

帯の非稼働率は下がったが、母子世帯(45.5→51.8%)、その他世帯(49.6→62.8%)と非稼働率は上昇している。その他世帯がどのような特徴があるのか、図 33 の保護開始理由別にみると、1995 年は世帯主・他の世帯員の傷病が最も多かったのに対して、2003 年では、稼働収入減、定年・失業、事業の不振・倒産、仕送り収入減などの収入関係(43.2%)や貯金等の減少・喪失 19.3%など経済的理由の増加が目立つ。長引く不況と失業率の上昇(図 12 1994 年 2.9→2004 年 4.7%)の中で、経済的な要因が高齢化とともに、生活保護率の悪化や自立の困難化に影響を与えている。

## 2 政府の対策 狭義のソーシャル・インクルージョンと広義の対策

### (1) 狭義のソーシャル・インクルージョン

日本において、ソーシャル・インクルージョンを意識して政策の検討を行ったのは、2000 年 7 月に設置され、12 月に報告書を出した厚生労働省社会・援護局長の私的諮問機関である「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉の在り方に関する検討会」<sup>16</sup>である。

報告書は、(1)経済環境の急速な変化(グローバル化、終身雇用の終焉、リストラの進行等)、(2)家族の縮小、(3)都市環境の変化、(4)価値観のゆらぎ、といった近年の社会経済環境の中で、新たな形の不平等・格差の発生や、共に支え合う機能の脆弱化が指摘されているとしている。貧困者の救済を中心とした選別的な社会福祉から、普遍的な社会福祉へと制度の発展がなされてきたが、近年、社会や社会福祉の手が社会援護を要する人々に届いていない事例が散見されるとしている。その問題の例として、「心身の障害・不安」(社会的ストレス問題、アルコール依存)、「社会的排除や摩擦」(ホームレス、中国在留孤児、外国人等)、「社会的孤立や孤独」(孤独死、自殺、家庭内虐待・暴力等)などを掲げ、そのような問題を発見し、解決していくために地域社会における「つながり」を再構築する必要がある、としている。具体的提言としては、(1)社会的つながりの創出に係る提言(社会福祉協議会、NPO 等各種民間協議会等の情報交換・提供の「場」の構築等)、(2)社会福祉法人など福祉サービス提供主体が地域の福祉問題を発見・解決する自発的取り組みを強化すること、(3)行政主体の取り組み(問題発見・問題解決機能の強化、福祉分野と他分野との連携、固定した住民概念を転換して外国人や孤立した人々を視野に入れた地域福祉・コミュニティワークの開発)、(4)人材養成の提言(ソーシャルワーカー等福祉人材の育成、それらの人材の積極的なアウトリーチの取組み姿勢、ソーシャルワーカーの地域配置等)を掲げている。

残念ながらこれらの提言は具体的な政策として大きく推進されているとは言い難い。2000 年の前半に成立した社会福祉法の改正などで、地域福祉計画の策定や社会福祉協議会の活動強化が盛り込まれ、意欲ある市町村等では計画策定が進められていること。介護保険法の成立・施行の中で、意欲ある自治体が、高齢者の保健医療福祉という面では総合的な窓口を作ったり、介護関係の行政の第一線職員、民間事業者、NPO 等が定期的な研究会やカンファレンスを開く等の動きがあること。2005 年の介護保険法改正による地域包括支援センター、障害者自立支援法制定による障害者のケアカンファレンスの仕組みの構築が進められていること等、対象別には、総合的取り組みが提言され、促進する仕組みが構築されつつあるが、対象にとらわれない横断的な仕組みや制度の網からこぼれ落ちた者を発見・解決する仕組みは国の政策として積極的に推進されているとは言い難い状況にある。

検討会が例示した問題の中で、特に社会問題化したホームレス問題、児童虐待、ドメス

ティックバイオレンス等は、それぞれ個々の特別対策法や個々の問題を解決するための関係者横断的な連携対策が進められている。

## (2) 広義のソーシャル・インクルージョン関連施策の動向

ソーシャル・インクルージョンと銘打っていないが、EU各国のソーシャル・インクルージョン対策と同一方向を示しているものとして、次の二つがある。

### ①若者の失業及び非正規雇用対策としての政府上げでの取り組み

内閣官房が取りまとめ、厚生労働省、文部科学省、経済産業省、内閣府、農林水産省がメンバーとして政府全体で「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」を策定し、政策を推進している。

### ②生活保護受給者に対する自立支援プログラム

公共職業安定所と組織的に連携した自立就労支援対策を中心として、地方の自主性に基づく生活保護受給者の日常生活自立、社会生活自立をも目的とした多様な自立支援プログラムの推進している。

以下、この二つの施策について、その内容、進行状況を見てみたい。

## ア.「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」等の若者失業・非正規雇用対策の概要と効果

IIの図12、図7、図8で見たように25歳未満の若者の失業率は全体の失業率を大きく上回り、また、全体として増加している非正規雇用化傾向についても、若者が社会人としてスタートする時期が長期不況と企業の非正規雇用増への転換期であったこともあり、特に若者層に対する影響が大きく、これらが将来の格差拡大になりかねないことは、内閣府の分析も含めて政府全体のほぼ一致した懸念となっている。

このため、政府は前述のメンバーで2004年12月「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」をまとめ、2006年度予算では、このアクションプラン強化として、次の3本柱を掲げている。以下その柱と内容の主要政策を概観したい。

### ①フリーターの25万人常用雇用化、ニートの自立支援等、若者一人ひとりの状況に応じたきめ細かな対策の実施

- ・若者のためのワンストップサービスセンター(ジョブカフェ)を設け、新卒・既卒の別なく、若者のニーズに応じた相談・就職指導を行うとしている。(46都道府県で設置、38都道府県ではハローワークと併設)
- ・全国のハローワークに若年者ジョブサポーター等の担当者を設置し就職斡旋を行う。
- ・若者者トライアル雇用事業(企業に6月程度試験雇用してもらってその期間賃金一部補助)の対象者を拡大するとともに、長期若年無業者を段階的に常用雇用へ移行させるための短時間勤務試行雇用事業を創設するとしている。
- ・日本版デュアルシステム(専修学校、専門高校と企業が提携して週3日程度の教育訓練機関での座学と週2日程度の企業実習を組み合わせるもの)の実施を促進するとしている。

