

日本都市センターブックレット

No. 35

生活困窮者支援とそのあり方

第15回都市政策研究交流会



公益財団法人 日本都市センター

日本都市センターブックレット

No. 35

生活困窮者支援とそのあり方

第 15 回都市政策研究交流会



公益財団法人 日本都市センター

はじめに

近年、生活保護受給者数・受給世帯数はともに増加傾向にあり、稼働年齢層にある生活保護受給者の自立促進や生活困窮者の支援等の様々な対策が求められています。そのため、2013 年度より「生活困窮者自立促進支援モデル事業」として、全国の自治体で生活困窮者の自立に向けた様々な取組みが開始されました。

当センターでは、「生活困窮者支援とそのあり方」をテーマとして、全国の都市自治体職員、都市シンクタンク職員等約 130 名を対象に、2013 年 10 月 24 日に第 15 回都市政策研究交流会（関西地域第 1 回）を開催いたしました。本書は、その際の基調講演と事例報告の内容を取りまとめたものです。

まず、「生活保護・生活困窮者支援とそのあり方ー要援護者支援の現状と課題ー」と題して、関西国際大学教育学部の道中隆教授からご講演いただきました。次に、「野洲市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組みについて」と題して、滋賀県野洲市市民部市民生活相談課専門員の生水裕美氏よりご報告いただきました。最後に、岡山県総社市保健福祉部福祉課課長補佐の弓取克哉氏より「総社市とハローワーク総社の一体的就労支援の実施」と題したご報告を賜りました。

今回の開催にあたり、講演者の皆様、交流会参加者の皆様、ご協力をいただいた関係者の皆様に厚く御礼を申し上げます。本書が全国の都市自治体関係者はもとより、広く関係各位にご活用いただき、様々な問題解決の一助となることを期待しております。

2014 年 3 月

公益財団法人日本都市センター研究室

目 次

基調講演

生活保護・生活困窮者支援とそのあり方 ～要援護者支援の現状と課題～

関西国際大学教育学部教授 道中 隆

1. はじめにー「4つの目」とはー	2
2. 不安社会の到来	3
3. 社会的不利益を被る子どもたち	5
4. セーフティネットのほころび	6
5. 生活保護行政に求められるもの	8
6. 保護動向の様相の変化	9
7. 生活保護を取り巻く背景	11
8. 貧困の連鎖と国の対応	13
9. おわりに	14
10. 資料	15

事例報告 1

野洲市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の取組みについて

滋賀県野洲市市民部市民生活相談課専門員 生水 裕美

1. 市民生活相談課	74
2. 生活困窮者自立促進支援モデル事業	75
3. 野洲市における総合相談業務の流れ	77
4. 多重債務者包括的支援プロジェクト	79
5. 最後に	80
6. 資料	81

事例報告 2

総社市とハローワーク総社の一体的就労支援の実施

岡山県総社市保健福祉部福祉課課長補佐 弓取 克哉

1. 総社市の概要	96
2. 雇用対策における取組みの遍歴	96
3. 「就労支援ルーム」による一体的就労支援	97
4. 一体的実施事業による就職成功例	99
5. 障がい者に対する就労支援	100
6. 日弁連貧困問題対策本部による一体的実施事業視察	101
7. 最後に	101
8. 資料	103

生活保護・生活困窮者支援と そのあり方

～要援護者支援の現状と課題～

関西国際大学教育学部教授
道中 隆

基調講演

1. はじめにー「4つの目」とはー

本日は、生活困窮者支援業務に携わり日頃多忙を極める皆様にお集まりいただくことができたが、この場はそうした喧騒の中から離れて静かに考えていただくのにちょうど良い機会と考えている。

さて、主題に入る前に、「4つの目」の話をさせていただく。生活保護や生活困窮者について、従来の業務から離れて、4種類の視点から見ていただきたい。

最初は、「鳥の目」である。この山は針葉樹ばかり、あの山は広葉樹が多い、その山にはどんな虫がいるのだろうか、そうしたことを鳥のように高い視点から見る。鳥瞰するとも言われるとおり、広い視野で今の社会情勢がどういう状況にあるのか見ていただきたい。地域の実態はどうなっているのか、大阪府下、各県下ではどうなっているのか、日本全体ではどうなのか、あるいは OECD¹ 諸国などの世界から日本はどう見られているのだろうかということを、鳥瞰して考えていただきたい。

次に、「虫の目」である。大きく山全体を見るということもさることながら、今度はそこにある木々の葉っぱ、虫など小さなことにまでフォーカスをすることも大切である。青虫がどんな葉っぱを食べているのか、軸まで食べているのかといった実態を細かいところまで見ていただきたい。生活実態そのものを細かく精査する作業に関しては皆様の方がベテランであるが、こうしたミクロレベルの視点の大切さを改めて考えていただきたい。

第3に、「魚の目」である。釣りが趣味の方はご存知であろうが、釣り人はいつまでも同じ場所に留まっていない。大きい魚は小魚やプラ

1 Organization for Economic Co-operation and Development（経済協力開発機構）の略。国際マクロ経済動向、貿易、開発援助といった分野等について加盟国間の分析・検討を行う、ヨーロッパ諸国を中心に日・米を含め 34 ヶ国の先進国が加盟する国際機関。

ンクトンがいるところに動いていくので、潮の流れを見る目を持たず、いつまでも同じところで釣り糸を垂れているばかりでは、何も釣れない。状況が変化の様子を見極める目、「魚の目」が必要である。

最後に、「人の目」である。状況を判断し、政策を立て、実践するというプロセスには「人の目」が必要である。待機児童解消のために保育所を増設する、児童手当等の充実により母子世帯の支援を図る、あるいは新たな疾病対策の無料化を進めるなど、様々な政策が求められる一方で、使える予算は潤沢ではない。より緊急度の高い、あるいは将来を見据えた政策の必要性を判断し、それに対する最も有効な手段を選択・実施するというプロセスは人にしかできないことである。

本日は、以上「4つの目」を踏まえて配付した資料を活用しながら講演する。資料①「生活保護・生活困窮者支援とそのあり方―要援護者支援の現状と課題―」は「鳥の目」に関する資料、資料②「保護受給母子世帯における社会的不利益の世代間継承」は「虫の目」で生活保護受給層の生活困窮の実態や特徴を捉え、どのような政策を必要としているか浮かび上がらせている資料である。この2つの資料を合わせて、「魚の目」で今後の状況を見極める。最後に、「人の目」で総合的な状況判断により政策に結びつかせるためのインプリケーションを提示する。

2. 不安社会の到来

現在、高齢者や若い世代には不安社会・格差社会が到来している。政治家の40%くらいは世襲によると言われている。同様に、医師等の高度専門職では、子どもが同じ職業に就くことが多く、世襲が行われていると言える。ここで問題になるのが、その対局にある「貧困層の世襲」である。しかし、これまで、貧困層の世襲についてはあまり語られておらず、日本には貧困はないとする風潮があった。政治でも貧

困について語るのはタブー・失政の象徴として扱われるなど、長らくの間、貧困についてほとんど語られてこなかった。ところが、現在、「1億総中流」どころか中流層が非常に少なく格差が拡大している。漏斗から一旦落ちたら這い上がれないような「漏斗型」社会が到来しようとしている。

社会構造について、所得格差をヨコ軸に、所得変動をタテ軸にして考えてみると、①格差が小さく固定的な社会、②格差が大きく固定的な社会、③格差が大きく流動的な社会、④格差が小さく流動的な社会というように、4つのタイプに分類できる（スライドー6）。

かつて小泉内閣では、「格差は悪いのか」、「格差があつていいじゃないか」、「頑張ってお金を儲けて何が悪い」とする風潮があつた。頑張った利益を本人が享受できることはいいことだ、頑張った結果ならば公正であると当時多くの国民は思ったことだろう。しかし、このときは所得格差の事だけが議論されて、格差の固定化や社会の階層化の進行といった、所得変動のことが忘れられていたように思う。

所得変動が大きい社会とは、会社がつぶれても頑張れば再び市場に復帰できる社会、あるいは貧困な家庭に生まれても努力すれば富裕層に移行できる社会のことであり、本来こうした社会が望ましい。

しかし、今、格差が広がっている中で、徐々に格差が固定的な社会、つまり貧困・犯罪等の多い不安社会へと向かう社会構造になっているのではないかと危惧している。このままでは「どうせ僕なんか（私なんか）頑張っても仕方がない」となげくような諦め・閉塞感漂う社会になってしまうのではないか。本来ならば、格差が大きくても流動的で、頑張れば報われる社会にならなければいけないだろう。

覚えている方も多いだろうが、昔「3K」という言葉があつた。きつい（Kitsui）・汚い（Kitanai）・危険（Kiken）の頭文字を取って3Kと言われていた。しかし、今は3Kの意味が変わっている。まず、生活保護のことである公的扶助（Kotekifujo）。次に、犯罪が増え

て忙しくなっている警察のことである公安（Koan）。最後が、今日のテーマでもある就労支援を行うハローワーク、つまり公共職業安定所（Kokyoshokugyoanteijo）。この 3K が非常に忙しくなっている。残念ながら、この 3K が忙しい状況は良くないことである。犯罪が多発し、生活保護が忙しくて大変な社会、不安社会の到来である。

3. 社会的不利益を被る子どもたち

生活保護受給世帯の子どもたちは大変な環境に立たされている。しかしながら、残念なことに、なかなか子どもにまで目が行き届かない。ケースワーカーは業務の中で理解しているけれども、保護決定調書や訪問記録に追われ、問題があっても児童相談所やこども家庭センターへ案内することで済ませてしまうなど、なかなか手が回らない現状がある。問題に介入したら更に大変になり、家庭訪問等の業務に手が回せなくなってしまうという不安がある。こうした背景から、これまで子どもの問題は余り詳らかにされてこなかった。

さらに、生活保護受給層の子どもの高校進学率は非常に低く、全国平均 97% を 10 ポイント下回る 87% という実態である。乳児院・児童養護施設入所中の子どもたちの高校進学率は 80.2% で、同じように低い。かつて私が児童相談所に居たころは、中卒で働きに出るのが一般的で、高校進学率は 20% 程度だった事を考えると、進学率は大幅に上昇している。けれども、全国平均と比べるとまだ大幅に下回っている。

こうした状況に加えて、高校の中退率が非常に高いことが問題である。今日付け（2013 年 10 月 24 日）の読売新聞に大学の中退について、バイトの影響を指摘した記事があったが、高校生の場合でも同じである。世帯内就学を認めるようになり、2005 年からは高校進学の際の諸経費を生業扶助で支給することが可能になったが、まだバイトせざるを得ない状況がある。

また、一方で、義務教育の網の目からこぼれた子どもたちもいる。不登校・不就学などの子どもたちであるが、この原因が怠慢だけでなく、学業についていけないことがあるという。さらに、外国籍の子どもの不就学もある。

このように、ハンディキャップを持つ子どもたちが、更に中卒・高校中退という形でハンディキャップを背負う現状がある。「子どもの貧困」は「大人の貧困」に継承されるのである。

ひとり親家庭の子どもは多くの問題を抱えるが、この点については、資料②「保護受給母子世帯における社会的不利益の世代間継承」を参照されたい（スライドー 84 以降）。

4. セーフティネットのほころび

セーフティネットが綻んできた現在、中間的セーフティネットとして「生活困窮者自立支援法」が国会で審議されているが、従来のセーフティネットが大きく綻んできていることこそが問題である。

特に保険原理の綻びが挙げられる。近年、国民健康保険や国民年金の収納率が低下しており、国民年金については収納率 60% を下回るなど、保険料を納める人が少なくなっている。原理から言えば保険料で賄うのが原則であるが、今のような状態では制度自体を維持できないだろう。国民健康保険や国民年金と同じような綻びは、今後介護保険などでも表れてくるだろう。

この保険原理の綻び以外に、「雇用のビッグバン」の影響によるワーキングプア等の発生や、現在基準改定が検討されている公的扶助の綻びもまた問題である。

加えて、労働基準の劣化が挙げられる。1979 年のサッチャー政権時代に、新自由主義の 4 本柱として規制緩和、民営化、税のフラット化、福祉抑制が行われ、これが世界の潮流となった。その後、アメリカで

はレーガン大統領が従来の法人事業税を引き下げた。イギリスでも同様に引き下げが起こり、企業は設備投資や株式投資を積極的に行った。そして最終的にこの動きは労働者の賃金に返っていった。税のフラット化とは、労働者の賃金に返るという政策であり、これが新自由主義の政策であった。

遅ればせながら日本でも中曽根政権時代に国鉄民営化が行われ、小泉政権時代には郵政民営化が行われた。何十年か遅れて日本も同じようなことをしている。

サッチャリズムの新自由主義の4つ目の柱は福祉抑制である。「福祉から就労へ」というキャッチフレーズが使用されたが、20年から30年後の日本でも同様に使用されている。このフレーズは日本で考えられたわけではなく、こうした潮流によるものである。それだけ（福祉抑制の影響によってそれに関わる）労働が劣化してきているということである。

労働の場では一般的に、労働者が弱い立場にある。そのため、民法では13の有名契約があり、そのひとつに雇用契約がある。労働者を守る法律として労働基準法などの様々な基準法や労働関係法がある。この労働基準法を基軸とした労働関係法を規制緩和してしまったら、どうなるか。労働基準は劣化するに違いない。

現に、非正規雇用では、まじめに一生懸命働いても食べていけないということが起こっている。高齢者になったときに年金をもらえるかどうか、そんな将来不安ではなく、今食えないという現実不安がやってきている。そういう社会構造の問題が徐々に表れており、冒頭に話した不安社会が若年層にも迫っている状況がある。さらに、たとえ正規雇用であっても安心できない。徐々に雇用形態が準雇用や限定的正規就労に変化しつつあるためである。

一方で、高齢者が増加しているが、この高齢者の生活をいったいどのようにして支えるのか。税で支えるのか、年金で支えるのか、ある

いは生活保護を実施するか。たとえ労働したとしても、賃金で生活していなければ、事後的賃金保障として生活保護で支えることが必要になるだろう。

こうした状況を支えるのが雇用・医療・年金・労災・介護・保健などの一次的セーフティネットであり、日本にはきちんと整備してある。しかし、残念ながら、この整備状況は必ずしも十分でなかったうえに、近年になって徐々に綻びが出てきている。

若い女性では 50% が非正規雇用とも言われ、非正規就労を余儀なくされる。頑張っても生活していけない状況にある。こうした状況を支える一次的セーフティネットが十分に機能しない状態にあるために、支えきれない人々が生活保護に回っている。こうした背景から生活保護が大きく伸びているのだろう。世間ではリーマンショックの境に急増したと捉えられているが、急増した 1994 年や 1995 年を考えると、リーマンショックのかなり前である。規制緩和や新自由主義の流れの中で、1994 年をボトムにして、受給者数が増加しており、このままでは 217 万人では止まらず、ますます増加すると考えられる。

こうした中、生活困窮者を生活保護で支えるのではなく、その手前に中間的セーフティネットを作らなければならないと政府は考え、2013 年 6 月に生活困窮者自立支援法案を提出した²。

5. 生活保護行政に求められるもの

これまでの生活保護の考え方は、「自立支援」ではなく「自立助長」であった。しかし、生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会³の報告を受けて「自立支援」という方向に変わってきた。福祉事務所

2 2013 年 6 月の第 183 回国会では衆議院では同法案は可決されたものの、参議院で審議未了の上、廃案となる。改めて平成 25 年 10 月の第 185 回国会に再提出され、同年 12 月に成立した。

3 厚生労働省 社会保障審議会 生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会。

では、これまでの経済的支援だけではなく、自立助長を目的とした相談援助のケースワーク業務にも重点をおく必要がある。

そのため、福祉事務所には「迅速性」、「直接性」、「専門性・技術性」の機能が求められる。従来から、迅速な対応と家庭や病院などでの直接的な実態把握に努めてきたであろうが、そこに加えて専門性・技術性が必要になる。現場経験者である皆様は、優秀な行政職であるが、援助技術や人間の行動のメカニズム等をきちんと学んだ経験は少ないだろう。そのため、今後こうした専門性・技術性を身に付けることが必要になり、福祉事務所としても、従来の「迅速性」と「直接性」の2つに、新たに「専門性・技術性」を加えた3つの要素が求められる。

6. 保護動向の様相の変化

被保護世帯数や人員の年次推移について見ると、近年はJカーブ曲線を描きながら増加している。先ほど説明したとおり、これらはリーマンショック以前の1994年を底として増加してきている。そして、現在こうした生活保護の予算は約3兆7,000億円(2012年度)であるが、今後は5兆円を超える予算が必要と試算されている。早期に中間的セーフティネットを整備しないと全ての生活困窮者を生活保護で支えなければならない状況となり、生活保護業務の負担は計り知れないものとなるだろう。

近年、被保護人員および被保護世帯に占める稼働年齢層は急増しており、その多くは「その他世帯」に類型されている。ご承知のとおり、稼働年齢層が働いても生活していけない状況となっている。これまでは、福祉事務所に相談に来たとしても、ハローワークへ行くことを当たり前のようにアドバイスしてきたが、これは決して悪いことではない。一生懸命仕事を探したら見つかる時代だったのだから、「頑張って求職活動してください」、「ハローワークへ毎日行き相談してください」と相談窓口で助言していた。

かつて、生活保護の世界には「ふたつの神話」があった。ひとつは、「仕事は探せば見つかる」である。しかし、今は若い世代でも仕事が見つからない、非常に厳しい時代になっている。もうひとつは、「一生懸命仕事をすれば食っていける」である。だが、今や仕事をしてでも生活していけない、非常に厳しい時代になった。ここでは数字では示さないが、これらの点については統計によるきちんとした裏づけがある。このふたつの神話が通じなくなった今、窓口に来た相談者に対して、昔と同じような理屈でハローワーク等の別の支援を案内することはできない。

これまでの保護動向と異なる特徴は、全体的な様相が変化したことである。ただ単に生活保護受給者件数が増えただけではなく、稼働世帯にあたる受給者数の増加などが見られるようになった。以前の保護受給者は87%が非稼働世帯であり、稼働世帯はほとんどいなかった。しかし、ここ10年間で稼働世帯の受給者数が倍増した。働いても生活できない稼働年齢層が大量に入ってきたのである。これは労働政策の問題であると言っていいだろう。福祉だけで一生懸命やったとしても、労働政策がもっと変わらなければいけないのだろう。ケースワーカーが従来の業務に加えて就労支援を行うのではなく、労働政策本体によって労働の施策を展開していかなければならないという問題が生じている。

生活保護人員の状況から見てわかるように、生活保護はかつてのような遠い世界の話ではない。市民に対する保護受給者の割合でみると、大阪府下では29人に1人、大阪市では17人に1人、尼崎市では25人に1人と、かなり高い割合になっている。西成区では、更に保護率が高く、市民4人のうち1人の受給者がいる。

各自治体では、これら受給者に対応するためかなりの数のケースワーカーを配置しているが、依然として不足しているのであるから、要援護者への支援力は低下し、実施体制自体が崩壊していると言わざるを得ない状況にある。

7. 生活保護を取り巻く背景

生活保護を取り巻く背景について、これだけ気に留めておいていただきたいということがある。世間では、根拠のないまま感覚的・感情的に、現行の生活保護基準への不満、生活保護制度そのものに対する批判が根強い。「どうして、保護基準がこんな高いのか。」「母子加算など加算が多く自立はできないのではないか。」と思う人々がいる。さらに、「貧困ビジネス」、暴力団の受給などの「不正受給」、「扶養義務」などの問題があり、世間は生活保護制度に対して大きな不信感を持っている。先日の河内長野市の不祥事は、一生懸命頑張っている皆様にとっては、とても厳しいものである。こうしたことが重なり合って、低所得者層や生活保護の受給者への偏見の助長やバッシングへとつながり、社会的経済的にも大きな影響を与えることになる。そして、生活保護費の基準を下げるべきという意見が出るようになるが、そうすると、「子どもの貧困」が「大人の貧困」へ連鎖するという事実がある中、保護費が削られると子どもに影響が出るだろう。

昨年、生活保護に占める不正受給の割合は 0.4% で総額 173 億円と報道され注目を集めていたが、事犯となるような不正ははるかに少ない。生活保護法第 78 条を適用しているのが 0.4% であって、その中で刑事告発する事例は少ない。しかし世間では不正受給すべてを可罰的違法性のある犯罪者のような偏見で捉えている。先日の社会保障審議会においても、国民に対して不正受給を正確に伝えるため丁寧に説明しなければいけないと、私は申し上げてきた。

今後は、不正受給だけでなく貧困ビジネスを含めて生活保護全体について厳しい対応をしていかなければならないため、生活保護法改正により罰則を強化する、つまり法第 85 条改正を行うという流れになるだろう。近年の不正受給のうち法第 85 条により立件したケースはほとんどないというのが現状である。

これまでは性善説に立脚した生活保護制度であったが、それでは不正受給等を食い止め切れない。今後は罰則規定の強化により法第 85 条による抑止力の向上を図ることになる。更には刑事告発により詐欺罪適用という事例も出てくるだろう。

また、扶養義務に関して、昨年いろいろと騒がれ、不正受給か適正受給かということに関連するのだが、民法第 709 条によるならば生活保護法 78 条が適用され徴収対象となり、民法第 703 条が適用されれば生活保護法第 77 条の返還対象となる。

生活保護を取り巻く様々な問題がある中、行政の長たる厚労大臣が扶養義務の厳格化、保護費の減額の実施を明言しており、今後ますます家族の私的扶養の厳格化が求められる。しかしながら、世界標準は公的扶養・社会的扶養であることをご理解いただきたい。このままの流れでは日本は世界でも特異な国になってしまう。

不正受給や貧困ビジネスを考える上で、注意していただきたいのは、社会保障・公的給付制度の受給自体は「犯罪」ではない場合もあるということである。この点があいまいに語られがちであり、国民に生活保護制度の理解を促すことが必要だろう。

また、従来、生活保護は二次的セーフティネットとして救貧的機能を期待されてきた。このセーフティネットの機能に加えて、自治体に課せられている財政改善を組織目標とすると、組織として目指す方向性が 2 つに乖離する。そうすることで、組織として葛藤が生じ、餓死事件や窓口での門前払いといった事例に繋がり、事故が起こる可能性が考えられる。コンプライアンスの概念を今一度確認する必要があるだろう。

