

200901007A

厚生労働科学研究費補助金
政策科学総合研究事業

生活保護受給有子世帯の生活実態と
養育・教育支援および就労支援方策に関する研究

平成 21 年度 総括・分担研究報告書

		主任研究者	
岡部	卓	首都大学東京	教授
		分担研究者	
副田	あけみ	首都大学東京	教授
矢嶋	里絵	首都大学東京	教授
和気	純子	首都大学東京	准教授
稲葉	昭英	首都大学東京	准教授
堀江	孝司	首都大学東京	准教授
長沼	葉月	首都大学東京	准教授
姜	恩和	首都大学東京	助教

平成 22 (2010) 年 3 月

厚生労働科学研究費補助金
政策科学総合研究事業

生活保護受給有子世帯の生活実態と
養育・教育支援および就労支援方策に関する研究

平成 21 年度 総括・分担研究報告書

		主任研究者	
岡部	卓	首都大学東京	教授
		分担研究者	
副田	あけみ	首都大学東京	教授
矢嶋	里絵	首都大学東京	教授
和気	純子	首都大学東京	准教授
稲葉	昭英	首都大学東京	准教授
堀江	孝司	首都大学東京	准教授
長沼	葉月	首都大学東京	准教授
姜	恩和	首都大学東京	助教

平成 22 (2010) 年 3 月

目 次

I. 総括研究報告

生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援

および就労支援方策に関する研究 岡部 卓
..... 1

II. 分担研究報告

1. 自立を促す生活保護制度の確立に向けて 岡部 卓
..... 7

2. 生活保護有子世帯概況の一年間の変化に関する調査報告 長沼葉月
..... 11

3. 生活保護における自立支援プログラム～全国の動向
ー総務省報告書と厚生労働省データから考えるー 塚本鶴樹
..... 19

4. 生活保護における自立支援プログラム (3)
ーケースワーカーの自己点検を中心としたプログラム評価ー
鈴木忠義・西村貴直・野田博也・遠藤康裕
..... 33

5. 生活保護における自立支援プログラム実践の一例
ーP自治体の取り組みから(再掲)ー
岡部 卓・副田あけみ・矢嶋里絵・稲葉昭英・
和気純子・堀江孝司・長沼葉月・堅田香緒里
..... 71

6. 生活保護における自立支援プログラム ーケースワーカーの自己点検を中心としたプログラム評価ー（再掲）	
岡部 卓・矢嶋里絵・稲葉昭英・ 和気純子・堀江孝司・長沼葉月	
95

7. A自治体における生活保護受給有子世帯に関する3年間の調査データ概要	
塚本鶴樹	
131

III. 研究成果の刊行に関する一覧表	
135

IV. 研究成果の刊行物・別刷

V. 調査票ならびに調査結果

I. 総括研究報告

平成 21 年度 厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）

生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策に関する研究

I 総括研究報告

生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援 および就労支援方策に関する研究

主任研究者 岡部 卓（首都大学東京）

<研究要旨>

本研究は、生活保護受給有子世帯の養育・教育・就労課題の析出とその援助・支援方策（ソーシャルワーク）の検討を行うことにある。本研究事業（3年間）の3年目に当たり、主として、次の4つの研究を行った。

- (1)生活保護制度における自立支援プログラムがどのように位置づけられるかについて、考察している。
- (2)生活保護における自立支援プログラム策定・実施に関する全国調査を通して、自立支援プログラムの全国動向ならびにその課題について、考察している。
- (3)生活保護自立支援プログラムを先進的に取り組んでいるA自治体で生活保護を受給している有子世帯の1年間の変化を追い、自立支援プログラムの成果と課題について、考察している。
- (4)生活保護自立支援プログラムを先進的に取り組んでいるA自治体で実施した各種プログラムの評価について、集計・分析・考察を行っている。

<分担研究者>

副田あけみ	首都大学東京	教授
矢嶋里絵	首都大学東京	教授
稲葉昭英	首都大学東京	准教授
和気純子	首都大学東京	准教授
堀江孝司	首都大学東京	准教授
長沼葉月	首都大学東京	准教授
姜恩和	首都大学東京	助教

<研究協力者>

西村貴直 長崎国際大学 専任講師
鈴木忠義 立教大学 助教
野田博也 日本女子大学 助教
遠藤康裕 首都大学東京大学院
塚本鶴樹 (英)ダラム大学大学院

A 研究目的

生活保護制度は、国民・住民を対象に最低生活保障と自立助長を行う制度である。

そこで、本研究においては、近年の経済・雇用環境を反映し増加傾向にある生活保護を受給している有子世帯の生活実態の究明を通してどのような生活課題を有しているのかを明らかにし、次いで、自立（経済的自立・社会的自立・身体的自立）に向けてどのような援助・支援方策（ソーシャルワーク実践と制度・政策）が考えるかを検討することにある。そして、このことを通して生活保護受給有子世帯の現在の生活再建を図るだけでなく、将来にわたり貧困が世代間継承（再生産）されることを防止することにある。

本研究の特徴は、自立に向けて先駆的な援助・支援を行っているA自治体と連携・協働し、生活保護受給有子世帯の実態調査、生活保護自立支援プログラムの開発、自立支援プログラム評価票に基づく調査を行い、援助・支援方策（ソーシャルワーク実践と制度・政策）研究を進めていることにある。

