

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年 6月 1日現在

機関番号：13801

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530258

研究課題名（和文） 職業安定所における「就労のための福祉」の展開

研究課題名（英文） “Welfare for working” in the Employment Security Bureau

研究代表者

布川 日佐史（FUKAWA HISASHI）

静岡大学・人文学部・教授

研究者番号：70208924

研究成果の概要（和文）：生活保護における就労支援の一環として始まった福祉事務所と公共職業安定所の連携をもとに、公共職業安定所の就労支援においても、「就労のための福祉」が課題として位置づけられるようになった。本研究は、「就労のための福祉」の展開に着目し、生活保護の実施機関である福祉事務所(自治体)と、職業紹介の実施機関である公共職業安定所(国)との連携のあり方と役割分担、すなわち、就労可能な生活困窮者に対する最低生活保障と就労支援のあり方を検討した。

研究成果の概要（英文）：As important part of support service in public assistance, the cooperation with the welfare office and the employment security bureau started. Also in employment measures of the employment security bureau, "Welfare for working" is being carried out. This research clarified division of roles of the welfare office and the employment security bureau from the viewpoint of "Welfare for working". Based on it, this research also clarified how to associate the minimum life security grant and job assistance service to a needy person.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
2010年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	2,800,000	840,000	3,640,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学、経済政策

キーワード：生活保護、自立支援プログラム、第二のセーフティネット、地方主権、パーソナル・サポート

1. 研究開始当初の背景

(1) 生活保護における就労支援が一定の成果をあげてきたとの評価にもとづき、「成長力底上げ戦略」において「福祉から就労へ」をテーマとした5カ年計画が取り組まれてきた。

生活保護における就労支援の取り組みか

ら明らかなのは、「就労のための福祉」の果たす役割の重要性である。生活保護受給者に対し、「選り好みしなければ仕事はあるのだから、仕事を選ばず就労せよ」と目先の就労を指導・指示するだけでは、就労の成果はあがらない。生活保護受給者の中には多様な問題を抱えている人が多い。受給者の生活の安

定を図るため日常生活・社会生活支援を行ない、それと並行して長期的な視点から就労能力を高め、生きる力や先を見通す力を高めていくための「就労のための福祉」が重要なのである。「福祉から就労へ」を掲げた施策を進めるには、「就労のための福祉」の役割に注目することが重要なのである。

(2) 職業安定所は、生活保護における就労支援のために福祉事務所との連携が始まることにより、2005年から「生活保護受給者等就労支援事業」を開始し、2008年度からは「就労支援アクションプラン」に取り組んでいる。アクションプランとして、従来の就労支援メニューに加え、「自立支援プログラム(福祉サイド)」や、「職業準備プログラム」などが付加された。

これまで職業安定所が就労支援の対象としてきた生活保護受給者は、就労阻害要因がなく、すぐに就労できる人であった。しかし、生活保護受給者等就労支援事業がアクションプランへ発展する中で、就労阻害要因を抱えた生活保護受給者も対象とすることとなり、対象者が抱える様々な問題の解決を職業安定所としても課題とすることになった。

「就労のための福祉」には、対人関係構築への不安の除去、コミュニケーションスキルの向上、基礎学力の取得、生活リズムの改善、病状の安定や服薬管理、多重債務の処理、家庭問題の解決支援、子どもの保育園さがし、通勤手段の確保など、就職活動の前段階での多様な支援が含まれている。職業安定局は、「就労支援アクションプラン」の推進により、支援対象者の就職率を60%に引き上げることを目標としている。これが達成できるかどうかは、全国の職業安定所が「就労のための福祉」の必要性を認識し、それに具体的に取り組むかどうかにかかっている。

(3) 研究代表者は、福祉事務所サイドが独自に取り組んできた就労支援について検討し、「就労のための福祉」に留意している福祉事務所が着実に成果をあげてきたことを明らかにしてきた。その上に立ち、職業安定所サイドで「就労のための福祉」に配慮した新たな取り組みが始まったことに着目した。

(4) 研究の学術的背景

研究代表者は、ドイツにおける就労可能な要扶助者への生活保障と就労支援の政策の展開を検討してきた(布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房、2002年)。政策的には「ワークフェア」(「福祉から就労へ」という流れの検討であり、制度的には、職業安定所と福祉事務所の交錯領域に関わる制度改革の検討である。

