

生活保護受給者の稼働率向上のために

大阪大学 赤井伸郎研究会 社会保障班

中平麻友¹ 大石真依子

栗田桃子 後藤剛志

2012年11月

¹ 大阪大学法学部国際公共政策学科 3年

はじめに

近年、「生活保護」という文字はほぼ毎日紙面に登場し、その存在感を高めている。進行する高齢化とも相まって、生活保護受給者はこれからも増加し続けることが予想される。本稿では生活保護制度に着目し、「生活保護からの自立」という観点から、望ましい就労支援の在り方を考えた。

生活保護制度は、国が生活に困窮するすべての国民に対し、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した制度である。近年、生活保護受給率はリーマン・ショックに伴う景気低迷などを背景に大幅な増加の一途をたどっている。厚生労働省によると、生活保護受給者は全国で 212 万人を超え、過去最多を更新した。さらに、最低賃金が生活保護受給費を下回った地域が存在することも同時に明らかになっており、働くより生活保護を受けたほうが楽をして生活できるといった、就労意欲を低下させてしまうような事態も発生している。生活保護受給率の増加によって、生活保護費総額は 2012 年度に 3.7 兆円を超えた。国の負債が増え続けていることもあり、国民の最低限度の生活を維持しながら生活保護費を抑える必要がある。

現在の生活保護制度を存続させるためにも、できるだけ受給者自身が収入を得るための活動をすることで、保護から脱却・自立していくことが望ましい。生活保護受給者の自立を促すうえで、勤労の問題を切り離すことはできない。生活保護受給者の就労意欲を高め、就労率を上昇させることこそが、生活保護からの自立につながっていくと考える。

本稿では、生活保護受給者の稼働率の上昇を目指す政策提言を行うべく、生活保護自立支援プログラムに焦点を当てて分析を行った。また、大阪市西成区役所保健福祉課への聞き取り調査により、生活保護受給の実態を把握した。以上より、生活保護受給者の就労率向上を目指した政策提言を行う。

第1章 現状分析・問題意識

本章では、生活保護受給世帯の就労状況と、生活保護からの自立に関して重要な役割を果たすケースワーカーと自立支援プログラムについて現状分析を行った上、本稿の問題意識について整理した。

第1節 生活保護世帯の就労状況について

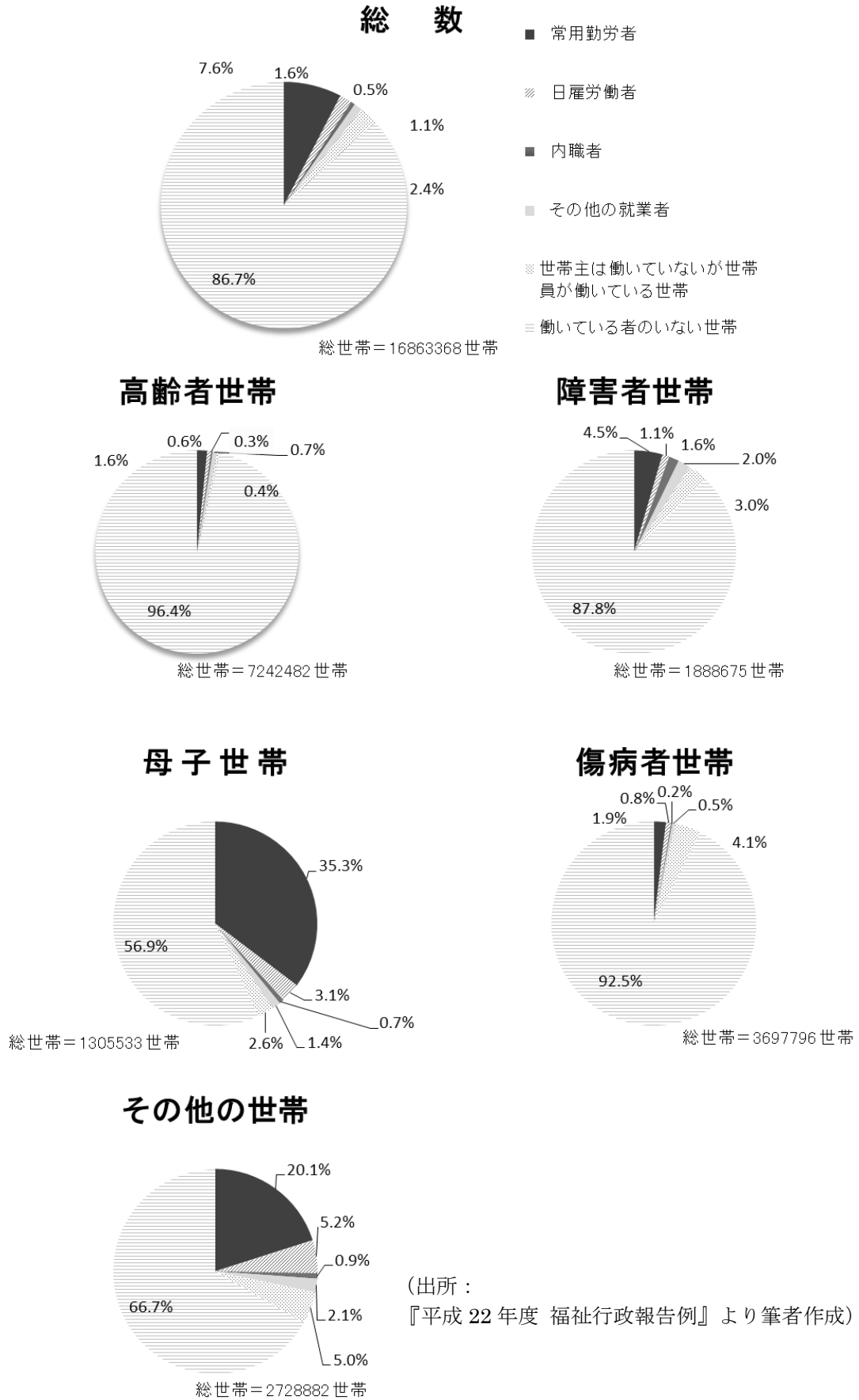
生活保護受給世帯の就労状況に関しては、図 2 で示されるように生活保護世帯全体では 87%の世帯が非就労世帯となっている。なかでも常用勤労者の割合は 8%にとどまっている。この常用勤労という就労形態は、他の就労形態と比べて雇用状態や収入が安定していると考えられるため、生活保護からの自立や、生活保護費の抑制につながりやすいと思われる。次に多いのが日雇労働者であるが、こちらを含めても非就労世帯の割合が圧倒的に多いことがわかる。