本研究は、生活保護においてこれまで体系的に研究が行われてこなかったソーシャルワーク研究を理論的・実証的に明らかにしていること、また、「就労—養育—教育」

の連関を通じたワークフェア政策の実質的な検討を行うことにある。このことは、児童・家族政策・教育政策等とも交差する領域でもあり、生活保護制度・政策研究の在り方は言うに及ばず他領域のあり方にも一石を投ずる意義を有していること、さらには、生活保護業務を実施しているA自治体との連携・協働でプログラム開発ならびに効果測定を行うことから行政に貢献する研究と位置づけることができる。

さて、本年度は研究（3年間）の3年目に当たり、主として次の4つの研究を行う。第1に、生活保護制度における自立支援プログラムがどのように位置づけられるかについて、検討する。これは、生活保護法の目的である最低生活保障と自立助長の再検討を行うことでもある。第2に、生活保護における自立支援プログラム策定・実施に関する全国調査を通して、自立支援プログラムの全国動向ならびにその課題について、検討する。第3に、生活保護自立支援プログラムを先進的に取り組んでいるA自治体で生活保護受給している有子世帯の1年間の変化を追い自立支援プログラムの成果と課題について検討する。第4に、昨年度に引き続き生活保護自立支援プログラムを先進的に取り組んでいるA自治体で実施した各種プログラムの評価について、集

計・分析・考察を行う。

B 研究方法

研究事業は、定期的に検討会を実施している。本年度も、昨年度同様、研究班による月1回程度の定例会議を10回実施し、主任・分担研究者全員で実施方法や調査結果の検討等を行うなど、精力的にかつ綿密な協力体制のもとで研究を推進してきた。また、データ分析・文章化等において本学博士課程修了者・在籍者等が研究協力者として携わった。

またA自治体の職員の方々には、自立支援プログラム策定・実施・評価のための会議や打合せを5回、さらには調査票の記入等について協力をしていただいた。

<倫理面への配慮>

本調査においては、個人・世帯が特定されないよう注意を払い実施している。また、本調査対象自治体であるA自治体における個人情報保護条例に照らし抵触しないかどうか当該自治体と協議を行い、A自治体から提供されたデータを基に調査を集計・分析・考察を行っている。

C 研究成果 および D 考察

本年度の研究成果と考察は、大きくは、ソーシャルワーク実践に関する研究と、制度・政策に関する研究、の2つである。

前者の研究の前提として、主任研究者である岡部が概説している。ここでは、これまで体系的に整理されてこなかった生活保護におけるソーシャルワーク実践の理論的枠組みを提示することを目的として論述している。生活保護におけるソーシャルワ

ーク実践の位置づけや枠組み、生活保護の実施過程に照応するソーシャルワーク過程について明らかにした。本報告は、研究課題である「生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策に関する研究」を検討するに当たっての理論的前提となるものであり、主任研究者である岡部が、本領域では、今年度、次の研究を行っている。

岡部. 2010. 「生活保護における自立支援」『新・社会福祉士養成講座・低所得者に対する支援と生活保護制度』、中央法規、pp. 194-206.

岡部. 2010. 「ソーシャルワークによる脱一貧困への取組み」『ソーシャルワーク学会誌』 pp. 27-42.

岡部・森川・新保・根本. 2009. 『生活保護の相談援助活動—自己点検ワークブック』中央法規.

後者の研究の前提として、社会保障制度における生活保護制度の位置づけを概説している。そこでは、社会保障制度において生活保護制度はどのような役割・機能をもっているのかについて社会保障制度全体から俯瞰することを目的としている。具体的には、社会保障制度のなかでの各種制度の位置づけ、さらにはセーフティネットの観点からの各種制度の位置づけ、さらには生活保護制度の現状・課題・展望について論述している。本領域では、今年度、次の研究を行っている。

岡部. 2010. 「第1章 公的扶助の概念」
「2章 貧困・低所得者問題と社会的排

除」社会福祉養成講座編集委員会編、『新・社会福祉士養成講座・低所得者に対する支援と生活保護制度』、中央法規、pp. 16-28.

岡部. 2010. 「第1章 現代社会と公的扶助」「第3章 生活保護の運営実施体制」「低所得者対策」社会福祉学習双書『公的扶助論』、全国社会福祉協議会、pp. 2-16、74-92.

以下では、分担研究者の研究成果と考察の概要を報告する。詳細は、それぞれの分担研究報告を参照のこと。

1 自立を促す生活保護制度の確立に向けて (分担研究報告書1 岡部 卓)

社会保障制度の中で最後のセーフティネットとして位置づけられる生活保護制度を中心とした貧困低所得者対策が、近年の経済雇用環境下でどのような問題・課題が現出しているのか、またそのことを受けどのように対処しているのかを明らかにしている。ここでは、生活保護制度が十分対応しておらず、新たな政策課題・実践課題が現出している。そのためナショナル・ミニマムの検証、利用しやすく生活再建につながる制度構築、運営実施体制の確立等が必要であり、今後は、自立支援プログラムを起点とした制度運営を行うことを提起した。

