

である。明らかなように、狭義の失業対策のプログラムのみならず、傷病手当や早期退職年金も、ノルボテンやイエムトランドのような北部の産業基盤の弱い地域で支出が大きいことが分かる。この事実は、傷病手当や早期退職年金が実際には経済的な理由で給付されていることを示唆すると同時に、職業訓練による市民の雇用可能性の向上がどこまで有効かを問うことになる。地方によっては、「雇用なき雇用可能性」という事態が想定されるからである。

従来のスウェーデンモデルは、地域の経済不均衡は労働力移動で対処することを原則としてきた。ところが、脱工業化がすすんだ今日、都市部での労働力需要には限界がある。新たな環境のもとでは、グローバルな市場経済の動向もふまえ、地域ごとに中小企業を中心として高付加価値でニッチ型の産業構造を整備することが必要になる。エドリング氏は、現在スウェーデンで道州制論議がすすんでいることを受け、全国を6つから8つほどのリージョンに分けてここに産業政策の権限を委ね、地域の経済力を高めることを提起する。今日、労働市場プログラム、早期退職年金、傷病手当への支出は、2004年でみるとGDP比で4.8%に相当するが、こうした財源は、強力な地域経済を創出する産業政策の財源としなければならない、と同氏は主張する。

総選挙を控えたスウェーデン労働運動の内部において、このエドリング氏の問題提起が物議をかもしたとしても不思議ではない。この議論は、政府の積極的労働市場政策や傷病手当が長期失業を定着させている、という保守中道連合の主張と部分的には重なっていたからである。また、リージョンごとの産業政策を求める氏の主張は、少なくとも一般的に理解されてきた雇用政策のスウェーデンモデルからすれば、新しい主張であった。

だがこうした主張は、必ずしも例外的な少数派の議論とはいえない拡がりをもっている。たとえばスウェーデンの労働運動系のシンクタンクである「アゴラ」は、その2005年の年報で地域をベースにした新しい雇用戦略についての特集を組んだ。そこで強

調されていたのは、製造業を舞台にしたグローバルな価格競争、労働コストの切り下げ競争に地域経済が巻き込まれていくことを避ける戦略であった。序章を執筆したオロフソン氏の議論は、中小企業がサービス部門で地域の社会的需要に応えつつ、他方では大学など知識と技術を供給する機関と密接に連携しつつ高付加価値生産を実現していく、という問題提起でエドリング氏の提起と重なっている (Olofsson, 2005)。

## ● むすびにかえて

スウェーデンの政権交代は、保守党も市場主義から離脱せざるをえなかったという点で新しいグローバルスタンダードの形成を窺わせると同時に、労働運動の戦略刷新をめぐる論争も浮かび上がらせた。グローバル化に対応する道州制や地域経済の再生、エンプロイヤビリティ向上政策の限界というテーマは、日本における議論とも直接に重なり合う。スウェーデンがどのような政策対応をすすめるかは、ある意味ではこれまで以上に注視せざるをえない。■

### 参考文献

- Edling, Jan, 2005, *Agenda för Sverige, Flexicurity*.  
Olofsson, Jonas, 2005, "Den tredje arbetslinjen",  
Jonas Olofsson (ed.), *Den tredje arbetslinjen: Bortom den svenska modellen och marknadsliberalismen*, Agora.  
Reinfeldt, Fredrik, 2006, "En ny tids arbetslinje",  
Mats Ögren (ed.), *Sanningen om Sverige: En antologi om jobben som försvann*, Bokförlaget DN.  
Wiklund, Mats, 2006, *En av oss?: En bok om Fredrik Reinfeldt*, Fischer & Co.

# 地域社会の転換とソーシャル・ガバナンス

北海道大学公共政策大学院 教授 **宮本 太郎**

## はじめに

近年、ガバメントに代えてガバナンスという言葉で非営利・協同セクターを組み込んだ新しい統治システムを表現する試みが重ねられている。とくに、福祉や雇用の領域において従来の福祉国家に代わる仕組みを、ソーシャル・ガバナンスあるいは福祉ガバナンスと呼ぶことがある(宮本, 2005)。こうした視点の転換は、グローバル時代に地域社会が直面する問題群の解決に、どのような展望を切り開くのであろうか。

## 1. 地域社会の変容と日本型生活保障

広がるシャッター街、荒れる成人式、子どもをめぐる虐待や貧困など、今、地域社会に展開する光景は、日本社会を支えてきた生活保障のシステムの解体が、ある閾値しきいちを超えてすすんだ証左である。これまでの生活保障システムとはいかに機能していたか。その機能不全はどうして顕在化したか。

日本の生活保障システムは、カイシャが潰れない仕組みを家族主義と組み合わせたものであった。つまり、大きなカイシャに対する護送船団方式の行政指導、小さなカイシャに対する公共事業や保護規制で男性

稼ぎ手の雇用を保障し、その収入を家族に均霑きんてんさせ、主婦が保育や介護に奮闘するという仕組みである。このような仕組みが定着したのは、80年代の初頭からの行革路線で、表向きの小さな政府が追求されるなかである。その陰で、交付税や特別会計などコントロールの及ぶにくい領域で財政支出を肥大化させながら、利益誘導政治と一体化した地域間再分配がおこなわれてきた。

それゆえ、こうした仕組みは西欧型の福祉国家とは対極的なかたちといわれ、それに機能的に代替したものとされてきた。こうした議論は一面ではそのとおりである。しかし、小泉構造改革というスローガンのもと、かかるシステムの解体がすすんだ今日、改めて福祉国家こそが地域社会に噴出する問題への処方箋かといえ、必ずしもそうはいえない。20世紀に典型的な福祉国家のかたちに関する限り、そのメカニズムもまた、日本型の生活保障システム同様に、グローバル化と脱工業化の時代に通用しなくなっているのである。

20世紀型の福祉国家は、たとえばベヴァリッジの社会保障制度のデザインにみられるように、男性稼ぎ手が、安定した雇用で得た収入で、凝集力のある家族を扶養することを想定していた。男性稼ぎ手のライフサイクルにおける典型的なリスク、たとえ

ば労災、失業、病気、退職などを想定し、こうしたリスクが引き起こす所得の落ち込みに対して、社会保険による所得保障で対応することがその原則であった。社会サービスの現物給付は、しだいに比重が拡大してきたものの、多くの国では持続的雇用と安定した家族を補完するものであった（宮本、2006）。

つまり、安定した雇用と家族を与件として、社会サービスよりも所得の再分配で生活を安定させようとした点では、日本型の生活保障システムも20世紀型の福祉国家も共通していたのである。雇用と家族への依存という点では、日本型の生活保障システムは、20世紀型福祉国家の一面を極大化したとさえ言えるのである。

ところが、グローバル化の進展のなかで、企業は生産の再編を恒常的に迫られ、また、グローバル化と密接に関連した脱工業化の展開は、家族の様相を大きく変えた。女性の労働市場参加の拡大、高齢化の進展、子どもの生育をめぐる環境の変化のなかで、家族は様々なリスクを吸収するより、むしろ多様なリスクをつくり出す源となりつつある。そして雇用の流動化と家族変容の接点に、ニートなどの言葉で表される若者の就労困難という問題も浮上している。

