

博士学位論文

稼働能力を有する生活保護利用者への就労支援過程に関する研究  
ー就労可能性の判定と就労支援開始前教育の導入ー

鹿児島国際大学大学院  
福祉社会学研究科 社会福祉学専攻

川崎 竜太

2015 年 3 月

## 目 次

### 凡例 (viii)

### 図表一覧 (viii)

序章 問題の所在・研究課題・方法	1
第1節 問題の所在と背景	1
第2節 研究目的と研究対象	3
1. 研究目的	3
1) 就労の意義の明確化	3
2) 就労可能性の判断	3
3) 稼働能力を有する生活保護利用者に対する就労支援過程の再構築	3
2. 研究対象	4
第3節 研究仮説	5
1. 生活保護利用者に対する就労支援対象者の分類	6
2. 就労意欲を高めるための就労支援開始前教育の実施	6
3. 就労可能性の判定を明確にした支援過程の確立	6
4. 就労要求に関する基準の設定	7
第4節 研究の視点及び方法	7
第5節 成果予測	8
第6節 本研究の構成	8
第1章 先行研究の概要	11
第1節 先行研究の種類と概要	11
1. 最低生活保障に関する先行研究の傾向	11
2. 生活保護制度における就労支援研究の動向	12
3. 近年の生活保護制度改正の動向	14
第2節 職業教育、職業リハビリテーションに関する先行研究の動向	14
第3節 海外における最低生活保障の仕組み	16
1. ドイツ	16
2. アメリカ	17
3. スウェーデン	18
第4節 小括ー先行研究の結果と本研究の展開ー	19

1. 先行研究における最低生活保障の構造	19
2. 先行研究における就労支援の現状	20
3. 本研究の論点	20
第2章 雇用戦略と就労	22
第1節 雇用戦略	22
1. 日本の雇用戦略	22
2. OECD と EU の雇用戦略	23
1) OECD 雇用戦略	23
2) EU の雇用戦略	24
3. 日本の雇用政策の方針	24
第2節 雇用システムと就労の意義	26
1. 日本の雇用システムの特徴	26
1) 雇用システムの要素	26
2) 雇用管理の特徴	26
2. 社会構造からみる就労の意義	27
1) 国民負担の構造—税金や社会保険料の仕組み—	27
2) 現代社会の変化とライフサイクル	29
3. 循環型社会における就労の意義と役割	30
1) 循環型社会の構造	30
2) 悪循環に陥らないための取り組み	31
3) 社会的排除と就労	31
第3節 生活保護制度における就労の位置づけ	33
1. 生活保護法の目的と意義, 運用	33
1) 最低生活費, 収入の認定	33
2) 資産活用, 扶養義務, 他法他施策の活用について	34
2. 生活保護法における稼働能力の活用	34
3. 稼働能力活用の課題と今後の展望	35
1) 能力活用の判断基準の課題	35
2) 林訴訟判決がもたらしたこと	36

3) 地裁・高裁判決における能力活用解釈の検討	37
第3章 就労支援の現況－個別インタビュー結果より－	39
第1節 就労自立支援プログラムの展開－A市モデルの検証と評価－	39
1. 調査研究の背景と目的	39
2. 調査の概要等	40
1) 研究方法と就労支援対象者の選定	40
2) 調査結果の取り扱いと倫理的配慮	40
3) 質問項目と分析方法	41
3. A市の就労自立支援プログラムの展開過程と実施状況	43
1) A市の就労自立支援プログラムの展開過程	43
2) A市の就労自立支援プログラムの実施状況	44
第2節 支援者インタビュー結果分析	45
1. 支援者インタビュー結果の考察	45
2. 支援者インタビュー結果の概要	46
1) 生活保護利用者に対する就労支援の方法	46
2) 就労支援に対する考え方	48
3) 就労への働きかけ方	50
4) 就労意欲の持続に関するかかわり方	50
5) 被保護者について思うこと	53
第3節 利用者インタビュー結果分析	53
1. 就労意欲と就労支援の現状	53
1) ケースワーカーに対する意見	53
2) 就労支援に関する意見	55
2. 利用者インタビュー結果の考察	60
第4節 小括－就労意欲を向上、持続させるための支援モデルの必要性－	61
1. 支援者インタビュー結果の考察	61
2. 利用者インタビュー結果の考察	61
3. 就労自立支援プログラムの支援過程の再構築に向けて	62

第4章 自立支援プログラムの構造分析	64
第1節 生活保護制度の現状と自立助長施策	64
1. 生活保護利用者の現況	64
2. 生活保護法における自立助長の在り方	67
3. 生活保護制度の制定と生活保護基準	68
1) 生活保護制度制定までの歴史	68
2) 生活保護基準の変遷	70
第2節 自立支援プログラムの構造	71
1. 自立支援プログラム導入の背景と構造	71
1) 生活保護制度の利用状況と自立支援プログラムの必要性	71
2) 福祉事務所職員の業務内容	72
2. 生活保護制度における相談援助の現状	73
1) 生活保護制度における相談援助の実際	73
2) アセスメントの視点	74
3. 生活保護における相談援助の課題と展望	75
1) 福祉事務所における職員配置の現状	75
2) 面談技法と留意点	77
3) 今後の展望	78
第3節 就労自立支援プログラムの変遷と展開	79
1. 就労自立支援プログラムの実施状況	79
2. 就労自立支援プログラムの展開	80
3. 就労自立支援プログラムの運用上の課題と展望	80
第4節 その他の自立支援プログラムの取り組み	81
1. 日常生活自立支援プログラム, 社会生活自立支援プログラムの意義	81
2. 今後の展望	82
第5章 就労支援の諸施策－職業教育と就労可能性の判定－	84
第1節 現代の雇用情勢	84
1. 日本の雇用に関する現況	84
1) 就業者数の動向（年齢別）	84

2) 完全失業者数の動向（理由別）	85
2. 雇用（求人）の動向（特徴）	86
3. 雇用を巡る課題と展望	88
第2節 雇用政策の現況	90
1. 雇用に関する法制度	90
1) 労働基準法	90
2) 雇用保険	91
3) 労働者災害補償保険法	92
2. 高年齢者雇用施策	93
1) 定年の定義と就労支援の沿革	93
2) 高年齢者に対する就労支援の現状	93
3. 職業リハビリテーションと関連施策	94
1) 職業リハビリテーションの定義と目的	94
2) 障害者への就労支援の現況	95
4. 低所得者対策	96
1) 最低生活保障の仕組み－社会的セーフティネット構造－	96
2) セーフティネットの構造	98
第3節 就労支援施策と専門機関の現況	98
1. 職業リハビリテーションの現況	98
2. 専門機関の概要	99
第4節 就労可能性の判定	100
1. 職業リハビリテーションにおける判定基準	100
2. 海外における判定基準	101
1) ドイツ	101
2) アメリカ	101
3) スウェーデン	102
第5節 職業教育の現況	102
1. 職業教育の概念と展開（意義）	102
2. 日本の職業教育	103
3. 海外における職業教育の概要	105

4. 職業教育の効果と展望	107
第6章 生活保護利用者に対する就労支援過程の再構築	108
第1節 就労意欲向上，維持に向けた支援過程	108
1. 就労支援過程の再構築	108
2. 就労意欲の向上に向けた支援上の留意点	109
第2節 就労支援対象者の決定－就労可能性の判定基準の設定－	111
第3節 就労支援開始前教育の概要と効果	112
1. 就労支援対象者に対する教育の意義	112
2. 就労支援開始前教育の教育プログラムとその効果	112
1) 就労支援開始前教育プログラムの項目	113
2) 予測される教育効果	114
3. 今後の展望	115
第4節 生活保護利用者の分類と効果	116
1. 生活保護利用者の分類	116
1) 生活保護利用期間や年齢による分類	116
2) 職歴や学歴，資格による分類	117
2. グループ毎の支援プログラムと支援方針	118
3. 今後の展望	121
第5節 就労可能性と就労要求の法整備に向けて	122
1. 就労可能性について	122
2. 就労への動機づけ	123
3. 就労意欲の喚起に向けた法整備－制裁の是非を踏まえて－	123
終章 就労支援過程の展望と課題	125
1. 研究仮説の結果と方向	125
1) 研究仮説①「生活保護利用者に対する就労支援対象者の分類」	125
2) 研究仮説②「就労意欲を高めるための就労支援開始前教育の実施」	125
3) 研究仮説③「就労可能性の判定を明確にした支援過程の確立」	126
4) 研究仮説④「就労要求に関する基準の設定」	126

2. 最低生活保障の展望	127
3. 残された課題	128

## 文献

引用文献	129
参考文献	136

謝辞	138
----	-----



## 凡例

1. 本論文における資料の引用は下記に示すとおりである。
  - ①著書，論文については，和文，欧文に問わず，編著者名，出版年，書名，出版社名，頁の順で示している。
  - ②雑誌掲載論文については，著者名，出版名，論文名，雑誌名，巻号数，頁の順で示している。
  - ③インターネットの引用，参考においては，URL，当該情報のタイトル，アクセス年月日で示している。
  - ④引用文中で省略する場合は，……で示している。
2. 脚注は可能な限り同頁末に，文献は巻末に示している。

## 図表一覧

表 1	扶助別被保護実世帯数の年次推移	2
表 2	国税・地方税の税目・内訳	28
表 3	インタビュー項目	41
表 4	A市の被保護者就労支援の状況	45
表 5	ケースワーカーに対する意見（D氏）	54
表 6	ケースワーカーに対する意見（E氏）	55
表 7	ケースワーカーに対する意見（F氏）	55
表 8	就労支援に関する意見（D氏）	57
表 9	就労支援に関する意見（E氏）	58
表 10	就労支援に関する意見（F氏）	59
表 11	被保護実世帯数・保護率の年次推移	64
表 12	世帯類型・世帯人員別被保護世帯数の年次推移	66
表 13	生活扶助基準額の年次推移	71
表 14	資格の取得状況	77
表 15	年齢別の就業者数の推移	84
表 16	理由別の完全失業者数の推移	85

表 17	年齢別の完全失業者数の推移	86
表 18	職業別就業者数	87
表 19	産業別常用労働者の入職率と離職率	88
図 1	A市の就労支援過程	44
図 2	就労意欲向上，維持を目的とした支援過程	109

## 序章 問題の所在・研究課題・方法

### 第1節 問題の所在と背景

本研究は、生涯における収入の確保を実現するために、最低生活保障を再考し、途切れることのない所得確保の実現を目指した研究である。現代社会においては、経済不況や震災の影響等により終身雇用形態が崩れ、雇用形態も非正規雇用へと移行している現状があり、安定した雇用を実現しているとはいえない現状となっている。表1にあるように、生活保護利用者<sup>1</sup>の増加は顕著であり、保護利用期間も長期化している。制度を利用することは国民にとっての当然の権利であり、活用できる社会資源であることに変わりはない。しかし、年金や医療保険をはじめとして社会保障給付費の増加は顕著であり、その背景には生活保護利用者の増加も要因の一つとなっている。生活保護制度は、最低生活水準を下回る場合に支給されるものであるが、現代においては生活保護水準よりも低い所得で雇用され、「ワーキングプア」と呼ばれる低所得層もあり、雇用されるだけでは十分な生活を送ることができない状況がある。社会全体の問題として、雇用形態と産業構造の抜本的な改革が必要となってきた。生活保護制度は所得保障の一角を担う制度であり、国民生活の最後の拠り所として重要な役割を担っている。そのため、働ける場合は働くこと、就労が個人の尊厳を維持するための要素であることを明確にするべきであり、就労は個人の「生きがい」を生む要因となることは明らかである。様々な状況により、「働けない、就労に馴染まない状況」に対応するために生活保護制度は存在するが、稼働能力を有する生活保護利用者に対しては就労を求めていくことが制度運用上は必要である。

生活保護利用者は、稼働なく安定的な保障を得ることから、国民感情の矛先が向くこともあり、利用者自身もスティグマを受けることも懸念されるため、慎重な運用が求められる。生活保護制度を利用するためには、定められた基準をクリアした場合に受給が開始されるが、生活保護利用者は様々な背景から保護を申請しているため、個人の保護の背景や受給理由に対して個別対応をしていかなければ保護利用期間は長期化してしまう。そのた

---

<sup>1</sup> 生活保護法第6条では、「被保護者とは、現に保護を受けている者をいう。2 要保護者とは、現に保護を受けているとしないにもかかわらず、保護を必要とする状態にある者をいう。」と規定している。本稿では、法に規定されている被保護者について、生活保護制度を利用（活用）していることから、「生活保護利用者」と規定する（条文や引用部分を除く）。生活困窮者が生活保護制度を受給することは当然の権利である。本稿で生活保護利用者と標記する理由は、あくまでも生活保護制度を利用するという意識を持って制度を活用すべきであること、就労は金銭面だけでなく、生きがいや尊厳の保持につながる行為であることから、生活保護利用者が主体的に就労をはじめとした自立支援に取り組めるように、生活保護制度を利用するという意味で標記を用いている。

めには、「高齢者世帯」「障害者世帯」「母子世帯」「その他世帯」に分類されている生活保護利用者の分類を再考する必要がある。現状での分類は大まかなものであり、ケースワーカーが個別対応する際の支援指針とはなりにくいために、担当のケースワーカーによって支援に差異が生じてしまうことが懸念される。

本研究においては、生活保護利用者の就労支援に焦点を当てつつ、最低生活を維持するための方策について考察していく。とりわけ、生活保護利用者の就労支援だけでなく、低所得層への支援も含めた最低生活保障の在り方を再構築していくことが必要である。本稿では、稼働能力を有する生活保護利用者に対する積極的就労支援に関する支援体制の再構築について論考していく。

表 1 扶助別被保護実世帯数の年次推移

年度	被保護実世帯数	生活扶助	住宅扶助	教育扶助	介護扶助	医療扶助	出産扶助	生業扶助	葬祭扶助
	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯
1970年	658,277	485,955	265,907	150,946	・	513,404	266	4,404	1,990
1975年	707,514	541,637	322,675	132,848	・	573,513	207	2,901	1,774
1980年	746,997	593,362	406,150	150,953	・	615,147	236	2,615	1,663
1985年	780,507	638,948	482,873	149,914	・	652,262	191	2,402	1,352
1989年	654,915	542,406	439,023	96,861	・	558,197	88	1,924	1,091
1993年	586,106	482,039	399,822	59,969	・	511,629	66	1,159	1,123
1998年	663,060	551,417	472,949	54,405	・	592,508	80	791	1,376
2003年	941,270	816,363	723,287	78,887	121,712	832,931	115	762	1,941
2008年	1,148,766	1,008,080	924,698	87,585	188,859	1,003,847	133	32,309	2,550
2009年	1,274,231	1,127,178	1,039,643	94,763	202,796	1,098,796	162	38,639	2,698
2010年	1,410,049	1,254,992	1,166,183	103,346	220,616	1,210,389	186	45,332	2,997
2011年	1,498,375	1,335,819	1,248,694	106,878	239,873	1,290,617	191	49,057	3,125

出所：国立社会保障・人口問題研究所

## 第2節 研究目的と研究対象

### 1. 研究目的

本研究の目的として、3つ掲げている。1点目は、「就労の意義の明確化」である。2点目は、「就労可能性<sup>2</sup>の判断」である。3点目は、「稼働能力を有する生活保護利用者に対する就労支援過程の再構築」である。以上の3点を本研究における目的として、制度の現況や職業教育について日本の取り組みや海外の現況を踏まえつつ、検証を行う。

#### 1) 就労の意義の明確化

最低生活保障として生涯所得を獲得するために、積極的な就労支援を実現することを目的に、就労意欲を喚起できる支援の在り方について検証していく。就労の意義として、日本の社会保障の特徴の1つである社会保険方式を堅持するために、「稼働所得を得る、就労を継続できる」ように、就労支援対象者へ働きかけていくための支援方針を明確にしていこうことを目指す。社会保障制度は、「循環」をキーワードとした仕組みであり、就労の意義を明確にすることで、循環型社会を構成する一員である意識を持てるようになることを目指していく。就労への意識を持つことで、結果的に、就職活動に取り組む姿勢も意欲的になることが期待できる。

#### 2) 就労可能性の判断

1点目に掲げている目的に加え、就労支援開始前教育（職業教育）を実施することにより、就労支援対象者であることを明確に判断できるようにすることを目指す。就労支援対象者であることが自身でも認識できるようになることで、就労意欲の喚起・継続も期待できると考えている。就労支援の成果を上げるためにも、就職活動を行う前提として、就労可能性を明確にすることを目的としている。

#### 3) 稼働能力を有する生活保護利用者に対する就労支援過程の再構築

上述した2つの目的を踏まえて、就労可能性の判定から決定、就労支援対象者の分類と支援過程の再構築を行う。稼働能力を有する生活保護利用者が適切な支援を受けることができるように、就労支援対象者の選定を丁寧に実施することで、就労支援が円滑に進むことが期待できる。特に、就労支援対象者の分類や職業教育を踏まえた支援過程の構築を行うことで、自発的な取り組みを促していくことができる支援過程の構築を目指していく。

---

<sup>2</sup> 本研究においては、就労可能性の用語について、「就労が可能か否かを判断すること（判断するための基準）」として用いている。

## 2. 研究対象

本稿を展開するにあたって、論考の前提となる研究対象を示しておく。生活保護制度における就労支援の対象は、①生活保護制度を受給する前段階の就労支援対象者、②生活保護制度を受給している（継続中）就労支援対象者に大別される。本研究においては、②の受給（継続）中の就労支援対象者を研究対象と位置づけている。①に該当する就労支援対象者においては、本研究の目的が生活保護利用者における就労自立支援プログラムの検証であることから十分に取り上げておらず、今後の研究課題とする。

本研究における研究対象は、稼働能力を有する生活保護利用者である。主に、「その他世帯」に分類される生活保護利用者である。「その他世帯」とは、「高齢者世帯、母子世帯、障害者・傷病者世帯以外の世帯」と定義されており、高年齢者や傷病等による就労困難者を除く者である<sup>3</sup>。生活保護制度を利用する中で健康面や生活環境も変化するため、生活保護制度から脱却するための取り組みも利用段階から行っていくべきである。

ここで、本研究における概念規定について整理する。はじめに、自立の概念について、本稿では自立の概念を以下のように分類して、論考を進めている。①身辺自立は、i) 日常生活（衣・食・住）を送るために必要となる行為（買い物や料理、金銭管理等）ができる、ii) 判断能力を有しており、一定額以上の金銭管理もできる。②生活自立は、i) 簡単な買い物はできる、ii) 衣・食・住・金銭管理・服薬管理等ができる、iii) 介護があれば移動（外出）ができる、iv) 継続した就業には就くことは難しい。③経済自立は、i) 日常生活に必要な額の稼働所得・その他収入を有する、ii) 収入の範囲内で生活を送ることができる、iii) 他者からの経済的依存がなく生活することができる。

詳細な研究対象者について、生活保護利用者における就労支援対象者を以下のように分類して、論考を進めている。①就労阻害要因を有する者（高齢者・傷病等により常時介護や支援を要する者や家族に対して介護や支援等を行う者）、②生活自立は可能だが自活が達成できない者、③教育（支援）を受けることで、稼働生活を送ることができる者と分類する。本研究においては、自立の概念として、経済自立を達成できるように、研究対象者の

---

<sup>3</sup> 高齢者世帯は男女ともに65歳以上で構成されている世帯若しくはこれらに18歳未満の者が加わった世帯である。母子世帯は現に配偶者がいない65歳未満の女子と18歳未満の子のみで構成されている世帯である。障害者・傷病者世帯は世帯主が障害者加算を受けている、または障害・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並びに世帯主が入院しているか、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のことである。

3 分類の内、③分類に当てはまる対象者を研究対象として位置づけている。

### 第3節 研究仮説

経済不況や震災の影響により、雇用は冷え込み、雇用の創出が困難となってきた。日本においては、最後のセーフティネットとして、「生活保護制度」がその役割を担うことになるが、現在の生活保護利用者は増加の一途を辿り、制度そのものの運用が危ぶまれてきている。生活保護制度とは、個人（または世帯等）が活用できる様々な資源を活用した後、最後の手段として申請・受給するものであるが、現代の生活保護制度の役割は本来の役割を果たしていないと考えられる。現代の生活保護利用者が増加している背景として、生活支援という側面からの申請が増えていることが挙げられる。具体的には、①経済不況でもらいやすくなった、②不正受給の横行、③2世代に渡ってもらい続けている、④生活保護水準が高く、就労しない方が得となっているなどの現状が考えられる。就労しなくても、生活保護を受給した方が楽であるという認識や誤った制度理解も広がっている。その一方で、「就労できない、社会的に孤立している」ケースもあり、生活保護受給が適当か否かの線引きは非常に困難である。しかし、生活保護制度に依存しているケースが存在することも事実である。そのため、就労意欲に結び付かない状況を長引かせることになり、社会復帰をより遅らせてしまう原因となっている。

このような現状を打開するためには、積極的な就労支援を行う他はない。そもそも就労とは、単なる生産活動ではなく、Green Paper（1993）にて指摘されているように、「労働は所得を付与するだけでなく、個人の尊厳であり、社会的なつながりであり、生活を組織する基盤となる」ものであり、労働は個人の尊厳を保つためにも必要な行為である。働くことは個人の生きがいにもつながり、社会的な役割を果たすための手段の一つである。もちろん、稼働能力を有さない場合や継続的に働くことができない場合もあるので、就労だけが何よりも優先されるものではないことを断っておきたい。ただし、就労の意義を明確にすることは本研究の基礎となるだけでなく、「働く意味を問う」ことにおいても大きな意味を持つので、就労の意義について明確にすることには大きな意義がある。何よりも、「働くことができる環境作り」を提案していくことが、稼働能力のある生活保護利用者への就労の可能性を広げるための方策であることはいうまでもない。環境整備には、①職場を確保すること、②就労意欲を削がない仕組み作りを行うことの側面が必要である。これらの環境整備を整えて、稼働能力の有無の判断基準の明確化と就労意欲を高める支援体制を整

えていくことが必要となる。①職場を確保するためには、地域に働きかけて個人の状況に応じた就労形態に従事することが可能な職場や雇用の創出に協力してくれる職場を開拓することで確保していくことになる。さらに、②就労意欲を高める支援体制についても取り組む必要があり、本研究により、就労意欲を高め、適切な就労支援を実施するための支援体制の再構築が可能であると考えている。本研究における具体的な研究仮説は、以下に示す通りである。

### 1. 生活保護利用者に対する就労支援対象者の分類

生活保護利用者の分類は、「高齢者世帯、傷病・障害者世帯、母子世帯、その他世帯」と大まかな分類しか存在せず、生活保護利用者の実情に合った支援対象の分類は未成熟である。生活保護受給の背景は様々であることに加え、生活保護利用期間が長期化していること、適切な稼働能力の有無の判断基準が整備されていないことが課題となっている。それらを解消するためには、適切な運用基準を設定することで、生活保護利用者の権利を守ることが重要となってくる。本研究において、①稼働能力の有無に関するフィルターの設定、②就労支援対象者の分類を確立することで、就労支援対象者の選定を行う際の明確な基準の確立が可能となり、その基準を活用することで誰が行っても差異のない支援体制の確立が期待される。

### 2. 就労意欲を高めるための就労支援開始前教育の実施

就労支援を実施するだけでは就労への動機づけを高めることはできない。また、職業訓練や就職活動の指導を行うだけでは就労意欲を高めることはできず、結果として就職（継続することも含む）には結び付かない。就職するだけでなく、継続できる就業を実現するためには、就職の意思確認を行い、就労意欲を明確にする必要がある。そのためには、本人の現状をアセスメントした上で、地域の求人状況と本人に見合った職場や職種をコーディネートしていくことが重要である。生活保護利用開始から早期の段階で、一定期間を掛けて、社会復帰への意欲を高めるために「就労意欲」を向上させるためのプログラムを実施すべきである。日常生活に必要となる各種制度や就労に必要な知識や技能修得を進めつつ、本人が自発的に働きたいと思えるような準備（職業教育）の機会を提供することで、生活保護利用者の実情に合った支援過程の再構築を実現することが期待される。

### 3. 就労可能性の判定を明確にした支援過程の確立

就職活動を熱心に行っても、就労できないことも多く、就労意欲が低下しないための支援の在り方を確立する必要がある。就労意欲を萎えさせないための支援体制について考え、



それらを可能とする支援過程について再構築することで、就労意欲の低減化を防ぐことを目指している。本研究では、先行研究やインタビュー調査から得られた福祉事務所（ケースワーカー）やハローワークの支援の現状と課題を踏まえながら、生活保護利用者に対するかかわりについて、就労可能性の判定を明確に行うことができるような支援過程を確立することが期待される。

#### 4. 就労要求に関する基準の設定

現行の生活保護制度は、自立支援プログラムをはじめとして、自立の在り方に対する支援体制も確立してきている。しかし、制度は整備されつつあるが、運用においては課題も残っている。本研究では、日本における最低生活保障の仕組みを考察する上で、就労を前提とした制度設計を提案している。とりわけ、就労支援においては、「選択」がキーワードとなる。具体的には職業（業種）選択が挙げられるが、そもそも「就業に就く」こと自体が個人の選択であるはずである。しかし、日本の社会構造は社会保障の仕組みを基盤とした構造であり、稼働所得は必要であるが、「就労要求」に関する取り扱いが不明確である。本研究においては諸外国の仕組み（主に、ドイツ、スウェーデン、アメリカ）を踏まえて考察を行っていく。特に、ドイツのハルツIVからは、本研究の論点の中心である、「就労可能性」について多くの示唆を得た。現行の仕組みを維持しつつ、適切な就労要求を実施するためにも、就労支援対象者における適切な基準の設定が期待できる。

#### 第4節 研究の視点及び方法

研究方法は、先行研究にて用いられてきた文献等を用いて、文献研究で行っている。文献研究においては、制度の構造分析を行い、制度上の仕組みと課題について考察を行っている。主な文献については、先行研究にて用いられた文献等（主なものは、第1章に既述している）を用いて行っている。その他にも、本章第6節に既述しているが、筆者がこれまでに取り組んできた研究成果も踏まえている。文献研究とは別に、論考を進める上で現況を把握するために、質的調査として個別インタビュー調査を実施している。個別インタビュー調査を実施することで、現状把握に努め、現状と論考に乖離が生じないように努めている。個別インタビュー調査においては、生活保護の就労支援の現状と課題を明確にするために、専門職としてケースワーカー、利用者として就労支援対象者に対して個別インタビュー調査を実施した。主な対象は、①生活保護利用者（就労自立支援プログラム開始前、実施中、終了者）、②福祉事務所のケースワーカーであり、詳細については第3章にて

論述する。インタビュー調査では、主に、支援上の留意点や利用者の就労への考えを中心に聞き取りを行った。

本研究の展開として、現状の制度構造を分析する中で、就労支援過程において十分に検証されていない論点を明らかにし、検証していくことにある。本研究の論点として、先行研究の動向を整理することで未解明あるいは不十分な論点を明確にした上で、新たな就労支援過程の提案として、「就労可能性」と「職業教育」を主な研究論点として位置づけている。本章第3節にて既述している研究仮説を解明するために、上述した研究論点と研究方法を用いて論考を進めていく。

## 第5節 成果予測

本研究の成果予測は、4点ある。1点目は、「就労意欲の向上・維持が可能となる支援過程が確立する」ことである。就労意欲の向上・維持が促進されることで、自発的に働きたいと思えるような支援過程を構築することが可能となる。2点目は、「就労可能性の判定が可能となる」ことである。生活保護利用者の中で就労支援対象者が明確に確立されることで、適切な稼働能力の有無の判定が可能になる。その結果、就労支援対象者の選定を行う際の明確な基準を確立することが可能となり、ケースワーカーによる差異のない支援基準を設定することが可能となる。3点目は、「就労意欲を高めるための職業教育が確立する」ことである。職業教育の実施により、就労支援の効果が高まると予測できる。就労支援対象者に教育を受ける機会を提供することで、本人の就職に対する意思確認や就労意欲の向上に寄与できるだけでなく、就労支援対象者の十分なアセスメントを行うことが可能となる。4点目は、「就労支援対象者の分類が確立する」ことである。就労支援対象者の現状に合った就労支援対象者の分類を行うことで、就労支援対象者に応じた支援プログラムが確立され、支援方針を定めることが可能となる。

最終的には適切な生活保護行政が展開され、結果として社会参加が促進され、個人の尊厳を保ちつつ、循環型社会の構築を可能とする効果も期待できる。本研究の成果としては既述した以上の4点が本研究により解明され、就労可能性の判定を明確化することにより適切な制度運用を実現し、生涯にわたる生活設計の構築を可能とすることが期待される。

## 第6節 本研究の構成

本研究は、主に先行研究にて用いられてきた文献等を用いている。序章では、主に研究

の背景と問題提起，研究仮説について述べている．第1章では，先行研究の概要を整理している．最低生活保障，生活保護制度，就労支援，職業教育，海外の動向をキーワードにしてこれまでの先行研究の特徴を整理している．第2章では，雇用戦略と就労の意義について分析し，就労の意義を明確にしている．第3章では，先行研究等を踏まえた上で，就労支援の現況を把握するために質的調査（個別インタビュー調査）を実施している．個別インタビュー調査を通して，現状の制度設計の把握に努め，実際の就労支援過程を踏まえることで，第4章以降の論考を展開している．第4章では，自立支援プログラムの構造分析を行っている．主に就労自立支援プログラムを取り上げ，就労支援の現況について整理している．第5章では，就労支援施策として，「職業教育」と「就労可能性の判定」をキーワードにして，現代の雇用政策の転換として職業教育の重要性を提示した内容となっている．第6章では，生活保護利用者の就労支援過程の再構築を行っている．終章では，第6章までの論考を踏まえ，就労支援過程の展望と課題として，研究仮説の検証と残された課題について整理している．

本研究のベースとなった論文等を発表順に列举すると，以下のようになる．

#### 論文

- ①川崎竜太（2012 a）「生活保護制度の現状と今後の論点に関する一考察」『福岡医療福祉大学紀要』第9号，119-125 頁
- ②川崎竜太（2013 a）「日独における被保護者への就労支援に関する一考察」『福岡医療福祉大学紀要』第10号，61-67 頁
- ③川崎竜太（2013 b）「生活保護受給者の就労意欲に関する一考察」『九州社会福祉学年報』第4号，33-40 頁
- ④川崎竜太（2014 a）「生活保護利用者の就労可能性に関する一考察－就労自立支援プログラム利用者へのインタビュー結果を通して－」『九州社会福祉学年報』第5号，1-8 頁
- ⑤川崎竜太（2014 b）「生活保護制度の就労支援過程の再構築－就労支援開始前教育の導入－」『九州社会福祉学年報』第6号，23-30 頁
- ⑥川崎竜太（2014 c）「生活保護制度における就労支援対象者の分類と支援プログラムの創設」『鹿児島国際大学大学院学術論集』第6集，21-30 頁

#### 研究ノート

- ①川崎竜太（2009）「スウェーデンの新公的年金制度－仕組みと課題－」『九州社会福祉学』第5号，102-111 頁
- ②川崎竜太（2011）「年金受給開始年齢と就労支援の関連性に関する一考察」『福岡医療福祉大学紀要』第8号，145-151 頁
- ③川崎竜太（2012 b）「スウェーデンの高年齢期における最低生活保障に関する一考察」『鹿児島国際大学大学院学術論集』第4集，67-72 頁

#### 調査報告書

- ①川崎竜太（2013 c）「就労自立支援プログラムに関するインタビュー調査報告書－就労自立支援プログラムの再構築に関する研究－」鹿児島国際大学大学院

なお，上記の論考は本研究をまとめる段階において，いずれも大幅に加筆修正されている．

## 第1章 先行研究の概要

生活保護利用者に対する就労支援に関する先行研究について考察を行う。これまで用いられてきた先行研究(生活保護利用者への就労支援や最低生活保障に関する文献や資料等)を踏まえて、先行研究において解明されてきた論点と未解明な論点を明らかにすることで、本研究における論点を整理していくこととする。

### 第1節 先行研究の類型と概要

先行研究として、主に、『社会福祉学』、『社会政策』、『CiNii』について取り上げ、考察している。

#### 1. 最低生活保障に関する先行研究の傾向

最低生活保障に関する先行研究について取り上げる<sup>4</sup>。最低生活保障に関する先行研究として、社会保障に関連する研究から就労支援に至るまで幅広く研究されている。先行研究としては、制度の仕組みを考究するものが多く、詳細な分析が行われている傾向がある。『CiNii』にて、「最低生活保障」のキーワードで検索を行った結果、2013年10月30日時点で、130件の検索結果があった。130件の先行研究のテーマとしては、最低生活保障に関する制度構造を取り上げたものが多かった。海外の研究も多く、ドイツに関する先行研究、中国に関する先行研究が目立っていた。ドイツに関してはハルツ法を取り上げたものが多く、求職者に対する保障と就労困難者に対する保障を区分したハルツ法改革から、最低生活保障の制度設計を考察しており、日本における就労自立支援プログラムをはじめとした現代の就労支援施策に影響を与えている。「最低生活保障」というキーワードであることもあるが、生活保護制度を前提とした研究が多く、関連する領域として年金制度や賃金、ワーキングプアなどを取り上げているものもある。しかし、その一方で、最低生活保障のキーワードで検索した結果、生活保護利用者に対する就労支援に関する先行研究が少なく、生活保護制度に関しては、制度構造に関するテーマ以外としては、生活保護基準や母子世帯等についてはあるものの、生活保護制度と就労支援の関連に関する研究は十分に検証されているとはいえない結果であった。

最低生活保障に関する先行研究の特徴からは、①構造分析に重点が置かれていること、

---

<sup>4</sup> 先行研究についていくつか例示する。最低生活保障として、自立支援プログラムに関する研究が盛んである。特に本文で頁数を示していないものもあるが、本研究では、①駒村康平編(2010)『最低所得保障』、②小沢修司(2002)『福祉社会と社会保障改革ーベーシック・インカム構想の新地平』、③栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編(2006)『積極的な最低生活保障の確立ー国際比較と展望ー』等を参照している。

②自立支援プログラム開始以降、生活保護制度におけるソーシャルワークの視点が重視されている傾向が見られる。しかし、制度運用上の明確な基準や就労支援対象者の選定基準等に関しては、まだまだ十分な検証が進んでおらず、制度を運用する上での課題となっていることも明らかである。生活保護制度においては、主に自立支援プログラムに関する研究が盛んである。自立支援プログラム（とりわけ就労支援）に関する概要については後述するが、いくつか関連する先行研究を取り上げる。岡部ほか（2010）は、科学研究費補助金・基盤研究（B）「生活保護における自立支援の在り方に関する研究」において、自立支援プログラムに関する研究を行っている。自立支援の理論的検討から自立支援方策、ソーシャルワークの検討に至るまで詳細に文献研究を行った上で、調査研究として自立支援プログラムの取り組みを福祉事務所と利用者からインタビューを行うことで、現状と課題について明らかにしている。利用者インタビューにおいては、分析においてストレングスの視点でコーディングして分析しており、利用者が生活保護制度や自立支援プログラムに取り組む上で、利用者の意識や経験、自立に向けた力や支えはどのように推移していったかについて分析している。布川日佐史編著（2002）『雇用政策と公的扶助の交錯―日独比較：公的扶助における稼働能力の活用を中心に―』において、とくにドイツにおける社会扶助の現状を例示しながら分析を行っている。社会扶助の運用に関してだけでなく、稼働能力の活用に関しても、法的な規制や罰則、最近の裁判例に至るまで取り上げ、社会扶助における詳細な分析を行っている。

自立支援プログラムの実施状況等に関する検証は進んでいる。しかし、ケースワークの展開においては、福祉事務所の機能として就労支援が十分に機能しているとはいえない状況がある。現状の支援においては就労支援対象者への意思確認が主となっており、ケースワークの展開についての理解も十分でないことも多い。これらのことから、就労支援を重視した支援過程の構築の必要性を示唆しているといえる。

## 2. 生活保護制度における就労支援研究の動向

生活保護利用者に対する就労支援に関して、主に自立支援プログラムに関する研究の動向を整理する<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 生活保護制度における就労支援に関する先行研究について例示する。特に本文で頁数を示していないが、本研究では、①岡部卓・矢嶋里絵・稲葉昭英ほか（2009）「生活保護における自立支援プログラム（2）：ソーシャルワーカーの自己点検を中心としたプログラム評価」、②清田勝彦研究代表（2008）「生活保護自立阻害要因の研究―福岡県田川地区生活保護廃止台帳の分析から―」を参照している。

岡部卓ほか（2008）「生活保護における自立支援プログラム」では、2004 年度より導入された自立支援プログラムに関して、官学連携によりプログラム策定と評価を行っている。岡部らはP自治体で実施した各種自立支援プログラムの評価について集計・分析を行っている。調査結果として、①就労への動機づけに関してはケースワーカーが行い、就労に向けた具体的な支援は就労支援相談員やハローワークが行う業務分担が行われていること、②就労阻害要因がある場合にはプログラムを継続するかどうかを協議することを明らかにしている。就労意欲やプログラムへの参加状況における就労支援対象者個人の変化について、「就労することについて積極的に考えるようになった」の問いについては、調査結果から就労について積極的に考えることができるかどうか就労の実現に大きな意味を持つことを示していた。その他にも「これまでの職歴を振り返ることができた」の問いについては、「できた」と回答した者が約4割いたにも関わらず、就労支援が中止した者が約1割いたことを考えると就労の振り返りが直ちに就労に結び付くものではないことを指摘していた。

先述したが、岡部ほか（2010）では自立支援プログラムに関する調査研究も行っており、調査研究では支援者と利用者への個別インタビュー結果について考察を行っている。支援者へのインタビュー結果としては、①自立支援における基本的な姿勢について、「利用者の将来を見据える」「利用者の力を引き出す」などの語りがあったこと、②支援の具体的な内容として、「本人の意向を尊重する」「途切れない支援」「利用者の全体像をとらえる」「動機づけを大切にする」などが把握されていた。支援者インタビューからは、自立支援を効果的に行う方法として、利用者と共に取り組む支援の中から生み出され、磨かれていくと示唆している。利用者へのインタビューをストレングスモデルを用いて分析した結果、どの利用者にも個人、環境ともにストレングスを持っていることが明らかになった。一方で、生活保護の自立支援の課題として、生活保護を利用することに対する後ろめたさが語られており、利用すること自体がストレス要因となっていることなどが指摘されていた。

生活保護利用者に対する就労支援は、あくまでも就労支援対象者本人の意思を確認し、その意思を尊重した上で就労支援を実施している。個別支援プログラムは実施自治体によって展開しているプログラムは異なるが、多くの場合は就労意思（意欲）の確認を行い、就労への動機づけを高める取り組みが行われている。積極的な就労支援を実施するためには、意思確認で終わるのではなく、就労意欲を高めるような働きかけが必要となる。そのためには、積極的な支援として就労支援対象者への教育も必要となる。他にも、支援対象

者の詳細な分類も有効である。上述したように、自立支援プログラムに関する研究は進んでいるものの、就労支援対象者への支援方法として、就労支援対象者への職業教育については十分に検証されていないので、本稿にて論証していきたい。

### 3. 近年の生活保護制度改正の動向

近年の生活保護改正は、2014年7月1日より生活保護法の一部を改正する法律が施行された（一部は同年1月1日より施行）。主な改正内容は、①就労による自立の促進、②健康・生活面等に着目した支援、③不正・不適正受給対策の強化等、④医療扶助の適正化が挙げられる。ここでは、就労支援に関連する項目について取り上げる。

第1の改正点として、就労による自立の促進として就労自立給付金が創設されることである。今回の改正の目的としては、生活保護を脱却するためのインセンティブを強化するために再度保護に至ることがないように支援することにある。これは、保護受給中に収入認定された金額の範囲内で別途一定額を仮想的に積み立てて、安定就労の機会を得た際に支給する制度である。上限額は、単身世帯で10万円、多人数世帯で15万円となっている。

第2の改正点として、健康・生活面等に着目した支援がある。2014年1月1日施行されたもので、受給者の自立に向けて、自ら健康の保持及び増進に努め、また、収入、支出その他生計の状況を適切に把握することを受給者の責務として位置づけるものである。i) 受給者の健康管理を支援する取り組みを実施するために、福祉事務所による健康診査結果に基づく保健指導や受給者の健康や受診に関する相談等に対し助言指導等の健康面に関して専門的に対応できる体制を強化する。福祉事務所の調査権限を強化して健康診査結果等を入手可能にして健康面の支援を効果的に行う。ii) 本人の適切な家計管理を支援する取り組みの実施として、福祉事務所が本人の自立支援の観点から必要と判断した者については、受給者の状況に応じてレシートまたは領収書の保存や家計簿の作成を求めることも可能となっている<sup>6</sup>。