### ②ニート等の自立支援等

- ・合宿形式の「若者自立塾」の中での生活訓練、職業体験を通じた職業人、社会人の基本

的能力の獲得と働く意欲の付与を目指すとしている。

- ・「地域若者サポートステーション(仮称)」(地域の専門相談、若者支援ネットワークの中核)を新設する。
  - ・ニート等の「学び直し」機会を提供する。(専修学校、NPO の連絡協議会の設置によるニートの職業教育支援、公民館等におけるニート・ニート予備軍の保護者対策、教育機関・企業・NPO の連携による情報技術を活用した「eラーニングサービス」の開発)
- ③地域産業と若者、学校等のつながりの強化を通じた若者と仕事の橋渡しの推進
- ・地域にコーディネーターを置き、ジョブカフェ、商工会議所等と連携の下、中小企業と若者の仕事の橋渡しをする。森林の保全整備、漁業等の長期研修も実施する。

まだ、始まったばかりで最終的評価には早いですが、短期的な政策の進行状況や効果はどうなっているかを概観したい。

## ①フリーター25万人常用雇用化対策<sup>17</sup>

### 1.ジョブカフェの実施状況

平成16(2004年度)から開設し始めたジョブカフェは2005年9月までに46都道府県95カ所設置され、うち38都道府県ではハローワークと併設されている。この間のジョブカフェの延べ利用者数は185万人とされ、そのうち就職者数は8万8000人を超えたとされる。

### 2.若者ジョブサポーターによる新規学卒者に対する就職支援

2005年は全国のハローワークで新規学卒者を中心とする若者専門の担当者として、700人の若者ジョブサポーターが置かれている。2004年度は600人体制で約16.2万件の相談を実施するとともに、1万の中学・高校を訪問して在校生の就職意欲を高める活動も行っている。2005年には就職内定3万人を目標としている。

### 3.若者トライアル雇用の拡大

2004年度のトライアル雇用開始者数は約4.4万人、修了後常用雇用への移行率は80%であった。2005年度の11月までの開始者数は約3.6万人であり、常用雇用移行率は79.5%となっている。

### 4.日本版デュアルシステム

標準5ヶ月の短期訓練コースでは2005年度は10月末までに約21,000人が受講している。2004年度受講し修了した者の中での就職率は68.4%である。1~2年間の長期コースは33都道府県で97コース794人である。

政策目標であるフリーターの25万人常用雇用化については、まだ達成途上にあるということだろうが、上記の施策結果のどれだけが正規社員などの常用雇用につながっているのかの検証が求められる。フリーターは1997年の151万人から2002年は209万人、2003年に217万人と増加してきたが、2004年に213万人とやや減少に転じている。これは上記の政策効果の他、経済の回復による雇用需要の改善の影響も大きいだろうが、今後とも、政策の拡大により着実な非正規雇用対策の進展が望まれる。

## ②ニート対策

若者自立塾は2005年度から実施で全国20カ所、修了者59名中34名就業とまだ始まったばかりの状況である。

ニートの全体数は1996年の40万人が、2002年には64万人になり、以後2004年まで64万人の横這いであるが、これも政策効果より経済や人口動向の影響によるものであろう。

### ③地域の格差

地域によって労働市場の状況には差があり、2005年12月の常用の有効求人倍率は全国で1.03に対して、北海道は0.54である。また完全失業率も全国で2005年10～12月期4.5%に対して、北海道は5.3%である。若者の雇用情勢についても、北関東・甲信越の2005年11月の高卒内定率が76.9%に対して、北海道は47.5%である。

今後一層これらの厳しい地域における地域の実情に応じた雇用対策、地元中小企業や経済界等との連携による雇用対策の推進が望まれる。

### イ.生活保護受給者に対する自立支援プログラム

生活保護法では、第1条で目的として、生活困窮者に必要な保護を行い、最低限度の生活を保障するとともに、自立を助長することを目的としている。後者の自立の助長はケースワーカーによる指導等を通じて行うこととされている。また、第4条で生活困窮者が「利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、(中略)活用すること」が保護の要件とされており、勤労の能力もそこに含まれている。1981年から始まった適正化対策においては、前掲注15にあるように、資産や収入の把握に重点が置かれ、就労支援は前面に出ていない。勿論以前から特に稼働年齢層の保護申請者や保護受給者に対しては、ハローワーク等での求職活動が前提として求められ、定期的なケースワーカーの評価により、就労能力があるのに求職活動等に不熱心な者は指導の対象になり、保護の一時停止や廃止もあり得るとされていたが、組織的な就労等の支援対策は行われてこなかった。

2002年から後述の横浜市、札幌市等いくつかの自治体で国からの補助金により、就労支援相談員が福祉事務所に置かれ、就労能力のある生活保護受給者の個別相談、面接指導、ハローワークへの同行、職業意欲の喚起、求職情報の収集提供などの個別の指導助言を行い、効果を上げた。

2003年8月より厚生労働省社会保障審議会福祉部会に「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」が設けられ、2004年12月に報告書がまとめられ、生活保護制度の保護基準の水準の検証、母子加算、高齢加算、多人数世帯の基準の是正等生活保護基準の見直しとともに、労働部局との連携による自立就労支援を初めとする自立支援プログラムの導入を大きな柱として提言している。

その提言の具体化として、2005年から進めている自立支援プログラム<sup>18</sup>の趣旨は、「被保護世帯は傷病・障害、精神疾患等の社会的入院、家庭内暴力、児童虐待、ホームレス、多重債務など多様な問題を抱えており、自立の阻害要因となっている。これまで福祉事務所の自立支援の取り組みは、ケースワーカー等の個人の努力や経験に依存してきたが、問題の複雑化と被保護世帯の増加によりそのような対応では不十分となったので、組織的に自立支援プログラムに取り組む」としている。