世帯類型別²に見てみると、就労が可能な者が多いと考えられる母子世帯とその他世帯でも、それぞれ 57%、67%の世帯が非就労世帯となっている。近年著しい増加がみられるその他世帯では、特に母子世帯に比べ常用勤労世帯率が低く、日雇いや内職など不安定な職についている者も多いため、就労支援の余地が大きいと考えられる。

生活保護受給者の常用勤労などの安定した雇用やそもそもの就労件数の拡大は、生活保護制度からの脱却や生活保護費の抑制につながると思われる。また、特にその他世帯や母子世帯などで世帯主が働いていない世帯（働いているものがない世帯と、世帯主は働いていないが世帯員が働いている世帯）は潜在的な労働力があると見込まれるため、一層の就労支援が欠かせないといえる。

²生活保護受給世帯は世帯主によって「高齢者世帯」「障害者世帯」「母子世帯」「傷病者世帯」、そしてこれらの分類に属さない「その他世帯」の 5 つに分類されている。

図 2：世帯類型別生活保護世帯の労働力



第2節 ケースワーカーについて

次に生活保護世帯の自立にかかわるケースワーカーについて見ていく。生活保護受給者の生活をサポートし、自立支援プログラムの窓口となるなど、生活保護の第一線で働いているのが福祉事務所のケースワーカーである。

ケースワーカーに関連する問題としては、その充足率の低さが挙げられる。表 1 に示したように、ケースワーカーの配置標準数は法令により定められている。しかし 2009 年度に行われた福祉事務所現況調査によると、全国の配置標準数が 15,560 人であるのに対し、現員は 13,881 人で、充足率は 89.2%となっている。なお福祉事務所現況調査は 5 年ごとデータしか公表されていないが、近年の生活保護件数の急激な増加を受け現状では配置標準数に現員数が追いつかず、さらに充足率が低くなってしまっているといった事態も想定される。

表 1：所員の主な定数

設置主体の区分	現業員標準定数	標準定数に追加すべき定数
都道府県	被保護世帯が390以下の場合 6	65を増すごとに 1
市(特別区)	被保護世帯が240以下の場合 3	80を増すごとに 1
町村	被保護世帯が160以下の場合 2	80を増すごとに 1

(出所：厚生労働省 HP より筆者作成

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatuhogo/index.html)