2 生活保護受給世帯における高校進学支援に関する研究

(分担研究報告書2 長沼葉月)

生活保護受給世帯における有子世帯への

教育支援を考える上で、A自治体における高校進学支援プログラムの支援の実際と生活について明らかにすることを目的とした。ここでは、平成19年に実施された高校進学支援プログラムの対象者について、匿名化された世帯概況、高校進学支援プログラムの経過を検討するための検討票、年度末時点でのケースワーカーによる評価である自己点検・評価票を用いて、世帯の概況と関与の経緯、その成果を検討している。

その結果、高校進学支援の対象となる世帯は、生別母子世帯を中心としたひとり親家庭が大半を占めていた。保護歴は平均5年であるが、5年未満の世帯で半数以上に達していた。母親の就業率は高かったが、世帯収入は決して高くなかった。対象生徒の多くが高校進学を希望しており、公立高校への希望者が大半であった。貸付金や奨学金の申請者は少なかった。進学先については、普通科への進学者が最多であったが、高校卒業後の就職を見据えて職業科へ進学する件も一定数みられた。また、不登校等複合的な問題を抱えて、通信制高校等へ進学するものもあった。子ども自身との面接に課題が生じることがあった。

結論として、生活保護世帯における高校進学支援においては、一学期から子ども・保護者に対して活用できる制度の紹介等を行うのは一定の効果があると考えられる。子ども自身と関係を作るのが難しい場合や、中学3年生からの支援で既に学力格差が生じている場合なども考えられ、早い段階から継続的に支援を行う仕組みをどのように提供していくかが課題として提示された。

3 生活保護における自立支援プログラム ー全国動向 総務庁報告書と厚生労働省 データから考えるー

(分担研究報告書 3 塚本鶴樹)

はじめに、総務省報告書を一部厚生労働省のデータを利用して概観し、次にこの報告書が行っている評価の目的をこのプログラムに関わる利害関係人 (stakeholders) との関連及び想定されている仮説から検討した。さらに生活保護における自立支援プログラムの成果 (outcomes) をこの報告書を基に精査したうえで最後に、これらの調査に関して、その長所・課題についても考察した。

まず、抽出された調査対象を詳細に調査し、評価を実施し、勧告まで行っている点は、十分な長所と認めることが可能である。課題については、2点あげられる。1点目は、重要な利害関係人 (stakeholders) である利用者 (被保護者) の調査を行っていれば、より正確な調査、評価が行えたものと考えられる。利用者主体のプログラムとして発展させるためにも、この点は強調しても強調しすぎることはないように思われる。もう1点は、自立支援プログラムの成果に関わる調査ならびに評価の実施である。プログラムに対する取組状況が詳細に調査されるだけでは、プログラムの評価には十分とはいえない。これらの点を考慮して次の評価調査を早急に実施することが必要である。

4 生活保護における自立支援プログラム(3) ーソーシャルワーカーの自己点検を中心 としたプログラム評価ー

(分担研究報告書 4 岡部 卓・鈴木忠義・ 西村貴直・野田博也・遠藤康裕)

生活保護における自立支援プログラムにおいては、プログラムを活用することにより、それが被保護者の自立にどの程度貢献しているのか、その到達レベル (評価) の確認を行うことは、必要な作業である。そこで、官学連携事業として生活保護における自立支援プログラムの策定とその評価指標の開発に取り組んでいる A 自治体と首都大学東京が行っている各種プログラムの概要、評価結果と課題、今後の展望について、昨年度に引き続き明らかにした。

その結果、多くのプログラムのについては検討票との照合により、より詳細な事例の実態と課題が明らかになった。また、生活保護受給世帯のかかえている生活課題の多様性・重層性・広汎性等が一層明確になった。また一方では、これら課題を緩和・解決していくために A 自治体は多様な自立支援プログラムの活用を図ることにより、被保護者の生活再建に向け着実に支援の地歩を固められてきている状況がうかがわれた。

今後ともさらに事例の蓄積を重ね、生活保護において被保護者の生活をより望ましいものに支えていく上で役立つ自立支援プログラムとなるよう、課題の析出と方法論の明確化に努めていくことが必要であることが明らかとなった。

E 結論

生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策を検討する上で、大きくは次の3つの柱に分け研究

を進める必要がある。1 つは、生活保護受給有子世帯の生活実態の把握と生活課題の析出、2 つは、生活保護受給有子世帯へのソーシャルワーク実践からの接近、3 つは、生活保護受給有子世帯への制度・政策からの接近である。

上記研究について、今年度は、以下のように進めた。

1 については、昨年度に引き続き A 自治体の協力を得て生活保護受給有子世帯の全世帯を対象とし調査を実施した。集計作業を行い、報告書にその集計結果が出している。今後、その集計結果を分析・考察していくこととなっている。

2 については、はじめに、生活保護におけるソーシャルワーク実践に関する理論的整理を行った。その上で、生活保護における高校進学プログラム等をはじめとして多くの自立支援プログラムに関する調査結果を基に考察している。これら論稿により、生活保護におけるソーシャルワーク実践の理論的整理、生活保護受給有子世帯においてプログラム活用を通して教育支援の成果・課題が明らかとなった。