## 第2節 職業教育、職業リハビリテーションに関する先行研究の動向

職業教育に関する先行研究や各種統計を踏まえて、職業教育の意義と効果について整理する。その上で、就労支援の要素となる就労意欲を喚起する観点から分析を行うこととする。『CiNii』にて、「職業教育」のキーワードで検索を行った結果、2014年9月25日時点

---

<sup>6</sup> 詳しくは、厚生労働省社会・援護局保護課（2013）「資料1-1 生活保護法改正法の概要」を参照。



で、2,226 件の検索結果があった。「職業リハビリテーション」については、942 件の検索結果であった。「職業教育」においては、学生や企業内における職業教育の在り方に関する研究が多かった。「職業リハビリテーション」においては、障害に応じたりハビリテーションの展開、事例検証等の研究が多かった。共通していたものとして、海外の仕組みや実践を取り上げている研究もあり、広く研究が進められている。しかし、職業教育の概要や実践的な取り組みは進んでいるが、生活保護利用者を対象とした研究成果は十分ではない。本来であれば、生活保護利用者や低所得層に対して十分な教育・支援が必要であり、教育の機会を提供することが貧困状態からの脱却に大きな意義を持つはずである。

職業教育の定義として、伊藤（1998）は、職業準備的な機能として、「各人がその社会で機能している職業集団に参加するのに必要であり、その職業に固有の知識、技術、技能や規範等を伝達するもの」と定義している（伊藤 1998：19）。伊藤（1998）は、職業指導について、「職業の世界に入る人達に職業的発達を円滑にするために、進路発達を促進する過程であり、各人が自分の特性を把握、伸長し、主体的に自分の進路を決定し、その後の職業生活を通じて自己表現できるような能力、態度、価値観を育てる活動」としている（伊藤 1998：55）。伊藤（1998）は職業と人間形成の関係について、概要等を丁寧に論考した上で、職業適性や実践例を示しながら、詳細な検証を行っている。斎藤（1986）は、職業教育と訓練に関する概念規定と欧米諸国における職業教育訓練について論考した上で、日本の職業教育訓練、企業教育訓練について概要から実態に至るまで詳細に検証している。斎藤は、生涯職業能力開発として、「学校教育と職業能力開発と雇用の生涯的結合」について提言している。職業能力開発の公・民一体性の基盤として学校教育を位置づけ、職業教育・進路指導・職業能力開発・労働市場対策、失業対策等を包括した総合的文教・労働力政策の法制化が推進されなければならないとしている。更には、職業能力開発の成果を公証する資格制度・評価制度が樹立されるべきであるとしている（斎藤 1986：184-186）。

職業リハビリテーションについて、安井（1989）は、リハビリテーションの語源から職業リハビリテーションの定義、展開に至るまで、障害者の実態と専門機関の実態を踏まえて詳細に検証している。さらに、諸外国の動向も踏まえながら、職業リハビリテーション技法の発展についても提唱している。そのための方策として、専門職の養成と地域援助システムの確立として、必要な援助ができるシステムを地域の中で確立することの必要性を述べている（安井 1989：229-237）。職業教育を実施することは、必要なことであり、職業に就くためには、長年に渡る教育を受けることが必要であることが改めて認識されるべき

である。反面、十分な教育を受けていない（あるいは受けることができない）場合には職業に就き、継続して働く上で大きなデメリットとなることが明らかである。

### 第3節 海外における最低生活保障の仕組み

最低生活保障に関する先進諸国の現況を先行研究や各種統計を踏まえて検証することで、最低生活保障の仕組みについて整理していく。3ヶ国を選んだ理由としては、北欧モデル、ヨーロッパモデル、自由主義モデルとしてそれぞれの国を選んでいる。古瀬（1999）は、戦後の社会保障政策を北欧型の普遍的モデル、アメリカ型の市場優先モデルを対置するものとした上で、中間的な位置づけとして社会保険システムの国々を位置づけている（古瀬1999：4）。日本はドイツと同様に社会保険システムを基礎としているが、北欧型やアメリカ型の仕組みも踏まえて社会保障を検証することには大きな意義があるといえる。

#### 1. ドイツ

ドイツの失業時生活保障は、失業手当、失業扶助、社会扶助の三重構造で構成されてきた。第1段階の失業手当が日本における雇用保険に相当し、第2段階が社会保険と公的扶助の性格を併せ持つ失業扶助であり、第3段階が日本における生活保護にあたる社会扶助として構成される（田畑 2006c：2）。最低生活保障給付の構成は、労働市場改革の一貫として「ハルツⅣ」が2005年1月1日より実施された。租税を原資に雇用保険の第2失業給付として支給されていた失業給付と公的扶助としての社会扶助を「失業手当Ⅱ」という新しい給付に統合して、「求職者基礎保障給付」として社会法典第2編に組み込み、社会扶助を社会法典第12編として再編した（田畑 2006b：2）。

求職者基礎保障給付の給付内容は、自己の所得および能力によって生活費が賄えるようにすることを目的としており、「労働適応給付」（扶助必要性の終了または軽減を労働への適応により目指すもの）と「生活費保障給付」に分けられる。労働適応給付が必要か否かの判定は、ケースマネジャーが決めることになっており、それぞれの適性、生活環境、仕事の適応持続性を考慮して決める。生活費保障給付は、就労可能で扶助を必要とする15歳以上65歳未満の者を対象として、就労可能で扶助を必要とする者との「要扶助世帯」で生活する就労不能な世帯構成員は、新しく導入された社会手当が支給され、従来の社会扶助受給者の内で就労が可能な者には失業手当Ⅱが適用となる。失業手当Ⅱは、連邦の租税を財源として雇用サービス局が実施責任を担う定額の生活費保障給付であり、給付の種類は、生活費保障のための通常給付、生活費の増加需要給付、住居と暖房のための給付、

一時的需要給付，期限付き特別手当，就労不能時給付，保険加入免除の際の保険料補助金となっている。失業手当Ⅱの受給者と生計を同じくする就労不能な家族は，社会法典第12編第4章の基礎保障給付の受給権を有しない場合には，社会手当を受給する仕組みとなっている。社会手当も失業手当Ⅱと同様に，連邦の租税を財源とする定額給付である。その他にも，「奨励と制裁」があり，奨励は失業手当Ⅱの受給者が社会保険加入義務のある職業に就職する場合に，就労手当が必要な場合は「就労手当」を支給することができるものである。制裁は就職努力義務を強化したもので，就労可能な者が適切な労働・教育・臨時労働を開始または続行しないなどの場合に減額を行うこともあり，法律効果のある教示を受けたにも関わらずそれに従わない場合には，失業手当Ⅱの減額を行うと規定したものである（田畑 2006b：2-6）。

## 2. アメリカ

アメリカの公的扶助制度の仕組みには，日本のような連邦政府による包括的な公的扶助制度は存在しない。高齢者，障害者，児童等の対象者の属性に応じて各制度が分立する仕組みとなっている。州政府独自の制度も存在しており，公的扶助としての主要な制度は，貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families：TANF）や補足的所得保障，メディケイド，補足的栄養支援，一般扶助で構成されている。貧困家庭一時扶助は，児童や妊婦のいる貧困家庭に対して現金給付を行うものである。補足的所得保障は，連邦政府による低所得者に対する現金給付制度であり，65歳以上の高齢者または障害者で受給資格要件を満たしている者である<sup>7</sup>。

他にも，玉田・大竹（2004）は，生活保護制度の就労意欲について論述している。アメリカにおいては，貧困家庭一時扶助を中心に取り上げ，日本の生活保護制度やアメリカの公的扶助制度の概要を丁寧に整理し，両国の仕組みを比較検討している。両国の比較において，就労義務について触れている。①生活保護制度の受給額が異なる（日本は定額制であり，TANFは一定率で所得税額を軽減する），②受給単位も異なる（日本は世帯単位であり，TANFは未成年の児童がいる家族が対象），③給付対象者の構造が異なる（日本は高齢者や傷病・障害者世帯のように稼働能力を有していない対象が多く，アメリカと比べるとアメリカの方が稼働可能な世帯の割合が高い），④就労義務が異なる（TANFでは2年以内の就労が義務づけられている），⑤補足率，給付水準が異なる（日本の補足率は低い）などがあると指摘している。以上のことからアメリカは就労促進が進んでいるといえる（玉

---

<sup>7</sup> 厚生労働省（2014）「2013年海外情勢報告」141頁を参照。

田・大竹 2004 : 50-52) .

### 3. スウェーデン

スウェーデンの最低生活保障<sup>8</sup>として、最低保障年金と社会扶助について取り上げる。スウェーデンの年金制度は、最低保障年金と所得比例年金の構造となっている。スウェーデンにおける年金改革の主な考え方は、個人の負担と年金の受給資格を結合させることと老年期における全ての人々に、一定額の保障を確保することにある。主な改革として、確定給付制度から確定拠出型の賦課方式へ転換したことが挙げられる (Eskil Wadensjö2000:71)。その中でも、特筆すべき特徴として、最低保障年金がある。最低保障年金とは、何らかの理由で就労期間における総所得が低く、十分な所得比例年金が得られない場合の生活保障を実現することが目的であるため、現役時代に低所得・低水準であった者でも一定水準の年金給付を得ることが可能となる仕組みである (川崎 2009 : 106)。最低保障年金の受給要件は、①スウェーデン国内に在住している、②EU 諸国等のスウェーデンが協定を結んでいる国に在住していることである (多田 2005 : 28)。最低保障年金の受給資格を得るためには、3 年間以上の居住期間が必要であり、満額受給には 40 年以上スウェーデンに居住していることが必要であり、居住期間が短ければ、その期間に応じて減額される仕組みとなっている (有森 2007 : 52)。最低保障年金額は、単身者と夫婦の場合によって 1 人当たりの算定水準が異なるが、物価スライドにより改定される (井上 2003 : 281 - 282)。最低保障年金は、所得比例年金の給付額との調整によって支給額が決まるために、所得比例年金額が低ければ最低保障年金額が増加する仕組みとなる。最低保障年金は保険料拠出を求めない仕組みであるが、結果として就労意欲を削がないためにも、所得比例年金が多いほどに年金総額が多くなる仕組みを採用している (多田 2005 : 28-29)。

次に、社会扶助について取り上げる。社会扶助の根拠法は、「社会サービス法」(1981 年制定, 1982 年施行) である。コミュニティが運営主体となっており、財源はコミュニティの一般財源が充てられる。社会扶助の目的は、すべての居住者に「適切な生活水準」を保障することであるが、法律上の定義がないため、ガイドラインは示されているが、コミュニティに裁量を与えている (都村 1999 : 201-202)。社会扶助の対象者は、スウェーデンに 1 年以上居住している 18~64 歳までの者である。65 歳以上の者は、老齢年金等で生活保障を行

---

<sup>8</sup> 最低生活保障の仕組みについては、本文では頁数を示していないが、①Edward Palmer (2000) : The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues, ②Edward Palmer (2001) : The New Swedish Pension System なども参照している。

うので、原則として対象から外れている（川崎 2012 b : 69）。

#### 第4節 小括－先行研究の結果と本研究の展開－

##### 1. 先行研究における最低生活保障の構造

最低生活保障に関する先行研究の特徴については先述した通りだが、主に制度の仕組みを考究したものが多かった。そのため、生活保護利用者に対する就労支援に関する先行研究が少なく、十分に検証されていないことが分かった。最低生活保障に関する先行研究としては、所得保障の仕組みや海外との比較研究が積極的に行われており、構造分析に重点が置かれている。最低生活保障の中核を担う生活保護制度においては、自立支援プログラムに関する研究が盛んである。岡部ほか（2008）「生活保護における自立支援プログラム」や岡部ほか（2010）「生活保護における自立支援の在り方に関する研究」等で検証されているように、支援者と就労支援対象者の現状と課題、支援方法や支援上の留意点等が研究の論点となっているものが多い。その他にも、各自治体の取り組みについて検証しているものもあるが、生活保護利用者に対する就労支援の論点でもある就労意欲を高める働きかけについての必要性は示されているものの、画期的な仕組みについては十分に解明されていない。自立支援に対する理論的検討から自立支援方策に関するソーシャルワークの検討に至るまで詳細に文献研究されている研究や調査研究として、自立支援プログラムの取り組みを福祉事務所と利用者からインタビューを行うことで、現状と課題について明らかにしている研究もある。しかし、先述したように、就労意欲を高める働きについてはあくまでもケースワーカーの働きかけを強めるという視点が強く、ケースワークの展開が重視されるだけでは福祉事務所の機能の中に就労支援が定着することは難しい。現状の研究の課題としては、支援の均一化を実現できるような就労支援対象者の選定に向けた仕組み作りが不足していると考えられる。

本研究においては、これまで検証が十分にされてこなかった就労支援対象者の選定と積極的な支援を実現するために、就労支援対象者への教育について取り組んでいきたい。自立支援プログラムに関する研究は進んでいるものの、就労支援対象者の分類や支援方法として就労支援対象者への教育については十分に検証されていないことは明らかである。本研究の効果としては、就労支援対象者の詳細な分類について取り組むことで効率的な就労支援が展開されるように進めていきたい。

## 2. 先行研究における就労支援の現状

先行研究からも明らかになったこととして、就労支援の現状としては、「利用者（就労支援対象者）の就労意思を確認する」ことや「支援者が就労に向けて働きかけていく」ことである。制度運用上の明確な基準や就労支援対象者の選定基準等に関しては、まだまだ十分な検証が進んでおらず、制度を運用する上での課題となっていた。自立支援プログラムの流れは、①受付→②アセスメント→③説明と参加→④自立支援計画策定（プランニング）→⑤支援の実施→⑥モニタリング→⑦評価→⑧終結という流れになっている（岡部 2007：12）。とりわけ、就労支援を行う場合には、①就労支援対象者の就労意欲と能力の確認、②職場の確保（開拓含む）、③職場・職種とのマッチングを行う必要があり、就労支援の目標を定めた上で必要な技能修得等を行っていくべきである。しかし、支援の流れがあってもあくまでも就労意欲の確認を伴う就労支援が原則となっていることが現状である。本人の意思なくして支援は展開できないが、就労可能性の判断を確実に行うことで個人の意思確認だけでなく、システムとして可視化された判断基準が構築されることが必要となる。

本研究の主テーマである生活保護利用者への就労支援に関しては、あくまでも支援対象者本人の意思を確認し、その意思を尊重した上で就労支援を実施している。個別支援プログラムは、多くの場合は就労意思（意欲）の確認を行うことで就労への動機づけを高める取り組みが行われているが、意思確認だけではなく就労意欲を高めるような働きかけも必要になる。生活保護利用者に対する就労支援の現状は、就労意欲の確認を伴う就労支援が原則となっており、本人の意思が尊重されるために、適切な就労支援対象者の選定は不十分である。今後の就労支援を行う上での課題としては、希望する職種と異なる求人に対する対応が必要であり、職種を選ばなければ何かしらの求人がある場合への対応も考えなければならない。そのためには、どのような指導を行うかが重要であり、就労支援を進めていく上で最も重要な要素となる。個人の希望と現代の雇用環境が必ずしも結び付くわけではなく、就職活動への指導をいかに進めていくかが今後の論点となる。

## 3. 本研究の論点

本節 1，2 において既述したように、積極的な就労支援として本研究において検証する論点は、大きく分けて 3 点ある。1 点目は、就労支援対象者の明確化（判断基準の可視化）について検証することである。先行研究や就労支援の現状から、就労支援の対象は生活保護利用者の就労意欲を確認することで対象者を選定している。もちろん、医師の診断結果等を活用して判断しているが、ケースワーカーの判断が重要視されるために、ケースワー

カーとしても就労意欲を確認するしか方法がないのが現実である。2点目は、就労支援に対する教育の実施について検証することである。先行研究においても教育に関する研究は進んでいないが、生活保護利用者の現実には十分な教育を受けることができずに社会に出ているケースも多い。そのことが結果として就労の機会を狭めてしまい、安定した就労の機会に巡り合えなくなってしまう。3点目は、就労支援を拒む場合や求人を拒否するなどに対して、どのような指導（ペナルティを含む）を行うかについて検証することである。自己決定は尊重されなければならないが、昨今の求人状況を考えると権利を全面に出し過ぎる場合には、何かしらの指導やペナルティを課すことは必要である。ここで注意が必要となるのは、過剰な指導の実態である。生活保護利用者の中には生活保護からの脱却を拒むことも想定されるが、利用者本人の自己決定を促すための支援が重要であることはいうまでもない。河野（2006）は、社会福祉の利用者の自己決定に特に配慮を要する権利として、①十分な説明を受けた上でサービスを自己決定する権利、②虐待・拘束からの自由、③本人の意に反して施設入所を強制されない権利、④年金・預貯金の自己管理の権利を挙げた上で、具体例を示している（河野 2006：140-145）。特に、①については、生活保護利用者の就労支援場面においても重要な行為である。河野も指摘するように、十分に説明した上で、自己決定する権利を有することができなければならない。明らかに制度を悪用している場合には相応のペナルティを課すことが必要であるが、その際の基準も可視化されなければ適正な制度運用が妨げられてしまう。そのようなことにならないためにも、誰が支援を行っても差異のない詳細な基準作りが求められている。

以上の論点については、先行研究においても十分に検証されておらず、本研究における検証ポイントに掲げている。序章において研究仮説においても既述しているが、積極的な就労支援を実現するためには、就労支援対象者の選定と支援過程の再構築（主に、就労結果を高めることと継続した就労を実現するためのサポート体制）を中心に検証していくことが効果的であると考え。その上で、誰が支援を行っても差異のない詳細な基準を構築していくことが本研究の最大の検証ポイントである。

## 第2章 雇用戦略と就労

雇用戦略には雇用の創出が必要であるだけでなく、雇用環境に関する整備も必要となってくる。生活保護制度における稼働能力の活用においても、雇用の場が確保されなければ成果が出るはずもなく、支援者としても適切な指導や支援を行うことができない。雇用環境の整備においては、雇用機会の均等が必要となる。経済の発展には、労働力の確保が必要であることはいうまでもなく、そのために現状の雇用政策を見直し、改善に向けた取り組みを進めていくべきである。自立支援の視点から経済の活性化を模索することも必要であり、これらの視点を重視して、就労の意義を明確にした上で、働きやすい環境整備に向けた取り組みについて検証していく。

### 第1節 雇用戦略

#### 1. 日本の雇用戦略

長期的な低迷状態からなかなか脱出できない現代の日本において、米国流の規制緩和・撤廃による労働市場の柔軟化を主張する意見も多いが、日本のこれまでの市場構造や雇用慣行とかなり異質な米国流構造改革には抵抗が大きい。そのため、雇用戦略に関しても市場構造や雇用慣行において、より親和性のあるEUの雇用戦略こそが日本にとって参考になる仕組みであると考えられる（伊藤 2004：256）。日本型雇用システムは、日本の労使関係のメリットを生かした長期安定型雇用、いわゆる終身雇用タイプとなっている。日本の雇用システムは、長期安定型雇用を維持する傾向がある（中條 2002：19）。

ここから、日本の雇用戦略について概観する<sup>9</sup>。1990年代前半までの日本の雇用政策は、1960年代の高度経済成長期には、労働力需給における職種別・地域別のアンバランスが顕在化しており積極的労働市場政策が要請されていた。1966年には、雇用対策法が制定され、経済政策と雇用・失業対策との連携の強化が図られた。1973年の石油危機により、日本の産業構造の転換が迫られることとなった。そのため、企業内において余剰人員が発生したが、多くの企業は企業内あるいは企業グループでの配置転換等で失業を防ぐことに努めていた。その後の日本経済は、第2次石油危機、2回の円高不況に襲われ、産業構造も大きく変化することとなり、労働市場においても高齢化の進展、女性の職場進出、就業形態の多様化等の変化が表れていくこととなった。1980年代後半なっってから次々と新たな制度（高年齢者雇用安定法、職業能力開発法、男女雇用機会均等法、障害者雇用促進法等）が

---

<sup>9</sup> 労働政策研究・研修機構（2004）「先進諸国の雇用戦略に関する研究」『労働政策研究報告書 No. 3』を基に概要をまとめている。詳細については、同著を参照。



制定されることとなる（伊藤 2004：257）。1990 年代後半の特徴は、バブル経済崩壊による影響による経済不況の長期化と失業率の上昇が挙げられる。雇用・失業情勢の深刻化は、経済成長率が低水準で推移したこと、不良債権やデフレの問題、海外への工場移転による空洞化の進展等の複合的な構造変化が背景にある。そのため、企業体力が弱まることとなり、石油危機後に多くの企業がとった配置転換、出向・転籍等の内部労働市場重視の対応策では余剰人員を吸収することができなくなった。そのため、産業・企業間の労働力移動を円滑にさせる外部労働市場重視の対応策を強く求めるようになり、これまでの日本的経営といわれるビジネスモデルからの脱却が進んでいくこととなる。日本的経営の見直しが進み、①年功制・終身雇用制の見直し、②企業内能力開発中心の職業訓練体制から企業外の公的および民間の職業訓練機関による社会的な能力開発体制への移行、③即戦力の中途採用拡大等が見直されることになり、これまでのビジネスモデルを修正する傾向が強まってきた。1990 年代後半になると、さらに見直す傾向が強まり、リストラや廃業・倒産による失業者が急増し、経済対策とともに雇用・失業対策が極めて重要な政策となっていくこととなる。その後も、雇用の維持・安定のため、離職者への再就職支援のために様々な施策が施されることになる。あわせて、経済の活性化を目指した様々な対策も行われ、2000 年以降も、雇用の受け皿整備やセーフティネットの整備を柱とする「総合雇用対策」や 2002 年秋以降、不良債権処理等の構造改革を加速することに伴い「改革加速のための総合対応策」、「改革加速プログラム」が策定され、それに基づいた一連の雇用対策が実施されていた（伊藤 2004：258-259）。

## 2. OECD と EU の雇用戦略

### 1) OECD 雇用戦略

失業が増大している中で、OECD では政府や企業、労働組合の役割について触れた上で、雇用対策を戦略的に捉える視点から、OECD 雇用戦略プロジェクトの支柱を示している。雇用戦略プロジェクトの主要項目は、①適切なマクロ経済政策の策定、②技術的ノウハウの創造と普及の促進、③労働時間の柔軟性拡大、④企業家精神の発揮できる環境の醸成、⑤賃金と労働コストの弾力化、⑥雇用保障規定の改正、⑦積極的労働市場政策、⑧労働者の技能と能力の向上、⑨失業保険給付および関連給付制度の改革、⑩製品市場の競争の向上である。しかし、OECD の雇用戦略を参考にする際にはいくつかの注意点がある。①雇用戦略プロジェクトは 1990 年代に実施されており、1980 年代までの既存の制度や労働市場の状況に影響を受けていること（日本で考えるとバブル崩壊の影響が強く表れていない時期

であること)、②OECDの調査研究及び各国審査であるために客観性が乏しいこと、③OECDの基本姿勢が、市場原理に委ね効率や競争を促進させることに注視するべきであると指摘している(小倉 2004: 8-20)。

## 2) EUの雇用戦略

1990年代前半から、高い失業率の上昇を食い止めるために、EUの労働・社会政策の大きな転換が求められてきた。1993年の『グリーンペーパー欧州社会政策: EUの選択肢』と1994年の『欧州社会政策: EUの進路(白書)』では、現代の福祉国家の在り方の問題を明確にしつつ、福祉国家の背後にある連帯という価値観を断固維持しつつ、これまでの所得の再分配という消極的な連帯のあり方から、経済活動に参加する機会のより良い分配という積極的な連帯方式にシフトしていくべきだと主張している。仕事に関しては単なる所得を提供するだけの存在ではなく、「個人の尊厳であり、社会的つながりであり、認知であり、生活を組織する基礎である」としている。また、人口の高齢化に対しても、「短縮する一方の職業生活の期間を延長の方向に反転させること」を主張しており、社会的給付等ではなく、雇用政策こそが社会政策の中核でなければならないとしている。次に、EUの雇用指針については、①エンプロイアビリティ、②起業家精神、③アダプタビリティ、④機会均等という4本の柱から構成される。EUの雇用戦略は失業率を下げることを目標にしておらず、就業率を引き上げることを目標にしている。すなわち、非労働力化している人々が労働市場に参入できるようにしようという発想で取り組んでいる(濱口 2004: 24-25)。

## 3. 日本の雇用政策の方針

近年における雇用政策としては、第2次安倍内閣が掲げている「3本の矢(アベノミクス)」が挙げられる。これは、長期にわたるデフレ解消を目的としているもので、第1の矢は大胆な金融政策、第2の矢は機動的な財政政策、第3の矢は民間投資を喚起する成長戦略として、相互に補完し合う関係として推進しているものである<sup>10</sup>。国を挙げた雇用政策は国民にとって大きな後ろ盾となるに違いないが、対策を講じたからといって直ぐに効果を実感できるものでないことも現実である。特に、雇用政策は、「単に就労支援を行う、職業訓練を行う」だけでは成果は上がらない。就業に就くことだけを考えるのであれば、必要な訓練を実施した上で就職活動を行い、職業に就くことを念頭に、本人の希望を考慮しない就職活動(指導)を行うことができれば成果を上げることが期待される。しかし、そのような方策を取ることは個人の尊厳を否定する行為になることはいうまでもなく、個人

---

<sup>10</sup> 内閣府(2014)「安倍内閣の経済財政政策」を参照。

の希望と現状のマッチングの中で就職活動や就労支援を展開していかなければならない。現代の雇用情勢は大変厳しく、様々な構造変化が起こっている。そのため、経済を活性化するためにも、雇用政策自体も「成長」をキーワードとした政策展開を行わなければならないのである。

厚生労働省では、雇用政策の将来ビジョンとして「仕事を通じた一人一人の成長と、社会全体の成長の好循環」を掲げ、雇用政策基本方針を作成している。雇用政策基本方針として、雇用対策法施行規則第1条第1項の規定に基づき、雇用対策法第4条第1項各号に掲げる事項（職業指導及び職業紹介に関する施策を充実すること、労働者の円滑な再就職を促進するために必要な施策を充実すること、青少年の雇用を促進するために必要な施策を充実することなど）について、基本となる事項を定めている。雇用政策基本方針のポイントは、①雇用政策の基本的考え方（社会全体での人材の最適配置・最大活用、危機意識のある「全員参加の社会」を実現する）、②雇用政策の基本的な方向性（「労働市場インフラ」の戦略的強化、個人の成長と意欲を企業の強みにつなげる雇用管理の実現、「全員参加の社会」の実現に向けて、良質な雇用の創出）を掲げている。①雇用政策の基本的考え方については、外部労働市場の機能強化に向けた「労働市場インフラ」の整備として、能力開発・能力の可視化、民間や地方公共団体の連携によるマッチング機能の最大化、適切な雇用管理（公正で納得できる処遇やキャリア形成）、働く意欲と能力のある者が参加できるように支援すること、若者に対する総合的かつ体系的な枠組みによる支援の実施を掲げている。②雇用政策の基本的な方向性としては、「労働市場インフラ」の戦略的強化（人的資本の質の向上と職業能力の可視化、マッチング機能の強化、失業が生じない労働移動の実現）、個人の成長と意欲を評価できる雇用管理の実現、「全員参加の社会」の実現（全員参加を実現できる働き方の構築、多様な働き方の実現等）、働く意欲を高める機会の提供（若者へのキャリア形成、「シニアの社会参加モデル」の構築、「女性の活躍」が可能となる社会、良質な雇用の創出（産業政策による積極的な雇用機会の創出、地域の雇用機会の確保）等を掲げている<sup>11</sup>。

雇用政策に加え、職業教育（主に働く意欲を高める・持続する）を充実させ、就労支援対象者自らが前向きに就業を捉え、積極的に取り組むことができるように支援することも重要である。それは、単に就業に就くのではなく、稼働所得を得ることの意味を本人が考

---

<sup>11</sup> 厚生労働省（2014）「報道発表資料：「雇用政策基本方針」を改正しました（別添1 雇用政策基本方針概要）」を参照。

え、向き合うことで本当の意味での就労支援が始まるからである。

## 第2節 雇用システムと就労の意義

### 1. 日本の雇用システムの特徴

#### 1) 雇用システムの要素

日本における雇用システムの要素としては、「長期安定雇用（終身雇用）」「年功賃金」「企業別組合」の3点が挙げられる。久本は、日本的雇用システムの基本的な特徴を「長期安定雇用主義」とした上で、①客観的な事実、②従業員の足止め策、③経営者の規範として分析している。①客観的な事実における事実を理解する場合として、a) 入職離職率や平均勤続年数の長さを事実とする、b) 企業業績が悪化しても解雇しないことを事実とすることが挙げられている。②従業員の足止め策としては、労働力不足の時に強く意識される。企業は従業員が離職しないように、様々なインセンティブを与える（例：年功賃金やキャリアアップ、福利厚生等）。③経営者の規範としては、従業員を整理解雇することは経営者として失格となる社会規範の存在があり、近年の経営者の規範としては、長期安定雇用主義は弛緩してきている。第2の特徴として、「年功主義」を挙げている。年功主義は、長期安定雇用を前提とした制度である。年功主義は、昇進と賃金の要素からなっており、近年では、「成果主義化」しつつある傾向がある。第3の特徴として、企業別組合との労使協議主義が挙げられる。福利厚生や人事、賃金や経営計画に至るまで交渉・協議していくものである（久本 2008：14-19）。

#### 2) 雇用管理の特徴

雇用管理の特徴として、①正社員間の管理、②正社員内の管理、③非正社員の管理、④間接雇用が挙げられる。①正社員間の雇用管理には、2つの特徴がある。1点目はブルーカラーとホワイトカラーの格差の低さにある。2点目は性別管理である。②正社員の雇用管理としては、新卒中心主義、職種別管理・人材育成、異動の日常性がある。③非正社員の活用としては、臨時的不熟練労働力（臨時工・期間工、パートタイマー、アルバイト）、有期・専門的労働力（契約社員）、無期・半熟練労働力（準社員、一般職）に分類した活用・管理がある。④間接雇用は、日本的雇用システムの大きな特徴であり、雇用の活用といえる。平成に入り、長期雇用が困難になってくる中で、多くの日本企業はさらに不安定労働力の活用として派遣労働等の活用を進めている（久本 2008：21-24）。

今後も不安定就労が維持されることが懸念されており、日本における雇用システムの特

徴は崩れてきており、「安定」という言葉が遠く険しい存在になりつつある。このことは、就労支援を展開する上でも非常に重要な意味を持っており、雇用の場を創出する上でも改めて検討すべき要素となる。

## 2. 社会構造からみる就労の意義

日本の社会保障において、社会保険システムは重要な位置づけとなっている。しかし、社会保険を活用、維持するためには保険料負担が必須であり、強固な基盤を構築することが日本の社会システムを堅持することにつながるため、保険料負担を継続することは重要な意味を持つことになる。

### 1) 国民負担の構造ー税金や社会保険料の仕組みー

日本で生活する以上、様々な国民負担が存在する。日本国民の3大義務であり、日本国憲法第30条に規定しているように、国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負わなければならない。憲法第25条では、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。2 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と規定されている。

憲法に規定されていることは、国が国民に対して社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めるために法整備を含め、様々な環境整備を行うために必要な費用を賄わなければならないことを意味している。そのための手段として、国や地方自治体が徴収するものが税金や各種保険料となっている。表2は、国税・地方税の税目・内訳の項目である。

表2 国税・地方税の税目・内訳

所得課税	
国税	地方税
所得税，法人税，地方法人特別税，復興特別所得税，復興特別法人税，地方法人税	個人住民税，個人事業税，法人住民税，法人事業税，道府県民税利子割，道府県民税配当割，道府県民税株式等譲渡所得割
資産課税等	
国税	地方税
相続税・贈与税，登録免許税，印紙税	不動産取得税，固定資産税，都市計画税，事業所税，特別土地保有税，法定外普通税，法定外目的税
消費課税	
国税	地方税
消費税，酒税，たばこ税，たばこ特別税，揮発油税，地方揮発油税，石油ガス税，自動車重量税，航空機燃料税，石油石炭税，電源開発促進税，関税，とん税，特別とん税	地方消費税，地方たばこ税，軽油引取税，自動車取得税，ゴルフ場利用税，入湯税，自動車税，軽自動車税，鉱産税，狩猟税，鉱区税

出所：財務省

次に、社会保険の仕組みについて取り上げる。社会保険は機能により大きく分けて5つに分類される。医療保険、年金保険、雇用保険、業務災害補償保険、介護保険がある。医療保険は被用者の制度とそれ以外の一般地域住民の制度、年金保険は被用者の制度と全国民を対象とした制度に分かれ、被用者保険は職域によって制度は異なる。対象者による分類としては、被用者のための職域保険（健康保険法、厚生年金保険法、雇用保険法、労働者災害補償保険法）、特殊職域の労働者を対象とするもの（国家公務員共済組合法、地方公務員等共済組合法、私立学校教職員共済法、船員保険法）、一般住民のための地域保険（国民健康保険法、介護保険法）、全国民を対象とするもの（国民年金法）に分類されている（社会保障の手引き 2014：581-583）。

社会保険は、社会保障を構成する上で中核をなす制度であり、原則として、①国家管理

である、②国庫負担がある、③強制加入であるなどが要件である。社会保険は、保険事故に備えるために、保険料納付を条件として、保険事故が発生した場合に必要な補償を受けるものである。社会保険の種類の詳細としては、公的医療保険（健康保険、船員保険、各種共済保険、国民健康保険、後期高齢者医療制度）がある。公的年金としては、国民年金、厚生年金、共済年金（老齢、障害、遺族、一時金）がある。その他は、介護保険（原則 65 歳以上、特定疾病を有する場合は 40 歳～64 歳も対象となる）や業務上、通勤災害を補償する労災保険、労働者の雇用促進や失業時の補償を目的とした雇用保険等がある<sup>12</sup>。

## 2) 現代社会の変化とライフサイクル

現代の日本においては様々な変化が生じてきている。これまでの安定的な雇用の確保が崩れ、出生率が低下し、高齢者が増加する（少子高齢化）時代となっている。高齢化の要因として挙げられるのは、①医療・衛生水準の向上による平均寿命が延びたこと、②出生率が低下したこと、③団塊世代が高齢期に突入したことなどが挙げられる。さらに、家族構成の変化や経済・雇用情勢により、様々な点が変化してきている。

日本の社会システムは、ライフサイクルに応じた生活保障が充実している。具体的には、「保健・医療」「社会福祉分野」「所得保障」「労災・雇用」「公衆衛生」に分類され、ライフサイクルに応じた社会資源が多数存在している。「保健・医療」においては、子どもが産まれる前から母子保健法による母子健康手帳の交付、妊産婦健診があり、出生後には定期健診や各種予防接種、学校保健が整備されている。就労期になると企業に就職した場合には事業主が実施する健康診断がある。医療費保障としても医療保険制度により医療費は1部負担（年齢により区分が異なる）に軽減されている。「社会福祉分野」としては、学童期における児童手当や児童扶養手当から障害者福祉として障害者総合支援法が整備され、高齢者に対しては介護保険法が整備されている。「所得保障」としても年金や生活保護、社会手当が整備され、十分な額かどうかは個人の判断による所だが、最低生活を保障する機能は有していると評価できる。「公衆衛生」としても安全な飲料水の確保、食品や医薬品の安全性の確保、廃棄物等の適正な処理等、日本国内で生活する以上、ライフサイクルにおいて必要かつ快適な生活保障（ライフライン含む）が確立している<sup>13</sup>。

生活保障が確立しているだけでなく、各種点検や災害時等の対応、ライフラインの早期の復旧等、日本が世界に誇る高い技術力とモラルが豊かな生活を生み出す背景となってい

---

<sup>12</sup> 詳細については、社会保障の手引き（2014）の 584-599 頁を参照。

<sup>13</sup> 厚生労働省（2012）『平成 24 年度版厚生労働白書－社会保障を考える－』34 頁を参照。

る。戦後の復興期から現代に至るまで、日本においては様々な変化が生じてきている。性的役割分業（男性が就業に就き、女性が家事全般や子育て、介護を担う役割分業）が一般化したこと、近年における性別役割分業からの脱却による女性の社会進出の進展等、目まぐるしい変化が起こっているが、重要なことは現状のライフサイクルに応じた柔軟な対応が必要であることを再認識することである。

### 3. 循環型社会における就労の意義と役割

#### 1) 循環型社会の構造

日本の仕組みは、様々な制度や仕組みを活用しながら、世代を超えて「自助・共助・公助」のバランスを基に構築されるものである。しかし、家族構成の変化や産業構造、雇用環境の変化により、それらのバランスが悪循環の様相を呈している。家族の在り方が変容し、地域間の関わり合いが希薄化している現代においては、子育てから介護に至るまで、個（小さな枠組みでの家族）と各種社会資源を活用することが中心である。そもそも、近年の雇い控えの現状や非正規雇用労働者の増加に伴い、経済的自立（＝自助）を確立するための環境が損なわれており、現実問題として自助の考えだけでは自立した生活は営めない状態となってきた。そのため、近年失われつつある「共助」や「公助」でサポートしていくことが理想的な好循環を生み出すことになるのである。しかし、特に「共助」の部分においては抵抗感が強いことも事実であり、社会全体で連帯する意識を持つこと、お互いの自立を支え合って生きていくことに対する意識改革が進まないことには「自助」以外を受け入れにくいのではないかと懸念される。

「連帯」すること自体に抵抗が生じてしまう現代社会ではあるが、歴史的に見ても「連帯」は日本の社会保障制度をはじめとしたシステムの基盤となっている。人は、社会的なつながり（親子、夫婦、兄弟、親族等の家族を中心に、近所やコミュニティにおける地域生活を送り、職業生活を営む）を基盤にして日常生活を営んでいる。歴史的には高度経済成長に後押しされる形で急成長を成し遂げてきた日本社会において様々な制度や施策が構築されており、当時の社会情勢においてはあくまでも社会保障は補完的な役割であった。その特徴は、①国民皆保険・皆年金制度、②企業による雇用保障、③子育て・介護の家族依存（特に女性への依存度が高い）、④小規模で高齢世代向け中心の社会保障支出が大きな特徴であった<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> 厚生労働省（2012）『平成 24 年度版厚生労働白書－社会保障を考える－』35-37 頁を参照。



## 2) 悪循環に陥らないための取り組み

社会システムの循環を円滑に行うためには、納税の義務を果たしてこそ循環システムを活用できるのである。国民の義務である納税を果たし、社会システムの一翼を担う存在であることを自覚できることは、尊厳ある生活を送るために必要な行為といえる。しかし、納税には所得（収入）が必要となるが、「働きたくても働けない、働いても収入が低く納税の義務を果たすことができないケース」も少なくない。そのような場合においても、社会的に弱い立場に陥ることがないように支援していくことにこそ、社会福祉学の真髓があると考えられる。自分自身が自身に対して負のレッテルを貼ることがないように、社会的弱者を生み出すことがないように、負担を求めていくグループと支援が必要なグループを明確に区分することが必要である。このことは結果として、社会的弱者を生み出さない仕組み作りを実現できると考えている。本研究においては積極的就労支援が主たるテーマであり、就労インセンティブを高めることで、就業生活を基礎とした日常生活を送るための支援体制の再構築を行うことが目的である。負担をする者と支援を受ける者の選定を明確にすることで、就労支援対象者に対しては手厚い支援が実現できるはずである。社会の構成員とは自己負担分を支払う人だけで構成されているわけではなく、様々な社会資源を活用して自立した日常生活が送れるように必要なサービスを受けている人も含めて構成員となるのである。

これらの基本的な考えを踏まえて就労支援対象者を区分していくことで、社会システムの中に様々な構成員がおり、それぞれが独立・自立した存在であること、社会における役割を有していることを証明することができるのである。就労支援対象者の区分としては、後章にて論証していく。

