

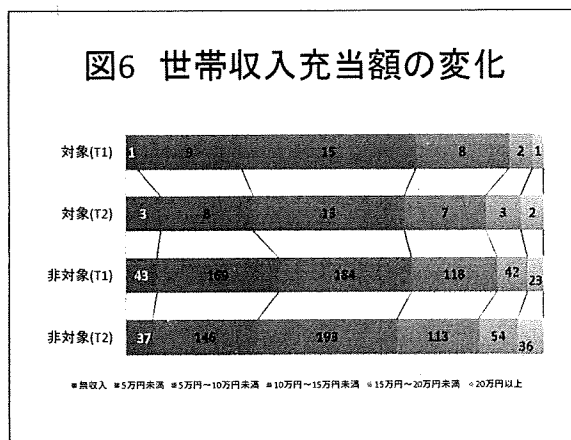
世帯では、保護基準額に対する収入充当率が T1 時では 54.0%、T2 時では 76.6% となった。当然ではあるが、生活保護からの自立に向けた支援のためには、収入充当率を高めていくことが重要であろう。しかし継続事例では、収入充当率が T1 時で 32.7%、T2 時で 35.9% にとどまっている。これまで見てきたとおり、生活保護有子世帯では家族にケアを要するものがあったり、世帯主自身が障害・傷病をもっていたり、子どもを抱えたままの勤務では低所得のパートタイム労働しかなかったりとさまざまな不利な状況を複合的に抱えた世帯も少なくないため、収入充当率を高めるのは決して容易ではない。しかし、まずは 50% 程度を目標にして支援を重ねていくことで、徐々に自立に至る事例が増えるかもしれない。

4) 就労支援プログラムの意義

生活保護世帯の自立に向けては、当然ではあるが収入充当額の増大が求められ、そのためにも就労支援は一つの重要な方策であると考えられる。ここでは、T1 時点で実施された就労支援プログラムの影響について概観する。ここでは自治体で独自作成した自立支援プログラムの就労支援と、国の就労活用プログラムを合わせて「就労支援プログラム」と総称する。

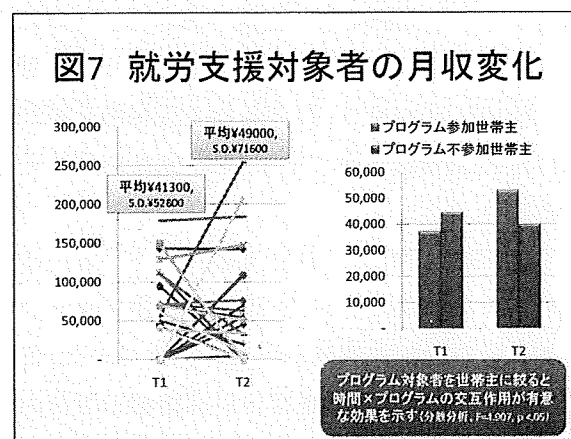
T1 時に就労支援プログラムを受けていたのは、母子生別世帯が大半 (28 事例、77.8%) であり、当然ながら児童世帯や高齢世帯はみられなかった。そこで、以下の分析では児童世帯や高齢世帯を除外して分析を続けた。

次に、就労支援プログラムの対象世帯と非対象世帯のそれぞれについて、世帯の収入充当額が T1 時と T2 時でどのように変化したかを図 6 に示す。



プログラム対象世帯では、T1 時の平均世帯収入が約 8 万 3 千円、T2 時が約 8 万 6 千円であり、プログラム非対象世帯では、T1 時の平均世帯収入が約 8 万円、T2 時が約 87,800 円であった。どちらも時間経過により収入増の世帯割合が増しており、対象世帯、非対象世帯とで、T1-T2 の収入充当額の変化の仕方に有意な差はみられなかった。

とはいえ就労支援プログラムの対象が、世帯主だけでなく世帯員、たとえば無職の子どもが対象となることもある。子どもを抱えた世帯主と、無職の子どもとではプログラム参加への動機づけ等や働き掛けにも差があると考えられるため、特に世帯主に的を絞って再度就労支援プログラム対象者の収入額の変化について分析を行った。結果を図 7 に示す。



世帯主にかぎれば、就労支援の対象者の平均月収は約 4 万 1 千円から約 4 万 9 千円へと約

ている。児童世帯、高齢世帯を除いた対象について、世帯主の月収の変化について、プログラムの有無×時間 (T1-T2) の2×2の分散分析をおこなった結果、プログラムと時間の交互作用のみが統計的に有意な効果を示し、プログラム参加者の世帯主だけが、月収が有意に伸びていることが示された。就労支援プログラムが、世帯主の収入増加に対して一定程度の効果をもつことが示唆されたといえる。とはいえ、平均でも5万円に満たない収入ではもちろん家族を養うには至らない。個別には収入が減少したり、就労につながらないままの事例もあり、より長期的な視野で就労支援の成果を把握し続けることは重要であろう。

D. 考察

生活保護受給有子世帯の生活状況は、母子生別世帯が圧倒的に多かった。が、子どもの成長や世帯員の異動が発生しやすい年代でもあり、世帯類型は1年間で変動しやすかった。したがって、有子世帯への支援を考慮する際には、世帯類型により異なる支援方式を模索するのではなく、子どもの年齢に合わせた支援を構築していくことが重要であろう。特に、同居家族数に注目すると、親と子という2-3人の構成が最多であるが、6人以上の大家族も母子・傷病・障害・その他世帯には一定数みられる。また約2割にケアを要する世帯員が含まれている。世帯の構成に合わせて、複合的な生活課題を視野に入れた支援を考えていくことが求められるであろう。

