

研究ノート

障害者に対する生活困窮者支援の現状と 就労支援の課題

川 崎 孝 明

1 はじめに—本研究の背景と目的

2015（平成26）年4月に施行された生活困窮者自立支援制度は3年目を迎え、徐々に全国での制度実態が明らかになってきており、それに関連する論稿も見受けられるようになった⁽¹⁾。2016（平成27）年10月には厚生労働省で「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」が立ち上がり、2017（平成29）年3月までに計7回の検討会を経て、「生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理」を発表した。そこでは、①生活困窮の深刻化を予防、②すべての相談を断らないことを基本とする、③地域コミュニティを育成し、公的サービスと協働して助け合う仕組みを構築する、④家計・就労の全国的な充実、⑤「住まう」ための支援、⑥子どもへの総合支援と世帯支援の強化、⑦高齢の生活困窮者に対する支援体系を整備、⑧自治体の役割の明確化、の8つの視点が示され、制度実態および今後の課題が整理された⁽²⁾。これらの論点整理を踏まえ、2017（平成29）年5月から社会保障審議会・生活困窮者自立支援及び生活保護部会が開催されており、現在は2018（平成30）年の法改正に向けた具体的な議論が行われている⁽³⁾。

この制度では「現に経済的に困窮している」者を対象としているが（生活困窮者自立支援法2条）、生活困窮に陥る背景や要因には失業などの就労に関する課題のほか、障害・疾病、DV・虐待を受けた経験、介護や保育などが含まれることから、複合的な課題を抱える当事者の尊厳ある自立に向けた支援が求められることになる。そのなかには当然、障害者あるいは障害が疑われる者も想定され、障害保健福祉施策との連携が重要になってくる。この

点について、国の基本的な考え方は、「…障害保健福祉施策の対象となる者は、障害保健福祉施策を利活用し、…経済的に困窮する者については、新制度を利用することにより、本人の自立に向けた支援を行うことが基本である」⁽⁴⁾とされ、福祉サービスを利用している障害者が経済的な困窮状態になった場合に本制度を利用することが想定されている。

しかしながら、3年目を迎えたこの制度に関して、障害者や障害が疑われる相談件数に関する全国統計をはじめ、相談事例への対応方法について必ずしもこれまで明らかにされていないと思われる。先述した国の通知においても、「具体的な連携に当たっては、地域の実情に応じた創意工夫することが必要」と示されているのみで、実際に現場でどのような連携がなされ、支援が展開されているのか、障害者の相談事例に着目した分析は皆無である。制度につながる障害者⁽⁵⁾の特性を把握し、それに対応する支援方法と体制づくりについて明らかにすることは、障害者の所得保障を考えるうえで意義があると考えられる。

今回の研究では、制度開始から3年目を迎えた生活困窮者自立支援制度において、自治体が対応する障害者の相談事例にどのような特徴があるのかを明らかにするとともに、支援に関する概況を整理することに留めたい。

2 研究方法

(1) 研究対象

本研究では熊本県A市を研究対象とする。A市は人口約7万人（2017年9月末現在）規模の自治体で、生活困窮者自立支援制度では、必須事業（自立相談支援事業、住居確保給付金）を自治体直営で行い、任意事業（一時生活支援事業、就労準備支援事業、家計相談支援事業、学習支援事業）を社会福祉法人や社会福祉協議会等に委託している。そのほか、弁護士・司法書士による無料法律相談（毎月1回）や臨床心理士相談（毎月1回）をはじめ、庁内連携ネットワーク委員会を組織し、定期的な会議（2か月に1回）を開催するなど、職員の住民対応スキルの向上と関係各課の情報共有を図ってい

る。

研究対象のA市には自治体として次の特徴がある。第1に、必須事業である自立相談支援事業を自治体直営で実施している熊本県内で数少ない自治体のひとつであること（自治体直営は熊本県内で4自治体のみ）、第2に毎月実施する支援調整会議のメンバーに、学識経験者、弁護士、司法書士、臨床心理士等の専門職が常時入っており⁽⁶⁾、多職種による組織体制が整備されていること（表1参照）、第3に庁内連携ネットワーク組織が制度開始前から設立され稼働していたこと、第4に消費生活センターと福祉課が同じ組織体制になっており、消費者相談から福祉問題を発見する仕組みがとられていることである。以上の特徴を有するA市の取り組みを具体的に検証することで、本制度につながってくる障害者の実態を明らかにし、その対応について参考になると考えた。