## 3) 社会的排除と就労

はじめに、社会的排除の定義について整理する。社会的排除とは、「人々が社会に参加することを可能ならしめる様々な条件（具体的には、雇用、住居、諸制度へのアクセス、文化資本、社会的ネットワークなど）を前提としつつ、それらの条件の欠如が人生の早期から蓄積することによって、それらの人々の社会参加が阻害されていく課程」のことである（阿部 2007 : 131）。定義にもあるように、社会参加が阻害されることに対する対応が必要であり、個人の生活上のリスクを回避（解消を含む）することために社会保障制度が存在している。社会保障の大きな目的は、所得保障の目的にもあるように貧困状態に陥る危険を予防する機能を有し、貧困状態にある場合には貧困状態から脱却するための支援機能も

有している。近年では貧困の概念が拡大し、「社会的排除」(social exclusion)という概念が社会政策の考え方の主流となりつつある。この考えは、従来の貧困の概念(単なる金銭的な概念)だけで考えることを否定しているものである。資源不足そのものだけを問題視するのではなく、その資源の不足をきっかけとして社会における仕組みから脱落し、人間関係が希薄になり、社会の構成員の一員としての存在価値を奪われていくことを問題視するものである。つまり、社会を構成する一員から除外されていくことを意味するので、人と人、人と社会との関係に着目した概念である(阿部 2011 : 93)。人は生活していく上で、様々な場面において他者とのつながりが必要であり、家庭や地域、職場等において、「居場所」と「役割」を見出すことで社会生活に参加しながら、お互いの存在意義を認め合い尊重することで自立した生活を送っていくものである。ところが、近年の社会的つながりの希薄化が社会における「居場所」と「役割」を見出すことができなくなってきた。多くの場合は、義務教育から高等教育を経て就業する中で、「出会い」が生まれ、自分にとっての「居場所」と「役割」を見出すことになるが、貧困や失業といった生活上の困難に遭遇した場合には社会との接触が途絶えてしまい、その後の社会復帰が困難になってしまう。社会とのつながりから隔絶された状態になってしまうと、他者からの支援なく自力での脱却は厳しい状況になってしまう。

その一方で、「社会的包摂」は「社会的排除」の解消を表す言葉であり、貧困や失業など様々な事情を背景に、社会から結果的に排除されている人々の他者とのつながりを回復し、社会の相互的な関係性の中に引き入れていこうとするものである<sup>15</sup>。そして、社会的包摂政策をいち早く打ち出したEU諸国においては、現代社会において、個人が他者とつながり自分の価値を発揮する最たる手段が就労だと理解されていることから、社会的包摂を促す政策の最大の柱を雇用政策としている。働くことは、単に賃金をもらうための手段というだけではなく、働くことによって人は社会から存在意義を認められ、「役割」が与えられるのである。それゆえ、人には、「働く権利」があり、失業していることはその機会を奪われることであるために、失業そのものが生活に何の影響を及ぼさなくても、社会問題であると認識されているのである(阿部2011 : 110)。以上のことから、就労は個人の存在意義にも通じるものであり、社会生活を送る上で就労の意義は大きいといえる。

---

<sup>15</sup> 厚生労働省(2012)『平成24年度版厚生労働白書—社会保障を考える—』38頁を参照。

### 第3節 生活保護制度における就労の位置づけ

#### 1. 生活保護法の目的と意義、運用

##### 1) 最低生活費、収入の認定

生活保護法の目的は、「日本国憲法第25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」と規定している（生活保護法第1条）。生活保護法は、無差別平等（同法第2条）、最低生活（同法第3条）、保護の補足性（同法第4条）をはじめ、日本において生活する上で最低限度の生活保障を目的とした法律である。保護の原則として、申請保護の原則（同法第7条）、基準及び程度の原則（同法第8条）、必要即応の原則（同法第9条）、世帯単位の原則（同法第10条）がある。保護の種類として、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助、葬祭扶助（同法第11条～第18条）が規定されており、世帯及び個人の状況に応じた保障が実施されることになっている。

厚生労働事務次官通知第7には、「最低生活費は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別等による一時的な需要に基づくほか、健康状態等によるその個人又は世帯の特別の需要の相違並びにこれらの需要の継続性又は臨時性を考慮して認定すること」と規定している。厚生労働省社会・援護局長通知第7には、「最低生活費の認定は、当該世帯が最低限度の生活を維持するために必要な需要を基とした費用を、必ず実地につき調査し、正確に行わなければならない」と規定している<sup>16</sup>。収入の認定としては、①収入に関する申告及び調査、②収入額の認定の原則、③認定指針が設定されている。収入に関しては、収入に関して申告（収入を得る関係先、収入の有無、程度、内訳等について行う）することとそれに伴う調査（当該世帯の預金、現金、不動産等の状況、稼働能力、各種制度、扶養状況に至るまで綿密な調査を行い、把握する）を行うことになっている。収入額の認定においては、月額を原則とし、収入がほぼ確実に推定できるように一定期間の観察の結果を持って適正に認定することとなっている。認定指針として、勤労に伴う収入や農業収入、その他不安定な就労収入、就労に伴う収入以外の収入等に至るまで、詳細に基準が設定されている<sup>17</sup>。

---

<sup>16</sup> 詳しくは、『生活保護手帳 2014年度版』239-240頁を参照。

<sup>17</sup> 詳しくは、『生活保護手帳 2014年度版』324-336頁を参照。

## 2) 資産活用, 扶養義務, 他法他施策の活用について

厚生労働事務次官通知第3には、「最低生活の内容としてその所有又は利用を容認するに適しない資産は、次の場合を除き、原則として処分のうえ、最低限度の生活の維持のために活用させること。なお、資産の活用は売却を原則とするが、これにより難しいときは当該資産の貸与によって収益をあげるなど活用の方法を考慮すること。」と規定されている。厚生労働省社会・援護局長通知第3には、資産保有の限度及び資産活用の具体的な取扱いとして、①土地、②家屋、③事業用品、④生活用品、⑤判断基準について規定されている<sup>18</sup>。

扶養義務の取扱いとして、厚生労働事務次官通知第5には、「要保護者に扶養義務者があ  
る場合には、扶養義務者に扶養及びその他の支援を求めるよう、要保護者を指導すること。  
また、民法上の扶養義務の履行を期待できる扶養義務者のあるときは、その扶養を保護に  
優先させること。この民法上の扶養義務は、法律上の義務ではあるが、これを直ちに法律  
に訴えて法律上の問題として取り運ぶことは扶養義務の性質上なるべく避けることが望ま  
しいので、努めて当事者間における話し合いによって解決し、円満裡に履行させることを本  
旨として取り扱うこと」と規定している。厚生労働省社会・援護局長通知第5においては、  
①扶養義務者の存否の確認について、②扶養能力の調査について、③扶養義務者への通知  
について、④扶養の履行について規定している。他法他施策の活用として、厚生労働事務  
次官通知第6として、「他の法律又は制度による保障、援助等を受けることができる者又は  
受けられると推定される者については、極力その利用に努めさせること。」と規定  
している。厚生労働省社会・援護局長通知第6には、活用を図るものとして、他法他施策  
の具体例が示されている<sup>19</sup>。

以上の仕組みは、生活保護法運用において、生活保護制度を利用するにあたって、活用  
すべき項目であり、運用上において最低生活費、収入の認定に関する調査・認定と併せ  
て適切に実施されなければならない。

## 2. 生活保護法における稼働能力の活用

生活保護法の性質上、就労可能であれば就労することが求められることは当然のことで  
あり、本来の制度設計は様々な制度やその他を活用しても最低生活水準を上回ることがで  
きない場合に利用可能であることを考えると、稼働能力を有している場合には活用するこ  
とは当然の義務である。生活保護法においては生活上の義務として、「被保護者は、常に、

---

<sup>18</sup> 詳しくは、『生活保護手帳 2014 年度版』207-210 頁を参照。

<sup>19</sup> 詳しくは、『生活保護手帳 2014 年度版』229-238 頁を参照。

能力に応じて勤労に励み、自ら、健康の保持及び増進に努め、収入、支出その他生計の状況を適切に把握するとともに、支出の節約を図り、その他生活の維持、向上に努めなければならない。」（生活保護法第 60 条）と規定されている。

稼働能力の取扱いについて、厚生労働事務次官通知第 4 では、「要保護者に稼働能力がある場合には、その稼働能力を最低限度の生活の維持のために活用させること。」と規定している。厚生労働省社会・援護局長通知第 4 には、「1. 稼働能力を活用しているか否かについては、①稼働能力があるか否か、②その具体的な稼働能力を前提として、その能力を活用する意思があるか否か、③実際に稼働能力を活用する就労の場を得ることができるか否かにより判断すること。また、判断に当たっては、必要に応じてケース診断会議や稼働能力判定会議等を開催するなど、組織的な検討を行うこと。2 稼働能力があるか否かの評価については、年齢や医学的な面からの評価だけではなく、その者の有している資格、生活歴・職歴等を把握・分析し、それらを客観的かつ総合的に勘案して行うこと。3 稼働能力を活用する意思があるか否かの評価については、求職状況報告書等により本人に申告させるなど、その者の求職活動の実施状況を具体的に把握し、その者が 2 で評価した稼働能力を前提として真摯に求職活動を行ったかどうかを踏まえ行うこと。4 就労の場を得ることができるか否かの評価については、2 で評価した本人の稼働能力を前提として、地域における有効求人倍率や求人内容等の客観的な情報や、育児や介護の必要性などその者の就労を阻害する要因を踏まえて行うこと。」と規定されている<sup>20</sup>。

### 3. 稼働能力活用の課題と今後の展望

#### 1) 能力活用の判断基準の課題

生活保護法第 4 条の補足性の原理では、資産活用と共に能力の活用を保護要件として定めている。運営上の課題として、阿部（2012）は、能力活用を形式的に判断すれば、保護の実施機関が生活困窮状態にある者に労働能力があると（恣意的な）判断すれば、保護の申請を受理しない、保護継続中であれば保護の停止・廃止をすることができることになる」と指摘している。稼働能力がある者、失業者が能力不活用を理由にして、要保護状態にあるにも関わらず、制度から排除される実態があるものの、当事者が裁判を起こして法的に争うことは困難である。加えて、保護申請を受理しない行為自体は違法であるが、福祉事務所の処分の取り消しを求める「行政処分」が存在せず、法律上の争点の対象になりにくいことも背景にあった。これらの行為は、いわゆる水際作戦の典型的なパターンであり、

<sup>20</sup> 詳しくは、『生活保護手帳 2014 年度版』227 頁を参照。

日本における生活保護運用上の深刻な問題となっていた（阿部 2012：196-197）。生活保護行政の「能力活用」の取り扱いについては明確な基準が存在しない（設定しにくいためである）。そのため、判断基準は現場のワーカー任せとなっており、事実上は保護の実施機関に稼働能力があると判断された場合には、保護の対象外とすることを防ぐこともできない現状がある。阿部は、保護行政と稼働能力活用の判断基準について、大きな問題を含んでいると指摘している。①生活保護の論点として国民感情が挙げられることがあるが、生活保護の財源が公費であることから国民感情・社会理論を無視できないという論理では、保護の要否判定における実施機関の恣意的な判断を回避することは難しいと指摘している。②能力活用の判断基準として、「稼働能力の場」と「あらゆる努力」の概念についても挙げている。日本における生活保護の行政の現状として、稼働能力のある失業者を事実上の生活保護対象外としてきたことを挙げている（阿部 2012：198-199）。

阿部も指摘しているように、稼働能力を明確に規定されていないことは明白であり、そのことが制度運用上の課題となっていることはいうまでもない。運用においても、裁量があることが画一的な支援を予防しているものであり、明確過ぎる基準が存在することで画一化した支援を生み出す原因になるとの指摘もある。しかし、一定の基準は現場のワーカーが支援計画を策定する上で貴重な判断材料となるはずである。画一的にならず、方向性が示された基準の設定は必要であり、本研究の成果に掲げている就労可能性の判断基準と支援過程の再構築において明らかにしていくこととする。

## 2) 林訴訟判決がもたらしたこと

はじめて生活保護法の補足性の原理である「能力不活用」を理由とした事案として裁判で争われたのは、林訴訟とされている。林訴訟は1審で原告が勝訴、控訴審で原告が敗訴、上告するも最高裁の審理中に原告が死亡したことにより上告棄却で終結した。林訴訟の事案の概要は、林勝義氏が稼働能力の活用が不十分であるとして生活保護の対象外とされた案件である。中学卒業後、職場を転々としながら生活をしてきたが、時々、足に痙攣を起こし、結果として就労を継続することができなくなっていた。福祉事務所にも相談し、治療を受けたこともあったが、「医者が働けると言っている」ことを理由として継続した支援や生活保護受給を認めなかった。ホームレス援助の炊き出しを頼りに野宿を送っていたが、足の病気が改善せず、病気が原因となり日雇いの仕事にも就けない悪循環に陥ってしまっていた。その後も診療所のメンバーの支援を受けながら生活保護申請を行うも、「医者が働けると言っている。就労可能な人には支援ができない。」という回答しかなく、本件の

保護申請に関する決定の取り消しを求めた案件である（阿部 2012：201-203）。

地裁判決では、稼働能力活用の判断枠組みとして、補足性の要件は申請者が稼働能力を有する場合であっても、①具体的な稼働能力を前提とした上、②申請者に稼働能力を活用する意思があるかどうか、③申請者の具体的な生活環境の中で実際にその稼働能力を活用できる場があるかどうかにより判断すべきであるとしている。稼働能力活用の有無の判断について、原告は筋肉の痙攣が生じることがあったこと、両足の痛みを訴えていたこと、病院に行こうとして解雇されたこと、野宿生活により健康状態の回復ができたとはいえないことから、原告は稼働能力があるといっても重労働に従事する能力はなかったことを認めている。原告は可能な限り職を見つけようとしていたことから就労の意思を有していることは明らかなが、原告の健康状態から就労先を見つけるのは困難であると判示している。地裁判決においては、本件は原告の稼働能力を有していることは認めつつ、実際に就労する場がなかったものと認めていることから、「利用しうる能力を活用していない」とはいえないとして、福祉事務所の決定は違法として取り消している。福祉事務所は地裁判決を不服として、名古屋高裁に控訴したが、高裁判決も「稼働能力活用」についての判断枠組みは、地裁判決と同一の判断であった。しかし、高裁判決では、地裁判決を取り消す決定がなされた。本件申請当時の愛知県の公共職業安定所の有効求人倍率を示した上で、①当時の有効求人倍率から判断すると決して厳しい求人状況ではなかったこと、②職業安定所にて職業紹介を受けた上で真摯な態度で求人先と交渉すれば就労の可能性があったこと、③肉体労働に固執せずに自己の労働能力の程度に適応した職種に対しても求職の範囲を広げられたことを考慮し、真摯に就業のための努力をすべきであったことなどを挙げ、自己の労働能力の程度に相応する就業場所を開拓しようとする努力をしていたと認めるに足る証拠はないとした。その後、原告は高裁で敗訴したことを受け、上告したが、最高裁での審理中に癌を発症し、1999年10月22日に死亡したことで、保護受給権の一身専属制を理由に訴訟の終了となった（阿部 2012：203-206）。

### 3）地裁・高裁判決における能力活用解釈の検討

生活保護法第4条1項の「利用しうる能力を活用する」という補足性の要件について、①要保護者に具体的な稼働能力があることが前提であり、②具体的な稼働能力活用の意思があること、③具体的な生活環境の中で実際に稼働能力を活用する場があることの3つの判断枠組みをとっていた（阿部 2012：209-210）。高裁判決の具体的判断は、求職の範囲を固執せずに職種を広げることや面接時の容姿を整えるなどの努力をすべきであったと指摘

しているが、阿部は高裁判決の判断について見当外れの指摘であるとしている。それは、ホームレス生活者が就ける職業は不安定な日雇労働に就業するしかない現状があったことや治療が必要な上、手持ちのお金もない者が理髪店に行き整容することや洋服を買い揃えるなどは、容易なことではないからである。そのような判断よりも、現実として人間の尊厳を保つだけの生活ができていないことに目を向けた判断基準こそが必要であると指摘している（阿部 2012 : 211）。

2004 年に提出された「生活保護制度に関する専門家委員会報告書」は、稼働能力において踏み込んだ内容となっている。このことから林訴訟がもたらしたものは、稼働能力活用の観点からも大きなものがある。就労阻害要因としても、育児や介護の必要性以外に、地域の求人状況も考慮すべきである。あくまでも、本人の実情（健康状態等）と地域の求人状況を考慮すべきであり、求人があるからだけでなく、求人条件に適応する健康状態や生活スタイルが確立していることも就労には必要となる。就労支援対象者のアセスメントを徹底することで、適切な支援が実施されるのである。



### 第3章 就労支援の現況—個別インタビュー結果より—

本調査は、本研究における最大のテーマである「就労自立支援プログラム」の運用について、A市の協力のもと、現況を把握するために実施したものである。第1章（先行研究）、第2章（雇用戦略と就労）を踏まえて、就労支援過程を再考していく上で、運用の実態を把握することも必要である。そこで、先行研究を補完し、第4章以降の論考を円滑に進めていくためにも、本調査を実施している。本章における結果も踏まえ、第4章以降を展開していくこととする。

#### 第1節 就労自立支援プログラムの展開—A市モデルの検証と評価—

##### 1. 調査研究の背景と目的

日本の社会構造では、社会保険が重要な役割を持っている。もちろん、様々な事情により就労できない場合もあり、その際の支援を充実することは必要不可欠である。近年の動向として、就労支援について重点が置かれた政策がとられがちだが、就労支援対象者の就労意欲や傷病の程度に応じた支援プログラムが重視され、本人の適性や就労支援対象者の適正な分類についてはまだまだ不十分であるといわざるを得ない。生活保護制度を利用することは、生活の安定としての視点だけでなく、自立を目指す仕組みでなければならない。これまで自立に向けた指導や支援はあったが、自立支援プログラムが開始されたことにより、これまで以上に自立に向けた取り組みが加速している。個人の尊厳を保つためには、社会を構成していることを意識できるような日常生活を送れるようになることが理想である。それぞれのプログラムが目指す支援目標はあるが、個人のニーズに即した支援が実現されるようにプログラムが活用されなければならない。

本調査の目的は、生活保護利用者の就労自立支援プログラムの運用状況と課題を明確にすることにある。特に、就労支援についてどのような働きかけがされているのか、実際の運用上の課題を明確にすることを目的としている。本調査を通して、実際の支援場面では就労可能者への支援はどのように行われているのかを明確にしていくことで、本研究の意義を明らかにしていきたい。その理由は、①就労可能である場合は就労を働きかけること、②就労により自立を目指すことで個人の尊厳を保つことが理想であると考えているからである。稼働所得を得ることが社会における役割を持つ考えもあるが、現代社会において就労を継続することは容易なことではなく、様々な雇用形態の中で就労することになり、正規雇用自体が困難なケースも増えてきている。そのような現状の中においても、就労へ結び付ける支援を拡充していくことは生活保護利用者の減少にもつながり、社会保障給付費

の抑制にも効果を発揮することは明らかであり、就労自立支援プログラムの活用は自立支援の効果を高めることが期待できる。一方で、自立を促進するあまり、不適切な就労自立支援プログラムが実施されないように、適切な就労支援対象者の選定から支援展開に至るまで透明性の高い仕組みが構築されることが求められる。本研究では、現状の就労自立支援プログラムや支援上の課題を明らかにするために、A市の福祉事務所の協力を得て質的調査（個別インタビュー調査）を行った。インタビューの対象として、ケースワーカーと就労支援対象者に対して個別インタビューを実施した。その中で得られた結果を基に、就労自立支援プログラムの現況と課題を明らかにし、支援過程の再考に役立てていきたい。

## 2. 調査の概要等

### 1) 研究方法と就労支援対象者の選定

調査方法は、非指示的面接法に基づく個別インタビュー法で実施した。インタビュー時間は、1人につき、約1時間程度とし、インタビュー内容を適切に活用するために、録音や記録を行いながらインタビューを行った。面接の実施場所は、A市福祉事務所内の面談室を借用してプライバシーに配慮した環境で実施している。

調査対象者は、福祉事務所のケースワーカーと就労支援対象者とした。就労支援対象者は、①就労支援を開始する前の対象者、②現在、就労支援を受けている対象者、③就労支援が終了した対象者をそれぞれ選定して実施した。

選定方法は、福祉事務所のケースワーカーの協力を得て、就労支援対象者への協力依頼を実施していただくことで選定した。ケースワーカーに関しては、協力者を依頼し、選定した。調査協力者全員に対して、調査の趣旨や調査協力者の権利擁護、調査結果の取り扱いなどについて説明の上、同意をもらい、調査終了時に最終的に同意書を書いてもらうなどの配慮を行った。最終的な調査協力者は、ケースワーカー2名と就労支援対象者3名であった。

### 2) 調査結果の取り扱いと倫理的配慮

調査結果の取り扱いは、分析後、博士論文やその他の学術論文への投稿、学会発表等にて使用し、集めたデータなどについては適切な方法により消去する。尚、分析、論文執筆時において、調査内容を分析・執筆した段階で、一度、調査協力者に内容を確認してもらい、協力者にとって不利益になり得る箇所は使用しないなどの配慮を行っている。

倫理的配慮として、調査結果は個人の特定はもちろんのこと、関係機関全てに対して個人情報保護を徹底している。調査結果については、研究以外の目的には使用しない。調

査結果の安全性に対する配慮として、インタビュー内容の分析時は、音声の漏れない環境にて分析を行い、パソコンでの作業時にはインターネット環境のない状況での作業を徹底し、ウイルス対策にも配慮している。本調査は、「鹿児島国際大学の教育研究倫理審査委員会」からの了承を得た調査研究である。

### 3) 質問項目と分析方法

主な質問項目は、表3の通りである。主に、ケースワーカーへのインタビューにおいては、就労支援の方法と就労への働きかけ方について質問を行った。そして、就労支援対象者へのインタビューにおいては、就労意欲と就労支援の現状について質問を行った。

分析方法として、ケースワーカーに対しては、インタビュー結果の分析から5つのカテゴリー（①生活保護利用者に対する就労支援の方法、②就労支援に対する考え方、③就労への働きかけ方、④就労意欲の持続に関するかかわり方、⑤被保護者について思うこと）が見出され、それぞれのカテゴリーについて分析を行った。就労支援対象者に対する分析方法として、継続的比較法を参考にして、インタビューの逐語記録を基に、利用者の就労意欲を中心にコーディングして分析を行っている。継続的比較法とは、定性的コーディング作業によって概念モデルを構築し、またそれを分厚い記述の論文や報告書にまで結び付けていく上で重要な意味を持っているものである。継続的比較法は、様々なタイプの比較を繰り返す中で、データ、コードがあらわす概念的カテゴリー、概念的カテゴリー間の関係について入念な分析を行っていく方法のことである(佐藤 2008:112)。

尚、発言内容について、逐語記録を基に分析しているが、一部、発言内容を修正している。さらに、本調査の内容については、筆者の責任に帰するものであり、A市の見解を示すものではない。

表3 インタビュー項目<sup>21</sup>

#### ※ケースワーカーインタビューの主な質問項目

- ①A市のプログラム内容について
- ②自立支援プログラムに対する意見や評価

<sup>21</sup> 岡部卓ほか（2010）科学研究費補助金・基盤研究（B）「生活保護における自立支援の在り方に関する研究」総括・分担研究報告書にて実施されたインタビューで用いられた質問項目を参照した上で、就労自立支援プログラムの現況を把握できるように質問項目を設定している。

<p>③就労支援の展開と支援上の留意点について</p> <p>④就労意欲を高める取り組み（対象者への説明内容と方法），かかわり方について</p> <p>⑤就労支援対象者の選定上の基準について</p> <p>⑥就労に結びつかない場合の支援方法について</p> <p>⑦支援を行っていて，印象的なケースについて</p> <p>⑧自立支援プログラムにおける今後の展望についてなど</p>
<p><b>※就労支援を開始する前の対象者</b></p> <p>①プログラム参加者の属性</p> <p>②生活保護を受けるようになった経緯</p> <p>③生活保護の就労支援を受けるようになった経緯</p> <p>④自立支援プログラムに対する意見</p> <p>⑤担当のケースワーカー，就労支援担当者について思うこと</p> <p>⑥生活保護制度について思うこと</p> <p>⑦就労に対する意識調査（例：就労意欲，将来への展望，就労への思い，不安，希望等）</p> <p>⑧就労支援や就職活動について思うこと</p> <p>⑨今後の展望についてなど</p>
<p><b>※現在，就労支援を受けている対象者</b></p> <p>①プログラム参加者の属性</p> <p>②生活保護を受けるようになった経緯</p> <p>③生活保護の就労支援を受けるようになった経緯</p> <p>④就労支援を受けたことによる意見</p> <p>⑤自立支援プログラムに対する意見</p> <p>⑥就労に対する意識調査（例：就労意欲，将来への展望，就労への思い，不安，希望等）</p> <p>⑦ケースワーカーや就労支援担当者，ハローワークの担当者について思うこと</p> <p>⑧生活保護制度について思うこと</p> <p>⑨就労支援や就職活動について思うこと</p> <p>⑩今後の展望についてなど</p>
<p><b>※就労支援が終了した対象者</b></p> <p>①プログラム参加者の属性</p>

- ②生活保護を受けるようになった経緯
- ③生活保護の就労支援を受けるようになった経緯
- ④就労支援を受けたことによる意見
- ⑤自立支援プログラムに対する意見
- ⑥就労に対する意識調査（例：就労意欲，将来への展望，就労への思い，不安，希望等）
- ⑦ケースワーカーや就労支援担当者，ハローワークの担当者について思うこと
- ⑧生活保護制度について思うこと
- ⑨就労支援や就職活動を振り返って思うこと
- ⑩今後の展望についてなど

### 3. A市の就労自立支援プログラムの展開過程と実施状況

#### 1) A市の就労自立支援プログラムの展開過程

本調査研究を実施したA市の就労自立支援プログラムの展開過程について整理していくこととする。はじめに，就労自立支援プログラムにおける支援過程を分析し，A市における就労支援の展開過程について取り上げる。

A市の支援展開としては，図1にあるように，①稼働能力の有無，②就労阻害要因の有無，③就労支援事業への参加の同意，④就労意欲の程度等について意思を確認した上で，ケースワーカーと就労支援員，ハローワークが協力して，就労支援対象者をサポートする仕組みとなっている。①から④について確認をした上で，就労支援対象者の支援が開始するが，あくまでも本人の意欲が重視される構造となっている。A市における具体的なプログラム内容は，ハローワークの支援を受けて就職活動を進めていくものである。就労支援対象者の就労意欲や就労可能性の判断基準は，担当するケースワーカーによる「見極め」であり，ケースワーカーと対象者の普段のかかわりの中で見極められるため，担当者による差異が生じることが懸念される。就労意欲や就労阻害要因の有無や程度を判断するといっても，明確に判断される基準があるわけではなく，傷病や家族の介護等の状況以外は判断基準が不明確である。厳格すぎる基準は画一的な支援となってしまう恐れが懸念されるが，一定の基準は必要である。図1にあるようなフローチャートでは判断に差異が生じること懸念されるので，それぞれの段階における判断材料を明確にしていくことが今後の課題であり，本研究の意義であるといえる。

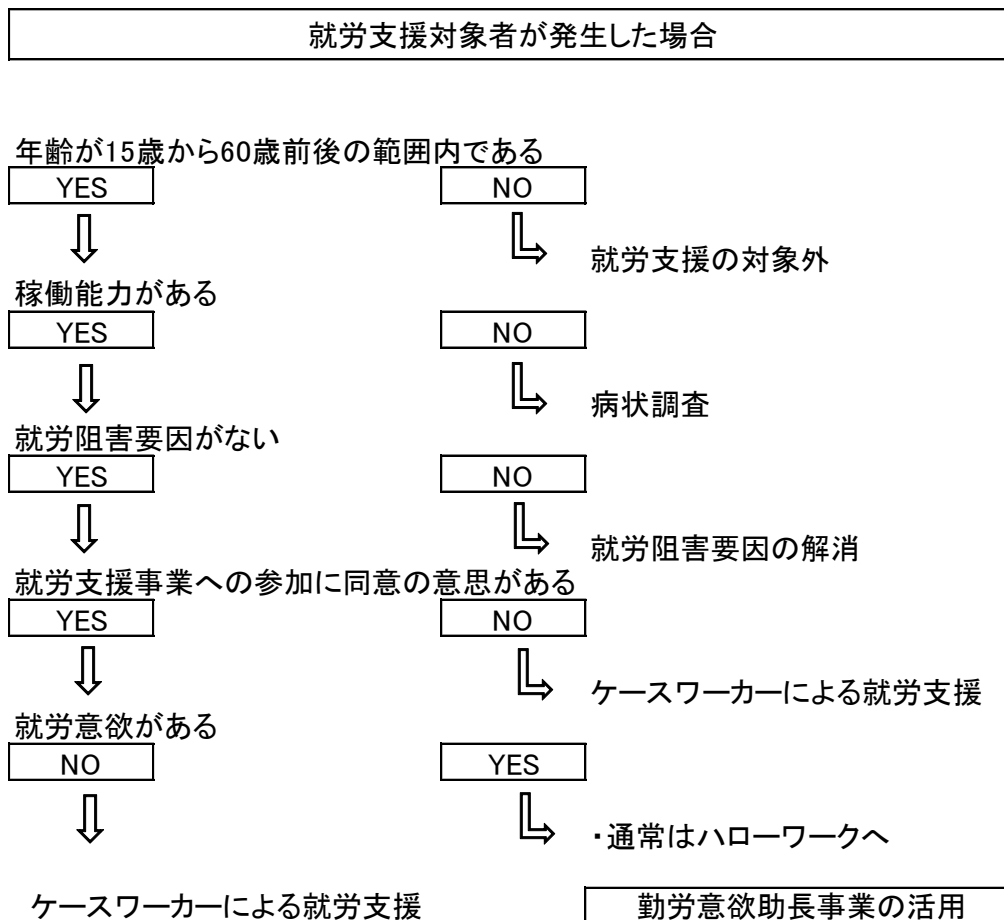


図1 A市の就労支援過程

出所：A市提供の資料により筆者作成

## 2) A市の就労自立支援プログラムの実施状況

A市の就労自立支援プログラムの実施状況は、表4に示すとおりである。2010年度までは、増減を繰り返してはいるものの、横ばい状態で推移していることがわかる。しかし、2011年度より、実績が増加傾向にある。この結果の背景には、ケースワーカーの意識の変化があることがA市との意見交換の際に明らかになった。

表 4 A市の被保護者就労支援の状況

年度	新規相談者への就労 相談・指導	被保護者への就労相 談・指導	就職者状況
2007	5 人	134 人	59 人
2008	3 人	156 人	30 人
2009	14 人	145 人	66 人
2010	11 人	141 人	50 人
2011	24 人	252 人	112 人

出所：図 1 に同じ

## 第 2 節 支援者インタビュー結果分析

### 1. 支援者インタビュー結果の考察

支援者 2 名を対象にして行った個別インタビュー結果を分析して、5 つのカテゴリー(①生活保護利用者に対する就労支援の方法、②就労支援に対する考え方、③就労への働きかけ方、④就労意欲の持続に関するかかわり方、⑤被保護者について思うこと)が見出されたため、それぞれのカテゴリーについて分析<sup>22</sup>を行った。支援者(ケースワーカー)へのインタビュー結果から、生活保護利用者への思いやり、就労支援に向けた前向きな考えや積極的な支援を行っている点が共通して表れていた。

B ケースワーカーは、A 福祉事務所に配属されて 2 年目であった。インタビュー結果から、A 市の就労支援の展開は、ケースワーカーの見極めによりハローワークへ紹介することで、ハローワークより適時必要な支援を受けるというものであった。就労支援に対する考え方としては、高年齢者への年齢の壁(このことが就労意欲を阻害している)やハローワークの支援に対する意見(もっと積極的な支援が欲しいなど)があった。就労への働きかけ方、就労意欲の持続に関するかかわり方としては、面談を通して根気強くかかわることで利用者本人への意識づけや就職活動の持続性を高めるかかわりをしていることが明らかになった。いずれにせよ、ケースワーカーの普段のかかわり(家庭訪問や書類提出等)

<sup>22</sup> 分析方法は、岡部卓ら(2010)科学研究費補助金・基盤研究(B)「生活保護における自立支援の在り方に関する研究」総括・分担研究報告書を参考にして分析している。調査研究「第 1 章 2. よりよい自立支援に必要とされる知見とは何か」の支援者個別インタビュー分析の視点・方法を参考にしてている。

による「見極め」が重視されるために、ケースワーカーの裁量が支援を行う上で大きな要素となっていることが明らかになった。B ケースワーカーは、普段のかかわりの中で、利用者の就労阻害要因を明らかにし、利用者本人の就労意識が高まるようなかかわりをしていることが考察された。

C ケースワーカーは、A 福祉事務所に配属されて2年目であった。インタビュー結果から、就労支援に対する考え方としては情報収集の徹底と就労に対して意欲を引き出せるような支援の工夫を行っていることが明らかになった。普段のかかわりの中で「見極めるための判断材料」として、病状調査票の活用、本人の世帯状況や年齢等を総合的に判断しているとのことであった。その他にも、支援の括りを変えることなどについての意見もあり、利用者世帯の実情に合わせた就労支援対象者の分類とそれに伴う専門機関の活用についての意見もあった。C ケースワーカーは、利用者自身だけでなく、世帯状況も踏まえて判定していくことで就労阻害要因を明らかにし、就労意欲を高められるように面談を通して働きかけていくことが考察された。

今回のインタビュー調査では5つの項目に分けて分析してきたが、本研究において掲げている研究仮説にあるように、ケースワーカー自身も就労支援対象者の明確化、就労意欲の向上に向けた取り組みの必要性を感じていた。しかし、就労支援対象者の分類や就労意欲を高めるための支援を実現することは容易なことではなく、本稿の第6章にて提案するが、根本的な支援過程の再構築が必要である。

## 2. 支援者インタビュー結果の概要

実際のインタビュー結果は以下に示す通りである。先述したように、見出された5つのカテゴリー（①生活保護利用者に対する就労支援の方法、②就労支援に対する考え方、③就労への働きかけ方、④就労意欲の持続に関するかかわり方、⑤被保護者について思うこと）毎に分類している。

### 1) 生活保護利用者に対する就労支援の方法

#### (1) A市の就労自立支援プログラム内容について

**B ケースワーカー：**「ケースワーカーと被保護者とそれからうちの就労支援員とそれからハローワークと一体となって、被保護者の自立を促すというプログラムだと思います。」

**C ケースワーカー：**「就労支援事業に関しては、基本的にはハローワークで探される方と求職活動自体は同じことをしていただくんですけども、それとは別に就労支援を始めると何が違うかと言いますと、担当が付きます。保護の担当としてのケースワーカーに加え



て、市役所で勤めている就労支援員、加えてハローワークの方でも専門の担当が付きます。その3人の担当がそれぞれ情報を持ち寄って、かつ、定期的にハローワークの方で面談をしますので、1人で就職活動するよりは協力者が多い形で就労支援にアプローチができるのがA市の就労支援としての一番大きな特徴ではないかと思っています。」

#### (2) 就労自立支援プログラムの支援展開の流れ

**Bケースワーカー：**「まず、普段から被保護者を訪問したりして面接をしています。その方の就労意欲を考えまして、これならいけるかなというところで、就労支援をしていきます。うちの就労支援員に相談をしまして、まずは3人で、被保護者と私と就労支援員と3者面談を行います。そして、被保護者の意思ですね、就労したい意思、支援を受けたい意思等を確認しまして、その後、ハローワークに行き、今度は、被保護者とケースワーカーと就労支援員とハローワークと4者で面談を行って、そこでまた再度確認をして、被保護者の就労意欲を確認して、そういう流れでいっています。」

**Cケースワーカー：**「このプリントにある流れです。はじめに、ここで面談を行って、その後、ハローワークで面談を行って、該当する方には就労支援を開始するという流れです。」

#### (3) 支援上の留意点について

**Bケースワーカー：**「本当にこの人は、就労する気があるのか、そこを見極めるのが重要だと思いますね。中には、口だけというか…。」「いざ、就労支援に来て、体の不都合を訴えたりしてですね。そのようなこともありますね。せっかく支援につなげたのに、なんか弱気になったりしますね。」

**Cケースワーカー：**「私たちケースワーカーとして、その人に意欲があって、かつ、就労支援に該当して、体調に問題がないなどの情報をしっかりと準備しないといけないということが大事なのではないかと思っています。」「本人たちに通知をしないと制度を知ることがないため、世帯の状況に応じて就労に対してやる気を出せるように工夫して提案しています。」

#### (4) 就労支援の対象者の選定（判断）基準

**Bケースワーカー：**「求職活動なんかの申告書ですね。その書き方、どこの会社を面接したとか、その辺が具体的に書いてある人は、真面目に求職活動をやっているなあと思います。」

**Cケースワーカー：**「一番見るのは病状調査票です。就労できるかどうか、病気による判断は私たちではできないので、お医者さんの判断を参考にします。加えて、本人の世帯状

況、年齢といった面から総合的に判断することもあります。」

## 2) 就労支援に対する考え方

### (1) アセスメントシート（自立支援の検討表）の項目

**Bケースワーカー：**「面接を行うにとしては、十分だと思います。これでどうこうと決まるわけではないと思いますので。」「あくまでもその本人の意思が重要だと思いますね。」「昨日も就労支援をしたんですけど、やはり、あの中学卒とかですね、あまり高学歴ではないために、就労支援の担当者がいらっしゃいますけど、あまり理解ができない方も多いです。」

**Cケースワーカー：**「自立支援検討表に関しては、作成する立場なので向こうが見て判断することです。私たちは、そこに何が必要なのかなどの要望はないです。」

### (2) 高年齢者の就労について

**Bケースワーカー：**「そうですね。年齢なんかもやはり気になりますね。今ですね、60 前後の方を意識的にやっているんですけど、それまでは、やはり、ちょっと、高齢の方は就労が難しいという頭があったものですから、就労支援はかけてなかったんですけど、ここ最近では、意欲があればですね、就労支援をかけるということをしていますね。」「よく聞くのが、年齢不問ですか？書いてあるけど、実際に電話してみると、50 歳までですよとか、だから、50 歳以上の人は、もうそれで何かショックを受けているみたいで…」「だったら最初から求人誌に書いておけばいいのに…と思いますね。」

**Cケースワーカー：**「あくまで私個人の話ですが、就労支援事業を進めます。制度上、65 歳までは指導することになっています。60 歳くらいになると仕事を見つけるのは難しいので、気負わせないように声をかけていますが、全く求職活動をしなない人もいますので、『求職活動はしてください。生活保護制度を利用している以上、義務なので。』と言います。求職活動の成果を求めているわけではなくて、どこかで採用されればいいですけど、成果が大事ではなくて、本人もモチベーションや置かれている状況を意識づけるためにも利用しているところはあります。」

### (3) 就労自立支援プログラムに関する意見について

**Bケースワーカー：**「うーん…被保護者の人でやる気を持ってきている方がハローワークに行くんですけども、何かですね、言っているかわからないけど、ハローワークの方は受身的な感じが受けられますね。あくまでも自分たちは『支援ですよ、支援ですよ』と。あなたが探してきたのを私たちがあくまでも支援するという言葉を使いますね。もっと積極的なものはないのかなと思います。例えば、ハローワークがいろいろ準備してあげて、

『これはどうですか』と進めるのはないのかなと思いますね。」

#### (4) ハローワークの支援体制についての意見

**Bケースワーカー：**「連携は…まあ、つながってはいるけども、何か弱腰な気がするんですよね。お手伝いしますという表現は使わないですからね、ハローワークは。」「言っているのか…もう少し何か、強い援助があればなあと思いますね。」

**Cケースワーカー：**「結果として成果が出ているので、個人としては満足しています。また、仮に就けていない方がいても、面談を通して就労状況を把握できるところは良い所だと思います。」

#### (5) 自立支援プログラムに関する意見

**Bケースワーカー：**「そこまで言える経験じゃないです。どうだろう、この生活保護制度自体ですよね。言っているのか…やはり、出し過ぎかな、支給し過ぎですね。この前は新聞に出てたけど、就労している方の特別基準を削減するとかありましたが、就労している人は後でいい、就労している人はがんばっている人ですよ。そういう人の控除から削除するなんて、どうなんだろう。」