第3節 自立支援プログラムについて

本稿では生活保護受給者の自立や就労を促す取り組みとして、厚生労働省によって 2005 年 4 月から導入された自立支援プログラムに注目した。このプログラムは近年の生活保護件数の増加を受け導入され、福祉事務所を中心に実施されているものである。

生活保護制度は保護件数増加以外に様々な問題を抱えている。生活保護受給者が、傷病や虐待、社会的絆の希薄さなどに苦しむケースは多く、この制度には担当職員の配置数、その経験の不足などの問題も内在している。そこで厚生労働省は、「①管内の被保護世帯全体の状況を把握する」こと、「②被保護者の状況や自立阻害要因を類型化し、それぞれの類型毎に取り組むべき自立支援の具体的内容及び実施手順等を定める」こと、そして「③これらに基づき、個々の被保護者に必要な支援を組織的に実施することによって、被保護世帯が抱える様々な問題に対処し、これを解決するための『多様な対応』、保護の長期化を防ぐ『早期の対応』、効率的で一貫した組織的取り組みを推進する『体系的な対応』」³が可能となるように、経済的給付に加え、自立・就労支援策を充実させる目的で自立支援プログラムを導入した。

³ 『生活保護関係全国係長会議資料』 6 自立支援の手引きその 1 (2008) 2 項 35 行～3 頁 2 行

自立支援プログラムにおける自立の概念は 3 種類に分けられる。従来から注目されてきた i 経済自立に関するもの、新たに必要性を認識された ii 日常生活自立に関するもの、iii 社会生活自立に関するもの、である。

i は就労による経済的自立、ii 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を送ること、iii 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を送ること、をそれぞれ意味している。i ii iii の中でも各々細かな分類がなされている。i には生活保護受給者等就労支援事業、就労支援専門職員活用支援事業、職業適応訓練事業、などが存在する。またこの i の分類には、2007 年から就労意欲喚起事業、ケースワーカーによる継続的な支援事業、高校進学支援なども導入された。ii には自立相談員による生活習慣改善事業、日常生活支援事業、退院支援、居宅生活支援、などが存在し、2007 年から債務整理支援なども導入された。iii には社会参加活動事業、行政活動参加事業などが存在する。(図 3 参照)

このプログラムは、以上 3 種の自立が達成されるよう策を施していくものである。また、実施体制自体を充実させることも目的としている。そのためこのプログラムでは、その他の法やその他の施策、関係機関（ハローワークなど）、民生委員らへの外部委託の推進、生業扶助などを積極的に活用している。

自立支援プログラムの策定状況は表 2 のように年々増加し、生活保護受給者のプログラムへの参加が進んでいると考えられる。特に就労支援に関する自立支援プログラムに関しては、平成 20 年度にはほぼすべての自治体で行われるようになった。

表 2：自立支援プログラムの策定状況

	平成17年度12月		平成18年度12月		平成19年度12月		平成20年度3月	
	プログラム数	割合	プログラム数	割合	プログラム数	割合	プログラム数	割合
策定済み個別支援プログラム	585	100%	1638	100%	2592	100%	2869	100%
経済自立に関するもの	311	53.2%	675	41.2%	1183	45.6%	1360	47.4%
日常生活自立に関するもの	214	36.6%	808	49.3%	1165	45.0%	1269	44.2%
社会生活自立に関するもの	60	10.2%	155	9.5%	244	9.4%	240	8.4%

(出所：厚生労働省『全国の自立支援プログラムの取組状況について』より筆者作成)

図 3：2007 年度プログラム策定例

自立支援プログラム		
経済的自立に関するもの	日常生活自立に関するもの	社会生活自立に関するもの
就労支援事業 専門職員活用 職場適応訓練 就労意欲喚起 ケースワーカーによる支援 高校進学援助 その他就労支援	生活習慣改善 退院支援 在宅生活支援 日常生活支援 他法施策活用 債務整理 その他日常生活自立支援	社会資源活用 行政活動参加 その他社会生活支援

(出所：「自立支援プログラム策定状況・実施状況一覧表(平成 19 年度)」より筆者作成)

第4節 問題意識

現在、生活保護制度の下で、生活保護受給者の数がその他世帯を中心に急増している。このような生活保護世帯の増加は財政支出の増加につながるため、就労などを通じて、より多くの生活保護受給者が生活保護制度から脱却していくことが望ましいといえるだろう。しかし現状では生活保護世帯における就労率は13%にとどまり、特に安定した収入の見込める常用勤労者の割合は8%と極めて低い。

