援を一体的に実施できる体制を整備

【 就労により経済的な自立ができる方への支援方策 】

(1) 民間企業との連携による「ジョブトライ」の場づくり

- ・ 企業の理解と行政の支援により、一般企業や社会貢献に取り組む企業における実習を通じて、長期的にわたり働ける人づくりや就労による自立に向けた取組を推進

(2) 民間企業等との連携による中間的就労の場づくり

- ・ 行政のほか、民間企業や各種団体、NPOなどが協調・連携し、地域で解決すべき分野などを中心に、就労困難者の就労の受け皿となる「中間就労の場」づくりを推進

(3) ひとり親家庭等在宅就労への支援

- ・ 母子（父子）家庭における育児と就業の両立にむけ、在宅就労業務の開拓、能力の開発、業務のあっせんを行い、在宅での就労自立を支援

【 日常生活と社会生活（集団生活）自立に向けた支援が必要な方への方策 】

（１）農業等の就労体験の場づくり

- ・ 日常生活自立は一定水準にあるが社会生活において段階的な援助を要する就労困難者への支援の場として、農業等に従事する場を提供
- ・ また、京野菜とソーシャルファーム活動等を活用するなど、就労困難者の雇用の場を新しく創出し、新たなビジネスモデルとなる仕組みを社福法人やNPO法人、行政関係者とともに検討

（２）NPO等との連携による就労意欲向上の取組実施

- ・ 就労意欲の向上、就労習慣の維持が必要な未就労者に対し、ボランティア活動や短時間での就労訓練への参加機会を設け、ネットワークでのサービス提供を行うとともに、京都ジョブパークとの連携を図り、就労自立までを一体的に支援

（３）NPO等との連携による「社会的な居場所づくり」とサポートメニューの創設

- ・ 離職（未就労）期間の長期化等により社会的・就労意欲が低下し、日常生活、社会生活に支援が必要な生活困窮者に対し、直接寄り添いながら日常生活・社会生活の自立、意欲の喚起を図る日常生活等自立支援員を配置し、これまでの雇用施策、福祉施策だけでは対応が困難だったケースの自立支援を強化

【 子どもの貧困への支援方策 】

（１）生活保護受給世帯等の子どもの学力向上支援

- ・ 子どもの貧困問題への支援として、生活保護受給世帯等の子どもの学習支援を実施

（２）生活保護受給世帯等の子どもの居場所づくり

- ・ 生活保護受給世帯等の子どもの将来の進路等への悩みをともに考え助言を受けられる環境のひとつとして、子どもらしい日常生活を大切にでき、社会と接する機会ともなる居場所を提供

8 生活・就労一体型支援の構築につながる生活保護制度の見直し等について

生活保護制度に関しては、現在、国においてその見直しが検討されているが、各委員からは生活・就労一体型支援の構築につながるよう、次のような制度見直しに向けた意見が出された。

1 勤労意欲の向上につながる生活保護制度の見直し

生活保護受給者に就労へのインセンティブが働く設計となるよう、次のとおり見直しを行うこと。

(収入控除の見直し)

①生活保護受給者が得た収入に対する控除額をさらに増やす仕組みを導入
(手持金の保有限度額の要件緩和)

②保護開始時における手持金の保有限度額を緩和
(自動車保有の要件緩和)

③自動車について、将来的に保護世帯の自立助長に役立つ場合には、地域の実情に応じて、通勤や障害者の通院等に限定せず、その保有を認定
(大学進学へのサポート)

④生活保護受給者の大学進学を推進するため、世帯内就学を認めるとともに、世帯収入において当該就学に充当する額を収入認定しない取扱いを導入
(保護廃止後における税・保険料減免の継続)

⑤生活保護廃止後一定の期間においても、受給中に引き続き、税や社会保険料が減免される取扱いを導入

2 いわゆるボーダーライン層に対する自立支援の充実策

就労意欲がある方が、失業により生活保護に直結しないよう、いわゆるボーダーライン層に対する生活再建や就労自立を促進するため、生活福祉資金の貸付に加え、生活就労支援員による支援等と併せた給付金制度の創設や、平成23年度までの時限措置である住まいを失った離職者への住宅手当の給付制度の継続実施など、自立支援の仕組みの充実・強化