表1 熊本県A市生活困窮者自立支援調整会議の概要

熊本県A市生活困窮者自立支援調整会議 構成メンバー	学識経験者、弁護士、司法書士、臨床心理士、ハローワーク、社会福祉協議会、地域包括支援センター、就労準備支援事業所、一時生活支援事業所、家計相談支援事業所、学習支援事業所、A市職員（自立相談支援事業窓口）、市消費生活支援センター 以上20名
開催頻度、時間、ケース数	毎月1回、2時間、主に8ケース前後

出典：A市支援調整会議資料より筆者作成

観察対象地域については、生活支援という極めて個人的な事例を扱うため、個人情報及び人権侵害の観点から自治体名は明らかにしないこととした。またA市には書面および口頭にて本研究の趣旨を説明したうえで、本研究以外の目的では調査結果を使用しないことを伝え、書面において調査研究に関する同意書を得た。

（2）観察方法および期間

観察方法として、毎月実施される支援調整会議を参与観察し、2015（平

成27)年6月から2017(平成29)年8月までの間、会議で検討した143事例のなかから障害者に関わる12事例を抽出した。分析をするにあたって、12名の属性ならびに社会保障給付、健康状態、相談内容、地域とのつながり等に着目することにした。

3 制度につながる障害者の特徴—属性および生活環境、相談概要

制度につながってくる障害者とはどのような特徴を有するのか、またいかなる背景を抱えているのか、ここでは12名の障害者の特徴をみていきたい(表2参照)。

(1) 性別および年齢

性別について、男性5名、女性7名で男女比はほぼ変わらなかった。年齢に関して、10代1名、30代1名、40代2名、50代6名、60代2名で、12名中8名が50代以上であった。最年少の10代(Iさん・女性)は18歳で高校を卒業したばかりであった。

(2) 婚姻関係

婚姻について、夫婦である2名(C・Dさん)と婚姻1名を除き、離別が6名と半数を占めており、未婚者は3名であった。未婚者3名の内訳は、50代の男性、女性が各1名、10代女性が1名となっており、12名中9名は婚姻歴があることが明らかになった。

(3) 就労状況

就労状況に関しては、就労しているのは3名で、無職が6名、休職中が3名であった。就労中である3名の就労先は、就労継続支援A型事業所での就労が2名、清掃業1名であった。無職6名のうち、これまで就労経験がない1名を除き、6名は過去に就労した経験があった。その6名のなかには仕事が続かず、職場を転々としているものが5名と多かつた。休職

表2 ケース概要一覧

年齢	性別	婚姻	就労 状況	住まい	障がい の種類	月収	年金受給 の有無	医療 保険	健康状態	主な相談 内容	相談経路	地域との 関わり	支援効果
A 60代	男性	離別	無職	借家	身体2級	年金3万	老齢年金	国保	持病あり	住居探し、 生活苦	民生委員 同行	民生委員 あり	生活保護受給
B 50代	男性	未婚	休職中	借家	知的B1	12万	なし	国保	よくない	住居探し、 就労	本人	なし	生活保護受給
C 50代	男性	既婚	就労中	持家	精神2級	11万5千	障害年金	国保	通院中	家族の暴力、 債務、就労等	相談支援 事業所	なし	債務整理
D 50代	女性	既婚	無職	持家	精神3級	年金4.5万	障害年金	国保	通院中	家族の暴力、 債務、就労等	相談支援 事業所	なし	債務整理
E 60代	男性	離別	無職	持家	身体4級	年金2万5千	老齢年金	国保	通院中	国保税等の 滞納、就労	生保係	なし	就労先確保
F 40代	女性	離別	休職中	借家	身体1級	10数万円	なし	社保	通院中	債務、就労	社協	なし	就労先確保
G 30代	女性	離別	無職	借家	知的B1	年金8万	障害年金	国保	持病あり	債務、住居、 就労	来所	なし	支援継続中
H 50代	女性	未婚	就労中	持家	知的B1	5万	申請中	国保	問題なし	家計、就労	警察	なし	家計相談支援
I 10代	女性	未婚	無職	借家	知的B2	なし	なし	国保	問題なし	就労定着、 家計、DV	子育て 支援課	なし	転居により支 援終了
J 50代	男性	離別	休職中	持家	身体1級	年金4.5万	障害年金	国保	持病あり	障害、家計	病院の MSW	なし	家計相談支援
K 50代	女性	既婚	無職	持家	アルコール 中毒	なし	なし	国保	持病あり	就労	生活保護 課	なし	医療機関との 連携
L 40代	女性	離別	就労中	持家	精神障 害疑い	12万	なし	社保	よくない	就労	消費生活 センター	なし	支援継続中