3 については、はじめに、生活保護受給有子世帯を検討する前提として、社会保障制度における生活保護制度の位置づけを整理した。次いで、生活保護自立支援プログラムの全国動向を概観し、自立支援プログラムの意義と課題を明らかにした。そこでは、自立支援プログラムに取り組む自治体が拡大傾向にあることは評価することができるが、その評価の指標の開発とりわけ利用者評価が行われることが必要であることを提起している。

これら考察から、生活保護受給有子世帯の生活課題の析出、生活課題に寄与する自立支援プログラムの開発・実施・評価の必要性、並びに現在の生活再建を図るだけでなく、将来にわたり貧困が世代間継承（再生産）されることを防止する手だてとして、これまで A 自治体との協働で行ってきた生活保護における自立に向けて支援ツールとして各種自立支援プログラムのさらなる開発・修正、また生活保護制度をはじめとする制度資源の活用・拡張を図っていく必要がある。

II. 分担研究報告

生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策に関する研究

II 分担研究報告

1. 自立を促す生活保護制度の確立に向けて

主任研究者 岡部 卓（首都大学東京）

1. 貧困・低所得問題をめぐる近年の動向 （問題と政策）

(1) 貧困・低所得問題の動向

貧困とは、一般的には、個人もしくは家族が社会生活を営むために必要な生活資源（物・サービス）を欠く状態を指している。それは、所得・収入あるいは資産の不足という経済的原因により発生するものである。これら状態に置かれている個人もしくは家族の生活問題は、雇用の不安定・低賃金・失業といった労働に関わる問題から、経済的基盤の不安定からくる消費の萎縮、家族関係の破綻、住環境の悪化等といった生活の諸側面にまで多岐にわたって現れるのが特徴である。すなわち、それは、直接的には経済的問題という形で現れるが、非経済的問題にも影響を与え、問題をより重層化させるという側面をもっている。したがってその問題は量的広がりとともに質的深さを伴っているのが一般的傾向である。

とりわけ、近年の厳しい経済・雇用環境の変化は、国民・住民生活の経済的基盤を

揺るがし、貧困と社会的格差の拡大・深化をもたらしている。その中でも、とりわけ、働いているにもかかわらず生活が立ち行かなくなるワーキングプアに代表される稼働年齢層の貧困が社会の耳目を集めている。その他にも、貧困・低所得者の中に多様な生活課題を抱える人たち、具体的には、DV、児童虐待、ホームレス、地域の中で孤立しネットワークをもたない高齢者・障がい者、貧困の世代間継承などが、増加していることが挙げられる。

(2) 近年の政策動向

こうした変化を受け、貧困・低所得対策として、政策主体側（国・自治体）から、次のような動きが出されている。たとえば、2000年7月には「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」が10年の時限立法で成立（8月公布・施行）、さらには2003年8月には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検討委員会」が設置され、1年余にわたり給付水準・制度の仕組み・運営実施体制など生活保護制

度の在り方に関して検討が行われ、老齡加算の廃止、自立支援プログラムの導入等の制度改正がなされた。また三位一体改革における生活保護費の負担金の見直しについては、2004年11月の政府与党の合意を踏まえ、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して制度の在り方についての幅広く検討を行い、2005年秋までに結論を得て、2006年度から実施することとされた。

しかし、国と地方との協議で、2005年12月、生活保護負担金の補助率削減は見送りとなった。その他、2006年、国より要保護者において、自宅を保有しているものについてはリバースモーゲージを利用した貸付を優先させるとする要保護者向け長期生活支援資金制度の創設の提案、2007年より実施、また、2006年10月、「新たなセーフティネット検討会」（全国知事会・市長会）より稼働世帯に対する有期保護制度、高齢者のための新たな制度、ボーダーライン層の生活保護移行防止策を柱とする「新たなセーフティネットの提案」報告書が提出されている。また平成19（2007）年10月から12月にかけて、生活保護基準の妥当性を検討する「生活扶助基準に関する検討会」（厚生労働省）を開催、さらには「ホームレスの自立の支援等に関する特例措置法」は10年の時限立法であることから、平成19（2007）年に2度目の全国調査を実施し、これをもとにこれまでのホームレス政策の見直しを検討した。

上記の政策動向の特徴としては、生活保護水準においては一般世帯の均衡の観点から抑制の方向へ、また給付においては稼働年齢層においては就労支援とセットで考えるワークフェアの方向へ、非稼働層（高齢

者）においては資産活用と別制度で、国と自治体の財政負担は今後へ先送り等という形となっている。

また、平成20（2008）年の経済危機（リーマンショック）を契機とした、正規雇用を中心とする雇用・失業問題とそれに連なる貧困・低所得問題のさらなる拡大・深化があげられる。そこでは、「派遣村」に象徴されるワーキングプアやホームレスを中心とする貧困者の反乱、「子どもの貧困」への着目などが、社会の注目をあびることとなった。