日本型の生活保障システムにとっても、20世紀型の福祉国家にとっても、いわば「想定外」のリスクが噴出しているのである。こうしたリスクは、近年、「新しい社会的リスク」と呼ばれるようになっていく。地域社会に出現している問題群は、こうした新しいリスク構造と、これまでの生活保障システムあるいは社会保障制度との著しいズレから生じていると見てよい。加えて、これまで様々なかたちで社会保障制度と連動してきた雇用政策が機能不全に陥っ

ている。一国政府のマクロ金融政策上の自律性が弱まっていることに加えて、公共事業などの需要喚起型の雇用政策は、その雇用創出のための乗数効果において十分でなく、また財源基盤も逼迫している。

新しいリスク構造と制度の不調和は、たとえば若い世帯の貧困の増大というかたちで現れている。OECDのデータで先進工業国における相対的貧困率を世代別にみると、高齢世帯で沈静化の傾向にあるのに対して、若い世帯で増大している。また、ジニ係数の経年的変化をみても、格差が若い世代で拡大していることが確認されている。若い世帯のかかえる困難は、ただちに子どもの貧困や虐待などのかたちで地域社会に出現する。

それでは、これまで日本の地域社会をかたちづくってきた生活保障システムに代わる、そして20世紀型福祉国家とも異なる、ソーシャル・ガバナンスとはどのような仕組みなのであろうか。以下その機能、マクロ構造、ミクロ構造を検討していきたい。

## 2. ソーシャル・ガバナンスの機能

地域社会においては、雇用と家族の揺らぎとも深くかかわった「新しい社会的リスク」が広がっている。知識や技能の欠落や不足のために労働市場に参加できない若者や熟年層、介護や育児などに拘束された主婦、人間関係や加齢に由来する心と体の弱まりによって社会参加に踏み出せない若者や高齢者など、様々な「参加困難」が人々と地域社会の繋がりを断ち、地域社会から活力を奪っている。従来の生活保障システムを補完してきた、すなわちカイシャと家族で対応しきれないリスクにのみ対処してきたこれまでの社会保障は、人生後半の社

会保障，すなわち年金や高齢者医療などに集中してきた。先に述べたような理由で，20世紀型福祉国家は総じて人生前半・中盤の社会保障が弱かったが，日本の場合，高齢者に向けられた社会保障給付は他の市民に向けられたものの17倍であり，これはOECD諸国平均の倍である。つまり，人生前半・中盤の新しい社会的リスクに対して，日本型の生活保障システムはとくに対応能力を欠いている。

新しいガバナンスにおいては，地域社会における人生前半・中盤のリスクに対する対応を強める必要があるが，これを単なる所得保障として展開することはできない。参加困難に対する所得保障での対応は，財政的な持続性を欠くばかりか，人生後半の社会保障とのゼロサムゲームになってしまう。新しい社会的リスクに対しては，人々の参加困難そのものを取り除き，労働市場と地域社会への参加を支援する仕組みによって対処しなければならない。すなわち所得保障から参加保障への転換である。

ここでいう参加保障とは，人々の自立を支援するという点で，EU社会政策の中心理念となっている「社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）」という考え方と重なる。ただし，社会的包摂という言葉がきわめて多義的で，場合によっては労働市場への包摂に限定される場合があるのに対して，ここでいう参加保障とは，労働市場への参加ばかりではなく，地域社会への参加や政治参加を含めて，その障害を取り除くことを指す。

日本型の生活保障や20世紀型の福祉国家が，所得保障を主軸としていたのに対して，新しいガバナンスの課題は参加保障である。参加保障は様々な社会サービスをとおして参加困難を除去することで実現する。具体

的には，知識や技能の未熟や欠落に対しての教育，職業訓練，保育や介護などのケアサービス，身体や心の弱まりに対する様々なサポートなどである。所得保障の役割が否定されるわけではないが，それは参加困難の除去につながるものとして位置づけ直される。

所得保障から参加保障への転換は，統治のあり方を大きく変える。典型的なライフサイクルの典型的なリスクを抽出し，これに全国一律の所得保障の体系を張り巡らせる機能は，集権的なガバメントにふさわしいものであった。これに対して参加保障が主軸となると，社会サービスの供給に責任をもつ自治体の役割が大きく高まる。その一方で，参加保障が取り扱うべきリスクは，もはや一律に抽出された典型的リスクではない。地域の人々の抱える参加困難は，個々人の事情に応じて限りなく多様である。たとえば長期間就労せず，また地域社会との繋がりをもてなかった若者の参加困難とは，技能や知識の未熟，身体や心の弱まりなどが複雑にむすびついたものであろう。加齢にともなう退行性疾患の現れ方もまた，人によって様々である。

こうした参加困難の除去のためには，自治体と連携した非営利・協同セクターの役割が大きく高まることになる。非営利・協同セクターが，こうした定型化できないニーズへの対応において力を発揮することは指摘されてきたとおりである。また，画一化された職業訓練よりも，様々なアクティビティへの参加によるいわば社会的リハビリテーションが求められるようになる。他方で地域社会における主要な参加困難の除去に対して，過大な自己負担を求めることは，参加保障の定義自体に反する。したがって，基本的な参加保障は公的な資金によ

表1 福祉ミックスとしてのソーシャル・ガバナンス

	財源	供給	統制
福祉国家	政府中心	政府 補完的に民間非営利	政府
新自由主義	料金	民間営利組織	市場
ソーシャル・ガバナンス	政府中心 補完的に倫理的金融等	政府 民間非営利組織	熟議

出所：Taylor (1992) を参照しつつ筆者作成

って提供されることになる。この点において、新しいガバナンスは、小泉構造改革で推進された「官から民へ」の流れとは根本的に異なる。一々挙げていけばきりが無い参加困難のうち、どこまでが公的な資金による参加保障の対象とみなされるかは、公的な議論によって決定されるべき事柄である。

### 3. ソーシャル・ガバナンスのマクロ構造

表1は、福祉・雇用サービス供給の財源、供給、統制という3つの視点から、20世紀型の福祉国家、新自由主義、そして、ここでいうソーシャル・ガバナンスを対比したものである。20世紀型福祉国家は、財源、供給、統制のいずれにも政府の主要な役割を果たすが、前節で触れたように、アングロサクソン諸国や大陸ヨーロッパ諸国では国家を補うかたちで、供給に関して非営利・協同セクターが補完的な役割を果たしていた。新自由主義は、これを市場原理に置き換え、財源は料金、供給主体は民間の営利企業、統制は市場に委ねることを目指す。

これに対して、ソーシャル・ガバナンスはいかなる構造をとるか。まず財源に関しては、原則として無償のサービスを実現するため、公的な財源が基盤となる必要がある。ただしこの場合、イギリスのチャリテ