財政負担を減らすためにも、また、生活保護世帯の自立のためにもより効果的な就労支援策を提供することが重要な課題であると考えられる。

第2章 先行研究・本稿の位置付け

第1節 先行研究

本稿における分析と最も関連が深い先行研究に玉田・大竹(2004)がある。玉田・大竹(2004)では、第4章で大阪府下の大阪市を除く44福祉事務所を標本として、就労支援(能力開発講座、求人情報提供、求人情報フェアの開催)が稼働率(生活保護受給世帯の中で就労している世帯がいる率)に与える影響を推定している。被説明変数には2002年度の「稼働世帯数/被保護世帯数」を稼働率の指標として使用している。説明変数には、自立支援策として能力開発講座の有無、求人情報提供、求人情報フェア実施の有無、自治体の福祉政策としてケースワーカー一人当たりケース数を入れている。また、各自治体による差をコントロールするため、1世帯当たり生活保護費、モデル市ダミー、自立助長推進対象世帯/被保護世帯(=選定率)を使用している。さらに、世帯要因と人口構成要因をコントロールするために母子世帯率、高齢者世帯率、母子世帯率とモデル市の交差項、選定率とモデル市の交差項を使用している。分析の結果、就労支援は稼働率に有意な結果をもたらさないことが明らかとなった。玉田・大竹(2004)は、自立支援策が稼働率の上昇に寄与していない理由として、生活保護受給者自ら求人情報誌やインターネット等で求職活動を行っている可能性を挙げている。この論文は、自立支援策の有効性を問うことによって現行の生活保護制度を評価し、生活保護改革の議論に役立てることを目的とした点が注目すべき点である。

第2節 本稿の位置づけ

本稿では玉田・大竹(2004)を参考に「自立支援プログラム」が生活保護受給者の常用稼働世帯率(以下、稼働率)を高めるか、ということに関して分析を行った。「自立支援プログラム」に着目した理由としては以下の3点があげられる。1つ目には、先行研究が自立支援プログラムが開始された2005年よりも前になる2002年度を分析対象としており自立支援プログラムが開始された2005年度以降を対象としたものではないという点、2つ目に、その他の生活保護に関連する研究においても自立支援プログラムに関する実証分析が見受けられないという点、3つ目に、大阪市西成区役所保護福祉課への聞き取り調査において、「自立支援プログラムが稼働率の向上に一定程度効果があったと実感した」ということを伺った点である。

分析では、個別に実施されているプログラムの参加率を説明変数に導入し「それぞれのプログラムが稼働率にどのような影響を与えているのか」ということに関して全都道府県を対象とした単年度回帰分析を行った。また、大阪府西成区役所保健福祉課への聞き取り

調査により、より実態に即した問題を明らかにする。そして、分析結果とインタビューをもとに、生活保護受給者の稼働率向上に向けた政策提言を行った。

第3章 分析

第1節 分析手法

個別に実施されている自立支援プログラムのうち、「各個別プログラムは稼働率にどの程度影響を与えているか」ということに関して分析を行う。

期間は 2007 年で、都道府県別クロスセクションデータを用いた回帰分析を行った。期間については、より新しいものが望ましいが、自立支援プログラムに関する詳しいデータが 2007 年度のものしか入手できなかったため 2007 年度を分析対象とした。

本分析では、生活保護受給者の稼働率に影響を与える変数として、3 つに分類された自立支援プログラムのうち、稼働率に直接的に関わると考えられるプログラムとして、「経済的自立に関する自立支援プログラム」に着目した。

第2節 変数

被説明変数

被説明変数は、生活保護受給世帯のうち、世帯主が常用勤労者として働いている世帯の割合（以下、稼働率）である。稼働率は次のように定義される。

$$\text{稼働率} = \frac{\text{生活保護受給世帯のうち世帯主が常用勤労者である世帯}}{\text{現に保護を受けた世帯}}$$

就労世帯は、「世帯主が常用勤労者である世帯」、「世帯主が日雇い労働者である世帯」、「内職者」、「その他の就業者」、「世帯主は働いていないが世帯主以外の世帯員が働いている世帯」の 5 種類に分類されている。稼働世帯の分子を常用勤労者に限定したのは、他の労働形態を含めると労働時間が非常に少ない場合も稼働世帯として計上されている可能性が存在しているためである。