**Cケースワーカー：**「一つはもっとスムーズに開始できればいいなと思います。もう一つは、私たちの手が届かない所に対するアプローチがあればいいなと思います。世帯に合わせた制度がもっとできれば、生活保護受給者やケースワーカーへの負担減にもつながると思います。」「私ごとの話ばかりで申し訳ないですが、生活保護自体が制度として考えさせられていると思っています。自立支援も含め、何かしらの変化がないと制度上行き詰まるのではないかとと思っています。私たちもケースワーカーとしてアプローチしないといけないですし、制度上も見直しをする必要が出てきているのではないかとと思っています。」

#### (6) 利用者の就労への意識について

**Bケースワーカー：**「働く癖をつけなくてはダメだと思います。」「良い職に就こうとか、中々成果が上がらない。本人のやる気が低下しています。」「本当に働く気があるのか…と感じます。」「自分で働いて生きていこうという感じが、保護が長期化するほど弱くなっている気がします。」

**Cケースワーカー：**「生活保護の申請に至るまでの経緯が色んな方がいらっしゃいますので、例えば仕事をしたくても病気で仕事ができなく申請した方もいます。こういう方は非常に就労意欲が高いです。逆に就労意欲が比較的低い方、生活保護を頼ってこられる方もいるので一概には言えません。」

### 3) 就労への働きかけ方

#### (1) 就労意欲が低い場合の対応

**Bケースワーカー**：「今後は、就労支援をかけようかな。嘘の申告もしている人もいるかもしれませんが、がんばっているじゃないかということで、引っぱり出していこうと。就労支援を断るようであれば、ペナルティじゃないけど、保護の停廃止の話もしてもいいのかなと考えているところですね。」

**Cケースワーカー**：「そうですね。特に協力者がいることを強く説明しますね。今よりは良くなるということを強調して説明しますね。」

#### (2) 就労支援プログラムへの参加説明

**Bケースワーカー**：「全く働いていない人がいますから。まずは、アルバイトをなさいと。1日4、5時間、2、3時間でもいいがねということで。まあ、1日3、4時間であれば、残りの時間を求職活動に使うということで説明します。基礎控除とかもあるから、働けば手元に残るんだよということを、言い続けていますね。『少しでも、働きなさい。余った時間を求職活動に使いなさい。全く働かないというのはダメです。』と言っています。」

**Cケースワーカー**：「そうですね。必ずしも就労支援事業をこういう形で使ってくださいというのはないものですから、スタイルはそれぞれあると思います。私がこれまで働いている中で感じているのは、とにかくこの事業をこちらが伝えないとわからないので、この紙を持って、働けないという方以外には、とりあえず配って説明はしています。それで、興味を示された方などについてはケースを上げますし、それでも意欲のない方に関しては、こちらが訪問する中で、どういう風に就職活動をしているか探っていく中で、うまくいかない方は、どうしてうまくいかないかを聞いて、その時のきっかけで、『じゃあ試しにこれを受けてみたら』という流れで進めることが多いですね。」

### 4) 就労意欲の持続に関するかかわり方

#### (1) 就労阻害要因について

**Bケースワーカー**：「中学卒とかですね、あまり高学歴ではないために、就労支援の担当者がいらっしゃいますけど、あまり理解ができない方も多いです。」「結構いますね。というか、もう、ハローワークに行っても年齢制限で引っ掛かってしまうものだから…。何回も引っかかってしまって、何かノイローゼみたいになって、気が折れてしまう人が多いです。せっかく意欲があるのに、かわいそうだなと思いますね。結構、真面目な人がその年代に多いものですからね。」

**Cケースワーカー**：「そうですね。ケースバイケースなので、その世帯によって違いますが、例えば、障害者の方とかの場合は、ハローワークの障害の方へ行くように促しますし、高齢者の方もシルバーセンターへいくように促します。」

(2) 就労意欲のある利用者の割合

**Bケースワーカー**：「うーん。10%くらいでしょうね。」

**Cケースワーカー**：「難しいですね。この人はというのは数字化していません。大体、1割くらいの方は就労支援に興味を示してくれます。」

(3) 就労意欲を高めるためのかわり方

**Bケースワーカー**：「家庭訪問ですね。家庭訪問で、切々と説く。働かなければならないと。生活保護とは一時的なものだよということで、2年も3年も続けるんじゃないよということで、そこを説いて回っていますね。」「あとは先ほど言いましたけれども、自立計画書ですね。まあ、自分でいつまでに自立するとか、そういうのを書かせたりしますね。特に、就労意欲のない人に対しては、たまに使う手ですね。」

(4) 就労への動機づけとして行っている特徴的な活動や支援について

**Bケースワーカー**：「その人の職歴ですね。職歴なんかはよく見えています。土木関係なのか、建築関係なのか、じゃあ、こういった仕事を探してみたらという指導はしていますね。やはり、興味のないことには目は向いていかないと思いますから。例えば、てっとり早くお金がほしいんだったら、季節労働とか派遣ですね。ああいうのをやってみたらとかですね。」

**Cケースワーカー**：「相手によってアプローチを変えるので、高い方には関しては、もともと意欲が高いのでプリントを見せながら求職活動がスムーズに行きますということを前提に話をしていきます。逆に低い方には自分には良い仕事がないだろうという方が多いです。そこに関しては、『あなた一人で探してきたからですよ』ということで話を進めて、『それであれば一度受けて視野を広げてみたらどうですか』と言って、他の人の手を借りることも一つの手だなと話しますし、かつ、若い方とかは求職活動をしないといけないというのは前提にあるんです。生活保護を受けるにあたって、それを怠れば、停・廃止の対象になりますので、あなたが求職活動をしているという1つの証明となると説明しています。」

(5) 就労支援を行っても、就労に結び付かない場合の方法について

**Bケースワーカー**：「少し方向性を変えなさいとか、視野を広げなさいとか言います。昔、塗装業をずっとやっていた方は、塗装、防水とかその辺しか探さないから、例えば、警備

とかそっち方面を探してみたらと進めます。私もハローワークで待ち合わせをする時間に端末を叩いてみると、結構おもしろいのがあったと思って。もうちょっと視野を広げなさいということは指導していますね。」

**Cケースワーカー：**「怠けているような人には制度上のこととして説明しますし、不安でできない方に関しては、サポートがありますよという形で支援します。」

(6) 就労意欲の低い方へのかかわり方について

**Bケースワーカー：**「ひきこもりの方とかいらっしゃったら、根気強く指導するしかないですね。」「就労支援事業を拒否すると保護を切りますと説明します。実際には切らないですけど。」

**Cケースワーカー：**「そこが難しい所です。私たちも強制的に就かせるわけではないので、本人の要望を聞いて、就労支援をするので、本人が続けられそうな仕事（正社員が無理ならバイトから）を見つけてます。就労支援を強化しようという動きは出ていますが、それについて市役所だけではできない部分もあるので、強化してほしいという思いはありますね。」「そうですね。母子・障害とかきちんと判定することは大事なことなので、あとはそれに対して、色んなアプローチが増えていけばと思います。」「A市でも分類していますが、だからといって就労支援に影響しているかといったら別です。就労に関しては、あまりその分類が効果的に使われていないと感じています。」「世帯に応じて対応してくれる部門があるとよいと思います。」

(7) 勉強会等の機会について

**Bケースワーカー：**「全体で説明会とか就労意欲を上げる機会があればいいとは思いますが…」「福祉事務所としても、若いケースワーカーが集まって講習会みたいなことはしていますね。」

**Cケースワーカー：**「お互いに忙しいので、病院に行く場合には必要な情報を集めることだけですね。必要であれば症状について聞いたり、対応時のアドバイスをもらったりするくらいですね。」

(8) 専門職の必要性について

**Cケースワーカー：**「そこは簡単には言い切れないと思います。生活保護は幅が広いです。個々によって世帯状況が全く違うので、支援の括りを変える方がいいと思います。」「私としても、専門の機関ができていて、そちらからアプローチしていただけたらとは思っています。」

#### 5) 被保護者について思うこと

**Bケースワーカー：**「メンタル面について弱い方が多くて、積極性が感じられない。」「保護費が高いのか、いったんもらうと抜け出せない。」「家庭環境が不遇な境遇にある方が多いので、心がすさんでいるように感じますね。」

**Cケースワーカー：**「難しいですね。少なくとも、大小問題を抱えていますね。今まで、順調に行っている方であれば何とか生活できていると思うんですね。保護を受けに来られる方は様々ですが、何かしら問題を抱えています。なので、本人の状況をしっかりと把握した上で、決めつけずに臨機応変に対応しなければいけないと思っています。」

### 第3節 利用者インタビュー結果分析

#### 1. 就労意欲と就労支援の現状

A市の就労支援過程の実際と課題を明らかにするために、就労自立支援プログラムの利用者に対してインタビュー調査を行った。就労支援対象者が実際に自立支援プログラムをどのように捉えているかなどについて、明らかにすることが目的である。

利用者の表記については、就労支援開始前の利用者（D氏：20歳代）、就労支援中の利用者（E氏：60歳代）、就労支援終了の利用者（F氏：60歳代）とする。それぞれの対象者毎に発言内容をラベリングして概念化することで分析を行っている。本稿では紙面の都合上、概念化した中で、①ケースワーカーに関する項目と②就労支援に関する項目を抽出し、分析を行うことで、A市における就労支援の検証と評価を行っていく。

#### 1) ケースワーカーに対する意見

表5から表7は、ケースワーカーに対する意見を抽出したものである。就労支援事業に関する説明は、ケースワーカーから行われていることが明らかであるが、積極的な働きかけではなかった。ケースワーカーの姿勢として、無理に就労支援を強要するのではなく、生活保護利用者の普段の生活状況や健康状態を考慮した上で、就労支援の取り組みを紹介し、利用者の関心を引き出すことを試みていることが分かった。生活保護利用者に対する普段のかかわりについては、利用者に対して親身に対応していることからケースワーカーへの感謝の気持ちが述べられていた。しかし、就労支援に関する説明については十分とはいえず、ケースワーカーに対しては感謝しているが、ケースワーカーが行っている説明（就労への動機づけに対する働きかけ）は、生活保護利用者にとって十分な説明を受けているという認識ではないことが明らかになった。

表5 ケースワーカーに対する意見（D氏）

質 問 内 容	D氏（就労支援前）	ラベリング	概念化
就労支援事業について知ったきっかけ	去年あたりから腰を悪くして、生活保護という形で支援してもらっているときに、徐々に良くなっているときにケースワーカーさんから聞きました.	ケースワーカーによる説明	ケースワーカーの対応
就労支援事業についての説明内容	仕事を探すに対して、普通にハローワークに行くよりも、多少は面談で融通してもらえたりとか、ハローワークの待ち時間とかそういった面でもすぐ対応してくれるということを聞いて、実際に仕事を探すんだったらそっちの方が仕事は見つかりやすいのかなと思って、いろいろ紹介もしてくれると聞いたので.	支援を受けることのメリット	
	とりあえず、ハローワークで面談をさせていただいた方からは、その後どうするかというのははっきりとはまだ聞いていないです.	支援開始前の事前説明に対する理解が不十分である	
	3者面談では、仕事をするにあたって、どういった仕事に就きたいかを聞かれたり、仕事する意欲はあるか、いろんな条件とかもあって、その条件をクリアして仕事にいく意欲もあると言われました.	3者面談にて就労意欲を確認されている	
担当のケースワーカーについて感じていること	いろいろ助けてくれて面倒見もよくて助かっています.	ケースワーカーへの感謝を述べている	



表6 ケースワーカーに対する意見（E氏）

質 問 内 容	E氏（就労支援中）	ラベリング	概念化
ハローワークやケースワーカー、就労支援員の方について感じていること	必要な話しかしませんので、特に何も感じませんが…。就労支援員の方については特に印象に残っていません。ケースワーカーの方は非常に親身になって対応してくれますね。	ケースワーカーの対応に感謝している。	ケースワーカーの対応

表7 ケースワーカーに対する意見（F氏）

質 問 内 容	F氏（就労支援終了者）	ラベリング	概念化
就労支援事業についてどのようにして知ったのですか？	ケースワーカーの方からです。	ケースワーカーによる説明	ケースワーカーの対応
就労支援を開始したきっかけ	家庭訪問ですね。その時に「就職がないです」と話したんです。そしたら、「就労支援事業というのがあるんですけど、行かれますか」と言われました。		

## 2) 就労支援に関する意見

表8から表10は、就労支援に関する意見を抽出したものである。それぞれに、これまでの就労体験や現在の希望に関して様々な意見が出された。就労意欲については、3人とも共通して強いものがあつた。特に共通していたものとして、「職種へのこだわり」が挙げられる。就職活動において職場・職種の選択は必要であるが、インタビューを通して分かったことは、現状における就労支援においては「職種の希望」が優先されており、就労支援対象者自身が希望する職種以外の就労支援（採用試験）を受けない場合でも厳しい指導が実施されるわけではないことが分かった。D氏は、「職種についての希望」の問いに対して、

これまでの肉体労働から不動産業の希望を持っていた。これまでの職業経験を生かせれば即戦力となることは可能であるとしつつも、体調面への配慮から新たな業種への希望を持っていた。E氏は、「職種についての希望」の問いに対して、市内配送の仕事を希望していた。これまでの職業履歴にも配送関係の仕事があることから、自身の職業経験から仕事を探していることが分かった。F氏は、「職種についての希望」の問いに対して、車の運転を希望していた。3名それぞれにこれまでの職業経歴を考慮した希望を持っていることが分かった。しかし、現代の雇用状況は個人の希望が常に叶えられるわけではなく、雇用状況の厳しさを考えると、職種へこだわることに對して指導が必要であることが明らかである。採用の可能性がある場合の就職活動への指導（職業選択の自由）をいかに進めていくかが今後のポイントになる。

他にも、「働くことに関する不安」については、D氏は、「これまで続けてきた仕事以外への挑戦についての不安」や「人間関係に関する不安」についての意見があった。E氏も、「人間関係に関する不安」についての意見があった。F氏は、「不安はあるが、仕事があればやる」との意見があった。人間関係については誰もが感じることであるが、職場の人間関係を見極めることは難しい。これまでの職歴の中で、継続性のある仕事をしたことがない状況であれば不安はより強まることになる。3名に共通したものとして、就労意欲は高いが働くことに関する不安も強いことが分かった。このことから明らかなように、実際の求人状況について積極的な働きかけが必要であるものの、働くことへの不安から積極的な就職活動ができていないことが考察された。

その他にも、①就職に対する不安、②就職活動に関する不満（雇用条件等）、③ハローワークの支援に対する不満等の意見があり、就労自立支援プログラムを展開する上での課題が明らかになった。

表8 就労支援に関する意見（D氏）

質 問 内 容	D氏（就労支援前）	ラベリング	概念化
職種についての希望	今までは肉体労働だったので、職種を変えて探そうかなと思っています。	これまで勤めていた職種	職種に対する意見
	希望したのは、不動産屋をしたいなと思って、将来性もあるし、自分はけっこう忙しいのとか暇じゃない仕事がいいので、不動産はけっこう忙しいと聞いたから、やってみたいなあと思っています。	今後希望する職種	
自立支援プログラムについての意見	ちゃんと自立できるようにという印象です。	支援への印象	就労支援に対する意見
就労支援が始まることに対する考え	就労支援を受けることによって、ちゃんとした職に就けるかが一番の不安ですね。就きたいけど、就けるかというのが不安ではありますね。	就労への不安を述べている	
就労意欲の程度：「大変ある、普通、あまりない」	強いというか、できれば、良い仕事があれば明日にでもという感じで働きたいです。	強い就労意欲を示している	就労意欲と就職活動状況
今後はどのような支援を希望されますか？	良い仕事があれば…ですね。早く生活保護を終らせて、仕事に就いてですね。	就労への意欲を示している	
働くことに関する不安	やっぱり今までやっていた職業とは違うので、不安はありますね。建設とかなら不安はなく、大体、建設業ならどこに行ってもすぐに使えると思うんですけど、それ以外の仕事だとやったことがないので。	新たな職業への不安を述べている	
	人間関係ですね。人間関係が心配ですね。人間関係で長く続くかが決まってくると思うんですね。	就労への不安を述べている	
何か希望や要望はありますか？	正社員で就きたいです。	就労の希望を述べている	
現在の就労支援や就職活動についての意見	ハローワークや職業訓練校に行きました。	過去の就職活動について	

表9 就労支援に関する意見（E氏）

質 問 内 容	E氏（就労支援中）	ラベリング	概念化
就労支援事業について知ったきっかけ	ケースワーカーさんからの紹介ですね。ハローワークの方を紹介してもらって仕事を探してもらってということです。自分でも求人を探したりして、できることはしています。	専門職からの支援と積極的な働きかけ	就職活動の限界
就労支援事業を開始したきっかけ	自分で探すことの限界というか、幅広い情報を得られないというか、ハローワークなどの広い情報が大切だと考えたからです。受ける以前から就職を探しているのですけども…。	個人の活動の限界を感じている	
就労支援事業についての説明内容	特に詳しい説明があったわけではないですけども、少しでも早く仕事に就けるように幅広く情報を提供してもらえる、そちらの方が仕事に就けるチャンスがあるということで…。	専門職からの支援を受け入れている	
はじめて制度を聞いた時の考え	個人的には支援とか受けるのは好きではないんですけども、現在の暮らしを考えると支援してもらわないと先が見えないと思いました。	将来への不安に対する焦燥感が見える	
職種についての希望	そうですね。自分もこの年齢ですから、自分を通そうとは思っていません。ただ、面接の時に全て話してほしいんですよ。後から話しが出てくるんですよ。	面接時の対応について不満を持っている	
自立支援プログラムについての意見	ありがたい制度なんですけども、仕事さえあればなんでも良いという感じがありますね。だから、仕事があればとりあえず面接に行けばという感じがしますね。とにかく面接に行かないと分からないので、ハローワークに紹介いただいた時点で、面接日時を決めて面接に行くんですが…。募集要項というのは大まかなことしか書いてないですね。	就労意欲と現実との乖離を感じている	紹介内容に対する不満
希望する職種について	私は、解体業務や市内配送、会計をしていましたから。市内配送をしたいと思ってハローワークにも伝えましたが、求人として紹介されるのは清掃業とかそのようなものばかりです。ある程度は探しますが、2件か3件しか出ません。	求人内容に対する希望を持っている	
	私もずっと探していますが、仕事内容が警備や清掃が一貫して紹介されますので、自分としては幅広い職種を紹介してほしいと思いますが、なかなか難しいですね。	紹介内容に対する不安がある	
	自分の思った職種の紹介がないからですね。	雇用状況への不満	就労意欲の減退（年齢の壁）
就労意欲の程度：「大変ある、普通、あまりない」	意欲は持ってます。持ってますけど月日が長くなると就労意欲が落ちてきますね。私の場合は、年齢的なものもありますけど…。	年齢による就労意欲の減退	
今後はどのような支援を希望されますか？	これからも支援は変わらないと思いますね。私も色々探していますから、その延長になると思います。	就労支援の限界を感じている	
	今のような状況なら受けても一緒なのではないでしょうか。もちろん年齢によって違うでしょうが…。	支援の限界と年齢の限界を感じている	就職活動に対する要望
働くことに関する不安	人間関係ですね。それだけです。今までのところは人間関係が良くて、人間関係が良ければ仕事も楽しくなりますから。	働く上での希望を述べている	
何か希望や要望はありますか？	そうですね。なるべく詳しい情報が欲しいということです。	就職活動の希望	
現在の就労支援や就職活動についての意見	仕事を紹介してもらえることはありがたいです。	支援への感謝	
希望する勤務条件について	そうですね。自分の体力にあった条件ですね。若者みたいに無理が利かないですから、勤務時間や休日がはっきりしているところですね。それと、年齢不問というのがありますが、実際は35歳までとかであきらめることがあります。法律で年齢を書いてはいけないので書かれていないのですが、履歴書が無駄になりますから、そのことを相談したんですが、どうしようもないので、そこが悩むところです。	勤務条件への希望と採用条件への不満を持っている	

表10 就労支援に関する意見（F氏）			
質 問 内 容	F氏（就労支援終了者）	ラベリング	概念化
はじめて制度を聞いた時の考え	そういう制度があるというのはちょっと聞いてました。自分で探すだけよりも違った視野で、新しい出会いというんですか、そういうのがあるかなと思って受けてみたんですけどね。	支援への期待を持っている	支援への期待
就労支援事業についてどのようにして知ったのですか？	ケースワーカーの方からです。	ケースワーカーによる説明	ケースワーカーの対応
就労支援を開始したきっかけ	家庭訪問ですね。その時に「就職がないです」と話をしたんです。そしたら、「就労支援事業というのがあるんですけど、行かれますか」と言われました。		
就労支援事業についての説明	何ということはないですね。その時、僕は60歳だったんですけど、「60歳で正規の仕事に就かれた方はいらっしゃいますか？」と聞いたんです。「いません」とおっしゃいました。「60歳過ぎたら仕事はないということですか」と質問したんですけど、「今までないですね。55歳以上の人で正規に勤めた人はいません。」ということでした。	就労支援員による年齢条件による説明	就職活動の弊害
就労支援プログラムの内容について	ハローワークに時間を決めて行きます。9時半に行って、提示された情報と自分で探した情報を照らし合わせて、「じゃあ電話してください」という流れです。	具体的内容	就労支援プログラムについての意見
ハローワークの関わり：大変満足している、普通、あまり満足していない	普通です。		ハローワークの支援によるメリットと要望
ハローワークについて感じていること	待たずに行けることが魅力ですね。	支援のメリット	
具体的な意見について	時間の面では助かりました。向こうの方も探してくださいますから、自分の大体の希望は話していますので…。ただ、自分が望んだような仕事はないですね。	支援のメリットと自分の要望について述べている	
	向こうとしても、やれることはしてくださったと思うので、満足してはいます。有難いことに良くしていただきました。	支援への感謝を述べている	
	そうですね。役所仕事と言ったら大体わかりますかね。最初は少し期待していたんですけども、ただ書類を通して…そんな感じでしたね。	ハローワークへの不満を持っている	
支援を受けた上での感想について	辛いことは何もないです。良かったことは時間が短縮できて、件数もパッと見られましたから、効率的ですね。若い人にはすごく良いんじゃないですか？若い人は探してもらったら、すぐいい結果が出ると思いますよ。	支援のメリットを述べている	採用条件に対する批判的意見と要望
就職活動についての考え	正規採用は60歳を過ぎたらあまりないものですから、支援を頼んだんですけど。	支援への期待を持っている	
	今回は年齢でお断りします。だったら、63歳までとか書かなければいいのに思います。	年齢規定に関する批判的意見を持っている	
	逆なでされたような感じですよ。そういう理由で選ばれるんだったら、面接に行っても無理でしょうから。そういうことが何回かありました。	採用条件についての不満を持っている	
	履歴書をこちらから送って返ってこないのが何通もありますよね。返事ありませんよ。会うまでもないですね。	エントリー先への不満	
	正規は95%ないですよ。60歳まではですね、何とかあったと思うんですよ。厳しいですね。	年齢要件の厳しさを感じている	
希望する職種について	車の運転関係です。	職種の希望	就職への要望
就労意欲の程度：大変ある、普通、あまりない	大変あります。		
働くことに対する不安	不安はないですけど、あればやりますよね。ただ、選ばなきゃいいんですけども…。	就職活動に関する悩みを持っている	専門職への感謝
ハローワークやケースワーカー、就労支援員の方について感じていること	ケースワーカーの方には普通に良くしてもらっています。僕は、身内が1人しかいないですから、「たまには電話していますか？」とか心配していただいたりしてますね。	ケースワーカーへの感謝を述べている	
今後、希望している支援について	「就労支援終わりますけど、どうされますか？」と聞かれたから、「1回打ち切って、自分なりにやってみます」と言いました。就労支援で一生懸命していただいたけれども、結果的になかったわけですから。愚痴ですが、60歳過ぎたら正規で働くというのはごく稀だと思います。	年齢要件に関する不満を持っている	今後の要望
今後の就労支援について	もういいですね。ただ、時間の短縮にはなりませんでした。前は、1時間待って1分で終わりですね。面接までいかないですね。	支援の良さを感じつつも、就職活動の厳しさを感じている	
就労に関する希望や目標について	希望なんかないですよ。	将来への不安	

## 2. 利用者インタビュー結果の考察

D氏（就労支援前：20代男性）には、妻と子ども1人がいる。生活保護制度を受給するようになった背景は、ヘルニアにより収入を得ることが困難となったことがある。生活保護を受給するまでは、肉体労働等をしながら生計を立てていた。インタビューの内容は、①1日でも早く就職して安定した生活を送りたい、②腰痛があるので負担を掛けたくないような仕事を見つけない、③生活保護の受給期間が長期化したことに対する後悔もあることが語られた。インタビューをしていて、年齢も若いために、就職すること自体の不安は少なく感じたが、職種への要望と現実の乖離があるように感じ取れた。

E氏（就労支援中：60代男性）は、現在1人暮らしである。生活保護制度を受給するようになった背景は、派遣労働をしていたが不安定雇用が続いたことで生活保護を受給することになったためである。インタビューの内容は、①生活保護制度への感謝の気持ちが強いが、抜け出せるなら抜け出したいという思いがあること、②就職したいが年齢の壁があり中々思うようにいかないこと、③就労意欲が減退してきていること、④希望する職種へのこだわりなどが語られた。インタビューをしていて、生活保護生活から抜け出したいという思いはあるが、就職できない現実や就労意欲の減退から、発言内容とは異なり就職自体を諦めているように感じ取れた。

F氏（就労支援終了者：60代男性）は、現在1人暮らしである。生活保護制度を受給するようになった背景は、離婚や病気により働けなくなったことにあった。インタビューの内容は、①希望する職種へのこだわり、②就職活動の年齢要件による挫折、③ハローワークや面接者への不満等が語られた。インタビューをしていて、職種への希望が強すぎることに對しての自己理解はあるものの、希望する仕事以外に対する拒否感が強く感じられた。生活保護生活に対して他者の状況を批判する発言もあったが、F氏自身も仕事や生活に対する理想があり、生活保護生活から抜け出すことを目標にしているものの、年齢的にも厳しい状況であった。

今回のインタビュー調査では、3名の就労支援対象者ともに強い就労意欲の表出があった。しかし、インタビューを進めていく中で、「職種へのこだわり」や「年齢の壁」についての意見等からも明らかなように、職種を限定している傾向もあった。本研究において掲げている研究仮説の一つにあるように、「職業教育」の重要性について実感することができた。同時に、本研究の研究成果の意義（職業教育を基礎とした支援過程の再構築）が大きいことを認識できた。詳しくは後述するが、就労支援対象者の明確化を実現すること（基

準の設定)は、ケースワーカー、就労支援対象者双方にとって重要なことになることが分かった。

#### 第4節 小括ー就労意欲を向上、持続させるための支援モデルの必要性ー

##### 1. 支援者インタビュー結果の考察

インタビューでは、就労支援や就労意欲の現状、就労意欲向上のための取り組みを中心に聞き取りを行ったが、共通していた意見として面談を通して根気強くかかわることで就労支援対象者本人への意識づけや就労意欲を高めるかかわりをしていることが明らかになった。普段のかかわりの中で、就労意欲を見極めて、就労支援対象者を選定していることが明らかになったが、そのための判断材料であるアセスメントシートに関する意見としては内容の変更ではなく、普段のかかわり（家庭訪問や書類提出等）や病状調査票の活用、本人の世帯状況や年齢等を総合的に判断して、ケースワーカーの裁量で支援を行っていることを重視していることが分かった。就労支援対象者に就労意欲があっても様々な課題（年齢等）があり、支援体制だけを整備するだけでは、就労支援は充実しないことも明らかになった。

具体的な支援方法として、就労支援対象者自身の生活背景に様々な問題があること、就労支援対象者を単純に分類することができないために就労阻害要因を明らかにし、就労意欲を高められるように面談を通して根気強く働きかけていくことの必要性についての意見があった。その他にも、就労支援対象者の分類として、高齢者、障害者等と分類するだけでなく、個人や世帯の実情に合わせた分類を行うことが必要なのではという意見もあり、実情に合った支援体制の再構築と専門機関の活用も今後の検討課題である。ハローワークとの連携についても、就労支援員を介してのかかわりがあること、就労支援員が就労意欲を確認することが分かったが、積極的な就労支援と利用者が就労へ自発的に取り組んでいけるように働きかけることも必要となる。

今後の課題として、ケースワーカーのインタビューを通して、①支援を行うケースワーカー自身の教育体制が充実しているわけではないこと、②生活保護制度自体に対する理解も十分ではないことも明らかになったことから、ケースワーカーに対する教育体制の充実も必要である。

##### 2. 利用者インタビュー結果の考察

インタビューでは、利用者の就労支援や生活保護制度に対する考えや就労意欲に関す

る意見について聞き取りを行ったが、共通していた意見として、3名とも就労意欲があることが語られていた。D氏は、20歳代であることもあり、就労に対する思いが非常に強かった。一方で、E氏、F氏については、60歳代であることや就職活動の失敗に対する悲観的な思いについて強く語られていた。他にも、生活保護制度に対する感謝やケースワーカーの支援に対する感謝を述べていることが共通していた。他方で、制度自体の説明や就労支援の説明に対しての十分な説明を受けていないという意見が共通しており、ケースワーカーの意見にあった、「普段のかかわりの中から就労意欲を見極める」という支援姿勢が利用者には十分に浸透していないことも懸念される。加えて、制度自体の複雑さも利用者理解の弊害になっていると考えられる。

就労自立支援プログラムに対する意見として、①ハローワークの待ち時間がないこと、②専門職の意見が聞けることに対するメリットから支援を受けていたことが分かった。しかし、①自分で就職活動をしていた時とあまり求人情報が変わらないこと、②求人に対する詳細な概要を聞くことができないことなどが不満となっていたことも分かった。さらに、求人情報にある「年齢不問」に対する不満があった。実際には記載内容とは異なり、年齢不問ではなく、高年齢者は電話での問い合わせの段階で断られてしまうことが就労意欲を低下させてしまう原因となっていることも明らかになった。

今後の支援上の課題として、希望する職種と異なる求人に対しての対応が重要となる。実際は選ばなければ何かしらの求人があるにもかかわらず、本人の希望と実際の求人情報に相違があった場合に、利用者に対してどのような指導ができるのかが就労支援におけるポイントとなる。希望する職種に対するこだわりがあることはインタビューを通して明らかになっており、特に高年齢者であるE氏、F氏にその傾向が強く、他の求人が来ても断っている状況であった。高年齢者になるほど求人条件は厳しくなるが、生活保護制度利用期間が長くなるほど、脱却が困難になることから、早期の就労支援、就労意欲向上に向けた取り組みが必要となる。

### 3. 就労自立支援プログラムの支援過程の再構築に向けて

インタビュー結果を通して、就労支援の現状が明らかになった。就労支援対象者を決定する際のポイントは本人の就労意欲（意志）が重視されること、ハローワークとの連携は進み、就労実績も増加しつつあるが、ケースワーカーの裁量が強く、厳しく指導するケースワーカーもいれば本人の意思を尊重するケースワーカーもあり、稼働能力の是非を見誤ることも懸念される。過重な指導は自立を阻害する要因となることもあるが、担当のケー



スワーカーによって支援にバラつきがあってはならない。制度を利用する側の意見としても、就労意欲があっても納得のいく職業（職種）の求人がない場合や年齢による否定的な扱いを受けるなど、就労支援は実施されているものの根本的に仕組みが改良されなければ本当の意味での就労実績を積み上げることはできず、結果として生活保護利用期間が長期化してしまうことにつながる。

今回の個別インタビュー結果を通して、就労可能性の明確化に加え、就労意欲の向上・持続に向けた支援の必要性を再認識できた。とりわけ、就業意識を確立するためにも、職業教育の実施を提案したい。次章以降から、個別インタビューで得られた結果（就労支援の現状やケースワーカーのかかわり、就労意欲の持続への働きかけなど）を踏まえて、就労自立支援プログラムの支援過程の再構築について提案する。詳しくは第6章にて詳述するが、就労可能性の判定から就労支援対象者の決定、就労支援開始前教育や就労支援対象者の分類を行うことで就労意欲を高める（維持する）ことについて提案を行っている。ただし、就労支援の大前提として、雇用の場の確保、雇用機会の確保が十分でなければ就労支援や職業教育を進めても意味がない（雇用政策や就労支援の現況に関しては、第5章にて詳述している）。就労支援にあわせて雇用促進をはじめとした雇用政策の充実を図ることが重要な論点となっている。

#### 第4章 自立支援プログラムの構造分析

##### 第1節 生活保護制度の現状と自立助長施策

###### 1. 生活保護利用者の現況

表11は、被保護世帯数と保護率の年次推移である。表11の結果から、被保護世帯数の推移は、1955年度以降から減少を続けていたが、2003年度以降から保護率20‰で推移し、2011年度以降から30‰以上となる。

表11 被保護実世帯数・保護率の年次推移

年	被保護世帯数		保護率
	年度累計	1か月平均	(世帯千対)
	世帯	世帯	‰
1955年	7,932,426	661,036	34.9
1960年	7,337,469	611,456	27.2
1965年	7,726,858	643,905	24.8
1970年	7,899,320	658,277	22.0
1975年	8,490,171	707,514	21.5
1980年	8,963,968	746,997	21.1
1985年	9,366,083	780,507	21.0
1989年	7,858,977	654,915	16.6
1993年	7,033,277	586,106	14.0
1998年	7,956,725	663,060	14.9
2003年	11,295,238	941,270	20.6
2008年	13,785,189	1,148,766	24.0
2009年	15,290,768	1,274,231	26.5
2010年	16,920,586	1,410,049	29.0
2011年	17,980,504	1,498,375	32.1

出所：国立社会保障・人口問題研究所

日本は、1950年代になり国民皆保険・皆年金を実現し、高度成長期を迎えた。日本の産業構造は第1次産業中心から第2次産業、第3次産業にシフトすることになり、就業構造に変化をもたらすこととなった。それまで、多くの世帯では農林漁業等で自営という形で生計を立てていたが、工業化の進展等により高等学校や大学を卒業し、企業に正社員として雇用され、賃金で生計を立てることが一般的となっていく。一方、企業も優秀で必要な労働力を確保するために「終身雇用」，「年功序列賃金」，「企業別組合」といった日本型雇用慣行により主として男性労働者を正社員として処遇する時代となった。生活水準自体の向上とともに、表11にあるように被保護世帯数、保護率ともに徐々にではあるが、

減少していくこととなる。

しかし、バブル経済崩壊後、企業は競争に生き残るために人件費削減も含めたリストラを迫られ、福利厚生も含め労働者の処遇を見直すことになる。その結果、日本型雇用慣行が変容することになり、女性労働者の半数以上は非正規雇用となり、非正規の男性労働者の割合も増加していった。加えて、家族構成も大家族から単身世帯が増加することになり、工場が大都市を中心に立地されたことなどから、大都市への人口集中が加速し、家族の在り方も変容していくこととなる。昔は3世代世帯も多く、子どもの数も3人以上は珍しくなかったが、高校や大学を卒業後、大都市で就職、結婚するケースが多くなった結果、核家族化が進んでいった。また、最近では平均初婚年齢<sup>23</sup>が上昇し、晩婚化も進行してきている<sup>24</sup>。

表12は、世帯類型・世帯人員別被保護世帯数の年次推移を示したものである。被保護世帯数の総数も年々増加傾向にあるが、特筆すべきは、「高齢者世帯、障害・傷病者世帯」に次いで、「その他世帯」が増加していることにある。近年の社会情勢を反映しているように、稼働能力を有する可能性のある世帯における生活保護利用が増加していることが近年における最大の課題である。稼働能力の有無を明確に判断する基準を設定することは容易ではないが、稼働能力を有している（就労可能性がある）と考えられる「その他世帯」に対してどのような支援を行うかが、今後の生活保護制度運用において重要な論点となる。

---

<sup>23</sup> 平均初婚年齢は、平成25年度時点で、夫30.9歳、妻29.3歳である（厚生労働省（2014）「平成25年人口動態統計月報年計（概数）の概況 結果の概要」を参照）。

<sup>24</sup> 厚生労働省（2011）『平成23年版厚生労働白書 社会保障の検証と展望～国民皆保険・皆年金制度実現から半世紀～』5頁を参照。

表 12 世帯類型・世帯人員別被保護世帯数の年次推移

		実 数							
		総 数	1人世帯	2人世帯	3人世帯	4人世帯	5人世帯	6人以上世帯	平均世帯人員
総数	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯	世帯	人
	1975年	630,600	378,620	143,780	69,940	46,890	24,070	17,600	2.04
	1985年	761,000	434,820	154,360	87,810	49,860	21,110	13,040	1.84
	1989年	641,830	401,930	127,060	61,830	31,850	12,180	6,980	1.68
	1993年	565,640	396,430	101,200	38,930	18,660	6,380	4,040	1.50
	1998年	630,830	464,960	105,260	35,470	16,040	5,940	3,160	1.42
	2003年	908,790	668,550	152,810	52,110	22,920	7,890	4,510	1.42
	2008年	1,117,660	846,060	179,260	56,150	23,950	8,130	4,110	1.37
	2009年	1,216,840	920,270	195,350	62,850	24,900	8,770	4,700	1.37
	2010年	1,362,190	1,031,750	215,520	70,280	28,740	10,210	5,690	1.38
	2011年	1,472,230	1,115,920	233,510	75,530	30,460	10,790	6,020	1.37
高齢者世帯	1975年	233,290	181,510	49,290	1,980	410	90	10	1.24
	1985年	247,280	203,420	41,270	1,810	650	100	30	1.19
	1989年	239,150	204,200	33,250	1,340	280	70	10	1.16
	1993年	244,710	214,480	29,000	970	210	30	20	1.13
	1998年	289,660	256,540	32,190	730	150	20	30	1.12
	2003年	433,720	380,610	51,780	1,060	210	50	10	1.13
	2008年	524,510	468,390	55,010	880	180	40	10	1.11
	2009年	564,350	504,700	58,710	850	90	-	-	1.11
	2010年	607,340	543,970	62,190	1,050	120	-	10	1.11
	2011年	639,760	573,590	64,890	1,050	180	40	10	1.11
母子世帯	1975年	64,380	・	22,310	26,060	10,820	3,520	1,170	2.96
	1985年	109,700	・	36,090	46,230	20,510	4,980	1,890	3.01
	1989年	78,550	・	27,530	31,820	14,150	3,820	1,230	2.98
	1993年	52,750	・	20,450	20,300	9,100	2,180	720	2.91
	1998年	49,030	・	19,980	17,780	8,100	2,320	850	2.91
	2003年	75,210	・	30,330	27,760	12,420	3,450	1,250	2.91
	2008年	85,470	・	36,950	30,450	13,250	3,660	1,160	2.85
	2009年	92,090	・	40,550	33,050	13,660	3,460	1,370	2.83
	2010年	102,350	・	47,300	35,130	14,740	3,830	1,350	2.80
	2011年	106,060	・	49,400	36,040	15,230	4,070	1,320	2.79
障害傷病者世帯	1975年	343,420	183,640	54,910	29,770	23,900	12,460	8,740	1.73
	1985年	331,610	216,690	56,440	25,560	18,100	9,940	4,880	1.69
	1989年	268,740	184,250	49,110	18,090	10,300	4,460	2,530	1.55
	1993年	225,950	167,100	38,330	11,340	5,430	2,350	1,400	1.42
	1998年	257,700	196,830	40,700	11,810	4,980	2,220	1,160	1.37
	2003年	331,080	255,920	50,080	14,880	6,180	2,400	1,620	1.35
	2008年	415,380	326,290	62,920	15,970	6,230	2,560	1,410	1.31
	2009年	415,560	331,730	59,130	15,510	5,660	2,350	1,180	1.29
	2010年	445,510	354,950	62,510	17,440	6,420	2,780	1,410	1.30
	2011年	454,800	361,160	65,690	17,640	6,220	2,610	1,480	1.30
その他世帯	1975年	69,510	13,470	16,470	12,130	11,760	8,000	7,680	3.11
	1985年	72,410	14,710	20,560	14,210	10,600	6,090	6,240	2.96
	1989年	55,390	13,480	17,170	10,580	7,120	3,830	3,210	2.69
	1993年	42,230	14,850	13,420	6,320	3,920	1,820	1,900	2.33
	1998年	34,440	11,590	12,390	5,150	2,810	1,380	1,120	2.26
	2003年	68,780	32,020	20,620	8,410	4,110	1,990	1,630	1.98
	2008年	92,300	51,380	24,380	8,850	4,290	1,870	1,530	1.76
	2009年	144,840	83,840	36,960	13,440	5,490	2,960	2,150	1.71
	2010年	206,990	132,830	43,520	16,660	7,460	3,600	2,920	1.62
	2011年	271,610	181,170	53,530	20,800	8,830	4,070	3,210	1.57