平成19年時点では自立支援プログラムの活用は多くはなかったが、高校進学支援プログラムや就労支援プログラムが用いられていた。特に本分析の対象では、世帯主が非稼働の世帯が過半数を占めており、就労支援の必要性は高いことが示されていた。T1-T2時点で保護廃止に至った事例は少なく、自立に至った事例は5%

にとどまった。少数ではあるが、世帯収入を増し、自立する世帯があることが示され、その点でも状況が許すなら世帯主に対する就労支援を行うことは有用であろう。

就労支援プログラムは、プログラム対象者を世帯主に絞ってみれば、その収入を増やすといった効果がみられた。とはいえ、個別には収入が増えなかったり就労に至らなかったりする事例もみられ、長期的な視野で支援を提供することの重要性が示された。岡部(2009)は、本対象者と同一の対象世帯について、ケースワーカーによる援助の点検評価を分析し、「決まった時間に来所できない」「就労についての自己の考えを述べられない」「具体的な就労イメージが形成できない」といった就労意欲に関する困難、「正しく履歴書が書けない」「ハローワークを活用できない」「適切な身なりで面接に臨めない」といった就労スキルに関する困難がみられることを指摘した。また、有子世帯/無子世帯に関わらず共通の就労困難要因がみられ、プログラム対象者の疾患・障害の有無とは必ずしも関連しないことを指摘している。就労意欲や就労スキルについては、着実なスキル獲得の積み重ねおよび地道な成功体験の繰り返しが重要であり、短期的な介入で即時的な効果がみられるとは限らない。この点からも、長期的な支援の視点が重要であるといえよう。

E. 結論

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。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。

プログラムを実施することが、ケースワーク業務の効果を意識させ、よりよいケースワークの展開へとつながっていくことが望ましい。今後、中長期的な視点に立った振り返り評価を行うことが重要であろう。

G. 研究発表

長沼葉月, 岡部卓, 副田あけみ, 稲葉昭英, 和气純子: 生活保護受給有子世帯に対する自立支援プログラム-1年間のプログラム前後における世帯概況の変化-. 日本社会福祉学会第57回全国大会. (2009年10月11日、法政大学多摩キャンパス)

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

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

研究協力者 塚本鶴樹（首都大学東京大学院）

<研究要旨>

この小論ではまず、総務省報告書を一部厚生労働省のデータも利用して概観し、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。

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ろう。課題についてまとめると、二点あげることができる。まず、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。もう一点は、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であろう。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ものと考えられる。

はじめに

この小論は、生活保護における自立支援プログラムの全国動向を総務省行政評価報告書と改善措置状況の概要、及び厚生労働省の自立支援プログラムの取り組み状況に関するデータを批判的に分析することによって生活保護における自立支援プログラムの課題を明らかにしようとするものである。まず、総務省報告書を一部厚生労働省のデ

ータも利用して概観する。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、さらに調査方法についても検討を加えたい。そして、生活保護における自立支援プログラムの成果をこの報告書を基に精査する。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する。

＜総務省報告書の概要＞

今回取り上げた報告書は、平成20年8月に総務省行政評価局によって発行された

「生活保護に関する行政評価・監視結果報告書－自立支援プログラムを中心として－」（以下『報告書』）、そしてこの報告書によって行われた勧告に対して平成21年4月に為された回答「生活保護に関する行政評価・監視－自立支援プログラムを中心として－の勧告に伴う改善措置状況（回答）の概要」である。そして厚生労働省社会・援護局保護課による「全国の自立支援プログラムの取組状況について」（平成20年11月）のデータを一部利用している。

1. 背景

生活保護は、制度スタート後大きな見直しが行われぬまま半世紀を経過し、社会情勢が大きく変化する中で、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による見直しを実施されることになった（厚生労働省、2004）。我が国では、経済情勢の悪化と軌を一にするように生活保護受給世帯、人員、受給率が、1990年代半ば以降1980年代中葉から続いていた減少から増加に転じ、現在も続いている。この専門委員会報告書における制度見直しの基本的視点が、「利用しやすく自立しやすい制度」という方向性であり、「就労自立」（就労による経済的自立）だけではなく、「日常生活自立」（能力や抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活を送ること）、さらに「社会生活自立」（社会的なつながりを回復・維持するなど社会生活における自立）まで含まれた自立概念

を採用している（同）。これらを基礎に為された提言の一つが、自立支援プログラムである。

2. 自立支援プログラムとは

同委員会による報告書では、(1)「多様な対応」によって、様々な問題に的確に対処、解決を見込み、(2)「早期の対応」で、保護の長期化を防止し自立を容易にすることが可能となり、(3)「システムの対応」によって、一担当職員の経験や努力に依存することなく組織的取組の推進が可能となる。それらによって、経済的給付だけではなく、効果的な自立・就労支援を実施することが必要であるとしている。これを基に厚生労働省は、平成17年3月に「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」を社会・援護局長名で都道府県知事、指定都市市長、中核市市長宛通知している。この中で福祉事務所は、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の類型化を行うことが必要になっている。さらに厚生労働省は、「自立支援プログラム導入のための手引(案)について」（平成17年3月31日付社会・援護局保護課長事務連絡）により、福祉事務所がプログラムを策定し、運用するに当たって留意すべき事項や参考となると考えられる事項等を示した上で、三分野について11例のプログラムを示している。