出典：A市生活困窮者自立支援調整会議資料から本人作成

中の3名は、病気・けがを理由とするものであった。

（４）住まい状況

くらしの基盤である住まいについて、持ち家が6名、借家（会社の寮1名含む）6名となっており、持ち家6名の築年数はすべて20年以上経っていた。借家住まいのなかには、当事者を含む4世帯10人が2DKの間取りに居住している事例（Gさん、30代・女性）が含まれていた。

（５）障害の程度

障害の程度について、身体障害者1級を有するものが3名、2級1名、4級1名となっており、療育手帳B1が3名、B2が1名であった。加えて、2名が精神障害者2級と3級をそれぞれ有しており、ほか2名が障害を疑われる事例であった。

（６）収入および社会保障給付

休職中の3名を除いた9名のうち、障害年金の受給者は4名、老齢基礎年金の受給者が2名、障害年金の申請中が1名となっており、残りの5名は年金を受給していなかった。月収をみると、収入なし2名、5万円以内が4名、5万円以上10万円以内が2名、10万円以上15万円以内が4名であった。12名中8名の月収は、10万円以内であった。具体的には、老齢基礎年金が毎月3万円程度（60代、Aさん・男性）や毎月2.5万円（60代、Eさん・男性）程度のほか、障害年金が4.5万円程度（50代、Dさん・女性）と低年金で生活せざるをえない実態が明らかになった。

また医療保険の加入状況では、市町村国民健康保険（市町村国保）が10名となっており、就労中の2名は会社の健康保険に加入していた。市町村国保10名のうち6名は国民健康保険税の滞納があった。

（７）健康状態

健康状態では、12名中10名が健康悪化を訴えていることが明らかになった。パーキンソンを患っている要介護状態の60代男性（Aさん）のほか、心臓疾患で現在も通院中である60代男性（Eさん）、心筋梗塞によるペースメーカーが10年経ちながら白内障、軽い歩行障害をもつ50代男性（Jさん）、アルコール中毒で入退院を繰り返す50代女性（Kさん）など、複数の疾病を抱えていることも少なくなかった。

（８）相談内容（重複回答あり）

対象とする12名の相談内容でもっとも多かったのが「就労」（10名）であった。そのほかでは「税滞納、債務など」の経済的問題（8名）が続き、「家計のやりくりができない」（5名）、「住まいの確保」（3名）、「家族からの暴力」（3名）、「アルコール依存」（1名）「（本人の理解力では）制度理解が乏しい」（1名）といった、日常での生活技術に関する相談が含まれていたことも特徴的であった。

（９）相談経路

相談者の特徴として、自ら窓口へ出向くことは少数で（2名）、大半は関係機関からつながってきたケースであった。具体的にみると、「消費生活センター」、「生活保護係」、「子育て支援課」といった庁内からつながったケース（4名）をはじめ、「民生委員」や「相談支援事業所」、「社会福祉協議会」、「警察署」、「医療機関」（各1名）といった地域の社会資源から自立相談支援事業に結びついたケースがあった。

（10）地域との関わり

12名中11名は普段、自分が住む地域との関わりはなかった。Aさん（60代・男性）は相談窓口民生委員が同行し、これまでの生活状況や現在の相談内容について説明場面に同席した。