8. 貧困の連鎖と国の対応

「子どもの貧困」について、所得と子どもの高校卒業後の進路に一定の相関関係があることが分かっている。すなわち、所得が低い世帯ほど、大学進学率が低くなり就職率が高く、反対に、所得が高い世帯ほど、大学進学率が高くなり就職率が大きく減少している。つまり、所得が低い世帯ほど大学進学が難しいと言える。それでは、こうした低所得世帯はどうすればいいのだろうか。

この点について、日本と諸外国における子どもの貧困率と所得の再分配の状況を示したグラフがある（スライドー 83）。主要な先進諸国の中で、再分配後の子どもの貧困率が再分配前のそれを相対的に上回っている国は日本だけである。これは日本版サッチャリズム（新自由主義）の失敗により子どもの貧困率が3倍になったということを表している。しかしながら、日本では、子どもの教育は家庭や家族で行うという考えがあり、いまだ公共財をこの分野に投入せずにいる。今後は公共財投入を図る政策を行う必要があるだろう。

資料②の「保護受給母子世帯における社会的不利益の世代間継承」（スライドー 84 以降）では、貧困の世代間連鎖、世代間継承されている低学歴の問題について考察している。

例えば、世代間の保護受給歴の有無と母親の学歴・過去の保護受給歴との関係性や、10代出産の経験の有無と母親の学歴・保護受給歴の関係性を示し、こうした家庭環境における社会的不利益の世代間継承の指摘している。

日本では被保護母子世帯全体における10代出産割合が約26%を占めている（スライドー 90 及びスライドー 112）が、これほど高い国は欧米諸国には無い。欧米諸国では政策目標に掲げ、10代出産を抑制している。核家族化している中、10代で出産し子どもを育てるということは非常にリスクが高いことであり、国が政策で掲げて対策をとらなければならないことである。

9. おわりに

本日は時間の都合で話せていない箇所もあるが、その点については配付した資料を後日じっくりと読んでいただきたい。この資料はもともと大学の講義で使用する資料であり、講演時間では納められない情報量が含まれているが、事務局に無理を言って使用させてもらった。冒頭に話した「4つの目」を持って、ぜひともご一読をお願いしたい。

10. 資料

スライド - 1

第15回都市政策研究交流会 資料①

生活保護・生活困窮者支援とそのあり方

－要援護者支援の現状と課題－

2013(平成25)年10月24日

公益財団法人 日本都市センター

関西国際大学 道中 隆

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

1

スライド - 2

C O N T E N T

第 I 部

第1 不安社会の到来

- 1 格差社会における世襲の実態—日本という国に世襲はあるか—
- 2 「新しい貧困層」Working poorの顕在化
- 3 格差は悪いのか?
- 4 社会的不利益を被る子どもたち
- 5 貧困とアウトカムをつなぐ経路

第2 セーフティネットの綻び

- 1 雇用のビッグバン
- 2 保険原理の綻びと社会的排除 (Social exclusion)
- 3 公的扶助制度の綻び—岐路に立つ生活保護

第3 生活保護のしくみ

- 1 制度の理念と目的
- 2 原理、原則
- 3 保護の補足性
- 4 最低生活費について

第4 保護動向の様相の変化

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

2

第Ⅱ部

- 第5 生活保護を取り巻く背景
- 第6 「自立助長」から「自立支援」へ
- 第7 自立支援プログラム
 - 1 自立概念の再構築 ― 三つの自立
 - 2 自立支援プログラムの策定・実施
 - 3 個別支援プログラムの策定・実施状況
- 第8 生活困窮者支援の現状と課題
 - 1 生活困窮者自立支援法案の支援内容
 - 2 経 過

第Ⅲ部

- 第9 改正生活保護法案のゆくえ
 - 1 生活保護法の改正案
 - 2 経緯
 - 3 収入積立制度(就労自立給付金)
 - 4 支援方法の見直し
 - 5 不正受給対策としての罰則強化

- 第10 政策的インプリケーション
- 第11 政策課題
- 第12 事例からみえてくる就労支援の課題
 - 1 S市の事例
 - 2 S市の就労支援の実績
 - 3 就労自立支援事業の実施上の課題
 - 4 「福祉から就労」支援事業実施上の課題
 - 5 K市の就労支援事業の実績
 - 6 就労支援の政策課題
- 第13 新しい公共サービスという方向性
 - 1 NPOと公的資金
 - 2 「官公」から「民」の力の活用
 - 3 NPO型ビジネスモデル
 - 4 大学と地域連携による社会貢献
 - 5 尼崎市社会的な居場所づくり支援事業

第Ⅳ部

- 第14 子どもの貧困
 - 1 貧困の経路
 - 2 教育費の負担 誰がする
 - 3 年収別の進路
 - 4 子どもの貧困率と再分配(公共財の投入)

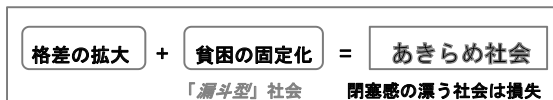
スライド - 5

第1 不安社会の到来

ー日本という国に世襲はあるかー

1 格差社会における世襲の実態

政治家(40%)、タレント、医師など高度専門職等・・・世襲は暗黙知問題は対極にある「貧困層の世襲」



2 「新しい貧困層」Working poor の顕在化

- ①格差が小さく固定的な社会
- ②格差が大きく固定的な社会
- ③格差が大きく流動的な社会
- ④格差が小さく流動的な社会

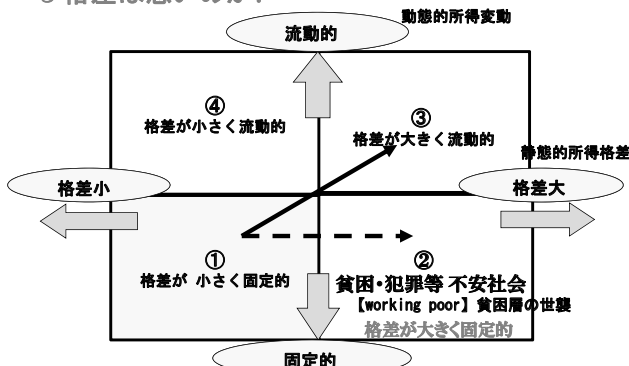
【4つのタイプ】

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

5

スライド - 6

3 格差は悪いのか？



Source : 財務省財務総合政策研究所ランタイルタイム講演会資料 (2012年9月21日)
「生活保護の今日的状況と課題-ファイナルセーフティネットと政策的インプリケーション」

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

6

4 社会的不利益を被る子どもたち

- ・生活保護受給世帯の子ども (高校進学率87.5%)
- ・ひとり親家庭の子ども
- ・乳児院・児童養護施設入所中の子ども
(高校進学率80.2% 一般全国98%)
- ・児童自立支援施設入所中の子ども
- ・義務教育の網の目からこぼれ落ちた子ども
不登校、さまざまな国籍の子どもの不就学

貧困リスク

これらの事象はしばしば重なり合い負の相乗効果
による貧困リスクを高める

負のスパイラル

「子どもの貧困」

「大人の貧困」

世代間連鎖

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

7

5 貧困とアウトカムをつなぐ経路

【貧困問題】

低所得 情報の不足 社会ネットワークの欠如 文化 その他

経路

(Path)

要因	主な内容
栄養	低体重出産 栄養不足 鉄分不足
医療へのアクセス	発見の遅れ 治療の遅れ 予防欠如
家庭環境	乏しい刺激 ロールモデルの欠如
親のストレス	親のメンタルヘルス 家庭内不和 虐待・ネグレクト
学習資源の不足	教育費不足 親による勉強指導の不足
住居の問題	不十分の広さ 勉強場所の欠如 頻繁な転居
近隣地域	犯罪・暴力 劣悪な学校 公害 ロールモデルの欠如
意識	意欲の欠如
親の就労状況	子育て時間の不足 保育の不足

アウトカム

アウトカム(健康、学力、所得、幸福度)

出典：Secombe (2007, 和訳小西) の図をもとに筆者追加

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

8

スライド - 9

第2 セーフティネットのほころび

1 雇用のビッグバン

- ①労働法制の規制緩和とワーキングプア
- ②労働基準低下のベクトルとは
- ③非正規雇用のほとんどがワーキングプア
- ④女性の非正規雇用とジェンダーバイアス

2 保険原理の綻びと社会的排除 (Social exclusion)

- ①地域保険、事業保険の綻び
- ②国民年金、国民健康保険の収納率、未加入問題、事業者保険の綻び
- ③介護保険からの排除
- ④年金記録改ざん問題(社会学的視点からの構造分析)
- ⑤税方式とB理論

3 公的扶助制度の綻び—岐路に立つ生活保護

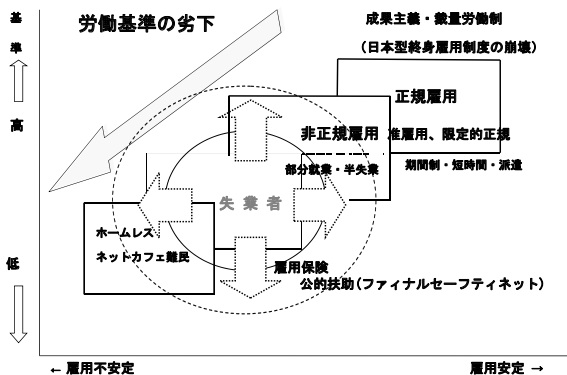
- ①貧困救済の歴史と保護の『2つの神話』
- ②財務ベクトルと運用による違法抑制
- ③組織目標と法令遵守(Compliance)
- ④経済的給付中心 → **自立支援への政策変更**

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

9

スライド - 10

労働基準の劣化(働き方・働かせ方)



Source: 道中隆 (2009) 『生活保護と日本型ワーキングプア』 p17. ミネルヴァ

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

10

セーフティネットと生活保護 高齢者の生活保障をどうするか？

○最低生活保障をどうするか社会政策として考える

3つのベクトル

税 で支えるか、**年金** で行うか、**保護** を実施するか

○セーフティネットの多層構造化(低所得者対策)

生活保護の二次的セーフティネットの前の一次的セーフティネットのバリエーションの構築

○保護制度の包括性からの脱却(スリムな制度へ転換)

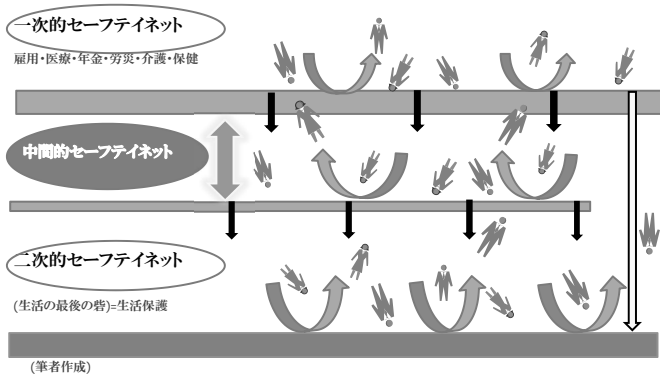
包括型の生活保障である必要はない

社会政策上、ファイナルな生活保障への過度な依存を回避

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

11

セーフティネットの構造



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

12

スライド - 13

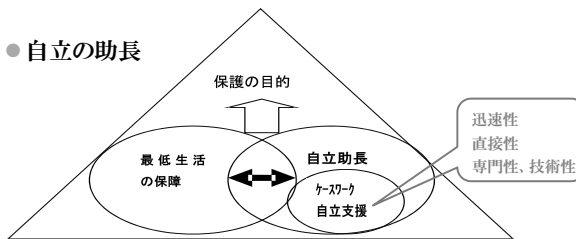
第3 生活保護のしくみ

1 制度の理念と目的

- 最低生活の保障

⇒ 資産、能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じた保護を実施

- 自立の助長



生活保護制度の目的(筆者作成)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

13

スライド - 14

2 原理、原則

【原理】

1 国家責任による最低生活保障の原理

1874 恤救規則、1929 救護法、1946 旧生活保護法、
1950 生活保護法

2 保護請求権の無差別平等の原理

3 健康で文化的な最低生活保障の原理

4 保護の補足性の原理

【原則】

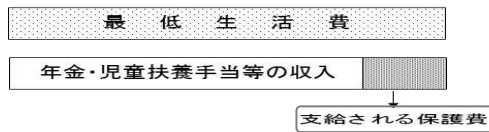
**申請保護(7条) 基準及び程度(8条) 必要即応(9条)
世帯単位(10条)**

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

14

3 保護の補足性

- 資産、能力等あらゆるものを活用することが保護の前提となる。また、扶養義務者による扶養などは、保護に優先される →《補足性の原理》法第4条
- 支給される保護費の額
→厚生労働大臣が定める基準で計算される最低生活費からすべての収入を差し引いた差額を保護費として支給
(最低生活費の不足分を支給)



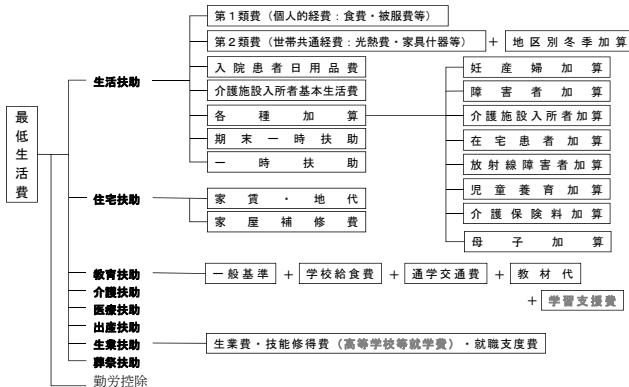
Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

15

4 最低生活費について

【最低生活費の体系】

最低生活費を計算する尺度となる保護基準は、厚生労働大臣が、要保護者の年齢、世帯構成、所在地等の事情を考慮して8扶助を定める。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

16

スライド - 17

5 生活保護における扶助の種類

－ 包括的な最低生活保障－

図表 4 扶助の種類

	扶助の種類	生活を営むうえで必要な費用	支給内容
①	生活扶助	日時用生活に必要な費用（食費・被服費・光熱水費等）	基準額は、一類費の食費等の個人的費用（年齢別に算定）、二類費の光熱水費等の世帯共通的費用（世帯人員別に算定）を合算して算出 特定の世帯には加算がある（母子・障害）
②	住宅扶助	アパート等の家賃	定められた範囲内で実費支給
③	教育扶助	義務教育を受けるために必要な学用品費	定められた基準額を支給
④	医療扶助	医療サービスの費用	費用は直接医療機関へ支払（本人負担なし）
⑤	介護扶助	介護サービスの費用	費用は直接介護事業者へ支払（本人負担なし）
⑥	出産扶助	出産費用	定められた範囲内で実費を支給
⑦	生業扶助	就労に必要な技能の修得等にかかる費用	定められた範囲内で実費を支給 高校就学に必要な実費を支給
⑧	葬祭扶助	葬祭費用	定められた範囲内で実費を支給

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

17

スライド - 18

6 制度の構造的理解

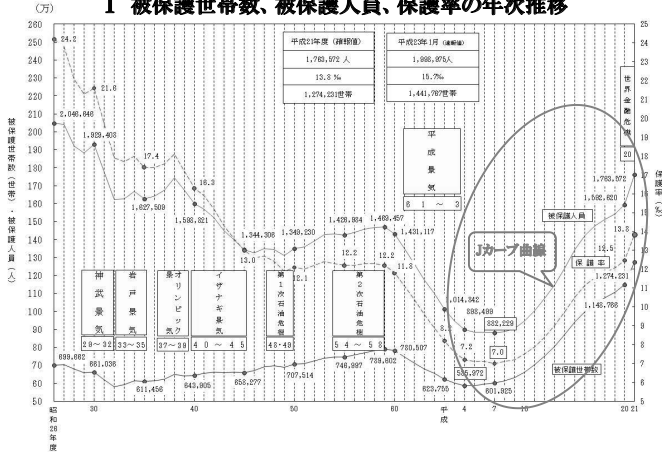
- 生活保護は、生活困窮者に対して、健康で文化的な最低限度の生活が無差別平等に保障する最後のセーフティネット。
- 生活保護には、「生活扶助」「住宅扶助」「医療扶助」など8種類の扶助があるが、「生活扶助」は日常生活費に対する金銭給付であり、最も基本的な給付。
- 「生活扶助基準」
 - ① 平成16年の「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」による報告書において、その水準は、基本的に妥当とされるとともに、今後は5年に一度の検証を行うべきことが提言
 - ② 平成18年の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」において、緩地を含めた生活扶助基準の見直しを行うこととされた。
- 5年に一度実施されている全国消費実態調査の結果を用いて検証・評価する準備が整ったことから、学識経験者による専門的な分析・検討を行うために、社会保障審議会生活保護基準部会が設置

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

18

第4 保護動向の様相の変化

1 被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



資料：福祉行政報告例をもとに、厚生労働省社会・援護局保護課にて作成
Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

19

2 戦後、最大値 さらに更新中

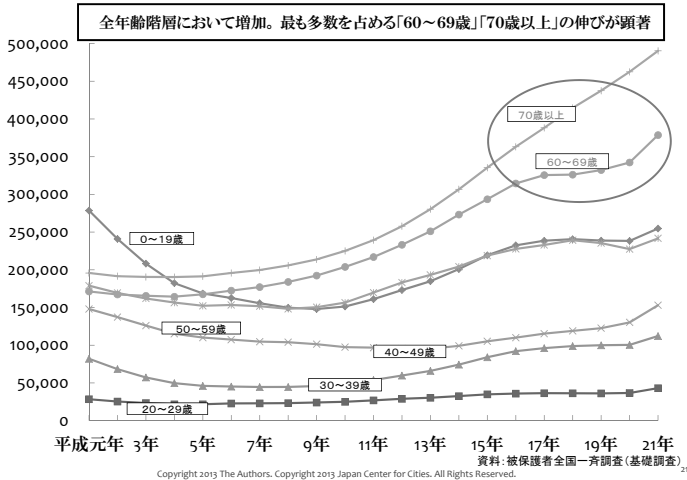
- 戦後の混乱期、社会保障の未成熟な時代の1950年生活保護の制度創設。1951年の生活保護受給者数を超え、さらに続伸 最大値を更新中 → 「Jカーブ」
- 保護を取り巻く状況がこのままであれば、保護受給者は、今後、約217万人 → 約300万人の推計
- 保護費は2012(H24)年度の3兆7千億円 → 約5兆2千億円
※ 増加の予兆はいくつもあり、抑制政策は限定的

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

20

スライド - 21

3 年齢階層別被保護人員の年次推移

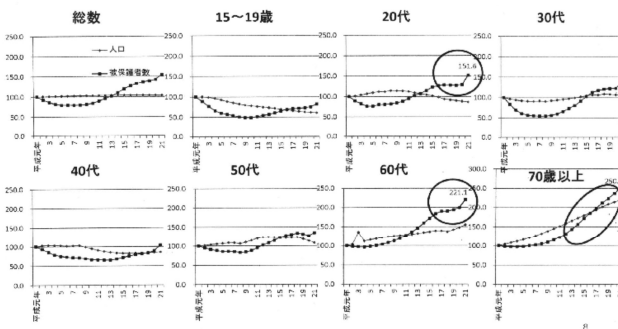


スライド - 22

4 年齢階層別被保護人員の推移

年齢階層別における人口構造と被保護人員の変化の比較

平成元年の水準を100とした場合の推移は、70歳以上での伸びが大きい。人口の動きとの比較で見た場合、20代と60代で特に伸びの差が大きい。



5 世帯類型別世帯と世帯保護率の推移

図表 3-① 世帯類型別世帯数と世帯保護率の推移(12 年度)

	被保護世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
世帯数 (構成割合%)	750,181 (100)	341,196 (45.5)	63,126 (8.2)	290,620 (38.7)	55,240 (7.4)
世帯保護率(%)	16.5	43.9	106.1	9.3	



約 4.1 倍

図表 3-② 世帯類型別世帯数と世帯保護率の推移(22 年度)

	被保護世帯総数	高齢者世帯	母子世帯	傷病・障害者世帯	その他世帯
世帯数 (構成割合%)	1,405,281 (100)	603,540 (42.9)	108,794 (7.7)	465,540 (33.1)	227,407 (16.2)
世帯保護率(%)	28.9	59.1	153.7	18.4	

世帯類型の定義
高齢者世帯：男女とも 65 歳以上の者のみで構成されている世帯か、これらに 18 歳未満の者が加わった世帯(平成 17 年 3 月以前は、男 65 歳以上、女 60 歳以上)
母子世帯：死別、離別、生死不明及び未婚等により、現に配偶者がいない 65 歳未満(平成 17 年 3 月以前は、18 歳以上 60 歳未満)の女子と 18 歳未満のその子(養子を含む)のみで構成されている世帯
障害者世帯：世帯主が障害者加算を受けているか、障害・知的障害等の心身上の障害のため働けない者である世帯
傷病者世帯：世帯主が入院(介護法人保健施設入所を含む)しているか、在宅患者加算を受けている世帯、若しくは世帯主が傷病のため働けない者である世帯
その他世帯：上記以外の世帯

出典：厚生労働省福祉行政報告例
Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved. 23

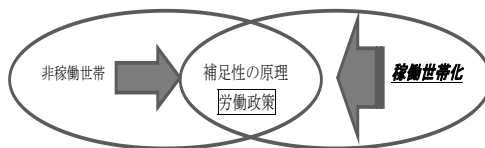
6 保護費 10 年で倍増

	自治体	生活保護費(億円)	予算に占める生活保護費の割合(%)
①	大阪	2,970	17.8
②	札幌	1,284	15.1
③	東京23区	4,489	14.1
④	堺	450	12.8
⑤	神戸	854	11.6
⑥	京都	789	10.7
⑦	福岡	782	10.2
⑧	川崎	597	10.0

スライド - 25

7 稼働年齢層の参入=「稼働世帯化」

- 生活保護法は、「一般扶助主義」……生活困窮の事実をもって保護を適用するという制度設計
- 生活保護の重要なターニングポイント これまでは歴史的にも非稼働世帯(87%)を中心の制度運用→ 稼働世帯への労働政策へシフト
- 稼働年齢層の排除、扶養義務者のいる者の排除による貧困救済の歴史 → 非稼働世帯 → 稼働世帯化
- ワーキングプア層やボーダーライン層の生活保護への新たな参入 保護世帯類型「その他世帯」の急増、働ける層40万人の参入