3 生活・就労支援策の充実

- (1) 生活と就労をワンストップで支援する「ライフ&ジョブカフェ京都」(緊急雇用対策基金事業)においては、離職者等の状況に応じたきめ細かなカウンセリング事業を実施しており、府内各地で行う相談会も含め、今後も継続して事業実施できるよう、国において制度化

- (2) 「パーソナル・サポート・サービス事業」（平成23年度までのモデルプロジェクトは、離職者等への実効ある生活・就労支援策となっていることから、国において制度化

4 離職者等のスキルアップ

- (1) 長期間離職状態にある人の自立を支援するため、民間企業等によるトライアル雇用に対する補助制度の創設など、国において支援策を構築
- (2) 現在、京都府とパーソナルサポートセンターが連携して実施している離職者等に対する技能訓練・研修（緊急雇用対策基金事業）は、求職の幅が広がるなど就労支援の観点から重要であることから、国において制度化

5 国の責任によるナショナルミニマムの確保

ナショナルミニマムである生活保護制度は本来国の責任で実施され、その経費は全額国庫負担すべきであること。また、生活保護費の全額国庫負担の実現までの間、大幅な自治体の負担増加等に対する即効性のある財政措置の実施

6 制度全般に係る見直し

生活・就労一体型支援だけでなく、制度全般に係る見直しを求める意見も出されたため、研究会の生活・就労一体型支援の構築というテーマからは少し離れるが、別途議論すべき重要な参考意見として掲載する。

(1) 生活保護の適正化に向けた制度改正

生活保護世帯が増加する中で、生活保護制度が最後のセーフティネットとして府民から信頼されるためには、不正受給を許さない仕組みある制度運営がより一層求められているため、生活保護の適正化に向けた制度改正についても併せて国へ提案すべきとの意見が出された。なお、生活保護の適正化を巡っては、不正受給などの濫給と同時に、制度を利用可能な人が利用に至っていない漏給についての対策にも取り組まなくてはならず、そのための対策についても国へ提案すべきとの意見も出された。

(2) 集中的かつ強力な就労支援制度の導入

生活保護受給者のうち稼働が可能な方については、期間を設定し、集中的かつ強力に就労自立を促進するよう就労支援の仕組みを構築すべきとの意見が出された。なお、期間を設定した支援の仕組みでは、受給者の実態にそぐわない場合もあるとの指摘や、期間を設定した支援の導入が、生活保護期間の有期化の議論につながる危険があるとの指摘があった。

(3) 一般世帯との均衡を考慮した保護費の見直し

最低賃金が生活保護水準を下回る状況が解消されていない地域がある中で、就労収入が生活保護費を下回ることにより、就労しても生活保護から自立できないケースが少なくないため、国民の不公平感やモラルハザードを招かない社会保障制度等の改革を実施すべきとの意見が出された。なお、この点を巡っては、最低生活保障の理念に照らせれば、保護費を見直すのではなく、最低賃金などの方を見直すのが筋であるとの異論があったほか、そもそも最低賃金について生活保護との比較で論じるべきではないとの意見もあった。

(4) 生活保護制度の周知・アドボカシー機関の設置

6(1)で触れた漏給を巡っては、分かりやすい広報（保護基準の例示など）に加えて、保護の実施機関とは異なる機関を設置し、保護の周知や、アドボカシー業務などを行うなどの必要があるとの意見が出された。

9 引き続き検討する項目

貧困率や生活保護の捕捉率、支援施策の効果測定に関する調査

- ・関係大学の協力の下で、京都府の貧困率や生活保護の捕捉率、支援施策の効果に関する調査を実施

京都式生活・就労一体型支援推進 プラットフォーム（仮称）

構成メンバー

- ◆行政関係 国(労働局)、京都府、市町村
- ◆経済・労働関係 企業、労働組合、関係団体等
- ◆福祉関係 社会福祉協議会、社会福祉法人等
- ◆民間団体 NPO、ボランティア団体等

