

20050006/A

厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

貧困・低所得者層に対する就労支援と  
社会的自立に関する開発研究

平成 17 年度 研究報告書

平成 18 年 3 月

主任研究者 丹波 史紀

## 目 次

研究要旨	1
I 総括研究報告	
1. 貧困・低所得者層に対する自立支援プログラムの政策評価	13
(丹波史紀)	
2. 自立支援プログラムに関するアンケートの調査報告書	23
(丹波史紀・山田壮志郎・下村幸仁)	
II 分担研究報告	
1. ホームレス自立支援センター入所者の動向分析	123
(山田壮志郎)	
2. 借金問題を抱える消費者の動向と対応	147
(小野由美子)	
III ヒアリング調査報告	
1. 仙台市ヒアリング調査報告	151
2. 名古屋ヒアリング調査報告	154
3. 埼玉県ヒアリング調査報告	157
4. 東京都板橋区ヒアリング調査報告	160
5. 長野ヒアリング調査報告	174
研究成果の刊行に関する一覧	178

厚生労働科学研究費補助金（政策科学推進研究事業）  
（総括・分担研究報告書）

貧困・低所得者層に対する就労支援と社会的自立に関する開発研究

主任研究者 丹波 史紀 福島大学行政政策学類助教授

研究要旨：本研究は、生活保護世帯・母子世帯・ホームレスなどの貧困・低所得者層を対象に、就労支援プログラムを具体的な政策実施場面に即して評価し、社会的自立に向けた課題を検証することを目的としている。その際、就労支援策を単なる政策レベルの評価にとどめず、実際の社会福祉援助場面に焦点をおき、自立阻害要因を分析し社会的自立に向けた総合的・重層的支援プログラムの開発をねらいとしている。

研究方法として、自立支援プログラムに関する各自治体の進捗状況を確認することを中心に全国的な調査を行った。また実施機関や関係諸団体・施設へのヒアリング調査を行うとともに、ホームレスに対する自立支援センターに関する調査や多重債務者への金銭管理プログラムなどの海外動向など、個別の対象に対する調査研究も行った。

自立支援プログラムに関するアンケート調査の結果、98 団体中 95 団体の回答があった。有効回収率は、全体で 95.9%（都道府県 97.9%・政令指定都市 100%・中核市 91.9%）と非常に高い回収率となった。本調査を実施した意義として、①自立支援プログラムの初年度における実施状況を確認できたこと、②個別支援プログラムごとの実施状況を確認できたこと、③自立支援プログラムを実際に運用する上でのそれぞれの自治体が抱える課題を確認できた。得られた調査結果は、非常に高い回収率、個別支援プログラムの実施状況の違い、自由記述欄に詳細に書かれた各自治体の感じているプログラム実施上の課題など、自立支援プログラムの実情に関する貴重な知見を得ることができた。とりわけ本調査により明らかになったこととして、①就労支援プログラムへの偏重、②就労支援以外の個別支援プログラムの実施の低調さ、③多岐にわたる自治体独自の個別支援プログラムの展開がある。自立支援プログラムは、平成 17 年度より実施されたため、就労支援プログラムが先行して実施されていることが確認できたが、今後、「日常生活自立」や「社会生活自立」に関わる効果的な個別支援プログラムの開発・実施が課題となる。

ホームレスの自立支援センターである「自立支援事業あつた」の退所者データ（486 名）をもとに、その動向と特徴を統計的に把握した研究では、退所者の主な退所理由は、①就労自立・住宅確保、②就労自立・その他、③生活保護、④無断退所等の 4 つに大きく区分することができるが、この 4 つの退所理由別にクロス集計を行ってみたところ、各グループの特徴を形成する指標として、年齢と生活歴が挙げられることがわかった。つまり、上記①および③のグループは年齢が高く、②および④のグループは年齢が低い傾向にあった一方、上記①および②のグループに属する人々の生活歴は比較的安定的で

あり、③および④のグループに属する人々の生活歴は比較的不安定的である傾向にあることがうかがえた。自立支援センター事業の就労支援プログラムが必ずしも効果的でないものになっている背景には、これまでの職業的なキャリアが、現在の雇用環境にマッチしていないことが考えられる。今後のプログラムの実施にあたっては、どのような層に対してどのような支援が効果的なのかを見極める必要があるだろう。

借金問題を抱える消費者の動向と対応について、日本、アメリカ、イギリスの状況を確認した。日本では、「お金の学校」のプログラム開発を自主的に始めるなど、多重債務者への金銭管理を中心とした支援プログラムの開発が始められている。またアメリカなどでは、こうした多重債務者への支援プログラムの開発は先行しており、例えば、米国イリノイ州シカゴで1967年に設立された民間団体であるThe Sargent Shriver National Center on Poverty Lawでは、低所得者とマイノリティに対する家計管理教育プログラムFinancial Links for Low-Income People (FLLIP)を実施している。英国貿易産業省「過重債務問題への対応 2005年次報告 (Tackling Over-Indebtedness Annual Report 2005)」によると、消費者信用市場の拡大により個人の利便性が高まる一方で、18歳以上人口の4%で3ヶ月以上の返済遅滞がおり、5%の人が支払い困難な状態にあると自覚している。こうした事態に対し、政府や消費者団体等による取組みが近年盛んに取り組まれている。多重債務の問題に対処するためには借金の悪循環を断つ必要があるが、彼ら自身の努力とともに社会の協力も必要である。生活状況に見合った消費者信用の利用、家計の管理をすること、迅速で効果的で複雑でない社会手当の充実、裁判所に出向かなくてもすむ債務整理の方法等が求められている。こうした国々で共通しているのは、実態をいかに正確に把握し、効果的な支援プログラムを確立して提供すること、そして専門職、関連職種、地域の社会資源(NPO等)との連携が求められていることである。

以上、本研究で得られた知見は、現行の就労支援策が必ずしも効果的なものになり得ていないということである。さらに、就労以外の日常生活や社会生活に関わる支援がいかに効果的に行われかが今後の課題であると言える。

#### 【研究組織】

主任研究者	丹波 史紀	福島大学行政政策学類	助教授
研究分担者	山田壮志郎	岐阜経済大学経済学部	専任講師
研究協力者	下村 幸仁	会津大学短期大学部	助教授
	小野由美子	国民生活センター相談調査部調査室	調査研究員