図表1 労働政策と生活保護との相関(筆者作成)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

25

スライド - 26

8 保護の「二つの神話」

1 保護対象としてこなかった人々

- 稼働年齢層にある単身者
- 病気など就労阻害要因のない者

2 保護の二つの神話 ⇒ 増加要因

(1) 仕事は探せば見つかる

(2) 仕事を一生懸命すれば食べていける

柔軟型雇用による非正規雇用等労働基準の劣化によるワーキングプア層、ボーダーライン層のぞ野の拡大

総務省「労働力調査(4～6月)」非正規雇用1,775万人、10月施行の改正労働者派遣法で日雇い派遣が原則禁止となるため企業が事前に派遣労働者を減らしており派遣社員減少(13万人)がある
正規雇用は団塊世代の退職が影響して46万人減少。就業を希望しない65歳以上が75万人増え非労働力人口は19万人増の4,495万人となった。高齢者が労働市場から退出し働く人口が縮小

3 保護の二つ誤解 ⇒ 増加要因

(1) 「仕事をしていたら保護は受けれない」「働けば保護が切られる」

- ①稼働年齢層の保護への入口が狭く申請のハードルが高い(ハードルが低くなった)
- ②保護受給層の就労インセンティブの地獄(福祉依存「貧困の罠(poverty trap)」)

(2) 「扶養義務者がいるため保護が受けられない」

「扶養義務者の扶養が優先されるため保護が受けられない」といった誤解により、生活保護から遠ざけられてきた(相談申請の抑制効果)
「高収入のある芸能人の親族の受給」を端緒 → 「扶養義務者がいても保護は受けられるもの」という制度理解や認識の変化

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

26

9 生活保護人員の状況 (平成24年3月現在)

全国 2,108,096 人 (保護率16.5‰) 約60人 に 1 人

東京都 282,578 人 (保護率21.4‰) 約47 人に 1 人

大阪府 301,419 人 (保護率34.0‰) 約29人 に 1 人

大阪市 152,870 人 (保護率57.2‰) 約17人 に 1 人

尼崎市※ 17,943 人 (保護率40.0‰) 約25人 に 1 人

西成区 28,340 人 (保護率234.7‰) 約 4人に 1 人

※2013 (平成25) 年7月現在

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

27

第 II 部

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

28

スライド - 29

第5 生活保護を取り巻く背景

1 取り巻く背景

(1) 経緯

- 平成20年秋以降急激な景気後退や雇用事情の悪化等原因により、稼働可能層の生活保護受給者が急増 ⇒ *稼働世帯化*
- セーフティネットに対する信頼を揺るがす事件が発覚
- いわゆる貧困ビジネスや暴力団員の受給等組織犯罪関与
- 高額収入タレントの母が保護受給するという扶養義務をめぐる問題は生活保護の制度不信や制度そのものの課題を浮き彫り
- 格差拡大 子どもの貧困問題の顕在化 → 教育格差の拡大

(2) 不正受給と経済的社会的影響

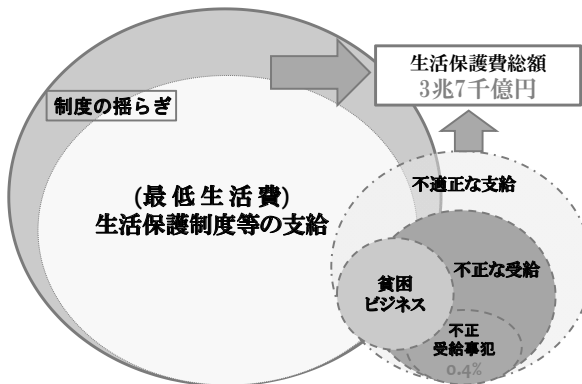
- 低所得者、生活保護受給層への偏見とバッシング
- 生活保護基準に対する不公平感と不満
(*現行の保護水準への不満 生活保護制度そのものに対する批判の存在*)
- 「子どもの貧困」が「大人の貧困」へ連鎖→幾重にも重なる不利益

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

29

スライド - 30

2 経済給付と不正受給

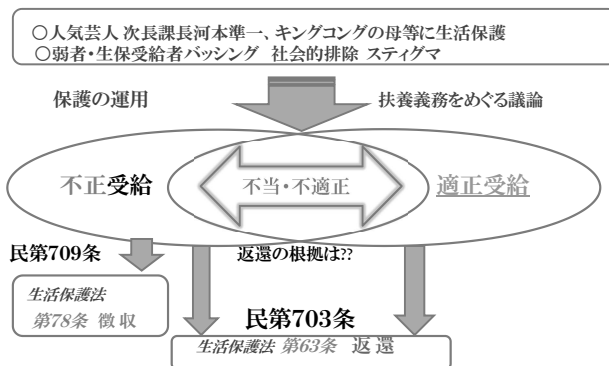


※本図は、概念図であり実際の保護費等総額に占める不正受給等額の割合を示すものではない。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

30

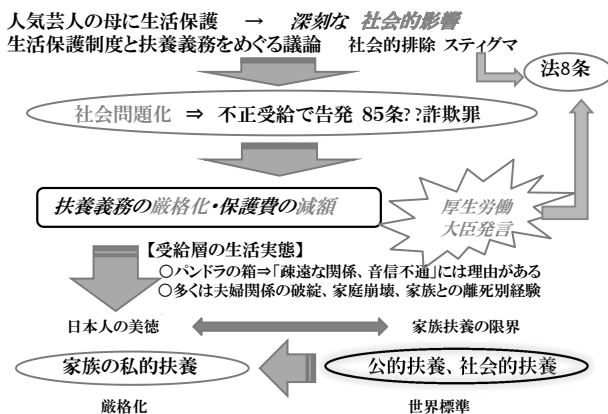
3 扶養義務をめぐる不正受給



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

31

4 弱者・受給者バッシング



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

32

スライド - 33

5 告訴等の判断基準

個々の事例に応じて保護の実施機関が判断
厚労省通知における「ある自治体の判断基準」

(例示)

- ・ 不正受給金額
- ・ 不正受給に際し、極めて悪質な手段を講じていたか
- ・ 不正受給期間
- ・ 不正受給により得た保護費の使途
- ・ 過去に法78条の適用を受けていたかどうか
- ・ 告訴等の手段を取らない場合、返還の見込みがないかどうか

等を総合的に勘案すること

出典:「生活保護行政を適正に運営するための手引について」
(平成18年3月30日厚生労働省社会・援護局保護課長通知)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

33

スライド - 34

6 着眼点および課題

- (1)生活保護の不正受給について論じると、「生活保護(受給者)全体へのパッシング・締め付け」と受け止められ、両極端の議論に陥りがち
- (2)故意・計画的・悪質な「不正受給事犯」、及び犯罪組織等の資金源として生活保護を始めとする社会保障制度が悪用される「貧困ビジネス」の実態を対象に厳正な対処が必要
- (3)漠然と「不正受給」として語られがちな事象について整理。国民に生活保護の制度理解への説明(正しい理解)
- (4)特に、「社会保障・公的給付制度」が、その本旨を外れて計画的・組織的に悪用されているものを中心に取り上げるべき。こうした事象は、犯罪組織等の資金源とされる例が多い点で、警察事象・治安事象として問題であるが、「受給」そのものは「犯罪」ではない場合も含まれるという基本認識
- (5)「現行の生活保護制度の趣旨に則れば適切。しかし、他の制度とのバランス、被保護者以外の国民の生活実態や感情などに照らして、広く国民の納得を得られるとは限らない受給の在り方」(※2の図・左門上部の三日月状の部分)に対する批判
- (6) 現行の保護水準や生活保護制度そのものに対する批判が根強く存在
⇒ 制度の揺らぎ(不満・不信)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

34

第6「自立助長」から「自立支援」へ

1 「自立助長」から「自立支援」へ

(1) 背景

「自立支援」の用語は2000年以降で使用
生活保護法に依拠するものではない
同法に「自立助長」はあるが、「自立支援」の文言はない

社会福祉基礎構造改革の経過のなかで生まれたもの
「自立支援」導入は、2003年の「生活保護制度の在り
方に関する専門委員会」が契機



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

35

(2) ワークフェアの潮流

欧米の先進諸国を中心に公的扶助受給者に対する就労自立への圧力
⇒ワークフェアは広義な概念 ワークフェア＝「雇用志向社会政策」
受給者に対して労働を通じて福祉依存を軽減させる政策として捉え、受
給者に就労を促そうとする動き

- ① 増大する福祉財政の削減
- ② フリーライダー、福祉依存に対する批判
- ③ 長期的な失業状態から労働市場への包摂

布川(2009)

- ① 新自由主義の自助・自己責任のながれ
- ② 受給者は保護に依存しているというモラルハザード言説に対するわか
りやすいアンチテーゼ
- ③ 受給期間が長期化するのを防ごうとする財政縮減対策
- ④ 社会への再統合、ソーシャル・インクルージョンの福祉改革の流れ

道中(2013)

- ① 増大する保護費の抑制政策
- ② 不正受給や不適正受給をめぐる生活保護に対する制度不信、保護費
のナショナルミニマムに対する不満からのパッシングなど 社会的経済
的事由(現行の保護水準や生活保護制度そのものに対する批判の存在)

道中(2013)「不正受給・貧困ビジネス」と社会経済的影響」『警察学論叢』警察大学校編第66巻第5号、立花書房

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

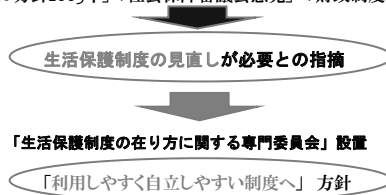
36

スライド - 37

2 生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告

(1) 「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(2003年8月)の設置

福祉における「自立支援型」への改革が進む中、保護制度にもその影響
 2002「社会福祉基礎構造改革法案」に対する衆参両院の国会付帯決議
 2003「骨太の方針2003年」「社会保障審議会意見」「財政制度等審議会建議」



(2) 自立支援プログラムの支援方針

専門委員会は、理念として「自立支援」を提案したのではなく、生活保護制度への「自立支援」の導入の方法論を提示

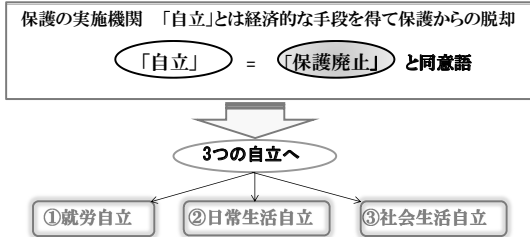
Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

37

スライド - 38

第7 自立支援プログラム

1 自立概念の再構築—3つの自立



【社会福祉法の基本理念】

「自立支援」とは、「利用者が身心共に健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するもの」

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

38

2 自立支援プログラムの策定・実施

- (1) 総務省(行政監察局)による報告
2008年の総務省行政監察局による行政監察結果
- (2) セーフティネット補助金



(3) 個別支援プログラム

図表6-1 個別支援プログラム	
個別支援プログラムの例示	
1	生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム
2	福祉事務所における就労支援プログラム
3	若年者就労支援プログラム
4	精神障害者就労支援プログラム
5	社会参加活動支援プログラム
6	日常生活意欲向上プログラム
7	高齢者健康維持・向上プログラム
8	生活習慣病患者健康管理プログラム
9	精神障害者退院促進支援事業活用プログラム
10	元ホームレス等居宅生活支援プログラム
11	多重債務者等対策プログラム

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved. 39

図表7-1 自立支援プログラム策定と運用方針の推移	
	自立支援プログラム策定 実施推進事業
2005 (平 17)	生活保護受給者等就労支援事業 健康管理支援事業 退院促進個別援助事業
2006 (平 18)	生活保護に関する先駆的・試行的事 業
2008 (平 20)	精神障害者等退院促進事業 労働能力判定会開設事業
2009 (平 21)	母子世帯に対する就労支援等事業 就労支援業務に関する研修事業 【総務省「生活保護に関する行政評 価・監視結果に基づく助言」】
2010 (平 22)	居宅生活移行支援事業
2011 (平 23)	「福祉から就労」支援事業 社会的な雇用づくり支援事業
2012 (平 24)	日常・社会生活および就労自立総合 支援事業
自立支援プログラムの運用方針	
・実施機関においては、ハローワークとの連携により就労支援を行う生活保護受給者等就労支援事業 活用プログラムの実施に向け、早急かつ優先的に取り組むこと	
・全自治体において、生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム以外の個別プログラムを策定・ 実施すること	
・全ての地方自治体において、生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム以外の就労支援に関 する個別支援プログラムを策定・実施すること ・自立支援の手引きの作成	
・平成20年度までに、全ての地方自治体で、債務整理等の支援に関するプログラムを策定すること ・自立支援に関する研修の手引きの作成 ・各道府県における自立支援を組み込んだ研修奨励	
・各自治体においては、更に幅広い自立支援プログラムの策定に取り組まれたい。就労支援員に対す る人材援助技術の取得等研修の実施。特に、①現下の雇用情勢の影響で失業したこと等により新た に保護が開始された者に対する早期の就労支援に関するプログラム、②母子世帯に対する就労支援 等に関するプログラムについて、充実・強化をお願いする	
・各自治体においては、更に幅広い自立支援プログラムの策定に取り組まれたい。特に、現下の経済・ 雇用情勢を踏まえて、就労支援の充実・強化をお願いする	
・各自治体においては、更に幅広い自立支援プログラムの策定に取り組まれたい。特に、現下の経済・ 雇用情勢を踏まえ、稼働年齢層の生活保護受給者に対する更なる就労支援の充実・強化をお願いす る	
・各自治体においては、これまで以上に就労支援に取り組んで頂くとともに、子どもの健全育成に関す る支援や、就労が困難な生活保護受給者に対する社会的自立の支援についてもより一層強化するよ うお願いする	

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved. 40

スライド - 41

3 個別支援プログラムの策定・実施状況

「学習支援・子ども健全育成支援事業」、新しい公共サービスによる
「社会的な居場所づくり事業」等

被保護者の個々の課題に対応するため 網羅的なプログラム(図表7-3参照)

図表7-2 自立支援プログラムの策定・参加状況			
プログラム類型等		2008	2009
(1) 就労支援に関するプログラム	プログラム数	2,174	2,087
	参加者数	88,631	74,519
(2) 経済的自立に関するプログラム	プログラム数	1,614	1,549
	参加者数	153,415	124,210
(3) 日常生活支援に関するプログラム	プログラム数	2,048	2,008
	参加者数	39,874	36,246
(4) 社会生活自立に関するプログラム	プログラム数	303	307
	参加者数	20,324	16,597

注1: 東日本大震災の影響により、一部自治体の取り組み状況は反映していない。(1)および(2)は一部プログラムに重複がある

注2: (1)は生活保護受給者等就労支援事業分を含む就労支援に関わるプログラムであり、は同事業分を除いた就労支援に関わるプログラムで中学生の高校進学支援、年金受給に関する支援等を含んだ経済的自立全般に関わるプログラム

出典:厚生労働省「社会・援護局関係主管課長会議資料(平成22年3月:日)」をもとに筆者作成

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

41

スライド - 42

図表7-3 自立支援プログラムの策定・実施状況 (24年3月末)

プログラムの内容		プログラム策定 プログラム数	プログラム実施 参加者数 達成者数※	
(経済的支援に関する個別支援プログラム)				
1 「福祉から就労」支援事業実績(生活保護受給者分)		—	24,771	13,404
2 ホームワークの一体的実施事業等により就労支援を実施		85	1,411	671
3 就労支援専門員等の専門職員を活用して就労支援を実施		684	81,268	29,951
4 協力事業所において職場適応訓練を実施		26	1,619	985
5 就職セミナー開催など就労意欲を高めることに特化した支援		36	4,818	1,579
6 S・V・CWのみで就労支援		405	23,178	5,351
7 就労の体験		19	1,200	195
8 資格取得に際して支援		27	621	521
9 年金歳定や年金受給権の再確認など年金受給に関する支援		79	80,754	11,633
10 その他の経済的自立に関する個別支援プログラム		108	2,090	707
小計(「福祉から就労」支援事業分を除く)		1,469	196,959	91,593
(日常生活自立に関する個別支援プログラム)				
1 入院患者(精神障害者)の退院支援		294	6,012	1,472
2 入院患者(精神障害者以外)の退院支援		47	922	597
3 看護師や保健師の派遣など傷病者の在宅療養を支援		54	417	289
4 ヘルパー派遣や介護・障害認定の再確認など、適切な介護サービス・障害福祉サービスの提供を支援		113	1,108	713
5 健康管理など、在宅高齢者の日常生活を支援		221	17,015	8,290
6 健康管理など、在宅障害者の日常生活を支援		119	2,458	841
7 母子世帯の日常生活を支援		87	761	277
8 多量債務者の債務整理、金銭管理等の支援		771	4,282	1,586
9 金銭管理の支援		49	427	341
10 アルコール依存症、ギャンブル依存等の日常生活の支援		24	117	14
11 外国人・帰国者等の日常生活を支援		15	217	50
12 総合的に支援		70	21,306	17,558
13 その他の日常生活自立に関する個別支援プログラム		102	5,307	4,210
小計		1,966	60,349	36,238
(社会生活自立に関する個別支援プログラム)				
1 ボランティア活動(福祉、環境等)に関する地域貢献活動、公園清掃などに参加		91	887	695
2 引きこもりの者や不登校児に対して支援		95	1,058	544
3 元ホームレスに対して支援		62	9,236	8,143
4 中学生の高等学校等への進学、高校生の在学の継続など児童・生徒に対して支援		220	10,184	6,835
5 その他の社会生活自立に関する個別支援プログラム		52	7,393	959
小計		520	28,758	17,166
合 計(「福祉から就労」支援事業分を除く)		3,955	286,066	104,997

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

42

第8 生活困窮者支援の現状と課題

1 生活困窮者自立支援法案の支援内容

【生活困窮者自立支援法案】

第2条 「生活困窮者」とは、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者をいう

【背景】

生活困窮者の「自立促進」を図るための支援策。背景には、生活困窮者の多くが複合的な課題を抱えており、その解消のためには、包括的な支援策の提供が必要

【自立相談支援事業】

本人の状況に応じ生活保護に至る手前の段階の自立支援を強化、生活困窮者に対する支援

- ① 就労の支援その他の自立に関する問題についての相談対応
- ② 生活困窮者の抱えている課題を評価・分析し、そのニーズを把握
- ③ ニーズに応じた支援が計画的に行われるよう、自立支援計画を策定 等

【支援方策の体系化】

- ・住居支援
- ・就労支援
- ・就労準備支援事業、就労訓練事業(中間的就労)
- ・緊急一時支援(一時生活支援事業)
- ・家計相談支援事業
- ・子ども・若者支援(学習支援)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

43

2 経 過

- 2012年 4月 社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会設置
- 2012年 7月 5日 『生活支援戦略』(中間まとめ)の公表
- 2013年 1月16日 衆議院解散を受け特別部会の開催は延期となっていたが特別部会再開
- 2013年1月23日 社会保障審議会『生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会(報告書)』(部会長 北海道大学教授宮本太郎)
「生活支援戦略」でなく、生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書としてまとめられた。
- 2013年5月 生活困窮者自立支援法案が閣議決定⇒(6月廃案へ)
この法律案は、生活保護法改正案と併せて、保護受給手前の困窮者に自立を促すという法律
- 2013年10月 臨時国会「生活保護法改正案」審議のゆくえ？

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

44

スライド - 45

第Ⅲ部

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

45

スライド - 46

第9 改正生活保護法案のゆくえ

生活保護受給者は216万人、保護費は3.7兆円 生活保護受給者数は戦後記録を更新。そのこと自体は社会保障の最後の受け皿として機能

1 生活保護法の改正案

2013年5月17日生活保護法の一部を改正する法律案が閣議決定(6月廃案)
生活保護の不正受給の罰則強化など総じて保護の引き締めを図るもの

生活困窮者支援体系と一体化

手続きの厳格化

《骨子》

- 1 就労の自立を促すための就労自立給付金を創設する
- 2 就労自立支援事業の創設
- 3 被保護者の健康管理や家計支援の取り組みを強める
- 4 不正・不適正受給対策の強化の一環として申請時を含めた福祉事務所の調査権限の強化(罰則と返還金、扶養義務者への報告)
- 5 医療扶助の適正化(指定医療機関の見直し、指導強化、後発医薬品の使用促進)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

46

(1) 経緯

- 昭和56年11月17日付123号「生活保護の適正実施の推進について」
- 平成12年3月31日付社援保第15号による改正
- 和歌山県御坊市 暴力団員による生活保護不正受給事件を契機

举证責任の転換

要保護者自ら資産、収入等資料を揃え証明

制度創設以来、63年ぶりの改正

(2) 保護の申請等改正

法第24条第1項(保護の申請及び変更)

- 生活保護申請書を提出しなければならない

- (1)保護申請書
 - (2)資産申告書
 - (3)収入申告書
 - (4)調査の同意書
- 必要書類
- 任意書類

- 前項の申請書には、要保護者の保護の要否、種類、程度及び決定するために必要な書類を……添付しなければならない

- 同条第8項 保護の開始決定をしようとするときは『扶養義務者への通知』をしなければならない

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

47

3 収入積立制度(就労自立給付金)

1 積立方法

- 就労収入の範囲内のうち一定額を仮想的に積み立てる。積立額は、月々の収入認定額(勤労控除後)以下
- 早期の脱却を推進するため、保護受給期間が長くなると金額が漸減
- 事務の効率化や本人の理解のため可能な限り解り易い算定方法

2 積立(支給)額

- 保護の脱却時にかかる税・社会保険料等が、一定期間賄える程度の金額である必要がある一方、低所得者層の貯蓄金額に配慮

3 還付(支給)要件

- 一時金目当ての保護辞退や、受給の繰返しを防止するため、安定した就労機会確保に伴う収入増を契機とした保護脱却(又は辞退)の場合に限り、積立相当額を支給
- 循環受給を防止するため、支給後一定期間は本制度の対象外

4 保護脱却後の支援

- 脱却後のフォローアップ支援の実施(生活困窮者対策の総合相談体制の中で支援)

①自立と専断 ②つながりの再構築 ③早期的・継続的な支援 ④分権的・創造的な支援

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

48

スライド - 49

4 支援方法の見直し

- 1 車の保有容認の要件緩和
車が主な交通手段である地域における就労活動用の車の保有容認の要件を緩和
- 2 転居を伴う就労に対する支援
敷金や移送費用等の支給
(長期の安定的就労の機会の目処がたち保護脱却の見込み)
- 3 就労機会の拡大支援
身元保証制度の創設、就労受け入れの協力事業所の開発推進(生活困窮者支援体系との一体的な運用)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

49

スライド - 50

5 不正受給対策としての罰則強化

【生活支援戦略】中間まとめ(抜粋)