3. 総務省行政評価報告書とその勧告に伴う改善措置状況（回答）の概要

A. 『報告書』の構成

それではまず、平成20年8月に公表され

た総務省行政評価局が公表した「生活保護に関する行政評価・監視結果報告書」について、その概要を見てみたい。この『報告書』は、最初に目的等を簡潔に記し、評価・監視の結果を詳細に示している。結果の報告は4セクションに分かれ、1. 被保護世帯の多様な課題に対応した自立支援プログラムの策定の促進、2. 自立支援プログラムの実効性の確保、3. 就労支援事業活用プログラムの効果的な実施、4. その他（自立支援プログラム以外の扶養義務調査、監査結果に基づく改善措置等）という構成になっている。そして、勧告に伴う改善措置状況（回答）の概要は、行政評価報告書によって勧告を受けた厚生労働省が、平成21年4月にそれに対する回答を行ったものを総務省がまとめたものである。

B. 報告の概要

ここでは、自立支援プログラムとは直接関係のないその他以外の3つのセクションを概観する。調査は、平成18年12月から平成20年7月にかけて行われ、対象機関は、厚生労働省、関連調査等対象機関は、20都道府県、55区市及び74福祉事務所であった。調査対象のサンプリングは、無作為抽出ではなく、都道府県、区市においては保護率の高低を、福祉事務所においては、自立支援プログラムの策定本数を勘案して行われている。なお、調査方法については、質問紙法が用いられたものと思われるが、残念ながら記載はない。

1) 多様な課題への対応

さて調査結果について簡単に見ていくことにしたい。最初のセクションである被保護世帯の多様な課題に対応した自立支援プログラムの策定の促進に関しては、ア 全国における自立支援プログラムの策定状況、イ 調査対象福祉事務所における自立支援プログラムの策定状況、ウ 分野ごとの自立支援プログラムの策定状況、エ 管内の被保護者の状況等に対応した自立支援プログラムの策定状況、オ プログラムの未策定、策定分野の偏り等の原因・理由等として結果を示している。全般的に見ると、全国的なプログラム策定は一定程度進んでいるが、調査によれば就労自立、日常生活自立及び社会生活自立の三分野における自立支援が、まったくプログラムされていないのが2福祉事務所あり、一部の分野でしかプログラムを策定していない福祉事務所が65あった。また、被保護者の状況等を勘案して策定すべきプログラムが策定されていない福祉事務所が18、プログラムが19あった。

ア 全国における自立支援プログラムの策定状況

経済自立、日常生活自立分野が社会生活自立分野プログラムより多いのは、厚生労働省の平成17年度基本方針で、実施可能なものから整備することが要請されていたため、以前から取り組んでいた就労支援、長期入院患者退院支援等のプログラムを策定したことによるのではないかと予測している。

表1 全国の福祉事務所設置地方公共団体における自立支援プログラムの策定状況
(単位:団体、%)

区分	平成17年12月	18年12月	19年3月
福祉事務所設置地方公共団体数	828 (100)	857 (100)	860 (100)
個別支援プログラム策定済みの地方公共団体数	285 (34.4)	685 (79.9)	824 (95.8)

(注)1 総務省行政評価局報告書より転載
2 就労支援事業活用プログラムを除く。

区分	平成17年12月	18年12月	19年3月	*厚生労働省のデータによると、平成20年3月には、経済自立分野1,360(47.4%)、日常生活自立分野1,269(44.2%)、社会生活自立分野240(8.4%)、計2,689と増加している。ただし、社会生活自立分野の割合は減少している。
経済自立分野	311 (53.1)	678 (41.4)	860 (40.6)	
日常生活自立分野	214 (36.6)	805 (49.1)	1,047 (49.4)	
社会生活自立分野	60 (10.3)	155 (9.5)	212 (10.0)	
合計	585 (100)	1,638 (100)	2,119 (100)	

(注)1 総務省行政評価局報告書より転載
2 就労支援事業活用プログラムを除く。

イ 調査対象福祉事務所における自立支援プログラムの策定状況

調査対象となった74福祉事務所においては、平成19年3月末で72事務所(97.3%)が計164のプログラムを策定している。残りの2福祉事務所が未策定となっている。

これら未策定の理由として、一つは自立支援のための職員配置が前提となるため策定されておらず、もう一つの福祉事務所ではケースワーカー数が基準を満たしておらず、プログラム策定は体制的に困難としている。

ウ 分野ごとの自立支援プログラムの策定状況

表3 72福祉事務所における自立分野別の自立支援プログラムと福祉事務所数

区分	平成19年3月末	
	福祉事務所数(%)	プログラム数(%)
経済自立分野	59(81.9)	86(52.4)
日常生活自立分野	39(54.2)	61(37.2)
社会生活自立分野	13(18.1)	17(10.4)
合計		164(100)

総務省行政評価局報告書に基づき筆者作成

72福祉事務所のうち、自立三分野すべてにわたってプログラムが策定されているのは7福祉事務所(9.7%)のみであり、25事務所(34.7%)が2分野で策定、40事務所

(55.6%)で1分野のみの策定となっている。三分野にわたってプログラムを策定している一つの福祉事務所では、日常生活自立・社会生活自立が経済自立の前提となる

ことが多いと考えており、長期間の生活保護受給者や就労未経験者は、経済自立を目指すプログラムに参加することは難しいとし、三分野のプログラムを実施している。もう一つの福祉事務所では、被保護世帯の状況、社会資源を考慮した上でのプログラム策定を重視しており、授産施設等を活用した社会生活自立支援や高校進学支援のプログラムを提供している。

プログラム策定が1分野のみである福祉事務所の例として、日常生活自立や社会生活自立プログラムでは直接的な保護費削減には結びつかず、職員の業務負担増の懸念のため策定見込みはないとしている。また他の福祉事務所では、自立阻害要因が複雑で類型化が困難であり、策定しやすいものを選定した結果「生活習慣病の被保護者の健康管理に関する個別支援プログラム」のみとなったとしている。