## A. 研究目的

近年欧米諸国を中心に、貧困・低所得者層に対し就労支援（いわゆるワークフェア政策）が実施されているが、こうした各国の就労と福祉を結びつけた政策は、その政策に幅があり評価は単純ではない。近年におけるワークフェア政策の理解は、これまでのような所得保障に限定され福祉受給者に就労を強制するという従来の認識から、多様な領域にまたがり非強制的・誘導的に行われる人的資本の高度化に繋がるようなワークフェアへと拡張している（Peck, Jamie “Workfare States” The Guilford Press, 2001）。

各国のワークフェア政策の導入の中で、わが国においてもこの政策に対する注目が高まっており、福祉国家の国際比較による類型化から各国のワークフェアの選択の度合いを分析する（宮本太郎「就労・福祉・ワークフェア」塩野谷他編『福祉の公共哲学』東京大学出版会、2004年）など旺盛な研究活動が行われている。しかしその多くは、欧米諸国におけるワークフェア政策の紹介や福祉国家におけるワークフェア政策の位相に関する研究といった政策レベルでの研究が主流である。わが国における就労支援策の重視、いわゆる「日本版ワークフェア政策」はまだ始まったばかりであると言え、社会福祉研究における就労支援の位置づけも確定しているわけではない。また、個別領域（母子世帯・ホームレスなど）における実態把握に関する研究は進んでいるものの、就労支援策全体を見据えた横断的な研究や具体的な援助実施場面における検証は十分な研究成果が少なく今後の研究の発展が期待される。こうした規範研究ないし政策研究及び実証的研究の蓄積の

中で得ら面に焦点を合わせて検証し、かつ実施機関と連携するなどし、総合的な自立支援プログラムの開発研究を行うことに本研究の特色がある。

本研究は、生活保護世帯・母子世帯・ホームレスなどの貧困・低所得者層を対象に、就労支援プログラムを具体的な政策実施場面に即して評価し、社会的自立に向けた課題を検証することを目的としている。その際、就労支援策を単なる政策レベルの評価にとどめず、実際の社会福祉援助場面に焦点をおき、自立阻害要因を分析し社会的自立に向けた総合的・重層的支援プログラムの開発をねらいとしている。

平成 17 年度から実施されている自立支援プログラムは、「多様な対応」・「早期の対応」・「システム的な対応」による効果的な支援策の実施をねらいとしているが、具体的な実施機関では、実施体制の課題、社会資源の不足、個別支援プログラムの具体的な策定の困難などから、就労支援に関わるプログラムが優先し、他のプログラムの策定に課題を考えるとところが多い。被保護者並びに社会的援護を要する人々への社会的支援が効果を上げるためには、自立支援プログラムの定着・発展が欠かせない。本研究は、実施機関、関係諸機関・施設、当事者支援組織などと連携することにより、総合的・重層的な自立支援プログラムの開発を行うことにより、自立支援プログラムの定着・発展をはかることができる。これは、福祉事務所ケースワーカーの専門性の向上や実施体制の充実がはかられるだけでなく、ひいては被保護者並びに社会的援護を要する人々の社会的自立を促すことにつながる。

## B. 研究方法

本研究では、自立支援プログラムに関する各自治体の進捗状況を確認すること、また実施機関や関係諸団体・施設へのヒアリング調査、ホームレスに対する自立支援センターに関する調査などの個別の対象に対する調査研究を中心に行った。

### (1) 自立支援プログラムの実施状況に関するアンケート調査

自立支援プログラムは、平成17年度より実施されているため、まず全国的な実施に関する現況を確認し、各実施機関が抱える自立支援プログラム実施上の課題を検討するためのアンケート調査を実施した。調査対象団体を、都道府県(47団体)、政令指定都市(14団体)、中核市(37団体)に対し、郵送法によるアンケート調査を行った。アンケートの内容は、①各種の個別支援プログラムの実施状況、②特に、就労支援以外の「日常生活自立」「社会生活自立」に関わる個別支援プログラムの実施状況、③自立支援プログラムの実施運営体制、④プログラムを実施する上での課題、を把握する設問で行った。

### (2) 自立支援プログラムの実施機関・関係諸団体・施設等へのヒアリング調査

自立支援プログラムの実施機関や、関連諸団体・施設等へのヒアリング調査も行った。具体的には、埼玉県、福島県、長野県、仙台市、長野市、板橋区赤塚福祉事務所など、各自治体への自立支援プログラムの実施に関するヒアリング調査を行った。また、仙台市のホームレス支援組織、名古屋市のホームレスに対するシェルター及び自立支援センター、福島

市内の母子生活支援施設、母子家庭等就業・自立支援センター等へのヒアリング調査を行った。

### (3) 個別領域における調査研究

アンケート調査及びヒアリング調査をふまえ、個別領域における調査研究を実施した。具体的には、ホームレス関連施設として名古屋市で最初に開設された自立支援センターである「自立支援事業あつた」の成果と課題を分析することによって、自立支援センター事業全体のあり方を考察することを目的として、同施設が把握する退所者データ(486名)をもとに、その動向と特徴を統計的に把握した。

### (4) 研究会の実施

研究全体を通して、定期的な研究会を開催した。とりわけ、研究組織を構成する研究者のみならず、研究協力者を積極的に奨励し、プログラム開発に向けた検討を行った。例えば、海外の自立支援プログラムの動向を知るために、アメリカ・イギリスにおける多重債務者への金銭管理を中心とした支援プログラムに関する事例報告を受けるなどした。

## C. 研究結果

### (1) 自立支援プログラムに関するアンケート調査

自立支援プログラムに関するアンケート調査の結果、98団体中95団体の回答があった。有効回収率は、全体で95.9%(都道府県97.9%・政令指定都市100%・中核市91.9%)と非常に高い回収率となった。

本調査を実施した意義として、①自立

支援プログラムの初年度における実施状況を確認できたこと、②個別支援プログラムごとの実施状況を確認できたこと、③自立支援プログラムを実際に運用する上でのそれぞれの自治体が抱える課題を確認できた。

得られた調査結果は、非常に高い回収率、個別支援プログラムの実施状況の違い、自由記述欄に詳細に書かれた各自治体の感じているプログラム実施上の課題など、自立支援プログラムの実情に関する貴重な知見を得ることができた。