出所：国立社会保障・人口問題研究所

## 2. 生活保護法における自立助長の在り方

生活保護法においては、生活保護法第1条に規定されているように、「最低生活保障」と「自立助長」の2つの目的が掲げられている。近年における社会保障関連の論点においてクローズアップされているものとして、「自立支援」がある。従来からの自立の概念は、他者の力を借りずに生活するという考えであり、経済的自立（自分が働いて得た収入で生活する）や身体的自立（自分の身の回りのことができる）を指している（岡部 2007：7）。自立の最高位の概念である経済的自立が達成されれば、日常生活上の不都合があっても、他者に依頼することで不都合な状況を打開することが可能となる。しかし、近年では、その概念も変化してきており、従来の「自立」とは異なる「自律」の考えも出てきている。自律に関して、「自律とは、個人が自分自身に関わる事柄に関して（特に自分自身の生き方に関して）内的・外的な妨害を受けずに自分自身の意思で理性的な選択や決定を行うことができること」とし、自律は自己決定と同義であるとしている（尾形 2008：59）。

生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告書によると、「自立支援とは、社会福祉法の基本理念である利用者が心身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ことを意味し、就労による経済的自立のための支援（就労自立支援）のみでなく、それぞれの被保護者の能力やその抱える問題等に応じ、身体や精神の健康を回復・維持し、日常生活における自立した生活を送るための支援（日常生活自立支援）や社会的なつながりを回復・維持するなどの社会生活における自立の支援（社会生活自立支援）を含むものである」としている<sup>25</sup>。生活保護制度の目的である「自立」について、自立とは経済的自立（就労自立）だけではなく、日常生活を営むことや地域とのつながりを持つこと（社会的に生活すること）を改めて再定義していることが評価できる。このことは、生活保護制度の利用者が制度を活用して、個人の実情に合った支援を受け、個人の能力を最大限に生かした選択・決定の中で有意義な生活を送ることを目指していくことを意味しているのである。

木場（2012）は、社会保障法における「自立」が法の目的として規定される場合には規範性を持つとした上で、その理由として、社会的価値（健全な連帯の構築により制度の継続性を確保するもの）と個人的価値（国民に生きる選択肢を拡大させるもの）の2つを挙

---

<sup>25</sup> 就労による経済的な自立を目指す就労自立支援のみならず、被保護世帯が地域社会の一員として自立した生活を営むことができるようにするため、日常生活自立支援、社会生活自立支援の観点からのメニュー整備も重要であると指摘している（生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書 2004 を参照）。

げている。社会保障法の目的概念として「自立」に妥当性を持たせるには、「自立を否定する人（「自立」に価値を見出さない人）」や「自立しにくい人（自立しようとしてもできない人）」の当事者性を確保する必要があると指摘している（木場 2012:22）。小山（1991）は、最低生活の保障と共に、自立の助長ということを目的の中に含めた理由として、「『人をして人たるに値する存在』たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分ではない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。…従って、兎角誤解され易いように惰民防止ということは、この制度がその目的に従って最も効果的に運用された結果として起ることではあろうが、少なくとも『自立の助長』という表現で第一義的に意図されている所ではない。自立の助長を目的に謳った趣旨は、そのような調子の低いものではないのである。」としている。小山は自立の助長を目的に入れた理由として、単に最低生活を維持するだけでなく、生活保護利用者が持っている内容的可能性を発見・支援しながら、能力に応じた社会生活に適応させることで本当の意味での生存権の保障になると指摘している（小山 1991：92-93）。

生活保護制度の目的は、生活に困窮する全ての国民に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障し、併せてその自立を助長するものである。自立に関する概念の広がりや未だに無くならない生活保護制度における不正受給や制度運用上の様々な課題がある中で、これまで以上に生活保護利用者に対する支援が求められるようになってきた。そのような中において、自立支援への転換が図られていったと考えられる。自立支援プログラムには、3つのプログラム（就労自立支援プログラム、日常生活自立支援プログラム、社会生活自立支援プログラム）があり、相互に補完し合いながら、就労支援対象者に必要な支援を実施していくもので、今後の生活保護制度において中心となる仕組みである。

### 3. 生活保護制度の制定と生活保護基準

#### 1) 生活保護制度制定までの歴史

日本の救貧対策の歴史は古く、古くは救貧制度にまで遡る。前近代の日本において、貧困は、本人と家族、村落間の課題として扱われてきた。当時の思想は、本人の努力ではいかんともしがたい貧民への救済は家族で扶養する、家族が不能な場合は村落間での扶養が要請されていた。この考えは現行の生活保護法にも影響を与えており、保護の補足性に規

定されているように、扶養義務者の扶養を行うことが規定されている。次に、日本の生活保護制度史について整理する。1874年に恤救規則が制定される。恤救規則の要件は、本人に労働能力がないこと、家族がいないことなどが要件となっている。本人の努力、家族による扶養を大前提としており、それが不可能である場合には、「人民相互の情誼（村落共同体による扶養または篤志家による救助等を指す）」で問題解決を図ることが原則となっており、それでも救済されない「無告の貧民」のみが救助の対象となるものであった。極端に限定的な運営がされていることを受けて、近代的な性格を持つものへの改正が求められ、1929年の救護法が制定されることとなった（施行は1932年）。救護法は、65歳以上の老衰者、13歳以下の幼者、妊産婦、重度の障害や疾病のために労務に就けない者を対象としている。扶助の種類は、生活、医療、助産、生業扶助と埋葬費となっており、恤救規則の頃からは整備された内容となっている。しかし、一方で、救護対象者は扶養義務者の扶養ができない場合に限ること、性行が著しく不良である者、怠惰な者は救護対象者から外れている（池田 2009：9-11）。

その後、日本は敗戦を迎えることになり、戦後の復興を進めていくことになる。日本は敗戦後に軍事占領下におかれることとなる。アメリカの占領下にある間には、様々な取り決めがなされた。戦後の厳しい生活の中で、政府は、1945年12月15日に、「生活困窮者緊急生活援護要綱」を閣議決定した。その内容は、生活必需品や食糧等の現物給付で、対象者は、失業者、戦災者、海外引揚者、在外者留守家族、傷痍軍人及びその家族、軍人の遺族であった。そして、占領軍からの指令により、SCAPIN775『社会救済』が成立することとなる。これは、生活困窮者や特に失業者に対して適切な救済を行うように指令が出されたものである。このSCAPIN775によって、それまでに示されていた原則から方向転換がなされることとなる。特に、無差別平等、国家責任、必要充足からの転換を促したものとなっている。この指令を受けた後、1946年に旧生活保護法が成立し、その年の10月から実施された。旧生活保護法には欠格条項（素行不良や怠惰な者）が残るものの、対象は生活困窮者一般に広がり、保護の種類は、生活、医療、助産、生業、葬祭扶助の5つで、実施機関は市町村長で民生委員が補助をする形となっている。旧生活保護法では、無差別平等が明確に示されたことが大きな変化の一つである（岩永 2011：46-50）。生活保護基準の改定については、岩永（2011）が詳細な分析を行っている。表13には、生活扶助基準の年次推移の表を載せている。

最後に、新（現行）生活保護法について整理する。新（現行）生活保護法は、1950年に

公布、施行されたものである。新制度に移行するにあたり、保護の種類（生活、医療、住宅、教育、出産、生業、葬祭、介護扶助）が充実し、最低生活保障を維持するためにより近代的な仕組みへと変貌した。大きな特徴としては、①生存権の保障がうたわれたこと、②不服申立制度も確立したこと、③欠格条項が取り除かれたこと、④補助機関として社会福祉主事をあてたこと、⑤実施機関として福祉事務所が第一線の機関となったことなどが挙げられる（岩永 2011 : 75-76）。

## 2) 生活保護基準の変遷

新生活保護法第1条は日本国憲法第25条に基づき、「国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障する」として国家責任の原則を唱えると同時に、明確に最低限度の生活の保障という概念を打ち出した。これは旧生活保護法より大いに進歩していることはいままでもない。また、第3条は「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」として、「健康で文化的な生活水準」を維持することを掲げている。換言すれば、人間としての生活を可能ならしめるような程度のものではないということである。更に、第8条第1項は「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする」と規定している。旧生活保護法に比べると、新（現行）生活保護法は健康で文化的な最低生活を保障する法目的を明確にした上で、生存権に基づく保護請求権の確立に応じて、保護の要件及び程度を判断する尺度としての最低生活の基準が初めて法律に織り込まれることとなった。

表13は、生活扶助基準額の年次推移を示したものである。表13にあるように、生活保護基準額は年々上昇し続けており、据置の年もあるものの、時代背景に合わせた生活保護基準を保っていると判断できる。しかし、近年の経済状況は大変厳しいものがあり、就労することができても最低賃金以下で働いている低所得層の増加や正規職員での採用が減っている背景等から、生活保護利用者は増加してきている。このような状況の中で、いかに生活保護基準の適正化を図るかが重要となってくる。生活保護制度の状況は、低所得層や年金生活者（基礎年金）との所得格差を生んでいる現状があることは事実である。最低限度の生活を保障するはずの仕組みが、働いているという理由で生活保護を利用できない（あるいは一部利用）状況から、十分な生活保障を担保できないことが懸念される。



表 13 生活扶助基準額の年次推移

	実施年月日	基準額
第1次	1946年4月1日	252
第5次	1947年7月1日	912
第10次	1949年5月1日	5,200
第15次	1959年4月1日	9,346
第20次	1964年4月1日	16,147
第25次	1969年4月1日	29,945
第30次	1974年4月1日	60,690
第35次	1979年4月1日	114,340
第40次	1984年4月1日	152,960
第45次	1989年4月1日	136,444
第50次	1994年4月1日	155,717
第55次	1999年4月1日	163,806
第60次	2004年4月1日	162,170
第65次	2009年4月1日	162,170
第66次	2010年4月1日	162,170
第67次	2011年4月1日	162,170
第68次	2012年4月1日	162,170

出所：国立社会保障・人口問題研究所

## 第2節 自立支援プログラムの構造

### 1. 自立支援プログラム導入の背景と構造

#### 1) 生活保護制度の利用状況と自立支援プログラムの必要性

生活保護制度は、日本社会の最後のセーフティネット（安全網）としての役割を果たしてきた制度である。しかし、現代社会の雇用情勢等から制度全般の在り方についての再構築が求められていることはいうまでもない。生活保護制度の在り方に関する専門委員会の報告書（2004）によると、生活保護制度が最後のセーフティネットとしての役割を果たし続けるために、どのような制度の在り方や生活保護基準が妥当であるかが問われてきている。今日の生活保護利用者（世帯）は、多様な課題（傷病・障害、虐待、多重債務、元ホームレスなど）を抱えている。さらに、稼働能力があっても就労経験が乏しい場合や不安定な職業経験しか有していない場合が少なくなく、結果として就労への不安を生じさせることになり、また雇用の機会を狭めるなどから就労に対する障害が広がってきている。加えて、保護受給期間の長期化も進み、制度から脱却して自立を達成することが難しい状況となっている。制度見直しの基本的視点として、専門委員会が「利用しやすく自立しやすい制度へ」という方向の下に検討を進めており、生活保護制度の在り方を国民の生活困

窮として捉えていること、最低生活保障を行うだけでなく生活困窮者の自立・就労を支援する観点から見直すこと、生活保護利用者（世帯）が安定した生活を再建し、地域社会への参加や労働市場への「再挑戦」を可能とするための働きを持たせることを特に重要と位置づけている<sup>26</sup>。

就労支援を優先した自立支援プログラムは、職業安定所と連携した就労支援や自治体が独自に就労支援を設定している。布川は、自治体が自立支援プログラムに取り組むことは消極的であると指摘している。都道府県はもとより、市においても福祉事務所職員が不足しており、現場の負担となる自立支援への取り組みは困難であるからである。そのため、「生活保護受給者等就労支援事業」には取り組んでも、それ以外の自立支援については体制が取れないと指摘している（布川 2006 a : 8-9）。

## 2) 福祉事務所職員の業務内容

社会福祉法第 14 条は福祉事務所に関して、社会福祉法第 15 条は福祉事務所の組織と業務について規定している。社会福祉法第 14 条では、「都道府県及び市（特別区を含む。以下同じ。）は、条例で、福祉に関する事務所を設置しなければならない。2 都道府県及び市は、その区域（都道府県にあっては、市及び福祉に関する事務所を設ける町村の区域を除く。）をいずれかの福祉に関する事務所の所管区域としなければならない。…5 都道府県を設置する福祉に関する事務所は、生活保護法、児童福祉法及び母子及び父子並びに寡婦福祉法に定める援護又は育成の措置に関する事務のうち都道府県が処理することとされているものをつかさどるところとする。6 市町村（特別区を含む。以下同じ。）の設置する福祉に関する事務所は、生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務のうち市町村が処理することとされているもの（政令で定めるものを除く。）をつかさどるところとする…」と規定している。

社会福祉法第 15 条は、「福祉に関する事務所には、長及び少なくとも次の所員を置かなければならない。ただし、所の長が、その職務の遂行に支障がない場合において、自ら現業事務の指導監督を行うときは、第一号の所員を置くことを要しない。一 指導監督を行う所員、二 現業を行う所員、三 事務を行う所員とする。2 所の長は、都道府県知事又は市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）の指揮監督を受けて、所務を掌理する。

---

<sup>26</sup> この点については、社会保障審議会福祉部会「生活保護制度の在り方に関する専門委員会（2004）「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」を参照。

3 指導監督を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、現業事務の指導監督をつかさどる。4 現業を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、援護、育成又は更生の措置を要する者等の家庭を訪問し、又は訪問しないで、これらの者に面接し、本人の資産、環境等を調査し、保護その他の措置の必要の有無及びその種類を判断し、本人に対し生活指導を行う等の事務をつかさどる。5 事務を行う所員は、所の長の指揮監督を受けて、所の庶務をつかさどる。6 第一項第一号及び第二号の所員は、社会福祉主事でなければならない。」と規定されている。同法第 17 条には、「第十五条第一項第一号及び第二号の所員は、それぞれ同条第三項又は第四項に規定する職務にのみ従事しなければならない。ただし、その職務の遂行に支障がない場合に、これらの所員が、他の社会福祉又は保健医療に関する事務を行うことを妨げない。」と規定している。

社会福祉法の福祉事務所に関する事項について概観してきたが、福祉事務所の現業員の業務は、資産調査から家庭訪問、生活指導に至るまで幅広い業務がある。職員の配置基準も厳しく、都道府県（被保護世帯が 390 以下の場合：6 人）、市（特別区）（被保護世帯が 240 以下の場合：3 人）、町村（被保護世帯が 160 以下の場合：2 人）となっている（社会福祉法第 16 条）。現業職員 1 人あたりの対象者数を考えると、業務負担が多いことは容易に想像できる。長年の傾向である生活保護利用者の増加や長期間に渡る利用状況を打開するためにも自立支援プログラムの創設は必要であるといえる。

## 2. 生活保護制度における相談援助の現状

### 1) 生活保護制度における相談援助の実態

生活保護支援過程は、先述した通りであるが、大まかな支援過程の流れは、ケースワークの展開過程と同様の流れである。

ここでは、面談時の注意点を整理する。インテーク場面では要保護者の不安や緊張の緩和、信頼関係の構築、主訴の明確化、制度説明、申請意思の確認を行うことになる（岡部 2007：9）。要保護者は様々な事情から生活保護申請を希望して申請に訪れている。生活保護制度を利用することへの不安や制度を利用することに対するスティグマが生じることも容易に想像できる。そのため、担当者（ケースワーカー）は、制度利用における手続きから制度全般に至るまで分かりやすく伝えること、そもそも話しやすい環境作りに心がける必要がある。道中（2012）は、面接員の基本的態度について、面接員から相談者に声を掛け、温かい気持ちで接することが大切であるとしている。面談員の初回の対応は、相談者にとっては福祉事務所全体の印象となるだけでなく、その後の関係形成においても非常に

重要な意味を持っている。そのため、日頃から幅広い分野の知識と素養を身に付け、相談者の気持ちを理解した丁寧な対応を心がける必要があるとしている（道中 2012：13）。次にアセスメントについてだが、アセスメントは支援計画を立てる際に非常に重要な行為であり、この段階での情報収集が支援を進める際の基準となる（詳細は後述する）。アセスメントの後には、説明と参加の上、相談援助計画を策定し、支援を実施することになる。具体的に扶助費の説明を行い、詳細に援助について説明した上で、最終的に要保護者の参加意思を確認することとなる（岡部 2007：9）。そして、支援計画に沿って支援が展開していき、経過観察と評価を行いながら、自立に向けた働きかけを行っていくことになる。

## 2) アセスメントの視点

アセスメントは支援計画を立てる際の事前評価として必要であるが、就労支援対象者が就労意欲を有している、あるいは就労可能であると判断される場合に実施することで就労支援への動機づけにつながる効果がある。先行研究からも明らかであるが、現状のアセスメント項目は、個人の実情を把握するために本人の経歴から医学的見地まで捉える事ができる項目となっている。医学的根拠も示される項目もあることから、アセスメント項目自体は一定の評価ができる。しかし、単にアセスメントを実施するだけでは就労意欲に関して、本心から就労に就きたいかどうかの確認が不十分である。ケースワーカーに対するパフォーマンスの可能性もあり、本人の就労意欲を高めることや過去の失敗体験からの脱却を目指すには必ずしも十分とはいえない（川崎 2014 c：27）。就労支援対象者が自立に向けた取り組みに対して意欲的に臨むことができるように、積極的な姿勢を維持できるような支援体制が必要である。本研究は就労支援が中心テーマであり、就労自立支援プログラムの展開過程について、就労支援開始前教育の実施と就労支援対象者の分類について提案している。これらを実施した上で、アセスメントを実施することを提案したい。詳細は後述するが、就労意欲の向上こそが経済自立を達成するためには不可欠であり、支援を展開する前にアセスメントを実施して事前評価を行うことだけでなく、教育を通じた就労意欲の向上に向けた支援も不可欠であると考える。

アセスメントの目的は先述したとおりだが、就労支援の展開におけるアセスメントである以上、「就労可能性」について明確でなければならない。すなわち、「就労可能性」について判断できるか、就労意欲の確立（向上）が見極められるかが重要である。そのため、①本人の基本情報（生活歴、職歴、学歴、資格等）、②傷病に対する自覚症状と主治医の意見（本人の ADL の状態確認、稼働能力の判定としての主治医の意見聴取）、③求職活動の状

況（本人の希望の職場や職種等）の確認，④現在の雇用環境の把握として地域特性（有効求人倍率や職業構造の特徴等）の把握，⑤就労へのイメージとして就労意欲の確認，仕事への考えや姿勢，雇用形態や条件等の確認，⑥現在の就職活動の把握を行うべきである（川崎 2013b：36）．アセスメントを行う際には，アセスメントシートを用いている．アセスメントシートには基礎シートと支援検討シートがある．基礎シートの項目は，①最終学歴や職歴，②医学的判断（仕事内容や勤務日数等），③就労意欲の判断（求職活動の状況等），④対象者が考える就労イメージ・希望（希望の就労先）等となっている．支援検討シートの項目は，①現在の求職方法（履歴書の書き方，面接の受け方，ハローワークの利用方法，ケースワーカーの見立て），②現在の支援方法（現在の支援状況，評価）等となっている<sup>27</sup>．

このように，アセスメントを実施する際には詳細な確認事項が存在している．このことは，就労支援対象者と担当ケースワーカーとの間のギャップを埋めるための行為であると同時に，アセスメントを綿密に行うことで就労支援対象者のマンパワーを知ることにもつながる重要な行為である．このギャップにより就労支援が阻害されている部分も否定できず，本人の希望と現状とのマッチングを図るためにもアセスメントをとおして，就労支援対象者と担当ケースワーカー双方が相互理解（波長合わせ）を行うことが必要であることはいふまでもないことである．

### 3．生活保護における相談援助の課題と展望

相談援助においては，様々な理論やアプローチが開発・実践されているが，生活保護行政において対象者への支援を行うのは，福祉事務所の現業員が主となっている．福祉事務所は業務の性質上，都道府県や市区町村等の公的機関に併設されているために，そこで働くためには，各地区の採用試験をクリアすることが前提となっている．近年では配置され始めているが，公的機関には社会福祉職としての採用枠は非常に少なく，結果として採用された後の配置転換により福祉事務所で働くことになる．本節では，職員の配置状況から福祉の専門職としての視点を挙げつつ，相談援助の展望を示したい．

#### 1）福祉事務所における職員配置の現状

社会福祉法第 18 条には，福祉事務所における現業員（指導監督を行う所員，現業を行う所員）は，社会福祉主事でないならないと規定されている．社会福祉法第 18 条では，「都道府県，市及び福祉に関する事務所を設置する町村に，社会福祉主事を置く． 2 前

---

<sup>27</sup> 生活保護自立支援の手引き編集委員会編（2008）『生活保護自立支援の手引き』にアセスメントシートの参考様式があるので，詳しくはそちらを参照．

項に規定する町村以外の町村は、社会福祉主事を置くことができる。3 都道府県社会福祉主事は、都道府県の設置する福祉に関する事務所において、生活保護法、児童福祉法及び母子及び父子並びに寡婦福祉法に定める援護又は育成の措置に関する事務を行うことを職務とする。4 市及び第一項に規定する町村社会福祉主事は、市及び同項に規定する町村に設置する福祉に関する事務所において、生活保護法、児童福祉法、母子及び父子並びに寡婦福祉法、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護、育成又は更生の措置に関する事務を行うことを職務とする。5 第二項の規定により置かれる社会福祉主事は、老人福祉法、身体障害者福祉法及び知的障害者福祉法に定める援護又は更生の措置に関する事務を行うことを職務とする。」と規定している。

法律上は、社会福祉主事の設置は義務づけられているものの、実際の配置状況は異なる状況となっている。表 14 にあるように、社会福祉主事においては必ずしも 100% でない状況が明らかである。このことは、社会福祉法第 19 条に規定しているが、社会福祉主事の任用条件があるためであると考えられる。社会福祉法第 19 条では、「社会福祉主事は、都道府県知事又は市町村長の補助機関である職員とし、年齢二十年以上の者であつて、人格が高潔で、思慮が円熟し、社会福祉の増進に熱意があり、かつ、次の各号のいずれかに該当するもののうちから任用しなければならない。一 学校教育法に基づく大学、旧大学令に基づく大学、旧高等学校令に基づく高等学校又は旧専門学校令に基づく専門学校において、厚生労働大臣の指定する社会福祉に関する科目を修めて卒業した者、二 厚生労働大臣の指定する養成機関又は講習会の課程を修了した者、三 社会福祉士、四 厚生労働大臣の指定する社会福祉事業従事者試験に合格した者、五 前各号に掲げる者と同等以上の能力を有すると認められる者として厚生労働省令で定めるもの、2 前項第二号の養成機関の指定に関し必要な事項は、政令で定める。」と規定している。

すなわち、学生である間に所定の養成を終えているか、新たに講習または試験を受ける必要があるが、配置転換がある性質上、取得に対するインセンティブが低いことが考えられる。資格を規定している理由は、専門性の確保の観点からも必要であるために、資格取得に向けた取り組みを促進するか、社会福祉職の採用枠を確保することの検討を進めることが必要である。

表 14 資格の取得状況

区分		社会福祉主事		社会福祉士		精神保健福祉士	
生活保護担当		査察指導員	現業員	査察指導員	現業員	査察指導員	現業員
	取得率	74.6%	74.2%	3.1%	4.6%	0.3%	0.5%

出所：厚生労働省

## 2) 面談技法と留意点

面接においては、本節2の1)にて既述したように、ケースワーカーの心構えは非常に重要となる。生活保護制度に関しては様々な情報が行き交っており、「スティグマ」という言葉があるように、制度利用に対して様々な感情（「ためらい」や「羞恥心」等）が生じてしまう。福祉事務所に行くことも容易に決断できないこともある。悩むことが悪いことではないが、制度に対して正しい理解がされていないのであれば、その点を改善しなければならないし、どうしてもならない閉塞感から制度利用を決意して福祉事務所を訪れる要保護者に対して追い打ちをかけるような対応があってはならない。しかし、福祉事務所で働く現業員は福祉の専門職というわけではない。あくまでも一機関の職員であり、配置されているのが現状である。しかし、構造上の問題について批判をしても始まらないので、現在配置されている職員（これから配属される職員も含む）に対して、ケースワークという存在意義を明確にすることが重要である。福祉事務所においては、配属時に研修が行われることもあるため、面接技法について学ぶ機会は得られると考えている。しかし、教育機関で学んだ学生と比べると圧倒的に不足することは明らかであるので、最低限の「心構え」だけでも身に付けられるようにすべきである。

はじめに、バイスティックの7原則を取り上げる。バイスティックの7原則は、ケースワーカーとクライアントの援助関係を形成していくための援助者の基本的態度・姿勢に関する原則であり、面接者として実践しなければならないものである。①個別化の原則、②意図的な感情表出の原則、③統制された情緒的関与の原則、④受容の原則、⑤非審判的態度の原則、⑥自己決定の原則、⑦秘密保持の原則である（本郷 2014：159-160）。次に、自立支援の課題について取り上げる。布川（2006）は、自立支援の取り組みにおいて改善すべき課題として、①アセスメントの在り方、②プログラム選定・実施過程における個別性・透明性・公開性の確保、③サービス給付システムの確立を挙げている。①については、利用者のニーズを把握して、生活問題を把握することにある。アセスメントを稼働能力の判

定に活用すべきではないと指摘している。②については、生活保護利用者の個別ニーズに合わせて個別プログラムを選定すること、③については、サービス給付システムとルールの明確化について示している（布川 2006b : 224-225）。利用者を個別に捉える視点が重要である。制度利用の背景も様々であるので、当然のことながら支援方針も異なるはずである。そのため、1人ひとりに合った支援を行うために、個を尊重できるかが支援者として重要である。

### 3) 今後の展望

上述してきたように、面接時に対象者とどのように接するかで相手との信頼関係に大きな違いが出てくることは明らかである。面接時の心構えについて論述してきたが、ここで改めて整理を行う。ケースワーカーが留意することとして、①相談者に不快感を与えない服装や身だしなみを心掛ける、相手に威圧感や不快感を与える態度は取らない、②ケースワーカーから挨拶し、相談者に親しみと安心感を与える、③座る席についても配慮する（真正面でなく斜め向かいに座る）、④相談者の話を傾聴する、自発的な話を促す、相談者の態度・反応・表情に注意する、⑤ケースワーカーの価値観や価値判断を相談者に押し付けない、⑥相談内容を正確に聞き、わかりやすい言葉で説明するなど心掛けなければならない（道中 2012 : 16-17）。一見すると当たり前のようなことを言っているように見えるが、当たり前のことこそ、心構えとして意識しなければならないことである。バイスティックの原則も同様であるが、面接者としての心構えこそが支援者の心の安定につながるといえる。日々の煩雑な業務の中で、ケースワーカーが1人かけられる時間は限られている。そのような現状の中でも親身に対応するケースワーカーがいれば、十分に時間を取って話を聞くこともできないことに葛藤するケースワーカーもいる半面、煩雑な業務に嫌気が指すようなケースワーカーもいるだろう。ケースワーカーにも生活があり、生活と仕事を両立しながら就労支援対象者と向き合っている。ケースワーカーの負担は大きいですが、対象者の安定を優先しなければならない場面があることを忘れてはならない。

今後の展望としては、ケースワーカーの業務負担の軽減のためにも、外部機関との連携強化が挙げられる。就労支援については、現状でも実施されているがハローワークとの連携強化が考えられる。日常生活、社会生活における支援についても、対象者の年齢や身体状況等を考慮して、介護サービスや地域のサロン活動等を積極的に活用していくべきである。加えて、ケースワーカーの研修の徹底と面接者としての心構えの周知徹底が重要となる。



### 第3節 就労自立支援プログラムの変遷と展開

#### 1. 就労自立支援プログラムの実施状況

策定・実施状況は、社会・援護局関係主管課長会議資料によると、経済的自立に関する個別支援プログラムの策定状況は、生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム（869件）を除くと、1,520件となっている。公共職業安定所と連携して行う生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム（869件）と比べると、策定状況に大きな開きがあることがわかる。その一方で、実施状況（参加者数）においては、就労支援専門員等の専門職員の活用（44,022人）で、生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム（13,937人）と比べると、実施状況においては逆転した状況となっている<sup>28</sup>。就労支援専門員等の専門職員の活用が多い背景には、福祉事務所における就労支援の取り組みへの意識の高まりがあるのではないかと考えられる。どのような形で就労支援を実施するにせよ、生活上の支援まで行う福祉事務所の果たす役割は大きく、就労支援において果たす役割が多い公共職業安定所との連携が強化されれば、今後の個別支援プログラムの実施状況にも変化をもたらすことが期待できる。

厚生労働省は、就労支援の体制作りとして、2005年4月に厚生労働省職業安定局は全国のハローワークに生活保護受給者の就労支援メニューを選定するコーディネーターを100名、履歴書の添削等を行うナビゲーターを70名配置した。福祉事務所とハローワークが連携して就労支援に取り組む、「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」を実施している。「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム」の対象は、厚生労働省マニュアルによると、①稼働能力を有する者、②就労意欲がある者、③就労阻害要因がない者、④事業への参加意欲を有している者の4条件を満たすこととなっている。支援の内容としては、①ハローワークでの就労支援ナビゲーターによる支援、②トライアル雇用の活用、③ハローワークでの公共職業訓練受講の斡旋、④生業扶助等の活用による民間の教育訓練講座の受講勧奨、⑤一般の職業相談・紹介の実施の5つのメニューが準備されている。2006年3月の実施状況としては、全国で7,309人がプログラムに参加していた（布川2006a：9-10）。その他にも、自治体独自の取り組みとして「就労支援専門員」の配置も進んでおり、職安連携型の就労支援よりも効果を上げている。

---

<sup>28</sup> 個別支援プログラムのその他の策定状況の内訳としては、SVやCWのみで就労支援を行う（623件）、就労支援専門員等の専門職員の活用（467件）等となっている（社会・援護局関係主管課長会議資料（2011年3月3日）を参照）。

## 2. 就労自立支援プログラムの展開

就労支援を行う場合には、①就労支援対象者の就労意欲と能力の確認、②職場の確保（開拓含む）、③職場・職種とのマッチングを行う必要がある。その上で、就労支援の目標を定め、必要な技能修得等を行っていくべきであり、アセスメント時点ではケースワーカーと就労支援対象者との関係形成のためにも、詳細なアセスメントの実施が必要である。本研究では、就労意欲向上が期待できる支援過程を提示している（詳しくは、第6章にて詳述する）。

先述したように、就労自立支援プログラムは、「生活保護受給者等就労支援事業活用プログラム（福祉事務所とハローワークが連携して就労支援に取り組むもの）」が主となっている。生活保護制度の本来の目的は、最低生活水準を下回っている貧困状態またはその恐れがある場合に生活保護制度を活用して必要な保障を受けるものである。生活保護利用者は、利用期間が長期化していることが課題の一つであるが、本来の生活保護制度の目的は終身利用を前提としておらず、本人が有する様々な能力を活用しながら、生活環境を整えるまでの限定的な制度活用であるはずである。しかし、生活保護制度を利用するためには様々な基準があり、貯蓄や収入が無いまたは低所得であることに加え、活用できる能力が十分でないことが制度利用の条件となっている。生活保護制度の利用における基準の厳格化がある一方で、制度の運用においては長期化を防ぐために自立支援プログラムを活用することで、制度からの脱却を目指している現状がある。就労自立支援プログラムの現状からも明らかであるように、就労に向けた積極的な働きかけは評価できるが、あくまでも本人の就労意欲（意思）があるかないかが重要視され、就労機会があるにも関わらず、本人の希望が優先される指導状況であることが課題である。

## 3. 就労自立支援プログラムの運用上の課題と展望

就労自立支援プログラムは生活保護からの脱却と捉えられがちだが、脱却するのではなく、制度を活用して社会参加を促すことであると考えなければならない。就労支援対象者は、「働く＝地域での生活者」となることを意識して、生活しながら働くことができるように支援しなければならない。働くことが生活環境を悪化させてしまえば、持続した就労は見込めないで、生活環境の支援まで考慮した対応が最大のポイントとなる（川崎2013b：36-37）。就職活動を行うにあたって、はじめに取り組むことは職業選択である。働く上で、「働きたい、働くことができる」という前向きな気持ちこそが就職活動を進めていく上で必要となるからである。しかし、現代の経済状況は厳しく、自分が希望する職種、職

場で働けるとは限らない。その一方で、労働力を必要としている職種、職場があることも現実であり、職業選択の自由（権利）と現実乖離があることに対して、どのような対応を求めていくかが最大のポイントとなる。先述したように、就労自立支援プログラムにおける課題である、「稼働能力、就労意欲を有する者」等に対して、本人の意思（意欲）を確認し、就労意欲を高めるように根気強く働きかけていくことが重要であることはいうまでもないが、同時に就職することに特化した指導や支援も必要となるはずである。

近年の制度改革は、これまでの生活保護を受給するだけの仕組みから就労を含めた自立を模索する方向へシフト転換してきたことは評価できる点である。生活保護制度は、「最後のセーフティネット」でなければならない、不正受給や不透明な生活保護運用にならないように、適正な支援過程を示すことが求められている。就労自立支援に関しては、目的が就労することであるために動機づけもしやすく、就労支援対象者にもプログラムへの参加意識が高い場合が多い。しかし、的確に対象者を選定するためにも、これまで以上に生活保護利用者に対して支援目標を明確にした上での十分な説明と参加への動機づけを行っていくべきである。今後の展望としては、自立支援プログラムへの参加に関する基準の明確化と正当な理由なく参加しない場合への罰則規定の強化も必要となる。

#### 第4節 その他の自立支援プログラムの取り組み

##### 1. 日常生活自立支援プログラム、社会生活自立支援プログラムの意義

自立支援プログラムは、就労自立支援プログラム、日常生活自立支援プログラム、社会生活自立支援プログラムの3つから構成されている。本研究のテーマである就労自立プログラム以外の取り組みについて整理する。日常生活自立は、身体や精神の健康を回復・維持し、自分で自分の健康・生活管理を行うなど日常生活において自立した生活（例：精神障害者の長期入院を防止・解消し、居宅生活の復帰・維持を目指すプログラムなど）を送ることである。社会生活自立は、社会的なつながりを回復・維持し、地域社会の一員として充実した生活（例：高齢者の傷病や閉じこもりを防止し、健康的な自立生活を維持するプログラムなど）を送ることである。自立支援プログラムの策定状況は、2008年3月実績で、経済自立に関するもの（1,360）、日常生活自立に関するもの（1,269）、社会生活自立に関するもの（240）となっている<sup>29</sup>。

---

<sup>29</sup> 厚生労働省社会・援護局保護課（2008）「全国の自立支援プログラムの取組状況について」を参照。

本研究は、就労支援を主たるテーマに掲げている研究であり、誌面のほとんどを就労支援関連に費やしている。しかし、就労支援のみが自立支援につながるという考えではないことを断わっておきたい。本来は、身体的な自立や病気（服薬）等の自己管理、他者との関係形成ができてこそ、就労生活を送ることができるはずである。そのため、本研究においても日常生活や社会生活を円滑に送ることができるように論考を進めるべきだが、筆者の力量不足もあり、就労支援に特化する形をとっている。ただし、第6章にて稼働能力を見極めるための方策について提案しており、就労可能性のフィルターを通らない場合には就労支援の対象者から外すことを提案している。このことは、間接的ではあるが就労支援対象者とそれ以外の対象者の選定まで検証することを意味している。日常生活や社会生活を円滑に進めるための方策については、今後の研究課題として残しておきたい。

## 2. 今後の展望

自立支援プログラムにおける課題の中に、就労自立支援プログラムと日常生活自立支援プログラム、社会生活自立支援プログラムの関連性がある。その理由としては、保護からの脱却（停・廃止）に向けた取り組みとしては、経済的自立を果たす必要があるためである。自立＝経済的自立が先行するあまり、就労自立支援プログラムにシフトする傾向が高まることが懸念される。自立支援を促すことは必要であるが、自立支援プログラムとして3つの形態が用いられた意味が改めて問われているのではないだろうか。

池谷（2006）は、自立支援プログラムをめぐる課題として、就労自立支援プログラムの在り方について警鐘を促している。自立支援プログラムをめぐる議論の中には、「日常生活自立や社会生活自立ができなければ、就労支援が行えない」「日常生活自立の後に就労支援を実施すべき」という意見があるとした上で、就労支援における一般的な意味として理解はできるが、この考え方では「就労支援」のための手段として、「日常生活自立」と「社会生活自立」が位置づけられることになると指摘している。就職には、生活習慣が安定することやソーシャルスキル（他者との連携等）が求められることはいうまでもない。そのため、就労できるだけのスキルを身に付けてから就労支援を行う流れは理想的な形である。しかし、池谷（2006）も指摘しているが、自立支援プログラムの最終目標が就労自立＝保護廃止となること、稼働能力のない利用者への「日常生活自立」「社会生活自立」が副次的な支援となってしまうことが危惧される（池谷 2006：63-64）。

本来の趣旨としては、利用者個々の実情に合った支援を行うために創設された仕組みであるはずであり、自立支援プログラム自体が単なる就労促進のための取り決めとならない

ように，適切な就労支援対象者の選定が求められるべきである．第6章にて後述するが，本研究においては稼働能力を適切に把握・選定し，個人に見合った支援プログラムを実施することを目標としており，制度本来の趣旨に合った運用が求められる．

## 第5章 就労支援の諸施策－職業教育と就労可能性の判定－

### 第1節 現代の雇用情勢

#### 1. 日本の雇用に関する現況

##### 1) 就業者数の動向（年齢別）

日本の雇用に関して、就業者や失業者の動向に関する統計を概観していく<sup>30</sup>。表15を見る限り、数値として大きな変化はないようであるが、特筆すべき点として、15歳～24歳と65歳以上の数値を取り上げる。15歳～24歳のグループは少子化や高い離職率の影響もあるのか、就業者数は減少傾向にある。反面、65歳以上の層の就業者数が増加傾向にある。これらの背景には、年金給付額の減少や様々な負担増による生活費用の高騰が考えられる。そのため、65歳以降であっても就業に就かざるを得ないのではないかと考える。このような現状を踏まえると、第3章のインタビュー結果にあるように、高年齢者の就労支援の課題として挙げられていた「年齢制限の壁」や「職種へのこだわり」は現在の経済状況を考慮すると生活指導の対象とする必要があるといえる。このような現状は、結果として生活保護制度への偏見や差別を生む原因の一つとなっている。

表15 年齢別の就業者数の推移

年		男 女 計							
		総数	15～64歳	15～24歳	25～34歳	35～44歳	45～54歳	55～64歳	65歳以上
実数 (万人)	2003年	6316	5840	602	1435	1277	1451	1075	477
	2004年	6329	5848	583	1433	1295	1394	1143	480
	2005年	6356	5862	580	1419	1324	1350	1189	495
	2006年	6389	5878	573	1403	1364	1321	1218	510
	2007年	6427	5889	560	1359	1407	1310	1254	539
	2008年	6409	5856	546	1321	1439	1294	1255	553
	2009年	6314	5750	513	1277	1453	1280	1227	565
	2010年	6298	5728	492	1247	1471	1291	1227	570
	2011年	<6289>	<5718>	<482>	<1216>	<1501>	<1285>	<1233>	<571>
	2012年	6270	5675	475	1189	1510	1299	1202	595
	2013年	6311	5676	487	1168	1516	1332	1172	636

出所：総務省「労働力調査」<sup>31</sup>

<sup>30</sup> 統計資料は、総務省統計局の「労働力調査（基本集計）」を基に作成している。

<sup>31</sup> 2011年は東日本大震災により、補完的に推定した値である（表16、17も同様）。

## 2) 完全失業者数の動向（理由別）

表 16 と表 17 の表に関しては、数値に大きな変化は見られない。表 16、表 17 の両方に共通する特徴として、全体的に減少傾向にあることが挙げられる。人口減による労働人口の低下や経済状況が上向き傾向になってきていることがその背景にあると考えられる。