当面の対応として、以下の事項を実施し、生活保護給付の適正化、就労・自立支援の強化を図る

1資産調査の強化

2指導等の強化

①調査・指導権限の強化(生活保護法第29条関係)

②罰則の強化(生活保護法第85条関係)

- ・不正受給には、より厳正に対処する観点から罰則(不正受給には現在3年以下の懲役又は30万円の罰金)の引き上げを検討(国民年金法においては「3年以下の懲役又は100万円の罰金」)
- ・告訴等に至らない限り、実質上、ペナルティが存在しない徴収額に一定金額を上乗せして返還を求めることができる

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

50

第10 政策的インプリケーション

—使いやすく出やすい制度へ—

- 相談部門と経済給付部門とを別組織
- 就労支援対策の強化
- 専門性を担保する社会福祉士の配置
- 精神保健福祉士、保健師など専門職チームの配置
- 実施体制上の課題 ① ②
- 個別支援へのコンサルテーション

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

51

1 相談部門と給付部門とを別組織

- **最低生活の経済給付部門と自立助長のケア相談部門とを分離**

保護の給付決定および経済的給付と相談支援を分離
そもそも不正受給かどうかといった厳しいチェックの視点と
自立支援の相談関係とは相容れない。現在の福祉事務所の
ケースワーカーに要援護世帯の生活を支援して自立を
助ける姿勢と能力を期待することには限界



エンタイトルメントケースワーカーの位置づけ

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

52

スライド - 53

2 就労支援対策の強化

●就労対策としての支援体制の強化

この間、非稼働世帯を中心とした自立助長を推進してきたが、受給層の稼働世帯化の様相の変化により、就労対策を徹底するため強力な就労支援体制を整備する

保護受給層はさまざまな問題や課題を抱えている場合が多く、雇用創出、就業訓練など専門的な就労支援体制が必要



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

53

スライド - 54

3 専門性を担保する社会福祉士の配置

●専門性・技術のある社会福祉士の配置

ー現行制度はダブルスタンダードー

○3科目主事といわれる「社会福祉主事」制度を廃止し、相談部門には、クオリティを担保した「社会福祉士」を配置



○査察指導員は社会福祉士資格者を必置。『業務独占』

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

54

4 精神保健福祉士など専門チーム制

● 専門性・技術のある精神保健福祉士、保健師、保育士などの専門チーム制の導入

ひとり親家庭の母親の疾病構造の特徴として、うつ、神経症 等の精神疾患があげられる。その罹患率33.4%から、まずは就労より健康の回復が最重要課題。そのためのメンタルヘルスプロモーション施策が急がれる。

《生活保護世帯の喫緊の課題》

- ・政策的教育インセンティブ(発想の転換→予算措置(行財政的支援)で学校の取組みを支援)
- ・生活保護の自立支援プログラムの展開
- ・就労の前に生活課題への対応を要する受給層の姿
- ・親の子育て・教育インセンティブ
 - 「親が変われば子どもも変わる」親の意識改革、「コンピテンシー」を培うことが重要
- ・保護の実施体制の整備と医療制度改革等
 - 所要の法定数(標準数)、有資格者の確保
 - 子ども担当 CW、精神保健福祉士、保健師などの専門職員の配置

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

55

5 実施体制上の課題①

査察指導員、現業員の「社会福祉主事」有資格率の状況(単位:%)

区 分	5年	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	21年
査察指導員 (スーパーバイザー)	81.6	75.4	75.1	75.8	74.3	74.4	75.5	77.3	69.7
現業員 (ケースワーカー)	71.1	64.2	62.3	62.1	61.4	61.8	61.8	61.4	67.5

注:平成17年から平成20年までの4年間「福祉事務所現況調査の概要」は行われていない(平成21年から再開)。
出所:厚生労働省「福祉事務所現況調査の概要」(各年10月)。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

56

スライド - 57

6 実施体制上の課題②

福祉事務所の実施体制			
		現 業 員 (ケースワーカー)	査察指導員 (スーパーバイザー)
有資格者	社会福祉主事	74. 2%	74. 6%
	社会福祉士	4. 6%	3. 1%
経験年数	1年以上3未満	37. 9%	38. 8%
	3年以上	36. 7%	34. 9%

出所：平成21年度「福祉事務所現況調査」より著者作成。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

57

スライド - 58

第11 政策課題

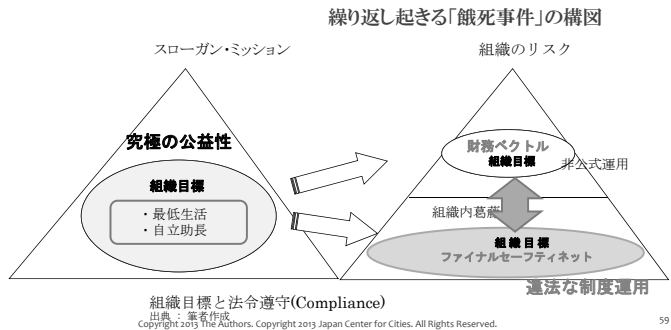
- 1 ファイナルセーフティネットの役割
- 2 違法な運用
- 3 個別支援へのコンサルテーション
- 4 生活保護と住宅問題(ドロップアウトさせない
ネット整備)
- 5 生活保護と医療・介護問題(予防政策への視点)
- 6 医療扶助から疾病予防への政策転換
- 7 生活保護と教育
- 8 生活保護制度のスリム化
- 9 失業・貧困 社会全体の課題
- 10 事例から見えてくる就労支援の課題
- 11 子どもの貧困・世代的再生産
- 12 子どもの貧困対策

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

58

1 ファイナルセーフティネットの役割

「最後の砦」のセーフティネットとして機能
生活保護制度は、二次的セーフティネットの救済の機能
防貧の機能として制度設計されている様々な社会保障の一次的セーフティネット
からこぼれ落ちた、国民生活の「最後の砦」のセーフティネット



2 違法な運用 「水際作戦」

実際の窓口対応	不適切な制度運用	生活保護法の趣旨
①「あなたはまだ働ける年齢ですから保護は受けられませんね」	仕事は一生懸命探せばみつかるのでハローワークへ行くよう助言	稼働能力があっても、求職活動しても就職できない場合は、保護の要件に欠けることはない
②「親(息子さん)に面倒をみてもらってください」、「実家に帰って援助をもらってください」	扶養義務者から「援助できない」旨記載してもらった書類を持参するよう要請	保護の要件ではない。現に扶養が履行されたときに収入認定されるが、無理に扶養履行を要請されることはない
③「身体が悪いのなら診断書を出してください」	主治医に診断書を書いてもらってくるよう要請	保護の要件ではなく申請段階では必要はない
④「家賃が高すぎるからダメ」	高額家賃なので、転居してから来所するよう要請	「住宅扶助基準額」の上限を超える部分が支給されない。受理後の転居指導となる。
⑤「住所のない人は保護できません」	住所がないと保護できないので、住居を設定してから来所するよう要請	申請の受理後に保護の要否や保護の方法を決定することになる
⑥「車や「生命保険」などは認められないので処分してください」	車や生命保険の保有は認められないので、処分(解約)してから来所するよう要請	保有資産は個別具体的に判断する
⑦「借金のある人はダメ」	借金があるからといって申請拒否の理由にはならない	過去の債務は申請の不受理の理由にはならない
⑧「まだ資料が整っていないので受理できません。早く提出してください」	拳証資料が揃っていないと申請できないので、持参のうえ再度来所するよう要請	保護申請書、資産申告書、収入申告書があれば受理要件を備えている

出典：道中(2012)『生活保護の面積必携—公的扶助ケースワーク実践Ⅰ』ミネルヴァ書房pp. 7-8

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 61

3 個別支援へのコンサルテーション

- 保護の相談部門の専門性の担保
保護の実施機関の限界性
対象領域のアウトソーシングと評価手法の研究
- なぜ学習支援が必要なのか
- 生活保護と教育問題
子どもの貧困が社会問題として認識されるようになった。低所得者層および保護受給層の家庭の子どもの成育環境がその子どもの将来に著しく不利益な影響をおよぼしていることなど
先行研究がある

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

61

スライド - 62

4 生活保護と住宅問題

ドロップアウトさせないネットの整備

経常的経費として負担の大きい「家賃」について、「家賃補助制度」もしくは「住宅手当」を創設する。高齢者世帯など保護受給しなくても実質的に年金の収入のみで生活が成り立つ世帯も多い

- 「家賃補助制度」、「住宅手当」の制度創設
生活保護制度の枠外での住宅対策
- 「住宅扶助」の単給方式の採用
住宅扶助を独立→生活保護制度を利用しやすくする

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

62

5 生活保護と医療・介護問題

生活保護費3兆7千億円のうち医療費が約50%

○「国民健康保険」の被保険者資格の付与

国民皆保険の趣旨を踏まえ、介護保険と同様に、被保護者を国民健康保険の被保険者として加入させ介護保険との整合を図る。

○「医療扶助」の単給方式の採用

介護保険との整合を図る。その上で自己負担相当を、医療扶助の独立「医療扶助」単給方式を採用

○生活保護制度の枠外の「介護給付」の制度設計

介護扶助を廃止し、介護保険適用後の利用料負担は生活保護制度の枠外で「介護給付」の制度設計

○後発薬の活用、レセプト点検

安価な後発医薬品の利用促進(日本ジェネリック製薬協会シェア25.3%)などで医療扶助費を抑制 厚生労働省(診療報酬改定)→30%へ

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

63

6 医療扶助から疾病予防への政策転換

健康づくりと医療費の節減戦略

○ライフスタイルと疾病

・死因の75%が心疾患、脳溢血、がん等の慢性疾患

○生活保護の医療扶助制度に予防の概念を

- ・受給層の疾病構造の特徴
- ・誤った食事摂取、喫煙、過度なアルコールのとり方、減塩等食生活習慣、運動不足、ストレスの多い生活などライフスタイルが発症リスク
- ・生活保護の制度設計に予防政策を打ち出す→行動変容

○「医療費」および「健康づくり情報」等通知の実施

- ・医療費通知しコスト意識を喚起
- ・健康の回復や治癒のための健康情報を発信し、健康づくりや予防への意識啓発

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

64

7 生活保護と教育

- 先進諸国標準の高校の義務教育化
高等学校をすべて国の責務で義務教育(授業料減免ではない)
- 奨学金制度の改革(給付型等バリエーション)
- 教育への早期介入政策→ 5歳児からの義務教育
- 「生業扶助」の高校就学費を廃止
- 「教育扶助」を廃止し、就学援助、生活扶助内に統合
扶助別の費目設定しても消費支出の実態から有効性の担保がない
- 「教育扶助」を廃止し「就学援助」対応、一部現物支給化
教育扶助を廃止し教育の所要経費を就学援助で対応。所要の経費は直接子どもへの支援に繋がる「現物支給」を原則

	現行の扶助		扶助のスリム化		生活保護制度以外
1	生活扶助		→ 生活扶助		
2	教育扶助	廃止		→ 高校の義務教育	
3	住宅扶助	廃止	(住宅扶助単給方式)	→ 住宅手当の創設	
4	医療扶助	廃止		→ 社会保険等	
5	介護扶助	廃止		→ 利用者負担制度	
6	出産扶助	廃止		→ 児福法の助産制度	
7	生業扶助		→ 生業扶助		
8	葬祭扶助		→ 葬祭扶助		

- 「判りにくい」「利用しにくい」「出にくい」と不評。
→ 現行制度を使いやすくシンプルな制度に改正
- 最低生活費も1類経費・2類経費、各種加算、基礎控除、必要経費控除、特別控除などを積算する多層構造を併せ持つ。実質上の可処分所得は大きい

9 失業・貧困 社会全体の課題

● 増える失業とワーキングプア

雇用対策上の就労支援および失業問題や生活保護の関係分野→制度改革は欧米に比べて遅れている

現在、失業率は5%を上回り、特に若年層の失業率が上昇

○終身雇用が終焉。柔軟型雇用により非正規雇用が拡大

○増えるワーキングプアと生活保護

低賃金労働者の「事後的賃金保障」を保護で補い続けるのか

○雇用保険と生活保護

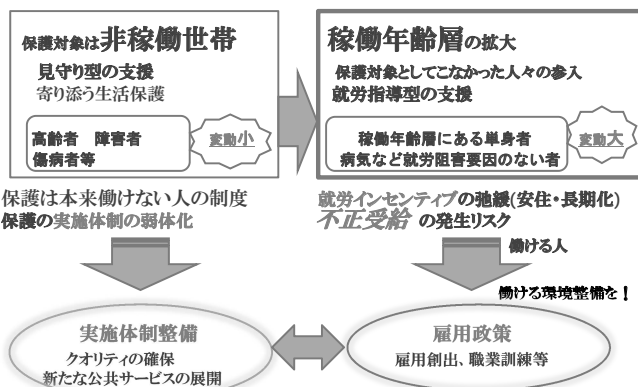
失業保険の給付期間が切れても、職を見つけることができず、収入も蓄えない貧しい人に対する対策をどうすればよいか

○働ける可能性のある人を従来の生活保護制度から切り離し、その人の適性や状況を勘案しながら個別的就労支援を行い、生活の保障をする新たな制度を先駆けて整備してきた。(欧米)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

67

10 保護政策のターニングポイント



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

68

第12 事例からみえてくる就労支援の課題
1 S市の事例

◆S市被保護者就労自立支援事業

就労意欲の低下している被保護者を対象としたカウンセリングを平成
19年7月より実施

◆就労支援員による就労支援

就労意欲はあるが、求職活動を行う上で何らかの問題を抱えている
被保護者に対象として平成23年4月から実施

◆「福祉から就労」支援事業

就労意欲のある被保護者を対象に平成23年4月からハローワークで
実施

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

69

2 S市の就労支援の実績

	支援者 (延べ)①	支援者 (実人数)②	就労し た者③	増収した者④	就労以外の理 由により支援 を終了した者 ⑤	支援継続 中の者⑥
泉南市被保護者就労自立 支援カウンセリング事業	233	15	0	0	7	8
就労支援員による就労支援 (平成23年度開始)	123	26	8	1	12	5
「福祉から就労」支援事業	225	33	17	1	3	12
計	581	74	25	2	22	25

※平成23年度「福祉から就労」支援事業においては住宅
複数の事業を併用して活用した者を含む。

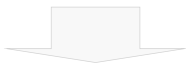
「福祉から就労」支援事業就労率	33人中18人就労又は増収(54.55%)
就労支援員の支援による就労率	26人中9人就労又は増収(34.62%)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

70

3 就労自立支援事業の実施上の課題

- ◆就労意欲の醸成を主な目的としているが、単に意欲が低下しているだけではなく、対象者の成育歴に問題を有する者も少なくない。
結果として、支援が長期に及ぶ者が多い。



- ◆就労に結びつきにくい為、長期間無職の状態となり、ますます就労が困難
- ◆カウンセリング参加が対象者の目的となる傾向

4 「福祉から就労」支援事業実施上の課題

- ◆一定以上の意欲がある対象者に対して専門機関であるハローワークが支援する為、効果は大きい。
また、福祉事務所との連携により、活動状況が的確に把握でき、助言指導に生かすことができる。



- ◆支援当初は意欲的に参加するものの就労できないことで意欲が低下
- ◆参加には対象者の同意が必要である為、参加を促すもハローワークが遠いなどを理由に自身で求職活動を行うと主張
- ◆助言指導の徹底と処分の先行行為

スライド - 73

5 K市の就労支援事業の実績

図表1 就労支援相談員の支援状況結果

	平成20年度	平成19年度	平成18年度
新規就労支援対象者	324 (91)	330 (110)	304 (153)
就労開始者数	157	152	143
常勤	37	32	36
パート	111	120	107
その他(内職等)	9	0	0
計	157	152	143

図表2 就労結果の保護状況

	平成20年度	平成19年度	平成18年度
就労支援対象者	324 (91)	330 (110)	304 (153)
保護継続件数(世帯)	115	116	113
保護廃止件数(世帯)	14	28	26
廃止率(%)	4.3	8.4	8.5
就労によらない廃止	28	8	4
計	157	152	143

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

73

スライド - 74

6 就労支援の政策課題 —トランボリン型の制度設計—

○利用しやすいトランボリン型制度

ドロップアウトしても再び、這い上がっていけるトランボリン型制度への視座
1997イギリス18年ぶり労働党首トニーブレア「トランボリン政策」

○保護受給すると手厚い制度か？

ハードルが高く保護からの脱却が困難 → 就労インセンティブ政策

○柔軟型の就労支援

一般就労の他社会福祉法人、非営利組織(NPO)、社会的企業の支援を受け就労する**中間的就労**(半福祉半就労)など能力に応じた多様な就労機会を提供、新たな公共サービスの雇用創出

○福祉的就労による社会的自立

ボランティアなどの社会的活動も就労と同等に位置づけ、受給者の社会的自立や地域社会でのつながりの形成を目指した取り組みが必要

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

74

第13 新しい公共という方向性

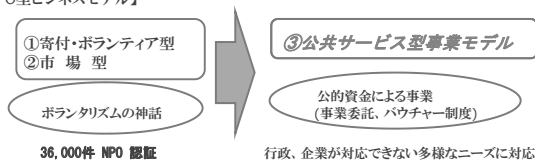
1 NPOと公的資金

◆官公の限界性(福祉事務所)

税と財源の問題
 公的機関の組織のスリム化
 任用体系等機能の限界(実施体制の弱体化と支援力の低下)
 CW 1人当たり年間支給額 3億3,680万円(A市)
 CW60名不足, SV10名不足(A市)

◆私法体系とNPO等民間の役割(官から民へ)

【NPO型ビジネスモデル】



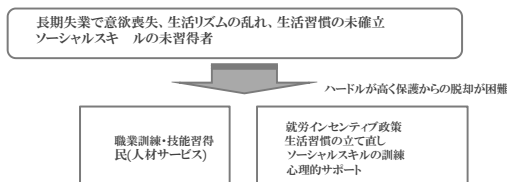
Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

75

2 「官公」から「民」の力の活用

—官公の限界性—

○自治体が民間団体と連携



○官公から民間団体に業務委託

「仕事チャレンジ講座」、「カラオケ活用術講座」、「面接力向上セミナー」
 「学習支援事業」、「居場所づくり事業」

○財政が厳しく支援する人材の確保が困難

機能不全となり、必要な支援が行き届いていない実態
 公の限界性→公共サービスへの展開、民(人材サービス)のノウハウ活用
 高い専門性、規制緩和、福祉事務所業務、職業紹介業務

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

76

スライド - 77

3 NPO型ビジネスモデル

◆①寄付・ボランティア型事業モデル

大阪における社会貢献事業→
基金の財政的課題
マンパワーの確保
市民グループなど

大阪府社協の事業展開
地域貢献支援員・CCW
(スマイルサポーター)

◆②市場型事業モデル

企業や他のNPOにない独自の価値を生み出す→市場から対価収入確保
場合によっては『貧困ビジネス』などリスクを孕む

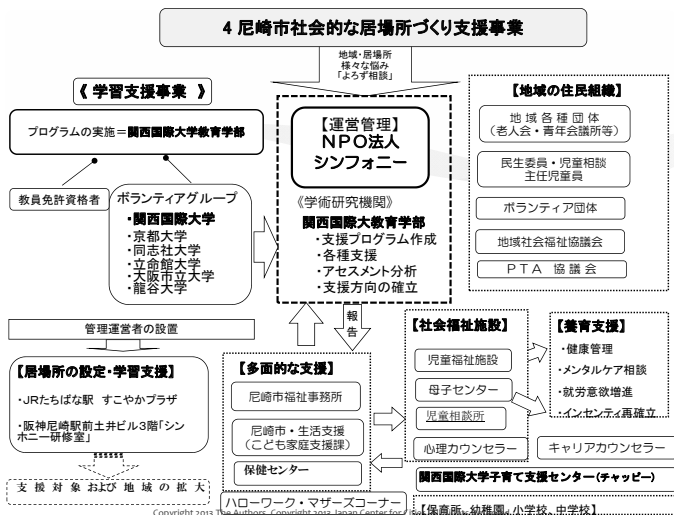
◆③公共サービス型事業モデル

尼崎市、NPOシンホニー、関西国際大学による社会貢献事業
「仕事チャレンジ講座」「カラオケ活用講座」「面接力向上セミナー」

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

77

スライド - 78



第Ⅳ部

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

79

第14 子どもの貧困

1 貧困の経路

【貧困問題】

低所得 情報の不足 社会ネットワークの欠如 文化 その他

経路 (Path)

要因	主な内容
栄養	低体重出産 栄養不足 鉄分不足
医療へのアクセス	発見の遅れ 治療の遅れ 予防欠如
家庭環境	乏しい刺激 ロールモデルの欠如
親のストレス	親のメンタルヘルス 家庭内不和 虐待・ネグレクト
学習資源の不足	教育費不足 親による勉強指導の不足
住居の問題	不十分の広さ 勉強場所の欠如 頻繁な転居
近隣地域	犯罪・暴力 劣悪な学校 公害 ロールモデルの欠如
意識	意欲の欠如
親の就労状況	子育て時間の不足 保育の不足

アウトカム

アウトカム(健康、学力、所得、幸福度)