具体的には、以下のような結果となった。

a. 厚生労働省が示した11の個別支援プログラムのうち、①「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムを「実施している」（以下「実施」と略）と回答している団体は、都道府県で97.8%、政令指定都市・中核市で95.8%と、94団体中91団体と全体として95%以上という最も高い実施率であった。

また、②福祉事務所における就労支援プログラムに対する回答では、「実施」「実施予定」を合わせると都道府県が約50%（「実施」23.9%、「実施予定」28.3%）、政令指定都市・中核市が約65.5%（「実施」50.0%、「実施予定」14.6%）と、「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムに次いで高かった。これは都道府県に比べ政令指定都市・中核市の方が実施率は高かった。

その他、比較的实施率が高かったのは、③福祉事務所における若年者就労支援プログラム（都道府県2.2%、政令指定都市・中核市8.3%）、④「精神障害者退院促進支援事業」活用プログラム（都道府

県8.7%、政令指定都市・中核市6.3%）、⑩元ホームレス等居宅生活支援プログラム（都道府県2.2%、政令指定都市・中核市6.3%）であった。しかしいずれも実施率が1割にも満たない状況であった。

一方、⑦高齢者健康維持・向上プログラムと⑪多重債務者対策プログラムについては、「実施している」と回答した団体が全くなかった。

このように、就労支援プログラムに関する個別支援プログラムは相対的に実施率が高く、特に多くの団体で「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムを優先している傾向が見られた。その一方で、「日常生活自立」や「社会生活自立」に関する個別支援プログラムの実施は1割に満たず、「実施予定」を合わせても2～3割程度と実施に前向きな団体が少ないことがうかがえた。

b. 福祉事務所等の就労支援コーディネーター、いわゆる「福祉事務所担当コーディネーター」は、各福祉事務所における査察指導員又は就労支援のための専任の職員を配置する就労支援員が主に担うことになっている。本調査では、福祉事務所担当コーディネーターの配置について回答を求めた。

「新たに職員を配置した」と回答したのは、全体の15%程度にとどまり、ほとんどの団体が「既存の職員が兼務している」ことが確認できた。また、「新たに職員を配置した」と回答した団体のほとんど（14団体中13団体）が嘱託職員で対応していた。

c. 就労支援プログラムの対象者を国は、①稼働能力を有する者、②就労意欲があ

る者、③就職にあたって①及び②以外の阻害要因がない者、④事業への参加に同意している者、という4つの条件の全てを満たし、かつ職業安定所との連携による事業の活用が効果的な者を選定基準としている。

本調査では、この国の示す4条件を選定基準として答える団体がほとんどであった。ただし実際の運用では、自治体ごとに様々な選定の仕方に工夫をこらしていることが確認できた。その特徴としては、①国の示す選定基準では、条件を満たす者が少ないなどの理由により条件を多少緩和して選定している、②現実的な就労可能性の高い年齢層や保護受給期間が比較的短い者などを選定基準としている、③「同意書」の徴収なども含め対象者の同意を重視している、などであった。

ちなみに、対象者選定のために独自の会議を行っているのは、全体の約3割であった。

d. 国の示した11の個別支援プログラム以外にも、自治体独自に支援プログラムを策定している団体がいくつか確認できた。独自の個別支援プログラムを「実施」もしくは「実施予定」と回答したのは、全体の約1割存在し、都道府県で約15%、政令指定都市・中核市で約10%であった。

その内容は、各自治体の地域特性や被保護者の状況などにより多岐にわたるが、長期入院患者の退院を促進するもの、母子世帯の母の就労を促進するもの、アルコール依存症患者を対象とするプログラムなどを「実施」もしくは「実施予定」とする団体が複数見られた。

e. 本調査では、自立支援プログラムの導入に対し、各団体がどのように受け止めているのかを確認するため、自由記述による回答を求めた。

その結果、自立支援プログラムの導入そのものについては、ほとんどの団体がその意義や必要性を認めていた。

ただし、実際の実施になると、様々な理由によりその実効性のある実施に困難を感じている団体がほとんどであった。具体的には、社会資源の確保、関係機関との調整、財源の不足など外在的な理由によるもの、職員不足や業務量の増加、職員の専門性など内在的な理由によるものが主な理由であった。

またいくつかの団体からは、自立支援プログラムが実効性のある内容にするため課題をあげるものもあった。具体的には、標準ケース数の見直し、国からのモデル提示の必要性、プログラム実施のための財源措置、対象者の就労意欲を喚起するための措置、一般施策の充実などの意見があった。

f. 本調査では、自立支援プログラムを実際に行う実施機関の職員体制の現況などについても回答を求めた。

それによると、現業員全体に占める新人現業員の割合は、22.5%であり、約5人に1人が新人現業員であった。また、現業員の平均経験年数について聞いたところ、一番低い団体で11ヶ月、一番高い団体で7年7ヶ月という開きがあった。全体の平均経験年数は約2年2ヶ月となっていた。他方、現業経験のない査察指導員も、全体で21.8%をしめ、こちらも現業員同様、約5人に1人が現業経験のない査察指導員という状況であった。



こうした職員の経験不足や十分な専門性が保てないことが、自立支援プログラムの具体化にネックになっているという意見もあった。

## (2) ホームレス自立支援センター入所者の動向分析

名古屋市で最初に開設された自立支援センターである「自立支援事業あつた」の成果と課題を分析することによって、自立支援センター事業全体のあり方を考察することを目的として、同施設が把握する退所者データ(486名)をもとに、その動向と特徴を統計的に把握した。

そこで明らかになったことのいくつかを以下に列挙する。

- ・ 年齢：平均年齢が50.5歳、年齢階層別に見ると50代前半が最も多く24.5%であった。ホームレス一般と比べると、相対的に年齢が低い傾向にあった。
- ・ 学歴：「義務教育」が48.1%、「高校中退」が12.6%と、義務教育卒業以下が6割程度を占めていた。
- ・ 結婚経験のある者は、「死別」「別居」「離婚」を合わせて34.3%であり、結婚経験のない者が6割以上を占めている。
- ・ 野宿に至る直前の仕事については、「生産工程・労務作業」が64.4%と最も多く、その大部分は建設業関連の仕事であった。また、そのときの従業上の地位として最も多いのは「日雇」の32.0%であり、全体的に野宿直前職は建設業や製造業の仕事を不安定な雇用形態のもとにあったと見ることができる。ただし、ホームレス一般と比べると、そうした職