エ 管内の被保護者の状況等に対応した自立支援プログラムの策定状況

この調査では、被保護者の状況等への対応として、高齢者世帯に対する日常生活及び社会生活自立支援、就業困難が伴うと考えられる母子世帯に対する支援、精神障害者に対する退院や居宅生活に対する支援が考慮されている。そこで、高齢者世帯、母子世帯の被保護世帯に占める割合、精神障害者については入院中の被保護者に占める精神障害者の割合が、それぞれの都道府県の平均より相当程度高い福祉事務所が、それらの動向に対応したプログラムを策定しているかを調査している。結果として、高齢者世帯については3福祉事務所、母子世帯については5福祉事務所、精神障害者に

ついては11福祉事務所に対応したプログラムの策定が望ましいとしている。

これら、動向に対応したプログラムの策定例として、「高齢者生活安定事業プログラム」、「職業訓練教育機関との連携による母子世帯資格取得講座活用プログラム」、「精神障害者退院支援プログラム」等があげられる。

一方、動向に対応していないものとしては、高齢者世帯の割合が高いにもかかわらず、就労支援プログラムとひきこもり対応プログラムのみ策定していた福祉事務所の例、母子世帯の割合が高い状況で就労支援のみプログラムされている例、また、精神障害者の入院割合が高い中で、退院支援や居宅生活支援などのプログラムが策定されていない例等があげられている。

オ プログラムの未策定、策定分野の偏り等の原因・理由等

調査対象の74福祉事務所のうち、まったくプログラムをもたない2福祉事務所と1分野のみの支援プログラムを持つ40福祉事務所のなかで、30福祉事務所からその理由が確認できたとされているが、都道府県のなかには福祉事務所と異なる見解を持つ例が見られた。

<未策定、策定分野の偏りに対する福祉事務所の見解(複数回答あり)>

- ①体制的に困難、業務負担の増加を危ぐ(6福祉事務所)
- ②就労支援の優先(8福祉事務所)
- ③自立阻害要因の類型化に伴う困難(4福祉事務所)
- ④参考となるプログラム例等の情報不足(4

福祉事務所)

- ⑤ケースワーカーによる対応で可能 (4 福祉事務所)
- ⑥期待できない効果 (2 福祉事務所)
- ⑦その他、策定検討中など (8 福祉事務所)

<都道府県による福祉事務所とは異なる見解>

- ①監査を通じて、状況把握が不十分なため個別の自立支援が進まない原因となっているものがあること、また、ケースワーカーの多忙、福祉事務所の体制の不十分さは、関係機関との連携で他方施策活用の支援プログラムを構築することも可能なことからプログラム未策定の理由にならないと考えられること。
- ②高齢者に対する日常生活自立や社会生活自立支援プログラムは、保護の廃止には直接結びつかないが、医療費、介護費の抑制につながる可能性があること。

<厚生労働省に対する所見>

- ①自立支援プログラム導入の趣旨・目的及びそのメリットに関する理解を福祉事務所に徹底すること。
- ②福祉事務所が自立支援プログラムを策定するに当たって必要な自立阻害要因等の類型化の具体的方法を明示すること。
- ③福祉事務所のニーズを踏まえて、更に各自立分野にわたって多様な自立支援プログラムの例を手引(案)などにおいて示すこと。

<所見に対する厚生労働省の回答>

- ①都道府県等に対し、改めて自立支援プログラム導入の趣旨・目的及びメリットについて説明し、多様な問題を抱えた被保護世

帯の支援に資するよう更なる多様なプログラムの策定の推進を要請した。

- ②③プログラム策定に当たっての自立阻害要因等の類型化の具体的方法、先進的な又は有効な自立支援プログラム等を事例集としてまとめ、平成 21 年 4 月にすべての保護の実施機関に情報提供する予定。

2) 実効性の確保

自立支援プログラム実施に当たってこの調査が重視しているのは、プログラムの支援内容、明確な支援手順であり、これらは組織的な支援実施につながるものとされている。具体的な項目として、i)プログラムの目的、ii)対象者の範囲及び選定手順、iii)支援の具体的内容、iv)支援の方法及びその支援を行う者又は関係機関等、v)関係機関との連絡手続が示されている。

調査の結果、これらが明確化されている福祉事務所がある一方で、明確にされておらず継続的な支援が行えない可能性の存在するものが 7 福祉事務所 8 プログラムで見られた。支援内容、実施手順が明確にされている例としては、就労支援に関するプログラムとして「就労支援員による支援プログラム」及び「地区担当員による支援プログラム」を策定し、その中に上記 i) から v) を盛り込んだ福祉事務所があった。逆にこれらの手順等が明確化されていない例として、就労支援プログラムが策定されているものの支援の実施手順、支援機関が定められていないものや、若年者就労支援プログラムを策定しているものの支援対象者の選定手順、実施手順等が示されていないものがあった。

<厚生労働省に対する所見>

手引(案)に掲載されている自立支援プログラム例及び今後掲載される自立支援プログラム例について、支援内容、実施の手順等その内容を充実させる必要があるとしている。

<所見に対する厚生労働省の回答>

先進的な又は有効な自立支援プログラム等を事例集としてまとめ、平成 21 年 4 月にすべての保護の実施機関に情報提供する予定であり、この事例集において、支援内容、実施手順等の具体例を掲載する予定。

3) 就労支援事業活用プログラムの効果的な実施

就労支援事業活用プログラムは、厚生労働省の「生活保護受給者等就労支援事業について」(平成 17 年 3 月 29 日付職発第

0329003 号各都道府県労働局長あて厚生労働省職業安定局長通知)により、職業安定所が福祉事務所と連携して、被保護者等の状態、ニーズに合った就労支援を行う事業である。このプログラムにおいて福祉事務所は、①稼働能力があり、②就労意欲があり、③就労阻害要因がなく、④事業への参加に同意しており、かつ支援が効果的であると判断された被保護者について、安定所に就労支援を要請する。そして安定所は、安定所の事業責任者、コーディネーター及び福祉事務所のコーディネーターによる就労支援メニュー選定チームが、本人の希望、適性に基づいて①トライアル雇用、②ナビゲーターによる支援、③公共職業訓練の受講あつせん、④民間教育訓練講座の受講勧奨及び⑤一般の職業相談・紹介からメニューを選び、支援を行う。