その内容は、それぞれの福祉事務所を所管する自治体が①管内状況を把握し、②その状況や自立阻害要因を類型化し、③類型ごとに他法他施策や管内の資源を利用しながら支援内容と事務的な手順を定め、組織的に実施するということで各実施機関の創意工夫に期待

しているが、技術的助言として次のモデル類型を提示している。

- ①「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム  
ハローワークとの連携による就労支援のプログラム(後述)
- ②福祉事務所における就労支援プログラム<sup>19</sup>  
「就労意欲が認められる」等①の事業対象者の要件を欠いている者を対象に、ケースワーカーや非常勤就労支援員による個別相談、意欲喚起、就職面接指導、ハローワーク同行等就労意欲の喚起を含めた就労指導を行うプログラム。
- ③若年者就労支援プログラム  
中卒や高校中退の18歳以下の若者を対象に、アの事業との連携、活用や生業扶助による高校、専修学校進学支援等により、就労自立を目指すプログラム。
- ④精神障害者就労支援プログラム  
精神障害者の就労支援を行う福祉・労働事業の活用により就労支援するプログラム。
- ⑤社会参加活動プログラム  
稼働能力なく地域社会との交流が必要な者を対象に社会福祉協議会や福祉施設と連携して、福祉活動や公園管理等環境保全活動などの地域貢献活動に参加させるもの。
- ⑥日常生活意欲向上プログラム  
ひきこもり、うつ等日常生活の自立意欲を欠く者に精神障害者等自立支援員や保健所等通じたカウンセリング、精神科デイケア、当事者グループカウンセリングに参加させるもの。
- ⑦高齢者健康維持向上プログラム  
高齢者に対して、ボランティアによる見守り、保健師等の生活指導、生涯学習への参加や介護予防事業の活用を行うもの。
- ⑧生活習慣病患者健康管理プログラム  
保健師等の生活指導、服薬、運動、栄養指導等を行うもの。
- ⑨「精神障害者退院促進支援事業」活用プログラム  
精神障害事業との連携で、社会的入院をしている精神障害者の退院のための訓練と退院先確保を図るもの。
- ⑩元ホームレス等居宅生活支援プログラム  
ボランティアによる見守り、保健師等生活指導、救護施設ショートステイ、通所授産施設・小規模作業所の活用を行うもの。
- ⑪多重債務者対策プログラム  
法律扶助協会等の無料相談、家計簿記帳の指導、当事者グループカウンセリングを活用した債務からの脱却自立の支援を図るもの。

初年度ということもあり、実際に各都道府県・市で実施しているプログラムの状況は図35のとおりとなっている。<sup>20</sup>後述の「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムとそれ以前から国の補助等で就労支援員を設置し実施していた就労自立支援プログラムが中心であるが、精神障害者等の退院支援や、退院後の居宅支援、精神障害や元ホームレス、ひきこもり等の自立相談等の日常生活自立支援型のプログラム、社会福祉協議会等との連携

によるボランティア活動を通じた社会生活自立支援型のプログラムも見られる。

また、上記の区分にとらわれず、母子世帯に着目して、生活自立型から就労支援員やハローワークとの連携などの就労自立型までの事業を展開している所(釧路市)や、東京都の板橋区のように就労支援以外に、精神障害者退院支援、高校進学支援、人工透析患者支援、在宅要介護高齢者等支援、ホームレスの在宅移行支援(更生施設活用)、不登校児支援、ひきこもり改善支援、精神障害者在宅支援など多様な事業を展開している自治体もある。

図 35 自立支援プログラム取組状況

プログラム名	実施自治体数	参加者数 a	達成者数 b(b/a)
「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム c	543(68.9%)	6,186	1,814(29.3%)
就労支援プログラム(就労支援員等活用)	156(19.8)	19,776	5,940(30.0)
就労支援プログラム(職場適応訓練)	18(2.3)	116	53(45.7)
就労自立支援プログラム(その他)	137(17.4)	2,593	982(37.9)
就労自立小計	C 311	22,485	6,975(31.0)
日常生活自立支援プログラム(自立相談員等活用)	18(2.3)	397	150(37.8)
日常生活自立支援プログラム(退院促進)	31(3.9)	940	111(11.8)
日常生活自立支援プログラム(退院後居宅生活支援)	9(1.1)	12	10(83.3)
日常生活自立支援プログラム(社会資源連携)	44(5.6)	501	258(51.5)
日常生活自立支援プログラム(その他)	112(14.2)	3,647	325(8.9)
日常生活自立小計	214(27.2)	5,497	854(15.5)
社会生活自立支援プログラム(民間連携社会活動参加)	18(2.3)	36	25(69.4)
社会活動自立支援プログラム(その他)	42(5.3)	190	79(41.6)
社会生活自立小計	60(7.6)	226	104(46.0)
自立支援プログラム総計	C 585(74.2)	28,208	7,933(28.1)

資料出所 平成 18 年 2 月 28 日社会・援護局関係主管課長会議資料

実施自治体数の欄の( )内の比率は 788 自治体中の実施率

C:「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムは年度内で全自治体で実施することになっており、543は12月現在の実施自治体数。また就労自立小計の311、自立支援プログラム総計の585はそれ以外のプログラム数。

このうち、特に「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラムについては、平成 17 年度(2005 年度)において、ハローワーク側に生活保護受給者の就労支援のためのコーディネーター100名、ナビゲーター67名を非常勤職員として配置し、全国的に事業展開を図っている。この事業は児童扶養手当受給者も対象とするが、平成 17 年度については、政令都市以外は生活保護受給者のみを対象としており、以下、生活保護受給者対象事業について述べる。

事業の仕組みは、次の流れによって行う。

- ・福祉事務所からこの事業の対象者の要件(①心身健康で稼働能力がある、②就労意欲が高い、③家族の介護、保育の必要などの就職阻害要因がない、④事業参加に本人が同意している)を満たしていると思われる者のリストをハローワークに伝え、組織的に依頼を行う。
- ・福祉事務所側のコーディネーター(事務所の担当職員)、ハローワーク側のこの事業の統

括責任者、ハローワーク側のコーディネーター(この事業のための非常勤職員)からなる「就労支援チーム」が、対象者と面接して、事業の対象とすべきかどうか、対象とする場合にどのような支援を行うかの方針を決定する。