業に従事していた者の割合は低かった。

- ・ 野宿期間：「1週間未満」が23.0%を占めており、3ヶ月未満の野宿期間の者は54.9%、6ヶ月未満となると66.3%を占める。単純な比較は困難であるが、ホームレス一般と比べるときわめて野宿期間が短い。
- ・ 入所中の就労回数：入所中に一度も仕事に就かないまま退所した者は、11.7%に過ぎない。退所時点で無職の者は少なくないが、それでも、ほとんどの入所者が、入所中に一度は就職していることが分かった。
- ・ 入所期間：これまでに退所した486名のうち、利用期限である6ヶ月を延長して入所していた者、すなわち181日以上入所していた者が42.2%を占めている。
- ・ 退所理由：退所者の退所理由を大まかに分類すると、「就労自立・住宅確保」(37.9%)、「就労自立・その他」(19.3%)、「生活保護」(12.1%)、「無断退所等」(30.7%)に大別することができる。

## (3) 借金問題を抱える消費者の動向と対応

国民生活センターに寄せられる多重債務に関わる相談状況をみると、経済的に困窮した状態にある人や判断能力の十分でない人、違法な年金担保の借入れをしている人、生活保護の受給者、様々な悪質商法の被害にあった人等から、年間5～6万件的相談が寄せられている(2005年56,503件)。

多重債務者とは、返済のために借金をする生活を継続して送り、借金が何らか

の生活問題に影響を与えている状態にある人である。日本においても、「お金の学校」のプログラム開発を自主的に始めるなど、多重債務者への金銭管理を中心とした支援プログラムの開発が始められている。

アメリカなどでは、こうした多重債務者への支援プログラムの開発は先行しており、例えば、米国イリノイ州シカゴで1967年に設立された民間団体である The Sargent Shriver National Center on Poverty Law では、低所得者とマイノリティに対する家計管理教育プログラム Financial Links for Low-Income People (FLLIP) を実施している。

FLLIP は、イリノイ大学と協力して開発され、小学校5年生程度で理解できる内容の教材を開発している。また、FLLIP はイリノイ州社会福祉局 (IDHS) と民間団体から活動資金を得ている。

2001年9月からの2年間のプログラム修了状況は、822人(受講者の68.6%)であり、うち education-only site が652人、IDA (Individual Development Account : 個人開発勘定) site が170人だった。効果測定をしたイリノイ大学の研究者グループによると、受講前と修了後に実施された知識を問うテストの結果では20%程度のスコアの上昇が認められた。

一方、英国貿易産業省「過重債務問題への対応 2005年次報告 (Tackling Over-Indebtedness Annual Report 2005)」によると、消費者信用市場の拡大により個人の利便性が高まる一方で、18歳以上人口の4%で3ヶ月以上の返済遅滞がおり、5%の人が支払い困難な状態にあると自覚している。こうした事態に対し、政府や消費者団体等による取組み

が近年盛んに取り組まれている。

調査対象となった若いホームレスの82%が平均1,000ポンド(約20万円)の借金があり、多くはそのことで精神的なストレスや病気を抱えている。1/3の人が自分自身ではどうにもならない債務額であると訴え、借金があることで将来への不安を抱えている。独立して生活するためには「自信の回復」が重要なキーワードであるが、借金はそれを阻害している。

## D. 考察

### (1) 自立支援プログラムに関するアンケート調査

今回の「自立支援プログラムに関するアンケート」は、全体で約95%という非常に高い回収率となった。特に都道府県と政令指定都市については、すべての団体から回答を得ることができた。自治体に対するアンケート調査であり、対象が約100程度に限られているとは言え、この回収率の高さは特筆されてよい。自立支援プログラムの実施に対し、各自治体が強い関心を示していることがうかがえる。調査結果からも明らかのように、自立支援プログラムの意義を認めつつも、実際には様々な実施上の課題を抱えていることが背景にあると思われる。

特に本調査は以下の3つの意義があると考えられる。

1. 自立支援プログラムの初年度における実施状況を確認できたこと。
2. 個別支援プログラムごとの実施状況を確認できたこと。
3. 自立支援プログラムを実際に運用する上でのそれぞれの自治体が抱える課題を確認できたこと。

その上で、本調査により明らかになった点を3点に整理することができる。①就労支援プログラムへの偏重、②就労支援以外の個別支援プログラムの実施の低調さ、③多岐にわたる自治体独自の個別支援プログラムの展開、である。

## (2) ホームレス自立支援センター入所者の動向分析

前述の通り、退所者の退所理由は、①就労自立・住宅確保、②就労自立・その他、③生活保護、④無断退所等の4つに大きく区分することができるが、この4つの退所理由別にクロス集計を行ってみたところ、各グループの特徴を形成する指標として、年齢と生活歴が挙げられることがわかった。つまり、上記①および③のグループは年齢が高く、②および④のグループは年齢が低い傾向にあった一方、上記①および②のグループに属する人々の生活歴は比較的安定的であり、③および④のグループに属する人々の生活歴は比較的不安定的である傾向にあることがうかがえた。

自立支援センター事業の就労支援プログラムが必ずしも効果的でないものになっている背景には、これまでの職業的なキャリアが、現在の雇用環境にマッチしていないことが考えられる。今後のプログラムの実施にあたっては、どのような層に対してどのような支援が効果的なのかを見極める必要があるだろう。

## (3) 借金問題を抱える消費者の動向と対応

多重債務の問題に対処するためには借金の悪循環を断つ必要があるが、彼ら自身の努力とともに社会の協力も必要であ

る。生活状況に見合った消費者信用の利用、家計の管理をすること、迅速で効果的で複雑でない社会手当の充実、裁判所に出向かなくてもすむ債務整理の方法等が求められている。

借金問題を抱える消費者の動向と対応について、日本、アメリカ、イギリスの状況を確認したが、共通しているのは、実態をいかに正確に把握し、効果的な支援プログラムを確立して提供すること、そして専門職、関連職種、地域の社会資源(NPO等)との連携が求められていることである。