国際比較として留意すべきは、ドイツを始

めとする欧米において「福祉から就労へ」が語られてきたのは、就労可能な人を福祉(公的扶助)が受け入れ、生活保障給付をしてきた前提があつたことである。就労可能な要扶助者の最低生活を保障してきたという歴史の上で、就労可能な要扶助者に対しては「まずは福祉を」という対応から「まずは就労へ」に転換すべきという流れが出てきた。そこに就労可能な人を生活保護が受け入れてこなかった日本との大きな違いがある。それゆえ、日本においては、「福祉から就労へ」という政策の流れは、「就労のための福祉」への取り組みと重ならざるを得ない。この点を踏まえた上での、比較研究が必要なのである。

2. 研究の目的

(1) 生活保護の実施機関である福祉事務所(自治体)と、職業紹介の実施機関である職業安定所(国)との連携のあり方、役割分担を明らかにする。

(2) 就労可能な生活困窮者に対し、最低生活保障と就労支援をどう組み合わせるべきかを検討する。

(3) 日独比較として雇用政策と公的扶助の交錯領域における新たな取り組みを検討することにより、国際比較の側面から日本の特徴を明らかにし、理論的な貢献を果たすことをめざす。

3. 研究の方法

(1) 職業安定所や就労支援事業受託団体への聞き取り調査をもとに、成果と課題を明らかにする。

(2) ドイツとの比較研究を行い、雇用政策と公的扶助の交錯分野の日本の特徴を明らかにする。

4. 研究成果

(1) 全国の雇用失業状況と、セーフティネットの適用状況について分析した。それによって、雇用保険及び生活保護による生活保障給付の改善の課題と、「就労のための福祉」の必要性を明らかにした。

(2) 生活保護における就労・自立支援の展開については、各地のモデル事業への聞き取り調査を行ない、成果と課題を検証した。

また、静岡県が開始した「生活保護受給者等求職・職業訓練支援事業」の聞き取り調査

を行なった。これらを通じて生活保護サイドから見た職業安定所の課題を明らかにした。

(3) 東海地域の労働局と職業安定所へのヒアリング調査を行った（静岡労働局、愛知労働局、ハローワーク静岡、ハローワーク富士、ハローワーク浜松）。それをもとに、求職者の福祉的支援ニーズの内容と、支援体制の現状と課題を整理した。

(4) 新たな政策動向として「パーソナル・サポート（PS）」の配置が進んできた。この具体化においては、国の職業安定行政でもなく、基礎自治体の雇用政策でもなく、都道府県の労働行政の果たす役割が大きい。都道府県の労働行政が、就労支援において「就労のための福祉」に乗り出している。

大阪府・豊中市、京都府、浜松市における「パーソナル・サポート事業」への聞き取りを行い、国・府県・基礎自治体それぞれの労働行政の交錯状況と、「就労のための福祉」の実態を明らかにした。

(5) 2010年12月閣議決定「アクションプランー出先機関の原則廃止に向けてー」にもとづく「雇用と福祉の一体的就労支援事業」の事例のヒアリング（墨田区と東京労働局・墨田公共職業安定所）を行い、職業安定所による「伴走型支援」の可能性の高さと、「就労のための福祉」の重要性を明らかにした。

(6) 生活保護受給者が増加し、「就労のための福祉」施策が進んだ地域では、受給者が地域の福祉需要に応え、支援の担い手となりつつあることも明らかにした。「就労のための福祉」が、福祉受給者の雇用を創出する可能性に着目することの重要を明らかにした。

(7) ドイツの「就労のための福祉」の実施状況と、課題についてヒアリング調査を行った（ジョブセンター・ヘキスト、ヴェルクシュタット・フランクフルト、ドイツ都市会議、ドイツ公私扶助連盟、連邦雇用エージェンシーなど）。

求職者基礎保障制度の下で、ドイツにおける職業安定所サイドによる「就労のための福祉」がどのように展開しているか検討した。

求職者基礎保障の実施主体は、連邦雇用エージェンシーと、自治体の二つである。連邦雇用エージェンシーが就労支援と生計保障給付の給付主体である。自治体が労働市場への統合のための福祉的就労支援（16a条）と住居費・暖房費の給付主体である。

二つの給付主体が「一つの手からの援助」を実施するための運営形態は二つある。第一に、「共同組織」をつくり、そこが、給付主体を代表する。これが、職安型「就労のため

の福祉」を実施している。第二に、「認可自治体主体」（6a条）は、雇用エージェンシーが行う給付の主体として認可され、これが自治体主導型「就労のための福祉」を実施している。