出典：Seccombe(2007, 和訳小西)の図をもとに筆者追加

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

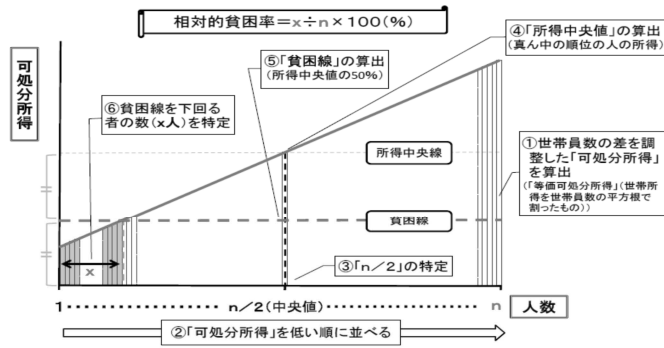
80

スライド - 81

2 教育費の負担 誰がする

1 相対的貧困率の考え方

「相対的貧困率」・・・所得中央値の一定割合（50％が一般的。いわゆる「貧困線」）を下回る所得しか得ていない者の割合。

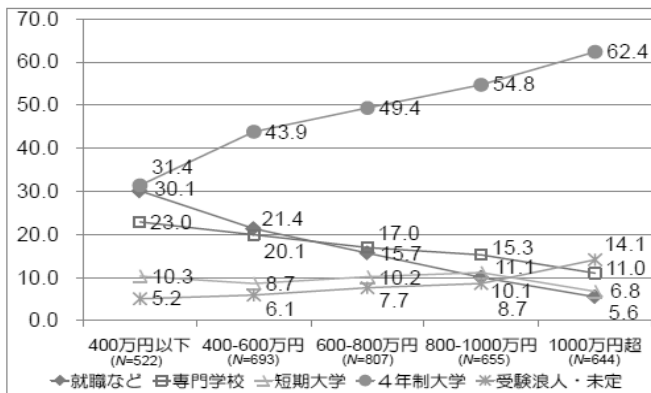


Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

81

スライド - 82

3 両親年収別の高校卒業後の進路（所得階級5区分）

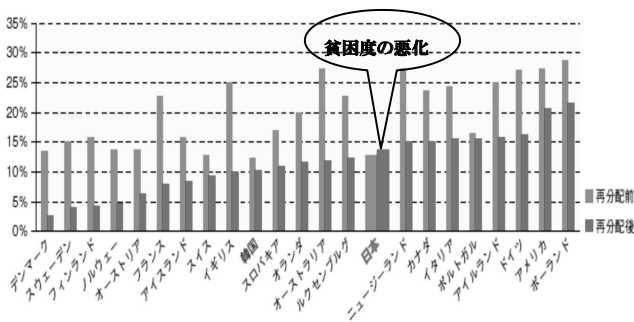


出典：東京大学 大学経営・政策研究センター
『高校生の進路追跡調査 第1次報告書』2007年

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

82

4 子どもの貧困率と再分配



出典:阿部彰「子どもの貧困対策としての教育」2009年

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

83

第15回都市政策研究交流会 資料②

保護受給母子世帯における 社会的不利益の世代間継承

2013年10月24日

公益財団法人 日本都市センター

関西国際大学 道中 隆

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 85

近年、格差社会が拡大しワーキングプアやボーダーライン層、生活保護受給者層など下層である貧困の裾野が拡大

保護動向は、2012年2月最多の約210万人を超え、約150万世帯と続伸。現在、被保護人員は216万人、保護費3兆7千億円。政府は2005年度より生活保護受給者に対する自立支援プログラムによる取り組みを強化。

戦後大の保護動向に対し、セーフティネットだけでなく、受給者の自立を果たす自立支援機能の強化が喫緊の政策課題。

日本では被保護世帯の貧困要因に焦点をあてた研究は、事例研究が中心。実証的研究はまだ緒についたばかりで研究蓄積は限られる。社会的不利益の世襲や被保護母子世帯の貧困実相についてはデータに基づく実証的研究は限定的。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

85

スライド - 86

(1) 貧困問題の視点

厚労省は、2009年OECD基準による子どもの相対的貧率が12.2%であり、ひとり親世帯の相対的貧困率はOECD諸国の平均値30%を上回る54.3%であると公表 貧困問題が重要な政策課題

家庭の経済力など成育環境での不利益と青年期や成人後の貧困という負の連鎖に関する実証研究は、公的扶助受給者が次世代へ継承されていく世代間連鎖が深刻な問題となっているアメリカでは多くの研究蓄積がある。

- * 研究報告から、親の経済状況が子どもの学歴、所得に影響を与え、子どもの人的資本面での不利益が貧困につながるだけでなく、健康、学力等幅広い分野の不利の世代間連鎖が明らかにされている。本研究では、子どもへの社会的不利益の連鎖を母親のDV経験、虐待経験という成育環境からも検証する。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

86

(2) 貧困の世代間連鎖に関する先行研究

わが国の貧困の世代間連鎖に関する先行研究は、親と子世代の所得や学歴等の経済的側面を説明する変数の移動状況を追跡する手法とパネル調査や生活保護受給者に対象を限定した調査方法とがある。

貧困の世代間連鎖に関して様々な貧困調査が行われており、その中でも母子世帯、低所得者の世代間連鎖の研究では、青木(2003)、岩田・濱本(2004)、後藤(2006)、阿部(2006)、藤原(2007)、中園(2006)、福岡県立大学付属研究所(2008)、道中(2007、2009、2011)、藤原・湯澤(2010)などの先行研究がある。

(3) 母子世帯の子どもへの負の連鎖

本研究では、子どもへの社会的不利益の連鎖を母親のDV経験、虐待経験という成育環境から検証する。児童虐待と貧困の関連は、東京都福祉保健局(2005)などの多くの調査研究で、虐待の背景には経済的困窮や、ひとり親などが指摘

八木・吉野・刈野(2003、2007)は、市民意識調査から、DVの被害経験が多いほど、子どもへの虐待経験があり男性よりも女性に連鎖が強く表れるという。益田・浅田(2004)では、児童相談所の相談事例からDV 家庭の被害者の母親の3割が 子どもに暴力を加えており、暴力が弱い立場への子どもへと連鎖する様相を明らかにしている。

スライド - 89

(1) 被保護世帯の実態調査(世帯類型の母子世帯のみ計上)

		A市調査 2007 調査N=106	B市調査 2008調査N=214	C市調査 2010 調査N=104
①低位学歴	中卒	41 (38. 7)	75 (35. 0)	20 (19. 2)
	高校中退	29 (27. 4)	47 (22. 0)	31 (29. 8)
	小 計	70 (66. 0)	122 (57. 0)	51 (49. 0)
②早婚による10代出産ママ		28 (26. 4)	55 (25. 7)	22 (21. 2)
③結核(法律婚)によらない出産		—	55 (25. 7)	32 (30. 8)
④婚姻によらない同棲婚		—	—	45 (43. 3)
⑤ 出身家庭での離死別経歴等 不安定な家族の世代間継承 再掲(施設・母子寮・里親等成育歴)		—	—	79 (76. 0)
		—	—	不明 7 (6. 7)
		—	—	13 (12. 5)
⑥保護受給履歴		51 (48. 1)		34 (32. 7)
⑦保護の世代間継承		43 (40. 6)		36 (34. 6)
⑧ドメスティック・バイオレンス(DV)		—		22 (21. 2)
⑨児童虐待		—		14 (13. 5)
⑩精神疾患の罹患率		—	72 (33. 6)	37 (35. 6)
			全疾病131(61.2)	全疾病 59(56.7)

注1:A市調査は抽出した被保護世帯の全世帯類型のサンプル数390世帯(757人)から母子世帯のみを計上した。

注2:「③結婚によらない出産」の数値は発生世帯数である。

注3:「④婚姻によらない同棲婚」の数値は、複数回数の同棲婚も発現世帯数とした数値である。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

89

スライド - 90

【A市調査】2007
世帯類型別の保護受給履歴、保護世代間継承及び10代出産の状況

区 分		抽出数	調査項目	調査の結果		該当	非該当
				構成比(%)			
1	高齢者世帯	91	保護受給履歴	35.2		32	59
			世代間継承	13.2		12	79
			10代出産	0.0		0	91
2	母子世帯	106	保護受給履歴	48.1		51	55
			世代間継承	40.6		43	63
			10代出産	26.4		28	78
3	障害者世帯	40	保護受給履歴	50.0		20	20
			世代間継承	35.0		14	26
			10代出産	0.0		0	40
4	傷病者世帯	100	保護受給履歴	42.0		42	58
			世代間継承	29.0		19	81
			10代出産	2.0		2	98
5	その他世帯	53	保護受給履歴	41.5		22	31
			世代間継承	18.9		10	43
			10代出産	1.9		1	52
被保護世帯合計		390	保護受給履歴	42.8		167	223
			世代間継承	25.1		98	292
			10代出産	7.9		31	359

※高齢者世帯を除いた場合の数値は保護受給履歴率45.2%、世代間継承率28.8%、10代出産率10.4%
道中障「生活保護と日本型Working poor—生活保護の稼働世帯における就労インセンティブデザイン」社会政策学会
第144回全国大会(東京大学),2007年

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

90

(2)記述統計量

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
本人年齢(歳)	318	17	61	35.6101	7.85026
高卒以上ダミー(高卒以上=1)	318	0	1	0.4528	0.49855
母就労ダミー(就労=1)	318	0	1	0.4245	0.49505
本人の稼働収入(円/月)	318	0	205000	32702.66	47964.86
世帯人員(人)	318	2	7	2.9151	0.8494
受給期間(月数)	311	2	183	38.3698	31.6026
最低生活費(円/月)	318	123690	362840	215815.4	45442.08
世代間の生活保護受給歴(あり=1)	318	0	1	0.3208	0.4675
過去の生活保護受給歴(あり=1)	318	0	1	0.4025	0.49118
10代の出産経験(あり=1)	318	0	1	0.1887	0.39187
DV経験(あり=1)	318	0	1	0.2201	0.41498
非嫡出子(あり=1)	318	0	1	0.1855	0.38934
子ども虐待経験(あり=1)	318	0	1	0.0912	0.28834
母病気ダミー(あり=1)	318	0	1	0.5314	0.4998
母精神疾患数	318	0	3	0.3774	0.67098
母身体疾患数	318	0	7	0.4811	0.93206
子病気ダミー(あり=1)	318	0	1	0.2484	0.43278

注1:受給期間(月数)のみ、不明者が7名いるため、標本数は311人。
2:「最低生活費」とは、B市、C市の級地別に世帯主、世帯人員の年齢等の情報から生活保護による、居宅第1類、第2類以外に勤労控除、母子加算、児童養育加算、教育扶助、住宅扶助を合計した金額。

被保護母子世帯の母親(世帯主)の年齢分布の比較

母親の年齢	本調査						被保護者全国一	釧路調査
	2008年調査		2010年調査		合計		斉調査(2008年)	(2004年)
	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)
20歳未満	5	2.3%	0	0.0%	5	1.6%	40	0.1%
20～29歳	38	17.8%	27	26.0%	65	20.4%	4,360	10.8%
30～39歳	101	47.2%	45	43.3%	146	45.9%	18,830	46.8%
40～49歳	61	28.5%	30	28.8%	91	28.6%	14,340	35.6%
50～59歳	8	3.7%	2	1.9%	10	3.1%	2,590	6.4%
60～69歳	1	0.5%	0	0.0%	1	0.3%	70	0.2%
総数	214	100.0%	104	100.0%	318	100.0%	40,230	100.0%
平均年齢	36.0歳		34.9歳		35.6歳		38.4歳	—

出典:厚生労働省「平成20年被保護者全国一斉調査・個別調査」、中岡(2006)より筆者作成

スライド - 93

被保護母子世帯の母親の学歴分布

	本調査						JIL調査 (2001年) (%)	釧路調査 (2006年) (%)
	2008年調査		2010年調査		合計			
	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)		
中学校	76	35.5%	21	20.2%	109	34.3%		17.5%
高校中退(専修学校・各種学校中退含む)	47	22.0%	30	28.8%	65	20.4%	42.0%	19.7%
高校卒(短大・大学中退含む)	72	33.6%	45	43.3%	117	36.8%	42.0%	51.1%
専修学校・各種学校卒	6	2.8%	0	0.0%	7	2.2%	6.0%	7.3%
短期大学・高等専門学校卒	13	6.1%	4	3.8%	16	5.0%	7.0%	2.2%
大学卒	0	0.0%	4	3.8%	4	1.3%		0.0%
大学院卒	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3.0%	0.0%
合計	214	100%	104	100%	318	100%	67(100%)	137(97.8%)

注：釧路調査は、減数値合計が100%にならない。
出所：藤原(2007)P.13および中園(2006)P.11から筆者作成

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved. 93

スライド - 94

本研究で用いられる「疾病状況」は、返戻レセプトに基づいた1ヶ月以上の長期にわたる疾病を採用している。多くの母親がなんらかの疾病を有しており、病名が複数の者も多い。表2から、母親の53%がなんらかの病気を抱えており、不就労、低収入への原因。

表2-1 被保護母子世帯の母親の就業状況

	本調査						被保護者全国一斉調査(2008年)	釧路調査(2006年)		
	2008年調査		2010年調査		合計					
	実数	(%)	実数	(%)	実数	(%)				
就労	94	43.9%	41	39.4%	135	42.5%	43,440	50.8%		
正規(含む自営)	14	(14.9%)	7	(17.1%)	21	(15.6%)		346	40.6%	
非正規(含む内職)	80	(85.1%)	34	(82.9%)	114	(84.4%)			(7.7%)	
不明・無回答	—	—	—	—	—	—			(90.8%)	
不就労	120	56.1%	63	60.6%	183	57.5%	42,030	49.2%	507	59.4%
合計	214	100.0%	104	100.0%	318	100.0%	85,470	100.0%	853	100.0%
										(4.6%)

注1：()内の％は、就労を100%とした場合の業態の内訳である。
注2：「釧路調査」では、「正社員」を「正規」に、「パート」、「アルバイト」、「嘱託・準社員・臨時職員」、「派遣」の合計を「非正規」とみなして筆者が再計算した。

出典：厚生労働省「被保護者全国一斉調査」は、中園(2006)pp12-16より筆者作成。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved. 94

図表2-2 被保護母子世帯の疾病構造

疾病分類	疾病項目件数	構成比(%)	母親の主な疾病名(病名4つまで)
① 精神および行動の障害	96	41.8	パニック障害、心因反応、心身症・重度ストレス反応、摂食障害等(22)、そううつ病・抑うつ神経症・抑うつ不安症・うつ不眠状態等(23)、うつ病(育児ノイローゼ・外出困難等)(16)、統合失調症、かたて性神経症、パーソナリティ・人格障害等(10)、持続性気分障害・偏頭痛・神経因性更年期障害等(6)、過換気症候群疑、自殺未遂・薬物中毒等
② 筋骨格系および結合組織疾患	29	12.6	椎間板ヘルニア・腰椎横間板ヘルニア・頸椎骨軟骨症・腰痛症・筋腔性腰痛症・第5腰椎分離症・変形性腰痛症・筋々腔性腰痛症等(8)、肩関節症候群・頸肩腕・頸肩腕症候群(4)、右ヒザ関節炎・右ヒザ関節障害(2)、傷害事件後遺症(顔面変形)・交通事故後遺症・骨粗鬆症等
③ 循環系の疾患	29	12.6	高血圧症(5)、C型肝炎・急性C型肝炎等(4)、鉄欠乏性貧血(4)、胃機能障害・胃機能障害・胃炎等(3)、肝機能障害・肝炎・慢性肝炎・胆胆肝等(4)、高脂血症・無症候性血尿・洞性不整脈・低血圧・大動脈弁狭窄症・糖尿病・脳水症・脱水症等
④ 呼吸器系疾患	26	11.3	気管支喘息(7)、気管支炎・急性気管支炎・喘息様気管支炎等(9)、アレルギー性鼻炎(2)、上気道炎・急性上気道炎・急性咽喉頭炎・肺炎等
⑤ 婦人科疾患	21	9.1	子宮筋腫・子宮浮腫・子宮頸部癌(6)、子宮摘出後遺(4)、子宮頸部ウイルス感染・外陰部腫瘍・卵巣腫瘍摘出症・子宮周囲炎・卵巣の腫・婦人科生理異常・乳腺摘出術後・排卵障害・右乳癌・化学療法に伴う嘔吐症・排卵障害・月経周期障害その他
⑥ 神経系の疾患	13	5.7	自律神経失調症(2)・三叉神経痛・末梢神経障害・ギランバレー症候群・メニエール病・ストレス性胃腸・坐骨神経痛・末梢神経炎等
⑦ 消化系疾患	9	3.9	急性胃腸炎(3)、胃潰瘍、上部消化管出血、大腸癌術後、逆流性食道炎等
⑧ その他	7	3.0	バセドウ病、脳脊髄液減少症等
合計	230	100.0	疾病世帯の1世帯当たり疾病件数1.76件
疾病世帯総数	131		世帯疾病率61.2%
世帯総数214			世帯総数214のうち母親の精神疾患72人(精神疾患率33.65%)

(注) 1 本表は日本自由出版における生活保護受給世帯の実態調査(2008)に基づき筆者作成。
2 母親の主な疾病名の10件以内の数値は概数である。
出典: 道中(2009)『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間連鎖』ア
Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

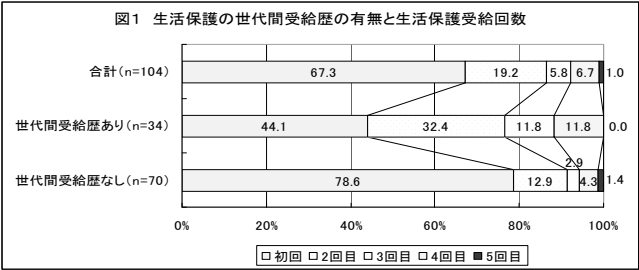
(1) 貧困の世代間連鎖

世代間の保護受給歴の有無と母親の学歴、過去の保護受給歴との関係

		学歴			生活保護の受給歴		
		中卒・高 校中退	高卒以 上	合計	なし	あり	合計
世代間受給歴	実数	105	111	216	159	57	216
なし	%	48.6%	51.4%	100.0%	73.6%	26.4%	100.0%
世代間受給歴	実数	69	33	102	31	71	102
あり	%	67.6%	32.4%	100.0%	30.4%	69.6%	100.0%
合計	実数	174	144	318	190	128	318
	%	54.7%	45.3%	100.0%	59.7%	40.3%	100.0%

注: いずれの関係も、Pearsonのカイ二乗検定で、1%水準で有意。
※ 世代間受給歴と母親の学歴、過去の保護受給歴との関係を示している。
学歴との関係では、中卒・高校中退の割合は、明らかに世代間の受給歴が「あり」とする者が多い。

スライド - 97



※ 世代間の受給歴の有無にかかわらず、今回の受給が「初回」であるという回答がもっとも多いが、明らかに世代間の保護受給歴のある者の方が、複数回の保護受給歴をもつ。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved. 97

スライド - 98

生活保護の世代間受給経験の有無と親と離死別経験回数

		なし	1回	2回	合計
世代間受給 歴なし	度数	15	18	29	62
	%	24.2%	29.0%	46.8%	100.0%
世代間受給 歴あり	度数	2	10	22	34
	%	5.9%	29.4%	64.7%	100.0%
合計	度数	17	28	51	96
	%	17.7%	29.2%	53.1%	100.0%

注1: 世代間離死別経験については、「不明」が8サンプルある。
2: Pearsonのカイ二乗検定で有意。
※ 成育期に保護受給歴のある世帯のほとんどがひとり親世帯だったかあるいはひとり親世帯を経験している。したがって、33% (=32/96人) が母子二代で被保護世帯となっている可能性がある。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved. 98

(2) 10代出産の影響

10代の出産経験の有無と母親の学歴、保護受給歴

		学歴			保護受給歴		
		高卒・高校中退	高卒以上	合計	なし	あり	合計
10代出産経験なし	度数 %	128 49.6	130 50.4	258 100.0	162 62.8	96 37.2	258 100.0
10代出産経験あり	度数 %	46 76.7	14 23.3	60 100.0	28 46.7	32 53.3	60 100.0
合 計	度数 %	174 54.7	144 45.3	318 100.0	190 59.7	128 40.3	318 100.0

注: Pearsonのカイ二乗検定で学歴は1%水準、保護受給歴は5%水準で有意である。

- * 10代出産もまた高卒以上の学歴と成育後の保護受給経験に影響を与えており、10代での出産経験が、高校進学や卒業の阻害要因や被保護リスクを引き上げている。

統計分析の結果

(1) 成育後の保護受給歴の要因分析

成育後の保護受給歴のロジスティック分析

	B	標準誤差	Wald	有意確率	Exp(B)
本人年齢	0.022	0.017	1.614	0.204	1.022
世代間受給歴ダミー(あり=1)	1.842	0.273	45.353	0	6.306 ***
10代出産経験ダミー(あり=1)	0.656	0.335	3.838	0.05	1.927 **
母病氣ダミー(あり=1)	0.243	0.259	0.886	0.347	1.276
定数	-2.064	0.674	9.386	0.002	0.127 ***
決定係数	0.23				
標本数	318				

注: ***P<0.01, **P<0.05

- * 成育後の生活保護経験に、世代間の保護受給歴と10代出産経験が有意にプラスの影響を与えることが確認できた。

高卒以上の学歴のロジスティック分析

	B	標準誤差	Wald	有意確率
世代間受給歴ダミー(あり=1)	-0.723	0.257	7.909	0.005 ***
10代出産経験ダミー(あり=1)	-1.137	0.334	11.616	0.001 ***
定数	0.226	0.146	2.404	0.121
調整済み決定係数	0.094			
標本数	318			

注: ***P<0.01, **P<0.05

- * 成育期の保護経験と10代出産経験が有意にマイナスの影響を与えることが確認できた。

スライド - 101

(2) 受給期間に与える影響

受給期間の回帰分析

	標準化されていない係数 B	標準偏差誤差	標準化係数 ベータ	t 値	有意確率
(定数)	-6.469	8.161		-0.793	0.429
本人年齢	1.363	0.218	0.340	6.238	0 ***
高卒以上ダミー(高卒以上=1)	-9.379	3.443	-0.148	-2.724	0.007 ***
母病気ダミー(病気あり=1)	2.562	3.425	0.041	0.748	0.455
世代間受給歴ダミー(あり=1)	-2.290	3.711	-0.034	-0.617	0.538
調整済み決定係数	0.122				
標本数	311				

注:***P<0.01、**P<0.05

- * 母親の病気や成育期の保護受給経験は影響を与えず、高卒以上の学歴は有意に期間を短くする一方、母親の年齢は受給期間を長期化する効果が確認できた。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

101

スライド - 102

(3) 世帯の抱える課題

1) DV、非嫡出子と児童虐待

DV歴の有無、非嫡出子の有無と児童虐待の経験

		児童虐待経験		合計
		なし	あり	
DV歴なし	度数	236	12	248
	%	95.2%	4.8%	100.0%
DV歴あり	度数	53	17	70
	%	75.7%	24.3%	100.0%
合計	度数	289	29	318
	%	90.9%	9.1%	100.0%
非嫡出子なし	度数	241	18	259
	%	93.1%	6.9%	100.0%
非嫡出子あり	度数	48	11	59
	%	81.4%	18.6%	100.0%
合計	度数	289	29	318
	%	90.9%	9.1%	100.0%

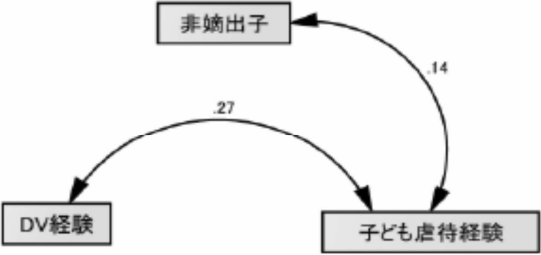
注:Pearsonカイ二乗検定で有意である。

- * 非嫡出子とDV経験それぞれが子どもの虐待経験と関係があるが、その計数は各0.14と0.27という数字で、DV経験のほうが非嫡出子よりも2倍の効果があることがわかる。しかし、数値はいずれも小さく、子ども虐待の背景には、その他の要因が大半を占めることが分かる。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

