

のようなやり取りの中で、支援対象者本人にとっての「自立」とは何かを一緒に考えていく。基本的には本人の意向に沿うよう、どういった職業訓練を受けるのか、どのような仕事を探すのかなどを話し合い、支援方法を決定していく。

職業訓練支援員事業の支援対象者は、相談時で大きく 2 つのパターンに集約される。1 つは、本人がすぐにでも働きたいというケースで、その場合は求職活動を支援していくことになる。一方、すぐには働くのは難しいと本人が考えているケースでは、支援対象者の状況をみながら、職業訓練支援を行い、その後から求職活動の支援を行うことになる(現時点では、事業スタートから半年のため、職業訓練が終了した者がおらず、求職活動へ移行した者はいない)。もちろん、前者のケースでも求職活動だけではうまくいかなくなり、本人が希望する場合は職業訓練支援も同時に行うなど、支援対象者に合わせて内容は見直されていく。

## ② 職業訓練支援員個々人の力量任せにしないためのケース検討

上述したように、職業訓練支援員のうち 40 名は新規で採用しているの、「職業訓練支援員」としての直接的な経験はない。そこで、月に 1 回、カウンセリングの技法などの専門性に関する研修を行っている。

また、日々、朝礼や夕礼を実施し、月に 1 回以上のケース検討会議を開くなど、全ての職業訓練支援員に対して情報の共有につとめている。具体的には、月に 1 回 4 事業所全体が集まるケース検討会議を 50 人で開催し、その他に、月 1 回事業所ごとのケース検討会議を開催している。全体会議では、困難事例を 2~3 ケース出して、全員でケースを検討して、支援員同士で意見を出し合うという形をとっている。ケース検討だけで、1 回につき 3 時間くらい行う。

今までのケース検討会議で出された困難事例は、①障害者手帳はない障害ボーダー層の者、②アルコール中毒(の疑いも含む)、③ひきこもり、の大きく 3 タイプに分かれている。

このケース検討会議では、例えば「昼からお酒を飲んでいること」は、そもそもアル中なのか？という問いかけなどから始まる。これに対して、「昼から飲んでいるとするとそれはアル中の可能性が高い」とカウンセラーが発言する。さらに参加者から、「お酒の飲む量はどの程度なのか？また、それを支援員は把握しているか？」、「ご飯は食べているのか？」「状況によっても、アルコール中毒とはいえ支援のあり方は異なる」など、専門家も含めて、支援員それぞれが意見を出し合っている。その上で、「どういう場合は、病院につなげた方がいいのか」など実際に支援する中での共通した悩みや支援の目安などが共有されていく。

3 つのタイプの困難事例は、どのタイプも、相手から直接ニーズや状況を聞き取ることが難しいという点で共通しており、ケース検討を通して支援員一人一人に実感される。本人に話を聞き取る以外の方法で、例えば家の中の状況などから、いかに情報をキャッチできるのかが、支援の質を左右することも共有されていく。

## ③ 支援対象者の状況やニーズに応じた支援内容

### 求職活動支援

- ・ 求人開拓

:求人広告の折り込みチラシを持ち寄って、支援対象者の誰にどの仕事がいいのかなどを職業訓練支援員同士話し合いながらピックアップする。これらの求人情報は、個々の支援員が支援対象者と求職に関する相談を行うときの材料となる。また、求人広告リストのコピーをそのまま支援対象者に渡す場合もある。

- ・ ハローワークへの同行

:ハローワークへの同行も希望があれば行う。ハローワークの相談員と職業訓練支援員と支援対象者の3者で面談を行うこともある。

- ・ 履歴書や面接・筆記試験対策

:企業の同意が得られれば、採用面接などにも同行する場合がある。実際に、支援員が同行して、うまくいったケースもある。例えば、人と接するのが苦手で、自分のことをうまく表現するのが苦手な支援対象者がいた。そのため、支援員が面接に同行して、本人のいいところ、例えば、何でもまじめに取り組むところ、集合時間の10分前には必ず来ていることなどをアピールした結果、本人の真面目な性格が伝わって、就職に結びついた。その他、履歴書の書き方なども指導する。

- ・ その他

:就職の際の保証人が必要な場合があり、本人が誰を保証人にしていいのかわからない場合がある。「職業訓練支援員事業」では、保証人に該当する人を探すが、探しても見つからない場合は、就労先を保留にして、保証人が見つかり次第、就職できるよう依頼する。最終的に保証人が見つからない場合は、違う就職先を探すことになる。ただし、保証人が不明な場合は少なく、家族・親族等保証人になってくれる人がいるケースの方が圧倒的に多い。

## 職業訓練に関する支援

- ・ 職業訓練の紹介

:「公共職業訓練」、「基金訓練」、「短期の技能講習」「ビジネススキルマナー講座など民間の訓練」など複数の職業訓練の選択肢の中から、本人の希望に合わせて、職業訓練を紹介している。

公共職業訓練および基金訓練を受けた場合は、その間の生活費について、訓練・生活支援給付金が支給される。例えば、埼玉県の新卒世帯の最低生活費は、月額約13万円(家賃等を含む)で、訓練・生活支援給付を受けた場合、「補足性の原理(法第4条)」により、給付金10万円が収入認定され、不足分の生活費3万円が保護費として支給されることになる。また、訓練受講時に自己負担となる教材代や交通費などは、実費が技能修得費(生業扶助)として、別途支給される。受給者本人からすると、訓練受講に伴う金銭的なメリット(手取り総額が増える)はないものの、教材代や交通費が別途支給されるなど、保護を受けていない基金訓練受講者に比べれば、有利な形で受講することになる。自治体にとっては、訓練・生活支援給付金は国10/10、生活保護費は1/4が自治体負担になるため、訓練受講支援のインセンティブが働くことになる。そのため、訓練選択にあたっては、本人の希望が重視されるとはいえ、公共職業訓練・基金訓練に比重が置かれているのは確かである。

このように、公共職業訓練および基金訓練に比重が置かれているのは確かであるが、これらに本人がやりたい訓練がないなどの場合は、それ以外の民間の職業訓練を受ける者もいる。実際に、支援対象者に職業訓練を紹介するときは、ハローワークなどで職業訓練に関するチラシを支援員がそろえてきて、その一覧を見ながら、本人の意向を聞き、どの訓練を受けるのか的を絞っていく。面談の中で、本人の意向を見極めつつ、今までの経験なども踏まえて、本人が納得して決めるということを重視している。そのため、様々な委託団体が様々な場所で提供している「ヘルパー2級講座」などは、本人の家からの距離や本人が望むことなどとマッチするよう、選んでいる。