ィ制度やイタリアの倫理銀行のような、公的に管理された寄付財源や倫理的金融と呼ばれる制度も役割を高めることになる。他方で、供給の主体についていえば、教育、医療などのいわば伝統的なサービス部門では、政府セクターも重要なサービス供給主体となる。非営利・協同セクターは、主に新しいリスク構造にかかわる雇用や福祉の領域で大きな役割を果たすことになる。さらに民間営利企業も、いわゆる「横出し上乗せ」的なサービスに関しては、その機動性を発揮することが期待されよう。

さらに統制に関しては、サービス利用者と供給団体、供給団体と政府の間での熟議 (deliberation) が、もっとも基本的な統制形式となろう。福祉の領域では人々のニーズは消費財購入のニーズのように自動的に当事者によって表明されない。しかし、他方において行政が当事者のニーズを上から確定することも以前にも増して困難である。そこでは、当事者、専門家、行政の緊密なコミュニケーションと熟議が不可欠となる。こうした熟議は、ニーズ確定の現場のみならず、制度の運営をめぐる民間団体、専門家団体、行政が地域ととりむすぶネットワークのなかでも実現されなければならない。

つまり、表1が示していることは、ソーシャル・ガバナンスは、財源、供給、統制の連関という点でも、あるいは供給主体相

図 ソーシャル・ガバナンスの水平的多元性・垂直的重層性

	市場セクター	非営利・協同セクター	政府セクター	コミュニティセクター
グローバル	①多国籍企業	②NGO ex. EAPN Socialplatform	③国際機関 ex. DG Employment and Social Affairs	④在外エスニック・アソシエーション EUのサブナショナル・オフィス
ナショナル	⑤企業	⑥非営利組織の全国組織 NCVO EAPN各国組織	⑦中央政府	⑧エスニック・アソシエーション
ローカル	⑨地域企業	⑩地域NPO 協同組合	⑪自治体	⑫家族・地域コミュニティ

出所：著者作成

互の関係という点でも、政府セクター、非営利・協同セクター、営利セクター、そして家族や地域社会などのコミュニティセクターが、多元的に連携するシステムになるということである。こうした水平的多元性は、ナショナル、グローバル、ローカルという重層的な展開もみせている。つまり、諸セクターの連携は一方では地域においてより緊密な展開を見せると同時に、他方ではナショナルな水準でも、グローバルな水準でもそれぞれのセクター間の関係を発展させている。そして、ナショナル、グローバル、ローカルという水準それぞれの間で相互に影響を行使しあってネットワークを形成している。このネットワークは図のように示すことができよう。

もっともよい事例は、EUにおけるソーシャル・ガバナンスの展開であろう。EUでは1997年に発効したアムステルダム条約では、社会的排除（ソーシャル・エクスクルージョン）との闘いを欧州同盟の目的の一つとして掲げた（117条）。社会的包摂政策の展開をめぐるには、欧州委員会のなかの雇用・社会問題・機会均等総局（図中の③）が、欧州において各国の非営利・協同

セクターを代表する諸団体、たとえばEAPN（欧州反貧困ネットワーク）や欧州社会的NGOプラットフォーム（図中の②）などと連携をとりながら、政策展開をおこなってきた。

これに続いて、2000年のリスボンサミットでは、加盟各国と欧州委員会との間で、社会的包摂のための連携を強めていく新しいアプローチとして、「調整のためのオープン・メソッド」（以下OMC）と呼ばれる手続きを導入していくことを決めた。これを受けて、同年12月のニースにおける欧州理事会は、OMCに基づく社会的包摂政策の展開として、各国に「社会的包摂のためのナショナル・プラン」（ナップインクルNAPinclと呼ばれる）の策定を義務づけ、その進捗状況をEU委員会および社会的保護委員会などが評価するという手続きを決めた。これは図中の③から⑦への働きかけであった。

ここでナショナル・プラン策定にあたってのガイドラインとして、1）就労支援 2）排除リスクの予防 3）もっとも弱い層の保護と並んで、4）すべての関連諸団体の動員が掲げられた。これは社会的包摂

政策の展開にあたって、非営利・協同セクターを位置づけていくことを各国に求めた、明確な意思表示であった。これを受けて各国では、ナショナル・プランの策定が開始された。ブランドセンらの調査によれば、このナショナル・プランの策定と執行のプロセスで、ドイツやオランダ、イタリアなど、これまでも非営利・協同セクターが福祉政策に組み込まれていたところでは、その地位がいわば正当化された (Brandsen, et.al., 2005)。また、これまで政府セクターがサービス供給を独占する傾向のあったスウェーデンなどでは、ナショナル・プランの策定に際して、社会省のイニシアティブのもとで、協同組合、利用者団体などの参加によって、「反社会的排除ネットワーク」が組織され、同ネットワークと市町村、県との協議が重ねられた。つまり、ここでは国際機関 (図中の③) からのイニシアティブが政府 (図中の⑦) をとおして地域において非営利・協同セクター (図中の⑩) と自治体 (図中の⑪)、コミュニティ (図中の⑫) の連携をすすめる効果が表れている。

#### 4. ソーシャル・ガバナンスのミクロ構造

ソーシャル・ガバナンスの形成は非営利・協同セクターの役割を高めるが、これに対応して、民間非営利組織そのものの組織ガバナンスの変化が進行している。非営利・協同セクターには、そのセクター名にも表現されるように、狭い意味での非営利組織と協同組合の2つの系譜が存在してきた。ところが近年、従来その非営利性とボランティアが強調されてきた非営利組織について、事業の継続性が強調され、また雇用関係の導入が図られるようになってきた。いわゆる「事業型NPO」の拡がりであ

る。他方において、これまでは組合員の共益を志向してきた協同組合のなかで、より普遍的な公共性を追求することを目指す組織が拡大してきた。さらに公共のミッションを一義的な目標としつつも、株式会社の形態をとる組織も現れている。

新たに形を現しつつある組織ガバナンスは、次のようなものである。すなわち、財・サービスの継続的生産に携わり、公的な資金に依拠することがあるとしても、その活動や組織の管理にかんして高度な自律性をもつ。その活動の目的としてコミュニティのために活動することを目的とし、多様なステークホルダーが管理にかかわり民主主義が貫かれる。利益配分はおこなわれるとしても組織の主要な目的ではない。こうしたかたちの組織ガバナンスは、ボルザガ、ドフルニらによって「社会的企業」と呼ばれた。図にはめ込むと⑬のようなポジションになる。

本稿の主題にとってとくに重要なことは、ワーク・インテグレーションがこうした社会的企業の「主要な活動領域」とされていることである。ここでいうワーク・インテグレーションとは、就労に何らかの困難がある失業者を労働市場にむすびつけていくことを指し、参加保障という考え方と重なる。社会的企業のなかで、この領域にかかわる組織は、ワーク・インテグレーション社会的企業 (Work Integration Social Enterprises) 略してWISEsと呼ばれている (Campi, Defourny, and Gregoire, 2006)。

WISEsのような社会的企業が、今日の参加保障に優位性を発揮することについては多くの指摘がある。これまでの福祉国家が活用してきた公的な職業訓練などの効果は減じている。定型化された技能訓練などがターゲットとしてきた製造業における雇用