## E. 結論

本研究は、総合的で効果的な自立支援プログラムの開発を行うことをねらいとしている。

本研究で得られた知見は、現行の就労支援策が必ずしも効果的なものになり得ていないということである。その一方で、就労以外の日常生活や社会生活に関わる支援がいかに効果的に行われかが今後の課題であることが確認できた。

とりわけ、平成17年度から実施された自立支援プログラムについては、以下のような課題を持っていることを最後に指摘しておく。

a. 平成17年度は、「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムが優先的に実施されたが、他の個別支援プログラムも含め、本格的な実施は平成18年度以降ということになるであろう。その際、就労支援プログラム以外の個別支援プログラムの充実が、今後の自立支援プログラムを評価する上で重要なメルクマールとなる。今回得られた自治体が抱える支

援プログラム実施上の課題を十分吟味し、有効な自立支援プログラムの策定に向けた検討を進めていくことが必要であろう。

その点で、実施機関が抱えている運用上の課題をどう克服していくか、地域の社会資源をどうネットワーク化していくかを検討していく必要がある。

b. こうした課題を克服する一つの手だてとして、各実施機関の取組状況を共有化し、それぞれの実施機関の状況に応じた効果的な自立支援プログラムの運用方法を具体化していくことも必要になってこよう。そのためには一つ一つの事例を丹念に分析し、被保護者の社会的自立にはどのような支援が効果的であるかという事例検討を積み上げていくことが回り道のように一番有効であると考ええる。

同じ自立支援プログラムといっても、それぞれの実施機関によりその内容には多様さがあらわれることは当然である。都市部と地方、被保護者のおかれている状況の違い、実施体制の現状など、地域の実情に応じた効果的なプログラムの実施が必要であり、取組の共有化は、自立支援プログラムの内容を豊かにすることにもつながる。

c. 自立支援プログラムの充実、何よりも実施機関の創意工夫をこらした取組が重要である。他方、効果的なプログラムを実施するためには、国や都道府県の役割も重要となる。

いくつかの団体からは、財政的な措置も含めた実施体制の強化を国に訴えるものもあった。郡部など地方の実施機関の中には、わずか数名で管内の被保護者を対象にしなければならず、その組織的取

り組みに限界を感じている所も少なくなかった。こうした点では、都道府県が、それぞれの実施機関の取組みを支援するための事例集の作成や手引きの作成など、実施機関が効果的な自立支援プログラムを運用できるための組織的な支援も必要になってこよう。また、国も個別支援プログラムの策定を実施機関任せにするだけではなく、教訓的な取組を行っている自治体の取組みを紹介するなどし、全国の実施機関が自立支援プログラムを定着・発展させるための支援も欠かせない。さらには自立支援プログラムの充実・発展を支えるための抜本的な財政措置も必要であろう。

d. アンケートで回答した多くの団体が、自立支援プログラムの具体化に困難を感じていた。その一つに、就労支援以外の「日常生活自立」や「社会生活自立」などの自立に向けた支援内容のイメージが持ちにくいことや、厚生労働省のリーダーシップ等による詳細な事例やモデルの提示を期待するものが少なくなかった。

もちろん、それぞれの実施機関の積極的なプログラム策定が求められるものの、アンケートの回答からもわかるように、自立支援プログラムの実施に対し様々な課題を抱えているのが現状である。事例の積み上げや教訓化を図り、地域の社会資源の活用やネットワーク形成など、具体的な自立支援プログラムのモデルを提示することも実施機関から期待されていることの一つであろう。この点で、自立阻害要因の詳細な分析と、阻害を取り除き自立へ被保護者が踏み出すための支援方法の開発が求められていると考える。

## F. 研究発表

### (1) 論文

1) 丹波史紀「貧困・低所得者層に対する自立支援プログラムの政策評価」『東北の社会福祉研究』第2号、2006年6月刊行予定（査読中）

### (2) 学会発表等

1) 丹波史紀「貧困・低所得者層に対する自立支援プログラムの政策評価」日本社会福祉学会・東北部会第5回研究大会、2005年7月17日

2) 丹波史紀「自立支援プログラムの実施と課題」第38回公的扶助研究全国セミナー第1分科会「生活保護の自立支援プログラムと仕事づくり職場づくり」、2005年11月25日

### (3) 調査報告書

1) 自立支援プログラム開発研究会「自立支援プログラムに関するアンケート調査報告書」2006年2月

# I 総括研究報告

# 貧困・低所得者層に対する自立支援プログラムの政策評価

丹波 史紀（福島大学行政政策学類）

## はじめに

本稿の目的は、近年の生活保護制度見直しに関わって、今後の生活保護行政に大きな影響をもたらすことになる「自立支援プログラム」の導入の政策評価を行うことにある。その際、第一に、福祉国家再編におけるワークフェア政策に対するわが国の研究動向をふまえ、第二に、自立支援プログラムに導かれる、生活保護世帯や母子世帯・ホームレスなどの貧困・低所得者層に対する政策動向を確認する。第三に、こうした貧困・低所得者層に対する自立支援策としての「自立支援プログラム」の政策評価を行う。

## 一 福祉国家再編とワークフェア政策への注目

近年欧米諸国を中心に、貧困・低所得者層に対し就労支援（いわゆるワークフェア政策）が実施されている。このワークフェア政策を採用した国々の中には、公的扶助をはじめとした福祉受給の資格要件に就労支援プログラムへの参加を要求し、これを拒否した場合には一定の制裁措置をとるものもある。こうした各国の就労と福祉を結びつけた政策は、「希望と警戒の交錯する」（宮本 2004 : 215）と表現されるように、その評価は単純ではない。社会福祉の歴史的な経緯とも相まって、ワークフェア政策のねらいを、福祉受給の抑制のための「手段」として批判する意見も依然根強い。慢性的な不況と雇用情勢の悪化のもと、政府が積極的な労働市場政策を進めない中で、果たして就労支援が有効であるのかという疑問の声も少なくない。他方で、ワークフェア政策へのオルタナティブの一つとして、逆に就労と福祉を切り離す政策としてベーシックインカムに関する議論も活発に行われている（小沢 2002）。