ア 全国における当該プログラムの活用状況

表4 全国の福祉事務所を設置する地方公共団体における就労支援事業活用プログラムの活用状況

(単位:団体、%)

区分	平成17年12月	18年12月	19年3月
福祉事務所設置地方公共団体数	828(100)	857(100)	860(100)
就労支援事業活用プログラムの活用地方公共団体数	543(65.6)	619(72.2)	651(75.7)

(注) 総務省行政評価局報告書より転載

平成 19 年 3 月においても、209 都道府県等 (24.3%) が、就労支援事業活用プログラムを利用していない。

イ 調査対象福祉事務所における当該プログラムの活用状況

調査対象の 74 福祉事務所中、平成 17 年

度に 68 福祉事務所が、平成 18 年度には 69 福祉事務所が就労支援事業活用プログラムを活用している一方で、活用していない福祉事務所が 5 カ所ある。調査によれば、①プログラムの趣旨、目的、効果が十分理解されていないため、ケースワーカーによる従前の個別対応で十分であると判断した例

が3福祉事務所、②福祉事務所が独自に行っている就労支援関連プログラムで対応可

能と判断した例が2福祉事務所であった。

ウ 福祉事務所による具体的な支援状況

表5 就労支援事業活用プログラムによる就労実績

(単位:人、%)

区分	平成17年度			18年度		
	支援開始者数	就職者数	就職率	支援開始者数	就職者数	就職率
全国	7,309	3,007	41.1	9,129	5,535	60.6
調査対象 福祉事務所	777	350	45.0	1,102	665	60.3

(注)1総務省行政評価局報告書より転載。

2 調査対象福祉事務所は、就労支援事業活用プログラムを活用していない5福祉事務所を除く、17年度は68福祉事務所、18年度は69福祉事務所。

全国レベルでも調査対象福祉事務所でも、一定程度の実績は上がっていると判断しているが、調査対象福祉事務所において、当該プログラムによる就労支援開始者がいない福祉事務所が11カ所あった。このプログラムで効果的な支援が行われている例として、補助事業で雇用された就労支援員が福祉事務所側のコーディネーターとして、安定所と連携した支援を実施したもの、また

対象者が多く見込めなくとも、このプログラムへの参加同意を得られている被保護者すべてを支援対象者として支援開始したもの等があった。一方で、支援開始者がいない11福祉事務所中、7福祉事務所でその理由が把握されている。1福祉事務所が業務多忙、他の1福祉事務所が就労支援員による就労指導で対応、5福祉事務所で支援対象者となる要件を満たすものがないことをあげている。

トライアル雇用事業活用状況

表6 就労支援事業活用プログラムによる支援を受けた被保護者のトライアル雇用事業の活用状況

(単位:人、%)

区分	平成17年度			18年度		
	支援開始者 (a)	トライアル 雇用事業を 活用した者 (b)	実施割合 (b/a)	支援開始者 (a)	トライアル 雇用事業を 活用した者 (b)	実施割合 (b/a)
全国	7,309	23(8)	0.3	9,129	22(5)	0.2
調査対象 福祉事務所	777	5(2)	0.6	1,102	1(0)	0.1

(注)1総務省行政評価局報告書より転載。

2 調査対象福祉事務所は、就労支援事業活用プログラムを活用していない5福祉事務所を除く、平成17年度は68福祉事務所、18年度は69福祉事務所。

3 「トライアル雇用事業を活用した者」の()内は、常用雇用に移行した者の人数であり、内数である。

全国レベルでも調査対象福祉事務所においても、この事業の活用状況はきわめて低い。その要因として、雇用のミスマッチ(年齢、就労時間等)があること、他の対象者(母子世帯の母、ホームレス等)が優先されることがあげられているが、厚生労働省は原因分析を行っていないとしている。

<ナビゲーターによる支援状況>

都道府県によって、ナビゲーター、コーディネーター一人あたりの支援対象者数に開きがある。ナビゲーターによる支援の効果は調査されていない。

<厚生労働省に対する所見>

①福祉事務所による就労支援活用プログラムの活用がいつそう促進されるようその具体的な効果事例を収集し、都道府県、市及び福祉事務所を管理する町村に対して提供すること。②トライアル雇用事業の活用実績が低調となっている原因等を分析し、積極的な活用方策を検討すること。③ナビゲーターについて、これらの活動実態に基づく明確な配置基準を策定した上、適正な配置を行うこと。

<所見に対する厚生労働省の回答>

①平成21年4月にすべての保護の実施機関に情報提供する予定である先進的な又は有効な自立支援プログラムの事例集におい

て、就労支援事業を活用した福祉事務所の取組を紹介する予定。②各職業安定所に対し、①トライアル雇用の活用状況を再点検し、活用実績が低調な場合は、その原因を分析するとともに積極的な活用方策を検討する、②トライアル雇用の選定を積極的に検討するよう指示した。平成21年度の早い時期に、厚生労働本省において、活用実績が低調な原因を分析するとともに職業安定所における活用方策をとりまとめ、効果的な取組を全国の職業安定所にフィードバックする予定。