が縮小していることに加えて、失業者が抱える様々な個別の心理的、社会的問題が、画一化されたサービスでは解決できないからである。これに対して社会的企業は、組織としての複合的な目標をもち、雇用関係を提供しながら当事者を労働市場から遠ざけていた要因を実践的に解決していくことができる。また、社会的企業のマルチステークホルダー型のガバナンスは、先にマクロ構造に関連して言及したニーズ熟議のための重要な条件でもある (Campi, Defourny, and Grégoire, 2006)。

### むすびにかえて

地域社会変容に対応するソーシャル・ガバナンスの基本的機能と構造について叙述した。本稿はその基本的機能を参加保障という言葉で表現したが、今日多くの地域社会では産業基盤と労働市場が縮小している。参加の場（職の機会）なき参加保障は意味を失う。参加保障のための事業、たとえば介護や育児それ自体が新しい労働需要を生みだすが、それだけでは不十分である。グローバルな産業再編をにらんだ地域の経済再生もまたソーシャル・ガバナンスの課題となる。その場合、リージョン（道州）の次元の固有の役割が浮上するが、この点に

についての検討は他日を期すことにしたい。

### 【参考文献】

- 宮本太郎, 2005, 「ソーシャル・ガバナンス その構造と展開」(山口二郎, 宮本太郎, 坪郷 實編『ポスト福祉国家とソーシャル・ガバナンス』ミネルヴァ書房)。
- 宮本太郎, 2006, 「ポスト福祉国家のガバナンス 新しい政治対抗」(『思想』983号, 2006年3月)
- Brandsen, Taco, Emmanuele Pavolini, Costanzo Ranci, Birgit Suttermann and Annete Zimmer, 2005, *The National Action Plan on Social Inclusion: An Opportunity for the Third Sector?*, Third Sector European Policy Working Papers, Center for Civil Society, London School of Economics and Political Science.
- Campi, Sara, Jacque Defourny, and Olivier Grégoire, 2006, “Work Integration Social Enterprises: Are They Multiple-goal and Multiple-stakeholder Organization?”, Sophie Adam and Toby Johnson (eds.), *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Routledge.
- Taylor, Marilyn, 1992, “The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving toward the Market”, Benjamin Gidron, Ralph Kramer and Lester Salamon (eds.), *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, Jossey-Bass.

(みやもと・たろう)



ハローワークとの連携による生活保護受給者の自立支援プログラムの状況と課題  
-ソーシャル・インクルージョンの視点による保護と就労支援の連携施策の全国調査-

芝田 文男

1 はじめに

平成 18 年度厚生労働科学研究費補助金政策科学研究推進研究事業に基づく、「ソーシャル・インクルージョンの諸アプローチとその効果及び国内施策への適用可能性についての研究」の一環として、「生活保護受給者の自立支援プログラムの推進状況」について、全国の都道府県ハローワークと政令指定都市・中核市・特例市・特別区の福祉事務所を対象に調査を行った。

背景としては、EU 各国では、経済のグローバル化による経済・社会の競争の激化等により、失業者、教育訓練の達成度の低い者、片親世帯、移民等民族的・文化的に少数グループに属する者等を中心に、労働や社会的なつながりから排除される者が増加しており、それらの者に対する「ソーシャル・インクルージョン」(社会的包摂)政策が展開されているが、とりわけ失業者や公的扶助の受給者等を対象とした就労支援・自立支援策が強化されている。

日本の生活保護自立支援プログラムは、それらの施策の日本版ともいえるものであり、施策の対象者の属性、プログラムの成果、担当者が抱えている施策に対する評価・問題意識について、調査・分析し、政策に対する改善の方向性について考察することが本稿の目的である。

以下、2 節で EU における失業者と生活保護対策の統合の状況と、日本の生活保護受給者の状況を述べ、3 節で今回の全国調査の概要を紹介し、4 節で、本事業に対する福祉・労働双方の現場の担当者の評価をまとめるとともに、そこから示唆される自立支援策の改善の方向性について、自説を述べてみたい。

2 EU と日本における失業者・生活保護受給者の自立支援対策

(1) EU のソーシャル・インクルージョン政策の背景と日本の状況との共通性

EU 各国は 90 年代以降国によって波はあるが、高い失業率、特に若者失業者や 1 年以上長期失業者の増加に苦しんだ。(図表 1) 背景として、欧州委員会は、①労働市場の変化=経済のグローバル化、知識基盤経済化、サービス化により、高い教育・技能に欠ける者の雇用に障壁が生じていることやサービス分野にパートタイムの低所得で不安定な雇用が増加していること、②人口構造の変化=少子高齢化の進行、③人種的多様性の増加=移民等の増加、④家族構造の変化=高齢者・単身世帯の増加、離婚による片親世帯の増加、女性の労働市場への参加の増加、という 4 つの主要な変化を挙げている<sup>1)</sup>。

図表1 失業率・長期失業率(12 月以上)・若者(25 歳未満)失業率

	スウェーデン			ドイツ			イギリス			日本		
	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者	失業率	長期	若者
1990	1.7%	0.2	4.6	4.8	2.2	4.5	6.9	2.4	10.1	2.1	0.4	4.3
1995	8.8	2.3	19.1	8.0	3.9	14.9	8.5	3.5	15.3	3.0	0.6	6.1
2000	5.6	1.4	10.5	7.2	3.7	10.6	5.4	1.4	12.2	4.7	1.2	9.1
2002	4.9	1.0	11.9	8.2	3.9	14.2	5.1	1.1	12.1	5.4	1.7	9.9
2003	5.6	1.0	13.4	9.0	4.5	14.6	4.9	1.1	12.3	5.3	1.8	10.1
2004	6.3	1.2	16.3	9.5	5.4	15.0	4.7	1.0	12.1	4.7	1.6	9.5
2005	7.8	1.2	22.6	9.5	5.0	14.8	4.8	1.0	13.0	4.4	1.5	8.7

出典:スウェーデン、ドイツ、イギリス、日本の 1995 年以降のデータは Eurostat <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal>

EUでは、特に職業経験のない若者、母子家庭等の片親、傷病・障害者、長期失業者、自分自身や親が移民である外国出身の者などが、就労を初めとする社会的な関係から排除される社会的排除(Social Exclusion)の状態にあるとして、加盟各国に対して、ただ金銭による福祉的給付を行うのではなく、教育・就労支援等多面的な社会的包摂策を定めた社会的包摂(social inclusion)の行動計画を策定するよう促している。

もとより、高齢者や児童等就労を期待し得ない者に対する給付の充実策も講じられているが、本稿の主題である生活保護受給者の就労支援に限定してイギリス、ドイツ、スウェーデンの施策をみると、イギリスでは1995年に就労能力のある所得扶助(生活保護)受給者は税財源の所得調査制求職者給付(Jobseeker Allowance Income-based)のみを支給されることとなり、ドイツでも2005年より、就労能力のある者は、社会扶助(生活保護)は支給せず新たに作られた「失業給付Ⅱ(Arbeitslosengeld Ⅱ)」のみが支給されることとなっている。両国とも、就労能力のある者は、職業斡旋と手当支給の両方の機能を果たすジョブセンターにおいて、就労に向けた助言指導が行われるとともに、正当な理由なく適当な就労斡旋を断った場合には、給付の一部減額や停止が行われることとなっている。