102

- 子ども虐待経験と非嫡出子、DV経験のパス図にし、共分散分析し標準化された推計値
- 非嫡出子とDV経験それぞれが子どもの虐待経験と関係がある。その計数は各0.14と0.27という数字で、DV経験のほうが非嫡出子より2倍の効果
- しかし、数値はいずれも小さく、子ども虐待の背景には、その他の要因が大半を占める



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

103

2) 母親と子どもの病気の関係

母親の病気と子どもの病気の関係

		子どもの病気		合計
		なし	あり	
母病気なし	度数	130	19	149
	%	87.2%	12.8%	100.0%
母病気あり	度数	109	60	169
	%	64.5%	35.5%	100.0%
合計	度数	239	79	318
	%	75.2%	24.8%	100.0%

注：Pearsonのカイ二乗検定で有意

※ 被保護世帯の母親の罹患率の高さは先述した通りだが、母子の健康状態にも有意に相関関係がみられた。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

104

スライド - 105

(4) 不利益の蓄積が就業に与える影響

就労ロジスティック分析					
	B	標準誤差	Wald	有意確率	Exp(B)
本人年齢	0.004	0.015	0.054	0.817	1.004
高卒以上ダミー (高卒以上=1)	0.517	0.246	4.406	0.036	1.677 **
母精神疾患数 世代間受給歴ダミー (あり=1)	-1.06	0.236	20.1	0	0.347 ***
生活保護受給歴ダ ミー(あり=1)	0.18	0.289	0.386	0.535	1.197
定数	-0.261	0.27	0.931	0.335	0.77
調整済み決定係数	-0.287	0.576	0.248	0.618	0.751
標本数	0.126				
	318				

注:***P<0.01, **P<0.05

- * 高卒以上の学歴は就業に有意にプラスの影響を与えているが、母親の精神疾患数は有意にマイナスの影響を与えること判る。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

105

スライド - 106

稼働所得Tobit分析

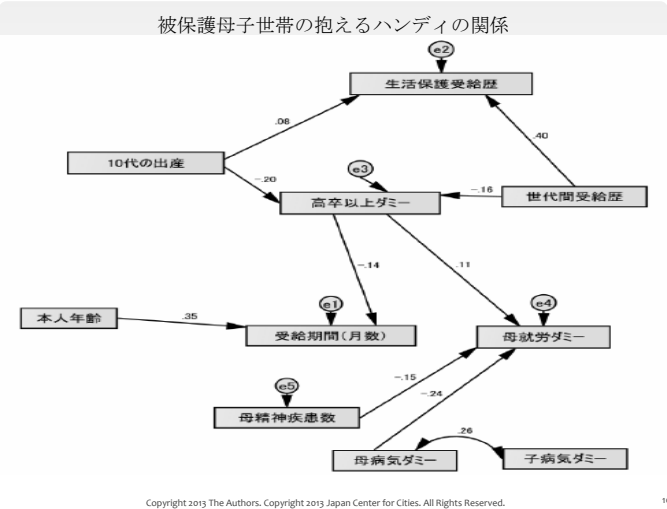
Log-likelihood=-1813.7208					
標本数=318 尤度比カイニ乗検定 =34.87 有意確率 =0.0000 擬似決定係数=0.0095					
	Coef.	Std. Err.	t	P> T	[95% Conf. Interval]
本人年齢	933.2142	736.4472	1.27	0.206	-515.763 2382.191
母親の精神疾患数	-53328.4	10230.9	-5.21	0	-73457.9 -33198.9
高卒ダミー	19336.74	11655.83	1.66	0.098	-3596.38 42269.86
_cons	-37379.4	27651.68	-1.35	0.177	-91784.7 17025.93
_sigma	89106.93	6229.102			76851.03 101362.8

obs.summary: 185 left-censored observations at inc ≤ 0
133 uncensored observations
0 right-censored observations

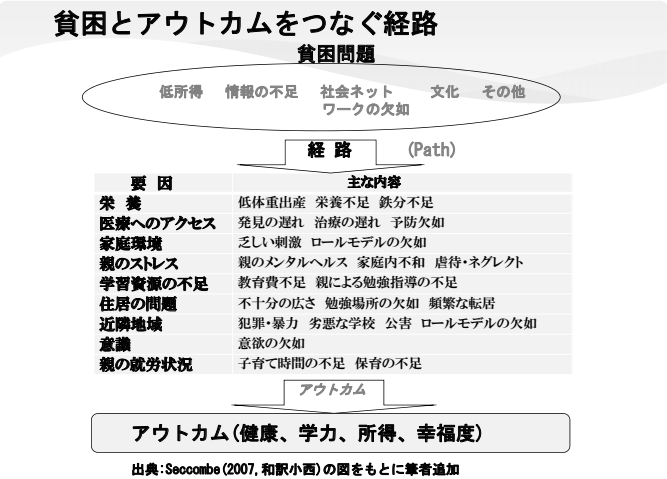
- * この分析においても有意だったのは母親の精神疾患数であり、被保護母子世帯の就労行動を左右するのは健康と学歴という人的資本が決定的に重要であることが確認できた。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

106



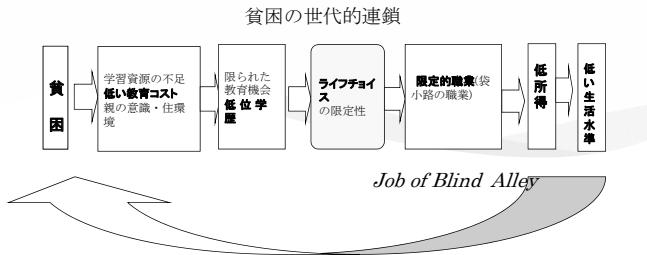
107



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

108

スライド - 109



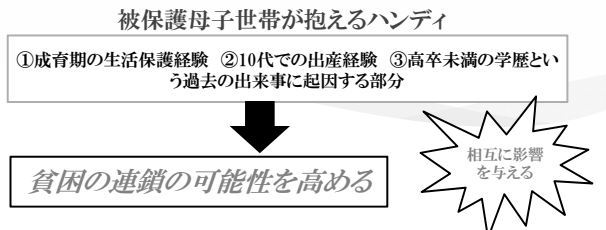
出典：道中隆(2009)『生活保護と日本型ワーキングプア』p.108

図表 貧困の世代間継承の概念図

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

109

スライド - 110



- ※ 保護受給期間の長期化の一つとして就労の問題があるが、その就労の阻害要因として大きいのは母親の健康である。
また、親の健康状況の悪化は子どもの健康との相関がある。親の健康悪化が何らかのルートで子どもの健康悪化につながっている可能性がある。
- ※ 健康を通じたさらなる貧困の連鎖の可能性もある。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

110

(1) 関連分野と協力した研究手法の開発

子どもの成育環境が成長後にも重要な影響を与えており、とりわけ被保護母子世帯においては世代間での貧困が連鎖している可能性が高い

(2) 貧困連鎖のブラックボックスには未解明の部分が多く、克服のために調査を行う必要 研究を蓄積し有効な支援政策、プログラム開発がなされるべきであるが、その課題は少なくない

- ・1990年代の日本社会の構造転換以降、子どもの格差、「差異」への関心の高まり→政策ビジョン
- ・日本社会の「格差」「不平等」の拡大
- ・子どもを取り巻く経済状況の悪化と教育の市場化
学校選択制、多様な学校・学校制度の導入など
- ・家庭の社会経済状況と、学力や学歴達成との関係に関する調査研究の進展

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

111

(3) 支援のための政策課題

1) 分析結果の概要

結果では、「世代間の貧困連鎖」が「就労意欲」や「児童虐待」などの意欲には、直接的には結びついていない。また、生活保護受給層のみで、「世代間連鎖」を分析することには限界がある。

2) 社会的不利益層の生活実態

低学歴については、前回の調査に比べて大幅に増加している。また、早婚による10代出産ママは21.2% 被保護母子世帯全体の10代出産割合は約26% 貧困連鎖に影響を与える可能性のある誘因の一つとして、子ども時代に育った家庭という環境が影響している。それは、虐待に対しても言える。虐待で育った親は虐待で子どもを育てるリスクが高いため、貧困の連鎖を断ち切るためにアフターケアなどの取り組みを行う必要

被保護母子世帯の母親は様々な問題がある。精神疾患を患っている母親が多く保護の支援を行っている福祉事務所には専門性を担保した精神保健福祉士等の配置の必要性

被保護母子世帯ということから、強いスティグマや社会的不利の大きさから将来の展望を見出せず、計画性のない生き方になってしまう。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

112

スライド - 113

3) 子どもへの介入政策の動向と今後の課題

- * アメリカやカナダなど貧困世帯への包括的な支援を導入している国が増えているなか、わが国は世代間の貧困連鎖防止に向けた政策の取り組みは十分でない
- * 政策形成に必要な実態把握や基礎的なデータによる実証研究が遅れており研究蓄積がない。実証データに基づく政策



- * マクロ研究による事実の把握とそれに基づく政策、支援プログラムの開発が求められる
- * 子どもの成育環境を整備していくためにも、すべての子どもと家庭に最善の環境を保障することを目標とした、虐待等の不安定な家庭といった、劣悪な環境にいる子どもたちへのセーフティネットの確保、質の高いサービスを確実に保障する仕組みを導入する必要

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

113

スライド - 114

- * <参考文献>
- * 道中剛(2007)『保護受給者の貧困の連鎖』『生活経済政策』生活経済政策研究所, No.127, August 2007
- * ———(2009)『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間継承ミネルヴァ書房』
- * ———(2010)『生活保護と子ども世帯の貧困の世代間連鎖の分析』『福祉政策研究』第644号, 青少年問題研究会
- * ———(2011)『生活保護と子ども世帯における貧困の世代間連鎖と生活上の課題』『三田学会雑誌』103巻4号, 慶応義塾経済学会, pp.51-78
- * 八木安樹子・古野昭子・河野正美(2003)『市民意識における暴力犯罪—DVと児童虐待の関連から—』『日本子ども虐待防止学会』子どもの虐待とネットワーク Vol.9, No.1, pp.206-216
- * ———(2007)『暴力の暴力が加害および児童虐待につながる影響—市民調査による男女比較』『子どもの虐待とネットワーク』Vol.9, No.1, pp.46-54
- * Aber, J.L., and Ellwood, D.T. (2001). "Thinking about children in time". In B. Bradbury, S. Jenkins, and J. Micklewright (Eds.), *The dynamics of child poverty in industrialized countries*, Cambridge University Press
- * Blanden, J., P. Gregg and L. Macmillan(2004), "Explaining Intergenerational Income Persistence: Noncognitive Skills, Ability and Education", Working Paper No.646, Centre for Market and Public Organisation University of Bristol
- * Bradbury, B., Jenkins, and J. Micklewright (eds) (2001) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge University Press.
- * Corcoran M (2001). "Mobility, Persistence, and the Consequences of Poverty for Children: Child and Adult Outcomes." In Sheldon H. Danziger and Robert H. Haveman(Eds.), *Understanding Poverty*, Russell Sage Foundation Books
- * D'Addio, A.C. (2007) "Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility across Generations? A Review for OECD countries", OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No.51
- * Gary W. Evans, and Michelle A. Schamberg(2008) "Childhood poverty, chronic stress, and adult working memory" in PINAS EARLY INTERVENTION <http://www.pinas-earlyintervention.org/doi/pdf/10.1017/S1077856808000146.pdf>
- * Esping-Andersen, G.(2004), "Unequal opportunities and the mechanisms of social inheritance". In Corak, M (Eds.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press.
- * Esping-Andersen(2000) "Inequality of Incomes and Opportunities", in Giddens, Anthony and Diamond, Patric, eds., *The New Egalitarianism*, Policy Network
- * Lareau, Annette(2003) *Unequal Childhoods: Class, Race, and Family Life*, University of California Press,
- * Marmot, Michael and Wilkinson, Richard C. (1999) *Social Determinants of Health* Oxford University Press, (邦訳: マーモット・西 三郎, 鶴森 定信訳) (2002) 『社会の健康—中国の貧困と日本社会の健康を問う』
- * Martine Michael (2004) *The Status Syndrome: How Social Standing Affects Our Health and Longevity*, Henry Holt and Company, LTD., (邦訳: マーモット・鶴森定信・鶴森 定信訳) (2007) 『ステータス症候群 社会階級が私たちの健康と長寿に与える影響』(日本評論社)
- * Nisbett, Richard E.(2009) *Intelligence and How to get it: Why Schools and Cultures Count*, W.W Norton & Co Inc., (邦訳: ニスベットの(水谷洋訳) (2010) 計画のでき一決める要因は何か, 岩波書店『インモビリティ』
- * OECD (2008) "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries" (邦訳: OECD (小島克久・金子能宏訳) (2010) 『格差は拡大しているか OECD加盟国における所得分布と貧困問題』(岩波書店)
- * OECD (2009) "Doing Better for Children"
- * Schiller, Bradley R.(2008) *Economics of Poverty and Discrimination*, the 10th Edition, Pearson Education Inc.(シラ- (松井範敬訳) (2010) 『貧困と差別の経済学』(ア・ン・出版)
- * Schweinhart, J. and J. Montie(2004), "Significant Benefits: The High/Scope Perry, Pre-School Study through Age 40", High/Scope Educational Research Foundation, World Bank Presentation
- * Seccombe, Karen and Ferguson, Susan J. (2006), *Families in Poverty: Volume 1 in the "Families in the 21st Century Series"*, Pearson
- * Sheehan, S.(1975) *Welfare Mother*, Houghton Mifflin
- * Wilkinson, Richard C. (2006) *The Impact of Inequality: How to Make Sick Societies Healthier*, New Pr (邦訳: ウィルキンソン(池本幸夫・片岡洋子・末原睦美訳) (2009) 『格差社会の健康—不平等な健康と社会幸福に関する調査報告』(岩波書店)
- * Wilkinson, Richard C. and Pickett, Kate (2006) *The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better*, Allen Lane (邦訳: ウィルキンソン・ピケット(西井泰介訳) (2010) 『平等社会は健康で豊かになる』(岩波書店)

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

114

2013年10月24日
第15回都市政策研究交流会（関西地域第1回）

「生活困窮者支援とそのあり方」

無断転載、複製および転訳載を禁止します。
引用の際は本書（稿）が出典であることを必ず明記してください。

This paper is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this paper requires indication of the source.



公益財団法人

日本都市センター

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

115

野洲市の生活困窮者自立促進支援 モデル事業の取組みについて

滋賀県野洲市市民部市民生活相談課専門員
生水 裕美

事例報告 1

1. 市民生活相談課

市民生活相談課は、正規職員 3 名を含む 7 名体制で構成され、市民相談や消費生活相談、法律相談などの相談に関する業務を集約して担当する課である。さらに 2013 年度より、内閣府の「アクション・プラン¹」に基づき、市役所相談室内にハローワークとの一体的な就労支援のための実施施設を整備し、効果的な就労相談を実施している。

市民生活相談課に相談業務を集約させるにあたり、当時はまだ整備されていない法律に代わる根拠とするため、「野洲市市民相談総合推進委員会設置要綱」は 2011 年 6 月 15 日に策定した。

第 1 条では、社会問題化している自殺、生活困窮、人権侵害など市民が抱える問題に対して、関係課等が連携して問題解決を図るためのネットワークとして「野洲市市民相談総合推進委員会（以下、「委員会」という。）」を設置することを記している。第 7 条では、市民生活相談課が委員会の庶務を担当することとした。現場経験の積み重ねだけでなく、各課の業務の位置づけを明確にすることは非常に重要であると考えている。

野洲市では 1999 年に消費生活相談窓口を開設し、このときから私は消費生活相談員として勤務している。2009 年度から、多重債務者包括的支援プロジェクトとして野洲市の生活困窮者支援のベースとなる多重債務問題への取組みを始めた。2011 年度から 2 年間、パーソナルサポートサービス事業（以下、「PSS」とする。）を実施した。途切れることなく、2013 年度より、従来の相談業務に加えて生活困窮者自立促進支援モデル事業を開始し、一体的相談業務の一層の強化を図っている。

1 地域における行政を地方自治体が自主的かつより総合的に実施できるよう出先機関の事務・権限を移譲すること等を進めるため「アクション・プラン」が 2010 年 12 月 28 日に閣議決定された。（内閣府 HP 「「アクション・プラン」推進委員会」参照）

2. 生活困窮者自立促進支援モデル事業

野洲市の生活困窮者自立促進支援モデル事業（以下、「モデル事業」という。）の予算は 2013 年度で 1,237 万円である。この予算のほとんどは、相談支援員（臨時）2 名と家計再建相談員（嘱託）1 名の人件費である。来年度もモデル事業の実施を予定しており、その予算を 1,790 万円に積み上げて要求している。また、現在は「直営型」で実施しているが、次年度以降は社会福祉協議会に家計相談を委託し、総合相談窓口正規職員を 1 名増員するなど拡充して実施していきたいと考えている。このモデル事業に関する法案である「生活困窮者自立支援法（以下、「自立支援法」という。）」が次の国会で審議されるが、この法案が通れば²、2015 年 4 月 1 日から全国の福祉事務所に有する自治体で実施しなければならない事業になる。

今年度、モデル事業を 68 地域が実施しているが、多くは「委託型」である。この点について、厚生労働省の法案では、「直営型」と「委託型」、また、既存窓口の拡充と窓口の新設について、いずれも指定をしていない。これは、PSS からの流れもあり、地域特性を活かす手法で実施することが望ましいとする考えに基づく。そのため、福祉事務所だけで実施することに限定せず、地域包括支援センター、教育委員会、健康推進課等の別部署主体の窓口など様々な設置形態が可能になるなど、非常に自由度が高い内容である。さらに、地域を巻き込むという考えだけでなく、生活困窮者という新しい考え方を福祉の世界に持ち込む画期的な内容になっている。

2 2013 年 6 月の第 183 回国会では衆議院では可決されたものの、参議院で審議未了の上、廃案となる。改めて 2013 年 10 月の第 185 回国会に再提出し、同年 12 月に成立した。

「生活困窮自立促進（社会参加）プロセス構築モデル事業」統括委員会³の中では、総合相談窓口について、時間のほとんどを理念に関する議論に費やした。窓口ではどんな理念を持てばいいのか、また、どんな理念を持って全国の自治体に伝えていくのかについて長時間にわたり力を込めて検討してきた。本法案が成立した場合、運用するのは各自治体であり、委託型であっても実施責任者は自治体である。そのため、しっかりと魂と血を流し込んでいかなければ、この法案は死んだものになると考え、どのようにすれば、魂を入れ、血を流し込んでいくことができるかという点について重点的に議論を行った。

モデル事業では国庫負担 10 分の 10 である。そのため、このモデル事業を通じて、2015 年度までに市の独自のやり方を模索していくことが必要だろう。また、モデル事業を実施していく中で課題を見つけ、その内容を厚生労働省に伝えて自立支援法に反映させていくことも必要だろう。

自立支援法では、自立相談支援事業の総合相談窓口の設置と住居確保給付金の実施を「必須事業」としており、その他の業務については「任意事業」である。必須事業では国庫負担 4 分の 3 であるが、任意事業では国庫補助 3 分の 2 以下である。こうした負担割合などは、モデル事業を経て、必要性の高まりなどにより変わる可能性もあると考えている。

今回の一番のポイントは総合窓口の設置方法とその役割である。当初、統括委員会では社会的孤立と経済的弱者に区分して議論を行ってきたのだが、いくつかの経緯があり、経済的弱者をターゲットにすることに決まった。しかしながら、経済的弱者は現に社会的にも孤立している。こうした人々を排除することなくしっかり受け止めて、相談につなぎ、アセスメントにより困窮状態を把握し、そこから脱却に向

3 東京大学 大森名誉教授が委員長を務め開催された委員会。生水氏も委員として参加した。成果として一般社団法人北海道総合研究調査会より『生活困窮者支援体系に資する調査・研究事業報告書』を 2013 年 3 月発行した。

かわせることが大切である。もちろん生活保護の活用もひとつの方法であり、生活保護に回さないという考えではいけない。生活保護も活用しながら、その人々の社会的参加を促していく必要がある。そのため、自立支援法を生活保護受給者にも適用していくべきだと考えている。今後こうした点を厚生労働省の担当者が各自治体に説明していくだろうが、皆様にもそういった理念を持ってほしいと考えている。

3. 野洲市における総合相談業務の流れ

一般的に、給食費、水道料金、介護保険料、固定資産税、軽自動車税などの納付書は市役所から送られてくるが、市役所ではそれぞれの所管部署からばらばらであるため、借金等により困窮している市民の状態を把握しづらい状況にある。

生活困窮者は納付書が送られてきたとしても、市役所に相談に行く勇氣はなかなか出ない。しかし、野洲市では、勇氣を振り絞って、納税推進室に相談に来ていただけることがある。それはなぜかという、納税推進室の督促状の中に、無料法律相談の案内を同封しているためである。給食費であれば、家庭訪問をしたときに渡してもらうこともある。

相談に来ていただいた場合、市役所中央にある半個室に案内する。この場合、まず納税推進室の職員が対応し、支払えない状況を確認する。さらに、借金等について聞き取りを行うことがある。

多くの自治体では納税担当の職員が借金について尋ねたらプライバシーの侵害なると考えているだろう。しかし、野洲市では、理由を聞かずに滞納する税金を払わせるのではなく、払えない理由等について丁寧なカウンセリングを行う生活再建型滞納整理の考え方が広まっている。

職員の対応により相談者の借金が判明した際、そのまますべて相談

を聞き取るのではなく、市民生活相談課の相談員が同席して相談を受ける。その際、相談者に移動してもらうのではなく、職員が集まることが大切だと考えている。

借金の相談について、相談者は解決をすることを躊躇することが多い。借金を長らくしていることで、借金が収入の一部になっていると錯覚してしまい、債務整理を行うことでもう借金ができなくなると不安を持つためである。この不安感を取り除き、債務整理の必要性を説明することが重要であり、非常に時間を要する。

また、借金だけでなく、家庭のこと、子どものこと、体調のことなどその世帯が抱える様々な課題についてできる限り聞き取りを行い、問題点を把握していく。相談者が債務整理に賛成したら、個人情報の同意書に署名を頂戴する。