説明変数

説明変数は高齢化率、完全失業率、離婚率、最低賃金、自立支援プログラムに関する 6 変数である。

周・鈴木(2007)を参考に、説明変数を「人口構造要因」「労働力市場要因」と「福祉プログラム要因」に分類した。

以下に、それぞれの説明変数についての詳細を記す。

<人口構造要因>

・ **高齢化率**

人口構造を表す変数として、高齢化率を使用した。なお、稼働率を被説明変数とした玉田・大竹(2004)の先行研究においては高齢者世帯率を使用していたが、高齢者世帯率は2007年度のデータしか存在しないため、本分析では高齢化率を採用している。

高齢化率が増加すると、勤労可能者数が減少するため、稼働率は減少すると考えられる。

・ **離婚率**

人口構造を表す変数の一つとして、離婚率を使用した。離婚率が高い地域は母子世帯が多く、稼働率は増加すると考えられるためである。しかし、本分析においては説明変数を「常用勤労世帯」としているため、女性が離婚後に常用勤労者になる可能性が低いとすると、この変数は常用勤労世帯率に負の影響を与えることも考えられる。

<労働力市場要因>

・ **完全失業率**

労働力市場に関する要因を示す指標の一つとして、完全失業率を使用した。完全失業率は就業の困難さを示す指標であるため、稼働率に負の影響を与えることが考えられる。

・ **最低賃金**

最低賃金は負の影響を持つことが考えられる。最低賃金の上昇によって機械化や工場の海外移転が進み、その結果、労働力需要が減少し稼働率が低下するという可能性が存在するためである⁴。なお、生活保護制度上勤労による所得の増加幅が低いので、最低賃金による稼働率への正の影響は考えにくい。

<福祉プログラム要因>

福祉プログラム要因として、自立支援プログラムに関する変数を導入した。

・ 自立支援プログラムに関する変数

2007年度に実施された「経済的自立に関する自立支援プログラム」は「就労支援事業」「専門職員活用」「職場適応訓練」「就労意欲喚起」「ケースワーカーによる支援」「高校進学支援」「その他就労支援」の7種類に分類される。これらのプログラムのうち、稼働率に影響を与えないと考えられる「高校進学支援」を除いた6種類プログラムの参加率を説明変数に用いた。

それぞれの支援事業の内容は表3の通りである。

表3： 各事業の内容

就労支援事業	ハローワークと福祉事務所の連携就労支援
専門職員活用事業	就労支援専門員等の専門職員を活用して就労支援を行うもの
職場適応訓練	協力事業所において職場適応訓練を行うもの
就労意欲喚起事業	就職セミナーの開催など、就労意欲を高めることに特化した支援を行うもの
ケースワーカーによる就労支援	ケースワーカーのみで就労支援を行うもの
その他就労支援	上記以外の経済的自立に関する個別支援プログラム

(出所：『生活保護関係全国係長会議資料』より筆者作成)

⁴ 周・鈴木(2007)

参加率の定義を以下に示した。

$$A \text{ の参加率} = \frac{A \text{ の参加者数}}{\text{生活保護人員一か月平均}}$$

(A は「就労支援事業」「専門職員活用」「職場適応訓練」「就労意欲喚起事業」「ケースワーカーによる就労支援」「その他就労支援」のいずれかである。)

変数は以下の通りである。

- ・ 就労支援事業の参加率
- ・ 専門職員活用事業の参加率
- ・ 職場適応訓練の参加率
- ・ 就労意欲喚起事業の参加率
- ・ ケースワーカーによる就労支援の参加率
- ・ その他就労支援の参加率

これらの変数は、いずれも経済的自立を目的とするものであるため、これらのプログラムを行うことによって稼働率は上昇するという、正の影響を予想することができる。

それぞれの変数の出典を表 4 に示した。

表 4：変数の出典

変数	年度	出典
被説明変数 稼働率	2007年度	厚生労働省「福祉行政報告例」
説明変数 高齢化率	2007年度	統計局「全国人口統計」
完全失業率	2007年度	統計局「労働力調査」
最低賃金	2007年度	厚生労働省「地域別最低賃金改定状況」
離婚率	2007年度	厚生労働省「人口動態調査」
就労支援事業 専門職員活用 職場適応訓練 就労意欲喚起 CWによる支援 その他就労支援	2007年度	厚生労働省「自立支援プログラム策定状況・実施状況一覧表」