・ 職業訓練校に入るための試験対策

:試験対策として、職業訓練支援員が勉強を教えている。また、教育支援事業と連携して、教育支援員が職業訓練校にはいるための勉強を支援している所沢事業所の例もある。

就職後、訓練校決定後の支援

:就職後や訓練期間中も、職業訓練支援員が支援対象者にコンスタントに電話をするなど連絡をして、調子はどうかなど近況を聞くようにしている。気にかけているということ、常に支援対象者に感じてもらうことが狙いである。また、一度就職しても、常勤職でないことも多く、それだけで生活保護から脱却できる人は少ない。そのため、自立して、脱却していくまで、就労していても引き続き支援対象になる。

**3.3 支援実績 (2011年3月31日現在・速報値)**

支援対象者…2476世帯  
同意書徴収状況…2590通  
福祉事務所協議…2375件  
支援開始後実員人数(初回面談済み人数)…1727件  
面接相談…3788件  
訪問相談…1714件  
ハローワーク同行…1034件  
職業訓練入校申し込み…7名  
職業訓練入校決定…250人  
就労決定…191名  
就労結果待ち…26名

上記の数字で示した通り、支援対象者 2476 世帯のうち、2590 通の同意書を徴収し、徴収率(同意書徴収数/支援対象者数)は100%を超えている。同意書の徴収に関して、教育支援事業やソーシャルワーク事業と比べて、圧倒的に徴収率が高い。その理由として、職業訓練支援員事業では、

上述したように50代、60代は支援対象者として定義していないが、実際には福祉事務所の判断によりこれらの者を含めて相当数の依頼がある。このように、県で想定した以外の人についての支援依頼が多いため、同意書徴収率が高くみえているといえる。

福祉事務所協議数とは、SVなどとの打ち合わせやケースワーカーとの打ち合わせをした場合などに、カウントしている。支援対象者の自立を促していくためには、まずは福祉事務所とアスポーツ事業の信頼関係に基づいた協力関係が必要となる。そのため、この福祉事務所との関係構築を数値で表したもとして、この協議数をカウントしている。

実際に初回の面談を行った者の人数は 1727 件で、同意書徴収者数の 2590 件と比べると、1000 件近く少ない。その理由としては、3.2 で述べたように、同意書を徴収した後に、「ケースワーカー・職業訓練支援員・本人」の 3 者でまず面談してからでないと、アスポーツの支援は開始できないことになっており、そもそも支援対象者に連絡がつかなかったり、ケースワーカーが忙しくて 3 者面談の時間が取れないことが挙げられる。ある事業所では、調査時点で 200 件が面談待ちの状態となっている。こうした状況は、支援対象者からは、せっかく同意書の書類を書いたのに、なぜ何もしてくれないのか、といった不満も出ており、課題となっている。

面談数は、支援対象者の家以外で対象者と会った場合を、面談件数としてカウントしており、3788 件となっている。1727 件の初回面談数から考えると、支援対象者とは複数回面談を行っていることが伺える。実際の事例としては、ある生活保護を完全脱却した方の事例では 4 回程度、中間的就労を果たした方の事例では 10 回程度面談をおこなっていた。また、川口の場合は、アスポーツ川口で開催する就労相談会への参加もカウントしている。川口は都市部が対象地域となっており、事業所の近隣に支援対象者が住んでいるため、アスポーツに支援対象者が来易く、就労相談会が定着している。上尾では郊外が対象となっており、支援対象者が広域に分散しているため、就労相談会を開催しても参加者が集まらず定着していないという。このため、郊外型の事業所では、ほぼ訪問という形をとって、支援者との相談を行っている。

職業訓練入校申し込み件数は、職業訓練の申し込みをして、その決定を待っている状態の者をカウントしている。入校決定までの単なるタイムラグということもあるが、職業訓練校入校試験で落ちる者もいる。入校が決定した人が入校決定者 205 人ということになる。

#### ① 職業訓練入校決定先分野(1位～3位)

1位 介護(ヘルパー2級、介護職員基礎研修).....79名

2位 IT関連(IT基礎、WEB、ネットワーク等)・・48名

3位 機械加工、電気技術、土木、木工 .....22名

\*その他、BIYアドバイザーやマンション管理関係などあり

就労決定した者は 191 名いるが、その多くは非正規雇用となっている。これは、生活保護からの完全な脱却を目指した就労というよりは、中間的就労も多く含まれることも影響している。この点については、次項の課題でも触れる。

#### ② 就労決定先業種(1位～3位)

- 1位 製造業(工業ライン等)…食品工場など……………71名
- 2位 サービス業(飲食店、清掃、ホームヘルパーなど)……………53名
- 3位 運輸・通信業(運送業、物流・配送センター)……………14名

### 3.4 成果と課題

#### (1) 取り組みの成果

職業訓練支援員事業の約半年間の取り組みの成果としては、第1に、福祉事務所、ハローワーク、職業訓練校、宿泊所等との関係構築を行っていることで、支援体制が強化されていることが挙げられる。

第2に、生活保護受給者へのアウトリーチによって、本人自身で動き出すきっかけが生まれている。職業訓練支援員は、面談によって相談を受け、様々な話を聞いているだけでも、本人から就職活動など動くきっかけとなる場合もある。

第3に、個別に面談し、時には自宅まで訪問することで、1人1人に寄り添い、時間をかけて丁寧に話を聞くということで、支援対象者にさまざまな変化が生まれている。例えば、ひきこもりの人が、自宅の中ではあるが、身なりを整えるようになったことなどが挙げられる。髪の毛を整えたり、散髪に行ったり、お風呂に入ったり、きちんとした洋服を身につけたりするようになっている。また、雨戸を閉めっぱなしだった家が、昼間は雨戸が開くようになる、家が片づけられるようになるなど、就労にまでは結びつかなくても、就労の前提となる日常生活を送る上での変化が表れている。

第4に、職業訓練の受講によって社会との接点生まれ、自信と意欲を回復しているケースも多い。また、訓練受講は、受講生同士のつながりが持てて、抱える悩みを共有し出来るというメリットも併せ持っている。

#### (2) 今後の課題

今後の課題としては、第1に、精神・発達障害や保護の長期化等による就労困難者への支援をいかにやっていくのかということが挙げられる。本人は病気や障害という意識がなかったり、本当の病気や障害なのか判断がつかないケースも散見されており、そうした人々への支援のあり方は模索中である。

第2に、雇用情勢の厳しい中、就労先の確保や職業訓練後の支援をどうしていくのかも問題として挙げられる。同事業は、職業訓練を受け終わった対象者が現時点ではほとんどいないため、職業訓練後の就労支援という問題は顕在化していないが、就労支援を実施している中で、職業訓練を受けた後の就職先の開拓をしていく必要性を実感しているという。この点については、ワーカーズコープの基金訓練と仕事創出を一体化した取り組みが、解決に向けた1つの取り組みの方向性だと考えられる。来年度、この考察を深めていきたいと考えている。