4 障害者の生活問題と雇用をめぐる支援のあり方

制度につながってくる障害者の特徴を踏まえ、ここでは障害者に対する具体的な支援方法について、就労支援の観点から整理をしていきたい。

(1) 半失業状態と健康状態の関係性

対象12名の職歴に着目すると、現在就労中は3名のみであるが、3名のうち2名は就労支援事業所であり、もう1名（Lさん・40代女性）は市内2か所で兼業という形で就労していた。その理由は、1か所での収入では生活に不安を感じており、さらにもう1か所で就労している状況であった。このダブルワークをしているLさんは精神障害の疑いがあり、健康面でも持病があるため今後の就労が安定して継続できるか不安視されている。

また無職の人たちについては、これまで就労経験がある人が大半であるにもかかわらず、1つの職場に長く勤務してきた人は皆無で、多くの人たちは自分の疾病や障害ゆえのコミュニケーション力の問題などが要因となり、就労定着ができない実態を把握できた。職場を転々と変えざるをえない実態は不安定就労を繰り返すことになり、収入が不安定だと年金保険料や医療保険料の未払いあるいは滞納につながり、いっそう生活不安が増すことになってしまう。

さらに今回の調査結果では、健康状態が悪い人のなかには国保税を滞納しているため、医療機関への受診を控える人たちが一定数存在した。半失業状態によって心身の機能低下を招き、健康状態の悪化へと連続的に変化していくことは、これまでの研究⁽⁷⁾において明らかにされている。今回の調査でも、不安定な雇用条件とそれを取り巻く労働問題に付随する形で健康状態が密接に関係していることが明らかになったといえる。

(2) 就労支援をめぐる制度間の連携

今回取り上げた12事例をみると、本人の就労状況をめぐるタイプを以下のように整理できる。

【タイプ1：現就労中⇒次の就労先を模索（Bさん、Cさん、Fさん、Hさん、Lさん）】

このタイプは、病気・けがでの休業を含む、すでに就労しているにもかかわらず、次の就労先を希望していた。Bさん（50代・男性）の場合、仕事にけがを負い、治療中のため就労継続が困難な状況で相談にいたった事例である。本人はけがが回復しても以前のような重労働はできないと判断し、次の就労先を模索していた。この事例では、現在は会社の寮のため、転職の場合には新たな住まいの確保が生じるため、本人の意向に沿い、まずは住まいの確保を優先し、一時生活支援事業の活用と障がい福祉サービス、生活保護の申請を検討した。

また障害者の事業所に就労しているCさん（50代・男性）は、月収と障害年金をあわせて毎月17、8万円の所得があるにもかかわらず、次の就労先を探していた事例である。その理由には、一定の収入を自分で管理することができず、債務や税滞納が膨らみ、いま以上の収入確保を希望していたことが挙げられる。

以上のようにこのタイプは、就労していても本人の病気・けがによって現在の職場での継続的な就労が困難であるために、本制度や生活保護制度で対応した人や、一定の収入がありながら本人の金銭管理能力によって、税や債務問題を抱えていたために家計相談支援事業を活用した場合があった。

【タイプ2：無職⇒就労先を模索（Dさん、Eさん、Gさん、Iさん、Kさん）】

現在無職から就労先を探しているこのタイプでは、これまで就労経験がない1名を除き、大半の人たちは就労経験があった。以前の就労先をみると、障害者雇用として採用されている人は少なく、一般の会社での就労だったことが明らかになっている。同じ会社に長期間勤務をしたにもかかわらず、現在は職を転々としていたのがEさん（60代・男性）であった。食品業界で40年間就労し、その後パート勤務を転々としていたが、心筋梗塞での入院や副業での債務を抱え、相談窓口につながった事例である。この事例は、毎月約

2万5千円の老齢基礎年金以外に就労先での日払い収入があるのみで、安定的な就労先の確保を本人が希望されていた。本来、このEさんの所得保障として40年間勤務していた会社からの厚生年金が想定されるが、非正規雇用であったこと、家族とは離別状態のため周囲の支援が困難といった状況であった。