③平成20年度中に、ナビゲーターの配置基準として、一人あたりの①支援対象者数、②相談件数及び③就職者数の基準値を設け、21年度の配置に反映させる予定。

この行政評価調査について

一般的に評価調査は、最初に調査の目的を示した上、対象とするポリシー、プログラム等が想定している仮説、利害関係人等を考察し、成果・課題についてエビデンスを基に明らかにする。そして、そのポリシー、プログラム等の推進、見直しに寄与することになるものであろう。『報告書』によると、目的としては、「この行政評価・監視は自立支援プログラムを中心に生活保護行政の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するために実施した」と述べられている。それほど具体的な目的ではないが、国

レベルと地方レベルでの生活保護行政と労働行政改善に資することを目的としていると考えられる。

次に自立支援プログラムが想定していることであるが、それはある意味で自立に関する意識改革であろう。自立支援プログラムは、社会情勢の変化、被保護世帯の抱える課題の多様化複雑化を背景に生活保護制度の見直しの中で生まれてきたものであり、従来の生活保護が保持してきた自立概念にも変更を迫るものである。それは、経済的な自立から、より広範な日常生活自立、社会生活自立を含めたものになっており、生活保護を受けながら自立生活をおくるといふ発想も可能にさせるものである。この点について『報告書』では、最初のセクションである「被保護世帯の多様な課題に対応した自立支援プログラムの策定の促進」で評価が行われている。三つの自立概念に即した自立支援プログラムの策定は徐々に進んでいるが、全く自立支援プログラムが策定されていない例も含め、各自立分野に対応した支援プログラム数のバランスがとれていない。この点に対応する必要があるという評価は順当なものであろう。しかし、自立に対する意識変化を直接調査しているわけではない。自立支援を取り上げるとき、経済自立からより幅広い自立へという意識が援助者側、利用者側ともに根付いていくこと、それを調査していくことが必要では

ないだろうか。

またこの点に関して、自立概念は支援の視点から見ると、援助者主体（最低生活保障・自立助長）から利用者主体（新しい自立に向けた支援活動）へという思考の転換が図られているといえるであろう（岡部、2009）。利用者主体というとき、自立支援プログラムに対して利用者がどのような意識、考えをもち、そしてプログラムに参加しているかという点を調査していく必要があるであろう。これは、利害関係人（stakeholders）の問題であり、自立支援プログラムの評価を行うとき、誰がそれにあたるのかを確認し調査に加える必要があるのではないかということである。自立支援プログラムにおける利害関係人を考えると、国レベルの生活保護、労働行政に携わる厚生労働省、地方レベルでは福祉事務所を含む都道府県・区市、そして利用者である被保護者、あるいは元被保護者があげられるであろう。『報告書』は、厚生労働省、都道府県・区市、福祉事務所を取り上げているが、残念ながら利用者は調査していない。利用者を調査対象にするのは倫理的な側面をより考慮しなければならず調査の負担はますであろう。しかしながら、自立支援プログラムの促進、改善を考えるのであれば、利害関係人（stakeholders）として利用者である被保護者（元被保護者も含む）の調査は避けて通れないのではないだろうか。

もう一点、ある意味当然のことであるが、自立支援プログラムが想定していることは、このプログラムによって自立する被保護者が増えるであろうということだろう。もちろん自立三分野に即した自立ということであり、経済自立による保護の廃止という意味ではない。これは、自立支援プログラムの成果に関わることでもあるが、その前段階であるプログラム策定に関わること、実効性を確保するための方法等に関しての調査・評価は実施されているものの各分野の自立例、困難な例等のプログラム実施後の結果、経過に関する調査・評価は行われていない。今後考慮すべき点であると思われるが、これら多様な自立をどのように測定していくのか、その基準を確定していく必要がある。なお、実効性を確保する方法は、自立支援に関わるものに限らずなんらかのプログラムを実行する場合には必要になるものと考えられる。しかし、特殊な課題ではないにも関わらず、うまく機能させていない福祉事務所があることを事例に基づいて示している。

このように、自立支援プログラムにおいては経済自立のみではない自立概念が強調されているが、生活保護にとって経済自立はより重要なものであるととらえられているようであり、就労支援事業活用プログラムに関しては、一つのセクションをもうけて調査、評価を行っている。三分野の自立

を強調しつつも就労を重視してしまうというのは、自立支援プログラムの説明にすでに現れているように思われる。それは、『『早期の対応』で、保護の長期化を防止し自立を容易にすることが可能となり...』の部分である。ここでの自立は、三分野の自立を意味しているのだろうか。保護の長期化防止ということは、やはり経済自立が前提なのではないだろうか。『報告書』では、この点について評価は行われていない。生活保護にとって、就労による経済自立がより重要であるというよりも、利用者主体による就労支援を実施することが、より就労に結びつく可能性が高いと解釈すべきかもしれない。

調査の方法

調査方法について簡単に記しておきたい。前述のように、『報告書』はサンプリングに関してはその方法やサンプル数を示しているもののどのように調査が行われたのか触れていない。これを自明とするのではなく、透明性を担保するためにも調査方法はより具体的に記述すべきだったのではないだろうか。

また、利害関係人 (stakeholders) のところでも述べたが、評価をより正確、公平に行うためにトライアングレーションを考慮することが必要であり、利用者を調査対象に加える必要があったものと思われる。

本来トライアングレーションは複数のソースから情報を得るほか、複数の調査法を用いることで情報の照合を行うことを目的とするが (Bryman, 2008)、少なくとも『報告書』からは用いられた調査法を特定することはできない。