第3に、生活保護からの脱却という側面から見た場合、現在の支援対象者の就労先は多くは非正規雇用でフルタイム就業とはなっていない者も多く、就労はしているが生活保護の廃止には至らないケースが圧倒的に多い。これは、本報告書10章での量的調査からも、生活保護受給者の就労支援が廃止には影響を与えていないという、結果が得られていることと重なる。職業訓練支援員

事業の事例から、垣間見える要因としては、中間的就労ではなく、生活保護から完全脱却をしていくこと自体を、当事者が非常にこわがっている側面があるという。就労して生活保護を脱却したとして、もしその後で何かあって、また生活保護を受給するようなことが起きないだろうか、その時はケースワーカーにも怒られるのではないだろうか、といった不安や、生活保護の受給に至るまでの手続きが大変だったという経験も、保護廃止への勇気がなかなか出ないことにつながっているとみられる。ある支援員の感覚としては、中間的就労までのハードルよりも、そこから完全就労で生保から脱却していくというところまでのハードルの方が非常に高く、「職業訓練支援員事業」の今後の大きな課題となると考えられている。社会的に閉ざされていたところから、社会的リハビリ段階としての中間的就労で、働くことの楽しさや安定した生活を支援者本人が実感することが必要だといえる。今後の課題として、中間的就労の後、完全就労にどのように移行していくのか、中間的就労を辞めずにどのように持続させていけばいいのか、といったことを支援枠組みとして確立していく必要がある。

#### 4. おわりに

本稿では、埼玉県における「生活保護受給者チャレンジ支援事業」のうち「職業訓練支援員事業」の制度のあり方と運用実態を考察してきた。

同事業の特徴としては、生活保護受給者の職業訓練支援や就労支援に対して、福祉事務所とは別の事業所が全面的にかかわっている点がまず挙げられる。埼玉県は、同事業開始に当たって、ケースワーカーの仕事が多すぎて、一人ひとりの生活保護受給者に対して就労支援までの時間を十分に割くことが出来ていないといったことを課題として掲げていた。これに対して、職業訓練支援員事業に特化して、県内(さいたま市除く)を50名の職業訓練支援員で、支援対象者一人ひとりに手厚く質の高い支援をしていくという体制となっている。

また、その事業運営は、「働く市民が主人公となって、人や地域に役立つ仕事おこしを進める協同組合」として活動する NPO ワーカーズコープが担っている。人と地域に必要な仕事や活動を、地域の人々と共に創り出し、広げていくことを目指しており、「居場所作り」と「仕事おこし」に取り組んできた。また、事業として推進してきた若者サポートステーションや高齢者介護などで目指してきた「自立支援」の方向性は、就労自立だけでなく、身体的・社会的自立も含めた広い意味での自立を目指しており、「自立支援」への理解が深い。これらの事業経験では、①様々な人の意欲喚起を促していく仕組みづくり、②仕事を単なる所得を得る手段ではなく、居場所としての側面も重視して支援を行う、③支援対象者の様々な人生の背景および現状の課題を把握し、それをアセスメントして、自立へとつなげる、④それを支える仕組みとして、事例検討会などを開催して、対象者にあった自立支援のあり方を慎重に検討することを繰り返す仕組みを構築、など就労困難者への自立支援としも生かしていける経験やノウハウが蓄積されている。

同事業の支援メニューは、職業訓練も含めて、意欲喚起から就労まで一貫した支援を行う点が特徴といえる。職業訓練を含めて支援していく体制を整えたことで、短期的視点で「とりあえず就労」を目指すのではなく、支援対象者がいかに地域で自立して長期的に暮らしていけるのかを検討し、その力を身につけられるよう、職業訓練への支援を行っている。また、就労についても、中間

的就労を含めて長期的に自立のための支援が行われ、生活保護を脱却できるまでは一貫して支援が続いていくことになる。

事業開始後半年と短いため、その成果を正確に測ることは無理であるが、少なくとも 191 名の就労が決定し、250 名の職業訓練校への入校が決定している。

本報告書 10 章の四方論文で述べられているように、就労支援の導入は就労率を高めるけれども、廃止率には影響を与えていない。このことは、本稿の事例調査の中においても、職業訓練支援員から課題として挙げられていた。これは、中間的就労までは支援により結びつくものの、廃止となるくらいの仕事を見つけることが難しいと言う労働市場の問題と、生保受給者が生保廃止を非常に恐れている可能性が指摘された。前節でみたように、保護費の 9 割程度は勤労収入によって得ることが出来ても、その先になかなか進めないというものである。布川(2007)は「福祉を受け取りながら就労する」ことを促進していくべきだと主張する。しかしこのような主張は、財政が逼迫し低所得勤労世帯が増加している中では、なかなか受け入れられにくい。

本稿の事例研究により、来年度の研究として以下 2 点の研究課題を提示したい。中間的就労の効果も含めて、生保の廃止ではない職業訓練支援員事業の効果の測定をどのようにしていくべきなのか、改めて検討する必要がある。また、第 2 に就労困難者の就労を高めるための職業訓練について、仕事を創出することを見据えた NPO ワーカーズコープの基金訓練の可能性を検討していきたい。

#### [参考文献]

- 池谷 秀登(2006)「自立支援プログラムの作成、実施とその課題--生活保護援助から自立支援プログラムを考える」『賃金と社会保障』No.1419
- 池谷 秀登(2008)「福祉事務所における生活支援の意義と課題--板橋区生活保護自立支援プログラムを中心として」『社会福祉研究』(101)
- 池谷 秀登・布川 日佐史・大川 昭博・岡部 卓(2007)「シンポジウム 自立支援プログラムの現状と今後の課題--生きる力、社会的つながり、やりがいを感じる自立を目指して」『賃金と社会保障』No.1456
- 岡部 卓・矢嶋 里絵・稲葉 昭英 他(2009)「生活保護における自立支援プログラム(2)」『人文学報』No.409
- 武島 裕(2010)「生活保護受給者チャレンジ支援事業--つなげる力が社会を変える」『週刊社会保障』No.2597
- 中園 桐代(2006)「生活保護受給母子世帯と「自立」支援--釧路市(調査)を事例として」『賃金と社会保障』No1426
- 布川 日佐史(2007)「生活保護における自立支援の展開の検証」『賃金と社会保障』No.1419
- 布川 日佐史(2007)「生活保護改革論議と自立支援、ワークフェア」埋橋 孝文編『ワークフェア--排除から包摂へ?』法律文化社
- 福原宏幸(2007)「就職困難者問題と地域就労支援事業--地域から提案されたもうひとつのワークフェア」埋橋 孝文編『ワークフェア--排除から包摂へ?』法律文化社