基本統計量は表 5 の通りである。

表 5：基本統計量

変数	平均	標準偏差	最大	最小	標本数
高齢化率	23.082	2.69571	28.18057	16.897	47
完全失業率	3.67872	0.98133	7.4	2.2	47
最低賃金	646.404	31.93380	719	610	47
離婚率	1.948	0.22966	2.71	1.46	47
就労支援	0.00400	0.00603	0.03311	0.0002264	47
専門職員活用	0.01200	0.27745	0.15454	0	47
職場適応訓練	0.00004	0.00020	0.00134	0	47
就労意欲喚起	0.00010	0.00056	0.00328	0	47
ケースワーカーによる支援	0.00346	0.00945	0.06230	0	47
その他就労支援事業	0.0049	0.24432	0.16706	0	47

第3節 分析モデル

モデルは以下の通りである。

$$Y_i = \alpha_i + \beta_0 X_{0i} + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \beta_4 X_{4i} + \beta_5 X_{5i} + \beta_6 X_{6i} + \beta_7 X_{7i} + \beta_8 X_{8i} + \beta_9 X_{9i}$$

(i= 1～47 都道府県)

Y_i : 稼働率

X_{0i} : 高齢化率

X_{1i} : 離婚率

X_{2i} : 完全失業率

X_{3i} : 最低賃金

X_{4i} : 就労支援事業参加率

X_{5i} : 専門職員活用事業参加率

X_{6i} : 職場適応訓練参加率

X_{7i} : 就労意欲喚起事業参加率

X_{8i} : CW(ケースワーカー)による就労支援参加率

X_{9i} : その他就労支援参加率

第4節 分析結果

分析結果は表 6 の通りである。Case1 は上記のモデルであり、Case2、Case3 は上記のモデルから一部の変数を除外したものである。

CW はケースワーカーを表す。

	Case1		Case2		Case3	
	係数	p値	係数	p値	係数	p値
高齢化率	-0.0020	0.213	-0.0022	0.18	-0.0020	0.086 *
完全失業率	0.0007	0.875	-	-	-	-
最低賃金	0.0000	0.973	0.0000	0.938	-	-
離婚率	-0.0097	0.574	-0.0085	0.574	-0.0078	0.532
就労支援	6.2654	0.001 ***	6.3072	0.001 ***	6.2809	0.001 ***
専門職員活用	0.0855	0.864	0.1025	0.832	0.0951	0.839
職場適応訓練	-108.7068	0.014 **	-109.6221	0.011 **	-109.0961	0.009 ***
就労意欲喚起	-31.9459	0.017 **	-32.3250	0.013 **	-32.2336	0.012 **
CWによる支援	1.8561	0.012 **	1.8733	0.009 ***	1.8683	0.008 ***
その他就労支援事業	-0.4293	0.38	-0.4387	0.36	-0.4337	0.354
定数項	0.0868	0.584	0.0991	0.468	0.0890	0.042
R-squared	0.6123		0.6120		0.6120	

***:1%有意 ** :5%有意 * :10%有意
サンプル数 47

表 6 : 分析結果

導入した説明変数のうち、有意差が認められたのは、「就労支援」「職場適応訓練」「就労意欲喚起」「ケースワーカーによる支援」であった。

「就労支援」に関しては、1%有意水準で稼働率に正の影響を与えることが分かった。つまり、「就労支援」への参加者数が増加すると、稼働率が上昇する可能性があることが示唆されており、これは予想の通りの結果となった。

「職場適応訓練」と「就労意欲喚起」の参加率はそれぞれ 5%、10%の有意水準で負の影響を与えることが分かった。つまり、これらの事業への参加者数が増加すると、稼働率が低下するということが示されており、予想と反する結果となった。この結果に関しては、これらの参加率の変数が、稼働率に対して逆の因果関係を有している可能性が考えられる。つまり、稼働率の低い地域において、これら 2 つの事業が行われているという可能性である。「就労意欲喚起」に関しては、表 3 でも示した通り、「就労意欲を高めること」が事業の目的である。そのため、稼働率が低い地域において本事業の参加者が増加しているという可能性が存在する。また、「職場適応訓練」は表 3 の通り、「協力事業所において職場適応訓練を行うもの」というのが本事業の内容である。この「協力事業所」は民間企業ではなく、NPO 法人などである場合が多い。さらに、事業の中心的な目的は職場適応であり、この事業に参加することによって直