この同意書は、1室7課が連携している「多重債務者包括的支援プロジェクト」内で情報の共有化を行い、また、受任された弁護士や司法書士、社会福祉協議会などに情報提供するための包括的な同意書になっている。今回のモデル事業を行うにあたり、この同意書を拡充することにし、従来のプロジェクトに加え総合推進委員会においても共有できるための包括的な同意書に変更した。

相談者から同意書を取った後は、こちらで相談者について関係課に確認を取り、弁護士等に受任いただき、1カ月ほど掛けて借金の状況や家計管理状況の整理や市が抱える滞納請求を一括化していく。

税金の支払いが難しい場合は、減免制度や分割納付の案内を行う。市役所には様々な支援制度が整っており、生活保護、健康相談、教育等の制度の利用について情報提供を合わせて行っている。

野洲市では、様々な相談に対して、1人の相談員、1つの窓口、1つの部署だけで対応することはない。困っている市民に対して一緒に共感を持って助けることが非常に大事だと考える。

4. 多重債務者包括的支援プロジェクト

野洲市では、多重債務の相談の際、単純に弁護士会や司法書士会を案内するのではなく、野洲市のやり方に理解・共感している弁護士等に相談者を直接紹介している。その際、相談料は無料であり、着手金を支払わなければ受任しないということはない。相談の結果、無事に過払金に戻る場合、自己破産をする場合など、その都度先生から報告をいただく。過払い金に戻ってきた場合、その金額に応じて税金を納めていただく。このプロジェクトにより取り戻した過払金は 2009 年から 2011 年の 3 年間で 1 億 7,000 万円、ここから税金等を納めていただいた分は 1,700 万円である。この金額は弁護士等による代理納付だけであり、借金が無くなった結果、税金の分割納付が可能になった額を加えると、さらに大きな額になる。

この取組みをベースとして PSS やモデル事業に取り組んでいる。

また、現在、「生活弱者発見緊急連絡プロジェクト」として、地域の方々と一緒に相談者を守るサービスにつなげるための取組みを開始した。相談における一番の課題は、本当にサービスの必要な方が自ら相談に来られないことである。市役所には命を守るサービスが整っているので、このサービスをどうやって生活困窮者につないでもらうかを考えなければならない。

厚生労働省等からはガス・電気・水道などを滞納している場合は市役所に情報を提供し連携を図るよう通達があるが、個人情報のこともあり、なかなか情報が出されない状況にある。

生活に困窮した際、家賃が比較的早い段階で滞納し始めることが多い。そこで野洲市では、不動産管理業者に家賃滞納者の状況を直接聞き取ってもらい、困窮状態にあれば市役所に連絡してもらう取組みを開始した。

野洲市には約 3,000 の賃貸物件があるが、不動産管理業者 12 社が協

賛しているので、約 7 割の 2,100 の物件がカバーでき、早期発見が期待される。こうした取組みにより孤立死や自殺を防ぐことができれば、不動産管理業者や貸主にとっては、資産価値が守れ、市役所にとっては、市民の命が守れ、安心・安全なまちづくりにつながる。今後は、不動産会社以外にも、民生委員や自治会、新聞配達など様々な方に依頼できるだろうと考えている。

5. 最後に

今回の生活困窮者自立支援法の基本的な考えは「まちづくり」と考える。従来の福祉に生活困窮者という新しい分野が生まれ、既存の枠を超えて、困窮者を地域で支えるための新しい地域づくりが必要である。その取組みを、市だけではなく地域との連携で進めていかなければならない。補助金や税金に依存するのではなく、継続して恒久的にできるようにするため、今ある地域や市役所の資源を十分に活用して取り組む必要がある。そのためには市役所や社会福祉協議会だけでなく、民生委員、自治会長など様々な人の力が必要であるとする。

6. 資料

スライド - 1

生活困窮者自立促進支援 モデル事業について

野洲市 市民生活相談課

1

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

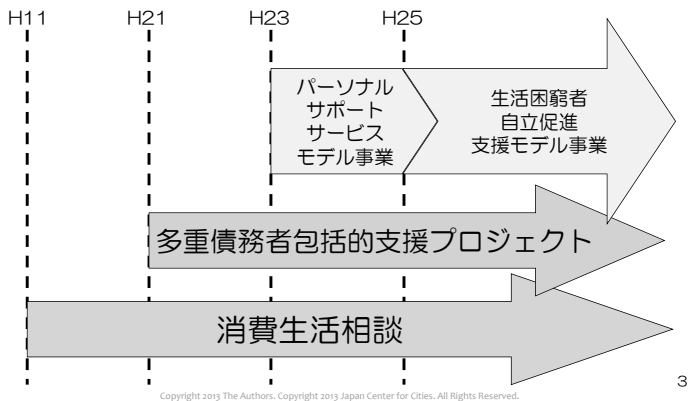
スライド - 2

市民生活相談課の仕事

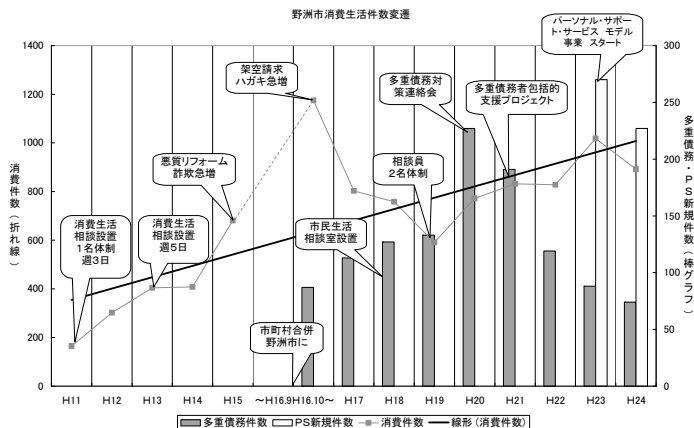
- ・ 体制 –課長1名、正規職員2名、
 - 消費生活相談員（嘱託）1名
 - 相談支援員（臨時）2名
（精神保健福祉士・キャリアコンサルタント）
 - 家計再建支援員（嘱託）1名
- ・ 業務内容 **相談機能を集約**
 - 市民相談（暮らしの中の困りごと）
 - 消費生活相談（消費者トラブル、多重債務相談など）
 - 法律相談（弁護士会、司法書士会）
 - 税務相談・行政相談（税理士会・総務省）
 - ハローワークとの一体的実施（アクションプラン） 2

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

相談窓口の変遷



3



4

スライド - 5

市民生活相談課 新設

・プレス発表（平成25年2月22日）

社会経済環境の変化に伴う経済的困窮や社会的孤立の状態にある生活困窮者をめぐる問題が深刻化し、また増加していることから、様々な問題を抱える相談者に対し横断的かつ包括的に・継続的な相談支援を実施していくため、市民生活相談室を単独の課とし、市民生活にかかわる総合的な相談窓口としての機能強化を図る。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

5

スライド - 6

平成25年度予算

歳出	歳入
・ 市民法律相談運営費 -無料法律相談	・ 市費57.1万円
・ 消費者行政推進事業費 -消費生活相談	・ 市費400.8万円 ・ 消費者行政活性化交付金 （消費者庁）90.8万円
・ 生活困窮者支援事業費 -生活困窮者支援 -ハローワークとの一体的実施 （アソシエーション）	・ セーフティネット支援対策等事業費補助金 （厚生省 社会援護局）1237万円 ・ 厚生労働省 労働局（10/10）



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

6

パーソナルサポートサービス



- ・年越派遣村で浮き彫りになった貧困問題
- ・「個別的」・「継続的」・「横断的」に提供される『セーフティ・ネットワーク』の構築
- ・H22から全国的に実施。野洲市はH23から。

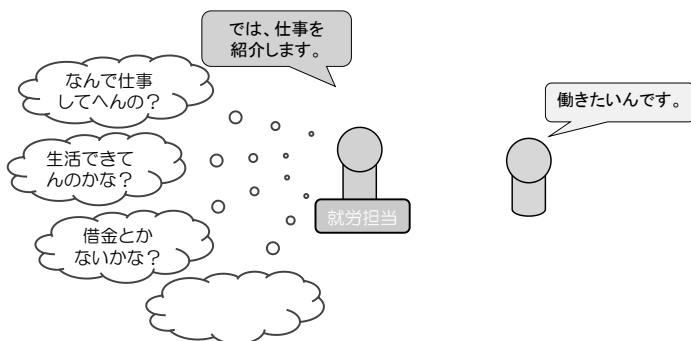
・実績

	相談者数	支援件数	就職者数	消費生活
平成23年度	270	1939	53/102	1018
平成24年度	227	3742	88/125	892

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

7

おせっかいが基本です



どんな相談でも対応できるネットワーク作り

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

8

スライド - 9

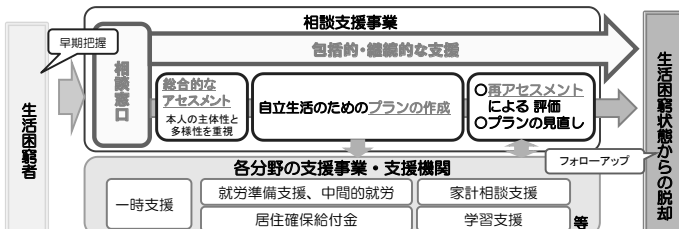
生活困窮者とは・・・？



スライド - 10

相談支援事業のポイント

- 現在、生活保護受給者へのみ、福祉事務所で対応
→ 生活保護に至る前の段階で早期に支援を行うことが効果的
- 生活困窮者の多くは複合的な課題を有している
→ 様々な課題に包括的、個別的、継続的に実施することで、支援効果が高まる
- 本事業が核となり地域資源の活性化、地域ネットワークの強化を図る

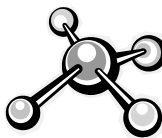


※居住確保給付金及び就労準備支援の利用は、アセスメント・プラン内容等を勘案して自治体が決定。

※プラン作成に当たっては、相談機関主催による地域の支援調整会議を開催し、利用者の自立に必要な支援を一元的に調整

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

野洲市の 生活困窮者自立促進支援モデル事業とは？



11

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

事業内容

- 相談支援事業
 - 相談支援
 - 健康支援
 - ネットワークづくり
- 家計相談支援
- 就労促進のための支援事業
- 貧困の連鎖の防止



12

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 13

相談支援事業（相談支援）



- ・ アウトリーチ：市役所や地域の社会資源、住民等による早期把握による予防型支援を展開する。



- ・ アセスメント：包括的に情報収集し、課題領域を捉え、背景・要因等を分析し、解決の方向を見定める。



- ・ プランニング：当事者と認識を共有しながらプラン案を作成し、支援サービスを提供する。



- ・ フォローアップ：問題解決後の自立生活の見守りなど、関係機関と連携し包括的な支援を継続して行う。その後必要に応じ、再アセスメントを行う。

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

13

スライド - 14

相談支援事業(ネットワークづくり)

- ・ 弁護士による困難事例ケース検討会の実施
- ・ 支援者の連携強化とスキルアップを目的とし、滋賀弁護士会から毎月 1 回弁護士の派遣を受け各部署が集まって困難事例ケース検討会を実施する。

（年間 1 2 回開催予定）



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.



14

家計相談とは

- ・ 家計再建支援員 1名配置
- ・ 生活困窮者を対象に家計の視点から各種の情報提供や専門的な助言・指導を行います。
- ・ 相談者自身の家計を管理する力を高め、債務整理や生活資金の貸付などにつないで早期に生活が再生されるよう一緒に取り組みます。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

15

就労促進のための支援事業 アクションプラン

アクションプラン＝ハローワークとの一体的実施とは？

- ・ 野洲市役所内に一体的実施施設（やすワーク）を設置
 - ・ やすワークに就労支援を集約
 - ・ 市民生活相談課に各種相談（生活）を集約
- 一緒になって支援を進める

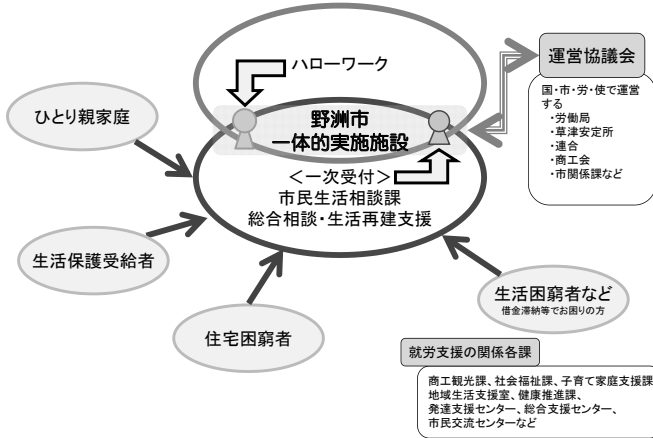


Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

16

スライド - 17

アクションプランを活用した 就労支援の庁内連携のイメージ



17

スライド - 18

貧困の連鎖の防止

子どもの貧困連鎖防止対策

- ・教育委員会と協力連携し、講師の派遣等により児童・生徒や教員または保護者に対し、貧困についての情報や社会保障等の知識を啓発する。
- ・これによって、貧困問題の意識を高め、困窮する子どもや家庭の発見（アウトリーチ）や支援に繋げる。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

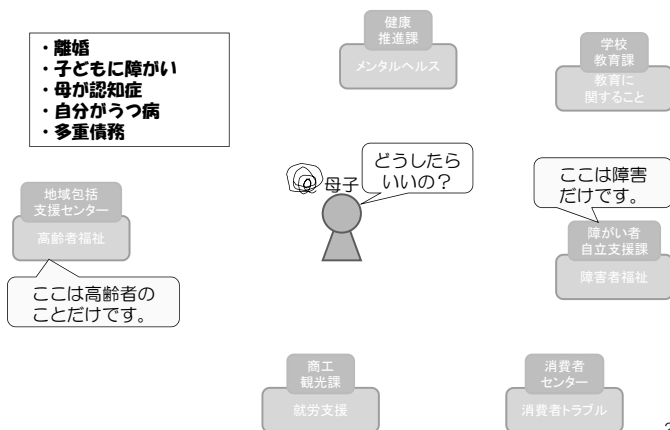
18

市役所がするメリット

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

19

相談者はたどり着けない

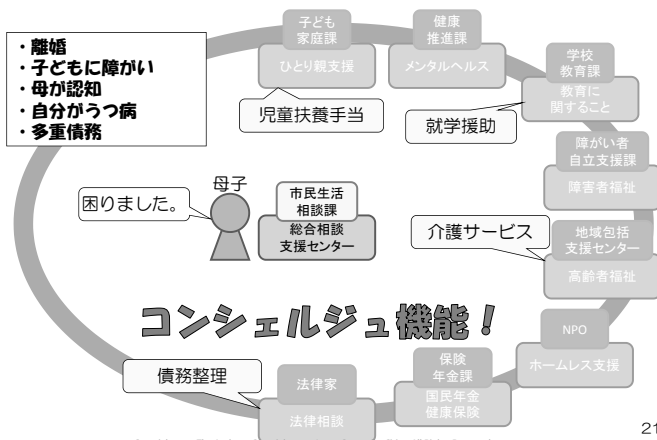


Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

20

スライド - 21

メリット① ワンストップで受け止められる！

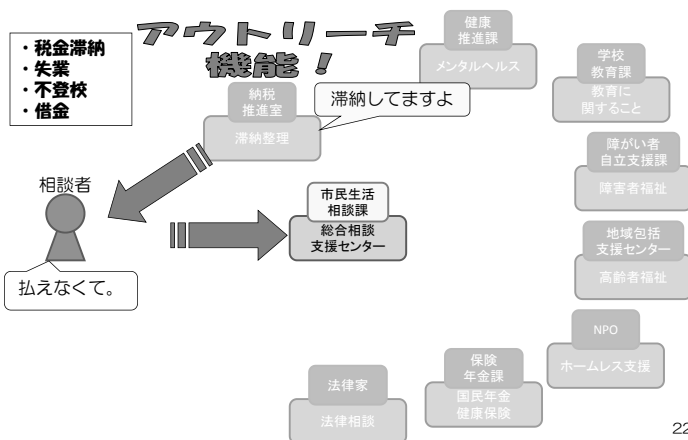


21

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 22

メリット② 何も言わなくても発見できる！



22

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

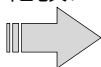
事例

23

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

事例 1 : Aさんの場合

- 40代男性 夫婦と子ども3人の5人家族
- 国民健康保険税（料）が払えないと
納税推進室へ相談に



アウトリーチ機能

- 失業し家賃も払えない
- 雇用保険の適用なし
- 借金3社に150万

24

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 25

コンシェルジュ機能

課題	繋いだ機関	活用したサービス
借金	司法書士	債務整理（任意整理）
住まい	社会福祉課	住宅手当（家賃額給付）
生活費	社会福祉協議会	総合支援資金貸付（月20万）
国民健康保険税	税務課	非自発的失業者に係る国民健康保険料の軽減
国民年金	保険年金課	失業者のための退職者特例制度による減免
学費	学校教育課	就学援助制度（給食費・学用品等の給付）
仕事	ハローワーク	就職ナビゲーターによる就労相談支援

25

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 26

まとめ

これはまちづくりです。

これは福祉に新しい分野をつくり、

既存の枠を超えて

「困窮者をみんなで支える」

新しい地域のカタチつくりなのです。

26

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

お願い

- ・市役所には命を守るサービスが整っています
- ・市役所にはそのサービスを届ける義務がある
- ・でも市役所だけではすみずみまで届けられない
- ・だから、地域みなさんと一緒に取りこぼすことなく届けられる仕組みを考えましょう！

野洲市が取り組む 生活困窮者自立促進支援モデル事業

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

27

おわり

野洲市役所 市民部

市民生活相談課

消費生活相談

しごと・暮らし相談コーナー

やすワーク



でんわ 077-587-6063

FAX 077-586-3677

メール soudan@city.yasu.lg.jp

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

28

総社市とハローワーク総社の 一体的就労支援の実施

岡山県総社市保健福祉部福祉課課長補佐
弓取 克哉



事例報告 2

1. 総社市の概要

岡山県で有名な自治体は岡山市と倉敷市であり、残念なことに総社市の知名度はまだまだ低い。しかし、岡山市のすぐ西、倉敷市の北に位置することから、これまで大都市のベッドタウンとして発展してきた。人口は6万8,000人弱、面積は約212㎢であり、市の中央を高梁川という一級河川が貫流した地形である。

総社市は吉備文化発祥の地として有名である。雪舟が修行した「宝福寺」、白村江の戦い後に朝鮮からの侵略に備え築いた山城である「鬼ノ城（きのじょう）」、総社市の地名の由来であり市内324社の神々を合祀した「総社宮」、岡山県内唯一の五重塔である「備中国分寺」など吉備文化を代表する歴史的建造物が市内各所に存在する。春にはレンゲが咲き、秋には紅葉を楽しむことができ、多くの観光客が訪れる。

総社市を空から眺めると、市役所を中心に市街地が広がっており、周辺部はほとんど中山間地域である。また、事業所や主な観光地は市役所を中心に広がっている都市である。

市内には、カルピス㈱岡山工場や山崎製パン㈱岡山工場を代表とする食品関係の工場や倉敷市水島の三菱自動車工業㈱へ部品を供給するメーカーの工場が集積した地域がある。こうした工場で多くのブラジル人を中心とした外国人労働者が働いていることが総社市の特徴である。

2. 雇用対策における取組みの遍歴

2008年秋、いわゆるリーマンショックに端を発した経済危機で多大な影響を受け、三菱自動車が生産調整に入った。この影響を一番受けたのが市内の工場団地にある下請企業であり、そこで働く多くの非正規雇用者や外国人労働者であった。工場は操業縮小し、非正規雇用者等は雇止めに遭うことになった。

この状況に対して市は即座に対応し、2008年の冬、企業、ハローワーク、金融機関、警察、行政など関係13団体からなる「総社市景気問題等連絡調整会議」を設置し、今後の景気回復のための情報交換や雇用者対策に取り組んだ。この中で日系ブラジル人に対する雇用対策も実施した。

2011年、景気回復の兆候があり、企業の生産量も回復してきたが、就職環境の回復は依然として非常に厳しい状況にあった。特に、生活弱者と言われる生活保護世帯や障がい者、総社市に数多くいる日系ブラジル人などは就職が困難を極めていた。そのため、これまでの取り組みを下地として他自治体の事業を参考に改善し、2011年3月、内閣府の「アクション・プラン¹」を実現するための提案として「福祉から就労へ」に応募し、採択された。この採択に基づいて、同年5月にハローワーク総社との間で包括的な協定を締結し連携事業に踏み出した。

就労支援ルームに市職員である自立支援推進員とポルトガル語の通訳者を常駐させ、一体的な支援を行う取り組みを同年7月から開始している。ハローワークが有する全国のネットワークや雇用スペシャリストを有効に活用するためハローワーク内に設置した。埼玉県志木市でもハローワークとの連携事業を同年6月より実施しているが、これは市役所内にハローワーク職員が常駐する就労支援センターを開設し就労支援を実施する方法であり、ハローワーク内に連携組織を設置した形式では全国初の取り組みと言える。

3. 「就労支援ルーム」による一体的就労支援

「就労支援ルーム」による一体的就労支援では、総社市が自立支援に向けた相談とブラジル人のためのポルトガル語の通訳業務等を、ハローワーク総社が職業相談、職業紹介やカウンセリング等を実施し、障が

1 本書 事例報告 1「野洲市の生活困窮者自立促進支援モデル事業の取り組みについて」74頁脚注。

い者、生活困窮者、日系外国人等の様々な方を対象に相談支援を行うとともにメンタル面のサポートとして心理カウンセリングなどを熱心に行っている。このように、総社市役所とハローワーク総社、つまり基礎自治体と国が一体となり、きめ細やかなサービスを行う「付き添い型」の支援に取り組んでいる。

支援の実施体制としては、自立支援推進員 1 名、ポルトガル語の通訳 1 名、就職支援ナビゲーター 3 名、職業相談員 1 名の合計 6 人である。自立支援推進員は市職員 OB であり、人事や福祉事務所の経験を有した職員である。就職支援ナビゲーターと職業相談員はハローワークの職員であり、主に障がい者の就労支援を行っている。