幅広い関係団体等の参画を呼びかけ

4つの機能

- 1 ジョブトライや在宅就労支援など、経済的な自立に向けた場の提供
- 2 社会的な居場所や就労体験など、就労への自信回復、意欲向上に向けた場の提供
- 3 貧困支援対策としての、子どもの居場所の提供
- 4 情報の収集・発信、連携ネットワークの構築 など

開設目途

平成23年9月

◎平成23年6月13日開催の第7回京都雇用創出活力会議（京都府、京都市、京都労働局、連合京都、京都経営者協会の5者で構成）において、この内容にて進めていくことを確認済。

「自立支援コーディネーター」について

事業内容

各福祉事務所に配置されている就労支援員は、被保護者の求職相談に応じ、求職情報の提供、ハローワークでの求職活動を行っているが、就労まで結びつけるのが困難である。

就労支援員への指導・助言や京都ジョブパーク北部サテライトとの連携を図るため、自立支援コーディネーターを配置し、生活保護受給者の就労の就労支援を強化する。

【業務内容】

京都ジョブパーク北部サテライトがある中丹管内 3 市を対象にモデル事業として次の内容を実施し、課題を検証

- ・就労支援員等と連携した総合的な就労コーディネート
- ・生活保護受給者向けセミナー、訓練等を就労支援員に紹介
- ・就労支援員、ケースワーカー等とのケース会議の実施
- ・NPO、関係機関とのネットワークづくり など

山城北保健所自立支援プログラムの取組

京都府山城北保健所においては、生活保護世帯の自立支援プログラムの策定と実施に当たって、世帯それぞれの自立する意欲を喚起することを基本においた活動を展開している。（就労支援活動に関する考え方及び活動の特徴とケース事例は次のとおり）

1 就労支援の基本的考え方

- (1) 貧困から脱却し、より豊かな生活を送れるよう、条件の許す受給者にはより高い水準での就労ができるよう支援する。
- (2) 「とにかくパートでもいいから」といった目先のことにとらわれず、就労者それぞれに応じた長期目標を設定し、段階に応じた援助を粘り強く行う。
- (3) 生活保護受給期間を「次の生活を作り出す準備期間」として位置づけ、必要な技能や資格の習得を積極的に進めることで、より安定した職を確保できるよう支援

2 就労支援活動の特徴

- (1) 保護世帯の「5年先、10年先の生活を見据えた就労支援」
具体的な就労支援に入る前に、受給者に「夢と希望」を語ってもらう
→ 5年先、10年先の生活をイメージし、夢や希望を実現するプロセスを話し合う。
→ 「今、何を頑張るか」が明確化
→ チャレンジする意欲が喚起
- (2) 小規模事務所の特色を活かした就労支援
- (3) 日常生活自立・社会生活自立の支援と一体的に取り組む就労支援
- (4) 受給者の頑張る姿や成功例を福祉事務所が毎月発行するおたよりに掲載し、他の受給者の意欲喚起
- (5) 職業訓練説明会や就労支援セミナーの開催と技能修得費の活用

◆ 就労支援 事例 ◆

支援内容	母子世帯の母親に対する就労支援
家族構成	Sさん（30代）・母子二人世帯
特徴	技能修得費を活用し、職業訓練から就労自立に至った事例

【支援目標】

Sさんは、就労先の会社が廃業となり失業したが、雇用保険もなくたちまち生活に困り、活保護を申請。Sさんには保護歴があり、前は就労開始で廃止となったが、不安定な雇用件であったため失業後すぐに再申請となっていた。今回、就労支援を開始するにあたり正社員として働ける職場の確保を目標とした。

【就労支援の経過】

就労支援開始後、家庭訪問、役場面接を重ね動機付けを図った。職業訓練・技能修得説明を開いた際、雇用・能力開発機構・ポリテク都（介護サービス科）の入所をめざすことになった。ポリテク京都の選考に通り、6か月間訓練期間中も、電話、家庭訪問、役場面接により励ました。訓練終了後すぐにディサービス正職員として就職し、翌月に保護廃止となった。