スウェーデンでは、失業給付に補完して必要があれば社会扶助が支給されるが、失業給付に一部減額制度を導入するとともに、特に失業や社会扶助受給者の多い自治体では国の労働市場庁の出先機関と連携して、社会扶助受給者の就労支援が行われている。<sup>\*2</sup>

#### (2) 日本の失業保険制度、生活保護制度と、自立支援プログラムの創設

日本の失業保険は、拋出制の失業保険期間経過後は(年齢・被保険者期間により非自発失業の場合90日~330日)、上記のEUの3カ国のように税財源の所得調査付き失業給付は存在せず、生活保護しかない。また、生活保護についても、就労年齢層で就労能力があり、傷病・障害や母子家庭等の就労阻害要因がないと、通常、福祉事務所はかなり強くハローワークなどでの求職活動を優先するように指導し、生活保護世帯の中では、高齢者世帯(46.7%)、障害者世帯(10.3%)、傷病世帯(24.8%)、母子世帯(8.8%)等何らかの就労阻害要因を持つ世帯が大半である。(福祉事務所行政報告例) しかし、80年代末のバブル崩壊以降長引く不況の中で、前述図表1のとおり、失業率は近年改善は見ているものの2%台から4%台に上昇し、若者の失業率や非正規労働者の比率は上昇していることなどを受けて、生活保護率も1997年の0.7%から2004年には1.1%まで上昇し、生活保護開始の理由についても「収入・仕事の減・喪失」、「貯金等の減・喪失」といった経済的理由が増加している。(1995年23.1% → 2003年62.5%)

生活保護法第1条の目的には、「必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」こととともに、「自立を助長する」が掲げられているが、従来、生活保護の「適正化対策」については、親族の扶養を求めることや、隠された金融資産等の調査に重点がおかれ<sup>\*3</sup>、自立助長策は担当ケースワーカーの個人的な努力と経験に負う部分が多かった。

しかし、厚生労働省社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」がまとめた2004年12月の報告書の中で、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が大きな柱として提言され、2005年から、各福祉事務所で、管内の受給者の状況や自立阻害要因を類型化して、他法他施策や管内の福祉資源を利

用して組織的な支援を行うよう促し、若者・母子の就労自立、精神障害者等長期入院者の退院や日常生活自立、社会関係を築けていない者の社会生活自立等の支援策の類型を例示している。

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<sup>\*4</sup>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。

事業の仕組みは、次の流れによって行われている。

- 1) 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。
  - 2) 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。
  - 3) 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でハローワーク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から採用される)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
- ・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。

### 3 生活保護自立支援プログラムに関する全国調査

#### (1) 調査の方法

厚生労働省の2005年12月時点の調査<sup>\*5</sup>によると、全国の福祉事務所設置の828自治体中、ハローワークとの連携事業の支援実績があるのは541自治体(65%)、独自のプログラム策定は285自治体(34%)に止まっていたので、厚生労働省担当部局の協力を得て、ハローワーク側については、各都道府県で実績数の多い所を原則2ヶ所ずつ合計90ヶ所の推薦を得て調査表を発出し、福祉事務所側は比較的規模が大きい政令指定都市・中核市・特別市・特別区(東京23区)の114自治体に調査表を発出して、2006年10月～11月15日まで調査を行った。

その結果、部分的にでも有効回答のあったのは、以下の通りであった。

ハローワークは90ヶ所中、有効回答86ヶ所(95.6%)であった。

福祉事務所は、114市・区中 有効回答74市・区(65%)であった。(内訳 政令指定都市15市中有効回答13市、中核市37市中有効回答25市、特例市39市中有効回答22市、東京23区中有効回答14区)

また、平成17年11月に先進事例の調査として横浜市、札幌市の生活保護主管課、東京労働局、ハローワーク札幌東を訪問調査するとともに、平成18年1月には、北海道大学で開催した研究会に参加いただいた厚生労働省保護課、札幌市及び横浜市の生活保護担当官、札幌東ハローワークの雇用指導官及びナビゲータから聴取した内容\*6も参考とした。

## (2) 福祉事務所とハローワークの連携による就労支援事業に関する調査結果

まずは、今回の自立支援事業の中心である福祉事務所とハローワークの連携による就労支援事業の状況に関する調査内容を見てみたい。

### ア. 対象者の属性

対象者の年齢、最終学歴等の属性は、ハローワーク側と福祉事務所側双方に聴いたので、以下共通する質問で結果にあまり差がないものは、回答数が多く内訳不明数の少ないハローワークの調査結果を中心にみていきたい。

年齢では50歳台が34.4%と最も多く、次いで40歳台が25.6%となっている。

最終学歴では中学卒・高校中退46.6%、高校卒43.7%と、2000年の国勢調査による国民全体の25-64歳の平均的な最終学歴(中学卒・高校中退17.1%、高校卒49.5%)と比べても、その低さが目立ち、良い条件のところに就職することの困難さがうかがわれる。

図表2 対象者の年齢別内訳\*1

年齢	対象者数 (比率)
30歳未満	427人 (13.3%)
30歳以上40歳未満	684 (21.3)
40歳以上50歳未満	814 (25.4)
50歳以上60歳未満	1,104 (34.4)
60歳以上	159 (5.0)
不明	17
合計	3,205

図表3 対象者の最終学歴 \*1

最終学歴	対象者 (比率)	国民25-64歳最終学歴比率*2
中卒・高校中退	1,495 (46.6%)	17.1%
高卒	1,401 (43.7)	49.5%
専門学校卒	86 (2.7)	-
短大・大卒卒	161 (5.0)	短大・高専・大学・大学院卒及び在学者 33.4%
その他*3	53 (1.7)	
不明	9	-
合計	3,205	

\*1. 福祉事務所調査の2,970人の不明除く  
年齢比率は1%程度しか異なる。

巻末参照資料1

\*1 福祉事務所調査の2,970人の不明除く比率は中卒・高校中退43%  
高卒が46.5%であり、他は1%程度の差

\*2 国民25-64歳の最終学歴比率は、2000年国勢調査より。

\*3 今回の調査でその他は、高専、大学院、外国の学校等があった

福祉事務所側だけに調査した自立支援事業対象者の生活保護受給期間別の比率をみると、回答のあった1,428人分では、1年未満は30.4%、1年以上3年未満が36.8%、3年以上が32.8%であり、1年を超える者の比率が高い印象を受けるが、(参考)の生活保護世帯全体の保護受給期間別構成割合と比べれば、1年未満は13.9%、1年以上3年未満は23.1%に

すぎず、3年以上が62.9%となっているので、保護受給世帯の中では短めの者が対象となっていることがわかる。

図表4 自立支援事業対象者の保護受給期間別数・構成割合

	6月未満	6月以上1年未満	1年以上3年未満	3年以上	合計
自立支援事業対象者	215人(15.1%)	218(15.3%)	526(36.8%)	469(32.8%)	1,428(100)