このタイプでは、現在は無職でありながらもこれまで就労を繰り返しながら安定的就労に至らず生活困窮状態となり、相談窓口につながった事例といえる。

就労を希望する10名のうち、A市で生活保護受給者等就労自立促進事業を活用したのが6名であった。この生活保護受給者等就労自立促進事業は、「生活保護受給者を含め生活困窮者を広く対象として、ハローワークと地方自治体の協定等による連携を基盤としたチーム支援方式により、支援対象者の就労による自立を促進」⁽⁸⁾するものとされ、全国における本事業での就職率は64.6%となっている⁽⁹⁾。一方で、就労準備支援事業を活用したものは12名中1名もいなかった。これは生活困窮者自立支援法施行規則4条1項に定める資産収入要件といった制度上の利用障壁があると考えられることから、A市では生活保護受給者等就労自立促進事業での対応に重きを置いたと推測される。

（3）障害が疑われる場面での就労支援のあり方

今回の12事例では、障害が疑われる2事例が含まれていた。アルコール依存で苦しむKさん（50代、女性）は、過去に飲酒運転で免許取り消しになり、自傷行為（リストカット）を繰り返していた。夫によるKさんへの高圧的な態度によって、夫に敏感になっているKさんがA市から夫への接触を断固拒否した事例である。また保護入院の経験があり、その時の入院費はKさん自身で支払うよう夫から直言されたことで就労を希望していた。この事例では本人が強く就労を希望したが、A市としては治療優先という見解を

示すも、本人が就労にこだわった経緯があった。

もう1つの事例は、消費生活センター（以下、センター）からの相談経路である。以前、生活保護を受給していた際、センターで紹介した司法書士とともに自己破産手続を進めるなかでLさん（40代・女性）の障害をセンター職員が疑い、担当ワーカーが本人に対して医療機関への検診を促すなど行うなかで自己破産免責が許可された。当初、A市での扶養手続きの説明が分からず、長男を扶養に入れていなかったことも明らかになり、Lさん自身の話が散見する傾向があった。現在はダブルワークをしているが、さらに給与面のよい職場を探したいとのことで、本制度につながった事例である。

これら2つの事例に共通することは、周囲から障がい疑われているにもかかわらず、本人に障害に対する自認がなく、就労意欲が高いことである。Kさんの場合は、アルコール依存による飲酒運転によって職場を辞めている事実があり、Lさんの場合にはA市職員による制度説明を十分理解することができず、子どもの扶養手続きを放置していた事実からも、本人の希望と現実の隔たりがあったと考えられる。このように、障害を疑いがみられる場合では本人の自尊を傷つけることなく、就労を介入の入口として位置づけ、さまざまな関係機関と役割分担をしながら、本人の理解力に応じた説明の工夫（言葉選び、話す順序など）と、家族でのキーパーソン不在にかわる新たな支援者側の選定が求められてくることになるだろう。

5 おわりに—生活基盤としての就労支援に向けて

本稿では、生活困窮者自立支援制度につながる障害者の相談事例の特徴を明らかにしたうえで、支援の現況について整理を行った。本制度上で対応する障害者は、半失業状態で職を転々としている人が多く、それに比例して持病や通院歴があるなど健康状態に不安を抱えていた。本人の雇用・労働を中心としたくらしの基盤が軟弱ゆえに就労を希望するも、本制度では就労準備支援事業より直接ハローワークでの求人紹介が可能な生活保護受給者等就労自立促進事業を活用する人が少なくなかった。経済的困窮の背景に本人を取

り巻くさまざまな要因が含まれることは、本制度が開始される際にも指摘されている。A市ではあくまで本人の希望である就労を介入の糸口に、本人の自認の問題や家族調整、家計管理能力、地域とのつながりなど、包括的な支援体制を構築するための工夫がなされていた。

近年、雇用を取り巻く障害者の法制度は改正が進み、2016（平成28）年の障害者雇用促進法の改正によって、雇用における差別禁止・合理的配慮提供義務が課され、2018（平成30）年には精神障害者の雇用義務化が控えている⁽¹⁰⁾。加えて、厚生労働省は2017（平成29）年5月に、一定割合の障害者を雇用することを事業主に義務づけた障害者の法定雇用率を段階的に引き上げると発表した。このように障害者を取り巻く雇用環境は大きく変化するなかで、最近では障害者の就労支援事業所閉鎖が相次いでいるとの指摘もある⁽¹¹⁾。