- ・ 支援期間は概ね6月で、以下の支援メニューの中から支援する。
  - ① 就労支援ナビゲーター(ハローワークに置かれる非常勤職員。ハローワークOB、民間の人事・労務経験者、福祉カウンセリング職の経験等のある者)による個別指導。
  - ② トライアル雇用(企業で原則3月の試用雇用を行う。その間月額5万円の奨励金が企業に支給される)
  - ③ 公共職業訓練の受講
  - ④ 生活保護の生業扶助により受講料を支給し民間の教育訓練を受講
  - ⑤ ハローワークにおける一般の職業相談・紹介
- ・ 期間内に就職した場合、期間が経過しその効果がない場合には終了する他、期間中でもナビゲーターの面接や訓練を欠席する、斡旋した仕事の面接を理由無く断る等事業対象者の要件を欠くと思われた場合は打ち切る。他方、期間が経過しても本人に意欲がある場合は再度期間延長することは可能とされる。
- ・ なお、各都道府県では「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、都道府県・指定都市・中核市の生活保護担当課長、都道府県労働局担当課長、コーディネーター設置ハローワーク所長等を構成員として、事業実施の方針や問題点の協議を行うことになっている。

この事業の対象者として、支援を開始した者は、全国で(2005年12月まで)6,704人であり、支援を終了した者は2,231名(33.3%)、うち就職した者は1,816名(27.1%)となっている。

もう少し詳細なデータを事情聴取に向かった東京都労働局(2005年10月末まで)のデータでみたい。東京労働局管内ではこの時までの就職者305人(就職率34.5%)うちパートの比率は56.4%であった。支援の種類は、ナビゲーターによる個別相談が28%、一般職業紹介が61.3%であり、その他のトライアル雇用、公共職業訓練、生業扶助の割合は低い。これは、同じく事情を聞いた横浜市及び札幌市<sup>21</sup>でも状況は同じであった。

図36 東京労働局の支援プログラム別

	支援開始者	ナビゲーター	トライアル雇用	公共職業訓練	生業扶助	一般職業紹介
東京労働局	882人(100)	247(28.0)	2(0.2)	89(10.1)	3(0.3)	541(61.3)

資料出所 東京労働局資料

トライアル雇用の対象者が少ない原因は、制度の周知の低さ、5万円の奨励金は障害者就職困難者の助成金額に比べ少なく魅力が低い等の理由で求人企業が少ない、応募者側としても、生保受給者と知られたくないとか、3月の試用期間後雇用には保障がないことに二の足を踏む等の理由が考えられるとのことであった。

生業扶助や、公共職業訓練が伸びない理由は、訓練の結果雇用には結びつくに限らないので、その間の生活保護支給が無駄になることを懸念し、福祉事務所側が認める場合が限定的であるとか、公共職業訓練の内容の使い勝手が悪い等の理由があげられていた。

東京労働局のこのプログラムの就職者の賃金は図37のとおりであり、パートが56%を占

めることもあり、15万円未満の者が65%である。

従って、就職しても完全保護廃止とならず、保護額が減額されるだけの者が7～8割とのことであった。

図 37 就職時の賃金

	全体	男	女
5万未満	15.6%	13.3	19.5
5万以上10万未満	25.3	19.6	35.4
10万以上15万未満	24.9	22.4	29.3
15万以上20万未満	20.0	24.5	12.2
20万以上25万未満	9.3	13.3	2.4
25万以上	3.1	4.9	0.0
不明	1.8	2.1	1.2

資料出所 東京労働局

事業に対する評価を東京都労働局、横浜市保護課、札幌市保護指導課の担当職員に聞いたところ、主な意見は、以下のとおりであった。

[評価できる点]

- ・事業の実施により福祉側とハローワークとの連携計られ、課題はあるものの、協議の場を通じて、改善も図られつつあるので、被保護者の自立推進が期待される。
- ・ケースワーカーも、就労自立指導上のノウハウを知ることができて役に立つ。

[課題]

(福祉事務所側の意見)

- ・対象要件の「就労意欲高い」を字義通りとすると対象者が限定される。
- ・支援メニューについて、ナビゲーター又は一般職業相談・紹介が主だが、後者は、ハローワークによっては生活保護の専門担当者が配置されていないので、従来の職業紹介と変わらず、きめ細かな支援ができていない。
- ・就労支援コーディネーターは、面接して対象方針を決めた後の関与が少ないので、メニュー決定後の実施に、もっと関わって欲しい。
- ・支援ナビゲーターは、有効なので増員して欲しい。
- ・トライアルや公共職業訓練の対象が少ない、対象企業の増加や使いやすさの向上が必要ではないか。

(ハローワーク側の意見)

- ・本当に参加する気があるのかと思う場合がある。(ナビゲーターや紹介した企業の面接をキャンセルする。就職斡旋しても短期間で離職を繰り返す。)
- ・福祉事務所側は保護額の減額や廃止を急ぎすぎて、定着している母子等のパートから、より高い賃金やより長い就労時間への転職を強く要請するが、職場環境の変化で結局退職し、無職となる場合があるなど、慎重に対処すべき場合がある。
- ・保護基準が高く、実際その水準に合う賃金の職が少ないことや、就労した分保護額が減少したり、保護廃止になると保護に伴う他制度の優遇措置もともになくなるため、就労



意欲がわからない場合がある。

- ・携帯等電話番号を持たないと求人側は信用しない。(横浜市は対象者にプリペイド携帯を持たせるよう指導助言を行っている。)
- ・北海道では、車がないと就職口は極めて狭くなる。

課題は種々あるものの、都道府県単位の協議会、福祉事務所とハローワークの担当者の間での協議が進むことで、成果の上がっている所では、比較的「就労意欲」等の要件を柔軟にする等、運用で解決し得る点は改善が進んでいるようである。今後さらに、お互いの改善努力が進み生活保護受給者に対する個々の事情に応じたきめ細かな就労支援策が進むことを期待したい。