こうした各国におけるワークフェア政策の導入の背景には、雇用政策と福祉政策の十分な連携を果たし得ておらず、福祉国家における社会保障財政の増大を招いたこと、その財政支出が必ずしも受給者（受給世帯）の「自立」に結びついていないという政策主体側の認識がある。とりわけ「コストの負担者と受給者が分化し固定化しがち」（宮本 2004 : 217）であるために、コスト負担者の反発をまねき、その同意が得やすい政策としてワークフェアが導入されたという点も見逃せない。ただし、近年におけるワークフェア政策の理解は、これまでのような所得保障に限定され福祉受給者に就労を強制するという従来からの認識から、多様な領域にまたがり非強制的・誘導的に行われる人的資本の高度化に繋がるようなワークフェアへと拡張している。ペックの行ったワークフェアに関する類型化の議論によれば、「はじめに就労ありき」のような福祉受給者への職業訓練を行い早期の労働市場への参入（「再商品化」）を促す「労働力拘束モデル（labor-force attachment model）」あるいは「ワークファースト・モデル（work first model）」と労働力の質的水準を職業教育などの充実を通して行う「人的資本開発モデル（human capital development model）」に大きく分けられる（Peck 2001 : 90）。

こうした各国の社会保障政策がワークフェア政策の導入を進める中で、わが国においてもこの政策に対する注目が高まっている。埋橋孝文は、福祉国家の国際比較と類型化を試みる中で、失業率と社会保障支出との組み合わせから各国のワークフェアの選択の度合いを分析している（埋橋 1997）。さらに宮本太郎は、福祉国家再編の原理としてワークフェアとベーシックインカムを対立軸として見出し、ワークフェアに関しては、福祉給付の条件として就労を課すものから福祉の目的を就労支援におくものまで、その政策には幅があることを示した（宮本 2004）。また厚生労働省編（2003）では、欧米諸国における公的扶助受給者や失業者に対する就労支援策の動向が分析・紹介されており、わが国の貧困・低所得者対策の分野において就労支援策のあり方が注目されていることがうかがえる。しかしその多くは、欧米諸国におけるワークフェア政策の紹介や福祉国家におけるワークフェア政策の位相に関する研究といった政策レベルでの研究が主流である。わが国における就労支援策の重視、いわゆる「日本版ワークフェア政策」はまだ始まったばかりであると言え、社会福祉研究における就労支援の位置づけも確定しているわけではない。また、個別領域（母子世帯・ホームレスなど）における実態把握に関する研究は進んでいるものの、就労支援策全体を見据えた横断的な研究や具体的な援助実施場面における検証は十分な研究成果が少なく今後の研究の発展が期待される。こうした規範研究ないし政策研究及び実証的研究の蓄積の中で得られた知見を、具体的な社会福祉援助の場面に焦点を合わせて検証することが今後の課題となろう。とりわけ、現実の就労支援策を検証しつつ社会的自立に向けた総合的・重層的な支援プログラムを開発することが求められている。

## 二 わが国における近年の貧困・低所得者層に対する政策動向

わが国でも就労支援策への注目が近年高まっており、母子世帯やホームレスあるいは生活保護受給世帯などに対し、こうした就労支援プログラムへの参加を促す諸施策が展開され始めている。ここでは、母子世帯、ホームレス、生活保護といった貧困・低所得者層に対する政策動向を取り上げる。この三つの領域を対象とするのは、①近年のワークフェア政策の対象として焦点となっている領域であること、②とりわけて就労支援を中心とした自立支援策がこの三領域に特に強く打ちだされていること、からである。

### 1. 母子福祉政策

母子世帯については、2002（平成 14）年に児童扶養手当法と母子及び寡婦福祉法を改正し、「就労自立の支援」を改革の目玉とした制度改革を行った。1997 年に中央児童福祉審議会に児童扶養手当部会を設置すると、同審議会の 97 年 12 月答申では、給付の見直しが行われ「自立支援対策の総合化」が打ちだされた。その後 2002 年には、「母子家庭等自立支援対策大綱」が出され、就労支援を中心とした母子福祉施策全般にわたる改革が打ちだされた。特に、児童扶養手当制度については、制度目的を「離婚後の激変期に集中的に対応するもの」として大幅に見直した。具体的には、児童扶養手当を「全部支給」の給付期間を 5 年という上限を設け、「一部支給」の額も収入に応じて段階的に低減していく方式へと改めた。さらに、これまで収入 204.8 万円であった「全部支給」の所得限度額を、130 万円未満にまで引き下げたこと、養育費の 8 割を収入認定とするなどの改正を行った。そのため国は、「母子家庭及び寡婦の生活の安定と向上のための措置に関する基本的な方針（基本方針）」（2003 年 3 月 19 日）を告示し、「国が講ずべき措置」に加え、「地方公共団体が講ずべき措置に対する支援」及び「地方公共団体の策定する『母子家庭及び寡婦自立促進計画（自立促進計画）』の指針」を示した。これは、先の母子及び寡婦福祉法



の改正に伴って、従来の経済保護中心の制度から、①「子育て・生活支援策」、②「就業支援策」、③「養育費確保策」、④「経済的支援策」の4つを柱とする「総合的な母子家庭等対策」に向けた具体策といえる。

①の「子育て・生活支援策」では、保育所放課後児童クラブの優先入所（利用）の推進、母子生活支援施設の整備・機能の拡充、公営住宅の積極的活用、母子家庭等日常生活支援事業・子育て短期支援事業・ひとり親家庭生活支援事業などの実施などを示した。

②の「就業支援策」では、「母子家庭等就業・自立支援センター事業」の実施、「母子家庭自立支援給付金」などの能力開発、就業あっせん、起業支援や公共的施設における雇入れの促進などの就業機会創出のための支援、雇用に関する啓発活動や情報提供などを行うとしている。

③の「養育費確保策」では、離婚母子家庭のうち養育費の取決めをしている世帯が約3割であったが、児童扶養手当制度の改正によって、養育費の8割を所得計算に加えることになったことから、養育費確保に向けた広報・啓発活動、相談制度の拡充、情報提供などを行うとしている。