2. 生活保護制度の再構築

これらの状況下で、公的扶助制度の中心的制度である生活保護制度が、今後、どのような役割・機能を果たしていくのがよいのであろうか。

いうまでもなく生活保護制度は、社会保険をはじめとする社会保障各制度あるいは家族・親族等の私的扶養が十分機能しない場合、貧困に陥った人びとを救済する制度として位置づけられている。すなわち、社会保険をはじめとする社会保障各制度（公的扶養）の補完、私的扶養を補完する制度として国民・住民生活を根底から支える制度として存立しているのである。そして生活保護制度にとって最も重要な機能は、国民の最低限度の生活を保障するナショナル・ミニマム機能と最終的施策として位置づけられるセーフティネット機能がある。そこで、次のような観点から、社会保障制度の根幹をなす生活保護制度の新たな制度構築を行なわなければならない。

ナショナル・ミニマムについての検証

国民・住民にとって生活保護制度の理念となっている生存権保障、すなわち「健康で文化的な生活」とは何か（最低生活およびそのコストの問い直し）、生活保護制度の最低生活体系全体からの見直し、一般世帯との均衡だけに偏らず社会にとって容認できない最低限度の生活とは何か、さらには新たな生活再建の基盤となる生活とは何かについての検討が必要である。この点に関しては、最低賃金制度や年金・手当制度の低位性を看過し生活保護制度が提供する給付水準に疑義を呈する意見もあり、福祉国家としてのナショナル・ミニマム機能をどの制度が担うのかについての真剣な議論が必要であらう。

利用しやすく生活再建につながる制度

また、国民・住民にとって「利用しやすく」「生活再建につながる」制度の仕組みを構築していくには、制度の資格要件の緩和、スティグマの軽減・払拭の方策、生活基盤確立を図るための生活扶助・住宅扶助をはじめとして能力開発・活用支援としての教育扶助・生業扶助等の各種扶助、在宅と並ぶ重要な生活拠点である保護施設の在り方の検討が必要である。この点に関して「利用しにくく出にくい」制度構造となっている。国民・住民にとって「利用しやすい」「生活再建につながる」制度改革をしていく必要があらう。

運営実施体制の構築

さらには利用者・国民が「安心」と「信頼」をもって相談でき「満足」が得られる給付・サービスが得られるような組織・業

務・財政・人的各体制の確立と地域社会の生活課題の発見・相談・解決に貢献できるソーシャルワークの在り方の検討が必要である。この点に関して制度を担う行政において利用を抑制する制度運営が行われていることが問題となっている。また地域のなかで孤立した真に困窮している要保護者へアウトリーチ等の体制を組むことも求められているといえよう。

3. 自立支援プログラムを起点とした制度運営の方向へ

生活保護制度は、国民・住民を対象に最低生活保障（給付）と自立助長（対人サービス）を行う制度と位置づけられている。そこでは、生活困窮（要保護）状態にある人・世帯に対し最低生活保障（給付）とともに自立に向けたどのような援助・支援活動（対人サービス）の提供を行っていったらよいかについて検討していく必要がある。そしてそこで言われている自立とは何を指すのか、また、利用者の生活再建につながる援助・支援とは何かということが重要となってこよう。

これまで生活保護行政においては、「自立＝経済的自立」という考え方が支配的であつり、今日においても浸透している。しかし、今日、自立の考え方は、障がい者や高齢者の自立をどう考えるかという議論の中で、自立の考え方の方向性として、「広く、自分の置かれた地域の中で様々な社会資源を活用して、自分が選び取って自分の生活を実現していく」という意味で使われるようになってきている。この考え方は、社会福祉の基本法である社会福祉法、さら

には前述の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」において改めて確認され、自立概念を幅広くとらえる方向で考えられるようになってきている。

次いで、これら自立あるいは自立支援を具体化する方向でソーシャルワークの知見をもって自立支援プログラムの内容・方法・手順の標準化が図られようとしている。これは、これまでワーカー個人が担ってきた対人援助を組織的・体系的・継続的に行う方向へ向う契機となっており、各自治体において「就労支援自立」「日常生活自立」「社会生活自立」に向けた様々な自立支援プログラムが開発され、それを活用し利用者の生活再建が図られるようになってきている。

さらには、これまで、自立の成果（プロセス・アウトカム）としての指標を十分もち得なかった生活保護行政において、その自立の到達度を測る考え方とその指標の開発の必要性・重要性の認識をもつようになったことである。このことは、利用者、支援者による評価を総合的に行う契機につながっている。また、このことは、生活保護財源の有効活用について、納税者のみならず広く一般国民・住民に周知・理解を得ることにつながってくると考える。

おわりに

生活保護における自立ならびに自立助長については、生活保護法制定当初からしばらくの間、多くの議論がされたが、その後、十分されていなかった。そして、今般の自立支援プログラム導入に当たり、生活保護

のみならず、広く社会福祉法各法の文脈のなかで、これらの事柄について改めて問い直しが行われている。このことに関して、少しその内容を例示すれば、自立支援の一つの柱である就労支援に関しては、労働と福祉との関連から、労働市場とのマッチング、技能修得・教育等の能力開発等、そして、就労するための条件整備（保育所等の福祉政策から家族・労働政策等まで）など多くのことを提起している。

公的扶助制度の中核に位置する生活保護制度が、国民・住民生活のナショナル・ミニマムを保障するとともに最後のセーフティネットとして機能していくことが必要であり、またそのような制度構造や運営実施体制を構築していかなければならない。生活保護の利用が、生活の回復・安定、そして新たな生活意欲と生活再建のステップとなるような制度設計・運営にすべきである。