自立支援プログラムの成果

自立支援プログラムは、どのような成果を上げているのかを検討しておく必要があるが、残念ながら成果に関する調査、評価は行われていないように思われる。自立支援プログラムの成果を考えると、自立支援プログラムの目的に対応して成果を考える必要がある。その目的は、①「多様な対応」によって、様々な問題に的確に対処、解決を見込み、②「早期の対応」で、保護の長期化を防止し自立を容易にすることが可能となり、③「システム的な対応」によって、一担当職員の経験や努力に依存することなく組織的取組の推進が可能となるという点であり、それぞれの成果としては、①様々な問題に的確に対処し、解決を見込むことが可能になっている、②保護の長期化を防止し自立を容易にすることが可能となった、③組織的な取組が推進できた、ということになるものと考えられる。『報告書』では、先に述べたように①について最初のセクションである「多様な課題への対応」で評価を行っているが、①に関する調査、

評価は見られない。同様に③については、「実効性の確保」セクションで取り扱っているものの、③に関する調査、評価は行われていないようである。しかしながら、②に関しては全く取り上げられておらず、②についても当然調査、評価は行われていない。このように、成果という視点から見ると、この行政評価・監視は調査、評価とも行っていない。

成果に関する調査、評価が行われていないのは、自立支援プログラムがスタートして1年から3年とそれほどの時間を経過しておらず、成果を評価するには尚早という判断が働いたのかもしれない。まだ、プログラムの定着をはかる時期であり、今回はその評価を行ったというのが妥当かと思われる。ただし、プログラム開始後1年から3年というのは、決して初期ではなく、中期から長期と見ることも可能であろう。したがって、成果に関わる調査、評価も行えたのではないだろうか。早期に長期的な影響と成果に関わる調査、評価が実施されることが望ましい。

本調査報告の長所と課題、まとめにかえて

「自立支援プログラムを中心に生活保護行政の実施状況等を調査し、関係行政の改善に資するため」という調査目的に即して、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ろう。

課題についてまとめると、2点あげることができる。まず、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。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であろう。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ものと考えられる。

<参考・参照文献>

国立社会保障・人口問題研究所 (2009) 「生活保護」に関する公的統計データ一覧, <http://www.ipss.go.jp/>

厚生労働省 (2004) 生活保護制度の在り方に関する専門委員会 報告書, 厚生労働省, <http://www.mhlw.go.jp/>

岡部卓 (2009) 「生活保護における自立支援」『社会保障法』第 24 号

Bryman, A. (2008) Third Edition *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press.

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

4. 生活保護における自立支援プログラム (3)

—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—

主任研究者	岡部 卓	(首都大学東京)
研究協力者	鈴木忠義	(立教大学)
研究協力者	西村貴直	(長崎国際大学)
研究協力者	野田博也	(日本女子大学)
研究協力者	遠藤康裕	(首都大学東京大学院)

1 研究の概要

—自立支援プログラム点検票に基づく調査—

本年度も昨年度に引き続き P 区と首都大学東京とが共同で作成した、P 区で取り組まれている自立支援プログラムの個別プログラムに関する点検票（以下、点検票）をベースに調査を行った。点検票『P 区 自立支援プログラム実施に関する手引き』に収録されている点検票は、SW が自らのプログラムの実施遂行状況やソーシャルワークについて評価するために作成されたものである。

本調査では、点検票に基づいた評価結果データを分析、解釈する。また、これらの分析・解釈を通して、よりよいプログラム実施のために必要な方策を示すことを目指

している。実施プログラムは、次の通りである。

- ① 高校進学支援プログラム
- ② 不登校児プログラム
- ③ ひきこもり改善支援プログラム
- ④ 若年者社会生活支援プログラム
- ⑤ 精神障がい者在宅生活支援プログラム
- ⑥ 精神科等受診支援プログラム
- ⑦ 精神障がい者退院支援プログラム
- ⑧ 在宅要介護（支援）高齢者等支援プログラム
- ⑨ 介護サービス利用支援プログラム
- ⑩ 人工透析患者支援プログラム
- ⑪ 居住生活移行支援プログラム
- ⑫ 住宅情報提供支援プログラム
- ⑬ 成年後見制度利用支援プログラム
- ⑭ 多重債務解消支援プログラム

⑮ 就労支援プログラム

⑯ 「生活保護受給者等就労支援事業」活用プログラム

本稿では、このうち点検表が得られなかった⑬⑯を除いた 14 のプログラムについて検討を行う。

2 ケースワーカーの自己点検票及び検討表に基づく評価

2.1 高校進学支援プログラム(鈴木)

2.1.1 プログラムの概要

「高校進学支援プログラム実施要領」(平成 18 年 11 月 8 日 P 区福祉事務所)によると、高校進学支援プログラムは、中学 3 年生の子どもを持つ保護者を対象として子どもの高校進学に対する動機付けを行うことを通して保護者と子どもの進学意識を高め、また貸付資金、就学扶助の情報提供を行う等高校入学までの支援を行うことで、子どもの社会的自立を促すことを目的としている。中学校の進路指導日程に合わせて、貸付資金、就学扶助の申請方法・時期等の情報提供を行い、さらに子どもの志望校や貸付資金、就学扶助等について整理・調整し、高校入学まで継続的な支援を行う。また、必要に応じて通学先の中学校と連携する。

利用状況の確認は「高校進学支援プログラム検討票」にもとづいて行われる。4 月から 5 月の時期に、担当ケースワーカーは新中学 3 年生を対象に訪問または電話連絡等を行い、子どもの通学状況や進路希望、保護者の意識について把握し、あわせて貸付資金や就学扶助の概要について説明する。

さらに、8 月に入ってから担当ケースワーカーは進路希望調査を行うとともに受験への取り組み状況や進学に対する保護者の意識等を確認する。この結果をもとにして「高校進学支援プログラム検討票 A」を作成する。「検討票 A」(4~8 月)は次の 4 項目によって構成されている:(1)「進路希望調査(進学希望/進路未定)、(2)「貸付金制度等の利用予定」(P 区奨学資金²/東京都母子福祉資金³/その他)、(3)「受験への取り組み(塾/通信教育/模擬試験/その他)、(4)「経過記録 1 (保護者の意識など)」。