【ケースワーカーのコメント】

Sさんが就労自立に結びついた最大の要因は、Sさん自身が「夢と希望」を持ち、「5年先、10年の生活」を考えることができたからである。「老人介護の仕事に就いて、安定した生活基盤を確保するという目標を実現するために、「ポリテク京都の6ヶ月訓練を受けて、ヘルパー1級資格を取ることが明確になり、Sさんの努力と変化が始まった。

なかなか自信がもてず、表情も固かったSさんだったが、パソコン講習の受講、入所試験の勉強意欲を持って取り組むことができた。そして、6ヶ月の職業訓練の中で生き生きとした表情に変わってきた。様々な経験がSさんを成長させてくれたのだと思う。

【支援員のコメント】

Sさんが今まで経験した職種からは、何を選択すれば将来へ希望が持てるか、考えつかなかった就労支援面接時、介護職の職種選択が可能と判断し、職種の紹介と将来性、職に就くまでの進め方説明、挑戦することになった。ポリテク京都への入所日時が決まり、それまでに準備することを順進めて行く。当初は、自信のなさが窺えたが、ひとつひとつクリアしていくうち、合格したいとい意欲が現れ、入所面接も仕事をしたいという意欲を前面に出すことができ無事合格。準備期間並び6ヶ月間の訓練というハードルを乗り越え卒業。卒業前に正社員として就職も決まった。約1年の月を費やしたが、資格取得から職に就くという目標を成し遂げたことが自信となり自立につながったと思える。

自信を持って職場に向かう毎日！娘が一番応援してくれています！

Sさん（30代）・母子家庭）からの投稿です。
Sさんは、当所の「就労支援」を受け、6ヶ月の職業訓練を経て、介護老人保健施設に正社員として採用されました。5月からは保護から自立してがんばっています。

昨年10月から今年3月までの6ヶ月間、京都職業能力開発促進センター（ポリテクセンター京都）の介護サービス科に通い、無事訪問介護員（ヘルパー）1級の資格を取得する事ができました。もともと介護職に興味や関心がありましたが、実際に介護サービス科で得たものは、資格だけではありませんでした。

一般常識から礼儀作法、介護知識に介護技術、そしてパソコンの操作方法から医療知識、高齢者、障害者の心理等、数え切れないものを得ることができ、なおかつ自分に対して自信ができました。

人間は年を重ねるたびに新しいことを始める気力がなくなっていくように思います。就職についても、自分の手が届く範囲で考えようになりがちですが、今の世の中は、荷につけ資格がものをいいます。ポリテクセンターには介護サービス科の他にもいろいろな学科があります。通う人達の年齢も様々で、下は20歳台から上は50歳台まで、昼の部も夜の部もあり、本当に働くについて考えられる最適な場であると思いました。私を含む介護サービス科で学習した仲間たちは、この4月から介護に携わる様々な職場に就職しました。

高齢者の方との関わりが好きな人は高齢者施設に、調理に興味がある人は施設の調理場に、子供の好きな人は知的障害児施設や病院の乳幼児ディサービスに、主婦の人は時間の関係上訪問介護員として働いています。そして、管理職を自指したり将来独立を考えている人は施設の相談員として就職しました。書ききれないほど多彩な職場があります。

働く人々にとって大切なのは、就労資金だけでなく自分がいかにやりがい、生きがいを持って就労できる職場に出会うかと教えてくれたのはポリテクセンターでした。驚くほどの知識量、仲間達との絆、大勢の前でのプレゼンテーションが出来る自分、沢山の方々とのふれあい、すべてポリテクで頂きました。今笑顔で毎日、自信を持って職場に向かう私を一番応援してくれているのは、今までよそ見ばかりしていた娘です。

私は、ポリテクセンターを、お金では決して買うことのできないものを得られた場所だと改めて感じています。



ポリテクセンター京都
(長岡京市)