今回の調査結果では、障害者の就労支援事業所を利用する人は2名と少なく、一般的な会社へ就職している人も1名であった。就労を希望する人たちは障害者就労支援事業所ではなく、ハローワークでの求人紹介を希望する背景には、早急に所得保障を求める本人たちの切実な声が見え隠れする。今後、生活困窮者自立支援法の法改正を控え、制度につながる障害者問題は決して特別な問題ではなく、社会的な課題として認識していく必要があるだろう。

最後に、本研究は事例数が少なく、一般的な普遍性をもたせるには今後さらなる事例の蓄積と分析が必要であり、支援体制づくりについて検討できていない。この点は今後の課題として取り組んでいきたいと考えている。

謝辞 本研究にご協力いただいたA市関係者のみなさまに深謝申し上げます。

本研究は、科学研究費・基盤研究C（課題番号16K00774、研究代表者：川崎孝明）の研究成果の一部である。

注)

- (1) 拙稿「地方自治体における生活困窮者自立支援制度の実施状況と今後の課題～自立相談支援事業の直営・委託方式に関する事例観察より～」『社会関係研究』第21巻第2号（2016年）79頁以下、垣田裕介「社会政策における生活困窮者支援と地方自治体」『社会政策』第7巻第3号（2016年）41頁以下、櫻井純理「地方自治体による生活困窮者自立支援制度の実施における課題—大阪府枚方市の事例に基づいて—」『立命館産業社会論集』第52巻第3号（2016年）19頁以下、田中聡一郎「生活困窮者自立支援制度はどのようにスタートしたか？—実施初年度の支援状況と課題—」『社会保障研究』Vol.1, No.4（2017年）748頁以下等を挙げておく。
- (2) 厚生労働省・生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会『生活困窮者自立支援のあり方に関する論点整理』を参照。
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000155576.html>
- (3) 詳しくは、社会保障審議会（生活困窮者自立支援及び生活保護部会）を参照。
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html?tid=443308>
- (4) 厚生労働省社会・援護 地域福祉課長、社援地発0327第3号「生活困窮者自立支援制度と障害保健福祉施策との連携について」（通知）2015年3月27日を参照。
- (5) 本稿で対象とする障害者とは、障害が疑われる人も含めたものとして使用する。
- (6) 自立相談支援事業を直営で運営している自治体の支援調整会議の参加者において、定期開催の会議において弁護士と司法書士、臨床心理士が参加している自治体は全国でも例がない。詳しくは、みずほ情報総研株式会社「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績、対象者像等に関する調査研究事業」報告書（2016年）27頁以下を参照。

- (7) 三塚武男『生活問題と地域福祉—ライフの視点から』（ミネルヴァ書房、1997年）56頁以下。
- (8) 厚生労働省職業安定局「全国厚生労働関係部局長会議」資料（2015年2月）。
- (9) 注（2）前掲書14頁。
- (10) 詳しくは、眞保智子「障害者雇用進展期の雇用管理と障害者雇用促進法の合理的配慮（特集 障害者雇用の変化と法施策・職場の課題）」『日本労働研究雑誌』No.685（2017年）4頁以下。
- (11) この5年間で3倍以上に増えた障害者総合支援法に基づく「就労継続支援A型事業所」は、経営が行き詰まり閉鎖される事態が相次いでいるという（熊本日日新聞2017年10月2日朝刊）。

How People with Disabilities Are Treated under the Program for Supporting the Independence of People in Poverty

KAWASAKI takaaki

In April 2015, the Japanese government launched a program for supporting the independence of people in poverty. This article evaluates how people with disabilities are connected with and cared for under this program based on a case study performed in a Kumamoto Prefecture city. We discovered that many people with disabilities became connected to the program after falling into “semi-unemployed” status. In a semi-unemployed capacity, individuals were not using disability welfare services. We also discovered that few workplaces could accommodate individual disability, making it difficult for a disabled worker to establish a stable living.