社会福祉は、人びとのよりよき状態（福祉 welfare、well-being）を追求するところである。言い換えれば、人びとの生活上の諸課題の軽減・解決を図る方策（政策およびソーシャルワーク実践）を通し、人びとの幸せ（福祉）をつくることにある。それは、まさに、行政が担うべき領域であると考えられる。とりわけ、経済的困窮を基底として様々な生活課題が現れる場面に介入する生活保護行政において、人びとの生活再建にどう関わっていくかは大事なことであり、自立支援プログラムの作成・活用・評価は、その試金石の一つとなってくるのではなかろうか。

（岡部，2009．『地方自治職員研修』2009年5月号 公職研 刊所収を加筆修正）

生活保護受給有子世帯の生活実態と養育・教育支援および就労支援方策に関する研究
分担研究報告

2. 生活保護有子世帯概況の一年間の変化に関する調査報告

分担研究者 長沼葉月（首都大学東京）

主任研究者 岡部 卓（首都大学東京）

研究協力者 P 区内福祉事務所援護係職員の皆様

<研究要旨>

【研究目的】生活保護受給有子世帯の生活状況と、1 年間の変化について概観し、特に就労支援プログラムについて注目してその影響を検討した。【研究方法】P 区における生活保護受給有子世帯についてケースワーカーの協力を得て全数調査を行い、平成 19 年および平成 20 年の 2 時点について世帯概況や自立支援プログラムの実施状況を把握した。2 時点での変化を検討した。【研究結果】平成 19 年時点ではプログラムの活用数がまだ多くはないため、自立支援プログラムの影響は限定的であった。高校進学率の向上や就労支援プログラム対象の世帯主の月収の増加等、一定の成果はみられており、プログラムの活用も増えてきている。【考察】プログラムの実施数は少ないものの、一定の成果がみられており、効果的にプログラムを活用していくことが、よりよいケースワークの展開へとつながっていくと考えられた。今後、中長期的な視点に立った支援と評価を行う重要性も示唆された。

A. 研究目的

生活保護制度は、国民や地域住民を対象に最低生活保障と自立助長を行う制度である。貧困の格差拡大、とりわけ若年層や母子世帯等有子世帯への社会的不利の拡大は、生活保護世帯の増大につながっており、生活保護受給世帯の自立に向けた援助はますます重要な政策課題となっている。平成 16 年 12 月 15 日に出された「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」においては、生活保護世帯の自立に向けた多様な自立支援プログラムの導入が推奨されており、今日では各地の自治体が地域の実

情に合わせた形での自立支援プログラムの構築・実践に取り組んでいる。本研究は、そうした動きの中でいち早く多種多様な自立支援プログラムの策定に取り組んだ、先駆的な自治体である東京都下の P 区との共同研究の一部として取り組んでおり、昨年度は高校進学支援プログラムの成果についてより細かい分析を加えて報告した。

本調査の目的は、生活保護受給有子世帯が、一年間でどのような世帯概況の変化が生じているのかを明らかにすることである。さらに、それらの変化に対する自立支援プログラムの

影響について検討する。これらを通じて生活保護受給有子世帯への支援の成果について明らかにすることを目的とする。

B. 研究方法

本調査では、平成19年度4月1日付で、P区内の2福祉事務所にて生活保護を受給した有子世帯を対象とした¹。担当ケースワーカーの協力により、有子世帯の世帯類型、保護基準額、収入充当額、同居家族構成、世帯主及び同居家族員の自立支援医療や障害者手帳等の活用状況、自立支援プログラムの活用状況等を把握するデータベースを作成した。対象世帯数は622世帯であった。調査時点は、平成19年9月1日および平成20年9月1日とし、それぞれ平成19年をT1時点、平成20年をT2時点として、T1-T2間の変化を検討した。なお、フォローアップ期間中に保護廃止となった世帯については、廃止時の状況をT2とした。

(倫理面への配慮)

倫理上の配慮のため、データベースは、氏名や生年月日、担当ケースワーカー等を特定するための情報を含まない匿名化されたデータベースとして作成している。またデータの取り扱いについては、P区規定および首都大学東京の安全倫理審査基準に基づいて取り扱っており、十分に配慮している。

C. 研究結果

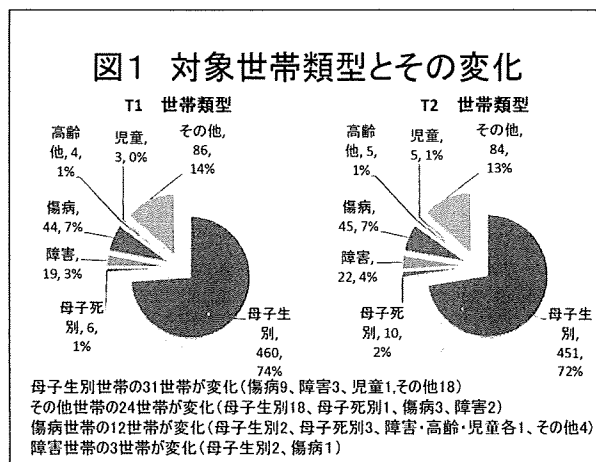
1) 世帯概況の変化

一年間で世帯概況がどのように変化するかを明らかにするため、世帯類型の変化を図1にまとめた。

有子世帯のうち7割以上を母子世帯が占め

¹ P区内には三福祉事務所があり、全福祉事務所から協力をいただいている。本調査では、いくつかのデータベースを組み合わせることで分析を行った関連で、そのうちの2福祉事務所のデータに絞って分析を行った。