(参考)平成16年の世帯種別の保護受給期間別構成割合 厚生労働省「被保護者全国一斉調査」

	1年未満	1年以上3年未満	3年以上5年未満	5年以上10年未満	10年以上
総数	13.9%	23.1%	15.7%	21.4%	25.8%
高齢者	9.1	18.3	14.9	23.1	34.6
母子	19.2	33.6	20.1	20.2	6.9
傷病・障害	16.6	25.2	16.0	21.0	21.1
その他	24.7	31.4	14.6	15.5	13.8

#### 4. 支援の内容と成果

平成18年5月15日の全国福祉事務所長会議資料(前述注5)によると、全国の平成17年度の支援開始者に対する就労者の比率は41.1%となっている。今回の調査対象の結果も、支援開始者中就職者の比率はハローワーク側41.5%、福祉事務所側43.5%でありほぼ等しい。なお、これは17年度中に一度でも就職できた者の数であり、今回調査の自由記載欄の記述によれば、その後離職して生活保護に戻る者も一部みられるようであるが、残念ながら、その統計は把握されていないということであった。

支援内容別にみると、ハローワーク側は福祉事務所側と比べてナビゲーターの比率が54.1%(福祉事務所側48.9%)と高く、一般職業紹介は41.7%(福祉事務所側45.7%)と低い。自由記載欄の記述によれば、ナビゲーターのきめ細かな指導は効果が高いとする意見が多く、ハローワークは実績の良い所を各都道府県で原則2ヶ所ずつ推薦してもらったのに対して、福祉事務所側の市の一部には管内ハローワークにナビゲーターが配置されていなかったり、配置数が少なかったと回答している所もあることから、このような違いが生じたものと思われる。

どちらの調査でもトライアル雇用や教育訓練の利用の少なさが目立つ。横浜市、札幌市で聴取したところによると、トライアル雇用が6月後の雇用の保証がないことや、生活保護受給者であることを求人側に明かすことに対して保護受給者側にためらいがあること、求人側もこの制度への協力者が少ないことの原因が挙げられた。

また、教育訓練については、雇用保険の求職者手当受給期間が切れる前と違って訓練費用が雇用保険からでないこと、訓練自体にかかる費用や、その交通費・教材費、訓練期間中の生活費などコストがかかることに対して、訓練の結果就労の効果がどの程度期待できるかはっきりしないため、担当者として、訓練を支援内容に選ぶことに躊躇するケースがあるという理由が挙げられた。

図表 5 支援別 支援開始・終了・就職者(ハローワーク)

支援内容	支援開始	支援終了	就職
ナビゲーター	1,715(54.5)	1,142(53.1)	765(58.4)
トライアル雇用	16(0.5)	12(0.6)	10(0.8)
公共職業訓練	81(2.6)	46(2.1)	21(1.6)
生業扶助による教育訓練	38(1.2)	18(0.8)	11(0.8)
一般職業紹介	1,296(41.2)	933(43.4)	502(38.3)
合計	3,146(100)	2,151(100)	1,309(100)

図表 6 支援別 支援開始・終了・就職者(福祉事務所)

支援内容	支援開始	支援終了	就職
ナビゲーター	1,210(48.9)	840(46.4)	745(57.8)
トライアル雇用	10(0.4)	9(0.5)	10(0.8)
公共職業訓練	122(4.9)	68(3.8)	20(1.5)
・生業扶助による教育訓練			11(0.9)
一般職業紹介	1,130(45.7)	891(49.3)	502(39.0)
合計*1	2,852(100)	2,343(100)	1,237(100)

\*1: 福祉事務所によっては内訳を書かない所があるので  
合計と支援内容ごとの数の合計に差が生じている。

就職者の属性について年齢、最終学歴をハローワーク側の調査を中心に見てみると、図表 7、8 のように、図表 2、3 と比べて対象者全体より、就職者の方が、対象者全体より年齢が多少若く、中卒・高校中退者の比率が 2.5%ほど低く、高卒者が 3.1%高い結果となるなど、対象者の中でも年齢・学歴等の条件がまだ良い方の者が就職に結びつきやすかった可能性はある。

図表 7 対象者の年齢別内訳\*1

年齢	対象者数(比率)
30歳未満	192人(14.8%)
30歳以上40歳未満	307(23.6)
40歳以上50歳未満	340(26.2)
50歳以上60歳未満	400(30.8)
60歳以上	60(4.6)
不明	10
合計	1,309

図表 8 対象者の最終学歴 \*1

最終学歴	対象者(比率)
中卒・高校中退	576(44.1%)
高卒	611(46.8)
専門学校卒	31(2.4)
短大・大卒卒	62(4.7)
その他*3	26(2.0)
不明	3
合計	1,309

\*1. 福祉事務所調査の 1,237 人の不明除く \*1 福祉事務所調査の 1,237 人の不明除く比率は中卒・高校中退 41.5%  
年齢比率とは 1%程度しか異なる。 高卒が 48.4%であり、他は 1%程度の差 巻末参考資料 1 参照  
巻末参考資料 1 参照

福祉事務所側調査の保護受給期間別の比率でも、図表 4 と 9 を比べれば、就職者のうち 6 月未満の者や、6 月以上 1 年未満といった比較的受給期間の短い者の比率が、対象者全体の比較的短期間の者の比率より、それぞれ 1%ずつ程度ずつ高い。

図表 9 対象者の生活保護受給期間別比率

6月未満	6月以上1年未満	1年以上3年未満	3年以上	合計
108人(16.3%)	110(16.6%)	234(35.4%)	209(31.6%)	1,428(100)

就職者の身分と賃金水準についてみると、有効回答が多かったハローワーク側の調査によると、就職者 1,288 人中パート労働者は 715 人と 55.5%であり、双方の調査による就職者の賃金水準(図表 10、11)をみると、10 万円未満がハローワーク側で 47.7%、福祉事務所側で 55.8%と半数前後にのぼり、福祉事務所側の調査にあるように生活保護から自立できた者は、217 人と就職者全体 1,288 人の 16.8%にとどまっている。

就職者の賃金水準はハローワーク側の方が高いが、ハローワーク側が実績の多い所から選び、県庁所在地など求人の多い所の比率が高いと思われることや、福祉事務所側の内訳不明の就職者中に大規模政令都市 2ヶ所に属する 283 人が含まれている等のデータの偏りがある可能性もあるが、ハローワークの支援の中で比率の高いナビゲーターによるきめ細かな指導や、実績数の多さにみられる福祉とハローワーク側の連携がうまくいっている管轄担当部局において、比較的条件のよい就職の斡旋ができた可能性もある。

図表 10 就職者の賃金水準(ハローワーク)

賃金水準	就職者(比率)
5万円未満	108(9.8)
5万以上10万円未満	420(38.1)
10万以上15万円未満	333(30.2)
15万以上20万円未満	179(16.2)
20万以上25万円未満	50(4.5)
25万円以上	13(1.2)
不明	206
合計	1,309

図表 11 就職者の賃金水準(福祉事務所)

賃金水準	就職者(比率)	うち生保から自立
5万円未満	165(23.6)	7(4.2)
5万以上10万円未満	226(32.2)	22(13.3)
10万以上15万円未満	187(26.8)	62(37.3)
15万以上20万円未満	80(11.4)	47(28.3)
20万以上25万円未満	35(5.0)	23(13.9)
25万円以上	6(0.9)	5(3.0)
不明	538	51
合計	1,288	217