【巻末資料4】

就労意欲喚起等支援事業について

1 事業内容

現在、就労に至っていない被保護者の中には、繰り返し求職活動を行っているものの採用されない、採用されても就労が継続しない、更には就労意欲そのものが減退してしまっているなど、就労に向けた課題を抱えている方もいる。

また、不況による厳しい雇用情勢が続く中、依然として失業等を理由とした保護申請が多い状況にあり、被保護者の就職も厳しい状況が続いている。

こうした中、京都市では、平成22年度から「就労意欲喚起等支援事業」として就労支援の対象を、就労に向けた課題をより多く抱えている方にも広げ、就労意欲を喚起するカウンセリングを行うとともに（※1）、対象者の能力や希望に応じた求人開拓に取り組む（※2）など、被保護者の状況に応じたより一層のきめ細かな就労支援を実施している。

※1 キャリアカウンセリング業務

専門的な知識と技能を有する民間キャリアカウンセラーが個別カウンセリングにより就労意欲を喚起するとともに、就職活動をサポートする。

※2 求人開拓業務

就労意欲を喚起した後、労働市場等に関する専門的な知識を有する求人開拓員が対象者の能力や希望に応じた求人の開拓を行う。

2 事業の効果・実績

○ 就労意欲の喚起から就労に至るまでのきめ細かな支援を実施する中で、就労に至る者だけでなく、意欲が喚起された結果、自ら積極的に求職活動を開始する者や職業訓練事業に参加する者等の実績も挙がっている。

○ 専門的な知識、技術やノウハウを有する民間企業に業務を委託することにより、支援対象者の客観的な実績・能力や採用する側からの視点を踏まえた支援や職業紹介事業の資格を活かした求人開拓、求人紹介が可能となり、効果的な支援が実施されている。

○ キャリアカウンセラーによる支援の手法等については、福祉事務所のケースワーカーにとっても就労支援の取組において手本とすることができる。

支援対象者数	就労開始に至った者	基金訓練に至った者
394人	100人	46人

（平成22年8月～平成23年3月の実績）

就労意欲喚起等支援事業の事例集

ケース1

Aさんは、就労経験がほとんどなかったが、キャリアカウンセラーが求職活動方法についてイメージを持たせるとともに、求人開拓員と連携し、ハローワークへの同行支援を行い、具体的な求職活動方法を教示したことにより、求職活動を開始した。

ケース2

Bさんは、キャリアカウンセラーとの面談の中で、未経験の職種は不安に感じると訴えていたことから、求人開拓員が同行し、職場見学を行い、不安を解消させた。

ケース3

Cさんは、求人の年齢制限によって面接を受けることを断念せざるを得なかったが、求人開拓員が求人先と交渉し、募集年齢の上限を引き上げてもらったことによって、面接を受けることができた。