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）  
分担研究報告書

低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する

「生活保護における就労支援の計量分析—福祉事務所単位のデータから」

分担研究者 四方理人（年金シニアプラン総合研究機構）

研究要旨：

自立支援プログラムの就労支援の効果について福祉事務所単位のデータから定量的に分析を行った。その結果、就業支援を導入は、被保護世帯全体の就労率を上昇させるが、廃止率を高めるまでには至らないことがわかった。先行研究において、検証が不十分であった就労支援の効果が定量的に観察されたと言える。

A. 研究目的

分担ユニットである「新たな所得保障・生活支援の構築」の一環として、近年の生活保護制度改革における最も特徴的な政策である自立支援プログラムのうち、就労支援の効果について福祉事務所単位のデータから定量的に分析を行い、自立支援が被保護者の就労と保護の廃止を促進するかについての検討を目的とする。

B. 研究方法

福祉事務所単位の生活保護受給者のデータから就労率と廃止率についての計量分析を行う。就労自立支援の効果について検証には、先行研究で行われているような1時点のクロスセクションデータからの分析では限界がある。なぜなら、自立支援を行うことの効果とその地域や被保護者の固有の効果の区別がつかないからである。そこで、本研究では、5年間の福祉事務所単位のデー

タから、パネル・データとして、就労支援の導入前後の就労率や廃止率の変化をみる分析を行った。なお、具体的には、福祉事務所別の地域や被保護者の固有の特徴を考慮した、固定効果モデルと呼ばれるパネル・データ分析の手法を用いている。

C. 研究結果

第1に、就業支援を導入することで、被保護世帯全体の就労率を約0.4%ポイント上昇させることがわかった。これは、被保護世帯の中の就労世帯を約5%増やすと解釈することができる。一方で、特に就労支援を導入して2年目と3年目に就労率が最も高くなり、その後低下する傾向にある。

第2に、被保護者全体の廃止率については、就業支援の導入は影響を与えていない。

第3に、就労支援の対象者については、導入4年目以降も就労率は低下していない。そして、就労支援対象者の就労率については有効求人倍率および被保護者に占める支援対



象者割合の影響を受けることがわかった。

#### D. 考察

以上の分析結果からは、被保護者に対する就業支援の効果が現れないとした玉田・大竹（2004）とは異なり、就労支援によって被保護者の就労率が高まっている。しかしながら、就労支援により保護の廃止率が高まるまでには至っていないことも指摘できる。

また、就労支援の効果は、初期において就労率を上昇させる効果がある一方で、その効果は徐々に低下する。しかしながら、就労支援対象者の就労率は、時間の経過による低下は観察されない。したがって、就労支援の対象者に対する効果は持続するが、就労支援により潜在的に就労可能となる被保護者が徐々に減少し、支援対象者そのものが減少するため、被保護者全体での就労支援の効果は低下しているようにみえること解釈できる。

#### E. 結論

生活保護の自立支援における就労支援は、被保護世帯の就労者を5%ほど上昇させるといえる。しかしながら、就労支援による保護の廃止率の上昇までは観察されない。現在、全国においても保護の開始率の上昇と廃止率が低下傾向にあるが、就労支援策のみで廃止を増加させることについては困難であるといえるだろう。

#### F. 研究発表

##### 1. 論文発表

四方理人・田中総一郎「生活保護受給世帯のストック・フロー分析」『三田学会雑

誌』103巻4号pp.587～600、2011年2月  
四方理人「非正規雇用は『行き止まり』か？—労働市場の規制と正規雇用への移行」『日本労働研究雑誌』608号、pp.88～102、2011年2月

##### 2. 学会発表

「生活保護における就労支援の計量分析—福祉事務所単位のデータから」  
社会政策学会第121回（2010年秋季）大会  
テーマ別分科会・第9 『セーフティネットの実証分析』第3報告（於愛媛大学、2010年10月30日）

#### G. 健康危険情報

なし

#### H. 知的財産権の出願・登録

なし

# 第10章:生活保護における就労支援の計量分析— 福祉事務所単位のデータから<sup>1</sup>

四方理人(年金シニアプラン総合研究機構)

## 要旨

近年の生活保護制度改革における最も特徴的な政策である自立支援プログラムのうち就労支援の効果について埼玉県における福祉事務所単位のデータから定量的に分析を行った。その結果、就業支援を導入は、被保護世帯全体の就労率を上昇させるものの、廃止率を高めるまでには至らないことがわかった。また、母子世帯と障害世帯の割合の上昇は就労率を高めるが廃止率に影響を与えない一方、傷病世帯やその他世帯の割合が上昇すると就労率には影響を与えないが廃止率を高めるという結果となっている。先行研究において、検証が不十分であった就労支援の効果が定量的に観察されたとと言える。

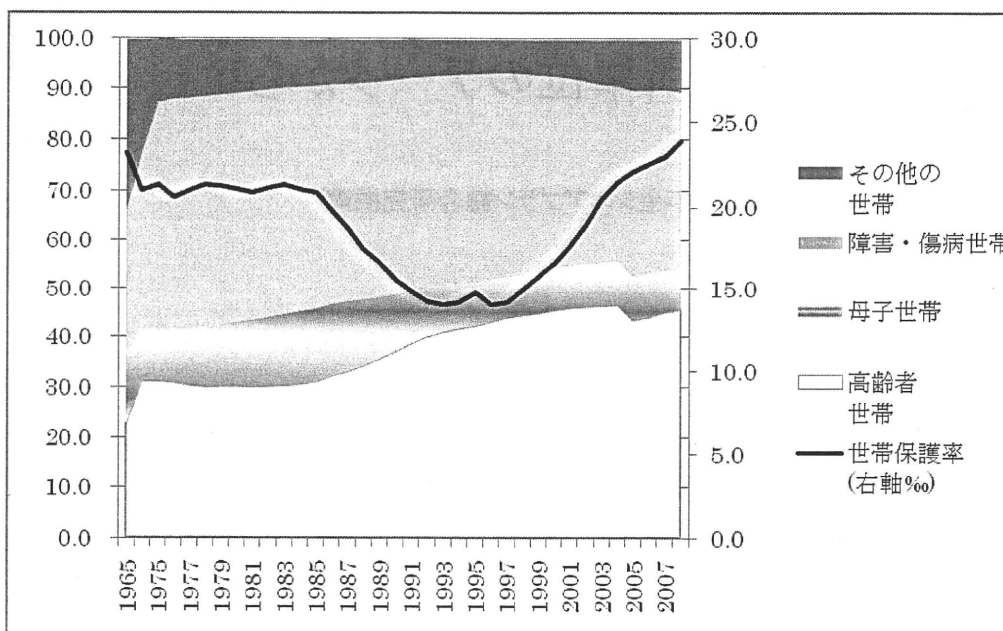
### 1. 自立支援プログラムと就業支援

1990年台中頃まで低下し続けた生活保護率は、1996年の14.0‰(世帯保護率)を底に上昇に転じ、2008年には23.9‰と大幅に上昇している。その保護率の上昇に伴い、生活保護世帯に占める「その他世帯」の構成比が、1996年から2008年にかけて、6.8%から10.6%に上昇しており、稼働能力のある被保護者が多くなっている(図1)。