図表 12 は福祉事務所ごとに縦の欄の支援対象者数、横の欄の対象者に対する就職者比率で整理してその分布を見たものであるが、かなりのばらつきが見られる。

そのばらつきが都市の規模によるものかどうかをみるために、図表 13 は政令指定都市の福祉事務所の対象者と就職率を見たものだが、人口規模が大規模であっても、対象者数も 20 人未満から 380 人まであり、就職率も 5%未満から 60%台までばらついている。後述の自由記載欄の記述内容について、実績数の多い所と少ない所を比較すると、人口などの都市の属性よりも、事業の連携ぶり等運営の仕方が実績数や就職率の結果に反映しているところが大きいように思われる。

逆に言えば、運営の仕方の改善により、生産性の向上の余地は大きいように思われる。

図表 12 支援対象者数(人)と就職者の支援対象者に占める比率(%)別 調査対象福祉事務所数

対象者数	就職者率(就職者中/支援対象者) %																
	-5%	-10	-15	-20	-25	-30	-35	-40	-45	-50	-55	-60	-65	-70	-75	-80	80%
-10	4	1	1	1	1	1	3			2		1			1		1
-20	1	1	2		2	2	3	1	2	1	1		1		1		
-40	1			2	1	1	1	1	2	2	2	1	2				
-60		1				2	2	2	1	1	1						
-80							1							1			
-100								1						1			
-120					1	1					1						
-140											1						
-160																	
-180																	
-200												1					
-220													1				
-240																	
-260																	
-280																	
-300																	
-320																	
-340																	
-360																	
-380									1								
	6	3	3	3	5	7	10	5	6	6	6	3	4	2	2		1

図表 13 支援対象者数(人)と就職者の支援対象者に占める比率(%)別 政令指定都市の調査対象福祉事務所数

対象者数	就職者率(就職者中/支援対象者) %																
	-5%	-10	-15	-20	-25	-30	-35	-40	-45	-50	-55	-60	-65	-70	-75	-80	80%
-10																	
-20					1		1										
-40	1										1	1					
-60		1				1				1							
-80																	
-100								1									
-120																	
-140											1						
-160																	
-180																	
-200												1					
-220													1				
-240																	
-260																	
-280																	
-300																	
-320																	
-340																	
-360																	
-380									1								
	1	1			1	1	1	1	1	1	2	2	1				



## ウ.その他の自立支援策、就労による自立の効果

### ①その他の自立支援策に関する結果

今回の福祉事務所側の調査では、ハローワークとの連携策以外の自立支援策についても質問したが、それらに対する有効回答数は少なく、社会生活上の自立支援策を講じていると回答した所はなく、日常生活上の自立支援策では看護師を活用して健康上問題のある世帯や無料低額宿泊所のホームレスを対象に、服薬指導・健康指導等を行っている事例1件の他、精神疾患等による長期入院患者の退院に向けた指導を行っている福祉事務所が5ヶ所(合計2,282人の参加者中305人13.4%で退院の効果)ある他は、大半が就労支援プログラムであった。

ハローワークとの連携事業以外の就労支援プログラムについて内容を見てみると、若者、母子世帯、元ホームレスを対象とした就労支援を行っているところがそれぞれ1,2ヶ所ずつ見られたが、最も多い就労支援プログラムの形態は、福祉事務所側に元ハローワーク職員や人材派遣・人事労務経験のある非常勤職員の「就労支援員」を配置し、ナビゲーターのようにきめ細かな就労に向けた相談・助言を行ったり、ハローワークへの同行等を行う「就労支援員による就労支援プログラム」であり、福祉事務所側調査で有効回答のあった74ヶ所中39ヶ所(52.7%)で実施し、支援対象者9,230人中3,909人(42.4%)に就職の実績を作るなど成果をあげている。

### ②就労による自立と、保護費への効果額

ハローワーク連携の自立支援による就職者の賃金水準の所でみたように、就職しても低賃金のパートが多いので、生活保護からの完全自立できる者の数はかなり少ない。

17年度中の平均被保護世帯人員(16年度末の人員数と17年度末の人員数を加えて2で割った数)に対する17年度中の保護廃止世帯人員、うち就労による廃止世帯人員とハローワークとの連携による就労自立による廃止世帯人員数を尋ねた所46の福祉事務所より回答があった。

これによると生活保護廃止世帯人員は全体の11.4%あるものの、就労による廃止は1.5%に止まっており、本事業による就労による廃止は0.16%となっている。平成15年度の社会福祉行政業務報告によると、保護廃止の理由中、多いのは「死亡・失そう」32.2%、「その他(引取り・施設入所・急迫保護等含む)」33.1%、「傷病治癒」19.7%であり、働きによる収入増は10.2%となっていることとほぼ対応する結果であるが、保護世帯の中で、高齢者・傷病者世帯の比率が多い結果を反映していると言える。

図表14 保護廃止人員、就労による保護廃止人員、本事業による就労による保護廃止人員比率(17年度)

回答46事務所保護人員	保護廃止人員	うち就労による保護廃止	本事業による保護廃止
415,463人	47,531(11.4%)	6,415人(1.5%)	658人(0.16%)

生活保護からの完全な自立は困難でも、就労による収入増で保護費減額の効果があるかについて、今回の調査対象事務所に一般の就労指導の結果を含めた保護費減額の効果を聴いたところ、そのような集計をしていないという理由で回答福祉事務所は20ヶ所に止まったが、20事務所の17年度生活保護費1,048億円中、就労による収入増の保護費減額は9

億 3,900 万円 (0.9%) ということであった。

また、ハローワークとの連携事業による保護費減額効果を尋ねた所、38 事務所より回答があり、38 事務所の 17 年度生活保護費 5,166 億円中、本事業による収入増の保護費減額効果は 4 億 1,500 万円 (0.1%) にとどまっている。

効果が小さいとも言えるが、本事業については初年度であり、また従来就労について組織的に取り組んで来たとは言えないこと、イでみたように実施福祉事務所でかなり取り組みにばらつきが見られたことから、今後の改善に期待したい。

#### 4 ハローワークとの連携による自立支援策に対する評価と改善の方向性についての考察

##### (1) ハローワーク、福祉事務所双方の担当者の評価（事業についての自由記載欄より）

本事業に関する福祉事務所側、ハローワーク側双方の評価と課題、改善方向についての意見について、調査の自由記載欄に書かれている中から主だったものを整理する。

##### ア. 事業に対する評価

双方ともに本事業について評価している意見は、①対象者の就労意欲の向上、②特に、ナビゲーターによるマン・ツー・マンの相談指導、履歴書の書き方や面接指導も含めたきめ細かな就労指導により、就労による自立者が進んだこと、③ハローワーク側と福祉事務所側の相互理解・連携の推進、ケースワーカーの就労指導能力の向上に役立ったこと等を挙げている。