違憲判決を受けて、第一の形態は見直しを迫られ、第二の形態は数を増やすことになった。そうした試行錯誤が続くもとの、職業安定所主導型と、自治体主導型とで、「就労のための福祉」にどのような質的違いがあるのか、援助機関へのヒアリングをもとに検討した。

そこで明らかになったのは、「就労指向のケースマネジメント」の多様な展開の状況である。また、支援サービスの提供主体として、自治体、福祉団体、NPOが果たすべき役割と地域協同の改善の課題が大きいことも明らかにした。

以上から、ドイツにおいて求職者基礎保障制度の下で職業安定所主導の「就労のための福祉」が、自治体主導のそれとどのように違っているかだけでなく、両者がどのように融合されつつあるのか、また共通してどのような課題を抱えているのかを明らかにすることができた。

これらの成果をもとに、ドイツの研究者たちとワークショップを行い意見交換した（Wissenschaftsworkshop an der Hochschule Darmstadt, 23. September 2010）。そこでの日独両サイドからの報告を本にまとめ、現地で出版した。

(8) 最終的なまとめ作業として、職業安定所職員との共同作業を行い、日本において、職業安定所主導の求職者保障制度の創設に向けた政策提言をまとめた。

ここで言う求職者保障制度とは、雇用保険の受給資格がなく、求職活動を行う国民の生存権を保障し、求職活動を容易にすることを目的としたものである。

この求職者保障の受給期間中は個別求職者の支援計画を策定しながら職業安定所による就職支援を継続的に実施する。受給者の自主性を尊重しつつ、積極的に支援する制度であり、就職支援にあたっては、複数の職業安定所職員が対応し、日常的にケース会議を実施しながら進め、これまでの職業相談にくらべ、より求職者に寄り添ったきめ細かな内容とする。これにより、求職者の生活を安定させるとともに、求職者の就職意欲の維持、職業能力の向上をはかり、質の高い労働力を安定的に確保すること可能にする。

なお、求職者保障制度は、一般財源による基礎保障として行う。雇用保険財源によるものではないことから、「失業」を要件とはせず、雇用保険料等の納付の実績等は問わない。生活保護の生活扶助に準じた金銭給付を行

いつつ、職業訓練や求職活動に必要な費用を追加支給する。

求職者保障制度が具体化されると、求職手続きをした生活困窮者への生活給付の基本部分と就労支援は、ハローワークが担うことになる。生活保護の実施主体である自治体・福祉事務所の負担は軽減される。

自治体・福祉事務所は、就労可能ではあるが求職活動が困難な人や、就労意欲を示せない人、就労阻害要因が重なってハローワークでの就労支援が困難な人への支援に集中することになる。

ただし、そのためには就労可能であるが求職活動ができないでいる生活困窮者や、就労意欲を欠いた生活困窮者を生活保護に受け入れ、じっくり支援できるようにしなければならないのである。

この政策提言をまとめることを通じて、福祉事務所と職業安定所との連携のあり方、役割分担を明らかにし、また、就労可能な生活困窮者に対し、最低生活保障と就労支援をどう組み合わせるべきかを提起した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計6件)

①布川日佐史、最低生活保障と就労支援の課題、全労連、査読無、177号、2011、14-23

②布川日佐史、就労支援と稼働能力活用要件、静岡大学経済研究、査読無、15巻4号、2011、1-12

<http://ir.lib.shizuoka.ac.jp/handle/10297/5732>

③布川日佐史、現代日本の貧困と生活保護の課題、賃金と社会保障、査読無、1531号、2011、15-23

④布川日佐史、ドイツにおける格差・貧困と社会保障改革、ドイツ研究、査読無、44号、2010、38-48

⑤布川日佐史、最低生活保障改革の動向と自由一包摂の名による排除一、宮本太郎編著『自由への問い2 社会保障—セキュリティの構造転換へ』、岩波書店、2010、102-120

⑥布川日佐史、貧困対策と生活保護の改革課題、経済、査読無、170号、2009、36-45

〔図書〕(計2件)

①Walter Hanesch , Hisashi Fukawa、Nomos Verlag, Das letzte Netz sozialer Sicherung in der Bewaehrung、2012、319

②朝日雅也、布川日佐史、ミネルヴァ書房、就労支援、2010、195

6. 研究組織

(1)研究代表者

布川 日佐史 (FUKAWA HISASHI)

静岡大学・人文学部・教授

研究者番号：70208924