表 16 理由別の完全失業者数の推移

年		男 女 計									
		総 数	仕事を やめた ため求 職	男			自発的 な離職 (自己 都合)	新たに 求職	学卒未 就職	収入を得 る必要が 生じたか ら	その他
				非自発 的な離 職	定年又は 雇用契約 の満了	勤め先 や事業 の都合					
実 数 （ 万 人）	2003年	350	259	146	38	108	113	89	20	42	27
	2004年	313	224	118	32	86	106	86	18	42	27
	2005年	294	210	100	28	72	110	81	16	39	26
	2006年	275	194	88	25	64	106	77	14	37	26
	2007年	257	181	83	24	59	98	72	12	35	25
	2008年	265	188	88	26	62	100	73	10	37	25
	2009年	336	249	146	36	110	103	83	13	45	25
	2010年	334	242	138	36	102	104	86	15	46	25
	2011年	<302>	<216>	<114>	<33>	<81>	<102>	<81>	<16>	<40>	<26>
	2012年	285	202	102	32	70	101	78	16	37	24
	2013年	265	186	90	29	61	96	74	15	34	25

出所：表 15 に同じ

表 17 年齢別の完全失業者数の推移

年		男 女 計							
		総 数	15～64 歳	15～24 歳	25～34 歳	35～44 歳	45～54 歳	55～64 歳	65 歳 以 上
実 数 (万人)	2003年	350	338	68	96	55	55	64	12
	2004年	313	304	61	87	53	49	54	10
	2005年	294	284	55	84	52	42	51	10
	2006年	275	264	50	77	48	40	49	11
	2007年	257	246	47	70	49	37	44	10
	2008年	265	253	43	72	52	39	47	12
	2009年	336	321	52	87	70	51	60	15
	2010年	334	319	51	82	71	52	64	15
	2011年	<302>	<289>	<44>	<74>	<65>	<48>	<58>	<13>
	2012年	285	271	42	69	64	45	52	14
	2013年	265	251	36	66	60	45	45	15

出所：表 15 に同じ

## 2. 雇用（求人）の動向（特徴）

雇用（求人）の動向について取り上げる。表 18 は、職業別の就業者数の推移を示したものである。これによると、事務従事者や専門的・技術的職業従事者が 1,000 万人を超えているが、その反面、輸送・機械運転従事者や建設・採掘従事者等は就業者数が少ない結果が出ている。その理由として考えられることは、従事者が多い業種に関しては男女や年齢といった条件がなく、広く希望（従事）することが可能な業種であるのに対し、従事者が少ない業種に関しては、若く体力のある従事者に偏ってしまうことから従事者数に大きな開きがあることが考えられる。もちろん、経済不況に陥っていることもあるため、公共事業や大掛かりな工事等が減少していることも背景にあると考えられるが、輸送・機械運転従事者や建設・採掘従事者等に関しては、業務内容が厳しい労働環境というイメージが定着していることも考えられる。



表 18 職業別就業者数

(単位 万人)

年	総数	管理的職従事者	専門的・技術的職従事者	事務従事者	販売従事者	サービス職従事者	保安職従事者	農林業従事者	生産工程従事者	輸送・機械運転従事者	建設・採掘従事者	運搬・清掃・包装等従事者
2010年	6,257	161	955	1,230	886	752	123	250	916	222	296	410
2011年	5,977	151	945	1,177	850	719	118	220	855	211	284	393
2012年	6,270	153	1,010	1,214	875	758	122	237	902	222	302	414

出所：総務省統計局「日本の統計 2014」<sup>32</sup>

次に、表 19 の産業別常用労働者の入職率と離職率を見てみると、「宿泊業，飲食サービス業」「生活関連サービス業，娯楽業」「医療，福祉」等が多いことがわかる。「宿泊業，飲食サービス業」「生活関連サービス業，娯楽業」に関しては，経営には様々な審査が必要となるが，働くために特別な資格を有することもなく，学生時代のアルバイトとしても人気のある業種であり，比較的に職しやすいことから，高い数値となっていると考えられる。

「医療，福祉」に関しては，資格を求められることになるものの，仕事や資格自体が認知されたこともあり，資格取得のための手段（養成校）が増えたことも入職率の高さにつながっていると考えられる。しかし，その反面，離職率も高く，定着しないことが課題となっている。

<sup>32</sup> 総務省統計局「日本の統計 2014」を基に作成している。総数は，分類不能なものを含んでいる。2011 年については，岩手県，宮城県及び福島県を除いた値である。

表 19 産業別常用労働者の入職率と離職率

(単位 %)

産 業	入 職 率					離 職 率				
	2000年	2005年	2010年	2011年	2012年	2000年	2005年	2010年	2011年	2012年
調査産業計	14.7	17.4	14.3	14.2	14.8	16.0	17.5	14.5	14.4	14.8
鉱業、採石業、砂利採取業	10.8	6.9	11.0	3.9	7.0	13.0	8.4	12.7	5.3	8.6
建設業	14.1	11.4	9.6	10.8	10.2	16.6	15.2	11.4	11.4	10.1
製造業	10.0	11.9	9.1	8.6	10.6	12.2	11.7	9.7	9.7	11.3
電気・ガス・ 熱供給・水道業	4.5	4.6	6.8	6.6	8.4	5.4	6.8	6.9	6.3	9.1
情報通信業	...	15.0	8.6	9.8	9.5	...	12.2	10.1	12.1	11.2
運輸業、郵便業	12.2	12.2	13.3	10.2	12.0	12.9	13.1	14.5	12.1	12.3
卸売業、小売業	18.2	19.7	12.9	12.5	13.2	19.5	20.1	14.3	12.7	14.4
金融業、保険業	14.7	12.7	8.9	8.9	9.5	16.1	12.1	8.7	9.2	9.8
不動産業、物品賃貸業	19.3	20.5	12.8	13.8	12.9	17.4	19.7	13.9	13.1	11.9
学術研究、専門・ 技術サービス業	...	...	11.3	11.4	11.2	...	...	12.0	11.0	11.4
宿泊業、飲食サービス業	...	31.8	27.6	27.2	28.7	...	32.3	27.2	27.8	27.0
生活関連サービス業、 娯楽業	...	...	20.4	19.2	21.2	...	...	22.2	22.8	21.3
教育、学習支援業	...	13.9	12.9	12.6	15.5	...	13.3	12.3	12.6	14.5
医療、福祉	...	19.2	18.5	18.0	16.9	...	18.5	15.0	15.9	13.9
複合サービス事業	...	18.3	9.6	8.3	6.1	...	14.7	9.2	9.5	7.5
サービス業 (他に分類されないもの)	16.8	22.2	19.8	24.0	20.3	17.1	22.3	20.5	22.1	21.1

出所：表 18 に同じ

### 3. 雇用を巡る課題と展望

日本の雇用政策の特徴は、雇用保険をはじめとした社会保険制度やハローワークをはじめとした専門機関による支援、求職者支援制度や生活保護制度における自立支援プログラムなどに代表されるように様々な支援が整備、運用されている。しかし、就労環境が改善されないことには、いくら制度が整っていても意味をなさない。就労環境の改善としては、雇用機会の提供と定着できるための支援体制の改善が不可欠である。もちろん、就業に就くことへの意識と技能修得も必要であるが、平等な雇用機会の提供は大きなポイントとな

る。現代における社会問題の一つである少子化問題においては、社会保障制度の存続とともに議論されることが多いが、少子化に伴う就業者の減少も深刻な問題となることを指摘しておきたい。業種によっては、医療や福祉現場に代表されるように女性が主となる分野もあるが、医療や福祉現場は出入りの激しい業種であることは有名である。その理由としては、低賃金や過重労働、女性の社会進出に十分に対応できていないことなどが挙げられる。本稿では、雇用環境の調整の視点として、雇用に関する取り決めや論点を整理していく中で、今後の雇用政策の課題と展望を明確にしていくこととする。

はじめに、雇用に関する取り決めとして、男女雇用機会均等法が挙げられる。これは、男女の雇用等における差別的取り扱いの禁止を制定したものである。1985年制定当初の男女雇用機会均等法は、募集および採用について使用者に努力義務を課すだけであったが、1997年改正では使用者の義務を強化する改正となった。募集および採用、配置、昇進および昇格、教育訓練、福利厚生、退職および解雇に関する使用者の義務が定められている（岩村2007：17）。雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律では、性別を理由とする差別や事業主の講ずべき措置、事業主に対する国の援助、紛争等について規定されている。同法第1条は同法の目的を規定しており、第2条では基本的理念を規定している。その他にも、性別を理由とする差別の禁止として、第5条から第9条に規定している。同法第1条では、「この法律は、法の下での平等を保障する日本国憲法の理念にのっとり雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を図るとともに、女性労働者の就業に関して妊娠中及び出産後の健康の確保を図る等の措置を推進することを目的とする。」と規定している。同法第2条では、「この法律においては、労働者が性別により差別されることなく、また、女性労働者にあつては母性を尊重されつつ、充実した職業生活を営むことができるようにすることをその基本的理念とする。」と規定している。

雇用をめぐる課題として、山下（2010）は、①雇用維持支援策としての雇用調整助成金の拡充の検討、②職業紹介、生活相談支援等の「ワンストップ・サービス」による対応の強化、③公共職業訓練の充実強化、④雇用創出への取り組みについて述べている（山下2010：105-109）。雇用調整助成金制度は、景気の変動等による経済的理由から企業収益の悪化、生産量が減少する中で、事業の縮小を余儀なくされた事業主に対して、雇用する労働者を一時的に休業、教育訓練等をさせた場合に、当該事業主に対してその賃金等の一部を助成する仕組みである。ワンストップ・サービスとは、かねてから問題視されていた複数ある相談窓口を一本化することで、職探し以外の住宅確保や生活保護の申請等に対応す

るために要請されているものである（山下2010：105-107）。

今後の展望としては、女性雇用、若年者雇用、高年齢者雇用、障害者雇用等に代表されるように、就労支援の具体的な取り組みとして法律や制度が整備されることは必要なことである。労働者に対する差別的な取り扱いは論外ではあるが、重要な点は「偏らない」ことであるとする。年金等の支給開始年齢に合わせるために高年齢者を重用しては、その他の年齢層の就業希望者に隔たりができてしまう。難しいことではあるが、偏った年齢層への支援ばかりに力を注ぐだけでなく、幅広い年齢層に平等に雇用の機会を準備することで、雇用機会の均等化を図るべきである。加えて、就業に就いてから継続した就業を実現できるためにも、仕事や人間関係に関する様々な相談支援機能の整備も必要であるとする。職場内で整備することが難しい場合でも外部への委託を検討することで、相談機能を整備することは可能である。就業に就くだけでなく、継続できるまでが本来の雇用政策であるので、今後の展望としては長期的な支援体制の確立が必要となる。

## 第2節 雇用政策の現況

### 1. 雇用に関する法制度

雇用政策の現況を概観するにあたり、労働者の働く権利を守るための取り組みについて整理する。労働基準法、雇用保険（主に、雇用継続給付、就職促進給付、教育訓練給付を取り上げる）、労働者災害補償保険法を取り上げる。

#### 1) 労働基準法

労働基準法においては、労働条件、労働契約、賃金、労働時間や休憩、年少者、妊産婦、就業規則に至るまで労働に関する様々な法規や定義が定められている。労働基準法第1条では、「労働条件は、労働者が人たるに値する生活を営むための必要を充たすべきものでなければならない。2 この法律で定める労働条件の基準は最低のものであるから、労働関係の当事者は、この基準を理由として労働条件を低下させてはならないことはもとより、その向上を図るように努めなければならない。」と規定している。同法第9条では、「この法律で「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所（以下「事業」という。）に使用される者で、賃金を支払われる者をいう。」と規定している。同法第10条では、「この法律で使用者とは、事業主又は事業の経営担当者その他その事業の労働者に関する事項について、事業主のために行為をするすべての者をいう。」と規定している。同法第11条では、「この法律で賃金とは、賃金、給料、手当、賞与その他名称の如何を問わず、労

働の対償として使用者が労働者に支払うすべてのものをいう。」と規定している。同法第15条では、「使用者は、労働契約の締結に際し、労働者に対して賃金、労働時間その他の労働条件を明示しなければならない。この場合において、賃金及び労働時間に関する事項その他の厚生労働省令で定める事項については、厚生労働省令で定める方法により明示しなければならない。2 前項の規定によって明示された労働条件が事実と相違する場合においては、労働者は、即時に労働契約を解除することができる。3 前項の場合、就業のために住居を変更した労働者が、契約解除の日から14日以内に帰郷する場合においては、使用者は、必要な旅費を負担しなければならない。」と規定している。

さらに、解雇制限については、同法第19条に規定されている。同法第19条では、「使用者は、労働者が業務上負傷し、又は疾病にかかり療養のために休業する期間及びその後30日間並びに産前産後の女性が第65条の規定によって休業する期間及びその後30日間は、解雇してはならない。ただし、使用者が、第81条の規定によって打切補償を支払う場合又は天災事変その他やむを得ない事由のために事業の継続が不可能となった場合においては、この限りでない。」と規定している。解雇の予告についても法第20条に規定されており、使用者が少なくとも30日前に予告をすること、予告なき場合には30日分の平均賃金を支払うことが義務づけられている。その他にも、賃金支払いについても規定されており、労働者の就業環境の保証として基準となる法律である。

## 2) 雇用保険

雇用保険は政府が管掌する強制保険制度である。事業主も労働者を雇用する場合には、原則として強制的に適用されることになる。雇用保険は雇用に関する総合的な機能を有しており、失業等給付、雇用保険二事業からなる保険制度である。失業等給付は、①求職者給付（一般求職者給付、高年齢求職者給付、短期雇用特例求職者給付、日雇労働求職者給付）、②就職促進給付（就業促進手当、移転費、広域求職活動費）、③教育訓練給付（教育訓練給付金）、④雇用継続給付（高年齢雇用継続給付、育児休業給付、介護休業給付）で構成されている。雇用保険二事業は、①雇用安定事業、②能力開発事業で構成されている。

ここで、制度の概要について整理する。失業等給付は、雇用保険の被保険者が定年や倒産、退職等により離職し、失業中の生活保障を確立し、再就職するために支給されるものである。求職者給付の基本手当所定給付日数は、受給資格に係る離職の日における年齢、雇用保険の被保険者であった期間及び離職の理由等によって決定される。雇用継続給付は、育児や介護による休業期間中や高年齢者の雇用継続に関する現金給付を行うことを目的と

している。高年齢雇用継続給付は、雇用保険の被保険者であった期間が5年以上ある60歳以上65歳未満の一般被保険者が、原則として60歳以降の賃金が60歳時点に比べて、75%未満に低下した状態で働き続ける場合に支給されるものである。育児休業給付は、育児休業期間中に支給される。これは、一般被保険者が1歳又は1歳2ヶ月（支給対象期間の延長に該当する場合は1歳6か月）未満の子を養育するために育児休業を取得した場合に、休業開始前の2年間に賃金支払基礎日数11日以上ある月が12ヶ月以上あれば、受給資格を満たすことができる。介護休業給付は、家族を介護するための休業をした場合に支給される。介護休業開始日前2年間に、賃金支払基礎日数が11日以上ある月が12ヶ月以上ある場合に支給される。就職促進給付は、再就職や再就職後の就業定着のための手当の支給、就業や必要な訓練を受講するための移転費の支給、求職活動に係る費用の支給を目的としている。教育訓練給付は、働きながら主体的に能力開発やキャリア形成を行うために、教育訓練を受講する場合に支払った費用の一部を支給するものである。受講に係る費用負担の軽減に加え、雇用の安定と再就職の促進を図ることを目的としている<sup>33</sup>。

### 3) 労働者災害補償保険法

労働者災害補償保険法は、労働者とその家族の生活保障を目的とした法律である。労働者災害補償保険法第1条では、法の目的が規定されている。条文からも明らかなように、労働者の安全及び衛生の確保や労働者の福祉の増進を目的としていること、政府が管掌する社会保険の仕組みであること、業務上または通勤上の保険事故に対応する仕組みであることがわかる。その他にも、具体的な保険給付の概要から費用負担、不服申し立てに至るまで規定されており、通勤から就業に至るまで、労働者の安全確保と家族の生活保障に関して規定した法律となっている。労働者災害補償保険法第1条では、「労働者災害補償保険は、業務上の事由又は通勤による労働者の負傷、疾病、障害、死亡等に対して迅速かつ公正な保護をするため、必要な保険給付を行い、あわせて、業務上の事由又は通勤により負傷し、又は疾病にかかった労働者の社会復帰の促進、当該労働者及びその遺族の援護、労働者の安全及び衛生の確保等を図り、もつて労働者の福祉の増進に寄与することを目的とする。」と規定している。同法第2条では、「労働者災害補償保険は、政府がこれを管掌する。2 労働者災害補償保険は、第1条の目的を達成するため、業務上の事由又は通勤による労働者の負傷、疾病、障害、死亡等に関して保険給付を行うほか、社会復帰促進

---

<sup>33</sup> 詳しくは、『社会保障の手引き 施策の概要と基礎資料（平成26年度版）』665-681頁を参照。

等事業を行うことができる。」と規定している。

## 2. 高年齢者雇用施策

### 1) 定年の定義と就労支援の沿革

定年のあり方は就労だけでなく、年金制度との関係性においても重要なものとなっている。山田（2009）は、「引退」年齢には2種類の概念があるとしている。1点目は、実際に引退する確率が急激に高くなる年齢である「実効引退年齢」と2点目は、年金受給開始年齢である「公的引退年齢」としている。公的年金制度が受給開始すれば不労所得が増大し、非就業を選択する確率が高まるはずである。したがって、公的引退年齢と実効引退年齢はほぼ重なるはずであるが、多くの先進諸国では公的引退年齢よりも実効引退年齢の方が低くなっている。日本の場合は、実効引退年齢の方が公的引退年齢よりも高いという特徴がある（山田 2009：64）。在職老齢年金制度や公的年金の所得代替率が低いことも理由と考えられ、年金受給開始年齢前に引退（退職）する場合もあることから、高年齢者にとっては、年金受給開始年齢までにいかに就労を継続できるかは大きな課題である。繰り上げ支給を選択すると年金額が減額されてしまうために、長期間にわたる保険料納付実績の意味が低減してしまう。そのような事態にならないためにも、安定した収入の継続が必要となってくる（川崎 2011：145-146）。

### 2) 高年齢者に対する就労支援の現状

高齢者雇用安定法は2004年に改正され、2006（平成18）年4月1日から施行されている。具体的な改正内容としては、65歳未満の定年の定めをしている事業主は、高年齢者の65歳までの安定した雇用を確保するための措置を講じることとされている。雇用安定のための措置として、「①定年の引き上げ、②継続雇用制度の導入、③定年の定め廃止」のいずれかの措置を実施しなければならない。さらに、継続雇用制度に関して対象者の基準について労使協定を締結せずに就業規則で定めている事業主に関しては、2010年度末までに、「①定年の引き上げ、②希望者全員の継続雇用制度の実施、③定年の定め廃止、④労使協定の締結」のいずれかの措置を実施しなければならないとされている。継続雇用制度とは、「現に雇用している高年齢者が希望する場合は、定年後も引き続いて雇用する制度」のことである。継続雇用制度には、「勤務延長制度」と「再雇用制度」の2つがある。雇用条件については、高年齢者の安定した雇用の確保が図られれば必ずしも労働者の希望に合致した条件でなくてもよく、希望者全員を対象とするが、企業の実情に合わせて各企業の基準に応じて対象者を選抜することができる。その基準とは、労使間の十分な協議のも

とで決定されるので原則として労使に委ねられている。労使協定により合意が得られなかった場合は、特例措置として、2011年3月31日までは就業規則等により継続雇用制度の対象者の基準を定めることができるとしている（川崎2011:146-147）。2013年4月1日より、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の一部を改正する法律」が施行されたことにより、継続雇用制度の対象となる高年齢者につき事業主が労使協定により定める基準により限定できる仕組みを廃止されることとなった<sup>34</sup>。

### 3. 職業リハビリテーションと関連施策

#### 1) 職業リハビリテーションの定義と目的

1955年に世界労働機関（ILO）はILO勧告第99号「障害者の職業リハビリテーションに関する勧告」を採択し、職業リハビリテーションについて、「障害者が適切な職業に就きそれを維持することができるように計画された職業的なサービス（例えば、職業指導、職業訓練及び選択方式による職業紹介）の提供を含む、継続的で調整されたリハビリテーションプロセスの一部である」と定義している。一方で、1969年に、WHOによって開催された「医学的リハビリテーション専門家委員会」においてまとめられた職業リハビリテーションの定義は「職業指導、訓練、適職への就職等、障害者がふさわしい雇用を獲得し、又は職場に復帰することができるように計画された職業的サービスの提供」であるとしている。障害者総合支援法の訓練等給付における「就労移行支援」や「就労継続支援」は、職業リハビリテーションに関するサービスに位置づけられている<sup>35</sup>。

障害者への法定雇用率は、2013年4月1日から引き上げられており、すべての事業主は法定雇用率以上の割合で障害者を雇用する義務がある<sup>36</sup>。近年の動向としては、「障害者の雇用の促進等に関する法律」に関しても、2016年4月1日から一部改正され、雇用の分野における障害者に対する差別の禁止及び障害者が職場で働くにあたっての支障を改善するための措置を講じること、法定雇用率の算定に精神障害者を加えるなどの措置を講じるこ

---

<sup>34</sup> 現在の実施状況としては、平成26年6月1日現在で、高年齢者雇用確保措置の実施済企業の割合は98.1%となっている。雇用確保措置の内訳は、「定年の定め廃止」の措置を講じた企業が2.7%、「定年の引上げ」の措置を講じた企業が15.6%、「継続雇用制度の導入」の措置を講じた企業が81.7%となっており、継続雇用制度を中心とした雇用確保が進んでいる現状である（厚生労働省）。

<sup>35</sup> 厚生労働省平成22年度障害者総合福祉推進事業（2011）の116頁を参照。

<sup>36</sup> 法定雇用率が、平成25年4月1日から引き上げられることになり、民間企業（1.8%→2.0%）、国・地方公共団体等（2.1%→2.3%）、都道府県等の教育委員会（2.0%→2.2%）となっている（厚生労働省「障害者雇用率制度」）。



とになっている<sup>37</sup>。

## 2) 障害者への就労支援の現況

職業リハビリテーションは、主に障害を有している者のための就労支援に関連する概念である。本研究は就労支援過程の再構築が主な目的であり、職業リハビリテーションの概念や支援過程から学ぶことは多い。リハビリテーションは、歴史的には宗教上の用途で用いられていた。近代に入ってから非宗教的な意味でも用いられるようになり、戦傷者の社会復帰に対応するための医療福祉活動にも拡大していくこととなる（安井 1989：9）。国際障害者リハビリテーション協会は、1980年に国際会議において80年代憲章を採択した。これは、障害者の「完全参加と平等」を目標として全世界において推進するように作成されている。リハビリテーションは、医学、社会、教育及び職業的方法を組み合わせ、障害のある人々の機能を最大限に高めることを目標として援助している。リハビリテーションの領域は、医学的、社会的、教育的、職業的リハビリテーションがあり、障害者のニーズにあわせて、総合的に供給されるものであることが強調されている（安井 1989:11-12）。本研究では主に職業リハビリテーションを取り上げているが、障害を有している場合、障害の程度に応じることが必要であるが、障害の受容が困難であり、そのことが社会参画への妨げとなっている。そのため、急性期・回復期から維持期へのリハビリテーションの目的の転換は困難である。しかし、身体的機能回復は重要であるために、機能回復訓練を行うことになるが、急性期・回復期から維持期に移行するためには、リハビリテーションの目的の転換を促す必要がある。リハビリが必要となった場合は、活動や社会参加に目を向けていく重要性を伝える必要がある（佐藤・富士 2007：62）。

他にも、障害者総合支援法においても、「訓練等給付」で就労支援が実施されている。障害者総合支援法は、2013年4月1日施行されたもので、障害者自立支援法を障害者総合支援法とするとともに障害者の定義に難病等を追加し、2014年4月1日からは重度訪問介護の対象者の拡大、ケアホームのグループホームへの一元化等が実施されている。自立支援給付についても、「訓練等給付」の中で、就労移行支援や就労継続支援（A型・B型）があり、就労支援に関する制度設計が整備されている（坂本 2013：70-77）。

---

<sup>37</sup> 厚生労働省（2013）「2016年4月（一部公布日又は2018年4月）より、改正障害者雇用促進法が施行されます」を参照。

#### 4. 低所得者対策

##### 1) 最低生活保障の仕組みー社会的セーフティネット構造ー

日本における最低生活保障の特徴としては、生活保護制度をはじめとした所得保障制度が整備されていることである。生活保護制度は、「セーフティネット」としての役割を持っている。受給のための条件は細部に至るまで設定されており、言葉通りに「最後の安全網」として機能している。適切な活用がされるためには、失業＝生活保護制度とならないように労働市場段階からの対応が求められてきている。労働市場段階における対応としては、①就労環境の整備、②雇用形態の安定、③保険料抛出の確実な実施等が求められており、安定的な収入の確保はいつの時代においても課題であり、少子高齢化による負担と給付のアンバランスは当面も続くことが予想される。もちろん、雇用対策として、就労支援を展開するだけでは生活の安定とはいえず、就労を継続してその対価としての収入を確保することが生活の安定となるので、就労を継続できる仕組みが必要である。最終的には、雇用の継続を実現し、保険料未納問題を解決していくことで、生活上の様々なリスクを回避することが理想である。労働市場から漏れた場合は、早期の雇用対策を展開し、労働市場へ戻すことを基本とすべきであり、第1、2 ネットから漏れた場合は、最後のネットで救済すると同時に、福祉事務所を基盤としたサポートシステムを活用したトータルサポートを実施する。理想的には、貧困予防、生活上のリスク回避の観点からも予防システムをどのように築いていくかが課題となる（川崎 2013 a : 62）。

##### （1）第1 ネット

第1 ネットには、社会保険が整備されており、失業時の生活保障や雇用対策としての職業訓練等を実施する機能を有している。社会保険の性質上、保険料納付が要件となり、未納者に対する保障は行われない。失業時の生活保障の中核として雇用保険があり、労働者が失業した場合及び労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合に必要な給付を行うほか、労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付を行うことにより、労働者の生活及び雇用の安定を図るとともに、求職活動を容易にするなど、就職を促進し、あわせて、労働者の職業の安定に資するため、失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大、労働者の能力の開発及び向上その他労働者の福祉の増進を図ることを目的とする（雇用保険法第1条）。その他にも、社会手当や低所得者対策の強化が含まれる。社会手当は、生活保護制度とは異なり資産調査を要しない上に、各種社会保険制度のように抛出も求めないために、受給要件を満たせば、所得制限はあるが受給することが可能と

なる（川崎 2013 a : 62-63）.

第 1 ネットは、全国民に共通する仕組みであり、社会保険を堅持する仕組み（＝最低生活保障）として形成されなければならない。個別インタビューでは、職業・職種の限定や職場の人間関係、ハローワークの対応への不満等が出ていたが、社会保険を堅持することに関する意見はおろか、公的な仕組みに加入する意識も欠けていた。このような現状を改善するためには、社会保険の概要から就労の意義にかけて職業教育を実施する必要がある。

## （2）第 2 ネット

第 2 のセーフティネットには、「求職者支援制度」、「総合支援資金貸付制度」、「住宅手当」がある。求職者支援制度は、ハローワークでの相談を通じて訓練を受講し、一定の要件を満たす受講生に対して、訓練期間中の支援のための給付金の支給とハローワークにおける就職支援を受けられるものである（川崎 2013 a : 63）。住宅政策としては、公営住宅等や住宅手当の仕組みはあるものの、条件が限定的で利用しにくい構造となっている。住宅手当を受給するには、ハローワークへの求職申込みと月 1 回以上の職業相談、自治体での月 2 回以上の面接支援、求人への週 1 回以上の応募等の条件があり、給付期間も原則 6 ヶ月と期限が定まっている（川崎 2012 a : 123）。総合支援資金貸付制度とは、失業等により日常生活全般に困難を抱えている方に対する、生活支援費（上限：2 人以上世帯は月額 20 万円、単身世帯は月額 15 万円×最長 12 ヶ月）等の貸付を行う制度である。制度の趣旨は、失業等により日常生活全般に困難を抱えている方を対象として、生活の立て直しや経済的自立等を図ることを目的としている。社会福祉協議会とハローワークによる支援を受けながら、社会福祉協議会から賃貸住宅入居時の敷金・礼金等の資金や生活を支援するための資金等の貸付を受け付けることができる。申請窓口は、現住居を管轄する市町村の社会福祉協議会で、貸付対象者は、生活の立て直しのために継続的な相談支援（就労支援、家計指導等）と生活費及び一時的な資金を必要とし、貸付を行うことにより自立が見込まれる方である（川崎 2013 a : 63）。

第 2 ネットを活用する中で、生活保護制度を利用する前に経済自立が達成できるように早期の支援を実施するべきである。特に、求職者支援制度は就労支援として一定の効果が見込めるために、若年者の場合には効果的である。

## （3）最後のネット

最後のネットには、生活保護制度が整備されている。生活保護が最後のネットとして配置されているのは、生活保護制度が貧困状態にある者の最低生活を保障することを目的と

しているからである。そのために、ミーンズテストが課せられ、生活保護利用者の貧困事由に応じた給付が行われる仕組みとなっている。主な給付内容として、①生活扶助、②教育扶助、③住宅扶助、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助、⑧葬祭扶助がある。利用者のライフスタイルに応じた生活保障を実現できるように、給付内容が設定、運用されている（川崎 2013 a : 63）。

生活保護制度は、一度受給すると長期化する傾向が見受けられる。生活保護制度は、「最後のネット」と書いてはあるが、受給したら終わりではなく、利用者の状況に応じて経済自立を目指していくべき仕組みである。

## 2) セーフティネットの構造

セーフティネットとして、生活保護制度や住宅手当、求職者支援制度等が社会保険を補完する機能を果たしている。生活保護制度においては、生活扶助をはじめとした各扶助を基礎として、個人または世帯の実情に合わせて必要な扶助を受給することで、最低生活を維持するものである。国民感情を考慮した仕組みとして運用されることが求められるため、資産状況の確認や活用が基礎とした仕組みとなっている。国民感情に配慮しつつ適切に運用されるためには、就労可能性の判定をいかに実情と見合った判定モデルや評価システムを構築できるかが重要である。日常生活を営む上で基盤となる仕組みは、社会保険やセーフティネットの仕組みで成り立っているといえる。日本の社会構造は、世代間扶養に代表される考え方（循環）だけでなく、個人の生活環境の整備を行うことから世帯（集団）の生活へと派生していき、社会保険の仕組みを堅持することで世代（国内）の生活環境を充実させることにあると考えるべきである。本研究において、社会保障の仕組みを堅持した制度設計を維持するためにも、安定的な生涯収入の確保のための方策としてセーフティネットを位置づけていくことが求められている。

## 第3節 就労支援施策と専門機関の現況

### 1. 職業リハビリテーションの現況

職業リハビリテーションに関する勧告として、1944年の「戦時より平時への過渡期における雇用組織に関する勧告」（第71号勧告）がある。これは、「身体障害労働者は、その障害の原因如何を問わず、復職、専門的職業指導、訓練及び再訓練並びに有用な職業への就職のための十分な機会を供されなければならない」としている。この原則は、1955年の「身体障害者の職業更生に関する勧告」（第99号勧告）に盛り込まれ、各国の障害者の職業リハ

ビリテーション施策の発展に大きな影響を与えることとなる。第99号勧告によると、職業リハビリテーションとは、「継続的及び総合的更生過程のうち、身体障害者が適当な職業につき、かつ、それを継続することができるようにするための職業についての施設を提供する部分をいう」とされている。1981年は国際連合によって、「完全参加と平等」をテーマとする国際障害者年とされ、障害者の雇用と地域社会への統合を目的として、「職業リハビリテーション及び雇用（障害者）に関する条約」（第159号条約）及び勧告（第168号勧告）を採択した。同条約では、職業リハビリテーションの目的を「障害者が適当な雇用に就き、それを継続し、かつ、それにおいて向上することができるようにすること並びにそれにより障害者の社会への統合または再統合を促進することにあるとみなす」と規定し、障害者が社会へ統合するための手段と位置づけている（安井1989：13-14）。

職業リハビリテーションの目標は、「雇用」である。日本における雇用の意味合いは、雇用関係が成立している場合を意味している。一方で、諸外国では雇用関係の成立以外の就業も含めた広い概念で捉えている。アメリカのリハビリテーション法によると、雇用について、「競争的労働市場はもとより、自営業、家事労働、農業または家内作業、保護的雇用就労、在宅雇用就労、その他収入を伴う仕事」と捉えている。就労を、①一般雇用、②保護雇用、③自営業、④福祉的就労、⑤作業活動と区分して、職業リハビリテーションの目標に含んでいる（安井1989：15）。

## 2. 専門機関の概要

専門機関として、公共職業安定所（ハローワーク）、障害者職業センター、障害者就業・生活支援センター、ジョブコーチ、ジョブカード、シルバー人材センターなどがある。ここでは、就労支援を行う専門機関の概要について簡潔に整理して、就労支援を行う専門機関の概要を押さえておきたい。

公共職業安定所（ハローワーク）とは、求職者の職業指導・紹介等の業務を行うために職業安定法に基づいて設置されるものである。障害者に対する職業指導・紹介等の業務についても実施している。具体的なサービス内容としては、①障害者の求職登録、②職業指導、③職業斡旋計画の策定、④求人の受理、求人開拓、⑤事業主に対する指導、⑥職業紹介、⑦就職後の指導が挙げられる（安井1989：95-98）。障害者職業センターは、障害者職業総合センター、地域障害者職業センター、広域障害者職業センターから構成され、職業リハビリテーションサービスを提供している。地域障害者職業センターは、公共職業安定所の行う職業指導、職業紹介等の業務との密接な連携により、障害者および障害者を雇用

しようとしている事業主その他の関係者に対して、サービスを提供する。具体的には、①職業評価、②職業リハビリテーションカウンセリング、③職業準備訓練、④職業講習、⑤フォローアップである。広域障害者職業センターは、障害者の職業生活における自立促進を目的として、総合的なリハビリテーション施設の設置が進められ、整備されてきた（安井1989：100-107）。その他にも、ジョブコーチがある。これは、アメリカにおいて発生した職業的サービスである。ジョブコーチは従来の仕組み（身体障害のある人を対象として、職業相談、職業評価、職業（前）訓練等の就職前の準備に重点が置かれていた）では、重度の職業的ハンディキャップがある場合に成果が上がらないことから、就職後も職場における多彩な支援を提供するものとして誕生した。ジョブコーチの特徴としては、重度障害を有する対象者まで就労支援の対象とできるようになったこと、一般就労を目指すこと、就労してからの継続的援助を実現することを特徴としている（小川2000：6-9）。後述するが、自らの職業意識やキャリア形成の方向づけを行うための支援として、ジョブカードもある。

#### 第4節 就労可能性の判定

就労可能性の判定として、生活保護制度（自立支援プログラム）における判定方法については、先述したとおりである。本節においては、その他の仕組みとして、職業リハビリテーションや諸外国の状況を検証することで、稼働能力の判定の在り方について考察していくこととする。

##### 1. 職業リハビリテーションにおける判定基準

職業リハビリテーションの展開は、職業評価、職業指導、職業訓練、職業紹介等から成立している。職業評価は、職業リハビリテーション過程の導入部分であり、障害者の職業的な諸特性や就職の見込みなどが把握されることになる。職業評価は、医学的側面、生理学的・身体的側面、心理的側面および職業的側面から総合的に把握され、ここで得られた結果が後の職業指導や職業リハビリテーション計画策定に反映される（安井1989：83）。

職業評価では、職業生活を踏まえた上で、個人情報把握・確認することが必要である。職業生活を踏まえるということは、①働くことに関して基礎的な生活能力があり、毎日きちんと通勤できること＝勤務に関する能力を有すること、②職場での人間関係等への適応能力があること、③本人の作業遂行能力が明確になる必要がある。評価時に必要な確認事項としては、i) 支援対象者の就労ニーズ、ii) 職能訓練の必要性、iii) 就労ニーズと具

体的ニーズの把握，iv）職歴や家族環境等の基本情報，v）障害や疾病の状況等である。

## 2. 海外における判定基準

### 1) ドイツ

ドイツでは、就労可能性の概念について、社会法典第2編第8条第1項に法的に定義されている。それによると、「就労可能とは、当面の間、疾病あるいは障害が理由で、一般的な労働市場の通常の条件の下で毎日最低3時間就労することができない者を除くすべての者である」と定義されている。社会法典第6編第43条第2項第2号によると、「予想できない期間にわたって、疾病あるいは障害が理由で、一般的な労働市場の通常の条件で毎日最低3時間就労することができない」者は、稼働能力が完全に減退しているとみなすことになる。稼働能力の査定は雇用エージェンシーが行い、自治体実施者と雇用エージェンシーの意見が異なる場合は、共同調停機関が決定する（田畑 2011：42-43）。

ドイツにおいては、労働能力の活用を収入・資産の活用とは区別して扱うことにしている。労働能力を活用する際の基準が明確でなければ具体性を欠くことになるが、日本と異なり、ドイツ社会法典第2編では就労可能で扶助を必要としている者が労働能力の活用を求められる要件として、「就労要求可能性」という概念を用いている。就労要求可能性については社会法典第2編第10条に規定されている。社会法典第2編第10条によると、要扶助者にとって仕事が合わない、職場への通勤距離が長い、労働条件が悪いなどの理由だけで就労を拒めない、すなわち全ての仕事が就労要求可能であることを規定している（田畑 2011：53-54）。ただし、就労要求が不可能な場合もあり、①身体的、知的あるいは精神的な負担過重、②特殊的身体的負担をかけてしまう場合、③児童養育を妨げる恐れ、④家族の介護、⑤その他の重大な理由等の場合が例示されている（田畑 2007：33-34）。

### 2) アメリカ

アメリカの主要な制度である貧困家庭一時扶助は、州政府が児童や妊婦のいる貧困家庭に対して現金給付を行う場合に、連邦政府が州政府へ定額補助を行うものである<sup>38</sup>。貧困家庭一時扶助（TANF）は、貧困児童のいる母子家庭・父子家庭を主な対象としている。貧困家庭一時扶助（TANF）の大きな特徴は、強く就労を義務づけていることである。貧困家庭一時扶助（TANF）では、3歳以上の子どもを持つ親は、2年間の現金受給後に就労活動を行うことを義務化している（シングルマザーは週30時間の就労を義務づける）。さらに、受給期間に制限を加えることにより、給付打ち切りを行うことで就労意欲を高めることを

---

<sup>38</sup> 厚生労働省（2014）「2013年 海外情勢報告」141頁を参照。

実現した（玉田・大竹2004：47-48）。連邦政府は受給者の自立を促進できるように、連邦補助金の使用に条件を付けている。就労参加率が高い州に対しては、追加的な補助金（ボーナス給付）が支給されるが、目標の参加率を達成できなかった州は翌年の補助金が減額されるペナルティがある。このことから、各州政府は就労活動参加義務として、TANF受給者に対して就労活動参加を義務づけ、従わない場合にはDV 被害者等の例外を除き、給付額の減額・中止を行っている<sup>39</sup>。

### 3) スウェーデン

社会扶助を受けるには、稼働能力がある場合は就労義務が課せられる。社会扶助を受給するためには、職業紹介所への登録と積極的な求職活動、就労支援プログラムへの参加が義務づけられている。社会扶助は稼働能力のある者も排除しないため、稼働能力があるにも関わらず失業している若年層も社会扶助の受給対象となる。コミュニンは稼働能力があると判断される者には、本人の希望やこれまでの経験および能力を考慮して、適当な職業訓練プログラムや研修に参加するように指導している。特に、青少年への就労支援は積極的に行われており、25歳以下の者や休学中の学生には、職業訓練や技術向上のためのプログラムへの参加を強く義務づけている<sup>40</sup>。社会扶助はミーンズテスト（資産調査）を伴う制度であり、社会扶助を申請する者は自身の資産を活用した上で受給資格を得ることになる（都村 1999：205）。

## 第5節 職業教育の現況

### 1. 職業教育の概念と展開（意義）

就労支援対象者に対して教育の機会を設ける意義は、生活保護利用に至るまでの背景を踏まえ、生活保護からの脱却を目指し、就労支援に積極的に取り組むための動機づけを高めることにある。ここで、教育と訓練の概念について整理する。教育も訓練も伝統的に「成人世代が未熟世代に対して行使する営為」であるとして、「教育」はそれ自体が目的的なものとして無限定的な社会的行為とされ、「訓練」は目的ではなく限定的な社会的行為であるとしている（斎藤 1986：2）。