その背景には、近年の雇用状況の悪化による安定的な雇用の減少や家族形態の変化による単身世帯の増加があり、生活困窮者が増えているだけでなく、生活困窮者の特徴が変化していると言えるだろう。その被保護者の特徴として、2004年の社会保障審議会福祉部会における生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告書では、「今日の被保護世帯は、傷病・障害、精神疾患等による社会的入院、DV、虐待、多重債務、元ホームレスなど多様な問題を抱えており、また相談に乗ってくれる人がいないなど社会的なきずなが希薄な状態にある」と指摘されている。

<sup>1</sup> 本研究は、平成22年度厚生労働科学研究費補助金(政策科学推進研究事業)「低所得者、生活困窮者の実態把握及び支援策の在り方に対する調査研究(主任研究者:駒村康平)」の一環として行われた。資金援助団体に心から御礼申し上げる。分析結果はまだ暫定的なものであり、今後推計方法の変更等により数値は、変動する可能性がある。そのため引用については著者に連絡されたい。

図1 生活保護の世帯保護率および構成比



出所：国立社会保障人口問題研究所『「生活保護」に関する公的統計データ一覧』より筆者作成

そして、同報告書は、このような生活保護受給者の現状を背景とし、また、ケースワーカーの人員不足や査察指導員の経験不足などの問題を指摘したうえで、生活保護制度見直しの基本的方向として「利用しやすく自立しやすい制度へ」を提示した。そこでは、自立支援として、就労による経済的自立のための支援(就労自立支援)だけではなく、日常生活において自立した生活を送るための支援(日常生活自立支援)や社会的つながりを回復・維持するなどの社会生活における自立支援(社会生活自立支援)の3つの自立の概念からの自立支援の提案が行われた。

こうした提起を受けて、2005年に厚生労働省は「平成17年度における自立支援プログラムの基本方針」を策定し、自立支援プログラムが導入されることとなった。その後、福祉事務所を設置する全国の自治体のほとんどが、少なくとも一つの自立支援プログラムを実施しており、2008年3月時点では、就労支援に関するプログラム策定している割合は96%に上っている。

このような自立支援プログラムについては、福祉事務所の現場においてこれまでケースワーカーの経験や実務能力により地域によってバラツキが生じていた自立支援への対応や就労支援以外の日常生活支援や社会政策支援を示した点で評価されるものである(池谷・布川・大川・岡部2007)。

しかしながら、実際の自立支援プログラムの効果の検証については、先進的な事例や個別事例の問題点の提起に留まっていると言える。自立支援プログラムのうち、日常生活自立支援と社会生活自立支援については、効果そのものを計りにくい、支援の成功例や新たな試みの紹介は有意義

なものと言える<sup>2</sup>。一方、就労支援についての研究は数多くあるものの、こちらも事例研究が主となっているが(布川 2006、中園 2006、大石・松尾 2010 など)、定量的に自立支援プログラムについて検証した研究として、玉田・大竹 (2004)および丸山(2009)を挙げることができる。

玉田・大竹 (2004)は、大阪府の福祉事務所ベースのデータから、自立支援策の効果として、能力開発講座の有無、求人情報提供、求人情報フェアの有無などの施策は稼働率に影響を与えないことを示している。一方、丸山(2009)は、こちらも福祉事務所ベースのデータからハローワークと連携する生活保護受給者等就労支援事業の対象者数は極めて少なく、経済的自立に関するプログラムの達成率は、有効求人倍率などの労働市場と弱い相関がみられる一方、専門職員を配置する自治体では、相対的に高い達成率を維持しているとしている。しかしながら、丸山(2009)は自立支援プログラムを導入した福祉事務所データによるものであり、導入していない福祉事務所との比較や導入前後の変化といったことについての分析が行われておらず、自立支援プログラムの効果の測定としては限界がある。

これらの定量的な分析からは、就労率に対する就業支援の効果は十分に検証されておらず、また、クロスセクションデータを用いた分析であり、福祉事務所の固有の属性や地域特性が考慮されていない点など分析上に問題点がある。

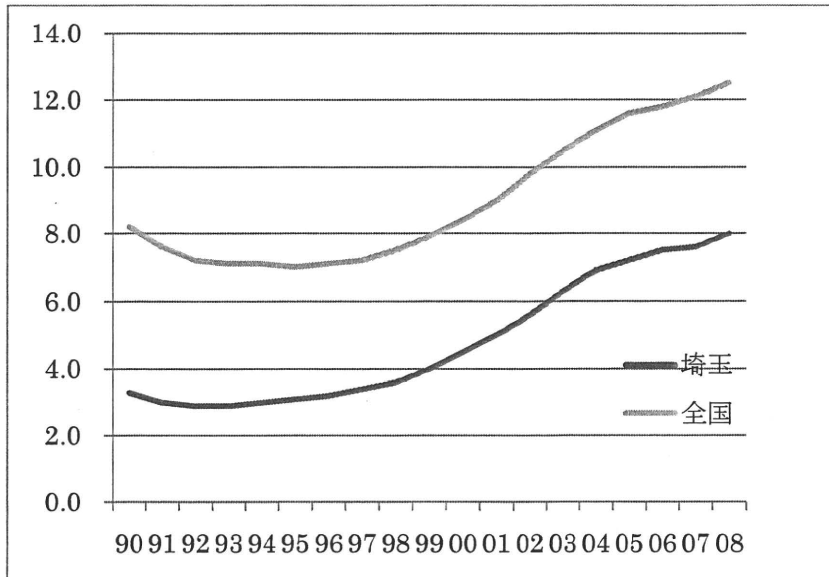
本研究も、このような自立支援プログラムのうち就業支援の効果について定量的に検証することを目的とする。具体的には、就労支援プログラムの効果を測定するために、埼玉県の福祉事務所単位のデータから就労率についての分析を行うが、先行研究とは異なり自立支援プログラムが導入されて以降の複数年のデータを用いた分析を行う。