接的に就労が達成される可能性は低いと考えられる。これらのことが、予想と反する結果となった理由の一つとして挙げられる。

「ケースワーカーによる支援」は有意に正の影響が見られた。つまり、ケースワーカーによる支援が稼働率の増加に貢献するという予想通りの結果を得ることができた。

以上本分析では、「就労支援」「ケースワーカーによる支援」が稼働率に正の影響を与えることが明らかとなった。

「就労支援事業」の内容は、ハローワークと福祉事務所の連携事業である。本事業は自立支援プログラムの中心となる事業であり、2005年度から継続的に実施されているプログラムである。結果より、ハローワークと福祉事務所の連携事業が稼働率の向上に一定の効果を有しているということが示されているといえる。

「ケースワーカーによる就労支援」は、他の個別プログラムとは異なり、「継続的に実施される」という性質を有している。他のプログラムの例を挙げると、「就労意欲喚起事業」はセミナーの開催など一時的なものであり、「職場適応訓練」についても期間が限定されている。その一方で、「ケースワーカーによる支援」のみ、ケースワーカーの継続的な働きかけが必要とされるプログラムである。この分析結果からは、生活保護受給者の就労には一時的な就労支援よりも継続的な就労支援が効果的である可能性も示されている。

第4章 政策提言

本章では、第3章の分析結果を踏まえた政策提言を行う。

第1節 生活保護受給者等就労支援事業対象者の拡充

第3章で行った分析において、ハローワークと連携型の求職活動支援等を指す「就労支援事業」が2007年度の稼働率に正の影響を与えているという結果が得られた。これを踏まえて、求職支援の対象者拡充を提言する。現行の制度では、支援対象者が「就労能力を有し、就労意欲が高く、就労阻害要因がなく、早期に適切な就労支援を行うことにより、自立の可能性が見込める方」と限定されており、支援対象者数（平成20年度）は全国で10,160人と少ない。そこで、我々は支援対象者の要件を緩和する政策を提言する。具体的には、より多くの人の経済的自立を目的に、支援対象者として現行の条件を全ては満たせない場合でも、ケースワーカーが特別に認める場合は当事業への参加を許可する。新たに制度を創設する必要がなく、システム自体は既存のものを利用するため、実施が容易であると考えられる。

第2節 ケースワーカーによる支援の充実

分析結果より、第1節で記した「就労支援事業」に加えて「ケースワーカーによる支援」が稼働率に正に有意に働いていることがわかった。「ケースワーカーによる支援」が稼働率に正に有意に働いたのは、自立支援プログラムの一環である就職セミナーなどの単発的イベントに加え、生活保護担当ケースワーカーや、ケースワーカーを指揮監督する査察指導員による就労支援が相乗効果をもたらした結果と考えられる。ケースワーカーによる個別支援では、各生活保護受給者とケースワーカーの信頼関係が大切であり、ケースワーカーの手厚い支援によって、一層の稼働率の上昇が期待できる。以上を目的とし、第2節では「ケースワーカーによる支援」を充実させるための3つの政策を提言する。

第1項 ケースワーカー担当世帯数の引き下げ

表2より、現在ケースワーカー1人当たりの担当被保護標準世帯数は厚生労働省により80と定められている。しかし、ケースワーカー標準定数に関する問題として、年度はじめにケースワーカー1人当たりの担当件数を決める際、休業中のケースワーカー数も入れる

などの事情で、必ずしも基準数をクリアしているとは言えない状況が存在していることが聞き取り調査により明らかになった。そこで、ケースワーカーによる支援をより充実させるため、ケースワーカーの担当世帯数の引き下げを提言する。

第2項 非常勤ケースワーカーの積極的採用

次に、非常勤ケースワーカーの積極的採用を提言する。

大阪市西成区役所保健福祉課への聞き取り調査より、生活保護受給者が急増しても、年度内にはケースワーカー数の見直しが行われず、年度末に向かうにつれてケースワーカーの負担が増していくことがわかった。経済が停滞し、高齢化が進む日本の現状を鑑みると、今後も受給者数が各地で上昇していくと考えられる。

このような現状を踏まえ、1年毎ではなく半年毎にケースワーカー数の見直しを行い、非常勤のケースワーカーを雇用し、人員を補充する政策を提言する。ここで常勤ケースワーカーではなく非常勤ケースワーカーを雇用する理由としては、採用プロセスの負担削減とコストカットが挙げられる。

ただし、ケースワーカー数の増加により生活保護脱却者が増えたとしても、新たに雇用したケースワーカーに対する人件費が給付削減額を上回ってしまう可能性がある。だが、10年など長期スパンで政策を評価した場合、ケースワーカーを増やした後に自立した受給者が勤労し続けることによって、ケースワーカー数の増加による効果が人件費増加により受ける財政負担を上回ると予想することもできる。ただし、これはあくまで予想に過ぎないため、予算についてはさらなる考察が必要である。