生活保護制度には、制度運用における基礎となる原理・原則が存在する。山田（2008）

<sup>39</sup> UFJ 総合研究所（2004）「我が国の生活保護制度の諸問題にかかる主要各国の公的扶助制度の比較に関する調査報告書」89-90 頁を参照。

<sup>40</sup> UFJ 総合研究所（2003）「スウェーデンにおける公的扶助制度に関する調査報告書」20-23 頁を参照。



は、生活保護の原理・原則の中でも、保護の補足性の原理が焦点となると指摘している。保護の補足性については、生活保護法第4条に、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と規定されている。山田（2008）は、保護の補足性の原理に関する解釈・運用について、生活保護法第1条の目的規定と調和的に解釈・運用されなければならないとしている（山田 2008：185-186）。その他にも資産・能力活用についても、利用できる能力がある場合は活用するように努めることは必要であるが、活用するための基準を明確に対象者に伝えなければ指導の対象となり、保護の停・廃止へとつながってしまう。本稿では、積極的な就労支援を重視しているが、生活保護利用者本人にとって不利益となる就労に就いてまで就労を実現するべきではないと考えている。生活保護利用者の中には、世帯状況等から十分な教育を受けていない（受けることができない）場合や就労に関する否定的な感情を有している利用者がいることも予想される。生活保護利用期間の長期化が進んでいる現状からも、一度生活保護を利用するとその現状から脱却することは容易ではないことは明らかである。保護から脱却するためには安定した就労の機会を得ることが必須であり、そのための積極的な支援は近年の取り組みからも徐々に浸透してきている。今後も就労支援を積極的に進めていくことで生活保護行政を運用していくべきであるが、支援プログラムを充実させるだけでなく、それ以前に支援対象者への「教育」の視点を持つことに意義があると考える。

自治体によって様々な支援プログラムを設定している自立支援プログラムではあるが、職業教育の視点は十分とはいえない。「就労意欲喚起等支援事業」や「職場体験」、「ボランティア」などは就労へのイメージ作りには一定の効果を発揮できるが、一度離れた（就労機会の減少も含む）就労生活へ戻るための教育としては不十分である。職業教育の意義は、「就労生活へ戻るための明確な目標を設定すること」を意識づけることにある。この目標を明確に設定できなければ、同じことを繰り返すばかりでなく、結果として保護からの一時的な脱却にしかならないのである。そのようなことを生じさせないためにも、職業教育を徹底することには就労支援の成果を上げるためにも大きな意義がある。

## 2. 日本の職業教育

職業訓練に関する関係法規として、職業能力開発促進法がある。職業能力開発促進法の第1条に目的が規定されており、第2条には労働者の定義が規定されている。職業能力開発促進法第1条では、「この法律は、雇用対策法と相まって、職業訓練及び職業能力検定の

内容の充実強化及びその実施の円滑化のための施策並びに労働者が自ら職業に関する教育訓練又は職業能力検定を受ける機会を確保するための施策等を総合的かつ計画的に講ずることにより、職業に必要な労働者の能力を開発し、及び向上させることを促進し、もつて、職業の安定と労働者の地位の向上を図るとともに、経済及び社会の発展に寄与することを目的とする。」と規定している。同法第2条では、「職業能力開発促進法における労働者の定義として、この法律において労働者とは事業主に雇用される者及び求職者をいうと規定している。2 職業能力とは、職業に必要な労働者の能力をいう。3 職業能力検定とは、職業に必要な労働者の技能及びこれに関する知識についての検定をいう。4 職業生活設計とは、労働者が、自らその長期にわたる職業生活における職業に関する目的を定めるとともに、その目的の実現を図るため、その適性、職業経験その他の実情に応じ、職業の選択、職業能力の開発及び向上のための取組その他の事項について自ら計画する。」と規定している。

西川（2010）は、企業内教育について、「組織に必要とされる知識・能力・技術やその組織に所属する人達が共通認識として持つべき価値観や好ましい態度等を身に付けさせる機会である。企業内教育の形態は、階層別教育、職能別訓練で構成される。具体的には、OJT（On The Job Training）がある。OJTとは「職場内訓練」と訳されるもので、現場で実際に仕事を進めながら、上司や先輩から必要な知識やスキルを伝えてもらい、職場内教育を行っていくものである。OJTではただ研修を行うのではなく、コミュニケーションの面からも効果が期待できる。次に、OFF-JT（Off The Job Training）という「職場外訓練」と訳されるものがあり、職場から離れて形成されたプログラムを受講し、各々の業務に必要な知識やスキルの習得を図るものである（西川 2010：30-33）。

次に、日本版デュアルシステムとして「ジョブカード制度」を取り上げる。企業における実習と教育訓練機関における座学を並行的に実施していく仕組みである<sup>41</sup>。日本版デュアルシステムでは、「ジョブカード」が活用されることがある。これは、職務経歴や学習歴・訓練歴、免許・取得資格等のほか、企業における実習成果を評価シートにまとめたものである。そのため、ジョブカードは就職活動だけでなく、今後のキャリア形成にも活用できるのである。受講料は無料（教材費等は自己負担）である。手順としては、①ハローワークの担当窓口で職業相談を受ける、②キャリア・コンサルタントによるキャリア・コンサルティングを受ける、③ハローワークの担当窓口で、再度、職業相談を受け、訓練の受講

---

<sup>41</sup> 厚生労働省「ジョブカード制度（ジョブカード制度の受講）」を参照。

申込みを行う，④訓練施設による入所選考を経て，ハローワークから受講斡旋を受ける，⑤職業訓練を受講する，⑥訓練修了後，企業から評価シートを受け取り，既に作成しているジョブカードに取りまとめる<sup>42</sup>。

### 3. 海外における職業教育の概要

職業教育というと，学校における職業教育や企業内教育，就労に伴う教育等が思い浮かぶことだろう。実際に日本においても長年にわたり職業教育は展開されており，就労を実現するための取り組みは幅広く展開されている。そこで，日本における職業教育だけでなく，海外における職業教育の概要について整理する中で，これからの日本の職業教育に向けた論点を明確にしていきたい。

ドイツの職業教育は，前期中等教育から始まる。4年間の初等教育を終え，前期中等教育に入る段階から，「労働科」等の名称で職業準備教育を行う教科が設けられている。職業準備教育の一般的な授業内容は，①地域における学校教育と職業教育・訓練，②職業選択と職業活動，③個人と労働市場の関係，④社会的・技術的・経済的条件を考慮した雇用機会と雇用の課題，⑤労働法の関連規定と青少年労働保護の重要な規定等についてである。授業を終えて学年が上がると，職場訪問あるいは企業実習を実施する。実習の前後には志願表作成，面接のロールプレイング，関係者や専門家への質問と対話，実習結果の発表等のプログラムが組まれて実践されている。卒業間近の企業実習では，生徒の職業選択を考慮して，職業を1つに限定して専門的な実習を行っている。その後，デュアルシステムが始まることとなる。デュアルシステムは義務教育終了後に職業学校に通いながら，主に企業内で職業訓練を受けるシステムである。生徒は同時に企業(多くは私企業)において訓練ポストを得ている訓練生となり実施する(職業訓練の期間は2年から4年で，多くの場合は3年半程度となっている)。訓練を終えると商工会議所や手工業会議所等の職能団体が実施する修了試験を受け，合格すると職業資格を得ることが可能となる。デュアルシステムは，若年層の失業率が相対的に低いことから，有効な労働市場政策として評価されていることに加え，職業教育と資格取得，そして就労へのプロセスがスムーズに連携していることから，キャリア形成にとっても優れたシステムとされてきた。しかし，近年では，いくつかの課題も浮き彫りになってきている。①企業が提供する職業訓練ポスト不足，②訓練内容が情報技術等の技術変化やサービス産業の増加等の構造変化に対応できていないこ

---

<sup>42</sup> 厚生労働省「日本版デュアルシステム(委託訓練活用型)座学先行コース」を参照。

などが挙げられる。加えて、訓練を受ける側にも職業訓練を途中で止めてしまう者が増加するなどの課題も出てきている。

次に、アメリカの職業教育を取り上げる。アメリカの大学教育においては、職業教育と密接な関係があり、特にコミュニティ・カレッジは、一般教育と職業技術教育を提供する重要な役割がある。一般の大学で広く普及している「インターンシップ」が行われ、「学校教育を受けながら、同時に実社会での労働経験を通じて自分の職業適性を知ること」に重点を置いたものである。その他にも、サービス・ラーニング（公益のための地域に根ざした無償労働経験）、ワーク・ラーニング（公益のための有償労働経験で、肉体労働が多い）、プラクティカム（教育実習等の専門分野での実習経験）、アプレンティスシップ（一種の徒弟プログラムで企業や使用者団体、労働組合等が主催し、技能指導等を受ける経験）、シャドウイング（社員に影のようにつついて専門領域の労働について理解する経験）等のように様々な経験教育が設定されている。その他の政策としては、ジョブ・コアがある。主に高校中退者を対象とした雇用職業訓練プログラムであり、16～24歳の経済的に劣悪な環境に置かれた若者を対象とする寄宿制の教育・訓練プログラムである。実施者は、入札で選出された民間営利会社やNGOなどである。対象者は、寄宿舎生活（入所期間は最長2年）を送りながら、160種類に及ぶ職務に関する訓練のうち希望するものを受け、適切な就職のための支援を受けるものである<sup>43</sup>。

スウェーデンにおける職業教育は、義務教育である9年間の基礎学校を経て、多くの若者が中等学校に進学している。中等学校は原則として3年間で、大学進学課程と職業課程がある（内訳として、職業課程に進む者は全体の約半分である）。中等学校の職業課程は、専攻した職業分野に関する基礎知識に加え、高度な教育訓練を受けるために必要とされる基礎を身に付けるものと位置づけられている。スウェーデンでは、成人を対象とした職業教育訓練も充実しており、様々な形態（移民や障害者のための職業教育、学習サークルなど）がある。1990年代後半からは、高等職業教育が導入されており、労働市場のニーズへの迅速な対応や高度な理論教育と実地訓練が組み合わせた2年間のフルタイム課程を基本形とする職業教育訓練が展開されている。労働者に高度な職業教育訓練を受ける機会を提供することで、希望する職種への就職やキャリアアップ、転職や起業を支援することが可能となるだけでなく、企業に対して即戦力となる人材を提供する制度としても期待できる

---

<sup>43</sup> 労働政策研究・研修機構（2004）「ドイツの学校制度と職業教育」、「アメリカの学校制度と職業教育」を参照。

職業教育である（両角2012：56-58）。

#### 4. 職業教育の効果と展望

職業教育には、就業に就くための心構えと実際に就業に就いた際に必要となる技能修得を得るための機会としての大きな意義と効果がある。本研究における職業教育の最大の意義は、就労支援を行う前に就労支援対象者個人が職業観を身に付けることにある。職業観は人それぞれに異なるが、社会保障制度が基盤となる日本で生活するには様々な負担が生じることは明らかであり、それらをやり繰りしながら生活するのである。それ故に、新たに学歴を形成することや資格を取ることに特化するのではなく、就業に就くイメージを持つことができるように、「就労生活へ向けた明確な目標設定」を意識づけることが大切である。生活保護利用者にとっても、企業内教育である、OJT (On The Job Training) や OFF-JT (Off The Job Training) を実施することで、必要な知識やスキルの習得を目指す仕組みを考案すべきである。加えて、海外の職業教育のように、教育期間中から職業教育を専門的に行うことには大きな意義と効果があり、ドイツのデュアルシステムは、前期中等教育に入る段階から、「労働科」として職業準備教育を行う教科が設けられている。座学から学び実践へつなげる仕組みが確立しているのである。アメリカにおいても、インターンシップをはじめとして、様々な経験教育プログラムが準備されている。

上述してきたように、職業教育には一定の効果があること、諸外国のように学童期からの取り組みにより、「職業人」育成に取り組んでいることが日本への示唆になる。仕事に就くことが強制的なことではなく、自発的に取り組めるようになることが重要なことである。今後の展望として、教育システムを大胆に変更することは容易ではないので、生活保護利用者だけでなく就労支援を受ける者はもちろん、職業教育としても企業内において職業教育を受ける者も対象にして、職業人としての知識や技能を座学で学べる機会を設けることが必要となる。

## 第6章 生活保護利用者に対する就労支援過程の再構築

本章では、生活保護利用者に対する就労支援過程の再構築について、「図2 就労意欲向上，維持を目的とした支援過程」に沿って考察を行う<sup>44</sup>。

### 第1節 就労意欲向上，維持に向けた支援過程

#### 1. 就労支援過程の再構築

本節では、就労支援対象者<sup>45</sup>の就労意欲が向上，維持されるように、就労支援過程の再構築を行うものとする。図2に示しているのは、従来の支援過程に、①就労可能性の判定，就労支援対象者の決定，②就労支援開始前教育，③就労支援対象者の分類を追加している。

詳細については、本章の第2節以降から詳述するが、本節においては支援過程の再構築の背景や効果について整理する。自立支援プログラムは、自立＝就労（経済自立）と捉えられる傾向が強いように感じられる。稼働能力を活用することは求めるべきことであるが、過度の要求が行われることも懸念される上に、日常生活，社会生活自立支援プログラムが就労へ向けた準備として位置づけられる恐れもある。生活保護制度を利用している方々の中には就労阻害要因を有している（除外される見込みがない）者も多く、稼働所得を得られない場合もある。そのような場合は、就労の選択肢を完全に除外して日常生活や社会的なつながりを担保できるような支援に早期にシフトしていくことが、より良い生活を保障することにつながるはずである。従来の支援過程の特徴である、「本人への意思確認」だけではなく、より鮮明に就労支援対象者を決定する方法を確立することで、就労支援対象者以外の生活保護利用者に対しても各人に見合った支援を実施することが可能となるために、就労支援過程を再構築することには、大きな意義があると考える。

追加した支援過程の効果について簡単に紹介する。はじめに、①就労可能性（稼働能力）の判定，就労支援対象者の決定は、上述したように個人の実情に合った支援を実施するために実施するものである。就労阻害要因を明確に判定できれば、就労阻害要因への支援を的確に実施することが容易になるために、就労可能性の判定の意義は大きいといえる。②就労支援開始前教育については、i) 就労自立支援プログラムへの参加意識を強化できる

---

<sup>44</sup> 本章にて取り上げている図や就労支援開始前教育プログラムの項目例，生活保護利用者の分類，支援プログラムなどについては，先行研究で用いられてきた文献や資料等（独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構やハローワークの取り組み，職業リハビリテーションの支援過程，就労意欲喚起等支援事業など）を踏まえ，作成・考察を行っている。

<sup>45</sup> ここでいう「就労支援対象者」とは，就労支援が可能と判断された者である。就労阻害要因を有している者で，就労阻害要因が除外された者は就労支援対象者となるので，その時点で就労支援対象者となる。

こと、ii) 事前教育をとおして就労へのイメージ作りが可能となること、iii) 自己評価、他者（ケースワーカー、事業者）評価を行うことができるなどが期待できる。③就労支援対象者の分類については、生活保護利用者（世帯）の実情を踏まえて分類することで、支援計画・支援方針の目安となると考えている。画一的な支援を行うことは望ましいことではないが、ケースワーカーが支援を行う上で就労支援対象者の傾向がわかると、支援を行う際や情報提供する際の方針が明確にできるはずである。その後、アセスメント、支援計画（プランニング）、支援の実施、モニタリング、エバリュエーション、終結という流れに沿って支援を行っていく。支援過程に新たな項目を追加・実施することで、就労支援対象者にとって適切な支援を実施することが可能となる。

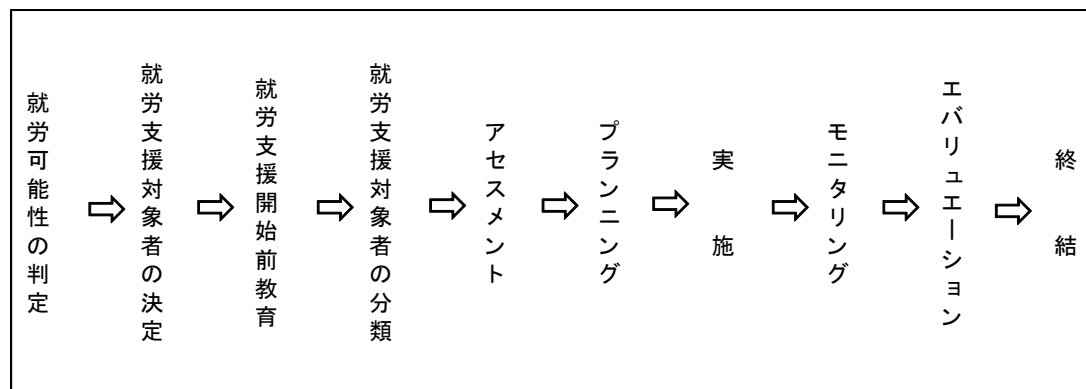


図2 就労意欲向上、維持を目的とした支援過程（筆者作成）

## 2. 就労意欲の向上に向けた支援上の留意点

就労意欲の向上に向けた支援を進めていくには、就労支援対象者本人が自身の実情と向き合い、就労支援を受け入れるための体制を整えていくことが必要である。就労への動機づけを高めるためには、強制された就労促進ではなく自発的に就労意欲が生じるように支援していくべきである。しかし、自発性を引き出すことは容易なことではなく、ケースワーカーは生活保護利用者が自発的に就労支援に取り組めるように、就労意欲を向上させるための支援を進めていくことになる。

ここで、ドイツにおける就労への動機づけについて整理する。田畑（2014b）は、ハルツIV改革における就労働機において次のように述べている。田畑（2014b）は、ハルツ委員会の基本構想によれば、職業教育・就労支援の強化や高齢労働者の早期退職を防止する補助

策あるいは労働市場の柔軟化措置を実施し、他方で失業給付や社会扶助に依存する者にはペナルティを課し、労働市場への復帰を促すことで失業率の低下を達成しようとするものである（田畑 2014b : 313）。ハルツ委員会の基本理念は、「自助努力を引き出し、かつ保障は約束する」である。これは、「自助助力」を呼び起こすために、失業者にいくつかの選択肢を示すことで、より広範な就労の見通しを決定することにある。さらに、「保障を約束する」ために、助言や支援を通して就労参入への個々人の解決策を見出すことにある。すなわち、失業者自身による参入の履行を求めるものであり、「自助努力」が強調されることとなった（名古 2005 : 66-67）。就労に就くことは社会生活を送る上で必要不可欠な行為であるが、失業状態にある者が公的な保障を受けることで、「働かなくても良い」という結論に至ってしまうことがないようにしなければならない。そのためにも、一定の自助努力を求めることは必要不可欠である。ハルツIV改革においても改革当初から就労働機の低さが明らかになっていた。就労働機が低い失業者の特徴として、①失業者が資格をほとんど持っていない、②地域性の問題（東西ドイツにおける比較）等がある（田畑 2014b : 316）。

就労働機を間接的に高める方策として、制裁を適用することがある。すなわち、扶助を要する保護受給者が就労意思を示さない場合は、制裁により失業手当Ⅱを減額するものである。そのため、就労働機に対して制裁は効果を発揮している。実際に制裁を行わなくても教示するだけでも一定の効果が見込めるのである。しかし、実際には制裁を利用する機会が少なく、教示効果を上げていないことは明らかになっている。田畑（2014b）は、ハルツIV改革について、①失業者数の減少には効果を発揮した、②失業手当Ⅱの受給者は長期受給者が多い、③就労働機に関しては十分な効果を挙げられなかったと指摘している。田畑（2014b）も指摘しているように、「就労働機」と「制裁」には間接的であれ関係性がある。ハルツIV改革は、労働市場改革として一石を投じたが失業者の就労働機には好影響を及ぼしていないと指摘している（田畑 2014b : 323-327）。就労意欲を高める・維持するための支援を実現することは大変難しい。いくら「制裁」に効果があるとしても、制裁を全面に出した支援を進めると軋轢を生むこともある。一度生じた軋轢は簡単には解消されることはない。何よりも、支援を提供する側と提供される側の立場には大きな違いがある。ともすれば、支援者に対する劣等感を抱く対象者もいるだろう。双方の関係を理解し、支援者側が就労支援対象者の実情を踏まえた適切な対応を行うことが、支援を円滑に進めるための方策である。

本稿で提案しているが、就労意欲（動機づけ）を高めるためには、「職業教育」が最も効



果があると考え、既に著述しているように、職業教育や職業リハビリテーションは整備されているが、生活保護制度では十分に活用されているとはいえない。生活保護利用者の中には教育機関での十分な教育を受けていないことも多く、不安定な就労しか経験していない者もいる。そのため、職業教育を受ける機会を設けることで、安定した職業への就労機会を得ることを目指すことが、結果として個人の就労意欲を高めるための方策としても期待できると考えている。

## 第2節 就労支援対象者の決定－就労可能性の判定基準の設定－

就労支援を行う際には、本人の就労意欲と就労阻害要因の確認をケースワーカーが行うことで支援が開始される。就労支援対象者の選定は、担当ケースワーカーの裁量で決定する形となっている。裁量は必要であるが、ケースワーカーによる差異が生じないようにしなければならない。本稿では、就労困難者を判断する基準としてはいくつかの基準（フィルター）を設けることで、就労支援対象者を選定することを提案する（ただし、本人の意欲が強い場合は、支援対象として考える）。判断基準の詳細に関しては、①高年齢者（地域の求人状況进行分析し、年齢条件として求人状況が少なく、就労可能性が低いケースなどが対象となる）、②傷病による就労困難者（医師の診断結果や具体例として、ドイツの就労可能性の概念を用いて判断し、具体的には、要介護状態、障害や定期的な通院が必要となる疾病等を有している就労が困難である状態等が考えられる）、③就労阻害要因を有している者（育児、介護等の就労困難の事情を有し、専門機関の支援を受けても就労阻害要因が除外されない場合等）を提案したい（川崎 2014 a : 7）。尚、②と③に関しては、それぞれの阻害要因が解消され次第、就労支援対象者として選定される必要がある。中山（2011）は、介護者について、家族介護者もサービス事業者も介護者であると指摘している。家族介護者は、日本においては無給の介護者と位置づけられる。しかし、無給であろうとも介護に従事する以上は、「介護者」の位置づけであり、家族介護者の介護内容については、「i）日常生活動作に関する介護、ii）安全性に関する問題や行動上の問題への対処、・・・vi）家事を行うこと」と規定している（中山 2011 : 3-4）。

このような場合には、就労困難者と判断して就労支援の対象から除外すべきである。就労困難者を適切に選定することができれば支援者側も働きかけやすくなり、支援を受ける側も就労支援以外の支援も含めて、本人の実情に合った支援を受けやすくなるメリットが生まれる。適切な就労支援対象者の選定は、結果として就労への動機づけにおいても効果が期待

できる（川崎 2014 a : 7）.

### 第3節 就労支援開始前教育の概要と効果

#### 1. 就労支援対象者に対する教育の意義

就労支援対象者に対して教育の機会を設ける意義は、生活保護からの脱却を目標にして、就労支援に積極的に取り組むための動機づけを高めることにある。現代社会において就業に就くためには、一定の学歴と技能が備わっていなければ、就業の機会すらも制限されることもある。現代の情勢を鑑み、不足している技術（職業訓練や資格取得等）を修得すること、あるいは現状の技能を生かした場での活躍の可能性を模索するしかないが、個別インタビュー調査でも明らかなように、十分な就労経験を有していない場合や生活保護生活が長期化していることから、就労意欲の向上、維持が困難なケースも多い。そのため、就労支援対象者に対して、働く意味を理解できるような教育の機会が設定される必要がある。ここでいう教育とは「学歴」を形成することを目的としているのではなく、「将来の目標を見据えて、今の自分の現状を知り目標に向けて必要なことは何かを学ぶこと」である。安定的な収入を得るためには、基本的な生活習慣の獲得から就職において求められる知識や技術を、一定程度は修得する必要がある。そのためにも、教育の機会を設定して、就職に結び付くための基本的能力を修得することができる機会を設けることには大きな意義がある（川崎 2014 b : 27-28）。

就労意欲を高めるための方策として、ケースワーカーの個別支援に加え、職業教育を実施することで、より明確な就労イメージの確立を目指すことを提案している。就労支援対象者への教育体制としては、新たに専門職を雇用するのではなく、既存の社会資源（ケースワーカーやハローワークの専門職を含む）を活用することで実施すべきである。第3節の2で示す、「就労支援開始前教育プログラム」を実施する上では、ケースワーカーの業務指針として活用することも検討しつつ、①運用上の負荷が生じないような取り組みを行う、②教育効果を重視することは必要であるが、教育に臨んでいる過程も評価した支援も重要であると考える。

#### 2. 就労支援開始前教育の教育プログラムとその効果

ここから、具体的なプログラム項目、予測される教育効果を示して考察する。就労支援開始前教育の対象者は、就労支援対象者として決定された生活保護利用者全てである。本教育は、就労支援対象者に一律に実施する中で個々の対象者が自分の置かれている現状を

認識し、将来の自分を見据えることができるように自己理解を深める機会とすることを目的としている。就労支援開始前教育において重視すべき点としては、①循環型社会（社会保険の仕組みなど）の構造を理解する、②就労イメージを掴む、③就労体験を実施する、④就職活動に関するマナー講座を実施する、⑤職業に関する学びをテーマとした事前学習を行うことを挙げている（川崎 2014 a : 5）。それらの点を重視した教育プログラムを実施する中で、本教育の目的を達成していくものである。以下より、具体例を示す。

#### 1) 就労支援開始前教育プログラムの項目

本プログラムは、現状の生活保護制度における就労自立支援プログラムで実施されている教育・指導内容に、就労支援に関する先行研究を参考にして作成したものである。尚、本プログラムの実施者として想定している機関等は、実施機関の近郊の教育機関（大学等）やハローワーク、その他関係機関等に協力を要請すること、既存の仕組みで活用できるものを活用（参加）することを想定している。実施機関内の専門職や関係機関との協力の中で運用することで、費用面で新たな負担が生じることのないように工夫することで実現性が高めることができる。ケースワーカーが現在行っている業務の中で、下記のプログラムをチェックシートとして作成・活用することも検討すべきである。従って、プログラムとして新たに実施するだけでなく、支援方針としての位置づけで活用することも検討すべきである（川崎 2014 b : 28-29）。

#### ※就労支援開始前教育プログラムの項目例

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>①就労への動機づけの強化（就労へのイメージを高めるために、様々な職業・職種の仕事内容についての説明と就職方法についての説明の実施等）</li><li>②就労の意義に関する教育（社会保障の仕組み、労働習慣の修得に向けた教育の実施等）</li><li>③就労に関するカリキュラム（履歴書作成、面接時の対応、職場における対人技能の修得等）</li><li>④基本的な労働習慣の修得に向けた研修プログラム（規則的な日常生活を送るための訓練、就労に関するマナー講座、模擬体験等）</li><li>⑤希望する職業に関する講義や職業訓練、技能修得を目指した講座、訓練の実施</li><li>⑥就職活動報告（成功体験）と企業説明会への参加</li><li>⑦就労体験や職業訓練に向けた事前学習と計画策定</li></ul> |
|---|

- ⑧計画に基づく就労体験や職業訓練の実地と評価
- ⑨地域の求人状況の分析と就職活動方法の修得
- ⑩利用者自身が自己の特性を知る（自己覚知）と他者理解の促進 など

就労支援開始前教育プログラムの項目に示したものは、就労への動機づけを高める＝就労意欲の向上、維持を目的とした項目例である。就労に向けた自発的な取り組みを実施できるように、様々なプログラムを準備している。職業や職種には様々な業種と働き方があり、就労支援対象者が暮らす地域にある就業機会と向き合えるような力を身に付け、就業機会を損なわないために情報収集力と就職活動方法の修得を実現することを目的としている。

## 2) 予測される教育効果

先述したように就労支援開始前教育プログラムにおける教育効果は、①就労支援開始前教育プログラムの項目例を実践することで、就労への動機づけが高まることが期待される、②就労支援対象者の分類やアセスメント、プランニングの作成においても効果が期待できることである。教育効果であるために支援者であるケースワーカーの視点で考えられがちであるが、就労支援対象者にとって就労の意義を理解することで生活保護利用者が自身に欠けていることを理解することに大きな意義がある。予測される教育効果は、基本的な労働習慣を身に付ける点から考えると効果的なプログラムと考えている。生活保護利用者本人が基本的な労働習慣を身に付けることができるので、結果として継続して就業に就くことができるようになることも期待できる。ここで特筆すべきは、単純に訓練や講座を受けるだけでなく、就労支援（就職活動）の成功体験を聞くことで自分の活動を客観的に見つめる機会が得られることにある。他にも、地域の求人状況を分析できるようになることで、就労支援対象者の就職活動時に役立つ能力を修得できると考える。さらには、適切な自己評価が可能となることで、就労後の適切な自己評価の実現が可能となる。本稿では、新しく組織から変える発想（刷新）ではなく、就労支援対象者のことを詳しく知ることを目的としている。その上で、対象者それぞれに就労意欲をしっかりと持ってもらうことで、就労支援の効果を高めることを期待している。支援過程の一環として就労支援開始前教育を活用していくことには意義がある。

### ※就労支援開始前教育プログラムの教育効果予測

- ①就労へのイメージを持たせることで、仕事に就くことを自発的にイメージできるようになる。
- ②就労の意味（意義）を知ることができる。
- ③就職活動に必要な技術を習得できる。
- ④基本的な労働習慣が身に付くことで、継続して就業に就くことができるようになる。
- ⑤希望する職業に就くために必要な技能が身に付く。
- ⑥成功体験を知ること、就労に向けて前向きに取り組めるようになる。さらに、企業説明会への参加で、実際の求人状況を知ることができる。
- ⑦事前学習を行うことで、事前準備ができるようになる。さらに、計画策定を行うことで、実際の实地訓練の際の心構えが可能となる。
- ⑧実際の訓練を通して自己評価や他者評価を行い、状況把握が可能となる。
- ⑨地域の求人状況を知ることができ、就職活動に生かせるようになる。
- ⑩自己覚知が促され、就労後の自己評価が可能になる。
- ⑪他者理解（特にケースワーカー）が促進されることで、その後の関係形成が促進される。

### 3. 今後の展望

就労支援開始前教育を実施することで期待される効果は、生活保護利用者が抱えているまたはそれまで抱えてきた課題に対応するためのマンパワーを高めるための学びの機会としての効果にある。生活保護利用者の中には、「十分な教育を受けていないまたは受けられなかったケース」もあり、社会を構成するために必要な知識や技術を習得する機会に恵まれないこともあつただろう。そのような背景に対応するためにも就労支援が開始される前から、事前学習として職業教育を受ける機会が設定されることで、就労支援の効果が期待できると考えている。「仕事に就く、就いた後も継続する」ためには、一定水準のソーシャルスキルを獲得していなければ実現は難しい。さらに、個人が抱えている課題は様々あるために、就労支援を行うだけではなく個人の課題解決に向けた働きかけも並行して行っていくことで、個人の抱える問題解決につながるように支援を行うべきである。

今後の展望としては、就労支援対象者本人に高いモチベーションを持ち続けてもらうことにある。高いモチベーションがなければ、仮に就職できたとしても同じ失敗を繰り返すことになってしまう。生活保護利用者本人のエンパワメントを引き出す支援を実現するた

めにも、事前学習を通して自己理解と自己決定を促す機会を設定することが今後は必要となる。事前学習の機会を設定・活用することにより、個人の実情に合った自立支援を行い、自立に向けた働きかけを実現していくことが理想的な支援であると考える。

#### 第4節 生活保護利用者の分類と効果

##### 1. 生活保護利用者の分類

就労支援対象者の分類は、就労可能か否かを「就労可能性の判定」にて区分することから始まり、就労支援対象者の決定、アセスメント、支援計画の策定、支援開始と展開していく。支援過程の中に就労支援開始前教育の実施、就労支援対象者の分類に応じた支援方針の確立が可能となり、支援計画を立てる際には就労支援対象者の分類を参考にすることができる。自立支援の基本方針は個別（または世帯）支援ではあるが、アセスメントをする際にアセスメントシートを用いるだけでなく、就労支援対象者毎の支援方針を確立することでより円滑な支援が可能になると考える。以下より、具体的な分類例を示す。

##### 1) 生活保護利用期間や年齢による分類

グループ1は、生活保護利用期間に応じた分類である。グループ2は、年齢に応じた分類である。

##### グループ1 生活保護利用期間による分類

①6ヶ月以内、②6ヶ月以上12ヶ月以内、③12ヶ月以上24ヶ月以内、④24ヶ月以上の利用期間
--

##### グループ2 年齢による分類

①20歳～30歳代、②40歳～50歳代、③60歳～65歳、④65歳以上
-------------------------------------

グループ1と2に共通するが、①の区分に該当する対象者は早期の就労支援を開始することが重要である。生活保護制度を利用すると同時に、生活保護申請の背景や理由を踏まえつつ、本人の希望する職種や雇用条件に応じて就労支援を早期に開始することが重要である（就労阻害要因を有する場合には早期の解消に向けた働きかけを行う）。就労支援を急ぐ理由は、①履歴書に空白期間を生まないため、②離職期間の長期化に伴う就労意欲の低下を防ぐことにある。年齢も重要であるが、生活保護利用期間が長期化する前から積極的

な支援を行うことが経済自立に向けて効果的である（川崎 2014 c : 28）。

## 2) 職歴や学歴、資格による分類

グループ 3 は、職歴による分類を示したものである。グループ 4 は、学歴に応じて区分したものである（川崎 2014 c : 28）。グループ 5 は、資格の分類を示したものである。

### グループ 3 職歴による分類（職業分類（大分類）<sup>46)</sup>

A. 管理的職業, B. 専門的・技術的職業, C. 事務的職業, D. 販売の職業, E. サービスの職業, F. 保安の職業, G. 農林漁業の職業, H. 生産工程の職業, I. 輸送・機械運転の職業, J. 建設・採掘の職業, K. 運搬・清掃・包装等の職業

### グループ 4 学歴による分類<sup>47)</sup>

①小学校, ②中学校, ③高等学校, ④中等教育学校, ⑤特別支援学校, ⑥大学, ⑦短期大学, ⑧高等専門学校, ⑨大学院, ⑩その他（専修学校等）

### グループ 5 資格による分類<sup>48)</sup>

①技術関係, ②医保健衛生・社会福祉, ③事務処理関係, ④営業・販売・サービス・保安関係, ⑤運輸・通信関係, ⑥製造関連技能, ⑦定置機関・建設機械運転・電気・建設・土木工事・その他関連

第 3 章にて既述したが、過去の職業にこだわり、再就職先の職種を限定的に捉えているケースも見受けられるために、職業選択の参考とするために単純に職歴を確認するだけではなく、本人の現状と過去の職歴とのマッチングを行う視点での聞き取りが重要となってくる。グループ 3 から 5 に分類した項目を踏まえ、生活保護制度利用以前の情報収集を徹底することで、継続できていた仕事（職業）とのマッチングを考慮することも必要である。就労支援の課題として、希望する職種と異なる求人に対する指導の在り方が今後の検討課題である。本分類は、職業拒否に対する指導対象の明確化に寄与するだけでなく、求人状況と合致している場合の指導方針としての活用も期待できる。

<sup>46)</sup> 西澤弘（2012）「厚生労働省編職業分類の 2011 年改訂」120 頁を参照。

<sup>47)</sup> グループ 4 については、学校教育法第 1 条に基づいている。

<sup>48)</sup> ハローワーク インターネットサービス「免許・資格コード一覧（大分類）」を参照。

## 2. グループ毎の支援プログラムと支援方針

以下より、グループ毎に支援プログラムと支援方針を示している<sup>49</sup>。グループ毎に支援プログラムと支援方針を確立することで、アセスメントや支援計画を立てる際の方針となることが期待できる。

### グループ1 生活保護利用期間による分類

① 6ヶ月以内（6ヶ月を目途に、就労阻害要因の解消を目指す）

支援プログラム：6ヶ月以内に就職活動（面談）を2回以上実施する。

※支援方針：比較的短期間で就労阻害要因の解消が見込まれる者（例：傷病の治癒が6ヶ月以内が想定される）、育児や介護が必要な者がいる場合には、6ヶ月以内での解消が見込まれる者（例：託児施設や入所施設の確保が見込まれる）などが想定される。

② 6ヶ月以上12ヶ月以内

支援プログラム：12ヶ月以内に就労阻害要因が解消される見込みがある場合、就職活動（面談）を1回以上実施する。

※支援方針：6ヶ月経過時点で就労阻害要因の現況について判断する。12ヶ月以上長期化することが見込まれる場合には、就労支援対象者から一旦外す。

③ 12ヶ月以上24ヶ月以内

支援プログラム：就労意欲喚起等支援事業の活用

※支援方針：厚生労働省が示しているように、就労意欲や生活能力・就労能力が低いなどの就労に向けた課題を多く抱える生活保護受給者に対して、就労意欲喚起のための支援を福祉事務所が民間職業紹介事業者やNPO法人等に委託して実施することで、既存の就労支援策とあわせて生活保護受給者の更なる就労支援策の充実を図る事業のことである。具体的には、(i)就労意欲喚起のためのカウンセリング、(ii)生活能力（生活習慣・社会マナーなど）向上のための訓練、(iii)就労能力（パソコン操作・機械操作等）向上のための職業訓練、(iv)職業紹介、(v)就労活動支援、(vi)離職防止支援等である<sup>50</sup>。

<sup>49</sup> 本項は、川崎竜太（2014c）「生活保護制度における就労支援対象者の分類と支援プログラムの創設」28-29頁を加筆・修正している。

<sup>50</sup> 厚生労働省「3 厚生労働省におけるNPO法人との協働事業一覧（事業詳細）」を参照。



#### ④24 ヶ月以上の利用期間

支援プログラム：就労支援開始前教育の徹底と就労体験

※支援方針：2年以上生活保護を利用（不就労者の場合）している場合、就労体験から離れている期間が長期化しているために、就職（就職活動）に対する本人の不安が強いことが予想される。就労意欲を持ってもらうために、就労支援開始前教育の徹底と職場体験やボランティアなどを通して、就労体験を実施することから始めるべきである。一定の成果が認められれば、就労意欲喚起等支援事業等の活用を検討する。

グループ1に示すように、早期の就労を実現するためには、①就労阻害要因、②就労意欲の喚起、③生活保護利用期間との関係がポイントとなる。稼働能力を有さない場合や就労阻害要因を有する場合に生活保護制度を利用することになるが、比較的短期間で解消が見込める場合には、就労阻害要因を除外することで早期に生活保護制度からの離脱を目指すべきである。

グループ2に示すように、年齢に応じた分類を行うことで、就労の可能性を年齢の視点から検討・支援するものである。企業の視点からも、年齢が若い世代の方が就業機会を提供しやすいことが多いため、職種にこだわらなければ若年層の就業機会は十分にあると考えられる。しかし、第3章にて既述したように、「職種への強いこだわり」を有していることも明らかであり、就労支援対象者の様々な状況も考慮しなければならないが、就労支援対象者本人の尊厳が損なわれない業務内容であれば、選択肢に入れることも検討しなければならない。

#### グループ2 年齢による分類

##### ①20 歳～30 歳代

支援プログラム：週1回以上の就職活動を義務づける。

※支援方針：就業の機会が多く、再就職の可能性が高いために積極的な働きかけを行う。

##### ②40 歳～50 歳代

支援プログラム：月に1度以上の就職活動を義務づける。

※支援方針：高年齢者ではあるが、就業の機会は十分に見込める。本人の希望を考慮しつ

つ、積極的な働きかけを行う。

③60 歳～65 歳

支援プログラム：体力面を考慮した職種を紹介する。

※支援方針：年齢が高く就労の機会が制限されることが予想される。地域の高齢者の求人状況を考慮した働きかけを行う。

④65 歳～

※支援方針：本人の希望がある場合のみ、支援を展開する。

グループ3に示すように、職歴に応じた分類を行うことで、就労の可能性を年齢の視点から検討・支援するものである。雇用する側からしても、年齢が若い世代の方が就業機会に恵まれることが多いことの背景には、若年層向けの職種があることも事実である。これまでの職歴と年齢、心身の状況に応じて考慮しなければならないが、就労支援対象者本人の尊厳が損なわれない業務内容であれば選択肢に入れることも検討しなければならない。