また、現在のところ自立就労以外低調な他の自立支援策も推進され、就労等狭い意味の経済的自立だけでなく、日常生活自立、社会生活自立に結びつく事業の展開を期待したい。

## V おわりに

以上、まず、EUのソーシャル・インクルージョンの背景として見られた状況が、日本でも見られるかを見たが、ジニ係数等の上昇の要因として、同一年齢層内の所得格差の大きい高齢層の増加や世帯規模の減少によるところは大きいものの、世帯規模の縮小が「日本型福祉社会」を支えてきた家族の扶養力の弱体を意味すること、若年層の非正規雇用の増大による格差の拡大が懸念されること、高齢者層内では年金水準の改善による格差縮小はあるもののその年金の種類・水準、稼働収入の有無、家族構成によりかなりな可処分所得の格差があること、金融資産の格差について留意すべきことを見た。

また、EUの労働力率と相対的貧困層の人口比率と日本の状況を比較し、労働力率はまずまずではあるが、相対的貧困率については、欧州大陸先進諸国より多く、英米に近い水準にあることを見た。

更に、欧州各国の低所得対策を概観し、就労能力ある低所得層への積極雇用策や、社会扶助と失業者対策の統合整理がされている状況と、他方、高齢者に対する比較的寛大な社会扶助制度の導入、就労を要件とする負の所得税型税控除や児童給付・税控除の導入等の子どもの貧困対策の推進(イギリス)が図られている状況を見た。

最後に、日本における福祉分野における狭義のソーシャル・インクルージョン政策の検討状況や、広義のソーシャル・インクルージョン政策と言える「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」や生活保護受給者の自立支援施策の状況について概観した。

少子高齢化と家族の脆弱化、非正規雇用の増大傾向等雇用情勢の大きな変化の中で、就労し得る者は、積極的労働市場政策による支援付きで「働きがいのある仕事(decent work)」につかせて、社会に包摂する。他方、十分な就労ができない者には、適切に必要な支援を行い日常生活、社会生活も含めた自立を支援することは、欧州各国ではソーシャル・インクルージョンの政策として推進しており、日本においても政策の前提となる共通した状況があることが見られ、政策の必要性は高まっているとともに、若者や生活保護受給者に対する労働機関との提携による政策の推進など政策の適用可能性も高まっていると考える。

今後さらに、日本における格差の実態の分析、欧州各国における政策の変化、生活保護自立就労支援等日本国内で進行中の政策の全国調査による検証等を行い、日本におけるソ

ーシャル・インクルージョンの適用可能性や課題について、更に研究していきたい。

また、高齢者や子どもを有する世帯の所得保障政策、税再分配政策の日本における適用可能性と功罪は、別の機会に検討したい。

- <sup>1</sup> EU の状況については、拙稿「ソーシャル・インクルージョンへの政策的取組みの現状と将来-EU、スウェーデン、ドイツ、イギリスの取組みと日本の政策への含意」(2006年5月)北大「法学論集」57巻1号でまとめている。
- <sup>2</sup> Joint report on social inclusion (2002) European Commission, Key structural changes p21-23
- <sup>3</sup> OECD でも 2005年3月31日、4月1日にパリで開催された第4回社会保障大臣会合(Meeting of OECD Social Affairs Ministers)のテーマとして「能動的な社会政策は、いかに我々すべての利益となり得るか」を掲げている。
- <sup>4</sup> <http://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei-s/0601.pdf>
- <sup>5</sup> 大竹文雄『日本の不平等 格差社会の幻想と未来』(2005)日本経済新聞社 p1-p35
- <sup>6</sup> 白波瀬佐和子『少子高齢社会のみえない格差 ジェンダー・世代・階層のゆくえ』(2005)東京大学出版会 p161-179
- <sup>7</sup> 太田清「日本における資産格差」 p 25 樋口美雄、財務省財務総合政策研究所編著『日本の所得格差と社会階層』(2003)日本評論社に所収。
- <sup>8</sup> the Nice European Council ‘Fight against poverty and social exclusion’ (2002)
- <sup>9</sup> 欧米各国のジニ係数は Luxemburg Income Study による等価可処分所得のジニ係数、日本は、平成14年所得再分配調査による等価再分配所得のジニ係数。
- <sup>10</sup> 嶋田佳広「ドイツ社会法典第二編・第一二編にみる二〇〇五年公的扶助改革」『賃金と社会保障』No.1406号(2005)p18
- <sup>11</sup> 前掲注10 嶋田氏(2005)p11-12 及び武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政」『賃金と社会保障』No.1406号(2005)p22-25によると、ジョブセンターといわれる失業扶助Ⅱの実施主体は、当初連邦雇用エージェンシーとその出先機関の労働エージェンシー(Agentur für Arbeit)が主体となり、地方自治体は付随する相談業務や住宅費・暖房費の支給を行うこととされていたが、法案審議の過程で自治体の関与を強める方向で修正され、本来方式は493自治体中4郡のみとなっている。大半の366自治体では、ジョブセンターは、自治体と労働エージェンシーが協定を結び協同で設置する「協同モデル」で運営されており、69自治体では、実験的に自治体の実施主体となる選択をしている「オプションモデル」で運営されている。協同モデルの場合には、自治体と労働エージェンシーの両者が契約で法人を設立する場合もあり、また、オプションモデルでも全てを自治体職員が行わず、職業訓練や斡旋業務を民間企業に委託している場合もかなりあるようである。
- <sup>12</sup> Socialstyrelsen, ‘Individual and Family Services - Status Report 2004’
- <sup>13</sup> 松本勝明『ドイツ社会保障論Ⅱ-年金保険-』(2004) 信山社 P217-232
- <sup>14</sup> 土田武史「ドイツにおける社会保障改革の動向」『ウイークリー生活福祉研究』通巻54号 vol.14 No.2
- <sup>15</sup> 暴力団員の不正受給問題に端を発し、1981年厚生労働省保護課長・監査指導課長連名通知 社保123号通知「生活保護適正化の実施の推進について」(「123号通知」と略称されている。)により、生活保護の不正受給防止を主な内容とする「適正化」対策が進められた。同通知の主な内容は資産(土地、建物、預貯金、自動車等の保有状況)と収入状況の把握の徹底であり、金融機関や勤務先への照会等が手段として指示された。
- <sup>16</sup> 厚生労働省ホームページ、[www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2\\_16.html](http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0012/s1208-2_16.html)
- <sup>17</sup> 平成18年1月17日「若者自立・挑戦戦略会議」第10回資料「アクションプランの実施状況」より
- <sup>18</sup> 「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」平成17年3月31日社援発第03311003号 厚生労働省社会援護局長通知、「自立支援プログラム導入のため