##### イ. 福祉事務所とハローワークとの関係についての課題

課題として最も多く挙げられていることは、対象者の選定についての双方の意識のずれである。福祉事務所側で最も多く聴かれる問題点は、この事業の対象者の要件の「就労意欲が高い」という要件を厳格に問われるとほとんど対象者はいなくなるし、そのような者は、この事業でなくても就労自立が可能という意見である。

他方、ハローワーク側も、面接をキャンセルする等意欲に欠ける者、身体状況や就職阻害要因を言い立てる者がいるなど福祉事務所側が要件を確認していないのではないかという意見を持つ者がいる。これらの意見は対象者数が少なく、就労率が低い連携があまりうまくいっていないと思われる所で特に目立つ意見であり、逆に実績が上がっている所では、就労意欲があまり高くないグレイゾーンの者も含めて、多く受け入れることで、真に事業にふさわしい者の認定や相互理解が深まるという前向きな意見を述べているところも多い。

もうひとつ、両者の関係で多い意見は、双方の意見の調整や支援方法の選択会議等の手続に時間を要するため、就労自立が遅れるおそれがあるというものがある。これについても、比較的実績が上がっている所では、対象者も含めてできるだけ1回の会議で方針を決める等手続簡素化に努めているとともに、可能であれば福祉事務所側の担当ケースワーカーの同席も求めて、背景事情や生業扶助等、側面からの支援の可否等も一度につめることで効率化を図っているという意見があった。

##### ウ. 対象者の抱える課題

対象者は、学歴・技能も低く、中・高年齢者が多く、傷病等身体的・精神的にも完全でなく、ある程度保護期間も長く、就労意欲にも問題を抱えるケースが多い。従って、つける職種も限られ、賃金等の待遇も低くなかなか自立しにくい状況に言及する意見が多い。

このため、就労意欲を高めるための講座、社会常識・面接・服装も含めた就職前教育や、職業体験の機会などの必要性を主張する意見も見られる。

#### エ. 支援内容、進め方の改善についての意見

ナビゲーターによる助言・指導の有効性についての評価は高く、その増員や近くのハローワークへの配置を求める意見や、全員にナビゲーターの対応をした上で他の支援を講ずる方が良い等とする意見も多い。また、ハローワークに設置するナビゲーターだけでなく、福祉事務所側にも就労支援員の配置を求める意見が多い。

教育・訓練施策については、利用しにくさの改善を求める意見もあるが、コスト・パフォーマンスの面で教育訓練を支援方策に採用することに躊躇を覚えるケースもあるようである。

進め方に関しては、できるだけ受給期間の短い時期に支援対象とし、場合によっては生活保護申請前の相談時点で支援に乗せることが有効とする意見も見られた。現に回答のあった福祉事務所のうち2ヶ所では、申請前の相談段階でハローワークにつなげる支援を独自事業として行っていた。

進め方の改善方策に関する第二の意見としては、就労後短期に離職し保護に戻るケースも見られるので、フォローアップの必要性を主張する意見が複数みられた。

#### オ. 生活保護制度や周辺制度に対する意見

生活保護制度自体の改善については、福祉事務所側は制度を所与のものと考えているのか、あまり意見は多くなかったが、ハローワーク側からはいくつかの点について意見があった。

まず第一に、ウで見られるような対象者の就労意欲に関する問題について、就労意欲を減退させず、かき立てるような硬軟両面の施策(就労しても手取りが減らない制度に変える、就労後の保護費の変化に関する情報を提供する、期限を区切った保護制度にする、意欲が見られない場合に一部保護費を減額する等)の検討を促す意見も多い。

これについては、福祉事務所側も平成17年の国と地方との間の「生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会」の中で、全国知事会、全国市長会が国に出した「生活保護制度等の基本と検討すべき課題～給付の適正化のための方策(提言)～」<sup>7)</sup>の中で、適用期間を限定して更新制とする有期保護制度の創設が提言されている。

また、求人に対して採用されやすくするために、携帯電話を持たせることや、一定の条件付きで通勤の手段としての自動車や原付自転車の保有を認めるべきという意見も多い。電話については既の実績を上げている福祉事務所では、電話料金しかかからない古い機種 of 携帯電話を積極的に持たせることを就労支援員が推奨している。(横浜市の事例)

母子家庭の就労を支援するために、土日営業の保育所整備や小学生の子どもの放課後預かり所の整備の必要性を主張する意見がある。

保護世帯の子どもがフリーター、ニートの温床とならないように中学・高校と連携した

職業教育や支援の必要性を主張する意見も見られた。

## (2) ハローワークとの連携による自立支援策に対する改善の方向性について

以上の調査結果や担当者の自由記載欄における意見を踏まえて、筆者個人のこの事業への評価や、改善の方向性についての意見を述べることにしたい。

### ア. 制度の目的や基本的な方向性についての評価

生活保護受給者の中で就労能力のある者の就労を支援することは、生活保護法の目的の1つである自立の助長に正面から向き合う施策であり、基本的に評価推進すべき政策である。これまでの生活保護施策の「適正化」の方向は、金融資産の調査等の不正受給の防止や扶養義務者への働きかけに精力が注がれてきた。保護受給者は、高齢者、傷病者など就労に向かない者や意欲の低い者として、ハローワーク側から見られ、福祉事務所側も就労に正面から組織的に取り組んでこなかった傾向があった。

もちろん、3でみたように、学歴・技能資格の低さ、中高年齢など就労に不利な者が多く、就職先も保護から完全自立できるほどの賃金水準でない所も多いが、生活保護の財政負担の軽減といった面ばかりではなく、2で見たように、EU各国でもソーシャル・インクルージョン(社会的包摂政策)の一環として、就労による社会的つながりや自尊意識の向上など、生活保護受給者自身の自立につながる効果を持つ施策として推進されている。

今後とも、生活保護政策の中心的な柱として、ハローワーク側と連携して取り組むべき施策であると考ええる。

### イ. 施策の具体的な改善点についての意見

#### ① 対象者の要件の緩和

現在の対象者の要件の1つの「就労意欲が高い者」は、緩和して事業への参加を同意することで就労意欲を確認する程度にとどめるべきと考える。

生活保護受給期間が長い者や傷病・障害、母子等阻害要因を持ち自分への自信をなくしがちな者が多いことから、入り口の要件を厳しくして排除するべきではないと思われる。

#### ② 支援内容・進め方について

- ・有効性の評価の高いナビゲータについては、増員と配置ハローワークの拡充を図るべきと考える。
- ・就労意欲に問題のある対象者も多いので、福祉事務所側にも就労支援員を置いて、就労前のアドバイス・意欲の喚起、基礎的な職業常識の賦与などを行うことが望ましい。また、職業体験ができる協力事業所の開拓もメニューとして推奨するとともに、まだ就労意欲が残っているケースが多い保護申請前の生活保護相談時に、就労支援員による指導やハローワークでの支援につなげる事業も望ましいと思われる。
- ・資格取得により技能アップが望める若者、介護職など職につける可能性の高い母子等の教育・訓練メニューの拡充と、それに付随する教材費・交通費などの生業扶助を活用した支援に努めるべきと考える。
- ・就労後も定期的に報告・連絡などの形でフォローアップして、早期離職による保護へ