ており、傷病、障害、高齢、児童世帯はそれぞれ1割未満である。その他世帯には、母と成人した子どもと未成年の子ども、といった世帯構成等が含まれる。世帯類型の構成比率はT1時点とT2時点とでほとんど変化はない。



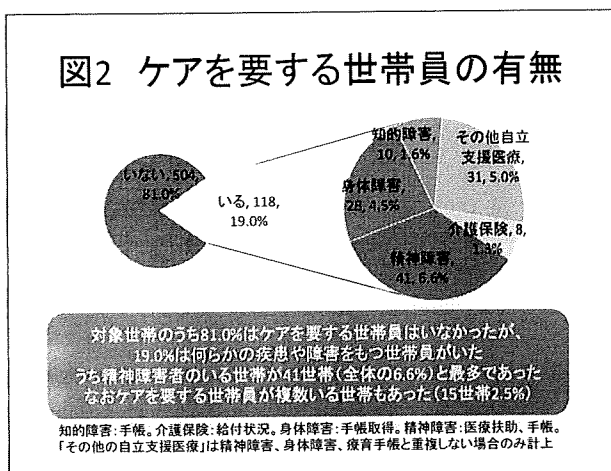
とはいえ、個別に事例を追跡すると類型の変化がいくつかみられ、母子生別世帯からその他世帯、傷病世帯、障害世帯へ変化したり、その他世帯から母子生別世帯や母子死別世帯へ移行するなど、世帯員の移動や傷病・障害の発生に伴う世帯類型の変化が生じていることがうかがえる。

表1 T1世帯類型別同居家族数

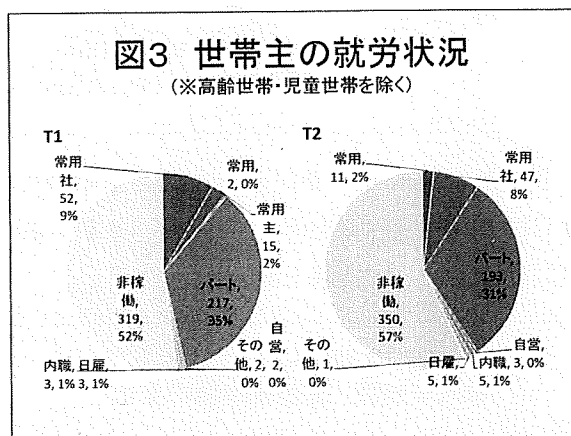
	母子生別	母子死別	障害	傷病	児童	高齢他	その他
1人					3 (100.0)		
2人	251 (54.6)	3 (50.0)		3 (6.8)		1 (25.0)	4 (4.7)
3人	132 (28.7)	3 (50.0)	6 (31.6)	16 (36.4)		3 (75.0)	38 (44.2)
4人	64 (13.9)		10 (52.6)	14 (31.8)			25 (29.1)
5人	10 (2.2)		2 (10.5)	5 (11.4)			7 (8.1)
6人~	3 (0.7)		1 (5.3)	6 (13.6)			11 (12.8)
計	460 (100.0)	6 (100.0)	19 (100.0)	44 (100.0)	3 (100.0)	4 (100.0)	86 (100.0)

次に、T1時の同居家族数を表1にまとめる。母子生別世帯および母子死別世帯の大半が2、3人世帯となっており、その他世帯も含めて大半が子ども1、2名と大人の世帯となっている。とはいえ、特に傷病・障害・その他世帯では5人以上、6人以上といった比較的人数の多い世

帯もみられた。



傷病・障害世帯では、どのような世帯員が多いのであろうか。本調査では世帯員のすべての疾患・障害の既往は把握できていないが、把握できている現在利用している制度について図2にまとめた。その結果対象世帯のうち8割にはケアを要する世帯員はいなかったが2割弱の世帯には、現在何らかの障害・傷病のある世帯員が含まれており、その中では精神障害者の含まれる世帯が最多であった。



次に、高齢世帯や児童世帯を除く世帯主の就労状況について図3にまとめた。非稼働者が過半数を占めており、稼働者でも常用雇用の者はとても少ない。T2時点でも常用雇用の割合は増えておらず、世帯主を取り巻く厳しい環境がうかがえる。特に世帯主の性別によって雇用形態は大きく異なる。非稼働世帯を除いて世帯主の雇用形態を男女別に比較

すると、世帯主が男性の場合、23人中常用雇用が9人(39.1%)、パートタイムが9人(39.1%)と続いている。一方世帯主が女性の場合には、303人中常用雇用は59人(19.5%)にとどまり、パートタイムが235人(77.6%)と大半を占める。求人が男性に偏っていたり、保育園の空きがなかったり、子どもの世話と勤務を並行できるような雇用条件がなかったりといった、母子世帯にとっては厳しい環境が続いていることが背景にあるのであろう。