④の「経済的支援策」では、母子寡婦福祉貸付金や児童扶養手当に関する情報提供や「適正な」実施などを行うとした。

特に、就業支援に対する施策が目立つが、その中心として位置づけられているのが、「母子家庭等就業・自立支援センター」の存在である。この事業は、職業相談をはじめ、就業支援講習会などを実施するとしてし、平成15年度より都道府県・指定都市・中核市を実施主体として全国に95カ所設置を予定し、2004年1月現在で58カ所（61.1%）が設置・実施されている。この事業は、母子福祉団体や社会福祉協議会などにも委託することができ、多くの自治体では委託を行っている。事業そのものは始まったばかりであるが、就業実績の成果を上げている自治体がある一方で、多くの自治体では有効な効果がいまだ得られていないところが多い。これは少ない担当職員が一定にその事業を引き受けなければならないことや、母子家庭の母親の置かれている状況が必ずしもすぐに就業に結びつかない様々な就労阻害要因をかかえていることが反映していると言える。

その他、母子及び寡婦福祉法改正によって、これまで福祉事務所におかれていた母子相談員は、「母子自立支援員」と名称変更し、相談支援と自立に必要な情報提供及び指導、職業能力の向上及び求職活動に関する支援をその職務とすることとなった。しかし、法律ではこの母子自立支援員は「非常勤」扱いのままとなった。

## 2. ホームレス

慢性的な経済不況と、従来の日本的雇用慣行の変化の中で、わが国においても失業者が急増し、とりわけホームレス問題が大都市部を中心に顕在化していった。1999年「ホームレス問題連絡会議」の設置と、同連絡会議による「ホームレス問題に対する当面の対応策」と題する報告書が、その後展開されるホームレス問題に対する諸施策のきっかけとなった。この報告書では、ホームレスを「勤労意欲はあるが仕事がなく失業状態にある者」（タイプⅠ）、「医療、福祉等の援護が必要な者」（タイプⅡ）、「社会生活を拒否する者」（タイプⅢ）と分類し、それぞれ就労による自立の支援、社会福祉サービスの提供による支援、社会生活上の自立を支援しつつ（公園などの）施設管理者による退去指導、という対応の必要性を示した。同報告書は、ホームレスを一面的に把握せず、多様な層を抱え込んでいることを示す点では評価できるものの、タイプⅢの「退去指導」のようにホームレスへの強制排除につながる問題点を持っていた。厚生労働省は、「連絡会議」の報告書を受ける形で、「ホームレスの自立支援方策に関する研究会」を設置し、2000

年3月には報告書を提出した。報告書では、ホームレス自立支援事業の具体化の一つとして「自立支援センター」が位置づけられた。2002（平成14）年には「ホームレスの自立の支援等に関する特別措置法」が成立し、安定した雇用や職業能力の開発などによる就業機会の確保を重視し、主要都市に自立支援センターを設けるなどし、就労による自立の促進を図る政策展開を行った。こうして東京・横浜・大阪など大都市部から「自立支援センター」が各地に設置されていった。例えば名古屋市では平成14年に自立支援センターを設置し現在2カ所で運営されている。名古屋市における自立支援センターでは、愛知県の委託を受けた民間のキャリアカウンセリング会社から派遣されたキャリアカウンセラーによる「ホームレス再就職支援カウンセリング事業」が平成15年度に実施された。これは自立支援センターに入所している者や就職や期間超過などにより自立支援センターを退所した者あるいは県内の市町村が保護し就業の自立の意志がある者などを対象にし、キャリアカウンセリングの実施による再就職の支援、求人開拓、就職後の定着支援活動などを行っている。また、事業の効果測定やアセスメントを行い、今後の課題を分析している。

### 3. 生活保護

とりわけ生活保護制度に関しては、社会保障審議会福祉部会において「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」（以下、「在り方専門委員会」）を設置し、生活保護制度全般の見直しに関わる議論を行った。2004（平成16）年12月15日に出された「在り方専門委員会」の最終報告書では、「利用しやすく自立しやすい制度へ」というスローガンのもと、生活保護制度の在り方に関わる見直しを行った。この最終報告で特に注目されるのは、「自立支援プログラム」の導入である。同報告書に基づき、厚生労働省から「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針について」（2005年3月31日）が出され、各自治体に向けたプログラム策定の具体化を促した。

平成17年度からの実施に先駆けて、いくつかの自治体では、先行して就労支援に関わる事業が行われてきた。例えば横浜市では国の「自立支援プログラム」の実施以前より、「自立支援専門員」を配置し、ケースワーカーが就労指導を行う際に専門的な立場からの助言・協力を行っていた。厚生労働省は、「在り方専門委員会」による自立支援策の検討と平行し、いくつかの自治体においてモデル自治体を選定し、自立支援プログラムを実施している。

厚生労働省は、平成17年度からの自立支援プログラムの実施では、公共職業安定所（以下「安定所」）と福祉事務所が連携をし、生活保護受給者及び児童扶養手当受給者に対する自立支援策を策定するために「生活保護受給者等支援事業実施要領」を示した。この事業では、実施地域を、生活保護受給者については各都道府県、児童扶養手当受給者については東京都、大阪府及び政令指定都市として定め、「都道府県生活保護受給者等就労支援事業協議会」を設置し、年間の支援対象者数、実施計画、スケジュール等の年間計画を策定することとなっている。これに基づき、安定所の事業担当責任者、安定所及び福祉事務所の担当コーディネーターから構成される「生活保護受給者等就労支援メニュー選定チーム」を設置し、支援対象者に対する面接や支援メニューの選定作業を行うこととなった。また安定所には、産業カウンセラー等の資格保持者や企業の人事労務管理や職業相談・職業紹介に関する知識・経験のある者などを「生活保護受給者等就職支援ナビゲーター」として人選し、安定所において支援対象者に対するマンツーマンによる求人開拓から就職に至るまでの一貫した就職支援を実施する。

これを受け、各地で「都道府県生活保護受給者等就労支援事業協議会」の設置が進んでいる。例えば、福島県では4月に同協議会を設置。5月には説明会を行い本格的な実施に向けた準備を