の手引き(案)について」平成 17 年 3 月 31 日保護課長事務連絡

<sup>19</sup> 横浜市、札幌市はじめ意欲ある自治体で国の生活保護費補助金を得て、2005 年度で全国で 247 名の就労支援員、35 名の自立生活相談員が配置され、個別の就労相談などに効果を上げている。

(参考)2004 年度の横浜市、札幌市の就労支援専門員の実績と効果

	就労支援専門員数	支援者数	就労した者(うち保護廃止世帯数)	効果額
横浜市	22人	928人	442人 (109世帯)	252百万円
札幌市	4人	254人	179人 (63世帯)	95百万円

資料出所 横浜市保護課、札幌市保護指導課資料

効果額は、保護廃止や就労により収入増で保護額が減額した額

<sup>20</sup> 平成 18 年 2 月 28 日社会・援護局関係主管課長会議資料

<sup>21</sup> 横浜市及び札幌市の状況については、平成 17 年度厚生科学研究費報告「日本のソーシャルインクルージョン政策生活保護自立支援事業」研究会報告(近刊予定)参照。

#### [参考図書]

OECD 編著 井原辰雄訳『世界の社会政策の動向-能動的な社会政策による機会の拡大に向けて』(2005)明石書店

大竹文雄『日本の不平等 格差社会の幻想と未来』(2005)日本経済新聞社

樫原朗『イギリス社会保障の史的研究 V-20 世紀末から 21 世紀へ-』(2005)法律文化社

厚生労働省編『平成 14 年版厚生労働白書 現役世代の生活像-経済的側面を中心として-』(2002) 株式会社ぎょうせい

『世界の厚生労働 2003 海外情勢報告』(2003)TKC 出版

『世界の厚生労働 2004 海外情勢報告』(2004)TKC 出版

嶋田佳広「ドイツ社会法典第二編・第一二編にみる二〇〇五年公的扶助改革」『賃金と社会保障』No.1406 号 (2005)

白波瀬佐和子『少子高齢社会のみえない格差 ジェンダー・世代・階層のゆくえ』(2005) 東京大学出版会

武田公子「ドイツ社会扶助制度改革と自治体財政」『賃金と社会保障』No.1406 号 (2005)

土田武史「ドイツにおける社会保障改革の動向」『ウイークリー生活福祉研究』通巻 54 号 vol.14 No.2

樋口美雄、財務省財務総合政策研究所編著『日本の所得格差と社会階層』(2003)日本評論社  
布川日佐史「ドイツにおける最低生活保障制度改革の実態報告」『賃金と社会保障』No.1406 号 (2005)

松本勝明『ドイツ社会保障論 II -年金保険-』(2004)信山社

宮島洋、連合総合生活開発研究所『日本の所得分配と格差』(2002) 東洋経済

(資料)

(研究会)日本のソーシャル・インクルージョン政策—生活保護自立支援事業を巡って

主催 主任研究者 宮本 太郎 国立大学法人・北海道大学

分担研究者 芝田 文男 国立大学法人・北海道大学

研究会の要旨

日本におけるソーシャル・インクルージョン政策といい得る生活保護自立支援事業が厚生労働省の指導の下、各自治体の福祉部局とハローワークとの連携により、17年度から開始されている。これは、横浜市及び札幌市が数年前から先行的に行ってきた就労等の自立支援策の全国展開でもある。本研究会は、厚生労働省保護課の担当官、横浜市、札幌市の生活保護部局の担当官、札幌東ハローワークの担当官等現場で政策を実践している者と、研究者の参加により、参加者の講演と意見交換を通じて、政策の実施状況、今後の課題、展開可能性などについて明らかにするものである。

A. 研究の目的

日本におけるソーシャル・インクルージョン政策といい得る生活保護自立支援事業の第一線の担当官と、研究者の共同参加による研究会の開催により、政策の実施状況と今後の課題・可能性を研究する。

B. 研究方法

研究会は以下の議事次第で行った。

1. 諸外国のソーシャル・インクルージョンの動向 宮本太郎 北海道大学
2. 国の自立支援事業・自立就労支援事業の趣旨 川久保重之 厚生労働省
3. 横浜市の生活保護自立支援の状況と課題 三浦元 横浜市
4. 札幌市の生活保護自立支援の状況と課題 今川明彦 札幌市
5. 労働側から見た生活保護自立支援の状況と課題 佐藤孝行 安齋孝子 ハローワーク札幌東
6. 基調講演者と他の研究者参加者の意見交換

C. 研究成果 と D. 考察

生活保護自立支援事業の国の担当者、先行自治体担当者及びハローワーク担当者等の発表を通じて、就労に関する個別対応を中

心とした自立支援事業には、効果が見られること、生活保護受給者の能力や置かれている状況からすると、正規雇用による完全な自立より、パート等非正規雇用による部分的な自立が主であること、生活保護部局と労働部局の制度開始時における摩擦もあるものの、成果が上がっている地域では、相互の柔軟な対応、協議等の意思の疎通で改善が見られることがわかった。

E. 結論

生活保護自立支援事業は、ハローワークとの初の全国的組織的連携による就労自立支援であり、ハローワーク側のナビゲーター等と福祉事務所側のケースワーカーによる各受給者の状況に合わせた個別指導・支援があれば、政策効果が期待できること、福祉部局と労働部局との間で考え方の違いや摩擦はあるが、相互の協議を通じて、課題の共通認識や柔軟な対応により、より良い成果を上げ得る可能性があることが分かった。今後全国的な調査などにより、更にこの政策の実施状況や課題を明らかにしていきたい。