2) 自立支援プログラムの実績

表2に、T1時点に実施されていた自立支援プログラムの実績数をまとめた。分析対象のうち、431世帯(69.3%)には自立支援プログラムは導入されておらず、プログラムが実施されたのは191世帯(30.7%)にとどまっていた。プログラムの大半は高校進学支援プログラムであり161世帯で活用された。自立支援プログラムは、多くで一つのプログラムのみが適応されていたが、7世帯では複数のプログラムが導入されていた。

表2 T1 世帯類型別自立支援プログラム

	母子 生別	母子 死別	障害	傷病	高齢 他	児童 他	その他	合計
高校進学支援	114	2	4	13	2	0	26	161
不登校児・生徒支援	2	0	0	0	0	0	0	2
若年社会生活支援	0	0	0	0	0	0	1	1
就労支援	19	1	1	1	0	0	5	27
国就労活用	9	0	0	0	0	0	0	9
プログラム無	322	3	30	14	2	3	57	431
1プログラム	134	3	14	5	2	0	26	184
2プログラム	4	0	0	0	0	0	3	7

大半の世帯には自立支援プログラムが適用されておらず、プログラムが適用されたのは191世帯(30.7%)にすぎない。プログラムの大半は「高校進学支援」である

高校進学支援プログラムについては、世帯に中学3年生の子どもがいる場合には必ず実施されるため、中学3年生の子どもの数によってプログラムの実施状況は変動する。その他のプログラムについては、世帯員の状況とケースワ

ーカーの話し合いによって導入するかどうかが決めていくため、取り組みが始まったばかりのT1時点ではあまり活用されていないであろう。表3にT1とT2とでプログラムの実施世帯数の変化を比較して示した。

表3 プログラム対象世帯数の比較

	T1		T2	
就労支援	27	(4.3)	29	(4.7)
国就労活用	9	(1.4)	11	(1.8)
高校進学支援	159	(25.6)	98	(15.8)
若年社会生活支援	1	(0.2)	1	(0.2)
次世代育成	-	-	6	(1.0)
不登校児・生徒支援	2	(0.3)	2	(0.3)
在宅情報提供	-	-	1	(0.2)

プログラムの種類、対象世帯が少数だが増加している
(対象年齢が限定されている高校進学支援プログラムを除く)
 ⇒プログラムの定着・慣れによるケースワーカーのスキルの向上か

高校進学支援プログラムは対象者が大きく減少しているが、対象となる中学3年生の子どもの数が少なかったと考えられる。むしろ、その他のプログラムの実施種類や、対象世帯数がわずかずつであるが増えている。つまり自立支援プログラムの内容やメニューの多様さが生活保護ケースワーカーに認知され、役立つスキルと評価され、徐々に活用が広まっているのではないだろうか。今後も実施状況を確認していくことは重要であろう。

3) 「自立」に至る世帯とは

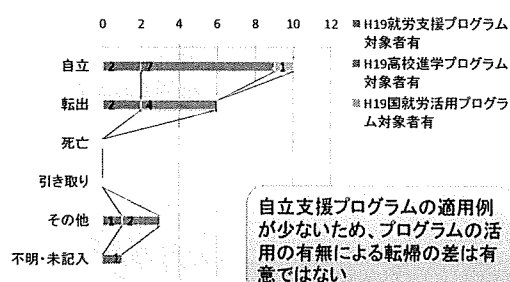
では一年間の支援の中で自立に至った事例はどの程度あるのだろうか。どのような世帯が自立しているのだろうか。この問いにこたえるため、ここでは保護廃止に至った事例の分析を行った。

T1-T2 期間中の保護廃止世帯は71世帯(全体の11.4%)にとどまった。もっとも多かった廃止理由は「自立」31事例(43.7%)であり、次いで「転出」28事例(39.4%)と続いた。保護廃止に至った世帯の大半(59世帯)は母子生別世帯であり、障害世帯では2世帯、傷病世

帯では3世帯、その他世帯で7世帯にとどまった。世帯類型により、自立しやすさに差があるというより、有子世帯の大半が母子世帯であるためであろう。

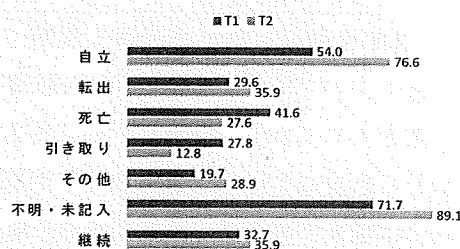
次に保護廃止に対する自立支援プログラムの影響を検討した。しかしそもそもT1-T2時点では、高校進学支援プログラムを除く自立支援プログラムの実施件数が少ないため、自立支援プログラムの実施の有無による保護廃止への影響は確認できなかった。参考までに、保護廃止事由別に図4に自立支援プログラムの実施状況を示す。いくつかの世帯では、高校進学支援プログラムまたは就労支援に関するプログラムが実施されていた。

図4 保護廃止事例に対するT1自立支援プログラム



各世帯の収入充当額の合計を保護基準額で除したもの(収入充当率)を求め、T2時の転帰ごとに比較した結果を図5に示す。

図5 T2転帰ごとにみた収入充当額/保護基準額の変化



保護廃止に至った世帯のうち、「自立」した