行っている。福島県では県内に 23 名の福祉事務所担当コーディネーターをおかれ、支援対象者の選定は、各福祉事務所にゆだねられている。

こうした三領域における自立支援策の特徴は、主として就労支援に重点をおいているのを特徴とし、いずれも「自立支援」を政策の支柱としている。

### 三 「自立支援プログラム」の政策評価

#### 1. 自立支援プログラム導入の背景

今回の生活保護制度の見直し議論には、外在的要因と内在的要因の両側面が存在し、その要因が複雑に絡み合いながら出されたのが「在り方専門委員会」の報告書といえる。

その外在的要因とは、「構造改革」・「三位一体改革」などによる生活保護制度に対する主として財政的側面からの圧力である。

もともと社会福祉基礎構造改革による 2000 年の社会福祉法における国会付帯決議には、「社会福祉基礎構造改革を踏まえた今後の社会福祉の状況変化や規制緩和、地方分権の進展、介護保険の施行状況等を踏まえつつ、介護保険制度の施行後 5 年後を目途とした同制度全般の見直しの際に、（中略）生活保護の在り方について、十分検討を行うこと」とされていた。同時に、社会保障審議会「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」（平成 15 年 6 月 16 日）では、「生活保護については、（中略）今後その在り方についてより専門的に検討していく必要がある」ことや、「骨太方針第 3 弾」である閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（2003 年 6 月 27 日）においても、「生活保護その他福祉の各分野においても、制度、執行の両面から各種の改革を推進する」、「高齢加算等の扶助基準など制度、運営の両面にわたる見直しが必要である」と、生活保護制度改正の必要性が制度の「外側」から提起された経緯がある。「在り方専門委員会」の設置には、こうした外在的要因が主として働いている。

とりわけ生活保護制度の一連の見直しにおいて、高齢加算の段階的廃止、母子加算の見直し、生活扶助基準そのもの見直し、さらには生活保護費の国庫負担率の引き下げが実施もしくは検討されているという点も見逃せない。全国市長会による調査「生活保護制度に関する調査結果」（2005 年 4 月 12 日）において、自立支援プログラムが生活保護費の国庫負担率の引き下げによる地方への負担転嫁ではないか<sup>1</sup>という懸念が出されるのも無理からぬことであろう。

同時に、生活保護制度そのものの内在的要因も見直しの議論に影響をもたらした。一つには、保護受給者の変化である。傷病・障害、精神疾患、ホームレス、多重債務、DV、虐待問題など、被保護世帯のおかれた今日的様相は、何らかの社会的援護を要する複雑な生活問題を抱えている場合が少なくない。とりわけ 2002 年 12 月 8 日に出された「社会的援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会」報告書では、路上死、ホームレス問題、外国人・残留孤児等、カード破産やアルコール依存、孤独死・自殺、虐待・暴力などを例示し、「社会的排除や孤立の強いものほど制度から漏れやすく、福祉的支援が緊急に必要」であるにも関わらず、こうした社会的援護を要する人々に社会や社会福祉の手が十分届いていないことが指摘されている。また、傷病・障害世帯や高齢者世帯が世帯類型の圧倒的多数を占めるために、保護の「長期化」が課題となっていた。

もう一つは、実施体制上の問題である。福祉事務所における担当職員不足と、現業経験のない

---

<sup>1</sup> 「自立支援対策の充実・強化に伴い、生活保護費負担金の国庫負担割合を引き下げ、地方の負担割合を増やすことは妥当だと思いますか。」という問いに、100%「思わない」と回答している。

職員や経験年数の浅い職員が多数を占め、生活保護ケースワークについては、個々の担当職員の個人的な経験や努力にゆだねられているために、援助実施における組織的な取り組みが困難な状況が続いていた。結果として生活保護制度の実施体制を事実上「機能不全」に陥らせたといえる。

さらには見逃してはならないのは、こうした生活保護制度の「機能不全」状態を改善させたいという国民的な要求の存在である。とりわけ1980年代からの第三次「適正化」政策による保護しめつけの結果、各地で生活保護における不服申立が行われ、訴訟へと発展していった。「高訴訟」と「中嶋学資保険訴訟」では、最高裁で原告勝訴するなど、生活保護制度運営の在り方の再検討を促す大きな契機となった。

「在り方検討会」の報告書は、政府の福祉抑制の思惑と国民の生活保護改善の要求という矛盾する二つの側面に規定されて出されたものと言える。

## 2. 自立支援プログラムの意義と課題

これまで「経済給付中心」と言われた生活保護の運用に加えて、「①被保護世帯が抱える様々な問題に的確に対処し、これを解決するための『多様な対応』、②保護の長期化を防ぎ、被保護世帯の自立を容易にするための『早期の対応』、③担当職員個人の経験や努力に依存せず、効率的で一貫した組織的取組を推進するための『システム的な対応』」（「在り方専門委員会」報告書）という3つの柱による自立・就労支援策の充実を制度見直しの要とし、実施されたのが「自立支援プログラム」である。そもそも自立支援プログラムとは、「実施機関が管内の被保護世帯全体の状況を把握した上で、被保護者の状況や自立阻害要因について類型化を図り、それぞれの類型ごとに取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等を定め、これに基づき個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施するもの」（「基本方針」）である。

これまで事実上経済的自立を「自立」と捉え、保護廃止が至上命題であったものから、自立の概念を、「経済的自立（就労自立）」のみならず、「日常生活自立」、「社会生活自立」など、それぞれの対象者の自立を一律・画一的に描いていないという点は注目される。また、「在り方専門委員会」第16回の説明資料における「自立支援プログラムのイメージ」においても、類型化された対象者の多くが、最終的に「就労による自立」を目標としていることの是非は残るものの、プログラム対象者の就労阻害要因も含め、自立に向けた過程を段階的にとらえていること、そのため「きめ細かな」支援のあり方を提示している点は評価できる。これは、これまで自主的な福祉事務所ケースワーカーらによる公的扶助研究運動の中で実践的に発展させてきた「社会的自立論」に共通する側面も持っている。

また、これまで個々の担当職員の「力量」に左右されがちであった支援内容が、自立支援プログラムを通して、組織的・システム的な支援体制を確立することにより、支援内容の底上げにもつながる。それはプログラム選定を受けた対象者への支援のみならず、保護実施体制全体の組織的基盤の強化にもつながる可能性をもっている。例えば、2004年の自立支援プログラムモデル自治体である八尾市では、プログラム実施のための組織的取組が、他のケースに対する支援内容の充実につながったことを報告している<sup>2</sup>。

一方で、対象者の自主性は尊重されるという条件はあるものの、自立支援プログラムそのものへの参加を拒否したり、プログラム対象者の取組状況が不十分である場合などは、文書指導・指示に加え、保護の変更・停止・廃止も「考慮」とされているように、一定の強制力を伴うも

<sup>2</sup>川西賞（2005）「母子世帯自立生活支援事業を通して」『生活と福祉』、591、3-6。