F. 研究発表

論文発表及び学会報告 なし。

G. 知的所有権の取得状況  
なし。

## 研 究 会

日本のソーシャル・インクルージョン政策  
—生活保護自立支援事業を巡って

平成 18 年 1 月 17 日午後 2 時～5 時

会場 北海道大学

主催 国立大学法人・北海道大学 宮本太郎  
同 芝田文男

[ 報 告 ]

諸外国のソーシャル・インクルージョンの動向  
特に社会扶助受給者等の就労自立支援について

北海道大学公共政策大学院教授

宮本 太郎

きょうは足元の悪いところようこそおいでいただきました。北大の宮本でございます。いま芝田教授からご紹介になったパネラーと申しあげてよろしいでしょうか、報告者の方々に加えて、フロア一方にも何人か専門家の方がおいででございます。私どもの同僚の社会保障のほうの倉田教授をはじめ、専門家の方がおみえでございます、いかがでしょう、人数もそう多くありませんので、ちょっと簡単に、できるだけお互いに知り合うコミュニケーションの機会を増やすということで、一言でけっこうでございますので、倉田さんのほうから自己紹介をお願いいたします。

(自己紹介省略)

ということで、非常に立派な面々が集まって、私などは専攻がじつは社会保障そのものではなくて政治学でございます、いちばんの素人なのではないかということで、なんか恐れを知らぬとはこのことだなというふうに思っているのですが、最近、政治学でも社会保障の問題が、選挙の争点として非常に大きな比重を占めるようになってきているということです。そして、各国の政治の動態を決める大きなポイントになってきているということで、その社会保障をからめた政治を勉強をする人間が増えているのですが、私もその1人であるということでもあります。

ただ、エクスキューズでいうかたちになっちゃいますが、繰り返しになりますが、社会保障、必ずしもそれ自体を勉強してきたわけではない、むしろこういうかたちでいろいろ研究会などを持ちながら同僚の芝田先生などにいろいろ教えていただいている、そういうところです。

私の場合、政治学と申しあげても、比較政治ということでありまして、各国の福祉改革をめぐる政治の過程や動態、これを専門のテーマにしています。そういう関心から各国の福祉政策やそれをめぐる政治を見てみると、だいたい90年代の初めくらいから、ひとつ顕著な動向として、これまで聞いたことがなかったようなキーワードがつぎつぎに登場して、そして、そのキーワードをめぐって大きな議論が起きる。

そのキーワード、冒頭のところに「噴出するキーワード」というかたちで書きましたが、きょうのテーマである“ソーシャル・インクルージョン”、これもひとつであります、曰く“ワークフェア”あるいは“アクティベーション”、あるいは「福祉から就労へ」などと訳されていますし、また“働くための福祉”というふうに訳す場合もありますが、“ウ



ウェルフェア・トゥ・ワーク(welfare to work)”。それから、その「福祉国家、ウェルフェアステートから条件整備型国家へ」、これはイネーブリング(enabling)、何かを可能にするという意味でのイネーブリングですね、“イネーブリング・ステートへ”、あるいは“ポジティブなウェルフェア” “積極的福祉”、こういう言葉ですね。日本語に移し替えるのになかなか苦労するような言葉がたくさん出てきています。

きょうのサブタイトルに使わせていただいたこの「自立支援」、あとで申しあげるように日本も2000年代に入ってから、この「自立支援」と銘打つ社会保障関係の立法が相次いでいるのですが、これもこの一連のキーワードのなかに位置づけてみると、その性格が非常にはっきりするのかなと思っています。

こうした言葉があらわすのは、社会保障の理念を転換しようということです。少なくとも所得保障それ自体ではなくて、社会保障の目的を自立支援、この場合、生活自立から就労自立へ幅広く押さえることになると思いますが、自立支援におく。同時に、その社会保障の給付の条件として自立を求める、こういう形での政策転換が起きてきて、先ほどご紹介した一連のキーワードは、みなその新しい理念を何とか表そうという試みの中ででき上がってきたものであります。

単なる理念転換だけではなくて、これに対応する政策プログラムが各国でつぎつぎに誕生してきています。その1-2のところ「増幅するプログラム」として、一連の新しい理念に対応すると思われるプログラムをあげておきました。

スウェーデンでは積極的労働市場政策のなかに「アクティビティー保障」というプログラムを導入している。デンマークでは「アクティベーション」という言葉がよく使われるようになっていきます。フランスでは「RMI」と書いて「エレミ」と読みますが、厚生労働省のホームページでは、「最低社会復帰扶助」というのがどうやら定訳のようでございます。ドイツの「就労扶助」、あるいはオランダの「求職者雇用法」、ノルウェーの91年の「社会サービス法」、そして先ほど今井さんが研究テーマにしているとおっしゃったイギリスの「福祉のニューディール」、アメリカの「TANF」「貧困家庭一時扶助」、こうしたプログラムが、90年代の半ばから2000年代の初頭にかけてつぎつぎに生まれているということです。

こうしたプログラムは、その1-3のところ、先ほど先取り的にご紹介したような社会保障の理念転換を推進するものでありますが、しかし、それぞれがもちろんアプローチの違いを持っているのです。

私のひと綴りのレジユメのなかで、3枚目、英語のままたいへん恐縮ですが、これが各国の一連のプログラム。ここではいろいろな言い方をされている理念転換ですが、いちおう「ソーシャル・インクルージョン」という言葉でくくるならば、ソーシャル・インクルージョン型のプログラムのなかで、とくに失業保険や公的扶助にかかわるプログラム。

念のために申しあげれば、その「ソーシャル・インクルージョン」の理念は、何もこうした失業保険や公的扶助のみならず、年金や青年の自立支援、さまざまな社会保障の政策領域に適用されていると思いますが、いちばん典型的な失業保険、公的扶助の領域で各国のプログラムがどういう特徴があるのかということを整理したものであります。

詳しくは個別にご覧いただければと思いますが、大まかなポイントだけを言うならば、テーブル9-2の表、ここでは縦軸に「ネーム・オブ・プログラム」ということで、先ほどあげた一連のソーシャル・インクルージョン型の、日本的に言えば自立支援型のプログラムがあがっております。