## 2. 埼玉県における就労支援の内容

埼玉県の保護率は、全国の保護率より低いものの、全国平均と同様に近年急速に上昇傾向にある(図 2)。また、2000年代に入って保護の開始率は低下傾向にあったが、2008年度に急に上昇した(図 3)。リーマンショック後の製造業の雇い止めなど急速な雇用環境の悪化が要因であると考えられる。図にはないが、この急激な開始率の上昇は 2009 年度も継続しており、現在も生活保護への流入が生じている。その一方、廃止率は低下傾向にあり、2008 年度も低位な水準となっている。後述するが 2008 年と 2009 年において就労支援の対象となる福祉事務所が拡大されており、2008 年以降の開始率の変化は、就労支援の効果の分析に影響を与える恐れがある。このように、埼玉県の生活保護の現状については、2008 年度以降急速な生活保護への流入が生じている一方、保護の廃止が停滞しており、保護率の上昇も観察されるため自立支援等の対策が求められていると言える。

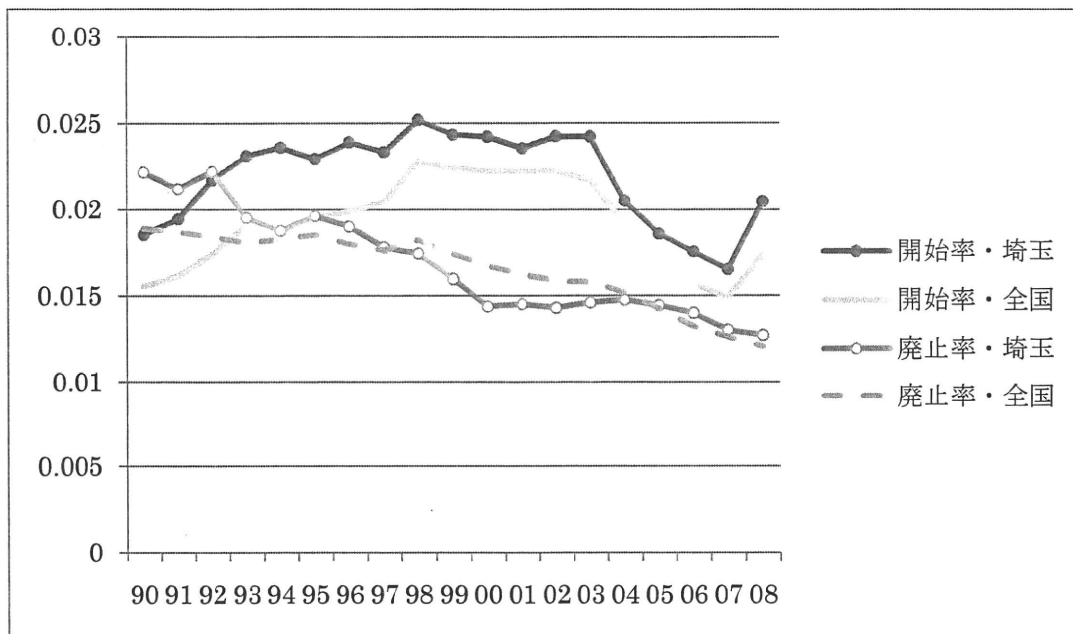
<sup>2</sup> 東京都板橋区の事例を紹介および考察している池谷(2008)などがある。

図2 埼玉県における保護率の推移



出所:埼玉県ホーム・ページデータベースより。

図3 埼玉県における生活保護の開始率と廃止率の推移



出所:埼玉県ホーム・ページデータベースより。

埼玉県における就業支援は、2005年度から自立支援の一環として県の福祉事務所における就労支援業務を、雇用対策事業等を実施している埼玉県内の企業で構成される雇用対策協議会に

委託することで実施している。

就労支援の内容は、就労意欲の向上、就労に向けた日常生活の確立から、求職活動を行う上で必要な履歴書の書き方、面接の受け方、ハローワークの活用方法等の指導などとなっている。これらの支援対象者は、主に「その他世帯」と「母子世帯」を対象としている。なお、被保護者が支援対象となるためには、いわゆる「四要件」とよばれる、①稼働能力があること、②就労意欲があること、③就労阻害要因がないこと、④事業への参加に同意していることの4つをすべて満たす必要がある。

表1は、就労支援の実績である。導入年度の2005年度は、7つの福祉事務所が対象にされ、支援者対象者数は386人であり、そのうち就職者率は40%を超えており、また保護の廃止世帯割合も10%以上となっている。そして、徐々に就業支援を行う福祉事務所数は増加しており、2009年度においては県内51の福祉事務所のうち36の事務所において就業支援が実施されており、支援対象者数は3400人以上となっている。しかしながら、就労率と廃止率は徐々に低下しており、2009年はそれぞれ19.5%と2.9%と非常に低い水準となっている<sup>3</sup>。

なお、埼玉県では、自立支援プログラムの一環として就労支援だけではなく、日常生活支援プログラムも行われている。その日常生活支援の内容は、社会的入院患者の退院支援、退院後の日常生活支援を、社会福祉士会に委託することで、社会福祉士資格者だけではなくケアマネジャーの資格者や生活保護のケースワーカー経験者が自立支援専門員として自立支援を実施している。

表1 埼玉県における就労支援の実施状況

	福祉事務所数	支援者数	うち		うち	
			就職者数		廃止世帯数	
2005年	7	386	160	41.5%	42	10.9%
2006年	15	1351	470	34.8%	102	7.5%
2007年	24	1560	716	45.9%	129	8.3%
2008年	26	2097	608	29.0%	101	4.8%
2009年	36	3436	669	19.5%	99	2.9%

出所:埼玉県資料より作成

### 3 就労支援の効果についての実証分析

#### 3-1 データおよび分析手法

以下では、各福祉事務所における、①被保護者全体における就労率と廃止率についての分析と、②サンプルを支援対象者に限定した場合の就労率と廃止率についての分析を行う。ここで就労率とは、世帯主が日雇いおよび内職を除いた雇用就業を行っている世帯の雇用就業割合を表して

<sup>3</sup> ただし、2009年度のデータは2010年1月までの平均値であり、注意が必要となる。

いる。

まず、被保護者全体における就労率について、就業支援を行っている福祉事務所と行っていない福祉事務所についてみたものが表2である。就業支援を行っている福祉事務所における就労率は、行っていない福祉事務所より平均的に1.5%ほど高くなっている。とはいえ、近年になるほど支援がある場合とない場合の就労率の差はなくなってきている。

次に、廃止率をみたものが表3である。こちらも就労支援のある福祉事務所の方が廃止率は高くなっている。ただし、近年になるほど就労支援を行う福祉事務所が増加しているにもかかわらず、廃止率が低下傾向にある。