グループ3 職歴による分類（職業分類（大分類）を用いる）

A. 管理的職業、B. 専門的・技術的職業、C. 事務的職業、D. 販売の職業、E. サービスの職業、F. 保安の職業、G. 農林漁業の職業、H. 生産工程の職業、I. 輸送・機械運転の職業、J. 建設・採掘の職業、K. 運搬・清掃・包装等の職業

支援プログラム：従前の職歴の中で、継続できていた職種を中心に就職活動を勧めていく。

※支援方針：従前の職歴により心身上の傷病等を有している場合を除き、継続したことのある職種は本人にとっても自信になるので検討すべきである。反面、継続できなかった職種や関連する職種については、失敗経験を有している可能性もあるので、継続性の乏しい職種と考えるべきである。

グループ4に示すように、学歴に応じた分類を行うことで、学歴に応じた就労の可能性を検討・支援するものである。求人条件の中には、学歴が問われることもあるので、就労支援を進める上での判断材料となる。グループ4の分類については、学歴が不足しているからといって、学歴を付けるために学校に通うことは現実的ではないので、業種や業務において学歴が問われる際の職業指導として役立てるべきである。

#### グループ4 学歴による分類

①小学校、②中学校、③高等学校、④中等教育学校、⑤特別支援学校、⑥大学、⑦短期大学、⑧高等専門学校、⑨大学院、⑩その他（専修学校等）

支援プログラム：学歴に応じた就職活動を勧めていく。

※支援方針：学歴が必須の職種については検討に値しないため、職業訓練等で取得できる資格がある場合には、一定期間の職業訓練を実施後に就職活動を開始する。

グループ5に示すように、資格に応じた分類を行うことで、資格に応じた就労の可能性を検討・支援するものである。業務内容においては、関連する資格が必須となることも多いので、どのような資格を有しているかが就労支援を進める上での判断材料となる。資格取得には一定の授業料を有することもあるが、可能な範囲で資格取得を目指しながら就職活動を支援していくべきであるとする。

#### グループ5 資格による分類

①技術関係、②医保健衛生・社会福祉、③事務処理関係、④営業・販売・サービス・保安関係、⑤運輸・通信関係、⑥製造関連技能、⑦定置機関・建設機械運転・電気・建設・土木工事・その他関連

支援プログラム：資格に応じた就職活動を勧めていく。

※支援方針：資格が必須の職種については検討に値しないため、職業訓練等で取得できる資格がある場合には、一定期間の職業訓練を実施後に就職活動を開始する。

### 3. 今後の展望

生活保護利用者の分類と効果について検証してきたが、生活保護利用者の実情を踏まえた分類を行い、分類に応じた支援方針の設定が必要である。個人や世帯の実情に見合った支援プログラムを確立することが可能となるので、それぞれのグループで示している分類に応じたプログラムと支援方針を確立することで、ケースワーカーとして差異のない支援につながると考える。特に、グループ1に分類しているように生活保護利用期間は重視すべきである。生活保護利用期間が短い内に積極的に働きかけることで効果的な就労支援が可能となるからである。さらに、グループ2で示したように、年齢区分に応じて就労支援対象者を分類することにも効果が期待できる。高年齢になるほど就労機会は制限される

ので、年齢に応じて就労支援プログラムを調整することも検討すべきである。また、職歴に応じた支援プログラムを設定することで、職業指導を行う際の基準となる。前職を踏まえた指導を行うことで、就労支援対象者にとって働きやすい職種や職業を検討して支援を行うことができる。グループ4と5に示しているように、学歴や資格も重視すべきである。学歴や資格が全てではなく、決して選別することを目的としているのではない。しかし、求人条件の中には、学歴が求められることや資格がなければ就業できない業務があることも事実である。職種や職業によってはエントリーできないものもあり、本人の職業選択の結果が適切か否かも含めて働きかけていく必要もある。

就労支援対象者を分類することは、就労支援対象者にとっても職業選択を効率的に行うためにも一定の効果が期待できる。さらに、ケースワーカーにとっては、支援方針として効率的な就労支援の展開につながると期待できる。

## 第5節 就労可能性と就労要求の法整備に向けて

### 1. 就労可能性について

ドイツの公的扶助（日本における生活保護制度に相当）は、日本の生活保護と同様に、あらゆる能力の活用（例えば要保護者の労働能力の活用等）を優先している。しかし、日本とドイツの違いとして、労働能力の活用と資産の活用を同一に捉えていない。ドイツでは労働能力の活用と所得と資産の活用とは区別して取り扱っている。ドイツでは、労働能力の活用に関して具体的な要件を設けている。ドイツでは、労働能力の活用を求められる要件として、「就労受入可能性」という概念を用いており、全ての仕事が就労受入可能であることが明記されている。ただし、例外規定として、①身体的、知的あるいは精神的な負担過重（扶助を必要とする者にとって、「身体的、知的、精神的に」負担が過重となる仕事は、すべて就労受入可能とはならない。判断基準は、必要に応じて医師の診断で確定される）、②特殊的身体的負担をかけてしまう場合（過去の本業が特別な身体的能力を必要としていて、その本業への復帰を将来的にできなくするような仕事等）、③児童養育を妨げる恐れ（子どもの養育を脅かす恐れのある仕事は就労受入可能とならない）、④家族の介護（就労と家族の介護が両立できない場合）、⑤その他の重大な理由（例えば、労働条件あるいは労働保護規則において拘束力を持つ規則が守られなかった場合や宗教上や法律、道徳に反する仕事）等の要件以外は、本人の希望で職業・職種の拒否ができないように規定されている（田畑 2007：32-35）。

ドイツやアメリカ、スウェーデンの規定にもあるように、積極的な求職活動の実施、就労へ結び付くことができるように一定の法整備が必要である。就労に関する法整備に加えて、アメリカの TANF のように受給期間を設定の上に就労を義務づけるような仕組みについても検討する必要がある。就労可能あるいは就労可能の見込みができた際に十分な基準が制定されていなければ、就業指導も形骸化してしまうので、就労可能か否かを医学的見地以外からも判断できるように法整備を整える必要はある。

## 2. 就労への動機づけ

ハルツIV改革の重要な狙いとして、就労可能な者に対して就労インセンティブを高めることにあった。経験論的には、失業期間が長引くにつれ、失業者は労働に付随する美德を忘れることも多い。人的資本も長期失業により失われるため、失業者の失業期間が長引くほど、潜在的雇用者にとって魅力がなくなっていくことになる。ハルツIV改革の重要な目的の一つに長期失業者の職業資格取得、およびそれに関連する求人状況見通しの改善にあった。その理由は、長期失業者が新規雇用されると、就労期間が長くなるほど生産的になり、モチベーションが上がるからである (Boss/Christensen/Schrader2010 : 26-27)。就労可能な保護受給者に対する就労動機に関する調査を行うにあたっては、起こり得る就労拒否の理由を明らかにする必要がある (No112012 : 15)。就労を行わなくても収入を確保できていた者が就労を決断するには相応の動機が必要となる。その理由は、稼働所得を得る半面、それまでの自由時間が減ることや稼働所得が収入のないときよりも多くないと就労インセンティブは働かないからである。そのため、稼働所得が就労以前の保護給付水準よりも明らかに高額でなければならない点である。なぜならば、就労は労働の苦勞を伴うだけでなく、子どもの養育費等の相当な超過経費を伴う可能性があるからである (Koulovatianos/Schmidt/Schröder2007 : 3)。

就労に結び付けるためには、就労支援対象者本人の就労意欲（動機づけ）を高めることができなければ、就労へ意識が向かうはずもなく、結果として就労促進も進まない。当面の課題としては、就労への動機づけを高めることができるように、法的に規制（制裁）を課すことを踏まえた検討を進めていくべきである。

## 3. 就労意欲の喚起に向けた法整備—制裁の是非を踏まえて—

就労意欲を喚起するためには、どのような法整備を実施していくべきなのだろうか。布川（2011）は、制裁としての保護の変更・停止・廃止は、指導指示に従う義務違反に対して行われると指摘している。生活保護法は、生活上の義務として能力に応じて勤労に励む

義務を課しているが、これは努力義務であり直接の制裁規定は存在しない。制裁につながる行為については、指導指示に従う義務を怠る場合であると指摘している。すなわち、利用者が指導指示に従う義務に違反した場合に、制裁として、実施機関は保護の変更・停止・廃止をすることができる（布川2011：3）。以上が日本における生活保護運用であるが、就労働機を高めるための方策として、ドイツと同様に「制裁」を課すことも検討すべきである。

ドイツでは、就労働機を間接的に高める方法として、就労機会の提供を拒絶した場合に、「制裁」を課すことも挙げている。国の求職者基礎保障は扶助を必要とする者にとっての非常時の期限付きの扶助であり、求職者基礎保障受給が日常となってはならないことを考慮すべきである（No112012：24）。ドイツでは、就労可能な受給資格者の義務違反に対する制裁規定についても詳細に規定されている。①労働適応協定または第15条第1項第6文により、それに代わる行政行為に定められた義務を果たすこと、とりわけ自身の努力を十分な範囲で証明することを拒否する、②要求可能である仕事、教育、臨時労働等を始めるまたは続けることを拒否するなど、③要求可能である労働対策を始めない、中断するなどが義務違反の内容とされる。義務違反を行うと、失業手当Ⅱが減額・中止されることになる（田畑2014b：146-147）。

ドイツのハルツⅣ改革が成功だったか否かについては、近年の動向（失業者が減少した一方で失業手当Ⅱの長期受給者が多い）から、必ずしも効果的であったとはいえない。しかし、就労可能性をキーワードに、制度の抜本改革を成し遂げたことは大きな成果であったといえる。本稿では、職業教育をキーワードにして、就労可能性を論証してきたが、就労意欲の喚起には、制裁の強化を踏まえた法整備の検討も必要となるだろう。

## 終章 就労支援過程の展望と課題

序章にて示したように、本研究における研究対象は、稼働能力を有する生活保護利用者である。生活保護利用者における就労支援対象者については、序章で既述したように、①就労阻害要因を有する者（高齢者・傷病等により常時介護や支援を要する者や家族に対して介護や支援等を行う者）、②生活自立は可能だが、自活が達成できない者、③教育（支援）を受けることで、稼働生活を送ることができる者と分類する<sup>51</sup>。本章では、これまでの研究成果を基に、就労支援対象者として分類した3分類の内、主に、稼働能力を有する③の分類について考察し、改めて、就労支援の在り方についてまとめておきたい。

### 1. 研究仮説の結果と方向

#### 1) 研究仮説①「生活保護利用者に対する就労支援対象者の分類」

5つのグループへの分類とそれぞれの支援方針について既述している。5つの分類は、①生活保護利用期間による分類、②年齢による分類、③職歴による分類、④学歴による分類、⑤資格による分類を提示している。さらに、それぞれの分類における支援方針と支援プログラムを策定しており、支援者が就労支援を展開する上で効果的な支援を実現することが期待できると考えている。就労支援対象者①から③に共通するものであり、就労支援の課題である、「希望する職種と異なる求人に対する対応」について、i) 就労支援対象者がこれまで継続できていた仕事（職業）とのマッチングを考慮すること、ii) 地域の求人情況を調べて紹介を行うことで効果が期待できるはずである。本人の希望と実際の求人情報に相違があった場合の対応としては、ドイツのハルツ法に規定しているような明確な基準を基にして、正当な理由なく就労を拒否した場合には指導を行うべきであることも提案したい。

#### 2) 研究仮説②「就労意欲を高めるための就労支援開始前教育の実施」

就労支援開始前教育として、具体的なプログラムと予測される教育効果については既述したが、就労支援対象者①から③の中では特に就労支援対象者③に当てはまると考えている。就労支援対象者③は、稼働能力を有しているが就労意欲がない（低い）者である。これまでの職業体験の未熟さや自身の失敗体験、生活保護制度の居心地の良さなどから来る意欲低下が疑われる。そのため、論述してきたように、就労支援開始前教育プログラムを設定・実施することで、就労へ向けた前向きな考えが生まれるように支援する機会を設けることを提案したい。就労支援対象者①と②についても、現状における就労阻害要因にも

<sup>51</sup> 以下より、表記方法を「就労支援対象者①から③」とする。

よるが、生活保護制度利用が長期化することで就労インセンティブが低下することも考えられる。現時点では稼働能力がない場合でも、就労阻害要因が解消されたからといって直ちに就労再開というわけにはいかない。金銭的に困窮しているのであれば就労インセンティブは保たれるのかもしれないが、生活保護制度により最低生活保障が確保されている中で、いかにして稼働所得の必要性を認識させることができるかが重要となる。

実際にプログラムを実施することは容易なことではないかもしれないが、既述したような条件・プログラムを設定することで、実用性を高めることは十分に可能である。今回提案したプログラムは職業教育としての一面だけでなく、支援を進めていく上でのチェックシートとしての活用も期待できるので、既存の運用場面での活用にも寄与できると考える。

### 3) 研究仮説③「就労可能性の判定を明確にした支援過程の確立」

就労支援開始前教育は就労可能性が確定した対象者に実施するために、その前提として就労可能性の判定が適切に実施されるべきである。特に、就労支援対象者③に属する者については、稼働能力を有すると判定されると就労支援へ移行することが求められることになり、稼働能力の判定は就労への証拠を示すことになる。就労支援対象者への稼働能力の判定については、第5章第4節、第6章第2節にて既述してきたが、判断機関の明確化（傷病等については医師、稼働能力に関しては医師による医学的な診断や法的に基準を設定する）を実現することで、ケースワーカーによる判断が容易（簡素化）になるように基準を設定すべきである。

しかし、就労意欲のない者が、「稼働能力があるので明日から就労支援を受けなさい。」といきなり就労支援を開始しても適応するとは考えにくい。そこで、就労支援開始前教育を実施することで、就労へのイメージ作りを含め、一定の準備期間を設定してから就労支援を行うべきである。他にも、生活保護利用者の分類についても提案している。支援が画一的になることは望ましくはないが、i) 就労支援対象者の傾向を理解できること、ii) 支援を行う際や情報提供をする際の方針が確定できることが本研究の到達点であると考えている。

### 4) 研究仮説④「就労要求に関する基準の設定」

就労要求に関する基準としては、先述したように、ドイツの「就労受入可能性」の概念を用いて、職業選択における基準を設定することには意義がある。一方で、例外規定も定めることで、利用者本人に不利とならないような基準の設定も必要である。さらに、1日の稼働時間の明確化を行うことも支援者、就労支援対象者双方にとって、一定の基準を示



すことにつながるために有効である。必ずしも、正規採用に就くことだけが就労ではなく、稼働所得を得ることに意義があることを再認識すべきである。「就労受入可能性」は、本人の好き・嫌いで職業選択をすることがないように一定の制約を設けるため、厳しい規定のような印象があるが、就労要求には一定の条件が必要であることはいうまでもない事実である。他にも、アメリカでは就労に関する規定（現金給付開始から2年以内の就労の義務づけ）やスウェーデンの社会扶助の利用条件（職業紹介所への登録と求職活動の実施）にあるように一定の基準は必要である。

これまでも考察してきたように、就労要求に向けた基準の設定と罰則規定を強化し、公平な制度運用のためにも、基準の設定は必要である。

## 2. 最低生活保障の展望

最低生活保障の展望として、就労を前提とした仕組みについて考察を行ってきた。第1章では、最低生活保障としてスウェーデンの最低保障年金について概略を述べている。スウェーデンの最低保障年金は、高齢期の生活保障において有効な仕組みとなっている<sup>52</sup>。しかし、スウェーデンの最低保障年金は老後の生活保障としては有効であるが、どこの国でも共通課題である、財源問題が挙げられる。いくら就労意欲を削がない仕組みとしているとはいえ、スウェーデンでは移民を受け入れる体制を整えているから負担増が懸念される。スウェーデンでは2重負担を回避する方法を準備しているが、それでも負担増は避けられない。しかし、最低生活保障の展望として、1つの方策として検討する価値はある。

本研究では、社会保障の仕組みを堅持した制度設計の実現に向けて、就労を前提とした生活設計を提案してきた。稼働能力を明確にすることで、働ける場合は働く、働けない場合は公的な支援を充実させることを明確にしていくことも必要となる。稼働能力の判定に関しては本稿にて論述してきたことや医師の判断を持って適正に判定することで可能となるはずである。しかし、働けるからといって、将来（老後）の生活保障が不明確であれば、就労意欲が削がれるだけでなく、結果として保険料や税収入も減収することになる。そのような現実が起こらないためにも、年金給付水準を保険料納付実績に応じて少しでも上げることで将来の展望を明るくすることも求められている。保険料納付条件の緩和を検討することで、年金制度の対象を拡大することも検討する必要がある。ただし、第3号被保険者の扱いも含め、保険料納付要件を再考する上での課題もあるために、慎重な対応が必要

---

<sup>52</sup> 詳細については、川崎（2009）「スウェーデン年金制度の改革過程と構造」にて詳述している。本稿では、最低生活保障を実現するための一例として概要程度に留めている。

であるが、就労を前提とした最低生活保障の実現を検討することは重要な議論である。

### 3. 残された課題

本研究では、先行研究を踏まえて、生活保護制度における「職業教育」をキーワードとして取り組んできた。先行研究では、制度構造や就労支援に関する展開をはじめ、主に自立支援プログラムに関する制度構造や事例検証が主となったものが多い。歴史的視点や制度構造については十分に検証されているが、就労意欲を高めるための具体的な支援方法や支援方針が示されているとはいえない現状がある。本研究では、就労意欲を高めるための具体的な取り組みとして、「就労支援開始前教育」を提言している。他にも、就労支援過程から見直しを行い、就労可能性を明確にするための基準作りと就労支援対象者の分類も行うことで支援方針を示している。しかし、課題としては、それぞれの詳細な項目（例えば、就労支援開始前教育の教育プログラムなど）に関する検証と評価が不十分であったことが挙げられる。

本研究では、実際の運用状況を把握するために、支援者、就労支援対象者を対象にして個別インタビュー調査を行った。この種のインタビュー調査は問題の性格上、困難な課題もあるので現状把握に留まるものとなっており、本研究で明らかにしてきた論点についての運用場面での検証が不十分であった。今後は、本研究の成果を基に、生活保護行政においてどのように運用できるかについて検証しつつ、就労支援の運用において活用することのできる評価表（チェックシート）の作成にも取り組んでいきたい。その上で、就労支援対象者全般（生活保護利用者以外）においてどのように活用できるかを含めて、検証していくこととしたい。

## 引用文献

- 阿部彩(2007)「現代日本の社会的排除の現状」福原宏幸編著『シリーズ新しい社会政策の課題と挑戦第1巻 社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社, 129-152 頁.
- 阿部彩(2011)『弱者の居場所がない社会－貧困・格差と社会的包摂』講談社.
- 阿部和光(2012)『生活保護の法的課題 久留米大学法政叢書 18』成文堂.
- 有森美木(2007)「先進各国の公的年金制度と高齢低所得者対策」『海外社会保障研究』158, 45-59 頁.
- 池田和彦(2009)「『公的扶助』の概念と歴史」池田和彦・砂脇恵『新・MIERVA 福祉ライブラリー④ 公的扶助の基礎理論－現代の貧困と生活保護制度－』ミネルヴァ書房, 2-16 頁.
- 池谷秀登(2006)「日常生活自立, 社会生活自立を重視した支援－板橋区赤塚福祉事務所の取り組み」布川日佐史編著『生活保護自立支援プログラムの活用 ①策定と援助』山吹書店, 31-78 頁.
- 伊藤一雄(1998)『職業と人間形成の社会学－職業教育と進路指導－』法律文化社.
- 伊藤実(2004)「雇用戦略の日本へのインプリケーション」労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No. 3』248-262 頁.
- 井上誠一(2003)『高福祉・高負担国家スウェーデンの分析 21 世紀型社会保障のヒント』中央法規出版.
- 岩永理恵(2011)『現代社会政策のフロンティア① 生活保護は最低生活をどう構想したか－保護基準と実施要領の歴史分析－』ミネルヴァ書房.
- 岩村正彦・柴田洋二郎訳(2007)「男女共同参画と社会法」辻村みよ子監修, 嵩さやか・田中重人編『ジェンダー法・政策研究叢書 第9巻 雇用・社会保障とジェンダー』東北大学出版会, 5-33 頁.

### A市提供資料

- ①被保護者就労支援の状況.
- ②就労支援プログラムのフローチャート(2012年8月8日作成).

Eskil Wadensjö (2000) Sweden: Reform of the public pension system, Emmanuel Reynaud ed. Social dialogue and pension reform, International Labour Office・Geneva, 67-80 頁.

- 尾形健（2008）『『自律』をめぐる法理論の諸相』菊池馨実編著『自立支援と社会保障－主体性を尊重する福祉, 医療, 所得保障を求めて－』日本加除出版株式会社, 43-69 頁.
- 岡部卓（2007）「板橋区自立支援プログラムの位置付けと意義」東京都板橋区/首都大学東京共編・岡部卓著者代表（2007）『生活保護自立支援プログラムの構築－官学連携による個別支援プログラムの Plan・Do・See－』株式会社ぎょうせい, 2-15 頁.
- 岡部卓・副田あけみ・矢嶋里絵ほか（2008）「生活保護における自立支援プログラム」『人文学報. 社会福祉学』24, 53-82頁.
- 岡部卓ほか（2010）科学研究費補助金・基盤研究（B）「生活保護における自立支援の在り方に関する研究」総括・分担研究報告書.
- 小川浩・藤村出（2000）「援助付き雇用とジョブコーチ」小川浩・志賀利一・梅永雄二ほか『重度障害者の就労支援のためのジョブコーチ実践マニュアル』筒井書房, 6-17 頁.
- 小倉一哉（2004）「OECD の雇用戦略」労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No. 3』6-23 頁.
- 株式会社 UFJ 総合研究所（2003）『スウェーデンにおける公的扶助制度に関する調査報告書』厚生労働省社会・援護局保護課.
- 株式会社 UFJ 総合研究所（2004）『我が国の生活保護制度の諸問題にかかる主要各国の公的扶助制度の比較に関する調査報告書』厚生労働省社会・援護局保護課.
- 川崎竜太（2009）「スウェーデンの新公的年金制度－仕組みと課題－」『九州社会福祉学』第 5 号, 102-111 頁.
- 川崎竜太（2011）「年金受給開始年齢と就労支援の関連性に関する一考察」『福岡医療福祉大学紀要』第 8 号, 145-151 頁.
- 川崎竜太（2012 a）「生活保護制度の現状と今後の論点に関する一考察」『福岡医療福祉大学紀要』第 9 号, 119-125 頁.
- 川崎竜太（2012 b）「スウェーデンの高年齢期における最低生活保障に関する一考察」『鹿児島国際大学大学院学術論集』第 4 集, 67-72 頁.
- 川崎竜太（2013 a）「日独における被保護者への就労支援に関する一考察」『福岡医療福祉大学紀要』第 10 号, 61-67 頁.
- 川崎竜太（2013 b）「生活保護受給者の就労意欲に関する一考察」『九州社会福祉学年報』第 4 号, 33-40 頁.
- 川崎竜太（2014 a）「生活保護利用者の就労可能性に関する一考察－就労自立支援プログラ

- ム利用者へのインタビュー結果を通して」『九州社会福祉学年報』第5号, 1-8頁.
- 川崎竜太(2014b)「生活保護制度の就労支援過程の再構築ー就労支援開始前教育の導入ー」  
『九州社会福祉学年報』第6号, 23-30頁.
- 川崎竜太(2014c)「生活保護制度における就労支援対象者の分類と支援プログラムの創設」  
『鹿児島国際大学大学院学術論集』第6集, 21-30頁.
- Green Paper : European Social Policy : Option for the Union (COM (93) 551).
- 河野正輝(2006)『社会福祉法の新展開』有斐閣.
- Koulovatianos, C., Schmidt, U., Schröder, C. (2007) : Arbeitslosengeld II : Arbeitsanreize und Verteilungsgerechtigkeit, Kiel Working Papers.
- 厚生労働省(2009)「福祉事務所現況調査:平成21年 福祉事務所現況調査の概要」(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/75-16a.pdf>, 2013.12.13).
- 厚生労働省(2011)「社会・援護局関係主管課長会議資料(2011年3月3日)自立支援プログラム策定状況・実施状況個別リスト(平成21年度実績)」([http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/5d9c6730979c59604925784800230960/\\$FILE/20110303\\_2shiryou2.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/5d9c6730979c59604925784800230960/$FILE/20110303_2shiryou2.pdf), 2012.4.17).
- 厚生労働省(2011)『平成23年版厚生労働白書 社会保障の検証と展望～国民皆保険・皆年金制度実現から半世紀～』(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/>, 2013.12.5).
- 厚生労働省(2012)『平成24年度版厚生労働白書ー社会保障を考えるー』(<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/12/>, 2013.11.10).
- 厚生労働省(2013)「2016年4月(一部公布日又は2018年4月)より,改正障害者雇用促進法が施行されます」([http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha\\_h25/dl/kaisei02.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha_h25/dl/kaisei02.pdf), 2014.3.20).
- 厚生労働省「3 厚生労働省におけるNPO法人との協働事業一覧(事業詳細)」(<http://www.mhlw.go.jp/topics/npo/03/10-05.html>, 2013.12.20).
- 厚生労働省「障害者の法定雇用率が引上げになります」([http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha/dl/120620\\_1.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/shougaisha/dl/120620_1.pdf), 2014.12.23).
- 厚生労働省「ジョブカード制度(ジョブ・カード制度の受講):日本版デュアルシステム(委託訓練活用型)座学先行コース」([http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/job\\_card01/jc05.html](http://www.mhlw.go.jp/bunya/nouryoku/job_card01/jc05.html), 2014.5.10)

厚生労働省（2014）「高齢者雇用確保措置の実施済企業の割合」（<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11703000-Shokugyouanteikyokukoureishougaikoyoutaisakubu-Koureishakoyoutaisakuka/261031.pdf>, 2014. 12. 25）.

厚生労働省（2014）「2013 年海外情勢報告」（<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/14/>, 2014. 9. 10）.

厚生労働省（2014）「平成 25 年人口動態統計月報年計（概数）の概況：結果の概要」（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai13/dl/kekka.pdf>, 2014. 10. 15）.

厚生労働省（2014）「報道発表資料：「雇用政策基本方針」を改正しました（別添 1 雇用政策基本方針概要）」（<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11602000-Shokugyouanteikyoku-Koyouseisakuka/gaiyou.pdf>, 2014. 6. 5）.

厚生労働省社会・援護局保護課「資料 1－1 生活保護法改正法の概要」（[http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi\\_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-05.pdf](http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp131218-05.pdf), 2014. 2. 10）.

厚生労働省社会・援護局保護課（2008）「全国の自立支援プログラムの取組状況について」（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihosho/seminar/dl/05-02.pdf>, 2009. 1. 15）.

国立社会保障・人口問題研究所「社会保障統計年報」（[http://www.ipss.go.jp/site-ad/index\\_Japanese/securityAnnualReport.html](http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/securityAnnualReport.html)）.

木場千春（2012）「生活保護制度の現状と自立助長」石橋敏郎・河谷はるみ・木場千春ほか「生活保護制度における就労自立支援の問題点」『アドミニストレーション』第 18 巻 3・4 合併号, 19-30 頁.

小山進次郎（1991）『改訂増補 生活保護法の解釈と運用（復刻版）』全国社会福祉協議会.

財団法人日本障害者リハビリテーション協会（2011）「厚生労働省平成 22 年度障害者総合福祉推進事業 知的障害者・精神障害者等の地域生活を目指した日常生活のスキルアップのための支援の標準化に関する調査と支援モデル事例集作成事業」（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/cyousajigyoku/dl/seikabutsu14-1.pdf>, 2013. 8. 18）.

斎藤将（1986）『職業教育訓練法制の研究』法律文化社.

財務省「国税・地方税の税目・内訳」（[http://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/condition/001.htm](http://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/001.htm), 2014. 7. 20）.

坂本洋一（2013）『図説 よくわかる障害者総合支援法』中央法規出版.

- 佐藤郁哉(2008)『質的データ分析法 原理・方法・実践』新曜社.
- 佐藤秀紀・富士縄透(2007)「豪雪地域における介護予防型自立支援プログラムのモデル開発ー維持期脳卒中後遺症者のデイケア継続の意味を通してー」高山忠雄主任研究者(2009)厚生労働科学研究費補助金 長寿科学研究事業『効果的な介護予防型訪問・通所リハビリテーションの実態把握からみた自立生活支援プログラムの開発評価に関する研究』平成18～20年度 総括研究報告書, 33-68 頁.
- 生活保護自立支援の手引き編集委員会編集(2008)『生活保護 自立支援の手引き』中央法規出版.
- 生活保護制度の在り方に関する専門委員会(2004)「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」.
- 総務省統計局(2014)「日本の統計 2014 年版」.
- 総務省統計局「労働力調査」(<http://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/tsuki/index.htm>, 2014.7.8).
- 多田葉子(2005)『スウェーデンの年金制度 持続可能なシステムをめざして』樹芸書房.
- 田畑洋一(2006b)「ドイツ最低生活保障給付:その体系と給付内容」『福祉社会学部論集』25(1), 1-21 頁.
- 田畑洋一(2006c)「ドイツ求職者基礎保障給付:その意義と体系(I)」『福祉社会学部論集』25(2), 1-12 頁.
- 田畑洋一(2007)「ドイツ求職者基礎保障給付:その意義と体系(II)」『福祉社会学部論集』26(1), 31-44 頁.
- 田畑洋一(2011)『ドイツの最低生活保障ー制度の仕組みと運用ー』学文社.
- 田畑洋一(2014b)『現代ドイツ公的扶助序論』学文社.
- 玉田桂子・大竹文雄(2004)「生活保護制度は就労意欲を阻害しているかーアメリカの公的扶助制度との比較」『日本経済研究』(50), 38-62 頁.
- 都村敦子(1999)「家族政策・社会扶助・住宅政策等」丸尾直美・塩野谷祐一編著『先進諸国の社会保障5 スウェーデン』187-225 頁.
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構『海外労働情報』(<http://www.jil.go.jp/foreign/index.htm>, 2013.11.10).
- 内閣府(2014)「安部内閣の経済財政政策」(<http://www5.cao.go.jp/keizai1/abenomics/abenomics.html>, 2014.9.3).

- 中條毅 (2002) 「産業構造改革と雇用システム」 社団法人関西国際産業関係研究所・中條毅  
編著『日本の雇用システム 産業構造改革と労使関係の再編』中央経済社, 3-28 頁.
- 中山慎吾 (2011) 『認知症高齢者と介護者支援』法律文化社.
- 名古屋道功 (2005) 「ドイツ労働市場改革立法の動向 : ハルツ四法と労働市場改革法を中心  
に」 金沢法学 48(1), 29-139 頁.
- 西川三恵子 (2010) 「企業内教育についての一考察(1)」『名古屋経営短期大学紀要』51, 29-41  
頁.
- 西澤弘 (2012) 「厚生労働省編職業分類の 2011 年改訂」 独立行政法人 労働政策研究・研  
修機構『職業分類の改訂記録ー厚生労働省編職業分類の 2011 年改訂ー』JILPT 資料シリ  
ーズ No. 101, 72-120 頁.
- Noll, D. (2012) :HartzIV:Ziele, Probleme und Perspektiven der umstrittenen Arbeitsmarkt  
-reform, Hamburg, Diplomica Verlag GmbH.
- 濱口桂一郎 (2004) 「EU の雇用戦略」 労働政策研究・研修機構『労働政策研究報告書 No.  
3』24-41 頁.
- ハローワーク インターネットサービス「免許・資格コード一覧(大分類)」([https://www.hellowork.go.jp/info/license\\_list01.html](https://www.hellowork.go.jp/info/license_list01.html), 2014. 10. 3).
- 久本憲夫 (2008) 「日本的雇用システムとは何か」 仁田道夫・久本憲夫編著『日本的雇用シ  
ステム』株式会社ナカニシヤ出版, 9-26 頁.
- 布川日佐史編著 (2002) 『雇用政策と公的扶助の交錯ー日独比較 : 公的扶助における稼働能  
力の活用を中心にー』御茶の水書房.
- 布川日佐史 (2006 a) 「生活保護における自立支援の展開の検証」 布川日佐史編著『生活保  
護自立支援プログラムの活用 ①策定と援助』山吹書店, 7-29 頁.
- 布川日佐史 (2006 b) 「むすびにかえてー問題提起」 布川日佐史編著『生活保護自立支援プ  
ログラムの活用 ①策定と援助』山吹書店, 223-230 頁.
- 布川日佐史 (2011) 「就労支援と稼働能力活用要件」『静岡大学経済研究』15(4), 1-12 頁.
- 古瀬徹 (1999) 「ドイツの社会保障と日本」 古瀬徹・塩野谷祐一編著『先進諸国の社会保障  
4 ドイツ』東京大学出版会, 3-14 頁.
- Boss, A., Christensen, B., Schrader, K. (2010) :Hartz IV - F alle:Wenn Arbeit nicht mehr  
lohnt, Kieler Diskussionsbeiträge.
- 本郷秀和 (2014) 「社会福祉の相談援助 : 考え方とその方法」 鬼崎信好編著 (2014) 『コメデ



- ィカルのための社会福祉概論第2版』講談社, 155-165 頁.
- 道中隆 (2012)「窓口面接の実際」道中隆編著『公的扶助ケースワーク実践Ⅰ 生活保護の面接必携』ミネルヴァ書房, 13-35 頁.
- 両角道代 (2012)「スウェーデンにおける若年者雇用と職業能力開発－高等職業教育(YH)を中心に」『日本労働研究雑誌』 特別号(619), 54-63 頁.
- 安井秀作(1989)『職業リハビリテーション－障害者の職業的自立をめざして－』中央法規出版.
- 山下孝久 (2010)「雇用の現状と雇用対策等をめぐる問題」『立法と調査』 300, 103-119 頁.
- 山田篤裕 (2009)「高齢者の所得保障－国際比較からみたわが国の特徴」清家篤編著『叢書・働くということ⑧ 高齢者の働きかた』ミネルヴァ書房, 56-81 頁.
- 山田晋 (2008)「低所得対策・最低生活保障と自立」菊池馨実編著『自立支援と社会保障－主体性を尊重する福祉, 医療, 所得保障を求めて－』日本加除出版株式会社, 173-197頁.
- (2014)『社会障の手引き 平成26年度版 施策の概要と基礎資料』中央法規出版.
- (2014)『生活保護手帳 2014年度版』中央法規出版.

## 参考文献

- 安梅勅江 (2001)『ヒューマン・サービスにおけるグループインタビュー法 科学的根拠に基づく質的研究法の展開』医歯薬出版株式会社.
- 石岡学 (2011)『「教育」としての職業指導の成立 戦前日本の学校と移行問題』勁草書房.
- 伊藤周平 (2010)『平凡社新書 532 雇用崩壊と社会保障』株式会社平凡社.
- Edward Palmer (2000) The Swedish Pension Reform Model Framework and Issues (<http://www.oecd.org/dataoecd/63/51/2638200.pdf>, 2007. 9. 10).
- Edward Palmer (2001) The New Swedish Pension System (<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2001/dp36/text.pdf>, 2007. 9. 15).
- 岡部卓・矢嶋里絵・稲葉昭英ほか (2009)「生活保護における自立支援プログラム(2): ソーシャルワーカーの自己点検を中心としたプログラム評価」『人文学報. 社会福祉学』25, 55-103頁.
- 小沢修司 (2002)『福祉社会と社会保障改革ーベーシック・インカム構想の新地平』高管出版.
- 株式会社 UFJ 総合研究所 (2003)『主要各国における公的扶助制度の比較検証に関する調査報告書』厚生労働省社会・援護局保護課.
- 川崎竜太 (2009)「スウェーデン年金制度の改革過程と構造」鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科 2008 年度修士論文.
- 川崎竜太 (2013c)「就労自立支援プログラムに関するインタビュー調査報告書ー就労自立支援プログラムの再構築に関する研究ー」鹿児島国際大学大学院.
- 清田勝彦研究代表 (2008)「生活保護自立阻害要因の研究ー福岡県田川地区生活保護廃止台帳の分析からー」福岡県立大学付属研究所.
- 駒村康平編 (2010)『最低所得保障』岩波書店.
- 齋藤純一・宮本太郎・近藤康史編著 (2011)『社会保障と福祉国家のゆくえ』株式会社ナカニシヤ出版.
- 佐藤郁哉 (2008)『QDA ソフトを活用する 実践質的データ分析入門』新曜社.
- 高山忠雄・安梅勅江 (1998)『グループインタビュー法の理論と実際』川島書店.
- 谷富夫・芦田徹郎編著 (2009)『やわらかアカデミズム・〈わかる〉シリーズ よくわかる質的社会調査 技法編』ミネルヴァ書房.

- 谷富夫・山本努編著（2010）『やわらかアカデミズム・〈わかる〉シリーズ よくわかる質  
的社会調査 プロセス編』ミネルヴァ書房.
- 田畑洋一（2006 a）「ドイツ労働市場改革と最低生活保障給付の再編：失業扶助と社会扶助  
の統合」『福祉社会学部論集』24（4），1-15 頁.
- 田畑洋一（2014 a）「ドイツ『ハルツIV改革』の就労働機への影響」『福祉社会学部論集』32（3），  
1-12 頁.
- 独立行政法人 高齢・障害・求職者雇用支援機構 障害者職業総合センター（2012）「欧米の  
障害者雇用法制及び施策の動向と課題」『調査研究報告書』No. 110.
- 栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編（2006）『積極的な最低生活保障の確立－国際比較  
と展望－』第一法規株式会社.
- 濱口桂一郎（2009）『新しい労働社会－雇用システムの再構築へ』岩波書店.
- 布川日佐史（2003）「ドイツにおける労働市場政策改革の現段階」『静岡大学経済研究』7  
巻3・4号，273-287 頁.
- 堀内達夫・佐々木英一・伊藤一雄ほか（2013）『日本と世界の職業教育』法律文化社.
- 堀江孝司（2005）『現代政治と女性政策 双書ジェンダー分析8』勁草書房.
- 山崎順子・六波羅詩朗（2009）『地域でささえる障害者の就労支援－事例をとおしてみる職  
業生活支援のプロセス』中央法規出版.
- 労働政策研究・研修機構（2005）「「労働者」の法的概念：7ヶ国の比較法的考察」『労働政  
策研究報告書 No. 18』.
- 労働政策研究・研修機構（2006）「ドイツにおける労働市場改革－その評価と展望－」『労働  
政策研究報告書 No. 69』.

## 謝辞

本稿を執筆するにあたり、多くの方々から御指導・御協力をいただいた。特に、指導教授である田畑洋一教授には、論文執筆にあたり多くのご指導をいただいた。この場を借りて、御礼申し上げる。そして、論文執筆の機会を与えて下さった、鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科長の中山慎吾教授をはじめ、福祉社会学研究科の諸先生方に心より御礼申し上げる。先生方だけでなく、他県から通学する立場であるにも関わらず、事務処理等においても多くのご配慮をいただき、大学院事務局の皆様にも心より御礼申し上げる。

指導教員（主査）である大学院福祉社会学研究科教授の田畑洋一先生には、本学学部時代より師事し、卒業論文、修士論文と一貫してご指導をいただいた。業務多忙の中、休日にも関わらず私のためにお時間を作っていただいたことも多くあった。研究手法や教育手法の指導はいうまでもなく、大学で働く教育者としての心構えに至るまで、今の私があるのは田畑先生との出逢いに他ならない。心より御礼申し上げる次第である。

そして、大学院福祉社会学研究科教授の高山忠雄先生にも、大学院博士前期課程の頃から多くのご指導をいただいた。博士前期課程を修了して大学に勤務する直前に、高山先生より大学教育・研究の取り組みについてご指導いただいたことを、今でも忘れることはない。心より御礼申し上げたい。

さらには、博士論文執筆にあたって、調査にご協力いただいたA市福祉事務所（保護課課長、調査対象となっていたいただいたケースワーカーの方々）、生活保護利用者の方々には貴重なデータをご提供いただいた。皆様のご協力が、博士論文執筆において大きな原動力となった。心より御礼申し上げたい。

最後になるが、私を日頃から支えてくれる家族や鬼崎信好先生をはじめ、久留米大学の先生方に感謝しつつ、本研究成果の更なる検証を進めて、広がりのある研究となるようにこれからも取り組んでいきたい。