そこで、どういうグループを対象にしているのかということ、まずその表の9-2のところでは挙げております。9-4のところでは、自立支援のためにさまざまなアクティビティ、職業訓練だとか、あるいは補助金付の雇用だとか、あるいは職業訓練だとか、プレースメントしていくわけです。それぞれのプログラムでどういうプレースメントが使われているのかということです。

それから、もうひとつこのタイプのプログラムの特徴として、9-6のところ「サンクショニング」とありますが、ペナルティーがあるわけです。これは日本の自立支援型のプログラムの特徴を考えていくと、まだこのペナルティーというのが必ずしもはっきりした形ではできてきていない。児童扶養手当等には、5年を越えた場合の支給額が減額になるという条項もございますが、これは必ずしも明確ではないのですが、各国のプログラムに関していうならば、北欧のプログラムを含めて、このペナルティーが明確になってきています。

そのDNとかFとかDというのは、先ほどの一連の各国のプログラムの言い換えですが、たとえば、1のところには、福祉事務所が提供する職業訓練のプログラムや、あるいは賃金補助付きの就労に参加しなかった場合に、公的扶助、あるいは失業手当の給付にどんなサンクション、ペナルティーが起きるかということが書いてあります。たとえば、デンマークのアクティベーションでも、フランスのエレミでも、きちっと応募、そのプログラムに参加するまでは100%支給が停止することがあるということです。

2番目のところには、登録をしても訓練に参加しなかった場合に、どういうことが起きるかということが書いてあります。

その他、9-3のところには、こうしたプログラムをめぐる中央、地方関係、自治体がどれぐらいの権限を持っているかということ。

それから9-5のところには、当事者と行政官のあいだでのネゴシエーション、交渉のあり方について、いくつかのあり方が整理されております。

このように非常に多彩であるのですが、大きく分けると、たとえば、北欧のようにペナルティーよりも就労支援に力点をおくタイプ、そのトレーニングへのアクセスが非常に容易である。その反面、ペナルティーは、先ほどデンマークは100%扶助の停止がありうると書きましたが、実際には運用段階で相当柔軟に運用されていて、ペナルティーが行使されるケースが少ないような場合と、あるいは、どちらかという、アメリカや、それほどではないにしてもイギリスのようにペナルティーがさうとうはつきり確実に行使されて、それに対して、職業訓練等の支援サービスへのアクセスが必ずしも容易ではないというケースと、大きく分かれるのかなというふうに思います。

とくに後者のようなソーシャル・インクルージョンのやり方を「ワークフェア」、働かざるものは食うべからず的なニュアンスで語られると思いますが、「ワークフェア」というふうにする。前者のように支援に力点をおくタイプのソーシャル・インクルージョンを「アクティベーション」というような言い方で呼ぶことが多いように思います。

レジュメの右上には、各国でそうした政策展開に、いかに相互的な影響があるかということをもとめたものですが、これはスキップします。

2のところでもとめましたのは、では、どうしてこういう社会保障政策の理念転換が起きているのだろうかということでもあります。これはまた皆さんのご意見を伺いたいところではありますが、大きく三つの背景があるかなと考えているしだいでございます。

ひとつは「社会的背景」というふうに書きましたが、グローバリゼーションというのは、最もその顕著な帰結として、安定した雇用を過去のものにしたのです。労働市場がきわめて柔軟なものとなり、柔軟といえは聞こえがいいのですが、非常に不安定なものになったのであります。

他方で、これはグローバリゼーションというよりは、むしろ脱工業化の効果というべきかもしれませんが、家族の揺らぎがこれまた顕著にあるなかで、リスクが普遍化していく。つまり、これまでは安定した雇用と家族に吸収されていたリスクが、中間層も含めてすべ

ての人の問題になっていくわけです。これまでは何の心配もなく社会生活を送っていた中堅サラリーマンが、突然リストラされたり、あるいは子どもが引きこもりになったり、あるいは老親の介護が突然降ってくるという、リスクが満ち満ちているのであります。こうしたなかで、雇用と家族に代わって人びとを社会につなぎとめる役割は、むしろこの行政、あるいはさまざまな社会集団が担わなければならなくなってきた。これがひとつでございませう。

2番目に「政治的な背景」と書きましたが、リスクが普遍化していく。つまり、一部の低所得層のみならず、すべての市民が大きなリスクに直面していきます。ところが、行政は、ニーズの判定という点でいえば、どうしても困窮層を優先していく、これは当然といえば当然なのですが。とくにアメリカなどでは、こうした社会保障のあり方に対して、中間層が自分たちもこんな大変な不安を抱えているのに、なんで自分たちの税金で社会保障は一部の困窮層だけをケアするんだ。中間層から見れば、その困窮層は社会保障に依存して、必ずしも自立をしていない、頑張っていない、なんでそういう人たちを優先して私たちの税金で食べさせるんだ、こういういわばクレームが湧き起こるのですね。

先ほど申しあげたワークフェア型の社会保障改革の走りともいえるべき96年のアメリカの改革、つまり、これは先ほどのTANFの導入ですが、これはアメリカでは、要するに、最終的なセーフティーネットとしての公的扶助も条件付きになる。週30時間以上の労働を満たさないと、とりあげられても文句は言えないという、そういう改革が導入されるのですが、その背景にはやはり政治的な背景、そういう中間層のクレームを政治が考慮した結果という面がございませう。

3番目に「経済政策的な背景」があります。だんだんグローバル化のなかで、デマンドサイドの雇用政策、金利政策だとか、公共事業の効果が減じていきます。そういうなかで、むしろ労働力の雇用可能性、就労可能性を高めるようなトレーニングを施していく。サプライサイドにその政策の焦点を移して雇用を確保していく。これは政策の有効性からいっても、あるいは、ある種の経済競争力につながるという点からいっても適合的であるという観点から、ソーシャル・インクルージョンが重視されてくる。こういうことになるのではないかと思います。

3のところになりますが、ただ、最近、95年以降、一連のプログラムが導入されてきたと申しあげましたが、ひとつの反省点として、先行するかたちでこういうプログラムを導入した各国、たとえば、イギリスから実務家、あるいは研究者を通してあがっている声