表2 就労支援の有無別就労率

	支援無	支援有	福祉事務所計
2005	8.2%	9.5%	8.4%
2006	8.4%	10.9%	9.4%
2007	8.2%	9.9%	9.4%
2008	8.7%	9.8%	9.5%
2009	9.0%	9.4%	9.4%
Total	8.4%	9.9%	9.3%

注：就労率は、福祉事務所単位のデータから集計した、被保護世帯数に対する世帯主が雇用就業(日雇い、内職は除く)を行っている世帯割合である。なお、各福祉事務所の被保護者数でウェイト付けした集計値となっている。

出所：埼玉県資料より筆者作成

表3 就労支援の有無別廃止率

	支援無	支援有	福祉事務所計
2005	16.1%	17.0%	16.3%
2006	15.5%	18.8%	16.8%
2007	14.9%	16.0%	15.7%
2008	14.8%	15.5%	15.3%
2009	14.8%	15.2%	15.2%
Total	15.5%	16.1%	15.8%

注：廃止率は、福祉事務所単位のデータから集計した被保護世帯数の月次平均を分母とし、年度内の廃止世帯割合を算出している。なお、各福祉事務所の被保護者数でウェイト付けした集計値となっている。

出所：埼玉県資料より筆者作成

このような、平均的な就労率や廃止率は個別の福祉事務所の属性が考慮されておらず、就業支援の効果により就労率が高まり、また廃止率が高くなっているのか、それともともと就労率の高い地域で就業支援が高くなっているのかについての区別ができていない。それぞれの福祉事務所の被保護者の属性や地域の属性を考慮した上で、このような就業支援の効果が観察されるかが課題となる。また、支援対象者については前述の四要件を満たす必要があり、支援の対象となる被保護者は、もともと就労意欲と能力がある者に限られており、就業支援を導入しなくとも就労ができた可能性もある。

そこで、以下では計量分析から就業支援の効果についての分析を行う。分析手法としては、ウェイト付きの固定効果モデルを用いる。固定効果モデルにより、説明変数により考慮されない各福祉事務所の個別の属性を考慮した上での分析が可能となる。就業支援の効果については、説明変数では観察されない各福祉事務所の属性が、就業支援の有無および就労率や廃止率で説明しきれない誤差項と相関している場合、就業支援の効果を十分に計ることができないという問題点が生じる。しかしながら、固定効果モデルは、それらの観察されない異質性を考慮したモデルとなる。また、各福祉事務所によって被保護者数は大きく異なるが、少人数の福祉事務所の場合、就労や廃止が数件起こった場合でも、就労率や廃止率が大きく動く。その影響が過大になることを考慮するために、各年の福祉事務所の被保護者数をウェイトとして用いている。

データは、就業支援の導入が始まった2005年4月から2010年1月までの月次データを各年度平均のデータとして扱い分析を行っている。

分析で用いた説明変数についての基本統計量は表4となっている。上半分は、全福祉事務所を対象にした分析についての基本統計量であり、下半分は就業支援を導入した福祉事務所に限ったものである。なおこの平均値は、各福祉事務所の属性の平均値であるが、被保護者数でウェイト付けしたものを表している。

全福祉事務所については、説明変数としてまず就業支援を導入した年次のカテゴリー変数を用いている。5年目のカテゴリーとなるサンプルは2005年度から就業支援を開始した福祉事務所の2009年のデータであり、約7%となっている。就業支援導入後の経過年数の影響についての変数となる。次に、ケースワーカー一人あたりの平均ケース数(100分の1)は、平均的92となっている。担当するケース数の多寡が就業支援の結果に影響するかどうかについての変数となる。

有効求人倍率については、埼玉県全体での有効求人倍率を用いている。有効求人倍率が高くなると就労率や廃止率が高まることが期待される。そして、被保護者の世帯類型についての変数は、高齢や障害世帯では就労や廃止が困難となる一方で、その他世帯や母子世帯では就労や廃止が起こりやすいと予想される。また、傷病世帯や医療扶助単給世帯は、傷病が癒えると廃止につながると考えられる。

そして、就業支援を導入した福祉事務所については、世帯類型を除く全福祉事務所と同様の変数に加えて、被保護世帯のうち就業支援を受ける世帯割合を変数とした。

以下では、分析結果をみていく。



表4 基本統計量

全福祉事務所	観察数	平均	標準偏差	最小値	最大値
就業支援なし	249	0.407	0.492	0.000	1.000
就業支援 1年目	249	0.140	0.348	0.000	1.000
2年目	249	0.152	0.359	0.000	1.000
3年目	249	0.142	0.350	0.000	1.000
4年目	249	0.087	0.282	0.000	1.000
5年目	249	0.072	0.259	0.000	1.000
一人当たりケース数(／100)	249	0.926	0.180	0.000	1.392
有効求人倍率(県単位)	249	0.804	0.248	0.360	1.030
高齢世帯割合	249	0.399	0.037	0.241	0.543
母子世帯割合	249	0.094	0.024	0.030	0.250
障害世帯割合	249	0.121	0.024	0.055	0.197
傷病世帯割合	249	0.266	0.047	0.130	0.365
その他世帯割合	249	0.120	0.045	0.027	0.261
医療扶助単給割合	249	0.060	0.030	0.000	0.231
就業支援導入サンプル	観察数	平均	標準偏差	最小値	最大値
就業支援 1年目	102	0.237	0.427	0.000	1.000
2年目	102	0.256	0.439	0.000	1.000
3年目	102	0.239	0.429	0.000	1.000
4年目	102	0.147	0.356	0.000	1.000
5年目	102	0.121	0.328	0.000	1.000
一人当たりケース数(／100)	102	0.989	0.176	0.000	1.392
有効求人倍率(県単位)	102	0.738	0.271	0.360	1.030
支援者割合	102	0.034	0.035	0.000	0.199

注:それぞれ被保護世帯数でウェイトがつけられた値である。

### 3-2 全被保護世帯の就労率と廃止率についての分析

まず、表5は就労率についての分析結果である。モデル①では、就労支援を行っている福祉事務所のダミー変数を用いたものであり、モデル②は就労支援を導入してからの経過年数についてのカテゴリー変数である。

モデル①においては、就労支援により有意に就労率を上昇させていることがわかる。その係数は0.004であり、就労率を0.4%上昇させている。福祉事務所単位で、就労支援のない場合の就労率の平均は8.4%であり、就業支援を入れることで就労世帯を約5%( $\approx 0.4 \div 8.4$ )増加させる効果があると言える。

その他の変数の効果としては、有効求人倍率は5%水準で有意ではないが、有効求人倍率が高くなるほど就労率が低下し、予想とは異なった結果となっている。

世帯類型については、高齢者世帯との比較において、母子世帯および障害者世帯の割合が高まると就労率が上昇することがわかる。また、医療扶助単給割合が高くなると就労率は上昇する。ただし、就労可能世帯が多く含まれると考えられるその他世帯が増加しても就労率は上昇していない。この結果は、図2でみたよう埼玉県ではこの間、その他世帯の生活保護への流入が続いており、生活保護を受給し始めたところである被保護者が多くなっているためではないかと考えられる。