生活保護受給者・児童扶養手当受給者、障がい者、日系外国人など生活弱者である 3 者に対する一体的支援の取組み状況を説明する。2013 年 9 月末現在、生活保護受給者・児童扶養手当受給者の就職率が 65%弱で、支援対象者 81 人中 52 人を就職させることができた。昨年度の実績ならびに今年度の目標値に近づいている状況である。さらに、障がい者の就職率は 77.6%であり、支援対象者 67 人の内 52 人を就職させた。日系外国人等では、ブラジル人だけではなく中国人やフィリピン人含む様々な外国人 60 人を対象者として、就職率 58%で、35 人を就職させた。また、就労支援ルームを利用し就職した人は、総社市内に限らず岡山市・倉敷市など様々な場所で就労している。

さらに、今年度の新規事業として心理カウンセリングを開始し、積極的に取り組んでいる。目標を 200 件として開始したが、9 月末現在で 237 件を実施しており、多くの方がメンタル面で悩んでいることが伺える。このことは総社市に限ったことではなく、他自治体にとっても大きな課題であるだろう。総社市ではこの心理カウンセリングを経て、順調に仕事ができる体制づくりを目指していきたいと考えている。

4. 一体的実施事業による就職成功例

就職が成功した事例を数件紹介する。

1 件目は生活保護者に対する就労支援である。このケースは、46 歳男性の父子家庭であり、希望する職種は、土木施工関連の営業であった。しかし、この事例にはいくつか課題があり、特に父子家庭であることが大きな問題であった。これまでなかなか仕事に就けずにいたが、ハローワークの相談員と自立支援推進員が一緒になって取り組んだ結果、土木建設業向けの PC 機器・ソフト販売会社の正社員として就職が決まった。

2 件目も同様に生活保護者に対する就労支援である。このケースは、40 歳代男性で、希望職種は特にないのもの、収入に強いこだわりがあり、なかなか仕事に就けずにいた。こうした中、状況などを親身に聞きながら支援した結果、一般の建設会社に正社員で採用された。この事例もハローワークの相談員と自立支援推進員が一体的な支援をした結果と考えている。

続いて、3 件目は、生活困窮者を対象とした就労支援を実施した事例である。運転手を希望する 50 歳代男性であるが、これまで活保護を受給せずに車で路上生活をしていた等の課題を抱えていた。この方がハローワークに来所して以来支援を続けた結果、スポーツクラブの送迎バス運転手として常用雇用された。しかし、現在、収入が若干少ないので生活保護も受給している。生活保護になったことによって生活が安定し、就職活動のための携帯電話を手に入れることができたと同時に、住居も確保できるようになった。さらに、通勤手段として自転車も購入することができるようになるなど生活が安定したので、今後は生活保護からの脱却に向けて目指していかなければならない。

3 件目までは生活保護者や生活困窮者に対する成功事例を紹介したので、次は外国人の支援について紹介する。

4 件目の成功事例は、20 歳代のブラジル国籍の女性で、希望職種は製造業である。まだ読み書きができないくらいの小さい子どもがいるなど課題を抱えていたが、ポルトガル語の通訳者の支援によって、食品製造業販売会社の仕分け作業員として採用された。非正規ではあるが、一生懸命働いている状況である。

5. 障がい者に対する就労支援

総社市が特に力を入れている施策の一つに、「障がい者千人雇用²」という事業がある。本日、詳細な説明は割愛するので、詳しくは総社市のホームページをご覧ください。総社市には、障がいの程度を考慮しなければ、18歳から65歳までの稼働年齢にある障がい者は約1,200人いる。本施策は、2011年度からの5カ年で1,000人分の就労の場を創る施策であり、現在総社市が最重要課題として取り組んでいる施策である。現在、一般企業だけでなく福祉的な事業所等で就労する者も含んで既に641人の障がい者が就労した。この取組みもハローワーク総社との一体的な就労支援と連携しながら進めている。

障がい者の就職には難しいところがある。身体障がい者は比較的企業への就職を支援しやすいものの、知的障がい者は福祉的な事業所への就職を紹介せざるを得ない。最近特に増えている精神障がい者の就労が課題となっていたが、市内の約10%の企業が精神障がい者を雇用している状況もあり、総社市では3障がい区別なく就労に結びつけることができている。今後は発達障がい等を含めた幅広に障がい特性を的確に見極めながら取り組んでいきたいと考えている。

2 総社市 HP「障がい者千人雇用」

http://www.city.soja.okayama.jp/kosodate_fukushi/syogaisya/senninkoyo/sennin_top.jsp

6. 日弁連貧困問題対策本部による一体的実施事業視察

ハローワークとの一体的事業として 2011 年 7 月に就労支援ルームを立ち上げて以来、我々はさまざまな自治体や議員等の視察を受け入れてきたことについて紹介する。こうした視察で、総社市の取組みを、先駆的な取組みと評価する声や自分たちの自治体の参考にしたいという声を寄せていただいた。ここでは、日弁連の貧困問題対策本部による視察について話をしたい。

ある日、視察に來たいというお電話があった。当時は先駆的な取組みとして実績が上がっていたので、良い評価をいただけるのではないかと快くお受けした。しかし、実際は障がい者、生活保護者、外国人に対して、「福祉から就労へ」の名のもとに強制的に彼らの意思にそぐわない業種に就労させているのではないかという疑いの目を持って來たのであった。称賛の立場で來ていた他の視察からは一転して、日弁連は批判的な立場であったので困惑した。しかし、総社市の事業について、国と自治体が一体となり、対面した中で相手に合わせた支援、きめ細やかで迅速な対応をしていることなど丁寧に説明したところ、帰る際には代表の方から高い評価を頂戴することに至った。こうしたひとつひとつ積み重ねて理解していただくことは非常に大事なことでないかと感じたところである。詳細は資料をご覧ください（スライドー 11）。

7. 最後に

今後の生活保護の動向として、現在の総社市の生活保護の推移を説明する。昨年度が 317 世帯、現在 9 月で 318 世帯の生活保護世帯数である。全国的に見ると右肩上がりと言われているが、総社市ではほぼ横ばいで推移している。今後もこのような状態を維持していけるよう

な取組みを心掛けたい。

今後しばらくは自動車関連企業の景気が上向きにあり、また、総社市の企業誘致が非常に進んでおり、多くの事業所や企業の進出が見込まれている。そのため、総社市内の求人件数等はかなり増加しているため、その中で就労の場を確保できるよう支援していきたい。

さらには、総社市福祉課の 5 名のケースワーカーと、就労支援ルームの自立支援推進員と通訳、ハローワーク職員、こうしたところと連携を強化して雇用に向けた取組みを加速させていきたいと考えている。そこに、「障がい者千人雇用」との相乗効果も期待したい。

8. 資料

スライド - 1

第15回 都市政策研究交流会

総社市とハローワーク総社の 一体的就労支援の実施

平成25年10月24日



岡山県 総社市 保健福祉部 福祉課
課長補佐 弓取 克哉

1

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 2

はじめに……総社市はどんなところ？



人口 67,779人

(平成25年9月末現在)

面積 212km²

(平成17年3月、1市2村が合併)

2

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 3



宝福寺

(室町時代の水墨画家
雪舟が修行した寺)
市の木・・・もみじ



鬼ノ城(きのじょう)

(復元された古代山城)



総社宮

(324社の
神々を合祀)



備中国分寺

(岡山県内唯
一の五重塔)
市の花・・・れんげ



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

3

スライド - 4

空から見た総社



山崎製パン岡山工場
三菱自動車の関連工場団地

市役所

ハローワーク

カルピス岡山工場

誘致企業立地場所

↑ 岡山3大河川の一つ
高梁川が市内を貫流

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

4

スライド - 5

アクション・プランに基づき、市職員である自立支援相談員・ポルトガル語通訳がハローワークに常駐し、一体的な支援を行う全国初の取組（平成23年7月1日から事業開始）

就労支援ルーム

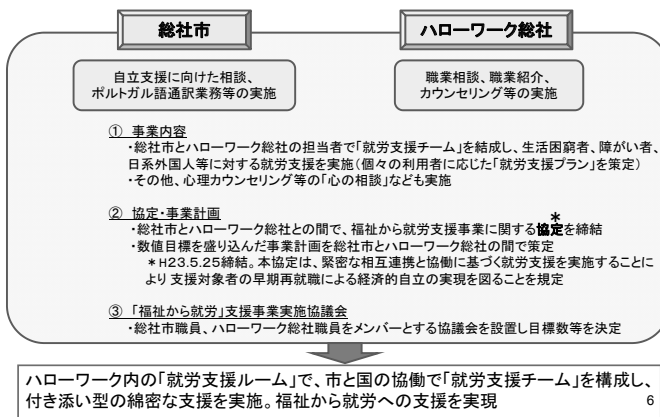


5

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 6

「就労支援ルーム」による一体的就労支援



6

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

(1) 実施体制

総社市

- ・ 自立支援推進員1名を配置
- ・ 通訳(ポルトガル語)1名を配置

ハローワーク総社

- ・ 就職支援ナビゲーター3名、職業相談員1名を配置
- ・ 職業紹介端末3台を配置
- ※就職支援ナビゲーター1名が「障がい者千人雇用センター」への巡回相談を実施

(2) 事業目標と取組状況

主な支援対象者	25年度事業目標	取組状況(25年9月末)
生活保護受給者 児童扶養手当受給者	◇支援対象者数 150人 ◇就職率 65% (参考)24年度目標 ◇支援対象者数 120人 ◇就職率 65%	◇支援対象者数 81人 ◇就職率 64.2% (参考)24年度実績 ◇支援対象者数 159人 ◇就職率 83.0%
障がい者	◇支援対象者数 150人 ◇就職率 40% (参考)24年度目標 ◇支援対象者 150人 ◇就職率 40%	◇支援対象者数 67人 ◇就職率 77.6% (参考)24年度実績 ◇支援対象者数 144人 ◇就職率 74.3%
日系外国人等	◇支援対象者数 100人 ◇就職率 35% (参考)24年度目標 ◇支援対象者 100人 ◇就職率 35%	◇支援対象者数 60人 ◇就職率 58.3% (参考)24年度実績 ◇支援対象者 125人 ◇就職率 42.4%
心理カウンセリング(新規)	◇相談延件数 200件	◇相談延件数 237件

7

7

一体的実施事業による就職成功例 1

生活保護者に対する就労支援

男性：46歳 父子家庭の父（児童扶養手当受給中）
希望職種：土木施工関連の営業、その他

○抱える課題

- 雇用保険失業給付の受給資格がない。
- 1年5か月の就労ブランクがある。
- 3人の子供をもつ父子家庭の父であり、児童扶養手当を受給している。

○支援内容・ポイント・経過

- 生活保護申請にかかる市との連携
- 本人、市自立支援員、HWW相談員3者を交え、綿密なキャリアコンサル ティングを実施。職務経験の補填、本人の希望の聴き取り、できる職務の見える化により、再就職に向けた方向性を明確にし3者で共有
- 父子家庭の父であることから、応募の際は助成金による事業主支援について説明を行う。

○結果 ※支援期間4か月

P.Cハード及びソフト販売会社 職種：営業（土木建設業者向け精算システムの営業） 正社員
・就職後、市と連携し職場定着指導を実施

○担当者の所感

再就職に向けた方向性について明確にできたこと、本人、市自立支援員、HWW相談員3者が方向性について共有できたことにより、求人情報提供、職業相談が円滑となり、また就業意欲を持続できた。

生活保護者に対する就労支援

男性：40歳代 直近の雇用形態：正社員（解雇）
希望職種：なし

○抱える課題

- 給与額に強い拘りがあり、活動可能範囲に希望を満たす求人が少ない。
- 約7か月間失業期間があるが、希望職種が定まっていない。
- 現在の労働状況・就職活動に関する認識の不足

○支援内容・ポイント・経過

- 生活保護申請にかかる市との連携
- 相談員・支援員と共に案件の整理を行い入居可能住宅有れば転居可の希望踏まえ求人を選定
- 市自立支援員により応募書類に必要な「電健健康診断」受診可の病院を抽出
- 採用・転居に伴う日程調整・準備・転居後の生活について助言を行う。

○結果 ※支援期間5か月

一般土木建築会社 職種：作業員 正社員
・相談員・市の支援員の協働によりスムーズな就職支援が可能になった。- 採用日の日程調整を行い10月初旬から採用予定

○担当者の所感

市の自立支援推進員とハローワークの就職支援ナビゲーターの綿密な連携により、応募にかかる準備が円滑に行われ支援求職者の意向を踏まえた就職活動でき定着に至った。

8

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 9

一体的実施事業による就職成功例 2

生活困窮者に対する就労支援

男性：50歳代 直近の雇用形態：契約社員（雇止解雇）
希望職種：運転手

〇抱える課題

- 雇用保険失業給付の受給資格がない。
- 求所時点で約5ヶ月間失業期間があり、生活資金も底を来している。
- 住み込みでの仕事であったため、退職と同時に住居も失い、その後は路上に車をとめて車内で寝泊りしていた。

〇支援内容・ポイント・経過

- 雇用促進住宅の入居斡旋により住居の確保に努める。
- 第二のワーフ・ネット（住宅手当）の案内と申請にかかる市との連携
- 生活保護申請にかかる市との連携
- 就職活動のためにプリペイド式携帯電話等の入手と、移動手段として自転車等の入手確保をするように助言
- 希望職種、収入に加え、通勤可能範囲に着目し求人を選定を行う。

〇結果 ※支援期間2ヶ月

- スポーツクラブ運営会社の送迎バス運転手 常雇用
- ホームレス状態から雇用促進住宅への入居が可能となり、住居が安定した。
- 生活保護が支給可能となり携帯電話と自転車を手入

〇担当者の所感

- 市の自立支援推進員とハローワークの就職支援ナビゲーターの綿密な連携により、生活環境改善と安定就労の支援を実施。結果、求職者の生活基盤の再構築に成功した。

日系外国人に対する就労支援

女性：20歳代 ブラジル国籍
希望職種：製造業

〇抱える課題

- 幼い子供がいるため勤務時間等の就労条件に制約あり。
- 日本語での日常会話はできるが、漢字の読み書きや面接でのやりとりが十分にできないため、求人内容の理解、採用面接、就職後の業務の理解が難しい状況にあった。

〇支援内容・ポイント・経過

- 市の通訳者とハローワークの就職支援ナビゲーターによる相談の中で、求職条件の再整理や理解を促進
- ハローワークの求人開拓推進員が、求職者のニーズにあった個別求人開拓を実施。その際、日本語の理解力を説明し、業務が遂行できるかどうかを重視
- 採用面接には、ハローワークの就職支援ナビゲーターのほか市の通訳者も同行し、求職者と事業主の相互理解を促進

〇結果

- ハローワークの個別の求人開拓の結果、事業所の理解をいただき求人を得ることに成功
- 食品製造販売会社の商品仕分け作業員として採用
- 非正規 週25時間

〇担当者の所感

- 市の通訳者と連携することにより、本人の生活環境や本人の希望等が正確に把握でき、希望に沿った求人開拓が可能となった。

Copyright 2015 The Authors. Copyright 2015 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

スライド - 10

一体的実施事業による就職成功例 3

障がい者に対する就労支援

男性：30歳代 精神障がい者
希望職種：製造業

〇抱える課題

- 過去の就労では、人間関係の悩みや業務内容等により過呼吸発作が頻発に起こり退社
- 家族が障がいの事業をオープンにすることを強く反対しており、通院も避けていたため、不安定な症状が続く。

〇支援内容・ポイント・経過

- 市の精神保健福祉士と就職支援ナビゲーターが、本人や家族の不安や希望を聴取
- 市は、障害者手帳の取得など福祉制度の利用のための支援を実施
- ハローワークの就職支援ナビゲーターは過去の職場環境のヒアリングや履歴書作成支援を行い、また現場面接に同行して、事業主に対して就業が必要となるサポートについて説明

〇結果

- 障害者手帳を取得し、福祉制度を利用した通院が可能になった。
- 障がいをオープンにした求職活動の結果、食品製造会社の製造補助として採用。就職後も、職場定着のための支援を実施
- 非正規 週40時間

〇担当者の所感

- 市と連携することにより、福祉制度の利用がスムーズに行え、再就職に向けての支援の充実が図られた。

〇本人のコメント

- 精神保健福祉士さん達にええられ、困難の障面に対する理解を得られたのが助けになりました。それがとうございします。仕事を始めた事によって生活にメリハリが出て楽しく過ごしています。

障がい者に対する就労支援

女性：10歳代 知的障がい者（重度）
希望職種：軽作業

〇抱える課題

- 特別支援学校卒業後、一般就労未経験で就労継続支援B型事業所へ通所。家族の方が就労への移行を強く希望
- 支援学校での企業実習経験はあるものの、希望職種は特になく、職種の選択が困難な状況

〇支援内容・ポイント・経過

- 就労継続支援B型事業所の指導員と就職支援ナビゲーターが連携し、本人や家族の希望を聴取
- 支援学校時の企業実習経験、現在の就労状況など細部にわたりの聴取し、適期につなげるべく職業相談を実施
- 市主催の障がい者就職面接会（H24.1.26）に参加

〇結果

- 総合病院 介護補助員 非正規 集20時間勤務
- 適職確認として職場実習を行い、採用となった。
- 就職後、市と連携し職場定着指導を実施。事業主に対して就業に必要なサポートについて説明
- 重度知的障がい者のため、業務遂行能力の向上と並行し就業時間延長に向け支援継続中

〇担当者の所感

- 重度障がいのため正社員雇用は困難な状況であるが、事業所における職場教育の充実及び職場不適応の防止として継続的に定着支援を行い、正規雇用のめざしている。

Copyright 2015 The Authors. Copyright 2015 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

日弁連貧困問題対策本部による一体的実施事業視察

目 的

生活保護受給者数が、210万人を超え過去最多となっている。このような背景を受け、国の方では「制度見直し」が検討されており、基礎自治体においても不正受給防止及び適正支給に取り組み動きも強れてきている。
総社市及びハローワーク総社においては、協働で「就労支援ルーム」を開設して生活保護受給者等の就労支援を実施しており、先駆的取組として大変実績が挙げられている。本取組の内容を視察させていただき、業務遂行の参考としたい。

視察者等

視察者 日本弁護士連合会 貧困問題対策本部 弁護士 6名 社会福祉士 1名
日 時 平成24年6月19日(火) 13:40～16:00

視察内容

Q:「一体的実施」の取組の要因は何か。
A:リーマンショック後、総社市内においては、有効求人倍率が過去最低(0.29倍)を記録するなど離職者が急増した時期であり、再就職が大変困難な状況であった。そのような中、最後のセーフティネットである生活保護受給者が急増し、特に就職困難者(障がい者・日系外国人)については厳しい状況であった。
このため、福祉の担い手である市と雇用の担い手であるハローワークが協働で就労支援を実施し、一人でも多くの方の自立促進を図ることを目的に開始した。
Q:両様の施策を行う場合、大都市と地方都市では内容や成果に違いがあるか。
A:支援対象者については、生活環境などの背景を把握することが必要不可欠である。大都市の場合はその背景の把握が困難であると予想され、地方都市の支援策が同じように大都市でも成果がでるとは限らないし、逆もあり得る。本施策の基本的な路線統一は重要であるが、地域により独自性があってよいと考える。
Q:数値目標達成と成果をどのように評価しているか。
A:公費を支出して事業を展開している以上、数値目標を達成することは重要であると考えている(費用対効果)。しかし、数値達成ですべてを評価している訳ではなく、多くの支援対象者から、自立できたことに対する感謝の気持ちをもらうことが目的である。
Q:国の「生活困窮者対策と生活保護制度の見直しの方向性」について何か意見があるか。
A:生活保護受給者の自立支援については、様々な観点から検討が進められているが、ハローワーク(国)と基礎自治体が一体となった支援を行うことは大変効果的であると考えている。

評 価

「視察全体を通じて、市とハローワークの連携がここまで進んでいる例は珍しい。市と国の一体的実施は様々な面から効果的であるとの印象を持った。」(代表者談)

11

おわりに……今後の生活保護動向

生活保護の推移

	21年度	22年度	23年度	24年度	25年9月
世帯数	24,353	24,569	24,905	24,905	25,248
被保護世帯数	299	309	317	317	318
人口	67,439	67,306	67,580	67,580	67,749
被保護人員	450	438	444	444	460
保護率	6. 67% _〆	6. 51% _〆	6. 57% _〆	6. 57% _〆	6. 79% _〆

今後の動向

自動車関連企業の上向き傾向

企業誘致による求人情数の増加

障がい者千人雇用事業との相乗効果

12

Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

日本都市センターブックレット No. 35

生活困窮者支援とそのあり方 第 15 回都市政策研究交流会

平成 26 年 3 月 発行

企画・編集

公益財団法人日本都市センター

〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1

T E L 03 (5216) 8771

E-Mail labo@toshi.or.jp

U R L <http://www.toshi.or.jp>

印 刷

株式会社 プリコ

〒101-0041 東京都千代田区神田須田町1-4-6

T E L 03 (3252) 1641

ISBN978-4-904619-65-0 C3031

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this book requires indication of the source.

日本都市センター ブックレット

定価（本体価格 500 円＋税）

＜平成 20 年度＞

- No. 19 コンプライアンスと行政運営
- No. 20 都市の地域ブランド戦略 ―地域経営の新たな視点―

＜平成 21 年度＞

- No. 21 都市自治体の収入確保策
- No. 22 分権時代における事務機構のあり方

＜平成 22 年度＞

- No. 23 都市自治体の財政健全化
- No. 24 第8回都市政策研究交流会 ―都市自治体行政の専門性確保―
- No. 25 児童相談行政における業務と専門性 ―みんなで支える子どもと命―

＜平成 23 年度＞

- No. 26 これからの広域連携
- No. 27 オランダの都市計画法制
- No. 28 都市自治体職員の地域活動等への参画のあり方について
- No. 29 徴税行政における人材育成と専門性

＜平成 24 年度＞

- No. 30 これからのコミュニティのあり方と行政との関係
- No. 31 第12回都市政策研究交流会
―都市自治体の広域連携における機能的な共同処理のあり方について―
- No. 32 都市自治体の広報分野における課題と専門性
―478市区のアンケート調査結果を通じて―

＜平成25年度＞

- No. 33 シティプロモーションによる地域づくり ―「共感」を都市の力に―
第14回都市政策研究交流会
- No. 34 次世代につなぐ農林水産業 ―復興と競争力強化に向けて―
第15回都市経営セミナー
- No. 35 生活困窮者支援とそのあり方
第15回都市政策研究交流会



9784904619650

ISBN978-4-904619-65-0

C3031 ¥500E



1923031005006

定価:(本体価格500円+税)



公益財団法人 日本都市センター