第3項 ケースワーカー専門職採用の実施

大阪市西成区役所保健福祉課への聞き取り調査より、少なくとも西成区では、使命感を持って業務を遂行するケースワーカーが担当する受給者ほど自立支援成功率は増える傾向にあるとわかった。これは、ケースワーカーという仕事にやりがいや意義を強く持っている人ほど、熱意を持って生活保護受給者に対し積極的なサポートをしているからと考えられ、全国でも同様の傾向があると推測できる。

以上を踏まえ、ケースワーカー専門職試験の整備を政策として提言する。これにより、ケースワーカーとしての勤務を希望する人材の採用が可能となり、「ケースワーカーによる支援」のさらなる充実が期待される。また、現行では専門知識の乏しい公務員がケースワーカーとして働いている事が多いが、この政策により、福祉の専門知識を持った人が専門知識を生かしてケースワーカーになることができるという利点がある。

非常勤採用ケースワーカーと専門職採用ケースワーカーの実際的な運用に関しては、その趣旨が異なることに留意が必要である。非常勤ケースワーカーは、欠員補充の目的で雇用するものである。それに対して、専門職採用ケースワーカーは、通常のケースワーカーでは補うことのできない専門知識を現場に提供するために雇用するものである。実際の運用形態としては、各分類のケースワーカーの配置割合基準が設けられるべきであると考えられる。つまり、ケースワーカーX人当たり、非常勤ケースワーカーY人以内、専門職ケースワーカーZ人、といった基準が設けられることを想定している。

【参考文献】

《参考文献》

- ・ 周燕飛・鈴木亘(2007年)「生活保護率に上昇と労働市場、人口構造の変化要因」『JILPT Discussion Paper Series 07-05』p.1-p.21
- ・ 玉田桂子・大竹文雄(2004年)「生活保護制度は就労意欲を阻害しているか—アメリカの公的扶助制度との比較」『日本経済研究』50号 p.38-62
- ・ 橋木俊詔・浦川邦夫(2006年)『日本の貧困研究』東京大学出版会
- ・ 阿部彩・國枝繁樹・鈴木亘・林正義(2008年)『生活保護の経済分析』東京大学出版会
- ・ 厚生労働省「平成21年度版 厚生労働白書」
- ・ 本田良一(2010)『ルポ 生活保護』中公新書
- ・ 厚生労働省『平成16年福祉事務所現況調査』2004年
- ・ 厚生労働省ホームページ
「中央最低賃金審議会目安に関する小委員会報告 平成24年7月24日」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002ga9b-att/2r9852000002gaas.pdf>
2012年10月30日閲覧

《データ出典》

- ・ 厚生労働省ホームページ「生活保護制度の概要」
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/seikatu_hogo/index.html 2012年10月30日閲覧
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所 「2012年 被保護実世帯数・保護率の年次推移」
<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH24/H24-1.xls> 2012年10月30日閲覧
- ・ 厚生労働省「被保護者調査」
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/74-16.html> 2012年10月30日閲覧
- ・ 国立社会保障・人口問題研究所「2012年世帯類型別被保護世帯数及び世帯保護率の年次推移」
<http://www.ipss.go.jp/s-info/j/seiho/seihoH24/H24-3.xls> 2012年10月30日閲覧
- ・ 厚生労働省『平成22年度 福祉行政報告例』
<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Csvdl.do?sinfid=000012668442> 2012年10月30日閲覧
- ・ 厚生労働省『福祉行政報告例』2007年度
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/38-1.html> 2012年10月31日閲覧
- ・ 統計局『全国人口推計』2007年度
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index.htm> 2012年10月31日閲覧
- ・ 統計局『労働力調査』2007年度
<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.htm> 2012年10月31日閲覧
- ・ 厚生労働省『地域別最低賃金策定状況』2007年度
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/minimum_ichiran/index.html 2012年10月31日閲覧
- ・ 厚生労働省『人口動態調査』2007年度
<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1.html> 2012年10月31日閲覧
- ・ 厚生労働省社会・援護局『生活保護関係全国係長会議資料』
<http://homepage3.nifty.com/kobekoubora/seihozenkokukakarityoukaigisiryou.html>
2012年10月31日閲覧
- ・ 厚生労働省『自立支援プログラム策定状況・実施状況一覧表(平成19年度)』
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshoseminar/dl/05-03.pdf> 2012年10月31日閲覧