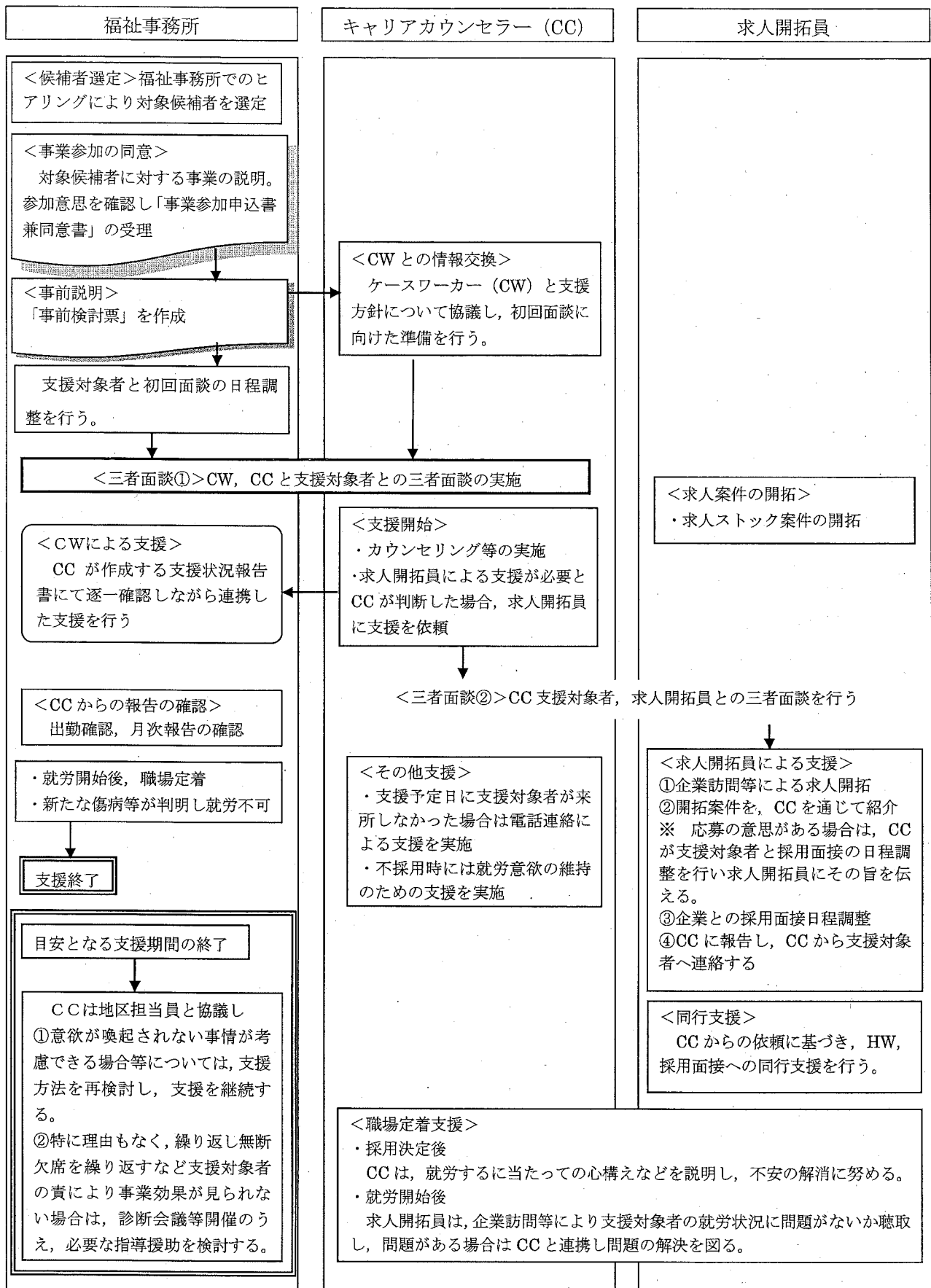
ケース4

Dさんは、求人開拓員が紹介した事務職の求人では不採用だったが、求人開拓員が交渉したことにより、別の職種での採用が決定した。

ケース5

Eさんは、タイ国籍であり日本語が不自由であったことから、求人開拓員がタイ料理店やタイ式マッサージ店等の求人広告を出していない店にも電話等により求人の開拓を行った。