その後、担当ケースワーカーは 12 月までの時期に志望校や受験日、受験料、貸付資金について継続的に確認を行い、「検討票 B」を作成する。「検討票 B」は次の 3 項目によって構成されている:(1)「貸付金制度

² P 区奨学資金について: 高等学校等に入学を許可され、または在学している P 区民で、経済的な理由から修学することが困難である者に対して修学に必要な資金を貸し付ける。

³ 母子福祉資金について: 配偶者のない女子で現に児童を扶養している者、またはその扶養している児童に対し、経済的自立の助成と生活意欲の助長、あわせてその扶養している児童の福祉を増進することを目的として、資金の貸し付けを行う制度である。東京都では、修学資金、就学支度基金など 12 種類の資金を貸し付ける。

の予約申請状況」(P区奨学資金/東京都母子福祉資金/その他)、(2)「経過記録」(三者面談の内容/本人希望/保護者の希望)、(3)「受験への取組み状況」(塾/通信教育/模擬試験/その他)。

1月から3月にかけての時期には、担当ケースワーカーは志望校(第1希望・第2希望・第3希望)、受験日、受験料を確認し、就学扶助の申請について再度説明する。また、志望校の可否を確認し、進学先を把握した上で、「検討票C」を作成する。「検討票C」は次の6項目によって構成されている：(1)「貸付金制度の予約申請状況」(P区奨学資金/東京都母子福祉資金/その他)、(2)「進路希望調査」(志望校)、(3)「経過記録1」、(4)「進学先」、(5)「経過記録2」、(6)「就学扶助申請状況」(受験料/入学金/入学準備金/授業料/基本額/学級費/教材代/通学費)。

2.1.2 課題項目の概要

プログラムに対する評価は「高校進学支援プログラム点検票」にもとづいて行われている。「点検票」では、まず課題改善状況(「進学(達成)」/「未進学」)についての評価を行う。次に、「支援対象者の課題改善(到達)項目」および「CWによる援助の点検」からなる課題改善(到達)項目について評価を行う。「支援対象者の課題改善(到達)項目」は次の評価項目(12項目)によ

って構成されている：①「高校進学の必要性についての情報を得た」、②「貸付制度の情報を得た」、③「就学扶助の情報を得た」、④「進路を検討する上で、選択の幅が広がった」、⑤「保護者が子どもの進学を積極的に考えるようになった」、⑥「子どもが進学を積極的に考えるようになった」、⑦「子どもが納得の行くまで進路を検討し、選択することができた」、⑧「必要な時期に必要な資金調達できた」、⑨「保護者が子どもの将来に希望を持つきっかけになった」、⑩「子どもが自分の将来に希望を持つきっかけになった」、⑪「子どもが学校生活に積極的になった」、⑫「高校等に進学が決まった」。

また、「CWによる援助の点検」は次の評価項目(12項目)によって構成されている：①「高校進学について子どもの考えを聴取した」、②「高校進学について保護者の考えを聴取した」、③「高校進学の必要性について説明をした」、④「私立高校への進学も可能である事を説明した」、⑤「貸付制度の説明をした」、⑥「就学扶助の説明をした」、⑦「三者面談(学校・保護者・子ども)の内容を聴取した」、⑧「保護者への動機付けを行った」、⑨「親子関係等家庭状況を把握した」、⑩「通学状況等学校との関りを把握した」、⑪「関係機関(総合相談係母子自立支援員等)につなげた」、⑫「制度を有効に利用できるよう助言した」。

2.1.3 集計結果

まず、「検討票」から支援状況に関してみておく。20年度の支援対象者数は163名であり、19年度の129名に比べて増加している。進路希望と進学先については表1の通りである。表1では、「検討票A」時点での進路希望調査、「検討票C」時点での進路希望調査、そして進学先（「検討票C」）の結果を示している。そして、貸付金制度の利用に関して、「検討票A」時点での利用予定、「検討票B」時点での予約申請状況、「検討票C」時点での予約申請状況は表2の通りである。受験への取組みに関して、「検討票A」時点（4月～8月）と「検討票B」時点で見ると表3の状況となっている。就学扶助の申請状況（「検討票C」時点）に関しては、表4の通りである。

次に、「点検票」（有効146名）にもとづくプログラムに対する評価結果に関してであるが、課題改善状況は「進学（達成）」129名（92.1%）、「未進学」11名（7.9%）であった（ほか、未記入6名）。

「支援対象者の課題改善（到達）項目」の評価結果については表5の通りである。評価項目のうち、①②③⑤⑫では「できた」「ある程度できた」を合計すると9割を超

えており高い評価を得ている。一方、④⑥⑦⑧⑨⑩⑪では「少しできた」「できない」を合わせると1割を超えており、評価がやや低めに出ている。

「CWによる援助の点検」の評価結果については表6の通りである。評価項目のうち、②③④⑤⑥⑦⑧⑫では「できた」「ある程度できた」を合計すると9割を超えている。その一方で、①⑨⑩⑪において「少しできた」「できない」を合わせると1割から5割強となっており、低めの評価となっている。

2.1.4 今後の展望

上記の結果にみられるように、支援対象者について進学の達成度が高い水準となっていることから、このプログラムが一定の成果をあげていると評価することができる。とりわけ、子どもや保護者に対する説明においては達成（改善）が顕著にみられている。一方で、19年度と同様の傾向であるが、子ども自身への働きかけや関連機関・職種（学校、また母子自立支援員等）との連携、貸付金制度等の（実際の）利用を促すことにおいて改善の余地が残されているといえる。

表1 進路希望と進学先