次にモデル②においては、就労支援の効果は1年目には現れておらず、2年目、3年目において有意に就労確率を上昇させていることがわかる。就業支援の効果が見れるには、一定の期間が必要となることが示唆される。しかしながら、4年目、5年目においてはその効果が低下して、有意な結果ではなくなっている。

表5 就労支援の雇用就労率に対する影響:ウェイト付固定効果モデル

	モデル①		モデル②			
	係数	標準誤差	係数	標準誤差		
就労支援ダミー	0.004	[.0018]	*			
1年目			0.001	[.0020]		
2年目			0.005	[.0024]	*	
3年目			0.007	[.0030]	*	
4年目			0.004	[.0040]		
5年目			-0.002	[.0053]		
一人当たりケース数(／100)	0.004	[.0070]		0.007	[.0072]	
有効求人倍率(県単位)	-0.007	[.0041]	+	-0.007	[.0042]	
母子世帯	0.281	[.0739]	***	0.320	[.0743]	***
障害世帯	0.192	[.0783]	*	0.213	[.0764]	**
傷病世帯	-0.047	[.0336]		-0.037	[.0360]	
その他世帯	-0.017	[.0350]		0.029	[.0361]	
医療扶助単給割合	0.136	[.0662]	*	0.150	[.0645]	*
定数項	0.049	[.0211]	*	0.031	[.0226]	
Number of obs			249			
Number of groups			50			
R-sq: within	0.152		0.217			
between	0.196		0.252			
overall	0.192		0.241			

注:\*\*\* ...P 値<0.001, \*\* ...P 値<0.01, \* ...P 値<0.05, + ...P 値<0.10 である。

廃止率についてみたのが表 6 である。各説明変数は、就労率の変数と同じである。まず、モデル①から、就労支援ダミーは廃止率に有意な影響を与えていない。その他の影響としては、就労率に対して有意な影響が観察されていなかった傷病世帯およびその他世帯については、有意に廃止率を上昇させていることがわかる。一方で、就労率では有意な影響を与えていた母子世帯および障害世帯割合は、廃止率に対して有意な影響を与えていない。傷病世帯およびその他世帯では、就労がそのまま廃止につながっている一方で、母子世帯および障害世帯では就労率が高くとも廃止につながっていないと考えることができる。

そして、モデル②においては、就労支援を導入した 3 年目と 4 年目において有意に廃止率が低下していることがわかる。この結果からは、予想に反して就労支援を導入することでより、廃止しにくくなっている可能性がある。しかしながら、多くの福祉事務所にとって就業支援の 3 年目、4 年目はちょうど 2008 年、2009 年にあたることから、前述したように、近年生活保護受給者が急速に増加したことで、廃止率の分母が大きくなり、廃止率が低下している可能性もある。

表 6 就労支援の廃止率に対する影響:ウェイト付固定効果モデル

	モデル①		モデル②			
	係数	標準誤差	係数	標準誤差		
就労支援ダミー	-0.004	[.0042]				
1 年目			-0.006	[.0046]		
2 年目			-0.007	[.0056]		
3 年目			-0.019	[.0068]	**	
4 年目			-0.028	[.0091]	**	
5 年目			-0.018	[.0121]		
一人当たりケース数(／100)	-0.017	[.0161]	-0.021	[.0165]		
有効求人倍率(県単位)	0.004	[.0094]	-0.004	[.0097]		
母子世帯	0.163	[.1704]	0.067	[.1711]		
障害世帯	0.164	[.1805]	0.104	[.1757]		
傷病世帯	0.295	[.0774]	***	0.193	[.0829]	*
その他世帯	0.270	[.0806]	**	0.202	[.0830]	*
医療扶助単給割合	0.166	[.1527]	0.160	[.1485]		
定数項	0.018	[.0486]	0.085	[.0519]		
Number of obs			249			
Number of groups			50			
R-sq: within	0.2048		0.2694			
between	0.0016		0.0052			
overall	0.0187		0.0173			

注:\*\*\* ...P 値<0.001, \*\* ...P 値<0.01, \* ...P 値<0.05, + ...P 値<0.10 である。

### 3-3 支援対象者における就労率と廃止率についての分析

就労支援の効果として就労率や廃止率をみる場合、2008年や2009年のように急速に分母となる被保護世帯数そのものが変化するときには、その効果が測りにくくなってしまふ。そこで、就労支援を受けた被保護世帯に限った就労率と廃止率について分析を行うことで、近年の生活保護世帯への流入の影響を受けない分析を行う。ただし、就労支援対象者のみの分析では、就労支援の導入が被保護世帯全体における就労や保護の廃止に与える影響については判断がつかないといえる。

その分析結果は表7である。まず、就労率については、1年目との比較において、3年目、4年目、5年目と導入から期間が経つにつれて、支援対象者の就労率は高くなっている。また、有効求人倍率が有意に就労率を高めており、支援対象者のみを分析対象とした場合においては、労働市場の需給関係が就労率に影響を与えていることがわかる。支援者割合とは、被保護世帯数に占める支援対象者割合であるが、有意水準10%であるが支援者割合が高くなると、就労率が低下している。これは、支援対象者を少なくすると、より丁寧な支援が可能となり、就労に成功するという解釈と、もともと就労可能性が高い被保護者を支援対象に絞ることで、対象者に占める就労割合が高くなるという解釈が考えられる。

次に、全体の廃止率については、支援開始後3年目、4年目において有意に廃止率が低下していたが、支援対象者における廃止率については、そのような影響は観察されない。やはり、全体の廃止率の低下は、廃止率の分母となる被保護者の増加によると考えられる。

表7 支援対象者の就労率と廃止率についての分析:ウェイト付固定効果モデル

	就労率		廃止率			
	係数	標準誤差	係数	標準誤差		
2年目	-0.014	[.0514]		-0.015	[.0180]	
3年目	0.168	[.0677]	*	0.020	[.0237]	
4年目	0.261	[.0909]	**	0.008	[.0319]	
5年目	0.382	[.1437]	*	0.032	[.0504]	
一人当たりケース数(／100)	0.206	[.2061]		-0.005	[.0723]	
有効求人倍率(県単位)	0.712	[.1539]	***	0.108	[.0540]	+
支援者割合	-1.873	[1.0126]	+	-0.306	[.3553]	
定数項	-0.439	[.2802]		-0.009	[.0983]	
Number of obs			102			
Number of groups			35			
R-sq: within	0.4742		0.2485			