就労意欲喚起等支援事業の流れ（カウンセラーと求人開拓員）



【巻末資料5】

生活・就労一体型支援の展開イメージ

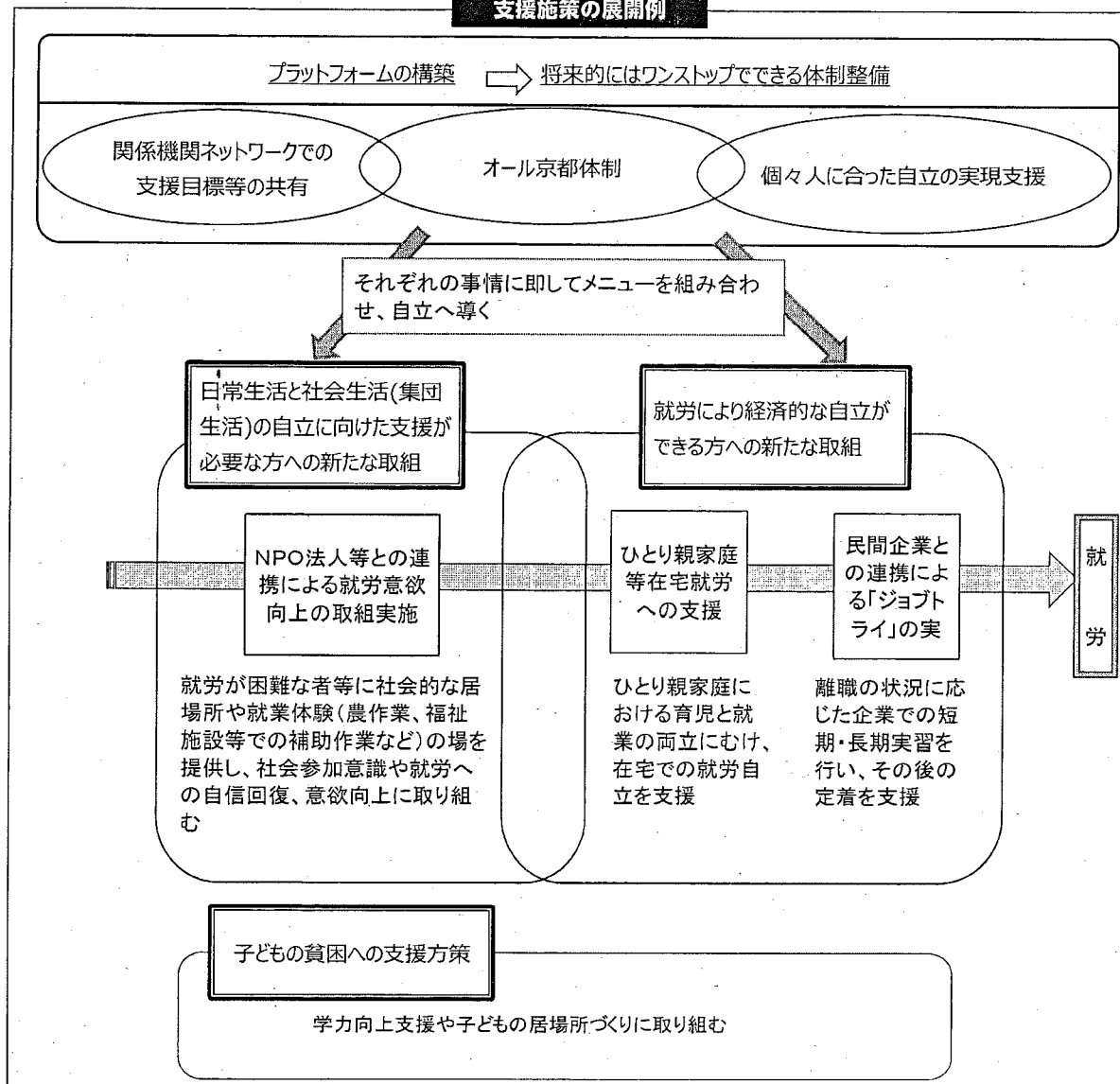
現状と課題

- 生活・就労に課題を抱える者の増大、課題の多様化・複雑化
- 非正規雇用における「雇用の質」の問題
- 就労自立に必要な基礎学力等の不足
- 社会的な繋がり希薄化、就労意欲等の低下
- 母子家庭の増加
- 子どもの貧困問題
- 生活保護制度の課題



- 生活保護受給者に対して、就労へのインセンティブが働く設計が必要
- 生活保護受給世帯の稼働年齢層の個々人に応じた自立に向けたメニューの充実が必要
- いわゆるボーダーライン層にも、個々人に応じた相談対応や就労支援強化が必要

支援施策の展開例



目標

- ① 生活保護を受給する稼働年齢層を中心に、3年間で5,000人を目標として、個々人に応じた自立を実現できるよう支援する。
- ② オール京都体制で総合的なコーディネート機能を有する自立支援のサポート体制を構築する。
- ③ オール京都体制で子どもの貧困問題に取り組む。